

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM BİLİM DALI

**3360 SAYILI İL ÖZEL İDARESİ KANUNU VE 5302 SAYILI İL ÖZEL İDARESİ
KANUNUNUN KARŞILAŞTIRILMALI ANALİZİ**

Yüksek Lisans Tezi

ERSOY KUTLUK

İstanbul, 2006

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM BİLİM DALI

**3360 SAYILI İL ÖZEL İDARESİ KANUNU VE 5302 SAYILI İL ÖZEL İDARESİ
KANUNUNUN KARŞILAŞTIRILMALI ANALİZİ**

Yüksek Lisans Tezi

ERSOY KUTLUK

Danışman: DOÇ. DR. EMİN MEMİŞ

İstanbul, 2006

Marmara Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Tez Onay Belgesi

KAMU YÖNETİMİ Anabilim Dalı MAHALLİ İDARELER VE YRD.YÖNT.
Bilim Dalı Yüksek Lisans öğrencisi ERSOY KUTLUK nın 3360 SAYILI İL ÖZEL
İDARESİ KANUNU VE 5302 SAYILI İL ÖZEL İDARESİ KANUNUNUN KARŞILAŞTIRILMALI
ANALİZİ adlı tez çalışması ,Enstitümüz Yönetim Kurulunun 13.07.2006 tarih ve 2006-
07/11 sayılı kararı ile oluşturulan jüri tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul
edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

Tez Savunma Tarihi : 14.8.2006

- 1) Tez Danışmanı : DOÇ. DR. EMİN MEMİŞ
2) Jüri Üyesi : YRD. DOÇ.DR. MELİHŞAH YASİN
3) Jüri Üyesi : DOÇ. DR. RECEP BOZLAĞAN



ÖNSÖZ

Türk kamu yönetiminde son yıllarda yaşanan önemli değişim, dünyada gerçekleşen global dönüşümün bir yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır. Küreselleşen dünyada çok yönlü bir dış politika izleyen Türkiye, dönüşüm sürecine kayıtsız kalmamış ve birçok alanda olduğu gibi, kamu yönetiminde de önemli bir değişim gerçekleştirmiştir. Bu çalışmada, il özel idarelerinde yaşanan ve Türk kamu yönetimindeki reformun mütemmim cüz'ü olarak nitelendirebileceğimiz yenilenme süreci tesbit edilmeye çalışılmıştır. Bu çalışmayı neticelendirmemde önemli katkıları olan hocam Doç.Dr.Emin Memiş'e, tezimi dikkatle okuyup son derece olumlu yönlendirmelerde bulunan Doç.Dr.Recep Bozlağan'a, çalışmanın hukukî boyutuna yeni açılımlar getiren Yrd.Doç.Dr. Melikşah Yasin'e, İstanbul İl Özel İdaresi bürokratları ve meclis üyelerine, çalışmalarına sabreden eşim ve oğullarım ile bana verdikleri desteği hiç kesmeyen anne ve babama teşekkür eder, bu çalışmanın araştırmacılara faydalı olmasını dilerim.

İstanbul, 2006

Ersoy KUTLUK

ÖZET

Türk kamu yönetiminde, global dönüşüme paralel olarak gerçekleşen reform, il özel idarelerinin yapısında da önemli bir değişimi beraberinde getirmiştir. Bu süreçte, il özel idarelerinin uzun bir zamandır sahip olduğu yapıdan, gerek yönetim anlayışı gerekse idari uygulamalar açısından ayrıldığı görülmüştür.

İl özel idareleri açısından son dönemde yaşanan en önemli değişim, 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun yürürlükten kaldırılıp, yerine 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun konulmasıdır. Yeni il özel idaresi kanunuyla, il özel idaresinin kuruluşu, organları, yönetimi, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları yeniden düzenlenmiştir. Bu kanun, il özel idareleri için birçok yeniliği de beraberinde getirmiştir.

Bu çalışma ile il özel idarelerinin Türk kamu yönetimindeki yeri, hukuki dayanakları ve tarihsel arka planı incelenmiş; liberal politikalar bağlamında geçirdiği değişim süreci irdelenmiş; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile ortaya çıkan yeni durum, 3360 sayılı İl Özel İdare Kanunu ile karşılaştırılmalı olarak analiz edilmiştir.

Çalışmada, konunun oldukça yeni olmasından ötürü halen literatürde yerini almayan bazı hukuki düzenlemeler ilgili yerlerde verilmiştir. İncelemede, il özel idareleri ile ilgili teorik bilgiler yer alırken, mevcut alan araştırmalarından elde edilen veriler gerekli yerlerde sunulmuş; İstanbul İl Özel İdaresi'nde bürokratlarla ve meclis üyeleriyle yapılan görüşmelerle de çalışmanın pratik uygulamaları içeren kısımları desteklenmiştir.

ABSTRACT

The reform which took place parallelly to global transformation in Turkish public administration brought a significant change in the structures of special provincial administrations. In this process, it is observed that the special provincial administrations have parted from the point of view of both in administrative understanding and administrative implementations for a long time.

The most important change in the recent period from the point of view of special provincial administrations is the repealing of the Special Provincial Administrative Code numbered 3360 and promulgation of the Special Provincial Administrative Code numbered 5302. Through the new special provincial administrative code; the establishment, organs, administration, tasks, authorizations, responsibilities, working methods and Essentials were re-organized. This code has brought many novelties and changes for special provincial administrations.

With this study, the place of the special provincial administrations in Turkish public administration, the legal basis and historical back ground are analyzed; the process of change discussed on the context of liberal policies; the new situation that arose through the Special Provincial Administrative Code numbered 5302 is analyzed in comparison with the Special Provincial Administrative Code numbered 3360.

Because the topic is quite new, in this study some legal regulations which do not yet take part in the literature are given in related places. In the analysis, while the theoretical information regarding the special provincial administrations the information obtained from existing field researches are presented in relating places; through the interviews made with the bureaucrats and members of provincial council the parts of the study which consist the practical implementations of the study are supported.

İÇİNDEKİLER

Sayfa No.

KISALTMALAR.....VII

GİRİŞ.....1

BİRİNCİ BÖLÜM

İL ÖZEL İDARELERİNİN STATÜSÜ, HUKUKİ DAYANAKLARI VE TARİHSEL ARKA PLANI

I. İL ÖZEL İDARELERİNİN TÜRK İDARE SİSTEMİNDEKİ YERİ VE HUKUKİ DAYANAĞI.....	3
A. İL ÖZEL İDARELERİNİN TÜRK İDARE SİSTEMİ İÇİNDEKİ YERİ.....	5
B. İL ÖZEL İDARELERİNİN HUKUKİ DAYANAKLARI.....	6
C. ANAYASALAR VE İL ÖZEL İDARELERİ.....	6
II. TARİHSEL ARKA PLAN.....	9
A. KLASİK OSMANLI DÖNEMİ.....	9
B. TANZİMAT VE MEŞRUTİYET DÖNEMLERİ.....	10
C. CUMHURİYET DÖNEMİ.....	13

İKİNCİ BÖLÜM

3360 SAYILI KANUNUN DÜŞÜNSEL TEMELLERİ, GETİRDİĞİ YENİLİKLER VE İL ÖZEL İDARELERİNE İLİŞKİN TARTIŞMALAR

I. 3360 SAYILI KANUNUN DÜŞÜNSEL TEMELLERİ.....	16
II. 3360 SAYILI KANUNLA GETİRİLEN YENİLİKLER.....	18
A. GETİRİLEN YENİLİKLER.....	18
B. 3360 SAYILI KANUN VE İPTAL KARARLARI.....	20
III. İL ÖZEL İDARELERİNİN VARLIĞINA İLİŞKİN TARTIŞMALAR.....	21
A. İL ÖZEL İDARELERİNİN KALDIRILMASI GÖRÜŞÜ.....	21
B. İL ÖZEL İDARELERİNİN VARLIĞININ DEVAMI YÖNÜNDE GÖRÜŞLER.....	23

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KÜRESEL DÖNÜŞÜM, REFORM VE İL ÖZEL İDARELERİNDE YENİ DÖNEM

I. KÜRESELLEŞME, AB VE ETKİLERİ	24
A. ULUS-DEVLET, EGEMENLİK VE YERELLİK.....	25
B. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI.....	26
C. TÜRKİYE’NİN AB TERCİHİ VE AB’NİN YÖNETİM ANLAYIŞI.....	28
1. AB’nin Kamu Yönetimi Anlayışı.....	28
2. Özerklik Şartı ve Yerel Yönetimler.....	29
3. AB Bölgeler Komitesi.....	30
II. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE REFORM	31
A. KAMU YÖNETİMİ REFORMU.....	31
B. KAMU YÖNETİMİNİN TEMEL İLKELERİ VE YENİDEN YAPILAN- DIRILMASI HAKKINDA KANUN TASARISI (KYTKT) VE İL ÖZEL İDARELERİ.....	32
C. KYTKT ve ÖZELLEŞTİRME.....	33
D. SİYASAL, CUMHURİYETÇİ, SENDİKAL GÖRÜŞ VE TEPKİLER.....	34
E. KYTKT’YI DESTEKLEYEN GÖRÜŞLER.....	35
III. 5197 SAYILI KANUN TASARISI VE CUMHURBAŞKANINCA MECLİSE GERİ GÖNDERİLMESİ	35

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

3360 SAYILI KANUN İLE 5302 SAYILI İL ÖZEL İDARESİ KANUNUNUN KARŞILAŞTIRILMASI

I. İL ÖZEL İDARESİNİN GÖREV, SORUMLULUK VE YETKİLERİ	39
A. 3360 SAYILI KANUNA GÖRE GÖREV VE SORUMLULUKLAR.....	39
B. 5302 SAYILI KANUNA GÖRE GÖREV VE SORUMLULUKLAR.....	41
C. 5227 SAYILI KANUN TASARISI VE ÖNGÖRÜLEN GÖREVLER.....	43
D. İL ÖZEL İDARELERİ VE KÖYLER.....	46
II. İL ÖZEL İDARESİNİN ORGANLARI	47
A. İL GENEL MECLİSİ.....	47
1. Meclisin Seçimi ve İşleyişi.....	47
2. Başkanlık Divanı.....	49

3. Meclis Toplantıları.....	50
4. Meclis Komisyonları.....	54
5. Meclisin Feshi.....	55
B. İL ENCÜMENİ.....	57
C. VALİ.....	60
III. İL ÖZEL İDARESİ TEŞKİLATI.....	64
IV. İL ÖZEL İDARESİNİN PERSONEL YAPISI.....	65
V. İL ÖZEL İDARELERİNİN DENETİMİ.....	67
A. İÇ DENETİM.....	68
B. DIŞ DENETİM.....	69
C. MECLİS DENETİMİ.....	69
D. VESAYET DENETİMİ.....	69
E. HALK DENETÇİLİĞİ KAVRAMI.....	72
F. 5302 SAYILI YASADA YÖNETİŞİM.....	74
VI. MALİ VE EKONOMİK DURUM.....	75
A. 3360 SAYILI KANUN DÖNEMİNDE MALİ VE EKONOMİK DURUM.....	75
1. İl Özel İdaresi Bütçesi.....	75
2. Borçlanma.....	76
3. İl Özel İdarelerinin Gelir ve Giderleri.....	76
a. Gelirler.....	76
b. Giderler.....	79
B. 5302 SAYILI KANUNA GÖRE MALİ VE EKONOMİK DURUM.....	81
1. Yeni Kanuna Göre Bütçe.....	81
2. Yeni Kanuna Göre Borçlanma.....	82
3. Gelir-Gider Durumunda Değişim.....	82
4. İl Özel İdareleri ve Özelleştirme.....	84
5. İl Özel İdare Şirketleri.....	85
VII. 5302 SAYILI KANUNDA İL ÖZEL İDARELERİNİN ÖZERKLİĞİ.....	86
SONUÇ.....	89
EK.....	94
KAYNAKÇA.....	95

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
AEP	Acil Eylem Planı
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AİD	Amme İdaresi Dergisi
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
A.Ş.	Anonim Şirketi
C.	Cilt
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
çev.	Çeviren
ÇYYD	Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
drl.	Derleyen
DSİ	Devlet Su İşleri
E.	Esas
Ed.	Editör
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
IMF	Uluslararası Para Fonu
IULA-EMME	Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı
K.	Karar
KYTKT	Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı
Ltd.	Limited
mad.	Madde
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
No.	Numara
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
s.	Sayfa
S.	Sayı
SBE	Sosyal Bilimler Enstitüsü
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE	Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
Y.	Yıl

GİRİŞ

Türkiye'nin yerel yönetim sisteminin bir parçası olan il özel idareleri, kamu yönetimi reformu kapsamında önemli bir değişim geçirmiştir. 1913 tarihinden bu yana uygulamada kalan 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yürürlükten kaldırılarak, yerini 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununa bırakmıştır. Gerçekleştirilen bu hukuki düzenlemenin belki de en önemli yanı, Türk kamu yönetiminde hayata geçirilmeye çalışılan idari uygulamaları ve düşünsel değişimi de bünyesinde barındırmasıdır.

İl özel idarelerinde yaşanan önemli değişimin irdelendiği bu çalışmada, özellikle yeni yayınlanan kitap ve makaleler başta olmak üzere sempozyum bildirimleri ve internetten kaynak olarak istifade edilmiştir. Konunun oldukça yeni olmasından ötürü halen literatürde yerini almayan bazı hukuki düzenlemeler de ilgili yerlerde verilmiştir. Ayrıca, örnek olarak seçilen İstanbul İl Özel İdaresi'nde meclis toplantıları izlenerek, meclis üyeleriyle ve il özel idaresi bürokratlarıyla kişisel görüşmeler yapılarak çalışmanın pratik uygulamaları içeren kısımları desteklenmiştir. Böylece yeni düzenlemeler sonucu ortaya çıkan durum teorik olarak ortaya konmaya çalışılırken, yeni dönemdeki bazı pratik uygulamalar da çalışma kapsamında verilmeye gayret edilmiştir. Çalışmaya il özel idareleri ile ilgili mevcut alan araştırmaları da eklenerek il özel idarelerinin geçirdiği değişimin açıkça gözler önüne serilmesi hedeflenmiştir.

Çalışmanın birinci bölümünde, öncelikle il özel idarelerinin genel statüsü ortaya konmaya çalışılmış, bu bağlamda il özel idarelerine kavramsal, hukuki ve tarihi açılarından bakılarak, il özel idarelerinin genel durumu ortaya konmaya gayret edilmiştir.

Müteakip bölümde, il özel idare yapısında 1987 yılı itibarıyla yapılmak istenen değişim ele alınmaya çalışılmıştır. Refah Devleti uygulamalarının tüm dünyada terk edilmeye başlandığı bu dönemde, Türkiye'de bu gelişmelere paralel bir yapılanmanın gerçekleşme düzeyi sorgulanmıştır. Yine bu bölümde, il özel idarelerinde 1987'de yapılan değişimle hedeflenen dönüşümün hayata geçip geçmediği de belirlenmeye çalışılmıştır.

Son dönemde Türkiye'de kamu yönetiminin böylesine toptan bir değişimi nasıl geçirdiğini ve bu süreçte neler yaşandığını ortaya koyan üçüncü bölümde, global ve

yerel dinamiklerin reforma etkisi açıklanmaya çalışılmıştır. Ulus-Devlet duvarlarının aşınması, küreselleşme dalgası, yeni kamu yönetimi anlayışı ve Avrupa Birliği gibi konular üzerinden anlam yüklemeye çalışılan global değişim ile değişimin ortaya çıkardığı yerel dönüşüm ve tepkiler Türkiye bağlamında ortaya konmaya çalışılmıştır. Henüz yürürlüğe girmeyen “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” işte bu noktada incelenmiş, konumuz olan il özel idarelerinde yapılmak istenen değişime makro planda bakılmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın dördüncü ve son bölümünde, yaşanan dönüşümün yerel bazdaki ürünlerinden olan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 3360 sayılı İl Özel İdare Kanunu ile karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. 5302 sayılı kanunla girilen yeni dönemin il özel idarelerine neler getirdiği ve neler getirebileceği sorgulanmış, il özel idarelerinin sorunları için aranan çözümün bulunup bulunmadığı gibi sorulara da cevap aranmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

İL ÖZEL İDARELERİNİN STATÜSÜ, HUKUKİ DAYANAKLARI VE TARİHSEL ARKA PLANI

I. İL ÖZEL İDARELERİNİN TÜRK İDARE SİSTEMİNDEKİ YERİ VE HUKUKİ DAYANAĞI

1982 Anayasası'ndaki tanımıyla “mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından oluşturulan kamu tüzelkişileridir.”¹ Türkiye’de yerel nitelik taşıyan birçok hizmetin görülmesini sağlayan ve demokratik yaşamın ayrılmaz parçaları olarak görülen yerel yönetimler, Anayasa’nın ilgili maddesinden de anlaşılacağı üzere, il özel idaresi, belediye idaresi ve köy idaresi olmak üzere üç türdür.²

Merkezi idarenin taşra örgütü olan il, aynı zamanda bir yerel yönetimdir. Yerel yönetim olarak il, merkezi idareden ayrı olup, devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptir. İl İdaresi Kanunu’nun³ 2. maddesinin (A) fıkrasında “il ve ilçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir il'e bağlanması kanun ile (olur)” denilerek, ilin kuruluş kaidesi belirlenmiştir. Bir yerel yönetim birimi olarak il, merkezi idarenin taşra örgütü olan ilin kurulmasını öngören kanun ile (ayrı bir kanuna gerek olmaksızın) kurulur ve onunla aynı toprak parçasını paylaşır.

Bir yerel yönetim olarak il özel idaresinin, merkezi idarenin taşra örgütü olan il idaresinden ayrılabilmesi için, yerel yönetim olan il idaresi “il özel idaresi” olarak adlandırılmaktadır. Bir yerel yönetim olarak il, merkezi yönetimin taşra örgütü olan ilden farklı olarak, il sınırları içinde yaşayan insanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş ve bu amaçla kendisine bazı görevler verilmiştir. Hâlbuki merkezi idarenin taşra örgütü olan ilin aslî görevi, il sınırları içinde yaşayan insanların mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak değil, merkezi idarenin tüm ülke düzeyinde

¹ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, mad. 127, 1982.

² Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, 12. Bası, Ankara: Turhan Kitabevi, 1999, s. 109.

³ “İl İdaresi Kanunu (5442 Sayılı Kanun)”, **Resmi Gazete**, 7236, 18 Haziran 1949.

yürüttüğü hizmetlerin o il sınırları içinde de yürütülmesini ve il sınırları içinde yaşayan insanların da bu hizmetlerden yararlanmasını sağlamaktır.⁴

“İl Özel İdaresi” kavramı, idare tarihimize ilk olarak 1864 yılında Tuna vilayeti için çıkarılan “Vilayet Nizamnamesi” ile girmiştir. Adı geçen bu nizamnamede “İl Özel İdaresi” kavramı “Vilayetin Umur-u Hususiyesi” şeklinde ifade edilmiştir. Daha sonraları “İdare-i Hususiyeye-i Vilayet” olarak anılan bu kavram, zamanla değişik isimlerle anılır olmuştur. Günümüzde idare hukukçuları ve bilim adamlarının çoğu 1913 tarihli kanunda yer alan, “İdare-i Hususiyeye-i Vilayet” kavramının bugünkü dilde karşılığı olan “İl Özel İdaresi” kavramını kullanmaktadırlar. Ayrıca, 1987 yılında yapılan bir düzenleme ile 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati” ismi değiştirilerek, “İl Özel İdaresi Kanunu” yapılmıştır.⁵ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda⁶ ise, “İl Özel İdaresi” ismi korunmuştur. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 3. maddesinde, il özel idaresi “İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmaktadır.

Merkezi idarenin taşra örgütü olan il idaresinin başı olan valinin, aynı zamanda il özel idaresinin de yürütme organı olması çoğu zaman bu ikisinin birbirine karıştırılmasına neden olmuştur. İl özel idaresi, seçimle oluşan bir karar organına sahip, özerk bir yerel yönetim birimi olarak düşünülse de, teşkilat ve görevler açısından merkezi idare organlarıyla tamamen iç içe olması sebebiyle, halkın yakından tanıdığı bir mahalli idare birimi niteliği kazanamamıştır. Her ilçe seçilmiş üyeler tarafından il genel meclislerinde temsil edildiği halde, il özel idaresi halk arasında merkezi bir kurum gibi algılanmıştır. 1999 yılında Muğla ilinde yapılan bir alan araştırmasında, 970 kişiye sorulan “Yerel yönetim deyince ne anlıyorsunuz?” sorusuna sadece 23 kişi “İl Özel İdaresi” cevabını vermiştir ki, bu da yukarıdaki savı desteklemektedir.⁷

⁴ Metin Günday, **İdare Hukuku**, 2. Baskı, Ankara: İmaj Yayıncılık, 1997, s. 313-314.

⁵ Muharrem Es, “İl Özel İdaresi”, **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler**, Cilt 2, Vecdi Akyüz ve Seyfettin Ünlü (drl.), İstanbul: İlke Yayıncılık, 1996, s. 83.

⁶ “İl Özel İdaresi Kanunu (5302 Sayılı Kanun)”, **Resmî Gazete**, 25745, 4 Mart 2005.

⁷ Bayram Coşkun ve Turgay Uzun, “İl Özel İdaresi Reformuna İlişkin Bazı Değerlendirmeler”, **Yerel Yönetimler Kongresi**, Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, 3-4 Aralık 2004, s. 68.

A. İL ÖZEL İDARELERİNİN TÜRK İDARE SİSTEMİNDEKİ YERİ

Türkiye Cumhuriyeti Devleti, Anayasası'nda belirlenen temel amaç ve görevlerini üç temel organ aracılığıyla yerine getirmektedir ki, bunlar yasama, yürütme ve yargıdır. İdare, yürütme içinde, yürütmenin bir uzantısı olarak düzenlenmiştir. Devlet, halkın yaşamında idare olarak somutlaşır.⁸

İdari teşkilat merkezden ve yerinden yönetim olarak iki bölüme ayrılır, ayrıca bu bölümler de kendi aralarında çeşitli birimlere ayrılmaktadır. Merkezden yönetimin merkez teşkilatını cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanlar kurulu, bakanlıklar ve bakanlar ile “yardımcı kuruluşlar” oluşturmaktadır. Merkezden yönetimin taşra teşkilatını ise, il, ilçe ve bucak idareleri ile bölgesel örgütler oluşturur.⁹ Yerinden yönetim teşkilatı ise, yer bakımından yerinden yönetim ile hizmet bakımından yerinden yönetim olarak ikiye ayrılır. Konumuz olan il özel idaresi, köy ve belediye idaresiyle birlikte, yer bakımından yerinden yönetim kapsamına girer.¹⁰

İl özel idareleri, Anayasa'nın 127. maddesinde adı geçen üç tür yerel yönetimden biridir. Köy halkının ihtiyaçlarına köy idaresi, kent ve kasaba (belde) halkının ihtiyaçlarına belediyeler karşılık vermek zorunda oldukları halde, il özel idareleri, il halkına yönelik hizmetleri sağlamakla görevlidirler. Bilindiği gibi, il halkına yönelik hizmetler, hem merkezi yönetim ve onun taşra örgütü eliyle, hem de il özel idareleri tarafından sağlanır. İl özel idarelerinin, il halkına yönelik sundukları hizmetlerin hem kırsal, hem de kentsel nitelikli olmasına bir engel yoktur. Çünkü, il sınırları içinde hem belediyeler, hem de köyler bulunur.¹¹

1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati, uzun yıllar il özel idareleriyle ilgili temel yasa olarak uygulandı. Bu yasanın adını ve bazı maddelerini değiştirmek üzere hazırlanan 3360 sayılı yasa¹² ise, 1987 yılında yürürlüğe girdi. 22.02.2005 tarihinde kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu çıkıncaya kadar düzenlemeler bu şekilde gerçekleşti.

⁸ Turan Yıldırım, **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, 2. Baskı, İstanbul: Alkım Yayınevi, 1999, s. 3.

⁹ Gözübüyük **Yönetim Hukuku**, s. 68.

¹⁰ Turan Yıldırım, **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, s. 125.

¹¹ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 4. Basım, İstanbul: Cem Yayınevi, 2000, s. 138.

¹² “13 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddelerin Eklenmesine Dair Kanun (3360 Sayılı Kanun)”, **Resmî Gazete**, 19471, 26 Mayıs 1987.

1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati göz önüne alındığında, il özel idareleri, kuruluş kanunu bakımından, Osmanlı yönetiminden günümüze kadar gelebilmeyi başarmış tek mahalli idare birimidir. Belediye ve köylerin bugünkü statüsüyle ilgili yasal düzenlemeler, Cumhuriyetten sonra yapılmıştır. 442 sayılı Köy Kanunu¹³ 1924; 1580 sayılı Belediye Kanunu¹⁴ 1930 yılında kabul edilmiştir. (5393 sayılı Belediye Kanunu 13 Temmuz 2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir.) İl özel idareleri için durum oldukça farklıdır. 1876 yılından bu yana, önemli siyasi, idari, iktisadi ve sosyal değişikliklere rağmen bütün anayasalar il özel idarelerine yer vermiştir.¹⁵ 22.02.2005 tarihinde kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu çıkıncaya kadar, 1913 tarihli kanun yürürlükte kalmıştır.

B. İL ÖZEL İDARELERİNİN HUKUKİ DAYANAKLARI

1908 tarihinde II. Meşrutiyetin ilanından sonra yapılan girişimler 1913 Mart'ında il özel idareleriyle ilgili geçici kanunun yürürlüğe girmesiyle sonuçlanmıştır. İl özel idarelerinin kuruluş ve görevlerini düzenleyen İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati 1913 tarihli geçici bir kanun olmasına rağmen, Cumhuriyet döneminde de muhafaza edilmiştir. Bu kanunun 1 ila 74. maddeleri arasında illerin genel idaresi, 74. maddesinden sonra gelen maddeleri ile de il özel idaresi düzenlenmiştir. Geçici kanunun il genel idaresini düzenleyen bölümü sonradan yürürlükten kaldırılmış, il özel idarelerinin düzenlendiği bölüm yürürlükte kalmıştır.¹⁶ Kanunun adı, 1987 tarihli ve 3360 sayılı Kanunla "İl Özel İdare Kanunu" olarak değiştirilmiştir. Bu kanunu ek ve değişiklikleriyle birlikte yürürlükten kaldıran 22.2.2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 4.3.2005 tarihli resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

C. ANAYASALAR VE İL ÖZEL İDARELERİ

İl özel idareleri 1876'dan bu yana siyasi, idari, ekonomik ve sosyal alanda yaşanan birçok değişime karşın, bütün anayasalarda yerini almıştır.¹⁷

¹³ "Köy Kanunu (442 Sayılı Kanun), **Resmi Gazete**, 68, 7 Nisan 1924.

¹⁴ "Belediye Kanunu (1580 Sayılı Kanun), **Resmi Gazete**, 1471, 14 Nisan 1930.

¹⁵ Bilal Eryılmaz, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, 1. Baskı, İstanbul: Birleşik Yayıncılık, 1997, s. 125.

¹⁶ Keleş, s. 139-140.

¹⁷ Eryılmaz, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, s. 125.

1876 Anayasası taşradaki yönetim birimlerine idari ve mali konularda özerklik tanıyan herhangi bir hüküm getirmemiştir. Anayasa, il genel meclisini, merkezi idarenin taşra birimi konumundaki vilayetin danışma organı olarak öngörmüştür. 1876 Anayasası, il bazında bir yerel yönetim biriminin kurulmasını öngörmemekle birlikte, böyle bir düzenlemeyi engelleyici maddeler de içermemektedir. Bu durumun neticesi olarak, 1913 yılında kabul edilen “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-ı Muvakkati” ile il özel idareleri kurulmuş ve bu birimlere kısmi idari ve mali özerklik tanınmıştır. 1876 Anayasası tüzel kişilik kavramına yer vermemiş, I. Meşrutiyet Meclisi’nde vilayet umumi meclislerine tüzel kişilik tanınması istikametinde bir eğilim oluşmamıştır. Anayasa il genel meclislerinin oluşum şeklini özel düzenlemelere bırakmış, ancak Meclis-i Umumi’nin feshiyle gerekli düzenlemeler hayata geçirilememiştir. 1876 Anayasası’nın özünü merkezîyetçilik oluşturmuş, anayasa yapıcılarını vilayet umumi meclislerini merkezi idarenin birer uzantısı olarak görmüşlerdir.¹⁸

1921 Anayasası bir geçiş dönemi düzenlemesi olarak millet iradesine vurgu yapmış, sıkı merkezîyetçi eğilim bu anayasayla biraz olsun gevşemiştir. Bu anayasayla, merkezi idare devletin asli fonksiyonlarından sorumlu tutulmuş, yerel hizmetlerin ilgili yerel birimlere bırakılmasına dikkat edilmiştir. Bu aşamada halkçılığın idari ademimerkezîyetle özdeşleştirildiği, ademimerkezîyet ilkesi sayesinde yönetimin halka verileceği düşünülmüş olabilir.¹⁹ 1921 Anayasası illeri birer yerel yönetim birimi olarak düzenleyip, bu birimleri anayasal güvenceye kavuşturmuştur. 1921 Anayasası il genel meclislerinin halk tarafından seçilerek iş başına gelmesini kabul etmiş, idare heyeti ve il başkanı da genel karar organı tarafından seçilerek göreve gelmiştir. 1921 Anayasası döneminde, yerel yönetimler mıntıklarında bulunan genel müfettişlerin kontrolü altındaydılar. “Umumi Müfettişlik” kurumunun amacı, asayişin sağlanması, merkezi yönetimin işlerinin denetlenmesi, ortak işlerde vilayetlerin ahenginin kurulması, yerel yönetimlerin karar ve uygulamalarının sürekli kontrolünü sağlamaktı.²⁰ Her ne kadar, “Genel Müfettişlik” kurumu ile vilayetler sürekli merkezi idarenin denetiminde kalmışsa da, 1921 Anayasası illere bugün dahi görülmemiş ölçüde yetki ve özerklik vermiştir. Anayasa, ilde merkezi idare organları ile yerel yönetim organlarını birbirinden ayırmıştır. Yerel hizmetlerin il başkanı, il genel meclisi ve il daimi

¹⁸ Recep Bozlağan, “Türk Anayasalarında İdareye İlişkin Düzenlemeler”, **Türkiye’de Yönetim Geleneği**, Davut Dursun ve Hamza Al (Ed.), 1. Baskı, İstanbul: İlke Yayıncılık, 1998, s. 172-175.

¹⁹ Emin Memiş, **Anayasa Hukuku Notları, Türkiye’de Anayasa Gelişimleri Eğrisi (1808-2005)**, 4. Baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2005, s. 75.

²⁰ Emin Memiş, **Milli Mücadelenin Hukukileşme Süreci**, 1.Baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1999, s. 417.

encümeninden oluşan il mahalli idaresi tarafından yürütülmesi uygun görülmüştür. Anayasaya göre, vali, ancak devletin genel işleri ile mahalli işler arasında bir ihtilaf çıkması durumunda il mahalli idaresine müdahale hakkına sahiptir. Bu şekilde, vali genel idareyi ilgilendiren işlerden, il başkanı da ildeki mahalli hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu tutulmuştur ki, böyle bir düzenleme ne önceki ne de sonraki anayasalarda yer almıştır.²¹ Bu dönemde, “Tefriki Vezaif” kaidesinin, yerel yönetimi aslî yetkili, merkezi yönetimi ise sınırlı yetkili öngördüğü, ademimerkeziyet ilkesi doğrultusunda kamusal hizmet ve etkinliklerinin yerel yönetimlere bırakıldığı gözlenebilir.²²

1924 Anayasası’nda öncekinden daha merkeziyetçi bir eğilim hissedilmektedir. Bu anayasada, yerel yönetimlere ve hatta merkezi idarenin taşra birimlerine dahi fazlaca temas edilmemiştir. 1924 Anayasası, her ne kadar taşradaki idari birimler için özerkliği öngörmemişse de, özel düzenlemeler yoluyla yerel birimlere tanınabilecek bir özerk statüyü engelleyici maddeler içermemektedir. Anayasa, illere tüzel kişilik tanımış, her ne kadar vesayet denetimi ve idarenin bütünlüğüne atıfta bulunmamışsa da, uygulamada sıkı merkeziyetçi politikalar benimsenmiştir. 1924 Anayasası il yerel birim organlarının nasıl teşekkül edeceğine girmemiş, ancak yürürlükteki “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-ı Muvakkati” karar organlarının seçimle iş başına gelmesini ve hizmetlerin bu organ eliyle yürütülmesini benimsemiştir.²³

1961 Anayasası, idareyi 1924 Anayasasına kıyasla daha ayrıntılı ve ademimerkeziyetçi bir düşünce ile düzenlemiştir. 1961 Anayasası’nda ve 1982 Anayasası’nda geniş düzenlemeye konu edilen yerel yönetimler, iki anayasa döneminde kısmen farklı düzenlemelere tabi olmuşlardır. Soysal’a göre, 1961 Anayasası’nda yerel yönetimlerin karar organlarının halk tarafından oluşturulması konusu net bir biçimde yer almasına rağmen, 1982 Anayasası’nda bu konu sanki genel karar organının oluşumunun başka bir şekilde oluşturulabileceği izlenimi vermektedir. 1982 Anayasası döneminde genel seçimlere paralel olarak yerel seçim dönemi de uzatılmıştır. İki Anayasa döneminde de, yerel yönetimlerin kendi aralarında birlikler oluşturabilmesi öngörülmüş iken, 1982 Anayasası, yerel yönetimler bakımından yeni kuruluş biçimlerinin denenmesine olanak tanımıştır. Yine iki Anayasa döneminde de yerel

²¹ Bozlağan, “Türk Anayasalarında İdareye İlişkin Düzenlemeler”, s. 172-175.

²² Memiş, **Milli Mücadelenin Hukukileşme Süreci**, s. 418.

²³ Bozlağan, “Türk Anayasalarında İdareye İlişkin Düzenlemeler”, s. 172-175.

yönetimlere görevleriyle orantılı gelir sağlanması gerekliliği vurgulanmıştır. Önemli bir hüküm olarak, 1982 Anayasası idari vesayet ilkesini anayasallaştırmış, böylece merkeziyetçilik karakteri ağır basmıştır.²⁴

II. TARİHSEL ARKA PLAN

A. KLASİK OSMANLI DÖNEMİ

Doğunun bütüncül sistemlerinin klasik bir örneğini teşkil eden Osmanlı Devleti'nde merkeziyetçilik ve mutlakiyetçilik unsurları devletin kuruluşundan itibaren benimsenen temel ilkeler olmuşlardır. Şüphesiz, Osmanlı'nın bu tercihi yapmasının en önemli sebebi, takipçisi olduğu Anadolu Selçuklu Devleti'nin parçalanması ve yıkılmasından çıkardığı derslerdir. Anadolu Selçuklu Devleti'nde eyaletler hanedan mensubu meliklerin idaresinde atabeg, kadı, muhassıl gibi bazı memurlar tarafından yönetiliyordu.²⁵ Anadolu Selçuklu Devleti'nde eyaletler bir anlamda yerinden yönetim esasına göre teşkilatlanmıştı. Özellikle de Selçuklu Sultanı'nın akrabası olan melik-ül ümera rütbeli idareciler tarafından yönetilen vilayetler tamamen özerk bir biçimde idare edilmekteydiler.²⁶ Meliklerin merkezi otoriteye karşı güçlenmeleri ile vilayetler zamanla bağımsız birer beylik haline gelmişlerdi. İşte bu vilayet sistemi, 1243 Köseadağ Savaşı'nı müteakip dönemde girilen Moğol hâkimiyeti zamanında ve sonrasında parçalanmanın hızlanmasını sağlamıştı. Moğol hâkimiyetine giren Anadolu'da bağımsız hareket edebilen beyliklerden biri olan Osmanoğulları önceki dönemin aksine bölünmez bir otorite ve tam mutlakiyetin benimsendiği devlet felsefesiyle kısa zamanda Akdeniz ve Balkanlarda söz sahibi olmuştu. Bu mutlakiyetçi yapı, sürekli olağanüstü sorumluluklar ve tehlikeler karşısında bulunan Osmanlı Devleti'nin sınır devleti karakterinden doğmuştu.²⁷

Tanzimat'a kadar olan klasik dönemde bu merkeziyetçi anlayış sürmüş, eyalet idarecilerinin doğrudan merkeze bağlılığı yoluyla, merkezin taşra yönetimi üzerinde

²⁴ Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, 11. Baskı, İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1997, s. 238-239.

²⁵ İlber Ortaylı, **Türkiye İdare Tarihine Giriş**, 2. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2000, s. 166.

²⁶ Veysel Atasoy, **Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, 1. Baskı, İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, 1992, s. 11.

²⁷ Atasoy, s. 12.

kesin bir otorite kurması sağlanmıştır.²⁸ Bu otoriter yapıya karşın merkeze bağımlılık derecesi, uzaklığı, coğrafi konumu, fiziksel özellikleri ve mâli gereksinimleri sebebiyle bazı eyaletlerde özel yönetimler de kurulmuştur. Salyâneli (yılda bir kere vergi alınan) eyaletler denilen ve giderleri çıkarıldıktan sonra gelirlerinin tümünü ya da her yıl belli bir bölümünü merkeze gönderen bölgeler olduğu gibi Hicaz, Kırım Hanlığı, Erdel Beyliği gibi yarı bağımsız eyaletler özel yönetimlere sahip olmuşlardır. Yine Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da yıllık vergi verme ve gerektiğinde askeri hizmet sunma koşuluyla mülkiyeti ve yönetimi eski sahiplerine bırakılan Cizre, Genç, Bitlis, Hakkâri gibi serbest mirimiranlıklar; kimi Sünni Kürt (Ektrat) beylerinin mülkiyetinde olan yurtluk ve ocaklıklar; Van ve Diyarbakır'da mir aşiretliği denilen özerkliği olan aşiret reisliği sistemine rastlanmaktadır.²⁹

B. TANZİMAT VE MEŞRUTİYET DÖNEMLERİ

II. Mahmud'un padişahlığının son yıllarında, devlet yönetiminde modernleşme eğilimi ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu eğilim Tanzimat ile daha da güçlenmiştir.³⁰ Osmanlı Devleti, Tanzimat'a doğru, sarsılan ve yıpranan kamu düzenini, idari usul ve teşkilatını, iç ve dış faktörlerin etkisiyle yeniden düzenleme ihtiyacını hissetmiştir. Merkezi otorite, iç ve dış çevrelerin desteğini kazanmak amacıyla, tebaasına daha fazla eğilmek ve ülke yönetiminde ondan yararlanmak yolunu seçmeye yönelmiştir ki, bunda, Avrupalı devletlerin ve gayrimüslim tebaanın büyük rolü olmuştur. 19. yüzyılın başından itibaren gayrimüslimler, Devlet'e "cizye" adında bir güvenlik vergisi ödeyen "zimmi" ya da "reaya" olmaktan çıkıp, Müslümanlar gibi eşit haklara sahip "vatandaş" olmak istiyorlardı. Bu konuda Avrupa devletlerinin desteğine güvenmekteydiler. Avrupa devletleri de, gayrimüslimleri siyasi, iktisadi ve dini sebeplerden dolayı destekliyor ve hatta himaye ediyorlardı. Avrupa devletlerinin aleyhte faaliyetleri ile sıkıştırılan ve zor durumda kalan Osmanlı yönetimi, Avrupa'yı memnun etmek; reayaya haklar bahşetmek; Müslümanlarla Hıristiyanlar arasında eşitlik ilkesini kabul etmek ve nihayet, yönetimin her kademesinde kanun hâkimiyetini sağlamak için 1839 yılında

²⁸ Muzaffer Sencer, "Tanzimat'a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi", *AİD*, C. 17, S. 2, s. 29.

²⁹ Sencer, s. 30.

³⁰ Bilal Eryılmaz, *Osmanlı Devletinde Gayrimüslim Tebaanın Yönetimi*, 2. Baskı, İstanbul: Risale Basın, Yayın Ltd., 1996, s. 137.

Gülhane Hat-ı Hümayunu'nu kabul etti. Böylece, Osmanlı devleti, siyasi, idari ve sosyal muhtevalı bir değişim sürecine girdi.³¹

3 Kasım 1839 Gülhane Hat-ı Hümayunu'nun ilanından 1876 yılına kadarki döneme "Tanzimat" denilmektedir. Bu dönemde, merkezi ve mahalli düzeyde çeşitli meclisler oluşturuldu. Gayrimüslim tebaa, Müslümanlarla birlikte bu meclislerde temsil edilmeye başlandı. Bunun taşradaki ilk uygulama örneği, eyalet ve sancaklarda oluşturulan idare meclisleri oldu. Bu meclisler, halkın yönetime katılmasını sağlamak amacıyla ortaya çıkmış demokratik kuruluşlar değildi. Asıl amaç, reformların benimsenmesini sağlamak ve özellikle vergiler gibi tepki uyandıran konularda sorumluluğu halk temsilcilerine de yaymaktı. Kısaca ifade etmek gerekirse, bu meclisler Osmanlı merkezi yönetiminin tebaasıyla sürekli bir biçimde irtibatını sağlayan önemli araçlardı.³² Bu meclisler, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi'nin kabulüne kadar faaliyetlerini sürdürmüşler; mahalli işlerin yürütülmesinde mülki yöneticilere yardımcı olmuşlardır. Bu meclisler, ülkemizde demokratikleşme ve mahalli idare anlayışının gelişmesinde önemli paya sahiptirler.

Bugünkü il özel idarelerinin temeli, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi'yle ortaya çıkan Vilayet Umumi Meclisleridir. Bu meclisler, ikisi Müslüman ve ikisi gayrimüslim olmak üzere, her sancaktan seçilerek gönderilen üyelerden oluşmaktadır. Vilayet Umumi Meclislerinin başkanlığını vali yürütmektedir. Nizamnameyle "eyalet" sisteminden "vilayet" usulüne geçilmiş ve ülkenin idari taksimatı, "vilayet", "sancak", "kaza", ve "karye" (köy) olarak tespit edilmiştir. Her idari kademedede, mülki yöneticilerin başkanlığında idare meclisleri oluşturulmuştur.³³ Vilayet Umumi Meclisleri, diğer idari meclislerden farklı bir meclistir. Vilayet, sancak ve kazalardaki idare meclislerinin üyeleri, "tabii" ve "seçimle" gelenler olmak üzere iki kısımdan meydana geldiği halde, Vilayet Umumi Meclislerinin üyeleri Müslüman ve gayrimüslim halktan ikişer kişi olmak üzere bütünüyle seçimle belirlenmektedir. Ayrıca diğer idare meclislerindeki tabii üyelerin büyük çoğunluğu müslümandır. Bu bakımdan, Vilayet Umumi Meclislerinde, gayrimüslim tebaanın temsiline, eşitlik yönünden daha fazla önem verildiği görülmektedir. Belki de bunda, merkezi idarenin, gayrimüslim tebaayı memnun etmek ve onları egemenliği altında tutma düşüncesi etkili olmuştur.

³¹ Eryılmaz, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, s. 125-127.

³² Bilal Eryılmaz, **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, 1.Baskı, İstanbul:İşaret Yayınları,1992,s. 112.

³³ Eryılmaz, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, s. 127.

Diğer idare meclislerinin seçimle gelen üyelerinde olduğu gibi, Vilayet Umumi Meclisi üyelerinin yarısının Müslümanlardan diğer yarısının ise gayrimüslimlerden olması hükmü, o dönemde sadece Osmanlı devletinin yönetimine has bir özellikti. Diğer devletlerde bu gibi organların teşekkülü için böyle bir kayıt koymak olağan dışıydı. Bu meclislerin oluşmasında, halkın yönetime katılması ve özellikle gayrimüslim tebaanın temsili düşüncesinin önemli bir yeri olmakla beraber, daha çok merkezi idarenin güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Bu meclisler, merkezi idarenin halkla ilişkilerini geliştirerek otoritesini güçlendirmeye yardımcı olmuştur. Nitekim Vilayet Umumi Meclislerinin kararları, görüş bildirme ve temenni niteliğindedir. Bu görüş ve temennileri uygulama yetkisi, bütünüyle hükümetin yetki ve sorumluluğundaydı. Vali görüşme mazbatalarını hükümete sunmakla mükellefi. Bununla beraber, Vilayet Umumi Meclislerinin, halkın gözetim ve denetim aracı olması bakımından önemi büyüktü. O dönemde, bundan daha ileri bir adım atılamamıştı. Nitekim, ilk Osmanlı Meclis-i Mebusanı da, esas itibarıyla bu tip bir göreve sahip kılınmıştı.³⁴

1908 tarihinde II. Meşrutiyetin ilanından sonra, 1913 Mart'ta il özel idareleriyle ilgili geçici kanun yürürlüğe girmiştir. İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati adlı düzenleme, esas itibarıyla il özel idarelerini, merkezi idareye yardımcı kuruluşlar olarak kabul etmişti. Bu düşünce, kanunda, daha sonraları yapılan değişikliklerde de benimsenmiş ve bir mahalli idare birimi olan il özel idareleri, merkezi idarenin birer “şubesi” niteliğinde işlev görmekte devam etmiştir. Kanun gerek görevler, gerekse kaynak bakımından il özel idarelerini düzenlemiş, bu idarelere bayındırlık, sağlık, eğitim, ticaret ve sanayi, tarım ve veteriner işleri yanında geniş görev ve yetkiler verilmişti.³⁵ O yıllarda imparatorluğun içinde bulunduğu şartlar, I. Dünya Savaşı ve onu izleyen gelişmeler, bu kanunun uygulanma şansını kaybettirdi. 1913 tarihli bu kanunla gelir ve gider mallarıyla tüzel bir kişilik olan il özel idareleri, 1921 tarihli Teşkilat-i Esasiye Kanunu ile de düzenlenmiştir. Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun 11. maddesi il özel idaresini “Vilayet, mahalli umurda manevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir.” “Harici ve dâhili siyaset, şer’i, adli ve asker umur beynelmilel iktisadi münasebet ve hükümetin umumi tekalifi ve menfii birden ziyade vilayete şamil hususati müstesna olmak üzere Büyük Millet Meclisi’nce vaz’edilecek kavanin mucibince evkaf, medaris, maarif, sıhhiye, iktisat, ziraat, nafia ve muavenet-i içtimaiye

³⁴ İlber Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, 1. Baskı, İstanbul: Hil Yayınları, 1985, s. 70.

³⁵ Atasoy, s. 74.

işlerinin tanzim ve idaresi vilayet şuralarının salâhiyeti dâhilindedir.” şeklinde genel olarak düzenlenmiştir. Bu anayasanın 12, 13 ve 14. maddeleri de il özel idarelerinin seçimle iş başına gelecek organlarını düzenlemiştir.³⁶

C. CUMHURİYET DÖNEMİ

1924 Anayasa’sının 89.maddesinde “Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet nokta-i nazarından vilayetlere, vilayetler kazalara, kazalar nahiyelere münkasemdir ve nahiyeler de kasaba ve köylerden tereküb eder” şeklinde düzenlenen il, bir merkezi idare birimi olarak kabul edilmiştir. 1924 Anayasası’nda 90 ve 91. maddelerde yönetimin temel esasları belirlenerek, merkez yönetiminin esasınca şehir, kasaba ve köylere tüzel kişilik tanınmış, iller için görev ayırımı kullanılmıştır.³⁷

Tek parti döneminde, merkezi yönetimin taşradaki yöneticileri olan vali ve kaymakamlar, hem genel idarenin hizmetlerini hem de yerel yönetimlerin işlerini birlikte yürütmüşlerdi. Bu sebeple, 1950 yılına kadar, il özel idarelerinin, eğitim ve sağlık gibi hizmetleri yürütmesinde bir sakınca görülmedi, hatta o dönemde ilkokul öğretmenleri ile sağlık personelinin maaşları, il özel idareleri tarafından ödenmekteydi. Çok partili siyasi hayata geçiş, yerel yönetimler açısından pek de parlak bir dönemin başlangıcı olmadı. Yerel yönetimlere, kuruluş kanunlarıyla verilen görev, yetki ve kaynaklar, teker teker, yeni kurulan merkezi idare kuruluşlarına geçti. Demokratikleşme ile güçlenmesi gereken yerel yönetimler tam tersine güç kaybettiler. Hükümetler, yerel yönetim organlarına, rakip kişi ve kurumlar olarak baktılar, sürekli yerel yönetimlerin yetki ve kaynaklarını kısma yollarını aradılar.³⁸

1929 yılında 1525 sayılı Şose ve Köprüler Kanunu ile “yol mükellefiyeti”, “yol vergisi” haline getirildi. 904 sayılı kanun³⁹ ile at yarışı düzenlemek görevi il özel idarelere verilmişti; 1928 tarihli 1234 sayılı Hayvanların Sağlık Zabıtası Hakkında Kanun ile bulaşıcı hayvan hastalıkları ile savaş için özel idarelerin ödenek ayırmaları zorunlu kılınmıştır. 1930 tarihli Belediye Kanunu ile il özel idarelere tanınan imtiyaz ve izin verme görevlerini bir kısmı belediyelere devredilmiştir. Bunun yanında 1913 yılı

³⁶ Es, s. 87.

³⁷ Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, 5. Bası, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 1994, s. 180.

³⁸ Eryılmaz, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, s. 22-24.

³⁹ “İslahı Hayvanat Kanunu (904 Sayılı Kanun)”, **Resmi Gazete**, 407, 29 Haziran 1926.

kanunu ile il özel idarelerine tanınan çeşitli sanayilerin kurulması için ruhsat verme görevi 1593 sayılı kanun⁴⁰ ile geri alınmıştır. 1934 yılında 2644 sayılı kanun⁴¹ bataklıkların kurutulması konusunda il özel idarelerinin 1913 yılından gelme görevlerini yenilerken, 23.12.1935 tarihli 2871 sayılı “Arazi ve Bina Vergileri ile Bunlardan Alınacak İktisadi Buhran Vergisinin Vilâyet Hususi İdarelerine Devri Hakkında Kanun” ile arazi ve bina vergileri il özel idaresine bırakıldı. 1940 yılında 3785 sayılı kanunla Ulaştırma Bakanlığının görevleri düzenlenirken şehirlerarası yolcu taşıma işlemlerine ait il özel idare yetkileri bakanlığa verilmiş oldu. Aynı yıl il özel idarelerinin tarım alanındaki bir kısım görevleri 4081 sayılı kanunla⁴² mahalli koruma meclislerine verildi.

5539 sayılı kanun⁴³ il içinde, il yolları olarak tanımlanan yolların yapım ve bakım görevini il özel idarelerine verdi. 10.07.1953 gün ve 6134 sayılı kanunla il özel idarelerine bağlı hastahaneler, ki sayıları 47 idi, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına devredildi. Böylece 1943- 1953 döneminde il özel idareleri yol hizmetlerine devam etmekle birlikte, sağlık hizmetlerini büyük ölçüde kaybetmiş bulunuyordu. 1960 yılında 7478 sayılı kanun⁴⁴ ile köy içme suyu yapımı görevi hukuken il özel idarelerine verilmiş; DSI'nin bu hizmetlerin yürütülmesinde kontrol ve yardımcılığı kabul edilmiştir.

1961 Anayasası il özel idareleri ve mahalli idareler konusunda “1876 Anayasası'ndan beri yerleşmiş olan ve sosyolojik bir varlık kazanmış bulunan mahalli ünitelerimizde herhangi bir değişiklik yapmaya sebep görülmemiştir. Ancak, demokratik bir düzende mahalli idarenin geniş yetkilerle teçhiz edilmesi genel olarak kabul edilen bir esas olduğundan, mahalli idare organlarının seçimleri anayasada sağlam demokratik esaslara bağlanmış ve bunların merkezi idare ile olan bağlarının kanunla düzenlenmesi lüzumu belirtilmiştir” gerekçesi ile bazı düzenlemelere gitmiştir.⁴⁵

Görüldüğü gibi, sonradan çıkarılan kanunlar, il özel idarelerinin yetki ve görev alanlarına girerek, onların faaliyet alanlarını daraltmışlardır. İl özel idarelerinin yetki ve

⁴⁰ “Umumi Hıfzıssıhha Kanunu (1593 Sayılı Kanun)”, **Resmi Gazete**, 1489, 6 Mayıs 1930.

⁴¹ “Tapu Kanunu (2644 Sayılı Kanun), **Resmi Gazete**, 2892, 29 Aralık 1934.

⁴² “Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanun (4081 Sayılı Kanun)”, **Resmi Gazete**, 4853,7 Temmuz 1941.

⁴³ “Karayolları Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun (5539 Sayılı Kanun)”, **Resmi Gazete**, 7434, 16 Şubat 1950.

⁴⁴ “Köy İçme Suları Hakkında Kanun (7478 Sayılı Kanun)”, **Resmi Gazete**, 10506, 16 Mayıs 1960.

⁴⁵ Es, s. 87-88.

kaynakları zamanla merkezi yönetim kuruluşlarına aktarılmıştır. İl özel idarelerinin kuruluş kanunlarındaki görev ve yetkileri ortadan kaldırılmadığı için de, bir görev konusunda birden fazla kuruluş aynı anda yetkili ve sorumlu duruma getirilmiştir. Böylece, il özel idarelerine muhtelif kanunlarla, çeşitli konularda birçok görev verilmiştir. 3360 sayılı kanun çıkmadan önceki bir araştırmaya göre, çıkarılmış olan 108 kadar kanun ve tüzük, il özel idarelerini ilgilendirip; bu kanunlardan yürürlükte olanlar 55 kadar ana konu, 1000 kadar da alt konuyu kapsamıştır. Sadece İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu ile altı ana konuda yüz kadar görev il özel idarelerine verilmiştir.⁴⁶

İl Özel İdarelerinde 1960 yılından başlayarak günümüze kadar gelen, yeniden düzenleme çalışmaları yapılmıştır. Bu yeniden düzenleme çalışmaları ilk önce Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsünde başlanmıştır. Daha sonra DPT'nin kurulmasıyla bu yönde çalışmalar hız kazanmıştır. 1961 yılında DPT'nin isteği üzerine TODAİE tarafından idari reform konusunda bir rapor hazırlanmıştır. Bu rapora dayanarak DPT bir kanun tasarısı hazırlayıp meclise vermiştir. 1962 yılında da, TODAİE ve DPT tarafından tüm idareyi düzenlemek amacıyla bir çalışma daha yapılmış, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) çerçevesindeki bu çalışmalara, 1962 yılı programı tasarılarında yer verilmiştir. 1964 yılı programıyla görevlendirilen DPT bir komisyon kurarak MEHTAP Raporu üzerinde tamamlayıcı çalışmalar yaparak 1965 yılı sonunda bu çalışmalarını Başbakanlığa sunmuştur.⁴⁷ Kamu kesiminin yeniden düzenlenmesinin stratejisini belirlemek üzere 1971 yılında oluşturulan “İdari Reform Danışma Kurulu”, geçmişte yapılan çalışma sonuçlarını değerlendirerek, yenilik tekliflerini “İdari Reform Danışma Kurulu Raporu: İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler Öneriler” başlığı altında rapor haline getirmiş ve ilgililere sunmuştur. 1980 yılında ise, “Ulusu Hükümeti” tarafından “mevzuatın düzenlenmesi ve kırtasiyeciliğin azaltılması” yönünde bir çalışma başlatılmıştır.⁴⁸

⁴⁶ Bünyamin Günel, “İl Özel İdarelerinin Uygulamadaki Sorunları”, **İl Özel İdareleri Sempozyumu**, İstanbul: İstanbul İl Özel İdaresi, 27 Eylül 1985, s. 94.

⁴⁷ Es, s. 89.

⁴⁸ Ulvi Saran, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma “Kalite Odaklı Bir Yaklaşım”**, 1. Baskı, Ankara: Atlas Yayıncılık, 2004, s. 149.

İKİNCİ BÖLÜM

3360 SAYILI KANUNUN DÜŞÜNSEL TEMELLERİ, GETİRDİĞİ YENİLİKLER VE İL ÖZEL İDARELERİNE İLİŞKİN TARTIŞMALAR

I. 3360 SAYILI KANUNUN DÜŞÜNSEL TEMELLERİ

Klasik liberal anlayış, 1929 dünya ekonomik bunalımı ve II. Dünya savaşı ile bilhassa da 1930'lu yıllarda kapitalist ülkelerde büyük bir ekonomik depresyon yaşanmasıyla eleştirilmiş, o güne kadar uygulanan ekonomik teorilerin ve hükümet politikalarının gözden geçirilmesi gündeme gelmiştir. Bunalımdan çıkış Keynesyen politikalarda aranmış, bu politikaların tesiriyle devletler ekonomik ve sosyal hayata daha fazla müdahale etmeye ve üretim faaliyetlerini arttırmaya başlamışlardır. Böylece, gelişmiş ülkelerde sosyal devlet veya refah devleti olarak adlandırılan devlet tipi ortaya çıkmıştır. Refah devleti kısaca, sosyal refahın sağlanması amacıyla devletin ekonomiye yoğun bir şekilde müdahale etmesini öngören devlet anlayışı olarak tarif edilebilir.⁴⁹

Refah devleti programları ulusal nitelikli olmalarına rağmen programların uygulanması ve mahalli düzeyde yorumlanması yerel yönetimlerin düzenlemelerine bağlıdır. Refah devleti hizmetlerinin dağıtımı yerel düzeylidir ve yerel yönetimlerin sosyal hizmetlerin karşılanmasından sorumlu olduğu anlayışı yaygındır.⁵⁰ Bu durum daha sonraları kamu harcamalarının artışında yerel yönetimlerin hedef gösterilmesine neden olmuştur.

1973'ten itibaren birinci ve ikinci petrol şoklarıyla ortaya çıkan yeni kriz, dünya ekonomisinin yeniden şekillenmesine yönelik politikaların oluşmasında etkili olmuştur. Keynesyen politikalarla başarılı bir dönem yaşayan ekonomik sistem, dünya ölçeğinde global özellikler gösteren bu yeni krizle alt üst olmuş, başta Avrupa ülkeleri olmak üzere bütün OECD üyesi ülkelerde ekonomik büyümenin yavaşlaması, enflasyon artışı ve yapısal işsizliğe sebep olmuştur.⁵¹ 1979 yılında Margaret Thatcher'in İngiltere Başbakanlığı'na ve 1980 yılında Ronald Reagan'ın Amerika Birleşik Devletleri

⁴⁹ Halis Yunus Ersöz, **Sosyal politika Perspektifinden Yerel Yönetimler**, 1. Basım, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2004, s. 26-29.

⁵⁰ Ersöz, s. 31.

⁵¹ Ersöz, s. 35.

Başkanlığı'na gelmesi ile 1970'lerde söylem düzeyinde kalan Neo-Liberal eleştirilerin pratiğe geçirilmesine uygun bir ortam oluşmuştur. Serbest piyasa ekonomisi ve devletin küçülmesi yaklaşımı kabul edilmiştir.⁵² İngiltere'de Thatcher, 1979 yılında başbakan olur olmaz yerel yönetimleri verimsiz ilan etmiş, gelirlerinin sınırlandırılması ve yetki ve görevlerinin özelleştirilmek veya merkezileştirilmek yoluyla azaltılması için yasal düzenlemeler yapmıştır.⁵³

Thatcher ve Reagan'ın politikalarıyla eş zamanlı olarak yeni liberal politikalar Turgut Özal'ın Anavatan Partisi tarafından Türkiye'nin gündemine getirilmiştir. Yeni gelişmelerle beraber Türkiye'de devletin yeniden yapılanması planlanmış, siyasal iradenin bürokratik idareye üstün olduğu, yerel yönetimlerin güçlendirildiği bir döneme girilmiştir. Bu dönemde Türkiye dünya yönetim sistemindeki yerini almaya, AB ile bütünleşme yolunda önemli adımlar atmaya başlamıştır.⁵⁴

Gerçekten de, Türkiye'de 1980 askeri müdahalesiyle kuvvetlenen merkeziyetçi eğilim, Türkiye'nin askeri yönetimden 1983 seçimleri ile çıkıp normal siyasi hayata dönmesi ile bir ademimerkeziyetçilik eğilimine dönüşmüştür. 1983'de iktidara gelen hükümet, tercihini bir siyasi-idari ademimerkeziyetçilik karışımından yana kullanmıştır. Bu noktada yerel yönetimlerdeki asıl değişimin Özal hükümetleri döneminde gerçekleştiği söylenebilir. Bu dönemde yerel yönetimlerin hukuki ve mâli durumları iyileştirilmiştir. Yerel yönetimlere yetki aktarımı hem demokrasiyi geliştirmek, hem de daha fazla ve daha iyi hizmet sunmak imkânı bakımından yararlı görülmüştür. Ne var ki, yerel yönetimlere duyulan güvensizlik bir siyasi gelenek olarak seksenli yıllar boyunca da etkisini sürdürmüştür. Hükümetin esas amacı belediyeleri batı demokrasilerindekine benzer biçimde kendi kendine yeterli duruma getirmektir. Ancak, yetki aktarımı büyükşehir belediyelerinin kurulmasından öteye gidememiştir.⁵⁵ Genel olarak, 1983 sonrasında yerel yönetimlerin sorunlarının çözümü yolunda önemli adımlar atıldığı, bu konuda merkezi hükümet katında bir tavır değişikliği olduğu söylenebilir. 1983-1987 yılları arasındaki kısa dönem zarfında yerel yönetimleri

⁵² Önder Kutlu, **Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye'de Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi**, 1. Basım, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2004, s. 40-41.

⁵³ Ersöz, s. 39.

⁵⁴ Mehmet Aktel, **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**, 1. Baskı, Ankara: Asil Yayın Dağıtım, 2003, s. 170-172.

⁵⁵ Bilgiç, s.506-508.

ilgilendiren pek çok yasanın üst üste çıkarılması dahi, merkezin yerel yönetimlere ilgisini ortaya koymaktadır.⁵⁶

Özal döneminde devleti küçültmek amaçlı özelleştirme çalışmaları, 1984 yılında kamuya ait yarım kalmış tesislerin tamamlanması veya yerine yeni bir tesis kurulması için özel sektöre devri yoluyla başlamıştır. 1986 yılından itibaren hız kazanan ve tamamı kamuya ait veya kamu iştiraki olan kuruluşlardaki kamu payları özelleştirme kapsamına alınmıştır.⁵⁷ Ayrıca, merkezi ve yerel düzeyde hizmetlerin özelleştirilmesi uygulamaları da bu dönemde yoğunluk kazanmıştır.

Bu dönemde yakalanan değişim havası, 1980 yılına kadar yavaşlayan yeniden yapılandırma çalışmalarını, tekrar hızlanmıştır. Bu dalga, il özel idarelerinin de reorganizasyonu düşüncesini doğurmuştur. 08.06.1985 tarihinde Ankara İl Genel Meclisi, 22.08.1985 tarihinde Bursa İl Genel Meclisi, 27.09.1985 tarihinde İstanbul İl Genel Meclisi tarafından yapılan sempozyumlar ve toplantılar sonucu, reorganizasyon çalışmaları hızlandırılmış ve çeşitli tasarılar ortaya atılmıştır. Bu tasarıların etkisiyle İçişleri ve Başbakanlık Müsteşarlıkları tarafından “Hükümet Tasarısı” hazırlanmıştır.⁵⁸ Nihayet, 3360 sayılı kanun 1987 yılında kabul edilmiştir.

II. 3360 SAYILI KANUNLA GETİRİLEN YENİLİKLER

A. GETİRİLEN YENİLİKLER

Başbakan Turgut Özal’ın 25 Aralık 1987 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde okuduğu Hükümet Programı’nda “İl Özel İdaresi Kanunu ile idari sistemimizde gerçek bir reform yaptık. Hizmetlerin tespitini ve harcama yetkisini mahalli idareye vererek, idari sistemimiz aşırı merkeziyetçi yapısından kurtarılmıştır” diyerek bahsettiği 3360 sayılı kanun ile getirilen yenilikleri şöyle sıralayabiliriz:

i. ”İdare-i Umumiye-i Vilâyet Kanunu Muvakkati”nin adı değiştirilmiş ve “İl Özel İdaresi Kanunu” olmuştur.

⁵⁶ Kemal Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, 2. Baskı, Ankara: Vadi Yayınları, 1997, s. 142.

⁵⁷ Salih Barışık ve Emin Barlas, “Türkiye’de Özelleştirme”, **Özelleştirme Teorileri, Dünya ve Türkiye Deneyimi**, Yusuf Bayraktutan (Ed.), Ankara: Liberte Yayınları, 2003, s. 122-123.

⁵⁸ Es, s. 87-89.

ii. İl Özel İdarelerinin mahalli ve müşterek nitelikteki görevlerin sınır ve kapsamının tespiti Bakanlar Kurulu'nun yetkisine verilmiştir. Ancak bu yetki devri mahalli müşterek ihtiyaçların tespitinin Bakanlar Kuruluna verilmesi yetkisi; yasama yetkisinin devredilemezliği, idarenin bütünlüğü, yerel yönetim ilkelerine ve idari vesayet ilkesine aykırılığı sebebiyle (1982 Anayasasının 127. maddesine aykırı) Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiştir.⁵⁹ Ayrıca, belediye ve mücavir alan dışında kalan kırsal kesime götürülecek hizmetler için yeni yetki ve görevler verilmiştir. İl özel idaresi, İl'in mahalli hizmetlerini kalkınma planına uygun olarak ve ilin olanakları da dikkate alınarak yıllık program hazırlamak ve uygulamakla görevlidir.

iii. İl özel idaresinin gelirlerine, 3194 sayılı İmar Kanunu gereğine alınacak harç ve para cezaları dâhil edilmiştir. Bütçe formüllerinin İçişleri ve Maliye ve Gümrük Bakanlığı arasında düzenlenecek esaslar dairesinde yeniden belirlenmesi usulü getirilmiştir.

iv. İl Genel Meclisince kabul edilen bütçenin onayı 30 gün içinde yapılmak şartıyla İçişleri Bakanlığına bırakılmıştır. Valinin, il özel idaresiyle ilgili görevlerini gerekli hallerde, merkezi idarenin ildeki teşkilatları ile yürütebileceği hükmü getirilmiştir.

v. İl Özel İdare müdürünün görev ve yetkileri açık ve kesin belirtilmiştir. Kaymakamlara, Valinin vereceği, özel idare hizmetlerini yapma yükümü verilmiştir. İl genel meclisinin olağan toplantıları, Mayıs ve Kasım aylarında iki kez olmak üzere 30 gün olarak tespit edilmiştir. Bu süreler il genel meclislerince 10'ar gün uzatılabilmektedir.

vi. İl genel meclisi ve il daimi encümeni üyeleri ödenekleri, gösterge ve maaş katsayı sistemine bağlanmıştır.

vii. İl genel meclisinin çalışma esas ve usulleri, İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenmesi hükmü getirilmiştir.

⁵⁹ Turan Yıldırım, **Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri**, s. 17-18.;

viii. İl daimi encümeni beş seçilmiş üye ile özel idare, köy hizmetleri ve bayındırlık il müdürlerinin katılmasıyla başkan dâhil dokuz kişiden oluşacaktır. (Anayasa Mahkemesi bu hükmü karar organlarında seçilmişlerin görev alamayacağı gerekçesiyle iptal etmiştir.)

ix. Encümen kararları kanun ve yönetmeliğe aykırı görülürse vali, bu konunun bir kere daha encümende görüşülmesini isteyebilecek, eğer encümen bu kararında üçte iki çoğunlukla ısrar ederse, vali bu kararı durdurarak iptali için idari yargıya başvurabilecektir.

x. İl daimi encümeninin görevlerine özel idarece yapılacak hizmetler için ücret tarifesi yapmak; il özel idaresinin görevleri ile ilgili yasaklayıcı tedbir ve karar almak, uymayanlar hakkında ceza vermek; belediye sınırları dışında umumun eğlenmesine, yiyip içmesine mahsus yerlerin ücret tarifesini yapmak, sınıflarını belirlemek vazifeleri ilave olmuştur.

xi. İl özel idaresinin yetki ve görev alanı içinde, kanun, tüzük ve yönetmeliklerle belirlenen görevlere istinaden il genel meclisi veya il daimi encümenince alınan kararlara aykırı davranılmasına karşı para cezası verilecektir.⁶⁰

B. 3360 SAYILI KANUN VE İPTAL KARARLARI

16.5.1987 Tarih ve 3360 sayılı “13 Mart 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun” ile bu kanuna eklenen veya değiştirilen 2.,5.,7.,9.,11.,12.,14.,ve 16. maddeleri hakkında anayasanın 127. ve 128. maddelerine aykırılığı nedeniyle, ana muhalefet partisi olan “Sosyal Demokrat Halkçı Parti” tarafından Anayasa Mahkemesine iptal davası açılmıştır. İptal istemiyle açılan dava sonucunda kanunun 2., 7. ve 14. maddeleri iptal edilirken diğer maddelerinin iptal istemi ise reddedilmiştir.⁶¹

⁶⁰ Gürsel Öngören, **Geçmişten Günümüze İl Özel İdareleri** (Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi SBE, 1989), s. 53-55.

⁶¹ Öngören, s. 55.

Anayasa Mahkemesi'nin 22.6.1988 tarih ve E.1987/18 K.1988/22 sayılı kararıyla bu kanunun 78.maddesinin 13.fikrasının ikinci cümlesinde geçen mahalli müşterek ihtiyaçların tespitinin Bakanlar Kuruluna verilmesi yetkisi; yasama yetkisinin devredilemezliği, idarenin bütünlüğü, yerel yönetim ilkelerine ve idari vesayet ilkesine aykırılığı sebebiyle Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiştir. Ayrıca, 87. maddesinin 2. fıkrası, il özel idarelerine verilmiş görevlerle ilgili karar verilmesi il genel meclisinde olduğu ve bu konuda valiye ve ilgili bakana yetki devredilemeyeceğinden dolayı iptal edilmiş; 136. maddesinin son fıkrası ise il daimi encümeninin karar organı özelliği ağır bastığından ve yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi gerektiğinden encümende atama ile gelen üyelerin varlığı yerel özerkliğin ihlali anlamına gelmesinden ötürü iptal edilmiştir.⁶²

III. İL ÖZEL İDARELERİNİN VARLIĞINA İLİŞKİN TARTIŞMALAR

1913 yılından 80'li yıllara kadar geçen zaman dilimi içinde yaşanan siyasi, idari, ekonomik ve sosyal bir çok değişikliğe rağmen, il özel idareleri bu değişime entegre olacak bir yapıya kavuşturulamamıştır. İl özel idareleri ile ilgili olarak 1987 yılında yapılan değişiklikler de mevcut konum ve sorunlara çözüm getirmemiştir.⁶³ 3360 sayılı kanunla getirilen yeniliklerin de sorunlara çözüm getirmemesi, il özel idareleriyle ilgili mevcut tartışmaları kronikleştirmiştir. İl özel idarelerinin kronikleşen sorunları hep belli başlı konular çerçevesinde gündeme gelmiştir. Bunlar, il özel idarelerinin varlığının devamına gerek olup olmadığı, il özel idarelerinin yerine ilçe özel idarelerinin kurulup kurulmaması gerektiği şeklinde sıralanabilir.⁶⁴

A. İL ÖZEL İDARELERİNİN KALDIRILMASI GÖRÜŞÜ

1930'lu yıllardan bu yana fonksiyonu ve önemini giderek yitiren il özel idarelerinin tamamen kaldırılması görüşü 1960 yıllarından sonra sık sık ileri sürülmüştür. Genellikle akademik çevrelerde taraftar bulunan bu görüşün savunucuları,

⁶² Mustafa Görün, **21. Yüzyılda Türkiye'de İl Özel İdare Yönetimi: İzmir, Konya ve Ağrı Örneği** (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, 2003), s. 97-102.

⁶³ Ülku Ertabak, "İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılanması", **Türkiye'de Yönetim Geleneği**, Davut Dursun ve Hamza Al (Ed.), 1. Baskı, İstanbul: İlke Yayıncılık, 1998, s. 309-310.

⁶⁴ Nadaroğlu, s. 186.

gerekçe olarak il özel idarelerinin uzun yıllardır içinde buldukları durumu ileri sürmüş ve bu idarenin artık işlevini tamamladığını iddia etmişlerdir.⁶⁵

İl özel idarelerinin varlığına gerek kalmadığını ileri sürenlerin gerekçeleri şöyle sıralanabilir:

i. Merkezi idarenin bir taşra kademesi olan il bir kanunla kurulmakta, bunun sonucu olarak il özel idaresi de kendiliğinden oluşmaktadır ki, burada halkın iradesinden söz edilemez.

ii. İl özel idarelerinden beklenen hizmetler genellikle alt yapı hizmetleridir, ancak bu hizmetler için gerekli teknik araçlar ve personel il bazında sadece bazı mevsimlerde kullanılabileceği için yüksek mâliyetlere sebep olabilecektir. Bu noktada, iller planlama, teknik donanım ve hizmet dağılımı bakımından optimum ölçekte birim olmaktan çıkmışlardır.

iii. Mevcut iller arasındaki ekonomik imkân farklılıkları, görülen hizmetler açısından farklar doğuracak ve bu da merkezi yönetimin hizmette eşitlik ilkesi uyarınca bazı müdahalelerini gerekli kılacaktır. Bu durum da, il özel idarelerinin önemli birçok hizmetteki yetersizliklerini ortaya koyacaktır.

iv. İl genel meclislerine yerel parlamento niteliğini kazandırabilmek yerel halkın sadece oyu ile değil, maddi katılımı ile gerçekleşebilir. Ancak, birçok ilin ekonomik gücü buna elverişli değildir.⁶⁶

İl özel idarelerinin kaldırılmasından yana olanların bazıları ise, bunların yerine ilçe ölçeğinde ilçe özel idareleri kurulması görüşünü savunmuşlardır. Bu görüşte olanlar, ilçelerin büyük çoğunluğunun alan ve nüfus bakımından bir özel idarenin yüklenebileceği görevler için yeterli büyüklükte olduğunu ve böyle bir idari yapılanmanın gerçekleşmesi halinde köylerin ve kasabaların siyasal sürece daha etkin bir biçimde katılabileceklerini ileri sürmüşlerdir.⁶⁷ İl özel idaresinin alt kademesi olarak

⁶⁵ Nadaroğlu, s. 186.

⁶⁶ Fethi Aytaç, "İl Özel İdareleri Hakkında Görüşler", **Yeni Türkiye Dergisi**, Y. 1, S. 4 (Mayıs-Haziran 1995), s. 385-386.

⁶⁷ Selçuk Yalçındağ, **İlçe Özel Yönetimi**, 1. Baskı, Ankara: TODAİE Yayınları, 1977, s. 147-149.

tüzel kişiliğe sahip bir “İlçe Özel İdaresi” kurulması, 90’lı yıllarda İçişleri Bakanlığınca hazırlanan bir taslakta da yer almıştır.⁶⁸

B. İL ÖZEL İDARELERİNİN VARLIĞININ DEVAMI YÖNÜNDE GÖRÜŞLER

İl özel idarelerinin idarî yapılanmadaki yerini koruması gerektiğini savunanlar ise bu idarelerin demokratik ve mahalli hizmetleri merkezi idareden daha iyi yürütebilecekleri, aksaklıkların bulunup düzeltilmesiyle faydaları ve önemlerinin kendiliğinden ortaya çıkacağı savunulmuştur.⁶⁹ Bu konudaki bazı görüşleri şöyle sıralayabiliriz:

i. İl özel idarelerinin varlığının devamından yana olanların vurguladıkları esas nokta, bu idarelerin tüzel kişiliğe sahip anayasal kuruluşlar oluşlarıdır. Hazırlanan birçok yasa tasarısında il özel idarelerine yer verilmesinin bu birimlerin varlığını desteklediği de ileri sürülmüştür.

ii. Belediyeler kendi sahalarında halkın çeşitli ihtiyaçlarını karşılayabilmektedirler. Ancak, kırsal alanda yapılması gereken hizmetler genellikle sahipsizdir. Bu hizmetler ise il özel idareleri tarafından sağlanabilir.

iii. İl çapında, köylerin ve belediyelerin imkânlarını aşan konularda ve bu birimlerle ortaklaşa yapılması uygun olan hizmetlerde, il özel idareleri en uygun koordinasyon birimleridir.⁷⁰

Ayrıca, İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanmış tasarılar da il özel idareleri savunulmuş, toplum kalkınmasında bu idarelerin öncülük yapabileceği öne sürülmüştür. Yasal düzenlemelerin gerçekleşmesi, görev tanımlamasının iyi yapılması ve il özel idarelerinin gelirlerinin arttırılmasıyla yaşanan sorunların aşılabileceği vurgulanmıştır.⁷¹

⁶⁸ İçişleri Bakanlığı, **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına ve Bu İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı ve Gerekçeleri**, Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, 1996. s.24.

⁶⁹ Nuri Tortop, **Amme İdaresi**, s. 114.

⁷⁰ Aytaç, s. 385.

⁷¹ Hamdi Aktaş, **İl Özel Yönetimlerimiz ve Yeniden Yapılandırma Çalışmaları** (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi SBE, 2004), s. 112.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KÜRESEL DÖNÜŞÜM, REFORM VE İL ÖZEL İDARELERİNDE YENİ DÖNEM

I. KÜRESELLEŞME, AB VE ETKİLERİ

1980 sonrası gelişmiş ülkelerde uygulanan politikalar “Soğuk Savaş”ın bitişiyle kabul görmüş ve bu süreçte tüm dünyada bir dönüşüm gerçekleşmiştir. Fukuyama “Soğuk Savaş” sonrası dünyada girilen yeni dönemle ilgili makalesinde liberal politikaların zaferini şöyle ilan etmiştir, “Belki de sadece Soğuk Savaş’ın ya da savaş sonrası dünya tarihinin sona ermesine değil, fakat insanoğlunun ideolojik evriminin son noktasına ulaşması ve beşeri yönetim biçiminin son evresi olan batılı liberal demokrasinin evrenselleşmesi anlamında tarihin sonuna tanıklık etmekteyiz.”⁷²

Gerçekten de yeni liberal düzen, dünyada son 25 yıl içerisinde ülkelerin kamu yönetimi sistemlerinde önemli değişim ve dönüşümler gerçekleştirmektedir. Bu değişim bir takım teknik düzenleme çalışmaları olarak değerlendirilmekte, ama aynı zamanda devletin konumunu ve yapısını sorgulayan ve onu yeniden dizayn etmeye dayanan bir yaklaşım da içermektedir. Bu değişime uluslararası alanda artan rekabet koşulları ve ekonomik kriz ortamları zemin hazırlamıştır. Küreselleşme ile ülkeler birbirlerine daha fazla bağımlı hale gelmişler, dünyanın bir ucundaki küçük çaplı krizler başka ülkelerde daha büyük yansımalar neden olabilmektedir. Bilgi ve iletişim teknolojisindeki değişiklikler ilerleme gösterdikçe, klasik bürokratik anlayış yetersiz kalmış, bunlara paralel olarak halkın beklentileri çeşitlenmiş ve demokratikleşme istekleri artarak gündeme gelmiştir. Ayrıca, sivil toplum kuruluşları da yönetime daha fazla katılma taleplerini dile getirmişler ve bunların yanı sıra Dünya Bankası, IMF, OECD, ve AB gibi bazı global aktörler de değişim ve dönüşüm yolunda ülkeleri zorlamaya başlamışlardır.⁷³

⁷² Francis Fukuyama, “Tarihin Sonu mu?”, Yusuf Kaplan(çev.), **Tarihin Sonu mu?**, Mustafa Aydın ve Ertan Özensel (drl.), 4. Basım, Ankara: Vadi Yayınları, 2003, s. 23.

⁷³Asım Balcı, “Türkiye-AB İlişkileri Perspektifinden Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması”, **AİD**, C. 38, S. 4 (Aralık, 2005), s. 23.

A. ULUS-DEVLET, EGEMENLİK VE YERELLİK

Ulus-Devlet yapılanması, uzun bir süre bütünleşme-parçalanma sarkacı içinde gidip gelen Avrupa Kıtası'nda 1648 Westphalia Antlaşması ve Fransız devrimi gibi kilometre taşları geçildikten sonra belirginlik kazanır.⁷⁴ 1648 Westphalia Antlaşması, bilhassa feodal süreçten çıkan Avrupa Devletleri için devletlerarası hukuku sağlam temellere oturtan, sınırları belirginleştiren, uluslararası dengeleri kuran bir dönemeç olmuştur. Bu antlaşma devletlerin içişlerinde serbestliğe kavuşmalarına, sınırları içerisinde yaşayan bütün bireylerin tek temsilcisi olmalarına, bir devletin içişlerine diğerlerinin karışmamasına dayanak olmuştur. Antlaşmanın asıl önemi, devleti kendi tebaası üzerinde tek yetkili kılmasından ve dışarıdakilerce sadece devletin bütün bireyleri temsilen muhatap kabul edilmesinden geliyordu. 20. yüzyılın ikinci yarısında dünya Westphalia'nın öngördüğü hakları kullanabilecek otonom devletler arasında bölüştü. Devlet politikalarını devlet çıkarları ve devletlerarası rekabet belirliyordu. Devletler birey hakları veya iç hukuk konusunda birbirlerine soru sormuyorlar ve diğer devletlere veya devletler üstü kurumlara bir şey izah etmek mecburiyetini hissetmiyorlardı.⁷⁵ Devletlerarası ekonomik sistemde, ticari ilişkileri iç ve dış ticaret diye ayıran sınırları devletler çizerdi.⁷⁶

İşte küreselleşen dünyadaki yeni dönemde, "Ulus-Devlet" modelinin birçok etkenle aşınmaya başlaması, devletlerin egemenlik kavramının sorgulanmasına neden olmuştur. Ulusların terminolojisinde günümüze dek, devredilmez, vazgeçilmez nitelikleri simgeleyen "Egemenlik" kavramı değişime uğramaktadır. Artık yasama-yürütme-yargı erkleri gibi en önemli egemenlik yetkilerini belirleyen konularda dahi tavizler verilmektedir.⁷⁷ Bu yeni konumlanmayla, üst bir otorite, bir yasama işlevi kullanarak yeni bir andlaşma oluşturabilecek veya bir yasa çıkartılma zorunluluğu getirebilecektir. Taraf ülkelerce düzenlemenin gereği yapılmazsa doğrudan karar alarak yargı egemenliğini kısıtlayabilecektir.⁷⁸

⁷⁴ Ahmet Davutoğlu, **Stratejik Derinlik**, 5. Basım, İstanbul: Küre Yayınları, 2001, s. 200.

⁷⁵ Çağlar Keyder, **Memalik-i Osmaniye'den Avrupa Birliği'ne**, 3. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2005, s. 207-215.

⁷⁶ Jürgen Habermas, **Küreselleşme ve Milli Devletlerin Akibeti**, 1. Baskı, İstanbul: Bakış Yayınları, 2002, s. 26.

⁷⁷ Emin Memiş, **Kanun Hükmünde Andlaşma ve Danıştay Uygulaması**, 1. Basım, İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım, 2004, s. 7.

⁷⁸ Memiş, **Kanun Hükmünde Andlaşma ve Danıştay Uygulaması**, s. 8.

Ulus-Devlet'in güç kaybında önemli bir boyut yerel yönetimlerin giderek güçlendirilmesi merkezi devletin olanaklarının, yetkilerinin ve sorumluluklarının kendi içindeki alt birimlere devridir. Yani yerel yönetimlerin giderek mali, idari, ekonomik düzlemde özerkleşmesi merkezi devlete bağlılığının azaltılması amaçlanmaktadır. Böylece, ulus devletin gücünün tepeden ve tabandan aşındırılması yolu ile, sadece bir ara örgüt haline dönüşmesi süreci başlamıştır. Kazgan'a göre, küresel boyuttaki bu yeniden yapılanmada amaç çok açık: mal, hizmet, her biçimi ile global sermaye için dünya pazarı serbestleşme/özelleştirme yolu ile kurulurken, yerel yönetimler doğrudan küresel pazarla ilişki kuracak; ulusal pazar, ulusal sermaye ve emeğe ilişkin ekonomi düzlemindeki işlevleri, yetkileri ve sorumlulukları açısından ulus devlet, erki en aza indirilmiş bir devlete dönüşecek. Uluslararası bir sermaye, ulus devletten kaynaklanan hiçbir dirençle karşılaşmadan küresel bir pazara ulaşacak, yerel yönetimler sermayenin taleplerini ya da baskılarına direnemeyeceklerdir.⁷⁹

Bu konuda farklı bir eleştiri ise, hiper-küreselciler tarafından ulus-devletin ölümünün abartıldığı görüşüdür. Ulusal egemenliğin ve iktidarın aşınmasına bakarak ulus-devletlerin sonunun geldiğini savunan hiper-küreselciler ulus-devletlerin halen devam eden ve yeniden yapılanan işlevlerini gözden kaçırmaktadırlar. Küreselleşme sürecinde, neo-liberallerin tercihi olan "asgari devlet" in değil, tersine "kalkınmacı" devletin gerektiği yönünde tesbitler de vardır. Şöyle ki: Yabancı yatırımcılar için iyi altyapı olanakları, esnek işgücü, etkin kamu yönetimi gibi en uygun endüstriyel koşulları yaratmaya yönelik politikaların ve uyum stratejilerinin ancak ulus-devlet etkisiyle olabileceği öngörülmektedir.⁸⁰

B. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının temel değerleri: Siyaset ve idarenin birbirinden ayrılması; "Weber Bürokrasi Kuramı" nı esas alması; kamu yönetiminin özel sektör işletme yönetiminden farklı olduğu görüşüdür. Geleneksel anlayışı; kamu yönetimi "kamu yararı", "eşitlik", "yasallık", "hakkaniyet", "tarafsızlık" ve "kamusal sorumluluk" gibi kendine özgü ilkelere sahiptir. Yani işleyiş yöntemleri özel sektör

⁷⁹ Gülten Kazgan, **Küreselleşme ve Ulus-Devlet**, 1. Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2000, s.34-35.

⁸⁰ Meral Sağır, "Demosun Genişlemesi ve Temsili Demokrasiden Küresel Doğrudan Demokrasiye", **AİD**, C. 37, S. 3 (Eylül, 2004), s. 10-11.

yöntemlerinden farklıdır; devlet kamusal mal ve hizmetlerin üretimi ve dağıtımını bürokratik örgütlerince doğrudan yapar. İşte daha önce de bahsettiğimiz refah devleti uygulamalarıyla ve geleneksel anlayışla oldukça büyüyen kamu yönetimi örgütleri neo-liberal dönemde sorunların kaynağı olarak görülmüştür.⁸¹ Ve ekonomideki büyümenin yavaşlaması, mali krizlerin derinleşmesi neticesinde devletin ekonomi yönetimindeki ve hizmetlerin doğrudan sunumundaki aktif rolü birçok batı ülkesinde sorgulanmıştır. Batı ve özellikle de Anglo-Saxon ülkelerinde uygulama alanı bulan “Yeni Kamu Yönetimi” anlayışı sonuç ve hizmet odaklı yönetimi öngören; özel işletme anlayışını kamu sektörüne taşımak isteyen; devletin en küçük hale gelmesini hedefleyen; özelleştirmenin gerekliliğini vurgulayan; desantralizasyonu amaç edinen bir çizgidedir.⁸²

Konumuz açısından önem taşıyan desantralizasyon kavramı, klasik anlamda, “merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru, yetki, görev ve kaynak aktarımı” olarak tanımlanırken; modern anlamda da “merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme ve kamu gelirlerini toplama gibi işlevlerin bir kısmını, taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı-özerk kamu kurumlarına, meslek kuruluşlarına ve idarenin dışındaki gönüllü örgütlere aktarılması” olarak tanımlanmıştır.⁸³ Genel olarak bakıldığında, Türkiye’de gerçekleşen yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerde de bu tanımın izlerini görebiliyoruz.

“Yeni Kamu Yönetimi” anlayışı ile ilgili olarak, kamu yönetiminin tümüyle işletme yönetiminin araçlarını benimsemeye doğru gittiğine dair tartışmalar vardır. Bu tartışmalar, kamu yönetiminden işletme yönetimine değişen bir süreç olarak adlandırılmakta ve küresel baskıların bir sonucu olarak sunulmaktadır.⁸⁴ Gerçekten de, reform dalgası IMF, OECD ve Dünya Bankası gibi örgütler tarafından hararetle yayılmaya çalışılmaktadır. Dünya Bankası ve IMF, üye ülkelere yaptıkları yardımlarda ve açtıkları kredilerde kamuda reform şartını, ekonomik politikalarda değişiklik ve özelleştirme şartını ileri sürebilmektedirler.⁸⁵

⁸¹ Süleyman Sözen, **Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**, 1. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005, s. 29.

⁸² Sözen, s. 66-67.

⁸³ Sözen, s. 79.

⁸⁴ M. Akif Çukurçayır, **Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi**, 2. Basım, Konya: Çizgi Kitabevi, 2002, s. 36.

⁸⁵ Hamza Al, **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, 1. Basım, Ankara: Bilimadamı Yayınları, 2002, s. 135.

Yeni kamu yönetimi anlayışında yer alan ve son yıllarda kamu yönetimi ile ilgili sıkça kullanılan kavramlardan birisi “yönetişim”dir. Yönetişimde devlet, işleri yapan değil yönlendiren olarak algılanmaktadır. Yönetişimin temel amacı: bireyleri, sivil toplum kuruluşlarını, iş dünyasını, diğer bir ifadeyle toplumu yönetimle bütünleştirmek; politikaların belirlenmesinden uygulanmasına kadar toplumu önemli bir aktör olarak devreye sokmaktır. Yönetişimde sorumluluğun ve yetkilerin dengesi, sivil topluma doğru kaymakta ve merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin yanında sivil toplum örgütleri, özel girişimciler ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlar bu yeni yönetim sürecine dahil edilmektedir. Bu durumda devlet yönetimine dışta ve içte yeni aktörlerin ilave edilmesi gibi, kamu yönetimine de yeni aktörler katılmaktadır. Aynı şekilde ulusal hükümetlerin devlet yönetimindeki ağırlığının azalmasına paralel olarak, kamu yönetiminde de bürokrasinin gücü azalmaktadır.⁸⁶

Bu konuda önemli bir eleştiri ise üçüncü sektör olarak tanımlanan dinsel örgütlenmeler, vakıflar, üniversiteler gibi çeşitli tipteki kâr amacı gütmeyen hükümet dışı kuruluşların yönetim sürecine katılımıdır. Eleştiriye göre, bu örgütler özel sektör kapsamında değerlendirilmemekle birlikte, gerçekte kapitalizmin koruyucu bir tabakası olarak hareket etmekte, sermayenin yoğunlaşmasında ve dağılımında önemli bir rol oynamaktadırlar⁸⁷.

C. TÜRKİYE’NİN AB TERCİHİ VE AB’NİN YÖNETİM ANLAYIŞI

Türkiye’nin bugün sürekli bir etkileşim ve ilişki içinde olduğu en önemli küresel aktörlerden biri Avrupa Birliği’dir. 1959 yılında Türkiye’nin AET’ye başvurusu ile başlayan Avrupa-Türkiye bütünleşme macerası birçok aşamalardan geçip müzakere safhasına gelebilmiştir. Bu kısımda genel olarak AB’nin yönetim anlayışı irdelenecektir.

1. AB’nin Kamu Yönetimi Anlayışı

Avrupa Birliği’nin başlangıçta ekonomik bir örgüt olarak düşünülmesi ancak daha sonradan siyasal, sosyal, kültürel ve teknolojik öğelerin entegrasyon sürecine dahil edilmesi, bu öğelerle ilgili konuların birer iç mesele gibi algılanmasına neden olmuştur.

⁸⁶ Hamza Al, **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, s. 234-237.

⁸⁷ M. Akif Özer, **Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya**, 1. Baskı, Ankara: Platin Yayınları, 2005, s. 368.

Kamu yönetimi ile ilgili düzenlemeler de bu anlayıştan nasibini almıştır. AB, kamu yönetimi konusunda genel bir model öngörüsünde bulunmamaktadır. Üye devletler, kendi devlet gelenekleri, siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel çerçevesinde farklı kamu yönetimi modelleri benimsemişlerdir. Farklı hukuki gelenekler, farklı yönetim sistemleri, hala yan yana yürütülmektedir, önemli olan temel ilkeler çerçevesinde AB müktesebatının etkin ve verimli bir biçimde uygulanmasıdır. Etkin ve verimli işleyen bir yönetim modelinin AB'ye aday ülkelerde bulunması, yapılmak istenen diğer sosyal, ekonomik ve teknolojik reform uygulamaları hayata geçirmeyi kolaylaştırıcı bir rol oynayacaktır.⁸⁸

Avrupa Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri: güvenilirlik ve öngörülebilirlik, açıklık ve şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik ve etkenliktir. 2001 yılında AB Komisyonu tarafından, AB üyesi ülke vatandaşlarının beklentilerinin karşılanması ve uluslararası düzlemde daha fazla söz sahibi olunabilmesi amaçlarına yönelik olarak hazırlanan, “White Paper”, politika oluşturma sürecini vatandaşları daha fazla yakınlaştırmayı daha çok açıklık sağlamayı, hesap verebilirlik ve sorumluluk düzeyinin yükseltilmesini öngörmektedir. Bunlara ulaşabilmesi için de, AB'nin diğer kurumlarına, ulusal devletlere, bölgelere, şehirlere ve sivil toplum örgütlerine sorumluluk çağrısında bulunmaktadır. Açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkenlik, bütünlük, siyasi kurumlar, adalet, yerel yönetimler, yönetsel reform, merkezi yönetim, devlet memurları, yolsuzlukla mücadele, sektörel yönetimler, yönetsel kapasitenin genel değerlendirilmesi; burada belirtilen ilkeler hiç şüphesiz kamu yönetimlerinin değerlendirilmelerinde önemli kriterler olarak göz önüne alınmaktadır. Avrupa Komisyonu kendi bünyesinde yönetsel reform konusunu 1999 Eylül'ünden itibaren gündem konuları, şeffaflık ve kültür temeline dayanan bir kamu yönetimi oluşturulması, mali yönetimin modernizasyonu, önceliklerin belirlenmesi ve kaynakların etkin kullanımı ile insan kaynakları politikasının reformu olarak dört başlık altında toplanmaktadır.⁸⁹

2. Özerklik Şartı ve Yerel Yönetimler

Türkiye-Avrupa bütünleşme sürecinde, ekonomik bir birlik olarak tasarlanan AB'nin zamanla siyasi bütünleşmeyi hedef seçmesi, bu bağlamda da yerelliğe önem

⁸⁸ Balcı, s. 25.

⁸⁹ Balcı, s. 26-29.

veren politikalar üretmesi neticesinde konumuz açısından önemli olan “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” yürürlüğe konmuştur ki, bu Şart’ta, yerel yönetimlerin özerkliği konusundaki temel ilkeler yer almaktadır.⁹⁰ Şart, Türkiye tarafından 21.11.1988 tarihinde imzalanmış ve 21.5.1991 tarihli 20877 sayılı Resmî Gazetede yayınlanan “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun” ile bu belgenin hangi madde ve fıkralarının kabul edildiği deklare edilmiştir.⁹¹ Özerklik Şartı, yerel yönetimler için önemli ilkeler getirmektedir ki, bunlar: Yerel yönetimlerin sınırlarının korunması ve yerel topluluklara danışılmadan değiştirilmemesi; yerel temsilcilerin, görevlerini uygun koşullarda yapabilmesi; yerel makamların denetiminin hukuki olması; yerel makamlara yeterli mali kaynağın sağlanması; yerel makamların birbirleriyle işbirliği yapıp, birlikler kurabilmesi; özerk yerel yönetimin yargısal olarak da güvencede olmasıdır.⁹²

3. AB Bölgeler Komitesi

AB’nin yerel yönetim politikalarında önemli bir adım olan, AB Bölgeler Komitesi, 7 Şubat 1992’de imzalanan Maastricht Andlaşması ile kurulmuştur. Bölgeler Komitesi, bölgesel ve yerel yönetimlerin endişelerini gideren ve AB içinde temsil edilebilmelerini sağlayan resmi statüdeki bir “danışma organı”dır. Bölgeler Komitesi’nin kuruluşundaki temel amaç, üye ülkelerin merkezi yönetimleri dışındaki yerel ve bölgesel yönetimlerinin de, AB karar alma sürecinde etkili olmasını sağlamaktır. Böylece Bölgeler Komitesi AB’nin ekonomik, sosyal ve siyasal bütünleşmesinde önemli rol oynayabilecektir. Komite temsilcileri ulusal hükümetlerce belirlenmesine rağmen, bunların seçilmişlerden olması konusunda AB’nin belirli bir tavrı vardır ki, Nice andlaşması ile de bu tavır kurallaşmıştır. Andlaşmaya göre, Bölgeler Komitesine gönderilecek üyelerin, bir yerel veya bölgesel yönetime seçilmiş olması ya da seçimle oluşan bir meclise karşı siyasi açıdan sorumlu olması kuralı getirilmiş ve dolayısıyla kamu görevlilerinin temsilci olarak gönderilme olasılığı ortadan kalkmıştır.⁹³ Her üye devlet için değişik sayıda temsilci Komite’de yer alır.

⁹⁰ İlhan Tekeli ve Selim İlkin, **Avrupa Birliği Türkiye ve Yerellik**, 1. Baskı., İstanbul: IULA-EMME Yayını, 2003, s. 84.

⁹¹ Coşkun ve Uzun, **Yerel Yönetimler Kongresi**, s. 75.

⁹² Mustafa Ökmen, “Uyum Sürecinin İdari Politikası: AB ve Türkiye Perspektifinde Küreselleşme-Yerelleşme Dinamikleri”, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak (Ed.), 1. Baskı, Bursa: Alfa Akademi Basım Yayım Dağıtım, 2006, s. 74-76.

⁹³ Muhammed Kösecik, “Avrupa Birliği’ne Hazırlık Sürecinde Yerel Yönetimler”, **Yerel ve Kentsel Politikalar**, M.Akif Çukurçayır ve Ayşe Tekel (Ed.), 1. Basım, Konya: Çizgi Kitabevi, 2003, s. 150-152.

Komite üyeleri görevlerini tam bağımsızlık içinde, AB genel çıkarları doğrultusunda yerine getirirler. Bölgeler Komitesi, kendisine danışılan konularda görüş bildireceği gibi, gerekli gördüğü zaman kendi inisiyatifi ile görüş bildirebilir.⁹⁴

II. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE REFORM

58. Hükümet, 3 Ocak 2003 tarihli Acil Eylem Planı (AEP) ile Türkiye’de önemli bir değişim safhasına geldiğinin işaretlerini vermiştir. AEP ile “Seçim sisteminden siyasi partiler kanununa, yönetimde katılım ve şeffaflıktan, yerel yönetimler reformuna; temel hak ve özgürlüklerin önündeki tüm engellerin kaldırılmasına kadar temel sorun alanlarında çözümler üretmek..önümüzdeki dönemde hayata geçirilecektir” denerek değişimle ulaşılabilecek hedefler vurgulanmıştır. Reformları koordine etme görevi tüm kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği kuracağı belirtilen “Devlet Planlama Teşkilatı”na verilmiştir.

A. KAMU YÖNETİMİ REFORMU

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden tanımlayan “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” 3 Kasım 2003 tarihinde kamuoyuna açıklanmıştır. “Temel Kanun” ibaresine federatif bir devlet yapısını işaret ettiği gerekçesi ile eleştiriler gelmiş 29 aralık 2003 tarihinde bu eleştirilerin bertaraf edilmesi için tasarının ismi “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri Ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı (KYTKT)” olarak değiştirilmiştir. Tasarı, 14 Ocak 2004’de İçişleri Komisyonu ile Plan ve Bütçe Komisyonu, 15 Ocak 2004’de de Anayasa Komisyonu’nda ele alındı ve bazı değişikliklerle kabul edildi. TBMM Genel Kurulu’nda, 18 Şubat 2004 tarihinde başlanan tasarı üzerindeki görüşmeler aralıklarla 15 Temmuz 2004’e kadar sürdü ve tasarı bazı maddelerinde yapılan değişikliklerle kabul edildi. Kabulünü müteakip Cumhurbaşkanlığına gönderilen kanun tasarısı 3 Ağustos 2004 tarihinde 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 16, 23, 38, 39, 40, 46, 49, geçici 1, geçici 3, geçici 4, geçici 5, geçici 6, geçici 7, geçici 8 ve geçici 9. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için, Cumhurbaşkanı tarafından TBMM’ye iade edildi. Bu tasarımı eleştirenlere göre, düzenleme hem yeni kamu yönetimi anlayışının, hem de Türkiye’nin

⁹⁴ Ercüment Tezcan, **Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku**, 2. Baskı, Ankara: Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu, 2005, s. 97.

ekonomi ve dış politikalarındaki bir takım beklentileri karşılama çabalarının bir ürünüydü.⁹⁵

KYTKT ile belirlenen yeniden yapılanma alanları; devletin rolü, kamu kurumları görev yetki ve sorumlulukları, kamuda uyulacak temel ilke ve etik kurallar, idare bölümlenmenin temel ilkeleri, personel rejimi, kamu yönetiminde kullanılan varlıklar ve kaynakların yönetimi, iş süreçleri ve yöntemleri, denetim anlatışı gibi konuları kapsamaktadır. Özellikle yeniden yapılanmanı bütüncül ve sistematik bir çerçevede temel ilkelere ve yaklaşımlardan hareketle dönüşüm sağlamayı amaçladığı alanlar; merkezi idareyi ve yerel yönetimleri kapsamaktadır.⁹⁶

B. KAMU YÖNETİMİNİN TEMEL İLKELERİ VE YENİDEN YAPILANDIRILMASI HAKKINDA KANUN TASARISI (KYTKT) VE İL ÖZEL İDARELERİ

Özal döneminden sonra, Demirel Hükümeti Programında, Türkiye Cumhuriyeti'nin 50. Hükümeti olan Çiller Hükümetinin Programında, daha sonra kurulan Çiller, Yılmaz, Erbakan hükümetlerinin programlarında da yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler yapılacağı yer almış; yerel yönetimler sürekli gündemde kalmış, mevcut durumlarının yetersizliği vurgulanmış, bu birimlere kaynak aktarılması zorunluluğu ifade edilmişti.⁹⁷ Yerel yönetimlerde yeniden yapılanma çalışmalarında son dönemece şöyle girildi: Yerel yönetimlere ilişkin çeşitli yasalarda değişiklik öngören yasa tasarısı, 57. Hükümet tarafından 20 Nisan 2001'de "Mahalli İdareler Tasarısı" adıyla TBMM Başkanlığı'na sunuldu. Tasarının genel gerekçe bölümünde "idari sistemin aşırı merkezileşiminin..aşırı vesayet uygulamalarının..demokratik katılım konusundaki yetersizliklerin.." Türkiye'de hemen herkesin üzerinde mutabakat sağladığı hususlar olduğu vurgulanmaktaydı. Ancak tasarı, 11 Mayıs'ta Hükümet tarafından geri çekildi.⁹⁸ 31 Temmuz 2001'de tekrar TBMM'ye sunulan yasa tasarısı, ekim ayında TBMM'nin ilgili komisyonlarında görüşülmeye başlandı. Tasarı, 3 Kasım

⁹⁵ H.Kutay Kesim ve Ali Petek, "Avrupa Komisyonunca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi" **AİD**, C. 38, S. 4(Aralık 2005), s. 48-50.

⁹⁶ Saran, s. 218-219.

⁹⁷ Mustafa Tamer, **İl Özel İdaresi**, 3. Baskı, Ankara: Tamer Matbaacılık, 2003, s. 19-20.

⁹⁸ Şerif Öner, "Globalleşme Sürecinde Yerellik: Demokratik ve Katılımcı Yerel Yönetimin Kurumsallaştırılması", **Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür (Ed.), 1. Baskı, İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım, 2002, s. 130.

2002 Milletvekili Genel Seçimleri ile TBMM'nin 21. Dönemi'nin sona ermesiyle kadük oldu.

58. ve 59. Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri, kamu yönetiminde önemli bir değişimi gerçekleştirmeye çalıştılar. Bu yönde hazırlanan “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” 3 Kasım 2003 tarihinde kamuoyuna açıklandı. Türk Kamu Yönetiminde önemli bir değişimi öngören “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” bir çok alanda olduğu gibi merkezi idare ile mahalli idarelerin yetki, görev ve sorumluluklarının belirlenmesinde geleneksel anlayıştan bir kopuşu ve zıtlığı ifade etmektedir. Mevcut idari sistemde merkezi yönetim genel yerel yönetimler ise özel yetkilidir. Yeni tasarıda ise merkezi idarenin yetkileri sayılarak sınırlandırılmış, mahalli idareler ise yerel nitelikli hizmetlerle ilgili olarak geniş yetkilerle donatılmıştır. Üzerinde en fazla tartışılan bir konuda bazı bakanlıkların taşra teşkilatının kaldırılmasıdır. Yeni tasarı ile 15 bakanlıktan 9'unun⁹⁹ taşra teşkilatı tamamen kaldırılmaktadır. Taşra teşkilatı kaldırılan bakanlıkların taşrada yürüttüğü kamu hizmetlerinin önemli bir bölümü il özel idarelerine aktarılmaktadır.¹⁰⁰ Böylece il özel idareleri, taşrada en önemli yerel yönetim birimi olarak görev üstlenecektir.

C. KYTKT ve ÖZELLEŞTİRME

KYTKT ile başta merkezi yönetim olmak üzere genel anlamda devletin küçültülmesi hedeflenmektedir. Devletin küçülmesi hedefinin iki boyutu olduğu gözlenmektedir. Bunlardan ilki; merkezi yönetimin faaliyet alanını olabildiğince daraltılması, görev ile yetkilerin ademimerkezileştirilmesidir. Devletin küçültülmesinin ikinci boyutu ise kamu hizmetlerinin özelleştirilmesidir. Tasarımı ilgili maddelerinde kamu hizmetlerinin; üniversiteler, sivil toplum kuruluşları, meslek kuruluşları ile özel sektöre gördürülebileceği hüküm altına alınmaktadır. Tasarıda kamunun faaliyet alanlarının özel sektör lehine daraltılmak istendiği anlaşılmaktadır.¹⁰¹ Gerçekten de, Cumhurbaşkanının meclise iadesiyle yürürlüğe girmeyen, 5227 sayılı kanun tasarısının kamu hizmetlerinin gördürülmesi başlıklı 11. maddesinde yeni kamu yönetimi anlayışı

⁹⁹ Dışişleri, Bayındırlık ve İskân, Sağlık, Ulaştırma, Tarım ve Köyişleri, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Kültür ve Turizm, Çevre ve Orman Bakanlıkları.

¹⁰⁰ Hamza Al, “Türk Kamu Yönetiminde Liberal ve Postmodern Esintiler: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, **AİD**, C. 37, S. 4(Aralık 2004), s. 5.

¹⁰¹ Osman Balaban, “Krizden Kaçış, Krize Kaçış: Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu”, **ÇYYD**, C.13, S.4(Ekim 2004), s.11.

doğrultusunda “Kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla, merkezî idare ile mahallî idareler, kendilerine ait hizmetlerden kanunlarda öngörülenleri, ilgileri itibariyle üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürebilir.” hükmü yer almıştır.

D. SİYASAL, CUMHURİYETÇİ, SENDİKAL GÖRÜŞ VE TEPKİLER

AKP'nin kamu yönetimi düzenlemelerine karşı siyasal muhalefetin odağı olan CHP, yerel temsilcileri için hazırlattığı bir kitapçıkta yapılan düzenlemelerle ilgili tavrını koyup, AKP politikalarını şöyle eleştirmektedir:

Genel Merkezimiz ve TBMM grubumuz AKP Hükümetinin yaptığı yasama çalışmalarını ve hükümet icraatlarını yakından izlemekte ve denetlemekte, iktidarın esas itibariyle dıştelkinler ve kendi özel gündemi doğrultusunda giriştiği ve kamu yönetim yapımızı tahrip eden düzenlemelerini ve çeşitli düzeylerdeki yasama yanlışlıklarını dosyalar şeklinde yerel yöneticilerimizin ve halkımızın bilgisine sunmaktadırlar. Bilindiği gibi yerel yönetimlerle ilgili olarak son iki yılda birçok yasal değişiklik yapılmış, il özel idareleri ve belediyelerin yetkileri arttırılırken, merkezi hükümetin denetim yetkileri budanmıştır..bu durum belediye ve il genel meclislerinde görev yapan arkadaşlarımızın görev yaptıkları yerel yönetim biriminin çalışmalarını denetleme konusundaki sorumluluklarını çok daha fazla arttırmış bulunmaktadır.¹⁰²

CHP'nin siyasal arenadaki muhalefetine, çeşitli toplum kesimlerinden gelen eleştiriler de eklenmiştir. Muhalefet kesiminde genel olarak Türkiye Kamu Sen, Kamu Emekçileri Sendikası gibi sendikalar; Mülkiyeliler Birliği, Atatürkçü Düşünce Derneği, Devrimci Demokrasi, Türk Solu gibi bazı sivil toplum örgütleri; Türkiye Barolar Birliği, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Türk Tabipler Birliği gibi meslek teşekkülleri; üniversiteler ve akademik çevreler yer almıştır. Bu kesimin itirazları şu noktalarda yoğunlaşmıştır: Devletin piyasalaştırılması; hukuk devleti, sosyal devlet ve laiklik ilkesinin zarar görmesi; kamu hizmet alanının daraltılması; federatif sisteme kayılması; yurttaş kimliğinin yerini müşteri kimliğinin alması; halk denetçiliğiyle yargı yetkisinin devri; personel sisteminin eşitsizliğe sebep olabilecek uygulamalara

¹⁰² Cumhuriyet Halk Partisi, **Belediye ve İl Genel Meclisi Üyeleri El Kitabı**, Ankara, 2006, s. 6.

gidebileceği; denetim sisteminin bozulması; parasız sunulan hizmetlerin ücretlendirilmesi.¹⁰³

E. KYTKT'YI DESTEKLEYEN GÖRÜŞLER

Tasarıya destek veren ya da ılımlı karşılayanlar eleştirenlerden daha sessiz bir duruş sergilemektedirler. Eleştiri yöneltenlerde olduğu gibi, reforma destek veren ya da ılımlı karşılayan kesimi de, çeşitli sivil toplum kuruluşları, medya organları, meslek teşekkülleri, sendikalar ve akademik çevreler oluşturmaktadır. Tasarıya genelde olumlu yaklaşan ve ılımlı eleştirilerde bulunanlar arasında; Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV), Liberal Düşünce Topluluğu (LDT), Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu (Hak-İş), Sağlık-İş Sendikası gibi kuruluşlar dikkati çekmektedir. Destekçilerin bir bölümü yeni sistemi toptan kabul eden ya da çoğunlukla yeterli bulan bir yaklaşım sergilemekte; diğer bir bölümü ise düzenlemeleri genel olarak kabul etmekle birlikte kısmi eleştiriler ileri sürmektedirler.¹⁰⁴

III. 5197 SAYILI KANUN TASARISI VE CUMHURBAŞKANINCA MECLİSE GERİ GÖNDERİLMESİ

İl özel idarelerinin konumları ve yapılanmalarıyla ilgili tartışmalar uzun yıllardır sürmektedir. Kaldırılmaları, kaldırılmamaları, yapılarının işlevsel hal alması gerektiği gibi görüşler sürekli gündemde kalmıştır. Sonuç olarak, il özel idareleri hakkında hazırlanan yasa taslağının meclis gündemine getirilmesi aşamasına gelinmiştir. Şimdi bu süreçte yaşananları sıralayalım:

İl özel idarelerinin yeniden yapılandırılmasını amaçlayan "İl Özel İdareleri Kanun Tasarısı", 3 Mart 2004'de TBMM'ye sunuldu. Tasarı önce İçişleri Komisyonu'nda, daha sonra Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'nda ele alındı ve üzerinde bazı değişiklikler yapıldı. Daha sonra Plan ve Bütçe Komisyonu'na giden tasarı, Komisyon tarafından oluşturulan Alt Komisyon'da görüşüldü. Alt Komisyon'un İçişleri ve Avrupa Birliği Uyum Komisyonlarının önerilerini de dikkate alarak hazırladığı metin, Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşüldü ve bazı değişikliklerle kabul edildi. TBMM Genel Kurulu, "İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı"nı, 23 Haziran 2004 tarihinde

¹⁰³ Saran, s. 220-224.

¹⁰⁴ Saran, s. 225.

görüştü ve değişikliklerle kabul etti. 5197 Sayılı Yasa'nın gerekçesinde "İl Özel İdarelerinin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve adaylık sürecinde bulunduğumuz Avrupa Birliği'nin mahalli idarelere ilişkin genel yaklaşımı ışığında; güvenilir, açık ve saydam, hesap verme yükümlülüğü olan, verimli, etkin ve kaliteli hizmet sunabilen bir yapıya kavuşmaları öngörülmektedir" denilmektedir. Tasarıyla, İl Özel İdarelerinin hukuki statüsünün düzenlenmesi; kuruluşu, organları, yönetimi, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarının açıklanması amaçlanmıştır.

Ancak, Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanması kısmen uygun bulunmayan, 5197 sayılı "İl Özel İdaresi Kanunu", 3., 6., 7., 10., 11., 13., 15., 18., 25., 35., 45., 47., 52. ve geçici 1. maddelerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce bir kez daha görüşülmesi için, Anayasa'nın değişik 89. ve 104. maddeleri uyarınca Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na geri gönderilmiştir.

Cumhurbaşkanı, tasarıya mesafeli yaklaşmış ve şu gerekçeleri öne sürmüştür:

1. İl özel yönetimi tanımlanırken, "il halkı" yanında "il"in yerel ortak gereksinmelerinin de bu yönetimlerce karşılanacağına yer verilerek, il özel yönetimleri farklı bir boyuta taşınmakta, (Bu ayrımla, il özel idaresi, il genel yönetimini de içerecek biçimde illerin genel yetkili yönetim birimi gibi tanımlanmış olmaktadır.)

2. Yine bu tanımda, il özel yönetimlerine ilk kez idari ve mali özerklik tanınmakta; bunlarla ilgili olarak diğer maddelerde il özel yönetimleri, merkezi yönetimin onayına bağlı olmadan: Gerçek ve tüzel kişilere izin ve ruhsat vermek; Yasak koymak ve uygulamak; Taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak, kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesis etmek; İç ve dış borç almak; Özelleştirme yapmak; Yurt içi ve dışındaki yerel yönetimler ve birlikleri ile işbirliği yapmak; Sermaye şirketleri kurmak, gibi görev ve yetkilerle donatılmakta,

3. İl özel yönetiminin görev ve yetkileri, belirgin ve sınırlı biçimde tek tek sayılmak yerine hizmet alanları belirtilmekte; yasalarla açıkça başka kurum ve kuruluşlara verilmeyen yerel nitelikteki her türlü görev ve hizmetin il özel yönetimlerince yerine getirileceği genel ve soyut biçimde öngörülmekte,

4. Valiliğin organlar içindeki yeri son sıraya düşürölüp, il genel meclisi başkanlığı görevine son verilmekte; meclis kararlarının kesinleşmesi için valinin "onay"ına sunulma zorunluluğu kaldırılmakta; valinin hazırladığı yıllık raporun yetersiz görölmesi durumunda yetersizlik kararının "gereği yapılmak üzere" İçişleri Bakanlığı'na gönderileceği belirtilerek, özerklikten öte bağımsız niteliğe kolayca dönüşebilecek yerel bir meclis oluşturulmakta,

5. İl özel yönetimi örgütlenmesinde genel sekreterlik oluşturulup, vali yardımcılarının yerel organlardaki yetkisi kaldırılmakta; dolayısıyla, vali ve kaymakamlara bu organlardaki görevleri nedeniyle yapılan ödemeler sürdürölüp vali yardımcılarının ödeneği kesilmekte, böylece mesleki mali statü yönünden hiyerarşik yapı bozulmakta,

6. Bütçenin ve kesin hesabın kabulünde ve kesinleşmesinde il genel meclisi kararı yeterli görölmekte,

7. İl özel yönetimleri "genel yetkili" organlara dönüştürölmektedir.

Cumhurbaşkanı geri gönderme gerekçesinde diğer bazı konuları da şöyle açıklamıştır:

Bu düzenlemeler, amaçlanmasa da, Anayasa'da öngörölmeyen bir yönetim sistemine geçilmesine neden olabilecek niteliktedir. İncelenen Yasa'nın yukarıda yer verilen maddelerinin, tekil devlet modelinden "yerel" ağırlıklı devlet modeline geçişe olanak sağlayan, güçlü merkezi yönetim yerine güçlü yerel yönetimlere yer veren, il özel yönetimlerini, il genel yönetimini de kapsayacak biçimde genel yetkili duruma getiren, içerikleriyle, Anayasa'nın "tekil devlet modeli"ne, "idarenin bütünlüğu", "yetki genişliği", "idari vesayet" ilkelerine ve kamu yararına uygun düşmediği görölmektedir."

Yasa'nın 6. maddesinde, il özel yönetimlerinin il sınırları içinde yapmakla görevli ve yetkili oldukları konular arasında "eğitim" hizmetleri de sayılmıştır. Eğitime ilişkin tüm hizmetlerin il özel yönetimlerinin görevi içine alındığı görölmektedir. Yürürlükteki İl Özel İdaresi Yasası'nın 78. maddesinde, ilkokulların tesis ve yapımı ile bunların yönetim ve gözetim görevi il özel yönetimlerine verilmiş iken, yeni yasada

"Eğitim(e) ilişkin hizmetler" düzenlemesinin getirilmesi, eğitim hizmetlerinin il özel yönetimlerine bırakılması, eğitimin laikleşmesini ve tek elden yürütülmesini amaçlayan ğretim birliği ilkesiyle, ulusal birlik amacıyla, demokratik, laik, eşitlikçi, adil, işlevsel ve bilimsel temellere dayalı eğitim anlayışıyla, Anayasa'nın Atatürk ilke ve devrimlerini temel alan ruhuyla bağdaşmamaktadır.

Yasa'nın 10. maddesinde "halk denetçisini seçmek" il genel meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Yürürlükteki kurallarda "halk denetçiliği" kurumu bulunmamaktadır. Belirtmek gerekir ki, halk denetçiliği kurumu Anayasa'da düzenlenmemiştir. Anayasa'ya göre, idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluk denetimi idari yargı yerlerince yapılmaktadır. Bu sistemin önüne, yine hukuka uygunluk denetimi yapan bir birimin eklenmesi anayasal sorun yaratacak niteliktedir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

3360 SAYILI KANUN İLE 5302 SAYILI YENİ İL ÖZEL İDARESİ KANUNUNUN KARŞILAŞTIRILMASI

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 04.03.2005 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Ancak, hemen belirtelim ki, Cumhurbaşkanı, Yasa'nın 3., 7., 10., 11., 13., 15., 18., 25., 35., 45., 47., 51. ve 52. maddelerinin iptali ve yürürlüklerinin durdurulması için Anayasa Mahkemesinde dava açacağını ifade etmiştir.¹⁰⁵ Kanunun 71. maddesi, 13 Mart 1329 (1913) tarihli “İl Özel İdaresi Kanunu” ile bu kanunun ek ve değişikliklerinin yürürlükten kaldırıldığını belirtmektedir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile, il özel idaresinin kuruluşu, organları, yönetimi, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları yeniden düzenlenmiştir. Yeni yasada il özel idaresi, “İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmıştır. Bu noktada hemen belirtmeliyiz ki, yeni il özel idaresi kanununda sonradan çıkan bazı kanunlarla değişiklik de yapılmıştır. Mesela, 5391 sayılı kanun¹⁰⁶ ve 5393 sayılı kanunun¹⁰⁷ 85. maddesinin (E) fıkrası bu değişikliklerin önemlilerindedir. Ayrıca 5538 sayılı kanunla¹⁰⁸ da bazı değişiklikler gerçekleşmiştir.

I. İL ÖZEL İDARESİNİN GÖREV, SORUMLULUK VE YETKİLERİ

A. 3360 SAYILI KANUNA GÖRE GÖREV VE SORUMLULUKLAR

İl özel idarelerine, 1910’lu yılların şartları bakımından oldukça anlamlı sayılabilecek birçok görev verilmişti. Aşağıda bahsedilecek bu görevlerin tamamına yakını, Cumhuriyet’ten sonra çıkarılan çeşitli kanunlarla merkezi yönetim organlarının görevleri kapsamına alındı. Türlü genel kanunlar ve birçok bakanlıkların kuruluş kanunları il özel idarelerinin görevlerini başka kuruluşlara da verdi. Fakat söz konusu

¹⁰⁵ http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/ACIKLAMALAR/03.03.2005-3010.html, 22.06.2006

¹⁰⁶ “İl Özel İdaresi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (5391 Sayılı Kanun), **Resmi Gazete**, 25874, 13 Temmuz 2005.

¹⁰⁷ “Belediye Kanunu (5393 Sayılı Kanun)”, **Resmi Gazete**, 25874, 13 Temmuz 2005.

¹⁰⁸ “Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (5538 Sayılı Kanun), **Resmi Gazete**, 26226, 12 Temmuz 2006

görevler, İl Özel İdaresi Kanunu'ndan resmen çıkarılmadı.¹⁰⁹ Bu durum il sınırları içinde, merkezi yönetim kuruluşları ile il özel idaresi arasında yetki ve görev bakımından bir karmaşa yaşanmasına sebep olmuştur.

Bayındırlık Görevleri: İl özel idaresinin bayındırlık alanındaki görevi, il sınırları içinde ilçe ve bucakları birbirine bağlayan yolları yapmak ve onarımlarını yürütmektir; ayrıca gelirlerinin yeterliliği ölçüsünde göl ve bataklıkların kurutulması ve ıslah edilmesi de bunlara eklenebilir.

Tarım ve Hayvancılık Görevleri: Deneme niteliğinde, çiftlikler, fidanlıklar ile, ziraat mektepleri, damızlık hayvan ve tarım aletleri depoları kurmak; tarım ürünleri sergileri açmak, at yarışları düzenlemek; ürün türlerini ıslah etmek; ilin iklimine uygun yeni türler yetiştirmek için, parasız tohum ve fidanlar dağıtmak; tarımın gelişmesi için, tarım aletlerini kiraya vermek, tarım müzeleri ve tarımsal yardımlaşma şirketleri kurmak; orman yetiştirmek ve yabancı ağaçları aşılamaştır.

Eğitim Görevleri: İlk ve orta dereceli okullar, öğretmen okulları ile çalışanlar ve fakirler için gece okulları açmak ve bunlara yardım etmektir.

Sağlık ve Sosyal Yardım Görevleri: İl sınırları içinde, hastane, akıl hastanesi, dar-ül-aceze, öksüz çocuklar için yuvalar gibi sağlık ve hayır kurumları meydana getirmektir.

Ekonomi ve Ticaret Görevleri: Uygun yerlerde sanayi odaları ve sanayi mektepleri açmak, buralarda yerel ihtiyaçlara uygun sanayi eğitimi vermek; yerli sanayinin özendirilmesi için yarışlar düzenlemek ve sergiler açmak; yerel sanayiye ait müzeler yapmaktır. Gerekli görülen yerlerde ticaret odaları ve ticaret borsaları kurmak, sergiler açmak, pazar ve panayırılar oluşturmak, kısacası, ticari faaliyetlerin genişlemesi, kolaylaştırılması ve yerel servetin artması için her türlü önlemi almaktır. Ayrıca, il ait yerli iktisat ve yardımlaşma sandıkları kurmak ya da kurmak isteyenlere ruhsat vermektir. İl dâhilinde kurulacak fabrikalara ruhsat vermek de il özel idaresinin görevleri arasındadır. İl özel idaresinin bunlardan başka, kent ve kasabalarda, tramvay,

¹⁰⁹ Nuri Tortop, **Amme İdaresi**, s.114.

su, elektrik ve havagazı işletmelerine kırk yılı geçmemek üzere imtiyaz vermek görevi de bulunmaktadır.¹¹⁰

İl özel idarelerinin önceki dönemde görevlerini ifası konusunda bize önemli bilgiler veren İçişleri Bakanlığı “iç düzen genel raporu”: Sağlık hizmetlerinin hemen hemen hiç yapılmadığını; tarımla ilgili görevlerin yerine getirilemediği; bayındırlık görevlerinde görev karışımı, teşkilat ve personel yetersizliği, mali yetersizlikler gibi sebeplerle eksiklikler olduğu vurgulanmıştır.¹¹¹

B. 5302 SAYILI KANUNA GÖRE GÖREV VE SORUMLULUKLAR

3360 sayılı İl Özel İdare Kanununda, il özel idarelerinin görevleri “Vilayete Ait Hidematı Mahalliye” başlığı altında 78. maddede tek tek sayılmıştı. Yukarıda içeriklerini verdiğimiz bu görevler; bayındırlık görevleri, tarım ve hayvancılık görevleri, eğitim görevleri, sağlık ve sosyal yardım görevleri, ekonomi ve ticaret görevleri ana başlıkları altında toplanabilir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda, yetki ve görevlerin belirlenmesinde geleneksel yöntem olan liste halinde ayrıntılı “sayma” (tadadi) usulünden vazgeçilmiş, ana konular itibariyle belirtmek suretiyle “yetki” (ultra vires) ilkesine geçilmiştir.¹¹²

“5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu” ile il özel idarelerine verilen görevler, 3360 sayılı kanun ile verilen görevlerden çok farklı değildir. Genel olarak, il özel idarelerinin görev alanında önceki döneme nazaran genişleme görülmemekte, ancak belediyelerle il özel idareleri arasında yaşanabilecek görev karmaşasını önlemeye yönelik bir görev tanımlamasının yapıldığı göze çarpmaktadır.¹¹³ İl Özel idareleri 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun “İl Özel İdaresinin Görev ve Sorumluluğu” başlıklı 6.maddesine göre, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla:

¹¹⁰ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Erkam Matbaası, 2000, s. 127-129.

¹¹¹ Keleş ve Yavuz, s. 49-51.

¹¹² Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, s. 128.

¹¹³ Bayram Coşkun ve Turgay Uzun, “İl Özel İdaresi’nde Yeniden Yapılanma”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform**, Hüseyin Özgür ve Muhammed Kösecik (Ed.), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2005, s. 161.

Gençlik ve Spor (5340 sayılı kanunun¹¹⁴ 24. maddesi ile eklendi.), sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,

İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında, yapmakla görevli ve yetkilidir.

İl özel idaresi kanun tasarısının genel gerekçesinde de belirtildiği gibi:

Bu düzenleme özel idarelere, merkezî idare ile mahallî idare arasında bir ara düzey konumu ve il düzeyinde koordinasyon yapma işlevi vermektedir. Genel yetkililik, kanunların yasaklamadığı veya başka bir kuruluşa vermediği bütün yerel hizmetler hakkında mahallî idarelerin görevli ve yetkili olmaları anlamına gelmektedir. Bu, ülkemizin kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının ve Anayasanın 127 nci maddesinde mahallî idarelerin görev ve yetkilerinin belirlenmesinde ölçüt olarak belirtilen “mahallî müşterek ihtiyaç” kavramının gerekli kıldığı bir ilkedir.

Ancak özel bir durum olarak, 5216 sayılı¹¹⁵ Büyükşehir Belediye Kanunu’nun geçici 2. maddesi ile İstanbul Büyükşehir Belediye sınırlarının il sınırıyla aynı hale getirilmesi, il özel idarelerine belediye sınırları dışında verilen görevler, İstanbul İlinde Büyükşehir Belediyesine geçmiştir.

Yeni yasanın 6. maddesinde “İl çevre düzeni plânı; valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır. İl çevre düzeni plânı belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanır.” denilerek yerel yönetimler arası işbirliğine somut bir uygulama alanı yaratılmıştır. Ayrıca “Hizmetlerin diğer mahallî idareler ve kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesine yönelik koordinasyon o ilin valisi tarafından sağlanır.” denilip, valiye önemli bir koordinatörlük görevi verilmiştir. Ancak bu husus son bir düzenlemeyle değiştirilmiş, yukarıda zikredilen 5538 sayılı kanunun 29. maddesiyle 5393 sayılı Belediye Kanununun 18. maddesinin birinci fıkrasının (c)

¹¹⁴ “Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (5340 Sayılı Kanun), **Resmi Gazete**, 25806, 5 Mayıs 2005

¹¹⁵ “Büyükşehir Belediyesi Kanunu (5216 Sayılı Kanun), **Resmi Gazete**, 25531, 23 Temmuz 2004

bendinin sonuna, “Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili Büyükşehir Belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanır.” cümlesi eklenmiştir. Burada hemen İstanbul ilimiz akla gelmektedir ki, gerçekten de bu kanun İstanbul Büyükşehir Belediyesince son il çevre düzeni planıyla uygulama alanı bulmuştur.¹¹⁶ 12 Temmuz 2006’da yürürlüğe giren 5538 sayılı kanunu müteakip, İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından 14.07.2006 tarihinde onaylanan 1/100.000’lik Çevre Düzeni Planı, Avrupa Yakasını 4 ve Anadolu Yakası 2 alt bölgeye ayırarak 2023 yılına kadar yapılacak yatırım ve yerleşimleri belirlemektedir. Burada dikkati çeken 5302 sayılı kanunun uygulanmasında bazı zorluklar olduğu ve yeni düzenlemelerle reel duruma uydurulmaya çalışılmasıdır.

Yeni yasa, “Acil Durum Planlaması” başlığıyla farklı bir görev tanımlamasını da düzenlemiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 69. maddesinde bu görev şöyle açıklanmaktadır: İl özel idaresi, yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla ilin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum plânlarını yapar, ekip ve donanımı hazırlar. Acil durum plânlarının hazırlanmasında varsa il ölçeğindeki diğer acil durum plânlarıyla da koordinasyon sağlanır ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahallî idarelerin görüşleri alınır. Plânlar doğrultusunda halkın eğitimi için gerekli önlemleri alır. İl özel idaresi, il dışında yangın ve doğal afet durumunda, bu bölgelere yardım ve destek sağlayabilir.¹¹⁷

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 6. maddesinde yer alan “İl özel idaresi hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur.” İbaresini Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 4. maddesinin 3. bendinde yer alan “Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır.” hükmüyle örtüşmektedir.

C. 5227 SAYILI KANUN TASARISI VE ÖNGÖRÜLEN YENİ GÖREVLER

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda il özel idareleri için, “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” hükümleriyle uyumlu bir

¹¹⁶ <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/HizmetAlanlari/cevreplan.htm>, 22.07.2006

¹¹⁷ Bekir Parlak, **Kamu Yönetimi**, 1. Baskı, Bursa: Alfa Akademi Basım Yayım Dağıtım, 2005, s. 94.

görev çerçevesi çizildiği görülmektedir. Bu kanunun geçici maddelerine göre, birçok bakanlığın ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün taşra teşkilatı il özel idarelerine devredilmesi öngörülmüştür. 5227 sayılı kanun tasarısının geçici 1. maddesiyle, kanunun yürürlüğe girdiği tarihte;

a) Sağlık Bakanlığı taşra teşkilâtının görev ve yetkileri, eğitim hastaneleri hariç, sağlık evi, sağlık ocağı, sağlık merkezi, dispanser ile hastaneler ve donatım müdürlükleri araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli il özel idarelerine,

b) Kültür ve Turizm Bakanlığına bağlı ve ulusal nitelik taşımayan kütüphane, Devlet güzel sanatlar galerisi ve müzeler ile halk kütüphaneleri ve kültür merkezleri bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli belediye sınırları içinde belediyelere, belediye sınırları dışında il özel idarelerine, taşra teşkilâtının görev ve yetkileri ile bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli il özel idarelerine,

c) Çevre ve Orman Bakanlığına bağlı 6831 sayılı Orman Kanunu gereği orman sayılan yerler dışındaki fidanlıklar, piknik yerleri, dinlenme ve benzeri tesisler, bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli belediye sınırları içinde belediyelere, belediye sınırları dışında il özel idarelerine; taşra teşkilâtının görev ve yetkileri ile bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli il özel idarelerine,

d) Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı taşra teşkilâtının görev ve yetkileri, ulusal veya bölgesel düzeyde faaliyet gösteren araştırma enstitüleri ve laboratuvarlar hariç enstitü ve laboratuvarları ile üretim istasyonları bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli il özel idarelerine,

e) Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü taşra teşkilâtının görev ve yetkileri ile çocuk yuvası, yetiştirme yurdu, kreş, huzurevi, toplum merkezi, rehabilitasyon merkezi, çocuk ve gençlik merkezi ve kadın sığınma evi gibi tesisleri, bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli il özel idarelerine,

f) Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü taşra teşkilâtının görev ve yetkileri ile spor sahaları, spor salonları, stadyumlar ve diğer spor tesisleri bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve

borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli belediye sınırları içinde belediyelere, belediye sınırları dışında il özel idarelerine,

g) Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı taşra teşkilâtının görev ve yetkileri ile bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli il özel idarelerine, devredilir, hükmü getirilmiştir.

Yukarıda sözü geçen devir işlemi önceki dönemde hazırlanan bir araştırmada da teklif edilmişti, gerçekten de, Saygılıoğlu ve Arı araştırmalarında bu konuyu AKP hükümetinin yapmak istediği son düzenlemelerle hayli örtüşen bir biçimde şöyle ifade etmişlerdir:

Bakanlıkların taşra teşkilatları ile görev ve yetkileri çakışan ve hizmetlerin yürütülmesinde sorunlara yol açan mevcut il yönetimlerinin, hizmetlerin yerinden karşılanması ilkesine göre yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda, Bakanlıkların taşradaki görev ve yetkileri, kamuoyuna açıklanacak bir zaman planı çerçevesinde, valiliklere ve il özel idarelerine devredilerek, bürokrasi azaltılmalıdır. Bu yapılanma doğrultusunda valiliklere ve il özel idarelerine devredilecek olan il müdürlükleri, merkezi bürokrasinin oluşturduğu politikalar ve o ilin ihtiyaçları çerçevesinde hizmet planları, programları ve uygulamaları yapmalıdırlar. Başta turizm, çevre, kültür, spor, trafik, köy hizmetleri ve sosyal hizmetler olmak üzere, merkezi yönetim tarafından sağlanmakta olan bazı hizmetler, il özel idarelerinden başlamak suretiyle mahalli idarelerin yetki ve sorumluluğuna bırakılmalıdır.¹¹⁸

5227 sayılı kanunun yürürlüğe girmesi durumunda, il özel idareleri devraldıkları görev ve sorumlulukları gerçekleştirebilecek kapasiteye sahip olacaklardır.¹¹⁹ Bu süreçte, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kaldırılıp taşra birimlerinin il özel idarelerine aktarılması konusu ayrı bir yasal düzenleme olarak ele alınmıştır. TBMM'de 13.1.2005 tarihinde kabul edilen, 28.01.2005 tarih ve 25710 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren “5286 Sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kaldırılmış, bu genel müdürlüğe ait görevler ve taşra teşkilatları personel ve araç gereçleriyle birlikte, İstanbul ve Kocaeli illeri dışında il özel idarelerine, İstanbul ve Kocaeli illerinde ise Büyükşehir belediyelerine devredilmiştir.

¹¹⁸ Nevzat Saygılıoğlu ve Selçuk Arı, **Etkin Devlet**, 1. Basım, İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayınları, 2003, s. 255.

¹¹⁹ Coşkun ve Uzun, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform**, s. 160.

Ayrıca, 16 Mart 2005 tarih ve 25757 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 2005/8554 sayılı Bakanlar Kurulu Kararları ile “Kaldırılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Devir İşlemlerine İlişkin Usul ve Esaslar” belirlenmiştir.¹²⁰ Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün kaldırılmasıyla, bu genel müdürlüğün il kuruluşları il özel idarelerine bağlanmış, bunun neticesinde köye yönelik hizmetler de il özel idarelerinin temel görevlerinden olmuştur.¹²¹ Bu devir işlemlerinin pratikteki bir örneğini Yol-İş sendikasına bağlı çalışan köy hizmetleri personelinin, 14 Mart 2005 tarihinde imzalanan toplu iş sözleşmesiyle il özel idarelerine ve diğer kurumlara geçişinde görebiliyoruz.¹²²

D. İL ÖZEL İDARELERİ VE KÖYLER

Köyler ve il özel idareleri arasında organik bir bağ bulunmaktadır. Her ne kadar bu iki yerel yönetim birimi ayrı gibi gözükse de aralarında adeta bir ast üst ilişkisi mevcuttur. Bu ilişkinin sebepleri ise genel olarak; muhtar üzerindeki hiyerarşik güç, köylerin maddi imkânsızlıkları, il özel idarelerinin geleneksel taşra görevleri olarak sıralanabilir. Gerçekten de, il özel idareleri görev ve yetkilerinin çoğunu köye yönelik hizmetlerin yerine getirilmesinde kullanmaktadır. Köy idarelerinin kalkınmasında il özel idarelerinin büyük payı olmuştur; ancak il özel idarelerinin imkânları da çoğu zaman ihtiyaçları karşılayamamıştır. Ve köyler her şeyi devletten bekler duruma gelmiştir.¹²³

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çerçevesinde çıkan ve yerel yönetimlerle ilgili önemli düzenlemeler içeren kanunlar çerçevesinde bu durum ele alınmıştır. Sonuçları zaman içinde görülebilecek bir uygulama olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 11. maddesine göre:

“Meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Danıştay’ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılır. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin mahalleleri, katıldıkları belediyenin mahalleleri hâline gelir.”

¹²⁰ Coşkun ve Uzun, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform**, s. 160-161.

¹²¹ Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, s. 128.

¹²² http://www.yol-is.org.tr/yayinlar/dergi_goster.php?kodu=57, 22.06.2006.

¹²³ Tamer, s. 102-105.

Bu durumda il özel idarelerinin geleneksel sorumluluk alanı önemli oranda azalmış olmakta ve kırsalda yeni bir etkinlik denemesi yapılmaktadır. Yine bu bağlamda İl özel idaresine bir görev düşmektedir ki; aynı maddenin ikinci fıkrasına göre, “Nüfusu 2.000’in altına düşen belediyeler, Danıştay’ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürülür. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin tasfiyesi il özel idaresi tarafından yapılır. Bu belediyenin taşınır ve taşınmaz malları ile hak, alacak ve borçları ilgili köy tüzel kişiliğine intikal eder. İntikal eden borçların karşılanamayan kısımları il özel idaresi tarafından üstlenilir.”

II. İL ÖZEL İDARESİNİN ORGANLARI

3360 sayılı İl Özel İdare Kanunu döneminde, il özel idarelerinin üç organı vardır, bunlar: İl genel meclisi, il daimi encümeni ve validir. Vali ilde hem genel idarenin başı, devletin mümessili, dolayısıyla merkezi idarenin temsilcisi; hem de il özel idaresinin yürütme organıdır.¹²⁴ Diğer iki organı oluşturan il genel meclisi ile il daimi encümeni ise müzakere ve karar organlarıdır.¹²⁵ İl genel meclisi, il özel idaresinin en yetkili karar organıdır. İl tüzel kişiliğine verilen görevlerle ilgili kararları almak yetkisi il genel meclisine aittir. İl özel idaresinin bir diğer organı da, 3360 sayılı İl Özel İdare Kanunu döneminde il özel idarelerinin karar merci olan il daimi encümenidir. İl daimi encümeni, adından da anlaşılacağı gibi il çalışmalarında devamlılığı sağlayan bir organdır.¹²⁶ İl daimi encümeni, il genel meclisinin toplantıda olmadığı dönemlerde, bu meclisin yerine geçer ve ivedi hallerde kararlar alabilir. Encümen 3360 sayılı kanunun uygulama döneminde yalnız seçilmiş üyelerden oluşur.¹²⁷

5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu, il özel idarelerinin bu üçlü organ yapısını ve bunların örgüt içi fonksiyonlarını korurken, bir takım yenilikleri de beraberinde getirmiştir.¹²⁸ Aşağıda bu değişiklikler ortaya konmaya çalışılacaktır.

A. İL GENEL MECLİSİ

1. Meclisin Seçimi ve İşleyişi

¹²⁴ Şeref Gözübüyük, **Türkiye'nin İdari Yapısı**, Ankara: S Yayını, 1976, s. 125.

¹²⁵ Gözübüyük, **Türkiye'nin İdari Yapısı**, s. 121.

¹²⁶ Nuri Tortop, **Amme İdaresi**, 1. Baskı, Ankara: Şenyuva Matbaası, 1968, s. 116.

¹²⁷ Ruşen Keleş ve Fehmi Yavuz, **Yerel Yönetimler**, 1. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 1983, s. 62.

¹²⁸ Coşkun ve Uzun, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform**, s. 162.

Yeni yasa, il genel meclisi'nin yapısı, seçilme ve işbaşına gelme yöntemi için bir değişiklik getirmemiştir. İl genel meclisi ilçeler adına seçilen üyelerden oluşur. Üye seçimi tek dereceli ve nispi temsil usulüne göre yapılmaktadır. Üyeler beş yıl için seçilir. Üye sayısı o il içindeki ilçe sayısına ve ilçelerin nüfusuna göre değişir.¹²⁹ Mahalli idareler seçimleri beş yılda bir yapılır. 2972 sayılı kanun¹³⁰ gereğince ilçe temsilcilerinin seçilmesi ile oluşur. İl özel idarelerinin genel karar organı olan il genel meclisi ilçeler adına seçilen üyelerden oluşur. Üye seçimi tek derecelidir ve nisbî temsil yöntemine göre yapılmaktadır. İl genel meclisinin süresi beş yıl olup üye sayısı ilçelerin nüfusuna göre değişmektedir. Milletvekili genel veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahalli idareler organlarının üyelerine ilişkin genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır. İl genel meclisine aday olabilme ön şartı, belediye meclis üyeliğinde olduğu gibi, millet meclisi seçilme yeterliliği taşımalarına bağlıdır. Seçim sonuçlarının resmi ilanını takip eden günden başlayarak beşinci güne rastlayan günde meclis üyeleri kendiliğinden il genel meclisi salonunda toplanır.¹³¹

Önceki dönemde geçerli olan, il genel meclisinin çalışma usul ve esaslarının İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenmesi uygulamasından vazgeçilmemiş, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 11. maddesinin son fıkrasında "İl genel meclisinin çalışmalarına ilişkin esas ve usuller İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir." denilerek, bu uygulama sürdürülmüştür. Bu yönde İçişleri Bakanlığınca hazırlanan "İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği"¹³² 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 11 inci maddesine dayanılarak hazırlanmıştır. Yönetmelik il genel meclisinin, meclis başkanlık divanının, meclis ihtisas ve denetim komisyonlarının çalışma usul ve esaslarını kapsamaktadır. Genel olarak, 5302 sayılı kanunun il genel meclisine ilişkin hükümlerini incelediğimizde, eski dönemde atıl vaziyette olan meclisin işler ve işlevsel hale getirilmeye çalışıldığı göze çarpmaktadır.¹³³

Mahalli idarelerin meclislerinde toplantı yeter sayısı ile karar yeter sayısı farklı çoğunluktadır. İl genel meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır. Meclis

¹²⁹ Ramazan Yıldırım, **İdare Hukuku Dersleri I**, 1. Basım, Konya: Mimoza Basım, Yayım ve Dağıtım, 2005, s. 76.

¹³⁰ "Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun (2972 Sayılı Kanun), **Resmî Gazete**, 18285, 18 Ocak 1984.

¹³¹ Bünyamin Günal, **Açıklamalı Mahalli İdareler Yeni Mevzuatı**, 1. Baskı, Kahramanmaraş: Halim Ofset, 2005, s. 216-220.

¹³² "İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği", **Resmî Gazete**, 25961, 9 Ekim 2005.

¹³³ Ramazan Yıldırım, s. 80.

toplantısı için bu yeterli çoğunluk sağlanamadığı takdirde, meclis başkanı en geç üç gün içinde, gün ve saatini belirleyerek tekrar toplanmak üzere meclis tatil edilir. Belirlenen bu günde meclis yeniden toplanır, bu toplantıda üye sayısı, üye tam sayısının ¼ 'ünden az olamaz. Yani 50 üyeli bir meclis, en az 26 üye ile toplanır, bu sayı yoksa, erteleme sonrası bu defa 13 üye ile toplanır, bu sayı yoksa, erteleme sonrası bu defa 13 üye ile toplanabilir. Şayet bu ikinci toplantıda da yine bu ¼ çoğunluk bile sağlanamamış ise bu defa meclis, görevini yapmamaktan dolayı feshi yoluna gidilir.¹³⁴ Karar yeter sayısı ise, toplantıya katılanların yarıdan fazlasını gerektirir. Salt çoğunluk yarıdan fazlasını ifade eder. Yani 50 üyeli bir meclis, en az 26 üye ile toplanır, en az 14 üye ile karar olabilir. Bu kararlar en geç beş gün içinde vali'ye gönderilmek zorundadır, vali'ye teslimle kararlar yürürlüğe konulur. Yani kararların yürürlük tarihi, vali'ye teslim tarihidir. Vali'ye gönderilmemiş kararlar yürürlüğe giremez.¹³⁵

2. Başkanlık Divanı

1913 tarihli geçici kanunda olduğu gibi 3360 sayılı İl Özel İdare Kanunu'nda da meclis başkanlığı valinin vazifesiydi. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 11. maddesinde "il genel meclisi seçim sonuçlarının ilanını izleyen beşinci gün kendiliğinden toplanır. Bu toplantıda meclise en yaşlı üye başkanlık eder" denilerek valinin geleneksel il genel meclisi başkanlığı konumuna son verilmiştir.¹³⁶ Eryılmaz'a göre, valinin, bir karar organı olan il genel meclisinin başkanı olması durumu, 1982 Anayasası açısından sorun teşkil ediyordu. Çünkü anayasa, yerel yönetimlerin karar organlarının seçmenler tarafından seçilerek oluşturulması esasını getirmiştir. Seçilmemiş bir kişi olan valinin, seçilmiş bir organ olan il genel meclisinin başında olması sonucu ortaya çıkan anayasaya aykırı durum, yeni yasayla sona ermiştir.¹³⁷

İl genel meclisi, ilk gün toplantısını en yaşlı üyesinin geçici başkanlığında yapar. Bu toplantıda iki yıl süre ile görev yapacak; meclis başkanı meclis 1. ve 2. başkan vekilini meclis katip üyeleri (2asıl, 2yedek) toplam 7 üye seçer. Böylece "Meclis Başkanlık Divanı" teşekkül etmiş olur, toplantıları bu divan yönetir. Seçimler 3 gün içinde sonuçlanmalıdır, aksi halde meclis görevini yapmamış durumuna düşer. Seçim

¹³⁴ Günal, **Açıklamalı Mahalli İdareler Yeni Mevzuatı**, s. 224.

¹³⁵ Günal, **Açıklamalı Mahalli İdareler Yeni Mevzuatı**, s. 224-225.

¹³⁶ Ramazan Yıldırım, s. 76-77.

¹³⁷ Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, s. 128.

döneminin ilk iki yıldan sonraki kalan 3 yılını yönetmek üzere yeniden başkanlık divanı seçimi yapılır, seçilmiş olanlar tekrar seçilebilirler. Seçimler gizli oy ile yapılır. Meclis, üye tam sayısının yarıdan fazlasının katılımı ile toplanır ve katılımların çoğunluğunun oylarını alan kişiler seçilmiş sayılır. Başkanlık divanında boşalma olursa boşalan görev için seçim yapılır ve seçilen kişi kalan süreyi tamamlar. İl genel meclisine meclis başkanı, bulunmaması halinde 1. başkan vekili, onun yokluğunda ise, 2. başkan vekili başkanlık eder.¹³⁸ İl genel meclisi başkanı, il genel meclisi toplantılarına başkanlık edecek ve meclis çalışmalarının düzenini sağlama yükümlülüğü altında olacaktır. İl genel meclisi başkanına çalışmalarında başkan vekilleri ve kâtip üyeler yardımcı olur.¹³⁹

3. Meclis Toplantıları

3360 sayılı İl Özel İdare Kanununa göre, il genel meclisi olağan olarak her yıl Mayıs ve Kasım aylarında, 30'ar günü geçmemek üzere olağan olarak toplanır, bütçesini ve çalışma programını kabul ederdi. Toplantı sonuçlandığında gündemdeki konuların görüşülmesi bitmemişse, meclis toplantıyı on gün uzatır ve gerekçesini İçişleri Bakanlığına bildirirdi. Hatta 5 Mayıs 1984 gün ve 2811 sayılı kanunla il genel meclislerinin yılda bir defa Ekim ayının ilk yarısı içinde toplanması uygulaması dahi hayata geçmişti.¹⁴⁰

İl genel meclisi toplantıları konusunda Görün'ün araştırması bize önemli doneler sunmaktadır. 2003 tarihli olan ve İzmir, Konya ve Ağrı illerinde il genel meclis üyeleri üzerinde yapılan araştırmaya göre: kanunda yer alan Mayıs ve Kasım aylarında otuzar gün olarak zikredilen il genel meclisi olağan toplantılarının pratikte haftada bir kere ve 2-4 saat arası gerçekleştiği; il genel meclisi üyelerinin, toplantı sayılarını %78, toplantı sürelerini %47.8 gibi oranlarla artırılması taleplerine karşın %28 oranında üyenin toplantı sürelerini yeterli bulması düşündürücüdür. Olağan toplantı sayısını yetersiz görenlerin önerileri ise şöyledir: Ayda bir toplansın diyenler %37.9; haftada bir toplansın diyenler %20.3; üç ayda bir toplansın diyenler %15.9'dur. %13.7 gibi bir oranda üye ise toplantı sayılarını yeterli görmektedir ki, önemli bir kısmı bunun sebebini il daimi encümeninin gerekli kararları alabilmesi olarak açıklamaktadır.¹⁴¹

¹³⁸ Günal, **Açıklamalı Mahalli İdareler Yeni Mevzuatı**, s. 220-221.

¹³⁹ Parlak, **Kamu Yönetimi**, s. 96.

¹⁴⁰ Nuri Tortop, **Mahalli İdareler**, 5. Baskı, Ankara: Yargı yayınları, 1994, s. 91.

¹⁴¹ Görün, s. 322.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu il genel meclisi toplantılarının sayılarını arttıracak bir düzenlemeye gitmiştir. Yeni düzenlemeye göre, il genel meclisi kendi belirlediği bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası toplanacaktır. Önceki dönemde olduğu gibi, Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısıdır.¹⁴² Yeni yasanın 12. maddesine göre, bütçe görüşmelerine rastlayan toplantı en çok 20 gün, diğer toplantıların süreleri ise en çok 5 gün olarak belirlenmiştir. Ayrıca, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, önceki kanunda yer alan “olağanüstü toplantı” kavramı ve uygulaması hakkında hükümler içermemektedir.¹⁴³

Karar ve danışma organı olan il genel meclisleri, vali'nin havale ya da üyelerin teklif ettikleri hususları görüşüp karara bağlar. Tevdi ya da teklif edilen hususların il genel meclisinin uğraş alanına girmesi ve genel meclisin bu konuda karar almaya yetkili bulunması gerekir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 13. maddesine göre, il genel meclisi toplantılarının gündemini de başkan belirleyecek, bununla beraber valinin önerdiği hususlar da gündeme alınacaktır.¹⁴⁴ Yine aynı maddeye göre, il genel meclisi üyeleri de, il özel idareleriyle ilgili konuların gündeme alınmasını önerebileceklerdir ki, öneri toplantıya katılanların salt çoğunluğu tarafından kabul edilirse gündeme alınacaktır. 3360 sayılı İl Özel İdare Kanunu, önerilerin meclis salt çoğunluğu tarafından kabul edilmesini öngörmekteydi.¹⁴⁵

Gündemin oluşması pratikte şu şekilde olur: İl genel meclisi görev ve yetki alanına giren konular, ilgili il müdürlüklerince veya il özel idare teşkilatı birim amirince il özel idaresi genel sekreterliğine teklif olarak sunulur. İl özel idaresi genel sekreteri, meclis gündemi oluşturacak konuları, gerekçe ve ekleri ile ayrı ayrı il genel meclisi başkanlığına, teklif olarak arz eder. Böylece gündemi meclis başkanı belirlemiş olur. Ayrıca valinin önerdiği veya yazılı gönderdiği konular da doğrudan gündeme alınır. İl genel meclis üyelerinden her biri, il özel idaresine ait konuların gündeme alınmasını meclis başkanlığından isteyebilir. Bu öneri meclis toplantısına katılmış olanların salt çoğunluğu ile kabul edilirse gündeme alınır ki, önceki döneme göre üyelerin gündem belirlemesine bir kolaylık sağlanmıştır.¹⁴⁶ Bu yeni durumun il genel meclisi üyelerinin gündem belirlenmesinde etkilerini artırıp artırmayacağı uygulamada görülecektir, ancak

¹⁴² Coşkun ve Uzun, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform**, s. 162.

¹⁴³ Parlak, **Kamu Yönetimi**, s. 98.

¹⁴⁴ Coşkun ve Uzun, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform**, s. 162.

¹⁴⁵ Parlak, **Kamu Yönetimi**, s. 98.

¹⁴⁶ Günal, **Açıklamalı Mahalli İdareler Yeni Mevzuatı**, s.

özellikle Görün'ün alan araştırmasında da görüldüğü üzere önceki dönemde il genel meclisi üyelerinin gündemin belirlenmesinde etkili olmadıkları gerçeği önümüzde durmaktadır. Araştırmaya göre, il genel meclisi üyeleri gündemin belirlenmesinde etkili olmadıklarını %87.9'a varan bir oranda vurgulamışlardır.¹⁴⁷ Yine bu araştırmada il genel meclisi üyelerinin kendilerine önceden dağıtılması gereken gündemi, toplantıya girdiklerinde dağıtılan sayfalarda gördükleri gözlemlenmiştir ki, bu durumun aynen devam ettiği maalesef son dönemde takip ettiğimiz il genel meclisi toplantılarında da tesbit edilmiştir.

Yeni düzenlemeyle, il genel meclisine verilen “yeni görevleri” şöyle sıralayabiliriz: Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak; norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek; komisyonları üyelerini seçmek; yurt içindeki ve yurt dışındaki mahallî idareler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek; meclis başkanı, başkan vekilleri ve kâtip üyeleri seçmek; il çevre düzeni planı ile belediye sınırları dışındaki alanların imar planlarını görüşmek ve karara bağlamak.¹⁴⁸

Ayrıca, 18. maddeye göre “il genel meclisi soru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme yollarıyla bilgi edinme ve denetim hakkını kullanmaktadır.” Bu maddeden de anlaşılacağı üzere, il genel meclisi, il özel idaresinin görev, çalışma, hizmet ve teşkilatı hakkında bilgi edinmek ve denetlemek amacı ile üç usule başvurabilir:

Soru önergesi: Meclis üyelerinin her biri kendi bölgeleri ile veya il özel idaresini işleri ile ilgili konularda, meclis başkanlığına önerge vererek yazılı veya sözlü soru sorabilirler. Önerge bilgi almak, bilgilendirmek, tavsiyede bulunmak, bir istekte bulunmak gibi çok yönlü olabilir.

Genel görüşme: İl özel idaresinin hizmetleri, çalışmaları ve genel manada işleri ile ilgili bir konuda genel görüşme açılabilir. Görüşme sonrası ortaya konulacak sonuç ve eylem karar bağlanıp bu meclis kararı uygulanır.

¹⁴⁷ Görün, s. 323.

¹⁴⁸ Parlak, **Kamu Yönetimi**, s. 97.

Faaliyet raporu: Vali, her yıl mart ayı içinde bir önceki yılın çalışmaları ile ilgili olarak bir faaliyet raporu hazırlayıp il genel meclisine sunmak zorundadır. Bu durum 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 39. maddesinde şöyle yer almıştır:

Vali, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporu mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.

Eğer rapor yeterli görülmez ise, 5302 sayılı kanunun 18. maddesine göre yetersizlik kararı ve görüşme tutanakları meclis başkanlığınca İçişleri Bakanlığına gönderilir. Bakanlık muhtemelen mülkiye müfettişlerince inceleme yaptırabilir. Bu durum vali açısından prestij sarsıcı olabilir.¹⁴⁹

Önceki dönemde, meclisin kararları valinin onayı ile yürürlüğe girerdi. Vali, onaylamak istemediği kararlara karşı Danıştay'da itiraz ederdi ve Danıştay kararları kesindi.¹⁵⁰ Yeni yasanın 15. maddesine göre ise, "İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir. Kesinleşen il genel meclisi karar özetleri toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulur." Bu maddeden anlaşılacağı üzere, il özel idareleri üzerindeki tipik bir idari vesayet uygulamasına kısmen de olsa son verilmiştir. Ancak, valiye gönderilmeyen meclis kararlarının yürürlüğe girmemesi, valinin hukuki görmediği meclis kararlarını geri gönderebilmesi, il genel meclisinin ısrarcı olduğu kararlara karşı yargıya başvurabilmesi durumları göz önüne alındığında, vesayet yetkisinin önemli ölçüde devam ettiği söylenebilir.¹⁵¹

¹⁴⁹ Günal, **Açıklamalı Mahalli İdareler Yeni Mevzuatı**, s. 229-231.

¹⁵⁰ Ramazan Yıldırım, s. 77.

¹⁵¹ Parlak, **Kamu Yönetimi**, s. 98.

İl genel meclisinde alınan kararların valiyeye bildirilmesi ile kesinleşecek olması da il genel meclisinin etkinliğini arttıran diğer bir düzenlemedir. Böylece yeni dönemde, il genel meclisi üzerindeki valinin denetim yetkisi oldukça kısıtlanmış olmaktadır. 3360 sayılı İl Özel İdare Kanunu döneminde il genel meclisinde alınan kararlar ancak valinin onayı ile kesinleşebiliyordu.¹⁵² Ayrıca, 3360 sayılı İl Özel İdare Kanunu, il genel meclisinin bazı kararlarını merkezi idare içinde bir başka makamın tasdikine tabi tutabilmekteydi. Mesela, il genel meclisince kabul edilen bütçe, o yıla ait programla birlikte vali tarafından İçişleri Bakanlığına gönderilirdi. Esasen, merkezi idareye, il genel meclisinin bir işlemi olan bütçe üzerinde tanınan vesayet yetkisi geniş ve istisnai bir vesayet yetkisi idi. Eski kanunun 86. maddesine göre, İçişleri Bakanı bütçeyi onaylarken üzerinde değişiklikler dahi yapabilecek yetkiye sahipti. Yani, vesayet makamı kendi iradesini il tüzel kişiliğinin iradesi yerine ikame etme imkânına sahipti.

4. Meclis Komisyonları

3360 sayılı İl Özel İdare Kanunu uygulama döneminde, il genel meclisinde komisyonların üç veya beş kişiden oluşturulması, üyelerinin de kurayla belirlenmesi mahkeme kararıyla sabitti. Önceki dönemde bu konuyla ilgili ortaya çıkan bir ihtilaf şöyle çözümlenmişti: "...il genel meclisi, görev yapacak il genel meclisi komisyonlarının seçimle oluşturulmasına ve üye adedinin saptanmasına ilişkin 19.10.1984 günlü kararı..." tasdik edilmemiş bu karara karşı Danıştay, kanunda komisyon üyelerinin seçim yoluyla belirleneceğine ilişkin bir esas öngörülmediğini vurgulayarak iptal kararı almıştır.¹⁵³ Yine önceki dönemdeki bir uygulamada, il genel meclisinde ihtisas komisyonu olarak "İnsan Hakları ve Araştırma Komisyonu" kurulması; Danıştay Birinci Dairenin Esas No:1991/107, Karar No:1991/208 sayılı kararında "İl Genel Meclisinin görevleri arasında İnsan Hakları ile ilgili araştırma görevi bulunmadığından, böyle bir komisyon kurulamayacağını" hükme bağlamıştır.

Yeni yasada ön görülen yeniliklerden birisi de meclisin kendi içinden seçeceği ihtisas komisyonlarıdır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 16. maddesine göre, il genel meclisi, üyeleri arasında seçilecek kişilerden oluşan ihtisas komisyonları

¹⁵² Coşkun ve Uzun, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform**, s. 163.

¹⁵³ İçişleri Bakanlığı, **İl Özel İdareleri ve Köyler ile İlgili Danıştay Kararları 1978-1995**, Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, 1997. s. 57-59.

oluşturabilmektedir.¹⁵⁴ İhtisas komisyonları 3 ile 5 kişiden oluşacak ve her siyasi parti bu komisyonlarda meclisteki üye sayısı oranında temsil edilecektir. Kurulması zorunlu komisyonlar eğitim, kültür ve sosyal hizmetler komisyonu çevre ve sağlık komisyonu imar ve bayındırlık komisyonu ile plan ve bütçe komisyonu olup, ihtiyaç duyulduğunda diğer alanlarda il genel meclisince yeni komisyonlar kurulabilecektir.¹⁵⁵

Komisyon içlerinden birini başkan ve birini sözcü seçerler. Komisyon belgelerin saklanması, korunması, kararlarının yazılması bu sözcüye aittir. Komisyon adına mecliste ilgi vermek, başkana veya onun görevlendireceği kişiye aittir. Komisyon kararları mevcut üyenin çoğunluğu ile alınır. Komisyon raporları kural koyma, tavsiye, öneri ve açıklama şeklinde olabilir. Bu raporun meclis tarafından kabul edilmesi halinde, il özel idaresi ve encümen için uygulanması mecburi olup uygulanmaması halinde ilgililerin ihmali söz konusu olur.¹⁵⁶

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 17. maddesine göre kurulan "Denetim Komisyonu" il özel idaresinin gelir ve giderlerini denetlemek üzere il genel meclisince oluşturulan ve il genel meclisinin etkinliğini arttıran diğer bir faktör olarak göze çarpmaktadır.¹⁵⁷

5. Meclisin Feshi

3360 sayılı İl Özel İdare Kanunu döneminde, il genel meclisinin kanunen belli olan haller dışında olağan ve olağanüstü toplantılar yapılması, kanunla belirtilen yerden başka bir yerde toplanması, kanuni görevlerini süresi içinde yapmaz ve bu şekilde il genel meclisine ait işler gecikmeye uğrarsa, siyasi meseleleri müzakere etmesi veya siyasi temennilerde bulunursa vali durumu içişleri bakanlığına bildirir, bakanlıkta fesih talebiyle Danıştay'a başvururdu. Belirtilen ilk iki durumda, vali ayrıca toplantıları dağıtmak yetkisinde de sahipti.

5302 sayılı kanun ile bu fesih nedenleri azaltılmıştır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, il genel meclisinin feshedilme nedenlerini dörtten ikiye indirmiştir. 3360 sayılı

¹⁵⁴ M. Zahid Sobacı, "Yeniden Yapılanma Sürecinde İl Özel İdarelerinin Dünü, Bugünü ve Geleceği Üzerine Değerlendirmeler", **ÇYYD**, C. 14, S. 4 (Ekim 2005), s. 39.

¹⁵⁵ Coşkun ve Uzun, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform**, s. 162.

¹⁵⁶ Günal, **Açıklamalı Mahalli İdareler Yeni Mevzuatı**, s. 227.

¹⁵⁷ Coşkun ve Uzun, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform**, s. 163.

İl Özel İdare Kanununda mevcut, kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanmak ve kanunen belirli olan, olağan veya olağanüstü toplantılar haricinde toplanmak maddeleri fesih nedeni olmaktan çıkarılmıştır. Yeni kanunun 12. maddesinde şu hüküm yer almaktadır: “Mutat toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda üyelere ve valiye önceden bilgi vermek kaydıyla meclis başkanının belirlediği yerde toplantı yapılır. Ayrıca, toplantının yeri ve zamanı mutata usullerle halka duyurulur.” Ayrıca, siyasi konuları görüşmek ve siyasi temennilerde bulunmak şeklinde fesih nedeni olarak ifade edilen madde, kendi görev alanına girmeyen siyasi konularda karar almak biçiminde daraltılmıştır.¹⁵⁸

Önceki dönemde il genel meclisinin feshi ile ilgili bazı uygulamalar olmuştur, şöyle ki: Bütçeyi aynen veya değiştirerek mali yılbaşına kadar kabul etmeyip reddeden il genel meclisi, Danıştay tarafından feshedilmiştir. (Danıştay 1. Daire 3.8.1976 tarih ve E. 1976/3673 sayılı karar) İl genel meclis üyelerinin meclis toplantılarına katılmayıp meclise mevdu işleri sekteye uğratmaları fesih sebebi sayılmıştır. (Danıştay 3. Daire 21.12.1965 tarih ve E. 1915/452 sayılı karar) Geçerli gerekçe olmadan sadece kutuplaşma ve inatlaşma sonucu kesin hesabı reddeden meclisin feshi gerekir. (Danıştay 8. Daire 14.5.1997 tarih ve E. 1997/542, K. 1997/1651 sayılı karar)

İl genel meclisiyle ilgili ilginç bir uygulama da 27 Mayıs askeri müdahalesinden sonra yaşanmıştır, şöyle ki: 27 Mayıs İhtilali sonrası yürürlüğe giren 120 sayılı İl Genel ve Belediye Meclisleriyle Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetlerinin Feshine ve Görevlerinin İfa Şekline Dair Kanun şu maddeyle yerel yöneticileri tayin yetkisini merkezi yönetime vermiştir.¹⁵⁹

İl genel ve belediye meclisleriyle il daimi ve belediye encümenleri görev ve yetkilerini üç kişiden az olmamak, meclis ve encümen için yalnız bir komisyon teşkil edilmek üzere tesbit ve tayin edeceği bir komisyona vermeğe; mahalle muhtar ve ihtiyar heyetlerinin görev ve yetkilerini de vali ve kaymakamlarca tayin edilecek şahıslara vermeğe İçişleri Bakanı yetkilidir. İçişleri Bakanı birinci fıkradaki yetkilerini kısmen veya tamamen valilere verebilir.

¹⁵⁸ Coşkun ve Uzun, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform**, s. 162.

¹⁵⁹ Halil Kalabalık, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori Uygulama**, 1. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005, s. 118.

Yerel yöneticilerin tayinle gelmeseler de, tayin edilenlerden olmasına örnek olarak ise, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 23. maddesi gösterilebilir:

İl genel meclisinin;

- a) Danıştay tarafından feshi veya meclis toplantılarının ertelenmesi,
- b) Yedek üyelerin getirilmesinden sonra da meclis üye tam sayısının yarısından aşağı düşmesi,
- c) Geçici olarak görevden uzaklaştırılması,
- d) Meclis üye tamsayısının yaridan fazlasının tutuklanması, Durumlarında, meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçimi yapılincaya kadar il genel meclisi görevi, encümenin memur üyeleri tarafından yürütülür.

B. İL ENCÜMENİ

İl özel idaresinin geleneksel uygulamasında, İl genel meclisi ile il daimi encümeni karar ve danışma organlarıdır, üyeleri de seçimle iş başına gelmektedir. Önceki uygulamaya göre, İl daimi encümeni, il genel meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği beş üyeden oluşurdu, bunların ayrı ilçelerden olması zorunluydu. Ayrıca beş de yedek üye seçilirdi. 1987 yılında çıkartılan, 3360 sayılı kanunda, il özel yönetimi müdürü vb. atama yoluyla gelen bazı görevlilerin de encümende görevli olmaları öngörülmüştür. Ancak bu hüküm Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu il daimi encümeninin adına “İl Encümeni” olarak değiştirmiştir. Bununla birlikte encümenin yapısında köklü bir değişime gidildiği görülmektedir. 3360 sayılı İl Özel İdare Kanununun getirdiği yapıda il daimi encümeni il genel meclisinin kendi içinden seçtiği beş kişiden oluşurken, yeni düzenlemeyle il encümeni belediye encümenini andıran bir yapılanmayla seçilmiş ve atanmışların birlikte görev yaptığı bir yapıya dönüştürmüştür. Ayrıca vali, üye sayısı iki katına çıkan encümenin başkanı olma sıfatını korumaktadır.¹⁶⁰

Yeni yasada “il encümeni” idari bir organ olarak düşünülmekte ve bazı birim amirleri de il encümenine dâhil edilerek uzmanlık niteliği arttırılmak istenmektedir.¹⁶¹ Yeni yasanın 25. maddesine göre, “İl encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri

¹⁶⁰ Coşkun ve Uzun, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform**, s. 163.

¹⁶¹ Sobacı, s. 42.

mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur.” Karma bir yapıya yol açan benzer bir düzenlemeye 1987 yılındaki yeniden yapılanmada da gidilmiş, ancak konu Anayasa Mahkemesine taşındığında, Anayasa Mahkemesi il daimi encümeninin bir karar organı olması gerekçesiyle karma yapıya müsaade etmemiştir.¹⁶² Şöyle ki, Anayasa Mahkemesi 3360 sayılı kanunun 14.maddesinin, İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat’ın 136.maddesinin son fıkrasında yaptığı ve İl Özel İdare Müdürü ve Bayındırlık ve İskân Müdürüne il daimi encümeninin tabii üyeleri olmak imkanı veren değişikliği, Anayasa’nın 127. maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle, oy çokluğu ile iptal edilmiştir. Anayasa mahkemesi, kararın gerekçesinde, il daimi encümeninin karar organı olma özelliğinin ağır bastığını ve il daimi encümenine seçimle gelen üyelerin dışında, merkezi yönetimin ataması gelen ve hiyerarşik denetime tabi olan üç memurun “tabii üye” sıfatıyla dâhil edilmesinin Anayasa’nın 127. maddesine aykırı olduğunu belirtmiştir.¹⁶³ Bu yorum dikkate alındığında, yeni düzenleme de ilk bakışta Anayasa’ya aykırı gözükmektedir, ancak yeni düzenlemeyle “il encümeni” karar organı olma vasfını kaybettiği için uzmanların mevcudiyeti iptali gerektirmemelidir.

5302 sayılı kanunun 27. maddesinde, il encümeninin önceden belirlenmiş gün ve saatte, haftada en az bir kere toplanması öngörülmüştür. Böylece, il encümeni toplantıları 3360 sayılı kanunda yer almayan bir standarda kavuşturulmuştur. 3360 sayılı kanunun oluşturduğu yapıda il daimi encümeni il genel meclisinin toplantıda olmadığı dönemlerde aciliyet gerektiren konuları kara bağlamaktaydı. Yeni düzenleme, il genel meclisinin toplantı periyodunu değiştirerek, il encümeninin, il genel meclisinin toplantıda olmadığı dönemlerde onun adına karar alma uygulamasına son vermiştir. Nitekim yeni yasanın il encümeninin görevlerini düzenleyen 26.maddesinde böyle bir göreve rastlamak mümkün değildir. Ancak, 5302 sayılı kanunun 26. maddesinde il encümeninin görev ve yetkileri belirtilirken, bazı fıkralarda çok net bir şekilde “...karar almak “ ifadesine yer verildiği görülmektedir. Dolayısıyla, il özel idarelerinin özerkliğinin tam olarak tesis edebilmesi için karışıklığa sebebiyet verebilecek söz konusu düzenlemenin yeniden düşünülmesi gerekmektedir.¹⁶⁴ Ancak bu durum il encümeninin artık bir karar organı değil yürütme organı olduğu gerçeğini değiştiremeyecek gibi gözükmektedir.

¹⁶² Coşkun ve Uzun, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform**, s. 163.

¹⁶³ Sobacı, s. 42

¹⁶⁴ Sobacı, s. 42.

3360 sayılı kanun döneminde, il daimi encümeni kendi adına gerçekleştirdiği görevlerin yanı sıra, il genel meclisinin toplantıda bulunmadığı zamanlarda, acele olan hususlar için onun adına da kararlar alabilirdi. Ancak, bu durumda, alınan kararların sonradan il genel meclisi tarafından da kabul edilmesi gerekir, aksi taktirde alınan kararlar ortadan kalkardı. Encümenin kendi adına aldığı kararlara ise meclisin müdahale hakkı yoktu.

3360 sayılı İl Özel İdare Kanununa göre, il daimi encümeni vali tarafından havale edilmeyen konuları görüşemezken¹⁶⁵, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, il encümeni üyelerine gündem için konu teklif etme hakkı vermektedir.¹⁶⁶ 5302 sayılı kanunun 27.maddesine göre, “vali, kanunu, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı görüldüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen kararında 2/3 çoğunlukla ısrar ederse kesinleşir. Bu durumda, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile on gün içinde başvurur.” Bu maddede belirtilen yasal süreç için geçerli olan zaman limitleri, aynı konuyu ele alan 3360 sayılı kanunun 141. maddesinde belirtilmemiştir.¹⁶⁷ Uygulama idari yargı merci kararına göre yapılır. Danıştay 8. dairesinin esas: 1979-4732 karar, 1980-197 sayılı ve 17.01.1980 tarihli kararında “Vali yasa yükümlerine aykırılığı açık olan bir encümen kararını uygulamaya koymamak sureti ile söz konusu karara icrai nitelik kazandırmayabilir.” denilmektedir. Bu karardan çıkan yorumla ve kanunun açık ifadesi sonucu vali, kanun yönetmelik ve tüzük hükümlerine aykırı kararları uygulamayarak da icra yetkisini kullanmış olacaktır.¹⁶⁸

3360 sayılı kanuna göre, il daimi encümenine vali olmadığı zamanlarda bir vali yardımcısının başkanlık etmesi öngörülmüşken, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu bu temsil görevini “Genel Sekreter”e vermiştir. Genel sekreter’in il encümenine başkanlık etmesi, il encümenindeki bürokrat üyelerin amiri olması dolayısıyla normal karşılanabilecekken, il encümeninde seçilmiş üyelerin de olması ve genel sekreterle aralarında ast-üst ilişkisinin olmaması önemli bir problem olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁶⁹

¹⁶⁵ Bünyamin Günal, **Açıklamalı İl Özel İdaresi Mevzuatı**, 1.Baskı, İstanbul: Damla Ajans,1993, s. 181.

¹⁶⁶ Coşkun ve Uzun, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform**, s. 163.

¹⁶⁷ Sobacı, s. 43.

¹⁶⁸ Günal, **Açıklamalı Mahalli İdareler Yeni Mevzuatı**, s. 249.

¹⁶⁹ Coşkun ve Uzun, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform**, s. 163.

3360 sayılı İl Özel İdare Kanunu'nda yer alan, encümenin valinin aylık harcamalarını incelemek görevinin son düzenlemeyle ortadan kalktığı görülmektedir.¹⁷⁰

C. VALİ

Valiler, 5442 sayılı kanunun 6. ve 2541 sayılı Bakanlıklar Ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanununun 2. maddesi gereğince bakanlar kurulunca atanır. İl özel idarelerinin yürütme organı olan valinin seçimle değil de atanma yolu ile iş başına gelmesi öteden beri tartışma konusu olmuştur. Nadaroğlu'na göre, 1982 Anayasasının 127. maddesinde mahalli idarelerin sadece karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi ilkesi kabul olunmuştur. Bu durumda yürütme organı olan valinin merkez tarafından atanması Anayasa'ya aykırı düşmemektedir. Ancak, soruna, mahalli kendi kendini yönetim ilkesi açısından bakılırsa, valinin merkez tarafından atanmasının mahalli idareler siyasi teorisinin esasları ile çatışacağı ileri sürülebilir. Aslında merkezi idarenin geniş yetkilerle dolu bir memuru olan valinin bu durumunun mahalli idarelerin özerkliği ilkesiyle çeliştiği bir gerçektir.¹⁷¹

İl genel meclisi üyelerinin valinin önceki dönemdeki konumundan rahatsız olduğuna dair önemli bulgular içeren Görün'ün çalışması, biz valinin eski konumu konusunda aydınlatmaktadır, şöyle ki: İl genel meclisi üyelerinin %65.9'u valinin üzerindeki denetim yetkilerinin artırılmasını istemiş; valinin merkezi yönetimin temsilciliği ile il genel meclisi başkanlığını beraber yürütmesine üyelerin %69.2'si menfi bakmış; meclis üyelerinin %57.7'si il özel idaresinin başı ve yürütme organının üyelerin kendi içinden seçeceği birinin olması yönünde tercih belirtmişlerdir.¹⁷²

Bahsedildiği gibi, 3360 sayılı kanun, yerel yönetim mantığına ve gelişmiş ülkelerdeki uygulamaların aksine, atanmış bir kişi olan valiyi, seçilmiş bir organ olan il genel meclisi başkanı olarak görevlendirmişti. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ise, il özel idaresi içinde valinin konumunu yeniden düzenlemektedir. Yeni yasa ile, yukarıda bahsedildiği gibi, valinin il genel meclisi başkanlığı konumu sona ermiştir. Nitekim Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi'nin 3.maddesi de, yerel yönetimlerin

¹⁷⁰ R. Cengiz Derdiman, **Yeni Düzenlemelere Göre Yerel Yönetimler**, 1. Baskı, Bursa: Alfa Akademi Basım Yayım Dağıtım, 2005, s. 102.

¹⁷¹ Nadaroğlu, s. 185.

¹⁷² Görün, s. 326-327.

meclislerinin seçilmiş üyelerden oluşmasını öngörmektedir. Bununla birlikte, valinin geleneksel icracı konumu, yani il özel idaresinin başı olma durumu devam etmektedir.¹⁷³ Nitekim, 5302 sayılı kanunun 29. maddesine göre, vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğin temsilcisidir. Dolayısıyla vali, il özel idaresinin yürütme organıdır.¹⁷⁴ Valinin yeni konumu daha il özel idaresi kanununun tasarı aşamasında eleştirilere maruz kalmış, düzenlemenin valiyi il genel meclisinin bir tür “memuru” konumuna indirgeyeceği ve valinin “manevi otoritesinin” zedeleneceği ifade edilmişti.¹⁷⁵

Yeni İl Özel İdaresi Yasasının 31. maddesiyle, valiye mahalli idareler genel seçimlerini izleyen altı ay içinde stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirilmesi de önemli bir görev ve yenilik olarak göze çarpmaktadır.¹⁷⁶ Vali il özel idaresini hazırlanacak stratejik plana uygun olarak yönetmek, her dönemde il özel idaresinin kurumsal stratejilerini yeniden oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak, uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmakla yükümlü tutulmuştur. Vali, her yıl mart ayı içinde bir önceki yılın çalışmaları ile ilgili olarak bir faaliyet raporu hazırlayıp il genel meclisine sunmak zorundadır. Raporun konusu, içeriği, hazırlanış biçimi; bu kanunun 39. ve 5018 sayılı kanunun¹⁷⁷ 41. maddesinde belirtilmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 11. maddesinde il özel idarelerinde en üst yönetici olan valilerin bu yeni göreviyle ilgili şöyle denilmektedir:

“(il özel idarelerinin) stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu...”

¹⁷³ Coşkun ve Uzun, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform**, s. 164.

¹⁷⁴ Sobacı, s. 43.

¹⁷⁵ Ali Ulusoy, “Kamu Yönetimi Reformu Hakkında Bir Değerlendirme”, **Hukuk ve Adalet**, Y. 1, S. 2 (Nisan-Haziran 2004), s. 143.

¹⁷⁶ Coşkun ve Uzun, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform**, s. 164.

¹⁷⁷ “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu(5018 Sayılı Kanun)”, **Resmî Gazete**, 25326, 24 Aralık 2003.

Stratejik yönetimin bir enstrümanı olan stratejik planlama, idarenin çevresi ile bir bütün olarak öngördüğü, iç ve dış çevrenin tüm özelliklerinin analiz edilerek uzun dönemli bir misyonun ve idareyi bu misyona ulaştıracak araç, yöntem ve kaynakların tesbit edilerek harekete geçildiği bir planlama türüdür. Ayırt edici özelliği uzun vadeli olması, soyut ve genel olması, geleceğe yönelik senaryolara açık olması, idarenin üst yönetim kademesince hazırlanması ve stratejik yönetime uyumlu olmasıdır.¹⁷⁸ İl özel idaresi yasa tasarısının genel gerekçesinde de stratejik planlamanın gereği vurgulanmış ve il özel idarelerinin yeni planlama yöntemiyle yeni kamu yönetimi anlayışına uygun bir konuma geleceği şöyle açıklanmıştır: “Böylece geleceğe dönük politikalar oluşturarak sorunlara uzun vadeli çözümler getirecek ve sonuç odaklı bir anlayışa sahip olacaklardır.”

Bu yeni duruma pratikte örnek olarak verilebilecek “İstanbul İl Özel İdaresi Stratejik Planı” başlıca iki amaca yönelik olarak hazırlanmıştır. Birincisi kurumun içyapısı ile dış çevresinin analiz edilmesi ve böylece hizmet sunumunda yetersizlik doğuran şartların belirlenmesi, ikincisi ise kurumun il halkına yönelik olarak vereceği hizmetlerin beşer yıllık dönemler itibariyle geleceğe dönük olarak planlanmasıdır. Stratejik plan genel bir haritadır. Bu planda İstanbul İl Özel İdaresinin önümüzdeki beş yılda iç ve dış hizmet birimlerinin öncelik vereceği stratejik amaçlar, stratejik hedefler ve her bir stratejik hedefin içinde öncelik verilecek proje ve faaliyetler belirlenmiştir.

Stratejik planda üç önemli kavram bulunmaktadır ki, bunlar da stratejik amaç, stratejik hedefler ve performans hedefleridir. Stratejik amaç, hizmet verilecek temel sektörlerde yapılmak istenenlerin geniş bir alanı kapsayacak şekilde genel olarak ifade edilmesidir. Stratejik amaçlar, bir anlamda soyuttur, kapsayıcı ve az sayıdadır. Stratejik hedefler, stratejik amaca uygun olarak beş yılın sonunda ulaşılmak istenen bir anlamda uzak hedeflerdir. Çok sayıdadır ve somut, genellikle ölçülebilir standartlar olarak belirlenir. Stratejik amaçlar başlığı altında yer alan stratejik hedefler, ilgili müdürlükler tarafından kendi içinde öncelik sırasına sokulmuş ve buna göre belirlenmiştir. Beş yıllık süre içinde çok öncelikli olmayan ve stratejik bir niteliği bulunmayan konular “hedefler listesine” alınmamıştır. Performans hedefleri ise, stratejik hedeflere uygun olarak hazırlanır. Bunlar, bir yıllık süreyi kapsayacak başarı programlarıdır. Cari yıl için değildir, bir sonraki yılda gerçekleştirilmek istenen hedefleri tanımlar. Genellikle somut

¹⁷⁸ Kalabalık, s. 439-440.

ve ölçülebilir kriterler çerçevesinde tayin edilir. Bazı performans hedefleri ise niteliksel ve kaliteye ilişkin olarak belirlenebilir. Stratejik plan, performans programına/programlarına temel oluşturacak ana belgedir. Performans planında, stratejik hedeflerle uyumlu yıllık faaliyetlere ve yatırım programlarına yer verilmiştir. Bu aşamada da daha önce olduğu gibi gerekli faaliyet ve projeler öncelik sırasında ele alınmış ve ona göre belirlenmiştir. Faaliyet ve projelerin her biri tamamlanma süreleriyle birlikte ele alınıp değerlendirilmiş ve ayrıca her bir faaliyet ve projenin tahmini maliyetleri konusunda bir çalışma yapılmıştır.¹⁷⁹

Yeni dönemdeki bir uygulama örneği olarak İstanbul İl Özel İdaresi, 2007-2011 dönemini kapsayan ilk stratejik planını geniş bir katılımı kapsamlı bir şekilde hazırlamıştır. Stratejik planın hazırlanmasında il özel idaresi yöneticileri, bakanlıkların il müdürlükleri, çalışma grupları, danışman ve diğer personel sürece katılmıştır. İstanbul il genel meclisi hazırlanan stratejik planı önce alt komisyonlarda incelemiş, gerekli düzeltme ve iyileştirmeleri yaptıktan sonra mecliste görüşerek kabul etmiştir. Bu plan ile öncelikler belirlenmiş ve beş yıl içinde varılmak istenen hedefler somut bir şekilde ortaya konmuştur. Stratejik plan ve performans planı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil ettiğinden il genel meclisi bu planı bütçeden önce görüşerek kabul etmiştir. Bir anlamda stratejik plan bütçenin dayanağıdır. Stratejik planda olmayan bir konu bütçeye alınmamıştır.¹⁸⁰

İstanbul İl Özel İdaresi 2007-2011 dönemi stratejik planlamasında hedeflerde önceliklendirme yapılırken dikkat edilen alanlar olarak şunları belirledi: 1- Kıtasal, uluslararası, bölgesel trendler 2- Kalkınma planındaki öncelikler. 3- Ön Ulusal Kalkınma Planı öngörülleri 4- Bölgesel plan öngörülleri 5- Orta vadeli mali planlar 6- Çevre planı öngörülleri 7- Nazım imar planı öngörülleri 8- İmar uygulama planının öngörülleri 9- İlçelerin ihtiyaç derecesi 10- Acil müdahale gereği.

İstanbul İl Özel İdaresi İl Genel Meclisi, İl Özel İdaresinin Stratejik Planı'nı hazırlarken öncelikli sektörleri belirleyerek bir ön çalışma gerçekleştirmiştir. Bütçe, yasal yükümlülükler, hükümet ve halkın beklentileri gibi faktörler ele alınmış, bu bağlamda il özel idaresi 2006 yılı itibarıyla bütçesinden eğitime %40, sağlığa % 20, sosyal hizmetlere %10, gençlik ve spora % 8, kültür ve turizme % 7 pay ayırmıştır.

¹⁷⁹ http://www.istanbulozelidaresi.gov.tr/sp/index.php?yol=0_76_77, 25.05.2006

¹⁸⁰ http://www.istanbulozelidaresi.gov.tr/sp/index.php?yol=0_76_197, 25.05.2006

Geriye kalan yüzde 13'lük payı ise, çevre ve orman, sanayi ve ticaret sivil savunma ve acil durum planlaması ve genel idari hizmetler olarak belirlenmiştir.¹⁸¹

5302 sayılı kanun, kamu hizmetlerinin sürekli, etkin ve verimli sunulabilmesi amacıyla yetki devrine imkân tanımaktadır. Yasanın 32. maddesine göre, vali yetkilerini ilçelerde kaymakamlara, il merkezinde de il özel idaresinde yöneticilik sıfatı bulunan kişilere devredebilmektedir. Bu düzenlemeyle, vali yardımcıları il özel idaresinin yönetiminde söz sahibi olamayacaklardı.¹⁸² Ancak, 5391 sayılı kanunla “vali yardımcıları” sisteme yeniden entegre edilmiştir.

Bunun yanı sıra, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 46. maddesine göre, il özel idaresi bütçesi ile ödenek ayrılan her bir harcanma biriminin en üst yöneticisi ve ilçelerde kaymakam harcama yetkilisidir. İlçelere gönderilecek ödeneklerin, il özel idaresi mali kontrol yetkilisi tarafından vize edilmesi yeterlidir. 3360 sayılı kanunun 90.maddesine göre, il özel idaresinin bütçesinin tek ita amiri validir.¹⁸³

III. İL ÖZEL İDARESİ TEŞKİLATI

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 35. maddesine göre, “İl özel idaresi teşkilatı; genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşur.” Yine aynı maddede il genel meclisine ihtiyaca göre, adı geçen birimlere ilave olarak yeni birimler oluşturma yetkisi tanınmıştır. Buradan eski döneme kıyasla büyük ve yaygın bir örgüt yapısı öngörüldüğü anlaşılmaktadır.¹⁸⁴

İl özel idaresinin örgütlenme yönünden hiyerarşik kademeleri, Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde genel sekreterlik-daire başkanlığı-müdürlük; diğer illerde genel sekreterlik-müdürlük şeklindedir.¹⁸⁵

Genel Sekreter, il özel idare hizmetlerinin, vali adına ve onun talimatları yönünde, mevzuata uygun şekilde, il genel meclisi ve il encümeni kararları ile çalışma planına uygun olarak yürütülmesini sağlar. Valiye karşı sorumlu olan genel sekreter,

¹⁸¹ http://www.istanbulozelidaresi.gov.tr/s_icerik.php?cP=Ayrinti&hID=71, 25.05.2006

¹⁸² Coşkun ve Uzun, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform**, s. 164.

¹⁸³ Sobacı, s. 43.

¹⁸⁴ Coşkun ve Uzun, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform**, s. 165.

¹⁸⁵ Coşkun ve Uzun, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform**, s. 165.

ondan sonra idari işler için en yetkili bürokrat konumundadır. Genel sekreter il özel idaresinin hizmetlerini düzenlerken, mevzuatı, il genel meclisi ve il encümen kararlarını, il özel idarelerinin amaç ve politikalarını ve stratejik plan ve yıllık çalışma programlarını dikkate almak mecburiyetindedir. Böylelikle, il özel idarelerinde validen sonraki en önemli yetkili genel sekreter olmakta ve vali yardımcılarını etkinliklerini yitirmektedir.¹⁸⁶

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, nüfus ölçütüne göre genel sekreter yardımcılığı kadrosu da oluşturulabileceğini belirtip, 3 milyon nüfusa kadar olan illerde en fazla iki, bunun üzerinde nüfusa sahip illerde ise en fazla dört kişinin genel sekreter yardımcılığına getirilebileceğini öngörmüştür.¹⁸⁷

Yeni yasanın 35. maddesine göre, ilçelerde il özel idarelerinin işlerini yürütmek amacıyla kaymakama bağlı ilçe özel idare teşkilâtı oluşturulabilir. Yasa “oluşturulabilir” demesine karşın, ilçe özel idare teşkilâtının kurulması çoğunlukla bir zorunluluk olacaktır. Çünkü, bilindiği gibi “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırması Hakkında Kanun” ile taşra teşkilâtının kaldırılması öngörülen bir çok bakanlığın ilçe teşkilatları da vardır. Dolayısıyla, eğer öngörülen değişiklik gerçekleşirse, bunlar yeni durumda her halde ilçe özel idare teşkilâtı çatısı altında toplanacaklardır. Böylece, ilçe kaymakam önemli oranda il özel idaresinin işleriyle de ilgilenmek zorunda kalacaktır.¹⁸⁸

IV. İL ÖZEL İDARESİNİN PERSONEL YAPISI

İl özel idarelerinin personel durumu da önceki dönemde iyi bir görüntü arz etmemiştir. İçişleri Bakanlığı'nın yaptığı “iç düzen” çalışmaları sırasında bu konu da ele alınmış ve bazı olumsuz sonuçlara ulaşılmıştır: İl özel idarelerinin personel statüsü açık değildir; il özel idarelerince atanan saymanlık ve büro personeli hizmet içi eğitime tabi tutulmamaktadır; il özel idarelerinin personel kadrolarının alınması için Bakanlar Kurulu kararı alınması, zaman kaybına neden olmaktadır.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Sobacı, s. 44.

¹⁸⁷ Coşkun ve Uzun, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform**, s. 165.

¹⁸⁸ Coşkun ve Uzun, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform**, s. 165.

¹⁸⁹ Keleş ve Yavuz, s. 65.

İl özel idarelerinde çalışan memurların sayısı, 1925 yılında 14.762; 1946'da 18.913; 1950'de 5.148; 1969'da 5.049 1973'de 5.201 ve nihayet 1980 yılında ise 5.802 olarak belirlenmiştir. Görülüyor ki, il özel idarelerinde çalışan personel sayısı, 1950 yılında büyük bir düşüş göstererek, daha sonraları 5-6 bin civarında seyretmiştir. İl özel idarelerinde çalışan personel sayısındaki bu azalma, bu idarenin işlevlerini büyük ölçüde yitirdiğinin bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.¹⁹⁰

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 36. maddesine göre, bu idarelerde istihdam edilecek personel sayısı norm kadro ölçütüne göre belirlenecek ve norm kadronun ilke ve standartları da İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müşterek olarak saptanacaktır. İl özel idare personeli vali tarafından atanır ve ilk toplantıda il genel meclisinin bilgisine sunulur.¹⁹¹ Personel atanmasında istisnai olarak genel sekreter, valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığının onayıyla atanacaktır.¹⁹²

İnsan kaynakları yönetiminde, norm kadro ilke ve standartlarına göre bir yapılanma öngörülmesinden amaç, örgüt ve iş analizleri yaparak, işe uygun işgücünün istihdamını sağlamak, aşırı ve dengesiz personel istihdamının önüne geçerek rasyonel bir insan kaynakları yönetimi anlayışını yerleştirmektir. Yeni dönemde, insan kaynakları yönetiminde belediyelerle il özel idaresi arasında ortak ilke ve hükümler belirlenmiş, belediyeler için yapılan düzenlemeler, büyük ölçüde il özel idaresi için de geçerli kılınmıştır. Nitekim il özel idaresinde sözleşmeli personel ile kısmi zamanlı sözleşmeli personel çalıştırılması hususunda, Belediye Kanunu'nun norm kadro ve personel istihdamına ilişkin 49. madde hükümlerinin uygulanması esası benimsenmiştir. Sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç olmak üzere il özel idaresi memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının %10'unu geçmemek üzere, encümen kararı ile yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebilmektedir.¹⁹³

“İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar”ın yürürlüğe konulması, Bakanlar Kurulu'na 3.4.2006 tarihinde kararlaştırılmıştır (Karar Sayısı: 2006/10265). Bu karar 22.04.2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır. İl özel idareleri hukuki durumları ve hizmet özelliklerine göre 3 ana gruba ayrılmıştır. Bu ana

¹⁹⁰ Eryılmaz, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, s. 132-133.

¹⁹¹ Cemal Bağ, **En Son Değişiklikler ile Yeni Belediye, İl Özel İdaresi Mevzuatı**, 1. Baskı, İzmir: Tıbyan Yayıncılık, 2005, s. 298.

¹⁹² Coşkun ve Uzun, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform**, s. 165-166.

¹⁹³ Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, s. 134.

gruplar da alt gruplara ayrılarak, il özel idarelerinin norm kadro standartları tespit edilmiştir. A grubunda 6. alt grupta tek başına yer alan “İstanbul İl Özel İdaresi” bu kararlar 1 Genel Sekreter, 3 Genel Sekreter Yardımcısı, 10 Daire Başkanı, 1 Hukuk Müşaviri, 4 Avukat, 30 Müdür, 150 İdari Personel, 108 Teknik Personel, 18 Sağlık Personeli, 40 Yardımcı Hizmet Personeli ile 365 memur kadrosuna ulaşmış; Sürekli İşçi Personelinin de 273 kişi olmasıyla 638 kişilik toplam personel sayısına ulaşmıştır.¹⁹⁴

İl Özel İdarelerinde daimi kadroya bağlı olarak istihdam edilecek personelin yanında, özellikle teknik nitelik ve uzmanlık bilgisi gerektiren bazı alanlarda da, kadro karşılığı sözleşmeli personel istihdam etmek mümkün olabilecektir. Bu düzenlemeye göre, eğer valiler tercih ederlerse çevre, sağlık, veterinerlik, kültür ve sanat, teknik sosyal, hukuk, ekonomi, bilişim, iletişim, planlama, eğitim, danışmanlık ve geliştirme gibi teknik nitelik ve uzmanlık bilgisi gerektiren bazı alanlarda sözleşmeli personel istihdam etme imkânına sahiptirler.¹⁹⁵ 3360 sayılı İl Özel İdare Kanununda sözleşmeli personel istihdamıyla ilgili bir hüküm olmamakla birlikte 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu yerel yönetimlere bu hakkı vermişti.¹⁹⁶

İl özel idarelerinin personel sisteminde bir geçişkenlik de öngörülmüştür. Memurlar, valinin talebi, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakatiyle il özel idarelerinin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında görevlendirilebilirler. Bu şekilde görevlendirile bilenlerin bitiminde tekrar eski kurumlarına dönme hakkı vardır. Böylece diğer kamu kurumlarından belli süreler için il özel idarelerine yetişmiş eleman transfer etme mümkün olabilecektir.¹⁹⁷ Bu husus meclise iade edilen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı'nın 47. maddesinde de belirtilmişti ki, görüldüğü üzere yeni il özel idaresi yasası bu noktada tasarıyla uyum arz etmektedir.

V. İL ÖZEL İDARELERİNİN DENETİMİ

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda, il özel idarelerinin denetimi için karmaşık denebilecek bir yapılanmaya gidilmiştir. Yasanın 38. maddesinde “İl özel

¹⁹⁴ <http://www.memurlar.net/haber/43886>, 22.06.2006

¹⁹⁵ Coşkun ve Uzun, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform*, s. 166.

¹⁹⁶ Kalabalık, s. 647.

¹⁹⁷ Coşkun ve Uzun, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform*, s. 166.

idarelerinde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsar.” denilmiş, ayrıca iç ve dış denetimin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre gerçekleşeceği belirtilmiştir.¹⁹⁸

A. İÇ DENETİM

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre iç denetim, mezkur kanunun 65. maddesinde sayılan şartları haiz kişiler arasından atanacaklar tarafından yapılacaktır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 64. maddesinde, iç denetim elemanlarının görevleri maddeler halinde sayılmıştır ki, buradan iç denetçilerin daha çok verimlilik, etkinlik ve rehberlik gibi konulara eğileceği yönlendirici önerilerde bulunacağı anlaşılmaktadır. 5018 sayılı kanunun 66 ve 67. maddelerinde oluşumu ve görevleri tanımlanan Maliye Bakanlığına bağlı İç Denetim Koordinasyon Kurulu, iç denetçilerin eğitiminden mesuldür. Aynı kanunun 64. maddesine göre, “İç denetçi bu görevlerini, İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun şekilde yerine getirir. İç denetçi, görevinde bağımsızdır ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemez ve yaptırılamaz. İç denetçiler, raporlarını doğrudan üst yöneticiye sunar. Bu raporlar üst yönetici tarafından değerlendirmek suretiyle gereği için ilgili birimler ile malî hizmetler birimine verilir. İç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemler, üst yönetici tarafından en geç iki ay içinde İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderilir.” İç Denetim Koordinasyon Kurulunun, iç denetçiler ile üst yöneticiler arasında görüş ayrılığı bulunması halinde anlaşmazlığın giderilmesine yardımcı olmak gibi bir görevi de vardır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda dikkati çeken bir başka kavram ise “iç kontrol”dür. İç kontrol sistemi ilgili maddelerden de anlaşılacağı üzere uzmanlık gerektiren, teknik ve mali bir kontrol sistemidir. İç kontrolün amacı, mali yapının etkin, usulüne uygun ve güvenilir şekilde yürümesini sağlamaktır. Bu sistem 5018 sayılı kanunun 55. ve takibeden maddelerinde açıklanmıştır.

¹⁹⁸ Coşkun ve Uzun, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform**, s. 167.

B. DIŞ DENETİM

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 68. maddesinde geçen “dış denetim” ise, Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası denetimi ifade etmektedir. Dış denetimden amaç aynı kanunda, “genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ye raporlanması” şeklinde ifade edilmiştir.¹⁹⁹

C. MECLİS DENETİMİ

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 17. maddesinde, “İl genel meclisi, her yılın ocak ayında yapılacak toplantısında il özel idaresinin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az, beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur.” hükmüyle, geçmiş döneme ait mali işlemleri denetleyen ve raporunu il genel meclisine sunan, il genel meclisi üyelerinden oluşan bir denetim aracı oluşturulmuştur.²⁰⁰

D. VESAYET DENETİMİ

Genel olarak, kamu hizmetlerinin görülmesi açısından bir ülkede idare teşkilatına hâkim olan iki sistem vardır ki, bunlar da merkezden yönetim ve yerinden yönetim sistemleridir. Merkezden yönetimde genel ve bölgesel tüm kamusal hizmetlerin yalnız bir merkezde toplanması esastır. Yerinden yönetimde ise, kamu hizmetleri bölge halkının seçtiği organlar tarafından yürütülür. Türkiye'de merkezden yönetim ve yerinden yönetim sistemlerinin birleştirilmesi yoluyla oluşan hafifletilmiş bir merkezden yönetim sistemi vardır.²⁰¹

Anayasanın 127. maddesine göre, “Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin, idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî

¹⁹⁹ Coşkun ve Uzun, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform**, s. 167.

²⁰⁰ Coşkun ve Uzun, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform**, s. 168.

²⁰¹ Vakur Versan, **Kamu Yönetimi**, 9. Basım, İstanbul: Der Yayınları, 1986, s. 192.

vesayet yetkisine sahiptir.” Aynı maddenin bir başka fıkrasında ise, “görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.” biçimindeki hüküm de aynı “vesayet” anlayışının bir başka belirtisi olarak kendini gösterir.²⁰²

Türkiye'nin yerel yönetim sisteminin önemli bir parçası olan il özel idarelerinin karar, eylem ve işlemleri ile organları kanunlarda öngörülen esaslar dâhilinde merkezi idarenin denetimine tâbidir. Merkezi idarenin bu denetimi idarî vesayet yöntemi ile gerçekleştirilmektedir. İl özel idarelerinin eylem ve işlemleri, hem İçişleri Bakanlığına bağlı mülkiye müfettişleri, hem de Sayıştay denetçileri tarafından teftiş ve tetkik edilmektedir.²⁰³

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü'nde²⁰⁴ “Bakanlık merkez birimlerinin, bağlı kuruluşlarının, denetim ve gözetimi altında bulunan kuruluşların, il ve ilçe kuruluşların, il özel idareleri, belediyeler ve köylerle bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulan birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin çalışmalarını, işlemlerini ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek.” görevi, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu'na bağlı müfettişlere verilmiştir. Belirli yıllık bir program çerçevesinde olan bu teftişlerde, aynı maddenin (B) fıkrasına göre inceleme ve soruşturma yapılır. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü'nün 78. maddesine göre hazırlanan, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği'ne²⁰⁵ göre de, “İl veya ilçe özel idare müdürlükleri, il özel idarelerine bağlı işletmeler, il özel idarelerinin kurdukları veya katıldıkları birlikler” teftiş edilecek kuruluş ve birimler arasındadır. Pratikte bu denetim daha çok işleyişin mevzuata uygunluğunun denetlenmesi şeklindedir.

İl özel idareleri üzerindeki diğer bir merkezi denetim ise, Sayıştay Kanunu'nun²⁰⁶ 1. maddesindeki “Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların

²⁰² Soysal, s. 239.

²⁰³ Nadaroğlu, s. 186.

²⁰⁴ “İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü 18. madde (A) fıkrası”, **Resmi Gazete**, 18866, 12 Eylül 1985.

²⁰⁵ “İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği 5. madde (C) fıkrası 1. bend”, **Resmi Gazete**, 20196, 15 Haziran 1989.

²⁰⁶ “Sayıştay Kanunu (832 Sayılı Kanun)”, **Resmi Gazete**, 12538, 27 Şubat 1967.

hesap ve işlemlerini yargılama yolu ile kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.” hükmüne dayanarak Sayıştay denetçilerince yapılır. Ayrıca, 5018 sayılı kanunun 77. maddesine göre, “Malî 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.” Sayıştay denetimini TBMM adına yapar, il özel idaresinin her türlü gelir ve gideri bu denetime tabidir.

Merkezin, il özel idaresinin başı olan vali üzerindeki yetkileri vesayetten ziyade hiyerarşik yetkililerdir. Valilerin il özel idaresine karşı sorumluluğu ise, bilhassa faaliyet raporunun meclis tarafından yeterli bulunup bulunmaması üzerine odaklanmıştır. Ancak, bu demokratik denetim, belediye başkanlarından farklı olarak valilerin görevden alınmasına yol açmaz.²⁰⁷

Danıştay’ın, Vali’nin başvurusu ve İçişleri Bakanlığının isteği üzerine il genel meclisinin feshine karar verebilme yetkisi de vesayet denetiminin önemli bir kısmını oluşturur. Böyle bir sonucun hangi sebeplerden doğabileceği il özel idarelerinin 1913 tarihli önceki kanununun 1963 tarihli 306 sayılı kanunla değiştirilen 125. maddesinde belirtilmişti.²⁰⁸

İl özel idareleri, uzun yıllar asli mahalli idare kuruluşları olmaktan ziyade, merkezi yönetime yardımcı ve onun desteğiyle fonksiyonlarını icra edebilen devlet daireleri olarak görülmüştür.²⁰⁹ İl özel idarelerinin başında, öteki yerel yönetim birimlerinden farklı olarak, merkezi yönetim tarafından tayin edilen valinin bulunması, teorik açıdan sakıncalı görülse de, pratikte merkezi yönetime bazı yararlar sağlamaktadır. Gerçekten de vali, il genel meclisi ve encümendeki üyeler vasıtasıyla ilin sorunlarını, talep ve şikâyetleri öğrenme ve bunların çözümü konusunda tartışma-görüşme fırsatı elde etmektedir. İl özel idaresi oluşumu sayesinde merkezi yönetim, vali

²⁰⁷ Veysel Bilgiç, **Yerel Yönetimler**, 1. Baskı, Ankara: 21. Yüzyıl Yayınları, 1998, s. 478.

²⁰⁸ Turan Yıldırım, **Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri**, 1. Basım, İstanbul: Alkım Yayınevi, s. 41.

²⁰⁹ Eryılmaz, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, s. 126.

kanalıyla mahalli temsilcilerle ve dolayısıyla halkla ilişki kurabilmektedir. 5302 sayılı son yasal düzenleme hesaba katılmazsa, 1921 Anayasası hariç olmak üzere il genel meclislerinin başkanları hep atama yoluyla gelmişlerdir²¹⁰ ki, bu da il özel idareleri üzerindeki vesayetin boyutlarını gözler önüne sermektedir.

İl özel idaresinin denetimi 5302 sayılı kanunun 38. maddesinde şu şekilde yer almıştır, “İl özel idarelerinde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır. Ayrıca, il özel idaresinin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenir.” Bu maddeden anlaşılacağı üzere, vali il özel idaresinin icra organı olmasının yanında, merkezi yönetimin bir temsilcisi sıfatıyla idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından denetleyecektir.

İl özel idarelerinde denetim, personelinin hatalarını bulma yerine olası hata alanlarının belirlenerek hataların önlenmesi üzerine yoğunlaşmakta ve süreç ve sonuçların kontrolü ve değerlendirilmesi şeklinde olmaktadır. Yeni yasanın 39.maddesine göre; yönetsel şeffaflık ilkesi ve il özel idaresinin hesap verebilirlik kapasitelerinin arttırılabilmesi açısından önem ve arz etmektedir. Çünkü söz konusu maddeye göre; vali ve belirlenen stratejik plan ve performans ölçütleri açısından, yürütülen faaliyetleri, bu faaliyetlerin ortaya konulan hedefler bağlamında gerçekleşme durumunu ve varsa sapmalar ve nedenlerini açıklayan bir faaliyet raporu hazırlanmalıdır. Dolayısıyla vali tarafından hazırlanan bu rapor üzerinden il özel idarelerinin denetimi gündeme gelebilecektir.²¹¹

E. HALK DENETÇİLİĞİ KAVRAMI

Günümüzdeki modern yönetim anlayışları, kamuoyunu sistemin işleyişinde önemli bir aktör haline getirmektedir. Mevcut sistemde kamuoyunun denetimi sınırlı kalmakta “kamuoyu denetiminin işlevsellik kazanması” gerekmektedir. Özellikle yerel yönetimlerin artan özgürlükçü yapısının hizmet alan vatandaşlarca kontrol edilmesi

²¹⁰ Bozlağan, “Türk Anayasalarında İdareye İlişkin Düzenlemeler”, s. 174.

²¹¹ Sobacı, s. 45.

gerekmektedir. İşte bu noktada, vatandaşın hizmetlerle ilgili şikayetlerini, hiçbir bürokratik engele takılmadan başvurabileceği bir “Ombudsman (Halk Denetçisi)” kurumu ademimerkeziyetçi yapının denetlenebilmesi için gerekli görülmektedir.²¹²

İşte bu yeni anlayış doğrultusunda, 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanununun 42. maddesinde “Her ilde, mahallî idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisi seçilir.” hükmüyle, yeni bir denetim sistemi öngörülmüştü.

Halk denetçisinin, belirtilen şartları haiz kişiler arasından beş yıl süre ile görev yapmak üzere il genel meclisinin üçte iki çoğunluğunun kararı ile seçilmesi düşünülmüştü. Halk denetçisinin, mahallî idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin gerçek ve tüzel kişileri ilgilendiren işlem ve eylemlerine karşı menfaati ihlâl edilenler tarafından yapılan başvuruları üzerine, gerekli bilgi ve belgeleri inceleyerek, gerektiğinde tarafları dinleyerek kararını vermesi ve bu kararı, ilgili idareye ve talep sahibine bildirmesi öngörülmüştü. İlgili idare halk denetçisinin verdiği karara karşı tutumunu en geç on gün içinde açıklayarak, halk denetçisinin tavsiyesini uygun bulmazsa görüşünü gerekçelendirmek yükümlülüğü altına sokulmaktaydı. Halk denetçisinin raporlarının kamuoyuna açıklanması da esas alınmıştı. Yürürlüğe girmeyen bu kanunda, ilgili kurum ve kuruluşların, halk denetçisi tarafından istenen bilgi ve belgeler ile soruların cevaplarını en geç bir hafta içinde vermek zorunda olduğu belirtilmiş. Ayrıca, halk denetçisi incelemeleri sırasında, teknik hususlarda bedeli il özel idare bütçesinden karşılanmak suretiyle her türlü uzmandan yararlanabilir, denilmişti. 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanununun 42. maddesinin son fıkrasında, “Halk denetçisi tarafından alınan tavsiye kararları arşivlenir. Halk denetçisi, her yıl Ocak ayında, bir önceki yılda verdiği tavsiye kararları ile ilgili genel değerlendirme raporunu il genel meclisinin bilgisine sunar.” denilerek, halk denetçisinin il genel meclisi ile olan aktif bağı vurgulanmıştı. Ancak bilindiği üzere 5227 sayılı kanun Cumhurbaşkanınca meclise iade edilmiştir.

²¹² Kemal Özden, **Ombudsman; Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model**, 1. Basım, İstanbul: Tasam Yayınları, 2005, s. 113-114.

“Halk Denetçisi”ni seçmek görevi, Cumhurbaşkanı tarafından meclise iade edilen 24.6.2004 tarihinde kabul edilen 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 10. maddesinin (K) fıkrasında il genel meclisine verilmiş, ancak kanunun meclise iadesi sonucu bu görev iptal edilerek kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda yer almamıştır. Cumhurbaşkanınca gönderilen ayrıntılı geri gönderme kararında “Halk Denetçisi” ile ilgili “halk denetçiliği kurumu Anayasa’da düzenlenmemiştir. Anayasa’ya göre, idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluk denetimi idari yargı yerlerince yapılmaktadır.” denilerek bu düzenlemeye karşı çıkmıştır.

Yasada geçen halk denetçiliği kavramı bize, daha çok Kuzey Avrupa ülkelerinde bulunan ve ülkeden ülkeye değişik şekillerde uygulanan ombudsmanlık kurumunu hatırlatmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanları belli bir bölgede ya da kentte, yerel yönetimlerin kötü işleyişi nedeniyle meydana gelen sorunları çözmek, vatandaşların yerel yönetimlerdeki haklarını muhafaza etmek ve yerel yönetimlerin daha iyi çalışması amacıyla yönetimin düzeltilmesi için gerekli önerilerde bulunmak üzere görevlidirler.²¹³

F. 5302 SAYILI YASADA YÖNETİŞİM

5302 sayılı kanunda da yönetim uygulamaları ile ilgili maddelere rastlamaktayız: 7. maddede yer alan kamuoyu yoklaması ve araştırması olgusu; 16. maddedeki, kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü meclis ihtisas komisyonları toplantılarına kaymakamlar, ildeki kamu kuruluşlarının amirleri, ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversite ve sendikalar ile gündemdeki konularla ilgili köy ve mahalle muhtarları ile sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin oy hakkı olmaksızın katılabilmesi ve görüş bildirebilmesi durumu; 31. maddede belirtilen stratejik planın hazırlık safhasında üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşlerinin alınması; 43. maddede sayılan giderler arasında “Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri”nin mevcudiyeti; 64. maddede yer alan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar ve 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak projeleri gerçekleştirebileceği hükmü bu çerçevede değerlendirilebilir.

²¹³ Aktaş, s. 53.

Bu bağlamda değerlendirilebilecek bir başka yeni düzenleme ise, İçişleri Bakanlığınca hazırlanan “İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği”²¹⁴dir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 65 inci ve 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 77 inci maddelerine dayanılarak hazırlanan yönetmeliğin amacı; il özel idaresi ve belediye hizmetlerinin yürütülmesinde hemşehrilerin gönüllü katılımına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir. Bu Yönetmelik; sağlık, eğitim, spor, çevre, park, trafik, itfaiye, kütüphane, kültür, turizm ve sosyal hizmetlerle; yaşlılara, kadınlara, gençlere, çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlere gönüllü katılıma ilişkin hususları kapsar. Bilgi, beceri ve yeteneğini, her türlü ortak çalışma, imkân ve zamanını ortaya koyarak çalışma alanı konusunda maddi bir kazanç beklemezsizin yerel yönetim hizmetlerine katılan gönüllülere gerekli şartlar kurumlar tarafından sağlanır.

VI. MALİ VE EKONOMİK DURUM

A. 3360 SAYILI KANUN DÖNEMİNDE MALİ VE EKONOMİK DURUM

İl özel idarelerinin belki de en zayıf yönünü oluşturan mâli kaynakları, il özel idarelerinin geçirdiği türlü iyileştirme çabalarına rağmen istenilen seviyeye getirilememiştir. Tüm taleplere ve imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9. maddesinin 1. fıkrasına göre sağlanması gereken imkanlara il özel idareleri kavuşturulamamıştır. Bu durum il genel meclisi üyelerince de vurgulanmış, Görün'ün araştırmasında da yer aldığı gibi, üyelerin %67.9'u il özel idarelerinin etkin ve verimli hizmet üretebilmesindeki öncelikli koşulun mâli yeterlilik olduğunu söylemişlerdir.²¹⁵

1. İl Özel İdaresi Bütçesi

İl özel idare bütçesi, genel bütçe mali yılına paralel olarak, İçişleri Bakanlığınca çıkarılan bir yönetmelikle düzenlenmişti.²¹⁶ İl genel meclisince kabul edilen bütçe, o yıla ait programla birlikte vali tarafından İçişleri Bakanlığı'na onaylanmak üzere gönderilir; İçişleri Bakanlığı, kanuni yetkilerini kullanarak bütçede bazı değişiklikler

²¹⁴ “İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği”, **Resmi Gazete**, 25961, 9 Ekim 2006

²¹⁵ Görün, s. 325.

²¹⁶ “İl Özel İdareleri Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği”, **Resmi Gazete**, 22421, 1 Ekim 1995.

yapabilirdi. 30 gün içinde İçişleri Bakanlığı tarafından onaylanmayan bütçe kendiliğinden onaylanmış sayılırdı.²¹⁷

2. Borçlanma

Önceki dönemde, il özel idareleri Bayındırlık, Sağlık ve öğretim hizmetlerine harcanmak üzere borç alabiliyorlardı. Borçlanılacak miktar il özel idaresi adî gelirlerinin üçte birini geçmiyorsa valinin teklifi ve il genel meclisinin onayı borç alabilmek için yeterliydi. Adî gelirlerin bir yıllık tutarına kadar olan borçlanmalar için Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı gerekmekte; daha fazlası için ise özel kanun çıkartılması zorunluluğu vardı. Ayrıca, il özel idareleri genellikle iller bankasından borç almaktaydılar.²¹⁸ Her ne kadar, il özel idarelerinin başka kurumlardan kredi almasına yasal bir engel yoksa da, iller bankası önceki dönemde, diğer yerel yönetimler için olduğu gibi, il özel idareleri için de kredi için başvurabileceği tek kuruluştu diyebiliriz.²¹⁹

3. İl Özel İdarelerinin Gelir ve Giderleri

a. Gelirler

İl özel idareleri, çok partili siyasi hayata kadar, gelir kaynakları ve bütçe büyüklükleri bakımında yerel yönetimler içinde birinci sırada yer almaktaydı. Nitekim bu dönemde yerel yönetim gelirlerinin genel bütçe gelirlerine oranı ortalama %20'nin üzerinde bulunmaktaydı. Bu oranda il özel idarelerinin payı %13 dolaylarındaydı. Belediyelerin oranı ise ortalama %7 civarındaydı. Çok partili siyasi hayata geçtikten sonra, hem yerel yönetimlerin, hem de il özel idarelerinin oranlarında bir gerileme ortaya çıktı. Belediyelerin gelirlerinin, genel bütçe gelirlerine oranı kısmen artarken, il özel idaresi sürekli olarak düşüş kaydetti. 1972 yılından bu yana Bina ve Arazi Vergileri de Emlak vergisine dönüştürülüp önce merkezi idareye, 1984'da Belediyelere geçince - ki 1972 yılına gelinceye kadar il özel idareleri tarafından tahsil edilirdi- il özel idarelerinin gelirlerinde önemli bir azalma olmuştur. 1930'lu yıllarda il özel idarelerinin

²¹⁷ İçişleri Bakanlığı, **Cumhuriyet'in 75. Yılında Mahalli İdarelerimiz**, 1. Basım, Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, 1998, s. 18.

²¹⁸ Yenal Öncel, **Mahalli İdareler Maliyesi**, 1. Baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1981, s. 117.

²¹⁹ Keleş ve Yavuz, s. 60.

gelirleri GSMH'nın %3'üne yakınken, bu oran 1980'li yıllarda %0.4'e kadar gerilemiştir.²²⁰ İl özel idareleri gelirlerinin giderlerini karşılamaya kâfi gelmemesi, merkezi idareyi, özellikle 1982 öncesinde il özel idarelerine bağış yolu ile finansman sağlamak zorunda bırakmıştır. İl özel idarelerinin merkezi idareden sağladıkları koşula bağlı bağışlar şunlardır: Tarım Bakanlığında hayvan sergileri açılması, sığır, suni tohumlama mahalleri açılması gibi hizmetler için yardımlar; DSİ bütçesinden il ve köy içme suları için yapılan yardımlar; Karayolları Genel Müdürlüğü bütçesinden il ve köy yolları yapımı için yapılan yardımlar ve Milli Eğitim Bakanlığı'ndan köy okulları inşaatı için yapılan yardımlar. Bu sonuncu yardım Milli Eğitim Bakanlığı'nca sağlanan paranın Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca kullanılmayan kısmının İl Özel İdarelerine dağıtılması şeklinde yapılmaktadır.²²¹

1980'den sonra sağlanan birtakım iyileştirmeler sonucunda yerel yönetim gelirleri bir artış trendine girdi. Ancak belediyelerin genel bütçe gelirlerine oranı %15-16 dolaylarında seyrederken il özel idarelerinin ise oranı %3-4 dolaylarında kaldı. Bu durum, belediyelerin demokratik yapısı sebebiyle siyasete ağırlığını koyduğunu, il özel idarelerinin ise, valiliklerin etkisi altında yeterince kamuoyunda ve yasama organında sesini duyurmadığını göstermektedir.²²² 2380 sayılı kanun²²³ ile il özel idarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirleri tahsisat toplamı üzerinden %1 pay verilmesi öngörülmüştür. Aynı kanunda her yıl iller bankasına yatırılacak bu payların %80'inin son nüfus sayımı sonuçlarına göre İller Bankasınca il özel idarelerine dağıtımının plânlanmasına, ortak fonda toplanacak %20'nin dağıtımının ise İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak yönetmenliklere göre yapılmasına ilişkin bir usul getirilmiştir.²²⁴ Bu kanunda daha sonra 3004 ve 3239 sayılı kanunlarla iki değişiklik yapılmıştır. Kanunun son şekline göre, genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden verilen payın oranı %1.70 olarak belirlenmiştir. Bu pay, gelir saymanları tarafından aylık olarak hesaplanıp tahsil edilen ayı takip edilen ay sonuna kadar İçişleri Bakanlığı emrinde ayrı bir hesaba yatırılmak üzere İller Bankasına gönderilir. İller Bankasında her ay sonuna kadar toplanan il özel idare payının Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamının

²²⁰ Azim Öztürk, **21. Yüzyıl Türkiye'si İçin Yerel Yönetim Modeli**, 1. Basım, İstanbul: Ümraniye Belediyesi Kültür Yayınları, 1997, s. 68.

²²¹ Nadaroğlu, s. 189-191; Yenal Öncel, **Mahalli İdareler Maliyesi**, 1. Baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1981, s. 118.

²²² Eryılmaz, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, s. 133.

²²³ "Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (2380 Sayılı Kanun), **Resmî Gazete**, 17242, 5 Şubat 1981

²²⁴ Yenal Öncel, **Mahalli İdareler Maliyesi**, 1. Baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1981, s. 115.

%1.4 üne tekabül eden bölümün %80'i banka tarafından İçişleri Bakanlığınca bildirilecek son genel nüfus sayısı sonuçlarına göre il özel idarelerine dağıtılır. %20'si ise İller Bankasında il özel idareleri için İçişleri Bakanlığı emrinde olmak üzere İller Bankasında açılan "Mahalli idareler Fonu" hesabına yatırılmak üzere Genel Bütçe Vergi Gelirleri tahsilât toplamının %0.30'una tekabül eden bir kesinti yapılır. Bu Kanunun uygulanması açısından "Genel Bütçe Vergi Gelirleri Hâsılat Toplamı" deyimini, söz konusu vergi gelirleri tahsilât toplamından vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan kısmı ifade etmektedir. Ancak bu oranların tam olarak 1987 yılından itibaren uygulanması, 1987 yılına kadar geçecek dönemde ise kademeli bir artış yapılması öngörülmüş idi. Buna rağmen 1987 yılından itibaren her yılın Bütçe Kanunu'na konulan birer madde ile %1.70 oranı %1.20 olarak uygulanmıştır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden verilen ve esasları yukarıda açıklananların yanı sıra, 1985'ten itibaren belediyeler tarafından tahsil edilen Emlâk Vergisi hâsılatının %15'i özel idarelere verilmekteydi.²²⁵

İl özel idarelerini kendine ait kaynaklardan sağladıkları gelirlerin en önemlileri şunlardır:

Taşocakları Resim ve Harçları: Taşocakları Resim ve Harçları 6 Haziran 1317(1901) tarihli Taşocakları Nizamnamesine dayanılarak uygulanmaya başlanmış çok eski bir yükümlülüktür. Bu resim ve harçlar ilkin merkezi idare gelirleri arasında yer almış, sonradan 1925 yılında 608 sayılı kanunla il özel idarelerine terk olunmuştur. İster sahipli olsun, ister devlet elinde bulunsun, her nevi arazideki taş ocağı, maden suyu ve kaplıca işletmesi için ruhsat verilmesi dolayısıyla alınan bu önemsiz resim ve harcı örneğin 1974 yılında il özel idareleri içinde payı %1.46'dır halende %1.5 dolayındadır.

İskele Resmi: Sadece sahillerdeki il özel idarelerine ait bulunan İskele Resmi aslında Kanunla getirilmiş bir yükümlülük değildir. Vilayet bütçe formülü yolu ile tesis edilmiş önemsiz bir gelir kaynağıdır. Nitekim, toplam özel idare gelirleri içindeki payı %1 'in altındadır.

Çeltik geliri: İl ve ilçelerde, çeltik ekimi ile çeltik tarlalarının sulanmasında 3090 sayılı kanunda öngörülen esasların uygulanmasını sağlamak ve denetlemek amacı ile

²²⁵ Nadaroğlu, s. 190.

çeltik komisyonu kurulmuştur. Ekim için bu komisyonlardan izin almak gerekir.²²⁶ Çeltik ekiminin izin verilmesi vesilesi ile alınan bu gelirin de toplam özel idare gelirleri içindeki payı önemsiz olup %0.50'nin altındadır.

Tablo 1: İl Özel İdarelerinin Gelirleri (Cari Fiyatlarla YTL)

Yıllar	Vergi Dışı Gelirler	Vergi Gelirleri	Özel Yardım ve Fonlar	Toplam
1990	426,089	1.439,593	-	1.865,682
1991	731,209	2.430,405	838,231	3.999,845
1992	3.214,119	1.170,408	1.866,957	6.251,484
1993	5.835,696	2.211,981	3.473,426	11.521,103
1994	8.960,431	4.418,622	4.888,200	18.267,253
1995	16.303,406	10.146,115	10.122,353	36.571,874
1996	47.173,336	19.882,286	25.074,440	92.130,062
1997	91.431,331	47.123,268	91.129,798	229.684,397
1998	93.491,595	94.867,104	270.175,910	458.534,609
1999	171.136,199	146.134,858	286.593,698	603.864,755
2000	185.981,679	267.960,070	502.582,455	956.524,204
2001	366.034,508	388.816,238	739.275,700	1.494.126,446
2002	526.854,759	522.426,182	967.834,102	2.017.115,043
2003	618.836,458	703.083,786	1.162.185,206	2.484.105,450

Kaynak: DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı (2000), DİE Matbaası, Ankara, Ağustos 2001 ve DİE Kesin Hesaplar (2003), Belediyeler ve İl Özel İdareleri, DİE Matbaası, Ankara, Eylül 2005, s. 21'den aktaran Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler Teori Uygulama Maliye**, 4. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006, s. 197.

b. Giderler

İl özel idarelerinin giderleri eski il özel idaresi kanununun 82. ve 83. maddelerinde sayılmıştır. Kanunda sayılan giderler faydası bir yıla ait işler için yapılan ve her yıl tekrarlanan kararlardır. Örneğin, il özel idareleri memurlarının maaş ve ücretleri, bakımı vilayete ait olan yolların bakım ve onarımına ait giderler gibi. olağanüstü giderler ise her türlü yeni inşaat ve tesislerin giderleriyle devamlı karakterdeki adi giderler dışında meydana gelecek arızı ve geçici giderlerdir. Ayrıca çeşitli kanunlarla, il özel idarelerine gelirlerinden bir kısmını başka kuruluşlara aktarma zorunluluğu da getirilmiştir. Örneğin, sözü geçen mahalli idare birimleri, bütçelerinden 4109 sayılı Asker Ailelerine Yardım Yapılması Hakkındaki Kanun Hükümlerine göre

²²⁶ Yenal Öncel, **Mahalli İdareler Maliyesi**, 1. Baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1981, s. 118.

%2 oranında yardım, 4759 sayılı İller Bankası Kanunu hükümlerine göre %5 oranında ortaklık payı, 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu hükümlerine göre %1 oranında koruma payı ayırmaktadır.²²⁷ Yine önemli bir gider olarak 222 sayılı kanunun²²⁸ 76. maddesine göre, il özel idareleri yıllık gelirlerinin en az %20 sini ilköğretime ayırmak zorundadır.

Tablo 2: İl Özel İdare Giderleri (YTL)

Yıllar	Cari Harcamalar	Yatırım Harcamaları	Sermaye Teşkili ve Transfer Harcamaları	Toplam
1990	278,124	1.015,925	239,736	1.533,785
1991	426,704	2.047,799	395,012	2.869,515
1992	793,965	3.710,861	741,626	5.246,452
1993	1.485,678	7.036,064	1.244,402	9.766,144
1994	2.487,335	10.423,672	1.911,578	14.822,585
1995	4.616,229	19.578,807	3.681,635	27.876,671
1996	10.580,216	49.740,151	8.023,992	68.344,359
1997	26.859,520	133.485,610	17.250,127	177.595,257
1998	64.634,988	275.075,366	51.418,084	391.128,438
1999	115.133,978	327.433,025	78.456,439	521.023,442
2000	185.807,935	460.625,522	121.047,895	767.481,352
2001	274.187,521	667.582,099	175.731,738	1.117.501,358
2002	384.628,967	1.030.335,887	239.331,845	1.654.296,699
2003	533.944,927	849.771,191	363.977,896	1.747.694,014

Kaynak: DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı (2000), DİE Matbaası, Ankara, Ağustos 2001 ve DİE Kesin Hesaplar (2003), Belediyeler ve İl Özel İdareleri, DİE Matbaası, Ankara, Eylül 2005, s. 19'dan aktaran Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler Teori Uygulama Maliye**, 4. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006, s. 199.

Yukarıdaki tabloda yer alan giderlerden: Cari harcamalar, personel ve yatırım harcamaları başta olmak üzere kurum ve hizmet giderleridir; yatırım harcamaları ise, ilk okul yapımı, yol ve su işleri, köy yollarının yapımı gibi bayındırlık hizmetlerinin ortaya çıkardığı etüd ve proje, yapı, tesis ve büyük onarım ile makine teçhizat, taşıt alımları ve onarım giderleridir; sermaye teşkili ve transfer harcamalarında, kurumlara katılma payları ve sermaye oluşturma ile kamulaştırma ve taşınmaz mal alımları sermaye teşkili

²²⁷ Nadaroğlu, s.188.

²²⁸ “İlköğretim ve Eğitim Kanunu (222 Sayılı Kanun)”, **Resmi Gazete**, 10705, 12 Ocak 1961.

kalemleriyken, iktisadi, mali ve sosyal transfer harcamaları ile borç ödemeleri transfer giderlerini oluşturur.²²⁹

B. 5302 SAYILI KANUNA GÖRE MALİ VE EKONOMİK DURUM

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idareleri tarihinde açılan yeni sayfanın yeterince düşünülmemen en belirsiz kısmı il özel idarelerinin yeterli mâli kaynaklara ulaşması gerekliliğidir. Gerçekten de, gerek incelemelerimiz, gerekse il özel idaresi yetkilileriyle görüşmelerimizden çıkan sonuç gelirlerin artırımı konusunda menfidir.

1. Yeni Kanuna Göre Bütçe

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 3. maddesinin (F) fıkrasında bütçe, “Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge” olarak tanımlanmıştır. İl özel idare bütçesi, ilin stratejik ve uygulama planları esas alınarak hazırlanan, içinde bulunan mali yıl ve takip eden iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamalarına izin veren bir meclis kararıdır. Böylece bütçenin görüşülmesi ve kabulü aşamasında il genel meclisi, özel idareyi denetime almış olmaktadır. Bütçede gösterilmeyen harcamalar yapılamaz. İl özel idarelerinde yatırım ve harcama programları önemli olup belirli bir sistem içinde hazırlanarak bütçenin hedef alt yapısını oluşturur.²³⁰

5302 sayılı kanunun, il özel idarelerinin maliyesine ilişkin gerçekleştirdiği en önemli değişiklik bütçelerinin kabul sürecine ilişkindir. Yeni yasa, 3360 sayılı kanunun öngördüğü ve bütçenin kesinleşmesinde İçişleri Bakanlığı'nın onayını gerekli kılan uygulamayı kaldırmıştır. Zira, kanunun 45. maddesine göre, “vali tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayı başında il encümenine sunulur. Encümen bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce il genel meclisine sunulur. İl genel meclisi bütçe tasarısını yılbaşından önce aynen veya değiştirerek kabul eder.” Dolayısıyla yeni yasa, il özel idaresi bütçesinin kesinleşmesi için, il genel meclisinin kabulünü yeterli bulmaktadır. Bu durum, il özel idaresi üzerinde uygulanan idari

²²⁹ Yenal Öncel, **Mahalli İdareler Maliyesi**, 3. Baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1998, s. 110.

²³⁰ Günal, **Açıklamalı Mahalli İdareler Yeni Mevzuatı**, s. 266.

vasiyetin hafifletilmesi ve bu birimlerin özerklikleri açısından göz ardı edilmeyecek bir gelişmedir.²³¹

2. Yeni Kanuna Göre Borçlanma

İl özel idarelerinin maliyesine ilişkin değinilmesi gereken bir diğer konu, bu birimlerin borçlanabilmeleri ve bunun koşullarına yönelik değişikliklerdir.

İl özel idareleri, dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığının görüşünü alarak dış borçlanmaya gidebilir. Dış borçlanma, 4749 sayılı kanun²³² hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilebilir. Yeni yasanın 51. maddesinde il özel idarelerinin dış borçlanması ve tahvil ihraçları sadece yatırım programında yer alan projelerle sınırlandırılmıştır.²³³

5302 sayılı kanunu, 3360 sayılı kanunun 131. maddesinde yer alan borçlanma yetkisini sadece bayındırlık, sağlık ve öğretim hizmetleriyle sınırlayan anlayışa yer verilmemiştir. Ancak belirli bir miktara kadar il genel meclisi kararıyla borçlanabilen il özel idareleri, bu miktar aşıldığında üye salt çoğunluğuyla aldığı borçlanma kararını İçişleri Bakanlığına onaylatmak zorundadırlar. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 51. maddesinde dikkat çeken diğer bir husus ise, sadece il özel idaresinin tüzel kişiliğinin değil, aynı zamanda bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin de borçlanmasına bir sınırlama getirilmiş olmasıdır.²³⁴

3. Gelir-Gider Durumunda Değişim

Yeni bir düzenleme olarak, “İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik”²³⁵in yürürlüğe konulması Bakanlar Kurulu'na kararlaştırılmıştır. Yönetmelikle işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının verilmesinde uygulanacak esas ve

²³¹ Sobacı, s. 46.

²³² “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun (4749 Sayılı Kanun), **Resmi Gazete**, 24721, 9 Nisan 2002.

²³³ Ertuğrul Acartürk ve Orhan Çakmak, “Yerel Yönetimlerde Borçlanma”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Hüseyin Özgür ve Muhammed Kösecik (Ed.), 1. Basım, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2005, s. 386.

²³⁴ Acartürk ve Çakmak, s. 388.

²³⁵ “İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik”, **Resmi Gazete**, 25902, 10 Ağustos 2005.

usuller düzenlenmektedir. Yönetmelik, sıhî ve gayrisıhî işyerleri ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatlandırılması ve denetlenmesine dair iş ve işlemleri kapsar. Burada dikkat çeken bir husus da İstanbul ve Kocaeli illerinde mücavir alan kalmamasından dolayı, bir takım gelirlere (kaçak inşaat cezaları) olduğu gibi ruhsatlandırma gelirleri açısından da bir gelir kaybı söz konusudur.

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre, "Büyükşehir belediyelerinde büyükşehir sınırları ve mücavir alanları içinde belediyelerince tahsil edilen emlak vergisi tutarının tamamı ilgili ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından alınır. Bunlardan büyükşehir belediyesine veya özel idareye ayrıca pay kesilmez." Bu durumda, il özel idarelerine 1985'ten bu yana belediyeler tarafından verilen Emlâk Vergisi hâsılatının %15'i, büyükşehir belediyeleri sınırlarında kaldırılmıştır.

İl özel idareleri açısından önemli bir düzenleme de 5177 sayılı kanunla²³⁶ yapılmıştır. Mezkûr kanunun 38. maddesine göre 6.6.1901 tarihli Taşocakları Nizamnamesi; 15.2.1956 tarihli ve 6664 sayılı Taşocakları Muameleatının Tedviri ve Varidatının Tahsilinin Vilayet Hususi İdarelerine Ait Olduğu Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.

Bir diğer düzenleme olarak da 4916 sayılı kanunun²³⁷ 22. maddesinde il özel idarelerine sağlanan bir gelir kaynağı zikredilebilir, maddeye göre, "...yeraltı suları, Hazinesinin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerdeki kaynak suları, 2886 sayılı Kanun hükümlerine uyularak il özel idarelerince kiraya verilir. Tahsil edilen kira gelirinden; yer altı veya kaynak suyunun çıktığı yer, köy sınırları içinde ise o yerdeki köy tüzel kişiliğine %15, belediye sınırları içinde ise ilgili belediyeye % 25 oranında pay verilir."

3213 Sayılı Maden Kanunu'nda, yukarıda adı geçen 5177 sayılı kanunla yapılan değişiklikle "denizden çıkartılan madenler" il özel idaresinin yetkilerine bırakılmıştır. Bu değişikliğe istinaden "İstanbul İl Özel İdaresi" şirketlerinden ÖZİDAŞ A.Ş., Çatalca İlçesi, Yalıköy (Podima) mevkiinde deniz içinde 75.000 m² lik bir alanda kum ocağı

²³⁶ "Maden Kanununda Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun (5177 Sayılı Kanun), **Resmi Gazete**, 25483, 5 Haziran 2004.

²³⁷ "Çeşitli Kanunlarda ve Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararıname Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (4916 Sayılı Kanun), **Resmi Gazete**, 25173, 19 Temmuz 2003.

işletme ruhsatı almıştır. Denizden kum çıkartma talebinde bulunanlara, şirket merkezinden verilen sevk fişi ile kum çıkartmaları sağlanmaktadır.²³⁸

4. İl Özel İdareleri ve Özelleştirme

Özelleştirme kavramı, yerel yönetimler için iki ayrı işlemi ifade etmektedir. Birincisi, yerel yönetimlerin kurulu iktisadi teşebbüslerinin ya da diğer hizmet birimlerinin özelleştirilmesidir. İkincisi ise, yerel yönetimlerin yasalarla verilmiş zorunlu hizmetlerini diğer kurum ve kuruluşlara yaptırabilmeleridir. Yerel hizmetlerin özelleştirilmesi konusunda başvurulan yöntemler oldukça fazladır ki, bunlardan en önemlileri:İhale yöntemi,imtiyaz yöntemi, yap-işlet ve yap-işlet-devret yöntemleri, kiralama-yönetim sözleşmesi yöntemi, fiyatlandırma yöntemi, kupon yöntemi, gönüllü katılım yöntemi, hizmet sözleşmesi yöntemi, kat karşılığı inşaat yaptırmak ve ortak girişim yöntemleridir.²³⁹

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idarelerinin bir çok alanda özelleştirme yapabilmesine imkan tanınmıştır. Şimdi kanunun bu maddelerine bir göz atalım:

10. maddede sayılan il genel meclisi görev ve yetkileri arasında geçen “İl özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve il özel idaresi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, il özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.” ibaresiyle il özel idarelerinin tekelinde olan bir hizmette imtiyaz verilmesi, önemli yatırımların yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılması, il özel idarelerinin şirket, işletme ve iştiraklerinin özelleştirilmesi gündeme gelmiştir.

50. maddede yer alan “İl özel idarelerinde il genel meclisinin, il özel idaresine bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe ve havuz bakımı; araç kiralama, kontrollük, temizlik ve yemek hizmetleri; araç, bilgisayar, faks, fotokopi ve diğer teknolojik ürünlerin bakım ve onarım işleri süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini

²³⁸ http://www.istanbulozelidaresi.gov.tr/index.php?yol=0_149_153, 20.05.2006

²³⁹ Recep Bozlağan, “Yerel Hizmetlerde Özelleştirme Yöntemleri”, **Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür (Ed.), 1. Baskı, İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım, 2002, s. 209-224.

izleyen üçüncü ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir.” ifadesi de özelleştirme ile ilgilidir. Burada il özel idaresi ihale edilen hizmetten doğrudan yararlandığı için hem düzenleyici hem de tüketici konumundadır.

62. maddedeki “İl özel idaresi, il genel meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir. İl özel idaresi, bu teşekkül ve organizasyonlarla ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir”; 64. maddedeki “Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar ve 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir.” ifadeleri ise, yerel yönetimlerde özelleştirme yöntemlerinden olan “ortak girişim yöntemi” kapsamında değerlendirilebilir.

65. maddedeki “İl özel idaresi sağlık, eğitim, spor, çevre, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında ilde dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular.” hükmü her ne kadar yerel yönetimlerde özelleştirme yöntemlerinden “gönüllü katılım yöntemi”ni çağırırsa da kâr amacı güdülmendiğinden ve işleri bakanlığının hazırladığı gönüllü katılım yönetmeliğinde bazı kolaylaştırıcı imkânların dışında bir getiri öngörülmediğinden bu çerçevede değerlendirilmeyebilir.

5. İl Özel İdare Şirketleri

Yerel yönetimlerin şirket kurma veya mevcut bir şirkete ortak olması da bir özelleştirme yöntemi olarak görülmektedir. 3360 sayılı İl Özel İdare Kanunu, şirketlerle ilgili doğrudan ve dolaylı hükümler barındırmaktaydı ki, 82. madde ve 78. madde buna örnek olarak verilebilir.²⁴⁰ Bu imkânı kullanan il özel idareleri önceki dönemde bir çok şirket kurmuşlar ancak bir türlü istenilen verim alınamamıştır.

Nihayet yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu yerel yönetim şirketlerine ilişkin hükümler içermektedir. Bu hükümler il özel idareleri için

²⁴⁰Hikmet Kavruk, “Yerel Yönetim Şirketleri”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform**, Hüseyin Özgür ve Muhammed Kösecik (Ed.), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2005, s. 424-433.

belediyelere (ve Büyükşehir Belediyelerine) paralel düzenlemeler getirmiştir. Kanunun 52. maddesiyle il özel idarelerine şirket kurma imkânı açıkça tanınmakta; 10. maddede şirketlerin özelleştirilmesinden bahsedilmekte; 43. madde şirket giderlerini konu edinmekte; 51. madde ise şirketlerin borçlanmasıyla ilgili hükümler içermektedir. Yeni dönemde daha aktif ve verimli bir hale getirilmesi hedeflenen il özel idare şirketlerinin başarılı olup olmadıklarını zaman gösterecektir.

VII. 5302 SAYILI KANUNDA İL ÖZEL İDARELERİNİN ÖZERKLİĞİ

İl özel idarelerinin idari ve mali özerkliğe sahip kurumlar oldukları ilk kez 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile açıkça ifade edilmiştir. Ancak il özel idaresinin tanımında geçen idari ve mali özerklik kavramı sınırsız bir özerklik anlamına gelmemektedir. İdari ve mali özerkliğin, Anayasa'nın 123. maddesinde düzenlenen idarenin bütünlüğü ilkesini ortadan kaldırarak veya zayıflatacak biçimde yorumlanamayacağı 5302 sayılı kanunun gerekçesinde açık bir şekilde ifade edilmiştir.²⁴¹

5302 sayılı kanunun maddeleri mercek altına alındığında, il özel idareleri üzerindeki idari vesayet uygulamalarının çoğuna son verildiği görülmektedir. Dolayısıyla yeni yasa, 3360 sayılı kanuna nazaran il özel idareleri için daha özerk bir yapı tesis etmeye çalışmaktadır. 5302 sayılı kanunun ön gördüğü özerklik seviyesi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesinde de belirtildiği gibi, karar serbestisi, kararları uygulama kabiliyeti ve kurum ve kuruluşlarla ilişki kurulabilme özgürlüğü yönlerinden değerlendirilebilir.

5302 sayılı kanunun 15. maddesiyle il genel meclisi kararlarının valinin onayından geçme zorunluluğu kaldırılmaktadır. Bu durum, il özel idareleri üzerindeki idari vesayet denetiminin nispeten hafifletildiğinin göstergesidir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 11. maddesi, valinin, İl genel meclisi üyesinin başkanı olma sıfatına son vermektedir. Böylelikle, il özel idarelerinin özerkliğini zedeleyici bir uygulama yürürlükten kaldırılmaktadır. Gerçektende önceki dönemde valinin il özel idaresi üzerinde hayli kuvvetli bir otoritesi vardı. Bunu Danıştay'a yapılan şu ilginç başvuruda ve verilen kararda da açıkça görebiliyoruz: Acilen başka bir ilin valisi olan vali, eski

²⁴¹ Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler Teori Uygulama Maliye**, 4. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006, s. 171-172.

valisi olduğu ilin genel meclis kararına Danıştay merkezinde itiraz etmiş, ancak böyle bir başvuru söz konusu olamayacağından İl Özel İdaresi Kanununun (3360 sayılı İl Özel İdare Kanunu) 135. maddesi uyarınca yaptığı itirazın incelenmeksizin reddine Danıştay 1. Dairesince E. 1995/14 K. 1995/25 ile karar verilmiştir.²⁴²

3360 sayılı kanunun 86. maddesine, il özel idarelerinin bütçelerinin İçişleri Bakanlığı tarafından onaylanması gerekmekte ve kanununda açıkça belirtilen bazı durumların gerçekteşmesi halinde İçişleri bakanlığı, İl özel idarelerinin bütçesi üzerinde değişiklik yapabilmektedir. Ancak 5302 sayılı kanunun 45. maddesi ile bu uygulamaya son verilmekte ve il genel meclisinin bütçeyi kabulü, bütçenin kesinleşmesi için yeterli görülmektedir. Böylelikle, il özel idarelerinin üzerindeki tipik ve yoğun bir idari vesayet uygulaması son bulmuş ve özellikleri açısından önemli bir yol katedilmiş olmaktadır.

İl özel idarelerinin özerklikleri açısından önemli bir konuda, il genel meclisinin fesih edebilme sebeplerinin azaltılmasıdır. Nitekim, 5302 sayılı kanunun 22. maddesi, halen geçerli yapıda dört adet olan fesih nedenlerini ikiye indirmiştir. Ancak 3360 sayılı İl Özel İdare Kanununun ek 3. maddesiyle getirilen (1987 değişikliğinde eklenmiştir) “Görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan il özel idare organları veya bu organların, seçilmiş üyelerine Memurun Muhakematı Hakkında Kanunu muvakkat hükümleri uygulanır. Bu sebeple haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan il özel idare organları veya bu organların üyeleri, İçişleri Bakanı tarafından geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabilir.” hükmü 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 34. maddesiyle “Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan il özel idaresi organları veya bu organların üyeleri, geçici bir önlem olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabilir.” denilerek korunmuştur. Bu durum, seçilmiş kişilerin mahkeme kararı olmadan görevden uzaklaştırılmalarına imkan tanıdığı için demokratik ilkelerle bağdaşmamaktadır.²⁴³

5302 sayılı kanun, il özel idarelerine gerek uluslararası organizasyonlar gerek yurt içi kamu kurum ve kuruluşları gerekse gönüllü kuruluşlar ile ilişkilerinde esnek bir

²⁴² İçişleri Bakanlığı, **İl Özel İdareleri ve Köyler ile İlgili Danıştay Kararları 1978-1995**, Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, 1997. s. 55-56.

²⁴³ Kalabalık, s. 375.

yapı ortaya koymaya çalışmıştır. Nitekim, yasanın 62., 64., ve 65. maddelerinde öngörüldüğü üzere, il özel idareleri, kendi görev alanlarıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası organizasyonlara kurucu üye veya üye olabilmekte ve bu organizasyonlar, diğer kamu ve kamu kuruluşları, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları ve gönüllü kuruluşlar ile ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilmektedir. Bu düzenleme ile ildeki dayanışma ve yönetsel katılım arttırılmaya ve yerel hizmetlerin daha etkin, verimli ve şeffaf bir şekilde sunulması sağlanmaya çalışılmaktadır.

Yeni kanun, üçlü organ modelini korumakta, ancak, organlar arasındaki etkinlik dengesini, il genel meclisinin üzerindeki ağır idari vesayet uygulamalarını kaldırarak, il genel meclisi lehine değiştirmekte ve il encümenini bir yürütme organı olarak tasavvur etmektedir. 5302 sayılı kanun il özel idarelerinin personeline ilişkin, norm kadro uygulamasını ve sözleşmeli personel istihdam edebilme imkânını getirmekte ve il özel idaresinde validen sonra en yetkili kişi olarak genel sekretere önemli görev ve sorumluluklar yüklenmektedir. Yeni yasa, il özel idarelerinin borçlanma koşullarını yeniden düzenlemekte ve bütçelerinin oluşum sürecindeki idari vesayet uygulamalarına son vererek, il özel idarelerinin özerklik seviyelerini arttırmaktadır.²⁴⁴

²⁴⁴ Sobacı, s. 47.

SONUÇ

İl özel idarelerinin, Türk kamu yönetimindeki toptan değişimin mütemmim cüz'ü olarak geçirdiği yenilenme süreci, bu birimlerin uzun süredir sahip olduğu yapıdan gerek yönetim felsefesi gerek de idari uygulamalar açısından bir kopuşunu ifade etmektedir. Bu değişim sürecinin mevcut statü, tarihi derinlik, global dönüşüm ve bu dönüşümün yerel yansımaları bağlamında irdelendiği çalışmada, sıralamak gerekirse şu sonuçlara varılmıştır:

- 1) Halk nazarında devletle bütünleşmiş; bir yerel yönetim birimi olarak dahi tanınmayan il özel idareleri, teoride olduğu gibi pratikte de idari ve mâli özerkliğe sahip gerçek bir yerel yönetim hüviyetine kavuşturulmaya çalışılmıştır.
- 2) İl özel idareleri üzerindeki aşırı vesayet denetimi hafifletilmiş, yapılan düzenlemelerle bu idarelerin hareket ve hizmet kabiliyeti arttırılmaya çalışılmış, inisiyatif kullanabilmeleri hedeflenmiştir.
- 3) Türk kamu yönetiminin mâli açıdan disipline edilmesi amacıyla yürürlüğe giren 5018 sayılı kanunla il özel idarelerinin bağı kurularak, denetim mekanizmalarının etkinliği arttırılmaya çalışılmıştır.
- 4) Osmanlı'nın son döneminde, gayrimüslimlerin dahi katıldığı, istişarî mahiyet taşıyan ve devletin parçalanmasına engel olarak düşünülen yerel birimler demokrasi anlayışımıza beşik olmuştur. Bir paradoks olarak, çok partili dönemle birlikte, yakaladıkları ivmeyi kaybeden yerel yönetim birimleri, 80'li yıllarda güçlendirilmeye çalışılmış; ancak belediyelerdeki yükselen trendi il özel idareleri yakalayamamıştır. Son kanunla işte bu makûs talih çevrilmeye çalışılmıştır.
- 5) Refah Devleti (Sosyal Devlet) uygulamalarının 1929 Bunalımı'ndan sonra kazandığı prestij 70'li yıllarda yaşanan krizlerle kaybolmaya yüz tutmuş; 1979 sonrası özellikle Anglo-Saxon ülkelerinde "yeni kamu yönetimi" anlayışı doğmuş ve tedricen diğer ülkelere ithal edilmiştir. Kamu harcamalarını arttırdıkları gerekçesiyle verimsiz ilan edilen yerel yönetimler, böylece refah devleti dönemindeki "hizmet gören" formundan çıkarılıp "hizmet gördüren" bir yapıya sokulmaya çalışılmıştır. Böylece genel olarak devlet üretimden çekilmeye başlamış ve "özelleştirme" kilit bir kavram olmuştur.

- 6) 3360 sayılı kanunla getirilen düzenlemeler il özel idarelerinin istenilen düzeye gelmesine yetmemiş; bu süreçte il özel idarelerinin mevcudiyetinin sorgulanmasına varan tartışmalar yeni kanunla bitmiş ve il özel idaresi ihtiyaç üzere var olan, gerekli bir yerel yönetim birimi olduğunu ispat etmiştir.
- 7) Soğuk Savaş sonrası neo-liberal politikaların kabul görmesi; birçok âmili olan küreselleşme dalgası; daha çok Anglo-Saxon menşeli “yeni kamu yönetimi” anlayışının ortaya çıkması ve diğer ülkelere ithal edilmesi; ulus-devlet duvarlarının aşınması ve egemenliğin sorgulanması; AB gibi global aktörlerin eskiye göre daha iddialı politikalarla kendini göstermesi gibi dış faktörler, yerelleşme eğilimlerini desteklemiş, çok yönlü dış politika izleyen Türkiye bu değişime uyum sağlamak durumunda kalmıştır.
- 8) 58. ve 59. Hükümetler kamu yönetiminde toptan bir değişimi öngörmüş, yerelleşme hedeflenmiş, devletin küçülmesi ve klasik liberal çizgideki görevlerine dönüşü sağlanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda il özel idarelerinin yapısında bu politikalara uyumlu bir değişim gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.
- 9) Yerel yönetimler alanında yapılan reform girişimleri, Türk kamu yönetiminin genelinde gerçekleştirilmek istenen yeniden yapılanma çalışmalarının bir parçası olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle, yerel yönetimlere ilişkin olarak, yürürlüğe giren “5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu” ve “5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu”, esasen “5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”un tamamlayıcısı olarak düşünülmelidir.
- 10) Kamu yönetiminde ve dolayısıyla yerel yönetimlerdeki önemli değişim, bazı kesimlerden kısık sesli destek görmüş; ancak gördüğü tepki çok çeşitli çevrelerden ve çok şiddetli olmuştur. Cumhurbaşkanı birçok yasayı meclise geri gönderirken, siyasal, sendikal ve akademik muhalefet değişim dalgasını durdurmaya çalışmıştır. Muhalif kesimin en büyük eksikliği ise, getirilmeye çalışılan düzenlemelere karşı yeni politikalar ortaya koyamamak olmuştur.
- 11) Zorlu bir süreç sonunda yürürlüğe giren yeni il özel idaresi kanunuyla il özel idaresinin kuruluşu, organları, yönetimi, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları yeniden düzenlenmiştir.
- 12) Yeni kanunla, il özel idarelerinin görevlerini ayrıntılı “sayma” yönteminden vazgeçilmiş, ana konular itibariyle belirtmek suretiyle “yetki” ilkesine geçilmiştir.

- 13) Genel olarak, il özel idarelerinin görev alanında önceki döneme nazaran genişleme görülmemekte, ancak belediyelerle il özel idareleri arasında yaşanabilecek görev karmaşasını önlemeye yönelik bir görev tanımlamasının yapıldığı göze çarpmaktadır. Dikkati çeken bir nokta ise, İstanbul ve Kocaeli gibi iki önemli ilin tamamen büyükşehir belediyelerinin sınırları dahilinde kalmasıdır. Bu illerde mücavir alan kalmadığından il özel idarelerinin sorumluluklarında bir daralma gerçekleşmiştir. Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 11.maddesine göre birçok köy tüzel kişiliği kaldırılarak belediyelere katılmış; bu durum da il özel idarelerinin geleneksel astı olan köylerdeki etkinliğini oldukça sınırlamıştır. Ancak, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün 5286 sayılı kanun ile kaldırılmasıyla, görevleri ve taşra teşkilatları, personel ve araç gereçleriyle birlikte, İstanbul ve Kocaeli illeri dışında il özel idarelerine, İstanbul ve Kocaeli illerinde ise büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Bunun neticesinde köy sayısı azalsa da, köye yönelik hizmetler il özel idarelerinin temel görevlerinden olmayı sürdürmüştür.
- 14) Yeni yasa, il özel idareleri için “Acil Durum Planlaması” başlığıyla farklı bir görev tanımlamasını da düzenlemiştir. İl özel idaresine doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla gerekli afet ve acil durum planlarını yapma, ekip ve donanımı hazırlama görevi verilmiştir.
- 15) İl özel idarelerindeki en önemli değişim 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile öngörülmüştü. Henüz yürürlüğe girmeyen kanunla Sağlık Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı taşra teşkilatları il özel idarelerine devredilecektir.
- 16) 2005 yılına kadar, il özel idarelerinde “güçlü yürütme organı” (vali) modeli uygulanmaktayken, yeni düzenlemeyle “güçlü karar organı” (il genel meclisi) modelinin esas alındığı, yetki ve görevlerin buna göre düzenlendiği görülmektedir. Güçlü bir karar organının tesisi gayesiyle, vali il genel meclisi başkanı olmaktan çıkarılmış, meclisin yetki ve görevleri artırılmıştır. Yine son düzenlemeyle, il genel meclisi kendi içinden seçtiği bir başkan tarafından yönetilen ve her ay düzenli olarak toplanan etkili bir karar organı hüviyetini

kazanmıştır. İl genel meclisinin bağımsızlığı artarak kabiliyet alanı genişlemiş, meclisin fesih sebepleri de azaltılmıştır.

- 17) İl daimi encümeninin adı ve üye tablosu değişmiş; il encümeni acil durumlarda dahi olsa karar mercii olma özelliğini kaybetmiştir.
- 18) Valinin konumu, karar organı başı pozisyonundan yürütme alanının koordinatörlüğüne kaymıştır. Ayrıca, valiye yeni yasayla mühim bir koordinatörlük görevi verilmiştir, şöyle ki: İl çevre düzeni planı; valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır. Ancak son bir düzenlemeyle İl çevre düzeni planı görevi İstanbul'da tamamen Büyükşehir Belediyesine verilmiştir.
- 19) Genel sekreterlik son düzenlemeyle il özel idarelerine kazandırılan önemli ve güçlü bir kurumdur.
- 20) 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Yasası; il özel idarelerine çevre, sağlık, veterinerlik, kültür ve sanat, teknik sosyal, hukuk, ekonomi, bilişim, iletişim, planlama, eğitim, danışmanlık ve geliştirme alanlarında sözleşmeli personel çalıştırma yetkisi vermektedir. Bu yetkiyle il özel idarelerine konularında uzman kadrolar alınabilecek ve norm kadroların göreve başlamasıyla artık il özel idareleri kendi projelerini kendileri üretebilecek konuma gelebilecektir. Yine bu sayede il özel idareleri ürettikleri projeleri başından sonuna kadar denetleyebilecektir. Ancak, sözleşmeli personel uygulaması iyi kullanılmazsa, il özel idarelerinde yaygın bir biçimde sözleşmeli personel istihdamı yoluna gidilerek yönetimin ve personel sisteminin yozlaşmasına yol açılabilir.
- 21) 3360 sayılı İl Özel İdare Kanunu döneminde oldukça etkin olan vesayet denetiminin, yeni yasal düzenlemeyle azaltıldığını söyleyebiliriz. Buna örnek olarak, il genel meclisi kararlarının yürürlüğe girmesi için valinin onayının kaldırılmış olması ve il özel idaresi bütçesinin il genel meclisinin kabulüyle kesinleşmesi verilebilir.
- 22) İl özel idarelerinin denetimi için öngörülen bütün sistemin tam olarak işlediği varsayılırsa, il özel idarelerinin icra organları, mesailerinin önemli bir kısmını denetim ile ilgili hazırlık ve çalışmalara ayıracaklardır ki, bu da il özel idarelerinin verimli ve etkin çalışması amacına ulaşılmasına engel olacakmış gibi görünmektedir.

- 23) 5227 sayılı kanunun Cumhurbaşkanınca geri gönderilmesi nedeniyle henüz uygulama imkânı bulamayan “halk denetçiliği” kavramı ve yeni il özel idaresi kanununda da örneklerini görebildiğimiz “yönetişim” düzenlemeleri Türk kamu yönetiminde bir paradigma değişimini ifade etmektedirler.
- 24) İl özel idareleriyle ilgili birçok yenilik yapılırken belki de en önemli ihtiyaç olan gelirler konusunda fazla bir iyileştirmeye gidilmemiştir. Gerçekten de, gerek çalışma esnasında yapılan incelemelerden, gerekse il özel idaresi yetkilileriyle gerçekleştirilen görüşmelerden çıkan sonuç, gelirlerin artırımı konusunda menfidir. Dış borçlanma yolunun açılması özelleştirme imkânlarının artırılması ve bazı hukuki düzenlemelerle il özel idarelerinin gelir-gider durumunda gerçekleştirilmeye çalışılan değişimin sonuçları da zaman içinde görülecektir.
- 25) 5302 sayılı kanunun, 5227 sayılı kanuna hâkim olan adem-i merkezîyetçi anlayış doğrultusunda hazırlanmıştır. Nitekim, 5302 sayılı kanun, 3360 sayılı kanunun tesis ettiği yapıya göre çok daha demokratik, özerk, katılımcı, saydam, etkili ve verimli hizmet sunan bir il özel idaresi amaçlamaktadır. Ayrıca, 5227 sayılı kanunda sıkça yer verilen ve söz konusu kanunun kamu yönetimine bakış açısını ortaya koyan stratejik yönetim, performans değerlendirme ve sonuç odaklı yönetim gibi modern yönetim tekniklerinin yansımalarına 5302 sayılı kanunda da rastlanmak mümkündür. Stratejik plan zorunluluğu ise, il özel idarelerinin daha düzenli çalışmalarını sağlayacak önemli bir gelişmedir.
- 26) 5302 sayılı kanun ile Belediye Kanununa paralel bir şekilde organların oluşumu, görevleri ve çalışması belirlenmiş, il özel idarelerinin “yerel” özelliği ön plana çıkarılmıştır.
- 27) Kanımca il özel idareleri, başta eğitim ve sağlık hizmetleri olmak üzere devletin aslî görevleriyle örtüşen alanlarda faaliyet göstermeleri sebebiyle, sürekli devlet kurumlarıyla aynı kulvarda ilerlemek zorundadırlar. 5227 sayılı kanun tasarısının yürürlüğe girmeyeceği varsayılırsa, merkezin taşra birimlerinden – köy hizmetleri hariç- il özel idarelerine önemli bir sorumluluk devri gerçekleşmemiştir. İşte bu noktada, valinin, devlet kurumlarının taşra uzantılarıyla il özel idaresi arasındaki koordinatörlük görevi yerinde bir konumdur.

EK

5391 SAYILI KANUN

İl Özel İdaresi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Kanun No. 5391
Kabul Tarihi: 2.7.2005

Madde 1. — 22.2.2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 32 nci maddesine "uygun gördüğü takdirde," ibaresinden sonra gelmek üzere "vali yardımcılarına," ibaresi eklenmiştir.

Madde 2. — 5302 sayılı Kanunun 63 üncü maddesinin başlığı "Görev ve ek ödenek" şeklinde değiştirilmiş, aynı maddenin birinci fıkrasına "Kaymakamlar" ibaresinden önce gelmek üzere "Vali yardımcılar ve" ibaresi ile "Kaymakamlara" ibaresinden önce gelmek üzere "Vali yardımcılarına ve" ibaresi eklenmiştir.

MADDE 3. — Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

MADDE 4. — Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

12 Temmuz 2005

KAYNAKÇA

Kitaplar:

Aktaş Hamdi, **İl Özel Yönetimlerimiz ve Yeniden Yapılandırma Çalışmaları** (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi SBE, 2004).

Aktel Mehmet, **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**. 1. Baskı. Ankara: Asil Yayın Dağıtım, 2003.

Al Hamza, **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**. 1. Basım. Ankara: Bilimadamı Yayınları, 2002.

Atasoy Veysel, **Türkiye’de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**. 1. Baskı. İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, 1992.

Bağ Cemal, **En Son Değişiklikler ile Yeni Belediye, İl Özel İdaresi Mevzuatı**. 1. Baskı. İzmir: Tibyan Yayıncılık, 2005.

Bilgiç Veysel, **Yerel Yönetimler**. 1. Baskı. Ankara: 21.Yüzyıl Yayınları, 1998.

Cumhuriyet Halk Partisi, **Belediye ve İl Genel Meclisi Üyeleri El Kitabı**. Ankara, 2006.

Çukurçayır M. Akif, **Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi**. 2.Basım. Konya: Çizgi Kitabevi, 2002.

Davutoğlu Ahmet, **Stratejik Derinlik**. 5. Basım. İstanbul: Küre Yayınları, 2001.

Derdiman R. Cengiz, **Yeni Düzenlemelere Göre Yerel Yönetimler**. 1. Baskı. Bursa: Alfa Akademi Basım Yayım Dağıtım, 2005.

Ersöz Halis Yunus, **Sosyal politika Perspektifinden Yerel Yönetimler**. 1. Basım. İstanbul: Filiz Kitabevi, 2004.

Eryılmaz Bilal, **Kamu Yönetimi**. İstanbul: Erkam Matbaası, 2000.

Eryılmaz Bilal, **Kamu Yönetimi**. İstanbul: Erkam Matbaası, 2006.

Eryılmaz Bilal, **Osmanlı Devletinde Gayrimüslim Tebaanın Yönetimi**. 2. Baskı. İstanbul: Risale Basın, Yayın Ltd., 1996.

- Eryılmaz Bilal, **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**. 1.Baskı. İstanbul:İşaret Yayınları,1992.
- Eryılmaz Bilal, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**. 1. Baskı. İstanbul: Birleşik Yayıncılık, 1997.
- Görmez Kemal, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**. 2. Baskı. Ankara: Vadi Yayınları, 1997.
- Görün Mustafa, **21. Yüzyılda Türkiye’de İl Özel İdare Yönetimi: İzmir, Konya ve Ağrı Örneği** (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, 2003).
- Gözübüyük Şeref, **Yönetim Hukuku**. 12. Bası. Ankara: Turhan Kitabevi, 1999.
- Gözübüyük Şeref, **Türkiye’nin İdari Yapısı**. Ankara: S Yayını, 1976.
- Günel Bünyamin, **Açıklamalı İl Özel İdaresi Mevzuatı**. 1.Baskı. İstanbul: Damla Ajans,1993.
- Günel Bünyamin, **Açıklamalı Mahalli İdareler Yeni Mevzuatı**. 1. Baskı. Kahramanmaraş: Halim Ofset, 2005.
- Günday Metin, **İdare Hukuku**. 2. Baskı. Ankara: İmaj Yayıncılık, 1997.
- Habermas Jergen, **Küreselleşme ve Milli Devletlerin Akibeti**. 1. Baskı. İstanbul: Bakış Yayınları, 2002.
- İçişleri Bakanlığı, **Cumhuriyet’in 75. Yılında Mahalli İdarelerimiz**. 1. Basım. Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, 1998.
- İçişleri Bakanlığı, **İl Özel İdareleri ve Köyler ile İlgili Danıştay Kararları 1978-1995**. Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, 1997.
- İçişleri Bakanlığı, **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına ve Bu İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı ve Gerekçeleri**. Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, 1996.
- Kalabalık Halil, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori Uygulama**. 1. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005.

- Kazgan Gülten, **Küreselleşme ve Ulus-Devlet**. 1. Baskı. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2000.
- Keleş Ruşen ve Fehmi Yavuz, **Yerel Yönetimler**. 1. Baskı. Ankara: Turhan Kitabevi, 1983.
- Keleş Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**. 4. Basım. İstanbul: Cem Yayınevi, 2000.
- Keyder Çağlar, **Memalik-i Osmaniye'den Avrupa Birliği'ne**. 3. Baskı. İstanbul: İletişim Yayınları, 2005.
- Kutlu Önder, **Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye'de Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi**. 1. Basım. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2004.
- Memiş Emin, **Kanun Hükmünde Andlaşma ve Danıştay Uygulaması**. 1. Basım. İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım, 2004.
- Memiş Emin, **Milli Mücadelenin Hukukileşme Süreci**. 1.Baskı. İstanbul: Filiz Kitabevi, 1999.
- Memiş Emin, **Anayasa Hukuku Notları, Türkiye'de Anayasa Gelişimleri Eğrisi (1808-2005)**. 4. Baskı. İstanbul: Filiz Kitabevi, 2005.
- Nadaroğlu Halil, **Mahalli İdareler**. 5. Bası. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 1994.
- Ortaylı İlber, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**. 1. Baskı. İstanbul: Hil Yayınları, 1985.
- Ortaylı İlber, **Türkiye İdare Tarihine Giriş**. 2. Baskı. Ankara: Turhan Kitabevi, 2000.
- Öncel Yenal, **Mahalli İdareler Maliyesi**. 1. Baskı. İstanbul: Filiz Kitabevi, 1981.
- Öncel Yenal, **Mahalli İdareler Maliyesi**. 3. Baskı. İstanbul: Filiz Kitabevi, 1998.
- Öngören Gürsel, **Geçmişten Günümüze İl Özel İdareleri** (Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi SBE, 1989).
- Özden Kemal, **Ombudsman; Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model**. 1. Basım. İstanbul: Tasam Yayınları, 2005.

- Özer M. Akif, **Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya**. 1. Baskı. Ankara: Platin Yayınları, 2005.
- Öztürk Azim, **21. Yüzyıl Türkiye'si İçin Yerel Yönetim Modeli**. 1. Basım. İstanbul: Ümraniye Belediyesi Kültür Yayınları, 1997.
- Parlak Bekir, **Kamu Yönetimi**. 1. Baskı. Bursa: Alfa Akademi Basım Yayım Dağıtım, 2005.
- Saran Ulvi, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma “Kalite Odaklı Bir Yaklaşım”**. 1. Baskı. Ankara: Atlas Yayıncılık, 2004.
- Saygılıoğlu Nevzat ve Selçuk Arı, **Etkin Devlet**. 1. Basım. İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayınları, 2003.
- Soysal Mümtaz, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**. 11. Baskı. İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1997.
- Sözen Süleyman, **Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**. 1. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005.
- Tamer Mustafa, **İl Özel İdaresi**. 3. Baskı. Ankara: Tamer Matbaacılık, 2003.
- Tekeli İlhan ve Selim İlkin, **Avrupa Birliği Türkiye ve Yerellik**. 1. Baskı. İstanbul: IULA-EMME Yayını, 2003.
- Tezcan Ercüment, **Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku**. 2. Baskı. Ankara: Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu, 2005.
- Tortop Nuri, **Amme İdaresi**. 1. Baskı. Ankara: Şenyuva Matbaası, 1968.
- Tortop Nuri, **Mahalli İdareler**. 5. Baskı. Ankara: Yargı yayınları, 1994.
- Ulusoy Ahmet ve Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler Teori Uygulama Maliye**. 4. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006.
- Versan Vakur, **Kamu Yönetimi**. 9. Basım. İstanbul: Der Yayınları, 1986.
- Yalçındağ Selçuk, **İlçe Özel Yönetimi**. 1. Baskı. Ankara: TODAİE Yayınları, 1977.

Yıldırım Ramazan, **İdare Hukuku Dersleri I.** 1. Basım. Konya: Mimoza Basım, Yayım ve Dağıtım, 2005.

Yıldırım Turan, **Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri.** 1. Basım. İstanbul: Alkım Yayınevi.

Yıldırım Turan, **Türkiye'nin İdari Teşkilatı.** 2. Baskı. İstanbul: Alkım Yayınevi, 1999.

Makaleler ve Tebliğler:

Acartürk Ertuğrul ve Orhan Çakmak, “Yerel Yönetimlerde Borçlanma”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Hüseyin Özgür ve Muhammed Kösecik (Ed.), 1. Basım, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2005, s. 386.

Al Hamza, “Türk Kamu Yönetiminde Liberal ve Postmodern Esintiler: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, **AİD**, C. 37, S. 4(Aralık 2004), s. 5.

Aytaç Fethi, “İl Özel İdareleri Hakkında Görüşler”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Y. 1, S. 4 (Mayıs-Haziran 1995), s. 385.

Balaban Osman, “Krizden Kaçış, Krize Kaçış: Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu”, **ÇYYD**, C.13, S.4(Ekim 2004), s.11.

Balcı Asım, “Türkiye-AB İlişkileri Perspektifinden Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması”, **AİD**, C. 38, S. 4 (Aralık, 2005), s. 23.

Barışık Salih ve Emin Barlas, “Türkiye’de Özelleştirme”, **Özelleştirme Teorileri, Dünya ve Türkiye Deneyimi**, Yusuf Bayraktutan (Ed.), Ankara: Liberte Yayınları, 2003, s. 122-123.

Bozlağan Recep, “Yerel Hizmetlerde Özelleştirme Yöntemleri”, **Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür (Ed.), 1. Baskı, İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım, 2002, s. 209-224.

Bozlağan Recep, “Türk Anayasalarında İdareye İlişkin Düzenlemeler”, **Türkiye’de Yönetim Geleneği**, Davut Dursun ve Hamza Al (Ed.), 1. Baskı, İstanbul: İlke Yayıncılık, 1998, s. 174.

Coşkun Bayram ve Turgay Uzun, “İl Özel İdaresi’nde Yeniden Yapılanma”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform**, Hüseyin Özgür ve Muhammed Kösecik (Ed.), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2005, s. 161.

Coşkun Bayram ve Turgay Uzun, “İl Özel İdaresi Reformuna İlişkin Bazı Değerlendirmeler”, **Yerel Yönetimler Kongresi**, Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, 3-4 Aralık 2004, s. 68.

- Ertabak Ülkü, “İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılanması”, **Türkiye’de Yönetim Geleneği**, Davut Dursun ve Hamza Al (Ed.), 1. Baskı, İstanbul: İlke Yayıncılık, 1998, s. 309-310.
- Es Muharrem, “İl Özel İdaresi”, **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler**, Cilt 2, Vecdi Akyüz ve Seyfettin Ünlü (drl.), İstanbul: İlke Yayıncılık, 1996, s. 83.
- Fukuyama Francis, “Tarihin Sonu mu?”, Yusuf Kaplan(çev.), **Tarihin Sonu mu?**, Mustafa Aydın ve Ertan Özensel (drl.), 4. Basım, Ankara: Vadi Yayınları, 2003, s. 23.
- Günel Bünyamin, “İl Özel İdarelerinin Uygulamadaki Sorunları”, **İl Özel İdareleri Sempozyumu**, İstanbul: İstanbul İl Özel İdaresi, 27 Eylül 1985, s. 94.
- Kavruk Hikmet, “Yerel Yönetim Şirketleri”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform**, Hüseyin Özgür ve Muhammed Kösecik (Ed.), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2005, s. 424-433.
- Kesim H.Kutay ve Ali Petek, “Avrupa Komisyonunca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi” **AİD**, C. 38, S. 4(Aralık 2005), s. 48-50.
- Kösecik Muhammed, “Avrupa Birliği’ne Hazırlık Sürecinde Yerel Yönetimler”, **Yerel ve Kentsel Politikalar**, M.Akif Çukurçayır ve Ayşe Tekel (Ed.), 1. Basım, Konya: Çizgi Kitabevi, 2003, s. 150-152.
- Ökmen Mustafa, “Uyum Sürecinin İdari Politığı: AB ve Türkiye Perspektifinde Küreselleşme-Yerelleşme Dinamikleri”, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak (Ed.), 1. Baskı, Bursa: Alfa Akademi Basım Yayım Dağıtım, 2006, s. 74-76.
- Öner Şerif, “Globalleşme Sürecinde Yerellik: Demokratik ve Katılımcı Yerel Yönetimin Kurumsallaştırılması”, **Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür (Ed.), 1. Baskı, İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım, 2002, s. 130.
- Sağır Meral, “Demosun Genişlemesi ve Temsili Demokrasiden Küresel Doğrudan Demokrasiye”, **AİD**, C. 37, S. 3 (Eylül, 2004), s. 10-11.
- Sencer Muzaffer, “Tanzimat’a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi”, **AİD**, C. 17, S. 2, s. 29.
- Sobacı M. Zahid, “Yeniden Yapılanma Sürecinde İl Özel İdarelerinin Dünü, Bugünü ve Geleceği Üzerine Değerlendirmeler”, **ÇYYD**, C. 14, S. 4 (Ekim 2005), s. 39.
- Ulusoy Ali, “Kamu Yönetimi Reformu Hakkında Bir Değerlendirme”, **Hukuk ve Adalet**, Y. 1, S. 2 (Nisan-Haziran 2004), s. 143.

İnternet Kaynakları:

http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/ACIKLAMALAR/03.03.2005-3010.html,
22.06.2006

<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/HizmetAlanlari/cevreplan.htm>, 22.07.2006

http://www.istanbulozelidaresi.gov.tr/index.php?yol=0_149_153, 20.05.2006

http://www.istanbulozelidaresi.gov.tr/sp/index.php?yol=0_76_77, 25.05.2006

http://www.istanbulozelidaresi.gov.tr/sp/index.php?yol=0_76_197, 25.05.2006

http://www.istanbulozelidaresi.gov.tr/s_icerik.php?cP=Ayrinti&hID=71, 25.05.2006

<http://www.memurlar.net/haber/43886>, 22.06.2006

http://www.yol-is.org.tr/yayinlar/dergi_goster.php?kodu=57, 22.06.2006.