

YEREL YÖNETİMLER VE İYİ YÖNETİŞİM



No: 13 | 2018

iyi yönetişim
kaliteli yaşam

YEREL YÖNETİMLER VE İYİ YÖNETİŞİM



**ARGÜDEN
GOVERNANCE
ACADEMY**

Good Governance for
Quality of Life

Argüden Yönetişim Akademisi Yayınları
No: 13

Yazanlar

Dr. Yılmaz ARGÜDEN
Dr. Fatma ÖĞÜCÜ ŞEN
Fikret TOKSÖZ
Doç. Dr. Erbay ARIKBOĞA
İnan İZCİ
Enver SALİHOĞLU

ARGÜDEN YÖNETİŞİM AKADEMİSİ

Her hakkı saklıdır. Bu kitabın hiçbir kısmı yayıncısının izni olmaksızın elektronik veya mekanik, fotokopi, kayıt ya da herhangi bir bilgi saklama, erişim sistemi de dâhil olmak üzere herhangi bir şekilde çoğaltılamaz.

Bu yayının tasarım maliyeti **Friedrich-Ebert-Stiftung** tarafından karşılanmıştır.

ISBN: 978-605-2288-05-4
1. BASIM NİSAN 2018

ARGÜDEN YÖNETİŞİM AKADEMİSİ

Akasya Caddesi No: 2 Göztepe Mah.,
Göksu Anadolu Hisarı, 34815 İstanbul, Türkiye
Telefon: +90 (216) 280 51 14

www.argudenacademy.org

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	5
YÖNETİŞİMİN TARİHSEL GELİŞİMİ	7
Yönetişime Giden Yol	10
Yönetişime Yol Açan Dinamikler	10
Temsili Demokrasinin Yetersizliği	10
Küreselleşme, Neoliberal Politikalar ve Artan Demokrasi Talebi	10
Kentleşme	11
Bilişim Teknolojilerinin Etkisi	11
Yönetişim, Bir Kavram Olarak Nasıl Ortaya Çıktı?	12
Özel Sektörün Öncülüğü	12
Kamu Yönetiminde Değişim	12
Yeni Kamu Yönetimi Sisteminden Yönetişime	12
Türkiye’de Yönetişim Fikrinin Gelişmesi	12
Kamu Yönetiminde Yönetişime Geçiş	13
Osmanlı’dan Cumhuriyet’e	13
Cumhuriyet Dönemi	13
MAHALLE MUHTARLIĞI VE MUHTARLIK-BELEDİYE İLİŞKİLERİ	19
Muhtarlığın Öncesi ve Zemini: Mahalle	21
Muhtarlığın Kurulması (1829 ve 1833)	23
Muhtarlık ve Belediye	24
Rekabet Dönemi (1855-...): Esas Oğlan Kim?	24
Yerini Alma Dönemi (1933): Rolün Bitti, Sahneden İn!	26
Ayrılık Dönemi (1944): Mülki İdareyle İlişkili Kurum	27

Yeniden Kavuşma Dönemi (2005)	29
Yeni Kardeşler Geliyor (2014): Kırsal Mahalle Muhtarlığı	30
Mahalle Muhtarlığına Can Suyu	31
YEREL YÖNETİŞİMDE ULUSLARARASI YAKLAŞIMLAR	37
Uluslararası Düzeyde Yönetişim Kavramının Ortaya Çıkışı	39
Yönetişim Kavramı	40
Uluslararası Açından Yerel Yönetişim	41
Uluslararası Açından Yerel Yönetişim Yaklaşımları	41
Birleşmiş Milletler HABITAT – Kentsel Yönetişim Endeksi	42
Amerika Birleşik Devletleri Uluslararası Yardım Kuruluşu (USAID) – Yerel Yönetişim Barometresi (YYB)	43
Avrupa Konseyi – Avrupa Yönetişim Mükemmelliği Markası	44
Sonuç	45
BELEDİYELERDE DENETİM VE DENETİME İLİŞKİN MEVZUAT DEĞERLENDİRMESİ	47
Denetimin Amacı ve Kapsamı	49
Genel Olarak Denetim	49
İdari Vesayet Denetimi	50
Belediyelerin Denetimi	53
Belediyelerin İç Denetimi	53
Belediyelerin Dış Denetimi	55
Diğer Denetim Yolları	67
Belediyelerin Kamuoyu Denetimi	69

ÖNSÖZ

Dr. Yılmaz ARGÜDEN, Dr. Fatma ÖĞÜCÜ ŞEN

Yönetişim kelimesi, ilk defa Plato tarafından, Yunanca'da "Kubernáo" denilen ve rehberlik, sevk ve idare anlamına gelen metafor olarak kullanılmıştır. Sonrasında bu kavram, "Gubernar" olarak Latince'ye ve diğer birçok dile çevrilmiştir.

İnsanoğlu varoluşundan itibaren, ortak amaçlara ulaşmak ve risklerini yönetmek üzere farklı kurumlar oluşturmuştur. Bu kurumlar; aile, kabile, spor takımı, sivil toplum kuruluşu, şirket, şehir, ülke ve hatta dünya da olsa, her kurumun paydaşı olmak bireylere belirli hakları ve sorumlulukları da beraberinde getiriyor. Kurumların farklı çıkarları uzlaştırarak ortak hedeflerinin belirlenmesi; bu hedeflere ulaşmak üzere kaynakların harekete geçirilmesi; yöneticilerin seçilmesi, yetkilerinin ve sınırlarının belirlenmesi için kural ve süreçler geliştirme ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Yönetişim, bu ihtiyacı karşılamak üzere kurumların yön ve hedeflerinin, yöneticilerin yetki ve sınırlarının belirlenmesi ve doğru yolda ilerlendiğinin gözetilmesini içeren kural, süreç, davranış biçimleri ve kültürünün oluşturulmasıdır*.

Her bireyin kendisiyle ilgili kararlarda söz hakkının olması temel bir insan hakkıdır. Küçük topluluklar halinde yaşanan

zamanlarda, *doğrudan demokrasinin* benimsendiği kurumlarda bireyin kendisini temsil etmesi kolaydı. Nüfusun artması, karar alınacak konuların çeşitliliğinin ve karmaşıklığının artması ile birlikte her bireyin eşit düzeyde kararlara katılması zorlaştı. Böylelikle, kişinin ve kendisi gibi düşünen diğer insanların çıkarlarını karar mekanizmalarına yansıtacak *temsilci* arayışı ortaya çıktı.

Bireyler bu **temsilcinin**, güvenilir bir ortamda seçilmesini, kendisi ve diğer bireyler için **adil** bir yaklaşım benimsemesini, aldığı kararlara ilişkin **hesap verebilir** olmasını ve bu kararlara **şeffaf** bir şekilde paylaşmasını bekledi. Bununla birlikte, *temsilcilerin* kendisine emanet edilen bu görevin **sorumluluğunun** farkında olarak, aldığı kararlara bilgiye dayandırması ve böylelikle **etkili**, **verimli** kararlar alması, **tutarlı** yaklaşımı benimsemesi de yine bireyin beklentileri arasındaydı. Seçilmiş olan temsilcinin tüm bu beklentileri karşılamak üzere üstlendiği sorumluluğu hakkıyla yerine getirmek için **özen yükümlülüğü** doğrultusunda ciddi çaba göstermesi ve **sadakat yükümlülüğü** doğrultusunda karar alırken sadece kurumun temel amacına uygun davranması gerekir. Temsilcinin ayrıca temsil ettiklerinin güvenini kazanmak ve

* Argüden, Y. (2011). *Keys to Governance*. Palgrave MacMillan, UK.

çıkar çatışmalarından kaçınmak adına aldığı kararları ve nedenlerini tüm taraflara **tam ve eksiksiz açıklama yükümlülüğü** bulunmaktadır.

Tüm bu beklentilerle ışığında, katılımcı sayısının, kararların çeşitliliği ve karmaşıklığının artmasıyla birlikte, herkesin eşit temsil edildiği, hakkaniyetli bir ortamı tesis etmesi beklentisiyle *temsili demokrasi* ortaya çıktı. Günümüzde, temsili demokrasi yerini sivil toplum kuruluşlarının ve diğer paydaşların da yönlendirmeleriyle kararlara katılımı sağlayan **katılımcı demokrasiye** bırakıyor.

Yönetişim kavramını vatandaş olma durumundan ayrı düşünmek mümkün değildir. Yönetişim, vatandaşlık ve devlet ilişkisinde hem devletler (kurumlar), hem de vatandaşlar (paydaşlar) adına karar yetkisinin ve gücün nasıl edinildiği, nasıl kullanıldığı ve nasıl meşrulaştırıldığı/ kontrol edildiğini belirler.

Dünyayı bir bütün olarak ele aldığımızda küresel yönetim adına birimler bu küresel yapının içinde yer alan *ulusal devletler* olarak ele alınabilir. Devletler içinde bulunan yapılar ise *yerel* düzeydedir. Bölgeler, iller, kentler ve daha küçük yerleşim birimleri olan mahalleler ise yerel yönetimin farklı ölçeklerdeki uygulama alanlarıdır. Uygulama alanı daraldıkça, vatandaşın yerel yönetimlerle temasa geçme oranı da artıyor. Katılımın niceliği ve kalitesi arttıkça vatandaşların güveni ve yaşam kalitesi de gelişiyor. Bu nedenle, vatandaşın en çok temasa geçtiği yerel yönetimlerde yönetim

kalitesinin iyileştirilmesi, vatandaşın da yaşam kalitesinin yükseltilmesine katkı sağlayacaktır. Bu ise, yerel yönetimleri daha yakından inceleme ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

Ölçülen performans gelişir. Ölçmek, kıyaslamak ve iyi örnekleri paylaşmak öğrenme hızını geliştirir. Yerel yönetimlerin bir katmanı olan belediyelerde yönetim kalitesini ölçmek, öğrenme hızının ve dolayısıyla vatandaşların yaşam kalitesinin de artmasını sağlayacaktır. Bu amaçla geliştirdiğimiz ölçümleme modelini kullanarak gerçekleştirdiğimiz araştırmamızın sonuçlarını, “Vatandaşın Gözünden” İstanbul İlçelerinin Belediye Yönetişim Karnesi yayınıımızda paylaşıyoruz. Ayrıca araştırmamızı bütüncü ve destekleyici nitelikte olan bu yayımız ise, belediyeler ve muhtarlıklar açısından kıymetli bilgiler sunmaktadır.

“Yerel Yönetimler ve İyi Yönetişim” yayınıımızda belediyelerde iyi yönetişimin tarihsel gelişimini; Türkiye’ye özgü olan muhtarlıkların ortaya çıkışı, gelişimi ve önemini; yerel yönetimler açısından uluslararası perspektifi ve belediyelerde iyi yönetişime ilişkin yasal düzenlemeleri ve değerlendirmeleri farklı makalelerde sunuyoruz.

Bu yayının ortaya çıkmasında emeği geçen kıymetli uzmanlarımıza teşekkür ediyor, yerel yönetimlerde iyi yönetişim kültürünün yaygınlaşmasına katkıda bulunmasını umuyoruz.

YÖNETİŞİMİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Fikret TOKSÖZ

YÖNETİŞİMİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Fikret TOKSÖZ

Türkiye’de yönetim kavramı, 1996 yılında İstanbul’da toplanan Birleşmiş Milletler (BM) Habitat II. Uluslararası Zirvesi dolayısıyla önem kazandı. 1992 Rio Çevre Zirvesi’nde, çevre sorunlarına çözüm bulmak üzere; küresel, ulusal ve yerel düzeyde, uluslararası kuruluşlar, merkezi hükümetler, yerel yönetimler ile sivil toplum ve özel sektör arasında sıkı ortaklıklar-işbirlikleri yapılması gereği üzerinde durulmuş, bu tür ortaklıklar ve işbirlikleri için de bazı mekanizmalar öngörülmüştü.

Rio Zirvesi’nde, Zirve’ye katılan ülkeler, çevre sorunlarına çözüm bulmak ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak için iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde tüm aktörlerin işbirliği ve ortaklık yapmalarını kabul etti. Bunun için de, yerel düzeyde Yerel Gündem 21 Programı oluşturulması fikri benimsendi. Rio Zirvesi’nde, yerleşim yerlerindeki tüm yaşam ve doğayı kapsayan sorunların çözümlerini görüşmek üzere İstanbul’da 1996 yılında Birleşmiş Milletler Habitat II. Konferansı’nın gerçekleştirilmesi kararlaştırıldı.

Tarihinde ilk kez uluslararası bir konferansa ev sahipliği yapan Türkiye, hazırlık çalışmaları sırasında, ülke çapında; katılım, saydamlık, hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, kadın-erkek eşitliği gibi konuları içeren **iyi yönetim** ilkelerini enine boyuna tartışma imkânını buldu. Bu konferans sonunda BM, dünya çapında Yerel Gündem 21 Programı’nı hayata geçirdi. Bu bağlamda, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) ile Türkiye Cumhuriyeti arasında imzalanan bir uluslararası anlaşma ile Yerel Gündem 21 Programı, gönüllü belediyelerde pilot projeler halinde uygulanmaya başlandı.

Bursa, Antalya, Kocaeli gibi büyükşehirlerin de aralarında bulunduğu 50’ye yakın kentte uygulanan Yerel Gündem 21 Programları; katılım, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi iyi yönetişimin temel ilkelerinin uygulanmasına yönelikti. Böylece, tüm bu ilkeler Program’a gönüllü katılan belediyeler eliyle günlük yaşama girmiş oldu. Bu belediyelerde uygulamalar sırasında pek çok sorun yaşandı ve bunlara çözüm üretildi. Bu deneyimler, daha sonra Türkiye’de kamu yönetimi reformu konusunda tartışmalara zemin yarattı.

Bu çalışmalar sırasında yönetişimin, kamu ve özel sektör ile birlikte sivil toplumu da içermesi gerektiği iyice anlaşıldı. Yönetişim anlayışı, geleneksel kamu yönetimi yanında özel sektör ve sivil toplumun da tavır değiştirmesine yol açtı. Bu değişim ve dönüşümün nedenlerini gerek dünya, gerekse ülkemiz açısından irdelemek, iyi yönetişimin daha iyi anlaşılmasına yardım edecektir.

Dünyada ve ülkemizde yönetişimin yaygınlaşması benzer özellikler taşımaktadır. Bu yazıda, değişime yol açan dinamikleri kısaca özetledikten sonra, iyi yönetişim ve demokratik yönetişim açısından ortaya çıkan gelişmeler üzerinde durularak, kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplumun ne yöne doğru gidebileceği konusuna bazı kestirimlerde bulunulacaktır.

YÖNETİŞİME GİDEN YOL

İkinci Dünya Savaşı'nı "Demokrasi Cephesi"nin kazanması sonrasında birbiriyle çelişen iki kutuplu bir dünya oluştu. Bu iki sistem arasındaki asıl zıtlık, ekonomik kalkınmada emekle sermayenin çıkarlarını savunan iki farklı anlayıştan kaynaklanıyordu. Aslında iki sistem de açık veya kapalı biçimde halk idaresini amaçlıyordu. Kapitalist sistem bireyi ön plana çıkarırken, sosyalist dünya emekçi sınıfların egemenliğini savunuyordu. Her ikisinin de halkın iktidar olmasını başaramadığı ortadaydı. Kaba bir dikta rejimine dönüşen sosyalist rejimlerde iktidar oligarşik bir yapıya dayanıyordu. Bu sistem kendisini devam ettiremedi ve ortadan kalktı. Kapitalist dünya ise, halkın idaresini ortaya koyabileceği yönde kendisini geliştirmeye başladı. Buna, yönetişime giden yol denebilir.

YÖNETİŞİME YOL AÇAN DİNAMİKLER

Temsili Demokrasinin Yetersizliği

Temsili demokrasi, tanımı gereği, halkın bir kısmının görüşünü yansıtmasına imkân vermektedir. Toplumdaki bazı gruplar temsil edilemediği için onların istekleri yansıtılamamakta ve bu durum gerilime yol açmaktadır. Bu durumun en keskin örnekleri ABD'de Afrika kökenli bireylerin durumunda ve Güney Afrika Cumhuriyeti'ndeki siyahileri yok sayan uygulamalarda yaşanmıştır. Etnik köken, dil, dini inanış, cinsiyet ve engelli olma durumlarından kaynaklanan temsiliyet eksiklikleri, demokratik sistemin meşruiyetinin tartışmaya açılmasına yol açmıştır.

Bunun yanında, son yıllarda "Batı Demokrasileri"nde yaşanan oy verme eğiliminin düşmesi de, demokrasilerde meşruiyet tartışmasını artırmıştır. Örneğin, İngiltere'de son yerel seçimlerde (2014) oy verme oranı % 34'tür.

Türkiye'de henüz seçimlere katılma oranı azalmamışsa bile, dezavantajlı grupların gerek ulusal düzeyde gerekse yerelde, yeterli biçimde temsil edildiği söylenemez. Örneğin, kadınlar ve engelliler çok düşük oranlarda temsil edilmektedir.

Temsil eksikliğini giderici bir yol olarak "Katılımcı Demokrasi" sorunu son yılların en çok tartışılan konularından birisidir. Sivil toplum aracılığı ile bu temsiliyet eksikliği giderilmeye çalışılmaktadır.

Küreselleşme, Neoliberal Politikalar ve Artan Demokrasi Talebi

Küreselleşme ile yaygınlaşmaya başlayan neoliberal politikalar ulusal devletlerin egemenlik alanlarını sınırlandırarak, sermayenin karar alma mekanizmalarındaki gücünü artırdı.

Bu politikaları kısaca dört gruba ayırabiliriz:

- Özelleştirme
- Kuralsızlaştırma
- Ekonomide Liberalleşme
- Yerelleşme (Desantralizasyon)

Özelleştirme ile devletin elinde bulunan işletmeler, bunların içinde tekel niteliğinde kamu hizmeti sunan kamu hizmetleri de dâhil olmak üzere hızla özelleştirildi. Devletin ekonomiye müdahale edebileceği mekanizmalar azaltıldı. Devlet, vergilendirme ve kısıtlı orandaki para politikası yetkisi ile ekonomiye müdahale eder hale geldi. Bu durum, halkın ekonomik kararlar üzerindeki denetim olanağını tamamen ortadan kaldırdı.

Bunun yanında aile ve kişi şirketleri borsa yoluyla halkın katılımına açılınca, şirket yönetimleri tepe yöneticilerin (CEO'ların) eline geçti. Hisse sahipleri tamamen devre dışı bırakıldığı için sermaye bir avuç yöneticinin çıkarları doğrultusunda kullanılmaya başlandı. Bu durum büyük yolsuzluklara yol açtı. Bu yolsuzlukların önüne geçmek için, sermayenin hisse sahipleri tarafından denetimini sağlayacak yönetim ilkeleri ortaya çıktı.

Özelleştirme ve liberalleşme ile birlikte kuralsızlaştırma da eş zamanlı olarak devreye sokuldu. Piyasanın, her şeyi en iyi şekilde kendi kendini denetleyerek düzenlediği anlayışı sonrası, devletlerin denetim ve düzenleme yetkileri elinden alındı. Siyasi iktidarın denetimi yerine, özerk merkez bankası ve memurlardan oluşan yarı bağımsız düzenleme kurulları yetkili hale getirildi. Bu da ciddi bir demokrasi açığı meydana getirdi. Bu durum sivil denetim fikrini gündeme getirdi. Davos Zirvesi'ne karşı yürütülen sivil hareket bunun en güzel örneğidir.

Neoliberal politikaların başka bir aracı da, yerelleşmenin yaygınlaştırılmasıdır. Merkezi hükümetlerin ekonomideki

rollerinin azaltılması yanında yetkilerinin yerel yönetimlere devri de gündeme geldi. Böylece bölgeler, iller ve kentler sermaye çekmek için çeşitli teşviklerle rekabete girişti. İstihdam yaratma kapasiteleri abartılarak halkın denetimi azaltılmaya çalışıldı.

Tüm bu politikalar halkın müdahalesini bir yandan azaltırken bir yandan da yeni demokrasi taleplerinin ortaya çıkmasına neden oldu. Küreselleşme, iletişim teknolojisinde yaşanan gelişmelerin de katkısıyla fikirlerin ve demokrasi talebinin artmasını doğurdu ve sivil toplumun güçlenmesini sağladı.

Kentleşme

Sanayi Devrimi ile başlayan kentleşme dünyanın her yerinde en büyük değiştirici olmuştur. Kentler, kırsalda var olan feodal kültür ve ilişkiler yerine, kendi kural ve ilişkilerini var eder. Kentler, göçle gelen kesimler için bir eritme potasıdır. Burada insanlar homojen değil, heterojen bir yapı oluşturur. Bu heterojen yapı, kentlerdeki anonim demokratik ortamı oluşturur.

Kentlerdeki yerel yönetim, temsili sistem içinde bu birbirinden farklı, çoğu kez birbiri ile çelişen kesimlerin hepsini kapsayamaz. Bu nedenle, kapsayıcı ve herkesi dâhil edici bir yerel politika oluşturma zorunluluğu da katılımı, bilgi edinmeyi, şeffaflığı zorunlu kılar. Sivil toplumun ortaya çıkmasına yardım eder.

Bilişim Teknolojilerinin Etkisi

İçinde yaşadığımız dönem çoğu kez bilişim çağı olarak isimlendirilmektedir. Bilişim teknolojilerindeki gelişimin en önemli sonuçlarından biri "Bilginin Demokratikleşmesi"dir. Bilgi, artık sadece ilgili ve bilgili kişi ve grupların tekelinde değildir. Bu durum, alışlagelmiş formel yapıları değiştirmektedir. Dilekçe, mektup gibi yazılı iletişim araçlarının yerini sesli iletişim araçları yer almıştır. Yönetime katılma kolaylaşmıştır.

Bilişim çağı, formel sivil toplum kuruluşları yerine bireyleri etkin birer özne haline getiren insanları devreye sokmaktadır. Bunun örneklerini günlük yaşamımızda her gün görüyoruz. Yönetişim anlayışı da bu gelişmeden payına düşeni almaktadır. Neredeyse doğrudan demokrasiye geçilmek üzeredir.

YÖNETİŞİM, BİR KAVRAM OLARAK NASIL ORTAYA ÇIKTI?

Özel Sektörün Öncülüğü

Yönetişim kavramının ilk kullanışı özel sektör alanında olmuştur. II. Dünya Savaşı sonrasında ABD ekonomisinde büyük bir sıçrama yaşandı. Bu dönemde hisse senetleri piyasası da gelişme kaydetti. Şirketlerin binlerce ortağı ortaya çıktı. Bu döneme ABD’de “menecerler kapitalizmi” denilmektedir. Bu dönemde şirket yöneticileri, hiçbir kurala uymadan şirket varlıklarını yönetiyordu. Bu dönemi “Yöneticiler önderlik yapar, direktörler ve hisse sahipleri onları takip eder.” sloganı simgeliyordu.

1974’te ABD’nin önde gelen şirketlerinden Penn Central’in yöneticisi, şirketin kötü olan mali durumunu hile ile çok iyi gösterince şirket iflas etti. Binlerce hisse sahibi zarar gördü. Bu sırada ABD şirketlerinin, yurt dışı işlerinde pek çok ülkede rüşvet dağıttığı ortaya çıktı. Bunlar üzerine Federal Menkul Kıymetler Komisyonu ilk kez “governance” kavramını kullandı. Bundan sonra kurumsal yönetim (corporate governance) kavramı kullanılmaya başlandı.

KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM

Yeni Kamu Yönetimi Sisteminden Yönetişime

II. Dünya Savaşı sonrası uluslararası ilişkilerde de büyük değişimler yaşandı. Gelişmiş ülkeler, kalkınmakta olan ülkelerdeki gelişmeyi hızlandırmak üzere

dış yardım vermeye başladılar. Bir süre sonra, bu ülkelerde beklenen gelişme olmayınca duruma Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası gibi kuruluşlar el koydu. Yapılan incelemelerde, dış yardımların yerinde kullanılmadığı saptandı.

Bu kuruluşlar, kalkınmakta olan ülkelere kamu yönetiminde memur fazlalığı, zayıf icra, rüşvet ve etkin olamayan uygulamalar gibi temel yapısal sorunlar olduğunu belirterek yeni bir kamu yönetimi düzeni kurulmasını istediler. Buna küreselleşme, liberalleşme ve iletişim araçlarındaki gelişme de eklenince geleneksel kamu yönetimi ile bu ülkelerin gelişemeyeceğini ileri sürdüler. Çare olarak, piyasa yönelimli reformlar karşılığında yardım vermeye başladılar. Bunun sonucunda minimal devlet yapılanması içinde kaynakların optimal kullanımını öngören ve özelleştirmeci bir kamu yönetimi ortaya çıktı. Bu sisteme de Yeni Kamu Yönetimi ismini koydular.

Bu yeni kamu yönetimi sistemine rağmen az gelişmiş ülkelerde istenen gelişme sağlanamadı. Bu kez devreye “yönetişim” kavramı girdi. Bu kavram ilk kez Dünya Bankası tarafından hazırlanan Raporda 1989’da “Sahra Altı Afrika Ülkeleri” için kullanıldı. Bu Raporda yönetim, “Bir ülkenin yönetiminde siyasi erkin kullanılması” olarak tanımlandı ve aynı Raporda “Afrika’nın yalnızca minimal devlete değil, aynı zamanda daha iyi hükümetlere ihtiyacının olduğu” vurgulandı.

Türkiye’de Yönetişim Fikrinin Gelişmesi

1992’de toplanan Rio Zirvesi’nde, Yerel Gündem 21 Programı yönetim kavramı üzerine inşa edilmiştir. Bunu izleyen zamanda İstanbul’da toplanan II. Habitat Konferansı ise “yönetişim” kavramının sivil toplum tarafından benimsenmesini sağladı. Siyasi erki elinde tutanlar ile kamu

yönetiminin bu kavramı benimsemesi, 2001 Mali Krizi'nden sonra olmuştur.

Habitat II. Konferansı, Türkiye'de sivil toplumun kendine güvenini artıran başlıca olaylardan birisidir. Sivil toplumun halk gözünde itibar kazanması ise 1999 Depremi ile olmuştur. Deprem'in yıkımı karşısında depremi izleyen birkaç gün bütün deprem bölgelerinde devlet otoritesi kurulamamış ve kamu yönetimi, halkın en basit ihtiyaçlarını dahi karşılayamamıştır. Bu dönemde vatandaşlar ile sivil toplum kuruluşları duruma el koymuş ve sorunlara çözüm üretmiştir. Bu durum, sivil toplumu halkın gözünde meşrulaştırmış ve güvenilir bir kurum haline getirmiştir.

“Yönetişim kavramı bizim için tamamen yabancı bir fikir miydi?” sorusuna cevap bulmak için biraz gerilere gitmek gerekir. Bu soruyu yanıtlarken konuyu kamu yönetimi ve sivil toplum açısından ayrı ayrı ele alıp incelemekte yarar vardır.

KAMU YÖNETİMİNDE YÖNETİŞİME GEÇİŞ

Osmanlı'dan Cumhuriyet'e

Kamu yönetiminde karar alma süreçlerinde geniş bir istişare yapma geleneğinin izlerini Eski Türklerdeki “Toy” ve “Dernek kurma” adetlerine kadar sürmek mümkündür. Osmanlı İmparatorluğu'nda Klasik Dönem'de Divan ve vatandaşların bizzat dertlerini divana sunma imkânı da bu izlerin devamı niteliğindedir.

19. yüzyılın başında kabul edilen Sened-i İttifak (1808) Sultan'ın yetkilerinin sınırlandırılmasını kabul eden ilk anayasal metindir. Asıl değişim ise 1839'da kabul edilen Tanzimat Fermanı ile başlamıştır. Bu Ferman ile hukukun üstünlüğü ve eşitlik resmen kabul edilmiştir. Bunu izleyen Islahat Fermanı (1856), demokratikleşme alanında daha geniş adımlar atılmasına neden olmuştur.

Fermanın ilanından sonra Ali Paşa, Ferman'ın *halkın yönetime katılmasını* sağlamak için çıkartıldığını söylemiştir.

Islahat Fermanı'nı, 1869 yılında çıkarılan Osmanlı Vatandaşlık Kanunu izlemiştir. Böylece devletle birey arasındaki ilişkiler yasal bir düzene oturtulmuştur.

I. Meşrutiyet Anayasası (1876) ile demokratik yönetime doğru önemli bir adım atılmıştır. Vatandaşın hak ve ödevleri belirlenmiş ve *şikâyet etme hakkı* ilk defa bir hak olarak sayılmıştır.

II. Meşrutiyet, demokratik düzene geçişi sağlayacak bir ortam yaratmıştır. 1909'da ilk defa dernek kurma hakkı kabul edilmiş ve bunu düzenleyen bir kanun çıkarılmıştır. Basın ve toplanma özgürlükleri bu dönemde işlerlik kazanmıştır.

Cumhuriyet Dönemi

Ulus devletin inşası

Cumhuriyet'in kuruluşundan II. Dünya Savaşı'nın başlamasına kadar geçen dönemde bir yandan ulus devletin inşası için kurumlar oluşturulurken, öte yandan da demokrasinin temelleri olarak nitelenebilecek reformlar yapılmıştır. Bu konudaki en önemli adım hukuk alanındaki reformlardır. Seküler bir hukuk benimsenerek kadın-erkek eşitliği konusunda büyük bir hamle yapılmıştır.

1930 Ekonomik Krizi sonrası Türkiye, yıkımdan kendisini korumak ve hızlı kalkınmayı sağlamak amacıyla “devletçi” kalkınma anlayışına geçmiştir. Bunun sonucunda klasik kamu bürokrasisi yanında, yeni bir devlet işletmeleri idaresi doğmuştur. Devlet; hukuk, sosyal ve kültürel alanlardaki reformları yerleştirmek amacıyla klasik kamu yönetimini güçlendirecek pek çok düzenleme yapmıştır. Bunlar arasında Köy Kanunu'nu, Memurin Kanunu'nu ve Belediye Kanunu'nu sayabiliriz. 1924 yılında çıkarılan Köy Kanunu ile köylerde vatandaşın katılımını esas alan bir yönetim

yapısı kurulmuştur. Belediye Kanunu ise, “vatandaş katılımı”nı yasallaştırmıştır. Bu Kanun’un 13. maddesi “Hemşehri Hukuku” başlığı altında vatandaşa belediye işlerine katılma hakkı vermiştir. Belediye Kanunu, kadınlara seçilme hakkı tanınması bakımından da önemlidir. Belediye Kanunu ile kabul edilen yönetim modeli, kontrollü özerklik olarak adlandırılabilir. Belediyelere geniş bir yetki, görev ve sorumluluk alanı tanınmıştır.

II. Dünya Savaşı sonrası

Türkiye, II. Dünya Savaşı sonrası “Hür Dünyada” başka bir deyişle "Demokrasi Cephesi"nde yerini aldı. 1946’da çok partili parlamenter rejime geçildi. Bu dönemden itibaren Cumhuriyet’in kuruluş yıllarındaki otoriter ve bürokratik devlet yönetimi sürekli eleştiri konusu yapılmıştır. Bu durumu, 1950 seçimlerinde Demokrat Parti’nin kullandığı, dur işaretini anlamına gelen bir el içindeki “Yeter! Söz Milletindir!” yazılı seçim afişi çok iyi bir şekilde yansıtmaktadır.

1950 seçimlerini Demokrat Parti’nin kazanması sonrasında kamu yönetimindeki otoriter ve bürokratik yapı kaldırılmaya çalışılmış, yerel yönetimlerde seçilmiş kişilerin sözü daha çok geçer hale getirilmeye çalışılmıştır. Bu tutum çok sürdürülememiş, nötr bir bürokrasi yaratılamamıştır. Demokrat Parti iktidarı boyunca partizan kamu yönetiminden şikâyetçi olunmuştur.

1961 Anayasası ile kabul edilen merkezi planlama anlayışı kaynakların optimal kullanılması yönünde bazı yararlar sağlasa da, planlı dönemde yerel yönetimlerin kaynakları azalmış, pek çok hizmet merkezi idarenin görev alanı içine alınmıştır.

Çok partili siyasi düzene geçildikten 1980 Askeri Darbesi’ne kadar geçen dönemde kamu yönetimi, baskıcı ve bürokratik alışkanlıkların yanında, IMF ve Dünya Bankası’nın gelişmekte olan ülkelere

işaret ettiği rüşvet, etkisizlik gibi öteki hastalıkları da taşır olmuştur.

1980 Darbesi, dünyada yayılmaya başlayan küreselleşme ile nerdeyse eş zamanlı olarak gerçekleşmiştir. Darbe sonrası küreselleşmeye uygun neoliberal politikalar uygulamaya konmuştur. Özelleştirme, kuralsızlaştırma, ekonomik liberalleşme ve yerelleşme konusunda yeni kurumlar kurulmuş ve politika araçları uygulamaya sokulmuştur.

2001 Mali Kriz sonrası

2001 Finansal Krizi’ne kadar IMF ve Dünya Bankası’nın Yeni Kamu Yönetimi adını taktığı sistem devreye sokulmuştur. Kamu yönetimi, özel sektör yönelimli bir anlayışı uygular hale gelmiştir. Ancak, bu neoliberal politikalara geçiş Türkiye ekonomisini kurtaramamış ve mali bir krize yol açmıştır. Bu liberal politikaların başarıya ulaşamamasının en büyük nedeni, halkın ve sivil toplum karar mekanizmaları dışında tutulmasıdır. Tüm bu tutumların sonucunda Türkiye, saydam ve katılımcı bir kamu yönetimine doğru geçiş yapmıştır.

2001 sonrası Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile başlayan idari reform çalışmaları Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ve Yerel Yönetim Reformu ile devam ettirilmek istenmiştir. Ancak, demokratik ilkelere uygun, katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir bir kamu yaratma girişimi gerçekleştirilememiş ve yerel yönetim reformu ile yetinilmiştir.

Yerel Yönetim Reformu, büyük ölçüde iyi yönetim ilkelerine uygun bir yerel yönetim sistemi kurmayı hedeflemiştir. Bu ilkeleri hayata geçirecek pek çok mekanizma kurulmuştur.

Sivil toplumun ortaya çıkışı

Batıda 12. yüzyılda kentlerde ticaretin ve zanaatın gelişmesi ile ortaya çıkan burjuva sınıfı, kilise ve senyörlerin egemenliği dışında bir alan yaratarak sivil toplumun oluşmasına neden olmuştur.

Türkiye açısından bakılınca bizim topraklarımızda benzer bir gelişmeyi göremiyoruz. Bunun pek çok nedeni olmakla beraber, konu üzerinde yapılan araştırmalar, devletin tarımda ve kentlerde üretimi kontrol etmesi ve bir burjuva sınıfının doğmasına izin vermemesinin asıl belirleyici olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte, Osmanlı İmparatorluğu'nda "sivil" alan ve oluşumların olmadığı söylenemez.

Osmanlı İmparatorluğu'nun Klasik Dönemi'ndeki vakıflar ile tekke ve zaviyeler sivil alan yaratan başlıca oluşumlardır. Vakıflar ile tekke ve zaviyeler belli ölçülerde sultanın denetimindedir. Halkın içinde olduğu asıl sivil alan ise kahvehanelerde yaratılmıştır. İstanbul'da 16. yüzyılda açılmaya başlanan kahvehaneler, imamlarla devletin kontrolü dışında kalan, Habermas'ın da değindiği gibi sivil kamusal alanlardır.

Başka bir sivil oluşum mahalle muhtarlıkların kurulmasıdır. 1800'lerin başında Osmanlı İmparatorluğu'nun içinde bulunduğu karmaşa döneminde, halk kendi çıkarlarını korumak için İstanbul'un Fatih semtinde mahalle muhtarlığı kurmuştur. Bu kurum Türkiye'de sivil alanın gelişmesi açısından iki açıdan etkide bulunmuştur.

- Birinci etkisi; muhtarlığın kurulmasının, mahalledeki işlemlerin tamamını yaptıkları için bir toplum lideri konumunda olan imamların toplum liderliğinden yalnızca dini önderliği indirgenmesi ile olmuştur. Bu seküler yaşamı destekleyen bir adımdır.
- İkinci etkisi de muhtarların halk tarafından seçilmesinin demokratik açıdan önemi ve etkisidir. Günümüzde

de muhtar, mahallenin seçilmiş toplum lideri olarak kamu ile sivil arasındaki köprüyü oluşturmakta önemli bir rol oynamaya devam etmektedir.

Tanzimat sonrası

1839'da yürürlüğe giren Tanzimat Fermanı genellikle hukukun üstünlüğünü ve eşitliği sağlayan içeriği ile yeni Osmanlı düzeninin başlangıcı sayılır. Sivil toplumun Batı'daki benzer gelişmelere uygun biçimde ortaya çıkışını asıl tetikleyen 1838'de İngiltere ve Belçika'yla imzalanan Serbest Ticaret Anlaşması'dır. Bu anlaşma, Osmanlı topraklarını liberal ekonomiye açarak kentlerde bir ticaret burjuvası oluşmasına yol açmıştır. Tanzimat, liberal ekonomiyi garanti altına alan bir hukuki düzen sağlamıştır.

I. ve II. Meşrutiyet Dönemlerinde, aydınlar öncülüğünde özellikle basın ve derneklerde sağlanan gelişmeler sivil toplumun ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bu dönemde işçi, kadın ve etnik gibi gruplar etkin rol oynayan aktörler olarak varlıklarını duyurmuştur. Bu durum Milli Mücadele yıllarında da etkin biçimde varlığını sürdürmüştür.

Cumhuriyet dönemi

İkinci Dünya Savaşı'na kadar geçen sürede ülkemizde ulusal devletin inşası sırasında sivil toplumun oluşumunda bir kesinti yaşanmıştır. Bu dönemi demokrasinin alt yapısını oluşturan reformlar süreci olarak tanımlamak daha doğru olabilir. Hukuk reformu, Alfabenin değiştirilmesi, Halkevleri, Köy Enstitüleri bu hazırlığın en önemli ürünleridir.

II. Dünya Savaşı sonrası girilen çok partili parlamenter sistemde de sivil toplumun gelişmesini sağlayacak bazı adımlar atılmıştır. Ancak beklenen gelişme bir türlü sağlanamamıştır. Bunun en önemli nedeni, bu süreçte iki kutuplu dünyanın oluşmasıdır. 1990'a kadar süren bu soğuk savaş döneminde "Komünizm" tehlikesi bahane edilerek demokratik hak

ve özgürlükler sürekli denetim altında tutulmuş ve sivil toplumun örgütlenmesine iyi gözle bakılmamıştır.

Hür dünyada yer alan Türkiye, NATO üyesi olduğu için yaptığı ağır askeri harcamalar yüzünden gerekli ekonomik hamleleri yapamamıştır. Bu dönemde ülkemiz, hem ekonomik, hem de demokratikleşme açısından ağır bedeller ödemek zorunda kalmıştır.

Berlin Duvarı'nın yıkılması ile son bulan Soğuk Savaş sonrası ise, küreselleşmenin yarattığı liberal ortamda Türkiye, silahlı-ayrılıkçı Kürt hareketi ile başa çıkmak zorunda kalmıştır. Bu hareket de tıpkı Soğuk Savaş gibi kalkınmayı her yönden etkilemiştir. İktidarlar için sivil toplum bir günah keçisi gibi algılanmış ve gelişimi engellenmeye çalışılmıştır.

21.yüzyılda Türkiye

İçinde yaşadığımız dönemde ülkemizde sivil toplumun gelişmesine katkıda bulunan iki olgudan söz etmek mümkündür. Bunlardan birincisi, yukarıda da değinildiği gibi 2001 Mali Krizi ve bu krizden sonra Türkiye'nin iyi yönetim ilkelerini uygulaması gerektiğinin iyice anlaşılmasıdır. Bu amaçla yapılan kamu idaresi reform çabaları bunun en iyi göstergeleridir. İkincisi ise, 2000 yılında

resmen başlayan Avrupa Birliği (AB) üyelik sürecidir.

Bu iki olgu, ülkemizde sivil toplumun gelişmesine yardımcı olmuştur. AB ile üyelik müzakerelerinin başladığı 2004 yılını baz alırsak, son 12 yılda dernek sayısında % 40'a yakın bir artış görmek mümkündür. Bu rakamsal artış yanında, sivil toplumun bilinirliği ve öneminde kayda değer büyümeler yaşanmıştır. 9. 10. ve 11. dönemler için hazırlanan Kalkınma Planları'na bakıldığında sivil toplumun devletçe çözüm ortağı olarak kabul edildiğini görüyoruz. Kamu yönetiminde pek çok kurum sesli yanıt sistemleri ile halkın şikâyet ve görüşünü almaya başlamıştır.

Bütün bu gayretlere rağmen, iyi yönetim ilkelerinin içselleştirilmesi ve benimsenmesi konusunda eksiklikler olduğu da bir gerçektir. Son yıllarda yapılan bazı araştırmalar bu durumu saptamaktadır.

Bu makalenin yazılmasına neden olan İstanbul İlçelerinin Belediye Yönetişim Karnesi projesi bu bulguyu doğrulamaktadır. Belediyeler, iyi yönetişimi bir yönetim tekniği gibi algılamakta, denetim gereği usulen yapılması gereken bir işlem olarak görmektedir.

Yararlanılan ve Önerilen Kaynaklar

- Aktar, C., 2014, Ademi Merkeziet El Kitabı, İletişim Yayınları.
- Civan, A., Doğan, İ., 2007, Osmanlı Toplumsal Yapısı ve Sivil Toplum, <https://www.tarihtarih.com/?Syf=26&Syz=382089&/Osmanlı%20Toplumsal-Yapı%20ve-Sivil-Toplum--Doç.Dr.-Ahmet-Cihan--Doç.Dr.-Bölge-Doğru>.
- Çaha, Ö., 1994, Osmanlı'da Sivil Toplum, DergiPark Akademik, Cilt:49 Sayı:3 <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/36484>.
- Ergin, O.N., 1995, Mecelle-i Umûr-ı Belediyeye, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yayınları.
- European Comission, 2004, Handbook On Promoting Good Governacein EC Development and Co-operation, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/handbook-promoting-good-governance-ec-2004_en.pdf.
- Keyman, F., 2006, Türkiye'de Sivil Toplumun Serüveni: İmkânsızlıklar İçinde Bir Vaka, <http://panel.stgm.org.tr/vera/app/var/files/t/u/turkiye-de-sivil-toplumun-seruveni.pdf>.
- Malddonado, N., 2010, The WB's Evolving Concept of Good Governance, https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/researchcentres/csgr/news/doctoral_workshop_on/maldonado_nicole_paper-final_ii.doc.
- Molloy, A., 2014, 26th May, Elections 2014: London borough Tower Hamlets still counting ballot papers. www.independent.co.uk.
- Önez Çetin, Z., 2015, The Reflections of New Public Managment on Local Governments Law in Turkey, <http://www.mcser.org/journal/index.php/mjss/article/view/6899/6603>.
- Remkuyar, N., 2010, Good Governance: Concepts and Components, <https://www.slideshare.net/nayanarenu/good-governance-6268274>.
- Toksöz, F., 2008, İyi Yönetişim El Kitabı, TESEV Yayınları.
- Toksöz, F., 2013, Avrupa Birliği ve Türkiye'de Yerel Yönetim, Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları.
- Toksöz, F., İnceoğlu, N., Erder, S., Uyan, P., Arıkboğa, E., 2014, Yerel Demokrasi Sorunsalı, Bilgi Yayınları.
- Toksöz, F., Zeytinlioğlu, Y., Görgör, M.U., Sivil Toplum Aktif Yuttaşlık, Helsinki Yurttaşlar Derneği.
- Yücekök, A.N., Turan, İ., Alkan, M.Ö., 1998, Tanzimattan Günümüze İstanbul'da STK'lar, Tarih Vakfı Yayınları.

MAHALLE MUHTARLIĞI VE MUHTARLIK-BELEDİYE İLİŞKİLERİ

Doç. Dr. Erbay ARIKBOĞA

MAHALLE MUHTARLIĞI VE MUHTARLIK-BELEDİYE İLİŞKİLERİ

Doç. Dr. Erbay ARIKBOĞA

MUHTARLIĞIN ÖNCESİ VE ZEMİNİ: MAHALLE

Mahalle yönetimi, Osmanlı Klasik Dönemi'nde bir yerel yönetim kurumu olarak kabul edilir (Ergin, 1936; Alada, 1989)¹. Mahalle muhtarlığı, ilk kez 1829'da kurulmuştur. Ancak muhtarlığa geçmeden önce “*mahalle*”ye bakmak gerekir. Zira mahalle muhtarlığını anlayabilmek için, önce Osmanlı Klasik Dönemi'ndeki mahalleye dair bazı temel bilgileri bilmek gereklidir. Osmanlı'da mahalle yönetimi üzerine Adalet Alada ve Özer Ergenç'in oldukça değerli çalışmaları vardır*. Araştırmacılar, arşiv belgeleri ve birincil kaynaklar üzerinde çalışarak bize değerli bilgiler sunarlar. Aşağıda *mahalle yönetimi*, uzunca bir alıntıyla anlatılmaktadır (Arikboğa; 1998: 88-91)². Muhtarlık kurumu, böyle bir toplumsal/siyasal ve ekonomik birim üzerine kurulmuştur.

Osmanlı şehrinde mahalle, “birbirini tanıyan, bir ölçüde birbirlerinin davranışlarından sorumlu [ve] sosyal

dayanışma içinde olan kişilerden oluşmuş bir topluluğun yaşadığı yerdir. Bir diğer tanımıyla, aynı mescitte ibadet eden ‘cemaat’ın, aileleriyle birlikte yerleştikleri şehir kesimidir.” (Ergenç, 1984: 69)³. Mahalle, Batı şehirleri için çoğu kez mekânsal bir ayrımı dile getirirken, İslam şehirleri bakımından “gündelik hayatı her yönüyle kapsayıcı, zengin bir anlam bütünlüğünü” ifade etmektedir (Alada, 1989: 79)⁴.

Klasik Dönem Osmanlı Mahallesi “Henüz sınıf ve statü farklarının biçimlendirmedeği bir fiziki mekândır.” (Ortaylı, 1985: 100)⁵. Mahalleler meslek ve gelir grupları bakımından heterojen bir görünüme sahip olmanın yanı sıra, yine etnik ve dinsel ayrımın katı bir kural olmadığı, mahallelerde farklı dinlere mensup kişilere rastlandığı ifade edilmektedir (Ergenç, 1984: 69-71; Alada, 1989: 97 vd.)⁶. Ancak mahalleler, ölçeğin küçük ve sosyal mobilitenin de sınırlı olması nedeniyle, bu heterojenliği içselleştirmek durumundaydı. Gerek geleneksel toplum yapısı gerekse

* Özellikle; Alada'nın 1989 yılında yazılıp, 2008 yılında yayımlanan doktora tezine ve Ergenç'in 1981 ve 1984 yıllarındaki eserlerine bakılabilir.

komşuluk hukuku bu içselleştirmede önemli rol oynuyordu.

Böyle bir sosyal dokuya sahip olan mahalle, "... 'günlük yaşama ait tüm mahalli ortak ihtiyaçların karşılanmasında oldukça sistematik ve kapsamlı bir örgütsel işleyişe sahip' bulunuyordu (Alada, 1989: 75)⁷...". Mahalleden (yönetiminden) "imam"lar sorumluydu. Mahalledeki doğum, ölüm, evlenme, boşanma, yer değiştirme gibi nüfus olaylarını izleyen imamlar, aynı zamanda mahallede ahlak zabıtası ve sulh hâkimi görevlerini de yürütüyordu (Ergin, 1936: 120)⁸.

Bir kişinin mahalleye yerleştirilebilmesi için mahalle sakinlerinden birinin ve imamın kefaleti şarttı. Bu şekilde imam, zincirleme olarak birbirine kefil olan mahalle halkının tamamının kefil oluyordu (Ortaylı, 1985: 100)⁹. Ancak mahalleye gelen kişilerin tam bir "mahalleli" kimliği kazanabilmesi o kadar da kolay değildi; bunun için 4-5 yılı kapsayan bir süre gerekebiliyordu. Bu süre içinde kişi, "aile yapısı, düzenli dini ibadet ve cemaat ilişkileri, yardımlaşma ve dayanışmaya dayalı komşuluğu ve herhangi bir mesleki uğraşı ile mahallelilere açık bir kimlik sunmak zorunda" idi (Alada, 1989: 111)¹⁰. Bundan sonra kişi, belirsizliğinden sıyrılarak mahalleli kimliğiyle yaşadığı yere aidiyet kazanıyor ve mahalleye ait yükümlülükleri üstleniyordu.

Mahallenin önemli kurumlarından biri, mali kaynağını oluşturan "Avarız Akçesi Vakfı"dır. Bu kurum mahallede oturanların ortaklaşa karşılaması gereken harcamalar için kurulmuş bir fon niteliğinde olup; gereken para mahalledeki bina sayısına bölüştürülerek toplanıyor, ayrıca mahalle sakinlerinin taşınmaz mallarını vakfettikleri de oluyordu. Fonda toplanan paralar cami, okul, çeşme, su, yol, köprü vb. yapıların yapım ve onarımı ile bunların ısıtma ve aydınlatmasının sağlanması; imam, müezzin, öğretmen

gibi görevlilerin ücretlerinin ödenmesi ve mahalle halkından toplanan avarız vergisinin karşılanması gibi amaçlarla kullanılıyordu. İmamların başkanlığında seçimle oluşturulmuş müteveli tarafından yönetilen bu fonun sermayesi, ihtiyaç sahiplerine -muamele-i şer'iyeye usulüyle-belirli bir faiz karşılığı verilerek işletiliyor, ayrıca fakir olanların vergileri ve gelinlik, çeyiz, giyim-kuşam gibi ihtiyaçları da bu fondan karşılanarak bir ölçüde sosyal yardımlaşma sağlanıyordu (Alada, 1989: 133-135; Ergenç, 1984: 12-71)¹¹.

Mahallenin iktisadi yapısı ise, dönemin maddi koşullarınca (teknoloji, ulaşım, pazar vb.) belirlenen üretim biçimi üzerine kurulu ve rekabet yerine "hırfet" sisteminden doğan dayanışmacı bir iktisadi anlayış içinde yürütülüyordu. Sosyal farklılaşmaya fırsat tanımayan, sabit ölçüler içinde değişime kapalı ve korumacı olan bu iktisadi yapı, küçük ölçeklerde kendi kendine yeten ilişkiler sistemi içinde "mahalle" tipi topluluk modellerini beslemekteydi... (Alada, 1995: 96) (Uzun alıntı şu kaynaktır: Arıkboğa; 1998: 88-91)¹².

Yukarıda özet biçimde belirtildiği gibi Osmanlı Mahallesi, kendi kendine yetebilen ekonomik, toplumsal ve siyasal bir birimdi. Bu mahalleler 20-50 haneden oluşuyor, mahalledeki herkes herkesi biliyor ve tanıyordu. İşte mahalle muhtarlığı, böyle bir toplumsal zemin üzerine kuruldu. Massicard'ın yerinde ifadesiyle (2016: 263)¹³;

"İktidar, muhtarlık teşkilatını kurarken idari bir kademe kurmuş olmuyor, zaten var olan toplumsal birimlerin merkezine yerleşip onlarla arasında idari bir bağ tesis ediyordu."

Ancak toplumsal, ekonomik ve siyasal yapıdaki değişimle birlikte, mahalle tipi yönetim modeli de zamanla dönüşüme uğrayacaktır.

MUHTARLIĞIN KURULMASI (1829 ve 1833)

Muhtarlığın kurulması, II. Mahmud dönemine rastlar. Tarihi kaynaklar, muhtarlık kurumunun ortaya çıkışı ile kamu düzeni, kamu maliyesi (vergi) ve güvenlik arasında bir ilişki olduğunu söylemektedir (Yaman, 1940: 69; Ortaylı, 1985: 101)¹⁴. Ortaylı, daha somut biçimde, yeniçerilerin kaldırılması (1826) ile mahalle muhtarlığının kurulması (1829) arasında yakın bağlantı olduğunu düşünmektedir.

Daha 16. yüzyıldan itibaren etkileri görülmeye başlanan “uluslararası ticaret yollarının değişmesi”, “fiyat artışları” ve “Anadolu’daki nüfus artışı” gibi temel gelişmeler (İslamoğlu ve Keyder, 1977)¹⁵, zamanla Osmanlı’nın toplumsal ve ekonomik yapısındaki dengeleri değiştirmeye başlar. İç karışıklıkların da etkisiyle Anadolu’dan İstanbul’a doğru bir göç başlar. II. Mahmud, hem kamu düzeninin korunması hem de mali ve mülki çeşitli görevlerin yerine getirilmesi için yeni bir kamu görevlisine ihtiyaç duyar. Bunun üzerine 1829 yılında, İstanbul’un her mahallesinde, imamların yerine, mahallenin ileri gelenlerinden iki kişiyi birinci ve ikinci muhtar adıyla görevlendirir (Ortaylı, 1985: 101, Yaman, 1940: 69)¹⁶. Muhtarların öncelikli görevlerinden birisi, iç göçün ülke dengelerini bozucu etkilerini azaltmak amacıyla, Osmanlı’nın iç pasaportu niteliğinde olan mürur tezkerelerinin

-ülke içi seyahat belgesi- kontrolünde yaşanan ihmalkârlık veya yolsuzlukları engellemek, böylece mahalleye giriş ve çıkışları kontrol altında tutmaktır*.

II. Mahmud, başkentle ilgili bir tasarrufla bulunmuştur. Muhtarlığın İstanbul dışındaki kuruluşuna dair bilgileri ise Çadircı’nın (1970) araştırmasında buluruz. Çadircı, İstanbul dışında, ilk olarak 1833’te Kastamonu Sancağı’nda muhtarlığın kurulduğunu yazar. Taşköprü ayanının halktan fazla vergi toplaması üzerine, halk huzursuz olup bu durumu zamanın mütesellimine şikâyet etmiştir. Mütesellim bunun üzerine, yeni bir ayan seçme yoluna gitmeyip İstanbul’daki muhtarlık sistemini Kastamonu’da tatbik etmiştir. Her mahallede birinci ve ikinci muhtar adıyla iki muhtar seçtirmiş ve durumu padişaha bildirmiştir. Kastamonu mütesellimi ayrıca, Çadircı’nın kendi ifadeleriyle (1970: 410-411)¹⁷;

“Bütün mahalle halkını toplayarak, muhtarlara mahalle imamını kefil etmiş, mahalle halkına da muhtarlar kefil olmuşlardır. Ayrıca mahallenin ileri gelenleri de birbirine kefil edilmiştir...

II. Mahmud durumdan haberdar edilince çok memnun olmuş, bu nizamın diğer vilayet kaza ve kura mahallelerinde de uygulanması için emir ve ferman çıkarmıştır.”

Takip eden birkaç yıl içinde, muhtarlık kurumunun diğer şehirlerde de hızla yaygınlaştığı görülmektedir (Güneş, 2009: 8-9)¹⁸.

* Güneş, muhtarlığın kurulmasından önceki bir tarihte, 1827 tarihli bir belgeye dayanarak, mürur tezkerelerini “vermekle yükümlü olan kadıların bu işi menfaat kapısı haline getirmeye başladığı ve halktan on kuruştan elli kuruşa kadar değişen miktarlarda para aldıkları” görüldüğü için, kadıların payitaht tarafından uyarıldığını belirtir. Anlaşılan Osmanlı, göçün sebeplerinden ziyade sonuçlarını ortadan kaldırmaya (!) odaklanmış görünmektedir. (Güneş, 2009: 2).

MUHTARLIK VE BELEDİYE

Yukarıda, mahalleye ve muhtarlığın kuruluşuna dair temel bilgiler verilmiştir. Bu kısa bilgiler dahi, muhtarlığın Osmanlı toplumsal/siyasal yapısının ürettiği *yerli* bir kurum olduğunu göstermeye yetmektedir. Ancak tarihler 1855'i gösterdiğinde, *yeni bir yabancı*nın şehre geldiği görülür: Belediye.

Makalenin bundan sonraki kısmında muhtarlık kurumu, belediyeyle ilişkisi bağlamında ele alınacaktır. Çünkü muhtarlığın bundan sonraki tarihi, aynı zamanda bu ikili arasında *adı konulmamış* bir rekabeti içermektedir.

Bu makale muhtarlık-belediye ilişkisine odaklanmaktadır. Ancak bu ilişkinin detaylarında boğulmadan önce, mahalle muhtarlığıyla ilgili daha genel bir tablodan söz etmek ve muhtarlığın idari ve toplumsal bakımdan nereye oturup kök saldıgını belirtmek gerekir. Mahalle muhtarlığı, İmparatorluk ve Cumhuriyet'in modernleşme sürecinde, modern (merkezi ve yerel) idari kurumlar ile mahalle halkı arasında kök salmış bir *tampon* kurumdur. Aşağıda da görüleceği gibi, muhtarlığın yönü hem devlete hem mahalleliye dönüktür. Muhtarlık, *melez* yapısıyla, hem *resmi* beklentileri hem de *toplumsal* talepleri karşılamaya çalışan, geçiş süreçlerini *yumuşatan* (gelenekselden moderne, mahalleden şehre, köyden kente, köyden kırsal mahalleye geçiş süreçlerinde), ortaya çıkan bazı olumsuz durumları *telafi edici* nitelikte işlevler üstlenen, bu bağlamda bazen *ikame* edici, bazen de *aracı* nitelikte roller oynayan ilginç bir kurumdur.

REKABET DÖNEMİ (1855 - ...): ESAS OĞLAN KİM?

1855'te İstanbul'da Şehremaneti (İstanbul Belediyesi) adıyla bir kurum kurulur. Ancak *büyük* İstanbul için tek bir kurum beklenen katkıyı sağlamayacaktır. Bu nedenle daha alt düzeyde de belediye daireleri kurulmaya başlanır. Bunların ilki, 1858 yılında, Galata-Pera bölgesinde kurulan 6. Belediye Dairesi'dir. İlk aşamada, şehrin 14 belediye dairesine bölünerek yönetilmesi planlanır. Zaman içinde belediye dairelerinin sayısı değişir, 1877 tarihli Kanun'da (*Dersaadet Belediye Kanunu*) 20 dairenin kurulması benimsenir (Ergin, 2012; Oktay, 2011)¹⁹.

Belediye kurumu, Avrupa'dan, özellikle Fransa'dan, alınmıştır. Ancak, yeni ya da yabancı olan sadece kurum değildir, aynı zamanda *yerel yönetim ölçeği* değişmektedir. Ölçek, *mahalleden kente* sıçramaktadır (Arıkboğa, 1999: 13-15)²⁰; *büyük* İstanbul'da ise belediye dairelerine, yani bugüne kıyasla kabaca ilçe belediyelerine sıçramaktadır. Peki muhtarlık? Mahalle muhtarlığı devam edecektir, ama ebeveynin gözleri yeni bebeğin üzerindedir. Belediye, yerel yönetim alanında asıl aktör konumuna gelirken, mahalle muhtarlığı *yardımcı oyuncu* olacaktır.

1871 Nizamnamesi, mülki idareyi ve yerel yönetimleri yeniden düzenlemiş, bunu yaparken mahalle muhtarlığının da *bir yerel yönetim birimi* olduğunu belirtmiştir. Muhtarlık, bu yasal statüsünü, 1913 yılına kadar sürdürecektir. Muhtarlık, yasal olarak bir yerel yönetim birimidir ancak şehre ilişkin temel işlerde sorumluluk belediyelere verilir. Ondan arta kalan daha ziyade yardımcı işlerde muhtarlık devreye girmektedir. Artık şehirde, sahnedeki baş aktör belediyedir, ama muhtarlık da bir *yardımcı oyuncu* olarak sahnedeki rolünü oynamaya devam etmektedir. Hatta mahallede, kendi küçük tiyatrosunda baş aktörlük de yapmaktadır.

19.yüzyıl sonu ve 20.yüzyılın başında, belediyelerle ilgili onlarca mevzuat düzenlemesi yapılır*. Mahalle ve muhtarlık zaten yerinde durmaktadır, bu yüzden çabalar *yeni gelen* kurumun bu topraklara yerleşmesi için harcanır. Yine de ayakları üzerinde durmaya çalışan belediyeler için, muhtarlık iyi bir partnerdir. Belediye, kente üst ölçekten bakmaktan dolayı memnundur. Ama mahalle ölçeğine indiğinde, gözleri hala muhtarlığı aramaktadır. Muhtar, bazen belediyenin çözüm ortağıdır, bazı konularda ise mahalle ölçeğinde bir çözüm merkezidir. Ama hepsinden önemlisi, belediyelerde olduğu gibi, muhtar da *seçimle* gelmiş bir aktördür ve mahalleliyle ilişkisi kuvvetlidir.

1913 yılına gelindiğinde, muhtarlığın yasal rolü sona erer. Mahalle muhtarlığı, 1913'te yürürlüğe giren bir Kanun** ile hükümsüz kalır. Ancak fiili olarak bir 20 yıl daha varlığını sürdürecektir. Bu süre içinde muhtarlar seçilmeye, mahalleli muhtarını seçmeye, muhtar da *de facto* olarak rolünü oynamaya devam eder.

Ancak tarihler ilerledikçe, belediyeler mahallede karşılarında bir aktör görmek istemez. Bunun yerine, mahallede belediyenin *emrine amade* memurların olmasını arzu etmeye başlamıştır. Belediye, mahalle ölçeğini tamamen görmezden gelemez, ancak orada başka bir rakip de istemez. Osman Nuri Ergin, 1930'da

Belediye Kanunu çıkarılırken, belediyelerin buna ilişkin taleplerini şu şekilde kayda geçirmiştir (Ergin, 1939: 92)²¹:

“Belediye kanunu yapılırken belediye teşkilatının ilk basamağının mahalle olması ve bu *mahallenin başında ahali tarafından seçilmiş kimseler değil, belediyece tayin olunan bir iki memur bulunması* istenilmişti. Bunların muayyen yerleri olacak, mahalle içindeki halkın ve binaların muntazam kayıtlarını tutacaklardı. Ve bu suretle (belediyelerin) verecekleri kayıtlar ve vesikalar için sağlam bir temel kurulmuş olacaktı. Belediyenin bu dileği hükümetçe kabul edilmedi ve belediye kanununda mahallelere bir yer gösterilmedi.” (vurgu E.A.)

Belediyeler, kente üst ölçekten bakıyor, mahallede de seçilmiş bir yardımcı oyuncunun değil, belediyeye bağımlı bir *memurun* olmasını daha uygun buluyordu. Hükümet ise 1924 ve 1926 tarihli belediye kanunu *tasarılarında*, mahalle muhtarının hala *seçilmiş* biçimde varlığını devam ettirmesinden yana idi. Tasarılarda, imam, mahalle yönetiminin dışına çıkarılıyor; muhtarın seçim yöntemi devam etmekle birlikte, muhtarlık kurumuna tüzel kişilik verilmiyor ve yerel yönetim olarak görülüyordu (Şinik vd. 2016: 23)²². Bu tasarılar hayata geçmedi. 1930'lara gelindiğinde ise, hükümet artık daha üst ölçekten bakmaya başladı; baktı, baktı... ve muhtarlığı göremedi.

* Osman Nuri Ergin, bu külliyyatın günümüze ulaşmasına büyük katkı sağlamıştır.

** “İttihat ve Terakki'nin 1913 yılında çıkardığı ‘İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu’nun 148. maddesi [1864 ve 1871] Nizamnamelerini kaldırdığında, mahalle muhtarlığı da hukuken kaldırılmış oldu. Zira ilgili yasa, mahalle muhtarlığıyla ilgili hiç bir düzenleme getirmedi. Ancak mahalle muhtarlığı eski görevlerini yasal bir dayanağı olmadan, hükümetlerin izniyle 1934 yılının başına kadar yapmaya devam etti.” (Arıkboğa, 1999: 9).

YERİNİ ALMA DÖNEMİ (1933): ROLÜN BİTTİ, SAHNEDEN İN!

1930'da yeni Belediye Kanunu yürürlüğe girdi. Hükümet çevreleri, bu kurum sayesinde şehirlerdeki bütün sorunların çözüleceğine inanıyordu. Cumhuriyet Hükümetleri artık temel kararları vermiş*, böylece "Cumhuriyetin Belediyeleri" dönemi başlamıştı. Muhtarlığa, "Artık sana gerek kalmadı!" demek için çok beklemek gerekmedi. Tarihler 1933'ü gösteriyordu. Meclise sunulan bir kanun teklifinde, gerekçe şöyle yazılmıştı (TBMM Zabıt Ceridesi, 1933: Sıra No: 156)²³:

"(Diğer ülkelerde) mahalle muhtarlıklarına benzer hiçbir teşkilat olmayıp bütün bu vazifeler belediyelerce ifa edilmektedir.

En son ilmi esaslara göre hazırlanmış olan belediye kanunu ile şehirlerimiz ve kasabalarımız, çalışanların ve halkın ihtiyaçlarını düşünen belediyelerimizin elinde inkişafa doğru yürürken, dünyanın hiçbir yerinde bulunmayan mahalle muhtarlığının kaldırılmasına kesin bir zaruret vardır."

Tasarıda, mahalle muhtarlığının kaldırılması ve bütün görevlerinin belediyelere devredilmesi öngörülmüştü. Ancak çok geçmeden bir yanlışlık olduğu anlaşıldı. 2 ay sonra Tasarıda değişiklik yapılarak, muhtarlığın görevlerinin belediyenin yanı sıra, emniyet, jandarma birimleri ve diğer ilgili kurumlara da devredileceği hükmü eklendi (TBMM Zabıt Ceridesi, 1933: Sıra No: 156'ya Ek)²⁴. Küçük muhtarlık, belediyeye büyük gelmişti!

Yasamın kabulüyle birlikte, 1933 sonu itibarıyla, mahalle muhtarlığı kaldırıldı ama muhtarlık, tarih sahnesinden sessizce ayrılmadı. Halbuki ne çok istenmişti, sessizce çekip gitmesi. Dönemin önde gelen akademi çevreleri, Belediye Kanunu'nu göklere çıkarırken, muhtarlığa bir "Güle güle." deme gereği bile duymamıştı. Şu satırları bir daha hatırlamak iyi olacaktır (Arıkboğa, 1988: 112)²⁵:

"İdare Dergisin(de) ... Belediye Yasası, 'Türk inkılabının en büyük reformu' olarak tanıtılmıştır. Belediye kurumları devlet vatandaş ilişkisinde önemli bir kademe olarak görülürken, muhtarlık kurumunun kaldırılması hiçbir yankı bulmamıştır."

Yine yerel yönetimlere büyük değer veren ve önemli bir mütefekkir olan Osman Nuri Ergin'in konumu ise şöyledir (Arıkboğa, 1988: 112, dipnot 72)²⁶:

"Geleneksel mahalle yönetiminin kaldırılıp yerine muhtarlığın kurulma sebebini 'imamların zulmünden ve istibdadından halkı kurtarmak' olarak açıklayan Ergin ise, 1933'te muhtarlığın kaldırılmasını yine aynı sebeple açıklama yoluna gitmiştir. Ona göre muhtar ve ihtiyar heyetleri 'hakikatte halka eziyet etmekten, onları kemirmekten başka bir şey yap(mıyordu).' [Ergin, 1939: 92]²⁷."

Muhtarlık 1933 sonunda kaldırıldı ama muhtarlığın kaldırılması yönetim sisteminde bir boşluğun doğmasına yol açtı. Ne belediyeler, ne de ilgili diğer kurumlar bu boşluğu doldurabilirdi. Ergin, daha 1939'da (kitabının 3. baskısında) şöyle yazmıştır (s. 95): "Bu hali yakından

* Cumhuriyet döneminde Köy Kanunu 1924 yılında çıkarılırken, Belediye Kanunu için neden 1930'a kadar beklenmiştir? Bunun nedeni, belediyelere ilişkin temel kararların uzunca bir süre verilememiş olmasıdır. Bu kararların en önemlilerinden biri de, belediye başkanıyla ilgilidir. 1930'a gelinceye kadar, 1924 ve 1926 yıllarında iki ayrı belediye kanunu tasarısı hazırlanmış ve bu süreçte başkanın atanmış mı yoksa seçilmiş mi olması gerektiği uzun boylu tartışılmıştır. Nihayet 1930'a gelindiğinde, belediye başkanının meclis üyeleri tarafından seçilmesi ve ayrıca merkezi idare tarafından onaylanması, rakip vilayet İstanbul'da ise bu görevin valide birleştirilmesi usulü benimsenmiştir (Yılmaz Uçar, 2016).

gören me'buslar kanunun değiştirilmesini, mahallelerde yeni bir teşkilat yapılmasını hükümetten istemişlerdir.” Çok geçmeden hazırlıklara başlanır ve 1943 yılında mahalle muhtarlığının yeniden kurulmasıyla ilgili tasarı meclise gönderilir.

AYRILIK DÖNEMİ (1944): MÜLKİ İDAREYLE İLİŞKİLİ KURUM

Mahalle muhtarlığı, daha önceki yıllarda da, sadece belediyeyle ilişkili görevleri yürüten bir kurum değildi. Ancak seçimle geliyordu ve hatta uzunca bir süre yasal olarak bir yerel yönetim birimi olarak kabul edilmişti. Bu sebeple, belediyenin artık rüşünü ispat ettiği düşünüldüğü bir zamanda kaldırılmak istenmişti. Ancak yönetsel bir boşluk doğmuş ve bu boşluğu doldurmak için muhtarlığın yeniden kurulmasına karar verilmişti.

Muhtarlık kurulurken mevcut idari yapılanma içinde şu sorulara cevap bulunması gerekmiştir. Mahalle muhtarlığı kimdir ve rolü ne olacaktır? Önce tasarıdaki gerekçeyi görelim:

“İlga edilen muhtarlık teşkilatının vücuda getirdiği idare boşluğunu, bu teşkilatın *yeniden* ihyası suretiyle doldurmak bu dokuz senelik tecrübeden sonra zaruri görülmüş ve bu kanun layihası bu sebeple tanzim olunmuştur.” (TBMM Zabıt Ceridesi, 1943: S. Sayısı: 48)²⁸. (Vurgu E.A.).

Gereğçede, idari boşluğun yeniden muhtarlık kurumu ile doldurulacağı söylenmiştir. Ancak mahalli ve mülki kurumlar arenasında ve yönetsel kademelenmede muhtarlığın konumu, statüsü ve rolü ne olacaktır? Bu soru, TBMM'de iki yıl boyunca tartışılır. Bu süreçte Tasarı, İçişleri Komisyonu'na birkaç kez geri gönderilir (Tartışmaların içeriği ve seyri için bkz. Arıkboğa, 1998:

114-120)²⁹. Nihayet, 1944'te yasa kabul edilerek mahalle muhtarlığı kurulur. Bu yasayla birlikte (i) *belediyeyle resmi ilişkisi bulunmayan*, yasal görevleri itibariyle daha ziyade (ii) *mülki idareye yardımcı* ve ona karşı sorumlu bir kurum niteliğinde olan, ancak (iii) *seçimle* göreve gelen, kamu kurumlarından herhangi bir (iv) *mali katkı almayan*,* buna karşılık mühürlediği evraklar karşılığında aldığı (v) *ücretleri cebine atan* ve mahallenin çeşitli sorunlarına (vi) *gönüllü olarak* koşturan bir kurum kurulmuştur. Meclisteki görüşmelerde bu yeni kurum, idari bakımdan “*gayri muayyen ve müphem*” (ne olduğu belli olmayan, meçhul, karışık) şeklinde eleştirilmiştir.

Gerçekten muhtarlık kuş mu, balık mı, yoksa deve kuşu mudur; suda mı yüzer, karada mı koşar, yoksa havada mı uçar? Mahalle muhtarlığını tek bir şeyle açıklamak zordur. Muhtarlık, mahallenin durumuna ve muhtarın kişiliğine göre değişmekle birlikte, bunların *hepsi* olabilir. Yasanın gerekçesinde kurumun yeniden ihyasından söz edilse de, kurulan yeni teşkilatın *yasal statüsüne* bakıldığında, böyle bir ihya görülmez. Ancak gerek mahallenin *seçilmiş* muhtarı olma statüsü, gerekse mahallelilerin muhtardan olan *beklentilerinin* devam etmesi karşısında, muhtarlık kurumunun ilgi alanı de facto olarak genişleyip çeşitlenir. Bu nedenle, *sınırlı* ölçülerde bir yeniden ihyadan söz etmek gerekir.

Mahalle muhtarlığı için “*boşluk doldurucu ve aracı kurum*” gibi bir tanımlama da mevcuttur (Arıkboğa, 2000)³⁰. Bu tanımlama, muhtarlığın, yasal görevlerinin dışına ne şekilde *genişlediğini* anlatmak amacıyla kullanılmıştır. Bu bağlamda muhtarlar, yasal/resmi görevlerinin dışında, *de facto* olarak 3 farklı işlev üstlenmekteydi. Birincisi, yönetim kurumlarından kaynaklanıyordu.

* Yasanın ilk halinde, muhtarlar için bir ödenek (maaş) veya muhtarlık bürosu için bir mali destek öngörülmemişti. Muhtarlara aylık cüzi bir ödenek verilmeye 1977 yılında başlanmıştır.

Özellikle göçle oluşmuş mahallelerde, kamu kurumlarının eksikliği hissediliyor, bu eksiklik muhtarlar tarafından doldurulmaya çalışılıyordu. Muhtar, yerel ve yerel üstü (hem kamusal hem de sivil) çeşitli ilişki ağlarını kullanarak mahalleye kaynak/hizmet bulmaya/getirmeye çalışıyor ve eksikliklerin giderilmesi için aktif çaba harcıyordu. İkincisi, mahalle sakinleriyle ilgilidir. Özellikle *köyden kente* göçün yoğun olduğu mahallelerde, muhtarlar kentsel ortama ayak uyduramayan kişilere çeşitli kamu kurumları nezdinde hamilik, aracılık, iş takipçiliği, yol göstericilik gibi işlevler üstleniyordu. Ama sadece gecekondu mahallelerinde değil, oturmuş mahallelerde dahi muhtarlar, mahallenin sorunlarını ilgili kurumlara aktarıyordu. Üçüncü olarak, görece daha az olmak üzere muhtar, mahalleliler arasındaki ihtilaflarda arabuluculuk rolü üstleniyordu (Arıkboğa, 2000: 172-173)³¹.

Massicard bu bağlamda muhtarlık kurumunu, kurumsallaşmış bir aracı olarak tanımlamaktadır. Bu, iki yönlü bir işlevdir. Aracılar, bir yandan devletin toplum içine nüfuz etmesini, diğer yandan da toplumun devlet içine nüfuz etmesini sağlar. Bu açıdan mahalle muhtarlığının bir resmi rolü, bir de toplumsal rolü vardır. Muhtar bir yandan, devletin gözünde, mahallenin içinden ve onları tanıyan biri olarak, kurumsallaşmış bir şahit ve kefildir. Devlet, mahalledeki bir kişinin durumuyla ilgili bazı temel bilgilerde (nüfus, ikametgâh, fakirlik vb.) muhtarın şahadetini esas alır (Massicard, 2016: 259, 264-265)³². Diğer yandan muhtar, kamu kurumları nezdinde mahallenin temsilciliğini, sözcülüğünü ve savunuculuğunu yapar (Arıkboğa, 1998: 131)³³. Mahallenin taleplerini ve sorunlarını ilgili kurumlara taşır. Bunun için ilgili kurumlarla ve o kurumlardaki kişilerle iyi ve dengeli bir ilişki düzeyini tutturmaya çalışır.

Muhtarı bu tür fiili/toplumsal işlevlere iten temel hususlar; (i) seçilmişlik, (ii) mahalleliye yakınlık ve (iii) havale etme kolaylığıdır. Mahalle sakinleri, mahallenin ortak sorunlarının çözülmesini muhtardan *bekler*. Muhtar bu sorunları bizzat kendisi çözmeyecektir, ama mademki mahallenin temsilcisi olarak öne çıkmıştır, o halde ilgili kurumlar nezdinde bunların takipçisi olmalıdır. Hatta istediğini alabilmelidir ki, mahalleli nezdinde başarılı bir muhtar olarak görülsün. Diğer taraftan mahalle sakinleri, ortak sorunları için bir araya gelip meseleleri tartışmak, ortak bir konsensüse varmak yerine, mademki muhtar var, bizim adımıza o çözsün demektedir (*kolaycılık*). Muhtarlık, yan gelip yatma yeri değildir! Muhtar, tek kişilik dev kadroyla, mahalledeki sorunların takipçisi olmak ve kendini mahalleliye beğendirmek zorundadır.

Mahalle muhtarlığının zamana direnebilmesini ve ayakta kalmasını sağlayan asıl faktör, resmi görevlerinden ziyade, muhtarın mahalli ile kurduğu ilişki ve bu süreçte üstlenmiş olduğu fiili/toplumsal işlevleridir. Günümüzde bilişim teknolojilerindeki gelişmelerle birlikte, muhtarlığın bypass edilemeyeceği bir muhtarlık belgesi kalmamıştır. Ayrıca mahallelerin büyümüş olması karşısında, muhtarın *şahitliği* de, artık devletin gözündeki eski önemini kaybetmiştir. Günümüzün kalabalık ve hareketli mahallelerindeki muhtarlar, mahalle sakinlerinin *bireysel* durumlarını bilebilme ve bu konularda kamu kurumlarını tam ve doğru biçimde bilgilendirebilme imkânına sahip değildir. Dolayısıyla bugün mahalle muhtarlığını ayakta tutacak olan şey, muhtarın mahallesiyile kuracağı ilişki ve mahallesinin *ortak* sorunları bağlamında yerel ve yerel üstü kurumlarla kuracağı ilişki olacaktır.

YENİDEN KAVUŞMA DÖNEMİ (2005)

Yukarıda görüldü gibi, belediye ile muhtarlık arasında bir ilişki hep var olagelmiştir. Ancak 2005 öncesinde bu ilişki aracılık temelinde ve fiili bir ilişki idi. Yeni yasa, muhtarlıkla belediye arasındaki ilişkiye hem resmiyet kazandırmış hem de bu ilişkiyi derinleştirmek istemiştir. Belediyeye muhtarlık ilişkisi kurulurken, mülki idare ile muhtarlık arasındaki ilişkide bir değişiklik yapılmamıştır. Ancak mahallenin talepleri ve ihtiyaçları bağlamında, artık ilişkinin yönü daha ziyade belediyeye dönük olacaktır.

2005 tarihli Belediye Kanunu'nda, muhtarlığa özel biçimde yer verilir. Kanun'un 9. maddesinde sadece (i) muhtarlığın ihtiyaçlarına destek sağlamak ve (ii) mahallenin sorunlarının çözümüne katkı sağlamaktan söz edilmez. Aynı zamanda, mahalle demokrasisi olarak adlandırabilecek bir düzenlemeye yer verilir. İlgili maddede, *demokratik* nitelikte şu hükümler bulunmaktadır (5393/9):

Muhtar, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla işbirliği yapmak... [ile] yükümlüdür.

Belediye, ... kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına

uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışır.

Mahalle *demokrasisi* için halka gerek vardır. Mahalleli sadece seçmeye değil katılmaya da istekli olursa, bu maddede arzulanan türde gelişmeler görülebilir. Diğer taraftan, muhtara da mahallesiyile ilgili *görüş bildirme* imkânı sağlanmıştır. Bunun daha kurumsal biçimde yapılabilmesi için, örneğin mahalleye götürülecek birtakım hizmetlerde, belediyenin muhtara danışmaya veya onu dinlemeye *açık* olması gerekir*. Ayrıca muhtarın, mahallenin çeşitli sorunlarını belediyeye iletebilmesi çeşitli kurumsal yöntemlerin ve araçların oluşturulması gerekir. Yine belediyelerin mahalle toplantıları düzenlemesi de bu sürece katkı sağlayacak mekanizmalardan bir diğeridir.

2005 sonrasında belediye ile muhtarlıklar arasındaki ilişkilerin arttığı görülmektedir. İlk somut gelişmeler, belediyeler tarafından muhtarlık ofislerinin yapılması, donatılması vb. alanda gözlenmiştir. Gerçi 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren bazı belediyeler, muhtarlık bürolarını tanzim etmeye ve buralara bilgisayar vs. koymaya başlamıştı. 2005'te yasal altyapının oluşturulmasıyla birlikte** bu süreç hızlanmış ve yaygınlaşmıştır. Bu gelişmeler, belediyeye muhtarlık arasındaki ilişkileri artırmaya başlamıştır. Diğer taraftan gerek kent konseylerinde, gerekse belediyeler tarafından yürütülen diğer bazı katılımcı süreçlerde, muhtarlar bu katılım süreçlerinin bir parçası olmaya başlamıştır. Ancak katılımcı uygulamaların henüz oldukça sınırlı kaldığını da belirtmek gerekir.

* Bilindiği gibi yine Belediye Kanunu'nda (5393/24), mahalle muhtarlarının kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü belediye meclis komisyonu toplantılarına katılabileceğine ve görüş bildirebileceğine yer verilmiştir. Ancak bu düzenlemenin sistematik bir uygulamasını bulmak zordur.

** "Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli aynı yardım ve desteği sağlar." (5393/9)

YENİ KARDEŞLER GELİYOR (2014): KIRSAL MAHALLE MUHTARLIĞI

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun, büyükşehir olan illerde oldukça önemli değişiklikler getirmiştir. Değişiklerin kapsamı büyüktür. Ancak bu çalışmada değişikliklerin bizi ilgilendiren kısmı, büyükşehir yapılan illerde köylerin yerel yönetim statüsüne son verilmesi, tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve bu kırsal yerleşimlerin belediyelerin mahallesine dönüştürülmesidir. Böylece, bu yerleşmelerdeki köy muhtarlıkları da mahalle muhtarlığı statüsüne *gerilemiştir*.

Köy muhtarlığı, 1924 tarihli yasaya dayanır ve bir yerel yönetim birimidir. Köy yönetiminin tüzel kişiliği, meclisi, taşınır-taşınmaz malları, personel çalıştırabilme imkânı, mütevazı de olsa bazı gelirleri ve bütçesi vardır. Ayrıca köy muhtarının oldukça önemli yönetsel yetki ve görevleri vardır. Buna karşılık mahalle muhtarlığı, 1944 tarihli yasaya dayanır. Mahalle bir yerel yönetim birimi değildir, ayrı bir tüzel kişiliği yoktur. Mahalle muhtarlığının resmi görevleri daha ziyade *yönetmek* değil, kamu kurumlarına yardımcı olmaktır.

Büyükşehirlerde belediye sınırları mülki sınırlara kadar genişletildiğinde, köyler belediyelerin bir parçası haline gelmiş ve mahalleye dönüştürülmüştür. Belediyeler, bu mahallelerin ilçe merkezindeki mahallelerden farkını ifade edebilmek için bunlara *kırsal mahalle* adını vermektedir. Ancak bu ifade, resmi ve hukuki bir tanımlama olmayıp, fiili/olgusal bir kullanım biçimidir. Bu değişimle birlikte kırsal mahallelerde yaşayanlar, belediye mevzuatının (ve ilişkili mevzuatın) kapsamı içine girmiştir. Bu durum tarım ve hayvancılık, meralar, imar vb. konularda çeşitli sorunların doğmasına yol açmıştır. Örneğin köyde yaşayanlar, yeni veya ek bir ahır, samanlık, ambar vs. yapmak istediklerinde, mevcut imar prosedürüne

tabi olacaklardır. Kırsal mahallenin hukuki bir tanımı yapılmadığı için, hayvancılık konusunda da çeşitli sıkıntılar yaşanmaktadır.

Köyden mahalleye dönüşümle birlikte, buradaki muhtarlığın altı boşalmış, tüzel kişiliğini ve yetkilerini kaybetmiştir. Kırsal mahalleye dönüşen köyler kırsal niteliklerini sürdürüyor olsa da, artık muhtarlık kurumu, “Şehir ve Kasabalarda(ki) Mahalle Muhtar(lıkları)... Kanunu”na tabi bir kurum haline gelmiştir. Bu durum bir dizi uyumsuzluğa, çelişkiye, soruna ve boşluğa yol açmaktadır. 2014 sonrasında yol, su ve kanalizasyon hizmetleri başta olmak üzere, kırsal mahalleye giden hizmetlerde artış olduğu görülmektedir. Ancak bu olumlu duruma karşılık, çelişkiler ve boşluklar da söz konusudur. Diğer taraftan kırsal mahallelerdeki muhtarlıklar, tüzel kişiliklerini ve idari-mali nitelikli yetkilerini kaybettiği için, hizmet yönünden belediyelere *bağımlı* hale gelmiştir.

Bu sorunların aşılabilmesi için, büyükşehirlerde *kırsal mahalle yönetiminin güçlendirilmesi* uygun bir seçenek olabilir. Bu amaçla aşağıda sıralanan önerilerin yararlı olacağı kanaatindeyim:

(i) Kırsal mahallelerin *hukuki* olarak tanımlanması (Merkez mahalle yerleşim alanlarına belirli bir km. mesafedeki mahalleler gibi.). Bu mahallelerde tarım ve hayvancılığı destekleyecek, meralara sahip çıkacak bir kırsal mahalle yönetimi kurulması ve kırsal mahalle sakinlerinin tarım ve hayvancılık bakımından ihtiyaç duyacağı yapılara imar yönünden özel kolaylıklar getirecek yasal düzenlemelerin yapılması

(ii) Kırsal mahallelere yerel yönetim niteliği taşımayan bir tüzel kişilik verilmesi, (Muhtar ve ihtiyar heyeti, bu tüzel kişiliğin yönetim kurulunu oluşturabilir.). Bu sayede kırsal mahalle yönetimi mal edinebilir, parasal ilişkilere

girebilir, küçük bakım onarım işleri için bütçe yapabilir, gerekli görürse bekçi vs. tutabilir. Ayrıca belediyeler tarafından, köyde sunulan hizmet ve yatırımlara sahip çıkılabilir ve bunların bakım ve onarımına katkı sağlanabilir.

(iii) Kırsal mahalle yönetimine, köy yerleşmelerinde gerekli olan bazı yasal yetkilerin verilmesi (Mezarlıkların köye devri, köy yönetimindeki bazı yetkilerin kırsal mahalle muhtarlığına da verilmesi vb.)

(iv) Belediye ile güçlendirilmiş kırsal mahalle yönetimi arasında, yetki-hizmet devri gibi mekanizmalara imkân sağlanması

Kırsal mahalle yönetiminin bu veya benzeri şekilde güçlendirilmesi halinde, bir yandan kırsal mahalleler bir ölçüde kendi özgünlüklerini korumaya ve bazı sorunlarını kendileri çözmeye devam edebilir, diğer taraftan kırsal alanların belediyeye bütünleşmesi ve bir arada yaşaması kolaylaşabilir.

MAHALLE MUHTARLIĞINA CAN SUYU

2000'li yıllarda mahalle muhtarlığının kaldırılıp kaldırılmaması tartışılırken, 2014 sonrasında muhtarlık kurumunun yeniden popülerlik kazandığı görülmektedir. 2014 sonrasında mahalle muhtarlığına can suyu veren iki önemli gelişme yaşanmıştır.

Birinci sebep, yukarıda belirtilen durumdur. 6360 sayılı yasayla 30 ildeki bütün *köyler* mahalleye dönüştürülmüştür. Bu dönüşümle birlikte mahalle muhtarlığın sayısı iki katına çıkmıştır. Ancak bu dönüşümün asıl etkisi niceliksel değildir. Daha önemli husus, bu dönüşümle birlikte -özellikle kırsal mahallelerde- muhtarlığa olan ihtiyaç artmıştır. Büyükşehirlerde mahalleye dönüşen köyler, ilçe merkezlerine uzaktır. Kırsal bir yerleşim birimi oldukları için, ihtiyaçları da farklıdır. 2014 sonrasında,

bu yörelerin belediyelerle entegrasyonu artırmak ve götürülmesi gereken hizmetleri koordine etmek amacıyla, belediye teşkilat yapılarında muhtarlıklarla ilgili bazı idari birimler (Kırsal Hizmetler Daire Başkanlığı, Muhtarlıklar Müdürlüğü vb.) kurulmaya başlanmıştır.

Muhtarlıklara yönelik bu teşkilatlanma sonrasında, belediyelerin ilgili birimleri, sadece kırsal mahallelerle değil, merkezdeki mahalle muhtarlarıyla da toplantılar düzenlemeye, işbirliği yapmaya ve onlardan gelen talepleri daha sistematik biçimde girdi olarak yönetim sürecine katmaya başlamıştır. Diğer bir ifadeyle kırsal mahalleler, ilçe merkezindeki mahalle muhtarlıkları için de, belediyelerde *yeni yönetim kanallarının* açılmasına vesile olmuştur.

Mahalle muhtarlığına popülerlik kazandıran ikinci sebep, Cumhurbaşkanı'nın düzenlediği *muhtarlar toplantıları*dır. Cumhurbaşkanı, 27 Ocak 2015'te muhtarlarla düzenli toplantılar yapmaya başlamış ve 24 Ocak 2018'de 44.sünü gerçekleştirmiştir (www.muhtar.gov.tr)³⁴. Muhtarlar toplantılarının çeşitli çıktıları söz konusudur. Bunlar şu şekilde belirtilebilir:

Cumhurbaşkanı, resmi olarak partisiz olduğu bir dönemde, çeşitli muhtarları Cumhurbaşkanlığı'na davet etmiş ve kamuoyuna açık biçimde onlara hitap etmiştir. Bu konuşmaların içeriği sadece muhtar, mahalle, köy veya yerel demokrasi değildir. Hatta çok azı bu konularla ilgilidir. Cumhurbaşkanı muhtarlara yaptığı konuşmalarda, iç siyasetten dış siyasete kadar birçok konuya girmekte, bu sayede iç ve dış muhataplarına mesajlarını vermekte, o günün gündemine dair düşüncelerini muhtarlar üzerinden iç ve dış kamuoyuyla paylaşmakta, ayrıca başkanlık sistemi vb. yapısal değişimleri kamuoyunun gündemine taşımaya çalışmaktadır. Bu açıdan bakıldığında muhtarlar toplantılarının içeriği, parti grubunda hitap

etme imkânı olmayan Cumhurbaşkanı için, salı günkü *parti grup toplantısı* konuşmaları gibidir. Bu toplantılarda, *seçilmiş ama partisiz* iki farklı kurum* Cumhurbaşkanlığı'nda bir araya gelmekte ve toplantı, birinin diğerlerine hitabet ettiği bir formatta ilerlemektedir**.

Ancak muhtarlar buluşması, bütünüyle yukarıdaki çerçeveye indirgenemez. Her ne kadar toplantıların resmi formatı tek yönlü olsa da, muhtarlar da çeşitli taleplerini bu toplantılarda doğrudan Cumhurbaşkanı'na iletme imkânı bulabilmiştir. Ayrıca muhtarlar, üst örgütlerinin de lobi gücüyle birlikte, bu süreçten *maddi* olarak *kazançlı* çıkmıştır. Örneğin 2016 yılında muhtarlık ödeneği (maaşı) asgari ücret düzeyine yükseltilmiş, 2017'de ise sigorta primleriyle ilgili iyileştirme yapılmıştır (2108 sayılı Yasa, m. 1 ve 4). Yine 2015 yılından itibaren, 19 Ekim tarihi, *muhtarlar günü* olarak kutlanmaya başlanmıştır (19.10.2015 tarihli mükerrer Resmî Gazete).

Muhtarlar toplantılarının üçüncü çıktısı şudur. Bu toplantılarla birlikte, Muhtar Bilgi Sistemi kullanıma alınmıştır (Şubat 2015'te). Bu sistem, bir yazılım programı üzerinden muhtarların şikâyet, istek, ihbar, görüş ve öneri gönderebilmesine imkân vermektedir. Muhtarlar tarafından sisteme girilen bu talepler, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'ne ulaşmakta (İçişleri Bakanlığı) ve alınan talepler ilgisine göre valilik ve belediyelere yönlendirilmektedir. İlgili kurumlardaki kişiler, sistem üzerinden kendilerine gelen talepleri görmekte ve işlem tamamlandığında bunun

bilgisini yine sisteme girmektedir. Hem muhtar hem de sistemi işletenler, talebin tamamlanıp tamamlanmadığına dair bilgileri sistem üzerinden görebilmektedir.

Nihayet muhtarlar toplantıları, muhtarların popülerliğini artırmıştır. Bu toplantılarla birlikte, muhtarların çeşitli kamu kurumları ve bu kurumlardaki kişiler üzerindeki etki-baskı güçleri artmıştır. Yine *merkezi* nitelikli Muhtar Bilgi Sistemi ile birlikte, muhtarların girdiği talepler ve bu taleplerin ilgili kurumlarca ne şekilde karşılandığı veya karşılanıp karşılanmadığı hususu, *merkezi düzeyde izlenebilir* hale gelmiştir. Diğer bir ifadeyle muhtar, yerel kurumlara olan talebini, İçişleri Bakanlığı-Muhtar Bilgi Sistemi vasıtasıyla, merkezi bir birim üzerinden iletmektedir. Bu durum muhtarı yüksek merkezi makamlarla ilişkilendirirken, yerel düzeydeki ilgili kurumlar ve görevliler üzerindeki etkileri ise farklı olabilmektedir.

Gerek yeni büyükşehir sistemi gerekse Cumhurbaşkanı'nın yaptığı toplantılar nedeniyle, muhtar-belediye ilişkisinde değişimler yaşanmaya başlamıştır. Yeni büyükşehir sistemiyle birlikte, özellikle kırsal mahallelerde, belediye ile muhtarlıklar arasındaki ilişkiler artmıştır. Kırsal mahalle muhtarlıkları, idari ve mali nitelikli yetkileri olmadığı için, köydeki büyük ve küçük nitelikteki her türlü ihtiyacı için belediyelere bağımlı olmuşlardır. Söz konusu muhtarlar talep, şikâyet ve önerilerini, ilçenin uzak noktalarından belediyelere iletmek zorunda kalmıştır.

* 1998'de yüksek lisans tezi için muhtarlarla görüşme yaparken, birçok muhtar, cumhurbaşkanlığı ile muhtarlık kurumu arasında yakın bir ilişki kurmuştu. O dönemde, mevcut idari kurumlar arasında kendilerini en çok cumhurbaşkanı ile kıyaslıyor ve özdeşleştiriyorlardı. Bazı muhtarlar kendilerini "mahallenin cumhurbaşkanı" olarak tanımlarken, bazıları da kendilerini "cumhurbaşkanının mahalledeki temsilcisi" olarak görüyordu. Bu durum sadece partiler üstü olmayı değil, aynı zamanda ilgili kamu kurumları nezdinde dediğini yaptırabilme gücüne ilişkin bir beklentiye de ifade ediyordu (Arıkboğa, 1998: 130-131).

** Cumhurbaşkanı, partisine katıldıktan sonra da bu toplantılara devam etmektedir.

Diğer taraftan çeşitli belediyeler, yukarıda sözü edilen dikey ilişki dışında, muhtarlarla aralarında yatay ilişkiler kurup geliştirmeye çalışmaktadır. Bu bağlamda bazı belediyeler, merkezi yazılım (Bakanlığın muhtar bilgi sistemi) dışında, *kendi yazılımlarını* üretme yoluna gitmiştir. Çeşitli belediyeler, yine muhtarlık bilgi sistemi vb. adlar altında çeşitli yazılımlar üretmiş, böylece muhtar ile belediye elektronik ortamda bir araya getirilmeye çalışılmıştır. Bu programlarda da, muhtarın sisteme girdiği talepler belediyeye ulaşmakta, buradan ilgili alt birimlere dağıtımı yapılmakta, bu talepler işlenmekte ve takibi yapılabilmektedir. Yerel düzeyde geliştirilen bu sistemler, Bakanlığın *sisteminin-linkinin dışında* çalışmaktadır. Diğer bir ifadeyle bu sisteme, normal koşullarda belediye ve muhtarlık erişebilir durumdadır. Muhtarın bu sisteme girdiği taleplerin takibi ve değerlendirilmesi, *yatay ilişkiler* temelinde yapılmaktadır.

Yerel düzeyde böyle bir alternatif kanal yaratılarak, farklı belediyeler tarafından kendi yazılımlarını üretip kullanmak suretiyle kullanılmıştır. Dolayısıyla bu alternatif yöneltide, yatay ilişkiler kadar, kurulacak sistemin ihtiyaca göre dizayn edilmesi ve gerek duyulan revizyonların belediye eliyle kolayca yapılabilecek olması da önemli bir etken olabilir. Ancak her halükârda muhtarlar, bu tür sistemler sayesinde, talebini belediyeye gitmeden sistem üzerinden aktarabilmekte ve ilgili talep belediye yönetiminin* önüne bir girdi olarak düşmektedir.

Mahalle muhtarlığının uzun hikayesine bakıldığında, günün sonunda muhtarlık kurumunun ayakta kalmayı başardığı ve ayrıca yeni bir geçiş döneminde, öneminin yeniden artmış olduğu görülmektedir. Muhtarlık, idari kurumlar ile mahalle halkı arasında kök salmış olduğu yerde yaşamaya, sahnede kalmaya ve rolünü oynamaya devam etmektedir.

* Son yıllardaki bu gelişmeler karşısında, belediyedeki seçilmiş kişi (başkan) ile mahalledeki seçilmiş kişi (muhtar) arasındaki ilişkiler daha diplomatik düzeyde seyretmektedir. Ancak bazı belediye bürokratlarının, “Muhtarlardan başımızı kaldıramıyoruz!” şeklindeki şikâyet ve sitemlerinde artış gözlemlendiğini kayda geçirmek gerekir. Belediye sınırlarının çok genişlemiş olmasının da bu şikâyetlerde payı vardır.

Kaynakça

- 1 Ergin, Osman Nuri (1936); Türkiye’de Şehirciliğin Tarihi İnkişafı, İ.Ü.H.F. İktisat ve İktimaiyat Enstitüsü Neşriyatı, İstanbul.
Alada, Adalet (1989); “Osmanlı- Türk Şehrinde Mahalle”, (Doktora Tezi), A.Ü.S.B.F, Ankara. Alada, bu tezini daha sonra 2008’de yayınlamıştır: Osmanlı Şehrinde Mahalle, Sümer Kitabevi, İstanbul.
- 2 Arıkboğa, Erbay (1998); “Yerel Yönetimler, Katılım ve Mahalle Muhtarlığı”, (Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi, SBE, 1998.
- 3 (1984); “Osmanlı Şehrindeki ‘Mahalle’nin İşlev ve Nitelikleri Üzerine”, Osmanlı Araştırmaları, Sayı 4, ss. 69-78.
- 4 Alada, Adalet (1989); “Osmanlı- Türk Şehrinde Mahalle”, (Doktora Tezi), A.Ü.S.B.F, Ankara. Alada, bu tezini daha sonra 2008’de yayınlamıştır: Osmanlı Şehrinde Mahalle, Sümer Kitabevi, İstanbul.
- 5 Ortaylı, İlber (1985); Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, Hil Yay., İstanbul.
- 6 Ergenç, Özer (1984); “Osmanlı Şehrindeki ‘Mahalle’nin İşlev ve Nitelikleri Üzerine”, Osmanlı Araştırmaları, Sayı 4, ss. 69-78.
Alada, Adalet (1989); “Osmanlı- Türk Şehrinde Mahalle”, (Doktora Tezi), A.Ü.S.B.F, Ankara. Alada, bu tezini daha sonra 2008’de yayınlamıştır: Osmanlı Şehrinde Mahalle, Sümer Kitabevi, İstanbul.
- 7 Alada, Adalet (1989); “Osmanlı- Türk Şehrinde Mahalle”, (Doktora Tezi), A.Ü.S.B.F, Ankara. Alada, bu tezini daha sonra 2008’de yayınlamıştır: Osmanlı Şehrinde Mahalle, Sümer Kitabevi, İstanbul.
- 8 Ergin, Osman Nuri (1936); Türkiye’de Şehirciliğin Tarihi İnkişafı, İ.Ü.H.F. İktisat ve İktimaiyat Enstitüsü Neşriyatı, İstanbul.
- 9 Ortaylı, İlber (1985); Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, Hil Yay., İstanbul.
- 10 Alada, Adalet (1989); “Osmanlı- Türk Şehrinde Mahalle”, (Doktora Tezi), A.Ü.S.B.F, Ankara. Alada, bu tezini daha sonra 2008’de yayınlamıştır: Osmanlı Şehrinde Mahalle, Sümer Kitabevi, İstanbul.
- 11 Alada, Adalet (1989); “Osmanlı- Türk Şehrinde Mahalle”, (Doktora Tezi), A.Ü.S.B.F, Ankara. Alada, bu tezini daha sonra 2008’de yayınlamıştır: Osmanlı Şehrinde Mahalle, Sümer Kitabevi, İstanbul.
Ergenç, Özer (1984); “Osmanlı Şehrindeki ‘Mahalle’nin İşlev ve Nitelikleri Üzerine”, Osmanlı Araştırmaları, Sayı 4, ss. 69-78.
- 12 Alada, Adalet (1995); “Beledi Örgütlenmede İlk Basamak: Mahalle -Tarihsel Yaklaşım Çerçevesinde Bir Model Arayışı”, Toplum ve Ekonomi, Sayı 8, ss. 93-114.
- 13 Massicard, Èlise (2016); “Kamu Görevlisi mi Değil mi? Türkiye’de Muhtar Figürü”, Devlet Olma Zanaatı- Osmanlıdan Bugüne Kamu İcraatı içinde (Ed. M. Aymes, B. Gourisse, È. Massicard), Çev. Ali Berktaş, İletişim Yayınları, İstanbul.
- 14 Yaman, Talat Mümtaz (1940); Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaşıma Hakkında Bir Kalem Tecrübesi, Cumhuriyet Matbaası, İstanbul.
Ortaylı, İlber (1985); Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, Hil Yay., İstanbul.
- 15 İslamoğlu, Huri ve Keyder, Çağlar; “Osmanlı Tarihi Nasıl Yazılmalı? Bir Öneri”, Toplum ve Bilim, sayı:1, 1977.

- 16 Ortaylı, İlber (1985); Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, Hil Yay., İstanbul.
- Yaman, Talat Mümtaz (1940); Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaşıma Hakkında Bir Kalem Tecrübesi, Cumhuriyet Matbaası, İstanbul.
- 17 Çadırcı, Musa (1970); “Türkiye’de Muhtarlık Kurulması Üzerine Bir İnceleme”, Belleten, Cilt 34, Sayı 135, ss. 409-420.
- 18 Güneş, Mehmet (2009); “Osmanlı Devleti’nde Muhtarlık Teşkilatının Kuruluşu ve Gelişimi (1829-1864)”, (Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi.
- 19 Ergin, Osman Nuri(2012); Muhtasar Mecelle-i Umur-i Belediye, Marmara Belediyeler Birliği Yayınları, İstanbul.
- Oktay, Tarkan (2011); İstanbul Şehremaneti, Yeditepe Yayınları, İstanbul, 2011.
- 20 Arıkboğa, Erbay (1999); “Yerel Yönetim Açısından Mahalle Muhtarlığına Bir Bakış”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 8, Sayı 3, ss. 103-125.
- 21 Ergin, Osman Nuri(1939); Beledi Bilgiler, Osmanbey Matbaası, 3. baskı, İstanbul.
- 22 Şinik, Bilal, Aslı Yılmaz Uçar ve Esra Dik (2016); “1924 ve 1926 Tarihli Belediye Kanunu Layihaları: Cumhuriyet Belediyecilik Anlayışının Kurucu Adımları”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 25, Sayı 2, ss. 1-27.
- 23 TBMM Zabıt Ceridesi (1933); Devre: 4, Cilt: 16, Sıra No:156, TBMM Matbaası, Ankara.
- 24 TBMM Zabıt Ceridesi (1933); Devre: 4, Cilt: 16, Sıra No:156, TBMM Matbaası, Ankara.
- 25 Arıkboğa, Erbay (1998); “Yerel Yönetimler, Katılım ve Mahalle Muhtarlığı”, (Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi, SBE. 1998.
- 26 Arıkboğa, Erbay (1998); “Yerel Yönetimler, Katılım ve Mahalle Muhtarlığı”, (Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi, SBE. 1998.
- 27 Ergin, Osman Nuri (1939); Beledi Bilgiler, Osmanbey Matbaası, 3. baskı, İstanbul.
- 28 TBMM Zabıt Ceridesi (1943); Devre: 7, Cilt: 1- 2, S. Sayısı: 48, TBMM Matbaası, Ankara.
- 29 Arıkboğa, Erbay (1998); “Yerel Yönetimler, Katılım ve Mahalle Muhtarlığı”, (Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi, SBE. 1998.
- 30 Arıkboğa, Erbay (2000); “Boşluk Doldurucu ve Aracı Kurum: Mahalle Muhtarlığı”, Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, (Ed. Birgül A. Güler ve Ayşegül Sabuktay), TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi yayını, Ankara, s. 167-176.
- 31 Arıkboğa, Erbay (2000); “Boşluk Doldurucu ve Aracı Kurum: Mahalle Muhtarlığı”, Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, (Ed. Birgül A. Güler ve Ayşegül Sabuktay), TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi yayını, Ankara, s. 167-176.
- 32 Massicard, Èlise (2016); “Kamu Görevlisi mi Değil mi? Türkiye’de Muhtar Figürü”, Devlet Olma Zanaatı-Osmanlıdan Bugüne Kamu İcraatı içinde (Ed. M. Aymes, B. Gourisse, È. Massicard), Çev. Ali Berktaş, İletişim Yayınları, İstanbul.
- 33 Arıkboğa, Erbay (1998); “Yerel Yönetimler, Katılım ve Mahalle Muhtarlığı”, (Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi, SBE. 1998.
- 34 Muhtar Bilgi Sistemi İnternet Sitesi, <https://www.muhtar.gov.tr>

YEREL YÖNETİŞİMDE ULUSLARARASI YAKLAŞIMLAR

İnan İZCİ

YEREL YÖNETİŞİMDE ULUSLARARASI YAKLAŞIMLAR

İnan İZCİ

ULUSLARARASI DÜZEYDE YÖNETİŞİM KAVRAMININ ORTAYA ÇIKIŞI

1980’den bu yana, siyasi ve akademik çevreler ile sivil toplum; yönetim (*governance*) kavramını ön plana çıkarmaya başladı. Soğuk Savaş’ın sona ermesi, serbest piyasa politikalarının ön plana çıkması, bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesi ile uluslararası ekonomik ilişkilerin ulusal sınırları aşmaya başlamasıyla yeni bir döneme girildi. Küreselleşme sürecini ve bu sürecin yarattığı etkileri farklı ölçeklerde yönlendirme çabasına bağlı olarak yönetim kavramı daha da önemli hale geldi. Öte yandan dünya ölçeğinde, sınırları aşan çevre, göç, salgın hastalık ve benzeri problemler ile başa çıkmak için de yönetim olgusu ön plana çıktı. Değişen dünya ve ülke koşulları karşısında devletlerin demokratik, bürokratik ve mali açıdan zorluklar ile karşılaşması yönetim anlayışına olan ilgiyi daha da artırdı.

Bu gelişmelere bağlı olarak Birleşmiş Milletler (BM), Dünya Bankası, Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Teşkilatı (OECD) ve Avrupa Birliği (AB) gibi çeşitli uluslararası kuruluşlar, değişen dünya koşullara ve ortaya çıkan yeni ihtiyaçlara cevap üretirken yönetim anlayışını savunmaya başladı. Yönetişim kavramının kökleri Antik Yunan Çağı’na¹ dayansa da, 1980’lerde Dünya Bankası tarafından küresel gündeme tekrar taşındı. Banka, gelişmekte olan ülkelere sağladığı finansal kaynakların istenilen yönde ve verimli şekilde kullanılmamasını “İyi Yönetişim” eksikliğine bağladı. Aynı şekilde Banka, gelişmekte olan ülkelerin kendilerinden finansman almasını iyi yönetişimin kendi ülkelerinde mevcut kılınması koşuluna bağladı. Bu koşul, ilerleyen yıllarda diğer yardım veren uluslararası kuruluşlar tarafından da desteklenerek kendi politikalarına dâhil edildi.

Paralel olarak, 1989 yılında Berlin Duvarı’nın yıkılması, Soğuk Savaş’ın son bulması ve Avrupa’da tek pazarın hâkim

1 “Kavramın kökeni Yunanca ‘kubernáo’ olan sevk ve idare etmekten gelmekte olup, ilk kez Plato tarafından kullanılmıştır.” (Argüden, Y. 2011).

olmasıyla beraber Avrupa Birliği'nin (AB) entegrasyon hızı da arttı. Doğu Bloğu ülkelerini de kapsamak üzere AB'nin büyümesi gündeme alındı. AB üyeliği, bu ülkeler tarafından belirli koşulların sağlanmasına bağlandı. Aday ülkelerde liberal ekonomi, temsili demokrasi ve iyi yönetişimin hâkim kılınması üyelik için belirleyici kriter haline geldi. Ayrıca, 1999 yılında Avrupa Komisyonu'nda yaşanan yolsuzluk skandalı sonrasında iyi yönetişim anlayışı AB'nin kendi yönetim sürecine de dâhil edildi. Dünya Bankası'ndan farklı olarak AB, iyi yönetişimin idari ve mali boyutlarına kıyasla siyasi boyutu ön plana çıkararak demokratik yönetişim kavramını kullanmaya başladı. Hukukun üstünlüğü, demokrasi, çoğulculuk, kapsayıcılık ve katılımcılık ilkeleri ile temel uluslararası hakların yönetişim yaklaşımına dâhil edilmesi gerektiği belirtildi. 2001 yılında AB Komisyonu tarafından yayımlanan "Beyaz Kitap" demokratik yönetişim anlayışının adeta manifestosu niteliğinde bir belgedir. Türkiye'nin 1999 yılında AB adayı olmasıyla beraber gündeme gelen Kopenhag Kriterleri de birçok alanda demokratik yönetişim anlayışını içermektedir.

YÖNETİŞİM KAVRAMI

Klasik devlet yönetimi anlayışı, devleti merkeze alan, yukarıdan aşağıya emir ve komuta zincirine dayalı, yasalar ve prosedürler ile düzenlenen karar alma ve uygulama süreçlerine dayanmaktadır. Değişen dünya koşulları ve vatandaş beklentileri karşısında bu yönetme anlayışının zayıf kalmasıyla **devletlerin rolü, yapısı ve yönetme süreçlerinin niteliği** sorgulanmaya başlandı. Yönetme süreçlerinin tarihsel olarak diğer paydaşlar (özel sektör, sivil toplum vb.) ile yapıldığını ama klasik devlet modelinin bunu göz ardı ettiği tespit edildi. Devletin demokratik ve etkin işleyişinin en başta diğer aktörler ile kurduğu ilişkilere dayandığı

gerçeği vurgulandı. Bu açıdan yönetişim, **yönetmenin niteliği ve süreçlerinin** kalitesini ön plana çıkaran bir kavramdır. Yönetme süreçlerinde sağlanacak şeffaflık, hesap verebilirlik, katılım, kapsayıcılık ve işbirliği gibi ilkelerin yönetimin kalitesi ve kamu politikalarının niteliğini daha olumlu kılacağı iddia edildi. Yönetişim anlayışına göre, kamu politikaları ve müşterek meselelerin yönetiminde kamu kurumlarına ek olarak özel sektör, sivil toplum ve vatandaşların paydaş olarak açık ve aktif olarak görev alması öngörülmektedir. Özellikle temsili demokrasi ve bürokratik işleyişe özgü temel bazı sorunların çözümünde katılım, işbirliği ve güvenin inşa edilmesi gerektiği açıktır.

Yönetişim anlayışı kamu, özel sektör ve sivil toplum aktörlerinin ortak hedefler doğrultusunda, farklı alanlar ve buralara uygun yöntemler ile karar alma, uygulama ve denetleme süreçlerinde işbirliği ve etkileşim içerisinde olmasını öngörmektedir. Katılımcı ve etkin şekilde yönetmenin belirli ilkelere, kurallara ve kurumsal mekanizmalara bağlı olduğu savunulmaktadır. Kamu kurumları açısından yönetişim, politika belirleme ve uygulama süreçlerinde diğer aktörlerin belirli ilkeler ve prosedürler dâhilinde yer alması, kaynakları ve faaliyetleri ile yönetme süreçlerine destek sunması beklenmektedir. İyi yönetişim yaklaşımı ise bunun yasa, prosedür ve siyasi kültür ile sağlanması gerektiğini vurgulamaktadır. Demokratik katılım, hukukun üstünlüğü, hak temelli kamu idaresi gibi ilkelerin, iyi yönetişim kültürünün ve ikliminin ortaya çıkmasına imkân vereceği mantığına dayanmaktadır.

Bir bütün olarak iyi yönetişim, açık süreçlere dayalı, güven ve işbirliği üzerine kurulu yönetmenin habitatını (iklimini) oluşturmayı hedeflemektedir. İyi yönetişimin benimsenmesiyle, farklı toplumsal beklentilerin hızlı ve verimli şekilde karşılanacağı, demokrasi

ve sürdürülebilir kalkınmanın ivme kazanacağı varsayılmaktadır. Nihai olarak, iyi yönetişimin gelişmesiyle küresel düzeyde toplumsal çatışmaların azalacağı, istikrarın sağlanacağı, ekonomik ve sosyal kalkınmanın güçlenerek vatandaşların yaşam kalitesinin artacağı öngörülmektedir.

Bütünsel bir bakış açısıyla değerlendirildiğinde; iyi yönetişim normlara, yasalara, kurumlara, kurallara, ilişki ve işleyişlere yön veren bir paradigma² değişimini işaret etmiştir. Bu paradigma içerisinde farklı sektörlerdeki aktörlerin rollerinde, bu aktörlerin diğer aktörler ile kurdukları ilişkilerde ve misyonlarında değişim beklenmektedir. İyi yönetişimin niteliği, farklı coğrafi ölçeklerde (küresel, ulusal ve yerel) değişen önceliklere göre tanımlanmaktadır. Kavram, coğrafi ölçek ve toplumsal sektöre göre değişiklik gösterse de, temelde belirli ortak anlayış ve normlara dayanmaktadır. Bu anlayış ve normlar devletler özelinde anayasa, yasalar, bürokratik yapı, karar alma ve uygulama gibi süreçlere değişen oranda yansımalıdır.

ULUSLARARASI AÇIDAN YEREL YÖNETİŞİM

Geçen otuz yılda, Dünyada ülkeler arasındaki ilişkilerin yoğunlaşması ve küresel ölçekte ortaya çıkan sorunların (çevre sorunları, göç, salgın hastalıklar vb.) çözümü, yerel yönetişimi uluslararası kuruluşların gündemine taşıdı. Yerelin gücü ve etkisi, artan sınırlar arası ilişkiler ve karşılıklı bağımlılıklar neticesinde daha belirgin bir hal aldı. Her uluslararası veya ulusal hedef ve kararın hayata geçirilmesi nihai olarak yerel uygulamalara dayanmaktadır. İnsan hakları, kalkınma, demokrasi ve benzeri kavramlar gündelik yerel hayat içerisindeki pratikler ile vücut bulmaktadır.

Günümüz dünyasında, gerek ülkelerin kendi sınırları içerisindeki gerekse uluslararası düzeyde mevcut müşterek meseleleri çözmesi ve öngörülen hedeflere ulaşması yerelde iyi yönetişimi güçlendirmeyi zorunlu kılmaktadır. Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, OECD gibi önemli uluslararası kuruluşlar, bu gerçeğin farkında olarak, yerel yönetişimi yaymak ve güçlendirmek için kendilerine ait yaklaşım, hedef ve politikalar belirlemiş durumdadır.

ULUSLARARASI AÇIDAN YEREL YÖNETİŞİM YAKLAŞIMLARI

Küresel yönetişim, demokratikleşme, sürdürülebilir kalkınma gibi süreçlerde yerelin ön plana çıkması ile uluslararası kuruluşlar yerel yönetişim alanında çeşitli yaklaşımlar, hedef ve ölçme-değerlendirme yöntemleri geliştirdi. Her kuruluşun misyonu, öncelikleri, yetki alanı ve etki gücüne bağlı olarak iyi yönetişim yaklaşımları da değişmiştir. Bu nedenle, üzerinde anlaşılmalı bir uluslararası yerel yönetişim yaklaşımından söz etmek mümkün değildir. Buna rağmen iyi yönetişim paradigmasını temsil eden belirli ortak ilkeler olduğunu da ifade etmek gerekir.

Genel olarak, uluslararası kuruluşlar iyi yönetişimi tanımlarken değişen öncelik, ilke ve hedefleri içeren farklı yaklaşımlar ortaya koymuştur. OECD, üyesi olan devletlere ağırlıklı olarak kamu politika yapım süreçleri ve kamu düzenlemelerinin kalitesini geliştirmeyi öncelik olarak almıştır. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) ise daha çok sürdürülebilir kalkınmayı dünya ölçeğinde yaymak ve sağlamak üzere çok aktörlü yerel yönetişim yaklaşımına sahiptir. Avrupa Konseyi (*Council of Europe*) gibi bölgesel bir kuruluş ise demokrasi, insan hakları, hukukun üstünlüğü gibi

2 Paradigma: Belirli özellikleri içeren ortak bir anlayış, kültür ve davranış biçimi.

demokratik özellikler ile sağlam mali yönetim, güçlü kurumsal yapı, etkin ve verimli hizmet sunumu gibi idari ve mali özelliklerden oluşan entegre bir yaklaşımı benimsemiştir. Bu kuruluşların, farklı ülkelerde kendi yaklaşımlarını yaymaları uluslararası anlaşmalar ve hükümetlerin reform süreçleri ile sağlanmaktadır. Buna ilaveten, yerel yönetimlere de doğrudan bu yaklaşımları benimseyip uygulamaları önerilmiş ve bunu sağlayacak uygulamalar yerel yönetimlerde hayata geçirilmiştir.

Her uluslararası kuruluş kendi misyon ve hedeflerine göre yerel yönetim yaklaşımını tanımlamış, güçlendirmek için çeşitli yöntem ve araçları kapsayan stratejiler belirlemiştir. Bu stratejiler doğrultusunda yerel yönetimi ölçmek ve değerlendirmek için de belirli araçlar geliştirilmiştir. Buradaki amaç ise farklı ülkelerde mevcut olan yerel yönetim durumunu düzenli olarak değerlendirmek ve böylece yapılması gereken iyileştirmeleri tayin ederek reform sürecini desteklemek ve öngörülen hedeflere ulaşmaktır.

Uluslararası ölçekte veya farklı ülkelerde birçok yönetim yaklaşımı mevcuttur. Her yaklaşımın kendisine özgü farklı tanımı, öncelikleri, kapsamı ve ölçme yöntemi bulunmaktadır. Aşağıdaki bölümde ilgili ve dikkat çeken bazı örnekleri paylaşmak uluslararası kuruluşların yerel yönetim anlayışlarını kavramak için aydınlatıcı olabilir.

Birleşmiş Milletler HABITAT – Kentsel Yönetişim Endeksi

Bu yaklaşım, 2000 yılında çeşitli BM kurumlarına danışılarak BM HABITAT'ın Küresel Kentsel Yönetişim Kampanyası kapsamında geliştirilmiş ve 2003 yılından itibaren uygulamaya konulmuştur. Kentsel Yönetişim Endeksi (KYE), sürdürülebilir kalkınma hedefine kentlerde ulaşmak için Kentsel İyi Yönetişim ilke ve göstergelerini içermektedir.

KYE; yerel yönetimlerin kendilerini, küresel sürdürülebilir kalkınma hedefleri yönünde ve iyi yönetim açısından değerlendirmeleri için geliştirilmiştir. Yaklaşımın hedefi, kentlerde yerel yönetimlerin diğer kamu, sivil toplum ve paydaşlar ile diyalog kurması ve katılımcı bir anlayış ile kentlerde sürdürülebilir kalkınmayı sağlamaya yönelik çalışmalar yürütmesidir.

Endeks 4 ilke altında, 25 göstergeye göre oluşturulmuştur. Bu ilkeler şunlardır:

- Katılım
- Hesap verebilirlik
- Hakkaniyet
- Etkililik

Katılım ilkesi; belediye meclis yapısı, başkan seçimi, seçmen katılım oranı ve STK sayısı gibi göstergeler üzerinden analiz edilerek ölçülmektedir.

Hesap verebilirlik ilkesi; mali işlemlerin şeffaflığı, merkezi yönetim teftişi, etik komisyon mevcudiyeti gibi çeşitli mekanizma ve süreçler ile ilişkilendirilmiş ve bunları ölçerek değerlendirmeye sunulmuştur.

Hakkaniyet ilkesi; belediye meclisi ve çalışanları arasında kadın temsiliyeti, vatandaşların temel hizmet alanlarındaki haklarını gösteren bildirgeler ve yoksullar için su fiyatlandırması gibi ölçütleri kapsamaktadır.

Etkililik ilkesi; kişi başına düşen belediye bütçesi, vergi tahsilat oranı, performans standartlarının yayınlanması ve vatandaş memnuniyet anketi gibi farklı alanlardaki göstergeler ile ölçülmektedir.

BM HABITAT tarafından, veri toplama sürecinde de katılımcı bir yaklaşım benimsenmiştir. Resmi istatistikler dışında, kentsel aktörlerin paydaş toplantıları dâhilinde girdiler sunması öngörülmüştür. Bu veri toplama yöntemi bilgiye erişimi arttırmak, paydaşlar

arasından sahiplenmeyi ve inisiyatif alma gibi süreçleri beslemek için özellikle seçilmiştir. Her gösterge için elde edilen cevaplar ağırlıklı puanlama yöntemiyle dört ilkeye göre sınıflandırılmıştır.

Söz konusu ilke ve göstergeler, yerel karar alma süreçleri ile katılımcı yönetim mekanizmalarını ölçerek kentsel iyi yönetişim düzeyini değerlendirmek için kullanılmaktadır. Elde edilen sonuçları içeren rapor ise kentsel iyi yönetişimde hangi alanların güçlü veya zayıf olduğunu işaret etmektedir. Bu şekilde ilgili bütün paydaşların sonuçları yorumlaması, değerlendirmesi ve gelecekte yapılacaklar üzerine görüş sunmasına imkân vermektedir.

Genel olarak KYE ile kentlerde sürdürülebilir kalkınma düzeyi, cinsiyet eşitliği, yoksulların içme suyuna erişimi gibi hedefler ile yerel yönetimlerin şeffaflığı, katılımcılığı ve mali yönetimi değerlendirilmektedir. Bu yaklaşım ölçme kolaylığı ve katılımcı olması ile güçlü özellikler barındırmakla beraber göstergelerin sınırlı olması nedeniyle derinliği ve kapsamı açısından zayıf kalmaktadır.

Amerika Birleşik Devletleri Uluslararası Yardım Kuruluşu (USAID) – Yerel Yönetişim Barometresi (YYB)

Uluslararası üçlü bir konsorsiyum (Impact Alliance) tarafından 2005 yılında geliştirilen Barometre, USAID tarafından gelişmekte olan ülkelere yapılan yardımlar için kullanılmaktadır. Barometre, yerel yönetişim durumunu ölçmek, analiz etmek ve değerlendirmek suretiyle yönetişim kapasitesini artırmayı hedeflemektedir. Yaklaşım çeşitli ülkelerde test edildikten sonra 2007 yılında revize edilmiş olup, şu ana kadar birçok ülkede kullanılmıştır.

Barometre yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini nasıl sunduğu ve vatandaşlar ile kurduğu etkileşim niteliğini referans alan bir yaklaşıma sahiptir. Model küresel düzeyde uygulanabilir biçimde tasarlanmıştır. Sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin yerelleştirilmesi ve bu süreçte katkı sağlaması hedeflenmiştir.

Yerel Yönetişim Barometresi 5 ilke ve 22 göstergelyi içeren değerlendirme matrisine sahiptir. İlkeler şunlardır:

- Şeffaflık ve hukukun üstünlüğü
- Katılım ve sivil etkileşim
- Hesap verebilirlik
- Etkililik
- Hakkaniyet

Değerlendirme sürecinde her ilkenin altında belirli göstergeler tanımlanmıştır. **Şeffaflık ve hukukun üstünlüğü**; yasal kurumsal çerçeve, adalete erişim, yolsuzluk vaka sayısı ve bilgiye erişim gibi çeşitli göstergeler ile ölçülmektedir. **Katılım ve sivil etkileşim** ilkesi; kurumsal yapının niteliği, sivil ve vatandaş etkileşim düzeyi ile değerlendirilmektedir. Yerel yönetişimde **hesap verebilirlik** düzeyi; yönetim süreçlerine ait bilgilerin şeffaflığı, kuvvetler ayrılığı, kaynakların kullanımına dair denetim ve tutarlılık gibi göstergeler vasıtasıyla çözümlenmektedir. Bir diğer ilke olan **etkililik** ise; yönetim vizyonu, stratejik plan mevcudiyeti, mali kaynakların iyi kullanılması ve vatandaşların hizmet erişim memnuniyeti gibi çeşitli göstergelere bağlı olarak belirlenmektedir. Son olarak **hakkaniyet** ilkesi; vatandaş haklarının tanınması, temel hizmetlere, kaynaklara ve geçim imkânlarına erişim gibi boyutları içermektedir.

Model kapsamında, niceliksel ve niteliksel veriler farklı kaynaklardan toplanmaktadır. Resmi istatistikler, raporlar, paydaş görüşleri ve mülakat gibi çoklu veri toplama yöntemleri kullanılarak

entegre bilgi edinilmektedir. Alınan cevaplar her ilke için 100 puan üzerinden değerlendirilmektedir. Toplam değer ise nominal³ olarak 9 dereceli bir cetvel ile paylaşılmaktadır. Böylece genel ve detay olarak hangi alanların güçlü veya zayıf olduğu tespit edilebilmektedir.

Model, küresel ölçekte kullanılmak üzere hazırlandığı için yerel bağlam ve önceliklere göre değiştirilmeye uygun olarak tasarlanmıştır. Farklı ülke ve yerel koşullara adaptasyon sürecinde yerel uzman ve paydaşların yer alması öngörülmektedir. Bu modele de demokratik işleyiş, kurumsal kapasite ve sürdürülebilir kalkınma gibi farklı özellikleri içeren ilke ve hedefler dâhil edilmiştir.

Avrupa Konseyi – Avrupa Yönetişim Mükemmelliği Markası

2007 yılında Avrupa Konseyi üye ülkelerinin imzasıyla yayınlanan Valencia Deklarasyonu ile iyi yönetişimin bütün kamu idaresi kademelerinde bir gereklilik olduğu kabul edilmiştir. Özellikle vatandaşlara en yakın olan yerel düzeyin iyi yönetişim açısından öneminin altı çizilmiştir. Deklarasyon kapsamında, **Yerel Düzeyde Yenilikçilik ve İyi Yönetişim Stratejisi** kabul edilerek üye ülkeler tarafından uygulanacağı taahhüdü alınmıştır. Söz konusu strateji dâhilinde yerel iyi yönetişim için 12 ilke tanımlanmıştır. Bu ilkeler ışığında, Avrupa ülkelerinde her vatandaşın iyi yönetişimden faydalanması, bunun için de vatandaş beklentilerini karşılamak üzere kamu hizmet kalitesi ve paydaş katılımının sürekli olarak artırılması hedeflenmiştir.

Yaklaşımın geniş kapsamı ve detayı nedeniyle sadece ilkelere bahsetmek yerinde olacaktır:

- Seçimlerin adil yapılması, temsiliyet ve katılım

- Duyarlılık
- Etkililik ve verimlilik
- Açıklık ve şeffaflık
- Hukukun üstünlüğü
- Etik davranış
- Yetkinlik ve kapasite
- Yenilikçilik ve değişime açık olmak
- Sürdürülebilirlik ve uzun dönemli yönelim
- Sağlam finansal yönetim
- İnsan hakları, kültürel çeşitlilik ve sosyal kaynaşma
- Hesap verebilirlik

Belirlenen ilkeleri uygulamaya geçirmiş belediyelerin, gerekli değerlendirmeler yapıldıktan sonra ve uygun bulunduğu takdirde Avrupa Konseyi tarafından Avrupa Yönetişim Mükemmellik Markası alması öngörülmektedir. 12 ilkenin uygulanması için 42 aktivite ve 97 gösterge, İyi Yönetişim Kıyaslama Matrisi'nde paylaşılmıştır. Bu Matris ile her belediyenin ilgili ilkeyi belirli uygulamalarla hayata geçirmesi ve sonrasında ise kendi düzeylerini değerlendirmeleri istenmektedir. Öz değerlendirme dışında yerel siyasetçiler ve vatandaşlar ile yapılan anketler de dış uzmanlar tarafından değerlendirilerek marka alma başvurusunda belirleyici olmaktadır.

Avrupa Konseyi'nin yaklaşımı diğer yaklaşımlardan ilke, aktivite ve gösterge açısından oldukça kapsamlı ve detaylı bir nitelik taşımaktadır. Demokrasi, kurumsal kapasite, kaynak yönetimi, vatandaş katılımı, sürdürülebilirlik ve yenilikçi gibi birçok alanda hedef ve uygulamaları içermektedir. Bu da iyi yönetişimin kapsamı, derinliği ve hedefleri

açısından esnekliğini işaret etmektedir. Türkiye'nin de kurucu üyesi olduğu Avrupa Konseyi'nin söz konusu yaklaşımı, ülkemizdeki yerel yönetimleri de yakından ilgilendirmektedir.

SONUÇ

30 yıldır uluslararası gündemde olan yönetim kavramı, geçen zaman içerisinde hem hedef, hem nitelik hem de pratik karşılık açısından önemli bir gelişme süreci kaydetmiştir. Burada, değişen dünya koşulları kadar yüz yıllara dayanan demokratik, etkin ve verimli yönetim talebinin rolü yadsınmaz. Yönetişim kavramının geçerliliği, ilgili aktörler tarafından sahiplenilmesi ve kullanılmasıyla değerlendirilmelidir. Zaten, aksi durumda kavramın süreğenlik kazanması ve gelişim göstermesi mümkün olamaz. İlk olarak Dünya Bankası'nın ortaya koyduğu uluslararası yardım odaklı yaklaşımdan Avrupa Konseyi'nin benimsediği geniş kapsamlı demokratik yaklaşıma gelene kadar yönetim olgusu kendisine ait bir değişim ve gelişim

sürecine sahiptir. Yönetmenin her geçen gün artan ve karmaşıklaşan ihtiyaç, talep ve beklentilere cevap verme zorunluluğu, yönetim yaklaşımının uzun süre daha gündemde olacağını işaret etmektedir.

Bu nedenle, Türkiye'de iyi yönetişimin gündelik ve yerel hayat içerisinde vatandaşlar başta olmak üzere tüm kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum sektörü aktörleri için daha da önemli hale geleceğini öngörülmektedir. Artan nüfus, kentleşme ve dijitalleşme ile yerel düzeyde gerek sorunlar gerekse de talepler çoğalacak ve çeşitlenmeye devam edecektir. İçerisinden geçtiğimiz küresel dönüşümler çağında, belediyelerin kendi görev ve sorumluluklarını demokratik, kapsayıcı, etkin ve verimli şekilde yapması için "iyi yönetişim kültürü"nü ve pratiklerini daha fazla anlamaya ve uygulamaya ihtiyacı vardır. Belediyelerin dünyada ve ülkemizde yönetim alanında ortaya çıkan gelişmeleri takip etmesi, ilgili ve faydalı olan örneklerden etkin şekilde öğrenmeleri kendi yönetim süreçlerine olumlu katkılar yapacaktır.

Yararlanılan ve Önerilen Kaynaklar

- Argüden, Y., 2011, Keys to Governance, Palgrave Macmillan.
- Commission of The European Communities, 2001, European Governance: A White Paper
- OECD, 2015, Kamuda İyi Yönetişim
- TESEV, 2008, İyi Yönetişim El Kitabı
- UNDP, 2009, A User's Guide to Measuring Local Governance

BELEDİYELERDE DENETİM VE DENETİME İLİŞKİN MEVZUAT DEĞERLENDİRMESİ

Enver SALİHOĞLU

BELEDİYELERDE DENETİM VE DENETİME İLİŞKİN MEVZUAT DEĞERLENDİRMESİ

Enver SALİHOĞLU

DENETİMİN AMACI VE KAPSAMI

Genel Olarak Denetim

Yönetimin temel unsurlarından biri olan denetim, yerel yönetimler bakımından da vazgeçilmezdir. Denetim bir kuruluşun faaliyetlerinin ve işlemlerinin, hedeflere, bütçelere, kurallara ve standartlara uygun olarak yürütülmesini ya da işlemlerini güvence altına almak üzere incelenmesidir (Yörüker, 1999)¹. Denetim, iç ve dış denetim olmak üzere iki yolla yapılır. Yerel yönetimlerde son yıllarda yapılan düzenlemelerde dış denetimin azaltıldığı görülmektedir.

Yerel yönetimlerin denetimi genel olarak;

- Merkezi yönetimin denetimi,
- Yargı organlarının denetimi,
- İç denetim,
- Kamuoyunun denetimi

biçiminde olmaktadır (Edison-Tıkız, 1993: 78)².

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 123. maddesine göre idare bir bütündür. 127. maddesinde ise “**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.**” ifadelerine yer verilmiştir. Bu kapsamda belediyeler çeşitli yollarla denetlenmektedir.

Belediyenin denetiminin amacı 5393 sayılı Kanun'un 54. maddesinde “**Belediyelerin denetimi; faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek;**

kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.” biçiminde açıklanmıştır.

Aynı Kanun'un 55. maddesinde de denetimin kapsamı düzenlenmiştir. Denetimin, iş ve işlemlerin hukuka uygunluğu, mali ve performans denetimini kapsayacağı ifade edilmiştir. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır.

Son yıllarda değişen anlayışla yerel yönetimler üzerinde denetimin azaltılması hedeflenmiş ise de, ülkemizde arzu edilen nitelikte bir denetim sistemi henüz oluşturulamamıştır (Dinçer-Yılmaz, 2003: 103)³. Denetimin yetersizliğinin sebebi **“Fazla sayıda ama etkisiz denetim, kurallara uygunluğa ve geçmişe dönük denetim, hedeflerden ve performans göstergelerinden yoksun bir denetim, yetersiz kamuoyu denetimidir.”** (Dinçer-Yılmaz, 2003: 103)⁴.

15 yıl öncenin bu tespitler üzerine bazı düzenlemeler yapılmış ise de, önemli bir ilerleme kaydedildiğini söylemek güçtür. 2010 yılında Sayıştay Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle performans denetimi tanımlanmış, ancak bu denetimin yeterli düzeyde yapılmadığı görülmektedir.

İdari Vesayet Denetimi

Vesayet kavramı, bir özel hukuk kavramıdır. Hukuk alanında yetkilerini kullanma yeteneği bulunmayan gerçek kişilerin korunması anlamında kullanılır. Medeni Kanun'da ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir. İdari vesayet ise, idare hukukunda yer alan önemli bir kavramdır. Genel olarak **“Merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin eylem, işlem ve kararı üzerinde onaylama, bozma ve kısmen de yerine geçme”** biçiminde ortaya çıkar. **“Yerinden yönetim kuruluşlarının kendileri dışında başka bir yönetsel kuruluş tarafından yasaların öngördüğü**

sınırlar içinde denetlenmesine ‘vesayet denetimi’ denir.” (Gözübüyük, 1978:201)⁵. Merkezin vesayet yetkisi kural olarak onamak ve onamamak şeklinde kullanılır ve yerine işlem yapmak hiyerarşide olduğu gibi idari vesayette mümkün olmayıp, ancak yasanın öngördüğü çok istisnai bir durum olarak ortaya çıkabilir (Özay, 2004: 166)⁶. Vesayet tekniği olarak maddi anlamda onama, iptal, erteleme, esas, ikame işlem yapma istisnai olarak kullanılır (Atay, 2009: 779)⁷. Vesayet makamının yetkileri genellikle öğretide;

- İşlemlere karşı dava açmak,
- Aynı türde işlemlerin iptali için bir idari kurula başvurmak,
- Yürürlüğe giren işlemin uygulamasını geçici olarak durdurmak,
- İşlemin yürürlüğü hususunda onay vermek,
- Onay reddetmek, bazen değiştirerek onaylamak,
- Yetki organ ve ajanların ihmal veya temerrüdü halinde bunların yerlerine geçerek işlem yapmak

şeklinde belirtilmektedir (Yıldırım, 2002: 20)⁸. İdari vesayet; devletin birliğini, toplumun çıkarlarını, kamu hizmetlerinin uyumunu ve tutarlılığını sağlamak için kurulmuştur (Giritli-Bilgen-Akgüner, 2001: 185, 186)⁹. Gerçekten sınırsız bir özerklik devlet içinde kamu hizmetlerinin görülmesinde birlik ve uyumu bozabilir. Bu birliği sağlamak için, genel ekonomik ve toplumsal kalkınma hedefleri ile yerel çıkar ve gereksinimler arasında uyumsuzluğu önlemek için idari vesayet gereklidir (Keleş, 2000: 354)¹⁰.

Anayasa Mahkemesi, il özel idaresi ile ilgili olarak verdiği iki önemli kararında da; il özel idaresinin idari ve mali özerkliğini vurgulanmış, ancak bu özerkliğin idarenin bütünlüğü içinde ele alınması gerektiğine, dolayısı ile Merkezi Yönetimin denetim yetkisine engel olmayacağı belirtilmiştir.

Yüksek Mahkeme 22.06.1988 tarih ve E.1987/18, K.1988/23 sayılı kararda, 18.01.2007 tarih ve E.2005/32, E.2007/3 sayılı kararında daha esnek bir idari vesayet anlayışı benimsenmiştir. 2007 yılında verilen kararlar, valilerin il özel idareleri üzerindeki idari vesayet yetkilerini yetersiz bularak, vesayeti azalttığı gerekçesi ile 5302 sayılı Kanun'un 15. maddesinin 2. fıkrasını iptal etmiştir. Yine Anayasa Mahkemesi'nin 5393 sayılı Kanun'un 23. maddesinin beşinci fıkrasını iptal ettiği K.2008/27, E. 2010/29 sayılı kararında; Danıştay Altıncı Dairesi'nin "İdarenin bütünlüğü ilkesinin sağlanmasına yönelik olarak, merkezi idarece yerel yönetimler üzerinde Anayasa ile tanınan ve çerçevesi çizilen idari vesayet yetkisinin, 5393 sayılı Yasanın 23. maddesinin beşinci fıkrası ile yalnızca hukuka uygunluk denetimi şeklinde, yargı eliyle gerçekleştirilmesi yolunda getirilen düzenlemeyle idarenin bütünlüğü ilkesinin zayıflatıldığı, bu durumun ise Anayasanın 123. ve 127. maddelerine aykırı olduğu sonucuna varılmaktadır." yolundaki itirazı üzerine "...Açıklanan duruma göre, maddenin beşinci fıkrasında yer alan, 'Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurulabilir.' biçimindeki kuralın, merkezi idarece Anayasa'nın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği bir vesayet yetkisini içermediği sonucuna varılmıştır." (<http://www.anayasa.gov.tr/>) denilerek yeterli etkinlikte idari vesayet sağlanmadığı belirtilmiştir. AYM'nin E.2010/28, K.2010/30 sayılı kararında da 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 14. maddesinin beşinci fıkrası "...Kanunun Büyükşehir belediye meclisi kararlarının kesinleşme ve yürürlüğe girme yönteminin gösterildiği 14. maddesinin iptali istenilen beşinci fıkrasında, merkezi idareye, büyükşehir belediye meclisi kararları aleyhine idari yargı mercilerine başvurma yetkisi verildiği görülmektedir.

Açıklanan duruma göre, maddenin beşinci fıkrasında yer alan, 'Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurulabilir.' biçimindeki kuralın, merkezi idarece Anayasa'nın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği bir vesayet yetkisini içermediği sonucuna varılmıştır.

Bu nedenle, iptali istenilen beşinci fıkranın 'Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine 'idarî yargıya başvurulabilir.' ibaresi Anayasa'nın 123 ve 127. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir." denilerek, aynı gerekçe ile iptal edilmiştir. Görüldüğü gibi Anayasa Mahkemesi daha katı ve sınırsız bir idari vesayet anlayışına yönelmiştir.

58. Hükümet Programı'nda "Yerel yönetimler; merkezi idarenin belirleyeceği ilke ve standartlara, ulusal ve bölgesel planlara uygun olarak mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması konularında kendi kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan, uygulayan ve vatandaşların denetimine açık çağdaş idari birimler olarak yeniden yapılandırılacaktır. Mahalli idareler, insan kaynakları ve mali açıdan güçlendirilecek,

İl Genel Meclisleri katılımı artıracak şekilde yeniden yapılandırılacak ve gerçek anlamda birer yerel meclise dönüştürülecektir." (29.11.2002 R.G)¹¹ denilmiştir.

2003 yılında Başbakanlıkça hazırlanıp yayımlanan "Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim" başlıklı raporda "Yeniden yapılanma, yönetim sisteminin değişimi demektir." ifadeleri yer almış, "Bu kapsamda dinamik ve bilgi temelli bir anlayışın gereği olarak,

- Merkezi yönetimin ağırlığı yerine yerinden yönetim,
- Performansa dayalı statü ve çalışanların yetkilendirilmesi,

- **Esnek ve yatay organizasyon yapıları,**
- **Çakışmaların ve çatışmaların engellenmesi,**
- **Gereksiz hizmetlerin tasfiyesi ve hizmet satın alımı”**

hedeflenmiştir (Dinçer-Yılmaz, 2003: 121)¹². Ancak uygulamada yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisinin, aşağıda ayrıntıları açıklanacağı gibi arttığı görülmüştür.

İdari vesayet denetiminin özelliklerini şöyle sıralamak mümkündür:

- Anayasamıza göre, idari vesayet yetkisi kanunla belirlenir ve sınırları açıkça belirtilir. 127. maddesinde ise **“Merkezi İdare, mahalli idareler üzerinde idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürürlükteki kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde vesayet yetkisine sahiptir.”** ifadeleri yer almaktadır.

Anayasa Mahkemesi, Bakanlar Kurulu’na **“İl özel idarelerinin görevli olduğu mahalli ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırını”** saptama yetkisinin verilmesinin Anayasa’nın 127. maddesi ile bağdaşmayacağına karar vermiştir.

Anayasa’nın 161. maddesinde de Sayıştay’ın mahalli idarelerin hesaplarını denetleyeceği hükme bağlanmıştır. Bu maddede Sayıştay’a tanınan yetki, idari vesayet denetimidir.

- Vesayet yetkisi ilgili yerel yönetimin, kararları, eylem ve işlemleri, organları üzerinde uygulanır.
- Vesayet denetimini yapan makam ile yerel yönetim arasında ast-üst ilişkisi yoktur.
- İdari vesayet bir idari denetim biçimidir. Bu sebeple, ancak kanunla belirlenen idari makamlar tarafından icra edilir

(Coşkun, 1996)¹³. Bu yetki konumuna göre bir makam, organ, kişi veya kurul tarafından kullanılır. İdari görevleri bulunan Danıştay ve Sayıştay tarafından da idari vesayet yetkisi kullanılabilir.

- Türkiye’nin 3723 sayılı Kanun’la kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 8. maddesinin 2. paragrafında da **“Yerel makamların her türlü faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelere uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapıлып yapılmadığını idari denetime tabi tutabilecektir.”** (Salihoğlu, 2009: 339)¹⁴ biçiminde açıklanmıştır.

Anayasa’nın ve Türkiye’nin kabul ettiği Uluslararası Şart’ın bu açık hükümlerine rağmen Merkezi Yönetim Birimlerinin; tüzük, yönetmelik, hatta genelgelerle yerel yönetimlere müdahale ettikleri görülmektedir. Bu düzenlemeler, zaman zaman yargı mercilerince iptal edilmektedir.

- İdari vesayet yetkisi, kanunla yetki tanınan makam tarafından bizzat kullanılmalıdır (Atay, 2009: 172)¹⁵. Örneğin; İçişleri Bakanı kendisine tanınan belediye organlarının görevden uzaklaştırma yetkisini, vali kendisine tanınan belediye personeli hakkında soruşturma izni verme yetkisini devredemez. Yine asta tanınan bu yetki, üstü tarafından kullanılamaz. Bununla birlikte Merkezi Yönetim, bürokrasinin azaltılması ve işlemlerin hızlandırılması için bazı yetkilerini valiliklere devretmektedir.

Norm kadro ilke ve standartlarını belirleme yetkisinin ilgili Kanun’da İçişleri Bakanlığı’na verilmesine rağmen, Bakanlar Kurulu tarafından kullanılması uygun görülmemiştir (Gürsoy-Özcan, 2007)¹⁶. Nitekim, Bakanlar Kurulu

tarafından yapılan düzenlemenin yürütmesi, Danıştayca bu gerekçe ile uygun görülmemiş ve Beşinci Dairenin 08.11.2006 tarih ve E. 2006/3751 sayılı kararı ile durdurulmuştur.

- Yerel yönetimin kararları üzerindeki idari vesayet; onaylama, erteleme, bozma, iptal, geri gönderme, önceden izin alma ve yerine geçme biçiminde uygulanır. Yargı yoluna başvurma da bir idari vesayet biçimi olarak değerlendirilmektedir (Akyılmaz-Sezginer-Kaya, 2009: 215)¹⁷. Anayasa Mahkemesi de bu görüştedir. Yüksek Mahkeme 04.02.2010 tarih ve E.2008/28, K.2010/30 sayılı kararı ile 5393 sayılı Kanun'un 23. maddesinin 5. fıkrasında ve 5216 sayılı Kanun'un 14. maddesinin 5. fıkrasında yer alan **“Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurulabilir.”** hükümlerini **“...merkezi idarece, Anayasa'nın 127. maddesinde çizilen çerçevede içinde kullanılması gereken, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği bir vesayet yetkisini içermediği”** gerekçesiyle iptal etmiştir. Ancak belirtmelidir ki, idari vesayetin istisna olarak kullanılması gereken yerel yönetimlerin “yerine geçme” yolunun il özel idareleri üzerinde fazla kullanılmaktadır. Yine imar konusunda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na tanınan bazı yetkiler bu kapsamdadır. Bu vesayet uygulamalarını örnekleri aşağıda verilmiştir.

BELEDİYELERİN DENETİMİ

Belediyelerin İç Denetimi

Belediyelerin iş ve işlemleri kendi içlerinde belediye meclisince, sıralı amirlerin denetimi ve iç denetim olmak üzere üç yolla olur.

Belediye meclisinin denetimi

Belediye meclisi belediyenin bir organı olmasının yanında, belediyenin idari işlemlerini denetlemekle görevli ve yetkilidir.

- 5393 sayılı Kanun'un 25. maddesi uyarınca, “İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerinde olan belediyelerde, belediye meclisi her Ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap, kayıt ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az, beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur.” denilmiştir. Denetim komisyonu, mecliste bulunan her siyasi parti grubu ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle seçilir. İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü bir görüşünde, bir parti üye vermiyorsa veya seçilen üye istifa etmiş ise resen seçim yapılacağı belirtilmiştir. Bu komisyonlar, gerektiğinde dışarıdan uzmanlardan da yararlanarak görevlerini tamamlandıktan sonra raporlarını meclise sunarlar.

Konusu suç teşkil eden hususlara da meclis başkanlığınca yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulur.

5393 sayılı Kanun'un 26. maddesi uyarınca da belediye meclisi üyelerinin meclise önerge vererek, belediye işleri ile ilgili bilgi isteyebilir. Başkan bu sorulara bizzat veya görevlendireceği kişi aracılığı ile sözlü ya da yazılı cevap verir.

- Aynı maddenin 3. fıkrasına göre üyelerin en az üçte biri genel görüşme açılmasını isteyebilir. Meclisçe kabul edildiği takdirde görüşme açılır.
- Aynı maddenin 7. fıkrasına göre, meclis üye tamsayısının en az üçte biri tarafından belediye başkanı hakkında gensoru verilebilir. Gensoru, üye tamsayısının salt çoğunluğu ile gündeme

alınır ve üç tam gün geçmedikçe görüşülemez. Bu konuda ileride ayrıntılı açıklama yapılacaktır.

- 5393 sayılı Kanun'un 31. maddesine göre meclis toplantı halinde iken üyelerin her biri başkana soru sorabilir. Başkan, üç tam gün geçtikten sonra, kendisi veya görevlendireceği kişiler aracılığıyla, sorulara meclis önünde cevap verir. Cevap, meclis üye tam sayısının 3/4 çoğunluğuyla yeterli görülmezse başkanın düşürülmesi için yargı yoluna başvurulur.
- 5393 sayılı Kanun'un 56. maddesi uyarınca, başkanın meclise sunacağı senelik rapor da bir denetim yolu olup, Mart ayı toplantısında meclise gönderilir. Raporun bir örneği, İçişleri Bakanlığı'na sunulur ve kamuoyuna açıklanır.
- Belediye meclisi üyeleri, bir denetim yolu olarak belediye meclisini toplantıya çağırabilirler.

Sıralı amirlerin denetimi

- Belediye başkanı 5393 sayılı Kanun'un 38. maddesinin (k) fıkrası, belediye birimlerinin iş ve işlemlerini doğrudan denetler.
- Büyükşehir belediye başkanı, 5216 sayılı Kanun'un 18. maddesinin (i) fıkrası uyarınca, belediye birimlerinin iş ve işlemlerini denetlemekle görevlidir. Belediyenin iş ve işlemleri belediye başkanının talimatı üzerine teftiş kurulu müfettişleri aracılığıyla denetlenir. Teftiş kurulu, norm kadro standartlarında başkanlık ya da müdürlük biçiminde örgütlenmiştir.

İç denetim

- İç denetim benzeri uygulamalar daha önce de belediyelerimizde mevcuttu. Bu işi, büyük belediyelerde murakıp unvanlı görevliler yapıyordu. Murakıplar daha çok, saymana ödemededen önce gelen belgelerin ön denetimini yapıyorlardı.

- İç denetim; kurum faaliyetlerinin, uygulayıcıların yaptıkları iş ve işlemlerin uygunluk ve etkinliğinin kurum içinde yer alan ancak belirli bir bağımsızlık düzeyine sahip iç denetçilerce gerçekleştirilmesi ve üst yöneticiye rapor edilmesidir (Arslan, 2014: 52)¹⁸.
- İç denetimin amacı kurumsal yönetimi desteklemek ve güçlendirmek, risk yönetimini ve kontrol sisteminin etkililik ve yeterliliğini değerlendirerek geliştirmektir (Kızıllıboğa, 2013: 37)¹⁹.
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nun 63. maddesinde **“İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.”** şeklinde tanımlanmıştır. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır.
- İç denetçilerin çalışmaları, İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te düzenlenmiştir. Anılan Yönetmelik'in 8. maddesine göre iç denetimin kapsamı açıklanmıştır. **“Kamu idarelerinde yapılacak iç denetim aşağıda belirtilen denetim uygulamalarını kapsar:**
 - a) Uygunluk denetimi: Kamu idarelerinin faaliyet ve işlemlerinin ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuata uygunluğunun incelenmesidir.

b) **Performans denetimi:** Yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve işlemlerin planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarındaki etkililiğin, ekonomikliğin ve verimliliğin değerlendirilmesidir.

c) **Mali denetim:** Gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerle ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunun; mali sistem ve tabloların güvenilirliğinin değerlendirilmesidir.

ç) **Bilgi teknolojisi denetimi:** Denetlenen birimin elektronik bilgi sistemlerinin sürekliliğinin ve güvenilirliğinin değerlendirilmesidir.

d) **Sistem denetimi:** Denetlenen birimin faaliyetlerinin ve iç kontrol sisteminin; organizasyon yapısına katkı sağlayıcı bir yaklaşımla analiz edilmesi, eksikliklerinin tespit edilmesi, kalite ve uygunluğunun araştırılması, kaynakların ve uygulanan yöntemlerin yeterliliğinin ölçülmesi suretiyle değerlendirilmesidir.”

- İç denetçiler, belediyede belirtilen kapsamda yaptıkları denetim sonuçlarını belediye başkanına, büyükşehir belediyesinde büyükşehir belediye başkanına sunarlar. İç denetim standartlarının belirlenmesi ve koordinasyonu ile iç denetçilerin niteliklerinin belirlenmesi, İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından gerçekleştirilir. Bu Kurulun görev, yetki ve çalışma usulleri İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te düzenlenmiştir.
- İç denetimin mali yönetim sistemimize girmesinden bu yana on yıldan fazla zaman geçmesine rağmen hala tam olarak yerleştiğini ve birçok belediyede benimsendiğini söylemek mümkün değildir. Bununla birlikte, büyükşehir

belediyelerinde iç denetiminin gerekliliğine inanılmaktadır (Kızılböğü, 2013: 251)²⁰. Öte yandan belediyelerin norm kadrolarında bulunan teftiş kurulu ya da müdürlüğü ile iç denetim birimi arasında görev ve yetki paylaşımı yeterince açık değildir. Bu iki birimde görev yapan denetçilerle müfettişlerin, yetiştirilme biçimleri ve özlük hakları da farklıdır. Bu durum kaynak israfına yol açmaktadır. Bu iki birim arasında gereken eşgüdümün sağlanması için düzenleme yapılması gerekir. Bu, iyi yönetişimin sağlanması açısından zorunludur.

Belediyelerin Dış Denetimi

Belediyeler üzerinde en etkili denetim biçimi dış denetim olarak ortaya çıkar (Eryılmaz, 2013)²¹. Bu denetim, idari vesayet denetimi ve Sayıştay'ın denetimi biçiminde olur.

Belediyeler üzerinde vesayet denetimi

Yürürlükteki mevzuat, Merkezi Yönetimin belediyenin organları, eylem ve işlemleri üzerinde çok sayıda vesayet yetkisi öngörmektedir. Ancak, 5216 ve 5393 sayılı kanunlar yürürlüğe girmeden önceki mevzuatla karşılaştırıldığında birçok vesayet yetkisinin de kaldırıldığı görülmektedir.

Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve belediyelere görev veren diğer mevzuatla genel olarak belediye ve büyükşehir belediyesine verilen görev ve yetkilerin bir kısmı yukarıda açıklandığı gibi ya doğrudan merkezi idare birimleri tarafından kullanılmakta ya da karar, eylem ve işlemleri merkezi idarenin çeşitli makamları tarafından onaylanmaktadır.

Belediyeler üzerindeki idari vesayet yetkisi ağırlıklı olarak İçişleri Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile vali ve kaymakamlar tarafından kullanılır. 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve

Görevleri Hakkında Kanun'un
15. maddesinde;

“a) ...mahalli idarelerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, inceleme ve soruşturma yapmak,

c) Mahalli idarelerin seçilmiş veya tayin edilmiş organları ve bunların üyeleriyle diğer kamu görevlileri hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak.”

denilerek denetim görev ve yetkisi İçişleri Bakanlığı'na verilmiştir. İçişleri Bakanlığı denetim yetkisini çeşitli birimleri aracılığıyla kullanır. Bakanlık mülkiye müfettişleri ve kontrolörleri belediyelerin iş ve işlemleri ile seçilmiş ve atanmış personeli hakkında; inceleme, ön inceleme, disiplin soruşturması, araştırma, denetleme, değerlendirme yapma yetkisine sahiptir.

Bakanlıkların ve bazı Merkezi Yönetim kuruluşlarının teşkilat yapısını düzenleyen kanun ya da kanun hükmünde kararnamelede, genel olarak bu kuruluşlara yerel yönetimlerle -dolayısıyla belediyelerle- koordinasyon yetkisi verilmiştir. Bunun yanında aşağıda sayılan mevzuatla;

- Bakanlar Kurulu
- Başbakan
- Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan
- Maliye Bakanlığı
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
- Kültür ve Turizm Bakanlığı
- Ekonomi Bakanlığı
- Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı
- Kalkınma Bakanlığı

- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
- Devlet Denetleme Kurulu
- Yüksek Planlama Kurulu
- Gümrük ve Ticaret Bakanlığı
- Kamu İhale Kurulu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve koruma bölge kurulları ve çeşitli düzenleyici kurullar
- Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
- Sayıştay ve Danıştay

belediyeler üzerinde idari vesayet yetkisi kullanmaktadır. Yapılacak il genel seçimlerden sonra Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin oluşturulması ile Başbakanlığın kaldırılacağı ve bu birimlerin yeniden yapılanacağı dikkate alınmalıdır.

5393 sayılı Kanun ile getirilen idari vesayet yetkileri

5393 Sayılı Kanun'un;

- 4. maddesinde belediyenin kuruluşunda valinin ve İçişleri Bakanlığı'nın,
- 6. maddesinde sınırların kesinleşmesinde valiliğin,
- 7. maddesinde sınır uyuşmazlıklarında valinin,
- 9. maddesine göre mahalle kurulması, kaldırılmasında, bölünmesi, birleştirilmesi, adlarının değiştirilmesinde vali ve kaymakamın,
- 10. maddesine göre belde adının değiştirilmesinde valinin ve İçişleri Bakanlığı'nın,
- 11. maddesine göre tüzel kişiliğin kaldırılmasında İçişleri Bakanlığı'nın,
- 12. maddesinde, belediyenin, ihbar ve kıdem tazminatlarının ödenmesinde kullanmak üzere borçlanmasında İçişleri Bakanlığı'nın, tüzel kişiliği sona erecek belediyenin taşınmazlarının satılması ve

tüzel kişiliğin sona ereceği tarihi aşan borçlanmasında İçişleri Bakanlığı'nın,

- 19. maddesine göre belediye meclisinin çalışma usulünün belirlenmesi konusunda İçişleri Bakanlığı'nın,
- 23. maddesine göre meclis kararlarının kesinleşmesinde vali ve kaymakamların (Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar kesinleşmez. Mülki amirlerin bu kararlara karşı idari yargıya başvurma haklarını düzenleyen hüküm Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.),
- 26. maddesinde belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporunun, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğu ile yeterli görülmemesinin ardından valinin gerekçeli görüşü üzerine, konunun karara bağlanmak üzere Danıştay'a gönderilmesinde kaymakam ve valinin,
- 29. maddesi uyarınca meclis üyelerinin seçilme yeterliliğini kaybetmesi ile ilgili Danıştay'a bildirimde bulunma konusunda valinin,
- 30. maddesine göre meclisin feshine ilişkin bildirimde bulunma konusunda İçişleri Bakanlığı'nın,
- 44. maddesine göre, mazeretsiz ve kesintisiz devamsızlığın tespiti veya seçilme yeterliliğini kaybetmesi ile ilgili Danıştay'a bildirimde bulunma konusunda İçişleri Bakanlığı'nın,
- 45. maddesine göre, belediye başkanlığının boşalması üzerine, meclisin toplanmasını sağlama konusunda, başkan veya başkan vekili seçilinceye kadar belediye meclisi, birinci ve ikinci başkan vekilinin bulunmaması halinde belediye başkanlığını yürütmek üzere bir kamu görevlisini görevlendirme konusunda valinin yetkisi bulunur.

5393 sayılı Kanun'un 45. maddesine 674 sayılı K.H.K. ile eklenen fıkrada “**Ancak, belediye başkanı veya başkan**

vekili ya da meclis üyesinin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi hallerinde 46'ncı maddedeki makamlarca belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesi görevlendirilir. Görevlendirilecek kişinin seçilme yeterliliğine sahip olması şarttır. Görevden uzaklaştırılan veya tutuklanan belediye meclisi üyesinin istifa etmesi halinde de bu fıkra hükümleri uygulanır. Bu fıkra gereğince belediye başkanı veya başkan vekili görevlendirilen belediyelerde bütçe ve muhasebe iş ve işlemleri valilik onayı ile defterdarlığa veya mal müdürlüğüne gördürülebilir. Bu belediyelerde belediye meclisi, başkanın çağrısı olmadıkça toplanamaz. Meclisin, encümenin ve komisyonların görev ve yetkileri 31'inci maddede belirtilen encümen üyeleri tarafından yürütülür.” denildiğinden, terör sebebiyle görevinden sebeplerle uzaklaştırılması halinde, büyükşehir ve il belediyeleri için İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır (Keleş-Mengi, 2017)²². Bu durumda belediye meclisinin başkanın ya da başkan vekilinin çağrısı olmadan toplanamayacağı ve meclis görevini Kanun'un 31. maddesine göre oluşturulan belediye encümeninin memur üyelerini göreceği anlaşılmaktadır.

- 46. maddesi uyarınca belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması halinde başkan veya başkan vekili seçiminin yapılamaması üzerine, seçim yapılmaya kadar başkan görevlendirilmesinde büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı'nın, diğer belediyelerde valinin,
- 47. maddesine göre, görevle ilgili bir suç nedeniyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organlarının görevden uzaklaştırılması konusunda İçişleri Bakanı'nın,

- 49. maddesine göre, belediye norm kadro standartlarının belirlenmesinde İçişleri Bakanlığı'nın (14.11.2017 tarihinde yayımlanan Mahalli İdarelere İlk Defa Atanacaklara Dair Sınav ve Atama Yönetmeliği'nin 5. maddesine göre, atama yapılacak kadro unvan ve sayıları için İçişleri Bakanlığı'ndan izin alınır. İzin verilmeyen kadrolar için duyuru ve sınav yapılamaz.),
- 51. maddesine göre Belediye Zabıta Teşkilatının Çalışma Usul ve Esaslarını Gösterir Yönetmelik hazırlanması konusunda İçişleri Bakanlığı'nın (Belediye Zabıta Yönetmeliği'ne 14.11.2017 tarihinde yapılan bir ekle zabıta personelinin atanmasına ilişkin sınavın açılması ve atanacakların sayısı İçişleri Bakanlığı'nın iznine bağlanmıştır.),
- 52. maddesine göre belediye itfaiye teşkilatının çalışma usul ve esaslarını yönetmelikle belirleme konusunda İçişleri Bakanlığı'nın (İtfaiye Yönetmeliği'ne 14.11.2017 tarihinde yapılan bir ekle, itfaiye personeli sınavı açılması ve atanacak personel sayısı İçişleri Bakanlığı'nın iznine bağlanmıştır.),
- 55. maddesine göre, belediyenin hesap ve işlemlerini 5018 sayılı Kanun'a göre denetlemek konusunda Sayıştay'ın, idari işlemlerin hukuka uygunluğu ve idarenin bütünlüğü açısından denetleme konusunda İçişleri Bakanlığı'nın,
- 56. maddesine göre faaliyet raporunun gönderilmesi konusunda İçişleri Bakanlığı'nın,
- 57. maddesine göre, belediye hizmetlerinin ciddi biçimde aksatılması ve bu durumun halkın huzur, sağlık ve esenliğini hayati derecede olumsuz şekilde etkilediğinin sulh hakimince tespiti halinde uyarıya rağmen düzeltme olmaması üzerine belediye hizmetlerinin yürütülmesi konusunda vali ve İçişleri Bakanlığı'nın,
- 62. maddesine göre bütçe tasarısının konsolide edilmek üzere gönderilmesinde İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı'nın,
- 65. maddesine göre, bütçe ve muhasebe sistemine ilişkin yönetmelik çıkarma konusunda Maliye Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı'nın,
- 68. maddesine göre, borçlanma konusunda İçişleri Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Kalkınma Bakanlığı'nın,
- 69. maddesine göre, arsa ve konut üretimi konusunda yönetmelik çıkarmada İçişleri Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın,
- 71. maddesine göre işletme kurma konusunda İçişleri Bakanlığı'nın,
- 72. maddesine göre, borç ve alacakların takas ve mahsubu konusunda İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı'nın,
- 74. maddesine göre, uluslararası teşekkül ve organizasyonlara üye olma ve bunlarla ortak faaliyet konusunda İçişleri Bakanlığı'nın,
- Değişik 75. maddesine göre, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulu'nca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar, meslek odaları dışında kalan dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması,
- 76. maddesine göre, kent konseyinin kurulmasına ilişkin yönetmelik hazırlanmasında İçişleri Bakanlığı'nın,
- 77. maddesine göre, belediye hizmetlerine gönüllü katılımın sağlanmasına ilişkin yönetmelik hazırlanmasında İçişleri Bakanlığı'nın,
- 79. maddesine göre, dolgu alanları ile ilgili konularda Maliye Bakanlığı'nın,
- 81. maddesine göre, ad verme tanıtıcı

amblem ve flama konusunda vali ve kaymakamın,

- 83. maddesine göre, parasal miktarların artırılması konusunda Maliye Bakanlığı'nın, düzenleme veya onaylama yoluyla,
- Belediye Kanunu'na 7099 sayılı Kanun'la ek 3. maddeye göre **“Belediyeler, mevzuatla kendilerine verilen görev ve hizmetlerin yürütülmesi ve vatandaşlar tarafından yapılan başvuruların sonuçlandırılması amacıyla her türlü idari iş ve işlemin yürütüldüğü e-Belediye bilgi sistemini kullanır.**

e-Belediye bilgi sistemini kurmaya, işletmeye, veri saklama, veri iletimi ve veri paylaşımı ile ilgili politikaları tespit etmeye, çalışma usul ve esaslarını belirlemeye ve bu sistem ile ilgili merkezî bir hizmet standardizasyonu oluşturmaya İçişleri Bakanlığı yetkilidir.” denilmek suretiyle

Merkezi Yönetimin belediyeler üzerinde idari vesayet yetkisi sağlanmıştır.

5216 sayılı Kanun ile getirilen vesayet yetkileri

Büyükşehir belediyeleri bakımından 5393 sayılı Kanun'un 27. maddesi uyarınca bu Kanun uygulanacaktır. Dolayısıyla yukarıda sayılan idari vesayet yetkileri geçerlidir. 5216 sayılı Kanun'da da başka vesayet yetkileri yer almaktadır.

Bu kapsamda 5216 sayılı Kanun'un:

- 7. maddesine göre, 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu uyarınca, organize sanayi bölgelerinde Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na verilen yetkilerle ilgili büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkisi dışındadır.
- 8. maddesi ile, altyapı ile ilgili yönetmelik çıkarma konusunda İçişleri Bakanlığı'na, Maliye Bakanlığı'na ve Kalkınma Bakanlığı'na verilmiştir.

- 9. maddesi ile ulaşım koordinasyon merkezlerinin çalışma yönetmeliğinin çıkarılmasında yetki, İçişleri Bakanlığı'na verilmiştir.
- 14. maddesine göre, büyükşehir belediye meclisinin kararları yedi gün içinde mülki idare amirlerine gönderilmesi gerekir. Mülki amire gönderilmeyen kararlar uygulanmaz.
- 22. maddesine göre büyükşehir belediyesi genel sekreteri, büyükşehir belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanır.

5018 sayılı Kanun ile getirilen vesayet yetkileri

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda da başta parasal sınırlar ve mali işlemlere ilişkin usuller olmak üzere Maliye Bakanlığı'na ait birçok vesayet yetkisi yer almaktadır.

Bu Kanun'un 77. maddesine göre, belediyenin mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda ilgili belediye başkanının isteği veya İçişleri Bakanı'nın talebi üzerine başbakanın onayı ile İçişleri Bakanı yetkili denetim elemanlarına mali karar ve işlemleri mevzuat uygunluk yönünden teftiş ettirir.

Belediyelerin imar işleri ile ilgili idari vesayet yetkileri

Belediyelerin en çok şikâyet edilen işlemlerinin imar konusunda olduğu bilinmekle birlikte yeterli ve etkin bir denetimin yapıldığı söylenemez. Bunun yerine belediyeler ve büyükşehir belediyeleri üzerinde imarla ilgili konular birçok idari vesayet öngörülmüştür. Bunlar genel olarak 3194 sayılı İmar Kanunu'nda yer almakla birlikte imarla ilgili düzenleme yapan farklı kanunlarda da çeşitli idari vesayet yetkileri yer almaktadır. Son düzenlemelerle aşağıda açıklanacağı gibi

imar konusunda belediyeler ve il özel idareleri üzerinde idari vesayet yetkileri artmıştır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na verilen imarla ilgili yetkiler, onaylama, denetleme ve yerine geçme konularında vesayet yetkileri verilmiştir.

- 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9. maddesi uyarınca, "**Bakanlık gerekli görülen hallerde, kamu yapıları ve enerji tesisleriyle ilgili alt yapı, üst yapı ve iletim hatlarına ilişkin imar planı ve değişikliklerinin, umumi hayata müessir afetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Kanunu'nun uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının veya içerisinde veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve resen onaylamaya yetkilidir.**" Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na belediyeler üzerinde geniş bir idari vesayet yetkisi tanınmaktadır.
- 3194 sayılı Kanun'un 45. maddesi uyarınca, mücavir alanların belirlenmesi il idare kurulu ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın onayı gerekmektedir.
- 3194 sayılı Kanun'un ek 2. maddesine göre "**İl, ilçe ve kasabalarda mülkî idare amirinin izni alınmak ve imar mevzuatına uygun olmak şartıyla ibadethane yapılabilir.**" hükmü uyarınca vali veya kaymakamın idari vesayet yetkisi bulunmaktadır.
- 3194 sayılı Kanun'un ek 5. maddesinde "**3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ve bu Kanuna göre çıkarılacak yönetmeliklerden imar uygulamalarına ilişkin olanlar, bu Kanun ile bu Kanun uyarınca yürürlüğe konulan yönetmelikler ve beldenin şartları da gözetilerek, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından onaylandıktan sonra Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girer.**" ifadeleri yer almıştır. Böylece, yeni bir vesayet yetkisi getirilmiştir.
- 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 648 ve 653 sayılı K.H.K ile değişik 2. maddesine göre bazı yatırımlara ilişkin her ölçekteki planların yetkili idare tarafından üç ay içinde onaylanmaması durumunda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yapılır, yaptırılır ve onaylanır. Bunlarla ilgili yapı ruhsatı, yapı kullanma izni ve iş yeri açma ruhsatı Bakanlıkça verilir. Bu yetki, bir genelge ile valiliklere devredilmiştir.
- 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 7. maddesinin 3. fıkrasına göre çevre düzeni planı büyükşehir sınırları içinde büyükşehir belediyeleri, diğer yerlerde ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yapılır veya yaptırılır ve onaylanır.
- 644 sayılı K.H.K'nın 7. maddesinde "**k) Bakanlar Kurulunca yetkilendirilen alanlar ile merkezi idarenin yetkisi içindeki kamu yatırımları, mülkiyeti kamuya ait arsa ve araziler üzerinde yapılacak her türlü yapı, milli güvenliğe dair tesisler, askeri yasak bölgeler, 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun hükümleri çerçevesinde yapılacak binalar, genel sığınak alanları, özel güvenlik bölgeleri, enerji ve telekomünikasyon tesisleri ile ilgili altyapı, üstyapı ve iletim hatları, yanıcı, parlayıcı ve patlayıcı madde üretim tesisleri ve depoları, akaryakıt ve sıvılaştırılmış petrol gazı**

istasyonları gibi alanlar ile ilgili her tür ve ölçekteki planların yapılmasına ilişkin esasları belirlemek, bunlara ilişkin her tür ve ölçekteki harita, etüt, plan ve parselasyon planlarını gerektiğinde yapmak, yaptırmak ve resen onaylamak.” yetkisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na verilmiştir.

- 775 sayılı Kanun’la Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na çeşitli yetkiler verilmiştir.
- 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu’nun 21. maddesine göre, İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin Boğaziçi alanı ilgili çıkaracağı yönetmelikler Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın onayı ile yürürlüğe girer.
Aynı Kanun’un 4. maddesine Boğaziçi alanında yerleşme ve yapılaşmanın planlanması, koordinasyonu ve denetlenmesinde Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu yetkilidir. (Halen yürürlükte olmasına rağmen Kanun’un bu hükümlerinin uygulanmadığı, Kurulun toplanmadığı anlaşılmıştır.)
- 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu’na ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu’na göre turizm merkezleri, koruma alanları, sit alanları ile ilgili düzenlemelerde Kültür ve Turizm Bakanlığı’nın yetkisi bulunmaktadır.
- 3621 sayılı Kıyı Kanunu’nun 7. maddesi uyarınca deniz doldurma ve dolgu alanlarının planlanması, Maliye Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın onayı ile olur.
- 4562 Sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu, 4937 sayılı Endüstri Bölgeleri Kanunu, 4691 sayılı Teknoloji Bölgeleri Kanunu ile bölge idarelerine ve Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı’nın düzenleme yetkisi verilmiştir.
- 4562 sayılı Kanun’un ek 26/A maddesine göre tarıma dayalı organize sanayi bölgeleri için yetkiler Gıda, Tarım ve

Hayvancılık Bakanlığı’na aittir.

- 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu ile Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ve toprak koruma kurullarına yetki verilmiştir.
- 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu ile Özelleştirme İdaresine, 388 sayılı K.H.K.’nin 2. maddesi ile Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresinin Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Güneydoğu Anadolu Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı’na (GAP), 2985 sayılı Kanunla Toplu Konut İdaresi Başkanlığı’na çeşitli yetkiler tanınmıştır.
- Kentsel dönüşüm ve konusu ile ilgili olarak 6306 sayılı Kanun ve farklı kanunlarla Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı’na yetkiler verilmiştir.
- 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü’nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un 17. maddesinin 4. fıkrasında “**Belediye ve mücavir alan sınırları dışında, erişme kontrolü uygulanan karayolu çevresinde, ilgili idare tarafından imar düzenlemesi yapılmadan önce, Genel Müdürlüğün olumlu görüşü alınır. Olumlu görüş alınmadan imar planı kesinleştirilemez.**” denilmek suretiyle il özel idaresinin imar yetkisi sınırlandırılmıştır.
- 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü’nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un 18. maddesinin 2. fıkrasında “**Erişme kontrolü uygulanan karayolu sınırları içinde Genel Müdürlüğün izniyle kurulacak tesisler ve eklentileri mimarî, statik, tesisat ve her türlü fennî mesuliyeti Genel Müdürlükte olmak kaydıyla 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu’nda öngörülen yapı ruhsatıyesine tâbi değildir. Bu tesislerin plan ve projesi ile mülkiyet bilgileri inşaat başlamadan**

önce ilgili idarelere bildirilir. Bu tesisler erişme kontrolü uygulanan karayolunun müstemilatından sayılır. Bu tesislerin işletilmesi ile ilgili resmi makamlarca verilecek izin, ruhsat ve lisanslar bakımından, ilgili tesislerin kesinleşmiş karayolu güzergâh planlarına işlenmesi yeterli olup, ayrıca imar planına işlenme şartı aranmaz.” hükmü yer almaktadır. Bu alanlarda, il özel idaresine sadece bilgi verilmesi yeterlidir.

- 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 19. maddesinin; 1. fıkrasına göre; “...Belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan yerlerde ise karayolu güzergâh planları, il özel idareleri veya ilgili kurum ve kuruluşlarla koordine edilmek suretiyle Genel Müdürlükçe doğrudan tayin ve tespit edilir ve uygulaması bu çerçevede yapılır. Bu fıkra hükümlerine göre son halini alan yol güzergâh planları Bakan onayı ile yürürlüğe girer.” Aynı maddenin 3. fıkrasında ise “İlgili kurum veya kuruluşlar mevcut imar planlarını kesinleşen karayolu güzergâh planlarına uygun olarak en fazla altmış gün içinde revize eder. İmar mevzuatının gerektirdiği diğer işlemler ilgili kurum ve kuruluş tarafından yürütülür. Revize edilen imar planına yapılan ve karayolu güzergâhında değişiklik gerektiren itirazlar Genel Müdürlükçe karara bağlanır.” denilmektedir.

Aynı maddenin 6. fıkrasında “**Bu madde hükümleri çerçevesinde kesinleşen karayolu güzergâh planları kapsamında karayollarının yer aldığı alanlara ilişkin olarak, belediyeler veya il özel idarelerince, ilk kez yapılan imar planı düzenlemelerinde, otoyollar hariç olmak üzere, kesinleşmiş güzergâh planlarındaki karayolları, 3194 sayılı Kanunun 18 inci maddesi hükümleri dâhilinde oluşturulacak düzenleme ortaklık payları hesabına dâhil edilir.**

İlgili belediyeler veya il özel idareleri, söz konusu işlemleri Genel Müdürlük ile koordineli olarak ve ivedilikle sonuçlandırır.” ifadesi yer almaktadır. Bu Kanun hükümleri doğrultusunda il özel idaresi imar planlarında gerekli düzenlemeyi yapmak zorundadır.

- 655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 15. maddesinde Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü'nün görevleri arasında

“ ...

c) Kamu kurum ve kuruluşları, belediyeler, il özel idareleri, gerçek ve tüzel kişilerce yaptırılacak

(a) bendinde yazılı ulaştırma altyapılarının proje ve şartnamelerini incelemek veya incelettirmek ve onaylamak.

ç) Kamu kurum ve kuruluşları, belediyeler, il özel idarelerinin metro ve şehir içi raylı ulaşım sistemi kurma taleplerini değerlendirmek ve uygun olanlarını Bakanlar Kurulu'nun iznine sunmak.

d) Kamu kurum ve kuruluşları, belediyeler ve il özel idareleri tarafından yaptırılacak metro ve şehir içi raylı ulaşım sistemlerinin proje ve şartnamelerini incelemek veya incelettirmek ve onaylamak.”

sayılmıştır. Bu durumda belediye bu kapsamda yapacağı projeleri anılan Bakanlığa onaylatmak zorundadır.

- 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 30. maddesine 6735 sayılı Kanun'la eklenen fıkra uyarınca “**İçişleri Bakanlığı'nın güvenlik gerekçesiyle ihtiyaç duyduğu, kamu kurum ve kuruluşları, belediyeler ve il özel idareleri dâhil mahalli idareler ve diğer kamu tüzel kişilerine ait taşınmazlar, kaynak veya irtifak hakları, Bakanlar**

Kurulu kararıyla resen Hazine adına tescil ve İçişleri Bakanlığı'na tahsis edilir... Bu taşınmazlara ilişkin olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nca resen yapılır veya yaptırılır.” hükmü getirilmiştir. Bu fıkra ile belediyenin imar yetkileri sınırlandırılmıştır.

- 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ile Toplu Konut İdaresi (TOKİ)'ne imar düzenlemesi ile ilgili yetkiler tanınmıştır.
- 4708 sayılı Yapı Denetim Hakkında Kanun'a ilişkin işler Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nca uygulanır.

Diğer kanunlarla ve K.H.K.'lar ile getirilen idari vesayet yetkileri

- 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 377. maddesinin 4. fıkrasına göre belediye vergi daireleri Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı'nca belirlenen tutarları aşan davalarda valinin muvafakatini almadan vergi mahkemelerinin kararları aleyhine Danıştay'da temyiz davası açamazlar.
- 1053 sayılı Belediye Teşkilatı Olan Yerlerin İçme Kullanma ve Enerji Suyu Temini Hakkında Kanun'un 10. maddesine göre kamu yatırım programında yer almak kaydıyla belediye teşkilatı olan yerlerin içme, kullanma ve enerji suyunun temini hizmetleri Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü tarafından yapılır.
- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 96. maddesine göre belediye vergi ve harçlarını alt ve üst sınırlar içinde belirlemeye, mükerrer 79. maddesine göre altyapı kazı izni harcını yarıya kadar indirmeye Bakanlar Kurulu yetkilidir. Aynı Kanun'un 104. maddesine göre mücavir alanlara götürülecek hizmetlerin belirlenmesinde İçişleri Bakanlığı yetkilidir.
- 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un (Bu Kanun, diğer 29 büyükşehir belediyesinde de uygulanmaktadır.) 7. maddesi şöyledir: **“Yönetim Kurulunun diğer üç üyesi İstanbul Büyük Şehir Belediye Başkanı'nın teklifi ve İçişleri Bakanı'nın onayı ile atanır.”** Bu durumda büyükşehir belediyelerinin bağlı kuruluşu olan su ve kanalizasyon idarelerinin yönetim kurulu üyelerini atama yetkisi İçişleri Bakanı'na aittir.
- 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 12. maddesine göre, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çevre denetleme yetkisi yeterli teşkilatı kurmuş belediyelere verilebilir.
- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 45. maddesine göre, açık teklif usulü ile yapılacak işlerin üst sınırı her yıl Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile belirlenir. Aynı Kanun'un 83 ve 84. maddelerine göre, belediyelerin ihaleden yasaklama kararı ilgili Bakanlık olan İçişleri Bakanlığı tarafından verilir.
- 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 6. maddesine göre; kamu yararı kararlarını ilçelerde kaymakam, illerde vali onaylar.
- 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu ile terör mağdurları ya da yakınlarını işçi veya memur olarak alınması konusunda İçişleri Bakanlığı'nın vesayet yetkisi bulunmaktadır.
- 3516 sayılı Ölçüler ve Ayar Kanunu'nun 20. maddesinde **“Bakanlık Ölçüler ve Ayar Teşkilatı memurları, belediye ölçüler ve ayar memurlarının ölçü ve ölçü aletlerine ait bilumum işlerini bu Kanunun uygulanması bakımından kontrol etmeye yetkilidir.”** 22. maddesinde de **“Bakanlık, belediyelerin ölçüler ve ayar memurluğu kadrolarındaki noksanlığı, İçişleri Bakanlığı'nın aracılığı ile mahalli Belediyelerce yeni kadro temin**

edilmesini ve kadrolara atamalar yapılmasını sağlar.

Bakanlık, belediye ölçüler ve ayar memurluğu kadrolarının her ne suretle olursa olsun boşalması halinde görevin aksamamasını teminen ayar memurluğu vazifelerini bölge teşkilatlarında görevli ölçüler ve ayar kontrolör veya fen memurlarına veya diğer bir belediyenin ölçüler ve ayar memuruna memuriyet unvan ve irtibatları baki kalmak şartıyla geçici olarak gördürebilir.” ifadeleri ile Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na idari vesayet yetkisi tanınmıştır.

- 4046 sayılı Kanun'un 26. maddesi uyarınca belediyenin şirket kurması, 3996 sayılı Kanun'a göre yap-işlet-devret yönteminin uygulanması Bakanlar Kurulu'nun izniyle olur. Kurulmuş şirketlerin devir alınması konusunda da aynı usul geçerlidir. Ancak belediye şirketlerinin sermaye artırımı için Bakanlar Kurulu kararına gerek olmadığı Danıştay kararlarında ifade edilmiştir. İçişleri Bakanlığı'nın 21.04.2008 tarih ve 2008/31 sayılı genelgesinde kurulmuş şirketlerin hibe yoluyla devir alınmasının izne tabi olduğu ifadesine yer almış ise de, genelgenin bu bölümü Danıştay Sekizinci Dairesi'nin 05.03.2010 tarihli ve E.2008/4976, K.2010/1108 sayılı kararı ile iptal edildiğinden belediyelerin kurulmuş şirketleri bağış yoluyla alması mümkündür. İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği'nin 24.05.2010 tarihli ve B.05.0.HUK.0.00.00.02.-045.02.01/7897 sayılı görüşü de bu yöndedir (Can, 2013: 123)²³.
- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 53 ve 67. maddelerine göre, ihale ile ilgili şikâyetleri incelemek ve standartları belirlemek Kamu İhale Kurulu'nun yetkisindedir. Aynı Kanun'un 58. maddesine göre, belediyelerin ihaleden yasaklama kararını İçişleri Bakanlığı verir. 67. maddesine göre, eşik değerleri

ve parasal limitler her yıl 1 Şubat tarihinden geçerli olmak üzere Kurum tarafından, olağanüstü durumlara yılın diğer aylarında Kurumun teklifi üzerine Bakanlar Kurulu'nca belirlenir.

- 4734 sayılı Kanun'un çeşitli maddelerinde Maliye Bakanlığı'na tanınmış bazı düzenleme yetkileri bulunmaktadır.
- 5355 sayılı Kanun'un 4. maddesine göre, **“Birlik, birlik tüzüğüne kesinleşmesinden sonra Bakanlar Kurulu'nun izni ile kurulur ve tüzel kişilik kazanır.**

Su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Bakanlar Kurulu, ilgili mahallî idarelerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebilir. Bu fıkrada belirtilen birliklerden ayrılma da Bakanlar Kurulu'nun iznine bağlıdır.”

- 178 sayılı Maliye Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Maliye Bakanlığı'na genel düzenlemelerle ilgili yetkiler tanınmıştır.

Aynı Kararname'nin 10. maddesinin (1/s) fıkrası, 11. maddesinin (1/m) fıkrası, 13. maddesinin (1/p) fıkrası, 25. maddesinin (1/g) fıkrası ve 43. maddesinin 1. fıkrası uyarınca belediyede kendi görev alanı ile ilgili konularda maliye uzmanları aracılığı ile denetim yapar. Bu denetimler Maliye Bakanlığı'nın görev alanları ile sınırlı olup sadece maliye uzmanları tarafından yapılabilir. Defterdarlıklarda görevli uzmanların bu tür denetim yapma yetkisi yoktur.

- 2489 sayılı Kefalet Kanunu'nun 13. maddesinde **“Bu kanunun dışında kalan Devlet teşekkülleri (Hususi idareler ve belediyeler dahil) için lüzumuna göre bu kanunda yazılı esaslar dairesinde bir veya birkaç kefalet sandığı tesis etmeğe ve bunlar için nizamnameler**

yapmağa Hükümet mezundur.” ifadesi yer almış, bu hükme göre Bakanlar Kurulu'nca 1935 Yılında Hususi İdareler ve Belediyeler Kefalet Sandığı Nizamnamesi (Tüzüğü) yayımlanmıştır. Tüzük'te sandığın İçişleri Bakanlığı'na bağlı olduğu belirtilmektedir. Tüzük yerel yönetimlerdeki kefalete bağlı personelin aylılarından yapılacak kesintileri ve bunların değerlendirilmesini düzenlemektedir.

- Danıştay'ın ve Sayıştay'ın idari görevleri kapsamında bazı konularda belediyeler üzerinde idari vesayet yetkisi bulunmaktadır.

Sayıştay'ın yaptığı denetim

- Anayasa'nın 161. maddesinde mahalli idarelerin Sayıştay'ın denetimine tabi olduğu belirtilmiş, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 55. maddesinde; belediyelerde iç ve dış denetimin yapılacağı, iç ve dış denetimin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yürütüleceği açıklanmıştır. 5018 sayılı Kanun'un 41. maddesine göre ise, dış denetimin Sayıştay tarafından yürütüleceği hükme bağlanmıştır.
- 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun Sayıştay 4. maddesine göre Türkiye Büyük Millet Meclisi adına mali yönden belediyeleri denetlemekle görevli ve yetkilidir. 6085 sayılı Kanun'un 6495 sayılı Kanun'la değişik 4. maddesinin 1. fıkrasında Sayıştay'ın **“Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, sermayesindeki kamu payı doğrudan veya dolaylı olarak %50'den fazla olan özel kanunlar ile kurulmuş anonim ortaklıkları, diğer kamu idarelerini...**

b) ... (a) bendinde sayılan idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketleri,

c) Kamu idareleri tarafından yapılan her türlü iç ve dış borçlanma, borç verilmesi, borç geri ödemeleri, yurt dışından alınan hibelerin kullanımı, hibe verilmesi, Hazine garantileri, Hazine alacakları, nakit yönetimi ve bunlarla ilgili diğer hususları; tüm kaynak aktarımları ve kullanımları ile Avrupa Birliği fonları dahil yurt içi ve yurt dışından sağlanan diğer kaynakların ve fonların kullanımını,”

denetleyeceği belirtilmiştir. Kanun ilk şeklinde sermayesinde kamu payı %50'sinden az olan belediye şirketlerinin Sayıştay denetimi dışında tutulmuş ise de, Anayasa Mahkemesi tarafında iptal edilmiş ve böylece yerel yönetimlerin ortak oldukları tüm şirketler Sayıştay denetimine tabi hale gelmiştir.

Sayıştay Kanunu'nun 34. maddesinde Sayıştay'ın denetiminin,

“a) Bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması,

b) Kamu mali yönetiminin hukuka uygun olarak yürütülmesi ve kamu kaynaklarının korunması,

c) Kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi,

ç) Hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması

amacıyla gerçekleştirilir.” denilmektedir.

Belediyeler, Sayıştay'ın mali yargı yoluyla yaptığı bu denetimin sonunda verilen kesin kararları uygulamak zorundadır. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 39. maddesine göre; mahallî idarelerin idare faaliyet raporları hakkındaki Sayıştay değerlendirmesinin bir örneği İçişleri Bakanlığı'na, bir örneği de ilgili mahallî idarenin meclisine gönderilir.

Sayıştay'ın yerel yönetimleri geçmiş yıllara göre daha fazla denetim programına aldığı bilinmekte ise de, bu denetimi yeterince yapmadığı bilinmektedir. Bu nedenle sadece yerel yönetimlerin mali denetimini yapacak “Yerel Yönetimler Sayıştayı” önerilmektedir. (Eryılmaz, 1993)²⁴

Mali sistemin zaafa uğraması nedeni ile yapılan denetim

5018 sayılı Kanun'un 77. maddesinde “**Mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; il özel idareleri için ilgili vali, belediyeler için ilgili belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, ilgili mahallî idarelerin tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir. Bu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir örneği İç Denetim Koordinasyon Kurulu'na, bir örneği de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili vali veya belediye başkanına gönderilir.**” hükümleri yer almaktadır. Bu hüküm doğrultusunda İçişleri Bakanı'nın görevlendireceği denetim elemanları ve gerektiğinde diğer bakanlıkların denetim elemanlarının da katılımıyla ayrıntılı denetim yaptırılarak raporlar gereğinin yapılması için vali ya da belediye başkanına gönderilir.

Hizmetlerde aksama nedeni ile yapılan denetim

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 57. maddesinde belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlığını, huzurunu, esenliğini ciddi biçimde etkilendiğinin İçişleri Bakanı'nın talebi üzerine yetkili sulh hakimince tespiti halinde İçişleri Bakanı tarafından aksaklıkların giderilmesi belediye başkanından istenir. Yine

hizmetler aksıyorsa söz konusu hizmetlerin yerine getirilmesini validen ister. Vali hizmetleri yaptırarak bedelini belediyenin İller Bankası payından kesilerek valiliğe gönderilmesini talep eder.

Performans denetimi

Performans denetimi bizim denetim sistemimize yakın zamanlarda girmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 41. maddesine göre, seçimi izleyen altı ay içinde, bölge planına, kalkınma plan ve programına uygun olarak hazırlanıp 18. maddesine göre belediye meclisinde kabul edilen stratejik plan ve performans programı belediyenin yol haritası olup, denetimde de dikkate alınır. Nüfusu 50.000'den az olan belediyelerde stratejik plan yapılması zorunlu değildir. Ancak belediye stratejik planı usulüne göre yapmışsa dikkate alınmalıdır. 5393 sayılı Kanun'un 54. maddesinde belediyelerde denetimin, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre analiz etmek amaçlarıyla yapılmasını öngörülmektedir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 36. maddesinin 3. fıkrasında “**(3) Performans denetimi; hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilir.**” denilmektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 9. maddesine göre; Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı'nın ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir.

Bu kapsamda belediye hizmetlerinin; halkın ihtiyacına uygun olarak planlanıp gerçekleştirilmesi, düşük maliyetle, kaliteli, zamanında ve tekniğine uygun biçimde yapılıp yapılmadığının değerlendirmesi yapılır. Belediye mallarının verimli kullanımı ve yönetimi, belediyenin varsa Türk Ticaret Kanunu'na tabi şirketlerinin kâr-zarar durumu araştırılır ve rapora bağlanır.

Diğer Denetim Yolları

Kent halkı ya da hemşehriler, belediye hizmet ve etkinlerine katılmak suretiyle belediyeyi gözetleyebilir ve denetleyebilirler. Bunun için bazı yöntemleri şöyle sıralayabiliriz:

Gönüllü katılım yoluyla denetim

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. maddesinde **“Belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular.**

Gönüllülerin nitelikleri ve çalıştırılmalarına ilişkin usûl ve esaslar İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.” denilerek belediye hizmetlerine gönüllü katılımın sınırları çizilmiştir.

09.10.2005 tarihli Resmî Gazete’de Yayımlanan İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği’nin 4. maddesinde **“Gönüllü: Bilgi, beceri ve yeteneğini, her türlü ortak çalışma, imkân ve zamanını ortaya koyarak çalışma alanı konusunda maddi bir kazanç beklemezsizin yerel yönetim hizmetlerine katılan gerçek ve tüzel kişiler ile bünyesindeki gönüllüleri bu hizmetlerde görevlendirecek kamu kuruluşlarını”** ifadeleri yer almaktadır. Bu yolla hemşehriler, bizzat belediye hizmetlerine katılmak suretiyle işlerin nasıl yürüdüğü gözlemler, kanaat sahibi olurlar. Bu uygulama, aynı zamanda dolaylı bir denetim yoludur.

Ortak hizmet projeleri sureti ile denetim

5393 sayılı Kanun’un 75. maddesinde **“Belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanına giren konularda;**

c) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.” denilmektedir. Bu suretle, belediye ile birlikte hizmet yürütmek üzere ortak projeler yaparak belediye hizmetlerinin etkinliği tespit imkânına kavuşurlar. Kanun maddesinde de açıklandığı gibi bu ortak hizmet projeleri belediye meclisinin kararı ve mahallin en büyük mülkü idare amirinin (vali ya da kaymakamın) onayı ile uygulanır.

Kent konseyi tarafından yapılan denetim

5393 sayılı Kanun’un 76. maddesinde **“Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehriyet bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili**

ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar.” ifadelerine yer verilmiştir. Kent konseylerinin kurulması ve çalışma usulü Kent Konseyi Yönetmeliği’nde açıklanmıştır. Kent Konseyi Yönetmeliği’nin 7. maddesinde **“Kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini ön planda tutmak...”** denilmektedir. Kent konseyi, kent halkının kent sorunları ile ilgili her türlü bilgi almayı, bu konuları izlemeyi ve yetkililere iletmeyi sağlayan önemli bir fahri örgütlenmedir.

Dilekçe hakkının kullanılması yolu ile denetim

3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun’un 3. maddesinde; **“Türk vatandaşları kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne ve yetkili makamlara yazı ile başvurma hakkına sahiptirler.**

Türkiye’de ikamet eden yabancılar, karşılıklılık esası gözetilmek ve dilekçelerinin Türkçe yazılması kaydıyla bu haktan yararlanabilirler.” ifadelerine yer verilmiştir. Kanun’un 8. maddesinde yer alan **“Dilekçe Komisyonu, görevleri ile ilgili olarak, kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile özel kuruluşlardan her türlü bilgi ve belgeyi almak, ilgilileri çağırıp bilgi almak, idari denetimin yapılmasını istemek, bilirkişi görevlendirmek ve yerinde inceleme yapmak yetkisine sahiptir. Bu yetkinin kullanılması durumunda kamu kurum ve kuruluşları ile kamu personeli, talep edilen bilgi ve belgeyi vermek, idari denetimi yapmak ve yerinde inceleme için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür.”**

ifadesi doğrultusunda işlem yapılır. Bu yol, çok başvurulan bir uygulama olmasına rağmen etkinliği zamanla azalmıştır.

Elektronik posta yolu ile yapılan şikâyetler

Son yıllarda İnternetin yaygın kullanımı sayesinde yurttaşlar şikâyetlerini belediyeye ve üst makamlara iletme imkânı bulmaktadır. Cumhurbaşkanlığı’na (CİMER) ve Başbakanlık’a (BİMER) yapılan başvurular, ilgili kamu kuruluşlarından bilgi alınarak hızla değerlendirilmekte ve ilgili kuruluşlar uyarılmaktadır. Bu denetim yolunun etkili olduğu gözlenmektedir.

Şikâyet için başvuru

Birçok belediye, kent halkının şikâyetlerini almak için kentin uygun yerlerinde hemşehrilerin kolayca ulaşabileceği birimler kurmaktadır. Hemşehrilerin, bu birimlere başvurarak alacağı bilgi üzerine farklı mercilere şikâyet imkânı vardır.

Kentin geleceğinin planlanmasına katılım

Kent halkının ve sivil toplum örgütlerinin, kentin geleceğinin planlandığı toplantılara katılıp görüşlerini açıklaması ve katkıda bulunması için gerekli ortamı oluşturmak, belediye yönetiminin sorumluluğudur.

5393 sayılı Kanun’un 41. maddesine göre stratejik planın hazırlanmasında bu katılımın sağlanması zorunludur. 26.02.2018 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 5. maddesinde de

“b) Kamu idaresinin hizmetinden yararlananların, kamu idaresi çalışanlarının, sivil toplum kuruluşlarının, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili diğer tarafların katılımları sağlanır ve katkıları alınır.” denilmesi de denetim yoludur.

Etik ilkeler yönünden başvurular

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un

4. maddesinde;

“Bu Kanun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında Kurul’a başvurulabilir.” ifadeleri yer almaktadır.

Bu kapsamda yurttaşlar belediye personelinden etik ilkelerine aykırı davrananlar hakkında Kurul’a başvurabilir. Bu Kanun’a göre yapılan başvuru üzerine alınan kararların kamuoyuna duyurulması için Resmî Gazete’de yayımlanması öngörülmüş ise de, bu düzenlemenin yer aldığı Kanun’un 5. maddesinin 3. fıkrası hükmü Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Böylece etik kurulunun kararlarının hemşehriler tarafından bilinmesi imkânı kalmamıştır.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in 29. maddesinde **“Kurum ve kuruluşlarda, etik kültürünü yerleştirmek ve geliştirmek, personelin etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak tavsiyelerde ve yönlendirmede bulunmak ve etik uygulamaları değerlendirmek üzere kurum veya kuruluşun üst yöneticisi tarafından kurum içinden en az üç kişilik bir etik komisyonu oluşturulur.”**

Belirtildiği gibi, Yönetmelik’in 38. maddesine göre, **“5176 sayılı Kanun ile bu Yönetmelik kapsamında bulunan ve Kurul’un görev alanı dışındaki kamu görevlilerinin etik ilkelere aykırı davrandığı yolunda disiplin kurullarına yapılan başvurular, yetkili disiplin kurullarınca bu Yönetmelik’te düzenlenen etik davranış ilkeleri ile başvuru usul ve esasları çerçevesinde incelenir.”** Bu çerçevede yapılan başvurular ve yetkili kuruluşlarca yapılan incelemeler de bir denetim yoludur.

Kamu hizmetlerinin sunumunda

31.07.2009 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik’in

5. maddesinde, **“Kanunî sınırlamalar saklı kalmak kaydıyla idare, sunduğu hizmetlere ilişkin bilgileri ve mevzuatı, basılı ya da elektronik ortamda duyurur. İdare, sunduğu kamu hizmetlerinin envanterini oluşturarak kurumsal internet sayfasında ve e-Devlet Kapısında en güncel şekli ile yayımlar.”** denilmekte, 11 ve 12. maddelerinde de yurttaşların ve hemşehrilerin;

“1) Bizzat yapılan başvurular sırasında başvuru incelenir, anında giderilebilecek eksiklikler yazışmaya gerek kalmadan tamamlanır. Talebi hâlinde başvuru sahibine alındı belgesi verilir. Sonradan tespit edilen eksiklikler başvuru sahibine bildirilir.

2) Başvurular hizmet standartlarında belirtilen süre içinde sonuçlandırılır.

3) Başvuru sonucunun olumsuz olması durumunda ilgilie gerekçesi bildirilir, varsa itiraz mercii ve süresi gösterilir.”

ifadeleri yer almaktadır. Bu düzenlemeler de diğer denetim yollarındandır.

Belediyelerin Kamuoyu Denetimi

Belediyelerde en önemli denetim kentte yaşayan ve belediye hizmetlerinden yararlanan hemşehrilerin denetimidir. Bunu kamuoyu denetimi olarak adlandırabiliriz. Kent kamuoyu, belediye hizmetleri hakkında bilgi edinme, sosyal medya, yerel basın, mahalle ilişkileri, kahve sohbetleri esnaf ve sanatkar muhabbetleri gibi yollarla oluşmaktadır. Kamuoyu katılımcı yönetim ve iyi yönetim açısından etkin rol oynar. Kentlilerin kente sahip çıkması, sürdürülebilir kent anlayışına ulaşma bakımından resmi yollardan çok daha etkilidir. Kent yöneticileri bu tür çalışmalarını başlangıçta tehlikeli görseler de sonunda muhakkak dikkate alırlar.

Hemşehri hukuku yolu ile katılım ve denetim

5393 sayılı Kanun'un 13. maddesinde **“Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır.”** denilmektedir. Bu kapsamda kurulan ilişkiler yoluyla, belediyenin iş ve işlemleri hakkında bilgi sahibi olunur. Böylece eksiklik ve aksaklıkların denetimi mümkün olur.

Bilgi edinme yolu ile denetim

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkında Kanun'un 4. maddesinde: **“Herkes bilgi edinme hakkına sahiptir.”**, 5. maddesinde ise **“Kurum ve kuruluşlar, bu Kanun'da yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idarî ve teknik tedbirleri almakla yükümlüdürler.”** ifadelerine yer verilmiştir. Bu yolla kişi, öncelikle bilgi sahibi olduktan sonra, yetkili adli ve idari mercilerden gerekli denetimlerin yapılmasını isteyebilir.

Sosyal medya yolu ile denetim

Günümüzde, sosyal medya yoluyla belediyelerin yaptığı hizmet ve etkinlikleri gündeme taşımak oldukça yaygın bir yol olarak kullanılmaktadır. Buna **“Elektronik demokrasi”** de denilmektedir (CFCU-UNDP, 2011)²⁵. Zaman zaman yanlış yönlendirmeler olsa da, belediyeler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının hizmetlerinin kamuoyu tarafından izlendiği ve önemsendiği anlaşılmaktadır. Çağdaş bir kamuoyu oluşturma ve denetimi olan sosyal medya, belediyelerin karar ve eylemlerinde çok etkin rol oynamaktadır.

Belediye meclis toplantılarını izleme yolu ile denetim

Belediye meclisi toplantıları 5393 sayılı Kanun'un 20. maddesine göre genel olarak halka açık yapılır. Meclis başkanın veya üyelerinden birinin gerekçeli önerisi üzerine toplantıya katılanların salt çoğunluğunun kararı ile gizli toplantı yapılabilir. Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği'nin 8. maddesine göre belediye meclisinin toplantısı ile ilgili bilgiler halka ilan, radyo, televizyon, İnternet, elektronik posta ve benzeri araçlarla duyurulur.

Açık toplantıları belde halkı izinsiz izleyebilir. Bu yolla halk bilgi sahibi olur ve kamuoyu oluşmasına katkı sağlar.

Belediye meclisinde kurulan ihtisas komisyonlarının toplantılarına komisyona üye olamayan belediye meclisi üyeleri katılabilir. Sivil toplum kuruluşları davet edilebilir. Belediye meclisi ya da komisyon bu konuda düzenleme yapar. Bu etkinlikler, kamuoyu oluşumuna ve denetimine önemli katkı sağlar.

Kamuoyu yoklaması ve araştırması

Belediyeler halkın belediye hizmetleri hakkında görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla araştırma ve kamuoyu yoklaması yapılabilir. Bu amaçla belediye bütçesinden ödenek ayırıp harcama yapılabilir. Eski belediye mevzuatında bulunmayan ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesi ile getirilen yetki, belediye yönetiminin kamuoyunun görüşlerini öğrenmesi ve buna göre çalışma yapmasına katkı sağlar.

Belediyelerin sosyal medya yoluyla bilgi toplaması da yaygın bir yöntem olmakla birlikte, birçok belediyenin bu konuda yeterli planlamayı yapmadığı tespit edilmiştir. Ayrıca yerel yönetimlerde sosyal medya kullanımının getireceği belirli riskler ve engeller bulunmaktadır (Sobacı-Köseoğlu-Karkın, 2015: 8)²⁶. Ancak bütün bunlar, bu çağdaş yöntemden vazgeçilmeyeceği gerçeğini değiştirmez.

KAYNAKÇA

- 1 Everard, P., 1999, Denetim Terimleri (Cev. Sacit YÖRÜKER), Sayıştay Yayınları, Ankara, s.15.
- 2 Edison, T., Cengiz, T., 1993, Yerel Yönetimlerde Denetim, IULA-EMME Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayını, Ankara.
- 3 Dinçer, Ö., Yılmaz, C., 2003, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Başbakanlık Yayını, Ankara.
- 4 Dinçer, Ö., Yılmaz, C., 2003, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Başbakanlık Yayını, Ankara.
- 5 Gözübüyük, Ş., 1978, Türkiye'nin İdari Yapısı, S Yayınları, Ankara.
- 6 Özay, İ., 2004, Gün Işığında Yönetim, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- 7 Atay, E.E., 2009, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara.
- 8 Yıldırım, T., 2002, Türkiye'nin İdari Teşkilatı, Alkım Yayınevi, İstanbul.
- 9 Giritli, İ., Bilgen, P., Akgüner, T., 2001, İdare Hukuku, Der Yayınları, İstanbul.
- 10 Keleş, R., 2000, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul.
- 11 29 Ekim 2002 tarihli Resmî Gazete.
- 12 Dinçer, Ö., Yılmaz, C., 2003, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Başbakanlık Yayını, Ankara.
- 13 Coşkun, B., 1996, Türkiye'de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt :5, Sayı: 3, Mayıs 1996.
- 14 Salihoglu, E., 2009, İl Özel İdaresinin Merkezi Yönetimle Mali İlişkileri- Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği, Sayfa: 93-112, Seçkin Yayınları, Ankara.
- 15 Atay, E.E., 2009, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara.
- 16 Gürsoy, A., Özcan, V., 2007, Mahalli İdarelerde Norm Kadro Uygulamaları, Yerel Siyaset Dergisi, Nisan.
- 17 Akyılmaz, B., Sezginer, M., Kaya, C., 2009, Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara.
- 18 Arslan, M.C., 2014, İç Denetim- Büyükşehir Belediyelerinin İç Denetim Uygulamaları, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul.
- 19 Kızılböğe, R., 2013, Kurumsal Risk Yönetimi Odaklı İç Denetim-İstanbul Büyükşehir Belediyesi İçin Bir Model Önerisi, Marmara Belediyeler Birliği Yayınları, İstanbul.
- 20 Kızılböğe, R., 2013, Kurumsal Risk Yönetimi Odaklı İç Denetim-İstanbul Büyükşehir Belediyesi İçin Bir Model Önerisi, Marmara Belediyeler Birliği Yayınları, İstanbul.
- 21 Eryılmaz, B., 2012, "Yerel Yönetimlerde Denetim Sorunları", Yolsuzlukla Mücadele ve Denetim Sorunları Sempozyumu, Ankara.
- 22 Keleş, R., Mengi A., 2017, Kent Hukuku, İmge Kitabevi, İstanbul.
- 23 Can, H. H., 2013. Hukuki Görüşler, TİAV, Ankara.
- 24 Eryılmaz, B., 1993. Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler. Amme İdaresi Dergisi, 26:4, 81-106.
- 25 CFCU-UNDP-İçişleri Bakanlığı, 2011, Vatandaş Katılımını Artırma Rehberi, Ankara.
- 26 Sobacı, M.Z., Köseoğlu, Ö., Karkın, N., 2015, Belediyelerde Sosyal Medya-Değişim İçin Yenilikçi Fırsatlar, Marmara Belediyeler Birliği Yayını, İstanbul.

KAMUDA İYİ YÖNETİŞİM SERTİFİKA PROGRAMI

Boğaziçi Üniversitesi Yaşam Boyu Eğitim Merkezi iş birliğiyle sunulan Kamuda İyi Yönetişim Sertifika Programı, kamu sektöründe görev alan yönetici ve yönetici adaylarının, “yönetişim ve sürdürülebilirlik” konularında bilinç ve bilgi düzeylerini arttırmayı hedeflemektedir.

Program, topluma fayda sağlayacak kamu politikaları üretme ve uygulamalarına katkıda bulunmayı, bu politikaların oluşturulmasında ve uygulanmasında katılımcı demokrasiyi arttırmayı ve yenilikçi yöntemler ile kamu işletmelerinde hizmet kalitesini yükseltmeyi amaçlamaktadır.

“Kamuda İyi Yönetişim”, “Düzenleyici Reform ve Kamu Politikalarında Bilimsel Metotlar”, “Katılımcı Demokrasi ve Açık Devlet”, “Kamu Hizmetlerinde Etkinlik ve İnovasyon” olmak üzere toplam 4 modülden oluşmaktadır.

ARGÜDEN YÖNETİŞİM AKADEMİSİ

Kâr amacı gütmeyen Argüden Yönetişim Akademisi, **daha kaliteli bir yaşam** ve sürdürülebilir bir gelecek için **kurumlara duyulan güvenin** artırılmasını sağlamayı görev edinmiştir.

Akademi, **iyi yönetim kültürünün** yayılması için çocukların yetkinliklerini geliştirmekten başlayarak, toplumun bütün kesimlerini (kamu, sivil toplum ve özel sektör kuruluşları ile küresel aktörler) kapsayan; eğitim, araştırma ve iletişim çalışmaları gerçekleştirir.

Yönetişim alanında ulusal ve uluslararası düzeyde bir **bilgi ve deneyim platformu** oluşturarak **“mükemmeliyet ve ilk başvuru merkezi”** haline gelmeyi hedefler.

Argüden Yönetişim Akademisi, “İyi Yönetişim İlkeleri”ni (**tutarlılık, sorumluluk, hesap verebilirlik, adillik, şeffaflık, etkililik, katılımcılık**) tüm çalışmalarına ve iş birliklerine yansıtarak örnek olmayı şiar edinmiştir. Akademi;

- İyi yönetim kavramının yaygınlaştırılması ve bir kültür olarak benimsenmesini sağlamaya,
- Yönetişimin “dünyanın sürdürülebilirliği ve yaşam kalitesinin yükseltilmesindeki anahtar rolünü” vurgulamaya,
- İyi yönetim ilkelerinin kolaylıkla uygulanabilmesine yönelik yöntemler geliştirerek kurumlara yol gösterici olmaya,
- Yönetişim alanındaki “İyi uygulamaları” öne çıkarıp ödüllendirerek geleceğin liderlerine ilham vermeye,
- Yeni nesil liderlerin iyi yönetim kültürünü özümseyerek bu yöndeki deneyimlerini artırmaya,
- Küresel bilgi ve deneyimin bütünsel bir anlayışla toplumun her kesimine aktarmaya,
- Ulusal ve küresel aktörlerle iş birlikleri geliştirerek, evrensel sorunlara müşterek çözümler bulmaya çalışmaktadır.

Etki Raporu başta olmak üzere, Akademi'nin bütün süreçleri ve finansal belgeleri “Bağımsız Denetçiler” tarafından denetlenmektedir. Akademi, 2015'te Türkiye'nin G20 liderliği döneminde savunuculuğunu üstlendiği “Entegre Düşünce”yi kendi çalışmalarında da benimsemiş olan, kurulduğu yıldan itibaren faaliyetlerini Entegre Rapor olarak yayımlayan **Dünya'daki ilk sivil toplum** kuruluşudur.

iyi yönetişim
kaliteli yaşam

DESTEKÇİLERİMİZ



AKKÖK
HOLDİNG

