

# **TÜRKİYE’DE İL ÖZEL YÖNETİMLERİ: ELEŞTİREL BİR DEĞERLENDİRME**

Arzu UÇAR

İnönü Üniversitesi SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ Lisansüstü  
Eğitim-Öğretim Yönetmeliği’nin KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM  
DALI için öngördüğü Yüksek Lisans Tezi Olarak Hazırlanmıştır.

(Malatya, 2011)

# **TÜRKİYE’DE İL ÖZEL YÖNETİMLERİ: ELEŞTİREL BİR DEĞERLENDİRME**

Arzu UÇAR

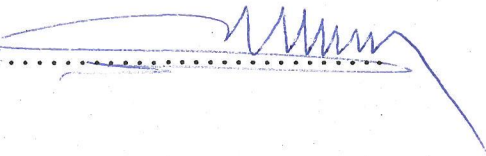
Danışman: Yrd. Doç. Dr. Aydın USTA


İnönü Üniversitesi SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ Lisansüstü  
Eğitim-Öğretim Yönetmeliği’nin KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM  
DALI için öngördüğü Yüksek Lisans Tezi Olarak Hazırlanmıştır.

(Malatya, 2011)

## ONAY SAYFASI

İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Öğrencisi Arzu UÇAR tarafından Yrd. Doç. Dr. Aydın Usta danışmanlığında yazılan “TÜRKİYE’DE İL ÖZEL YÖNETİMLERİ: ELEŞTİREL BİR DEĞERLENDİRME” başlıklı bu çalışma ve savunma sınavı jürimiz tarafından başarılı bulunmuştur.

Başkan: ..Doç. Dr. Yusuf Karakılıç 

Üye: ..Yrd. Doç. Dr. Metin KIRIMHAN 

Üye: ..Yrd. Doç. Dr. Aydın USTA 

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

**Prof. Dr. Çetin DOĞAN**

**Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü**

## ONUR SÖZÜ

Yrd. Doç. Dr. Aydın USTA'nın danışmanlığında Yüksek Lisans Tezi olarak hazırladığım “**TÜRKİYE’DE İL ÖZEL YÖNETİMLERİ: ELEŞTİREL BİR DEĞERLENDİRME**” başlıklı bu çalışmanın, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın tarafımdan yazıldığını ve yararlandığım bütün yapıtların hem metin içinde hem de kaynakçada yöntemine uygun biçimde gösterilenlerden oluştuğunu belirtir, bunu onurumla doğrularım.

**Arzu UÇAR**



Hiçbir zaman desteklerini esirgemeyen değerli  
anneme, babama ve kardeşlerime ...

# **TÜRKİYE’DE İL ÖZEL YÖNETİMLERİ: ELEŞTİREL BİR DEĞERLENDİRME**

Arzu UÇAR

## **İÇİNDEKİLER**

	Sayfa No
Onay Sayfası.....	3
Onur Sözü.....	4
İthaf .....	5
İçindekiler.....	6
Kısaltmalar Dizelgesi.....	10
Özet.....	11
Summary.....	13

## **BİRİNCİ KESİM ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR**

<b>1. ARAŞTIRMANIN KONUSU, ÖNEMİ, AMACI, DENENCESİ, YÖNTEMİ VE SUNUŞ SIRASI.....</b>	<b>15</b>
1.1. Araştırmanın Konusu ve Önemi.....	15
1.2. Araştırmanın Amacı ve Denencesi.....	16
1.3. Araştırmanın Yöntemi, Bilgi Toplama ve İşleme Araçları.....	17
1.4. Araştırmanın Kavram Tanımları.....	18
1.5. Araştırmanın Sunuş Sırası.....	19

## **İKİNCİ KESİM TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİNİN YAPISI VE İL ÖZEL YÖNETİMLERİ**

<b>2. TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİNİN YAPISI.....</b>	<b>21</b>
2.1. Merkezden Yönetim.....	21
2.1.1. Merkezden Yönetimin Tanımı.....	21
2.1.2. Merkezden Yönetimin Özellikleri.....	22
2.1.3. Merkezden Yönetimin Üstün ve Zayıf Yönleri.....	22
2.2. Yerinden Yönetim.....	23
2.2.1. Yerinden Yönetimin Tanımı.....	23
2.2.2. Yerinden Yönetim İlkesinin Uygulanma Biçimleri.....	24
2.2.2.1. Siyasi Yerinden Yönetim.....	24

2.2.2.2. Yönetimsel Yerinden Yönetim.....	24
2.2.2.2.1. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim.....	24
2.2.2.2.2. Yer Yönünden Yerinden Yönetim.....	25
2.2.3. Yerinden Yönetimin Üstün ve Zayıf Yönleri.....	26
<b>3. YEREL YÖNETİMLERİN ORTAYA ÇIKIŞI VE TÜRLERİ.....</b>	<b>28</b>
3.1. Belediye Yönetimi.....	30
3.2. Büyükşehir Belediye Yönetimi.....	31
3.3. Köy Yönetimi.....	32
3.4. İl Özel Yönetimi.....	33
<b>4. İL ÖZEL YÖNETİMİNİN ORTAYA ÇIKIŞI VE ÖZELLİKLERİ.....</b>	<b>33</b>
4.1. İl Özel Yönetimi Kavramı ve Gelişimi.....	33
4.2. İl Özel Yönetiminin Kuruluş Amacı ve İşlevleri.....	34
4.3. İl Özel Yönetiminin Özellikleri ve Uygulama Biçimleri.....	34
4.4. İl Özel Yönetiminin Üstün ve Zayıf Yönleri.....	34
<b>5. DÜNYADA İL ÖZEL YÖNETİMİ UYGULAMALARI.....</b>	<b>35</b>
5.1. ABD’de İl Özel Yönetimi Uygulaması.....	36
5.2. İngiltere’de İl Özel Yönetimi Uygulaması.....	36
5.3. Fransa’da İl Özel Yönetimi Uygulaması.....	36
5.4. Diğer Bazı Ülkelerde İl Özel Yönetimi Uygulaması.....	37
<b>6. TÜRKİYE’DE İL ÖZEL YÖNETİMLERİ.....</b>	<b>39</b>
6.1. Türkiye’de İl Özel Yönetimlerinin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi.....	40
6.1.1. Osmanlı Döneminde İl Özel Yönetimi Uygulaması.....	41
6.1.2. Cumhuriyet Döneminde İl Özel Yönetimi Uygulaması.....	41
6.2. Kalkınma Planlarında İl Özel Yönetimleri.....	46
6.3. Hükümet Programlarında İl Özel Yönetimleri.....	47
6.4. Anayasalarda İl Özel Yönetimleri.....	50
6.5. Mevzuatta İl Özel Yönetimleri.....	55
6.5.1. 1913 İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı’nda İl Özel Yönetimleri.....	56
6.5.1.1. 1913 Tarihli Kanun’a Göre Görev ve Sorumluluklar.....	57
6.5.1.2. 1913 Tarihli Kanun’a Göre Organlar.....	59
6.5.1.3. 1913 Tarihli Kanun’da Mali ve Ekonomik Durum.....	59
6.5.1.4. 1913 Tarihli Kanun’da Denetim.....	60
6.5.2. 3360 Sayılı İl Özel Yönetimi Kanunu.....	60
6.5.2.1. 3360 Sayılı Kanun’a Göre Görev ve Sorumluluklar.....	61
6.5.2.2. 3360 Sayılı Kanun’a Göre Organlar.....	62
6.5.2.3. 3360 Sayılı Kanun’da Mali ve Ekonomik Durum.....	63
6.5.3. 5302 Sayılı İl Özel Yönetimi Kanunu.....	64
<b>7. TÜRKİYE’DE İL ÖZEL YÖNETİMLERİNİN YAPISI VE İŞLEYİŞİ.....</b>	<b>65</b>
7.1. İl Özel Yönetimlerinin Örgütsel Yapısı ve İşleyişi.....	65
7.1.1. Vali.....	65

7.1.2. İl Encümeni.....	66
7.1.3. İl Genel Meclisi.....	67
7.1.4. Genel Sekreter.....	68
7.1.5. İhtisas Komisyonu.....	69
7.1.6. Denetim Komisyonu.....	70
7.2. İl Özel Yönetimlerinin Görevleri.....	71
7.2.1. İl Özel Yönetimlerine Genel Olarak Verilen Görevler.....	73
7.2.2. İl Özel Yönetimlerinin İl Sınırları İçindeki Görevleri.....	77
7.2.3. İl Özel Yönetimlerinin Belediye Sınırları Dışındaki Görevleri.....	78
7.2.4. Merkez İdare Görev ve Hizmetlerinin Yatırımlarına Katılma Görevi...	78
7.2.5. Acil Durum Planlaması.....	79
7.3. İl Özel Yönetimlerinin Yetkileri.....	79
7.4. İl Özel Yönetimlerinin Gelirleri.....	81
7.4.1. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda Yer Alan Gelirler.....	82
7.4.1.1. Genel Bütçeden Ayrılan Paylar.....	82
7.4.2. Emlak Vergisinden Ayrılan Paylar.....	82
7.4.3. 5177 Sayılı Maden Kanunu Uyarınca Ayrılan Devlet Katkı Payı.....	83
7.4.2. Diğer Gelirler.....	84
7.4.2.1. Fon ve Yardımlar.....	84
7.4.2.2. Borçlanma.....	85
7.5. İl Özel Yönetiminin Giderleri.....	88
7.5.1. 5302 Sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nda Yer Alan Giderler.....	88
7.5.2. İl Özel Yönetimi Bütçesinden Çeşitli Yasalara Göre Ödenen Paylar...	89
7.5.2.1. Muhtaç Asker Ailelerine Yardım.....	89
7.5.2.2. İller Bankası Sermaye Payı.....	89
7.5.2.3. Emekli Sandığı Gelirlerine Aktarılan Karşılık ve Ödemeler.....	89
7.5.2.4. İlköğretime Ayrılan Ödenekler.....	90
7.5.2.5. Sivil Savunmaya Ayrılan Ödenekler.....	90
7.6. İl Özel Yönetimlerinin Denetimi.....	90
7.6.1. İdari Vesayet.....	91
7.6.1.1. Kararlar Üzerinde İdari Vesayet.....	93
7.6.1.1.1. İl Genel Meclisi Kararları Üzerinde İdari Vesayet...	93
7.6.1.1.2. İl Encümeni Kararları Üzerinde İdari Vesayet.....	94
7.6.1.2. Eylem ve İşlemler Üzerinde İdari Vesayet.....	95
7.6.1.3. Organlar Üzerinde İdari Vesayet.....	95
7.6.2. İç ve Dış Denetim.....	96
7.6.3. Valinin Denetimi.....	98
7.7. 5302 Sayılı İl Özel Yönetimi Uygulamasının Bölge Kalkınma Ajansları İle İlişkisi.....	98
7.7.1. Bölge Kalkınma Ajanslarının Tarihsel Gelişimi ve Kurumsal Temelleri.....	99
7.7.2. Bölge Kalkınma Ajanslarının Türk Yönetim Sistemine Girmesi.....	101
7.7.3. Bölge Kalkınma Ajansları Uygulamasının Olası Sonuçları.....	101

**ÜÇÜNCÜ KESİM**  
**TÜRKİYE’DE İL ÖZEL YÖNETİMLERİNİN YAPISAL SORUNLARI VE**  
**YENİDEN YAPILANMA GEREKSİNİMİ**

<b>8. İL ÖZEL YÖNETİMLERİNİN YAPISAL VE İŞLEVSEL SORUNLARI..</b>	<b>104</b>
8.1. İl Özel Yönetimlerinin Kurumsal Sorunları.....	104
8.1.1. İnsan Kaynakları Yönetimi Sorunları.....	104
8.1.1.1. Nitelikli Personel Sorunu.....	105
8.1.1.2. Örgütlenme Sorunu.....	106
8.1.1.3. Araç-Gereç Sorunu.....	106
8.1.2. Mali Sorunlar.....	106
8.1.2.1. Gelir ve Bütçe Yetersizliği.....	107
8.1.2.2. Mali Denetim Sorunu.....	107
8.2. İl Özel Yönetimlerinin İşlevsel Sorunları.....	108
8.2.1. Yetersiz Katılımcılık.....	108
8.2.2. Dış Çevre ile İşbirliği Eksikliği.....	109
8.2.3. Tanıtım Yetersizliği.....	109
8.2.4. Dışa Kapalılık ve Denetim Eksikliği.....	110
8.2.5. Görev Çokluğu ve Yetki Yetersizliği.....	111
8.3. İdari Vesayet Sorunu ve Özerklik Eksikliği.....	112
<b>9. İL ÖZEL YÖNETİMLERİNİ YENİDEN YAPILANDIRMA</b>	
<b>ÇALIŞMALARI.....</b>	<b>113</b>
9.1. İl Özel Yönetimlerinin Yeni İl Özel İdaresi Kanunu.....	115
9.2. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun Biçimsel Yönden İncelenmesi.....	117
9.2.1. İl Özel Yönetimlerinin Görev Yapılarında Meydana Gelen	
Değişiklikler.....	118
9.2.2. Yönetim Organlarının Yapısındaki Değişim.....	119
9.2.3. İl Özel Yönetimlerinin Örgütsel Yapısındaki Değişiklikler.....	123
9.2.4. İl Özel Yönetimi Personel Statüsünde Yapılan Değişiklikler.....	124
9.2.5. İl Özel Yönetimlerinin Denetimi.....	125
9.2.6. İl Özel Yönetimlerinin Özerklik Açısından Değerlendirilmesi.....	128
9.2.7. İl Özel Yönetimlerinin Mali Yapısı ve Bütçesi Konusunda Getirilen	
Değişiklikler.....	130
<b>10. TÜRKİYE’DE İL ÖZEL YÖNETİMLERİNİN GELECEĞİ.....</b>	<b>133</b>
10.1. İl Özel Yönetimlerine Karşı Olan Görüşler.....	133
10.2. İl Özel Yönetimlerinden Yana Olan Görüşler.....	134
<b>11. İL ÖZEL YÖNETİMLERİNE YÖNELİK MODEL ÖNERİSİ.....</b>	<b>137</b>
11.1. Önerilen Modelin Hukuksal Boyutu.....	138
11.2. Önerilen Modelin Yönetimsel Boyutu.....	138
11.3. İl Özel Yönetiminin Mali Yapısı ve Bütçesi Konusunda Getirilen	
Öneriler.....	138

11.4. Önerilen Modelin Sosyal ve Kültürel Boyutu.....	140
11.5. İl Özel Yönetimleri İçin Önerilen Personel Özellikleri.....	141
11.6. Yeni Bir İl Özel Yönetimi İçin Önerilen Örgüt Yapısı.....	141
11.6.1. Genel Hizmet Birimleri.....	147
11.6.2. Danışma Birimleri.....	147
11.6.3. Yardımcı Birimler.....	148
11.6.4. Bağlı Birimler.....	148
11.7. Önerinin Sonucu.....	148

## **DÖRDÜNCÜ KESİM GENEL DEĞERLENDİRME**

<b>12. BULGULAR, ÖNERİLER VE GENEL SONUÇ.....</b>	<b>150</b>
12.1. Bulgular ve Öneriler.....	150
12.2. Genel Sonuç.....	155
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>160</b>

## KISALTMALAR

Bu bölümde çalışmanın tamamında kullanılmış olan kısaltmaların açıklamalarına yer verilmektedir.

AB:	Avrupa Birliği
ABD:	Amerika Birleşik Devletleri
BM:	Birleşmiş Milletler
CBS:	Coğrafi Bilgi Sistemi
DPT:	Devlet Planlama Teşkilatı
GSM:	Sayısal Mobil Telefon Sistemi
OECD:	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
TÜBİTAK:	Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
TBD:	Türkiye Bilişim Derneği
TCK:	Türk Ceza Kanunu
TSBS:	Türkiye Sağlık Bilgi Sistemi
TÜİK:	Türkiye İstatistik Kurumu
YY:	Yüzyıl
İGM:	İl Genel Meclisi
İDE:	İl Daimi Encümeni
TÜİK:	Türkiye İstatistik Kurumu

# **TÜRKİYE'DE İL ÖZEL YÖNETİMLERİ: ELEŞTİREL BİR DEĞERLENDİRME**

**Yüksek Lisans Tezi, Arzu UÇAR**

İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Haziran 2011  
Danışman: Yrd. Doç. Dr. Aydın USTA

## **ÖZET VE ANAHTAR KELİMELELER**

Ülkemizde çok partili yaşama geçildikten sonra ve kentleşme olgusunun da hızlanmasıyla beraber, yerel yönetimler önceki dönemlere kıyasla daha fazla önem kazanmaya başlamış ve yerel yönetimler içinde de belediyeler ön plana çıkmıştır. Belediyeler üzerinde birçok tartışmanın gündemde olduğu zamanlarda il özel idarelerinden fazla söz edilmemiştir. İl özel idareleri yüz kırk yıllık bir geçmişe sahip, Osmanlıdan devraldığımız yerel yönetim birimidir. Cumhuriyet döneminin ilk devresinde, il özel idareleri daha özerk ve güçlü yerel yönetim birimleri olarak çalışırken, özellikle son elli yılda elindeki görev ve yetkilerin bir kısmı, merkezi yönetimin il teşkilatlarına kaydırılmış, kaynakları kısıtlanmış birer yönetim unsuru haline gelmişlerdir. Yerel yönetimler içinde en az tanınanı ve en az işlevsel olanı il özel idareleridir.

Bilindiği gibi, günümüzde, 58. hükümet tarafından önce Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yeni bir görev, yetki ve sorumluluk paylaşımı öngörülmüş, öngörülen bu unsur sonucunda merkezi yönetime ait olan birçok yetki ve görev ile bu görevleri yerine getiren birimlerin, il özel idarelerine devredilmesi öngörülmüştür. Bu gelişimin uzantısı olarak, 5302 sayılı Kanun ile İl Özel İdaresi Kanunu kabul edilmiştir. Reform sürecinde il özel idareleri köklü ve kapsamlı bir yeniden yapılanmaya tabi kılınmış ve sistem büyük ölçüde değiştirilmiştir.

Bu araştırmada il özel yönetimleri tarihi perspektif sürecinde genel hatlarıyla yasal ve kurumsal olarak genel yapısı ele alındıktan sonra, yeni İl Özel İdaresi Kanunu ayrıntılı bir biçimde incelenmekte, getirilen değişiklikler analiz edilmiştir. İl



özel yönetiminin var olan yapısının nasıl daha etkili ve verimli olmasının yolları aranmıştır, bu bağlamda bir model önerisi sunulmuştur.

**Anahtar Kelimeler**

Yerel Yönetimler, Yeniden Yapılanma, Yerellik, Özerklik.

## **THE LOCAL ADMINISTRATIONS OF PROVISIONS IN TURKEY: A CRITICAL ASSESSMENT**

**Post Graduate Thesis, Arzu UÇAR**

İnönü University Social Science Institute, June 2011

Consultant: Assisstant Professor Dr. Aydın USTA

### **SUMMARY AND KEYWORDS**

After passing the multi-party system in our country life and the acceleration of urbanization, together with the fact, local governments began to gain more importance in comparison to previous periods and within the municipalities and local governments came to the fore. We know a lot of discussion on the agenda of special provincial administrations, municipalities there is not much. Special provincial administrations have a history of one hundred and forty years, the Ottomans took over the unit of local government. The first circuit of the Republican era, special provincial administrations and more autonomous units of local government as a powerful running, especially in the last fifty years, the duties and powers in the hands of some of the central government shifted teşkilatlarına province, a management component of the resources have become constrained. Local governments in the least-known and at least one functional special provincial administrations.

As is known, today, before by 58. government Basic Principles of Public Administration and Law on the Restructuring of the central government and local authorities a new duty, authority and responsibility-sharing foreseen, anticipated as a result of these factors, many of the central government with the authority and duty fulfilling the duties of the units, the transfer of the special provincial administrations envisaged. As an extension of this development, the Law on Special Provincial Administration Law No: 5302 was adopted. Long-standing and special provincial administrations in the process of reform is needed is a comprehensive restructuring and the system was rendered largely changed.

In this study, special provincial administrations in the process of historical perspective as a general overview of the legal and institutional structure have been addressed, then, the new Law on Special Provincial Administration are examined in detail, amendments have been analyzed. How the existing structure of the special provincial administration sought a more effective and efficient ways of being, a model suggested in this context is presented.

**KeyWords**

Local Government, Restructuring, Locality, Autonomy.

## **TÜRKİYE’DE İL ÖZEL YÖNETİMLERİ: ELEŞTİREL BİR DEĞERLENDİRME**

Arzu UÇAR

### **BİRİNCİ KESİM ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR**

“Araştırma Hakkında Açıklamalar” başlığı altında, araştırma hakkında temel açıklayıcı bilgilere yer verilmiştir.

#### **1. ARAŞTIRMANIN KONUSU, ÖNEMİ, AMACI, DENENCESİ, YÖNTEMİ VE SUNUŞ SIRASI**

Bu başlık altında araştırmanın konusu ve amacı ile denencesi ortaya konularak araştırma hakkındaki bilgiler aktarılmıştır. Araştırmanın yöntemi ve araştırma ile ilgili bilgilerin toplanma şekli “Araştırmanın Yöntemi, Bilgi Toplama ve İşleme Araçları" başlığı altında işlenmiştir. Araştırmada kullanılan kavramlar tanımlanarak, araştırmanın kısa bir sunuşu yapılmıştır.

##### **1.1. Araştırmanın Konusu ve Önemi**

Araştırmanın konusu Türkiye’de uygulanan il özel yönetimlerinin eleştirel bir değerlendirmesi ve yeni bir il özel yönetimi modeli önerisidir.

Kamu yönetiminin etkin, güvenilir, hızlı ve verimli bir şekilde çalışması için, hizmetlerin en yakın yerden en yüksek verimle yerel halkın ihtiyaçlarına cevap verebilmesi halkın en üst düzeyde yönetime katılabileceği kurumlar olarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi fikirleri ülkemiz gündemini çok uzun yıllardan beri meşgul eden bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel yönetimler halka en yakın ve onların ihtiyaçlarına daha kısa ve etkili bir şekilde karşılık verecek birimlerdir. Merkezi yönetim halka uzaktır, halk istek ve ihtiyaçlarını merkezi yönetime istediği sıklıkta ve çabuklukta ulaştıramaz fakat yerel yönetimler halkın en rahat ulaşabileceği, sorunlarına çözüm arayabileceği, istek ve sorunlarını dile getirebileceği birimlerdir. Bir ülkede yerel birimler ne kadar etkili olursa halkın ihtiyaçlarına o kadar hızlı ve etkili cevap verilir. Bu araştırmada ülkemizdeki yerel yönetimler ve merkez arasında denge sağlamak açısından İl Özel Yönetimlerinin

güçlendirilmesi, bu kapsamda yapılan çalışmalara değinilmiştir. İl Özel idarelerinin ve yapılan reform çalışmalarının ülkemizde daha iyi bir yapıya kavuşturulması, daha iyi sonuçlar elde edilmesi için öneriler sunulmuştur.

Merkeziyetçi, bürokratik ve hukuk üzerine temellenen anlayışın yeni yönetim kavramıyla bağdaşması artık mümkün görünmemektedir. Bu bağlamda araştırmanın en önemli özelliği; İl Özel Yönetimlerinin yeni bir örgütsel yapısı incelenmekte, olumlu ve isabetli birtakım düzenlemeleri içermektedir.

### **1.2. Araştırmanın Amacı ve Denencesi**

Araştırmanın amacı; öncelikle yerel yönetim yapılarının özelliklerinin irdelenmesi ve bu yapı içerisinde yer alan İl Özel İdarelerinin önemine ve özelliklerine değinilerek var olan yapısına eleştirel bir gözle bakmaktır. Günümüzde küreselleşme, demokratikleşme ve yerelleşme dinamiklerinin getirdiği etkilerin bir sonucu olarak yerel yönetimlerde yapılan düzenlemelerin, gerçekleştirilen reformların sayesinde saydam, hesap veren, etkin bir katılım mekanizmaları ve halkın beklentilerine cevap verebilen bir yönetim sistemi kurulmaya çalışılmaktadır. Yerel yönetim birimleri de bu süreçte öne çıkmışlardır ve halka en yakın kamusal birimler olarak da daha öncelikli ve titiz bir konuma geldikleri dikkat çekmektedir. Bu kapsamda yerel yönetimler içinde en az tanınan ve en az işlevsel olanı İl Özel İdareleridir. Araştırmada İl Özel Yönetimlerine ilişkin halkın istek ve beklentilerine, çağın gereklerine uyum gösterecek, etkili ve verimli organizasyon yapısına sahip bir model önerisinin belirlenmesi ve bunlara göre uygun öneriler getirilmesi ana amaç olarak belirlenmiştir.

Bu araştırmanın denenceleri şunlardır:

Denence 1: 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Kanunu ile valinin il genel meclisi başkanı olma görevinden alınması bunun yerine il genel meclisi üyelerinin başkanını kendi üyeleri arasından seçecek olması siyasi amaçlarla karar alma olasılığını artırmış, tarafsız ve yansız hareket edilmesi engellenmiştir.

Denence 2: 5302 sayılı yasayla getirilen yeni il özel yönetimi modelinde merkezi yönetimle halk arasındaki köprü görevini üstlenen valinin yetkilerinin

azaltılması, gündemin üyelerin il genel meclis başkanı tarafından belirlenmesi kaynakların etili ve dengeli bir şekilde kullanılma olasılığını düşürmüştür.

Denence 3: Yeni Yasa, il özel idareleri için daha özerk ve daha az idari vesayet denetiminin uygulandığı bir yapı öngörmektedir.

### 1.3. Araştırmanın Yöntemi, Bilgi Toplama ve İşleme Araçları

Bu araştırmada “Betimsel Araştırma Yöntemi” ve “Tarihsel Araştırma Yöntemi” kullanılmıştır. Araştırmanın konusu belirlendikten sonra, hem mevcut kaynaklardan hem de bilgisayar ortamından sağlanan bilgiler için bilgisayar ortamında bir dosya oluşturulmuştur. İkinci adım olarak, kütüphanedeki bilgilerden yararlanılmıştır. Hem kitaplardan hem internetten edinilen bilgiler, aynı biçimde bilgisayar ortamında oluşturulan dosyalara kaydedilmiştir. Dergi ve gazeteler taranarak konuyla ilgili bilgiler kayıt altına alınmıştır. Kaynak kartlarıyla edinilen bilginin kaynağı yazılarak sonradan oluşabilecek karışıklıklar baştan engellenmeye çalışılmıştır. Böylelikle bilgiler, düzenli bir şekilde toplanmıştır.

### 1.4. Araştırmanın Kavram Tanımları

Bu çalışmada birçok kavram kullanılmıştır. Başlıca işlevsel kavram tanımları şunlardır:

**Yerel Yönetim:** Bir arada yaşayanların kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet etmek amacı ile kurulan karar organları yerel yönetimlerdir (Keleş, 1983: 18).

**Yerellik:** Hizmette halka yakınlık ya da hizmetlerin halka en yakın ve en uygun birimler tarafından görülmesi gibi oldukça gevşek ifadelerle dile getirildiğine rastlanan bir örgütlenme biçimidir (Yıldırım, 1993: 170).

**Belediye:** Beldenin ve belde sakinlerinin yerel nitelikteki mahalli ve ortak ihtiyaçlarını düzenlemek ve yerine getirmekle görevli tüzel bir kişiliktir (İçişleri Bakanlığı, 1998: 57).

**Köy:** Cami, mektep, otlak, aylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler (Keleş, 1983: 93).

**İl Özel İdaresi:** İl halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir (Nadaroğlu, 1986: 177).

**Yerel Özerklik:** Yerel yönetime, herhangi bir devlet ya da merkezi yönetimin karışması olmaksızın, kendi yapısını, örgütünü ve işlerini düzenleyebilmek konusunda tanınan kapsamlı yasal yetkiye verilen addır (Yıldırım, 1993: 149).

**Küreselleşme:** Küreselleşme kavramı farklı şekillerde kullanılmaktadır. Kimilerine göre küreselleşme, sanayileşmenin başlangıcına kadar giden bir gelişmeyi ifade etmekte olup; bu bağlamda bir “durumu” değil bir süreci ifade etmektedir. Nitekim, büyük sanayileşmiş devletlerin oluşturduğu OECD (Ekonomik İşbirliği ve Gelişme Örgütü)’ye göre küreselleşme, değişik ülkelerdeki piyasaların ve üretimin, ürün ve hizmet sunumlarıyla ve sermaye ve teknolojinin hareketliliği yoluyla sürekli birbirine bağımlı hale geldiği bir süreci anlatmaktadır. Ayrıca küreselleşme, bugüne kadar geçerli olan mekân ve zaman sınırlarının ekonomik anlamda kalkmasıyla dünyamızın küçülmesini de anlatan bir kavram olmuştur ve bu sürecin kapsamlı ve oldukça çok önemli etkileri olduğu şeklinde ifade edilmektedir (Mengi, 2003: 227).

**Bölgeselleşme:** Bölgeselcilik ve bölgesel yönetim gibi kavramlarla dile getirilen kavramlardandır. Bölgecilik ya da bölgeselleşme; kısaca, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile bir bütün oluşturan bir yörede oturanların doğal kaynak ve zenginliklerini kendi elleri ile işletmeleri, kendi etkinliklerini kurmaları ve kendilerini yönetmeleri anlamına da gelmektedir (Keleş, 1992: 132-133).

### 1.5. Araştırmanın Sunuş Sırası

Araştırma “Dört Kesim Yaklaşımı”na göre hazırlanmıştır. “ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR” adlı birinci kesimde araştırmayı tanıtıcı genel bilgiler yer almaktadır. Bir ana bölümden oluşan bu birinci kesimin “ARAŞTIRMANIN KONUSU, ÖNEMİ, AMACI, DENENCESİ, YÖNTEMİ VE SUNUŞ SIRASI” bölüm başlığı altında araştırmanın konusu ve önemi, araştırmanın denencesi, amacı, araştırmanın yöntemi, bilgi toplama ve işleme araçları, kavram tanımları ve araştırmanın sunuş sırası hakkında bilgiler verilmiştir.

Araştırmanın ikinci kesimi; “TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİNİN YAPISI VE İL ÖZEL YÖNETİMLERİ” başlığını taşımakta ve altı bölümden oluşmaktadır. Araştırmanın bu kesimindeki ikinci bölümü “TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİNİN YAPISI” BAŞLIĞINI TAŞIMAKTADIR. Bu bölümde; merkezden yönetim, merkezden yönetimin tanımı, özellikleri, üstün ve zayıf yönleri, yerinden yönetimin tanımı, yerinden yönetim ilkesinin uygulanma biçimleri, yerinden yönetimin üstün ve zayıf yönleri ele alınmıştır. Araştırmanın üçüncü bölümü “YEREL YÖNETİMLERİN ORTAYA ÇIKIŞI VE TÜRLERİ” başlığını taşımaktadır. Araştırmanın Dördüncü bölümü “İL ÖZEL YÖNETİMLERİNİN ORTAYA ÇIKIŞI VE ÖZELLİKLERİ” başlığını taşımaktadır. Bu bölümde; il özel yönetimi kavramı ve gelişimi, il özel yönetimlerinin kuruluş amacı ve işlevleri, il özel yönetimlerinin özellikleri ve uygulama biçimleri, il özel yönetimlerinin üstün ve zayıf yönleri üzerinde durulmuştur. Araştırmanın beşinci bölümü “DÜNYADA İL ÖZEL YÖNETİMİ UYGULAMALARI” başlığını taşımaktadır. Bu bölümde; Amerika Birleşik Devletleri’nde, İngiltere’de, Fransa’da ve diğer bazı ülkelerde il özel yönetimi uygulamalarına yer verilmiştir. Araştırmanın altıncı bölümü “TÜRKİYE’DE İL ÖZEL YÖNETİMLERİ” başlığını taşımaktadır. Bu bölümde; Türkiye’de il özel yönetimlerinin ortaya çıkışı ve gelişimi, Osmanlı ve cumhuriyet dönemlerinde il özel yönetimi uygulamaları, kalkınma programları, hükümet programları ve anayasalarda il özel yönetimi uygulamalarına yer verilmiştir. Araştırmanın yedinci bölümü “TÜRKİYE’DE İL ÖZEL YÖNETİMLERİNİN YAPISI VE İŞLEVLERİ” başlığını taşımaktadır. Bu bölümde; il özel yönetimlerinin örgüt yapısı ve işleyişi, vali, il encümeni, il genel meclisi, genel sekreter, denetim ve ihtisas komisyonları hakkında bilgiler verilmiştir. Ayrıca İl özel yönetimlerinin görevleri, gelirleri, giderleri ve il özel yönetimlerinin denetimi hakkında bilgiler verilmiştir.

Araştırmanın üçüncü kesimi “TÜRKİYE’DE İL ÖZEL YÖNETİMLERİNİN YAPISAL SORUNLARI VE YENİDEN YAPILANMA GEREKSİNİMİ” başlığını taşımakta ve dört bölümden oluşmaktadır. Araştırmanın sekizinci bölümü “İL ÖZEL YÖNETİMLERİNİN YAPISAL VE İŞLEVSEL SORUNLARI” başlığını taşımaktadır. Bu bölümde; il özel yönetimlerinin kurumsal, mali ve işlevsel, idari



vesayet sorunu ve özerklik eksikliği gibi sorunlarına değinilmiştir. Araştırmanın dokuzuncu bölümü “İL ÖZEL YÖNETİMLERİNİN YENİDEN YAPILANMA ÇALIŞMALARI” başlığını taşımaktadır. Bu bölümde; Yeni İl Özel İdaresi Yasası, İl Özel İdaresi Yasası’nın biçimsel yönden incelenmesi, il özel yönetimlerinin görev yapılarında, yönetim organlarının yapısında, örgütsel yapısında, personel yapısında getirilen değişiklikler, il özel yönetiminin denetimi, özerklik açısından değerlendirilmesi, mali yapısı ve bütçesi konusunda getirilen değişikliklere yer verilmiştir. Araştırmanın onuncu bölümü “İL ÖZEL YÖNETİMLERİNİN GELECEĞİ” başlığını taşımaktadır. Bu bölümde; il özel yönetimlerine karşı olan görüşlere ve il özel yönetimlerinden yana olan görüşlere yer verilmiştir. Araştırmanın on birinci bölümü “İL ÖZEL YÖNETİMLERİNE YÖNELİK MODEL ÖNERİSİ” başlığını taşımaktadır. Bu bölümde; yeni bir il özel yönetimi için önerilen örgüt yapısı, personel yapısı, mali yapısı ve bütçesi konusunda getirilen öneriler ve yeni bir il özel yönetimi için önerilen teşkilat yapısına yer verilmiştir.

Araştırmanın dördüncü kesimi “GENEL DEĞERLENDİRME” başlığı altında bir bölümden oluşmaktadır. Bu bölümde de iki alt başlık yer almaktadır. “Bulgular ve Öneriler” alt başlığında çalışma ile ilgili bulgulara ve önerilere değinilmekte, “Genel Sonuç” alt başlığında ise, çalışmada çıkan genel sonuçlardan bahsedilmekte; çalışmanın genel değerlendirmesi yapılarak çalışma için önem arz eden konular üzerinde durulmaktadır.

## **İKİNCİ KESİM**

### **TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNİN YAPISI VE İL ÖZEL YÖNETİMLERİ**

Bu kesimde öncelikle Türkiye'nin yönetim yapısı hakkında özet bilgi verilmiştir. Yine bu kesimde dünyadan bazı ülkelerden il özel idare uygulamalarından örnekler ve Türkiye'de il özel idare uygulamaları, yasal dayanağı, örgüt yapısına yer verilmiştir.

#### **2. TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNİN YAPISI**

Türkiye'nin yönetim yapısı, merkezden ve yerinden yönetim esasına göre iki ana bölüme ayrılmaktadır.

##### **2.1. Merkezden Yönetim**

Türkiye'nin yönetim yapısı, ağırlıklı olarak merkezden yönetim esasını benimsemiştir. Ancak ülke topraklarının büyüklüğü, tarihi, siyasi ve kültürel nedenlerle yerinden yönetim birimlerine de yer verilmiştir.

##### **2.1.1. Merkezden Yönetimin Tanımı**

Türkiye'nin yönetim yapısı, merkezi yönetim ve yerel yönetimler olmak üzere iki ana grupta toplanmaktadır. Merkezi yönetim ülkedeki temel ve genel hizmetler yürüten organlardan meydana gelir. Başbakanlık ve bakanlıklar ile bunlara bağlı kuruluşların merkez ve taşra teşkilatından oluşan yapıya merkezi yönetim denilmektedir. Cumhurbaşkanı, devletin başı ve yürütme organının içinde yer alması sebebiyle merkezi yönetim kapsamında değerlendirilmektedir (Eryılmaz, 1998: 83,84, Gözler, 2005: 66-67).

Merkezi yönetim başkent ve taşra örgütü olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır. Ayrıca merkezi yönetime görevlerine yardımcı olmak, danışmanlık yapmak ya da denetimde bulunmak amacıyla kurulmuş çeşitli birimler bulunmaktadır. Merkezi yönetimin başkent örgütü; Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve Bakanlıklardan oluşmaktadır. Taşra örgütü; İl, İlçe, Bucak ve Bölgelerden oluşur. Merkezi yönetimin başkent örgütüne bağlı yardımcı kuruluşlar ise; Milli Güvenlik

Kurulu, Devlet Planlama Teşkilatı, Danıştay ve Sayıştay kurumlarıdır. Bağlı kuruluşlar ise; Vakıflar Genel Müdürlüğü, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü ve diğerleridir (Eryılmaz, 1998: 84, Keleş, 1992: 48).

### **2.1.2. Merkezden Yönetimin Özellikleri**

Merkezden yönetim, idarenin topluma sunacağı hizmetlerin başkent adı verilen devlet merkezinden ve tek elden yürütülmesidir (Keleş, 1992: 48).

Merkezden yönetimin belli başlı özelliklerini kısaca şöyle özetlenebilir: Tüm idari hizmetler ve vatandaşlara sunulacak hizmetler merkezde toplanmıştır. Bu hizmetlere ilişkin tüm kararları almak ve uygulamak yetkisi merkezdeki sayıları belirli ve sınırlı yetkililere ait olup, bu hizmetlerin yürütülmesinden doğacak sorumluluklar da merkeze aittir. İdari hizmetlerin yürütülmesi için gerekli tüm parasal kaynaklar ile araç ve gereçler de merkezde toplanmıştır. Merkezi idare çeşitli bakanlıklara, bakanlıklar da başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı olmak üzere değişik kademelere ayrılmış olsa da merkezi idare bir bütündür. Merkezi idare içindeki bütün görevliler hiyerarşik bir düzen içinde sıralanmıştır. Görevliler birbirine hiyerarşik bağlarla bağlanmışlardır. Bu hiyerarşi, merkezi idarenin bütünlüğünü sağlamaktadır (Gözler, 2005: 66-67; Günday, 2003: 57-58).

### **2.1.3. Merkezden Yönetimin Üstün ve Zayıf Yönleri**

Merkezden yönetim, tüm ülkenin tek bir otorite altında toplanmasını ve böylece güçlü bir devlet yönetimi kurulmasını mümkün kılar. Hizmetler, daha az harcama ile ve rasyonel bir biçimde yürütülür. Merkezden yönetim idari hizmetlerin yürütülmesinde tasarruf sağlayacağı gibi, idari hizmetlerin daha rasyonel biçimde yürütülmesini de mümkün kılar. Merkezden yönetim, tüm ülkenin tek bir otorite altında toplanması dolayısıyla, idari hizmetlerin tüm ülke düzeyinde yeknesak bir biçimde yürütülmesini sağlar. Bu yönetim biçimi, idari hizmetlerin yürütülmesi bakımından yöreler ve vatandaşlar arasında birlik ve çeşitliliği sağlar (Günday, 2003: 58).

Merkezden yönetimin yukarıda belirtilen yararlarına karşılık, bazı zayıf yönleri ve aksaklıkları da vardır. Merkezden yönetimin en büyük sakıncası, gereksiz

bürokrasi ve kırtasiyeciliğe yol açmasıdır. Merkezden yönetimde, tüm yetki ve sorumluluklar merkezde toplanmış bulunduğundan, merkezi idarenin taşra örgütünde görevli memurları tek başına karar alamazlar ve kararları yürütemezler. Taşra örgütünde görevli memurlar, yetkili olmadıklarından ve sorumluluk altına da girmediklerinden, her konuda merkeze danışmak ve merkezin görüşünü alarak bu görüş doğrultusunda hareket etmek isterler. Bu ise uzun yazışma ve işlemlere yol açar. Sonuç olarak idari hizmetler gecikme ile yürütülür. Merkezden yönetim sisteminde, idari hizmetlerin yürütüleceği yörelerin ihtiyaçlarının saptanmasında ve hizmetlerin bu ihtiyaçlara uygun bir biçimde yürütülmesinde de bazı güçlükler ortaya çıkar. Merkezden yönetim, demokratik ilkelere pek uygun değildir. Zira bu yönetim biçiminde yöresel işler doğrudan doğruya merkezin kontrolü altında ve merkeze ait görevliler tarafından yürütüldüğü için, halk kendini doğrudan doğruya ilgilendiren işlerden uzak kalır. Bu durum, halkın büyük ölçüde siyasal görevlerini ihmal etmesine ve yönetime katılmamasına yol açar (Gözler, 2005: 66).

## **2.2. Yerinden Yönetim**

Yerinden yönetim, siyasi ve idari yetkilerin bir bölümünün, merkezi idarenin dışındaki otoritelere aktarılmasıdır.

### **2.2.1. Yerinden Yönetimin Tanımı**

Yerinden yönetim, yerel toplulukları oluşturan bireylere de, kendi sorunlarını çözmenin türlü yollarını deneme olanağını verir. Kaynakların ussal ve verimli bir biçimde kullanılmasının sağlanmasına, nesnel ve yansız bir yönetimin daha elverişli görünmesine karşın, merkezden yönetimin işlerde gecikmelere yol açması yerel halkın istem ve dileklerinden çok başkentteki önderlerin isteklerine yanıt vermesi gibi olumsuz yönleri de vardır (Keleş, 1983: 32).

### **2.2.2. Yerinden Yönetim İlkesinin Uygulanma Biçimleri**

Yerinden yönetim ilkesi, siyasi yerinden yönetim ve yönetsel yerinden yönetim şeklinde uygulanmaktadır.

#### **2.2.2.1. Siyasi Yerinden Yönetim**

Siyasi yerinden yönetim, siyasi gücün merkezi idare ile mahalli yönetim üniteleri arasında bölüşümüdür. Bu sistemde siyasi otorite merkezde toplanmamış, çeşitli birimler arasında paylaşılmıştır (Nadaroğlu, 1986: 23).

Siyasi yerinden yönetim, federal devlet sistemini ortaya çıkarmıştır. Federalizm, üniter devlet sisteminden farklı ve onun zıddı bir siyasi sistemi temsil eder. Üniter devlet sisteminde, vatandaşlarla ulusal hükümet arasına giren egemenlik gücüne sahip başka yönetim birimleri bulunmamaktadır. Başka bir ifade ile, üniter devlette ulusal hükümetin dışındaki yönetim ünitelerine bırakılmış bir egemenlik alanı yoktur. Ancak bu devlet sistemi, ulusal hükümetin birçok kamu hizmetinin yürütülmesini belediye gibi yerel yönetimlere ya da bölgesel kuruluşlara aktarmasına mani değildir (Eryılmaz, 1998: 67).

Federalizmin örgütsel ifadesi çok merkezliktir. Eyaletler de merkezi hükümet gibi, otoritesini halktan alır. Federalizmin en önemli avantajı, farklı yerel istek ve ihtiyaçlara cevap verebilmek için değişik siyasi araçlara izin vermektedir. Üniter devlet sistemi bölgesel farklılıklara uyum için daha az esnektir. Çünkü üniter sistemde sadece bir tane ulusal politika vardır ve bütün ülkede aynı politika uygulanmaktadır.

#### **2.2.2.2. Yönetsel Yerinden Yönetim**

Yerinden yönetim sisteminin yer yönünden uygulanması, bu sistemin en eski uygulama biçimini oluşturur. Yerel yerinden yönetim insanların topluluk halinde yaşamaya başlamasıyla birlikte ortak gereksinimlerin karşılanması zorunluluğundan çıkmıştır (Nadaroğlu, 1986: 24). Daha çok özellikle büyük yerleşim birimleri dışında kalan yerlerde yaşayan insanların başta güvenlik olmak üzere birtakım toplum halinde yaşamının gerektirdiği ihtiyaçları gidermek için örgütlenmişler ve bu ihtiyaçlarını da kendileri giderme yoluna başvurmuşlardır. Daha sonraları Ortaçağ'da

merkezi otoritenin zayıflamasıyla insanların toplum halinde yaşamalarından doğan sıkıntıları gidermek üzere kendileri örgütlenerek gidermeleri gittikçe artan bir zorunluluk olmuştur. Böylece o kentlerde yaşayan insanların bu ortaya çıkan istek ve ihtiyaçlarını yerine getirmek için resmi kuruluşlar ortaya çıkmaya başlamıştır. Daha sonraları ise ekonomik açıdan önem arz eden bazı kentlere padişah fermanları ile o kentlerde yaşayan insanlara kendi kendilerini idare etme hakları verilmiştir.

Günümüzde ise, belli yörelerde yaşayan insanların o yörede yaşamaktan doğan gereksinmelerinin merkezi idare tarafından tüm ülke düzeyinde yürütülecek kamu hizmetleri ile karşılanması hem çok zor ve hem de gereksiz ve isabetsizdir. Gerçi bu yerel gereksinmelerin bazıları o denli önemlidir ki bunların merkezi idarece yönetilen milli kamu hizmetleri ile karşılanması gerekmektedir. Örneğin asayişin sağlanması, sağlığın korunması, adaletin dağıtılması, eğitim-öğretim gibi. Ancak bunlar dışında kalan yerel ihtiyaçların merkezi idare tarafından yürütülecek milli kamu hizmetleri ile karşılanmasının doğuracağı gecikme ve aksaklıkları önlemek ve hizmetlerin yerel gereksinmelere uygunluğunu sağlamak amacıyla bu tür gereksinmeleri karşılayacak mahalli kamu hizmetlerini yürütecek kamu tüzel kişileri oluşturulmaktadır (Günday, 2003: 62).

#### **2.2.2.2.1. Hizmet Yerinden Yönetim**

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının başlıca özellikleri şunlardır: Merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı dışında örgütlenmişlerdir. Tüzel kişilikleri, kendilerine ait mal varlıkları, gelir kaynakları ve bütçeleri vardır. Belirli ölçüde özerkliğe sahiptirler. Kendi organlarıncı yönetilirler. Kanunla ya da kanunun verdiği yetkiye dayanarak kurulurlar. Kamu yönetiminin bütünlüğü içinde faaliyet gösterirler. Bu bütünlüğü sağlama aracı olarak da vesayet denetimine tabidirler (Nadaroğlu, 1986: 24).

Hizmet yerinden yönetim kuruluşları, çeşitli alanlara yayılmıştır. Ticari ve sınai alanında faaliyet gösteren hizmet yerinden yönetim kuruluşları olduğu gibi, eğitim, kültür, teknik, sosyal yardım ve yayın alanında hizmet yürüten kuruluşlarda bulunmaktadır. Bunlar, her biri ayrı bir kamu hizmetinde uzmanlaşmış kurumlardır. Söz konusu kurumlar, genel müdürlük, kurum, kurul, oda, ofis ve başbakanlık gibi

çeşitli isimler altında örgütlenmiştir. Üniversiteler, TRT, Kamu İktisadi Teşebbüsler, Ticaret ve Sanayi Odaları bunlardan bazılarıdır (Eryılmaz, 1998: 182).

#### **2.2.2.2. Yer Yönünden Yerinden Yönetim**

Yerinden yönetimin esası, bir bölgenin sakinlerine o bölgedeki topluluğun ortak ve genel yararlarını gereğince koruyabilmek için sözü geçen yararları kendi organları vasıtasıyla saptamak ve gereğini yerine getirmek hususunda özerklik verilmesidir (Nadaroğlu, 1986: 24).

#### **2.2.3. Yerinden Yönetimin Üstün ve Zayıf Yönleri**

Genellikle merkezden yönetimin sakıncaları yerinden yönetim sisteminin yararlarını oluşturmaktadır. Yerinden yönetim sisteminin yararları şu şekilde özetlenebilir: Yerel yerinden yönetim demokratik ilkelere uygun düşmektedir. Zira yerinden yönetim sisteminin yer yönünden uygulanması ile belli bir yörede yaşayan insanlar, o yörede yaşamaktan doğan ortak gereksinmelerini karşılamak amacı ile yürütülecek hizmetlerin ne şekilde yürütülmesi gerektiğine kendileri karar vermektedir ve kendilerini yakından ilgilendiren hizmetleri çevirebilmek imkânına sahip olmaktadır. Yerel yerinden yönetim uygulaması ile hizmetin görüldüğü yörenin ihtiyaçlarına uygunluğu sağlandığı gibi; hizmet yerinden yönetim uygulaması ile hizmetin teknik bilgi ve uzmanlığın ışığı altında daha verimli ve gereklerine daha uygun bir biçimde yürütülebilmesi mümkün olmaktadır (Günday, 2003: 65).

Yukarıda sıralanan yararlarına karşılık yerinden yönetim sisteminin bazı sakıncalı durumları da bulunmaktadır. Bölgeler arasında eşitsizlikleri artırabilir; ülkenin birliğini bozabilir. Yerel yönetim organları seçimle iş başına geldiğinden, tekrar seçilebilmek için, gerekli ve uzun vadeli yatırımları değil, göze batan birtakım gösteriş yatırımlarına teşebbüs edebilirler. Yerinden yönetim kuruluşları yeterli mali ve teknik imkânlarla sahip değillerse, hizmetin yürütülmesinde aksaklık doğabilir. Ayrı bir malvarlığı ve ayrı bir bütçeye sahip olduklarından ve ayrı muhasebe usulleri uygulandığından mali denetimleri oldukça güçtür ve bu nedenle birtakım

usulsüzlüklere ve kötüye kullanıma merkezi idareye göre daha müsaittirler (Gözler, 2005: 76-77).

### 3. YEREL YÖNETİMLERİN ORTAYA ÇIKIŞI VE TÜRLERİ

Yerel yönetimlerin ülkemiz yönetim yapısı içinde yer alması neredeyse yüz elli yıllık bir geçmişe sahip olacaktır. Bu geçen zaman zarfında yerel yönetimler, yönetim sistemimizin vazgeçilmez bir parçası haline gelmişlerdir. İlk kuruluşlarından bu yana gerek yasal temeller açısından ve gerekse örgüt yapısı açısından önemli değişiklikler geçirmişlerdir. Yerel yönetim olgusu ülkemizde 19.yüzyılın ortalarından sonra var olmaya başlamıştır. İlk oluşma döneminden günümüze, ülkemizde yerel yönetim, yerel demokrasi ve yerellik gibi kavramların ancak demokrasi fiilinin gelişmesine paralel olarak geliştiğini söylemek mümkündür (Coşkun ve Uzun, 1999: 32).

Yerel yönetimleri yasallaştırmakta Tanzimatçıların, özelsel erkin egemenliğini sağlamlaştırmak istedikleri görüşünde büyük bir gerçek payı vardır. Ama buna karşın Tanzimat'la birlikte filizlenen yerel yönetimlere özekçi eğilimle egemendir (Keleş, 1992: 124-125).

Türkiye'de ilk belediye örgütü Kırım Savaşı'nın ardından, 1854'te İstanbul'da belediye kurulmuştur. Buna göre belediyenin başında merkezi yönetim tarafından atanan bir Şehremini bulunacak ve ayrıca yine atamayla gelecek 12 kişilik bir şehir meclisi bulunacaktı. Şehreminin tayin edilmiş, fakat diğer personelin ve şehir meclisinin tayininden vazgeçirilerek "İntizam-ı Şehir Komisyonu" kurulması yoluna gidilmiştir (Ortaylı, 1985: 9).

Köy yerel yönetimi tarihçesinde, 1864 tarihinde yürürlüğe konulan Vilayet Nizamnamesi, sözü geçen Vilayet Nizamnamesi'nde bazı değişiklikler yaparak onu tamamlamış ve bu arada köy organlarının teşekkülü ile görevlerine yeniden yer vermiştir. 1913 yılında yürürlüğe konulan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı'nın hükümleriyle 1864 ve 1870 yıllarında çıkarılan Nizamnameler kaldırıldı. 491 sayılı Kanunun 90. maddesiyle, iller ve belediyeler ile birlikte köylerin tüzel kişilik sahibi olduğu teyit edildi. Daha sonra yıllar içinde köy kanununda değişiklikler ve eklemeler yapıldı. Özellikle 1983-1998 yılları itibariyle



ülke genelinde merkez köyleri belirleme çalışmalarında merkez köylerde bulunması gereken özellikler konusunda tespitler yapılmış ve bu alanda çalışma yapılmış ve bu alanda çalışma yapılmıştır. Yıllar içinde köy yönetimini güçlendirme, köylerde hizmet kalitesini artırma yönünde önemli aşamalar kaydedilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 1998: 157).

Bir diğer yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin mahalli yönetim birimi olarak teşkilatlanması konusunda ilk düzenlemeler 1864 yılında çıkarılan “ Teşkili Vilayet Nizamnamesi” ile yapılmıştır. Vilayet Nizamnamesi, eyaletleri kaldırarak yerine vilayet düzenini getirmiştir. İl özel idare sisteminin temelini oluşturan bu tüzük il genel yönetimi ve il özel yönetimini bir arada düzenlemiştir. Bu düzenlemede il genel meclisleri vilayete bağlı sancaklardan seçilen dörder üyeden oluşturulmuştur. Bu meclise vilayet ile ilgili bayındırlık, tarım ve ekonomi konularının tartışılması, görüş ve düşüncelerin açıklanması görevi verilmiştir. Daha gelişmiş bir mahalli idare anlayışı ise ilk defa 1876 Anayasasında görülmekte olup bu anayasa ile il genel meclisinin yılda bir defa il merkezinde toplanacağı, üye seçimlerinin ve genel meclisin görevlerinin bir kanunla tespit edileceği hükme bağlanmıştır. Ancak hazırlanması gereken kanun (Teşkili Vilayet) millet meclisinin dağıtılmasıyla çıkartılamamıştır. 1908 yılında 2. Meşrutiyetin ilanı ile 1876 Anayasası'nın tekrar yürürlüğe konulmasından sonra Teşkili Vilayet kanun Tasarısı da yeniden ele alınmış ve isminde değişiklik yapılarak 13 Mart 1913 tarihinde “ İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı “ adıyla yürürlüğe girmiştir. Geçen zaman içerisinde il özel idaresinin yeniden düzenlenmesi ciddi bir biçimde 1948, 1953 yıllarında ve 1961 Anayasası gereğince ve daha sonra 1972 yılında bazı tasarılarla ele alınmışsa da bu tasarılar Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne intikal ettirilememiştir. Nihayet 1982 Anayasasında kesin ifadesi ile yer alan il özel idarelerine 1984 Mahalli İdare Seçimleri sonucu ve Beşinci Beş Yıllık kalkınma Planı'na göre yeniden önem verilmiş ve etkinlik kazandırılmıştır (Nadaroğlu, 1986: 166).

### 3.1. Belediye Yönetimi

Belediyenin yönetim sistemimiz içinde yaklaşık 150 yıllık bir geçmişi bulunmaktadır. Belediye de tıpkı il özel yönetimi gibi Osmanlıdan Cumhuriyet'e intikal eden yönetim kurumlarından. Belediye yönetimini düzenleyen 1580 sayılı Belediye Kanunu 1930 tarihinde kabul edilmiştir.

5215 Belediye Kanunu'na göre; nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz.

Belediye öncelikle imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, evlendirme, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar. Belediye, coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurar. Belediye, okul öncesi eğitim kurumları açabilir; Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir.

Belediyenin örgüt yapısı; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşmaktadır. Belediye teşkilâtı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur. Belediyelerde 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.

Belediyenin gelirleri şunlardır: kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay, genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve

başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar, her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler, diğer gelirler. Belediyenin giderleri ise; belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler, belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler, her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri, vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler, belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler.

### **3.2. Büyükşehir Belediye Yönetimi**

Mart 1984'ten beri ülkemizde klasik belediye yönetimi yanında, bir de içinde birden fazla ilçesi bulunan büyükşehirlerde metropol belediye sistemine geçilmiştir. Bu sistem genel itibariyle, merkezde bir anakent belediyesi ile buna bağlı ilçe ve alt kademe belediyelerinden meydana gelmektedir (Eryılmaz, 1998: 146).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre; en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini ifade etmektedir. Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.

Büyükşehir belediyesinin organları; büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanıdır. Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır; ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak, çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde

1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak, sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak, su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmektir.

Büyükşehir belediyesinin gelirleri şunlardır: genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden ilçe ve ilk kademe belediyelerine verilen paylardan Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek oranlar içinde ayrılarak İller Bankası tarafından gönderilecek pay, kira, faiz ve ceza gelirleri, kamu idare ve müesseselerinin yardımları, bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılacak gelirler, büyükşehir belediyesi iktisadî teşebbüslerinin safî hasılâtından büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler, büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri, yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler, şartlı ve şartsız bağışlar, diğer gelirler.

Büyükşehir belediyesinin giderleri şunlardır: belediye hizmet binaları ve tesislerin temini, bakım ve onarımı için yapılan giderler, belediye personeline ve belediyenin seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim ile diğer giderler, ilçe, ilk kademe belediyeleri ile bağlı kuruluşlara yapacakları yardımlar ve ortak proje giderleri, her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri, belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler, vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler, dava takip ve icra giderleri, temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri, avukatlık, danışmanlık ve denetim ödemeleridir.

### **3.3. Köy Yönetimi**

Ülkemizde köy denilince akla ilk gelen, nüfusu az, önemli yerleşim birimlerinden uzak, ekonomik yapısı büyük ölçüde tarıma dayalı, toplumsal ilişkilerin yoğun olarak yaşandığı birimler akla gelmektedir.

Köy Kanunu köyü, nüfus, orta malları ve diğer taşınmazları bakımından tanımlamıştır. Kanuna göre, nüfusu 2.000'den aşağı yerleşme birimleri köydür. Ayrıca, cami, mektep, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan toplu ve dağınık evlerde oturan insanlar, bağ, bahçe ve tarlaları ile birlikte köy teşkil ederler.

Köye ait işler köylünün mecburi olan işler ve isteğine bağlı olan işler olmak üzere iki bölümde incelenmektedir.

Köy gelirleri, köy işlerini gören köyün aylıklı adamlarının aylık ve yıllıklarıyla köy sınırları içinde yapılacak mecburi köy işlerine yetmezse, en yüksek haddi yirmi lirayı aşmamak üzere herkesin hal ve vaktine göre köy ihtiyar meclisi kararıyla köyde oturanlara ve köyde maddi alakası bulunanlara salma salınır.

Her köyde bir köy derneği, bir köy muhtarı, bir de ihtiyar meclisi bulunur. Köyde 24 üncü maddeye göre köy muhtarını ve ihtiyar meclisi azalarını seçmeğe hakkı olan kadın ve erkek köylülerin toplanmasına köy derneği derler. Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azaları doğrudan doğruya köy derneği tarafından ve köylü kadın ve erkekler arasından seçilir. Köy muhtarı ihtiyar meclisinin başıdır.

### **3.4. İl Özel Yönetimi**

İl Özel Yönetimi, il denilen idari coğrafyada faaliyet gösteren bir yerel yönetim birimidir. Belediye ve köylerin faaliyetleri, belirli bir yerleşim alanı ile sınırlı olduğu halde, il özel yönetimlerinin hizmetleri il sınırları içindeki bütün bölgeyi kapsamaktadır. Bir yerde il özel yönetimi kurulabilmesi için söz konusu yerin il statüsüne kavuşturulması yeterlidir.

İl özel idaresinin organları; il genel meclisini, il encümenini ve valiyi ifade eder. İl özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer.

## **4. İL ÖZEL YÖNETİMİNİN ORTAYA ÇIKIŞI VE ÖZELLİKLERİ**

Araştırmanın bu bölümünde il özel yönetimi kavramı üzerinde durulmuş, il özel yönetiminin gelişimi, kuruluş amacı ve işlevleri, uygulama biçimleri ve son olarak da il özel yönetiminin üstün ve zayıf yönleri irdelenmiştir.

#### **4.1. İl Özel Yönetimi Kavramı ve Gelişimi**

İl özel idaresi, il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır (Tortop ve diğ., 2006: 114).

İl Özel Yönetimi; kanunların öngördüğü belli ve ortak hizmetleri yürütmekle görevli, taşınır ve taşınmaz malları ile müstakil bütçesi ve karar organları bulunan, tüzel kişiliğe sahip kamu kuruluşudur. Türk demokrasisinin temel okulları sayılmakta, yapısı itibarıyla da kökleri yüzyıl öncesine uzanan vazgeçilmez bir idare şekli olarak bilinmektedir. Bu yönüyle de Türkiye Cumhuriyeti anayasalarında yer verilmiştir (Dedeoğlu, 1997: 67).

#### **4.2. İl Özel Yönetiminin Kuruluş Amacı ve İşlevleri**

İl özel idaresinin amacı, il halkının yol, su, eğitim, kültür, sağlık, tarım, ekonomi gibi ortak ve yerel ihtiyaçlarını karşılamak, ülke ekonomisine yerel olarak katkıda bulunmak ve kalkınma planlarının il düzeyinde başarısını sağlamaktır (Toprak, 2001: 89).

İl özel idaresinin görev alanı, bulunduğu il sınırları içerisindedir. Bazı hallerde komşu iller ile ortak hizmetler de yürütülebilir. İl özel idaresinin kurulması konusunda mülki idare kademesi olarak il kurulmasından farklı bir usul yoktur. Mülki idare kademesi olarak yeni bir il kurulduğunda il özel idaresi de kurulmuş olmaktadır. İlin kuruluşu ise 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre ancak kanunla mümkün olmaktadır.

#### **4.3. İl Özel Yönetiminin Özellikleri ve Uygulama Biçimleri**

İl özel yönetimleri Anayasanın 127. maddesinde yer alan hükme göre üç yerel yönetim türünden biridir: Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir (Keleş, 1983: 45).

İl özel yönetimi, il denilen idari coğrafyada faaliyet gösteren bir yerel yönetim birimidir. Belediye ve köylerin faaliyetleri, belirli bir yerleşim alanı ile sınırlı olduğu halde, il özel yönetiminin hizmetleri il sınırları içindeki bütün bölgeyi kapsamaktadır. Bir yerde il özel yönetimi kurulabilmesi için, söz konusu yerin il statüsüne kavuşturulması yeterlidir. Başka bir ifade ile, bir yerleşim biriminin kanunla il statüsüne kavuşturulması ile birlikte, başka bir işleme gerek kalmaksızın otomatik olarak orada il özel yönetimi de kurulmuş olmaktadır. Bu bakımdan merkezi yönetimin taşra örgütü olan il ile yerel yönetim birimi olan il özel yönetiminin hizmet yürüttükleri alan aynıdır (Eryılmaz, 1998: 127).

#### **4.4. İl Özel Yönetiminin Üstün ve Zayıf Yönleri**

İl Özel Yönetimi, seçimle gelen bir karar organına sahip, özerk bir mahalli idare birimi olarak kurulmuş olmasına rağmen teşkilat ve görevler açısından merkezi idare organlarıyla tamamen iç içe bulunduğu için, yetmiş beş yıllık bir geçmişe rağmen halkın benimsediği ve yakından tanıdığı bir yerel yönetim niteliği kazanamamıştır. Kurulduğundan beri il özel yönetimlerinin karar organını oluşturan il genel meclislerine her ilçeden temsilci gönderen halk bu yönetimleri yeterince tanımamaktadır.

Ancak aradan geçen süre içinde türlü kanunlar ve birçok bakanlığın kuruluş kanunları ile il özel yönetimlerinin tarım, sağlık, bayındırlık ve eğitim alanındaki görevlerini başka kuruluşlara da vermiştir (Çoker, 1987: 24). Bu doğrultuda il özel yönetimlerinin üzerine düşen hizmetleri yerine getiremediğini ve klasik bir kamu kuruluşu gibi çalıştığını, görevlerinin merkezin taşra kuruluşları tarafından yerine getirildiğini bu nedenle de il özel yönetimlerinin kaldırılması gerektiğini savunan görüşlerin yanında, il özel yönetimlerinin demokratik kurallara uygun bir kurum olduğu ve halkın böylelikle yönetime katılabildiği, il özel yönetimlerinin özellikle kırsal alanlarda halka hizmet götürdüğü, ortak yerel hizmetlerin il özel yönetimi tarafından daha kolay ve daha çabuk yerine getirildiği savıyla il özel yönetimlerinin olumlu yönlerine vurgu yapılmıştır (Coşkun, 1999: 47).

## 5. DÜNYADA İL ÖZEL YÖNETİMİ UYGULAMALARI

Araştırmanın bu bölümünde, dünyadan bazı ülkelerden il özel yönetimi uygulamalarına örnekler verilmiştir.

### 5.1. Amerika Birleşik Devletleri'nde İl Özel Yönetimi Uygulaması

Amerika Birleşik Devletlerinde yerel yönetimler Federal Anayasa ile düzenlenmemiştir. Her eyalette yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler eyalet yönetimlerince yapıldığı için 51 ayrı yerel yönetim dizgesinden söz edilebilir. Başlıca yerel yönetim birimleri; County (3.000 dolayında), Municipality (Belediye-19.000 dolayında), Township ve Town (16.000 dolayında), School District (14.000 dolayında), Special District (31.000 dolayında) dır. Bu birimler içinde en köklü olanı County'lerdir. Üye sayıları 3-50 arasında değişen meclisleri bulunan county'lerde birçok görevli de seçilme belirlenmektedir. ABD'de başka ülkelere de benzer bir biçimde yerel yönetimlerin gelirleri yerel vergiler, merkezden yardımlar (eyalet + federal) ile sunulan hizmetlerden elde edilen gelirlerden oluşmaktadır. Değişik biçimlerde örgütlenmelerin görüldüğü anakent alanlarında ise yerel yönetimlerin bütünleştirilmesi eğiliminin giderek güçlendiği görülmektedir (Güler, 2004: 218).

### 5.2. İngiltere'de İl Özel Yönetimi Uygulaması

İngiltere'de yerel yönetimlerin bugünkü mevcut yapısı 1972'de yapılan ve 1 Nisan 1974'den itibaren yürürlüğe konulan Yerel Yönetimler Yasası ile 1986 yılında yapılan düzenlemelerle oluşturulmuştur. 1974'den itibaren yürürlüğe konan Yerel Yönetimler Yasası ile yerel yönetimler, nüfus yoğunluğu ve sosyo-ekonomik durumlarına göre yeniden düzenlenmiş ve mevcut yerel yönetim birimlerinin sayısı azaltılarak, üç sınıflı bir sistem oluşturulmuştur (Güler, 2004: 42).

Bu sınıflamaya göre birinci kademe olarak il (county) ikinci kademe olarak bölge (district), üçüncü kademe olarak da köyler (parishes) yer almaktadır.

İngiltere'de yerel yönetimler bir yandan il, bölge ve köy kademelerine ayrılırken, diğer taraftan bu kademeler metropoliten olup olmadıklarına göre sınıflandırılmış, başkent Londra'da Büyük Londra Yönetimi ayrıca düzenlenmiştir. 1986 yılında Büyük Londra uygulaması sona ermiş, Büyük Londra yönetiminin



birinci kademesini oluşturan Büyük Londra Meclisi feshedilerek yetki ve görevleri mevcut 32 Londra Belediye Meclislerine dağıtılmıştır. Böylece, Londra'da 32 adet belediye ve bir kent birliği bulunmakta olup, tek kademeli bir yapıya dönüşmüştür. Yapılan düzenleme ile 1986 yılında mevcut 6 metropoliten İl Meclisi de feshedilerek yetkileri, bunları oluşturan 36 Metropoliten Bölge Meclislerine devredilmiştir. Böylece, İngiltere'de bugünkü yerel yönetim birimleri mevcut yapısını 1986 yılında yapılan düzenleme ile sürdürmektedir (Kavruk, 2002:110-111).

Yerel yönetim birimlerinin ilk kademesi ve en geniş olan il, coğrafi alanda belli sınırlara sahip bir ili değil, yerel yönetim anlamında idari ili ifade etmektedir. İl Türkiye'deki İl Özel İdareleri görevini üstlenmektedir, bizdeki İl Özel Yönetimine denk düşmektedir.

İl yerel yönetiminde il meclisleri oluşturularak yerel hizmetlerin yönetimi bu meclisler tarafından sağlanmaktadır. 1974 yılında Manchester ve Liverpool gibi anakentlerde özel bir statüye, sahip metropoliten iller (metropolitan county) kurulmuştur. Bu düzenleme ile oluşturulan 6 adet metropoliten il ile yerel yönetim yapısına metropoliten ve metropoliten olmayan yerel yönetim anlayışı getirilmiştir. Böylece İngiltere ve Galler'de bu altı metropoliten ve metropoliten olmayan toplam il sayısı 53 olmuş, 1986 düzenlemesi ile bu altı metropoliten il meclisi feshedilerek toplam il meclisi sayısı 53'den yine 47'ye düşürülmüştür. İngiltere'de bugün itibariyle il, birinci kademe yerel yönetim birimleri olarak, sadece metropoliten olmayan alanlarda mevcuttur. Metropoliten alanlarda ve Londra'da eski yapılarda ikinci kademe birimleri olan bölge ve (Londra için) belediyeler mevcuttur ve bunlar artık tek kademeli bir yapı sergilemektedir (Kavruk, 2002: 112).

### **5.3. Fransa'da İl Özel Yönetimi Uygulaması**

Fransa'da üç tür yerel yönetim birimi vardır. Bunlardan en büyüğü, bölgesel yerel idarelerdir. İkinci kademe, bizdeki il özel idarelerine benzeyen il yerel yönetimleri vardır. Üçüncü olarak, "komün" denilen, bizdeki belediyelere tekabül eden, fakat en küçük yerleşme biriminden en büyüğüne kadar aynı mevzuata tabi olan birimler vardır. Fransa'da köy yoktur. Köy durumunda olan küçük yerleşme birimleri de "komün" denilen belediye statüsüne tabidir.

İl Yerel Yönetimi ile ilgili yasa, 1871 tarihlidir. Bu yasa, 2 Mart 1982 tarihli yasa ile değişikliğe uğramıştır. Fransa'da il, hem bir yerel yönetim birimi, hem de genel yönetimin bir basamağıdır. İl Yerel Yönetimi Türkiye'deki İl Özel İdareleri görevini üstlenmektedir, bizdeki İl Özel Yönetiminin karşılığıdır.

İl Yerel Yönetimi organları karar organı olan meclis ve yürütme organı olan meclis başkanından oluşur.

İl Yerel Yönetimlerinin genel karar organı İl Genel Meclisi'dir. İl Genel Meclisi üyeleri doğrudan halk tarafından seçilir. Genel Meclisin üye sayısı, illere göre değişir. Seçim, genel ve doğrudan oy esasına göre yapılır. Seçim sistemi iki turlu çoğunluk sistemidir. İlk turda seçilebilmek için kullanılan oyun mutlak çoğunluğunu ve kayıtlı seçmen sayısının % 25'ine eşit oyu almak zorunludur. İkinci turda oy kullananların sayısına bakılmaksızın basit çoğunluk aranır. Eğer birkaç aday eşit sayıda oy alırsa, en yaşlı olan aday kazanan olarak ilan edilir. Genel Meclis, her 3 ayda bir toplanır. Genel Meclis üyeleri 6 yılda bir seçilmekte; ancak üyelerin yarısı 3 yılda bir yenilenmektedir (Güler, 2004: 43).

Fransa'da Genel Meclis üyeleri başka siyasi görevler de alabilmektedirler. 30 Aralık 1985 tarihli yasa bunların sayılarını azaltmışsa da, belediye başkanlığı, milletvekilliği, il genel meclisi üyeliği birleşebilmektedir. İl Genel Meclisi Başkanlığı ile Bölge Meclisi başkanlığı aynı kişide birleşmeyen görevlerdir. Bu şekilde birden fazla görevin bir kişide birleşebilmesi sayesinde yerel yönetimler merkezi yönetim üzerinde, fiilen etkili olabilecek bir konumdadırlar (Keleş, 1992: 62).

Fransa'da devlet erkini oluşturan siyasi kadroların kaynağı genellikle il yönetimleridir. Yerel yönetimler, Senatonun oluşumuna temsilcileriyle katılmaktadırlar. Her il, Senatoya nüfusu oranında temsilci gönderir.

Bakanlar Kurulu, İl Genel Meclisinin görev yapamaz duruma gelmesi nedeniyle İl Genel Meclisini dağıtabilir. Genel Meclisin dağıtılabilmesi, üniter bir devlet sistemi içinde yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağımlı olduklarının bir göstergesidir. Ancak, görülmektedir ki İl Genel Meclisinin dağıtılabilmesi, görevlerini yerine getiremeyecek durumda bulunmaları ve bundan dolayı kamu düzeninin bozulması kaygısına bağlanmıştır (Keleş, 1992: 33).

İl Genel Meclisi, İl Özel Yönetiminin yürütme organıdır. Genel Meclis tarafından 3 yıllık bir süre için seçilir. Meclis Başkanı, İl Özel Yönetiminin siyasal sorumlusu ve yönetimi ile görevli yürütme organıdır. Meclis Başkanı, İl Özel Yönetiminin bütçesini hazırlamak ve meclise sunmakla görevlidir. İlin mallarını yönetir, kolluk yetkilerini kullanır. Her yılın başında Genel Meclise, hizmet birimlerinin çalışmalarına ve finansman durumuna ilişkin bir rapor sunar. 2 Mart 1982 tarihli Yerel Yönetimlerin Hak ve Özgürlükleri adlı yasa, o zamana kadar valiler tarafından yerine getirilmekte olan yürütmeye ilişkin görevleri, İl Genel Meclisi Başkanına vermiştir. Dolayısıyla Genel Meclis Başkanı, vali karşısında güçlenmiştir (Keleş, 1992: 29-30).

1982 reformu ile ilde veya bölgede devletin temsilcisi olan vali, iki ana görev ile donatılmıştır: “Devlet gücünün kendisine emanet edildiği bir kişi olarak vali, yasalara itaati sağlar ve milli menfaatleri korur. Vali, Başbakanın ve ayrı ayrı her Bakanın emri altında devletin mülki yönetiminin faaliyetlerini etkili, sürekli ve bir bütünlük içinde sürdürmekle yükümlüdür.”

#### **5.4. Diğer Bazı Ülkelerde İl Özel Yönetimi Uygulaması**

Dünyadan başka diğer ülkelerden il özel yönetimi uygulamalarını kısaca değerlendirmede yarar vardır.

Danimarka’da yerel yönetimlerin şekillenmesi pek çok Kıta Avrupası örneğinde olduğu gibi Fransız devriminin etkisi ile olmuştur. Bu nedenle bunların yapılanması da büyük oranda Fransız sistemine benzemektedir. Danimarka 14 county’ye (il) ayrılmıştır. Bu 14 ilde, 275 belediyeye ayrılmıştır. Kopenhag İl Yönetimi, Danimarka’da mevcut 14 ilden biridir. Kopenhag nüfusu toplam Danimarka nüfusunun yaklaşık % 10’u kadardır. İl yönetiminin organı il meclisidir. Meclis otuz bir kişiden oluşmaktadır. Meclis üyeleri her dört yılda bir seçilmektedir. İl meclisine il başkanı başkanlık etmektedir. İl meclisi bir yıl içinde sekiz defa normal olarak toplanır. İl yönetiminin günlük çalışmalarının denetimi çeşitli komitelere bırakılmıştır. Bu komiteler meclis üyelerinden oluşmaktadır. Komite başkanları il meclisi üyeleri arasından seçilmektedir. İl yönetimi gelirlerinin çok büyük bir kısmını (yaklaşık % 70’ini) gelir vergisi ve arazi vergisinden

sağlamaktadır. İl meclisi, her yıl kişisel gelir vergisinin yüzde kaçını il vergisi olarak alacağını tespit etmektedir. Kişisel gelir vergisi merkezi yönetim tarafından toplanmaktadır. Toplanan vergiler aylık olarak ilgili yönetimlere gönderilmektedir. İl yönetimi içindeki en önemli masraf kalemleri sırasıyla; hastaneler, sosyal refah, halk sağlığı ve kültür kalemleridir (Nasola, 1986: 4).

Hollanda da tıpkı Danimarka'da olduğu gibi iki türlü yerel yönetim vardır: il yönetimi ve belediyeler. Hollanda yönetsel olarak 12 ile ayrılmıştır. Bu 12 ilde kendi içinde büyüklüklerine göre 775 belediyeye ayrılmıştır. İl meclisi il yönetiminin en yetkili organıdır. Üyeleri halk tarafından genel oyla seçilmektedir. Ayrıca ilin başında kraliçe tarafından atanan bir yönetici bulunmaktadır. İl yönetiminin ilin tümünü ilgilendiren kentler arası yol inşaatı gibi bazı genel görevleri olmakla birlikte bu tür görevlerin çoğu belediyenin sorumluluğundadır. Hollanda da illerin belli başlı görevleri olarak; eğitim, kültür ve eğlence, parklar, spor, sosyal hizmetler ve endüstri alanları sağlamak sayılabilir (Çoker, 1987: 258).

Belçika'da da iki tür yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Ülke 9 ile bölünmüş durumdadır. Her il özerk bir yerel yönetimdir ve belirli yerel hizmetleri karşılamak amacıyla kurulmuştur. Ayrıca her il alanı çok sayıda belediyelere bölünmüştür. Belçika'da iller anayasayla kurulmuş birer anayasal kurumdurlar. Ancak illeri merkezi yönetimin alt yönetsel bölümü olarak görmek de imkansızdır. İl meclisi üyeleri doğrudan halk tarafından genel oyla seçilmektedir. İl meclislerinde il çıkarlarını ilgilendiren konularda herhangi bir ön izne gerek duymadan, yasaların belirlediği biçimde karar alabilmektedirler. Bir ilde vergi konusunda tek yetkili makam o ilin meclisidir. Belçika'da meclis dışından illerin başında kral tarafından atanan bir yönetici (vali) vardır. İl meclislerine vali başkanlık etmektedir (Preudhome, 1988:126).

## **6. TÜRKİYE'DE İL ÖZEL YÖNETİMLERİ**

Araştırmanın bu bölümünde, Türkiye'de il özel yönetimlerinin ortaya çıkışı ve gelişimi üzerinde durulmuştur.

## 6.1. Türkiye’de İl Özel Yönetimlerinin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Yerleşim veya yönetim birimi olarak il özel yönetimini toplumsal gelişme paralelinde gözlemlemek daha doğru olacaktır. Çünkü il özel yönetiminin gelişimini toplumsal gelişmeden soyutlamak olanaksızdır ve toplumsal gelişim diğer tüm sosyal kurumları etkilemektedir. Bu görüşten hareketle öncelikle Osmanlı Dönemi’ndeki gelişmeler irdelenmiş, daha sonra da Cumhuriyet Dönemi gelişmeleri ortaya konulmuştur.

### 6.1.1. Osmanlı Döneminde İl Özel Yönetimi Uygulaması

Klasik dönemde Osmanlı şehrinin idaresi ve yargı görevi, ilmiye sınıfından olan kadılara bırakılmıştı. Kadı sadece şehrin değil civarındaki köy ve nahiyelerin de mülki amiri ve yargıcı idi. Sözü edilen alan onun kaza dairesiydi. Merkez bürokrasinin üyesi olan kadı belirli bir süre için atandığı bu bölgede, yargının, kolluk işlerinin, mali görevlerin ve şehir yönetiminin sorumlusuydu (Ortaylı, 1979: 12).

Kadıların belediye veya mahkeme gibi kurumsallaşmayı temsil eden büroları yoktu. Hangi binaya yerleşirlerse orası mahkeme veya belediye binası sayılırdı. Halkın ve esnafın ileri gelenleri, istenildiğinde, ekonomik işlerin yürütülmesinde, kolluk görevinin yerine getirilmesinde, mali işlemlerin yürütülmesinde kadıya yardım sağlamaktaydılar. Yerel yönetim İmparatorlukta XIX. yy’a ait bir gelişmedir (Ortaylı, 1985: 16-17).

Tanzimat öncesi Osmanlı kent yönetiminin temel özelliği, merkezi otoritenin iktidar alanına giren kamusal bir iş olması ve merkezden atanan görevliler tarafından yürütülmesidir. Hükmeden ve yerine getiren anlamına gelen kadı, Osmanlılarda şer’i ve hukuksal hükümleri uygulayan, ayrıca merkezi yönetimin emirlerini yerine getiren işlevlere sahipti. Osmanlı kent yönetiminde adli, mülki ve beledi işlevler birbirinden ayrılmamıştır. Bu işlevleri yerine getirmekle yükümlü kadının subaşı, naip, imam ve muhtesip gibi yardımcıları bulunmaktadır. Subaşı, kentin güvenliğinden sorumlu emniyet amiridir. Naip kadının yargılama sürecindeki yardımcısı, imam ise mahalle yöneticisidir. Kadıların belde yetkilerini kullanımında muhtesip adı verilen bir yardımcısı bulunur. Bunlar esnafın denetlenmesi, narhın

saptanması, temizliğin denetimi ve yaptırımların uygulanmasından sorumlu adeta bir zabıta müdürü gibi görev yaparlardı (Nadaroğlu, 1986: 177).

Osmanlı Devleti'nde mülki taksimat, eyalet, sancak, kaza, nahiye ve köy olarak düzenlenmişti. Eyalet, Osmanlı'da taşra yönetiminin en büyük basamağı idi. Beylerbeyi ya da mirimiran denilen kişi tarafından yönetilen eyalete o dönemler beylerbeyliği denilmekte idi. Beylerbeyi bölgesi, önceleri liva denilen sancaklara ayrılmıştı. 1580 yılından itibaren Beylerbeylik yerine eyalet, beylerbeyi yerine de vali deyimleri kullanılmaya başlanmıştı. Osmanlı mülki idaresinde eyaletten sonra gelen birim sancaktı (Tortop, 1988: 7).

Klasik Osmanlı taşra yönetiminin ana birimi sancaktı. Sancaklar fiziki sınır yönünden bugünkü Türkiye'nin vilayetleri büyüklüğündeydiler. Zamanla sancakların üzerinde eyaletler ortaya çıktı. Tipik Osmanlı eyaletlerinin sınırları genişti, bunlar daha çok askeri bir eşgüdüm ünitesi olarak düşünülmüşlerdi. Mali, adli, idari örgütlenme sancak düzeyindeydi. Tanzimat reformlarıyla eyaletlerin adı değişti vilayet oldu. Böylelikle vilayet örgütleri ortaya çıktı. Sancaklar liva adını alarak vilayetlerin alt birimi biçiminde örgütlendirildi. Değişiklik, vilayeti livalara, livaları kazalara, kazaları da köylere ayırıyordu (Ortaylı, 1979: 61).

Tanzimat'tan evvel Osmanlı Devleti'nin taşra yönetimi "eyalet sistemine" dayanırken, bu dönemden itibaren taşra örgütlenmesinde Fransa'dan örnek alınan "il sistemine" geçilmiştir. Yüzyıllardır Osmanlı topraklarında egemenliğini sürdüren uygulamaya yönelik kolaylığı olan tımar sistemi ve eyalet yapılanması bozulup özel ve küçük mülkiyetin yaygınlaşmasıyla birlikte, küçük üretici birimleri temeline dayanan "Bonapartçı" taşra yönetiminin ve il sisteminin Vilayetler Nizamnamesine örnek teşkil etmesi, daha ağır ve denetleyici bir merkeziyetçiliğin devlet yönetimine yerleşmesini başlatmıştır (Parlak, 2005: 180).

1864 "Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi" ile eyaletler kaldırılarak, yerine livalardan oluşan vilayet üniteleri kurulmuştur. Tanzimat reformlarıyla eyaletin adı değişmiş vilayet adını almıştır. Sancaklar, liva adını alarak vilayetin alt birimi halinde örgütlendirilmişlerdir. Kısacası valinin yönetimindeki vilayet, Tanzimat'la birlikte adli, idari, mali yönden örgütlenmiş ve alt birim olan liva yönetiminin üstü olarak konumlandırılmıştır. Nizamname, vilayeti sancaklara, sancakları kazalara,

kazaları da karyelere (köy) ayırmıştır. Fransız örneğinde olduğu gibi her köy bir komün olarak kabul edilmiştir. Ancak gerçekte köy böyle bir konuma sahip değildi (Ortaylı, 1985: 60). 1864 yılında Nizamiye mahkemelerinin kurulması ise, kadıların yargı yetkisini de daraltıyor, kadıları sadece aile ve miras ile ilgili davalara bakan yargıç haline getiriyordu.

1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile il genel yönetiminin yanında valinin başkanlık ettiği ve her sancaktan seçilen dörder üyeden oluşan İl Genel Meclisinin bulunduğu bir il özel yönetimi kuruldu.

Tanzimat'la birlikte Hükümet taşraya vali derecesinde yetkili muhassıllar tayin etmiştir. Buradaki amaç, vergi toplamak gibi önemli bir işlemin valilerin elinden alınması ve kötü uygulamaların ortadan kaldırılması idi. O dönemde muhassılın görevini yerine getirmesinde kendisine yardımcı olacak *muhassıllık ve memleket meclisleri* ülke tarihinde mahalli idare kurullarının sınırlı bir anlamda ilk örneği sayılabilir. Özellikle 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin uygulanmasından sonra kurulan vilayet, kaza idare meclislerine geçiş muhassıllık meclisleriyle başlamıştır. Muhassıllık meclislerinin üye bileşimi ve çalışma yöntemindeki olumlu ve olumsuz nitelikler de böylece bir başlangıç olarak sürdürülmüştür (Ortaylı, 1985: 34).

Bilindiği üzere 1864 Vilayet Nizamnamesi Avrupa devletlerinin, İmparatorluk sınırları içindeki Hıristiyan tebaanın kötü koşullar altında buldukları iddialarını önlemek üzere yürürlüğe konulmuştu. Ülke yönetimi için oldukça yeni olan bu mülki düzenleme, önce Mithat Paşa'nın atandığı Tuna Vilayetinde uygulanmış, kazanılan başarı ile 1867'deki Nizamname ile uygulama alanı genişletilmiş, 1871'de kabul edilen Nizamname ile de bu sistem geliştirilmiştir (Parlak, 2005: 177).

1876 Anayasasına gelinceye kadar, 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleriyle Fransız örneğine uygun il birimleri kurulmakla yetinilmeyip, yerel ve bölgesel meclisler kurma yoluna da gidilmiştir. I. Meşrutiyet dönemine ait bu düzenlemeler bugün de ülke taşra yönetiminin temel birimleri olan illerin yönetsel ve hukuksal bir yapı olarak devlet yönetimi içine yerleşmesini sağlamış ve o dönemden bugünlere il sistemi çok büyük değişikliklere uğramıştır. 1864 Vilayet Nizamnamesi, vilayetin mülkiye, maliye, güvenlik ve politika işlerinin yürütülmesini Padişah tarafından

atanan bir valiye verildiğini belirtmiştir (Parlak, 2005: 177). 1864 Vilayet Nizamnamesi belediyeler hakkında son derecede belirsiz hükümler getirdiği ve böyle bir kuruluş için gereken statüyü belirlemediği halde; bazı eyaletlerde belediye kurma girişimlerinin başarıyla tamamlanması, bu yerlerin dış dünya ile olan ilişkilerde kilit noktası durumunda olmalarıyla açıklanabilir. Buna karşılık İmparatorluğun birçok yerlerinde ise, belediyeye varlık veren 1871 Nizamnamesi hükümlerine karşın, belediye meclisleri bile kurulamamış, kurulanların çoğu ise gerekli örgütlerini oluşturamamışlardır (Ortaylı, 1985: 32).

Reform niteliğindeki 1864 Vilayet Nizamnamesinden sonra 1871 yılında yürürlüğe giren Vilayet Nizamnamesi ülke yönetiminde birçok değişiklikleri ortaya koymuştur. Bunlardan en önemlisi “Nahiye” adı altında yeni birimlerin kurularak, merkez yönetimin taşra örgütlenmesinin vilayet, sancak, kaza, nahiye ve köy biçiminde kademelenmesi olmuştur. Bu nizamname özellikle “idare meclisi”nden, “belediye”den, “nahiye”den ve taşra yönetiminin kademelenmesinden bahsetmektedir. Vali yine il sisteminin genel yöneticisidir. Valinin görevi, mülki, mali, eğitim, sağlık ve güvenlik ile hukuk işlerinin yürütülmesi esas olmak üzere çeşitli asli kısımlara ayrılmıştır. 1871 Nizamnamesi 1864 yılında yapılan düzenlemedeki aynı ilkeleri korumakla birlikte “*genel meclislerin*” görüştükları işleri artırmaktadır (Parlak, 2005: 180).

1864 Vilayet Nizamnamesindeki merkeziyetçi eğilim Ocak 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesinde daha da belirgindi (Ortaylı, 1985: 62). Görüldüğü gibi Osmanlıdan günümüze taşınan bir kurum olan mahalle yönetiminin tarihi belediye yönetiminden daha eskidir. 1870 yılında çıkarılan Genel İdare Vilayet Nizamnamesi aynı sistemi korudu. Yalnız il Genel Meclisinin görev alanı biraz genişletildi.

1864 ve 1871 tarihli nizamnamelere kadar Osmanlı yönetimi, taşrayı yönetsel açıdan neredeyse serbest bırakmış, sadece vergi toplama, güvenlik ve askerlik hizmetleri açısından yönetip denetlemişti. Yerel hizmetler mahalle halkına, yerel sivil örgütlenmeler olan vakıflara ve loncalara bırakılmıştı. Bu iki nizamname Osmanlı'nın en küçük yerel birime kadar ulaşarak merkezileşme çabalarını ifade etmektedir (Tortop, 1988: 176).



1876 Anayasası vilayetlerin yönetimine ilişkin meclislerle ilgili hükümler getirilmişti. Buna göre “idare meclisleri” ile “vilayet genel meclisleri”nin oluşturulması ve bu meclislerin üyelerinin seçimi gibi konular çıkarılacak özel bir yasaya bırakılmıştı. Bilindiği üzere idare meclisleri vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde kurulan, yönetim konseyi biçiminde çalışan kurumlardı. Bugünün özel idarelerinin kaynağı olan vilayet genel meclisleri ise bayındırlıktan sanayiye, ticaretten tarıma, eğitimden maliye konularına kadar önemli görev ve yetkileri olan bir yerel meclis niteliği taşıyordu (Parlak, 2005: 180).

Osmanlı dönemi anayasal metinlerinde yerel yönetimlere ilişkin hükümler bulunmaktadır. Ancak bu hükümler köy ve mahalle yönetimi ile ilgili değildir. 1876 Anayasası'nın 108-112. maddeleri vilayet başlığı altında taşra yönetimine, il özel idaresine ve belediyeye yer vermiştir. İllerin yerinden yönetim ilkesine göre idare olunacağı, belediye işlerinin seçimle işbaşına gelen belediye meclislerince görüleceğini hüküm altına almıştır (Nadaroğlu, 1986: 177). Bu sayılan görev ve yetkiler 1913 yılına kadar sürdürülmüş ve bu tarihte yürürlüğe konulan, bugünkü İl Özel İdaresi Kanununun esasları olan, İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati ile mahalle muhtar ve ihtiyar heyetleri hakkındaki tüm hükümler yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak, muhtar ve ihtiyar heyetinin görevlerini yapacak bir birim olmadığı için, 1918 yılında çıkarılan bir Umumi Tahrirat ile mahalle muhtarlarının görevlerini sürdürmeleri vilayetlere bildirilmiştir (Arıkboğa, 1988: 33).

1913 tarihinde çıkarılan İdari-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati, ilin genel yönetimi ve ilin özel yönetimi olmak üzere iki bölüme ayrılmıştı. Söz konusu olan il özel yönetimi vilayet ölçeğinde bir yerel yönetim kurumunu ifade ediyordu ve ilin yerel hizmetleri bu birimin yetki ve sorumluluğuna veriliyordu. İmparatorluğun son döneminde (1913 yılında) kalkınmaya dönük ekonomik, toplumsal ve kültürel nitelikli hizmetlerin çok büyük bir kesiminin ise doğrudan il sisteminin değil, örgütsel olarak yeni oluşturulan il yerel yönetiminin (İl Özel İdaresinin) sorumluluğuna bırakılmış olması ilgi çekicidir. 1913 yılında kabul edilen İdare-i Umumiye-i Vilayet Geçici Kanunu ile il genel yönetimi ve il özel yönetimi birlikte yeniden düzenlenmiştir (Nadaroğlu, 1986: 181).

### 6.1.2. Cumhuriyet Döneminde İl Özel Yönetimi Uygulaması

Osmanlı Dönemi'nden Cumhuriyet Dönemi'ne il sistemi; personeli, alt birimleri, hizmet örgütleri, yönetsel alanları ve yönetim felsefesi bir tür miras olarak aktarılmış, yeni dönemde 1924 Anayasası ile sadece sistemdeki “*liva*” kaldırılarak Cumhuriyetin *il sistemi* 1929 yılında kabul edilen “*Vilayet İdaresi Kanunu*” ile kurulmuş, 1949'da bugün de yürürlükte olan 5442 sayılı “*İl İdaresi Kanunu*” ile sistem pekiştirilerek, günümüzdeki temel yasa konumuna kavuşmuştur. Türkiye'nin il sisteminde illerin sınırları 1924 Anayasası'ndan bu yana yinelenmekte olan bilimsel ölçütlere göre belirlenmiş değildir. Cumhuriyetin kuruluşunda, İmparatorluğun sancaklarının (*livalarının*) sınırları, yeni dönemin illerinin sınırları olarak kabul edilmiştir (Nadaroğlu, 1986: 181).

Türkiye'de merkezi yönetim, yurt düzeyinde “il sistemine” göre örgütlenmiş ve illerin “yetki genişliği” ilkesine göre yönetilmesi öngörülmüştür. Tarihsel sürece bakıldığında, “il sistemi”nin, Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde bir süre denenmiş, XIX. yy. ortalarına rastlayan deneme niteliğindeki uygulamaların başarılı olması sonucunda, Fransız modelinden geniş ölçüde esinlenerek, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi “il sistemine” göre yapılmıştır (Nadaroğlu, 1986: 182).

1924 tarih 442 sayılı Köy Kanunu sadece köy yönetimini düzenlemiştir. Kanun kentsel yapılanmadan da söz etmiş, hatta yerleşim yerlerini o yıllarda sınıflandırırken nüfus ölçütlerini kullanmış, onları köy, kasaba, şehir ve büyük şehir biçiminde tanımlamıştır. Kentsel ortamı bilmekte, ancak buralarda bir mahalle yönetimi oluşturmak değil, belediye yönetimi düşüncesini ortaya koymaktadır. Zaten altı yıl sonra 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmış, 1933 yılında da mahalle muhtarlıklarına gereksinim kalmadığı düşüncesi ile mahalle örgütü kaldırılmıştır (Toprak, 2001: 289).

1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 10. maddesine göre, nüfusunun arazi üzerinde toplanması itibariyle muhtelif kümelerden müteşekkil olan veya nüfusu 80.000'i aşan beldelerde belediye şubelerinin kurulması mümkün olduğundan, gerek belde seçmenlerinin en az yarısından fazlası ve gerekse belediye meclisi, belediye şubesi kurulması için mahallin en büyük mülkiye amirine başvurmaya yetkili kılınmışlardır. Mülkiye amiri, seçme hakkına sahip halkın oyunu

ilçe idare kurulu kararıyla tespit ettirerek oylama sonucunu bir tutanakla valiye bildirir. İdare kurulunun bu tutanağı üzerine, il idare kurulunun kararı, Danıştay'ın mütalaası, Bakanlar Kurulunun tasvibi ve Cumhurbaşkanının onayı ile belediye şubesi kurulmuş olur (Parlak, 2005: 177). Ancak, 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 22. maddesinde, büyük şehir belediyelerince belediye şubesi tesis edilmeyeceği hükme bağlanmıştır.

Cumhuriyet Döneminde 1924 Anayasası, yerel yönetimlere fazla yer vermemiş, sadece bunların dayandığı ilkelere ve tüzel kişiliklerine işaret etmiştir. 1961 ve 1982 Anayasaları, yerel yönetimlere daha geniş yer vererek, yerel yönetim birimlerini saymış, kamu tüzel kişiliklerine sahip bulduklarını vurgulamış, genel karar organlarının yerel halk tarafından seçileceğini belirtmiş, seçilmiş organların sıfatlarını kaybetme veya kazanmanın yargı yoluyla olacağı, genel idare ile ilişkilerinin yasa ile düzenleneceği, görevleriyle orantılı gelir kaynağı tahsis edileceği anayasal hüküm altına alınmıştır (Tortop, 1988: 10).

## **6.2. Kalkınma Planlarında İl Özel Yönetimleri**

Türkiye'deki tüm kesimleri kapsayan planlama çalışmaları, ilki 1963 yılı olmak üzere beşer yıllık plan dönemleri itibari ile sürdürülmüştür.

**Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967):** Doğrudan ilgilendirmemekle birlikte Planda, il özel idaresini dolaylı olarak ilgilendiren şu ifadeler yer almaktadır: Halkın kalkınma çabasına katılması, hatta bu katılma işini kendisinin düzenlemesi, başka ülkelerden elde edilen tecrübelerin ışığında, bir zorunluluk olarak görülmektedir. Toplum kalkınması programı ve bununla ilgili sosyal yapı değişiklikleri bu bakımdan önemlidir. Halkın, hizmetin teşkilatlandırılmasına ve yapılmasına katılmasını sağlamak, hem yapılan işlerin daha başarılı olmasını kolaylaştırır, hem de Devletin yükünü hafifletir.

Durum ve Tedbirler Bölümü'nde ise şu ifadeler yer almaktadır: Bugünkü kuruluş, esas olarak Osmanlı İmparatorluğundan devralınan sistemde yeni şartlara uydurulmak üzere yapılan değişikliklerle ortaya çıkmıştır. Ancak bu değişiklikler belirli ilkelere dayanmadığından, işbölümü ve koordinasyon bakımından tamamen

yetersiz ve güç çalısır bir kuruluş meydana gelmiştir. Bu sebeple gerek Merkezi Hükümet kuruluşunu (Merkez ve taşra teşkilatlarıyla birlikte) gerek mahallî idareleri (İl özel idaresi, belediye ve köylerle birlikte) kalkınmakta olan bir ekonominin ihtiyaçlarını rasyonel bir şekilde ve süratle karşılayabilecek duruma getirmek kaçınılmaz bir zarurettir. Bu çapta bir yeniden düzenleme oldukça uzun bir hazırlık ve araştırma devresini gerektirir. Meselenin genişliği ve eldeki imkânlar göz önünde tutularak bu hazırlıkların belli bir öncelik sırasına göre yapılması icap etmektedir.

**Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977):** Söz konusu Plana göre, reform çalışmaları genel yönetim, taşra yönetimi, mahalli idareler ve kamu teşebbüslerini kapsamaktadır. Planda mahalle yönetimini ilgilendiren şu ifadelere yer verilmiştir: Mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının ihtiyaçlarını karşılamaktan uzaktır. Bunun nedeni kısmen mahalli idarelerin kaynaklarının yetersiz oluşu, kısmen de yerinde önceliklere göre kullanılmamasıdır. Gerek kaynak sorunu, gerek mahalli idare ölçeklerinin günün şartlarına uydurulmamış olması nedeniyle yetersiz mahalli idare birimlerinin doğmuş bulunması, merkezden yapılan transfer gereğini artırmakta, ayrıca yapılan aktarmalar da her zaman iyi kullanılmamaktadır. Mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanmasında, öz kaynaklarının geliştirilmesi esas olacak; mahalli kaynakların ve zorunlu görüldüğünde merkezden transfer edilecek kaynakların kalkınma hedef ve ilkelerine uygun kullanımı sağlanacaktır. Hizmet karşılığı mahalli nitelikteki gelirlerin tümü, mahalli idarelere bırakılacak, bu gelir kaynaklarının kullanılmasında azami ve asgari limitler tespit edilerek mahalli idarelere yetki tanınacaktır.

**Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1983-1989):** Bu Planda, mahalli idarelerle ilgili ilke ve politikalar bölümünde, "Mahalli idarelerin kuruluş, görev, yetki ve sorumlulukları ve merkezi idare ile koordinasyonu Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan çerçevede düzenlenecektir. Belediye ve il özel idarelerinin görevleri günün şartlarına uygun hale getirilecektir. Belediye teşkilatı kurma alt sınırı olan 2000 nüfus ölçüğü yükseltilecektir. Mahalli idarelerle ilgili kuruluşlar arasında etkili bir işbirliği ve koordinasyon sağlanacaktır..." ifadesi yer almaktadır

VI. BYKP ve 1990 Yılı Programında, Yerel hizmetlerle ilgili olarak öngörülen temel hedef ve ilkeler şöylece özetlenebilir (Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, 1992: 45): Kamu hizmetlerinde, kaynakların etkinliğini artırmak amacıyla, yerinden yönetim ilkesine ağırlık verilecektir. Yerel hizmetler, yerinden karşılanacaktır. Bu yolla hizmet üretiminde etkinlik sağlanacak ve kaynak kullanımında rasyonellik artırılacaktır. Kırsal alanda yerel yönetim boşluğunu dolduracak ve otorite eksikliğini ortadan kaldıracak şekilde il özel idareleri yeniden teşkilatlandırılacaktır. Yine kırsal alanda, yerel hizmetlerin verimliliğini artırmak için ilçe özel idareleri kurulacaktır.

**Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000):** Amaçlar, İlkeler ve Politikalar başlığı altında şu ifadeler yer almaktadır: Bu amaçla turizm, çevre, kültür, spor, köy hizmetleri ve sosyal hizmetlerden başlayıp plan dönemi boyunca diğer sektörlere de yaygınlaştırılacak şekilde merkezi yönetim tarafından sağlanmakta olan bazı hizmetler il özel idarelerinden başlanmak üzere mahalli idarelerin yetki ve sorumluluğuna bırakılacaktır. Mahalli idareler, kanunlarla kendilerine verilen görevleri yerine getirdikten sonra, kanunların yasaklamadığı veya başka idarelere vermediği yerel nitelikli kamu görevlerinin yerine getirilmesinde yetkili kılınacaktır.

**Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) :** Planda mahalli idarelerin mevcut durum şöyle özetlenmektedir: Belediye ve il özel idare gelirlerinin GSMH içindeki payının 1996 yılında yüzde 3,17'den 2000 yılında yüzde 4,18'e; harcamalarının payının ise yüzde 3,25'den yüzde 4,35'e yükseleceği tahmin edilmektedir.

Planda amaçlar, ilkeler ve politikalar şöyle düzenlenmiştir: Hizmet bütünlüğü, hizmet alanları ve teknolojik nedenlerle merkezi idarece yürütülmesi gereken hizmetlerin, yetki genişliği esasına göre, taşra teşkilatları tarafından yürütülmesi sağlanacaktır. İl Özel İdaresi, ilin hizmet ihtiyaçlarını ve kaynaklarını planlayan, il içindeki mahalli idare birimleriyle bağlantısı olan, bu birimler arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlayarak kamu hizmetlerinin düzenli olarak yürütülmesini amaçlayan bir yapıya kavuşturulacak ve bu görevleri ilçe düzeyinde örgütleyen İlçe Yerel Yönetimi Modeli oluşturulacaktır.

**Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2006-2010):** Planda, Yerel Dinamiklere ve İçsel Potansiyele Dayalı Gelişmenin Sağlanması, konusunda da şu ifadelere yer verilmiştir: VIII. Plan döneminde yürürlüğe giren İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu ve Mahalli İdare Birlikleri Kanunları ile yerel yönetimlerin kalkınma konusundaki yetki ve sorumlulukları artırılmıştır.

Genel olarak kalkınma planları değerlendirildiğinde genel yönetim ve yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki paylaşımına dikkat çekilmiş ve genel yönetimin sakıncalarının giderilmesi yönünde hedefler belirlenmiştir. 1963 yılında başlayan planlı dönem, tüm beşyıllık kalkınma planlarında yerel yönetimlerle ilgili hedef, ilke ve politikalar büyük oranda her plan döneminde tekrarlanmış, ancak bu konuda istenilen düzenlemeler gerçekleştirilememiştir. Yapılabilenler mevcut sistemin günlük gereksinimlerine yönelik küçük çapta değişiklikler biçimindedir

### **6.3. Hükümet Programlarında İl Özel Yönetimleri**

Çeşitli dönemlerdeki hükümet programları il özel idaresine ilişkin bazı düzenlemeler içermektedir. Bunlardan önemli görülenler izleyen satırlarda aktarılmaya çalışılmıştır.

Çok partili döneme kadar kurulan hükümet programlarında daha çok cumhuriyet rejiminin temel ilkelerinin yer aldığı görülmektedir. 15. dönem Peker Hükümeti Dönemi'nde (07.08.1946- 10.09.1947) Ankara ve Doğu bölgelerinde halkımıza iyi örnekler vermek ve şehir ve kasabaları yeni mahallelerle güzelleştirmek için “memur evleri” yapımına devam edileceği belirtilmiştir. 29. Dönem Ürgüplü Hükümeti (20.02.1965- 27.10.1965) mahalli idareler hizmetlerinin tamamen kaynakları kendi kendine yetebilen, kendi kararlarını alan ve uygulayabilen “muhtar mahalli idareler” tarafından görülmesini sağlamak ve genel ve yerel yönetimler arasındaki görev ve hizmet çatışmalarını önleyici önlemler alınacağına ilişkin ifadeler yer vermektedir.

44. Dönem Ulusu Hükümeti (20.09.1980-13.12.1983) bölge yönetimi kavramını gündeme getirmiş ve kamu yönetimindeki aşırı merkeziyetçilik yerine

taşra teşkilatının ve mahalli idarelerin yetkilerinin artırılması konusuna dikkati çekmiştir.

46. Dönem 2. Özal Hükümeti (21.12.1987-09.11.1989) programında çok sayıda ilçenin kurulması ile hizmetlerin dağılımında kolaylık ve etkinlik amaçlandığı belirtilmiştir (Yalçındağ, 1992: 191).

Programda mahalli idarelerin yetkilerinin artırıldığından, çeşitli mevzuat düzenlemeleri ile mahalli idarelere çalışma serbestisi sağlandığından, böylece mahalli hizmetlerin vatandaşın ihtiyaçlarına arzının süratlendiğinden ve kolaylaştığından söz edilmektedir. Ayrıca programda, mahalli idarelerin güçlendirilerek demokrasinin en küçük birimlere kadar uzanmasını ve bir hayat tarzı olarak yerleşmesinin sağlandığı, İl Özel İdaresi Kanunu ile idari sistemde gerçek bir reform yapıldığı, hizmetlerin tespitini ve harcama yetkisini mahalli idarelere verildiği, idari sistemin aşırı merkezîyetçi yapıdan kurtarıldığı, çok sayıda yeni ilçeler kurularak hizmetlerin dağılımında kolaylık ve etkinlik sağlandığı, büyük şehir belediye idaresinin kurulduğunu ve büyük şehirlerdeki problemlerin çözümlenmesine ayrı bir önem ve ağırlık verildiği ileri sürülmektedir.

48. Dönem Hükümet Programı'nda (23.06.1991-19.11.1991) şu ifadeler yer almaktadır: Gerektiğinde eğitim ve diğer destekleyici imkanlar da sağlandıktan sonra şehir içi trafik hizmetlerinin düzenlenmesinde mahalli idarelerle çok sıkı işbirliği içinde olunacak ve halen polisin ve trafik teşkilatının görev alanı dışındaki mahallelerde jandarma tarafından yürütülmekte olan trafik denetimlerinin de trafik polisine devrine ilişkin çalışmalar yapılacaktır.

49. Dönem 7. Demirel Hükümeti (21.11.1991-25.06.1993) Programında, Devletin yeniden yapılandırılması çalışmalarını içinde yeni ve kapsamlı yerel yönetimler ile ilgili düzenlemeye gidileceği ifade edilmiştir. Programda muhtarların, ihtiyar heyetinin, il genel meclislerinin ve belediye meclislerinin yetkilerinin artırılacağı ve yerel kaynakların bir bölümünün bu idarelere aktarılacağı belirtilmiştir. İlk kez mahalle yönetimi ile ilgili ayrıntılı bir ifade bu hükümet programında yer almıştır. Hükümet Programında ise yerel yönetimler ile ilgili şu ifadeler yer verilmiştir: Devletin yeniden yapılanması programı içinde, yeni ve kapsamlı bir yerel yönetimler düzenlenmesine gidilecektir. Muhtarlar, ihtiyar heyeti,

il genel meclislerinin ve belediye meclislerinin yetkileri artırılacak ve yerel kaynakların bir bölümü bunlara tahsis edilecektir.

49. Hükümetin Koalisyon hükümeti olarak kurulması nedeniyle önce “Ortak Hükümet Protokolü” imzalanmış sonra Hükümet programı hazırlanarak TBMM’de okunmuştur. Ortak Hükümet Protokolünde Yerel Yönetimler ile ilgili şu ifadeler yer verilmiştir: Devletin yeniden yapılanması programı içinde, yerel yönetimler yeniden düzenlenecektir. Yerel-merkezi idareler ayırımındaki ağırlık, yerel yönetimlere kaydırılacaktır. İl genel meclislerinin ve belediye meclislerinin yetkileri artırılacak ve yerel kaynakların bir bölümünü yerel önceliklere göre kullanmaları sağlanacaktır.

50. Hükümet Programı’nın (25.6.1993-05.10.1995; I. Tansu Çiller Hükümeti) Ortak Hükümet Protokolünde Yerel Yönetimler ile ilgili şu ifadeler yer verilmiştir: Yerel yönetimler, özerklik, maddi kaynak ve yetkileri açısından güçlendirilecek; merkezi yönetim yerine, yerinden yönetim ilkesi pekiştirilecektir. Hükümet Programı’nda yerel yönetimlerle ilgili şu ibareler yer almaktadır: Belediyelerin mali kaynakları, verimli yatırımlar yerine, ağırlıklı olarak personel ve cari harcamalara yönelmektedir. Güçlü il yönetimine destek verecek ve yardımcı olacak şekilde yeni bir il özel idare sistemi oluşturulacaktır. Köy idaresinde muhtarlar ve ihtiyar heyetlerinin yetkileri ve köy idaresinin kaynakları artırılacak, kırsal kesimde yaşam şartları iyileştirilecektir (Yalçındağ, 1992: 192).

50. Dönem Çiller Hükümeti Programında belediye ve il meclislerinin oluşumunun, muhtarlar dâhil, halk temsilcilerinin daha büyük oranda katılımına olanak sağlayacak biçimde yeniden düzenleneceği belirtilmiştir. Bu Hükümet Programı’nda mahalle yönetimi ile ilgili şu dolaylı ifadeler yer almaktadır: Güçlü il yönetimine destek verecek ve yardımcı olacak şekilde yeni bir il özel idare sistemi oluşturulacaktır. Köy idaresinde muhtarlar ve ihtiyar heyetlerinin yetkileri ve köy idaresinin kaynakları artırılacak, kırsal kesimde yaşam şartları iyileştirilecektir. Devletin yeniden yapılanması programı içinde, yeni ve kapsamlı bir yerel yönetimler düzenlenmesine gidilecektir.

51. Dönem Çiller Hükümeti Programında (05.10.1995-30.10.1995) şu ifadeler yer almaktadır: Merkezi idari tarafından sağlanan bazı hizmetler il özel idarelerinde başlanmak üzere, yerel yönetimlere bırakılacak ve bu bağlamda mahalli



idareler sürekli ve düzenli kaynaklara kavuşturulacaktır. Yöre halkının yönetime katılmaları sağlanacaktır.

52. Dönem Çiller Hükümet Programında (30.10.1995-06.03.1996) “52. Hükümet, demokratik yapılanmanın ve bölgesel kalkınmanın temel taşları olan yerel yönetimlerin, katılımcı demokrasinin gereklerine uygun olarak yeni bir yapıya kavuşturulmasından yanadır.” ifadesi yer almaktadır.

53. Hükümet Programı’nda (06.03.1996-28.06.1996) şu ifadeler yer verilmiştir: Kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanması, rasyonel kaynak kullanımı, demokratik ve katılımcı yerinden yönetim ilkelerine uygun olarak merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımının temel esaslarını belirleyen çerçeve yasa çıkartılacaktır. Mahalli idarelerin mümkün olan hizmet ve faaliyetlerinin özelleştirilmesi özendirilecek ve yönlendirilecektir. Belediye, il özel idaresi ve köylerin gelirlerini düzenleyen kanunlarda yapılacak değişikliklerle yerel yönetimler güçlendirilecek, bu idarelerin vatandaşlarla ilişkileri kolaylaştırılacaktır.

55. Dönem Hükümet Programında (30.06.1997-11.01.1999), Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ile ilgili şu ifadeler yer almaktadır: Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında amaç, devleti hizmet sunan, vatandaşlarına güvenen, onlara güven veren bireyi ön plana çıkaran bir yapıya kavuşturmadır. Ülkemizde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması kaçınılmazdır. Bu yeni yapılandırılma ile merkezi yönetim hantallıktan kurtarılarak halkın devletle bütünleşmesi sağlanacaktır. Kamu personel rejimindeki sorunların çözümüne önem verilecektir. Tutumlu ve etkin devlet teşkilatının gerekli kıldığı sayıda kamu görevlisinin istihdamına yönelik çalışmalar yapılacaktır. Kamu yönetiminin iyileştirilmesi ile birlikte yerel yönetimlerin etkinleştirilmesi güçlendirilmesi de ele alınacaktır. Yerel yönetim ve merkezi yönetim arasındaki görev, yetki, kaynak paylaşımı yeniden düzenlenecek, hizmetlerin büyük ölçüde yerel yönetimlerle yerine getirilmesine ağırlık verilecektir. Merkezi yapının etkin kontrol mekanizması oluşturulacaktır. Bürokratik işlemler azaltılacak, vatandaşa güven esas olacaktır. Yerel hizmetlere ilişkin kararların alınması, uygulanması ve denetlenmesi süreçleri demokratik katılımı ve şeffaflığı sağlayıcı tedbirler alınacaktır.

58. Dönem Hükümet Programı'nda (18.11.2002-11.03.2003) şu ifadeler yer almaktadır: İl İdareleri yeniden yapılandırılarak; Bakanlıkların taşradaki görev ve yetkileri, valiliklere ve il özel idarelerine devredilecektir. Yerel tercihler dikkate alınarak, sağlık, eğitim, kültür, sosyal yardımlaşma, turizm, çevre, köy hizmetleri, tarım, hayvancılık, imar ve ulaşım hizmetlerinin il düzeyinde karşılanması sağlanacaktır. İl İdareleri ulusal strateji, bölgesel plan ve bakanlıkların oluşturduğu politikalar ve ilin ihtiyaçları çerçevesinde plan, program ve uygulamalar yapacaktır.

60. Dönem Tayip Erdoğan Hükümeti'nin (2007) Programında ise şu ifadeler yer almaktadır: Kabul etmek gerekir ki, Türkiye'de kamu yönetimi, tüm çabalarımıza rağmen aşırı merkezi ve hantal yapısından henüz kurtulamamıştır. Belediye ve il özel idarelerini Anayasamızda belirtilen yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yeniden ele aldık ve çok temel sorunları çözüme kavuşturduk. Belediye, Büyükşehir Belediyesi ve İl Özel İdaresi kanunları yenilenmiş, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu çıkarılmıştır. İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köylerden oluşan yerel yönetimimizin hizmet kapasitesini geliştirmek ve finansman imkânlarını kuvvetlendirmek yeni hükümetimizin temel öncelikleri arasında yer alacaktır. Bu çerçevede, geçen dönem hazırlıklarını tamamlamış olduğumuz İl Özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı bu dönemde çıkarılarak yerel yönetimlerimiz mali yönden de güçlendirilecek, Köy Kanunu da yenilenecektir.

#### **6.4. Anayasalarda İl Özel Yönetimleri**

**1876 Anayasası:** Osmanlı İmparatorluğu'nun son döneminde çıkarılan ve Kanuni Esasi adı verilen bu anayasa ile ilk defa mahalli idare birimleri anayasal düzeyde gündeme getirilmiştir. Bu anayasa mahalli idare birimi olarak il özel idaresi ve belediyelere yer vermiştir. 1876 Anayasasınının 108. maddesi illerin “tevsii mezuniyet” ve “tefriki vezaiif” görev ayırımı esaslarına göre yönetileceğinden bahsederken, 110. maddesi il genel meclislerinin görevlerinden bahsetmiştir (Tortop vd, 2002: 397).

**1921 Tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu:** Teşkilatı Esasiye Kanunu yönetim anlayışı olarak yerinden yönetim ilkesini kabul etmiştir. Bu anayasa mahalli idareler

alanında iki önemli değişiklik getirmekteydi. Bunlardan birinci illere ve bucaklara özerk statü verilmesi ikincisi ise her ilde TBMM'nin temsilcisi olarak valinin bulunmasıydı. Ayrıca anayasa il genel meclislerinin yerine “vilayet şuraları” ihdas etmekte idi (Tortop vd, 2002: 397).

**1924 Anayasası:** 1924 Anayasası ile mahalli idare birimlerinin tüzel kişiliklerinin bulunduğu ve yetki genişliği esasına göre idare edileceği hüküm altına alınmıştır.

**1961 Anayasası:** 1961 Anayasası mahalli idareleri görev, yetki ve sorumlulukları yönünden yeniden düzenlemiştir. Bu düzenlemeye temel teşkil eden 112. maddesi “İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanır” demektedir. Ayrıca md. 116'da mahalli idareler “il, belediye ve köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılamak üzere ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir” biçiminde tanımlanmıştır.

**1982 Anayasası:** 1982 Anayasasının 123. ve 127. maddeleri mahalli idareleri düzenlemiştir. Anayasanın 123. maddesinde idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği karar altına alınmışken, aynı maddenin ikinci fıkrası idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığını belirtmiştir. Mahalli idarelerle ilgili düzenlemeleri içeren 127. maddesi ise “Mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunda belirtilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir” biçiminde bir tanımlama yapmıştır.

### **6.5. Mevzuatta İl Özel Yönetimleri**

Günümüz il özel yönetimlerinin geçmişi Osmanlı imparatorluğu dönemine kadar uzanmaktadır. Tuna Vilayeti uygulaması ile varlık kazanıp, Fransız ekolünden esinlenerek hazırlanan 1864 tarihli Teşkilat-ı Vilayet Nizamnamesi'nde yasal dayanağını bulan il genel meclisleri, ülkemizdeki il özel yönetimlerinin gelişmesine katkı sağlayarak bu yanının temelini oluşturmuştur. Mevzuatta il özel yönetimlerinin

gelişimini incelemek için 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Kanunu öncesindeki il özel yönetimlerinin yapısını ve 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası ile getirilen yeni yapının karşılaştırılması olarak incelenmesinde fayda vardır.

### **6.5.1. 1913 İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı' nda İl Özel Yönetimleri**

Tanzimat'tan sonraki dönemlerde, 7 Kasım 1964 tarihli Teşkilat-ı Vilayet Nizamnamesi ile ilk defa il örgütü meydana getirilmiş ve bu nizamname, ülkenin vilayetlere, vilayetlerin sancaklara, sancakların kazalara, kazaların da köy ve mahallelere ayrılacağı ilkesini getirmiştir (Ülkümen, 1960: 218).

Bugünkü sistemin temeli olan 1864 tarihli Nizamname ile ortaya çıkan Vilayet Umumi Meclisleri; ikisi Müslüman ikisi de gayrimüslim olan ve her sancaktan seçilip gönderilen üyelerden oluşmaktaydı (Günel, 1989: 5).

1864 tarihli Teşkilat-ı Vilayet Nizamnamesinin uygulamasının ardından, Teşkilat-ı Vilayet Nizamnamesi'ni ortadan kaldıran 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile İl Özel Yönetimleri; tüzel kişiliği bulunmayan, ayrı gelir kaynaklarına, bütçeye ve mal varlığına sahip olmayan mülki idare birimleri olarak düzenlenmiştir. Beş bölümden, yetmiş sekiz madde ve bir özel maddeden ibaret olan bu nizamname illerin, bugün olduğu gibi biri genel (İdare-i Umumiye-i Merkeziye) diğeri özel (Vilayetin Umur-ı Hususiyesi) olmak üzere iki çeşit idaresi olacağını öngörmüştür (Salyam, 1991: 9).

İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile 1864 Nizamnamesinde yer alan hükümler korunarak il genel meclisinin görevleri; hastane ve ıslahhanelerin yapım ve onarımı, eğitim alanındaki görevler, kamu ihalelerinin görüşülüp karara bağlanması gibi görevler de eklenerek genişletilmiş, meclisin mahalli gereklere göre uygun zamanlarda toplanacağı, ilgili daire müdürlerinin kendi konularında bilgi vermek üzere mecliste bulunabilecekleri kabul edilmiştir (Salyam, 1991: 11).

1864 Nizamnamesinde olduğu gibi 1871 Nizamnamesi'nde de il özel idarelerine tüzel kişilik tanınmamıştır. Bu durumda doğal olarak il özel yönetimleri, ayrı gelir kaynaklarına, bütçeye ve mal varlığına sahip olamamışlardır. Bu nedenle dönemin il özel yönetimleri, bir yerel yönetim birimi olarak kabul edilmemekte,

ancak yerel yönetim birimlerinin birer nüvesi sayılmaktadırlar (Nadaroğlu, 2001: 180).

13 Mart 1923 tarihinde İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı olarak bir kararname ile yürürlüğe girmiştir. Söz konusu İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat'ın birinci kısmını oluşturan 74 maddesi; illerin genel idare kuruluşu ve işleyişine ilişkin hükümler içerdiği, 74-145. maddeleri ise bir il mahalli idare birimi olarak il özel yönetimlerinin tüzel kişiliğini, organlarını, yönetimini, gelir ve giderlerinin ve denetimini düzenlemiştir (Tamer, 1993: 11).

1864 tarihli Teşkilat-ı Vilayet Nizamnamesi ile atılan ve ilk anayasal dayanağını 1876 Kanun-i Esasi'de bulan il özel yönetimleri, asıl olarak en geniş haliyle 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu-u Muvakkati'nde düzenlenmiştir. Bu geçici kanunla il özel yönetimleri, ilk kez tüzel kişiliğe sahip, gelir ve giderleri, görev ve yetkileri belirli, bütçesi olan özerk bir yönetim birimi olarak ortaya konmuştur.

Ancak zaman içinde değişen koşullar, gelişen ve değişen dünyada artan ihtiyaçlara cevap veremez hale geldiği için 1987 yılında önemli değişikliklere uğrayan kanunun adı da İl Özel Yönetimi Kanunu olarak değiştirilmiştir. 16.05.1987 tarih ve 3360 sayılı Kanun'la İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirilmiştir. 3360 sayılı Kanun ayrıca 1913 tarihli Geçici Kanunun bazı maddelerini yürürlükten kaldırmış, bazılarını da tadil etmiştir.

#### **6.5.1.1. 1913 Tarihli Kanun'a Göre Görev ve Sorumluluklar**

1913 tarihli yasa ile il özel yönetimlerine sağlık ve sosyal yardım, eğitim ve öğretim, bayındırlık, tarım ve hayvancılık, iktisat ve ticaret alanlarında büyük yetki ve sorumluluklar verilmiş, vali ve kaymakam konutlarının inşası, döşenmesi, bakımı, vali ve kaymakam otomobillerinin işletme giderleri ve valilik temsil giderlerinin karşılanması ile köylere telefon irtibatının sağlanması gibi diğer bazı görevler de il özel yönetimlerine yüklenmiştir (Nadaroğlu, 2001: 184-185).

**Sağlık ve Sosyal Yardım Görevleri:** Genel idare içinde, çeşitli hastaneler, yetim ve düşkünler evi gibi sağlık ve sosyal yardım tesisleri kurmak, bataklık

kurutmak ve Umumi Hıfzıssıha Kanunu ile bu idarelere verilen çevre sağlığına ilişkin görevleri yapmak ve gerekli personeli çalıştırmak, korumaya muhtaç çocuklar ve muhtaç aile askerlerine yardım için ödenek ayırmak.

**Bayındırlık Görevleri:** Genel idare yollarının yapım, bakım ve onarımını sağlamak, köy içme sularını yapmak, elektrik, havagazı ve içme suları gibi kamu hizmetleri için kurulacak işletmelere imtiyaz vermek, il içerisinde köprü ve iskeleler kurmak, insan ve eşya taşımak üzere kayık ve benzeri araçları sağlamak, mahalli kamu hizmetleri için kullanılacak taşınmaz malları kamulaştırmak ve bütçe olanakları içinde göl ve bataklıkları kurutmak ve düzenlemek.

**Tarım Görevleri:** Yabani ağaçları aşlatmak, örnek çiftlik ve fidanlıklar kurmak, tarım araçları için depolar açmak ve bu araçları çiftçilere kiralamak, parasız fidan ve tohum dağıtmak ve sergi ve müzeler açmak, içinde orman yetiştirmek ve mevcut ormanları korumak.

**Hayvancılık Görevleri:** Damızlık hayvan depoları kurmak ve damızlık hayvan sağlamak. Fakir köy halkına dağıtılmak üzere damızlık boğa, koç ve teke sağlamak, sergiler ve at yarışları düzenlemek, hayvancılığın gelişmesi için meraları düzeltmek ve yeni meralar oluşturmak.

**Ekonomik ve Ticari Görevler:** Genel idare için “iktisat, itibar ve biriktirme sandıkları” kurmak ve bunlar için izin vermek il ticaret ve sanayinin gelişmesi için odalar ve borsalar kurmak,(bu görev 51 daha sonra Ticaret Bakanlığına verilmiş, ancak özel idarelerden de alınmamıştır) sergi, Pazar, panayır ve müzeler açmak.

**Kültür ve Eğitim Görevleri:** Orta dereceli meslek ve sanat okulları açmak, ilköğretim binalarını yapmak, hizmetlilerin ücretlerini ödemek, gece okulları, halk dersaneleri ve kurslar açmak, illerde matbaa kurmak ve gazete çıkarmak, özel okul açılmasına izin vermek.

**Diğer Görevler:** Yukarıda beş başlık altında belirtilen görevler dışında çarşı ve mahalle bekçileri örgütüne ilişkin görevleri, vali taşıt araçlarının satın alınması, vali ve kaymakam taşıt araçlarının giderlerinin karşılanması, çeşitli kanunlar ile verilmiş görevleri yürütmek.

### **6.5.1.2. 1913 tarihli Kanun' a Göre Organlar**

Kanuna göre il özel idaresinin başı ve yürütme organı Validir. Vali bir yandan Devletin ve Hükümetin temsilcisi, bir yandan da il özel idaresinin başı ve bu tüzel kişiliğin temsilcisidir. Vali özel idaresine ait bütün işleri yürütmekle görevlidir.

İl genel meclisi, özel idarelerin en yetkili karar organlarıdır. Üyeleri, ilçeler itibariyle nüfus esasına göre, 4 yılı için seçilir. Seçimle ilgili işlemler, 19.07.1963 tarihli 306 sayılı Kanunla düzenlenmiştir. İl genel meclisi yılda bir kez Aralık ayında 40 gün süreyle toplanır. Gerekğinde Vali toplantıyı 15 gün uzatabilir. Devlet ve İl tarafından gerekli görüldüğünde veya üyelerin 1/3 ünün isteği üzerine olağanüstü toplantı yapılabilir. İlk toplantıda 1 tane ikinci başkan ve 2 katip üyesi seçilir. Vali bulunmadığı zaman toplantıları ikinci başkan yönetir. Meclisin toplantı çoğunluğu meclis üye sayısının yarıdan bir fazlası, karar çoğunluğu ise toplantıda bulunan üye sayısının yarıdan bir fazlasıdır. İl Genel Meclisi tarafından alınan kararlar valinin onayı ile yürürlüğe girer.

İl Daimi encümeni, ikinci derecede bir karar ve yasa ile verilmiş bazı görevlerde yürütme organıdır. İl daimi encümeni il genel meclisinin toplantı halinde olmadığı zamanlarda il özel idaresinin acele işleri hakkında il genel meclisinin yerine kararlarda alabilen bir kuruluştur. İl Daimi Encümeni vali veya yerine görevlendireceği kişinin başkanlığında genel meclis tarafından seçilen 4 üyeden oluşur. Üyeler ayrı ayrı ilçelerden ve bir yıl için seçilirler. Vali gerekli gördükçe il daimi encümenini toplayabilir. Encümen, kanunla özel idareye verilen görevler konusunda vali tarafından gönderilen işlerde karar verir. İl daimi encümen üyeleri, özlük hakları bakımından il genel meclis üyelerinden farklı bir statüdedirler. İl daimi encümen üyeleri meclis üyelerinden farklı ödenek alırlar.

### **6.5.1.3. 1913 Tarihli Kanun'a Göre Mali ve Ekonomik Durum**

Yine 1913 tarihli İl Özel Yönetimi Kanunu'na göre il özel yönetimlerinin giderleri 82. ve 83. maddelerinde şöyle ifade edilmektedir; faydası bir yıla ait olan işler için yapılan ve her yıl tekrarlanan giderlerdir. Olağanüstü giderleri ise, her türlü yeni inşaat ve tesislerin giderleriyle devamlı karakterdeki adi giderler dışında

meydana gelebilecek arizi ve geçici giderlerdir. İl özel yönetimlerinin gelirleri; genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payla, il özel idarelerinin kendilerine ait kaynaklardan sağladıkları gelirler (Taşocakları resim ve harçları, iskele resmi, özel emlak gelirleri, faizler, çeltik gelirleri ve cezalar), bağışlardan sağlanan gelirler ve borçlanma yoluyla sağlanan gelirlerdir.

#### **6.5.1.4. 1913 Tarihli Kanun'da Denetim**

Mali konularda, Maliye Bakanlığı ve Sayıştay'ın ikili denetimi getirilmiştir. Uygulamada bakanlığın denetimi hiç yapılmamakta, Sayıştay denetimi ise yetersiz kalmaktadır. Bunun yanında İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü ile Mülkiye Müfettişlerine il özel idarelerinin bütün hesap ve işlemlerini denetim mercii olarak İçişleri Bakanlığı görülmektedir. Çünkü belli zamanlarda yapılan teftişler yalnız bu Bakanlıkça yerine getirilmektedir. İl özel idarelerinin kendi içindeki denetimi de yeterli şekilde işlediğini söylemek mümkün değildir. Özel idare hizmetleri ve hesapları üzerinde pek çok kuruluş denetim yetkisine sahiptir. Böyle olmasına rağmen yine de bu kurum iş ve hizmetleri üzerinde etkili, verimli ve kuruluşun amaçlarının gerçekleştirilmesine yardımcı olacak bir denetim uygulanmamaktadır. Bunun başlıca nedeni denetim yetkisi bulunan kuruluşlar denetim yetkilerinin sınır ve kapsamlarının açık bir şekilde belirlenmemiş olmasıdır. Bu sebeple bazen denetimde ikilemeler olurken, birçok defa da denetim yapılmamaktadır.

#### **6.5.2. 3360 Sayılı İl Özel Yönetimi Kanunu**

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 görevler, İl Özel İdaresi Kanunu'ndan resmen çıkarılmadı (Tortop, 1968: 114). Bu durum il sınırları içinde, merkezi yönetim kuruluşları ile il özel idaresi arasında yetki ve görev bakımından bir karmaşa yaşanmasına sebep olmuştur.



### 6.5.2.1. 3360 Sayılı Kanun'a Göre Görev ve Sorumluluklar

**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 yabani ağaçları aşılaktır.

**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 panayırlar oluşturmak, kısacası, ticari faaliyetlerin genişlemesi, kolaylaştırılması ve yerel servetin artması için her türlü önlemi almaktır. Ayrıca, ile 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, su, elektrik ve havagazı işletmelerine kırk yılı geçmemek üzere imtiyaz vermek görevi de bulunmaktadır (Eryılmaz, 1998: 127-129).

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 (Keleş ve Yavuz, 1983: 45).

#### **6.5.2.2. 3360 Sayılı Kanun'a Göre Organlar**

İl Özel Yönetiminin örgüt yapısı; vali, il daimi encümeni ve il genel meclisi şeklinde örgütlenmektedir. Vali il özel idaresinin görevlerini, özel idare müdürlüğü ve merkezi idarenin ildeki teşkilatları vasıtasıyla yürütür. Vali, her sene meclisi umumi vilayetin intikadından evvel vilayet bütçesini tanzim ettirip evvela encümeni vilayete badehu vilayet meclisi umumisine tevdi eder. Vali, vilayet bütçesinin amiri itasıdır. Meclisi umumii vilayet tarafından tasdik olunan bütçe mucibince her ay vukubulan sarfiyat cetvelini evrakı müsbitesiyile birlikte encümeni vilayete tevdi eder. İl Özel idare müdürü; il özel idaresinin validen sonra en üst düzeyde yetkili ve görevli memuru olup, il özel idaresi hizmetlerinin yürütülmesinden, valiye karşı sorumludur. İl özel idare müdürünün görevleri şunlardır: özel idare teşkilatını vali adına yönetmek, ilin yıllık programı, bütçe tasarısı ve kesin hesabını hazırlamak, mevzuatla verilen görevleri yerine getirmek ve vali tarafından verilecek diğer işleri yapmaktır.

Her ilde bir il genel meclisi bulunur. İl genel meclisleri üyeleri ilçeler adına seçilir. Son nüfus sayımına göre: nüfusu: 25 000 e kadar olan ilçelerden 1, 25 001 den 40 000 e kadar olan ilçelerden 2, 40 001 den 55 000 e kadar olan ilçelerden 3, 55 001 den 70 000 e kadar olan ilçelerden 4 üye seçilir.

İl Genel Meclislerinin süresi Eylül ayından başlamak üzere dört yıldır. Seçim dönemi bitmezden önce meclis feshedilir veya infisah ederse yeniden seçilecek meclis eski meclisin süresini tamamlar. İl genel meclisi her yıl Mayıs ve Kasım aylarının ilk haftasında olağan olarak toplanır. Toplantı süreleri en çok 30'ar gündür. Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısıdır. Toplantı süresi sona erdiği halde konuların incelenmesi ve görüşülmesi neticelenmemiş ise il genel meclisi 10 günü geçmemek üzere toplantıyı uzatır ve sebeplerini İçişleri Bakanlığına bildirir. İl genel meclisine vali başkanlık eder. İl genel meclisi; dönem başı toplantısının ilk birleşiminde üyeleri arasından gizli oyla birinci ve ikinci başkanvekili ile ikisi yedek olmak üzere dört katip seçer. Başkanlık divanı bir başkan

ve iki katipten kurulur. Valinin bulunmadığı toplantılarda birinci başkanvekili, o da yoksa ikinci başkanvekili meclise başkanlık eder. İl genel meclisi toplantılarının başlama ve bitiş tarihleri İçişleri Bakanlığına bildirilir.

İl encümenini, il genel meclisi, her dönem başı toplantısında üyeleri arasından gizli oyla encümene 5 asıl, 5 yedek üyeyi ayrı ayrı seçer. İl daimi encümenine seçilecek üyelerin ayrı ilçelerden olması zorunludur. Merkez ilçe dahil ilçe sayısı 5'ten az olan illerde il daimi encümenine nüfusu en çok olan ilçeden iki üye seçilir. Oyların eşitliği halinde ad çekmeye başvurulur. Her üye yukarıdaki fıkra hükmüne uymak suretiyle en çok 5 üye için oy kullanabilir. Encümen üyelerinin görev süresi bir yıldır. Süreleri dolan üyeler yeniden seçilebilirler.

#### **6.5.2.3. 3360 Sayılı Kanun'da Mali ve Ekonomik Durum**

İl özel yönetiminin gelirleri; özel kanunlarla tanınmış vergi, resim ve harç gelirleri, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılacak paylar, genel, katma ve özel bütçeli idarelerden aktarılacak ödenekler, her çeşit teşebbüs ve faaliyetler karşılığında sağlanacak gelirler, taşınır ve taşınmaz mallarının kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden doğacak gelirler, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesine göre tahsil edilecek para cezaları ile diğer para cezaları, 3194 sayılı İmar Kanunu gereğince verilecek inşaat ruhsatı ile yapı kullanma izninden alınacak harçlar, tahvil ve hisse senetlerinin faiz ve temettüleri ile bunların itfasından veya satışından elde edilecek gelirler ve bankadaki paraların faiz ve diğer gelirleri, hizmet karşılığında alınacak ücretler, her türlü bağışlar, diğer gelirler.

İl özel idaresinin giderleri şunlardır: bu kanun ve diğer kanunlarla verilen mahalli görevlerin ifası için yapılan harcamalar, yönetim ve personel giderleri, il genel meclisi il daimi encümeni başkan ve üyelerinin ödenekleri ve yollukları ile diğer görevlilerin yollukları, özel kanun, karar, ilam ve sözleşmelere dayanan harcamalar, paylar, ödemeler ve borçlar, özel idare gelirlerinin tahsil giderleri, özel idare mallarının vergi, resim, harç ve sigorta giderleri, özel idare hizmetleri ile ilgili diğer giderler.

İl Özel İdaresi bütçesi, genel bütçe mali yılına paralel ve İçişleri Bakanlığı ile Maliye ve Gümrük Bakanlığınca birlikte düzenlenmiş formüle uygun olarak

hazırlanır. İl Özel İdaresi bütçesinin hazırlanması, il daimi encümenince incelenmesi, il genel meclisinde görüşülmesi ve kabulüne dair usul, esas ve süreler İçişleri Bakanlığınca çıkartılacak bir yönetmelikle düzenlenir.

### **6.5.3. 5302 Sayılı İl Özel Yönetimi Kanunu**

2005 yılına kadar İl Özel Yönetimleri ile ilgili düzenlemeleri içeren ve İl Özel Yönetimi örgütünün temel yasası olarak anılan 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı'ni gerisinde kaldığı koşullara uygun hale getirebilmek amacıyla 16.05.1987 gün ve 3360 sayılı Yasa ile pek çok değişiklikler yapılmış ve aynı Yasa ile Kanunu-u Muvakkat'ın adı İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirilmiştir. 04.03.2005 tarihinde yürürlüğe giren 22.05.2005 gün ve 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası ile de 3360 sayılı Yasa ile 1913 tarihli İl Özel Yönetimi Yasası yürürlükten kaldırılmıştır.

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın Genel Gerekçesi'nde; il özel idarelerinin yönetim kapasitelerinin gelişmediği ve hizmetlerin gerektirdiği yatırımları yapamadıkları, hatta temel hizmetler için bile yeterli kaynak ayıramadıkları, örgütsel yapılarını geliştirmekte oldukları gibi, nitelikli ve yetişmiş personel istihdam etmekte de önemli sıkıntılar yaşadıkları, bu yapının da özel idarelerin etkin, verimli ve kaliteli hizmet sunmasını önlediği, il özel yönetimlerine verilen pek çok görev ve yetkinin zamanla merkezi yönetime aktarıldığı, söz konusu görevler il özel yönetimlerinin sorumlulukları arasından çıkarılmadığından aynı hizmeti sunmada birden çok kuruluşun yetkili hale geldiği belirtilmiştir.

1913 tarihli İl özel İdaresi Kanunu'na göre, il özel yönetimleri; il genel meclisi, il daimi encümeni ve vali olmak üzere üç organa sahip kılınmıştır. İl genel meclisi ve il daimi encümeni, il özel yönetimlerinin karar organları iken, vali yürütme organı olarak düzenlenmiştir. 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası, eski Yasa'nın öngördüğü üçlü organ modelini korumuştur. Ancak, il daimi encümeni artık karar organı olarak kabul edilmezken, ismi de "il encümeni" olarak değiştirilmiş ve valinin il genel meclisinin başı olma sıfatı elinden alınmıştır (Sobacı, 2005: 45).

## 7. TÜRKİYE'DE İL ÖZEL YÖNETİMLERİNİN YAPISI VE İŞLEYİŞİ

Bu başlık altında İl Özel Yönetimlerinin mevcut yapısı, organları, il özel yönetimlerinin görevleri, il özel yönetimlerinin gelirleri, denetimi ele alınacaktır.

### 7.1. İl Özel Yönetimlerinin Örgütsel Yapısı ve İşleyişi

İl özel yönetimleri; vali, il genel meclisi, il encümeni, genel sekreter şeklinde örgütlenmiştir. İhtiyaca göre il genel meclisi denetim ve ihtisas komisyonları da kurabilmektedir.

#### 7.1.1. Vali

Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Valinin görev ve yetkileri şunlardır: İl özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak, il özel idaresini stratejik plâna uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak, il özel idaresini Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek, il encümenine başkanlık etmek, il özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek, il özel idaresinin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek, yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak, il genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak, bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak, il özel idaresi personelini atamak, il özel idaresi, bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek, şartsız bağışları kabul etmek, il halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak, bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, kanunlarla il özel idaresine verilen ve il genel meclisi veya il encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

### 7.1.2. İl Encümeni

İl encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Valinin katılmadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder. Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak, ilgili birim amirleri vali tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir.

Encümenin görev ve yetkileri şunlardır: stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek, yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak, öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek, bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak, kanunlarda öngörülen cezaları vermek, vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş milyar Türk Lirasına kadar olan ihtilafların sulhen halline karar vermek, taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak, süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek, belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek, vali tarafından havale edilen konularda görüş bildirmek.

Encümen, haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Başkan acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir. Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Çekimser oy kullanılamaz. Encümen gündemi vali tarafından hazırlanır. Encümen üyeleri gündem maddesi teklif edebilir. Encümen, gündemindeki konuları en geç bir hafta içinde görüşüp karara bağlar. Alınan kararlar başkan ve toplantıya katılan üyeler tarafından imzalanır. Karara muhalif kalanlar gerekçelerini de açıklar.

Vali kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştay tarafından en geç

altmış gün içinde karara bağlanır. Encümen başkan ve üyeleri, münhasıran kendileri, ikinci derece dahil kan ve kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü encümen toplantılarına katılamazlar.

### **7.1.3. İl Genel Meclisi**

İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşur.

İl genel meclisinin görev ve yetkileri şunlardır: stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak, bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak, borçlanmaya karar vermek, bütçe içi işletmeler ile Türk Ticaret Kanunu'na tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek, taşınmaz mal alımına, satımına, trampa edilmesine, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın akar haline getirilmesine izin; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi yirmi beş yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek, şartlı bağışları kabul etmek, encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek, il özel idaresi tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek, norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermektir.

İl genel meclisi, seçim sonuçlarının ilânını izleyen beşinci gün kendiliğinden toplanır. Bu toplantıda meclise en yaşlı üye başkanlık eder. Meclis, bu toplantıda, üyeleri arasından ve gizli oyla meclis başkanını, meclis birinci ve ikinci başkan vekillerini, ikisi yedek olmak üzere dört kâtip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçer. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı, yapılacak ilk mahallî idareler seçimlerine kadar görev yapar.

Meclis başkanlık divanı seçimi üç gün içinde tamamlanır. Meclis başkanlığı ve başkanlık divanında boşalma olması durumunda, kalan süreyi tamamlamak üzere, yenisi seçilir. İl genel meclisine meclis başkanı, bulunmaması durumunda meclis birinci başkan vekili, onun da bulunmaması durumunda ikinci başkan vekili

başkanlık eder. Meclis başkanı, meclis çalışmalarında düzeni sağlamakla yükümlüdür.

İl genel meclisinin çalışmalarına ilişkin esas ve usuller İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. İl genel meclisi, il genel meclisince belirlenecek bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası meclis tarafından önceden belirlenen günde mutata toplantı yerinde toplanır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür. Mutata 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. İl genel meclisinin toplantıları açıktır. Meclis başkanı veya üyelere herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir. Salt çoğunluk belli bir sayının yarısından az olmayan çoğunluğu ifade eder. İl genel meclisi görüşmeleri görevlilerce tutanağa geçirilir, tutanak başkanı ve kâtip üyeler tarafından imzalanır. Toplantılar, meclisin kararıyla sesli veya görüntülü cihazlarla da kaydedilebilir.

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.

#### **7.1.4. Genel Sekreter**

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre, genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenler ve yürütür. Bu amaçla il özel idaresi kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar.

Toplam nüfusu 3.000.000 'a kadar olan illerde, ihtiyaca göre en fazla iki, nüfusu bunun üzerinde olan illerde en fazla dört genel sekreter yardımcılığı kadrosu ihdas edilebilir. İlçelerde, özel idare işlerini yürütmek amacıyla kaymakama bağlı ilçe özel idare teşkilatı oluşturulabilecektir. Genel sekreterlik kadrosuna atananlar,



büyükşehir belediyesi bulunan illerde genel idare hizmetleri sınıfına dahil bakanlık genel müdürü, diğer illerde ise genel idare hizmetleri sınıfına dahil müstakil daire başkanı için ilgili mevzuatında öngörülen tüm haklardan aynen yararlanırlar; bunlar valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile atanmaktadır (Toprak, 2006: 52).

#### **7.1.5. İhtisas Komisyonu**

İl genel meclisi, bir yıl görev yapmak üzere üyeleri arasından en az üç, en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Plân ve Bütçe ile İmar ve Bayındırlık komisyonları en çok yedi kişiden meydana gelir. İhtisas komisyonları, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulur. Eğitim, kültür ve sosyal hizmetler komisyonu, imar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu ile plân ve bütçe komisyonu kurulması zorunludur.

İmar ve bayındırlık komisyonu dışındaki komisyonların çalışma süreleri meclisin toplantı süresiyle sınırlıdır. Meclis toplantısını müteakip imar ve bayındırlık komisyonu en fazla on iş günü, diğer komisyonlar ise beş iş günü toplanarak kendisine havale edilen işleri sonuçlandırır. Rapor bu sürenin sonunda meclise sunulmadığı takdirde, konu meclis başkanı tarafından doğrudan gündeme alınır. Kaymakamlar ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ve ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversite ve sendikalar ile gündemdeki konularla ilgili köy ve mahalle muhtarları ile sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir.

İhtisas komisyonlarının görev alanına giren işler bu komisyonlarda görüşüldükten sonra il genel meclisinde karara bağlanır. Komisyon çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılabilir. Komisyon raporları alenîdir, çeşitli yollarla halka duyurulur ve isteyenlere il genel meclisi tarafından belirlenecek bedel karşılığında verilir.

### 7.1.6. Denetim Komisyonu

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. Komisyon, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur.

Komisyon, vali tarafından il özel idare binası içinde belirlenen yerde çalışır ve çalışmalarında uzman kişi ve kuruluşlardan yararlanabileceği gibi valinin onayıyla kamu kuruluşları personelinden de yararlanabilir. Komisyon tarafından istenen bilgi ve belgelerin iade edilmek üzere verilmesi zorunludur.

Komisyon, çalışmasını şubat ayı sonuna kadar tamamlar ve buna ilişkin raporunu, izleyen ayın on beşine kadar meclis başkanlığına sunar. Konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili olarak meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulur.

### 7.2. İl Özel Yönetimlerinin Görevleri

1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nun yürürlükte bulunduğu dönemde il özel idaresine; eğitim ve öğretim, sağlık ve sosyal yardım, bayındırlık, tarım ve hayvancılık, iktisadi ve ticari alandaki hizmetler alanlarında görevler verilmiş, dolayısıyla; il özel idare görevleri, neredeyse devletin güvenlik, adalet ve dış politika görevlerinin dışında kalan her hizmeti kapsamıştır (Gündoğan, 1998 :52).

1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nda yer alan görevler, il özel idarelerinin mali ve teknik gücünün çok üstünde olmaları nedeniyle özellikle Cumhuriyet döneminde yavaş yavaş merkezi idare kuruluşlarına devredilmiştir. Ancak bu görevler merkezi idare kuruluşlarına verilirken daha önce de belirtildiği gibi bu hizmetlerin il özel idarelerinden alındığına ilişkin bir düzenleme yapılmamıştır. Böylece aynı hizmeti yerine getirmekle görevli ve yetkili iki ayrı kurumun varlığı gündeme gelmiştir. Sonradan çıkartılan Kanunun geçerli olacağı yolundaki hukuk ilkesi de bu sorunun çözümünde yeterli olamamıştır (Nadaroğlu, 2001: 186).

1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idarelerinin görevlerini yeniden düzenlemek ve bu karmaşaya son vermek amacıyla getirilen, il özel idaresinin görevli olduğu mahalli ve müşterek ihtiyaçların kapsam ve sınırlarının Bakanlar Kurulunca tespit olunacağına dair hüküm; mahalli idarelerin görevlerinin kanunla belirlenmesi gerektiği, bu durumda Bakanlar Kurulu kararının kanunun yerine geçmiş olacağı, aynı zamanda mahalli özerklik ve mahalli idare ilkeleriyle çeliştiği gerekçeleriyle Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir (Gündoğan, 1998: 52).

Mevcut görev karmaşası, il özel idaresi gelirlerinin azlığı ve uzman personel sıkıntısı nedeni ile il özel idaresinin, yerel yönetim birimi olmaktan çok devletin üstlendiği hizmetleri, onun kararlaştırdığı para ile onun kararlaştırdığı yerde, onun personeli ile yapmaya çalışan bir emanet komisyonu haline geldiği bir dönemde 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yoğun tartışmalar sonucu il özel idarelerini yeniden is yapar hale getirecek düzenlemeler öngörülmeye çalışılmıştır (Gözübüyük, 1998: 208).

Yeni Kanun Tasarısı metnindeki il özel idaresinin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 6. maddesinin 1. fıkrasında yer alan “il özel idaresi; kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmeti yapar, gerekli kararları alır, uygular ve denetler” hükmü, Cumhurbaşkanı tarafından, yeniden görüşülmek üzere TBMM’ne iade edilmiştir. Geri gönderme gerekçesinde; “Anayasanın 126 ve 127. maddeleri uyarınca, merkezi idare, Devlet iktidarını ve tüm kamu hizmetlerini ülke genelinde örgütlerken; yerel yönetimler, sınırlı bir coğrafyada ortak yerel gereksinimlerin karşılanması gibi sınırlı bir konuda örgütlenebilmektedir. Bu doğrultuda yönetsel örgütlenmede, merkezi idarenin konu yönünden genel, yerel yönetimlerin ise özel görevli olduğu belirtilerek söz konusu düzenleme ile bu kurala aykırı şekilde il özel idaresinin mahalli müşterek kamu hizmetleri yönünden genel görevli kılındığı iddia edilmektedir. Maddenin 2. fıkrası ile belli görevlerin il sınırı içinde belli görevlerin ise belediye sınırları dışında il özel idaresince yürütüleceği kuralının da görevleri konu yönünden değil, yer yönünden sınırlandırdığı, merkezi idare örgütlenmesinde yer alan kamu kurum ve kuruluşlarının görevi kapsamında sayılmayan yada genel görevli bir kamu kurum veya kuruluşunun görev alanında yer almaktayken, yapılacak bir yasal düzenleme ile

o kurum yada kuruluşun görev kapsamından çıkartılan her türlü kamusal hizmetin, bu madde nedeniyle; başkaca bir düzenlemeye gerek kalmadan il özel idaresinin görev alanına gireceği, sınırlı ve belirli olmayan genel ve soyut kavramlar kullanılarak düzenlenen görev konusunun, yasama organınca yerel ve ülke düzeyinde yürütülecek hizmetler belirlendikten sonra yerel hizmetlerin, kanunda sayılarak düzenlenmesi gerektiği” belirtilmiştir (Kayhan, 2005: 5-6).

Cumhurbaşkanı tarafından yukarıda izah edilen gerekçelerle tekrar görüşülmesi istenen 6. madde; ‘il özel idaresinin, mahalli müşterek nitelikte olmak şartı ile maddede sayılan görevleri yerine getireceği’ şeklinde yediden düzenlenmiştir. Ancak, yapılan değişiklik de tartışmaları sona erdirmeye yetmemiştir. Anayasanın merkezi idarenin görevlerinin genel, mahalli idarelerin görevlerinin ise (bunlar mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçları karşılamaya yönelik oldukları için) merkezi idareye ait olanlara göre özel olduğunu belirten 126. ve 127. maddeleri karşısında; Anayasa ile merkezi idare ve mahalli idareler arasında bir denge kurulmuştur, mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasına yönelik hizmet ve görevlerin merkezi idareye verilmesi halinde Anayasa ile kurulmuş bulunan bu denge bozulacak ve Anayasaya aykırılık doğacaktır. Aynı şekilde; mahalli idarelere sadece mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamaya yönelik hizmet ve görevlerin verilmesi mümkün olabilmektedir. Bu nitelikte olmayan dolayısıyla merkezi idareye ait olması gereken hizmet ve görevlerin yerel yönetimlere verilmesi durumunda da sözü edilen Anayasal denge bu sefer de merkezi idare aleyhine bozulacaktır<sup>122</sup>. Bu nedenle mahalli idarelere yönelik bütün çalışmalarda ısrarla görev konusunun açıkça belirtilmesi gerektiği uyarılarına rağmen, mahalli idarelere ait yetkilerin kanunda sınırlı ve açık bir şekilde sayılmamış olması büyük bir eksikliktir (Günday, 2005: 175).

Mahalli müşterek ihtiyaçların neler olduğunu belirlemek için kullanılacak nesnel ölçütler bulmak son derece güç olsa da Anayasa Mahkemesi, GAP Bölge Kalkınma idaresine ilişkin Kanun hakkındaki davada; "Anayasa; il, belediye yada köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarının neler olduğunu belirlememiş, bunun saptanmasını yasaya bırakmıştır. Bu durumda yasa kamu yararını gözeterek Anayasa sınırları içinde merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki görev sınırlarını

belirleyebilir." Diyerek mahalli müşterek ihtiyacın ne olduğunun kanunla belirleneceğini açıkça öngörülmüştür (Günday, 2005: 175; Ulusoy, 2005: 183).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesi ile il özel idarelerine verilmiş bulunan görevlerin, bu idarelere mahalli müşterek nitelikte olmak koşuluyla verildiği belirtilmekte ise de bu Kanunla mahalli müşterek ihtiyaç kavramı somutlaştırılmayıp Anayasada yer alan bu belirsiz kavram, sözü edilen Kanuna aynen aktarıldığından bu hizmet ve görevlerin tamamen merkezi idare dışına çıkarılması ve mahalli idarelerce yerine getirilmesi mümkün görünmektedir. Ayrıca yukarıda belirtilen Anayasa Mahkemesi kararları doğrultusunda, Anayasanın 127. maddesinde yer alan 'mahalli müşterek ihtiyaç' kavramının, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na aynen aktarılmış olmasının kanunilik ilkesine de aykırı olduğu söylenebilmektedir (Günday, 2005: 176).

Eski İl Özel İdaresi Kanunu'nda dahi, merkezi idare tarafından da yürütülen hizmetlerin, il özel idarelerine bırakılan kısımları tek tek sayılmak suretiyle mahalli müşterek ihtiyaç kavramının somutlaştırılması yoluna gidilmişken, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idarelerine verilen görevlerin ciddi bir tanımlanmadan, mahalli idarelerin farklılıkları ve kapasiteleri dikkate alınmadan, mahalli müşterek ihtiyaçların mahalli idarelerce karşılanacağına öngörülmüş olması, TBMM görüşmeleri sırasında da eleştirilmiştir. Ayrıca bu düzenleme ile mahalli idarelere daha fazla yetki vermek ve kaynak ayırmak yerine; kamu hizmetlerinde karışıklık yaratacak, üniter devlet yapısını zayıflatacak, Anayasanın 126 ve 127. maddelerine aykırı olarak Anayasal sistemi ters çevirip mahalli idareleri genel yetkili, merkezi idareyi özel yetkili kılacak bir sistemin öngörülmüş olması rahatsız edici bulunmuştur (Günday, 2005: 176).

### **7.2.1. İl Özel Yönetimlerine Genel Olarak Verilen Görevler**

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile eski Kanunun il özel idaresinin görevine verdiği ancak mali, kurumsal ve personel yapısı gibi nedenlerle yerine getirilemeyen görevlerin, il özel idaresine iade edildiği söylenebilmektedir. Yeni Kanunun 5 ve 6. maddelerinde il özel idaresinin görev alanının, il sınırı olduğu belirtilerek; il özel idaresinin görevleri, il sınırları içindeki ve belediye sınırları

dışındaki görevler olarak ayrılmaktadır. Merkezi idare tarafından yürütülen görev ve hizmetlere ait yatırımların da ilgili bakanlıkça uygun görülmesi halinde il özel idaresi eliyle gerçekleştirilebileceği ifade edilmekte ve bir de acil durum planlaması zorunlu hale getirilmektedir. Kanun, mahalli müşterek nitelikte olmak şartı ile öteden beri merkezi idare tarafından yürütülmekte olan sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, bayındırlık ve iskan, sosyal hizmetler ve yardımlar, kültür ve sanat, çevre ve çevre sağlığı gibi pek çok hizmet ve görevi, il özel idaresine görev olarak vermektedir (Sobacı, 2005: 45; Günday, 2005: 173).

Aslında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesinin anlamlı hale gelebilmesi için Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun yürürlük kazanması gerekmektedir. Bilindiği gibi Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu ile getirilmek istenen mahalli idareler reformunun temelini; Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun oluşturmaktaydı ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'un geçici 1. maddesi; Sağlık, Kültür ve Turizm, Çevre ve Orman, Tarım ve Köyişleri, Sanayi ve Ticaret, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü taşra teşkilâtının görev ve yetkilerinin, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü taşra teşkilâtının belediye sınırları dışında kalan görev ve yetkilerinin, il özel idarelerine devredileceğini öngörmekteydi. Ancak bu hüküm, yürürlük kazanmadığı için mevcut durum ile eski kanun dönemindeki görev dağılımı arasında pek bir fark bulunmamaktadır. Eski kanun döneminde olduğu gibi; il özel idareleri ile merkezi idare, aynı görevi üstlenmekte ve personel ve teşkilat yapısının merkezi idareye ait olması sebebiyle il özel idareleri, aracı kurum olma özelliğinden öteye geçememektedir (Sobacı,2005: 46).

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, yürürlük kazanmadığı için hedeflenen amaca ulaşılmasa da kısım kısım gerçekleştirilecek teşkilat ve görev devirleri ile açık kapatılmaya çalışılmaktadır. Örneğin 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un ek 1. maddesi ile Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kaldırılarak, ek 2. maddesi ile bu kanunda belirtilen

hizmetlerin, İstanbul ve Kocaeli illeri dışında il özel idarelerince, İstanbul ve Kocaeli illerinde ise il sınırları dahilinde yapılmak üzere büyükşehir belediyelerince yerine getirileceği düzenlenmektedir. Aynı kanunun geçici 1. maddesi ile de Kaldırılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün; Mülkiyeti Hazineye ait olup da Maliye Bakanlığınca bu Genel Müdürlüğe tahsis edilen taşınmazlar hariç olmak üzere, taşra teşkilâtının kadro ve pozisyonlarının, personelinin, tüm varlıklarının, araç, gereç ve taşınırının, tapuda bu Genel Müdürlük adına kayıtlı olan taşınmazlarının ve hizmet binalarının; İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediyelerine, diğer illerde il özel idarelerine devredileceği hükme bağlanmaktadır. Şimdi ise Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü taşra teşkilâtının, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü taşra teşkilâtının görev ve yetkilerinin il özel idarelerine devrine ilişkin tasarılar gündemde bulunmaktadır. Söz konusu tasarılar kanunlaşmadan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesi ile ulaşılmak istenen amaç gerçekleştirilemeyecek ve geçmişte var olan sorunlar devam edecektir. Fakat tasarılar kanunlaşmasa da il özel idaresi, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 35 ve 36. maddeleri yetkilerini kullanarak bu hizmetleri daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlandırıp personele sahip olabilecektir. Ancak bu durum, merkezi idare ile il özel idaresi arasında görev karmaşasına ve sunulacak hizmetlerde tekerrüre yol açabilecektir.

Bahsedilen görev karmaşasının yanı sıra yeni düzenleme ile hizmetlerin öncelik sıralarının, il özel idaresinin mali durumu, hizmetin ivediliği ve verildiği yerin gelişmişlik düzeyi gözetilerek belirleneceği, hizmetin vatandaşa en yakın yerde ve en uygun yöntemle sunulacağı, bu yöntemler saptanırken özür, yaşlı, düşkün ve dar gelirli durumlarının da dikkate alınacağı belirtilmektedir. Hizmetlerin mahalli idareler ve kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesinde koordinasyonu sağlamak görevi ise valiye verilmektedir.

4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığına ve organize sanayi bölgelerine tanınan yetki ve sorumluluklar ise 5302 sayılı İÖİK kapsamına alınmamaktadır.

Ayrıca 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 40. maddesi uyarınca; il özel idaresi hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık,

huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin, ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hakimi tarafından belirlenmesi durumunda, İçişleri Bakanlığı, hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini makul bir süre vererek il özel idaresinden talep etmekte; il özel idaresince aksaklığın giderilmemesi durumunda ise söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden istemektedir. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla gidermeye çalışmakta; bunun mümkün olmaması halinde de diğer kamu kurum ve kuruluşlarının olanaklarını kullanabilmektedir.

Buradaki hizmetin aksadığını tespit yetkisinin adli yargı merciine bırakılmış olması hem amaca uygunluk yönünden hem de Anayasaya uygunluk yönünden tartışmaya açık görünmektedir. Bir idari kuruluşun yürüttüğü idari faaliyetlerin ve hizmetlerin gerçekten aksayıp aksamadığını, uzmanlık alanları dikkate alındığında, idari yargı mercilerinin adli yargı mercilerine göre daha iyi belirleyebilecekleri ortadadır. Öte yandan bilindiği gibi Anayasa Mahkemesi, yerleşik içtihatlarında idari nitelikteki işlem ve faaliyetlere karşı yargısal başvurunun idari yargı yerine adli yargıya verilmesini Anayasaya aykırı bulmaktadır (Ulusoy, 2005: 191).

Hizmette meydana gelen aksamanın bu şekilde giderilmesi halinde, ortaya çıkacak maliyet ise, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden o il özel idaresine ayrılan paydan karşılanmaktadır. Bununla birlikte, 5302 sayılı İÖİK'nun 52. maddesi ile il özel idaresinin kendisine verilen hizmet ve görevlerin, kurabilecekleri sermaye şirketleri aracılığıyla yerine getirilebilmesine de izin verilmektedir. Ancak en fazla şikayet edilen kurumların başında belediyeler tarafından kurulan şirketler varken böyle bir düzenlemeye gidilmiş olması hiç de yerinde olmamaktadır. İl özel idaresi, bazı görev ve hizmetlerini il genel meclisinin kararı ile kuracağı birliğe devredebilmektedir. Birlik, birlik tüzüğünde birliğe devredilmesi öngörülen mahalli müşterek nitelikteki hizmetlere ilişkin olarak il özel idaresinin sahip olduğu hak ve yetkilere sahip olmaktadır.

Aynı zamanda Kanunla, il özel idaresinin, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini, İçişleri Bakanlığının izniyle bütçesi içerisinde işletme kurarak yapabileceği düzenlenmektedir. Mahalli İdareler Bütçe Muhasebe Yönetmeliğinin 21. maddesi ile de bu işletmeleri kurma yetkisi İçişleri Bakanlığının izni alınmak



şartıyla il genel meclisine verilmektedir. İşletmeler için ayrı bütçe düzenlenmeyeceği, bunların il özel idare bütçesi içerisinde ana hizmet birimi gibi kodlanacağı belirtilmektedir.

### **7.2.2. İl Özel Yönetimlerinin İl Sınırları İçindeki Görevleri**

İl özel idaresi, il sınırları içinde mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; gençlik ve spor, sağlık, sanayi ve ticaret, ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binaların yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin, hizmetleri yürütmekle görevli ve yetkili kılınmaktadır.

Kanunun, eğitim hizmetlerini de il özel idarelerine veren ilk hali, Cumhurbaşkanınca tekrar görüşülmek üzere TBMM'ne iade edilmiştir. İade gerekçesinde “bu hükmün; eğitim hizmetlerinin, yurt düzeyinde ve ulusal düzeyde, ülkedeki tüm yurttaşlara fırsat ve olanak eşitliği sunacak şekilde merkezi idarenin görevleri arasında kalması gerekirken, bu hizmetin il özel idaresinin görevine almasının; eğitimin laikleşmesini ve tek elden yürütülmesini amaçlayan öğretim birliği ilkesiyle, ulusal birlik amacıyla, demokratik, laik, eşitlikçi, adil, işlevsel ve bilimsel temellere dayalı eğitim anlayışıyla, Anayasanın Atatürk ilke ve devrimlerini temel alan ruhuyla bağdaşmadığı” belirtilmiştir (Kayhan, 2005: 8).

Kanun, TBMM tarafından tekrar görüşüldükten sonra; eğitim hizmetleri madde metninden çıkartılarak sadece ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetlerin il özel idaresince karşılanacağını düzenleyen bu son sekliyle yürürlük kazanmıştır. İl özel idaresi, kültür, turizm, gençlik ve spor hizmetlerine ilişkin görevleri, belediye sınırları dışında yapmakla görevliyken bu görevler, 28.04.2005 ve 03.07.2005 tarihlerinde 5340 ve 5393 sayılı Kanunlar ile yapılan değişiklik sonucu il sınırları içindeki görevlere dahil edilmiştir.

Kanun uyarınca hazırlanacak olan ilin çevre düzeni planları ise, valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il

belediyesi ile birlikte yapılmaktadır. Hazırlanan il çevre düzeni planının, belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanması gerekmektedir.

### **7.2.3. İl Özel Yönetimlerinin Belediye Sınırları Dışındaki Görevleri**

İl özel idaresi, ilin belediye sınırları dışında kalan kısmında yani köylerde ve beldeler arasındaki belediye sınırları dışında kalan diğer yerlerde mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla, imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin, hizmetleri yürütmekle görevli ve yetkili kılınmaktadır (Gözler, 2005: 153).

Bu görevlerden kültür, turizm, gençlik ve spor hizmetleri 03.07.2005 gün ve 5393 sayılı Kanun ile bu bent kapsamında çıkartılarak il sınırları içinde ifa edilecek görevler kısmına eklenmiştir. Bu bent kapsamında çıkartılmadan önce 28.04.2005 tarihli Kanunla il sınırları içindeki görevlere dahil edilen gençlik ve spor hizmetleri, böylece bir süre yer bakımından her iki bent kapsamında yer almıştır.

### **7.2.4. Merkez İdare Görev ve Hizmetlerinin Yatırımlarına Katılma Görevi**

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesine, 03.07.2005 gün ve 5393 sayılı Kanunla eklenen 2. fıkra ile; merkezi idare tarafından yürütülen görev ve hizmetlere ait yatırımlardan ilgili bakanlıkça uygun görülenlerin il özel idareleri tarafından gerçekleştirilebileceği düzenlenmektedir. İl özel idaresi, sadece bu yatırımların %25'ine kadar olan kısmı için kendi bütçesinden harcama yapabilmektedir. Yatırımlara ait ödenekler, ilgili kuruluş tarafından il özel idaresinin bütçesine aktarılmaktadır. Ayrıca merkezi idare, desteklemek ve geliştirmek istediği hizmetleri, proje bazında gerekli kaynaklarını ilgili il özel idaresine aktarmak şartıyla onlarla işbirliği içinde yürütebilmektedir. İl özel idaresinin yatırımını üstlendiği hizmetler ile merkezi idareyle işbirliği halinde yürüteceği hizmetler için aktarılan kaynak ve ödeneklerin il özel idare bütçesi ile ilişkilendirilmesi ve bunların başka amaçla kullanılması yasaklanmaktadır. Yani il özel idaresi, söz konusu görevler için harcama yapamadığı gibi herhangi bir gelir de elde edememektedir. Bu hüküm,

merkezi idareyi işlevsel olarak il özel idaresi karşısında güçsüzleştirmektedir (Günday, 2005: 165).

### **7.2.5. Acil Durum Planlaması**

İl özel idaresi; ilin özelliklerini de dikkate alarak yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla gerekli afet ve acil durum planlarını yapıp ekip ve donanımı hazırlamakla görevli kılınmaktadır. Söz konusu acil durum planları hazırlanırken; il ölçeğinde başkaca acil durum planları varsa onlarla da koordinasyon sağlanarak, ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleri, üniversiteler ve diğer mahalli idarelerin görüşlerinin alınması gerekmektedir. Hazırlanan planlar doğrultusunda halkın bilinçlendirilmesi de yine sayılan kuruluşlarla yapılarak ortak çalışmalarla il özel idaresi tarafından gerçekleştirilmektedir.

Öngörülen bu hazırlığın salt il sınırları içerisinde kullanılacağına dair bir düzenleme bulunmadığı gibi herhangi bir yangın veya doğal afetin il dışında meydana gelmesi durumunda, il özel idaresi tarafından gerekli yardım ve desteğin sağlanacağı düzenlenmektedir.

### **7.3. İl Özel Yönetimlerinin Yetkileri**

İl özel idaresi, kendisine verilen görevleri yerine getirebilmek için bir takım yetki ve imtiyazlarla donatılarak bazı muafiyetlere de sahip kılınmaktadır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 7. maddesinde bu yetki ve imtiyazlar 7 bent halinde sayılmaktadır: kanunlarla verilen görev ve hizmetleri, yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunmak, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri için kanunlarda belirtilen izin ve ruhsatları vermek ve denetlemek, kanunların il özel idaresine verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, yasak koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek, hizmetlerin yürütülmesi amacıyla taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesis etmek, borç almak ve bağış kabul etmek, vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı 25.000,000 YTL'ye kadar olan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar

vermek, özel kanunları gereğince il özel idaresine ait vergi, resim ve harçların tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak, belediye sınırları dışındaki gayri sıhhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek, kanunun genel olarak il özel idaresinin yetkilerini düzenleyen 7. maddesi ile vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve belli miktarları asmayan ‘dava’ konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek yetkisi tanınmasına rağmen il genel meclisi ve il encümeninin görevlerini düzenleyen 10. ve 26. maddelerinde ‘ihtilaf’ terimi kullanılmaktadır. Dava ve ihtilaf terimlerinin aynı anlamı taşımadığı ve ikincisinin birincisine göre daha geniş bir anlama geldiği düşünüldüğünde, bu hükümlerin kendi aralarında çelişki içerdiği ortaya çıkmaktadır. Bunun sonucu olarak il genel meclisi ve encümen, Kanunla il özel idarelerine verilmeyen bir yetkiyi kullanmış olmaktadır (Ulusoy, 2005: 193-194).

Ayrıca bir diğer sorun da il özel idaresine tanınan yönetmelik çıkarma yetkisinde karsımıza çıkmaktadır. Kamu tüzel kişileri, kanun belli bir konuda yönetmelik çıkarabileceğini öngörmese dahi, kendi görev alanı çerçevesinde, kendisine verilen görev ve hizmetleri daha iyi organize edebilmek ve takdir yetkilerini daha objektif kıstaslara bağlayabilmek için her zaman yönetmelik çıkarabilmektedirler (Günday, 2005: 197).

Buna rağmen; Kanunda ‘il özel idaresinin, Kanunların il özel idaresine verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak görevine sahip olduğu düzenlemesi ile gereksiz bir kısıtlamaya gidilmektedir. Söyle ki; il özel idaresi zaten kamu tüzel kişisi olarak kendi görev alanına giren konulara ilişkin olarak her zaman yönetmelikler çıkarabilecekken, bu hükümle söz konusu yönetmelik çıkarma yetkisine önemli bir sınırlama getirilmiş olmaktadır. Zira bu hükme göre, kanun, il özel idaresine açıkça yönetmelik çıkarma yetkisi vermedikçe İl özel idaresi yönetmelik adı altında düzenleme yapamayacaktır (Ulusoy, 2005: 294).

Yukarıda sayılanlar dışında il özel idaresine, hizmetleri ile ilgili olarak halkın görüş ve düşüncelerini belirlemek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilme yetkisi verilmektedir. İl özel idaresine tanınan kamuoyu yoklaması yapma yetkisi, kamuoyu yoklamasının, keyfi bir biçimde organize edilmesi ve salt yerel yöneticilerin yandaşlarının katılımına olanak verecek bir şekilde düzenlenmesi

hallerinde aldatıcı sonuçlar vereceği için Fransa'da uygulanan sistemde olduğu gibi bu konuda yargı gözetiminde veya bu hususta yetkilendirilmiş özerk bir kamu kurumunca organize edilen gerçek anlamda bir yerel referandum mekanizması getirilmesi önerilmektedir (Ulusoy, 2005: 190-191).

Bunun yanı sıra; il özel idaresi mallarına karşı suç isleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılmaktadır ve il özel idaresinin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde edilen gelirleri, vergi, resim ve harçları, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları haczedilememektedir. Ayrıca il özel idaresinin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmaz malları ile bunların inşa ve kullanımları her türlü vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarından muaf tutulmaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi, il özel idare mallarının sadece onlara karşı suç islenmesi halinde Devlet malı sayılması dolayısıyla il özel idaresinin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde edilen gelirleri, vergi, resim ve harçları, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları dışındaki il özel idare mallarının haciz müessesesine açık tutulması eleştirilmektedir.

#### **7.4. İl Özel Yönetimlerinin Gelirleri**

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, il özel idaresi gelirlerine yönelik kapsamlı bir değişiklik öngörmemekle beraber, il özel idaresinin borçlanmasına ilişkin hususlarda önemli düzenlemelere yer vermektedir. Daha önce de belirtildiği gibi; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 42. maddesinde çeşitli gelir kalemleri sayılmaktaysa da il özel idarelerin temel gelirleri, genel bütçeli vergi gelirlerinden ve emlak vergisinden bunlara verilen pay ile 5177 sayılı Maden Kanunu uyarınca aktarılan devlet katkısından oluşmaktadır (Gözler, 2005: 154).

İl özel idarelerine geri verilen görevleri, daha geniş teşkilat yapısı ve istihdam edilecek personeli ele alındığında, il özel idarelerinin mali yapısının güçlendirilmesi gerekmektedir. Aksi halde il özel idarelerinin üstlendikleri görevleri yerine getirebilecekleri gelirlere sahip olamayacaklardır. Bu durum Anayasanın 127. maddesinin son fıkrasıyla da çelişmektedir (Sobacı, 2005: 47).

#### **7.4.1. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda Yer Alan Gelirler**

1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'na paralel şekilde düzenlenen il özel idaresinin gelirleri, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 42. maddesinde 9 bent halinde sayılmaktadır: kanunlarda gösterilen il özel idaresi vergi, resim, harç ve katılma payları, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler, il genel meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar, her türlü girişim, iştirak ve faaliyet karşılığı sağlanacak gelirler, diğer gelirler.

##### **7.4.1.1. Genel Bütçeden Ayrılan Paylar**

1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu döneminde olduğu gibi halen 02.02.1981 gün ve 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun 21.02.2001 gün ve 4629 sayılı Kanunun 3. maddesiyle değişik 1. maddesine göre, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belediyelere % 6, il özel idarelerine % 1,12 nispetinde pay verilmektedir. 02.02.1981 gün ve 2380 sayılı Kanunun ilk seklinde il özel idarelerine verilecek pay oranı, % 2,30 idi. Bu oran, 04.12.1985 gün ve 3239 sayılı Kanunla % 1,70'e; 22.01.2001 gün ve 4629 sayılı Kanunla da % 1,12'ye düşürülmüştür. Bu durum, il özel idarelerini güçlendirmek yerine zayıflatma yönünde bir eğilim olduğunu ortaya çıkarmaktadır. Eski dönemde Sağlık Bakanlığınca belediye sınırları dışındaki gayri sıhhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine verilen ruhsatların 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 7/g maddesi uyarınca il özel idareleri tarafından verilmeye başlanması ile yeni bir gelir de elde edilmeye başlanmıştır (Gözler, 2005: 320).

##### **7.4.1.2. Emlak Vergisinden Ayrılan Paylar**

1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu döneminde de emlak vergisinden ayrılan paylar, il özel idarelerinin gelirleri arasında yer almaktaydı. Halen 29.07.1970 gün ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununun 04.12.1985 gün ve 3239 sayılı Kanunla

değişik mükerrer 38. maddesine göre, belediyeler tarafından tahsil edilen emlak vergisinin % 15'i il özel idarelerine verilmektedir. 08.01.2002 gün ve 4736 sayılı Kanunla değişik mükerrer madde 38'e göre de 27.06.1984 gün ve 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun uygulandığı büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyelerce tahsil edilen emlak vergisi tutarının yarısı, büyükşehir belediyesi payı, bu pay ayrıldıktan sonra kalan tutarın % 15'i il özel idareler payı olarak ayrılmaktayken; 03.07.2005 gün ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 59. maddesinin “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 ve il özel idareye ayrıca pay kesilmez.” düzenlemesi karşısında il özel idareleri artık, büyükşehir belediyesi olan illerdeki belediyeler tarafından tahsil edilen emlak vergilerinden pay alamamaktadır.

#### **7.4.1.3. 5177 sayılı Maden Kanunu Uyarınca Ayrılan Devlet Katkı Payı**

26.05.2004 gün ve 5177 sayılı Maden Kanunu'nun 2. maddesinde I. Grup maden sayılan; inşaat ile yol yapımında kullanılan ve tabiatta doğal olarak bulunan kum ve çakıl ile Tuğla-kiremit kili, Çimento kili, Marn, Puzolanik kayaç (Tras) ile çimento ve seramik sanayilerinde kullanılan ve diğer gruplarda yer almayan kayaçlar için, Genel Müdürlüğün uygun görüşü alınarak belirlenen alanlar, il özel idarelerince ihale edilerek işletme ruhsatı verilmektedir. Bu madenlerin ihale bedeli, il özel idarelerinin hesabına yatırılmaktadır. İl özel idareleri, ruhsat verdikleri I. Grup madenler nedeniyle elde ettikleri ihale bedellerinin yanı sıra; üretilen tüm madenlerden alınacağı öngörülen devlet hakkının %50'sinden de il özel idaresi payı olarak gelir elde etmektedirler. Kanununun 14. maddesi ile üretilen madenlerden alınacak Devlet hakkı, I. Grup ve V. Grup madenler ile mıcır, kaba inşaat, baraj, gölet, liman, yol gibi yapılarda kullanılan her türlü yapı hammaddelerinde ocak başı satış tutarının %4'ü, diğer grup madenlerde %2'si olarak belirlenmektedir. Hazinesin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde

yapılacak madencilik faaliyetlerinden ise Devlet hakkı, %30 fazlasıyla alınmaktadır. Devlet hakkı oranlarında, madenin cinsi, üretildiği bölge ve benzeri kriterler gözetilerek Bakanlar Kurulunca en fazla % 25 oranında indirim yapılabilir.

Ruhsat sahibi tarafından yatırılan Devlet hakkının % 50'si özel idare payı olarak ruhsatın bulunduğu ilin özel idaresine, % 30'u Hazine hesabına, % 20'si de genel bütçeye özel gelir ve Bakanlık bütçesine özel ödenek olarak kaydedilmektedir. Devlet hakkı ve özel idare payı, her yıl haziran ayının son günü mesai bitimine kadar ruhsat sahibi tarafından yatırılmaktadır. Süresinde tahakkuk ettirilmeyen Devlet hakkına, tahakkuk ettirilmesi gereken ayın son gününden tahakkuk ettirildiği tarihe kadar geçen süre için 6183 sayılı Kanununun 51. maddesine göre hesaplanacak gecikme zammı oranında faiz uygulanmaktadır.

#### **7.4.2. Diğer Gelirler**

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Kanunu'na göre il özel yönetimlerinin gelirleri fon ve yardımlar ile borçlanmadan oluşmaktadır.

#### **4. 3. 2. 1. Fon ve Yardımlar**

İl özel idaresinin kendi hizmet ve yatırım alanlarındaki çalışmalarını desteklemek amacıyla İçişleri Bakanlığı nezdinde toplanan ve il özel idaresine, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın %1,4'üne tekabül eden kısmının %20'sinden oluşan İl Özel İdare Fonu'nu düzenleyen 1984 tarihli İl Özel İdareleri Fon Yönetmeliği, İl Özel İdareleri Payının Dağıtım ve Kullanım Esasları Hakkında Yönetmelik ile yürürlükten kaldırılmıştır. Yardımların öncelik sırası, paydan yapılacak yardımların miktarı, İl Özel İdareleri Payının Dağıtım ve Kullanım Esasları Hakkında Yönetmelik ile belirlenmektedir. İl özel idarelerine hangi hizmet ve yatırımlar için yardım yapılacağı yönetmeliğin 4. maddesinde 11 bent halinde sınırlı sayıda sayılmaktadır. İl özel idarelerine paydan yapılan yardımların, proje ve tahsis amacı dışında kullanılması da yönetmelikle yasaklanmaktadır.

Söz konusu yardımlar; il encümeninin kararı ile ya da valinin uygun görmesi halinde vali veya görevlendireceği vali yardımcısının başkanlığında, il özel idare müdürü ve vali tarafından görevlendirilecek bir teknik elemanın katılımıyla



kurulacak üç kişilik bir komisyon tarafından harcanabilmektedir. İl özel idare fonu dışında il özel idaresine önemli oranda gelir sağlayan bir diğer fon da kanunlarla kendisine verilen görevleri yerine getirmede sıkıntı çeken mahalli idarelere karşılıksız mali yardımda bulunarak onları teşvik etmek ve desteklemek için genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından ayrılarak İçişleri Bakanlığı emrinde kullanılmak üzere oluşturulan Mahalli İdareler Fonu'dur. Mahalli İdareler Fonu'nun dağıtımı, miktarı, hangi hizmetler için öngörüldüğü, Mahalli İdareler Fon Yönetmeliği'nde yer almaktadır. Yardımların tahsis amacı dışında kullanılması da yasaklanmaktadır.

Yönetmelik ile belediyelere yardım yapılacağı belirtilerek; Mahalli İdareler Fonu'ndan valilik emrine gönderilen paranın bir yıllık tutarının % 20'si ildeki köylere yardım yapılmak üzere ayrılacağı; belediyelere yapılacak yardımın Bakan onayı ile gerçekleştirildiği takdirde toplam miktarın % 20'si oranındaki köylere yardım payı, köy sayılarına göre valilikler emrine gönderileceği düzenlenmektedir. Yani bu yönetmelikle, il özel idarelerine dolaylı bir yardım yapılmaktadır. Çünkü esas itibariyle yapılan yardımlar köylere yöneliktir. Özel idarelerin buradaki rolü, merkezi idarenin bir diğer mahalli idare birimine, yani köylere yaptığı yardıma ve bunun dağıtımına aracılık etmekten ibarettir (Aydın, 2001: 43; Gündoğan, 2005: 69).

Bahsedilen fonlar dışında; Turizm Bakanlığının, Turizm Bakanlığınca Mahalli, Milli ve Milletlerarası Turizm Faaliyetlerini Düzenleyen İl Özel İdarelerine Yapılacak Yardım Yönetmeliği ile Kültür Bakanlığının, Kültür Bakanlığı Yerel, Ulusal ve Uluslararası Kültür Etkinliklerine Yardım Yönetmeliği hükümleri uyarınca il özel idaresine yaptıkları yardımlar gibi il özel idaresine belli hizmetler için katkıda bulunan kurum ve kuruluşların yaptıkları yardımlar da il özel idaresi gelirleri arasında sayılabilmektedir.

#### **7.4.2.2. Borçlanma**

5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca il özel idaresi, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla borçlanıp tahvil ihraç edebilmektedir. 1913 tarihli İl Özel İdare Kanunu'nda il özel idaresinin sadece bayındırlık, sağlık ve öğretim hizmetlerinde harcanmak amacıyla borçlanabileceğini düzenlemişken 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu; böyle bir sınırlama

getirmemektedir. Ancak dış borçlanmanın sadece il özel idaresinin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla yapılabileceğini öngörmektedir. Bunun gibi tahvil ihracı da yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için yapılabilmektedir.

İl özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin faiz dahil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamazken, bu miktar büyükşehir belediyesi bulunan illerin özel idareleri için bir buçuk kat olarak uygulanmaktadır. Ancak, özel idarelerinin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar, bu miktarın hesaplanmasında dikkate alınmamaktadır. Dış kaynak gerektiren projelerde ise, Hazine Müsteşarlığının görüşünün alınması gerekmektedir.

İl özel idaresi ve bağlı kuruluşlar ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, en son kesinleşen bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam % 10'unu geçmeyen iç borçlanma, il genel meclisinin kararı; % 10'u geçen miktarlarda iç borçlanma ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapılabilmektedir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, il özel idaresinin, en çok borçlandıkları kurum olan İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanabilmesi için, ödeme planını bankaya sunması gerekmektedir. Böylece, İller Bankası tarafından geri ödeme planı yeterli görülmeyen il özel idaresinin kredi istekleri reddedilebilecektir. Bir önceki Kanun döneminde var olan konu sınırlaması da kaldırılarak il özel idaresine tanınan borçlanma yetkisi endişe verici bulunmaktadır. Bu yetkiye sahip belediyelerin çoğunun, borç batağında yüzüyor olması ileride il özel idarelerinin de aynı duruma düşeceği endişesine sebep olmaktadır. Geri ödeme bakımından, il özel idare mallarının haciz sistemine açık olması da düşünüldüğünde, borç veren güvence altına alınacak ve önümüzdeki yıllar

bugüne kadar olduğundan daha büyük sorunlarla karşılaşacak gibi görünmektedir (Güler, 2004: 15).

Borçlanma açısından getirilen kolaylıklar, mahalli idarelerin yerli ve yabancı özel kesim kuruluşlarından borçlanma eğilimini arttırmaktadır. Ülkemizdeki pek çok altyapı projesinde, İller Bankasının dışlandığı, Dünya Bankasının, uluslar arası sermaye sahiplerini kredilendirme yoluyla karlılık oranı yüksek yatırımlara girmesini desteklediği belirtilmektedir. Bu kuruluşların, dış borç sağlamakla kalmamakta yapımçı ve işletmecisi kuruluşlarla birlikte hareket ederek kamusal yönü ağır basan örgütlenmelerin saf dışı bırakılmasına yol açtığı, bir yandan da ulusal-kamusal karar alma süreçlerine ipotek koyulması sonucu doğurduğu ileri sürülmektedir. Böylece mahalli halk ile mahalli karar organları arasına çok uluslu kuruluşlar girmektedir. Bu nedenle alt yapıda yer alan yabancı sermayeye yalnızca bir finansman kaynağı olarak bakılmaması gerektiği, uluslar arası anapara kurumlarının kamu hizmetlerini ticarileştirmeye yol açtığı vurgulanmaktadır. Dış borçlanma yerine kamu kaynaklarını harekete geçirmek, borç faizlerinden ve kur farkı giderlerinden, şirket karlarından, aracı giderlerinden kurtularak kamu hizmetini çok daha ucuza görmek olanağı bulunduğu kabul edilmektedir (Geray, 2001: 11-12).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda yer alan bahsi geçen düzenlemeler yanında belediyelerin ve il özel idarelerinin mali sorunlarını çözmek amacıyla il özel idarelerinin ve belediyelerin gelirlerine ilişkin düzenlemeleri bir arada toplayan İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Yasa Tasarısı Taslağı hazırlanmıştır. Taslakta il özel idarelerine de yerel vergiler öngörülmekte, gelirleri öz gelirler ve merkezi bütçeden transferler olarak ikiye ayrılmaktadır. Ancak taşınmaz mal, faiz, ceza ve teşebbüs gelirleriyle borçlanma konuları taslakta yer almamaktadır (Yıldırım, 2006: 43).

Taslakta yer alan gelirler; Emlak Vergisi, Diğer Vergiler, Harçlar, Harcamalara Katılma Payları, Diğer Gelirler şeklinde sayılmaktadır. Diğer gelirler içinde Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılacak Paylar, Çeşitli Vergilerden ve Kaynaklardan Ayrılan Paylar ve Ücretler yer almaktadır. Taslakta; Anayasanın 127/6. maddesi hükmüne uygun olarak il özel idarelerine ait gelirler arttırılmaya çalışılmakta ancak görevleriyle orantılı gelirlere sahip kılındığı söylenememektedir.

Taslağın, il özel idarelerin öz gelirlerini yeterli düzeyde arttırmayıp merkezden gelen kaynaklara yer veriyor olmasının ise, il özel idarelerinin mali özerkliğine gölge düşüreceği belirtilmektedir. Yine de söz konusu taslak, mahalli idarelerin gelir kaynaklarını sistematik hale getirmesi açısından olumlu karşılanmaktadır (Yıldırım, 2006: 58).

2380 sayılı yasada bu pay, nüfus oranına göre dağılmaktayken; taslakta, nüfus, yüzölçümü, kırsal alan nüfusu, gelişmişlik endeksi, o ilde toplanan vergi geliri toplamının genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamına oranı, ölçüt alınmaktadır.

### **7.5. İl Özel Yönetimlerinin Giderleri**

İl özel yönetimi yasalarla kendisine verilen görevleri yerine getirirken mal ve hizmet alır, yatırım yapar ve personel çalıştırır. Bu giderler yapılırken yürürlükteki mevzuat hükümlerine uyulmak ve bütçelerine ödenekleri ayrılmış olması şartıyla giderler gerçekleştirilir.

#### **7.5.1. 5302 Sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nda Yer Alan Giderler**

İl özel yönetiminin giderleri 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nda on altı bent halinde sayılmıştır: İl özel yönetimi binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler, il özel idaresi binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler, il özel idaresinin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler, vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler, il genel meclisince belirlenecek ilkeler çerçevesinde köylere veya köylerin aralarında kurdukları birliklere yapılacak yardımlar, il özel idaresinin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı, üyelik aidatı giderleri, faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar, dava takip ve icra giderleri, temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri, avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler, yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum

örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri, sosyo-kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler, özel idare hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri, doğal afet giderleri, kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.

### **7.5.2. İl Özel Yönetimi Bütçesinden Çeşitli Yasalara Göre Ödenen Paylar**

İl Özel Yönetimleri tarafından; 4109 sayılı Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında, 4759 sayılı İller Bankası, 5434 sayılı Emekli Sandığı, 222 sayılı İlköğretim ve eğitim ve 7126 sayılı Sivil Savunma Yasalarına göre ödenen paylar bulunmaktadır.

#### **7.5.2.1. Muhtaç Asker Ailelerine Yardım**

4109 sayılı Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında Yasa'nın 11. maddesi uyarınca; il özel yönetimleri, muhtaç asker ailelerine yardım yapmak amacıyla, bir sene önceki toplam gelirinin azami % 2'si oranında bütçelerine ödenek koymak zorundadırlar.

#### **7.5.2.2. İller Bankası Sermaye Payı**

4759 sayılı İller Bankası Yasası'nın 3. maddesinin (a) bendi uyarınca; her türlü taşınır ve taşınmaz malların satış bedelleri, geri alınan paralar, devlet tarafından belli işlere sarf edilmek üzere tahsissen yapılan yardımlar, İmar ve İskan Bakanlığı emrinde toplanan fonlardan yapılan bağış ve yardımlar, her türlü avanslar ve borçlanmalar, yasalarda veya tüzüklerde tahsisi mahiyette kullanılacağı belirtilen paralar hariç tutulmak üzere, yıllık gelirleri tahsilatı ve bu idarelere genel bütçe vergi gelirlerinden verilen payların % 5'i banka sermaye payı olarak ayrılmaktadır.

#### **7.5.2.3. Emekli Sandığı gelirlerine Aktarılan Karşılık ve Ödemeler**

5434 sayılı Emekli Sandığı Yasası'nın maddesinin (f) bendi uyarınca; vazife malullüğü aylıkları ile dul ve yetim aylıkları için her yıl kurum bütçelerinin aylık veya ücret bölümlerindeki ödeneklerin % 4'ü oranındaki ek karşılıklarla aynı yasanın 28. maddesi uyarınca ödedikleri emeklilik keseneği karşılıkları oranında kurumlar

adına kaydedilen ve en geç takip eden yılın haziran ayı sonuna kadar sandığa ödenmesi gereken tutarlar Emekli Sandığı'nın gelirlerinin bir kısmını oluşturmaktadır.

#### **7.5.2.4. İlköğretime Ayrılan Ödenekler**

222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Yasası'nın 76. maddesinin (b) bendi uyarınca; İl Özel Yönetimi bütçelerine bu yasa hükümleri gereğince sağlanacak gelirler düşüldükten sonra kalan yıllık gelirlerinin en az % 20'si oranında 1960 mali yılında ilköğretime tahsis edilen miktardan az olmamak üzere ödenek ayrılmaktadır.

#### **7.5.2.5. Sivil Savunmaya Ayrılan Ödenekler**

7126 sayılı Sivil Savunma Yasası'nın ek 10. maddesine göre, illerde yapılacak arama, kurtarma ve haberleşme hizmetlerinin gerektirdiği giderlerin karşılanması ve il arama ve kurtarma ekiplerinin göreve sevki için ihtiyaç duyulan; arsa, bina, tesis, araç, gereç ve malzemenin temini amacıyla il özel yönetimlerine ödenek ayrılmaktadır.

#### **7.6. İl Özel Yönetimlerinin Denetimi**

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 37 ila 41. maddeleri arasında düzenlenen denetimin konusu, 37. maddede il özel idaresinin faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve il özel idaresi teşkilatının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmak olarak ifade edilmektedir. Anılan yeni kanunla merkezi idarenin, il özel idareleri üzerindeki idari vesayet denetim yetkileri kökünden değiştirilerek söz konusu denetim, merkezi idarenin temsilcisi olarak valiye verilen yargıyı harekete geçirme yetkilerine indirgenmektedir (Ulusoy, 2005: 186).

Ancak il özel idarelerinin mali işlemler dışındaki idari işlemlerinin, idarenin bütünlüğüne, kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından denetleneceği de düzenlenmektedir. İl özel idaresinin denetimi konusunda farklı kurum ve yöntemler de devreye sokularak il özel idaresinde iç ve dış olmak üzere iki tür denetim yapılacağı düzenlenmektedir (Sobacı, 2005: 47).

Bunun yanında daha önceki bölümlerde bahsedildiği gibi il genel meclisi bünyesinde oluşturulan denetim komisyonları da geçmiş döneme ait mali işlemleri denetlemektedir.

### **7.6.1. İdari Vesayet**

Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrası ile mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla merkezi idareye mahalli idareler üzerinde vesayet yetkisi tanınmaktadır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde sahip olduğu idari vesayet yetkisinin önemli ölçüde sınırlandırılmış olması ise bu sınırlamanın idarenin bütünlüğü ilkesine aykırı olduğu gerekçesiyle eleştirilmektedir (Günday, 2005: 169).

İdari vesayet yetkisinin, mahalli idarelere Anayasa ile tanınmış ve güvence altına alınmış bulunan özerkliğin istisnası olduğu ve merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde sadece kanunda açıkça öngörülmüşse ve kanunda öngörülen kapsamda vesayet yetkisine sahip olduğu bilinmektedir. Bununla birlikte, Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrası hükmü idari vesayet yetkisinin, hem hukukilik hem de yerindelik denetimini kapsayacağını çağrıştırmaktadır. Ancak bu durumda dahi 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre valiye il genel meclisi ve il encümeni kararları üzerinde tanınmış bulunan sınırlı yetkilerin kapsamının bu kararların sadece hukukiliğini incelemek ve denetlemekten ibaret olması, yani yasa koyucunun bu yetkinin kapsamını hukukilik denetimi ile belirleyip sınırlandırmış olması, Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrasında idari vesayet yetkisinin kapsamının kanun ile belirlenmesi öngörüldüğünden ve bu yetkinin kapsamının

belirlenmesinde yasa koyucunun takdir yetkisi bulunduğundan, Anayasaya aykırılık oluşturmamaktadır<sup>138</sup>. Hatta mahalli idarelerde yerindelik denetimini seçmene bırakarak hukuka uygunluk denetimi yapmanın daha uygun olduğunu ifade eden yazarlar bulunmaktadır (Kırısık, 2006: 23).

Mahalli idareler, idarenin bütünlüğü içinde görev yapan ve bunun yanında yönetsel özerkliğe sahip kamu kuruluşları olarak nitelenmektedir. Bu doğrultuda üniter devlet yapısı içinde hizmetlerin birlik ve bütünlük sağlanarak yerine getirilmesi gerekmektedir. Bahsedilen birlik ve bütünlüğün sağlanması içinse; merkezi idarenin temsilcilerine, subjektif anlayışlarına göre kullanacakları idari vesayet tanınması yerine, mahalli idarelerin uyması gereken temel standartları hazırlamak ve bunları objektif hukuk normları haline getirmenin mümkün olabileceği savunulmaktadır (Çoker, 1996: 6).

Ayrıca merkezi idareye mahalli idareler üzerinde tanınacak olan idari vesayet yetkisi idarenin bütünlüğü ilkesinin gerçekleşmesini sağlayan bir hukuksal araç olmakla beraber, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerçekleştirilmesini sağlayacak tek hukuksal araç olarak görülmektedir. Mahalli idareler üzerinde, idari yargı organlarıncı gerçekleştirilecek hukuka uygunluk denetimi, merkezi idare organlarıncı yapılacak olan mali denetim ve Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Denetleme Kurulunun bu yönetimler üzerinde sahip olduğu denetim yetkileri de idarenin bütünlüğü ilkesinin hayatiyete geçirilmesini sağlayan hukuksal araçlardır. Bu nedenle, mahalli idareler üzerinde merkezi idarenin idari vesayet yetkisinin sınırlandırıldığından bahisle ve salt bu nedenle idarenin bütünlüğü ilkesinin ihlal edildiğini söylemek mümkün olmamaktadır (Günday, 2005: 143).

Elbette ki yeni yapılanmada, geleneksel bütünsellik korunmamaktadır. Ancak bu parçalanmışlığı federalizmle bağdaştırmak mümkün değildir (Al, 2004: 8).

Hatta vesayet denetiminin içeriğinin daraltılarak sadece hukukilik denetimine indirgenmesi, yerindelik yönünden vesayet denetimine son verilmesi geç kalmış ama yerinde bir uygulama olarak kabul edilmektedir (Ulusoy, 2005: 186).

Vesayet denetiminin ülkemizde de bu şekilde hukukilik denetimiyle sınırlanması ve yargı denetimini harekete geçirme yetkisine indirgenmesi prensipte olumlu bulunmaktadır. Ancak Fransa uygulamasında olduğu gibi imar ve ihale



işlemleri gibi işlemin kısa bir süre uygulanması halinde dahi sonradan telafisi güç olacak sonuçlar doğurabilecek bazı konularda mülki idare amirinin işlemi idari yargıya götürmesi halinde işlemin yürürlüğünün otomatik olarak durması şeklinde bir düzenleme getirilmesinin daha uygun olacağı savunulmaktadır (Ulusoy, 2005: 187).

#### **7.6.1.1. Kararlar Üzerinde İdari Vesayet**

İl özel yönetimlerinin kararlar üzerindeki idari vesayeti; il genel meclisi kararları üzerindeki ve il encümeni kararları üzerindeki idari vesayet denetimi olmak üzere iki başlık altında incelenebilir.

##### **7.6.1.1.1. İl Genel Meclisi Kararları Üzerinde İdari Vesayet**

5302 sayılı İl Özel İdaresi valinin il özel idaresindeki ağırlıklı konumunu değiştirmektedir. Bir defa, Kanunu Muvakkate göre; il genel meclisinin başkanı olan vali, meclis toplantı gündemini tek başına belirleyerek meclisin ancak kendi istediği konularda müzakere yapmasını ve karar almasını sağlama olanağına sahip iken, 5302 sayılı Kanun ile vali, il genel meclisinin başkanı olma sıfatını yitirmektedir. İl genel meclisi artık kendi üyeleri arasından meclis başkanını seçmekte ve müzakere yapmak ve karar almak istediği konuları kendisi belirlemektedir. Öte yandan, Kanunu Muvakkate göre il genel meclisinin tüm kararları valinin tasdikine tabi tutulmakta, valinin tasdiki ile ya da vali tarafından tasdik olunmamış ise Danıştay İdari Dairesinin tasdiki ile yürürlük kazabilmekteydi. Bu yolla gerek vali ve gerekse Danıştay İdari Dairesi, il genel meclisi kararlarını hem hukukilik ve hem de yerindelik yönünden incelemek ve denetlemek olanağına sahip olmaktadır. Ancak 5302 sayılı Kanuna göre il genel meclisi kararlarının kesinleşip yürürlüğe girebilmesinde ve uygulanmasında valinin ve Merkezi İdarenin iradesi tek başına belirleyici olmamakta; meclis kararları üzerinde yapılacak olan inceleme ve denetim, sadece hukukilik denetimine indirgenmektedir. İl genel meclisi tarafından alınan kararlar, en geç beş gün içinde valiye gönderilmektedir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade etmekte ve böylece meclis kararlarının kesinleşip yürürlüğe girmesini belli bir süre için erteleyebilmektedir. Yani yeni yasayla valiye, geciktirici veto

yetkisi tanınmaktadır. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar edilen kararlar kesinleşmekte ve yürürlüğe girebilmektedir. Bu durumda ise vali kesinleşmiş ve yürürlüğe girmiş bulunan meclis kararlarının uygulanmasını durduramamakta, bu kararların iptali istemiyle idari yargıya başvurabilmektedir (Günday, 2005: 166).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile aynı zamanda; 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nun öngördüğü ve il özel idaresi bütçesinin kabul sürecinde İçişleri Bakanlığının onayını gerekli kılan düzenlemede önemli bir değişiklik yapılmaktadır. Söz konusu yeni düzenlemeyle, il özel idaresi bütçesi, İçişleri Bakanlığı'nın onayı gerekmeksizin il genel meclisinin kabulüyle kesinleşmektedir. Bu durum, il özel idaresi üzerinde uygulanan idari vesayet yetkisinin hafifletilmesi ve bu birimlerin özerklikleri açısından yabana atılmayacak bir gelişmedir (Sobacı, 2005: 48).

Bunlar dışında Kanununun 51. maddesi ile il genel meclisinin belli bir miktarı asan borçlanmalara ilişkin kararları İçişleri Bakanlığının onayına tabi tutulmaktadır. Bir diğer vesayet denetimi de 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 5. maddesinde öngörülmektedir. Bu kanun uyarınca kurulacak birliğin tüzüğüne, birliği kuracak mahalli idarelerin meclislerinde üye tam sayısının üçte iki çoğunluğuyla kabul edilmesi gerekmektedir. Tüzüğün kesinleşmesi içinse; valinin, birlik birden fazla ildeki mahalli idarelerin katılımı ile kuruluyorsa İçişleri Bakanlığının onayı gerekmektedir. Birliğin kurulması ve tüzel kişilik kazanması ise, birlik tüzüğüne kesinleşmesinden sonra Bakanlar Kurulunun izniyle mümkün olmaktadır.

#### **7.6.1.1.2. İl Encümeni Kararları Üzerinde İdari Vesayet**

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il encümeninin kararları üzerinde il genel meclisi kararlarına oranla valiye, daha geniş bir yetki tanınmaktadır. Vali hukuka aykırı bulduğu bir encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilecek, encümen kararında ısrar ederse karar kesinleşecek, kesinleşmiş olan encümen kararına karşı ise vali, bu kararın uygulanmasını da erteleyerek on gün içinde yürütmenin durdurulması istemi ile idari yargıya

başvurabilecektir. Ama her halde valinin il encümeni kararları üzerindeki inceleme ve denetim yetkisi bu kararlarının sadece hukukiliği ile sınırlı kalmakta ve yerindeliğini kapsamamaktadır.

#### **7.6.1.2. Eylem ve İşlemler Üzerinde İdari Vesayet**

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 38. maddesinin 3. fıkrası ile il özel idaresinin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemlerinin idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elmanlar tarafından denetleneceği düzenlenerek; mali işlemlerde Sayıştay denetim makamı olarak kabul edilirken, idari denetim bağlamında il özel idaresinin yürütme organı olan vali yetkili kılınmaktadır (Sobacı, 2005: 48).

Ayrıca, daha önce değinildiği gibi 5302 sayılı Kanunun 40. maddesi uyarınca hizmetlerde aksama meydana geldiği takdirde İçişleri Bakanlığına söz konusu aksaklığın giderilmesini sırasıyla il özel idaresi ile validen isteme yetkisi tanınmaktadır. Kanun genel itibarıyla valinin il özel idaresi işlem ve kararları üzerindeki etkisini azaltmışsa da bu düzenleme ile; İçişleri Bakanlığının talebi doğrultusunda valiye, gerektiğinde bu idarelerin yerine geçerek onların hizmetlerini bizzat yerine getirme yetkisi tanınmak suretiyle merkezi idare, oldukça güçlü ve hatta yerindelik denetimini de içeren bir vesayet denetimi ile donatılmaktadır (Günday, 2005: 172).

#### **7.6.1.3. Organlar Üzerinde İdari Vesayet**

Mahalli idarelerin karar organlarının seçimi ve oluşturulmasında merkezi idareye herhangi bir yetki tanımayan Anayasa, bu kuruluşların seçilmiş organlarının organlık sıfatının kazanmalarında veya kaybetmelerinde de merkezi idareye herhangi bir yetki tanımamaktadır. Gerçekten Anayasanın 127. maddesine göre, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusunda karar verme yetkisi yalnızca yargı organlarına verilmektedir (Günday, 2005: 77).

Anayasa, mahalli idarelerin seçilmiş organları üzerinde merkezi idareye, sadece bu organları geçici bir önlem olarak görevden uzaklaştırma yetkisi

tanılmaktadır. Anayasanın 127. maddesine göre, mahalli idarelerin organları ve bu organların üyeleri hakkında görevleri ile ilgili bir suç nedeni ile soruşturma veya kovuşturma açılmış olması halinde, İçişleri Bakanı ilgili organ veya organ üyesini geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırabilmektedir (Günday, 2005: 78).

Söz konusu Anayasal düzenlemeye paralel olarak 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 22 ve 34. maddelerinde bu hususlara ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. İl özel idaresinin karar organı olan il genel meclisinin feshine karar verecek makam Danıştay olarak belirlenmektedir ve yine buna ilişkin karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesi talebini karşılayacak makam da Danıştaydır. Kanunda; görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan il özel idaresi organlarının veya bu organların üyelerinin, geçici bir önlem olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabileceği düzenlenmektedir. Bu hususa ilişkin kararı kimin alacağı belirtilmese de Anayasanın 127. maddesi uyarınca il özel idare organlarını görevden uzaklaştırma yetkisinin İçişleri Bakanlığına ait olduğu anlaşılmaktadır.

Görevden uzaklaştırma önleminin iki ayda bir gözden geçirilmesi gerekmektedir. Devamında kamu yararı bakımından yarar görülmemesi, soruşturma veya kovuşturma sebebiyle görevden uzaklaştırılan il özel idaresi organları veya bu organların üyeleri hakkında, 4483 sayılı Memur ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna göre soruşturma izni verilmemesi, takipsizlik, kamu davasının düşmesi veya beraat kararı verilmesi, davanın genel af ile ortadan kaldırılması veya görevden düşürülmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkum olunması durumlarında görevden uzaklaştırma önlemi kaldırılmaktadır.

### **7.6.2. İç ve Dış Denetim**

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile getirilen bir diğer yenilik de Kanunun 38. maddesinde öngörülmektedir. Bu düzenlemeyle il özel idareleri, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre iç ve dış denetime tabi tutulmaktadır. Denetim, is ve işlemlerin hukuka uygunluğu ile mali ve performans denetimini kapsamaktadır. Denetime ilişkin sonuçlar, alenidir, kamuoyuna ve

meclisin bilgisine sunulmaktadır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile iç ve dış denetim konusunda 5018 sayılı Kanunun 63 ve 68. maddelerine atıf yapılmaktadır.

5018 sayılı Kanunun 63. maddesine göre; iç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilmektedir. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılmaktadır. İç denetçilerin nitelikleri ve atanmalarına ilişkin hususlar ile görevleri 5018 sayılı Kanunun 65 ve 64. maddelerinde sayılmaktadır.

Aynı Kanunun 68. maddesine göre; dış denetim ise, Sayıştay tarafından harcama sonrasında yerine getirilen, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesidir. Yapılan incelemeler sonucu hazırlanan raporlar, TBMM'ne sunulmaktadır (Sobacı, 2005: 47).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda, il özel idarelerinin "iç denetim" ve "dış denetim" yoluyla denetleneceği ifade edilmekte ve bu denetim yollarının nasıl işleyeceği hakkında 5018 sayılı Kanun'a atıfta bulunmaktadır. 5018 sayılı Kanun'da dış denetimin genel olarak Sayıştay tarafından yürütülecek mali işlemlere ilişkin bir hukuka uygunluk ve performans denetimi olacağı; bunun yanında iç denetimin ise, il özel idareleri bünyesinde yer alan, alanla ilgili özel eğitimden geçirilen ve özerk bir biçimde çalışsa imkanı sağlanan kişiler tarafından yapılacağı ifade edilmektedir. İç denetim elemanlarının daha çok verimlilik, etkinlik ve rehberlik gibi konulara yoğunlaşacağı anlaşılmaktadır (Coşkun ve Uzun, 2004: 73-74).

Bu düzenlemeyle iç ve dış denetim birbirinden ayrılmakta; iç denetim açısından yaptırım tehdidi içeren ve sonunda soruşturma boyutu olan geleneksel düzeltici denetim bir kenara bırakılarak yapıcı denetim öne çıkarılmaktadır. Denetim

sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, denetçinin yapacağı tek şey, konuyu ilgili idarenin en üst amirine bildirmektir. Dış denetim açısından ise; Sayıştay'ın yapacağı denetimin içinde yer alan performans denetimi açısından sorunlar dogması muhtemel görünmektedir. Asıl uzmanlığı hesap denetimi olan Sayıştay'ın mali uyumsuzluk denetimlerini bile sınırlı düzeyde gerçekleştiriyor olması dikkate alındığında mahalli idareler üzerindeki çok boyutlu performans denetiminin üstesinden gelemeyeceği düşünülmektedir (Uluğ, 2004: 112).

### **7.6.3. Valinin Denetimi**

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 18. maddesi ile il genel meclisine; vali üzerinde faaliyet raporunu değerlendirme yoluyla denetim yetkisi tanınmaktadır. Kanununun 39. maddesinde de valinin, stratejik plan ve performans ölçütlerine göre, hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporu hazırlayıp daha önceki düzenlemede de yer aldığı gibi Mart ayı toplantısında meclise sunacağı düzenlenmektedir. İl genel meclisine sunulan raporun bir örneği de İçişleri Bakanlığına gönderilmekte ve kamuoyuna açıklanmaktadır.

Söz konusu faaliyet raporundaki açıklamaların, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmemesi halinde, yetersizlik kararı ile görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanlığı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığına gönderilmektedir. Bu durumda, il genel meclisinin, vali hakkında bundan başka yapabileceği bir şey bulunmamaktadır. Güvensizlik oyuyla valiyi düşürmesi mümkün değildir. Bununla birlikte, İçişleri Bakanlığı, faaliyet raporu il genel meclisi tarafından yetersiz görülen valinin görevinden alınmasını Bakanlar Kuruluna teklif edebilmektedir (Sobacı, 2005: 48).

### **7.7. 5302 Sayılı İl Özel Yönetimi Uygulamasının Bölge Kalkınma Ajansları İle İlişkisi**

Yerel yönetimlerle ilişkisi bulunan Bölge Kalkınma Ajanslarının bir yerel yönetim birimi olan il özel yönetimleriyle ilişkisinin bulunması da kaçınılmaz bir durumdur.

AB ülkelerinde uzunca bir zamandır uygulanan ve “uyum süreci” nde ülkemizde de benimsetilen Bölge Kalkınma Ajansları modeli, aslında bir yerel yönetim modelidir. Modelin üç temel bileşeni vardır. Bunlar; kamu, özel sektör kuruluşları ve Sivil Toplum Kuruluşları’dır. Modelin başarıya ulaşması, kuşkusuz bu üç bileşenin uyumlu, dengeli, aktif ve sorumlu davranmalarına bağlıdır (Karakılçık, 2006: 229).

Yerel yönetim yaklaşımı ve bu yaklaşımı temel alan Bölge Kalkınma Ajansı modeli gibi modeller, küreselleşme süreciyle ortaya çıkan ve geleneksel yaklaşımın yetersizliklerine çare olarak önerilen tasarımlardır. Modelin üçüncü bileşeni devlet bürokrasisi gibi görünse de, asıl güçlü ortağın özel sektör adı altında yerli ve yabancı firmalar olduğu görülmektedir. Buradan da Bölgesel Kalkınma Ajansları modeli katılımçılık ve yönetim görüntüsü adı altında bir özelleştirme modeli sonucu çıkarılabilir. Merkezi yönetimin etkisizleştirildiği, yerel yönetim temsilcilerinin öne çıkarıldığı ve bu yönüyle yerel ve bölgesel kaynakların ulusal ve uluslar arası şirketlerin doğrudan kullanımına açıldığı yönündeki eleştirilere hak verdiren Bölge Kalkınma Ajansları modeli, yeni bölgesel pazarların yaratıldığı bir model gibi gözükmektedir (Karakılçık, 2006: 230).

Genel olarak değerlendirilecek olunursa, 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası’na bakıldığında tespitlerin doğrulandığı ve Bölge Kalkınma Ajansları modeline uygun hizmet eden bir yapının oluşturulduğu sonucuna varılabilir.

### **7.7.1. Bölge Kalkınma Ajanslarının Tarihsel Gelişimi ve Kurumsal Temelleri**

Bölgesel Kalkınma Ajansları, yerel ortaklık ve birlikte iş yapabilme kapasitesini artıran kurumsal yapılardır ve bu anlamda yerel yönetim modeli uygulamasının da örneklerini oluşturmaktadır. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının bileşenlerine bakıldığında, bir yerel yönetim modeli olarak dönüşüme uğradığı görülecektir (Karakılçık, 2006: 227).

Yönetişimle ilgili çok sayıda tanımın kesiştiği orta nokta, kamusal ve özel sektör arasındaki sınırların hemen hemen ortadan kalktığı ya da çok belirsizleştiği ortamlarda yeni yönetim biçimlerinin geliştirilmesi gerektiğidir (Karakılçık, 2006: 224).

Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği EURADA' nın tanımına göre, bölgesel kalkınma ajansları sektörel ve genel kalkınma problemlerini belirleyen, bunların çözümüne yönelik olanakları ve çözümleri saptayan ve bu çözümleri geliştiren projeleri destekleyen birimlerdir. DPT'nin Sekizinci beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Raporunda ise kalkınma ajansları şu şekilde tarif edilmiştir; merkezi hükümetlerden bağımsız bir idari yapıda, sınırları çizilmiş bir bölgenin girişimcilik potansiyelini geliştirip canlandırmak ve böylece ekonomik kalkınmaya katkı sağlamak amacıyla kurulmuş ve faaliyetlerini kamunun veya özel sektörün finanse ettiği bir kuruluştur (Kayasü, Yaşar, 2004: 348-349).

Bölgesel Kalkınma Ajanslarının ortaya çıkışı 20. yy' ın ikinci çeyreğinin başlarına kadar uzanmaktadır. Bu ajansların dünyada ilk örneği 1933 yılında ABD'de kurulan TVA (Tennessee Valley Authority)'dır. TVA ülkenin görece yoksul sekiz güney eyaletinin kalkındırılması amacıyla oluşturulmuş bir bölgesel kalkınma programıdır (Dinler, 1994: 309).

İlk örneği ABD'de görülmesine rağmen ajansların yoğun şekilde Avrupa devletlerinde kurulduklarını görüyoruz. Kuşkusuz bu tesadüf değildir. Zira Avrupa'yı olumsuz şekilde etkileyen II. Dünya Savaşı, bu kıtada bölgesel gelişmişlik dengesinin bozmuş; ülkeler arasında ve yine ülkelerin belli bölgeleri arasında ciddi gelişmişlik farklılıklarına yol açmıştır (Kayasü, Yaşar, 2004: 349). Kalkınma ajanslarının da çıkış noktasının bölgesel dengesizliklerin giderilmesi olduğu düşünüldüğünde bu birimlerin neden Avrupa'da yoğun biçimde kurulduğu ve bu kıtada gelişim gösterdiği anlaşılacaktır (Dura, 2007: 143).

Bölgesel Kalkınma Ajanslarının dayandığı kurumsal yaklaşımın temelinde, fordizmden post-fordizme ve merkeziyetçi yapıdan adem-i merkeziyetçi yapıya geçiş bulunmaktadır. Kitlesele üretimden esnek üretime geçiş olarak ifade edebileceğimiz bu süreç, öz kaynak ve yerel girişimciliğin öne çıktığı küçük ve orta boy işletmeler etrafında şekillenmektedir. KOBİ'lerin yoğun rekabet koşullarına uyum yetenekleri bu işletmelere ekonomik gelişmenin lokomotif görevinin verilmesi sonucunu doğurmuştur (Atay, 2005: 16).



### **7.7.2. Bölge Kalkınma Ajanslarının Türk Yönetim Sistemine Girmesi**

Kamu yönetiminde köklü düzenlemelerin yeniden gündeme geldiği 2000’li yılların ortalarına doğru, “Bölgesel Kalkınma Ajansı” terimi sık sık kullanılır olmuştur. Çünkü DPT’nin öncülüğünde, Avrupa Birliği’nin istemi doğrultusunda, bölgeler arasındaki gelişme farklılıklarının giderilebilmesi için bu ajanslara, atılması gereken ilk adım gözüyle bakılmıştır. 2001 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi’nde ve AB2nin Türkiye’ye ilişkin “İlerleme Raporları”nda yer verilen Kalkınma Ajansları kurma sistemi, hükümetin bu konuda hazırladığı yasa tasarisının 2006 yılında yasalasmasıyla (5449 sayılı yasa: R. G. 8 Şubat 2006, Sayı: 26074) gerçekleştirilmiştir (Keleş, 2006: 177-178).

Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ile “Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak” amaçlanmaktadır. Ajansların, bölgeler esas alınarak, Devlet Planlama teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile kurulması, tüzel kişiliğe sahip olması ve bu Kanunla düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk kurallarına bağlı olması öngörülmektedir. Kalkındırma amacıyla da olsa, “bölge” çapında yapılan her türlü çalışmayı, “ülkenin bölünmesi” ve “federal dizgeye geçiş hazırlığı” olarak değerlendirme saplantıları bir yana, Kalkınma Ajansları girişiminin, bölgesel gelişmeyi kamunun öncülüğü dışında, tümüyle liberal kuralla çerçevesinde gerçekleştirmeyi öngörüyor olması, ülke gerçeklerini geniş ölçüde göz ardı etmek demektir. Oysa, bölgelerin planlı kalkınması kamu öncülüğünü zorunlu kılmaktadır (Konukman, 2005: 368).

### **7.7.3. Bölge Kalkınma Ajansları Uygulamasının Olası Sonuçları**

Birgül Ayman Güler’e göre, kalkınma ajanslarının: kökü dışarıdalığını ve sermayeciliğini görmek çok kolaydır. Bu özellikleri nedeniyle kalkınma ajansları, mali kaynak sorunlarından da yararlanarak, kurulması amaçlanan 26 ayrı bölge

alanını, giderek daha hızlı ve yoğun biçimde Ankara'dan uzaklaştırıp Brüksel'e bağlayacaktır. Bu bağlar ülkenin farklı bölgelerinde farklı kuvvetlerde olacaktır. Bölgesel eşitsizlik sorununu bölgesel rekabetin sonrasına bırakan yeni strateji, bölgelerin yüzlerini Ankara merkezli Türkiye iç pazarı yerine fırsat sunan herhangi bir pazara dönmeleri için her türlü olanağı hazırlamaktadır. Böyle bir hazırlığın sonucu, ülkede iktisadi birliğin varlık koşullarını sarsmakla olacaktır. İktisadi yaşam birliği, hiç kuşkusuz siyasal birliğin biricik temelidir (Ayman Güler, 2005: 7).

Avrupa Birliği üyesi ülkeler, kendi ulusal sınırları içinde doğacak bölgesel farklılaşma ve birbirinden kopmayı, bir üst birliğin karar mekanizmalarında yerlerini alarak üstünlüğe dönüştürebilirler. Ancak Türkiye gibi, 17 Aralık 2004'te Avrupa Birliği'ne üyeliği en az 15 yıl süreceği açıkça dile getirilmiş ucu açık müzakere sürecine terk edilmiş bir ülke için olası riskleri hafifletebilecek hiçbir mekanizma söz konusu değildir. Kalkınma Ajansı modeli, bölgelerdeki iktisadi-idari iktidarı toplumsal sınıflardan birine, bir azınlığa devrederek anti-demokratik süreçleri derinleştirmektedir. Bu, toplumsal varlığa dönük bir tehdittir (Ayman Güler, 2005: 7).

Bölgesel Kalkınma Ajansları sisteminin tarihsel gelişimine ve geri planında yatan felsefeye bakıldığında "bölgeselleşmiş devlet" izleri taşıdığı görülmektedir. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının iktisadi felsefesine bakıldığında ise post-fordist akımın etkileri hissedilmektedir. Esnek üretim sistemi ve teknolojilerine dayalı olan bu kurum, Bölgesel Kalkınma Ajansları sistemi içerisinde KOBİ'ler olarak adlandırılan ve esnek-dinamik bir üretim yapısına sahip, rekabetçi güçleri yüksek olan küçük ve orta boy işletmelerin öne çıkmasıyla kendini hissettirmektedir. KOBİ'lere dayalı bir sanayileşme tasarısı gündeme getirilmektedir. Fakat bu tercih çok yönden, eleştiri konusu edilmekte olup, KOBİ'lerin önemli bir üretim gücü olmadıkları, fazla bir istihdam yaratmadıkları, ilkel teknoloji kullandıkları ve bu yönüyle de emek yoğun alanlarda üretim yaptıkları belirtilmektedir (Dura, 2007: 168).

Yapılan incelemelerde bu kuruluşların daha çok bölge dengesizliklerini gidermek, dengeli bir kalkınma sağlamak, yatırım hacmini artırmak, yerel

dinamiklerin gücünü pekiştirmek ve birtakım kamu hizmetlerinin görülmesini gerçekleştirmek amacıyla dönük olarak faaliyette buldukları görülmüştür. Fakat özellikle Avrupa Birliği uygulaması bağlamında bölgesel kalkınma ajanslarının birliğin güçlendirilmesi amacıyla yönelik olarak bölgeselleşmiş devlet yapısının sağlanması konusunda bir araç olarak mütalaa edilmekte olduğunu ifade edebiliriz (Dura, 2007: 169).

İngiltere’de Kuzey ve Güney bölgelerindeki gelişmişlik farklılıklarının kapatılması amacıyla faaliyet gösteren ajansların, bölgelerarası gelir dağılımı uçurumunu daha da derinleştirdiği çeşitli ampirik çalışmalarda ulaşılan son derece ilgi çekici sonuçlardandır. Özetle İngiltere uygulamasından çıkartılacak sonuçlar şunlardır: Kalkınma ajanslarının homojen bir biçimde bütün bölgelerde kurulmaması gerekiyor. Gelişmiş bölgelerle, az gelişmiş bölgeler arasında kalkınma ajansları yapılanması açısından mutlaka bir fark olmalıdır. Belki gelişmiş bölgelerde bu birimlere ihtiyaç olmayabilir veya az gelişmiş bölgelerde kurulacak kalkınma ajanslarının çeşitli mekanizmalarla daha güçlü hale getirilmesi sağlanabilir. Bu yapılmazsa İngiltere’de olduğu gibi bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıkları daha da derinleşebilecektir (Dura, 2007: 151).

## **ÜÇÜNCÜ KESİM**

### **TÜRKİYE’DE İL ÖZEL YÖNETİMLERİNİN YAPISAL SORUNLARI VE YENİDEN YAPILANMA GEREKSİNİMİ**

Araştırmanın bu bölümünde il özel yönetimlerinin yapısal ve işlevsel sorunlarına değinilmiştir. İl özel yönetimlerinde yeniden yapılanma çerçevesinde meydana gelen yenilik ve değışimlere yer verilmiştir. Ayrıca araştırmacının bilgi ve tecrübesi ışığında bir il özel yönetimi model önerisi sunulmuştur.

### **8. İL ÖZEL YÖNETİMLERİNİN YAPISAL VE İŞLEVSEL SORUNLARI**

İl özel yönetimleri uygulamada birçok yapısal ve işlevsel sorunlarla karşı karşıya kalmaktadır. Bu sorunların bazıları il özel yönetimlerinin kendi içinden kaynaklanan nedenlerden kaynaklanmakta, bazıları da il özel yönetimleri dışında kaynaklanan nedenlerden dolayı ortaya çıkmaktadır.

#### **8.1. İl Özel Yönetimlerinin Kurumsal Sorunları**

İl özel yönetimlerinin kurumsal sorunları insan kaynakları yönetimi sorunları, mali sorunları ve araç-gereç sorunları olarak sınıflanabilir.

##### **8.1.1. İnsan Kaynakları Yönetimi Sorunları**

İl özel idarelerinde yöneticiler il genel meclislerinin aldıkları kararları yasalar ve yönetmelikler çerçevesinde yürütürler. Genel sekreter hariç tüm atamalar vali tarafından yapılır. Aslında bu yapıda da bir uyumsuzluk vardır. Şöyle ki, siyasal organın aldıkları kararları yürütmekle sorumlu tutulan kişilerin bu sorumlulukları yine bu organa karşı olmalıdır. Fransa, Finlandiya ve İngiltere gibi ülkelerde bu uygulama vardır. Türkiye’de ise, bu yerel yönetim kuruluşlarının başında ve onu temsil eden, merkezi idarenin atadığı “vali” ünvanlı yönetici bulunmakta ve yaptığı iş ve işlemlerden dolayı da özel idarelerin karar organı olan il genel meclisine değil merkezi idareye karşı sorumlu tutulmaktadır. Uygulamada da valiler il özel idarelerinin yönetiminden gittikçe uzaklaşmakta, onların yerini de yine merkezi idare tarafından atanan genel sekreter almaktadır (Tortop ve diğ., 2007: 89).

İl özel idarelerinin karar organı olan il genel meclisi üyelerinin yerel yönetimler alanında genellikle eğitim ve deneyimleri yoktur. Bu nedenle alınan kararların etkinliği tartışma konusu olmaktadır. İl özel idare kaynaklarının kullanımında ve yönetiminde il genel meclisi üyeleri ile kurum yönetici ve diğer çalışanları arasında sık sık yetki çatışmaları yaşanmaktadır. Karar organı olan genel meclisler aynı zamanda yürütmeye de müdahale etmekte; böylece bu kuruluşların yönetiminde çağdaş insan kaynakları yönetimi uygulamalarına geçilememektedir (Coşkun, 1999: 50). İl özel yönetimlerinde vali ve vali yardımcıları atılmakta; yönetim alanında eğitim ve deneyimlerinden yeterince yararlanılmamaktadır. Hal böyle olunca insan kaynaklarının iyi yönetilmesi söz konusu bile olmamaktadır.

#### **8.1.1.1. Nitelikli Personel Sorunu**

İl özel idarelerinin en önemli sorunlarından birisi bu kuruluşların sahip olduğu nitelikli personel sayısının azlığıdır. Bugün bu kuruluşlarda çalışanların çoğu gerçek anlamda üretkenlik kapasitesine haiz değildir. Gerek sunulan sınırlı imkanlar gerekse buralarda çalışanların üzerlerindeki siyasi baskılar söz konusu örgütleri çalışılması cazip kuruluşlar olmaktan çıkarmıştır. Oysa mahalli idareler demokrasinin eğitim kuruluşları sayılırlar. Gerçekten il özel idareleri de demokrasi kültürünün daha hızlı geliştiği, siyasal hayatın birçok yönleriyle öğrenildiği kuruluşlardan birisidirler. Yerel yönetimler hizmette etkililik ve verimliliği sağlamayı merkezi yönetime göre daha iyi yerine getirmektedirler. Böylesine önemli bir kuruluşta çalışan personelin de elbette nitelikli olması gerekmektedir (Toprak, 2001: 57).

İl özel yönetimlerinin nitelikli personel istihdam etmede önemli sorunları vardır. Bunun da yeterli kadroyu alamama, istenilen nitelikte eleman bulamama gibi nedenleri vardır. Bunun yanında yönetsel ve siyasal kaygılarla niteliksiz personelin işe alınması gerekli nitelikteki elemanların istihdam edilmesini zorlaştırmaktadır. Ayrıca kariyer gelişiminin çok sınırlı olması nitelikli elemanların buralarda çalışma isteklerini yok etmektedir.

### **8.1.1.2. Örgütlenme Sorunu**

İl özel idarelerinde yaşanan önemli sorunlardan birisi örgütlenme ve yönetim konusudur. Bu kuruluşlarda plan, program disiplini içinde yaklaşım, liderlik, iletişim, performans yönetimi gibi çağdaş yönetim teknikleri uygulanmamaktadır. Bu sorun önemlidir. Çünkü yeterince mali kaynağa sahip olan bütün kuruluşlar bile kaynaklarını etkili ve verimli kullanmadığı takdirde istenilen maliyette ve kalitede hizmet üretmek mümkün olmamaktadır. Özellikle, iş analizleri, görev tanımları, hizmet içi eğitim, stratejik planlama, maliyet muhasebesi, denetim, iletişim, liderlik, ödüllendirme, arşiv sistemi, envanter çalışması, standardizasyon, bilgi teknolojileri kullanımı, proje üretimi ve yönetimi, toplam kalite yönetimi, örgüt geliştirme çalışmaları gibi sorun alanlarının varlığı bu kuruluşların yönetiminde başarıyı engelleyen unsurlar olarak görülebilir (Kurt ve Uzun, 2002: 86).

### **8.1.1.3. Araç-Gereç Sorunu**

Türkiye’de sosyal, ekonomik, kültürel açılardan sorunların yoğun olduğu bölgelerden birisi kırsal alanlardır. Henüz yolu nitelikli asfalt olmayan, sağlıklı içme suyu bulunmayan ya da yeterli olmayan, kanalizasyon sisteminden yoksun binlerce köy mevcuttur. İl özel yönetimlerinin kendilerinden beklenen görev ve sorumlulukları yerine getirebilmesi için yeterli ve gerekli araç-gerece, gerekli makine ve teçhizata sahip olması gerekmektedir. İl özel yönetimlerinin son teknolojiye göre geliştirilmiş gerekli araç ve gerece sahip olmalı ki sorun ve olumsuzluklara doğru ve yerinde çözüm önerileri getirsin. Son teknoloji bir yana herhangi bir sorun çıktığında belki olay yerine araç-gereç eksikliği yüzünden çok geç gidilmekte, dolayısıyla sorun çözülememektedir. Bu yüzden il özel yönetimlerinin araç-gereç eksikliği bulunmamalı, gerekli kaynaklarla donatılmalıdır.

### **8.1.2. Mali Sorunlar**

Mali sorunları; gelir ve bütçe yetersizliği ve mali denetim sorunu olarak iki başlık altında incelenmiştir.

### **8.1.2.1. Gelir ve Bütçe Yetersizliği**

Yerel yönetimlerin yeterli mali kaynaklara sahip olmaları, onlara güçlü ve özerk kuruluş niteliğini kazandıran en önemli unsurdur. Bu kuruluşlar kaynak yönünden merkezi yönetime bağlı kalmamalıdır. Batı demokrasilerinde uygulanan yöntem, yerel yönetimlere kimi vergileri toplama yetkisiyle birlikte kaynak yaratma yetkisinin de tanınmasıdır. Ülkemiz bağlamında il özel idarelerine bu imkan sınırlı olarak tanınmakla birlikte yine de işletilememektedir. Bu konuda söylenebilecek başka bir söz de, zaten sınırlı olan kaynakların kullanımında etkinlik ve verimliliği esas alan bir yatırım bütçesinin oluşturulup uygulanamamasıdır. Özel idarelerin karar organları olan il genel meclislerinde alınan bu kararlarda hizmetlerde öncelik yerine genellikle bölgesel siyasi dengeler ölçüt olarak alınmaktadır (Kurt ve Uzun, 2002: 84).

İl özel idarelerinin görev ve yetkileri ile gelirleri karşılaştırıldığında son derece olumsuz bir durumla karşı karşıya kalmaktayız. 5302 Sayılı Yasa'nın "Görev ve Yetkiler" başlığını taşıyan maddelerinde sağlıktan eğitime, sosyal hizmetlerden altyapı hizmetlerine özel idarelere çok sayıda görev verildiği görülecektir. Kendi öz gelirleri çok düşük olan bu kuruluşlara görevleriyle orantılı gelirler sağlanmalı; özellikle de il özel idarelerinin gelir yaratma kapasiteleri genişletilmelidir (Toprak, 2001: 58).

### **8.1.2.2. Mali Denetim Sorunu**

İl özel yönetimlerinin belki de en önemli ve en büyük sorunu mali kaynak yetersizliğidir. İl özel yönetimlerinin kendisine verilen yasal yükümlülüklerini yerine getirebilmesi, halkın beklenti, istek ve ihtiyaçlarına en doğru ve hızlı bir şekilde cevap verebilmesi için yeterli gelir kaynaklarıyla donatılmamaktadır. Ayrıca il özel yönetimlerine hizmet gereklerine uygun kaynak yaratma olanağının yanında, sağlanan mali kaynakların harcanmasının daha titizlikle denetlenmesi ve dolayısıyla yönetsel etkililik ve verimliliğin daha üst düzeyde gerçekleştirilmesinin sağlanması gerekir.

## 8.2. İl Özel Yönetimlerinin İşlevsel Sorunları

İl özel yönetimlerinin işlevsel sorunlarını; yetersiz katılımcılık, dış çevre ile işbirliği eksikliği, tanım yetersizliği, dışa kapalılık ve denetim yetersizliği, görev çokluğu ve yetki yetersizliği olarak beş başlık altında incelenmiştir.

### 8.2.1. Yetersiz Katılımcılık

Hangi düzeyde olursa olsun, ilgililerin görüş ve düşüncelerini almak, tepkilerini değerlendirmek, yönetimde başarı oranını artıran bir uygulamadır. Çalışanların ve vatandaşın görüşlerine önem vermek, hizmet sunulan kişiye standartları belirleme yetkisi vermek ve hizmeti ona göre sağlamak demektir. Bu yöntem aynı zamanda demokrasinin de bir gereğidir (Tortop, 2005: 253).

Çağdaş demokrasi anlayışında öngörülen ve demokrasiyi karakterize eden unsurlardan biri olarak kabul edilen “katılım”ın en etkin biçimde uygulanabileceği alan yerel yönetimlerdir. Bu anlamda il özel idarelerinde de karar organı olan il genel meclisi üyeleri seçimle işbaşına gelmektedir. Ancak, demokrasi anlayışında, çoğunluk oylarıyla işbaşına gelmiş olmak demokrasinin iyi işlediğinin bir göstergesi olan “katılımcılık” için yeterli sayılmamaktadır. Kuralları ve koşulları önceden belirlenmiş olmak koşuluyla, alınacak kararlara halkın katılımının ve seçmene hesap vermelerinin sağlanması da gerekmektedir (TOBB, 1996: 111).

Halka yerel yönetim kuruluşlarının kararlarını etkileme olanağı veren katılım süreci, halk denetiminin etkililiğini artırarak, yerel demokrasiye gerçek niteliğini kazandıracaktır. Çünkü yerel yönetimler aynı zamanda, açıklığın, saydamlığın ve ahlak kurallarının daha geçerli olduğu kuruluşlardır. Hatta bu nedenle bile, yerel idareler “demokratik terbiye kuruluşları” olarak da nitelendirilirler (Kurt ve Uzun, 2002: 88).

İl özel idarelerinin yapılarında ve işleyişlerinde ve örgüt kültüründen kaynaklanan nedenlerle, alınan kararlarda katılımcılık anlayışının eksik kaldığı düşünülmektedir. Bu kuruluşların politikalarının oluşturulma süreçlerine katılım araçları (kamuoyu araştırmaları, halk toplantıları, basın yayın araçları gibi) yeterince kullanılamamaktadır. Güçlenen yerel yönetimlerin, yetki, işlev ve kaynaklarını örgütlü kentliyle paylaşarak hem yeni bir meşruiyet sağlayacakları, hem de katılım



yoluyla kentsel ve kırsal hizmetlerin sunumunda verimliliğin ve saydamlığın artırılabilmesi beklentisi vardır (Ökmen ve diğ., 2004: 74). Halka en yakın birimler olan il özel yönetimlerinin etkililiğini ve verimliliğini sağlamak için halkın katılımı sağlanmalıdır. Halkın kendisine değer verildiği, kendisini bir birey olarak kabul edildiğinin farkındalılığı sağlanmalı, gerekirse kendilerini çok yakından ilgilendiren konularda halkın görüşüne başvurulmalı, halkla toplantı günleri düzenlenmelidir.

### **8.2.2. Dış Çevre ile İşbirliği Eksikliği**

Bugün aslında ülkemizde gerek yerel yönetimlerin kendi aralarında gerekse merkezi yönetim kuruluşları ile koordinasyonda ciddi eksiklikler vardır. Bu eksiklikler hem kaynak israfına, hem yeterli hizmet üretilmemesine hem de üretilen hizmetlerde kalite sorununa sebep olmaktadır.

Genel olarak yerel yönetimler arasında koordinasyon ve işbirliğinin eksik oluşu çoğu kez bu kurumların da içlerine kapanık örgütsel ve bireysel kültürle açıklanabilir. Aslında anayasa ve yasalarımızda bu işbirliğini mümkün kılan düzenlemelere rağmen yerel yönetimler arasındaki koordinasyon son derece zayıftır. Özellikle il özel idarelerinde bu işbirliği yok denecek kadar azdır.

Halbuki, kurulacak etkili işbirlikleri ile bir taraftan birçok ortak sorunun hızlı bir şekilde ve düşük maliyetle çözülmesi kolaylaşacak, öteki taraftan da, kıyaslama ve birbirinden öğrenme yoluyla da kurumsal başarı artacaktır.

Koordinasyon yetersizliğini gidermek için örneğin il genel meclis başkanının o ildeki belediye meclis toplantılarına belediye başkanının da il genel meclisi toplantılarına katılımı sağlanabilir (Bayar, 2003: 3).

### **8.2.3. Tanıtım Yetersizliği**

Yerel yönetimler aslında halkın en yakınında, onun günlük yaşantısıyla ilgili sorunlara çözüm arayan, karar organları yerel halkın oylarıyla seçilen kamu tüzel kişileridir. Bu nitelikleriyle halkın çok yakından tanıdığı yönetim olması gerekir. Örneğin belediyeler böyledir. Halk, belediyelerin nerede olduğunu, ne yaptığını bilir ve pek çok sorununu belediye halledebilir. Ancak, il halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresini, halkın aynı

şekilde tanıdığını söylemek mümkün değildir (Coşkun, 1999: 55). 1996 yılında TOBB adına yapılan bir araştırmada verilen bir soruya gelen cevapta 1496 denekten % 52.4'ü il özel idaresi sözcüklerini duymadıklarını ifade etmişlerdir. İl özel idaresini tanımlama konusunda ise, yüksek tahsilli denekler dahil, hiç kimse (%100) eksiksiz cevap vermemiştir.

Bu eğilimin bugün de büyük ölçüde devam ettiğini söylemek mümkündür. Yeterince tanınmayan, bilinmeyen örgütlerden iyi hizmet beklemek zordur. Nasıl ki, ürününün tanıtımını yapamayan işletmeler amaç ve hedeflerine ulaşmakta zorlanmaktadır; il özel idareleri de sağladıkları hizmetlerin, çalışma yöntemlerinin, kurumsal yapılarının vatandaşlar tarafından bilinmemesi durumunda bu kuruluşların etkinlikleri sınırlı kalacaktır. Veya bu kurumların ürettiği hizmetlere katılım az olacak, dolayısıyla da performans beklenenden düşük kalacaktır.

Belki bütün bunlardan daha önemlisi, yeterince tanınmayan, bilinmeyen bir kuruluşa vatandaşın gerçek talebi yansıyamayacak, onun yerine “uygun görülecek hizmetler” sınırlı miktarda götürülecek ve bu hizmetlerin kalite standartları da vatandaşın gözünden yeterince belirlenemeyecektir. Bu da il özel idarelerinin hem etkinliğini hem de etkililiğini azaltacaktır.

Konuyla ilgili bir başka sorun da, il özel idarelerinin gerek ulusal gerekse uluslararası boyutlarda işbirliği yapabilecekleri kuruluş sayısı çok sınırlı kalmasıdır. Böyle olunca örneğin, il özel idarelerinin finansman sorununun çözümüne katkıda bulunacak uluslararası birtakım fonlardan yeterince yararlanamama durumunda kalmaktadır. Oysa, örneğin belediyelerden bir kısmı gerek BM, gerekse Dünya Bankası veya AB fonlarından yararlanma yoluna gitmektedirler. İl özel idarelerinin de yoğun bir tanıtım kampanyasıyla kendilerini ifade etmeleri, kurumsal stratejilerini ulusal ve uluslararası boyutta tanınan, etkin birer yerel yönetim örgütü konumuna taşıyacak şekilde oluşturup uygulamaları kaçınılmazdır.

#### **8.2.4. Dışa Kapalılık ve Denetim Yetersizliği**

Ülkemizdeki diğer yerel yönetim kuruluşlarından farklı olarak merkezi yönetimin bir görevlisi olan vali, iş ve işlemleri ile ilgili olarak ancak merkezi yönetime hesap vermektedir. Bu da yerel demokrasinin temel bir ilkesi olan “halkın

temsilcilerinin aldıkları kararların yine onların yürütme organını denetleme ve gerekiyorsa değiştirme yetkisinin olması” ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

2005 yılında çıkarılan 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Yasası ile merkezi yönetimin il özel idareleri iş ve işlemleri üzerindeki vesayet yetkisi azaltılmıştır. Ancak ülkemizin içinde bulunduğu koşullar ve özel idarelerimizin çalışma kapasiteleri dikkate alındığında denetim yetkisinin hukuki olmaktan çok performans denetimi şeklinde sürdürülmesinin yararlı olacağı düşünülmektedir. Aksi takdirde, şu anda olduğu gibi, denetimin çalışanlar üzerinde yarattığı olumsuz etkiler nedeniyle bu kuruluşlarda işler ağır yürüme durumundadır. Yapılan bir işin müfettişler tarafından sorgu konusu yapılabileceğini düşünen yönetici ve çalışanları motive etmek zorlaşmaktadır. Bu durumda yaratıcılık da körelmekte ve çalışanlar kendiliklerinden üretme yerine sadece verilen emirleri yerine getiren kişiler olmaktadır. Sonuçta da girişimcilik niteliği azalan bu kuruluşların yeterli performansı göstermeleri mümkün olmamaktadır.

#### **8.2.5. Görev Çokluğu ve Yetki Yetersizliği**

İl özel idarelerinin görev ve yetki alanlarının eğitim, sağlık, çevre, imar, kültür ve turizm gibi çok çeşitli konuları kapsadığını daha önceki bölümlerde geniş biçimde açıklamıştık. Gerçekten, sözü edilen alanlarda aslında birinci derecede yetkili ve görevli kurum ve kuruluşlar merkezi idarenin taşra temsilcilikleridir. Bu kuruluşların il özel idareleri ile ilişkileri daha ziyade bu kuruluşların finansman ihtiyaçlarının giderilmesi şeklindedir. Genel bütçeden alınan ödenekler kimi zaman özel idareler aracılığı ile harcanmakta, kimi zaman da il özel idarelerince ilave ödenek tahsis edilmektedir. İl özel idarelerinin yatırım programlarının gerçekleştirilme durumuyla, ilgili merkezi idare kuruluşlarının çalışma kapasiteleri arasında doğrudan bir ilişki mevcuttur. Yerel yönetimlerdeki, görelî, esnek ve hızlı çalışma yeteneği bu kuruluşlarda yoktur. Bu yapı da il özel idarelerinin çalışma kapasitelerini olumsuz etkilemektedir. Ortaya çıkan herhangi bir sorunda il özel yönetimleri o sorunun kendi görev alanına girip girmediği kesin olarak belirlenmediği, sınırları çizilmediği için o sorunun çözümüne yönelik herhangi bir faaliyete geçememektedir, böyle olunca yönetimle ilgili kötü sonuçların doğması

kaçınılmaz bir hal almaktadır. İl özel yönetimlerinin görev alanına girse bile yeri geldiğinde il özel yönetimlerinin kendi organları arasında da yetki çatışması yaşanabilmektedir. Bu gibi sorunların yaşanmaması için görev ve sorumlulukların sınırlarının doğru çizilmesi gerekir.

### **8.3. İdari Vesayet Sorunu ve Özerklik Eksikliği**

İl özel yönetimleri üzerindeki vesayet denetimi yerel yönetimler üzerinde en çok tartışılan ve konuşulan konuların başında gelmektedir. Aslında konuyla ilgilenen ve hemen hemen herkesin kabul ettiği görüşe göre yerinden yönetim kuruluşlarını, merkezden yönetim organlarının denetleme yetkileri vardır. Merkezden yönetim yerinden yönetim kuruluşlarının çalışmalarında gerekli yasalarla ve konulmuş kurullarla uyulmasını sağlamaktadır. İdari vesayet yerel nitelikli hizmetlerin yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, toplum yararının korunması, kamu görevlerinde birlik beraberliğin sağlanması ve yerel gereksinmelerin yerinde çözüm önerileri getirmesi anlamında kullanılır.

İl özel yönetimleri üzerindeki idari vesayet denetimi, bu kuruluşların özerkliğini bozduğu ve haksız bir denetim şekline dönüştüğü gerekçesiyle sürekli tartışılmalı bir konu olarak kabul edilmektedir. İl özel yönetimi üzerindeki idari vesayet denetimi konusunu daha iyi anlamak için aslında bunun cevabı özerklik kavramının tanımında yatmaktadır. Özerklik, kurumların hizmetlerini düzenlerken ülke yararları doğrultusunda, kendi öz sorumluluklarını kullanmasıdır. Özerklik bazı koşullara bağlanmıştır. Bunlar sıralanacak olursa; kesin karar alma yetkisi, organların bağımsızlığı, parasal olanakların bulunmasıdır (Tortop, 1988: 25).

İdari vesayet yetkisi, il özel yönetimlerinin tüm eylem, işlem ve etkinliklerinin merkezi yönetimin denetiminde olmasını; bu bağlamda, Yasa'da belirtilen il genel meclisi kararlarının valinin onayına bağlı tutulmasını gerektirmektedir. Yasa'daki düzenleme bu gereğe uygun düşmemektedir. 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası ile il özel yönetimindeki yetkileri zayıflatılan vali, devletin ve hükümetin ildeki temsilcisi olmasına rağmen gücünü ve etkisini yitirmektedir.

Ayrıca il özel yönetimlerinin özerkleşmesinin çok zor bir durum olduğu görülmektedir. İl özel yönetimlerinin özerkliğinin sağlanması için, öncelikle kendi

kendine yetebilecek kadar mali kaynaklara sahip olması gerekmektedir. Daha sonra özerklik verilip verilmemesi gündeme getirilmelidir.

### **9. İL ÖZEL YÖNETİMLERİNİ YENİDEN YAPILANDIRMA ÇALIŞMALARI**

Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları denilince, bu çalışmalara çerçeve çizen bazı proje çalışmaları akla gelmektedir. Bu projelerin başında da Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Projesi (MEHTAP), Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) yer almaktadır.

Yeniden yapılandırma anlayışı çerçevesinde Birinci Beş Yıllık Plan’ın yayımlanmasından önce ana plan ilkeleri doğrultusunda Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) 13 Şubat 1962 tarih ve 6/209 sayılı Kararname ile başlatıldı. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Devlet Planlama Teşkilâtı, Devlet Personel Dairesi, ilgili fakülte, bakanlık ve dairelerin işbirliği içinde yürütülen araştırma bir yılda tamamlanarak sonuç olarak üç kitap yayımlanmıştır. Bunlardan birincisi, “Merkezî Hükümet Teşkilâtı Kuruluş ve Görevleri” adını taşıyan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu’nun Raporudur, ikincisi, birinci raporun özeti, üçüncüsü, “Türkiye Cumhuriyeti Devlet Teşkilâtı Rehberi”dir. Hazırlanan Rapor’un son bölümü yapılması gereken başka araştırmalara ayrılmıştır ve bu araştırmalar arasında yerel yönetimlere ilişkin araştırma önerileri de yer almıştır (Tekeli,1983: 235).

MEHTAP projesi yayımlandıktan sonra, bu projeyi uygulamaya koymak ve önerilen araştırmaları gerçekleştirmek amacıyla 5 Haziran 1964 gün ve 6/3167 sayılı Kararname ile “İdareyi ve İdarî Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu” adıyla bir komisyon kurulmuştur. Bu komisyon Önce yeniden düzenleme mevzuatının uyacağı genel ilkeleri saptamıştır, “İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Konusunda Hazırlanacak Mevzuatla İlgili Genel İlkeler” adı ile 1965 yılında yayımlanan çalışmanın 6. maddesi yerel yönetime önemli ölçüde serbestlik tanıyan şu ilkeyi getirmiştir: “Mahallî idarelerin (il, belediye ve köyün) Anayasada yer alan unsurları kanunla düzenlenecek, diğer hususlar tüzüklere ve kendilerinin çıkaracağı yönetmeliklere bırakılacaktır.”

Komisyon, ayrıca MEHTAP projesinde öngörülen iki araştırmayı yaptırmıştır: Birincisi, “Merkezi İdarenin Taşra Teşkilâtı Üzerine Bir inceleme”, adlı çalışma, ODTÜ'den Arif Payaslıoğlu tarafından hazırlanmıştır. Araştırma içinde, “Genel İdarenin mahallî kuruluşlarıyla mahallî idarelerin yan yana bulunuşları dolayısıyla ortaya çıkan meseleler, yetki çatışmaları, işbirliği ve koordinasyon imkânları”, üzerinde önemle durulan konulardan biri olmuştur. İkinci çalışma, “Türk Mahallî İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma”, adıyla SBF'den Prof. Fehmi Yavuz tarafından hazırlanarak Komisyona sunulmuştur (Tekeli, 1983: 236).

Komisyon bu araştırmalardan da yararlanarak “Mahallî idarelerin Yeniden Düzenlenmesi” konusunda hazırlanacak mevzuatın ana ilkelerinin ne olacağını saptamıştır. Komisyonun saptadığı ilkelere göre bütün mahalli idareleri kapsayacak bir “*ana kanun*” hazırlanacaktır. Her mahallî idarenin kendine özgü esaslarını saptayan ayrı bir kuruluş kanunu olacaktır. Mahallî idarelerin görev ve yetkileri bu ilkelere kalkınma amacına dönük olarak 5. maddede şöyle tanımlanmıştır: “Adalet, genel asayiş ve dış güvenliğin sağlanması gibi devletin kendi niteliğinden doğan ve yalnız onun tarafından görülmesi gereken görevlerin dışında, özellikle sosyal ve ekonomik kalkınmaya etkili alanlarda, hizmetlerin devletle mahalli idareler arasında paylaşılmasını ve bu yolla mahallî olanakları harekete geçirerek toplumun kamu hizmetlerine katılmasını kolaylaştırmak ana felsefe olarak göz önünde tutulacaktır.” Bu tanımda mahallî idarelere “toplum kalkınması” anlayışı içinde bakışın etkilerini sezmek kabil değildir (Tekeli, 1983: 236).

Bir diğer önemli proje olan KAYA Projesi, kamu yönetiminin görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların paylaşımında örgüt, mevzuat, yönetim konularını birlikte incelemeyi hedeflemektedir. KAYA Projesi Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu'nda yerel düzeyde sunulan hizmetlerin toplumun beklentilerine, demokrasi özlemlerine ve Avrupa Topluluğu'na girme koşullarına uyumlu, verimli bir modelin incelenmesine yer verilmiştir. Raporda köylerin nüfusu 2000'i aşmakla yerel hizmetler için daha iyi örgütlenme şansını elde ettiği belediye haline gelebildiği belirtilmekte, ilgili alanlarda belediye yönetimi kurulması için belirli bir nüfus eşliğine ulaşılması koşulunun aranmaması gerektiği ileri sürülmüştür (Şahin, 2000: 27).

Ülkemizde çok partili yaşama geçildikten sonra ve kentleşme olgusunun hızlanması ile birlikte, yerel yönetimler önceki dönemlere kıyasla daha fazla önem kazanmaya başlamış ve yerel yönetimler içinde de belediyeler ön plana çıkmıştır. Belediyeler bağlamında, yerel demokrasi, kentsel hizmetler vb. konular tartışma odağı haline gelmiştir. Buna karşılık belediyeler üzerinde birçok tartışmanın gündemde olduğu dönemlerde, il özel idarelerinden fazla söz edilmemiştir. Hatta il özel idarelerinin yerel yönetim niteliği ve etkinliği sorgulanmış, bazıları bu idarelerin kaldırılması gerektiğini ifade etmiştir (Eryılmaz, 1998: 128).

1990 sonrası hazırlanan yasa tasarıları, kalkınma planları ve KAYA Raporunda yerel yönetimlerle, merkezi yönetim arasında yeni bir görev ve yetki paylaşımının yapılması gerektiği biçiminde bir anlayış egemen olmuştur. Fakat bu yeni görev ve yetki bölüşümü ile yapılması gerektiği biçiminde bir anlayış egemen olmuştur. Fakat bu yeni görev ve yetki bölüşümü ile yapılacak yerel yönetim reformu “esasta tüm devlet yapılanmasının ve dolayısıyla temel toplumsal ilişkilerin yeniden düzenlenmesi..., yönetsel sistemden hareketle toplumsal ilişkilerde kurulacak yeni bir denge, doğal olarak kazanan ve yitiren tarafların yeniden tanımlanması ve toplumsal konumların yeniden belirlenmesi” sonucunu doğuracağından, böyle bir olguda güçlü bir toplumsal istek ile etkili ve kararlı bir siyasi iradeyi gerektirdiğinden, bir türlü gerçekleştirilememiştir (Güler, 1996: 7).

Günümüzde, 58.Hükümet tarafından önce Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ( Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun) ile merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yeni bir görev, yetki ve sorumluluk paylaşımı öngörülmüş ve öngörülen bu paylaşım sonucunda merkezi yönetime ait birçok yetki ve görev ile bu görevleri yerine getiren birimlerin il özel idarelerine devredilmesi öngörülmüştür.

### **9.1. İl Özel Yönetimlerinin Yeniden Yapılanma Çerçevesinde Yeni İl Özel İdaresi Kanunu**

Ülkemizde yerel yönetim birimlerinin yasal ve kurumsal boyutlardaki yetersizlikleri ve bilgi çağının gereksinimlerine yanıt veremeyen yapı ve işleyişleri, bu alanda derinlemesine ve geniş kapsamlı reformların yapılmasını gerekli kılmıştır.

Yerel yönetim birimlerimizin, idari, mali, hukuki, personel, merkezi yönetimle ilişkiler, teknik hususlar, halkın yönetime katılımı ve denetim alanlarında yaşadıkları büyük çaplı sorunların artarak günümüze kadar gelmeleri ve halkın istek ve ihtiyaçlarını karşılayamamaları, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması konusunda bir konsensüsün oluşmasına kapı açmıştır.

Yerel yönetimler ve kamu yönetimi alanında hızlanan reform beklentileri ve girişimleri, 2004 yılında meyvelerini vermiş ve art arda reform yasaları Meclis gündemine gelmiştir. Yine 2004 yılı içinde “ Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, “ Büyükşehir Belediyeleri Kanunu”, “Belediyeler Kanunu” ve “İl Özel İdaresi Kanunu” TBMM’den geçirilerek onaylanmak ve yayımlanmak üzere Cumhurbaşkanımıza gönderilmiştir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı olarak bilinen 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”, 15.07.2004 tarihinde Cumhurbaşkanlığı makamından yazılı bir gerekçe ile 14. maddesi ve 8. geçici maddesinin yeniden ele alınması için TBMM’ye geri iade edilmiştir.

İlk tasarı metni 5215 sayıyla çıkartılan ve nihai metinde 5272 sayılı Belediyeler Kanunu da (son tasarı) benzer bir süreçten geçmiştir. Söz konusu yasa, 09.07.2004 tarihinde TBMM’den geçirilerek 12.07.2004’te Cumhurbaşkanlığımıza tevdi edilmiş; 22.07.2004 günü Cumhurbaşkanlığı Makamı’ndan yine belli bazı maddelerin (3., 14. ve Geçici 4.maddesi) yeniden görüşülmesi gerekçesi ile geri gönderilmiştir. Bunun üzerine, hükümet Belediye Kanunu’nu aynen -5272 sayılı Kanun olarak – Meclisten 07.12.2004 tarihinde geçirerek 09.12.2004 günü Cumhurbaşkanı’na iletmiş, 24.12.2004’te Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Cumhurbaşkanı anayasal hakkını kullanarak, sözü edilen Kanun’un 14. maddesindeki bazı hükümler hakkında iptal başvurusunda bulunmuştur.

İl Özel İdaresi’ne ilişkin reform yasası – 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, yine Belediyeler Kanunu gibi, meclisten geçirilmiş (24.06.2004), hemen ardından Cumhurbaşkanlığı’na sevk edilmiş (25.06.2004), 10.07.2004 günü buradan TBMM’ye bazı maddeleri (13 maddesi ve 1 geçici maddesi) itibariyle veto edilerek



geri gönderilmiştir. Cumhurbaşkanı, diğer yasalarda yaptığı gibi, bu yasanın geri gönderilme gerekçelerini de maddeler itibariyle ayrıntılı bir şekilde açıklayarak TBMM'ye iade etmiştir. Kanun, nihayetinde 22.02.2005 tarihinde yeniden kabul edilerek 04.03.2005 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

## **9.2. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun Biçimsel Yönden İncelenmesi**

5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu, Altı Kısımda, 73 Madde ve 3 Geçici Maddeden oluşmaktadır. Kanun'un Birinci Kısımında (Madde 1-8) Genel Hükümler, İkinci Kısımında (Madde 34) İl Özel İdaresin Organları, Üçüncü Kısımında (Madde 35-36) İl Özel İdaresi Teşkilatı, Dördüncü Kısımında (Madde 37-41) İl Özel İdaresinin denetimi, Beşinci Kısımında (Madde 42-61) Mali hükümler ve Cezalar, son olarak Altıncı Kısımında (Madde 62-73) Çeşitli ve Son Hükümler bulunmaktadır.

İlk Maddede Kanun'un amacı; "İl özel idaresinin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektedir" ifadesiyle açıklanmaktadır.

5302 sayılı Kanun'un 3. Maddesinde il özel idareleri tanımlanmaktadır. Buna göre il özel idareleri, "İl sınırları içindeki halkın mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir".

Kanun'un 71. Maddesi, 13 Mart 1329 (1913) tarihli İl Özel İdaresi Kanunu ile bu Kanun'un ek ve değişikliklerinin yönetimi konusunda yasal çerçeve sağlayan yaklaşık 91 yıllık uygulamaya da son verilmiş olmaktadır.

Yasalaşma süreci bakımından ele alındığında, Cumhurbaşkanı'nın, Kanun'un; 3, 6, 7, 10, 11, 13, 15, 18, 25, 35, 45, 47, 52 Maddeleri ile Geçici 1. Maddesinin yeniden görüşülmesi için yazılı ve ayrıntılı bir gerekçe ile 10 Temmuz 2004'de TBMM'ye geri gönderdiğinin altını çizmek gerekir.

Açıklanan Gerekçe'de temel olarak, Anayasa'nın 123., 126, 127. ve 174. Maddelerine vurgu yapılmak suretiyle, yukarıdaki Anayasa maddelerinde ortaya konulan "tekil devlet" modelinin, merkezi yönetimle belirlenen ilişkilerin ve vesayet

denetiminin, ayrıca “eğitim”e dair anayasal hükümlerin gereğince dikkate alınmadığı ve bu yönlerden Anayasa’ya aykırılıkların söz konusu olduğu ileri sürülmektedir.

### **9.2.1. İl  zel Yönetimlerinin Görev Yapılarında Meydana Gelen Değişiklikler**

Bilindiği  zere, Şimdiye kadar, il özel idareleri 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı doğrultusunda ileride bu kanunun adı, 1987 tarihli ve 3360 sayılı Kanunla “İl  zel İdare Kanunu” olarak değiştirilerek, aynı zamanda kapsamlı denilebilecek bir değişim geçirmiŐtir. Bu Kanun’un il özel idareleri için sağlık, eğitim, kültür, ticaret, tarım, bayındırlık gibi alanlarda görevlendirildiği bilinmektedir. Fakat geçmiş dönemlerde, personel azlığı, yeterli  l de maddi kaynaklara sahip olmamak ve bu görev ve sorumlulukların merkezi yönetim tarafından yerine getiriliyor olmasından dolayı, il özel idareleri temel yasasında il özel idarelerine verilen görev ve sorumlulukların ancak k  k bir kısmı yerine getirilmiştir.

TBMM’de 22.02.2005 tarihinde kabul edilen 5302 sayılı İl  zel İdaresi Kanunu’na göz atıldığında “ İl  zel idaresinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 6. maddesinde mahalli müşterek nitelikte olmak Şartıyla; sağlık, gençlik ve spor, tarım, sanayi ve ticaret; ilin  evre düzeni planı bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmetler ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi,  ocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta  ğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde, imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık,  evre, 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 sorumlu kılınmıştır.

Böylece, “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı” hükümlerine uygun olarak il özel idareleri için bir görev tanımlamasının yapıldığı görülmektedir. Aynı zamanda, bahsi konu olan kanunun geçici maddelerine göre, birçok bakanlığın ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün

taşra teşkilatı il özel idarelerine aktarılacağından, bu idareler kendilerine verilen görev ve sorumlulukları gerçekleştirme kapasitesine sahip olacaklardır.

Genel olarak bakıldığında, il özel idarelerinin görev alanında büyük bir genişleme görülmemekle beraber, eski kanun sayma yoluyla il özel idarelerinin görevlerini belirtirken, yeni kanunun sınırları içinde il özel idarelerini mahalli ve müşterek ihtiyaçlar için nispeten genel görevli saydığı söylenebilir. Bunun yanında, özellikle belediyelerle görev bakımından herhangi bir geçişkenliği önlenmeye yönelik bir görev tanımlamasının il özel idareleri için yapıldığı görülmektedir (Coşkun ve Uzun, 2004: 161).

Ancak uygulamada, yine de, bazı sorunların ortaya çıkma olasılığı da görülmektedir. Çünkü örneğin “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı”nın geçici birinci maddesinin “c” bendine göre Çevre ve Orman Bakanlığı’nın taşra teşkilatlarının görev ve yetkileri il özel idarelerine geçmektedir. Bilindiği gibi, bu teşkilatların halen günümüzde belediye sınırları içinde sorumluluk sahibidirler. Böyle olunca, iki düzenleme arasında bir çelişki olarak karşımıza çıkmaktadır.

6. madde ile il özel idarelerine verilen bu görevler yanında, 7. madde ile il özel idarelerine bazı yetki ve imtiyazlar tanınmıştır. Bu bağlamda, il özel idaresine kendi hizmet alanıyla alakalı yönetmelik çıkarmak yetki ve yükümlülüğü getirilmiştir. Böylece, Anayasa’nın 124. maddesine göre, kamu tüzel kişileri yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptir. Ancak eski kanun bu konuda belirli ve açık bir hüküm içermediğinden il özel idareleri kendi görev alanlarıyla ilgili yönetmelik çıkaramıyorlar ve düzenleyici işlem yapamıyorlardı.

### **9.2.2. Yönetim Organlarının Yapısındaki Değişim**

Bilindiği üzere, eski Kanun ile il özel idareleri için üç yönetim organı belirlenmiştir. Bunları sıralayacak olursak; il genel meclisi, il daimi encümeni ve validir. Böyle bir organizasyon içinde, il genel meclisi il özel idaresinin genel karar organı, vali ise yürütme organı, il daimi encümeni ise, bazı sahip olduğu fonksiyonları itibariyle yürütme, bazı sahip olduğu fonksiyonları itibariyle de karar

organı niteliğindedir. İl genel meclisi ve il daimi encümeni seçimle iş başına gelir, vali ise atamayla iş başına gelmektedir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda bu üçlü organ yapısı ve bunların il özel idaresi içindeki temel duruşunu korumakla birlikte, bu söz konusu organlar için birtakım yenilikler de söz konusudur. Bu konuda getirilen yenilikleri ve değişiklikleri organlar bazında şu şekilde belirtilebilir:

**İl Genel Meclisi için:** İl Genel Meclisi'nin yapısı ve iş başına gelme yöntemi için herhangi bir değişiklik öngörülmemekle birlikte, valinin İl Genel Meclisi'nin başkanı olma uygulamasına son verilmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 11. maddesine göre, İl Genel Meclisi'nin başkanı İl Genel Meclisi tarafından 2 ve 3 yıllık dönemler için seçilecektir. İl Genel Meclisi Başkanı, meclis toplantılarına başkanlık edecek ve meclis çalışmalarının düzenini sağlamakla yükümlü olacaktır. İl Genel Meclisi toplantılarının gündemi ise Başkan tarafından belirlenecektir. Ancak valinin önerdiği hususlara da gündemde yer verilecektir.

Bununla birlikte, İGM'nin toplantı zamanları arttırılmaktadır. Eski kanunda İGM Mayıs ve Kasım aylarında olmak üzere yılda iki defa toplanırken, 5302 sayılı Kanun'un öngördüğü düzenlemeye göre, il genel meclisince belirlenecek bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası İl Genel Meclisi toplanacak ve bu toplantıların süresi en çok beş gün olacaktır. Aynı zamanda, Kasım ayı toplantısı da dönem başı toplantısı olarak kabul edilmekte ve bu toplantının da süresi 20 gün olarak belirlenmiştir.

İGM'nin fesih sebepleri de 5302 sayılı Kanun'da dörtten ikiye indirilmiştir. Yeni durumda 5302 sayılı Kanun'un 22. maddesine göre İGM; kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa, il özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığı'nın bildirisine üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir.

Böylece, eski yasada yer alan; kanunen belirlenen yerin ve zamanın dışında toplanmak hususu fesih nedeni olmaktan çıkarılmıştır. Bununla birlikte, "siyasi konuları görüşmek ve siyasi temennilerde bulunmak" biçimindeki fesih nedeni de "kendi görev alanına girmeyen siyasi konularda karar almak" şekline dönüştürülmüştür. Bu getirilen düzenleme ile İGM için fesih sebepleri daha rasyonel ve akılcı bir yapıya oturtulduğu görülmektedir.

İGM için yeni yasada öngörülen yeniliklerden biriside meclisin kendi arasından seçeceği ihtisas komisyonlarıdır. Yasanın 16. maddesine göre ihtisas komisyonları 3 ila 5 kişiden oluşacak (Plan ve Bütçe ile İmar ve Bayındırlık komisyonları 3 ila 7) ve her siyasi parti bu komisyonlarda meclisteki üye sayısı oranında temsil edilecektir. Eğitim, kültür ve sosyal hizmetler komisyonu, imar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu ile plan ve bütçe komisyonu kurulması zorunlu olup, İGM ihtiyaç duyduğu diğer alanlarda da komisyon kurabilir. Yine 5302 sayılı Yasa'nın 17.maddesine göre, İl Özel İdaresi'nin gelir ve giderlerini denetlemek üzere İGM' nin kendi içinden 3 ila 5 kişiden oluşan bir "Denetim Komisyonu" oluşturması da İGM'nin etkinliğini arttıran bir faktör niteliğindedir. Bunun yanında İGM'nin etkinliğini arttıran bir diğer faktör de İGM'de alınan kararların valiye bildirilmesi ile bunların kesinleşecek olmasıdır. Eski Kanun'a göre, İGM'de alınan kararlar ancak valinin onayı ile kesinleşebilmekteydi. Böylece İGM üzerindeki valinin denetim yetkisi oldukça kısıtlanmış olmaktadır (Coşkun ve Uzun, 2004: 162-163).

**İl Encümeni İçin:** Öncelikle 5307 sayılı Kanun il daimi encümeninin adını "il encümeni " olarak değiştirmiştir. Bununla birlikte il daimi encümeninin yapısal olarak da köklü bir değişikliğe uğratıldığı görülmektedir. Eski Kanun'da il daimi encümeni İGM'nin kendi içinden seçtiği 5 kişiden oluşurken, il encümeni, belediye encümeni gibi seçilmiş ve atanmışların bir arada görev yaptığı bir yapıya kavuşturulmuş ve üye sayısı ikiye çıkarılmıştır. Yeni Kanunla valinin İGM'nin başkanı olma uygulamasına son verilirken, valinin il encümeninin başkanı olma sıfatı devam etmektedir.

Yasanın 25. maddesine göre; "İl encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur". Bir karar organı olarak, Belediye encümeninin karma niteliği tartışma konusu yapılırken, il encümeninin de karma bir yapıya kavuşturulması bazı tartışmaları da beraberinde getirecek niteliktedir. Bilindiği gibi, 1987 değişikliği ile il özel idaresi müdürü, köy hizmetleri il müdürü ve bayındırlık ve iskan müdürünün il daimi encümenine tabii üye olması öngörülmüş, ancak, konu Anayasa Mahkemesi'ne

taşındığında, Mahkeme 1988 yılında bu düzenlemenin anayasaya aykırı olduğuna hükmederek bu düzenlemeyi iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi bu kararını, temelde il daimi encümeninin karar organı olma sıfatının ağırlıkta olduğu görüşüne dayandırmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin bu yorumuna yöre, yeni düzenleme de Anayasa'ya aykırılık taşımaktadır (Toprak, 2001: 38).

Eski Yasa'ya göre, İDE'i vali tarafından havale edilmeyen konuları görüşemezken, yeni Kanun ile il encümeni üyelerine gündem için konu teklif etme hakkı vermektedir. Bununla beraber eski Yasa'da valinin olmadığı zamanlarda bir vali yardımcısı encümene başkanlık ederken, yeni Kanun'da “valinin katılmadığı encümen toplantısına genel sekreterin başkanlık edeceği” şeklinde bir düzenleme getirilmiştir. Genel sekreter il encümeninde bürokrat üyelerin amiri olmakla birlikte, onunla seçilmiş üyeler arasında hiyerarşik herhangi bir ilişki yoktur. Bu sebeple valinin katılmadığı zamanlarda başkanlığın seçilmiş bir üyeye bırakılmasının demokrasi düşüncesi açısından daha yerinde ve önemli bir düzenleme olacağı görülmüştür.

**Vali için:** 5302 sayılı Kanun, valinin il özel idaresindeki konumu itibariyle bazı değişiklikler getirmiştir. Daha önce de ifade edildiği gibi, valinin İGM'nin başkanı olma sıfatına son verilmiş, ancak il özel idaresinin başı ve dolayısıyla da icra organı olma niteliği korunmaktadır. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun göz önünde bulundurulduğunda, valinin merkezi yönetim temsilcisi olarak görevlerinde bir azalmanın, buna rağmen il özel idaresinin icra organı olarak görev ve sorumluluklarında önemli bir artışın olduğu görülmektedir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun'un 31. maddesine göre, vali için mahalli idareler genel seçimlerini takiben altı ay içinde stratejik plan hazırlama zorunluluğunun getirilmesi önemli bir yenilik olarak kabul edilir. Ancak valiler seçimle iş başına gelmediklerinden, hazırlanan bu stratejik planların uygulanmasında ortaya çıkması muhtemel sorunlardan dolayı İGM'nin vali üzerinde doğrudan bir denetim yetkisi yoktur. Bununla beraber, yasanın genel bir değerlendirmesi yapıldığı zaman il halkına da vali üzerinde bir denetim yetkisi verilmediği görülmüştür.

5302 sayılı Kanun'un 32. maddesine göre vali yetkilerini sadece ilçelerde kaymakamlara, il merkezinde de il özel idaresindeki yöneticilik sıfatı olan kişilere devredilebilir. Böyle olunca, vali yardımcılarının il özel idaresi yönetiminde devre dışı ve yetkisiz bırakıldığı görülmektedir.

### **9.2.3. İl Özel Yönetimlerinin Örgütsel Yapısındaki Değişiklikler**

İl Özel İdareleri'nin görev alanlarında getirilen değişimle birlikte, il özel idarelerinin örgütsel yapılarının da 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunla değişime uğradığı görülmektedir. Bu değişim geçmişe kıyasla daha büyük ve yaygın bir örgütsel yapı oluşturma şeklindedir.

5302 sayılı Kanununun 35. maddesine göre, "il özel idaresi teşkilatı; genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşur." Fakat yine aynı madde ile sayılan bu birimlere ilave olarak ihtiyaca göre yeni birimleri oluşturma yetkisi İGM'ne verilmiştir. Örgütlenme açısından hiyerarşik yapılanma kademeleri büyükşehir belediyesi olan illerde genel sekreterlik- daire başkanlığı- müdürlük; diğer illerde genel sekreterlik- müdürlük biçiminde olmaktadır.

Bu yapı içinde Genel Sekreter Validen sonra idari işler için en yetkili bürokrat konumundadır. Aynı zamanda, genel sekreter il özel idaresi örgütünün sevk ve idaresinde valiye yardımcı olacaktır. Yasa nüfus ölçütünü baz alarak toplam nüfusu 3.000.000'a kadar olan illerde en fazla dört genel sekreter yardımcılığı kadrosu açılacağını da ifade etmektedir.

Yeni yasanın öngördüğü diğer bir düzenlemede ilçe özel idare teşkilatına ilişkindir. 35. maddeye göre ilçelerde, özel idare işlerini yürütmek amacıyla kaymakama bağlı ilçe özel idare teşkilatı oluşturulabilir. Yasa " oluşturulabilir" demesine karşın, ilçe özel idare teşkilatının kurulması çoğunlukla bir zorunluluk olacaktır. Çünkü bilindiği gibi, " Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" ile taşra teşkilatının kaldırılması öngörülen birçok bakanlığın ilçe teşkilatları da vardır. Dolayısıyla, eğer öngörülen değişiklik gerçekleşirse, bunlar yeni durumda herhalde ilçe özel idare teşkilatı çatısı altında

toplanacaklardır. Böylece, ilçede kaymakam önemli oranda il özel idaresinin işleriyle de ilgilenmek durumunda kalacaktır (Coşkun ve Uzun, 2004: 165).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun'un öngördüğü teşkilat yapısı ve bu teşkilat yapısı içinde yeni yeni birimler oluşturma yetkisinin İGM'ne tanınması, öngörülen yerleşme ilkesine uygun bir düzenleme olarak kabul görmektedir. Böylece, il özel idareleri, geçmişe kıyasla daha fonksiyonel, daha işlevsel, geniş ve yaygın bir örgütsel yapıya kavuşturulmuştur.

#### **9.2.4. İl Özel Yönetimi Personel Statüsünde Yapılan Değişiklikler**

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 36. maddesi il özel idaresi personeli ile ilgili noktaları düzenlemektedir. Bu maddeye göre, il özel idarelerinde istihdam edilecek personel sayısı norm kadro ölçütlerine göre belirlenecek ve norm kadronun ilke ve standartları da İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müşterek olarak belirlenecektir. Söz konusu yine bu maddeye göre, il özel idare personelinin atama yetkisi de valide olacak, ancak genel sekreter, valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile atanacaktır.

İl Özel İdarelerinde daimi kadroya bağlı olarak istihdam edilecek personelin yanı sıra, özellikle teknik nitelik ve uzmanlık bilgisi isteyen bazı alanlarda da, kadro karşılığı sözleşmeli personel istihdam edilebilecektir. Bu alanlar 36. maddede “çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, sosyal ve ekonomi, kültür ve sanat, bilişim ve iletişim, planlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanları” olarak belirtilmiştir. Bu düzenlemeye göre, eğer valiler tercih ederlerse yaygın bir şekilde sözleşmeli personel istihdam etme imkanına sahiptirler.

Bilindiği gibi, ülkemizdeki yaşam ve çalışma koşulları her yer ve bölgede aynı değildir. Merkezîyetçi bir yapı içerisinde kamu görevlisi sayısını taşra örgütlerine nispeten eşit dağıtmak oldukça zor olacaktır. Bu nedenle, nispeten geri kalmış bölgedeki iller, özellikle sağlık hizmetleri ve uzmanlık isteyen bazı teknik alanlar için ücret yönünden cazip bir yapı oluşturamazlarsa, önemli sıkıntılarla karşı karşıya kalabilirler. Kanımızca, sözleşmeli personel uygulaması daha çok bu amaçla kullanılmalıdır. Yoksa il özel idarelerinde yaygın bir biçimde sözleşmeli personel istihdamı yoluna gitmek, yerel politikanın aşırı bir biçimde il özel idarelerinin



personel sistemine müdahalesine yol açar ki, bu da yönetimin ve personel sisteminin yozlaşmasına yol açar (Coşkun ve Uzun, 2004: 166).

İl özel idaresine tanınan sözleşmeli personel istihdam etme yetkisi, bu idareler devre edilecek personel arasında bir takım tedirginliklere ve bir takım huzursuzluklara neden olmaktadır. Bu rahatsızlıkların temelinde personelin sahip olduğu iş güvencesinin, sözleşmeli sistemle ortadan kalkacağı fikri vardır.

İl özel idarelerinin personel sisteminde bir geçişkenlik de öngörülmüştür. Yeni yasaya göre; “Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilmekte olan memurlar, valinin talebi, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakatiyle il özel idarelerini birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında görevlendirilebilirler.” Bu şekilde görevlendirilenlerin görevlerinin bitiminde tekrar eski kurumlarına dönme hakkı vardır. Böylece, diğer kamu kurumlarından belli süreler için il özel idarelerine yetmişmiş eleman transfer etme mümkün olabilecektir (Coşkun ve Uzun, 2004: 166).

### **9.2.5. İl Özel Yönetimlerinde Denetim**

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda il özel idarelerinin denetimi için birden fazla yapı ve yöntemin geliştirildiği görülmektedir. Örneğin, yasanın 38. maddesine göre “İl özel idarelerinde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimi yapar.” ilkesi kabul edilmekte ve bu uygulamanın devamında iç ve dış denetimin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılacağı da yer almaktadır.

Bu durumda iç denetim ve dış denetimin nasıl gerçekleştireceğini anlamak için 5018 sayılı İl Özel İdaresi Kanun’a bakmak gerekir. Bu kanunun 63. maddesine göre “İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır.”

Genel olarak bakıldığında ise, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun düzenlemelerine göre iç denetim, il özel idareleri bünyesinde yer alan, ama alanla ilgili özel eğitimden geçirilen ve özerk bir biçimde çalışma imkanı sağlanan kişiler tarafından yapılacaktır. İç denetim elemanlarının daha çok verimlilik, etkinlik ve rehberlik gibi konularda yoğunlaşacağı anlaşılmaktadır. Ancak, bunun yanında, 5018 sayılı Yasa'da "iç kontrol" diye bir denetim işleminden de bahsedilmektedir. Yasa'nın 55. maddesinde iç kontrol "Kamu mali yönetiminin bir unsuru olarak iç kontrol, kamu idarelerinin mali işlem ve faaliyetlerine ilişkin tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin amacına ve mevzuatına uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için uygulanan mali yönetim, harcama öncesi kontrol ile harcama sonrası iç denetim faaliyetleri" biçiminde tanımlanmaktadır. Görüldüğü gibi, bu maddede "iç kontrol" daha çok, kamu idarelerince yapılacak harcama vb. işlemlerin mevzuata uygunluğunu sağlama faaliyetleri biçiminde ifade edilmektedir. Böylece, "iç denetimin" daha çok verimlilik ve etkinlik gibi konular ekseninde bir denetimi, buna karşılık "iç kontrolün" mevzuata uygunluğu denetleyen bir amaca sahip olduğu anlaşılmaktadır (Coşkun ve Uzun, 2004: 167).

Dış denetim ise, 55018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 68. maddesinde "Sayıştay tarafından yapılacak olan harcama sonrası dış denetim" şeklinde ifade edilmiş ve dış denetimin amacı; 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 Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne raporlanması olarak ifade edilmiştir. Yapılan bu açıklamalardan dış denetimin Sayıştay tarafından yapılacağı ve mali işlemlere dair olacağı ortaya çıkmaktadır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun öngördüğü diğer bir denetim aracı da İGM üyelerinin görev yaptığı denetim komisyonudur. Kanun'un 17. maddesine göre, üç ila beş kişi arasında üyeye sahip olacak bu komisyon, bir yıl için seçilecek ve "il özel idaresinin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetimi" ni yerine getirecektir. Buradan da anlaşılacağı üzere, denetim komisyonu geçmiş

döneme ait mali işlemleri denetlemekte ve yapılan bu denetlemenin sonuçlarını İGM'ne vermektedir.

Bununla beraber, 5302 sayılı Kanun'un 38. maddesine göre "il özel idaresinin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenir. " Böylece, ifade edildiği üzere edilen denetim yol ve araçları daha çok mali denetime ilişkin, il özel idarelerinin idari işlemlerini denetlemek yetkisi, idari vesayet denetimi anlamına gelmektedir. Yani bir taraftan vali il özel idaresinin icra organlığını yapacak, diğer taraftan, merkezi yönetimin bir temsilcisi sıfatıyla, idari işlemlerin idarenin bütünlüğü ve kalkınma planı ve stratejilerine uygun olup olmadığını denetleyecektir. Burada, idari işlemlerin denetlenmesinde mevzuata uygulunun vurgulanmamış olması da bu alanda bir boşluk doğurabilecek niteliktedir (Coşkun ve Uzun, 2004:168).

Ayrıca 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı'nda mahalli idareler için "Halk Denetçisi" oluşturulması düşünülmektedir. Bu Kanun'un 42. maddesine göre de Halk Denetçileri, Mahalli 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 olurlar ve İGM tarafından seçilerek iş başına getirilir.

Genel bir değerlendirme yapıldığında, 5302 sayılı Yasa'da İl Özel İdarelerinin "iç denetim" ve "dış denetim" yoluyla denetleneceği öngörülmekte ve bu denetim yollarını nasıl işleyeceği hakkında 5018 sayılı Yasa'ya atıfta bulunmaktadır. 5018 sayılı Yasa'da dış denetimin genel olarak Sayıştay tarafından yürütülecek mali işlemlere ilişkin bir denetim olacağı; bunun yanında "iç denetim" in ise verimlilik, etkinlik, performans gibi faktörlere dayalı olarak, iç denetim elemanlarınca yapılacağı belirtilmektedir. Ancak 5018 sayılı Yasa'da ayrıca "iç kontrolden" bahsedilmesi iç kontrol tanımlanırken, "iç denetim"den söz edilmesi biraz daha karmaşıklaştırmıştır (Coşkun ve Uzun, 2004:169).

İç ve dış denetimden ayrı olarak idari vesayet yoluyla ve demokratik araçlarla denetim il özel idareleri için kabul edilmiş olması uygulamada birtakım sorunlara yol açabilecektir. Çünkü söz konusu bu denetim için kabul edilen bütün yol ve yöntemler tam olarak işletilirse, il özel idarelerinin icra organları, çalışma zaman ve mesai saatlerinin büyük bir kısmını denetim için yapılan hazırlıklarla geçireceklerinden önemli bir sorun teşkil etmektedir.

Bununla beraber günümüzdeki durumla karşılaştırıldığında, il özel idareleri üzerindeki, idari vesayet denetimi uygulamalarının azaltıldığını söylenebilir. Diğer bir husus ise, İGM kararlarının yürürlüğe girmesi için valinin onayının kaldırılması ve il özel idaresi bütçesinin İGM'nin kabulüyle kesinleşmesi dikkat çekmektedir. Ayrıca, il özel idaresinin kendisine ait görev ve sorumluluklarını aksatması durumunda, bunun tespiti için yargı organlarının devreye sokulmuş olası yapılan olumlu bir uygulamadır.

### **9.2.6. Özerklik Açısından Değerlendirme**

Yerel özerklik, yerinden yönetim anlayışının prensip olarak kabul edildiği sistemlerde, yerel yönetimin görev ve sorumluluklarını yerine getirirken, merkezi idarenin denetiminden bağımsız hareket edebilme yetisiyle ve kendini merkezi idareye ihtiyaç duymadan yönetme kapasitesiyle açıklanmaktadır (Wolman ve Goldsmith, 1992: 45).

Yerel özerklik, yerel yönetimlerin sunacakları hizmetleri belirleme ve hizmetlere ilişkin vergilendirme yapabilme hakkını içerdiğinden dolayı seçilmiş yönetim sistemini meşrulaştıran temel kavramdır (Goldsmith, 1995: 228).

Bu düşünceye göre, bir yandan yerel halk, istekleri ve ihtiyaçları konusunda sesini duyurabilmek için sivil toplum örgütlenmelerini ve baskı gruplarını oluşturarak yerel politikada denge mekanizmalarını yaratırken, öte yandan bu baskı mekanizmaları karşısında yerel yönetimlerin artan sorumluluğu ve yerel ihtiyaçlara cevap verme gereği, yerel yönetimleri halka daha çok yakınlaştırır. Bu noktadan hareket eden sosyal bilimciler, yerel özerklik kavramının demokrasinin gereklerinin öğrenilmesinde hayati önemi olduğunu savunurlar. İkinci argüman ise temelinin,

devletin rolünün en aza indirilmesi ve kurumların bireysel faydalara yönelik çalışmasını öngören ideolojik yaklaşımdan almaktadır. Bu düşünce yerel özerkliği “ hizmette yerellik” ilkesini kullanarak destekler (Goldsmith, 1995: 394).

Buna göre yerel özerklik kavramını “Yerel özerklik, yerel yönetime, herhangi bir devlet ya da merkezi yönetimin karışması olmaksızın, kendi yapısını, örgütünü ve işlerini düzenleyebilmek konusunda tanınan kapsamlı yasal yetkiye verilen addır” (Yıldırım, 1993: 149) şeklinde tanımlayabiliriz.

Türkiye'nin bazı çekincelerle imzaladığı Avrupa yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerel özerkliği şöyle tanımlamaktadır: “ Özerk yerel yönetim kavramı, yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır. Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır (Madde 3/1-2)”.

İl özel idarelerinin bir yerel yönetim birimi olup olmadığı bile tartışma konusu yapılırken, il özel idarelerinin özerkliğinden bahsetmek mümkün değildir. Bu konuda KAYA Projesi Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu'nda şöyle ifade edilmektedir: İl özel idarelerinin karar ve eylemleri üzerinde merkezi yönetimin çok ağır vesayet yetkileri bulunmaktadır. Bu ağır vesayet yetkileri altındaki bir idareye özerk yerel yönetim adı verilemez. Zira il özel idarelerinin en önemli demokratik karar organı olan il genel meclisinin yönetim ve hizmetler üzerinde etkinlik gösterecek bir yetkisi yoktur. Kararları onaya bağlı olduğu için, yaptığı programlar üzerinde de merkezin değiştirme yetkisi bulunmaktadır.

İl özel idarelerinin özerkliğini zedeleyen bir konu da, il özel idarelerinin yeterli finansman kaynaklarına sahip olmamasıdır. Çünkü yerel özerklik finansman imkanlarıyla yakından ilgilidir. İl özel idarelerinin mali bakımdan merkezi idareye bağımlılığı, güçlü ve özerk bir yerel yönetim sisteminin gelişmesini önlemektedir (Eryılmaz, 1998: 24).

Görüldüğü gibi, il özel idareleri özellikle eski Yasa döneminde ifade edildiği gibi özerkliğe ilişkin düşünsel yapı ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı doğrultusunda bir değerlendirmeye tabi tutulduğunda yok denecek kadar düşük düzeyde bir özerklik alanına sahipti. Dolayısıyla, ağır bir idari vesayet altındadır. Özerklik konusunda 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu incelendiğinde, eskisine oranla il özel idarelerinin özerklik düzeyini artırıcı hükümler içerdiği görülmektedir. Her ne kadar valinin il özel idaresinin icra organı olma sıfatı devam ediyorsa da, Yasa il genel meclisini güçlendirici hükümler içerdiğinden ve meclisin kararları üzerindeki valinin onay yetkisini kaldırdığından, şimdikine göre daha özerk bir yapı öngörmektedir. Bunun yanında, yeni yasa ile il özel idarelerinin bazı işlem ve eylemleri üzerindeki örneğin, bütçe üzerindeki İçişleri Bakanlığı'nın onayının kaldırılması gibi idari vesayet uygulamalarının da kaldırıldığı görülmektedir (Coşkun ve Uzun, 2004: 171).

Böylece yeni yasanın, eski yasaya oranla il özel idarelerini daha özerk bir hale getirdiğini, dolayısıyla da il özel idareleri üzerindeki yoğun idari vesayet denetimini azalttığı söylenebilir.

### **9.2.7. İl Özel Yönetimlerinin Mali Yapısı ve Bütçesi Konusunda Getirilen Değişiklikler**

İl özel yönetimlerinin en zayıf yönlerinden birisi hiç kuşkusuz kısıtlı mali kaynaklarıdır. Yasalarla verilen görevleri gereğince yerine getirecek bir bütçeye ve yeterli gelirlere sahip olmayan il özel idarenin, bu yönden ele alınması ve görev ve yetkilerine paralel bir bütçeye kavuşturulması gerekmektedir.

Yakın zamana kadar geçerli olan mevzuatlar göz önüne alındığında il özel yönetiminin gelirleri; öz gelirler, devlet yardımları, olağanüstü gelirler ve devlet gelirlerinden ayrılan paylar olarak dört kaleme toplanmıştır.

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Kanunu'nda Beşinci Kısım il özel yönetimlerinin gelirleri ve giderleri, bütçesi, borçlanma ve iktisadi girişimleri ve cezalar dair hükümlere ayrılmıştır. Yeni Kanun'da gelirler, 42. maddede dokuz ana kaleme toplanmıştır. Maddenin ilk fıkrasında "kanunlarla gösterilen il özel idaresi vergi, resim, harç ve katılım payları" bulunmaktadır. İkinci fıkrada genel bütçe vergi

gelirlerinde ayrılan pay yer almakta, diğer fıkralarda diğer paylar, özel idare mallarından elde edilecek gelirler, hizmet karşılığı ücretler, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar, her türlü girişim, iştirak ve faaliyet gelirleri ve diğer gelirler yer almaktadır.

İl Özel yönetimlerinin giderleri konusunda 3360 sayılı Kanun'un 82. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre özel idarenin giderleri farklı kalemlerden oluşan on bir fıkra halinde sıralanmıştır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda On altı fıkra halinde giderler gösterilmiştir. Yeni Kanun'da dikkati çeken farklı gider kalemleri şunlardır: Yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmetler ve yardımlar, yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri, sosyo- kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler, özel idare hizmetleriyle ilgili yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.

Eski Kanun, il özel idaresi harcamaları yönünden ita makamı olarak salt valiyi yetkili kılarken, Yeni Kanun, il özel idaresi bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisinin harcama yetkilisi olduğunu, ilçelerde ise bu yetkinin kaymakam tarafından kullanılacağı ifade edilmektedir. İlçelere gönderilecek ödeneklerin mali kontrol yetkilisi tarafından vize edilmesi yeterlidir. 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Kanunu, harcamaların onayı konusunda pratik ve işlevsel bir yaklaşım izlemiş ve bu konuda izlenecek prosedürleri azaltma yoluna gitmiştir.

İl özel yönetimlerinin mali hükümlere ilişkin değişikliklere bakacak olursak: bu konudaki en büyük ve en önemli değişiklik özel idare bütçesinin onay sürecindeki değişikliktir. 5302 sayılı Kanun İçişleri Bakanlığının onayından sonra yürürlüğe gireceği hükmünü kaldırmış, bütçenin il genel meclisinin kabulüyle geçerlilik kazanacağı ilkesini getirmiştir.

Yeni Kanun, 45. maddede, bütçeyi valinin hazırlayacağı bütçe tasarısının eylül ayı başında il encümenine sunulacağını, encümenin bütçeyi inceleyerek kendi görüşüyle beraber ayının birinci gününden önce il genel meclisine sunacağını, il genel meclisinin bütçe tasarısını yılbaşından önce aynen veya değiştirerek kabul

edeceğini hüküm altına almaktadır. Her yıl bütçesinin kesin hesabının da vali tarafından hesap döneminin bitiminden sonra gelen mart ayı içinde encümenine sunulacağı, kesin hesabın il genel meclisinin mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanacağı devamındaki maddede açıklanmaktadır.

Yürürlükteki uygulamada il özel idarelerinin İller Bankası dışındaki kuruluşlara borçlanma yolları açık olmakla birlikte, bu idareler daha çok İller Bankası'na borçlanmaktadırlar. Bu konudaki yasal düzenlemeye göre, il özel yönetimleri normal gelirlerinin ancak %15'ine kadar borçlanabilmektedirler.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, borçlanmaya ilişkin hükümler yönüyle de birtakım değişikliğe gitmiştir. Madde 51'de borçlanmaya ait hükümler ayrıntılı bir şekilde yer almıştır. Burada önemli bir husus olarak dikkatleri çeken nokta dış borçlanma konusudur. Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde ve sadece il özel idaresinin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla yapılabilir. İl özel idarelerinin ileri teknoloji ve büyük oranda kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında, Hazine Müsteşarlığı'nın görüşü alınarak Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeler için dış kaynak kullanılabilir. Yeni düzenleme mali hükümler başlığı altında son olarak "cezalar" konusuna da yer vermiştir. Buna göre "il özel yönetiminin görev ve yetki alanına giren konularda, kanunların verdiği yetkiye dayanarak il genel meclisi tarafından alınan ve usulüne uygun olarak ilan edilen kararlara aykırı davrananlara; mevzuata başka bir ceza öngörülmediği durumlarda, üç yüz milyon Türk Lirasına kadar para cezası verilir. Suçun herhangi bir işyeri adına işlenmesi durumunda para cezası iki kat uygulanır (madde 55)".

Belirtilen suçların yeme, içme, eğlenme, dinlenme, yatma, bakım ve temizleme gibi ihtiyaçlarla ilgili ticaret, sanat ve meslekleri yapanlar tarafından işlenmesi durumunda ayrıca üç günden yedi güne kadar işyerinin kapatılması cezası verilir. Bu cezalar il encümenine verilebilmektedir. Ancak vali ya da kaymakam, suçun işlendiğini tespit ettirdiğinde yüz milyon Türk Lirasına kadar para cezası ve üç güne kadar işyerinin kapatılması cezası verebilir.



## 10. TÜRKİYE'DE İL ÖZEL YÖNETİMLERİNİN GELECEĞİ

1913 yılından 80'li yıllara kadar geçen zaman dilimi içinde yaşanan siyasi, idari, ekonomik ve sosyal birçok değişikliğe rağmen, il özel idareleri bu değişime entegre olacak bir yapıya kavuşturulamamıştır. İl özel idareleri ile ilgili olarak 1987 yılında yapılan değişiklikler de mevcut konu ve sorunlara çözüm getirememiştir (Ertabak, 1998: 309-310). 3360 sayılı kanunla getirilen yeniliklerin de sorunlara çözüm getirmemesi, il özel idareleriyle ilgili mevcut tartışmaları kronikleştirmiştir. İl özel yönetimlerinin kronikleşen sorunları hep belli başlı konular çerçevesinde gündeme gelmiştir (Nadaroğlu, 2001: 188).

İl Özel Yönetimlerinin varlık nedeni, var olup olmaması, geleceği konusunda bazı görüşler ileri sürülmektedir. Bu konuda gerek akademik çevreden gerekse diğer çevreden bazı görüşler ileri sürülmektedir. İleri sürülen görüşler; il özel yönetiminin ortadan kalkması, il özel yönetiminin gerekli olduğu ve ilçe özel yönetiminin kurulması gibi ortak paydada toplanabilir.

### 10.1. İl Özel Yönetimlerine Karşı Olan Görüşler

1930'lu yıllardan bu yana işlevini ve önemini giderek yitiren il özel idarelerinin tamamen kaldırılması görüşü 1960 yılından sonra özellikle akademik çevrelerde sürekli tartışılan bir konu olmuştur. Genellikle akademisyenler arasında taraf bulan bu görüşün savunucuları, gerekçe olarak il özel idarelerinin uzun yıllardan beri var olduklarını ve bu idarelerin artık işlevini tamamladığını ileri sürmektedirler.

Mevcut iller arasındaki ekonomik farklılıklar, görülen hizmetler açısından farklar doğuracak ve bu da merkezi yönetimin hizmette eşitlik ilkesi uyarınca bazı müdahalelerini gerekli kılacaktır. Bu durumda da il özel idarelerinin önemli birçok hizmetteki yetersizliklerini ortaya koyacaktır (Aytaç, 1995: 385-386).

İçişleri Bakanlığı'nca, 1960'larda hazırlanan bir yasa tasarisının gerekçesinde "İl Özel Yönetimleri varlık nedenini yitirmiştir; kaldırılmalıdır." ibaresi geçmektedir. Bu görüşün dayanağını da şu görüşlere dayandırılmıştır: Özel yönetimlerin görevlerinden pek çoğu, zamanla, öteden beri var olan ya da sonradan kurulan başka örgütlere geçmiştir. Özel yönetimler, özekten aktarılan yardımların harcanmasına

aracılık eden bir “ emanet komisyonu” durumundadırlar. Özel yönetimler, kendi gelirleriyle, personel giderlerini bile karşılayamayacak duruma gelmişlerdir. Planlı kalkınma, il özel yönetimleri yerine, birkaç ili kapsayan bölgelerde daha başarılı olabilir. Toplum kalkınması, ilçe ölçeğinde örgütlenmeyi gerektirir. Gelecekte, ilçeye tüzel kişilik verilecekse, bugünkü il özel yönetimlerini güçlendirmek için çaba harcamaya değmez. Bölge plancılığı, iller üstü, toplum kalkınması da ilçeler düzeyinde örgütlenmeyi gerektirdiğine göre, il özel yönetiminin araya girmesi, işleri karıştırabilir. Anayasa’da değişiklik yapıncaya değin, bu yönetimleri güçlendirerek yanlış adımlar atmak savurganlık olabilir. İl özel yönetimlerinin kaldırılmasından yana olanlar, belediyelerle toplum kalkınması birimi olarak geliştirilecek ilçelerden yararlanmayı, yerel kamu hizmetlerinin başarı ile yerine getirilmesi bakımından daha uygun bulunmaktadır (Keleş, 1992: 184).

İl özel yönetimlerinin eğitim, sağlık, bayındırlık ve tarım alanındaki görevleri zaman içerisinde merkeze geçmiştir. Bu durum da il özel yönetimlerinin varlık nedeninin tartışılmasına yol açmıştır. Bu saptamalara dayanarak da il özel yönetimlerinin varlık nedenlerinin gözden geçirilmesi gündeme gelmektedir. İl özel yönetimi Anayasal bir kuruluştur. Anayasanın 127. maddesinde belirlenen, “il halkının ortak yerel ihtiyaçları var oldukça bu ortak yerel ihtiyaçları karşılamak üzere il halkını temsil eden bir yerel yönetim de kesin olarak var olacaktır” ibaresi düşünüldüğünde il özel yönetimlerinin merkeze aktarılması Anayasaya aykırı bir durum olarak kabul edilebilir (Çoker, 2003: 113).

## **10.2. İl Özel Yönetimlerinden Yana Olan Görüşler**

İl özel idarelerinin idari yapılanmadaki yerini koruması gerektiğini savunanlar ise, bu idarelerin içine düştükleri durumun kendi kusurlarından değil, siyasal otoritenin eksik, yanlış ve ihmalkâr tavırlarından kaynaklandığını, bu eksiklikler giderilip yanlışlar düzeltilirse il özel idarelerinin çok yararlı hizmetler görebileceğini iddia etmektedirler. Kabul etmek gerekir ki, bu sonucu görüş daha rasyonel ve daha gerçekçidir.

Ancak nedense siyasal otorite bu idarelerle yeterince ilgilenmemekte ve bunların fonksiyonlarını ifa edebilir hale gelmelerine yardımcı olacak hiçbir yasal

düzenleme yapmamaktadır. Şayet, böyle bir düzenlemenin hiçbir zaman yapılmayacağı yolunda siyasal otoritenin bir kararlılığı söz konusu ise, ilk görüşü savunanlara hak vermek gerekecektir (Nadaroğlu, 1986: 189).

İl özel idarelerinin idari yapılanmadaki yerini koruması gerektiğini savunanlar, bu idarelerin demokratik ve mahalli hizmetleri merkezi idareden daha iyi yürütebilecekleri, aksaklıkların bulunup düzeltilmesiyle faydaları ve görevlerinin kendiliğinden ortaya çıkacağı savunulmuştur (Tortop, :114). Ayrıca İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan tasarılar da il özel yönetimleri savunulmuş, toplum kalkınmasında bu idarelerin öncülük yapabileceği öne sürülmüştür. Yasal düzenlemelerin gerçekleşmesi, görev tanımlamasının iyi yapılması ve il özel idarelerinin gelirlerinin artırılmasıyla yaşanan sorunların aşılabileceği vurgulanmıştır (Aktaş, 2004: 112).

İl çapında, köylerin ve belediyelerin imkanlarını aşan konularda ve bu birimlerle ortaklaşa yapılması uygun olan hizmetlerden il özel idareleriyle en uygun koordinasyonda bulunurlar (Aytaç, 1995: 385).

İl Özel Yönetimlerinin görevlerini sürdürmesinden yana olanların savundukları en sağlam gerekçe, İl Özel Yönetimlerin tüzel olarak, birer Anayasa kuruluşu olarak kurulmuş olmalarına dayandırmaktadırlar (Çoker, 2003: 112). İl Özel Yönetimleri için birtakım düzenlemelerin çıkarılması, yasaların çıkarılması, yerel yönetim birimleri ile ilgili yapılan yeniden düzenleme çalışmalarında İl Özel Yönetimlerine de yer verilmesi gibi önemli, nesnel ölçütlere dayanan birtakım gerekçeler ileri sürülmektedir.

Yine İçişleri Bakanlığı'nca 1970'te hazırlanmış olan bir yasa tasarısının gerekçesinde de İl Özel Yönetimlerinin varlık nedenleri korunmuş, gerekli birimler olarak kabul edilmiştir. Bu yasa tasarısında “ Kaldı ki, İl Özel İdarelerine verilmiş pek çok görev vardır. Toplum kalkınmasının gerçekleşmesinde öncülük yapması ve yardımcı olması, devamına kâfi bir sebeptir.” İbaresini geçmektedir. Bu yasa tasarısından da anlaşılacağı üzere, İl Özel Yönetimlerinin kaldırılmaması gerektiğini, sadece birer Anayasa kuruluşu oldukları için değil, toplum kalkınmasında önemli rol üstlenecekleri için İl Özel Yönetimlerinin gerekli olduğu, kaldırılmaması görüşü savunulmaktadır. Bu adı geçen tasarıda İl Özel Yönetimlerinin başarılı bir şekilde

işlemesi, kendisinden beklenen görev ve sorumlulukları en doğru ve düzgün bir şekilde yerine getirmesi için birtakım koşul öneri sürülmüştür. Bu öneriyi üç madde halinde sıralayacak olursak: Yasalardaki karışıklıkların giderilmesi ve yeni karışıklıklara meydan vermemesi, il özel yönetimlerinin görevlerinin açık ve seçik olarak belirlenmesi ve yeterli gelir kaynaklarının sağlanmasıdır (Keleş, 1992: 184).

İl Özel Yönetimlerinin kaldırılmasından yana olana görüşler, ilçelere tüzel kişilik tanıyarak, ilçe düzeyinde yerel yönetimler oluşturulmasını da öneri olarak ileri sürmektedirler (Nadaroğlu, 2001: 189).

İlçelere tüzel kişilik verilmesi açısından dikkat çeken en önemli nokta, köylerin kalkınma birimi olmaktan çıkarılıp her ilçenin bütün köyleriyle birlikte birer kalkınma birimi olarak kabul edilmesidir. Eğer bu gerçekleştirildiği takdirde, artık her köyün, su, yol, elektrik işi ayrı ayrı ele alınmak zorunda olmayacak, o ilçeye bağlı bütün köyler göz önünde bulundurulacak, tüm sorunlara ilçe düzeyinde bakılarak tek bir elden bakılacaktır (Keleş, 1992: 184).

İlçeler, kendi organlarının vasıtasıyla kararı ve girişimi ile kullanabileceği akçal kaynaklardan, kendinden beklenen görev ve yükümlülükleri yerine getirmesi için gerekli olan araç ve gereçlerden yoksundur. Böyle olunca da ilçe düzeyinde kendisine verilen belli hizmetleri, görev ve sorumlulukları başarı ile yerine getirmesi mümkün olmamaktadır. İlçe bir yerel yönetim birimi olarak kabul edilmez, örgütlenmez ve ayrı bir bütçeye kavuşturulamazsa ondan beklenen yükümlülükleri yerine getirmesini beklemek hayalcilikten öteye gidemez (Nadaroğlu, 2001: 189).

Bu konuda önemli bir doktora çalışması yapmış olan Selçuk Yalçındağ'ın önemli tespitleri bulunmaktadır: "Bugünkü ilçelerimizin büyük çoğunluğunun alan ve nüfus boyutları, ilçe özel yönetiminin üstlenebileceği görevler bakımından gerekli kaynakları sağlamak ve hizmetlerde birim başına düşecek maliyet düzeyini gerçekleştirmek açısından yeterli büyüklüktedir. Öte yandan, ilçe basamağı, yerel toplulukların, köylerin, yönetsel ve siyasal sürece etkin bir biçimde katılmasına ve ilçe özel yönetimini sürekli denetim altında tutmasına elverecek kadar yerel topluluğa yakın bir basamaktır"(Yalçındağ, 1993: 45).

İlçe özel yönetimi kurulduğu zaman yerel yönetimlerin sağlayacağı birkaç yarar olabilir: Bir kez, il yönetimlerince kırsal yörelere götürülen hizmetlerin önemli bir bölümü, bu yörelere daha yakın bir birim olan ilçe özel yönetimi eliyle sağlanacağından, yönetsel etkililik artırılabilir. Yerel hizmetler üzerinde karar verme yetkisi yerel politikacılara devredilmiş olacağından, sistem daha demokratik bir nitelik kazanacak ve aynı zamanda, bunun, taşra siyasal kültürü üzerinde olumlu bir etkisi olacaktır. Kırsal yörelere götürülen hizmetlerin yüküne halkın daha kolay ve istekle katılımına fırsat verilmiş olabilir. Halk, hizmet istemleriyle bunun getireceği yük arasındaki ilişkinin kurulması açısından, ilçe düzeyinde uygun bir kurumsal çerçeve bulmuş olur. İlçe özel yönetimi, kaymakamlara, yerel topluluklar ve politikacılarla, demokratik yöntemler içinde işbirliği yapmak ve günümüzde gerçekleştiremedikleri girişimleri ele almak için uygun bir çerçeve sağlayabilir ( Keleş, 1992: 186).

1961 ve 1982 Anayasaları, idarenin kuruluş ve görevlerini merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandırır ve il, belde ve köy halkının ortak yerel ihtiyaçlarının karşılanması, kuruluş, görev ve yetkileri yönünden yerinden yönetim ilkelerine uygun olarak düzenlenen yerel yönetimlere bırakırken sorumlulukları iki yönlü belirlemiştir. Ortak yerel görevleri yapma sorumluluğu yerel yönetimlere verilirken, merkezi yönetime de, bu yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlama yükümlülüğü getirmiştir. İl özel yönetimlerinin varlık nedeninin tartışılması yerine, il özel yönetimlerine görevleriyle orantılı kaynak sağlanıp sağlanmadığı tartışılmalıdır. Yoksa bu il özel yönetimleri görevlerini yerine getiremiyor diye tek tek görevlerini ellerinden almak sadece işin kolayına kaçmaktan başka bir şey değildir (Çoker, 2003: 114).

## **11. İL ÖZEL YÖNETİMLERİ İÇİN ÖNERİLEN MODEL ÖNERİSİ**

Araştırmanın bu bölümünde buraya kadar açıklamalar veriler çerçevesinde Türkiye’de il özel yönetimlerinin nasıl daha etkili ve verimli olabileceği sorusuna yanıt aranılmış ve bu sorunsal çerçevesinde ortaya konulan bir model önerisi izleyen başlıklarda sunulmuştur.

### **11.1. Önerilen Modelin Hukuksal Boyutu**

Anayasanın 127. maddesinde; yerel yönetimler, il sınırları içinde yaşayanların orada yaşamalarından kaynaklanan mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe ve kamu tüzel kişiliğine sahip, anayasal kuruluşlar olarak düzenlenmiştir.

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Kanunu'nun 6. maddesinin birinci fıkrasında düzenlenmiş; bu görevlerden kimilerinin hangi coğrafi sınırlar içinde yerine getirileceği de ikinci fıkrasında kurala bağlanmıştır. Maddenin birinci fıkrasıyla, il özel yönetimi, "yasalarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen", "mahalli müşterek nitelikteki" her türlü görev ve hizmeti yapmak, gerekli kararları almak, uygulamak ve denetlemekle görevlendirilmiş, başka bir anlatımla kamu hizmetlerinin yürütülmesi yönünden "genel görevli" kılınmıştır. Yapılan düzenlemede, her ne kadar "yasalarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen" ve "mahalli müşterek nitelikteki" görevlerden söz edilerek konu yönünden sınır getirilmiş izlenimi yaratılmaya çalışılmış ise de, bu ölçütler soyut olup, il özel yönetimlerini "genel görevli" konumdan çıkarmaya yetmemektedir. Bu konuda görev ve sorumlulukların daha açık ve sınırları çizilmiş bir şekilde düzenlemeye gidilmelidir.

### **11.2. Önerilen Modelin Yönetimsel Boyutu**

Türk kamu yönetimi merkezîyetçi ve otoriter olmasının yanında, aynı zamanda bürokratik bir yapıya da sahiptir. Bürokrasinin objektiflik, düzenlilik, verimlilik ve etkililik gibi temel ilkeler çerçevesinde, politikacıların merkezîyetçi ve tepeden inme bir yaklaşımı yerine; politikacı ile vatandaş ve yöneten ile yönetilen kesimleri arasındaki iletişim iyi kurulmalıdır. Siyasi rant ve kar yerine "vatandaşların istek ve ihtiyaçlarının belirlenmesi ve tatmin edilmesi" anlayışı egemen olmalıdır. Liyakat sistemi egemen olmalıdır.

### **11.3. İl Özel Yönetiminin Mali Yapısı ve Bütçesi Konusunda Getirilen Öneriler**

Yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin bütçesinin de TBMM'nin bilgi ve onayına sunulması gereklidir. Bunun yolunun da il bütçelerinin konsolide bütçeye

katılmasından (il özel idaresinin katma bütçeli bir kuruluş statüsüne konulmasından) geçtiği düşünülmektedir. Ancak, bunun genel bütçede olduğu gibi, ayrıntılı harcama kalemleri bazında yapılması, hem taşıdığı takdir güçlüğü, hem de yerel yönetimin esnekliğini sınırlayacağı için isabetli görülmemektedir. Bu konuda il bütçe teklifinin İl Genel Meclisinin mayıs toplantısında görüşülüp kabul edilmesinden sonra ekonomik ayırımda (personel, cari hizmet, yatırım ve transfer ödenekleri) ve program bazında (bir anlamda ana ve yardımcı hizmet birimleri itibariyle hazırlanan bir özetinin parlamentoya sunulması ve o şekilde görüşülüp kanunlaşmasının yeterli olacağıdır. İl Meclisinin Ocak toplantısında ise parlamentonun kabulünde bir takım farklılıklar doğmuş ise bunun revizesi yapılmalıdır. Bu suretle yıl içi uygulamanın başlatılıp yürütülmesi mümkün olacaktır. Genel bütçe vergi gelirlerinden İl Özel İdaresine pay vermek yerine, bütçesine hazine yardımı verilmesinin daha uygun olduğunu düşünüyoruz. Böylelikle, götürü gelir payları dağıtılmak yerine, kimin, neye ihtiyacı varsa ve ihtiyaçla orantılı kaynak tahsisleri imkan dahilinde girmiş olacaktır. Her il kendi bütçesinin sahibi olacağı için merkezden ödeme emri bekleme durumu da olmayacaktır. İl özel idaresinin kendi bünyesinde bir bütçe dairesinin kurulması, ancak saymanlık hizmetinin Defterdarlık Muhasebe Müdürlüğü tarafından yürütülmesi de düşünülebilir (Bayar, 2003: 3).

İl yerel yöntemlerinin ve öteki yerel yönetimlerin görevleri dikkate alınarak anayasanın öngördüğü şekilde görev-gelir dengesini sağlayacak bir mali denkleştirme yasası çıkarılmalıdır (Kaya, 1991: 91).

Kaynakların nerelere öncelikle harcanacağı kararını il genel meclisi vermektedir ve gelecekte de verecektir. Bu çok önemli bir karardır. Bizim gibi kaynakları kısıtlı olan bir ülkede yerele dağıtılan kaynakların adaletle ve en doğru şekilde yerlerinin buldurulması söz konusudur. Şu an için il genel meclisi maalesef bu bütçeyi önyargılarla dağıtmaktadır. Meclis üyelerinde en doğru yere gitsin değil de, benim istediğim yere gitsin kaygısı mevcuttur. Yapılan birçok hizmette nüfus çok etkili bir kriter iken proje ve inşaat programlarında bu kriter hiç göz önünde bulundurulmamaktadır. Kriterler öncelikleri, öncelikler de doğru kriterlere göre belirlenirse keyfiyet ve kaynak israfı ortadan kalkar. Meclisin programları belirlerken teknik ve ekonomik kriterleri göz önünde bulundurması çok önemlidir. Bu alt yapı

hemen gecikmeden oluşturulmalıdır ki gelecekte özel idarelerin kapasitesi daha da arttığında daha büyük karışıklıklar ve kaynak israfı önlenmiş olsun.

İl özel yönetimlerinin kendinden beklenen etkinlik ve verimliliği sağlaması için kendi gelir kaynaklarını kendisinin oluşturması, merkezden bağımsız bir şekilde hareket etmesinin sağlanması gerekmektedir. Bunun için de uzun ve emin adımlarla adımlar atılması gerekir.

#### **11.4. Önerilen Modelin Sosyal ve Kültürel Boyutu**

Siyasal yapının ve kamu yönetiminin genel çerçevesi, ideojilerden, tabulardan, katı hükümlerden, değişmez kuralların getirdiği bağlayıcılıktan kurtarılmalı; tüm yeniliklere açık, çevrede ve dünyada meydana gelen değişimlere ayak uydurabilecek bir yapıya kavuşturulmalıdır (Saran, 2004: 274).

Kamu hizmetlerinin daha açık, halkın denetimine ve katılımına açık bir duruma getirilmesi için sağlıklı bir iletişim kurulmalı, halkın hizmetlerle alakalı istedikleri konularda istedikleri zaman bilgilere kolayca ulaşabilmeleri sağlanmalı, gerekli hukuksal ve yasal düzenlemeler yapılmalı ve işler hale getirilmelidir. Sivil toplum kuruluşları ve baskı gruplarının, il özel yönetiminin politika ve stratejilerini belirlenmesi aşamasında etkili bir biçimde katılmaları sağlanmalı, bunun için gerekli mekanizmalar oluşturulmalıdır. Halkı yakından ilgilendiren önemli konuların olduğu zamanlarda halka bilgi alış-verişinde bulunulmalı, vatandaş istek ve arzularını rahat bir şekilde dile getirebilmeli, görüşünü ifade edebileceği ortamlar yaratılmalıdır. Bu bağlamda Kent Konseylerinin kurulması, etkin ve verimli bir şekilde işlemesi sağlanmalıdır. Gerekirse halkı yakından ilgilendiren önemli konu ve sorunlarda referanduma gidilebilmelidir.

Devlet kurumlarının en önemli sorunlarından biri şahsi bir şirketmişçesine içe kapanıp, bencil davranışlarda bulunulmasıdır. Yanlışların dışarı bildirilmeme gayreti olması, ört bas etmeyi, günü kurtarmayı doğurmaktadır. Bu zihniyet kurum içi şube boyutuna kadar inmekte, her şube yanlışlarını gizlemekte, doğrularını ön plana çıkarmakta, bunun sonunda da görünmeyen büyük yanlışlar ve gereğinden fazla önem verilmiş doğrular ortaya çıkmaktadır. Özel idarelerin şimdiki durumu buna çok uygundur. Bu yanlışın engellenebilmesi için iller arası bilgi akışı ve iletişimin



sağlanması önemlidir. Çeşitli illerden çalışanlar boyutunda yapılacak eğitim programları da iletişimi, bilgi akışını güçlendirecek bir formül olabilir.

### **11.5. İl Özel Yönetimleri İçin Önerilen Personel Özellikleri**

İl özel yönetimlerinde 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. Yeni getirilen düzenlemeye göre eğer valiler tercih ederlerse yaygın bir biçimde sözleşmeli personel istihdam etme imkanına sahiptirler. Bilindiği gibi ülkemizdeki çalışma ve yaşam koşulları her yer ve bölgede aynı seviyede değildir. Bu nedenle, geri kalmış bölgelerdeki iller, özellikle sağlık hizmetleri ve uzmanlık gerektiren bazı teknik alanlar için ücret yönünden cazip bir hale getirilebilir.

Ayrıca il özel yönetimi için daimi kadroda personel çalıştırmak esas, sözleşmeli personel çalıştırmak istisna olmalıdır. Bununla birlikte, her iki personel için de etkin bir performans değerlendirme sistemi oluşturulmalı ve etkin denetleme mekanizmaları kurulmalıdır. İl Özel İdareleri için tek hedef işçi personelin azaltılması olarak görülmemeli, emekliliği yakın olmayan işçi personel doğru yönlendirilip eğitilerek verimli hale getirilmelidir. Hangi işlerin hizmet alımıyla yapılması, hangi işlerin daimi personelle yapılması verimliyse buna göre bir strateji izlenmelidir.

Personel kadroları konusunda da bugün olduğu gibi il özel idaresinin icra fonksiyonununun 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi görevliler şekliyle yürütülmesine aynen devam edilmeli, İl Özel İdareleri için ayrı bir personel rejimi yaratılmamalıdır. Atamalar, unvanlara göre müdür seviyesine kadar Valinin yetkisinde olabilir. Müdür ve daire başkanları Encümen kararı ile birim başkanları Encümen kararı ve İl Genel Meclisinin onayı ile atanabilir. Daha başka yetkilendirme formülleri de düşünülebilir (Bayar, 2003: 4).

### **11.6. Yeni Bir İl Özel Yönetimi İçin Önerilen Örgüt Yapısı**

İl özel idaresinin başında merkezi yönetimin temsilcisi, atanmış bir valinin bulunması; yerel demokrasi ve özerklik açısından savunulması güç bir durum

doğurmaktadır. Özerk yerel yönetimler, kendilerini temsil edecek başkan ya da valilerini, kendileri seçmedikleri sürece, bu günkü statüsü ile vali, sisteme gittikçe yabancılaşan, yadırganan ve koltuğunda “iğreti” oturan “konuk yönetici” görünümünde kalacaktır (Gönül, 1990: 61).

İl özel yönetimlerinde örgüt yapısında valinin doğrudan halk tarafından seçilmesi önerilmektedir. Seçimle göreve gelecek yöneticinin hiyerarşik bir üstünün bulunmaması, başkasından emir almaması, doğrudan seçmene karşı sorumluluk taşıması ve kendi programını uygulaması gerekir. Halbuki bugünkü haliyle vali, merkezi yönetimin taşra görevlisi olarak içişleri bakanlığına bağlı ve hükümetin politikasını yürütmekle yükümlüdür.

Vali merkezi idarenin ildeki temsilcisi ve memuru olmaktan çıkıp, yalnızca il özel idaresinin başı olarak görev yapmalı ve böylece seçimle iş başına gelmesi uygun görülebilir. Böyle olunca, ilin genel yönetimi ortadan kalkar, ildeki merkezi yönetim kuruluşları doğrudan merkezle ilişkilendirilir ve il ölçeğinde kimi hizmetlerin yürütülmesinde il özel idaresi daha etkili hale gelir. Böyle bir konumda vali, devletin temsilcisi olarak da misyonunu daha uygun ve yerinde yürütebilir. Ancak yerel yönetim organlarının salt seçimle oluşacağına öngörülmesi, kurumlara demokratik nitelik katmaya yetmez. Biçimsel koşulların ötesinde, gerçek bir halk katılımının sağlanması, çoğunluk ilkesi ve ülke yöneticilerinin hem danışmaya önem vermeleri, hem de seçmene hesap verme sorumluluğu duymaları yapılan yeniliklerin doğru bir şekilde yürütülmesi için gereklidir.

Böyle olmakla birlikte, kamu yönetimi ve yerel yönetimlerle ilgili yapılacak düzenlemelerde, yerel demokrasi-özerklik anlayışıyla, üniter devlet yapısının korunması gerekliliğinin, ülkenin sahip olduğu değerlerin ve koşulların ışığında yapılacak düzenlemelerin ve getirilen yeniliklerin dengelenmesi gerekmektedir.

İl özel yönetimlerinin yeniden yapılanması tartışmalarında bazı çevrelerce ileri sürülen bir başka yaklaşım ise il başkanlığı modelidir. Bu modele göre, valinin il özel idaresi ile olan ilişkisi tümüyle kesilmekte, merkezi yönetimin taşra temsilcisi olarak görevini sürdürmesi öngörülmektedir. Bu durumda il özel idaresinin yürütme organı, ya doğrudan yerel halk tarafından, ya da il genel meclisince belirlenebilecektir. İl başkanı olarak da nitelendirilebilen bu makam, il özel idaresini

temsil edecek ve il genel meclisinin aldığı kararları yürütmekle sorumlu olacaktır. Bu şekilde oluşan sistemde, il genel meclisi, bir yerel (il) parlamento kimliğine bürünecek, encümen ve başkan da, meclisten güvenoyu alarak, yine meclisin denetimi altında çalışacaktır (Ertabak, 1998, s.312).

İl Özel Yönetimleri; Vali, İl Genel Meclisi, İl Encümeni, İl Özel Yönetimi Genel Sekreterliği olarak kendisine verilmiş asli görevlerini yapabilecek nitelikte araç-gereç, personel ve gelir kaynaklarına sahip kuruluşlar olarak örgütlenmelidir. Örgüt yapısında, organizasyon ve alt yapı eksikliği bulunmamalıdır.

İl Özel Yönetimi Genel Sekreteri ise, Genel Sekreter Yardımcıları ile birlikte il özel yönetimini vali adına, valinin emir ve talimatları doğrultusunda il özel yönetiminin yıllık plan, politika ve amaçlarına uygun bir şekilde düzenleyip yürütmekle görevli olacak, il özel yönetimi kuruluşlarına koordinasyonu sağlama görevi üstlenecektir.

İl özel yönetimlerinin görev ve yetkileri uygulamada bir boşluğa, herhangi bir tartışmaya meydan vermeyecek şekilde açık, anlaşılır ve net bir şekilde sınırları çizilmeli ve belirtilmelidir.

İl encümeninin karma bir yapıda oluşması; atanmış üyelerin ve seçilmiş üyelerin bir arada bulunması eleştiriye açık bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir karar organı olan encümenin yapısının oluşması konusunda daha düzenli, basit ve açık bir yapılanmaya gidilmelidir.

Vali yardımcıları il müdürlüklerinin büyük bölümünün özel idareye devredilmesinden sonra önemli oranda görev ve yetki daralmasına uğramışlardır. Bu konuda deneyimleri ve donanımları dikkate alındığında devlet için önemli bir beyin gücünü barındıran vali yardımcılarının kamu yönetimine daha üst düzeyde yararlı ve işlevsel olmaları hususunda gerekli düzenlemeler yapılmalıdır. Yıllarca ilçelerde özel idarelerin uygulamaların bizzat takip eden kaymakamların illerde vali yardımcılığı görevine geldiklerinde bu tecrübelerinden faydalanılması gerekmektedir. Bu noktada ilin vali yardımcısı kadrosuna göre il encümenine her yıl birkaç vali yardımcısı alınmalıdır.

İl özel yönetimlerinin karar organlarının il genel meclisi olması yeterli değildir. İl genel meclisi üyelerinin daha vasıflı ve birikimli kişilerden seçilmesi için

yeni düzenlemelerin yapılması şarttır. Siyasilerin de herhangi bir kaygı gözetmeden liyakat sahibi kişilerin aday gösterilmelerine yönelik ortamın yaratılması lazımdır.

İl genel meclisinin siyasi meseleleri görüşmesi veya siyasi temennilerde bulunması hali meclisin fesih sebepleri arasında sayılmalı, meclisin siyasi konulardan uzak durması, tarafsız ve yansız bir yapısının oluşturulması mutlaka sağlanmalıdır.

İl genel meclis toplantıları belirlenecek bir aylık tatil hariç her ayın belirlenen belirli gün ve saatinde daha önceden kararlaştırılmış olan yerde, valinin başkanlığında toplanmalıdır. Meclis gündemi, il genel meclisinin teklifi ve valinin onayı şeklinde olmalıdır. Gündem, meclis üyelerince en az yedi gün önceden bildirilmelidir ve toplantı süreleri de en az beş en çok on gün arasında olmalıdır.

İl genel meclisi tarafından alınan kararların valinin onayından geçirilmelidir. Valinin kararlarına karşı idari yargı yolu açık olmalıdır. Valinin kararlarına karşı yargıyı harekete geçirecek bir sistem oluşturulmalıdır. Yargı yoluna başvurabilmek için meclis üye tam sayısının belirli bir çoğunluğa ulaşması gerekmektedir.

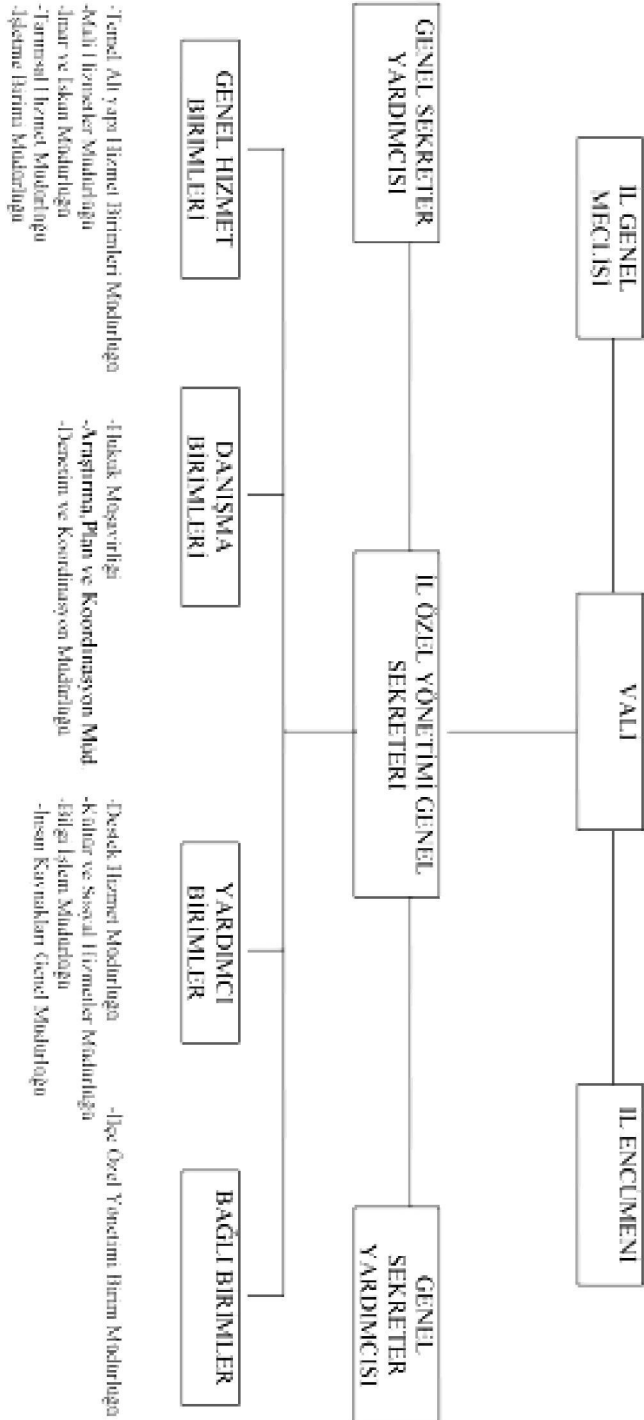
Halkın yönetim sürecine katılımını sağlamak için birtakım araçlar öngörülmelidir. Örneğin, il halkını ilgilendiren önemli konular için referandum vb. araçlar öngörülmelidir.

Seçimle iş başına gelen organların ve yerel yöneticilerinin görevlerini yerine getirirken başarısız olmaları durumunda seçmenler tarafından görevden alınmasının yolu açılmalı, bu bağlamda anayasada ve yasalarda gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.

Önerilen örgüt yapısı aşağıda şemada gösterilmiştir. Önerildiği şekilde oluşturulacak yeni bir il özel idaresi yönetiminin ülkemiz için daha verimli olacağı tarafımdan düşünülmektedir.



Çizim 2: İL ÖZEL YÖNETİMİ İÇİN ÖNERİLEN ÖRGÜT YAPISI



**Kaynak:** Bu çizim araştırmanın gözlemleri ışığında kendisi tarafından geliştirilmiştir.

### 11.6.1. Genel Hizmet Birimleri

İl Özel Yönetiminin genel hizmet birimleri müdürlükler şeklinde örgütlenmelidir. Önerilen birimler altı bölümden oluşmaktadır.

**Temel Alt Yapı Hizmet Birimleri Müdürlüğü;** 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Kanunu'nu tarafından verilen il özel yönetiminin görev alanına giren belediye sınırları dışında kalan yerleşim birimlerinin; yol, su, köprü yapım ve onarımı, kanalizasyon ve arıtma tesislerinin yapımını üstlenecektir.

**Mali Hizmetler Müdürlüğü;** gelir ve giderlerin tahsili, para ve parayla ifade edilen değerlerle ilgili işlemlerin yapılması, gerekli kaynakların ilgili mercilere ulaştırılması gibi il özel yönetiminin tüm mali eylem ve işlemlerinin kayıt altına alınması, gereken faaliyetlerin gerçekleştirilmesini sağlayacaktır.

**İmar ve İskan Müdürlüğü;** il özel yönetimi görev alanına giren yerlerde yapılacak planlar ve inşa edilecek tüm yapılar için gerekli çalışmaların yasa ve mevzuata uygun olarak yürütülmesini sağlayacaktır.

**Tarımsal Hizmet Müdürlüğü;** il özel yönetiminin görev alanına giren yerlerde gerekli çalışmaların yapılmasını sağlayacaktır.

**İşletme Birimi Müdürlüğü;** il özel yönetiminin borç-alacak ilişkisinin sağlanması ve denetlenmesi, il özel yönetiminin sahibi olduğu varlıkların değerlendirilmesi ve gerekli uygulamaların yapılmasını sağlayacaktır.

### 11.6.2. Danışma Birimleri

İl özel yönetimi için önerilen danışma birimleri üç bölümden oluşmaktadır. Aşağıda kısaca değinilmiştir.

**Hukuk Müşavirliği;** il özel yönetiminin hukuksal tüm eylem ve işlemlerini yürütecektir.

**Denetim ve Koordinasyon Müdürlüğü;** il özel yönetiminin eylem ve işlemlerini gerçekleştirirken gerekli eşgüdüm ve koordinasyonu sağlar.

**Araştırma, Plan ve Koordinasyon Müdürlüğü;** il özel yönetiminin görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmesi için uygun bütçenin sağlanması, gereksiz kaynak aktarımının önlenmesi, il özel yönetiminin stratejik, proje ve performans planlarının hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesi görevini üstlenecektir.

### 11.6.3. Yardımcı Birimler

Önerilen yardımcı birimler üç bölümden oluşmaktadır.

**Kültür ve Sosyal Hizmetler Müdürlüğü;** il özel yönetiminin halkın sosyal ve kültürel anlamda gelişimini sağlayacak gerekli program, faaliyet ve çalışmaların düzenlenmesi ve yürütülmesini sağlayacaktır.

**Bilgi İşlem Müdürlüğü;** il özel yönetimi ile halk ve kurumlar arasındaki iletişimi sağlamak ve geliştirmek amacıyla gerekli faaliyetleri düzenlemek, yapılan faaliyet ve çalışmalarını doğru kaynaktan ve en hızlı bir şekilde iletilmesini sağlayacaktır.

**Destek Hizmet Müdürlüğü;** il özel yönetiminin görev ve sorumluluğunu etkili ve verimli şekilde yerine getirebilmesi için gerekli fırsatların yaratılması, eğer gerekiyorsa yeni hizmet birimlerinin kurulmasını ve yürütülmesini sağlayacaktır.

**İnsan Kaynakları Genel Müdürlüğü;** il özel yönetiminin etkili ve verimli çalışabilmesi için hizmet içi eğitim seminerleri düzenlemek, panel, konferans eğitim programları düzenlemek gibi işlemleri gerçekleştirecektir.

### 11.6.4. Bağlı Birimler

İl özel yönetimi için önerilen bağlı birimlerde sadece İlçe Özel Yönetimi Birim Müdürlüğü bulunacaktır. İlçe Özel Yönetimi Birim Müdürlüğü İlçe Kaymakamlığının başkanlığında ilçedeki faaliyet ve işlemleri gerçekleştirecektir.

## 11.7. Önerinin Sonucu

Demokratikleşme süreci içinde yerel yönetimler vazgeçilmez kurumlardır. Yerel yönetimler öncelikle halkın gereksinimlerinin ve yerel sorunların çözüme kavuşturulmasında vazgeçilmez bir görev yüklenmektedirler.

Yerel yönetimler üzerinde etkin, işleyen bir demokratik mekanizmanın kurulması, halkın aktif olarak katılımını ve etkin bir hesap verme anlayışını içeren bir yönetim sistemiyle sağlanabilir. Bu bağlamda yerele dair sorunların çözümünde ve yerelin istediği doğrultuda; geleneksel, soyutlanmış, kalıplaşmış insan tipinden;



katılımcı ve denetleyen insan tipine geçişle, Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na da uygun bir yerel demokrasi anlayışı gerçekleştirilebilir.

Yerel yönetimler denince akla çoğu kez belediyeler gelmekle birlikte, il özel yönetimleri de sistem içinde tarihsel konumu açısından çok önem verilen bir konum olarak bulunmamaktadır. Bu kuruluşların etkin hale getirilmesi ve bu idareler kurulurken oluşturulan yapı ve ruha kavuşturulması durumunda, pek çok zorluk ve sıkıntılar, engeller aşılmış olacaktır. Bu bağlamda il özel yönetimlerinin yeniden yapılandırılmasında, yerel demokrasi ve etkinlik açısından çok yararlar söz konusudur. Bu kuruluşların başında olan valinin durumu, Türk yönetim sisteminde gereken yere oturtulmalıdır.

Valinin merkezi yönetimle olan bağının güçlü olması ve il genel yönetiminin başı olarak üstlendiği görev ve yetkilerin daha belirgin olarak ön plana çıkması, demokratik ve özerk bir yerel yönetim birimi olması gereken il özel yönetimlerini ikinci plana itmekte ve bu birimlerin demokratik özerkliklerini zedelemektedir. Valinin bu ikili konumu, daha çok Osmanlı yönetim geleneğinden kaynaklanan bir durumdur.

Valinin bugünkü konumu, halk katılımını ve denetimini büyük ölçüde engellemektedir. Dolayısıyla atanmış bir valinin bir yerel yönetim biriminin başında olması yönetim tarihimize, geleneklerimize ve üniter yapımıza uygun bulunsa bile, demokratiklik ve özerlik açısından arzulanabilir bir durum değildir. Bunun için gerekli koşullar oluşturulmalıdır.

Getirilen yeni il özel yönetimi kanunu, vatandaşın temel alan, onların istek ve ihtiyaçlarının gözetilerek, ülkemizin sahip olduğu şartlar ve koşullar gözetilerek, üniter devlet yapısının korunarak, ülkedeki birlik ve beraberliği sağlamak ve geliştirmek anlayışı göz önünde tutularak yapılandırılmalıdır.

## **DÖRDÜNCÜ KESİM GENEL DEĞERLENDİRME**

Bu kesimde çalışma ile ilgili bulgular ve öneriler ve genel sonuç bölümü yer almaktadır.

### **12. BULGULAR, ÖNERİLER VE GENEL SONUÇ**

Bu bölümde çalışmanın bütününde elde edilen bilgiler ışığında bulgular ve öneriler sunulmakta ve genel bir değerlendirme yapılmaktadır.

#### **12.1. Bulgular ve Öneriler**

**Bulgu 1:** İlk adımları Teşkilat-ı Vilayet Nizamnamesi'nde atılan ve daha sonra da birtakım yenilikler ve düzenlemelerle oluşturulan İl Özel Yönetimleri var oldukları dönemler boyunca sürekli tartışılan bir mahalle birimi olmuştur. Denence 2'yi desteklemektedir.

**Öneri 1:** 2005 yılında kabul edilen İl Özel Yönetimi Kanunu ile İl Özel Yönetimlerine daha etkili ve verimli olması açısından örgüt kurma ve personel istihdamı konusunda gerekirse kendisine verilen yükümlülükleri yerine getirebilmesi için ihtiyaca göre yeni birimler yapılandırılması sağlanmalı, görev ve sorumluluklarını başka bir kurum yerine kendi sahip olduğu personeline gördürme fırsatı yaratılmalıdır. Böylece İl Özel Yönetimlerinin kendilerinden beklenen etkili ve verimli hizmet yapabilmesi, ihtiyaçlara en yakın ve en hızlı şekilde cevap verebilmesi gerçekleştirilmiş olur, İl Özel Yönetimlerinin kendilerinden beklenen başarı gerçekleştirilmiş olacaktır.

**Bulgu 2:** Şimdiye kadar il özel idareleri, seçimle gelen bir karar organına sahip, özerk bir mahalli idare birimi olarak kurulmuş olmasına rağmen teşkilat ve görevler açısından merkezi idare organlarıyla iç içe bulunduğu için, seksen yılı aşan bir geçmişe rağmen halkın benimsediği ve yakından tanıdığı bir yerel yönetim niteliği kazanamamıştır. Denence 1'i desteklemektedir.

**Öneri 2:** 2004 yılında yürürlüğe giren “ Bilgiye Erişebilme Hakkı” gibi bir hak kazanımı konusunda iyi bir gelişme ise de, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde olmazsa olmaz idari gerekçe olarak öne sürülen kamu yararının gerçekleştirilip gerçekleştirmediğinin bir bakıma kontrolüdür. Diğer yandan halkın kendisine ilişkin düzenlemelerinde farkında olması sağlanmalıdır. Öngörülen yeni düzenlemelerle şimdiye kadar yerel yönetim birimi olarak fazla önemsenmeyen bir kamu otoritesi olan il özel idarelerini, yerel yönetim sisteminin en güçlü birimi haline getirilmelidir.

**Bulgu 3:** Hizmet üretememe sorununun, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında eşgüdüm sağlayarak görev ve gelir paylaşımında ölçülülüğü gözeterek, mali bağımlılığın siyasi bağımlılığa dönüşmesini önleyici ölçütler getirilerek çözümlenmesi gerekmektedir. Denence 1’i desteklemektedir.

**Öneri 3:** Yerel yönetimlere dolayısıyla il özel idarelerine aktarılabilecek görev ve sorumlulukların uzun ve orta vadeli bir planlama çerçevesinde, gelir kaynaklarının uygunluğunu gözeterek ve bölgesel dengesizlikleri hesaba katarak gerçekleştirilecek reform sürecinin ihtiyaç duyduğu destek sağlanmalıdır.

**Bulgu 4:** Ülkemizdeki yerel yönetimlerin yasal ve kurumsal boyuttaki yetersizlikleri ve modern çağın gereksinmelerine yanıt veremeyen yapı ve işleyişleri bu alanda köklü ve geniş kapsamlı reformların yapılmasını gerektirmektedir. Denence 1’i desteklemektedir.

**Öneri 4:** Yerel yönetimlerimizin idari, mali, hukuki, personel, merkezi yönetimlerle ilişkiler, teknik hususlar, halkın yönetime katılımı ve denetim alanlarında yaşadıkları büyük çaplı sorunların birikerek günümüze kadar gelmeleri ve halkın ihtiyaç ve beklentilerini karşılayamamaları, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması konusunda ortak bir görüşü sağlamıştır. Bu bağlamda yerel yönetimlerin topluma yeterli düzeyde ve gereken etkinlikte hizmet yapmaları sağlanmalıdır.

**Bulgu 5:** İl Özel İdaresi'nde çalışan yönetici ve yönetilenlerin stratejik planlamanın önemine ve kurum için getireceği faydalara dikkat çekilmesi gerekmektedir.

**Öneri 5:** Stratejik planlamanın önemini kavrayan kurum ve kuruluşlarla beraber bu kurumu ayakta tutan insanların planlamanın önemini farkında olmaları daha disiplinli ve daha etkili çalışmalarına faydası olabilir. Stratejik planlamanın geleceği öngörmenin bir yolu olarak yönetici ve yönetilenlere önemi anlatılmalıdır.

**Bulgu 6:** Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde il özel idarelerinde de girilen yapısal reformların bir parçası olarak mali yönetim sistemi birtakım değişiklikleri gerektirmektedir. Denence 2'i desteklemektedir.

**Öneri 6:** Türk kamu yönetimi özellikle il özel yönetimleri geleneksel uygulamaları bir kenara bırakarak; mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu ve stratejik planlar gibi uygulamalarla daha elverişli hale getirilebilir.

**Bulgu 7:** Türkiye'de il özel yönetimlerinde performansa dayalı bütçe uygulamasına geçebilmesi birtakım mali reformun gerçekleştirilmesine bağlıdır.

**Öneri 7:** İl özel yönetimlerinde bütçe hedeflerine ulaşmayı engelleyen, görevini başarıyla yürütemeyen yönetici ve personelin cezalandırılmasına ve hedeflere başarıyla ulaşan, kaliteli hizmet sunan yönetici ve personelin ödüllendirilmesine ilişkin hükümler konmalıdır. Bütçe faaliyetleri açık bir sistem içinde yürütülerek vatandaşın bütçeye ilişkin bilgilere ulaşmasını sağlayan bilgi ağı oluşturulmalıdır.

**Bulgu 8:** 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Kanunu'nda il özel yönetiminin görev alanının il sınırı olduğunu belirtilerek, il özel yönetiminin görevlerinin mahalli müşterek olması şartıyla il sınırları içindeki ve belediye sınırları dışındaki görev ve sorumluluklar olarak belirtmiştir. Bu konuda mahalli idarelere yönelik görev konusunun sınırları çizilmiş olarak, açık ve belirli bir şekilde sayılmaması sadece mahalli müşterek ihtiyaçlar şeklinde soyut ve belirsiz ifadeler kullanılması bu konuda büyük bir eksikliklerdir. Denence 2'i desteklemektedir.

**Öneri 8:** İl Özel Yönetimlerinin en büyük sorunlarından birisi görevlerinin zamanla merkezi idare tarafından gerçekleştirilmesi sonucu pasif duruma düşmesidir. Herhangi bir görev veya sorumluluğun sınırlarının çizilmemesi nedeniyle bir görev karmaşası ortaya çıkmaktadır. Aynı hizmetin hem merkezi idare hem de il özel yönetimi tarafından gerçekleştirilmemesi için yetki ve sorumlulukların sınırları doğru ve net bir şekilde çizilmeli, görev karmaşası ortadan kaldırılmalıdır. Böylece il özel yönetimleri daha etkili ve verimli olacaktır.

**Bulgu 9:** 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Kanunu ile il özel yönetimlerine daha fazla mali ve idari özerklik sağlanarak merkezi yönetimin il özel yönetimleri üzerindeki denetim ve gözetimi azaltılmıştır. Bu bulgu denence 3'ü desteklemektedir.

**Öneri 9:** Valinin il genel meclisi başkanı olama sıfatına son verilmekte böylece valinin merkezi yönetim temsilcisi olarak görevlerinde bir azalma olmuştur. Ayrıca 5302 sayılı Kanun'a göre de vali yetkilerini sadece ilçelerde kaymakamlara, il merkezinde ise il özel idaresinde yöneticilik sıfatı bulunan kişilere devredecektir. Dolayısıyla vali yardımcılarının da il özel idaresi yönetiminde devre dışı bırakıldığı görülmektedir. Bu bakımdan çağın gereklerine ve ülkemizin sahip olduğu özellikleri düşünüldüğünde vali ve vali yardımcılarının gereken önem gösterilmelidir. Sistemin işleminde vali ve vali yardımcılarının birikim ve deneyimlerinden yararlanılmalıdır.

**Bulgu 10:** Eski İl Özel Yönetimi Yasası'nda il genel meclisinin siyasi meseleleri görüşmesi veya siyasi temennilerde bulunması hali il genel meclisinin fesih sebepleri arasında sayıldığı için o dönemde il genel meclisi siyasi konulardan uzak dururken, 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Kanunu'nda ise il özel yönetime verilen görevlerle ilgili olan siyasi konularda görüşmesi, gündemine getirebilmesi il özel yönetiminin siyasi konularda karar almasının önünü açmıştır. Bu bulgu denence 1'i desteklemektedir.

**Öneri 10:** İl özel yönetimlerinin imtiyaz vererek hizmeti özel kişilere gördürülüp gördürülmeyeceği konusu açıklığa kavuşturulmalıdır. Ayrıca il genel

meclisinin eski yasada olduğu gibi siyasi konularda görüşmesi ve siyasi temennilerde bulunması anlayışı getirilmelidir. Aksi takdirde hemşehrlik anlayışıyla birlikte tarafsız ve yansız bir hizmet anlayışı benimsenmesi çok zor bir hal alacaktır.

**Bulgu 11:** İl özel yönetimi mallarının devlet malı sayıldığına dair bir düzenlemeye 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Kanunu'nda yer verilmemiştir. Bu yasa sadece il özel yönetimlerinin mallarına karşı suç işlenmesi halinde bu malların devlet malı sayılacağını hükme bağlamakla yetinmiştir. Bu mallara karşı suç işlenmesi hali dışında devlet mallarının yararlandığı ayrıcalıklardan yararlanamayacaktır, böylece il özel yönetiminin malları artık haczedilebilecektir. Denence 2'i desteklemektedir.

**Öneri 11:** İl Özel Yönetimi malları ve gelirlerine hiçbir surette haciz işlemi yapılmamalı, İl Özel Yönetimi malları devlet malı olarak belirlenmelidir.

**Bulgu 12:** İl Genel Meclisi tarafından gönderilen meclis kararları valiye gönderilirken valinin onayına değil sadece görüşüne sunulmaktadır; dolayısıyla bir danışma niteliğindedir. Ayrıca vali meclis kararlarına karşı sadece idari yargıda iptal davası açabilme hakkına sahiptir. Valinin kullanacağı vesayet denetimi kaldırılmıştır. Denence 2'i desteklemektedir.

**Öneri 12:** 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Kanunu'na göre il özel yönetimlerinin hizmetlerinin ciddi bir şekilde aksatıldığıının tespitini yapmak sulh hukuk hakimine bırakılmaktadır. Hizmetin aksatılıp aksatılmadığının tespiti yetkisinin adli yargı merciine bırakılmış olması Anayasaya uygunluk taşımamaktadır. Bu konuda idari yargı mercilerinin denetimine bırakılması yerinde bir düzenleme olacaktır.

**Bulgu 13:** Yeni durumda il özel idareleri için öngörülen denetim sistemi birden fazla şekil ve usule dayanmakta olup, bazı karışıklıklara neden olabilecek niteliktedir.

**Öneri 13:** İl özel idarelerinin denetimi konusunda ortaya çıkabilecek karışıklıkları önlemek için belirli ve kesin bir yolu olmalıdır.

**Bulgu 14:** 5302 sayılı kanun personel istihdamında daha fazla sözleşmeli personel istihdam etme imkanı sağlamaktadır. Bu olgu iyi kullanılmadığında il özel idarelerinde personel sisteminin siyasallaşarak yozlaşmasına neden olabilmektedir. Denence 2'i desteklemektedir.

**Öneri 14:** Burada dikkat edilmesi gereken husus, sözleşmeli personel istihdamında aşırıya kaçılmaması ve rasyonel ilkeler doğrultusunda kullanıldığında bölgeler arasındaki gelişmişlik farkından kaynaklanan olumsuzluğu gidermenin bir aracı olarak kullanılabilir.

## 12.2. Genel Sonuç

Yerel yönetimler, yerel kamu hizmetlerinde etkinliği ve verimliliği esas alan, halkın yönetime daha çok katıldığı, demokratik değerlerin daha derin ve yaygın biçimde gelişme ortamı bulunduğu özerk kuruluşlar olarak, özellikle gelişmiş ülkelerde çok önemli yerleri olan yönetim birimleridir. Bu kuruluşlar, yaptıkları hizmetler açısından olduğu kadar, ülkelerin demokratik gelişimleri bakımından da önem taşırlar. Bu kuruluşların verdikleri yerel hizmetler, insan yaşamını doğrudan etkileyen ve insanların en yakından izledikleri ve değerlendirdikleri hizmetlerdir; vatandaşların doğumundan ölümüne kadar birçok aşamada görev ve sorumluluk üstlenmişlerdir.

Bu idarelerde kamu ile halk yönetim platformunda bir araya getirilerek Türkiye'ye özgü bir model oluşturulmuştur. İl özel idaresi, il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır.

İl sınırları içinde; sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, ilk ve orta öğretim kurumlarına arsa temini, binaların yapımı, bakımı ve onarımının sağlanması, kültür

ve turizm, gençlik ve spor hizmetlerinin doğrudan ya da dolaylı olarak sunulmasıdır. Belediye sınırları dışında ise; imar, katı atık, yol, su ve kanalizasyon, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri yapmakla görevli ve yetkilidirler. Bu arada, merkezi idare tarafından yürütülen görev ve hizmetlere ait yatırımlardan uygun görülenler il özel idareleri eliyle de gerçekleştirilebilecektir.

5302 sayılı Kanun ile Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı'nın merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında öngördüğü yetki ve sorumlulukların yeniden bölüşümü doğrultusunda, il özel idarelerinin görev alanlarının yeniden tanımlandığı görülmektedir. Ancak bu yeni tanımlama ile il özel idarelerinin görevleri haline getirilen birçok konunun, eski yasada yer aldığı bilinmektedir. Ancak il özel idarelerinin il sınırları içinde kendilerine verilen görevleri fiilen yapabilir hale gelmeleri için Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı'nın yürürlüğe girmesi gerekmektedir. Böylece İl özel yönetimleri kendilerine verilen yükümlülükleri yerine getirebilmesi için gereken araçlara sahip olabilecektir.

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası ile İl Özel Yönetimlerinin görevleri, örgüt yapısı ve personeline yönelik değişiklikler dışında il özel yönetimlerinin üçlü organ yapısı korunmuştur. Bu konuda yapılan değişiklikten birisi; il daimi encümeni alanında olmuştur. Bu konuda il daimi encümeninin adı “ il encümeni” şeklinde değiştirilmiş ve il encümeninin oluşumunda seçilmiş üyelerin yanında atanmış üyelerin de bulunacağı düzenlemesi getirilmiştir. Ayrıca daha önceden valinin başkanlığında toplanan il genel meclisine artık il genel meclisi üyelerinin kendi aralarından seçecekleri bir üyenin başkanlık edecek olması getirilen diğer değişikliklerdendir.

İl genel meclisi kararlarının valinin onayına tabi tutulmaması, il özel yönetimi bütçesinin meclis kararı ile kesinleşerek İçişleri Bakanlığının onay yetkisini vermesi anlayışını yitirmesi ve il genel meclisi üzerindeki vesayet denetiminin terk edilerek sadece alınan kararların hukuka uygunluk denetimi şekline bürünmüş olması Anayasada yer alan İdarenin Bütünlüğü İlkesini zedeleyebileceği için ülkede



kurumlar arası işbirliğini sağlamayı güçleştirebileceği gibi aynı zamanda il özel yönetimlerinin özerkliklerini güçlendirecektir.

İl Özel Yönetimi Yasası'nın getirdiği yeni düzenlemelerden biri de ihtisas ve denetim komisyonlarının kurulmasıdır. Getirilen bu düzenlemeyle de ihtisas ve denetim komisyonları sayesinde il özel yönetimlerinin etkinliği artacaktır.

5302 sayılı Kanun, personel istihdamında daha fazla sözleşmeli personel istihdam etme imkanı sağlamaktadır. Bu olgu iyi kullanılmadığında il özel idarelerinde personel sisteminin siyasallaşarak yozlaşmasına neden olabilir. Ayrıca Personel sistemi rasyonel ilkeler doğrultusunda kullanıldığında bölgeler arasındaki gelişmişlik farkından kaynaklanan olumsuzluğu da gidermenin bir yolu olarak kullanılabilir.

Norm kadro uygulamasına geçilmesiyle il özel yönetimleri, kamu hizmetlerini uygun ve gerekli personel ile gereksiz harcamalardan uzak bir şekilde yapmasına zorlayıcı bir unsur olacaktır.

Getirilen bu değişikliklerin yanında il özel yönetimlerinin borçlanabilme olanağını getiren sınırlanmaların asgari düzeye indirgenmiş olması il özel yönetimlerinin geleceği düşünüldüğünde aslında pek olumlu bir gelişme olarak sayılmaz. Tıpkı belediyelerde olduğu gibi seçimle iş başına gelen ve getirilen yeni yasayla merkezi idarenin temsilcisi olan vali yerine kendi içlerinden seçtikleri bir üyenin başkanlığında toplanan il genel meclislerinin, seçim dönemlerinde aşırı borçlanmaya giderek il özel yönetimlerini büyük bir borç batağına doğru sürükleyebilmesi tehlikesi göz ardı edilmemelidir. Bununla birlikte il özel yönetimlerinin dış borçlanma yoluyla finanse edilen hizmetler nedeniyle uluslar arası şirketlerin pazar paylarını yükseltmek arzuları, hizmetleri ticarileştirme ve halka daha pahalı hizmet sunma tehditlerinin de düşünülmesi gerekmektedir.

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası ile il özel yönetimlerinin üçlü organ yapısı korunmakta, bu organlar arasındaki dengeyi il genel meclisi lehine değiştirmektedir. İl özel yönetimi personeline ilişkin getirilen norm kadro uygulaması ve sözleşmeli personel istihdam edebilme olanağını sağlamaktadır. İl

özel yönetimleri üzerindeki idari vesayet denetimini de en aza indirerek il özel yönetimlerinin özerkliğini artırmaktadır. Böylece getirilen yeni yasa ile günün sosyo-ekonomik anlayışına uyumlu bir il özel yönetimi oluşturulmaya çalışıldığı görülmektedir. Bölgesel kalkınma ajanslarının da kurulmasıyla bu gelişmelerin önünü açacağı düşünülmektedir.

Özelleştirme kamunun küçültülmesine ve özel sektöre kaynak aktarımının gerçekleştirilmesini sağlayan bir uygulama alanıdır. 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Kanunu'nda da hem hizmetlerin özelleştirilmesinin yolu açılmakta hem de bu hizmetlerin özel sektöre gördürülme imkanını genişletmektedir. Böylece, kamu hizmetlerinin piyasalaştırılmasının önü açılmaktadır.

Yeni durumda il özel yönetimleri için öngörülen denetim sistemi birden fazla yönetime dayalı olup, bu konuda birtakım karışıklıklara ve eylemsizliğe neden olabilecektir. Çünkü il özel yönetimlerinin denetimi konusunda bir taraftan Sayıştay'a ve iç denetim elemanlarına, diğer yandan il genel meclisine ve valiye, İçişleri Bakanlığına denetime ilişkin yetki ve sorumluluklar yüklenmiştir. İl Özel yönetimlerinin denetimi konusunda daha açık ve düzenli yol ve yöntemler izlenmelidir.

Sonuç olarak 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu'nun daha etkin, özerk ve katılımcı bir yapıyı öngördüğü söylenilebilir. Yeni İl Özel İdaresi Kanunu, çekinceli olarak onayladığımız Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Avrupa Birliği'nin resmi bir politika olarak kabul ettiği hizmette yerellik ilkesine daha uygun bir yerel yönetim anlayışını ortaya çıkarmaktadır. Getirilen yasaların ve yeniden yapılandırılan kurumların başarıları uygulama aşamasında kendini gösterecektir. Bu bakımdan başarı için sadece yönetenlere değil yönetilenlere de büyük yük ve sorumluluk düşmektedir. Yasaların yapılmasından ziyade daha da önemlisi getirilen yasaların düzgün bir şekilde uygulanması ve yaşatılmasıdır. Yeni düzenlemelerle yönetime halkın katılımının sağlanması bunun için de yeni yol ve yöntemlerin getirilmesi, yönetilen-yöneten etkileşiminin sağlanması, birlik ve bütünleşmenin gerçekleştirilmesi gerekir. Bu sayede ileriye dönük daha sağlam ve güvenilir adımlar atılabilir.

Genel olarak bakıldığında 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Kanunu'nun olumlu etkilerinin yanında olumsuz etkilerinin de olacağı araştırma sonucunda varılan bir sonuç olarak değerlendirilmelidir. Araştırma boyunca elde edilen bulgular ve sonuçlar araştırmanın sonucunu kısmen desteklemiştir. Denence 1 ve denece 2' nin doğruluğu kesin olarak kanıtlanmıştır.

Burada bu konuda araştırma yapacak yeni araştırmacılara şunlar önerilebilir: İl özel yönetimlerinin mali yapısı ve il özel yönetimlerinin denetim şeklinin nasıl olması gerektiği, il özel yönetimlerinin kendilerinden beklenen görev ve sorumlulukların doğru yapılıp yapılmadığı, il özel yönetimlerinden beklenen verimi en üst düzeyde gerçekleştirmek için il özel yönetimlerinin denetimi konusunun sağlayacağı yarar ve zararlarının ortaya konulması amacıyla bilimsel gerçeklere ve somut örneklere dayandırılan çalışmanın gerçekleştirilmesi.

## KAYNAKÇA

- AĞALDAĞ, Sebahattin (1988), **En Eski Çağlardan Bizans Dönemine Kadar Malatya Tarihi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Konya.
- AKIN, Cengiz (1998), “Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme İhtiyacı”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 419.
- AKSOY, A. Şinasi (1998), “Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Sayı: 1.
- AKTAŞ, Yaşar (2004), “Tarımsal Yayımda Örgüt Sorunu ve Tarım İl Müdürlüğünün Örgütsel Durumu”, **Harran Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi**, Sayı:4.
- AKTAŞ, Hamdi (2004), **İl Özel Yönetimlerimiz ve Yeniden Yapılandırma Çalışmaları (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi)**, Marmara Üniversitesi, SBE.
- AL, Hamza (2004), “Türk Kamu Yönetiminde Liberal ve Postmodern Esintiler: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, **Amme İdaresi Dergisi**, cilt:37, sayı:4.
- ARIKAN, Yeşeren Eliçin (2004), “Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler”, **Görüş Dergisi**, TÜSİAD Yayınları.
- ARIKBOĞA, Erbay (1998), **Yerel Yönetimler, Katılım ve Mahalle Muhtarlığı**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi SBE, İstanbul.
- ATAAY, Faruk (2001), “BKA Tasarımının Kalkınma Anlayışı Üzerine”, **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?**, Menaf Turan (Der.), Paragraf Yayınevi, Ankara.
- AYDIN, Ahmet H. (2010), **Yönetim Bilimi**, Seçkin yayıncılık, Ankara.
- AYDIN, Atanur (2001), **Türkiye’de Mahalli İdarelerin Reorganizasyonunda İl Özel İdareleri (AB’ne Uyumu ve Verimliliği)**, Yüksek Lisans Tezi, Kütahya.
- AYTAÇ, Fehmi (1995), “İl Özel İdareleri Hakkında Görüşler”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Y.1, Sayı:4.
- BALTA, Tahsin Bekir (1972), **İdare Hukuku 1, Genel Konular**, Ankara.
- BAYAR, Doğan (2003), “Yönetim, Yerel Yönetim ve İl Özel İdaresi İçin Bir Model Önerisi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 48.
- BAYRAKTAR, Gonca (2003), **Yeni Sağ Düşüncesinin Kamu Yönetimindeki Yansıması Olarak Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı: Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman (der.), Yargı Yayınevi, Ankara.
- BERK, Ahmet (2003), “Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 49.
- BİLGİÇ, Veysel (2003), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş**

**Yaklaşımlar**, Asım Balcı, Ahmet. Nohutçu, Namık K. Öztürk ve Bekir Coşkun (der.), Seçkin Yayınevi, Ankara .

BRYSON, John M. (1995), **Strategic Planning for Public and Non Profit Organizations**, San Francisco.

BÜLBÜL, Duran (2006), **Yerel Yönetimler Maliyesi**, Gazi Kitabevi, Ankara.

CAN, Tacettin (1996), **Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

CANPOLAT, Hasan (1998), **Cumhuriyetin 75. Yılında Rakamlarla Mahalli İdarelerimiz**, İBMİGM, Ankara.

COŞKUN, Bayram ve Turgay UZUN (2004), “İl Özel İdaresi Reformuna İlişkin Bazı Değerlendirmeler”, Yerel Yönetimler Kongresi, **Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, Bildiriler Kitabı, 3-4 Aralık, Biga, Ankara.

COŞKUN, Bayram ve Turgay UZUN (1999), **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi, Niteliği ve Muğla İli Yerel Yönetimlerinin Uygulamada Karşılaştıkları Sorunlar**, Muğla Üniversitesi Yayını, Muğla.

ÇADIRCI, Musa (1991), **Tanzimat Döneminde Osmanlı Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapıları**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara.

ÇİFTÇİ, Oya (1989), **Yerel Yönetimlerde Temsil**, TODAİE Yayını, Ankara.

ÇOKER, Ziya (2003), **Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, Türk İdareciler Derneği Yayını, Ankara.

ÇOKER, Ziya (1987), “İl Özel İdareleri Nasıl Geliştirilir”, **Amme İdaresi Dergisi**, T.O.D.A.İ.E, Ankara.

ÇOKER, Ziya (2001), “Avrupa Birliği ve Birliğe Giriş Sürecinde Türkiye’nin Durumu” **Türk İdare Dergisi**, Yıl 73, Sayı 430, Ankara.

ÇOKER, Ziya (1996), **Yönetim ve Siyaset Bir Valinin İl Yönetimine İlişkin Görüş ve Anıları**, İstanbul.

ÇOMAKLI, Şafak Ertan, Kenan Mehmet Ekici, Tarık Zeki Şahım (2007), **Geleceği Planlamada Stratejik Yönetim**, A-C Yayınevi, Ankara.

DEDEOĞLU, Erdoğan (1997), “İl Özel İdarelerinin Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt 2, Sayı:1.

DEMİR, T. (2001), **Küreselleşen ve Yoğunlaşan Rekabet Ortamında Kamu ve Özel Sektör Örgütlerinde Stratejik Yönetimin Yeri**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

- Devlet Planlama Teşkilatı (2006), **Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu**, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2000), Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Özel İhtisas Komisyonu Raporu, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2011), “Kamu İdareleri İçin stratejik Planlama Kılavuzu”, <http://www.sp.gov.tr>, (Erişim: 07.02.2011).
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), (2001), “**8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Bilişim Teknolojileri ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu**”, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Yayını.
- DİNÇER, Ömer (1997), **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, Beta Basım Yayım, İstanbul.
- DİNÇER, Ömer (1994), **Stratejik Yönetim**, İz yayıncılık, İstanbul.
- DİNLER, Zeynel (1994), **Bölgesel İktisat**, Ekin Kitapevi Yayınları, Bursa.
- DURA, Yahya Can (2007), **Türk İdare Dergisi**, İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Sayı:455, Ankara.
- DURAN, Lütfi (1982), **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul.
- EREN, Erol (1990), **İşletmelerde Stratejik Planlama ve Yönetim**, İstanbul.
- ERKUL, Hüseyin (2008), İnönü üniversitesi İİBF Stratejik Planı.
- ERTABAK, Ülkü (1998), “İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılanması”, **Türkiye’de Yönetim Geleneği**, Davut Dursun ve Hamza Al (Ed), 1. Baskı, İlke Yayıncılık, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (1998), **Kamu Yönetimi**, İstanbul.
- GERAY, Cevat (2001), “Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından Küreselleşme, Özelleştirme, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, cilt:10, Sayı:4.
- GOLDSMITH, M. (1995), “Autonomy and City Limits”, **Theories of Urban Politics**, D. Judge, G. Stoker and H. Wolman (Ed), London.
- GÖNÜL, Mustafa ( 1990), “Seçimlik Valilik Üzerine Düşünceler”, **Türk İdare Dergisi**, Cilt: 25, Sayı:3.
- GÖRMEZ, Kemal (1997), **Yerel Demokrasi ve Türkiye- Yerel Yönetim ve Belediyeler-**, Vadi Yayınları, Ankara.
- GÖYMEN, Korel (1997), **Türkiye’de Kent Yönetimi**, Boyut Kitapları Yayın Grubu, İstanbul.

- GÖZLER, Kemal (2005), **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi Yayınları, Ankara.
- GÜÇLÜ, Nezahat (2003), **Stratejik Yönetim**, Gazi Üniversitesi Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi, Sayı: 2, Cilt: 23, Ankara.
- GÜLER, Birgül Ayman (2003), “Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, 36/4, TODAİE.
- GÜLER, Birgül Ayman (1998), **Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, TODAİE Yayınları, No: 280, Ankara.
- GÜLER, Birgül Ayman (2003), “İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon (Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiyeden Perspektifler”, (Özel Sayı), **Tartışma Metinleri**, AÜSBF, No: 59.
- GÜLER, Birgül Ayman (1996), **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları**, TODAİE Yayınları, No: 266, Ankara.
- GÜLER, Birgül Ayman (1997), “Küreselleşme ve Yerelleşme- Yerel Altyapı Sektörü”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:6, Sayı: 3.
- GÜLER, Birgül Ayman (2004), “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, madde 5-e: Subsidiarite İlkesi”, **Mülkiyeliler Birliği**, Sayı:243.
- GÜLER, Birgül, Onur Karhanogulları, Koray Karasu, Ahmet A. Dikmen, Özden Akın, Erel Tellal, Nuray E. Keskin, Tayfun Çınar, Selin Esen, M. Necati Kutlu (2004), **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Ankara Üniversitesi Siyasi Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma Merkezi Yayını, No: 1, Ankara.
- GÜLER, Birgül Ayman (2005), “Sunuş”, **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?**, Menaf Turan (Der.), Paragraf Yayınevi, Ankara.
- GÜMÜŞ, Mustafa (1999), **Yönetimde Başarı için Altın Kurallar**, Alfa Basım Yayım, İstanbul.
- GÜNAL, Bünyamin (1989), **Açıklamalı İl Özel İdaresi Kanunu**, Canel Ajans Yayınları, İstanbul.
- GÜNDAY, Metin (2003), **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara
- GÜNDAY, Metin (2005), “Kamu Yönetimi Reformu'nun İdari Yapılanmaya İlişkin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu**, 137. yıl, Ankara.
- GÜNDOĞAN, Mustafa (1998), **İl Özel İdareleri** (Yüksek Lisans Tezi), Kırıkkale.
- GÜRER, Harun (2003), “Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanması” **Sayıştay Dergisi**, sayı: 63.
- İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, (1998), **Cumhuriyet'in 75. Yılında Mahalli İdarelerimiz**,

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, (1999), **Dünyada Mahalli İdareler**, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara.

Kamu Yönetimi Araştırması Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu (1992), TODAİE Yayınları, No: 24, Ankara.

KARAKILÇIK, Yusuf (2006), “Yerel Yönetişim ve Bölge Kalkınma Ajansları: Sivil Toplum Kuruluşlarının Artan İşlevleri Açısından Bir İrdeleme”, **III. Uluslar arası STK’lar Kongresi: STK-Özel Sektör- Devlet Etkileşimi- Bildiriler Kitabı**, Çanakkale: 18 Mart Üniversitesi Biga İİBF Yayını.

KARAKILÇIK, Yusuf, Ayşe Özcan (2005), Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Türk Yerel Yönetim Dizgesinde Uygulanabilirliğinin İrdelenmesi, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 14, Sayı: 4.

KAVRUK, Hikmet (2002), **Anakent’e Bakış Türkiye’de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi**, Hizmet-İş Sendikası Yayınları, Ankara.

KAYA, Erol (2003), **Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma**, Kent, Yönetimi Dizisi-2, İlke Yayınevi.

Kaya Projesi (1991), Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu, TODAİE, Ankara..

KAYASÜ, Serap ve Suna Senam Yaşar (2004), “Bölgesel Kalkınma Ajansları: Türkiye Üzerine Öneriler”, **Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu**, Cilt:1, DPT Yayınları, Ankara.

KAYHAN, Mehmet (2005), “Yeni İl Özel İdaresi Kanunu’nun Getirdikleri” **Beklenen Mahalli İdareler**, Yıl:14, Sayı:129.

KAZANCI, Metin (1983), “Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not”, **Amme İdaresi**, Cilt: 16, Sayı: 4, Ankara.

KELEŞ, Ruşen (1992), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Birinci Baskı, Cem Yayınevi, Ankara.

KELEŞ, Ruşen ve Fehmi YAVUZ (1983), **Yerel Yönetimler**, Turhan Kitabevi, Ankara.

KIRISIK, Fatih; SEZER, Özcan (2006), “Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, cilt:15, sayı:2.

KONUKMAN, Aziz (2005), “Bölgesel Planlama Devre Dışı”, **Türk İş Dergisi**, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu Yayını, Temmuz- Ağustos Sayısı, Ankara.

KÖSE, Ö. (2004), “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 52.

KURT, H. Ve Uzun, T. (2002), **AB Giriş Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler ve**



**Sorunları İçinde Türkiye’de Yerel Yönetimler;** Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür, Alfa Yayınları, İstanbul.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (1973), **Mahalli İdareler Dergisi 50. Yılında Mahalli İdarelerimiz**, İçişleri Bakanlığı, Ankara.

Malatya İl Özel İdaresi (2011), 2010 Yılı Faaliyet Raporu, Malatya.

MENĞİ, Ayşegül, Nesrin Algan (2003), **Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme AB ve Türkiye Örneği**, Siyasal Kitabevi, Ankara.

NADAROĞLU, Halil (1986), **Mahalli İdareler**, İstanbul.

NARİNOĞLU, A. (2006), **Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Uygulama**, Mart Matbaacılık, İstanbul.

NASOLA, D.(1983), **Local Government in Denmark**, Copenhagen.

NUMANOĞLU, Nurşen (2003), “Avrupa Birliği’nin Bölgesel Yönetişime İlişkin Türkiye’den Beklentileri ve Ulusal Program”, Avrupa Birliği ve Türkiye’de Bölgesel Yönetişim, **Pendik Belediyesi Kültür Yayınları-20**.

ODYAKMAZ, Zehra, Kaymak, Ümit, Ercan, İsmail (2006), **Anayasa Hukuku-İdare Hukuku**, İkinci Sayfa Yayınları, Ankara.

OĞUZ, Mevlüt (1985), **Malatya Tarihi**, İstanbul (yayınevi belirtilmemiş).

ONAR, S: Sami (1966), **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, 3. Baskı, İstanbul.

ORTAYLI, İlber (1979), **Türkiye İdare Tarihi**, Ankara.

ORTAYLI, İlber (1985), **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, Hil Yayınları, İstanbul.

ORTAYLI, İlber (1974), **Tanzimat’tan Sonra Mahalli İdareler**, Ankara.

ÖKMEN, Mustafa (1999), “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarısı Üzerine Bazı Düşünceler”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 422.

ÖKMEN, Mustafa (2005), “Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler”, Ed. Hüseyin Özgür-Muhammet Kösecik, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Nobel Yayınları, Ankara.

ÖKMEN Mustafa ve Baştan Serhat (2004), “Küreselleşme –Yerelleşme Dinamikleri ve Bir Yönetim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler”, **Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı**, Biga –Çanakkale.

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (2003), “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür (der.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

- ÖNER, Şerif (2005), “Katılımcı Demokrasi açısından Belediye Kanunu”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -1: Reform İçinde** (Der.: H. Özgür, M. Kösecik), Nobel Yayınları.
- ÖNEN, S. Mustafa (2004), “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanmasında Denetim Çıkmazı”, **Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, Çanakkale.
- ÖRNEK, Acar (1988), **Kamu Yönetimi**, Pano- Bassan A:Ş., Ankara.
- ÖZDEMİR B. (1999), **Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlamanın Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara (www.tkgm.gov.tr, 04.06.2011).
- ÖZTEKİN, Ali (2002), “**Katılımcı Kamu Yönetimi**”, İ.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No:26, İstanbul.
- ÖZVEREN, Mina (1997), **Toplam Kalite Yönetimi**, Alfa Basım Yayım, İstanbul.
- PARLAK, Bekir (2005), “Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1** (Ed. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- PREUDHOME, J.P. (1985), **Le Principaux Aspects de la Reforme des Finances des Collectives Locales en France**, Paris.
- SALYAM, Cemalettin (1991), **İl Özel İdareleri**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- SENCER, Muzaffer ( 1984), “Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler”, **Amme İdaresi**, Cilt: 17, Sayı: 3.
- SENCER, Muzaffer ( 1984), “Tanzimat’a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi”, **Amme İdaresi**, Cilt: 17, Sayı: 2.
- SEZER, Özcan (2007), “Hizmette Halka Yakınlık İlkesi ve Yerelleşmeye Etkisinin Türkiye’de Yerel Yönetim Reformları Açısından Değerlendirilmesi”, **Yerel Siyaset**, Yıl: 2, Sayı:13.
- SOBACI, m. Zahit (2005), “Yeniden Yapılanma Sürecinde İl Özel İdarelerinin Dünü, Bugünü ve Geleceği Üzerine Değerlendirmeler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, TODAİE Yayını, Cilt: 14, Sayı: 4, Ankara
- SONGUR, H. Mehmet (1995), **Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü**, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın No: 6, Ankara.
- SOYSAL, Mümtaz (1992), **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Gerçek, İstanbul.
- ŞAHİN, Mustafa (2000), **Avrupa Birliğinin Self-Determinasyon Politikası**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

ŞENGÜL, H. Tarık (2003), “Yerel Devlet Sorunu ve Yerel Devletin Dönüşümünde Yeni Eğilimler”, **Praksis**, Sayı:9, Kış-Bahar.

ŞENGÜL, H. Tarık (2001), **Kentsel Çelişki ve Siyaset**, WALD, İstanbul.

TAMER, Mustafa (1993), **İl Özel İdaresi (Yerel Yönetim Sistemi İçindeki Yeri ve Geleceği)**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Erzurum.

TEKELİ, İlhan (1983), “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, **Amme İdaresi**, Cilt: 16, Sayı: 2.

TEKELİ, İlhan (1992), **Belediyecilik Yazıları (1976- 1991)**, IULA Yayını, Ankara.

TOBB, (1996), **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılanması; Yerel Yönetim Reformu**, TOBB Yayını, Ankara.

TOPRAK, Zerrin (2001), **Yerel Yönetimler**, İzmir.

TORLAK, S. Evinç; Yasin SEZER (2005), “Büyükşehir Belediye Reformu Üzerine Bir Değerlendirme”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar- 1: Reform İçinde** (Der.: H. Özgür, M. Kösecik), Nobel Yayınları.

TORTOP, Nuri (2005), “Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler ve Saydamlık”, **Türk İdare Dergisi**, TODAİE, Ankara.

TORTOP, Nuri ( 1988), **Mahalli İdareler**, Ankara..

TORTOP, Nuri, Eyüp G. İSPIR, Burhan AYKAÇ, Hüseyin YAYMAN, Akif ÖZER (2007), **Yönetim Bilimi**, 7. Baskı, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

TORTOP, Nuri (1968), **Amme İdaresi**. 1. Baskı. Ankara: Şenyuva Matbaası.

TÜRK, Ercan (2002), **Türk Eğitim Sistemi ve Yönetimi**, Nobel Yayınları, Ankara.

TÜRKCAN, Ergun (Ed.) (1978), **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi**, Türk İdareciler Demeği, Bilimsel Araştırmalar Dizisi-2, Ankara.

Türkiye Büyük Millet Meclisi (2011), “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası”, <http://www.sp.gov.tr>, (Erişim: 07.02.2011).

Türkiye Büyük Millet Meclisi (2011), “5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Yasa” [http://www.sayistay.gov.tr/dergi/Default\\_4\\_Yazdir.asp?id=496](http://www.sayistay.gov.tr/dergi/Default_4_Yazdir.asp?id=496),(Erişim: 15.12.2010).

Türkiye Büyük Millet Meclisi (2011), “5393 sayılı Belediye Yasası”, <http://www.basbakanlik.gov.tr>, (Erişim: 12.03.2011).

Türkiye Büyük Millet Meclisi (2011), “5302 Sayılı İl Özel Yönetimi Yasası”, <http://www.sayistay.gov.tr/dergi>, (Erişim: 10.12.2010).

- UÇAR, Ahmet (2004), “Belediye Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ile Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, **Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 2, Sayı:1, Celal Bayar Üniversitesi SBE, Manisa.
- UÇKAN, Ö. (2003), **E-Devlet, E-Demokrasi ve Türkiye. Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması İçin Strateji ve Politikalar I**, Literatür Yayınları, İstanbul.
- ULUSOY, Ali (2005), “Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu**, 137. yıl, Ankara,
- ULUG, Feyzi (2004), “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma”, **Amme İdaresi Dergisi**, cilt:37, sayı:2.
- Uludağ Üniversitesi (2002), **Üniversite’de Stratejik Planlama Rehberi**, Bursa.
- ÜLGEN, Hayri; Mirze, Kadri (2004), **İşletmelerde Stratejik Yönetim**, Literatür Yayınları No: 113, İstanbul.
- ÜLKÜMEN, İsmail Hakkı (1960), **Mahalli İdareler Maliyesi Dersleri**, Ankara Üniversitesi, Siyasi Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.
- ÜNLÜ, H. (1994), **Yerel Yönetimler Arası İşbirliği, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı** El Kitapları Dizisi, TOKİ ve IULA-EMME, 2. Baskı, İstanbul.
- WOLMAN, H. Ve M. GOLDSMİTH (1992), **Urban Politics and Policy**, Blackwell, London.
- YALÇINDAĞ, Selçuk (1993), “Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu”, **Amme İdaresi Dergisi**, No:26.
- YALÇINDAĞ, Selçuk (1992), **F. Almanya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler**, TODAİE, Ankara.
- YAVUZ, Fehmi (1972), **Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi**, Ankara.
- YAYMAN, Hüseyin (2008), **Türkiye’nin İdari Reform Tarihi**, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Yerel Yönetimler Portalı (2011), “İl Özel Yönetimleri”, <http://www.sp.gov.tr>, (Erişim: 07.02.2011).
- YILDIRIM, Selahattin (1993), **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, IULA-EMME- Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Ortak Yayını, İstanbul.
- YILDIRIM, Uğur Öner, Şerif Ayriçay, Yücel Taş, i.Ethem (2006), “İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Yasa Tasarısı Taslağı: Mali Özerklik mi? Merkez kaynaklı Gelirlerin Revizyonu mu?”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:15, Sayı: 3.
- YILMAZ, Kutluhan (2003), “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması”,

**Sayıştay Dergisi**, Sayı:50-51.

YILMAZ, Gülsen (2005), “Türkiye’de Hizmette Yerellik İlkesine Duyarlılık”, **Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi**, Ankara.

YILMAZ, Hakan (2004), “Yerel Yönetimlerde Planlama, Bütçe, Borçlanma ve Denetim Süreçlerinin Yeni Yasalar Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 55.

YÜKSEL, Fatih (2005), “Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar 1**, (Editörler: Hüseyin Özgür-Muhammet Kösecik), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.