

**5302 SAYILI İL ÖZEL YÖNETİMİ YASASININ TÜRK  
KAMU YÖNETİM SİSTEMİNE OLUMLU VE OLUMSUZ  
ETKİLERİNİN İNCELENMESİ**

Erdinç YILMAZ

İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Eğitim-Öğretim  
Yönetmeliğinin Kamu Yönetimi Anabilim Dalı İçin Öngördüğü  
Yüksek Lisans Tezi Olarak Hazırlanmıştır

**MALATYA  
Mayıs 2008**

**5302 SAYILI İL ÖZEL YÖNETİMİ YASASININ TÜRK  
KAMU YÖNETİM SİSTEMİNE OLUMLU VE OLUMSUZ  
ETKİLERİNİN İNCELENMESİ**

Erdiç YILMAZ

Danışman: Doç. Dr. Yusuf KARAKILÇIK

İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Eğitim-Öğretim  
Yönetmeliğinin Kamu Yönetimi Anabilim Dalı İçin Öngördüğü  
Yüksek Lisans Tezi Olarak Hazırlanmıştır

**MALATYA  
Mayıs 2008**

**“İdareciler,**

**Bana İçten Sevgilerini Haykıranlar; Yarım Asırdan Beri Büyük Türk Ulusunun Tam Anlamıyla Millet Olmasına Çalışan, Onunla En Modern Bir Türk Devleti Kurmak İçin İnsanlık Fedakarlıklarının Hiçbirini Esirgemeyen Kültür, İdare, İntizam ve Devlet Anlamlarını En Son İlmî Telakkilere Göre Tebellür Ettirmeye Çalışmış ve Çalışan Yüksek Değerde Arkadaşlarımdır.”**

**Mustafa Kemal ATATÜRK**

**İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE**

Erdoğan YILMAZ'a ait "5302 Sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın Türk Kamu Yönetim Sistemine Olumlu ve Olumsuz Etkilerinin İncelenmesi" başlıklı bu bilimsel çalışma jüri üyeleri olarak tarafımızdan Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

**İMZA**

**BAŞKAN**.....

**ÜYE** .....

**ÜYE** .....

---

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

...../.....2008

Prof. Dr. S. Kemal KARTAL  
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

## ÖNSÖZ

Türkiye’de il özel yönetimleri tarihsel süreç içerisinde yerel halkın gereksinimlerine cevap verebilmek için sürekli değişim ve gelişim içerisinde olmuştur. İl özel yönetimlerinin yerel ihtiyaçları karşılama, etkinlik, verimlilik, işlerin hızlı ve olması gereken nitelikte yerine getirilmesini sağlayacak bir yapıda olması her zaman hedeflenen bir amaç olmuştur. İl özel yönetimleri; katılım, etkinlik, verimlilik ve merkezi idarenin vesayet denetimi altında görevlerini yapan yerel yönetim birimleridir. Bu çalışmada, bu görevleri en iyi ve etkili şekilde yerine getirecek il özel yönetimi nasıl olmalıdır? sorusuna cevap aranmaktadır.

Araştırmada, geniş bir kaynak taraması ve disiplinli bir çalışma yapılarak, Türk Kamu Yönetimi Sistemi içerisinde önemli bir yere sahip olan İl Özel Yönetimi biriminin tarihsel gelişimi ve bugünkü durumu ortaya konulmaya çalışılmış, daha iyi işleyecek bir il özel yönetimi için öneriler irdelenmiştir.

Araştırma süresince beni katkılarıyla yönlendiren Hocam Prof. Dr. S. Kemal KARTAL’a, yakın ilgi ve desteğini benden hiç esirgemeyen ve katkılarıyla araştırmamı olgunlaştıran Tez Danışman Hocam Doç. Dr. Yusuf KARAKILÇIK’a ve emeği geçen herkese teşekkür ederim.

Gösterdiğim tüm çabalara karşın araştırmada hata ve eksiklikler olabilir ve bunlar da araştırmacıya aittir.

Erdinç YILMAZ

.....2008

## ONUR SÖZÜ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum ‘‘5302 SAYILI İL ÖZEL YÖNETİMİ YASASI’NIN TÜRK KAMU YÖNETİM SİSTEMİNE OLUMLU VE OLUMSUZ ETKİLERİNİN İNCELENMESİ’’ başlıklı bu çalışmanın bilimsel, ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın tarafımdan hazırlandığını ve yararlanılan yapıtların metin içi ve kaynakçada yöntemine uygun olarak gösterilenlerden oluştuğunu belirtip, onaylarım.

...../.....2008

Erdiñç YILMAZ

## 5302 SAYILI İL ÖZEL YÖNETİMİ YASASI'NIN TÜRK KAMU YÖNETİM SİSTEMİNE OLUMLU VE OLUMSUZ ETKİLERİNİN İNCELENMESİ

**Yüksek Lisans Tezi:** Yazan: Erdiñ YILMAZ Danışman : Doç. Dr. Yusuf KARAKILÇIK

İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü  
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı  
Mayıs 2008

### ÖZET VE ANAHTAR SÖZCÜKLER

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın uygulanmasının Türk Kamu Yönetim Sistemi içinde çok çeşitli sonuçlar meydana getirebilecek nitelikte olması nedeniyle Türk Kamu Yönetimi açısından çok önemli bir yere sahiptir. Bu çalışmayla, 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası ile yeniden düzenlenen il özel yönetimlerinin bugünkü durumu ve Türk Kamu Yönetimi Sistemine olası etkileri ortaya konulmaya çalışılmıştır.

İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan il özel yönetimleri, yönetim sistemimizde yer aldıkları tarihten itibaren, zaman içinde karşılaşılan sorunların, yapılan değişikliklerin değerlendirildiği ve 21. yüzyıl Türkiye'sinin koşullarına uygun, etkin ve verimli bir il özel yönetiminin nasıl olması gerektiği hususunda öneriler getirilen bir çalışma olmuştur. Ayrıca, Bölgesel Kalkınma Ajansları ile 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası arasındaki ilişki ile Bölgesel Kalkınma Ajanslarının genel özellikleri de anlatılmaya çalışılmıştır.

Bu çalışma esnasında; il özel yönetimleri ile ilgili yasalar, tüzükler, yönetmelikler, kitaplar, raporlar, yazı ve makaleler incelenmiş ve internetten etkin bir şekilde yararlanılarak tamamlanmıştır.

**Anahtar Sözcükler :** İl Özel Yönetimi, İl Genel Meclisi, İl Encümeni ve Yerel Yönetim.

**5302 SAYILI İL ÖZEL YÖNETİMİ YASASI'NIN TÜRK KAMU YÖNETİM  
SİSTEMİNE OLUMLU VE OLUMSUZ ETKİLERİNİN İNCELENMESİ**

Erdoğan YILMAZ

**İÇİNDEKİLER**

	<u>Sayfa No</u>
ONAY SAYFASI.....	3
ÖNSÖZ.....	4
ONUR SÖZÜ.....	5
ÖZET VE ANAHTAR SÖZCÜKLER.....	6
İÇİNDEKİLER.....	7
KISALTMALAR DİZELGESİ.....	13

**BİRİNCİ KESİM**

**ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR**

<b>1. ARAŞTIRMANIN KONUSU, DENENCESİ AMACI VE YÖNTEMİ.....</b>	<b>14</b>
1.1. Araştırmanın Konusu ve Önemi.....	14
1.2. Araştırmanın Denenceleri (Hipotezleri) ve Amacı.....	15
1.3. Araştırmanın Yöntemi.....	16
1.4. Bilgi Derleme ve İşletme Araçları.....	16
1.5. İşlevsel Kavram Tanımları.....	16
1.6. Araştırmanın Sunuş Sırası.....	17



## İKİNCİ KESİM

### TÜRKİYE’DE İL ÖZEL YÖNETİMİNİN TARİHİ GELİŞİMİ VE 5302 SAYILI İL ÖZEL YÖNETİMİ YASASININ GETİRDİĞİ DÜZENLEMELER

<b>2. TÜRKİYE’DE İL ÖZEL YÖNETİMİ: 04 MART 2005 ÖNCESİ DURUM.....</b>	<b>19</b>
<b>2.1. 23 Nisan 1920 Öncesindeki Durum.....</b>	<b>19</b>
2.1.1. İl Özel Yönetimi’nin Yapılanması.....	21
2.1.2. İl Özel Yönetimi’nin Hukuki Niteliği.....	23
2.1.3. 1864 Tarihli Vilayet Nizamnamesi.....	27
2.1.4. 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi.....	29
<b>2.2. 1876 Anayasası’nda İl Özel Yönetimi.....</b>	<b>30</b>
2.2.1. Anayasal Düzenleme.....	30
2.2.2. 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı.....	31
<b>3. 23 NİSAN 1920 - 04 MART 2005 ARASINDAKİ DURUM.....</b>	<b>33</b>
<b>3.1. 1921 Anayasası’nda İl Özel Yönetimi.....</b>	<b>33</b>
<b>3.2. Cumhuriyet Sonrasında İl Özel Yönetimi.....</b>	<b>34</b>
3.2.1. 1924 Anayasası Dönemi.....	34
3.2.2. 1961 Anayasası Dönemi.....	37
3.2.3. 1982 Anayasası Dönemi.....	40
<b>4. 5302 SAYILI YASAYA GÖRE İL ÖZEL YÖNETİMİ’NİN ORGANLARI.....</b>	<b>46</b>
<b>4.1. Vali.....</b>	<b>46</b>
4.1.1. İl Özel Yönetimi’nin Başı Olarak Vali.....	46
4.1.2. Vali’nin Görev ve Yetkileri.....	49
4.1.2.1. Vali’nin Yürütmeye İlişkin Görev ve Yetkileri.....	49
4.1.2.2. Vali’nin İl Genel Meclisi İle İlgili Görev ve Yetkileri.....	51
4.1.2.3. Vali’nin İl Encümeni İle İlgili Görev ve Yetkileri.....	51
4.1.2.4. Vali’nin Bütçe ve Mali Yönetim İle İlgili Görev ve Yetkileri.....	52
4.1.3. Yetki Devri.....	52
4.1.4. Vali’nin Yeni Konumunun Eleştirel Değerlendirilmesi.....	53

<b>4.2. İl Genel Meclisi.....</b>	<b>54</b>
4.2.1. İl Genel Meclisi'nin Oluşumu.....	55
4.2.2. İl Genel Meclisi Başkanlık Divanı.....	55
4.2.3. İl Genel Meclisi Üyeliği.....	57
4.2.4. İl Genel Meclisi Üyeliğinin Sona Ermesi.....	58
4.2.5. İl Genel Meclisi'nin Görev ve Yetkileri.....	58
4.2.5.1. İl Genel Meclisi'nin Toplantı ve Çalışma Usulü.....	61
4.2.5.2. Meclis Toplantısı.....	61
4.2.5.3. Meclis Gündemi.....	62
4.2.5.4. Karar Alma Süreci.....	63
4.2.5.5. İhtisas ve Denetim Komisyonları.....	66
4.2.5.6. Meclis'in Bilgi Edinme Yolları.....	68
4.2.6. İl Genel Meclisi'nin Feshi.....	69
4.2.7. İl Genel Meclisi'nin Yeni Durumunun Eleştirel Değerlendirilmesi.....	71
<b>4.3. İl Encümeni.....</b>	<b>73</b>
4.3.1. İl Encümeninin Oluşumu.....	73
4.3.2. İl Encümeninin Görev ve Yetkileri.....	75
4.3.3. İl Encümeninin Toplantı ve Çalışma Usulü.....	76
4.3.3.1. Encümen Toplantıları ve Gündem.....	76
4.3.3.2. Karar Alma Süreci.....	77
4.3.4. İl Encümeni'nin Yeni Durumunun Eleştirel Değerlendirilmesi.....	78

### ÜÇÜNCÜ KESİM

5302 SAYILI YASAYA GÖRE YENİ İL ÖZEL YÖNETİMİ'NİN TÜRK KAMU YÖNETİM SİSTEMİ İÇİNDEKİ YERİ, ETKİLERİ VE BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI İLE İLİŞKİSİ

<b>5. YENİ İL ÖZEL YÖNETİMİ'NİN ÖRGÜTSEL YAPISI, İŞLEVLERİ VE TÜRK KAMU YÖNETİM SİSTEMİ İÇİNDEKİ YERİ.....</b>	<b>80</b>
<b>5.1. İl Özel Yönetiminin Örgütsel Yapısı ve İşleyişi.....</b>	<b>80</b>

5.1.1. İl Özel Yönetiminin Genel Olarak Örgütlenme Biçimi.....	80
5.1.2. Genel Sekreter.....	81
<b>5.2. İl Özel Yönetimi Personeli.....</b>	<b>82</b>
5.2.1. İl Özel Yönetimlerinde Sözleşmeli Personel Uygulaması.....	83
5.2.2. İl Özel Yönetimlerinde Kamu Personeli İstihdamı.....	84
5.2.3. İl Özel Yönetimlerinde Gönüllü İşgören Çalıştırma ve Hizmet İhalesi.....	85
<b>5.3. İl Özel Yönetimi'nin Görevleri.....</b>	<b>86</b>
5.3.1. Genel Olarak İl Özel Yönetiminin Görevleri.....	89
5.3.2. İl Özel Yönetimi'nin İl Sınırları İçindeki Görevleri.....	92
5.3.3. İl Özel Yönetimi'nin Belediye Sınırları Dışındaki Görevleri.....	93
5.3.4. Merkezi İdare Görev ve Hizmetlerinin Yatırımlarına Katılma Görevi.....	93
5.3.5. İl Özel Yönetimlerinin Acil Durum Planlaması Görevi.....	94
<b>5.4. İl Özel Yönetimi'nin Yetkileri.....</b>	<b>94</b>
<b>5.5. İl Özel Yönetimi'nin Denetimi.....</b>	<b>97</b>
5.5.1. Genel Olarak İl Özel Yönetimlerinde Denetim.....	97
5.5.2. İdari Vesayet Denetimi ve İl Özel Yönetimleri.....	98
5.5.2.1. Kararlar Üzerinde İdari Vesayet.....	100
5.5.2.2. İl Genel Meclisi Kararları Üzerindeki İdari Vesayet.....	100
5.5.2.3. İl Encümeni Kararları Üzerindeki İdari Vesayet.....	101
5.5.2.4. Eylem ve İşlemler Üzerinde İdari Vesayet.....	102
5.5.2.5. Organlar Üzerinde İdari Vesayet.....	102
5.5.3. İç ve Dış Denetim.....	103
5.5.4. Vali'nin Denetimi.....	105
<b>5. 6. İl Özel Yönetimi'nin Mali Yapısı.....</b>	<b>106</b>
5.6.1. İl Özel Yönetimi'nin Bütçesi.....	106
5.6.1.1. Bütçenin Hazırlanması.....	108
5.6.1.2. Bütçenin Görüşülmesi ve Kabulü.....	110
5.6.1.3. Kesin Hesap.....	112
<b>5. 7. İl Özel Yönetimi'nin Gelirleri.....</b>	<b>113</b>
5.7.1. 5302 Sayılı İl Özel Yönetimi Yasasında Yer Alan Gelirler.....	114
5.7.1.1. Genel Bütçeden Ayrılan Paylar.....	114

5.7.1.2. Emlak Vergisinden Ayrılan Paylar.....	115
5.7.1.3. 3213 sayılı Maden Yasası Uyarınca Ayrılan Devlet Katkı Payı....	116
5.7.2. Diğer Gelirler.....	117
5.7.2.1. Yardımlar.....	117
5.7.2.2. İhale Teminatları.....	118
5.7.2.3. Borçlanma.....	118
<b>5. 8. İl Özel Yönetimi'nin Giderleri.....</b>	<b>120</b>
5.8.1. 5302 Sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nda Yer Alan Giderler.....	120
5.8.2. İl Özel Yönetimi Bütçesinden Çeşitli Yasalara Göre Ödenen Paylar.....	121
5.8.2. 1. Muhtaç Asker Ailelerine Yardım.....	122
5.8.2. 2. İller Bankası Sermaye Payı.....	122
5.8. 2. 3. Emekli Sandığı Gelirlerine Aktarılan Karşılık ve Ödemeler.....	122
5.8. 2. 4. İlköğretime Ayrılan Ödenekler.....	122
5.8. 2. 5. Sivil Savunmaya Ayrılan Ödenekler.....	123
<b>6. YENİ İL ÖZEL YÖNETİMİ UYGULAMASININ TÜRK KAMU YÖNETİMİNE</b>	
<b>ETKİLERİ VE BÖLGE KALKINMA AJANSLARI İLE İLİŞKİSİ.....</b>	<b>124</b>
6.1. Yeni İl Özel Yönetimi Uygulamasının Türk Kamu Yönetimine Etkileri.....	124
6.1.1. Olumlu Etkileri.....	124
6.1.2. Olumsuz Etkileri.....	124
6.2. Yeni İl Özel Yönetimi Uygulamasının Bölge Kalkınma Ajansları ile İlişkisi.....	126
6.2.1. Bölge Kalkınma Ajansı Kavramının Tanımı, Tarihsel Gelişimi ve Kurumsal Temelleri.....	126
6.2.2. Bölge Kalkınma Ajanslarının Türk Kamu Yönetimine Girmesi.....	128
6.2.3. Bölge Kalkınma Ajansları Uygulamasının Olası Sonuçları.....	129
<b>7. 21. YÜZYIL TÜRKİYE'Sİ İÇİN YENİ BİR İL ÖZEL YÖNETİM</b>	
<b>DÜZENİ ÖNERİSİ.....</b>	<b>132</b>
7.1. Yeni İl Özel Yönetimi İçin Önerilen Örgüt Yapısı.....	132
7.2. Önerilen İl Özel Yönetiminin Hizmet Birimleri.....	133
7.2.1. Ana Hizmet Birimleri.....	135

7.2.2. Danışma ve Denetim Birimleri.....	136
7.2.3. Yardımcı Birimler.....	137
7.2.4. Bağlı Birimler.....	137
7.3. İl Genel Meclisi Toplantı ve Gündemi.....	138
7.4. İl Genel Meclis Kararı.....	138
7.5. İl Encümeni.....	138
7.6. İhtisas ve Denetim Komisyonları.....	138
7.7. Önerinin Sonucu.....	139

DÖRDÜNCÜ KESİM  
GENEL DEĞERLENDİRME

<b>8. BULGULAR, ÖNERİLER VE GENEL SONUÇ.....</b>	<b>140</b>
8. 1. Bulgular ve Öneriler.....	140
8. 2. Genel Sonuç.....	148
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>152</b>

## KISALTMALAR DİZELGESİ

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>BKA</b>	: Bölgesel Kalkınma Ajansları
<b>DPT</b>	: Devlet Planlama Teşkilatı
<b>DSİ</b>	: Devlet Su İşleri
<b>EURADA</b>	: Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği
<b>GAP</b>	: Güneydoğu Anadolu Projesi
<b>İGMÇY</b>	: İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği
<b>İLMİP</b>	: İl Mahalli İdareler Planlaması
<b>KAYA</b>	: Kamu Yönetimi Araştırması
<b>KOBİ</b>	: Küçük ve Orta Boy İşletmeler
<b>MEHTAP</b>	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
<b>STK</b>	: Sivil Toplum Kuruluşları
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TODAİE</b>	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
<b>TVA</b>	: Tennessee Valley Authority

# 5302 SAYILI İL ÖZEL YÖNETİMİ YASASI'NIN TÜRK KAMU YÖNETİM SİSTEMİNE OLUMLU VE OLUMSUZ ETKİLERİNİN İNCELENMESİ

Erdoğan YILMAZ

## BİRİNCİ KESİM ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR

Birinci kesimde, araştırmanın konusu, denencesi, amacı ve yöntemi açıklanmış, çalışma hakkında açıklayıcı bilgiler sunulmuştur.

### 1. ARAŞTIRMANIN KONUSU, DENENCESİ AMACI VE YÖNTEMİ

Bu bölümde; çalışmanın konusu ve önemi, denencesi ve amacı, yöntemi, bilgi derleme ve işleme araçları, kavram tanımları ile araştırmanın sunuş sırası alt başlıklar halinde ele alınmıştır.

#### 1.1. Araştırmanın Konusu ve Önemi

İl özel yönetimi; ortak yerel gereksinimleri karşılayan bir yerel yönetim birimidir. Bu gereksinimleri iki bölümde ele almak mümkündür. Bu bağlamda il özel yönetimi ülkemizde;

a) Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde yapmakla görevli ve yetkili iken,

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

İl Özel Yönetiminin böylesine geniş alanda görevli ve yetkili olması nedeniyle; İl Özel Yönetimi Yasası'nın iyi bilinmesi, çağın gereklerine ve ülkemiz koşullarına uygun bir İl Özel Yönetimi örgütlenmesinin sağlanması açısından önemlidir.

## **1.2. Araştırmanın Denenceleri (Hipotezleri) ve Amacı**

Araştırmanın denenceleri şunlardır:

**D.1.** 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasasıyla İl Genel Meclisi Başkanlığının Valilerden alınması ve İl Genel Meclisi üyeleri arasından seçilmesi siyasi düşüncelerle karar alma olasılığını artırmıştır.

**D.2.** İl düzeyinde “gündemin”, yerel temsilcilerce seçilen bir “İl Genel Meclis Başkanı” tarafından belirlenmesi ve Merkezi yönetimin temsilcisi konumdaki Valinin yetkilerinin azaltılması, ildeki yatırımların dengeli ve eşgüdüm içinde gerçekleşme olasılığını düşürmüştür.

**D.3.** 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasasının öngördüğü yeni İl Özel İdaresi Genel Sekreterliğinin örgüt, insan gücü ve öteki kaynakların verimli ve etkili bir şekilde kullanılmasına olanak vermemektedir.

İl Özel Yönetimlerine ilişkin olarak bir yandan hizmetlerden yararlanacak olan halkın beklentilerine ve çağın koşullarına uyum sağlayacak, diğer yandan yönetsel etkililik ve verimlilik açılarından uygun sistemler getirecek örgütsel ve işlevsel yapıya sahip bir modelin niteliklerinin ve özelliklerinin belirlenmesi ve buna göre öneriler getirilmesi ana amaç olarak belirlenmiştir.



### **1.3. Araştırmanın Yöntemi**

Araştırma, betimsel ve tarihsel araştırma yöntemlerinden yararlanılarak gerçekleştirilmiştir.

### **1.4. Bilgi Derleme ve İşletme Araçları**

Araştırma için farklı veri toplama yöntem ve tekniklerinden yararlanılmıştır. Araştırmacı, aynı zamanda 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nı uygulamakla sorumlu bir kamu görevlisi olduğundan, çalışmada kişisel gözlem ve birikimlerini de katma olanağı bulmuştur. Ayrıca, konu hakkında bilgisi olan kişilerle görüşmelerde bulunulmuş, basılı ve elektronik ortamdaki yazılı kaynaklar taranarak bilgi toplanmış ve geniş bir mevzuat incelemesi yapılarak bu konuda hazırlanmış çalışmalardan yararlanılmıştır.

Çalışmanın yazımı sırasında bir yandan kaynak incelemesi ve görüşmelere devam edilmiş, bir yandan da inceleme ve yazım çalışmaları sürdürülmüştür. Bilgi işleme sürecinde insan gücü ve bilgisayar olanaklarından yararlanılmış, elde edilen veriler bilgisayar ortamı ve kartlara geçirilmek suretiyle işlenmiştir.

### **1.5. İşlevsel Kavram Tanımları**

**İl Özel Yönetimi:** İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir.

**İl Özel Yönetiminin Organları:** İl Genel Meclisi, İl Encümeni ve Vali'dir.

**İl Genel Meclisi:** İl genel meclisi, il özel yönetiminin karar organı olup ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelere oluşur.

**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.

**Yerel Yönetimler:** İl, belediye ya da köy halkının yerel ortak gereksinimlerini karşılamak üzere, kuruluş ilkeleri yasayla belirlenen, yasada gösterilen karar organları seçmenlerce seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.

### **1.6. Araştırmanın Sunuş Sırası**

Araştırma dört kesim ve sekiz bölümden oluşmaktadır.

Araştırmanın “ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR” başlıklı birinci kesimi bir bölümden oluşmaktadır. Araştırmanın birinci bölümü “ARAŞTIRMANIN KONUSU, ÖNEMİ, DENENCELERİ VE AMACI” başlığını taşımaktadır. Bu bölümde; araştırmanın konusu ve önemi, araştırmanın denenceleri ve amacı, araştırmanın yöntemi, bilgi toplama ve işleme araçları, işlevsel kavram tanımları ve araştırmanın sunuş sırası hakkında bilgiler verilmiştir.

Araştırmanın ikinci kesimi; “TÜRKİYE’DE İL ÖZEL YÖNETİMİNİN TARİHİ GELİŞİMİ VE 5302 SAYILI İL ÖZEL YÖNETİMİ YASASININ GETİRDİĞİ DÜZENLEMELER” başlığını taşımakta ve üç bölümden oluşmaktadır. Araştırmanın bu kesimindeki ikinci bölümü “TÜRKİYE’DE İL ÖZEL YÖNETİMİ: 04 MART 2005 ÖNCESİ DURUM” başlığını taşımaktadır. Bu bölümde; Türkiye’de İl Özel Yönetimi’nin 23 Nisan 1920 öncesindeki yapılanması, hukuki niteliği, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi, 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ve 1876 Anayasası’nda İl Özel Yönetimi hakkında bilgiler verilmiştir.

İkinci kesimin üçüncü bölümü “23 NİSAN 1920-04 MART 2005 ARASINDAKİ DURUM” başlığını taşımaktadır. Bu bölümde; 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları dönemi Türkiye’deki İl Özel Yönetimi hakkında bilgiler verilmiştir.

İkinci kesimin dördüncü bölümü “5302 SAYILI YASAYA GÖRE İL ÖZEL YÖNETİMİ’NİN ORGANLARI” başlığını taşımaktadır. Bu bölümde; İl Özel Yönetimi’nin organları olan: Vali, İl Genel Meclisi ve İl Encümeni hakkında bilgiler verilmiştir.

Araştırmanın “5302 SAYILI YASAYA GÖRE İL ÖZEL YÖNETİMİ’NİN TÜRK KAMU YÖNETİM SİSTEMİ İÇİNDEKİ YERİ, ETKİLERİ VE BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI İLE İLİŞKİSİ” başlıklı üçüncü kesimi üç bölümden oluşmaktadır. Bu kesimin beşinci bölümü “İL ÖZEL YÖNETİMİ’NİN ÖRGÜTSEL YAPISI, İŞLEVLERİ VE TÜRK KAMU YÖNETİMİ SİSTEMİ İÇİNDEKİ YERİ” başlığını taşımaktadır. Bu bölümde; İl özel yönetimi’nin örgüt yapısı, personeli, görevleri, yetkileri, denetimi, mali yapısı, gelirleri ve giderleri hakkında bilgiler verilmiştir.

Üçüncü kesimin altıncı bölümü “YENİ İL ÖZEL YÖNETİMİ UYGULAMASININ TÜRK KAMU YÖNETİM SİSTEMİNE ETKİLERİ VE BÖLGE KALKINMA AJANSLARI İLE İLİŞKİSİ” başlığını taşımaktadır. Bu bölümde; Yeni İl Özel Yönetimi uygulamasının olumlu ve olumsuz etkileri ve Bölgesel Kalkınma Ajanslarının ülkemizde kurulmasının nasıl gündeme geldiği, bölge kalkınma ajanslarının genel özellikleri, amaçları ve olası sonuçları hakkında bilgiler verilmiştir.

Üçüncü kesimin yedinci bölümü “21. YÜZYIL TÜRKİYE’Sİ İÇİN YENİ BİR İL ÖZEL YÖNETİM DÜZENİ ÖNERİSİ” başlığını taşımaktadır. Bu bölümde; 21.Yüzyıl Türkiye’si İçin Yeni Bir İl Özel Yönetim Düzeni nasıl olmalı, hangi özellikleri taşımalı ki Türkiye için daha verimli ve etkili olacak bir yapılanmanın oluşturulması için bilgiler verilmiştir.

Araştırmanın “GENEL DEĞERLENDİRME” başlıklı dördüncü kesimi bir bölümden oluşmaktadır. Bu kesimin sekizinci bölümü “GENEL DEĞERLENDİRME” başlığını taşımaktadır. Bu bölüm, elde edilen bulgular ve bulgular için getirilen öneriler ile genel sonucun yazılmasından oluşmuştur.

Çalışmanın tüm bölümlerinde eski ve yeni yasal düzenlemeler karşılaştırmalı olarak ele alınmaya gayret gösterilmiş ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası’nın getirdiği düzenlemeler olumlu ve olumsuz yönleriyle değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Araştırmanın en sonunda “KAYNAKÇA” yer almıştır.

## İKİNCİ KESİM

### TÜRKİYE’DE İL ÖZEL YÖNETİMİNİN TARİHİ GELİŞİMİ VE 5302 SAYILI İL ÖZEL YÖNETİMİ YASASININ GETİRDİĞİ DÜZENLEMELER

İkinci kesimde, Türkiye’de İl Özel Yönetiminin nasıl bir tarihsel süreçten geçtiği ve bu süreçte ne gibi çalışmalar gerçekleştirildiği, hangi dönemler de il özel yönetimlerinde ne gibi değişiklikler yapıldığı incelenmiştir.

#### **2. TÜRKİYE’DE İL ÖZEL YÖNETİMİ: 04 MART 2005 ÖNCESİ DURUM**

Bu bölüm de, 23 Nisan 1920 öncesi ile 23 Nisan 1920-04 Mart 2005 tarihleri arasındaki gelişmeler ele alınmaktadır.

##### **2.1. 23 Nisan 1920 Öncesindeki Durum**

Günümüz İl Özel İdareleri’nin geçmişi Osmanlı İmparatorluğu dönemine kadar uzanmaktadır. Tuna Vilayeti uygulaması ile varlık kazanıp, Fransız ekolünden esinlenilerek hazırlanan 1864 tarihli Teşkilatı Vilayet Nizamnamesi’nde yasal dayanağını bulan il genel meclisleri, ülkemizdeki İl Özel İdareleri’nin gelişmesine katkı sağlayarak bu yapının temelini oluşturmuştur. Osmanlı İmparatorluğunda mülki idare birimleri, tanzimat öncesi dönemde kendine özgü bir yapısı bulunan eyaletler ve sancaklardan oluşmaktaydı.

Tanzimat’tan sonraki dönemlerde, 7 Kasım 1964 tarihli Teşkilatı 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 (Günal, 1989, 5).

1864 tarihli Teşkilatı Vilayet Nizamnamesinin uygulamasının ardından, Teşkilatı Vilayet Nizamnamesi'ni ortadan kaldıran 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile İl Özel İdareleri; tüzel kişiliği bulunmayan, ayrı gelir kaynaklarına, bütçeye ve mal varlığına sahip olmayan mülki idare birimleri olarak düzenlenmiştir.

Temelleri 1864 tarihli Teşkilatı Vilayet Nizamnamesi ile atılan ve ilk anayasal dayanağını 1876 Kanun-i Esasi'de bulan il özel idareleri, asıl olarak en geniş haliyle 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati'nde düzenlenmiştir. Bu geçici kanunla il özel idareleri, 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, çoğalan ve çeşitlenen ihtiyaçlara cevap veremez hale geldiği için 1987 yılında önemli değişikliklere uğrayan kanunun adı da İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirilmiştir.

Zamanla ortaya çıkan sorunlar nedeniyle İl Özel Yönetimleri'nin de içinde bulunduğu mahalli idareler hakkında Cumhuriyet dönemi öncesinde başlayan çalışmalarla sorunlara yol açan nedenler ve çözüm önerileri ortaya konulmuş ve bu çalışmalar hız kesmeden günümüze kadar sürmüştür. Ancak yapılan yasal düzenlemeler ve kanun değişikliklerine rağmen sorunlar çözüme ulaştırılamamıştır. 1987 yılında İl Özel Yönetimleri'ne yönelik yapılan önemli değişikliklere rağmen İl Özel Yönetimleri, görev ve yetkilerinin verimli ve etkili bir şekilde yürütülmesini sağlayacak bir yapıya kavuşturulamamış; gelir, personel, örgütlenme eksikliği gibi nedenlerle İl Özel Yönetimleri işlevlerini, etkinliği çok sınırlı bir yerel yönetim birimi olarak yürütmüştür.

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, İl Özel Yönetimlerine verilen pek çok görev ve yetkinin zamanla merkezi yönetime aktarıldığı, söz konusu görevler İl Özel Yönetimlerinin sorumlulukları

arasından çıkarılmadığından aynı hizmeti sunmada birden çok kuruluşun yetkili hale geldiği belirtilmiştir.

Bu saptamaların ardından da İl Özel Yönetimlerinin, idarenin bütünlüğüne uygun görev yapan; güvenilir ve öngörülebilir; açık ve saydam; hesap verme yükümlüğü olan; verimli, etkin ve kaliteli hizmet sunan bir yapıya kavuşacakları, demokratik değerlerin yaygınlaşmasına ve refahın artmasına katkıda bulunacakları açıklanarak; görev dağılımında merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki dağılımın yanı sıra, mahalli idarelerin kendi aralarındaki görev bölüşümünün de dikkate alınacağı; özerk bir mahalli idarenin gereği olarak İl Özel Yönetimleri üzerindeki idari vesayet uygulamalarının çoğuna son verilirken, idarenin bütünlüğünü ve hukuka uygunluğunu sağlayacak mekanizmaların da öngörüleceği açıklamaları yapılmıştır (www.yasader.org).

### **2.1.1. İl Özel Yönetimi'nin Yapılanması**

Bir devlet ülkesi üzerinde, çeşitli kamu hizmet ve faaliyetlerinin görülmesinde iki sistem bulunmaktadır. Kamu hizmet ve faaliyetlerinin ve kamu kudretinin merkezde toplanması merkezden yönetim (merkeziyet) prensibini, kamu hizmet ve faaliyetlerinin ve kamu kudretinin muhtelif parçalar arasında dağıtılması da yerinden yönetim (ademi merkeziyet) prensibini ifade etmektedir (Saylam, 1991, 5).

Türkiye, merkezi idari kuruluşu bakımından; coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre; illere, iller de diğer kademeli bölgelere; mahalli idare kuruluşları bakımından ise; il, belediye ve köylere ayrılmaktadır (Saylam, 1991, 5). Her iki teşkilatta yerini alan il, bugün Türk idari teşkilatında iki yön ve iki özelliğe sahip bulunmaktadır. Birincisi merkez örgütünün bir yönetsel bölünme çevresi olan ve yetki genişliği ilkesi ile idare edilen merkezden yönetim açısından il genel idaresi, ikincisi tüzel kişiliğe sahip ve bağımsız bir hukuksal varlık olarak yerinden yönetim özelliği olan il özel idaresidir (Giritli, Bilgen, Akgüner, 2001, 221).

Daha açık bir ifade ile; il, bir yönüyle 1982 anayasasının 126. maddesi hükmüne göre merkezi idarenin bir kademesidir ve yetki genişliği ilkesine göre idare edilmektedir.

İlin bu niteliği, yani merkezi idareyi oluşturan unsurlar arasında mülki idare kademesi olarak yer alışı mevzuatta ve idare hukuku terminolojisinde ilin genel idaresi olarak ifade edilmektedir. Vali, merkezi idarenin taşra teşkilatı niteliğindeki ilin en büyük mülki amiridir ve merkez tarafından atanmaktadır. Merkezi idarenin iller üzerindeki denetimi ise hiyerarşik denetim esaslarına göre yürütülmektedir (Nadaroğlu, 2001, 176).

İl, diğer bir yönü ile ise; 1982 anayasasının 127. maddesi hükmüne göre, aynı zamanda bir yerel yönetim birimidir. İl sınırları içerisindeki halkın müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılamak üzere kamu tüzel kişiliğine, dolayısıyla idari ve mali özerkliğe ve seçilmiş karar organlarına sahip bir yerel yönetim kuruluşu meydana getirilmiş ve buna hem mevzuatta hem Türk idare hukuku terminolojisinde ilin “özel idaresi” adı verilmiştir. İlk olarak 1864 tarihli teşkili vilayet nizamnamesinde “vilayetin umur-u hususiyesi” adı altında yer alan bu deyim; giderek vilayet hususi idaresine, sonunda da il özel idaresine dönüştürülmüştür. Merkezi idarenin il özel idareleri üzerindeki denetimi ise, “idari vesayet” esaslarına göre yürütülmektedir (Nadaroğlu, 2001, 176).

İl özel idaresi, il genel idaresinden farklı olarak, il sınırları içinde yaşayan insanların ortak gereksinimlerini karşılamak üzere kurulmuş ve bu amaçla kendisine bazı görevler verilmiştir. Oysa merkezi idarenin taşra örgütü olan il genel idaresinin asli görevi, il sınırları içinde yaşayan insanların ortak gereksinimlerini karşılamak değil, merkezi idarenin tüm ülke düzeyinde yürüttüğü hizmetlerin o il sınırları içinde de yürütülmesini ve il sınırları içinde yaşayan insanların da bu hizmetlerden yararlanmasını sağlamaktır (Günday, 2002, 406).

Söz konusu bu farklılığın yanı sıra ilin genel idaresi ile özel idaresinin iki ortak yönü bulunmaktadır. Bunlardan biri valinin her iki idarenin de başı olması, diğeri ise özel idarenin faaliyet alanının il sınırları içerisinde kalan bölge olarak saptanmış olmasıdır. Türkiye’de halen 81 il, dolayısıyla 81 tane il özel idaresi mevcuttur. İl özel idarelerinin kuruluşu herhangi bir şekilde bağlı bulunmamaktadır. Bu durumda, şayet mülki idare kademesi olarak yeni bir il kurulursa ki, yeni bir il de ancak kanun ile kurulabilir, başka bir

karara gerek kalmaksızın aynı sınırlar içerisinde yeni bir il özel idaresini de oluşturmak gerekecektir (Nadaroğlu, 2001, 177).

22.02.2005 gün ve 5302 sayılı yeni İl Özel Yönetimi Yasası'nın 4. maddesinde de İl Özel Yönetimlerinin, ilin kurulmasına dair yasayla kurulacağı ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliğini yitireceği düzenlenmektedir.

İlin kurulmasına ilişkin yasayla kurulan İl Özel Yönetimi, yönetim hukukunun temel kurallarından olan, "usulde paralellik ilkesi" gereği ilin kaldırılmasına ilişkin yasayla kaldırılacak ve tüzel kişiliği de sona erecektir.

### **2.1.2. İl Özel Yönetimi'nin Hukuki Niteliği**

İl özel idaresi, 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, yer yönünden yerel yönetim kuruluşunu ifade etmektedir (Odyakmaz, Kaymak, Ercan, 2006, 525).

Bu tanımda geçen il sınırları ibaresinin altını çizmek gerekmektedir. Bu coğrafi alan içerisine sadece şehir, kasaba ve köyler gibi yerleşim birimleri değil, aynı zamanda bağ, bahçe, tarla, orman, dağ gibi araziler ve keza akarsular ve yollar da girmektedir. Bu anlamda bir nevi bölgesel bir kuruluş olan il özel idaresi, belediyelerden farklılık arz etmektedir. Belediye, evlerin yan yana gelmesi ile oluşmuş "belde" ismi verilen belirli bir yerleşim alanında topluca yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuşken, il özel idaresi sadece bu insanların ihtiyaçlarını değil aynı zamanda il sınırları içerisinde kalmak şartıyla, her yerde yaşayan herkesin, örneğin dağ başında bir kulübede yaşayan tek bir kişinin ihtiyaçlarını da karşılamayı amaçlamaktadır (Gözler, 2003, 302-303).



1982 Anayasasının yukarıda değinilen mahalli idareleri düzenleyen 127. maddesinde yer alan hükümler incelediğinde şu sonuçlara varılabilmektedir (Böğürçü, 1990, 46-47);

a) Türkiye’de mahalli idare deyiminin kapsamına giren kuruluşlar il özel idareleri, belediyeler ve köylerdir.

b) Belirtilen bu mahalli üniteler kamu tüzel kişiliğine sahip anayasal kuruluşlardır.

c) Seçimle meydana getirilen karar ve yürütme organlarına sahip bulunan, dolayısıyla temsil esasına dayanan bu kuruluşlar ülkenin siyasal ve idari yapısında bağımsız özerk bir kademe oluşturmaktadır.

d) Mahalli idare ünitelerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, esas itibariyle yargı yolu ile diğer alanlardaki denetim ise, idari vesayet yolu ile gerçekleştirilmektedir.

e) Mahalli idareler, merkezi idare ile olan bağ ve ilişkilerinde idari vesayetin gerektirdiği sınırlamaların dışında esas itibariyle idari ve mali özerklikten yararlanmaktadır.

f) Mahalli idarelerin asli görevi kendi sınırları içindeki halkın müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılamaktır. Bunun için de Anayasa’da, bu kuruluşların özel gelir kaynaklarına, dolayısıyla ayrı birer bütçeye ve hizmetleri yürütecek kendi personeline ve örgüte sahip olmaları öngörülmektedir.

g) Mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlamak bir anayasal zorunluluktur.

h) 1982 anayasasına göre il özel idaresi halkın ortak yerel gereksinimini karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişisidir.

1913 tarihli Yasa'nın 75. maddesinde ise "Vilayet (il), emval-i menkule ve gayrimenkuleye (taşınır ve taşınmaz malları) mutasarrıf (tasarruf eden) ve iş bu Yasa ile muayyen (belli) ve mahdut (sınırlı) ve zaif-i hususiye (özel görevler) ile mükellef (yükümlü) şahs-ı manevi (tüzel kişi)" olarak tanımlanmıştır ve "emvali (mal) hususiye vilayetin, mahfuziyet (saklamak) ve masuniyet (dokunulmazlık) itibariyle emvali umumiye devletten madut (sayılır)" olduğu düzenlenmiştir. Bu tanıma göre il özel idaresi, devlet malı sayılan taşınır ve taşınmaz malları bulunan bu kanunun belirlediği ve sınırladığı görevleri yürütmekle yükümlü bir tüzel kişiliktir (Gözler, 2003, 303, Giritli, Bilgen, Akgüner, 2001, 222).

2005 yılına kadar İl Özel Yönetimleri ile ilgili düzenlemeleri içeren ve İl Özel Yönetimi örgütünün temel Yasası olarak anılan 1913 (13.03.1329) tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkati'ni gerisinde kaldığı koşullara uygun hale getirebilmek amacıyla 16.05.1987 gün ve 3360 sayılı Yasayla pek çok değişiklikler yapılmış ve aynı Yasayla Kanunu Muvakkatin adı İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirilmiştir. 04.03.2005 tarihinde yürürlüğe giren 22.02.2005 gün ve 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası ile de 3360 sayılı Yasa'yla değişik 1913 tarihli İl Özel Yönetimi Yasası yürürlükten kaldırılmıştır.

Söz konusu 22.02.2005 gün ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasasının tasarı metninin 3. maddesinde il özel idareleri tanımlanırken 'ilin ve il sınırları içindeki halkın...' ibaresine yer verilmiştir. İl sınırları içindeki halkın yanında ilin ayrıca belirtilmiş olması; Anayasanın 126. ve 127. maddeleri uyarınca, illerde merkezi yönetimin uzantısı olan ve yetki genişliği esasına göre oluşturulan ve il halkının ortak gereksinimleri dışında kalanlarla ilin tüm hizmetlerinin karşılanması görevi verilen il genel idareleri ile bir mahalli idare birimi olup idari vesayet ilkesine göre oluşturulan ve il halkının ortak yerel gereksinimlerini karşılamakla görevli kılınan il özel idareleri arasındaki dengeyi bozarak il özel idaresinin, il genel yönetimini de içerecek şekilde illerin genel yetkili yönetim birimi gibi anlaşılmasına neden olacağı için söz konusu madde tekrar görüşülmek üzere Cumhurbaşkanınca TBMM'ne iade edilmiştir (Kayhan, 2005, 4).

Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmesi istenen 3. maddede yer alan ‘il ve il sınırları içindeki halkın’ ibaresinin; il özel idaresinin, il halkından ayrı olarak yönetim ihtiyaçları anlamında da görevleri bulunduğu, ilin mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanması için yapılması kaçınılmaz olan işlerin de mahalli müşterek nitelik taşıdığı, ancak madde metnindeki ‘ilin’ ibaresinin çıkarılmasının bir eksiklik doğurmayacağı gibi maddenin yanlış yorumlanmasını da engelleyeceği, bu nedenle metnin Anayasanın 127. maddesindeki ifadeye paralel olarak değiştirilmesinin uygun olacağı gerekçesiyle ‘il halkının’ şeklinde değiştirilmesi TBMM tarafından kabul edilmiştir (Kayhan, 2005, 9).

22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı yeni İl Özel Yönetimi Yasası’nın 3. maddesinin son şekliyle; “il özel idaresi, il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmaktadır.

İl özel yönetimine ilişkin yapılan yeni tanım ile il özel yönetimlerinin “kanunla belirlenen ve sınırlı, özel görevleri yerine getireceği” ibaresi yerine “mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayacağı” ifadesi kullanılmaktadır. Böylece il özel yönetimleri, açıklaması yapılmayan ve tek tek sayılmak suretiyle sınırlanmayan mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak için üstlenecekleri görevler bakımından Anayasamızca genel görevli kabul edilen bir konumda bulunmaktadır ve eskiden beri süre gelen görev karmaşasını çözemeyeceği açık olan bu durumun Anayasayla bağdaşmayacağı ileri sürülmektedir. 1982 Anayasası’nın 127. maddesine göre, mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yasayla düzenleneceğini hükmüne yer vermiştir.

Anayasamızda mahalli idarelerin karar organlarının seçmenler tarafından oluşturulacağı düzenlemesine paralel olarak eski Yasa döneminde seçmenlerce seçilen kişilerden oluşan il genel meclisi ve il daimi encümeni olarak iki karar organı bulunan İl Özel Yönetimlerinin, tanımlanmasında tek bir karar organı olduğu vurgulaması yapılarak il encümeni karar organı olarak kabul edilmemiştir. Bu düzenlemenin sonucu olarak da encümene seçilmiş üyelerin yanı sıra atanmış üyelerin dahil edilmesinin yasal dayanağı oluşturulmuş olmaktadır.

Aynı zamanda eski Yasa'da yer alan il özel yönetimi mallarının devlet malı sayıldığına ilişkin düzenlemeye de yeni Yasa'da yer verilmemiştir. 5302 sayılı Yasa'nın 7. maddesinde il özel yönetimlerinin mallarına karşı suç işlenmesi halinde bu malların Devlet malı sayılacağını hükme bağlamakla yetinilmiştir. Bu düzenlemeyle eski Yasa döneminde devlet malı sayılan il özel yönetimi malları, 5302 sayılı Yasa'nın yürürlüğe girmesiyle bu mallara karşı suç işlenmesi hali dışında Devlet mallarının yararlandığı ayrıcalıklardan yararlanamayacaktır ve il özel yönetimlerinin sahip olduğu mallar (proje karşılığı borçlanma yoluyla elde edilen gelirler, vergi, resim ve harçlar, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan mallar hariç) haczedilebilecektir.

### **2.1.3. 1864 Tarihli Vilayet Nizamnamesi**

Beş bölümden, yetmiş sekiz madde ve bir özel maddeden ibaret olan bu nizamname illerin, bugün olduğu gibi biri genel (İdare-i Umumiyye-i Merkeziyye) diğeri özel (Vilayet'in Umur-ı Hususiyyesi) olmak üzere iki çeşit idaresi olacağını öngörmüştür (Saylam, 1991, 9).

Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat'tan önceki dönemde ülke, mülki bakımından eyaletlere, eyaletler de sancaklara bölünmüştür. Eyaletlerin başında birer beylerbeyi, sancakların başında da birer sancak beyi bulunmuştur. Bir tür genel vali olan beylerbeyi kendi bölgesinde hükümdarı temsil etmekte ve o dönemin başbakanı durumundaki sadrazamın malik olduğu yetkilere sahip olmuştur. Eyaletler bütünü ile merkeze bağlanmamıştır (Nadaroğlu, 2001, 179).

Osmanlı İmparatorluğuna mahsus özel bir durumun ifadesi olan sözü geçen örgütsel düzen varlığını sürdürmüş ve İmparatorluğun idari bölümünü il esasına dayandırmak amacıyla yürürlüğe konulan 1864 tarihli Teşkilî Vilayet Nizamnamesi (İllerin Kuruluşuna İlişkin Tüzük)'ne kadar bu günkü il özel idarelerinin yasal temeli oluşturulamamıştır (Saylam, 1991, 9).

Ancak geçen süre içerisinde bazı girişimlerde bulunulmuş ve bu suretle 1864 nizamnamesi ile getirilmek istenen düzenin ortamı hazırlanmıştır. Bunlar sırası ile

Muhassıllık Meclisleri ve Tuna Vilayeti Uygulamasıdır. Muhassıllara yardımcı olan mal ve nüfus katipleri, meclisin bulunduğu yerin hakimi, müftüsü, asker zabiti ve ileri gelenlerinden dört kişinin katıldığı 16 muhassıllık meclisleri, Tanzimat'tan sonra vilayet idaresindeki ilk mahalli kurul olarak kabul edilmektedir. Tuna Vilayeti Nizamnamesi ise, vilayet merkezinde valinin başkanlığında sürekli olarak toplanacak bir vilayet idare meclisi kurulmasını öngörmesi açısından önem arz etmektedir (Nadaroğlu, 2001, 179).

1863 yılı sonlarına doğru, eyaletler üzerinde ıslahata kalkışılmıştır. Eyaletlere teftiş heyetleri gönderilmesi dışında Fuat Paşa'nın girişimi ve idaresinde bir vilayet nizamnamesi hazırlanmış, 7 Kasım 1864 tarihli Teşkilatı Vilayet Nizamnamesi ile eyaletler kaldırılarak yerine livanın temel birim olduğu, vilayet taksimatı getirilmiştir. Osmanlı Avrupası'nda 10 vilayet, 44 sancak; Anadolu'da 16 vilayet, 74 sancak; Afrika'da 1 vilayet, 5 sancak oluşturulmuştur (Kalabalık, 1999, 84). Bugünkü idari sistemimizin en önemli unsurunu oluşturan illerin ve dolayısıyla da il özel idarelerinin temeli, Fransa'daki "Departman" düzeninden esinlenerek hazırlanan bu nizamname ile atılmıştır (Gündoğan, 1998, 9-10).

- Nizamnamenin 25. maddesine göre; her ilde valinin başkanlığında müslüman olan ve olmayan halk arasından seçilecek kişilerden oluşacak bir İl Genel Meclisi (meclis-i umumi-i vilayet) bulunacaktır.

- Nizamnamenin 26. maddesine göre İl Genel Meclisi yılda bir defa il merkezinde toplantı yapacak ve toplantı süresi ve müzakereler kırk günü geçemeyecektir.

- Nizamnamenin 27. maddesinde İl Genel Meclisi'nin görüşeceği konular sıralanmaktadır. Buna göre Meclis önce il içinde bulunan devlet yollarının (turuk-ı sultaniyye) ve diğer yolların (turuk-ı hususiyye) bakım ve onarımı, kamu binalarının inşası, onarım ve korunması ile bu konularda halkın taleplerini, tarım ve ticaretin geliştirilmesi ve kolaylaştırılmasına dair hususları ve kaza ve köy vergilerinin düzenlenmesi ile ilgili yasaları görüşecektir.

- Nizamnamenin 28. maddesi konuların meclise getirilmesi ve kararların uygulanmasına yönelik hususları düzenlemektedir. Buna göre, sancak ve kazalardan getirilecek hususlardan hangilerinin görüşüleceğine vali karar verecektir. Ayrıca vali, doğrudan doğruya bazı hususların görüşülmesini Meclis'ten isteyebilecektir. Meclisin müzakere ettiği hususlara ilişkin görüş ve kararlar vali tarafından merkezi hükümete aktarılacak ve padişahın onayından geçmeleri halinde vali tarafından icra edileceklerdir.

- Teşkilatı Vilayet Nizamnamesi ile kurulan il genel meclislerine tüzel kişilik tanınmaması, mali kaynak ve bütçe sağlanmaması, meclislerin sadece görüş bildirme yetkisine sahip kılınması dolayısıyla nizamnamede sayılan görevlerin yerine getirilmesi mümkün olamamıştır.

- Günümüz il özel idarelerinin oluşturulmasında ilk adım olan bu nizamname, 22 Ocak 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile yürürlükten kaldırılmıştır (Gündoğan, 1998, 10).

#### **2.1.4. 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi**

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 (Saylam, 1991, 11).

1864 Nizamnamesinde olduğu gibi 1871 Nizamnamesi'nde de il özel idarelerine tüzel kişilik tanınmamıştır. Bu durumda doğal olarak il özel idareleri, ayrı gelir kaynaklarına, bütçeye ve mal varlığına sahip olamamışlardır. Bu nedenle dönemin il özel idareleri, bir yerel yönetim birimi olarak kabul edilememekte, ancak yerel yönetim birimlerinin birer nüvesi sayılmaktadırlar (Nadaroğlu, 2001, 180).

## **2.2. 1876 Anayasası'nda İl Özel Yönetimi**

Bu Anayasa ile illerin yönetiminin “yetki genişliği” ve “görev ayrımı” ilkelerine göre olacağı belirtilmiştir.

### **2.2.1. Anayasal Düzenleme**

İl özel idarelerinin ilk Anayasal dayanağını, ilk anayasamız olan 1876 Kanun-u Esasi'sinin 108-110. maddeleri oluşturmaktadır (Aydın, 2001, 14).

Sözü geçen Anayasa'nın vilayet işlerinin tevsi mezuniyet (yetki genişliği) ve tefrik-i vezaif (görevlerin ayrımı) esaslarına göre idare olunacağını ve bu esasların kapsamının ayrı bir kanunla belirleneceğini açıklayan 108. maddesi aynen şöyledir: “Vilayet in usulu idaresi, tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif kaidesi üzerine müesses olup derecatı nizamı mahsus ile tayin kılınacaktır”. Aynı Anayasa'nın 110. maddesinde de vilayet umumi meclislerinin görevlerine ilişkin esaslar belirlenmiştir (Nadaroğlu, 2001, 181).

Aynı Anayasada il genel meclislerinden söz edilerek bunların seçilme ilkelerinin yasayla düzenleneceği ve görevlerinin de özel yasayla belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Bu meclisler, yolların tanzimi, itibar sandıklarının teşkili, sanayi ve ticaretin geliştirilmesi, bayındırlık ve eğitimin yaygınlaştırılması konularını görüşüp karar altına almakla görevlendirilmiştir (Tamer, 1993, 10).

Yasal plandaki bu gelişmelere rağmen bilindiği gibi ilk Osmanlı Mebuslar Meclisi kısa bir süre içinde kapatılmış ve Anayasa'nın uygulanması da ertelenmiştir. Bu nedenle, yerinden yönetim sisteminin ifadesi olan görev ayrımı ilkesi de ikinci Meşrutiyete kadar uygulanamamıştır (Nadaroğlu, 2001, 181).

Tanzimat'tan sonra Avrupa memnun edilmek isteniyordu. Bu nizamname 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Geçici Kanunu'nun yürürlüğe girmesine kadar uygulandı. Bu nizamnameler yerel yönetim yönünde atılmış olumlu birer adım olmakla birlikte, neticede il özel idarelerine etkin bir yapı getirememişlerdir (Kılıçer, 1990, 17).

### **2.2.2. 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı**

1876 Anayasası döneminin en önemli gelişmesi, hiç şüphesiz ki il özel yönetimlerinin temel yasası olarak bilinen 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat'ın yürürlük kazanması olmuştur.

İkinci Meşrutiyet Döneminde; Mecliste özel bir komisyon oluşturulmuş ancak kurulan komisyon hazırlanan kanun tasarısını 1912 yılına kadar bitiremediği için yeni bir tasarı hazırlanarak Meclise sunulmuştur. Bu esnada çıkan Balkan Savaşı nedeniyle tasarı Meclisten geri çekilmiş ve üzerinde bazı değişiklikler yapılarak 13 Mart 1913 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 hükümleri içermiş, 74-145. maddeleri ise bir il mahalli idare birimi olarak il özel idarelerinin tüzel kişiliğini, organlarını, yönetimini, gelir ve giderlerini ve denetimini düzenlemiştir. Bu bölümler, Kanundaki deyimlerle “İdare-i Umumiye-i Vilayet” ve “İdare-i Hususiye-i Vilayet” olarak belirtilmiştir (Tamer, 1993, 11).

Bahsi geçen Kanunu Muvakkatin birinci kısmını oluşturan il genel idaresine ilişkin 1-74. maddeleri, 1426 sayılı Vilayet İdaresi Yasası ile kaldırılmıştır. Bu yasa da yerini 1949 yılında çıkartılan 5442 sayılı İl İdaresi Yasası'na bırakmıştır. Kanunu Muvakkatin ikinci kısmını oluşturan il özel idarelerine ilişkin 75-145. maddeleri ise 1913 tarihli Kanunu Muvakkatin çıkarıldığı tarihten itibaren geçen yıllar boyunca ülkemizde siyasal ve sosyal açıdan yaşanan köklü değişiklikler sonucu Kanunu Muvakkatin ve il özel idarelerinin günün koşullarına ve gereksinimlerine cevap veremeyecek hale gelmesi nedeniyle günün koşullarına uydurmak amacıyla Cumhuriyet döneminde özellikle 1987 yılında 16.05.1987 gün ve 3360 sayılı Kanun ile bir çok değişikliğe uğramış, adı İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirilmiştir (Günday, 2002, 407). Pek çok maddesinde değişiklik yapılan kanunun ikinci kısmı da 22.02.2005 gün ve 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası ile yürürlükten kaldırılmıştır. Son düzenlemelerle il genel idaresi; 5442 sayılı yasaya tabiyken, il özel yönetimi; 5302 sayılı yasayla düzenlenmektedir.



Köyler ve belediyeler hizmet verdikleri halkın oturduğu ve yaşadığı yerleşim yerlerinin merkezinde görev yapan yerel yönetim birimleri oldukları halde, il özel idareleri; hem kırsal hem de kentsel alanları içine alan, il sınırları içinde faaliyet gösteren, sınırları aynı zamanda genel idarenin alt birimi halindeki il sınırları ile aynı olan ve il genel yönetiminin başı durumundaki valinin il özel idaresinin de başı olduğu çok değişik bir yerel yönetim birimidir. 1864 Nizamnamesi ile temeli atılan ve 1913 tarihli geçici Kanun ile tüzel kişilik kazanan il özel idareleri, kamu hukuku tüzel kişisi durumundadır (Tamer, 2003, 11).

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası ile yürürlükten kaldırılan 1913 tarihli İl Özel Yönetimi Yasası, il özel yönetimlerini ilk kez gelir ve giderleri, görev ve yetkileri belirli, bütçesi olan, tüzel kişiliğe sahip özerk bir yönetim olarak kabul etmesi açısından önem arz etmektedir.

1913 tarihli yasa ile il özel idarelerine 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 makam otomobilinin işletme giderleri ve valilik temsil giderlerinin karşılanması ile köylerle telefon irtibatının sağlanması gibi diğer bazı görevler de il özel idarelerine yüklenmiştir (Nadaroğlu, 2001, 184-185).

İl özel yönetimleri için önemli düzenlemeler öngören bu yasa Osmanlı İmparatorluğu döneminde il özel yönetimlerini güçlendirecek tarzda uygulama şansı bulamamış, günün gereksinimlerine uygun olabilmesi için yapılan değişikliklere rağmen zamanla değişen koşulları karşılayamaz hale gelmiştir.

### **3. 23 NİSAN 1920 - 04 MART 2005 ARASINDAKİ DURUM**

Bu bölüm; 1921 Anayasası'nda İl Özel Yönetimi ve Cumhuriyet Sonrasında İl Özel Yönetimi olarak incelenmiştir.

#### **3.1. 1921 Anayasası'nda İl Özel Yönetimi**

1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu (Anayasa) ile geniş yetkilere sahip bir il özel idaresi düzeni kurulması öngörülmüştür. Sözü geçen 1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun Vilayet başlığını taşıyan 11. maddesi hükmüne göre; İl, mahalli işlerde tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahip kılınmıştır. İç ve dış siyaset, din işleri, askeri ve adli işler, uluslararası ekonomik ilişkiler ve hükümetin umumi teklifi ile birden fazla ili ilgilendiren hususlar hariç olmak üzere, Büyük Millet Meclisi'nce çıkarılacak yasalar doğrultusunda, vakıflara, medreselere, sağlığa, ekonomiye, ziraata, bayındırlık ve sosyal yardıma dair işlerin düzenlenmesi ve idaresi il meclislerine (vilayet şuralarına) bırakılmıştır (Nadaroğlu, 2001, 182).

1921 Anayasasının 12 ve 13. maddeleri ile her il merkezinde il genel yönetimiyle birlikte il özel idarelerinde, iki yıl için, üyeleri il halkı tarafından seçilen ve kendi üyeleri arasından seçecekleri bir başkan tarafından yönetilecek olan "Vilayet Şurası" oluşturulmak istenmiş, ayrıca bir yönetim kurulunun teşekkül ettirileceği ve icra yetkisinin bu kurulda olacağı belirtilmiştir (Tamer, 1993, 11). Anayasanın 14. maddesi ile de TBMM'nin ildeki temsilcisi ve il genel idaresinin başı olan valinin, ancak genel yönetimle il özel idarelerinin görevlerinde çatışma olması halinde devreye gireceği düzenlenmiştir (Tamer, 1993, 16).

Ancak, bu Anayasa, il özel idarelerinin geniş yetkilerle kurulması imkanı sunduğu, illerin tüzel kişilikleri ile özerkliğini kabul ettiği, dışişleri, iç politika, adli ve ulusal güvenlik görevlerinin dışındaki; bayındırlık, eğitim, tarım, sağlık gibi hizmetleri yerel meclislere bıraktığı halde; bu hükümler, 1924 Anayasası ile uygulamaya geçmeden yürürlükten kaldırılmış ve 1913 yılında yürürlüğe giren Kanunu Muvakkatin hükümleri uygulanmaya devam edilmiştir (Aydın, 2001, 17).

### **3.2. Cumhuriyet Sonrasında İl Özel Yönetimi**

Bu dönem; 1924 Anayasası, 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası dönemi olarak incelenmiştir.

#### **3.2.1. 1924 Anayasası Dönemi**

1924 Anayasası'nın 89. maddesinde Türkiye coğrafi durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, illerin ilçelere, ilçelerin bucaklara bölüdüğü, bucakların kasaba ve köylerden meydana geldiği hükmü yer almıştır. Aynı Anayasanın 90. maddesinde bunların tüzel kişiliğe sahip oldukları belirtilmiş ve 91. maddesinde illerde yetki genişliği ve görev ayrımının uygulanacağına değinilmiştir. Ancak söz konusu Anayasada il özel idaresi ile ilgili herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir (Tamer, 1993, 14,16).

Sözü geçen dönemde il özel idarelerini yeniden düzenleyen çeşitli kanun tasarıları hazırlanmış ve bunların bazıları Yasama Organına sunulmuşsa da çeşitli sebeplerle 1987 yılına kadar bunlardan hiçbiri kanunlaşmamıştır (Nadaroğlu, 2001, 182).

Ancak il özel idarelerini düzenleyen temel bir düzenleme yapılamamasına rağmen il özel idareleri ile ilgili Kanunlar çıkarılmaya devam edilmiştir. Örneğin; 23.02.1925 gün ve 542 sayılı Yol Mükellefiyeti Kanunu, 18-60 yaş arasındaki erkek vatandaşların il yollarının yapım çalışmalarına katılmalarını öngörmüştür. 12.06.1929 gün ve 1525 sayılı Şose ve Köprüler Kanunu ile 542 sayılı Yasa'da ön görülen "yol mükellefiyeti" "yol vergisi" ne dönüştürülmüş, 29.02.1952 gün ve 5889 sayılı Akaryakıttan Alınacak Yol Vergisi Kanunu ile de vatandaşın yol parası alınması uygulamasına son verilerek bu pay, akaryakıtta yüklenmiştir (Gündoğan, 1998, 19-23).

27.06.1926 gün ve 894 sayılı Kanun, il genel meclisinin oluşumunda değişiklik yaparak ilçelerin her 7,500 nüfus için bir üye seçeceklerini düzenlemiştir. 27.12.1934 gün ve 2630 sayılı Kanun ise, bu sayıyı azaltarak il genel meclislerine her 15.000 nüfus için bir üye seçilmesi esasını getirmiştir (Gündoğan, 1998, 19-21).

1926 tarihli ve 904 sayılı Islahı Hayvanat Kanunu, fakir köylülere damızlık hayvan temininin, at yarışı düzenlenmesinin il özel idarelerinin görevleri arasına alınmasını hükme bağlamıştır (Aydın, 2001, 17). 14.06.1937 gün ve 3202 sayılı Tarım Bakanlığı Görev ve Kuruluş Kanunu ile 15.07.1953 gün ve 6132 sayılı At Yarışları Hakkında Kanun ise örnek ve deneme çiftlikleri yapmak, hayvan yarışları düzenlemek yetkisini il özel idarelerinden alarak Tarım Bakanlığına vermiştir (Gündoğan, 1998, 21-23).

10.07.1927 gün ve 1131 sayılı Devlet ve Vilayet Yollarının Tevhidi Hakkında Kanun ile Devlet yollarıyla il yolları birleştirilerek yapım, onarım, işletme ve muhafazaları il özel idarelerine bırakılmıştır (Gündoğan, 1998, 20). 1934 yılında çıkarılan 2443 sayılı Bayındırlık Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevlerine İlişkin Kanun ise il özel idarelerince yapılacak tüm yol ve köprülerin proje, keşif ve kontrol görevini bu bakanlığa vermiştir.

1950 yılında çıkarılan, 5539 sayılı Kanunla Karayolları Genel Müdürlüğü kurularak karayolları Devlet, il ve köy yolları olmak üzere üç kısma ayrılmıştır. Bu durumda; il yollarını, il genel meclisinin kararı ve Bayındırlık Bakanlığının onayı ile il özel idareleri yapacak, Merkezi İdare ise il ve köy yollarının yapımında il özel idarelerine yardım edecektir (Aydın, 2001, 18-20).

1928 gün ve 1234 sayılı Hayvanların Sağlık Zabıtası Hakkında Kanun, bulaşıcı hayvan hastalıklarıyla mücadele edilmesi için il özel idarelerinin ödenek ayrımları zorunluluğuna yer vermiştir (Aydın, 2001, 17).

01.06.1929 gün ve 1491 sayılı Yasa, Milli Eğitim Bakanlığının belirleyeceği miktarda sanat okullarına yardım amacıyla il özel idarelerinin ödenek tahsisini düzenlemiştir. 02.02.1948 gün ve 5166 sayılı Yasa ise ilkokulların donatımı görevini il özel idarelerine verirken, ilkokul öğretmenlerinin kadrolarını il özel idarelerinden alıp Milli Eğitim Bakanlığına devretmiştir (Gündoğan, 1998, 20-23).

23.06.1936 gün ve 2871 sayılı Kanun, hastane yapma görevini Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına devretmiştir. 10.07.1953 gün ve 6134 sayılı Yasa ile de toplam sayısı

47, yatak sayısı 3895 olan il özel idaresi hastaneleri; bina, teçhizat ve bütün eşyalarıyla bedelsiz olarak ve hiçbir harca tabi tutulmadan hazineye yani Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına devredilmiştir (Gündoğan, 1998, 21-24).

30.05.1939 gün ve 3611 sayılı Bayındırlık Bakanlığı Kuruluş ve Görevlerine Dair Kanun, il özel idarelerine yaptırılacak iskele, rıhtım ve dalga kıran gibi tesislerin plan, profil ve projelerinin Bayındırlık Bakanlığınca onaylanmasını öngörmüştür. 04.02.1954 gün ve 6237 sayılı Limanların İnşası Hakkında Kanun ile de limanların yapımı bu Bakanlığa verilerek işletilmeleri belediye ve il özel idarelerine bırakılmıştır (Gündoğan, 1998, 22-24).

31.5.1939 gün ve 3614 sayılı Ticaret Bakanlığı Kuruluş ve Görevlerine Dair Kanun, iç ticaretin düzenlenmesi görevini Ticaret Bakanlığına vermiştir (Gündoğan, 1998, 22).

30.03.1940 gün ve 3785 sayılı Kanun ile şehirlerarası yolcu taşıma işlerine ait yetkiler il özel idarelerinden alınarak Ulaştırma Bakanlığına devredilmiştir. 18.05.1953 gün ve 6085 sayılı Karayolları Trafik Kanunu ile de trafikle ilgili bazı hizmetler mahalli idarelerin görev alanlarından çıkarılarak yeni kurulan trafik teşkilatına verilmiştir (Gündoğan, 1998, 22-23).

25.12.1953 gün ve 6200 sayılı DSİ Kuruluş ve Görevleri Kanunu, il özel idarelerine ait olan bataklıkların kurutulması görevini DSİ'ne devretmiştir. 16.05.1960 gün ve 7478 sayılı Köy İçme Suları Hakkında Kanun ise köy içme suyu yapım görevini il özel idarelerine vermiş, DSİ'nin de bu hizmetlerin yürütülmesini kontrol edeceğini ve yardımcı olacağını kabul etmiştir (Gündoğan, 1998, 24-25).

Görüldüğü gibi bu dönemde il özel yönetimlerinin pek çok görevleri Merkezi İdareye devredilerek yerine getirilmeye çalışılmıştır. 1913 sayılı Yasayla il özel yönetimleri kendilerine verilen görevleri zamanla kaynak, teknik bilgi ve donanım eksikliği sebebiyle yerine getiremez hale gelmiş, hukuken il özel yönetimlerine ait bu görevler Merkezi İdare tarafından da üstlenilince görev karmaşası doğmuştur. Sonuç olarak il özel yönetimleri,

görev ve gelirlerinin büyük bir kısmını yitirerek, çok sınırlı belli görevleri yerine getiren bir kuruluş olmaktan öteye geçememişlerdir.

### **3.2.2. 1961 Anayasası Dönemi**

1924 Anayasasında olduğu gibi 1961 Anayasasında da il özel idareleri ile ilgili özel bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak "mahalli idareler" başlığı altında düzenlenen 116. maddede; mahalli idarelerin il, belediye ve köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri oldukları belirtilmekte ve ayrıca bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacağı hükme bağlanmaktadır. 1961 Anayasası'nda mahalli idarelerle ilgili önemli iki yenilik göze çarpmaktadır. Birincisi mahalli idarelerin genel karar organlarının organlık sıfatını kazanması ve kaybetmesinin denetiminin yargıya bırakılması, ikincisi ise mahalli idarelere görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanacağına düzenlenmesidir (Aydın, 2001, 21).

1961 Anayasası döneminde il özel idarelerine verilen görevlerin büyük bir bölümü, çeşitli kanunlarda merkezi idareye verilmeye devam edilmiş, aynı zamanda bu görevlerle ilgili olarak o dönemdeki yasa olan 1913 sayılı Kanunu Muvakkat'te yeni bir düzenlemeye gidilmemiştir (Gündoğan, 1998, 26). 1964 yılında Köy İşleri Bakanlığının kurulması ve köylerin yol, su, elektrik hizmetlerinin merkezi idare hizmeti olarak belirlenmesi ile de il özel idarelerinin sahip olduğu görevler azalmaya devam etmiştir (Saylam, 1991, 15).

1966 tarihli Mehtap Raporunda; kısaca ele alınmış olan taşra teşkilat birimlerinin, bütünüyle ele alınarak etraflı bir incelemeye tabi tutulmasına ihtiyaç olduğu ve merkezi hükümet taşra birimlerinin mahalli idarelerle hizmet bakımından çok ve çeşitli bağları olduğu belirtilmektedir (Mehtap, 1966, 46).

İçişleri Bakanlığının ilgili dairesi, özel idare, belediye ve köy idareleri üzerindeki merkezi kontrol görevini iyi yapabilecek şekilde teşkilatlandırılması ve bu konularda tecrübeli kimselerle takviye edilmesi, mahalli idare personeli, işe alma, imtihan, ücret, tayin, terfi, nakil, izin, emeklilik gibi personel işlemleri bakımından bir statüye bağlanması gerektiği tespiti yapılmıştır (Mehtap, 1966, 47).

Mahalli kalkınma gayretlerinde asıl iş mahalli toplulukların kendilerine düştüğü, devlet, gönüllü kalkınma ve eğitim gayretlerine bir yön verilebileceği, bu bakımdan, devletin örgütlenme gayretlerinin iki kademedede önem kazanacağı, en üst kademedede, çeşitli bakanlıkların hareket tarzları, plan ve programlarının ahenkleştirileceği, ikinci önemli kademe de ise, topluluklara en yakın olan programları uygulayıcı kademeler olması gerektiği görüşüne yer verilmiştir (Mehtap, 1966, 49).

Mahalli toplulukların kalkınması programları için yapılacak harcamalar bakımından bugün yürürlükte olan usuller uygulandığı taktirde, bazı meselelerin ortaya çıkabileceği düşünüldüğünden, harcamaların Bakanlık bütçeleri itibariyle ve ayrı ayrı yapılması sonunda illerde ve özellikle kalkınma birimini teşkil eden ilçelerde, ortak programlar çerçevesinde toplu harcamalar yapmak ve bunlarda mahalli kalkınma gayretlerinin gerektirdiği yatkinlığı sağlamakla mümkün olacağı sonucuna varılmıştır (Mehtap, 1966, 49).

İl özel idareleri kaynaklarının da mahalli toplulukların kalkınması programlarına yöneltilmesinin zorunlu olduğu, il özel idarelerinin bu programlara katılmasında şöyle bir yol izlenmesi önerilmektedir: İlçelerden ancak taleplere göre, il için, ilçeler itibariyle, bir toplum kalkınması programı hazırlanır ve bu programın ne kadarının il özel idareleri bütçesinden karşılanacağı Bakanlıklararası Toplum Kalkınması Kurulu'na bildirilir. İl özel idaresi bütçesi de ilçeler itibariyle toplum kalkınması programlarına yapılacak harcamaları gösterecek şekilde hazırlanır (Mehtap, 1966, 51).

Bu dönemde kalkınma planları oluşturulmaya başlanmış ve Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında açıkça il özel idarelerine yer verilmemişse de mahalli idarelerin gerekliliğine değinilmiştir. Bu yönde çalışmalar başlatılmış 1971 yılından sonra oluşturulan İdari Reform Danışma Kurulu Raporunda; zamanın il özel idarelerinin, koruyabildikleri bir kısım görevlere, kendilerine ait olmayan personel, örgüt ve para ile hizmetin fiilen yapıldığı kırsal alanlara uzak bir kademededen bakmak zorunda kaldıkları ve başarı ile hizmet yapmak olanağından çok uzak düşmüş buldukları belirtilmiştir (Saylam, 1991, 18).

Mevcut durumun düzetilebilmesi için yapılan en önemli çalışma İçişleri Bakanlığınca başlatılmış ancak 1972 yılında hazırlanan İl Özel İdaresi Yasa tasarısı Başbakanlığa sunulmuşsa da TBMM tarafından görüşülüp kabul edilmesi mümkün olmamıştır (Aydın, 2001, 23).

Birinci ve ikinci beş yıllık kalkınma planlarının ardından hazırlanan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı ile mahalli idarelere özel bir ağırlık verilmiş, il özel idarelerine açıkça değinilerek "İl Mahalli İdareler Planlaması (İLMİP)" adı altında toplanan bir sistem içinde mahalli idarelerin kısa ve uzun vadeli yatırım programları ve hesapları yapması öngörülmüş, görev ve gelirlerinin düzene kavuşturulması kararlaştırılmıştır (Gündoğan, 1998, 28). Ancak İLMİP uygulaması da istenileni veremediği için ortadan kaldırılmıştır.

Daha sonra 1978 yılında Yerel Yönetim Bakanlığına yer verilmesi ve o zamana kadar mahalli idarelere ilişkin İçişleri Bakanlığınca yürütülen iş ve işlemlerin 1978 yılı Bütçe Kanununun 86. maddesi uyarınca hazırlanan protokol ile 02.06.1978 tarihinden itibaren bu yeni bakanlığa devredilmesi, il özel idareleri için önemli bir gelişme olsa da söz konusu bakanlığın görevde bulunduğu bir yıl boyunca il özel idareleri açısından istikrarlı bir gelişme kaydedilememiştir (Saylam, 1991, 20).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde de il özel idarelerine doğrudan değinilerek daha önceki çalışmalarda olduğu gibi il düzeyindeki yetki ve görev karışıklıklarının ve dağılımlıklarının önlenmesi ve yönetimde bütünlüğün sağlanması amacıyla valilik yetkileri ve il genel meclisinin sorumluluklarının açıkça belirleneceği, mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanacağı, öz kaynakların geliştirileceği ve kaynakların etkin kullanılacağı hususu yinelenmiştir (Tamer, 1993, 21).

Görüldüğü gibi 1961 Anayasası döneminde il özel yönetimlerine yönelik pek çok çalışma yapılmış, özellikle mahalli idarelerin genel karar organlarının organlık sıfatını kazanması ve kaybetmesinin denetiminin yargıya bırakılması ve mahalli idarelere görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanacağı düzenlenmesi önemli bir yenilik



olmuştur. Ancak kalıcı bir çözüm üretilemeyerek mevcut sorunların saptanmasından öteye gidilememiştir.

### **3.2.3. 1982 Anayasası Dönemi**

12 Eylül 1980 Harekatının ardından mahalli idarelere ilişkin çalışmalar devam etmiş, bu anlamda Milli Güvenlik Genel Sekreterliğince oluşturulan bir komisyon tarafından Kamu Personel Problemleri Yöneyem Araştırması sonucunda “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Raporu” hazırlanmıştır. Raporunda; yerel yönetim kuruluşlarının çağdaş düzeyde işlerlik kazanabilmeleri için gereken araç ve gereçlerle donatılmaları ve içinde buldukları çelişkili durumdan kurtarılmaları gerektiği vurgulanmıştır (Saylam, 1991, 21).

Bahsi geçen rapor ile bugünkü mahalli idareler içinde en geniş alana sahip bulunan ve bu alan içinde görev yapmakla yükümlü tutulan il özel idarelerinin kendi hizmetlerini doğrudan doğruya yapacak hizmet ünitelerini kurmalarına olanak tanınmadığı ve bu idarelerin hizmetlerini merkezi idarenin il kuruluşlarının personel, örgüt, araç ve gereçleriyle yürütmeleri yolu izlendiği saptanarak; il özel idarelerinin kurumsal görevlerinin, merkezi idareyle mahalli idareler arasında ve mahalli idarelere bırakılacak görevlerin mahalli idare kuruluşları arasında gerçekçi bir biçimde bölüştürülmesinden sonra kendilerine bırakılacak hizmetleri yapacak birimleri, bizzat kurmalarına olanak tanınması öngörülmüştür (Saylam, 1991, 22).

Raporun öngördüğü yeniden düzenleme, TODAİE Genel Müdürlüğünün başkanlığında, Başbakanlıkça seçilen 18 üyeden oluşan Kamu Yönetimi Komisyonu tarafından gerçekleştirilmeye çalışılmışsa da, hazırlanan İl Özel İdareleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Tasarısı Taslağı uygulamaya geçirilememiştir (Saylam, 1991, 23).

Yine sonuçsuz kalan bu çalışmanın ardından bu dönemde çıkarılan iki kanun önem arz etmektedir. Bu kanunlardan ilki, 29.09.1980 gün ve 2304 sayılı kanundur. Bu kanunla o tarihte mevcut bulunan il genel meclisleri feshedilerek yeni il genel meclisi üyeleri seçilinceye kadar il genel meclisleri ile il daimi encümenlerinin görevlerinin, vali

başkanlığında, valiler tarafından il idare şube başkanları arasından seçilecek 4 üyeden oluşan bir kurul tarafından yürütüleceği hüküm altına alınmıştır. Önem arz eden ikinci Kanun ise 1981 yılında çıkarılan Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki 2380 sayılı Mali Tevzin Kanunudur. Bu kanun ise yerel yönetimlerin mali yapılarını sistematikleştirerek il özel idarelerini, hizmet imkanlarını önemli ölçüde arttıracak devamlı ve sağlam bir gelir kaynağına kavuşturmuşsa da özel idarelerin mali durumlarını düzeltmeye yetmediği için 09.05.1984 gün ve 3004 sayılı Kanunla genel bütçe vergi gelirlerinden il özel idarelerine ayrılan pay kademeli olarak % 2,3'e yükseltilmiştir (Saylam, 1991, 24). Yine de il özel yönetimleri, nüfus artışı ve şehirleşme nedeniyle artan mahalli müşterek ihtiyaçlara cevap verebilecek duruma gelememişlerdir.

Bu dönemde yürürlüğe giren 1982 Anayasasının Mahalli İdareler kenar başlıklı 127. maddesi ile 1961 Anayasasına paralel bir şekilde Mahalli İdarelerin; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, karar organları seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olduğu, kuruluş ve görevleriyle yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği, seçimlerinin 5 yılda bir yapılacağı, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin getirilebileceği, seçilmiş organların organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin uyuşmazlıkların çözümünün yargı yolu ile olacağı ancak görevleriyle ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organlarının veya bu organ üyelerinin İçişleri Bakanı tarafından geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabileceği belirtilmiştir.

Merkezi idarenin bu kuruluşlar üzerinde; mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, yasada belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu hüküm altına alınarak, Mahalli İdarelerin Bakanlar Kurulunun izniyle kendi aralarında birlik kurabilecekleri ve bu idarelere görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanacağı düzenlenmiştir.

1982 Anayasasının ardından düzenlenen Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında; il özel idarelerinin görevlerinin günün şartlarına uygun hale getirileceğine değinilmiştir. Yetki devri, merkez ve taşra arasındaki ilişki ve mahalli idarelere ilişkin değerlendirme yapılacağı da vurgulanmıştır. Geniş görevler yüklenen il özel idarelerinin bu güçlü yapıları ve gelirleri ile görev ve yetkileri arasında uyumsuzluğun bulunduğu ve giderilmesi gerektiği belirtilmiştir (Gündoğan, 1998, 30-31). Ancak Anayasal değişikliğe rağmen her dönemde ortaya konulan sorunlar daha önceki çalışmalarda olduğu gibi bir türlü çözüme kavuşturulamamıştır. Uzun yıllar süren uygulama süresi içerisinde Türkiye'nin siyasal, idari ve sosyal yapısında büyük değişiklikler olduğu halde il özel idareleri, bu değişikliklere ayak uyduramayarak günün gerisinde kalmış bir yapıya mahkum edilmişlerdir (Saylam, 1991, 29).

Bu aşamadaki en önemli yenilik ise kuşkusuz 26.05.1987 gün ve 3360 sayılı 13.03.1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati'nin Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Yasa'ya Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Yasa'nın yürürlük kazanması olmuştur.

İl özel idaresini, merkezi idareye yardımcı olacak ve merkezi idare ile iç içe yaşayacak biçimde örgütlemeyi amaçlayan 3360 sayılı Yasa'nın getirdiği önemli değişiklikler şunlardır (Saylam, 1991, 30-32);

a) “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati”nin adı “İl Özel İdaresi Kanunu” olarak değiştirilmiştir.

b) İl özel idarelerine yıllık programlar hazırlama görevi verilmiştir.

c) İl özel idarelerine bırakılacak görevlerle ilgili ödeneklerin bütçeden il özel idarelerine bırakılması öngörülmüştür.

d) İl özel idarelerinin bütçelerini onama yetkisi Bakanlar Kurulundan alınarak İçişleri Bakanlığına verilmiş, Merkez Bütçe Tetkik Komisyonu kaldırılmıştır.

e) İl daimi encümeni sadece seçilmiş üyelerden oluşmaktayken il özel idare müdürü, köy hizmetleri il müdürü, bayındırlık ve iskân müdürünün encümene tabii üye olarak katılması kabul edilmiştir.

f) İl özel idare müdürü, il özel idaresinin valiye karşı sorumlu en üst amiri yapılmıştır.

g) İl genel meclisi üyeleri ile il daimi encümeni üyelerinin ödenekleri arttırılmış, ödeneklerden vali yardımcıları, kaymakamlar ve encümenin tabii üyelerinin de yararlanması kabul edilmiştir.

h) İçişleri Bakanlığı, vali ve kaymakamların, il özel idareleri ile ilgili görev ve yetkileri, il genel meclisi ve il daimi encümeninin görev, yetki ve çalışma usul ve esasları konusunda bazı küçük düzenlemeler yapmıştır.

i) İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati'ndeki bazı kavramlar Türkçeleştirilmiştir.

Bununla birlikte İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati'nin değiştirilmeyen diğer maddeleri ek ve değişiklikleri ile birlikte yürürlükte kalmaya devam etmiş, getirilen yenilikler de sorunları çözmek konusunda yetersiz kalmıştır.

Zaman içinde meydana gelen değişiklik ve gelişmelere uyarlanamayan Kanun nedeniyle görev ve hizmetlerin çoğu merkezi idareye kaydırılmaya devam edilmiş ve bunlara yeterli ölçüde kaynak sağlanamamıştır. Doğal olarak yeni bir İl Özel İdaresi Kanunu'na duyulan ihtiyaç giderilememiştir (Tamer, 1993, 12).

Bunun temel nedeni, ülkede uzun yıllardan beri egemen olmuş olan merkeziyetçi yönetim geleneğinin bir türlü terk edilememiş olmasıdır. Bunun doğal sonucu olarak, yerel toplulukların kendi kentlerini, köylerini, il ve ilçelerini, kendi oluşturdukları yerel

yönetimler aracılığıyla özgürce yönetmelerine olanak sağlayan bir yönetim sistemi oluşturulamamıştır (Kaya, 1991, 87).

Günümüzde yerel yönetimlerin görev, yetki, akçal kaynaklar, insan gücü, örgütlenme açılarından karşı karşıya buldukları sorunların temelinde bu yanlış yönetim felsefesi yatmaktadır. Oysa günümüzün siyasal, toplumsal ve ekonomik koşulları ve toplumumuzun beklentileri ile tümenden ters düşen bu yanlış yönetim anlayışı, kamu yönetiminin yerel düzeyde örgütlenmesi bakımından ortaya çıkmış olan sorunlara, temelli ve tutarlı çözümler üretilmesini önlemektedir. Bu nedenle merkez yönetiminin taşra kuruluşları ile yerel yönetimleri ortak bir yönetim anlayışı içinde birlikte ele alacak bir yeniden yapılanmanın gerçekleştirilmesi artık bir zorunluluk durumuna gelmiş bulunmaktadır (Kaya, 1991, 87).

Valinin bugünkü statüsü korunmalıdır. İl yerel yönetimleri, verilen görevleri yerine getirebilecek düzeyde ve yasanın öngördüğü sınırlar içinde kendi hizmet örgütlerini kurabilmelidir. İl yerel yönetiminin gelirleri ile ilgili hükümler, yerel yönetimler gelirleri ortak yasasında yer almalıdır. Kaynak ayırımında öz kaynaklara öncelik verilmelidir. Devlet bütçesinden verilen payların dağıtımında, yalnızca nüfus ölçütünün kullanılması, yeterli değildir. Nüfus etkeni yanında, ilin köy sayısı, alanı, bulunduğu bölgenin gelişmişliği gibi altyapı hizmetlerini etkileyen öteki öğelerin de dikkate alınması gerekmektedir (Kaya, 1991, 90).

İl yerel yönetimlerinin ve öteki yerel yönetimlerin görevleri dikkate alınarak Anayasanın öngördüğü şekilde görev-gelir dengesini sağlayacak bir mali denkleştirme yasası çıkarılmalıdır. İl yerel yönetiminin, merkezi yönetim ile ve öteki yerel yönetim birimleriyle ilişkileri, ülke, il ve ilçe çapında hizmet bütünlüğünü sağlamak amacıyla ve demokratik yerel yönetim anlayışı içinde düzenlenmelidir. İl yerel yönetimi, ilçe yerel yönetimi ile demokratik vesayet ilişkileri çerçevesinde yakın bir işbirliği içinde çalışmalıdır (Kaya, 1991, 91).

Gelinen son noktada bütün dönemler boyunca benzer tartışmalar ve saptamalara rağmen il özel yönetimlerinin de dahil olduğu mahalli idarelere ilişkin sorunların aşılamadığı; gelir ve organizasyon eksikliği ile görev ve yetki karmaşasının çözümlenemeyerek verimli ve etkili bir hizmet sunulmadığı görülmektedir. 1982 Anayasası dönemindeki mevcut ortak görüş; Anayasanın öngördüğü ilkelere ve Mahalli İdareler sistemine uygun bir yasanın varlığına ihtiyaç duyulduğu yönündedir.

#### **4. 5302 SAYILI YASAYA GÖRE İL ÖZEL YÖNETİMİ'NİN ORGANLARI**

1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'na göre, il özel idareleri; il genel meclisi, il daimi encümeni ve vali olmak üzere üç organa sahip kılınmıştır. İl genel meclisi ve il daimi encümeni, il özel idaresinin 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).

Böylece il özel idaresi organları arasında valiye, daha geri planda kalan bir rol uygun görülmüşken il genel meclisi ile il encümenine aktif bir yapı kazandırılmıştır.

##### **4.1. Vali**

5442 sayılı İl İdaresi Yasası'nın 4'ncü maddesi hükmüne göre, il genel idaresinin başı ve temsilcisi validir. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre illerde lüzumu kadar teşkilat bulunur. Bu teşkilatın her birinin başında bulunanlar il idare şube başkanlarıdır. Bunların emri altında çalışanlar ilin ikinci derecede memurlarıdır. Bu örgüt valinin emri altındadır.

##### **4.1.1. İl Özel Yönetimi'nin Başı Olarak Vali**

Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanan vali; devletin, hükümetin, ayrı ayrı her bir bakanlığın, merkezi idarenin ildeki en büyük temsilcisi olmasının yanı sıra, 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 29. maddesinde belirtildiği üzere il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir.

Eski Kanun döneminde; kamu hizmetlerinin yürütülmesi için devlet ile il arasında bir iş bölümü yapılarak, il işlerinde gücün karar alma ve denetim bölümleri il genel meclisi ile yeni Kanundaki tabiriyle il encümenine verilmiş; maddi güçler ve araçları kullanarak kararların hükmünü yerine getiren bölümü de ilin bir organı olmakla birlikte devleti temsil eden ve gerçekte devletin bir ajanı olan valiye bırakılmıştır. İl özel idaresinin başkanının

ve yürütme organının bir devlet ajanı olması ve il tüzel kişiliğinin kendisine özgü bir yürütme gücünün bulunmaması durumunu doğuran bu düzenleme ise il özel idaresinin yetkisini ve özerkliğinin etkisini azaltması nedeniyle eleştirilmiştir (Giritli, Bilgen, Akgüner, 2001, 223).

Ancak merkezi idareye yardımcı kuruluşlar olarak görülen il özel idarelerinin başında, diğer mahalli idare birimlerinden farklı olarak, merkezi idarenin tayin ettiği bir valinin bulunması, teorik bakımdan sakıncalı görülse de aslında bu durum, merkezi idare açısından pratik bazı yararlar da sağlamaktadır. Vali, il özel idaresi üzerinde bir yandan merkezi yönetimin vesayet yetkisini sürdürürken, diğer yandan seçilmiş organlar vasıtasıyla yansıyan milli iradeyi merkezi yönetim ve mülki birimlere taşımakta, bir köprü görevi görmektedir (Tamer, 1993, 107).

Vali; Kaymakamlar, Belediye Başkanları, il genel meclisi üyeleri ve muhtarlar aracılığıyla ilin sorunlarını, şikâyetlerini, taleplerini ve potansiyelini öğrenme ve bunların çözüm yollarını bilme olanağını bulmaktadır. Aynı şekilde il özel yönetiminin olanaklarının yetersiz kaldığı durumlarda merkezin olanaklarını da kullanarak sorunları çözebilmektedir. Merkezi idare vali sayesinde yerel halk ile doğrudan çok sağlıklı bir şekilde ilişki kurma olanağına sahip bulunmaktadır. Ayrıca valilerin devlet yönetme bilgi ve birikimi de buna katkı sağlamaktadır.

Valinin il özel idaresinin yürütme organı olma vasfı eleştiriliyor olmasına rağmen, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na bu özelliğin korunmuş olması da eleştirilmektedir. Bununla birlikte kapsamlı bir yerelleştirme çalışmasında en büyük pay ve yükün il özel idarelerine düştüğü ve geçiş döneminin sorunları düşünüldüğünde, bu mahalli idare biriminin profesyonelce yönetilmesi, yaşanılması muhtemel birçok sorunu engelleyebileceği, valilerin birikim ve deneyimlerinin bu sürecin sorunsuz yaşanmasına oldukça katkıda bulunacağı, sistem oturduktan sonra gelecekte il özel idaresinin yürütme organının da seçimle iş başına gelmesinin düşünülebileceği görüşü de savunulmaktadır (Coşkun, Uzun, 2004, 71).



Önceki yapıdan farklı olarak, yeni düzenlemenin valiler açısından getirdiği en önemli sonuç ise valinin il genel meclisinin başkanı olması uygulamasına son verilmesidir (Sobacı, 2005, 46).

Ancak daha önce de ifade edildiği gibi eleştirilere rağmen il özel idaresinin başı olma sıfatı dolayısıyla, valinin, yürütme organı olma özelliği devam etmektedir. 5302 sayılı İl Özel Kanunu'nun 29 ve 30. maddeleriyle valiyi hem il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi ve il özel idaresi teşkilatının en üst amiri olarak belirleyip, hem de genel karar organından tamamen dışlamak kendi içinde tutarsız ve çelişkili bir yaklaşım sergilemekte ve devlet otoritesinin etkisini kıran bir yapı ortaya koymaktadır (Ulusoy, 2005, 192).

Öte yandan mevcut sistemde seçilmiş değil de atanmış bir kişi olan valiye, il özel idaresinin bir organı olarak sadece yürütme organı yetkileri değil, aynı zamanda il özel idaresi personelini atamak, bağış kabul etmek ve kanunlarla bizzat il genel meclisine ve encümene verilmemiş olan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak (m.30) gibi tipik karar alma yetkileri de tanınmaktadır. Bu durum da Anayasanın 127. maddesinde yer alan “yerel yönetimlerin karar organları seçimle iş başına gelir” kuralına aykırılık teşkil etmektedir (Ulusoy, 2005, 193). O halde yeni düzenlemenin doğuracağı bu iki sorun karşısında valiliğin, il özel idaresinin bir organı olmaktan çıkarılarak, sadece bu idareyi merkezi idare adına etkin biçimde denetleyen bir makam konumuna getirilmesi yerinde bir çözüm olarak görülmektedir (Ulusoy, 2005, 192).

Diğer bir önemli yenilik ise 5302 sayılı Kanununun 31. maddesi ile vali için mahalli idareler genel seçimlerini takiben altı ay içinde stratejik plan ve yıllık performans planı hazırlama zorunluluğunun getirilmesidir. Ancak, valiler seçimle iş başına gelmedikleri için hazırlanıp il genel meclisine sunulan bu planların uygulanması sürecinde ya da uygulanmaması halinde ortaya çıkacak sorunlardan dolayı il genel meclisinin vali üzerinde doğrudan ve sonuç doğuran bir denetim yetkisi bulunmamaktadır (www.tbmm.gov.tr).

Ayrıca yeni İl Özel İdaresi Kanunu tasarısının, TBMM görüşmeleri sırasında; kamu çalışanlarının, stratejik planlamayı uygulayabilecek gerekli donanım ve yeterliliğe sahip olmadıkları belirtilerek, tasarıda bu konuda üniversiteler, meslek odaları, sivil toplum kuruluşlarından görüş alınmasının düzenlenmiş olmasının da çözüm olamayacağı, zira stratejik planlamanın kamu çalışanlarına olduğu kadar akademi ve sivil toplum örgütlerine de yabancı bir konu olduğu, bu konularda yeterli deneyimi olmayan çalışanların bu teknikleri kullanmalarının önemli uygulama hatalarına yol açacağı tartışılmıştır (Coşkun, Uzun, 2004, 70-71).

#### **4.1.2. Vali'nin Görev ve Yetkileri**

Valinin görev ve yetkileri esas itibarıyla 5302 sayılı İl Özel İdare Yasası'nın 30. maddesinde sayılmaktadır. Yasanın çeşitli maddelerinde de valinin görevlerine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır.

##### **4.1.2.1. Vali'nin Yürütmeye İlişkin Görev ve Yetkileri**

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 30. maddesinde bu görevler 12 bent halinde sıralanmaktadır:

a) İl özel idaresi teşkilatının en üst amiri olarak, il özel idaresi teşkilatını sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak.

b) İl özel idaresini stratejik plana 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.

c) İl özel idaresini Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.

d) İl encümenine başkanlık etmek.

- e) İl özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.
- f) İl özel idaresinin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.
- g) Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.
- h) İl genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak.
- i) Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak.
- j) İl özel idaresinin personelini atamak.
- k) İl özel idaresini, bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek.
- l) Şartsız bağışları kabul etmek.
- m) İl halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.
- n) Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak.
- l) Kanunlarla il özel idarelerine verilen ve il genel meclisi veya il encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

Bu görevler dışında İl Özel Yönetimi Yasası'nın 38. ve 39. maddelerinde valiye il özel idaresinin denetimine yönelik bir takım yetki ve görevler de verilmektedir. Ayrıca Yasa'nın 56. maddesinde aynı Yasa'nın 55. maddesinde sayılan suçların işlenmesi halinde ceza verme yetkisi il encümenine verilmekteyse de vali ve kaymakama, suçun işlendiğini tespit ettirmesi durumunda para cezası ile iş yeri kapatma cezası verebilme yetkisi tanınmaktadır.

#### **4.1.2.2. Vali'nin İl Genel Meclisi İle İlgili Görev ve Yetkileri**

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın getirdiği en önemli değişikliklerden biri ile il genel meclisine başkanlık etme yetkisi elinden alınan valinin, il genel meclisi gündemini belirleme yetkisi sona ermişse de Yasa'nın 13. maddesinde valinin önerdiği hususların il genel meclisi gündemine alınacağı kabul edilmiştir. Böylece ilgili Yasa ile il özel idaresinin yürütme organı olan vali, uygulayacağı kararları alma yetkisi ile donatılan il genel meclisinden soyutlanmış olmakta ve karar alma sürecine katılmadığı kararları uygulamak zorunda kalmaktadır.

İl genel meclisi kararlarının kesinleşmesi sürecinde bir önceki Yasa dönemindeki kadar yoğun bir etkinliği olmasa da valiye bir rol verilmektedir. 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası ile vali, hukuka aykırı gördüğü kararları tekrar görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilmekte ve meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlara karşı idari yargıya başvurabilmektedir. Ayrıca valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girememektedir.

İl genel meclisinin kendi bünyesinde oluşturacağı denetim komisyonunun çalışma yerini belirleme görevi de 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 17 nci maddesi ile valiye verilmektedir. Ayrıca komisyonun çalışmalarında kamu kuruluşlarının personelinden yararlanabilmesi için valinin onayını alması gerekmektedir.

Sayılan görevlerin yanı sıra 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 21. maddesi uyarınca il genel meclisi üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verme sürecini başlatma görevi valiye aittir.

#### **4.1.2.3. Vali'nin İl Encümeni İle İlgili Görev ve Yetkileri**

Valinin il encümeni ile ilgili en önemli görevi, 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 25. ve 30. maddelerinde belirtildiği üzere il encümenine başkanlık etmesidir. 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası ile encümene dahil edilen atanmış üyeler, vali tarafından seçilmektedir.

İl encümenin gündemini hazırlama görevi vali tarafından yerine getirilmektedir. Ayrıca 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 27. maddesi uyarınca vali, yasa, 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 durdurarak bu kararları idari yargıda dava konusu edebilmektedir.

#### **4.1.2.4. Vali'nin Bütçe ve Mali Yönetim İle İlgili Görev ve Yetkileri**

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 30, 45 ve 47. maddeleri ile il özel idare bütçesini hazırlama görevi valiye verilmiştir. Her yıl bütçenin kesin hesabı da vali tarafından encüme sunulmaktadır.

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 30. maddesi uyarınca; bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak, bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak görevi de valiye verilmiştir. Daha önce meclis ve encüme ait olan bütçede aktarma yapma yetkisi bu Yasa ile valiye de tanınmıştır. Önemli konulardaki aktarma yapma kararı yine meclis ve encümence alınmaktayken, ufak ve önemsiz aktarmalar, pratikliği açısından vali tarafından yapılmaktadır.

Bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından doğan sorumluluk da 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 44. maddesi ile valiye yüklenmiştir.

#### **4.1.3. Yetki Devri**

Vali, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, vali yardımcılara, yöneticilik sıfatı bulunan il özel yönetimi görevlileri ile ilçelerde kaymakamlara devredebilmektedir.

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın yürürlüğe giren ilk metnindeki 32. maddesinde vali yardımcılara yer verilmemiştir. Vali yardımcılarını devre dışı bırakan bu madde hükmü, 02.07.2005 gün ve 5391 sayılı Yasa'nın 1. maddesi ile değiştirilerek vali yardımcılarını madde metnine eklenip tekrar sisteme dâhil edilmiştir.

Valinin takdirine bırakılan bu yetki devrinin yanı sıra yasada bir de zorunlu yetki devri öngörülmektedir. Bu düzenlemeyle vali ile birinci ve ikinci derecedeki kan ve kayın hısımlarının il özel yönetimi ile ihtilafı olduğu durumlarda, dava açılması ve bu davada il özel idaresinin temsil yetkisi validen alınarak, meclis başkanı, o bulunmadığı takdirde başkan vekili veya bunlardan birinin yetkilendireceği kişiler tarafından yerine getirilmektedir.

#### **4.1.4. Vali'nin Yeni Konumunun Eleştirel Değerlendirilmesi**

1913 tarihli İl Özel İdaresi Yasası'na göre, İl genel meclisi ve il daimi encümeni, il özel idaresinin karar organlarıyken, 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. Böylece il özel idaresi organları arasında vali, daha geri planda tutulan bir konuma getirilmiştir.

İl özel yönetimlerinin başında bir valinin bulunması, etkili ve verimli bir idare açısından faydalı olacağı açıktır. Şöyle ki, Vali, il özel idaresi üzerinde bir yandan merkezi yönetimin vesayet yetkisini sürdürürken, diğer yandan seçilmiş organlar vasıtasıyla meydana gelen iradeyi merkezi yönetim ve mülki birimlere taşıyabilme ve böylece birlikteliği güçlü bir şekilde sağlayabilme niteliğine sahiptir.

Vali; Kaymakamlar, Belediye Başkanları, il genel meclisi üyeleri ve muhtarlar aracılığıyla ilin önemli sorunlarını öğrenmekte ve bu sorunlara çözüm üretebilmektedir. Sorunların çözümünde valilerin devlet yönetme bilgi ve deneyimi de hiç şüphesiz ki olumlu bir etki sağlamaktadır.

Mahalli idare birimlerinin profesyonelce yönetilmesi, yaşanılması muhtemel birçok sorunu engelleyebileceği, valilerin birikim ve deneyimlerinin sorunların aşılmasında oldukça katkı sağlayacağını düşünmek herhalde yanlış olmayacaktır.

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın getirdiği en önemli değişikliklerden biri ile il genel meclisine başkanlık etme yetkisi elinden alınan valinin, il genel meclisi gündemini belirleme yetkisi sona ermişse de Yasa'nın 13. maddesinde valinin önerdiği hususların il genel meclisi gündemine alınacağı kabul edilmiştir. Böylece ilgili Yasa ile il özel idaresinin yürütme organı olan vali, uygulayacağı kararları alma yetkisi ile donatılan il genel meclisinden soyutlanmış olmakta ve karar alma sürecine katılmadığı kararları uygulamak zorunda kalmaktadır.

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası ile vali, hukuka aykırı gördüğü kararları tekrar görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilmekte ve meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlara karşı idari yargıya başvurabilmektedir. Valinin böyle bir yetkiye sahip olması il genel meclisinin hukuka uygun kararlar alması konusunda zorlayıcı bir etki yapacağı açıktır. Ancak Türkiye'de uygulanabilirliği açısından düşündüğümüzde birçok güçlükleri beraberinde getirdiği açıktır. Şöyle ki bir an önce bitirilmesi gereken işlerde yargı sürecinde işlerin uzaması Vali açısından birçok sorumluluklar oluşturacağı ve dolayısıyla Valinin yargı yoluna kolay kolay başvurmayacağı düşünülebilir. Yine de böyle bir yetkinin verilmiş olması il genel meclisinde hukuka uygun kararların alınmasının sağlanmasında faydalı olacaktır.

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 30. maddesi uyarınca; bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak, bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak görevi de valiye verilmiştir. Daha önce meclis ve encüme ait olan bütçede aktarma yapma yetkisi bu Yasa ile valiye de tanınmıştır. Önemli konulardaki aktarma yapma kararı yine meclis ve encüme alınmaktayken miktarı yüksek olmayan önemsiz aktarmalar, işlerin daha hızlı gerçekleşmesinin sağlanması açısından, vali tarafından yapılması olumlu bir gelişmedir.

#### **4.2. İl Genel Meclisi**

5302 sayılı Yasa'nın 9. maddesine göre; İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organı olup, kendisine icra ile ilgili bir görev verilmemiştir. Yasa'da gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. 2839 sayılı

Milletvekili Seçimi Yasası'nın 11 nci maddesinde belirtilen sakıncaları taşımamak şartıyla, yirmi beş yaşını dolduran her Türk vatandaşı il genel meclis üyeliğine seçilebilir.

#### **4.2.1. İl Genel Meclisi'nin Oluşumu**

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 9. maddesi uyarınca eski düzenlemeye paralel olarak 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetlerinin Seçimi Hakkında Yasa'da gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşan il genel meclisi, il özel idaresinin karar organı olarak kabul edilmektedir.

İl genel meclisinin, meclis başkanlık divanının, meclis ihtisas ve denetim komisyonlarının çalışma usul ve esasları, İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği'nde ayrıntılarıyla düzenlenmektedir.

#### **4.2.2. İl Genel Meclisi Başkanlık Divanı**

Yeni yasanın il genel meclisine ilişkin gerçekleştirdiği önemli değişikliklerden biri, valinin il genel meclisinin başkanı olma sıfatına son vermesidir. Böylece Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi'nin 3. maddesinin mahalli idarelerin meclis üyelerinin seçimle iş başına gelmesine ilişkin hükmü uygulama alanı bulmaktadır (Sobacı, 2005, 40).

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 11. maddesine göre, il genel meclisi, seçim sonuçlarının ilanını izleyen beşinci gün kendiliğinden toplanacak ve kendi üyeleri arasından, gizli oyla, ilk iki yıllık süre için meclis başkanını, meclis birinci ve ikinci başkan vekillerini, ikisi asil ikisi yedek olmak üzere dört kâtip üyeyi seçecektir. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı, yapılacak ilk mahalli idareler seçimine kadar görev yapmaktadır. Meclis başkanı, meclisin gündemini belirlemekte ve meclis çalışmalarının düzenli ve sağlıklı bir biçimde yürütülmesinden sorumlu olmaktadır (Sobacı, 2005, 45).

Meclis başkanlığı ve başkanlık divanında boşalma olması halinde, kalan süreyi tamamlamak üzere, yenisi seçilmektedir. İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği'nin 18. maddesi uyarınca başkanlık divanı seçiminin üç gün içinde tamamlanmaması halinde 5302



sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 22. maddesi uygulanmakta ve meclisin feshi gündeme gelmektedir.

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın geçici 1. maddesi uyarınca bu yasanın yürürlüğe girdiği tarihten sonraki ilk başkanlık divanı seçimi Yasanın yayımlandığı tarihten itibaren en geç bir ay içinde yapılması öngörülmüştür. İl genel meclisine meclis başkanı, meclis başkanının bulunmaması halinde birinci başkan vekili, onun da yokluğunda ikinci başkan vekili başkanlık etmektedir.

Meclis görüşmeleri sırasında; söz konusu değişikliğin, seçimle gelen il genel meclisini, atamayla gelen vali karşısında güçlendirmek amacı taşıdığı, il genel meclisine başkanlık etme yetkisi yanında il genel meclisinin gündemini belirleme yetkisi de elinden alınan valinin; katkıda bulunmadığı, tartışmasına katılmadığı kararları, uygulamak zorunda kalacağı belirtilerek il özel idarelerinde meclis başkanı ile vali arasında yaşanacak uyumsuzlukların hizmetlerin yürütülmesinde büyük sıkıntılar doğurabileceği dile getirilmiştir (www.tbmm.gov.tr).

Vali'nin il genel meclisi toplantılarına katılıp katılamayacağı hususunun belirsizliği doktrinde de eleştirilmektedir. Zira yasada valinin meclis toplantılarına katılacağına veya katılabileceğine dair hiç bir hüküm bulunmamaktadır. Uygulamada da valiler, artık il genel meclisi toplantılarına katılmamaktadır. Yasa'nın 12. maddenin son fıkrası uyarınca meclis isterse valiyi toplantılarına davet edip bilgi alabilmektedir. Ayrıca, aynı maddenin 3. fıkrasına göre meclis toplantıları herkese açıktır. Ancak meclis başkanı veya üyelerden birinin önerisi üzerine toplantıya katılanların "salt çoğunluğu" ile kapalı oturum yapılabilmektedir. Bu durumda meclisin kapalı oturum kararı alması ve valiyi de özel olarak toplantıya davet etmemesi halinde, vali il genel meclisi toplantılarına hukuken katılamayacaktır (Ulusoy, 2005, 192).

Bu eleştirilerin yanı sıra meclis görüşmeleri sırasında atanmışlar yanında seçilmişlerin öne çıkarılmak istenmesinin bir sonraki adımının valinin seçimle iş başına gelmesi olduğuna dikkat çekilerek, böyle bir durumda Türkiye'nin üniter yapısının

tehlikeye düşeceği, federalizme geçişin önünün açılacağı endişeleri de vurgulanmaktadır (www.tbmm.gov.tr).

#### 4.2.3. İl Genel Meclisi Üyeliği

İl genel meclisinin üye sayısı, o il içindeki ilçe sayısına ve ilçenin nüfusuna göre değişmektedir. 1913 tarihli İl Özel Yönetimi Yasası döneminde olduğu gibi 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetlerinin Seçimi Hakkında Yasa'nın 2. ve 3. maddelerinde belirtildiği üzere; tek dereceli olan üyelik seçimi, nispi temsil usulüyle yapılmaktadır ve her ilçe bir seçim çevresi olarak kabul edilmektedir. Üyeler, beş yıl için halk tarafından seçilmektedir. Seçimlere, 2972 sayılı Yasa'nın 9. ve 10. maddelerine göre 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Yasası'nın 11. maddesindeki sakıncaları taşımamak kaydıyla yirmi beş yaşını dolduran her Türk vatandaşı, bağımsız olarak veya bir parti listesinden aday olarak katılabilmektedir (Gözler, 2005, 308-309).

2972 sayılı Yasa'nın 5. maddesi uyarınca son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre:

Nüfusu 25.000'e kadar olan ilçelerde	2
Nüfusu 25.001'den 50.000'e kadar olan ilçelerde	3
Nüfusu 50.001'den 75.000'e kadar olan ilçelerde	4
Nüfusu 75.001'den 100.000'e kadar olan ilçelerde	5, asıl ve yedek üyeler

seçilmektedir.

Nüfusu 100.000'den yukarı olan ilçelerde fazla her 100.000 nüfus için bir asıl ve bir yedek üye ilave edilmektedir. Nüfusun 100.000'e bölünmesi hesabında artık sayı 50.000'den az olursa hesaba katılmamakta, 50.000 (dahil)'den fazla olursa artık sayıya da bir asıl, bir yedek üyelik hesap edilmektedir.

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nda, eski Yasa'nın 105 ve 106. maddelerinde düzenlenen il genel meclisine üye olabilmek için aranan şartlar ile üyelikle bağdaşmayan hallere yer verilmemektedir. Ancak, 5302 sayılı Yasa'nın 20. maddesi ile il genel meclisi üyelerinin, görevleri süresince ve görevlerinin sona ermesinden itibaren iki yıl süreyle il

özel idaresi ve bağılı kuruluşlarına karşı doğrudan doğruya veya dolaylı olarak taahhütte bulunmaları, komisyoncuk ve temsilcilik yapmaları yasaklanmaktadır.

İl genel meclisi üyelerinin haklarını 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 24. maddesi düzenlemektedir. Meclis başkanı ve üyelerine, meclis ve komisyon toplantılarına katıldıkları her gün için Yasa'da belirtilen miktarda huzur hakkı ödenmektedir. Ayrıca il genel meclisi üyeleri, hastalıkları süresince izinli sayılmalarının yanında mazeretleri olduğunda, bir yıl içindeki toplantı süresinin yarısını aşmamak şartıyla meclis tarafından izne ayrılabilirler.

#### **4.2.4. İl Genel Meclisi Üyeliğinin Sona Ermesi**

İl genel meclisi üyeliği kendiliğinden, meclis veya Danıştay kararı ile sona ermektedir. İl Özel Yönetimi Yasası'nın 21. maddesinde üyelerden birinin ölmesi veya istifa etmesi, üyeliği kendiliğinden sona erdiren nedenler arasında düzenlenmektedir.

Özürsüz veya izinsiz olarak arka arkaya üç birleşim günü veya bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmayan üyenin üyeliğinin düşmesine, savunması alınmak suretiyle il genel meclisi tarafından üye tam sayısının salt çoğunlu ile karar verilmektedir.

İl genel meclisi üyeliğine seçilme yeterliliğini kaybeden üyenin üyeliği ise, valinin durumu bildirmesi üzerine Danıştay kararıyla sona ermektedir.

#### **4.2.5. İl Genel Meclisi'nin Görev ve Yetkileri**

İl genel meclisinin görev ve yetkileri 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 10. maddesinde 15 bent halinde sayılmaktadır:

a) Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak.

b) Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.

c) İl çevre düzeni planı ile belediye sınırları dışındaki alanların imar planlarını görüşmek ve karara bağlamak.

d) Borçlanmaya karar vermek.

e) Bütçe içi işlemler ile Türk Ticaret Kanununa tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek.

f) Taşınmaz mal alımına, satımına, trampa edilmesine, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın akar haline getirilmesine izin vermek; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi yirmi beş yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesisine karar vermek.

g) Şartlı bağışları kabul etmek (Bağışlar, ayırım yapılmaksızın vali tarafından kabul edilmekteyken bu dönemde önemi itibariyle artık şartlı bağışlar il genel meclisinin konusu olmaktadır ).

h) Vergi, resim ve harç dışında kalan miktarı beş milyardan yirmi beş milyar Türk Lirasına kadar ihtilaf konusu olan özel idare alacaklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek.

i) İl özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve il özel idaresi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, il özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.

j) Encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.

k) İl özel idaresi tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.

l) Norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek.

m) Yurt içindeki ve yurt dışındaki mahalli idareler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek.

n) Diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.

o) İl özel idaresine kanunlarla verilen görev ve hizmetler dışında kalan ve ilgilerin isteğine bağı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek.

İlgili maddenin tasarı halindeki (k) bendinde yer alan ‘halk denetçisini seçmek’ görevi ibaresi nedeniyle Cumhurbaşkanınca “Halk Denetçiliğı kurumuna, henüz yasalaşmamış olan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılanması Hakkında Yasa Tasarısında yer verildiğı, yürürlüğe girmemiş bir düzenlemeye dayanılarak il genel meclisine görev ve yetki verilmesinin hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmayacağı, aynı zamanda hukuka uygunluk denetimi yapma yetkisi idari yargı yerlerine aitken buna eş bir denetimin Anayasamızda herhangi bir düzenleme mevcut değilken halk denetçileri tarafından da yapılacak olmasının Anayasal bir sorun doğuracağı” gerekçeleri ile TBMM’ne iade edilmesi üzerine bahsi geçen hüküm madde metninden çıkartılmıştır (Kayhan, 2005, 9-10).

Yasanın sınırlı da olsa borçlanmaya karar verme yetkisinin il genel meclisine verilmiş olması, tahvil satışıyla borçlanma olanağı ve hazinenin borçları üstlenme riski dolayısıyla, Türkiye ekonomisinin hassasiyeti düşünüldüğünde ciddi sıkıntılar meydana getirebileceğı kaygısı oluşturmaktadır.

İl genel meclisine tanınan imtiyaz verme yetkisinin sınırları da Kanunla çizilmemektedir. Her türlü il özel idaresi hizmetinin, imtiyaz verilerek özel kişilere gördürölüp gördürülemeyeceğı konusu ile bu imtiyaz sözleşmelerinden doğan

uyuşmazlıkların tahkim yoluyla çözümlenip çözümlenmeyeceği hususu belirsizlik taşımaktadır (Ulusoy, 2005, 194).

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 35. maddesinin 1. fıkrasında, il özel idare teşkilatını oluşturacak birimler sayılmaktadır. Maddede sayılan birimler dışında kalan diğer birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi il genel meclisinin bu yönde bir karar alması ile mümkün olmaktadır. Yine Yasa'nın 64. maddesi hükmü uyarınca il genel meclisinin kararı ile il özel yönetimi, görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda diğer kuruluşlarla anlaşmalar yapabilmektedir.

#### **4.2.5.1. İl Genel Meclisi'nin Toplantı ve Çalışma Usulü**

İl genel meclisi bir aylık tatil hariç her ay olağan toplantı yapar. Gündemde görüşülecek konu bulunmadığı gerekçesi ile meclis aylık toplantılarını yapmaktan kaçınmaz. İl genel meclisi yılın bir ayını tatil olarak kullanır. Meclis zorunlu olmadığı müddetçe mutat toplantı yerinde toplantısını yapar. Meclis toplantıları halka açıktır. Meclis kapalı oturum da yapabilir ve ayrıca şartlar olağanüstü toplantı yapılmasını gerektirir ise, olağanüstü toplantı da yapabilir.

#### **4.2.5.2. Meclis Toplantısı**

Eski İl Özel Yönetimi Yasası'na göre genel meclis her yıl Mayıs ve Kasım aylarının ilk haftasında toplam iki kere olağan olarak toplanmakta ve Kasım ayındaki toplantı, dönem başı toplantısı olarak kabul edilmekteydi. 30 günlük normal toplantı sürelerinin, görüşmelerin tamamlanması için yetmemesi durumunda uzatma gerekçeleri İçişleri Bakanlığına bildirilerek toplantılar, en fazla 10 gün daha uzatılabilmekteydi. Yeni İl Özel Yönetimi Yasası'nın 12. maddesi ile İGMCY'nin 6. maddesine göre ise, il genel meclisi, belirleyeceği 1 aylık tatil dışında her ayın ilk haftası önceden belirleyecekleri günde ve mutat toplantı yerinde toplanmaktadır. Meclis, 1 aylık tatilini; başkanlık divanı, encümen ve denetim komisyonu üyeliği seçiminin yapılacağı, faaliyet raporu, bütçe ve kesin hesap ile belli bir ayda görüşülmesi zorunlu olan konuların görüşüleceği ayların dışındaki bir ayda yapabilmektedir.

İl Özel Yönetimi Yasası'nın ilk yürürlük metninde bulunan, Kasım ayı toplantısının dönem başı toplantısı olduğu ibaresi, 03.07.2005 gün ve 5393 sayılı Yasa'nın 85. maddesi ile madde metninden çıkartılmıştır.

Yine yeni düzenleme ile il genel meclislerinin genel toplantı süreleri en çok 5 gün, bütçe görüşmelerine rastlayan toplantı süreleri ise en çok 20 gün olarak belirlenmektedir. Toplantıların süresi içinde tamamlanamaması halinde ek süre alınabileceğine dair bir düzenleme, 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nda yer almamaktadır. Ayrıca artık zorunlu hallerde üyelere ve valiye önceden bilgi vermek kaydıyla mutad toplantı yeri dışında meclis başkanının belirlediği bir yerde toplantı yapılabilmektedir.

İl genel meclisi başkanı, acil durumlarda lüzum görmesi halinde il genel meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırır. Olağanüstü toplantı çağırısı ve gündem en az üç gün önceden yazılı olarak duyurulması ve ayrıca mutad usullerle ilan edilmesi gerekmektedir. Olağanüstü toplantılarda çağırıcıyı gerektiren konuların dışında başka bir konu görüşülememektedir.

Özel idare teşkilatı ve ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının birim amirleri gündemdeki konularla ilgili olarak meclis toplantılarına davet edilip bilgi alınabilmektedir.

İl genel meclisinin toplantıları, açık olmasına rağmen meclis başkanı veya herhangi bir üyenin gerekçeli önerisi üzerine toplantıya katılanların salt çoğunluğunun kabul etmesi halinde kapalı oturumlar yapılabilmektedir. Meclis görüşmelerinin tutanağa geçirilmesi ise zorunluluk arz etmektedir.

#### **4.2.5.3. Meclis Gündemi**

Eski Yasa döneminde vali tarafından belirlenen meclis gündemi, 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 13. maddesi uyarınca meclisin kendi içinden seçtiği meclis başkanı tarafından belirlenmektedir. Valinin önerdiği hususların ise gündeme alınması zorunludur. Vali, gündeme alınmasını istediği konuları yazılı olarak meclis başkanlığına bildirir. Meclis başkanı meclis toplantı halinde değilse ilk yapılacak meclis toplantısı gündemine eklenerek

üyelere duyurulur. İl genel meclisi çalışma yönetmeliği uyarınca; meclis başkanı tarafından belirlenen ancak onun izinli, raporlu veya görevli olduğu durumlarda birinci başkan vekili, onun da bulunmaması halinde ikinci başkan vekili tarafından belirlenen meclis gündemi, 3 gün içinde genel sekreterlikçe üyelere bildirilmektedir.

Yeni Yasa döneminde de il genel meclisi üyeleri, il özel idaresine ait işlerle ilgili konuların gündeme alınmasını önerebilmektedirler. Ancak, önerilerin kabul edilebilmesi için “meclis salt çoğunluğu” yerine “toplantıya katılanların salt çoğunluğu” nun kabul oyu aranmaktadır. Böylece üyelerin, istedikleri konuları gündeme aldırabilmeleri kolaylaşmaktadır. Ayrıca meclis gündemi, çeşitli yollarla halka duyurulmaktadır. Bahsi geçen yönetmelik bu duyurunun, meclis toplantı salonunun girişine ve özel idare ilan panosuna veya halkın yoğun olarak bulunduğu ve gelip geçtiği yerlere ilan asarak; gazete, hoparlör, internet, radyo ve televizyon yayını gibi yöntemlerden biri veya birkaçı kullanılarak yapılacağını belirtmektedir. Gündemin üyelere duyurulması ilçe kaymakamları aracılığıyla da yapılabilmektedir.

Eski İl Özel Yönetimi Yasası'nın 124. maddesinde il genel meclisinin, siyasi meseleleri görüşmesi veya siyasi temennilerde bulunması hali meclisin fesih sebepleri arasında sayıldığı için bu dönemde siyasi konulardan uzak durmak zorunda kalan meclisin, 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 22. maddesinin (b) bendi ile bu genel düzenlemenin sınırlandırılması nedeni ile il özel idaresine verilen görevlerle ilgili olan siyasi konuları gündemine dahil edebilme ve bu konulara ilişkin kararlar alabilmesinin önü açılmış olmaktadır.

#### **4.2.5.4. Karar Alma Süreci**

İl genel meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanmakta ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar almaktadır. Ancak karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamamaktadır. Oylama; gizli, işaretle veya ad okunarak yapılmaktadır ve oylar; kabul, ret veya çekimser şeklinde kullanılmaktadır. Oylamada eşitlik çıkması halinde meclis başkanının bulunduğu tarafın görüşü kabul edilmektedir. Gizli oylamalarda eşitlik çıkması halinde ise oylama tekrarlanarak eşitliğin yine de bozulmadığı durumlarda



meclis başkanı tarafından kura çekilerek sonuca ulaşılmaktadır. Reddedilen bir konu, meclisin aynı toplantısında yeniden gündeme alınıp görüşülememektedir.

Gündeme ilişkin görüşmeler sırasında; ihtisas komisyonuna ve siyasi parti gruplarına söz almada öncelik tanınmaktadır. Siyasi parti gruplarına üye sayısı en çok olandan başlayarak; üyelere ise söz isteme sırasına göre söz verilmektedir. Başkan, her zaman söz hakkına sahip bulunmaktadır. İhtisas komisyonları ve siyasi parti grupları adına yapılacak konuşmalar 20'şer dakika, üyelerin konuşmaları ise 10'ar dakika ile sınırlanmaktadır. Bütçe ve program görüşmelerinde parti grupları için bu süreler iki kat uygulanmaktadır ve meclis söz konusu süreleri değiştirebilmektedir.

Meclis tarafından görüşmelerin yeterli olduğu kabul edildiğinde başka üyeye söz verilmemektedir. Üyeler, oylarını bizzat kullanmak zorundadırlar. Ancak Yasa'nın 19. maddesi ile meclis başkan ve üyelerinin, kendileriyle veya ikinci derece dahil kan ve kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü meclis toplantılarına katılmaları yasaklanmaktadır.

Meclis toplantısında üye tam sayısının salt çoğunluğunun sağlanamaması halinde veya görüşmeler sırasında başkan veya üyelerden birinin istemi üzerine yapılacak yoklamada karar yeter sayısının bulunmadığının anlaşılması durumunda; eski düzenlemede görüşme ertesi güne erteleniyorken, 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 14. maddesinde, en az üç gün içinde başkanın belirleyeceği yer ve saatte toplanmak üzere meclisin tatil edileceği ve üye tam sayısının dörtte birinden az olmayan üye sayısı ile toplanacağı düzenlenmektedir. İlgili yönetmeliğin 10. maddesi uyarınca bu toplantıda da yeter sayı bulunamadığı takdirde meclis tatil edilerek o ay içinde başka bir toplantı çağrısı yapılmaktadır.

Yeni yasa ile birlikte il genel meclisi kararlarının valinin onayından geçme zorunluluğu kaldırılmıştır. 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 15. maddesine göre, il genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç 5 gün içerisinde valiye gönderilmektedir. Valiye gönderilmemiş meclis kararı yürürlüğe girmemektedir. Vali,

hukuka aykırı bir durum tespit ettiği takdirde, gerekçesini de belirterek 7 gün içerisinde tekrar görüşülmek üzere kararı, il genel meclisine iade etmektedir. Yeniden görüşülmesi istenmeyen kararlar, geri gönderme süresinin sonunda; yeniden görüşülerek il genel meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar ise, o anda kesinleşmektedir (Sobacı, 2005, 46).

Ayrıca valinin, 7 günlük geri gönderme süresi geçmeden meclis kararını yeniden görüşülmek üzere meclise iade etmeyeceğini yazılı olarak bildirmesi halinde bu sürenin dolması beklenmeden karar yürürlük kazanmaktadır. Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilmektedir. Valinin idari yargıya başvuru süresini 10 güne indiren hüküm 03.07.2005 gün ve 5393 sayılı Yasa'nın 85. maddesi ile yürürlükten kaldırılarak bu başvuru normal dava açma süresine (60 gün) tabi kılınmıştır. Yeni İl Özel Yönetimi Yasası'nın 15. maddesinde öngörülen bu usul, bir vesayet yetkisidir (Gözler, 2005, 155).

Valinin hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarına karşı idari yargıya başvurabileceği düzenlenmekte ancak, başvurulacak yargı merciine değinilmemektedir. Kural olarak özel bir düzenleme bulunmayan hallerde idari uyuşmazlıklar, genel görevli idare mahkemelerinde karara bağlanmaktadır. Fakat Yasa'nın 27. maddesinin 6. fıkrasında, encümenin ısrar kararlarına karşı idari yargıya başvurulabileceği belirtilirken yargı merci olarak Danıştay gösterilmektedir. Bu nedenle Yasa'da bahsi geçen idari yargı merciinden kastedilenin Danıştay olduğu yorumu yapılabilmektedir. İl genel meclisi kararlarına uygun olması gereken encümen kararları Danıştay tarafından hukuka uygunluk denetimine tabi tutulurken, evveliyatla bu merci tarafından denetlenmesi gerektiği sonucuna varılabilmektedir.

Bu düzenleme ile eski Yasa döneminde valinin onayıyla kesinleşen ve valinin onay vermemesi durumunda Danıştay kararı ile kesinleşip kesinleşmeyeceği belirlenen il genel meclisi kararları üzerindeki vesayet yetkisi, vali aleyhine sınırlandırılmaktadır. Bu vesayet denetimi, artık önceki sistemde olduğu gibi yerel yönetim işlemi onaya tabi tutma,

yürürlüğe girmesini engelleme veya geciktirme şeklinde değil, yargı denetimini harekete geçirme şeklinde ortaya konulmaktadır (Ulusoy, 2005, 186).

Valiye gönderilen meclis kararları valinin onayına değil, yalnızca görüşüne sunulmaktadır ve vali, sadece meclis kararları aleyhine son aşamada idari yargıda iptal davası açabilmektedir (Odyakmaz; Kaymak; Ercan, 2006, 532). Böylece vesayet denetiminin ikinci yönünü oluşturan yerindelik denetimi, valinin il genel meclisi kararları üzerinde kullanacağı vesayet denetiminin kapsamından çıkartılmaktadır. İlgili yönetmeliğin 17. maddesi uyarınca, yukarıda belirtilen şekilde kesinleşen meclis kararlarının özetleri, toplantıdan itibaren en geç 7 gün içinde gündemin duyurulmasındaki yöntemlerle halka duyurulmaktadır.

#### **4.2.5.5. İhtisas ve Denetim Komisyonları**

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın getirdiği bir yenilik de ihtisas komisyonlarıdır. Yasa'nın 16. maddesine göre, il genel meclisi, bir yıl görev yapmak üzere üyeleri arasından seçilecek en az üç, en çok beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilmektedir. Bu sayı Plan ve Bütçe ile İmar ve Bayındırlık komisyonlarında yediye yükselbilmektedir. İhtisas komisyonları, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulmaktadır, birden fazla komisyonda görev almak mümkündür ve komisyon çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılabilmektedir. Eğitim, Kültür ve Sosyal Hizmetler Komisyonu, İmar ve Bayındırlık Komisyonu, Çevre ve Sağlık Komisyonu ile Plan ve Bütçe Komisyonu kurulması zorunludur.

İhtisas komisyonları, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanmakta ve katılanların salt çoğunluğu ile karar almaktadır. 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, kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılıp oy hakları olmadan görüş bildirebilmektedir.

İhtisas komisyonlarının görev alanına giren işler bu komisyonda görüşülmeden il genel meclisinde karara bağlanamamaktadır. Ancak imar ve bayındırlık komisyonunda 10, diğer komisyonlarda 5 iş günü içinde sonuçlandırılmayan işler, meclis başkanı tarafından doğrudan meclis gündemine alınmaktadır.

İhtisas komisyonları tarafından hazırlanan raporlar, alenidir ve çeşitli yollarla halka duyurulmaktadır. Ayrıca isteyenler, il genel meclisince belirlenecek bedel karşılığında raporları alabilmektedir.

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 17. maddesi uyarınca da il 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 kurmaktadır. Denetim komisyonları, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulmaktadır. Bu düzenlemeyle oluşturulan denetim komisyonları sayesinde, il genel meclisinin etkinliği artmaktadır (Coşkun, Uzun, 2004, 70).

Valinin belirlediği yerde çalışmalarını sürdüren komisyon, uzman kişi ve kuruluşlardan yararlanabileceği gibi, valinin onayı ile kamu kuruluşlarının personellerinden de yararlanabilmektedir. Ayrıca komisyon tarafından istenen bilgi ve belgelerin verilmesi zorunludur.

İGMÇY'nin 22. maddesi uyarınca, denetim komisyonunda, kamu kurum ve kuruluşlarından görevlendirilecek kişilerin; kamu kurum ve kuruluşlarında denetim elemanı veya en az beş yıldır kurumların gelir, gider veya bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin yürütüldüğü birimde çalışıyor olmaları gerekmektedir. Kamu personeli dışındaki kişilerin ise; kamu kurum ve kuruluşlarının gelir, gider veya bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin yürütülmesinde en az beş yıl çalışmış olmaları ya da maliye, muhasebe, işletme, iktisat, kamu yönetimi veya benzer alanlarda en az lisans düzeyinde eğitim almış ve denetim yapabilecek bilgi ve tecrübeye sahip olmaları gerekmektedir. Siyasi partilerin

genel merkez, il, ilçe ve belde teşkilatlarında halen görevli olan kişilerin, denetim komisyonunda uzman olarak görevlendirilmeleri yasaklanmaktadır.

Denetim komisyonu, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanmakta ve katılanların salt çoğunluğu ile karar almaktadır. Komisyon, çalışmalarının sonucuna ilişkin raporu, 15 Martta kadar meclis başkanlığına sunmaktadır. İl genel meclisi çalışma yönetmeliği uyarınca da meclis başkanı, bu raporları, Nisan ayı meclis toplantısında okutmak suretiyle meclisin bilgisine sunmaktadır. Komisyonun sunduğu raporlara istinaden konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili olarak meclis başkanlığı tarafından, yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulmaktadır.

Konusu suç teşkil etsin veya etmesin, kamu zararı sebebiyle sorumlusundan mali tazmini gereken hususlarda da vali, ilgililer hakkında gerekli yasal takibi yapmak ve kamu zararını tahsil etmekle sorumludur.

#### **4.2.5.6. Meclis'in Bilgi Edinme Yolları**

İl Özel Yönetimi Yasası'nın 18. maddesine göre, il genel meclisi, “soru ve genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme” yollarıyla bilgi edinme hakkını kullanmaktadır. Meclis üyelerinin, meclis başkanlığına önerge vererek il özel idaresi işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı olarak sordukları sorular, vali veya görevlendirdiği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplanmaktadır.

İl genel meclisi üye tam sayısının en az üçte birinin, meclis başkanlığından talep etmesi halinde bu istemin meclis tarafından da kabul edilmesiyle il özel yönetiminin işleriyle ilgili konular, meclis gündemine alınarak konu hakkında genel görüşme yapılabilmektedir.

Vali, mart ayı toplantısında bir önceki yıla ait faaliyet raporunu meclise sunar. Faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığına gönderilir.

İçişleri Bakanlığının faaliyet raporunun yeterli görülmemesi üzerine yapacağı işlem madde hükmünde açık değildir. Gereğinin yapılmasından söz edilmesine rağmen, gereğinin ne olduğu veya ne olabileceği tamamen bir belirsizlik söz konusudur.

Ancak, İçişleri Bakanlığı normal zamanlarda meydana gelen valiyle ilişkilendirilebilecek her hangi bir olayda yaptığı gibi valinin görevden alınmasını önerebilir veya hemen bir inceleme ve soruşturma da başlatabilir.

#### **4.2.6. İl Genel Meclisi'nin Feshi**

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası ile il genel meclisinin fesih nedenleri, takdir yetkisine yer vermeyecek şekilde sınırlı sayıda belirtilmiş ve 1913 tarihli İl Özel Yönetimi Yasası'na göre fesih nedenlerinin sayısı azaltılmıştır. İl genel meclisinin ancak belirli hallerde ve belirli sebeplerin gerçekleşmesiyle feshedilebilecek olması; il genel meclisi açısından güvence niteliğinde olup fesih kararının da objektifliğini sağlamaktadır (Akyılmaz, 2005, 197).

Yasa'nın 22. maddesine göre; il genel meclisi,

a) Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal etmesi ve bu durumun il özel idaresine ait işleri aksatması,

b) İl özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alması halinde İçişleri Bakanlığının bildirmesi üzerine Danıştay kararı ile feshedilebilmektedir.

Yukarıda (a) ve (b) şıklarında belirtilen şartların gerçekleşmesi durumunda İçişleri Bakanlığının nasıl bilgi sahibi olacağı konusunda bir açıklık bulunmamaktadır. Burada durumu valinin İçişleri Bakanlığına bildirmesi ile mümkün olabileceği en uygun yöntem olabileceği düşünülmektedir.

Bu durumda İl genel meclisinin görevini ihmal etmesi nedeniyle feshedilebilmesi için; öncelikle görevlerini, toplantı süreleri veya o görev için ayrıca öngörülen süre içinde

yerine getirmemiş olması gerekmektedir. Ancak bu ihmalin, feshe konu olabilmesi için ayrıca ve mutlaka, il özel idaresine ait işlerde, il genel meclisine hizmet kusuru atfedilebilecek derecede bir eksiklik, bozukluk ya da düzensizlik doğuracak bir aksaklığa yol açması gerekmektedir (Akyılmaz, 2005, 200).

1913 tarihli İl Özel Yönetimi Yasası'nın 125. maddesinde yer alan ve il genel meclisini feshetme nedenleri arasında sayılan, yasal olarak belirli olan, olağan veya olağanüstü toplantılar haricinde ve kanunen belirli olan yerden başka yerde toplanma gerekçeleri yeni düzenleme ile fesih nedeni olmaktan çıkarılmıştır. Ayrıca, siyasi meseleleri müzakere etme ve siyasi temennilerde bulunma nedeni ile fesih ise, il genel meclisi lehine yumuşatılmıştır.

Bu feshetme nedeni, siyasi meseleleri müzakere etmenin ötesinde, ancak il özel idarelerinin siyasi meselelere ilişkin karar alması ve bu kararın il özel idaresine ait işlerle ilgili olmaması durumunda işletilebilecektir. Yani il genel meclisinin feshi eski uygulamaya oranla zorlaştırılmaktadır (Sobacı, 2005, 46).

İçişleri Bakanlığına meclisin feshine neden olacak hususları Danıştay'a bildirme yetkisi yanında gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine ilişkin karar verilmeye kadar il genel meclisinin toplantılarının ertelenmesini talep etme yetkisi de tanınmaktadır. İçişleri Bakanlığının böyle bir talepte bulunması durumunda Danıştay'ın, en geç bir ay içinde meclis toplantılarının ertelenmesi hususunu karara bağlaması gerekmektedir.

Bu şekilde feshedilen meclisin kalan süresini tamamlamak üzere ise yeni bir meclis seçilmektedir. Ayrıca il genel meclisinin; Danıştay tarafından feshi veya meclis toplantılarının ertelenmesi, yedek üyelerin dahil edilmesine rağmen meclis üye tam sayısının yarısından aşağıya düşmesi, meclisin geçici olarak görevden uzaklaştırılması veya meclis üye tam sayısının yarıdan fazlasının tutuklanması durumlarında, meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçimi yapıncaya kadar il genel meclisi görevleri, encümenin memur üyeleri tarafından yürütülmektedir.

Söz konusu hükümlerden de anlaşılacağı üzere 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası ile il genel meclisi, il idaresinin merkezine yerleştirilirken görev ve yetkileri arttırılarak üzerindeki vesayet denetiminin de tamamen etkisiz bir hale getirilmesi hedeflenmiştir.

#### **4.2.7. İl Genel Meclisi'nin Yeni Durumunun Eleştirel Değerlendirilmesi**

Yeni yasanın il genel meclisine ilişkin gerçekleştirdiği önemli değişikliklerden biri, valinin il genel meclisinin başkanı olma sıfatına son vermesidir. İl genel meclisi ile ilgili olarak yapılan bu değişiklik il genel meclisinin yapısını göz önünde tuttuğumuzda siyasi amaçlı kararların alınması olasılığını arttıracaklarını değerlendirmek mümkündür. Ayrıca siyasi nedenlerle il genel meclisinin fesh edilmesinin de zorlaştırıldığı düşünüldüğünde böyle bir olasılığın yüksek olduğu kuşkusuzdur.

Söz konusu değişikliğin, seçimle gelen il genel meclisini, atamayla gelen vali karşısında güçlendirmek amacı taşıdığı, il genel meclisine başkanlık etme yetkisi yanında il genel meclisinin gündemini belirleme yetkisi de elinden alınan valinin; katkıda bulunmadığı, tartışmasına katılmadığı kararları uygulamak zorunda kalacağı görülmektedir. Valinin muhalefetine rağmen alınan kararların uygulanmasında valinin isteksiz davranacağı ve dolayısıyla etkin ve verimli bir yönetimin sağlanmasını olumsuz etkileyeceği açıktır.

Yasa'da valinin meclis toplantılarına katılacağına veya katılabileceğine dair hiç bir hüküm bulunmamaktadır. Uygulamada da valiler, artık il genel meclisi toplantılarına katılmamaktadır.

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'na göre, meclis başkanı ve üyelerine, meclis ve komisyon toplantılarına katıldıkları her gün için Yasa'da belirtilen miktarda huzur hakkı ödenmektedir. Bu düzenlemenin motive edici etkisinin olabileceği düşünüldüğünde olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası ile il genel meclisine, İl özel yönetimi adına imtiyaz verilmesine ve il özel yönetimi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, il özel yönetimine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar



vermek, diğ er mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek yetkisinin verilmesi tamamen küresel sermayenin istediğ i bir düzenleme olduğu , dolayısıyla ülkenin kendi ekonomisini güçlendirme yerine yabancı sermayeyi güçlendirecek bir ortamın sağlandığı görülmektedir.

Yasanın sınırlı da olsa borçlanmaya karar verme yetkisinin il genel meclisine verilmiş olması, tahvil satışıyla borçlanma olanağı ve hazinenin borçları üstlenme riski dolayısıyla, Türkiye ekonomisinin hassasiyeti düşünöldüğünde ciddi sıkıntılar oluşturabileceğı kaygısı oluşturmaktadır.

1913 tarihli İl Özel Yönetimi Yasası'na göre genel meclis her yıl Mayıs ve Kasım aylarının ilk haftasında toplam iki kere olağan olarak toplanmakta ve Kasım ayındaki toplantı, dönem başı toplantısı olarak kabul edilmekteydi. 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası ise, il genel meclisi, il genel meclisince belirlenecek bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası meclis tarafından önceden belirlenen günde olağan toplantı yapacağını belirlemiştir. Yani, 3360 sayılı Yasadan farklı olarak bu Yasa, meclisin bir aylık tatil hariç yılın on bir ayında olağan toplantı yapmasını öngörmektedir. Bu da il genel meclisinin düzenli bir çalışmasının sağlanması anlamında olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

Yeni yasa ile birlikte il genel meclisi kararlarının valinin onayından geçme zorunluluğı kaldırılmıştır. Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilmektedir.

Bu düzenleme ile eski Yasa döneminde valinin onayıyla kesinleşen ve valinin onay vermemesi durumunda Danıştay kararı ile kesinleşip kesinleşmeyeceğı belirlenen il genel meclisi kararları üzerindeki vesayet yetkisi, vali aleyhine sınırlandırılmaktadır. Dolayısıyla il genel meclisini doğru karar almaya yöneltecek etkili bir vesayet denetim mekanizmasının kurulmadığı ve olan denetimin de kaldırıldığını görülmektedir.

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın getirdiğı yeni düzenlemelerden biri de ihtisas ve denetim komisyonlarıdır. İhtisas ve denetim komisyonlarının uzman kişilerden

yararlanabilmesi nedeniyle olumlu çalışmalar yapması mümkün olabilecektir. İhtisas ve denetim komisyonları iyi değerlendirilebilirse il genel meclisinin etkinliğini artıracaktır.

Vali, mart ayı toplantısında bir önceki yıla ait faaliyet raporunu meclise sunar. Yeni Yasa'da, faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanağın meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığına gönderileceği ifade edilmektedir. Bu düzenleme ile hiç kuşkusuz il genel meclisinin vali üzerinde baskı oluşturabileceği bir ortam oluşturulmaktadır. Bu da yönetimde bütünlüğün sağlanmasını güçleştirecektir.

Söz konusu hükümlerden de anlaşılacağı üzere 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası ile il genel meclisi, il idaresinin merkezine yerleştirilirken görev ve yetkileri arttırılarak üzerindeki vesayet denetiminin de tamamen etkisiz bir hale getirilmesi hedeflenmiştir.

### **4.3. İl Encümeni**

İl özel idaresinde il encümeni, vali dahil toplam on bir kişiden oluşmaktadır. Vali hariç, encümenin on üyesinden beşi il genel meclis üyeleri, diğer beşi ise birim amirleri arasından seçilir.

#### **4.3.1. İl Encümeninin Oluşumu**

Eski İl Özel Yönetimi Yasası'na göre; il özel yönetiminin karar organları arasında yer alan, ismi "il daimi encümeni" olan ve il genel meclisince seçilen 5 üyeden oluşan yeni İl Özel Yönetimi Yasası'nın tabiriyle il encümeni, Yasa'nın 25. maddesi uyarınca valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği 5 üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği 5 üyeden oluşmaktadır. Yani il encümeni, atanmış vali başkanlığında, yarısı seçilmişlerden yarısı atanmışlardan olan toplam 10 üyeden oluşmakta ve toplantılarında atanmışların sayısal ağırlığı bulunmaktadır. Ancak Yasa'nın geçici 1. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, Yasa'nın 25. maddesi hükmüne uygun olarak il encümeni oluşturuluncaya kadar mevcut encümen görevine devam edecektir.

Eski Yasa döneminde 1987 değişikliği ile il özel idaresi müdürü, köy hizmetleri il müdürü ve bayındırlık ve iskan müdürünün il daimi encümenine tabii üye olması öngörülmüştür. Ancak, konu Anayasa Mahkemesine taşındığında Mahkeme, 1988 yılında bu düzenlemeyi Anayasanın 127. maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesinin, 22.06.1988 gün ve E: 1987/18, K: 1988/23 sayılı kararının dayanağını ise; temelde il daimi encümeninin karar organı olma sıfatının ağırlıkta olduğu görüşü ve Anayasanın mahalli idarelere yönelik 127. maddesinin "...karar organları, kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir" hükmü oluşturmaktadır (Coşkun, Uzun, 2004, 70).

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 3. maddesinde il özel yönetimi tanımlanırken "... karar organı, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan..." ibaresine yer verilerek il özel yönetiminin tek karar organı bulunduğu, bunun da il genel meclisi olduğu, bir icra organı olan encümenin oluşumunda atanmış üyelerin bulunmasının Anayasanın 127. maddesine aykırılık teşkil etmeyeceği sonucuna varılabilir.

Gündemdeki konularla ilgili olarak, vali tarafından çağrılan ilgili birim amirleri, oy hakları olmaksızın görüşleri alınmak üzere encümen toplantılarına katılabilmektedir.

Öte yandan, yeni yasayla il encümeni üzerinde valiye verilen yetkiler bütünsel olarak değerlendirildiğinde, encümene verilen çok önemli karar alma yetkileri de göz önünde tutularak belli bir özerkliğe sahip olması gereken ve bu anlamda ilgili mahalli idare biriminin ayrı bir "organı" olan encümenin adeta valinin bir tür hiyerarşik astı konumuna indirildiğini söylemek çok da abartılı bir yorum olmamaktadır. Bu durumda kanunlarda encümenin niçin hala ayrı bir "organ" olarak korunduğu sorusu dahi sorulabilmektedir. Zira madem valinin bu derece etkisi altına sokulacaktı, encümen ayrı bir "organ" olarak değil, vali bürosunun bir parçası olarak da düzenlenebilirdi (Ulusoy, 2005, 190).

1913 tarihli İl Özel Yönetimi Yasası döneminde valinin yokluğunda encümene vali yardımcısı başkanlık etmekteydi. 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 25. maddesi uyarınca ise artık bu görev genel sekreter tarafından yerine getirilmektedir. Genel

sekreterin, il encümeninde bürokrat üyelerin amiri olmasına rağmen, onunla seçilmiş üyeler arasında hiyerarşik herhangi bir ilişki bulunmadığı düşünüldüğünde valinin katılmadığı zamanlarda başkanlığın seçilmiş bir üyeye bırakılması demokrasi düşüncesi açısından daha yerinde görülmektedir (Coşkun, Uzun, 2004, 70).

Encümen başkan ve üyelerine, Yasada belirtilen miktarda aylık brüt ödenek verileceği ve encümenin memur üyelerine, encümen üyeleri için belirlenen gösterge rakamının yarısı tutarında ödeme yapılacağı düzenlenmektedir. Söz konusu huzur hakkı, 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası ile getirilen bir diğer yeniliktir. 1913 tarihli İl Özel Yönetimi Yasası'nın 143. maddesinde düzenlenen "encümen üyeliğinden çekilmiş sayılma" hali, 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nda yer almamaktadır.

#### **4.3.2. İl Encümeninin Görev ve Yetkileri**

İl encümeninin görev ve yetkileri, 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 26. maddesinde 10 bent halinde sayılmaktadır:

a) Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek.

b) Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.

c) Öngörülmeleyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.

d) Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.

e) Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.

f) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş milyar Türk Lirasına kadar olan ihtilafların sulhen halline karar vermek.

g) Taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak, süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.

h) Belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.

i) Vali tarafından havale edilen konularda görüş bildirmek.

j) Kanunlarda verilen diğer görevleri yapmak.

İl encümeninin memur üyeleri, sayılan görev ve yetkileri dışında daha önce de değinildiği gibi 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 23. maddesinde belirtilen meclisin görev yapamadığı durumların gerçekleşmesi halinde geçici olarak il genel meclisinin görevlerini ifa etmektedir.

1913 tarihli İl Özel Yönetimi Yasası döneminde acil durumlarda encümene, il genel meclisinin yetkilerini kullanabilme olanağı tanınmaktayken, bu usule 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası döneminde son verilerek sadece meclisin görevde olamadığı durumlarda encümenin memur üyelerine bu görev verilmektedir.

1913 tarihli İl Özel Yönetimi Yasası'nın 144. maddesi ile il daimi encümenine tanınan ihale yapma görevi, 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası ile il genel meclisine aktarılmıştır.

#### **4.3.3. İl Encümeninin Toplantı ve Çalışma Usulü**

Encümen, haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Başkan acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir.

##### **4.3.3.1. Encümen Toplantıları ve Gündem**

1913 tarihli İl Özel Yönetimi Yasası'na göre; olağan toplantılar dışında gerek görüldükçe vali tarafından toplantıya çağrılan ve başkan tarafından havale edilmeyen

konuları görüşemeyen encümen, 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 27. maddesi uyarınca önceden belirlenmiş gün ve saatte, haftada en az bir defa toplanmak zorundadır. Başkana olağan toplantıları dışında, acil durumlarda encümeni toplantıya çağırma yetkisi verilmektedir. Böylece encümen toplantılarına, bir standart getirilmektedir.

Encümen gündemi, vali tarafından hazırlanırken, üyeler de gündem maddesi teklif edebilmektedir. İl genel meclisinde olduğu gibi encümen başkan ve üyelerinin, kendileriyle veya ikinci derece dahil kan ve kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü encümen toplantılarına katılmaları yasaklanmaktadır.

#### **4.3.3.2. Karar Alma Süreci**

Encümenin gündemindeki konuları en geç bir hafta içinde görüşüp karara bağlaması gerekmektedir. Üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanan encümen, katılanların salt çoğunluğuyla karar vermektedir. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılmaktadır. Encümende, meclisten farklı olarak çekimser oy kullanılamamaktadır.

Encümen, gündemdeki 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 kararlarının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilmektedir. Encümenin tekrar görüşülmesi istenen kararlarda ısrar etmesi halinde kararlar kesinleşmektedir. Bu durumda valinin, kesinleşen encümen kararını durdurarak 10 gün içinde idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile başvurması gerekmektedir. Danıştay, itirazı 60 gün içinde karara bağlamak zorundadır. Bu maddede öngörülen süreler, aynı konuyu ele alan 1913 tarihli Yasa'nın 141. maddesinde belirtilmemiştir (Sobacı, 2005, 46).

Valinin 10 gün içinde itirazda bulunmaması, itirazda bulunmasına rağmen yürütmeyi durdurma talebinde bulunmaması veya yürütmeyi durdurma talebinin yargı organı tarafından reddedilmesi halinde encümen kararlarının uygulanmaya devam edileceği açıktır.

#### **4.3.4. İl Encümeni'nin Yeni Durumunun Eleştirel Değerlendirilmesi**

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'na göre il encümeni önceden belirlenmiş gün ve saatte, haftada en az bir defa toplanmak zorundadır. Başkana olağan toplantıları dışında, acil durumlarda encümeni toplantıya çağırma yetkisi verilmektedir. Böylece encümen toplantılarına, bir düzen getirilmektedir.

Encümen başkan ve üyelerine, Yasada belirtilen miktarda aylık brüt ödenek verileceği ve encümenin memur üyelerine, encümen üyeleri için belirlenen gösterge rakamının yarısı tutarında ödeme yapılacağı düzenlenmektedir. Söz konusu huzur hakkı, 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası ile getirilen yeni bir düzenlemedir. Bu encümen üyelerinin çalışmasını olumlu etkileyecek bir düzenleme olarak değerlendirilebilir.

Anayasamızda mahalli idarelerin karar organlarının seçmenler tarafından oluşturulacağı düzenlemesine paralel olarak eski Yasa döneminde seçmenlerce seçilen kişilerden oluşan il daimi encümeni karar organı iken, yeni yasa ile il encümene seçilmiş üyelerin yanı sıra atanmış üyeler de dahil edilerek bir yürütme organı olması öngörülmüştür. Burada atanmışların etkinliğinin arttırıldığı düşünülebilir, ancak genel belirleyici konumda olan il genel meclisi olduğu için etkinliği çok sınırlı kalacaktır.

Aslında il encümenin önemli yetkilerinin, il genel meclisine aktarıldığı, tamamen etkisiz bir organ haline dönüştürüldüğü görülmektedir.

## ÜÇÜNCÜ KESİM

### 5302 SAYILI YASAYA GÖRE İL ÖZEL YÖNETİMİ'NİN TÜRK KAMU YÖNETİM SİSTEMİ İÇİNDEKİ YERİ, ETKİLERİ VE BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI İLE İLİŞKİSİ

22.02.2005 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde kabul edilen ve 04.03.2005 gün ve 25745 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren, 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası; 13 Mart 1329 tarihli Osmanlı İmparatorluğundan kalan ve sürekli değişiklikler yapılarak Cumhuriyet döneminde de uygulanan, 3360 sayılı Yasa ile İl Özel Yönetimi Yasası olarak adı değiştirilen, “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı” yürürlükten kaldırmıştır.

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası bir asırlık bir düzenlemeyi ve uygulamayı ortadan kaldırmış ve il özel yönetimlerinin tabi olduğu ihale ve personel mevzuatı ile mali yönetim sisteminde köklü değişiklikler getirmiştir.

Üçüncü kesimde bu değişiklikler çerçevesinde oluşturulan yeni İl Özel Yönetimi biriminin örgüt yapısı, organları, işlevleri ile görev ve yetkileri üzerinde durulmuştur.

Ayrıca bu kesimde, 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası ile belirlenen düzenlemeyle Bölgesel Kalkınma Ajansları için uygun bir yapılanma ortamının oluşturulmasına paralel olarak kurulan Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Tarihsel Gelişimi, Genel Özellikleri, Türk Kamu Yönetim Sistemine Girmesi ve İl Özel Yönetimleri ile İlişkisi irdelenmeye çalışılmıştır.



## **5. İL ÖZEL YÖNETİMİ'NİN ÖRGÜT YAPISI, GÖREVLERİ, YETKİLERİ, DENETİMİ, MALİ YAPISI, GELİRLERİ VE GİDERLERİ**

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 36. maddesine göre, İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken hazırlanan "İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar" Bakanlar Kurulunun 2006/10265 sayılı Kararı ile kabul edilerek 22 Nisan 2006 gün ve 26147 sayılı Resmi Gazete de yayımlanıp, yürürlüğe girmiştir. Bu karar ile 22 Nisan 2006 tarihinden itibaren il özel yönetimlerinin kadrolarının iptali, ihdası ve değiştirilmesi Bakanlar Kurulu Kararı ile değil il genel meclisi kararı ile yapılmaya başlanılmıştır.

### **5.1. İl Özel Yönetiminin Örgütsel Yapısı ve İşleyişi**

İl özel idaresi örgütünde, norm kadroya uygun olarak olması gereken birimler; genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları ve hukuk işleri birimleridir. İlin nüfusu, fiziki ve coğrafi şartları, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro sistemine uygun olarak gerektiğinde sayılanlar dışında başka birimler de kurulabilmektedir.

#### **5.1.1. İl Özel Yönetiminin Genel Olarak Örgütlenme Biçimi**

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası ile 1913 tarihli İl Özel Yönetimi Yasası dönemindeki il özel idaresinin, il özel idare müdürleri yönetiminde faaliyet gösteren ve il genel meclisiyle il daimi encümeninin yazı işlerini yürüten büro ve özel saymanlık dairesinden ibaret olan teşkilat yapısına son verilerek, il özel idarelerinin görev alanlarının genişletilmesi hedefi doğrultusunda önceki yapıya kıyasla daha büyük ve yaygın bir teşkilat öngörülmektedir (Coşkun, Uzun, 2004, 71).

Bugünkü il özel yönetimi örgütü; genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşmaktadır. 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın bu hususu düzenleyen 35. maddesine göre; il genel meclisi kararı ile belli şartlar dikkate alınarak ihtiyaç duyulması halinde bu birimler dışında yeni birimler

kurulabilmektedir. Örgüt içindeki yapılanma, büyükşehir belediyesi olan illerde daire başkanlığı-müdürlük, diğer illerde müdürlük şeklinde olmaktadır.

Ayrıca ilgili maddenin son fıkrası ile ilçelerde, özel idare işlerini yürütmek amacıyla kaymakama bağlı ilçe özel idare örgütü oluşturulabileceği öngörülmektedir. Böylece ilçede kaymakam, önemli ölçüde il özel idare işleriyle de ilgilenmek zorunda kalacaktır (Coşkun, Uzun, 2004, 72). Ancak ilçe özel idare teşkilatını kimin oluşturacağı, bu teşkilatların il özel idare teşkilatının taşra teşkilatı mı olduğu belirsizlik taşıdığı gibi, teşkilatın yapısının, örneğin karar organının, yönetmeliklerle düzenlenmesi de Anayasanın idarenin kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenleneceğine dair 123. maddesi karşısında kolay görünmemektedir (Ulusoy, 2005, 195).

Kaymakam ilçe özel yönetiminin başı olarak, il özel yönetiminin amaç ve politikalarına uygun olan hizmetlerin yürütülmesini sağlamaktan valiye karşı sorumludur.

### **5.1.2. Genel Sekreter**

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 35. maddesi ile belirlenen örgütlenme içerisinde validen sonra gelen en yetkili kişi, genel sekreterdir. Genel sekreter, valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığının onayı ile atanmaktadır.

Genel sekreter, valinin emirleri yönünde; mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel yönetiminin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına uygun olarak vali adına il özel yönetimi hizmetlerini düzenlemek ve yürütmekle görevli kılınmaktadır. Bu amaçla genel sekreterin, il özel yönetimi kuruluşlarına gereken emirleri vermek ve uygulamaları gözetip yerine getirilmelerini sağlamak yetkisi bulunmaktadır.

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 yararlanmaktadır.

Genel sekreter olarak atanan mülki idare amirlerinin bu görevde geçen süreleri, mesleki kıdemlerinde geçmiş sayılmaktadır. Bu şekilde atananlar, genel sekreterlik görevlerinin sona ermesinden itibaren bir ay içerisinde İçişleri Bakanlığı tarafından mesleki kıdemlerine uygun görevlere atanmaktadırlar.

Belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden valiye karşı sorumlu olan genel sekreterin işlerinin kolaylaştırılması için nüfus durumları ve ihtiyaçlarına göre illerde en fazla 4 genel sekreter yardımcısı kadrosu ihdas edilmektedir.

## **5.2. İl Özel Yönetimi Personeli**

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 36. maddesi, il özel idaresi personeli ile ilgili hususları düzenlemektedir. Maddeye göre; bu idarelerde istihdam edilecek personel sayısı, norm kadro ölçütlerine göre belirlenmekte ve norm kadronun ilke ve standartları da İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müşterek olarak saptanmaktadır. Belirlenen ilke ve standartlar çerçevesinde norm kadro çalışmalarını yapma veya yaptırma görevi ise il özel idaresinin yükümlülüğündedir. İl özel idare personeli atama yetkisi valiye aittir (Coşkun, Uzun, 2004, 72). Ancak eski düzenlemeden farklı olarak, yapılan atamaların, ilk toplantıda il genel meclisinin bilgisine sunulması gerekmektedir.

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nda yerini bulan norm kadro, bir kuruluştan beklenen hizmetlerin en tatmin edici kalitede görülebilmesi için o kuruluştaki bulunması gereken görevli sayısını ve bu görevlilerde aranılacak nitelikleri ifade etmektedir. 06.11.2000 gün ve 2000/1658 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Usul ve Esaslarda il özel idarelerinin memur, işçi ve sözleşmeli personel kadrolarına ilişkin norm kadro çalışmalarına öncelikle, kamu kurum ve kuruluşlarının amaçları doğrultusunda bu amaçlara en uygun ve verimli ulaşılmasını sağlayacak örgüt analizi yapılmak suretiyle başlanılacağı düzenlenmektedir. Daha sonra örgütlerdeki her birim için gerekli kadronun iş analizi ve iş ölçümleri yapılmakta, bu analiz ve ölçümlere göre de her bir kadronun görev tanımları ve

bu kadrolarda çalıştırılacaklarda aranacak niteliklerle bu birimler için gerekli kadro sayısı belirlenmektedir (Keleş, 2005, 14).

İl özel idarelerine ilişkin söz konusu çalışmalar, İçişleri Bakanlığınca yapılmaktadır. Elde edilen bilgi ve belgeler, Maliye Bakanlığı ve Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığı temsilcilerinden oluşacak komisyon tarafından konuyla ilgili mevzuat doğrultusunda incelenerek norm kadro çalışmaları sonuçlandırılmaktadır. Norm kadro çalışmaları sonuçlandırılmadıkça veya kanunla, milletlerarası anlaşmalarla, Bakanlar Kurulu kararıyla öngörülmedikçe kadro ihdası ve serbest bırakma talebinde bulunulamamaktadır (Keleş, 2005, 12-13). Norm kadro uygulamasına geçilmesiyle il özel yönetimleri, kamu hizmetlerini, uygun ve yeterli personelle, gereksiz harcamalardan uzak bir şekilde yapmak zorunda kalacaklardır.

Sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç olmak üzere il özel yönetimi memurlarına, başarı durumlarına göre, Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayısının 20000 gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, hastalık ve yıllık izinleri dahil çalıştıkları sürelerle orantılı olarak, encümen kararı ile yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebilmektedir. Büyükşehir belediyelerinin olduğu yerlerde bu rakam 30000 olarak uygulanabilecektir.

### **5.2.1. İl Özel Yönetimlerinde Sözleşmeli Personel Uygulaması**

İl özel yönetiminde sözleşmeli personel ve kısmi zamanlı sözleşmeli personel çalıştırılması konusunda 5393 sayılı Yasa'daki düzenlemeye atıf yapılmaktadır. 5393 sayılı Belediye Yasası'nın 49. maddesi uyarınca, norm kadroya uygun olarak; avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plancısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel; çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, planlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında; yıllık sözleşme ile çalıştırılabilmektedir. Sözleşmeli personel eliyle yürütülen hizmetlere ilişkin boş kadrolara ise ayrıca atama yapılamamaktadır.

Avukat, mimar, inşaat veya harita mühendisi ve veteriner kadrosu bulunmayan veya işlerin azlığı nedeniyle bu unvanlarda kadrolu personel istihdamına ihtiyaç duyulmayan il özel idarelerinde, bu hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, haftanın ya da ayın belirli gün veya saatlerinde kısmi zamanlı olarak sözleşme ile personel çalıştırılabilmektedir. Belirtilen her unvan için sadece bir tane kısmi süreli personel çalıştırılmakta ve bu süre bir takvim yılını geçmemektedir. Kısmi zamanlı sözleşmeli personele, iş sonu tazminatı ödenmediği gibi işsizlik sigortası primleri de yatırılmamaktadır. Yaptıkları başka işler sebebiyle herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna dahil olanlara, sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası primi de yatırılmamaktadır ve aynı kişinin birden fazla il özel yönetimi veya bağlı kuruluşlarında çalıştırılması da yasaktır.

Sözleşmeli olarak çalıştırılan personele, her ne ad altında olursa olsun sözleşme ücreti dışında herhangi bir ödeme yapılamamaktadır ve ücret mahiyetinde aynı ya da nakdi menfaat sağlanmamaktadır. Bu personellere ait sözleşme örneklerinin, sözleşmelerin imzalanmasından itibaren 30 gün içinde İçişleri Bakanlığı ile Maliye Bakanlığına gönderilmesi gerekmektedir.

İçişleri ve Maliye Bakanlığının il özel yönetimlerinin sözleşmeli personel çalıştırmasına vize vermesi söz konusu olmayıp, sadece sözleşmelerinde mevzuata aykırı olan hususlar tespit edilmesi durumunda, bu aykırılıkların giderilmesini bildirme yetkisi bulunmaktadır.

### **5.2.2. İl Özel Yönetimlerinde Kamu Personeli İstihdamı**

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası ile il özel yönetimlerinin personel yapısı için öngörülen bir diğer personel türü de valinin talebi, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakatiyle il özel idarelerinin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında görevlendirilebilen kamu kurum ve kuruluşlarında çalıştırılan memurlardır.

İl özel yönetimlerinde bu şekilde istihdam edilen personel, kurumlarından izinli sayılmaktadır. Görevlendirildikleri kadrolara ait her türlü mali hakları ile kurumları tarafından karşılanması gereken sosyal güvenlik ve benzeri diğer hakları, il özel idaresi

tarafından ödenmektedir. İl özel idaresinde istihdam edilmeleri nedeniyle izinli sayılanların izinli sayıldıkları süre, terfi ve emekliliklerinde hesaba katılmaktadır ve terfi haklarını kazananlar doğrudan terfi ettirilmektedir.

Bu şekilde görevlendirilenler, görevlendirme süresinin sona ermesinden itibaren 15 gün içerisinde yazılı olarak eski kurumlarına başvurmaları halinde en geç bir ay içinde kadrolarına, kadroları kaldırılmış veya kadrolarına zorunlu olarak atama yapılmış ise durumlarına uygun bir kadroya atanmaktadırlar.

### **5.2.3. İl Özel Yönetimlerinde Gönüllü İşgören Çalıştırma ve Hizmet İhalesi**

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 65. maddesinde, il özel idaresinde; sağlık, eğitim, spor, çevre, trafik ve kültür hizmetleri ile yaşlılara, kadın ve çocuklara, özörlölere, yoksul ve düşönlölere yönelik hizmetlerin yapılmasında ilde dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönöllü kişilerden yararlanılabileceği düzenlenmektedir.

Gönöllölerde aranacak nitelikler, İl Özel Yönetimi ve Belediye Hizmetlerine Gönöllü Katılım Yönetmeliğinde şöyle sıralanmıştır:

a) Reşit olması veya reşit olmayanlardan en az on iki yaşını bitiren küçükler yasal temsilcisinin iznini almış olması,

b) Tüzel kişiler için yetkili organlarından karar alınmış olması,

c) Sivil toplum kuruluşları için ilgili konuda faaliyette bulunuyor olması,

d) Çalışma alanlarına bağlı olarak, gerektiğinde yetkili kurullardan alınmış sağlık raporunun bulunması

e) Yabancı uyruklu gönöllöler için ayrıca, 27.02.2003 tarihli ve 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun ve bu Kanuna dayanılarak çıkarılan

yönetmelikler ile bu Yönetmelik hükümlerine aykırı olmamak kaydıyla mahallin en büyük mülki amirine bildirmiş olması gerekmektedir.

Bunun dışında il özel yönetimlerinde il genel meclisinin; il özel yönetimine bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe ve havuz bakımı; araç kiralama, kontrollük, temizlik ve yemek hizmetleri; araç, bilgisayar, faks, fotokopi ve diğer teknolojik ürünlerin bakım ve onarım işlerini ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilmektedir.

### **5.3. İl Özel Yönetimi'nin Görevleri**

1913 tarihli İl Özel Yönetimi Yasası'nın 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 Yönetimi Yasası'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 Yönetimi Yasası 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 yasanın 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 Yönetimi Yasası ile yoğun tartışmalar sonucu il özel idarelerini yeniden iş yapar hale getirecek düzenlemeler öngörülmeğe çalışılmıştır (Gözübüyük, Tan, 1998, 208).

Yeni Yasa Tasarısı metnindeki il özel yönetiminin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 6. maddesinin 1. fıkrasında yer alan “il özel yönetimi; yasalarla 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 ya da 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 yeniden 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 (Günday, 2005, 175). 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 eksikliklerdir.

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 ya da 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 öngörmüştür (Günday, 2005, 175).

Ayrıca Anayasa Mahkemesi bir başka kararında “...uygulayıcıların kişisel görüş ve anlayışlarına göre genişletilebilecek öznel yorumlara elverişli, bu nedenle de keyfiliğe dek varabilen çeşitli uygulamalara yol açabilecek kapalı, genel kavramların, olduğu gibi yasaya geçirilmesinin Anayasa koyucunun ereğine ve yönergesine uygun düşeceği ve yasal bir düzenleme işini göreceği düşünülemez...” açıklaması yer almıştır.

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 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 Yönetimi Yasası'na aynen aktarılmış olmasının kanunilik ilkesine de aykırı olduğu söylenebilmektedir (Günday, 2005, 176).

Eski İl Özel Yönetimi Yasası'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 Yönetimi Yasası ile il özel idarelerine verilen görevlerin ciddi bir tanımı yapılmadan, mahalli idarelerin farklılıkları ve kapasiteleri dikkate alınmadan, mahalli müşterek ihtiyaçların mahalli idarelerce karşılanacağı 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).

### **5.3.1. Genel Olarak İl Özel Yönetimlerinin Görevleri**

Yeni Yasa'nın 5 ve 6. maddelerinde il özel yönetiminin görev alanının, il sınırı olduğu belirtilerek; il özel yönetiminin 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 yönetimi 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 (Günday, 2005, 173).

5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa'nın ek 1. maddesi ile Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kaldırılarak, ek 2. maddesi ile bu yasada belirtilen hizmetlerin, İstanbul ve Kocaeli illeri dışında il özel yönetimlerince, İstanbul ve Kocaeli illerinde ise il sınırları dahilinde yapılmak üzere Büyükşehir Belediyelerince yerine getirileceği düzenlenmektedir. Aynı yasanın 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 örgütünün 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 yönetimlerine devredileceği hükme bağlanmaktadır.

Bahsedilen görev karmaşasının yanı sıra yeni düzenleme ile hizmetlerin öncelik sıralarının, il özel yönetiminin 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 gelirlilerin 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 İl Özel Yönetimi Yasası kapsamına alınmamaktadır.

Ayrıca 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 40. maddesi uyarınca; il özel yönetimi 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 yönetiminden talep etmekte; il özel yönetimince aksaklığın giderilmemesi durumunda ise söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden istemektedir. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle il özel yönetiminin 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 tahsilât toplamı üzerinden o il özel yönetimine ayrılan paydan karşılanmaktadır.

Bununla birlikte, 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 52. maddesi ile il özel yönetiminin kendisine verilen hizmet ve görevlerin, kurabilecekleri sermaye şirketleri aracılığıyla yerine getirilebilmesine de izin verilmektedir. Ancak en fazla şikâyet edilen

kurumların başında belediyeler tarafından kurulan şirketler varken böyle bir düzenlemeye gidilmiş olması hiç de yerinde olmamaktadır.

İl özel yönetimi, 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 yönetiminin sahip olduğu hak ve yetkilere sahip olmaktadır.

Aynı zamanda Yasayla, il özel yönetiminin, 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.

### **5.3.2. İl Özel Yönetimi'nin İl Sınırları İçindeki Görevleri**

İl özel idaresi, il sınırları içinde mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla;

- Gençlik ve spor, sağlık, sanayi ve ticaret,

- İlin 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,

- İlk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binaların yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri yürütmekle görevli ve yetkili kılınmaktadır.

Yasanın, 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).

Yasa, 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 şekliyle yürürlük kazanmıştır.

Kanun uyarınca hazırlanacak olan ilin çevre düzeni planları ise, Valinin koordinasyonunda, büyük şehirler de; Büyükşehir Belediyeleri, diğer illerde İl Belediyesi ile birlikte yapılmaktadır. Hazırlanan il çevre düzeni planının, belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanması gerekmektedir.

### **5.3.3. İl Özel Yönetimi'nin 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,

- İmar, 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).

### **5.3.4. Merkezi İdare Görev ve Hizmetlerinin Yatırımlarına Katılma Görevi**

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 6. maddesine, 03.07.2005 gün ve 5393 sayılı Yasayla eklenen 2. fıkra ile; merkezi idare tarafından yürütülen görev ve hizmetlere ait yatırımlardan ilgili bakanlıkça uygun görülenlerin il özel yönetimleri tarafından gerçekleştirilebileceği düzenlenmektedir. İl özel yönetimi, sadece bu yatırımların % 25'ine

kadar olan kısmı için kendi bütçesinden harcama yapabilmektedir. Yatırımlara ait ödenekler, ilgili kuruluş tarafından il özel yönetimlerinin bütçesine aktarılmaktadır.

Ayrıca merkezi idare, desteklemek ve geliştirmek istediği hizmetleri, proje düzeyinde gerekli kaynaklarını ilgili il özel yönetimine aktarmak şartıyla onlarla işbirliği içinde yürütebilmektedir.

İl özel yönetiminin yatırımını üstlendiği hizmetler ile merkezi yönetimle işbirliği halinde yürüteceği hizmetler için aktarılan kaynak ve ödeneklerin il özel yönetim bütçesi ile ilişkilendirilmesi ve bunların başka amaçla kullanılması yasaklanmaktadır. Yani il özel yönetimi, söz konusu görevler için harcama yapamadığı gibi herhangi bir gelir de elde edememektedir.

### **5.3.5. İl Özel Yönetimlerinin Acil Durum Planlaması Görevi**

İl özel yönetimi; 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 yapılan ortak çalışmalarla il özel yönetimi 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 da, il özel yönetimi tarafından gerekli yardım ve desteğin sağlanacağı düzenlenmektedir.

#### **5.4. İl Özel Yönetimi'nin Yetkileri**

İl özel yönetimi, kendisine verilen görevleri yerine getirebilmek için bir takım yetki ve imtiyazlarla donatılarak bazı muafiyetlere de sahip kılınmaktadır. 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 7. maddesinde bu yetki ve imtiyazlar 7 bent halinde sayılmaktadır:

a) Yasalarla 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.

b) Yasaların il özel idaresine verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, yasak koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.

c) Hizmetlerin yürütülmesi amacıyla taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynı hak tesis etmek.

d) Borç almak ve bağış kabul etmek.

e) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı Yirmibeşbin Yeni Türk Lirasına kadar olan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek.

f) Özel kanunları gereğince il özel idaresine ait vergi, resim ve harçların tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak.

g) Belediye sınırları dışındaki gayri sıhhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek. Ancak, sivil hava ulaşımına açık havaalanları bünyesinde yer alan tüm tesislere işyeri açma ve çalışma ruhsatı dahil her türlü ruhsat, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü tarafından verilir.

Kanunun genel olarak il özel idaresinin yetkilerini düzenleyen 7. maddesi ile vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve belli miktarları aşmayan “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 encümeni, Kanunla il özel idarelerine verilmeyen bir yetkiyi kullanmış olmaktadırlar (Ulusoy, 2005, 193-194).

Ayrıca bir diğer sorun da il özel idaresine tanınan yönetmelik çıkarma yetkisinde karşımıza 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 kısıtlara bağlayabilmek için her zaman yönetmelik çıkarabilmektedirler (Günday, 2002, 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. Şöyle 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 il özel idaresi yönetmelik adı altında düzenleme yapamayacaktır (Ulusoy, 2005, 194).

Yukarıda sayılanlar dışında il özel yönetimine, 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 yönetimi mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılmaktadır ve il özel yönetiminin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde edilen gelirleri, vergi, resim ve harçları, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları haczedilememektedir. Ayrıca il özel yönetiminin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmaz malları ile bunların inşaa ve kullanımları her türlü vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarından muaf tutulmaktadır.

Daha önce de belirtildiği gibi, il özel yönetimi mallarının sadece onlara karşı suç işlenmesi halinde Devlet malı sayılması dolayısıyla il özel yönetimlerinin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde edilen gelirleri, vergi, resim ve harçları, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları dışındaki il özel yönetimi mallarının haciz müessesesine açık tutulması il özel yönetimlerinin işleyişini olumsuz etkileyebileceği bir düzenleme olarak değerlendirilebilir.

### **5.5. İl Özel Yönetimi'nin Denetimi**

Anayasa hükmüne göre merkezi yönetime yerel yönetimler üzerinde; yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesi içinde, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması, yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması gibi nedenlerle vesayet denetim hakkı tanınmıştır.

#### **5.5.1. Genel Olarak İl Özel Yönetimlerinde Denetim**

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 37 ile 41. maddeleri arasında düzenlenen denetimin konusu, 37. maddede il özel yönetiminin faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve il özel idaresi örgütünün 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 Yasayla 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).

### **5.5.2. İdari Vesayet Denetimi ve İl Özel Yönetimleri**

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 Yönetimi Yasası 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 Yasa'da 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 Yönetimi Yasası'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 (Günday, 2005, 170-171). Hatta mahalli idarelerde yerindelik denetimini seçmene bırakarak hukuka uygunluk denetimi yapmanın daha uygun olduğunu ifade eden yazarlar bulunmaktadır (Kırışık, Sezer, 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, 1992, 6-7).

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 organlarınca gerçekleştirilecek hukuka uygunluk denetimi, merkezi idare organlarınca yapılacak olan mali denetim ve Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Denetleme Kurulunun bu yönetimler üzerinde sahip olduğu denetim yetkileri de idarenin bütünlüğü ilkesinin yaşama geçirilmesini sağlayan hukuksal araçlardır. Bu nedenle, mahalli idareler üzerinde merkezi idarenin idari vesayet yetkisinin sınırlandığından bahisle ve salt bu nedenle idarenin bütünlüğü ilkesinin ihlal edildiğini söylemek mümkün olmamaktadır (Günday, 2005, 172-173). 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).

#### **5.5.2.1. Kararlar Üzerinde İdari Vesayet**

İl Genel Meclisi Kararları Üzerindeki İdari Vesayet, İl Encümeni Kararları Üzerindeki İdari Vesayet ile Eylem ve İşlemler Üzerinde İdari Vesayet olarak incelenmiştir.

##### **a) İl Genel Meclisi Kararları Üzerindeki İdari Vesayet**

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası, 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, 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 Yönetimi Yasası ile aynı zamanda; 1913 tarihli İl Özel Yönetimi Yasası'nın 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 anlamına gelmektedir ve bu birimlerin özerklikleri açısından yabana atılmayacak bir gelişmedir (Sobacı, 2005, 48).

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 51. maddesi ile il genel meclisinin belli bir miktarı aşan borçlanmalara ilişkin kararları İçişleri Bakanlığının onayına tabi tutulmaktadır.

### **b) İl Encümeni Kararları Üzerindeki İdari Vesayet**

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası 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.

### **c) Eylem ve İşlemler Üzerinde İdari Vesayet**

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 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. Yasa 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).

### **d) 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, 2002, 77).

Anayasa, mahalli idarelerin seçilmiş organları üzerinde merkezi idareye, sadece bu organları geçici bir önlem olarak görevden uzaklaştırma yetkisi tanımaktadır. 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, 2002, 77-78).

Söz konusu Anayasal düzenlemeye paralel olarak 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 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 Danıştay'dır.

Yasada; 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. Anayasa'nın belirtilen hükmüne göre, görevleriyle ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan vali, il genel meclis üyeleri ile il encümeninin seçilmiş üyeleri hakkında görevden uzaklaştırma yetkisi İçişleri Bakanına aittir.

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 mahkûm olunması durumlarında görevden uzaklaştırma önlemi kaldırılmaktadır.

### **5.5.3. İç ve Dış Denetim**

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası ile getirilen bir diğer yenilik de Yasa'nın 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, iş ve işlemlerin hukuka uygunluğu ile mali ve performans denetimini kapsamaktadır. İl özel idarelerine bağlı kuruluş ve işletmeleri bu esaslara göre denetlenmektedir. Denetime ilişkin sonuçlar, alenidir; kamuoyuna ve meclisin bilgisine sunulmaktadır.

5018 sayılı Yasa'nın 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 Yasa'nın 64 ve 65. maddelerinde sayılmaktadır.

Aynı Yasa'nın 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 Yönetimi Yasası'nda, il özel idarelerinin "iç denetim" ve "dış denetim" yoluyla denetleneceği ifade edilmekte ve bu denetim yollarının nasıl işleyeceği hakkında 5018 sayılı Yasa'ya atıfta bulunmaktadır. 5018 sayılı Yasa'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 çalışma imkânı sağlanan kişiler tarafından yapılacağı ifade edilmektedir. İç denetim elemanlarının daha çok verimlilik, etkinlik ve rehberlik gibi konulara yoğunlaşacağı anlaşılmaktadır (Coşkun, 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 doğması muhtemel görünmektedir. Asıl uzmanlığı hesap denetimi olan Sayıştay'ın mali uyumsuzluk denetimlerini bile sınırlı düzeyde gerçekleştiriyor oluşu dikkate alındığında mahalli idareler üzerindeki çok boyutlu performans denetiminin üstesinden gelemeyeceği düşünülmektedir (Uluğ, 2004, 112-118).

#### **5.5.4. Vali'nin Denetimi**

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 18. maddesi ile il genel meclisine; vali üzerinde faaliyet raporunu değerlendirme yoluyla denetim yetkisi tanınmaktadır. Yasa'nın 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 (Gözler, 2003, 318).

## **5. 6. İl Özel Yönetimi'nin Mali Yapısı**

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 42. maddesinde il özel idaresine ait çeşitli gelir kalemleri sayılmaktadır. Ancak esas itibariyle il özel idarelerin temel gelirleri genel bütçeli vergi gelirlerinden ve emlak vergisinden bunlara verilen pay ile 3213 sayılı Maden Yasası uyarınca ruhsat sahibi tarafından ödenecek olan, Yasada belirtilen oranda üretilecek madenlerden alınacak Devlet hakkının % 50'si özel idare payı olarak ruhsatın bulunduğu ilin özel idaresine gelir kaydedilmektedir.

Yeni İl Özel Yönetimi Yasası ile mali alanda getirilen en önemli değişiklikler ise borçlanma şartlarının değiştirilmesi ile bütçenin onaylanması sistemindeki farklılaşmadır.

### **5.6.1. İl Özel Yönetimi'nin Bütçesi**

İl özel yönetimi bütçesi ile ilgili düzenlemeler 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 44-49. maddelerinde yer almaktadır. Bütçe, il stratejik planına uygun olarak hazırlanmakta ve il özel yönetiminin içinde bulunduğu mali yılla birlikte izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini göstermektedir. Ayrıca bütçeye ayrıntılı harcama programı ile finansman programları da eklenmektedir. Bu şekilde hazırlanan bütçe, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin vermektedir.

İl özel yönetimi, bütçe dışı harcama yapamamaktadır. Vali ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludurlar.

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 46. maddesinde belirtildiği üzere; il özel yönetimi bütçesi ile ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi, harcama yetkilisidir. İlçelerde bu yetki kaymakam tarafından kullanılmaktadır. İlçelere gönderilen ödeneklerin, il özel yönetimi mali kontrol yetkilisi tarafından vize edilmesi (izin verilmesi) yeterlidir. Bu ödeneklerin harcanması sırasında ayrıca harcama öncesi kontrol işlemi yapılmamaktadır.

Yasa'nın 48. maddesinde belirtildiği üzere il özel yönetimi bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usuller Maliye Bakanlığının ve Sayıştay'ın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan ve 04.12.1987 tarihli İl Özel İdare Bütçesinin Hazırlanması, Kabulü ve Onaylanması Hakkında Yönetmelik'in yerini alan 10.03.2006 gün ve 26104 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ve 01.01.2006 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yayımı tarihinde yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe Muhasebe Yönetmeliği ile düzenlenmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe Muhasebe Yönetmeliğinin 5. maddesine de bütçe, Yasa'ya paralel olarak; mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararı olarak tanımlanmaktadır.

Mali yıl bütçesinin, stratejik plan ve performans programları dikkate alınarak izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri ile birlikte görüşülüp değerlendirileceği; kurumların plan ve programlarının gerekleri ile fayda ve maliyet unsurları göz önünde tutularak verimlilik, tutumluluk ilkeleri ile uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanıp uygulanacağı belirtilmektedir. Bütçe; gider, gelir ve finansmanın ekonomik sınıflandırması bölümlerinden oluşmaktadır.

Gider bütçesi; kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört bölümden oluşmaktadır. Kurumsal sınıflandırma, sorumluluğun belirlenmesine ve program sorumlularının tespitine imkân veren bir sınıflandırmadır. Fonksiyonel sınıflandırma, kurumun faaliyet türlerini göstermektedir. Finansman tipi sınıflandırma ise, harcamanın hangi kaynaktan karşılandığını göstermektedir. Ekonomik sınıflandırma, kurumların faaliyetlerinin ekonomik ve mali anlamda çeşitlerini gösteren bir sınıflandırmadır.

Bütçenin hazırlanmasında; bütçe açığı ortaya çıkması halinde, bu açık borçlanma yoluyla kapatılacaksa yapılacak borçlanma tutarı, açık önceki yıldan nakit devri yoluyla kapatılacaksa devreden nakit tutarı, bütçe fazlası olması halinde, bu fazlanın nasıl

değerlendirileceği ve alınan borçların anapara ödemeleri, finansmanın ekonomik sınıflandırması cetvelinde gösterilmektedir.

#### **5.6.1.1. Bütçenin Hazırlanması**

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Yasası'nın 13. maddesinde, bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünde uyulacak ilkeler şu şekilde belirlenmiştir.

a) Bütçelerin hazırlanması ve uygulanmasında, makroekonomik istikrarla birlikte sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak esastır.

b) Kamu idarelerine bütçeyle verilen harcama yetkisi, kanunlarla düzenlenen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kullanılır.

c) Bütçeler kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizlerine göre hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir.

d) Bütçeler, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülür ve değerlendirilir.

e) Bütçe, kamu mali işlemlerinin kapsamlı ve saydam bir şekilde görünmesini sağlar.

f) Tüm gelir ve giderler gayrisafi olarak bütçede gösterilir.

g) Belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi esastır.

h) Bütçelerde gelir ve gider denkliğinin sağlanması esastır.

i) Bütçeler, ait olduğu yıl başlamadan önce Türkiye Büyük Millet Meclisi veya yetkili organlarca kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça uygulanamaz.

j) Bütçelerde, bütçeyi ilgilendirmeyen hususlara yer verilmez.

k) Bütçeler kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görüşülmesini sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığınca uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya tabi tutularak hazırlanır ve uygulanır.

l) Bütçe gelir ve gider tahminleri ile uygulanan sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve mali saydamlık esas alınır.

m) Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderleri bütçelerinde gösterilir.

n) Kamu hizmetleri, bütçelere konulacak ödeneklerle, mevzuatla belirlenmiş yöntem, ilke ve amaçlara uygun olarak gerçekleştirilir.

o) Bütçelerde, ödenekler belirli amaçları gerçekleştirmek üzere tahsis edilir.

Mahalli İdareler Bütçe Muhasebe Yönetmeliğinin 22. maddesi uyarınca; vali, her yıl Haziran ayının sonuna kadar stratejik plân ve performans programına uygun olarak gider bütçelerini hazırlamak üzere birimlere çağrı yapmaktadır.

Birimler de bu çağrı üzerine, bütçe fişini kullanarak gerekçeli bütçe yılı gider teklifleri ve izleyen iki yılın gider tahminleri ile ödenek cetveli ve ayrıntılı harcama programını mali hizmetler biriminin koordinasyonunda hazırlayarak hizmet gerekçesi ile birlikte Temmuz ayının sonuna kadar mali hizmetler birimine vermektedir. Gider tahminlerinde, stratejik plan, performans programı ve yatırım programlarındaki hedef ve ilkeler göz önünde bulundurmaya zorunludur. Ayrıca merkezi idarenin ekonomik verileri ve gelecek yıllara ilişkin öngörülerinden faydalanılmaktadır.

Mali hizmetler birimi ise, ilgili yönetmeliğin 24. maddesinde belirtildiği gibi, diğer birimlerden gelen gider tekliflerini birleştirip, gelir bütçesini ve izleyen iki yılın gelir tahminlerini hazırlayarak, bütçe ilke ve hedefleri doğrultusunda kurumun bütçe tasarısını

oluşturmaktadır. Birimlerden gelen ayrıntılı harcama programları da dikkate alınmak suretiyle kurumun ayrıntılı harcama programı ve finansman programı hazırlanarak bütçe tasarısına eklenmektedir. Vali tarafından gerekli inceleme ve düzeltme yapıldıktan sonra bütçe tasarısı, Eylül ayının ilk iş günü encüme havale edilmektedir.

Aynı zamanda encüme sunulan bütçe tasarısı ve izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri ile bir önceki yıla ve içinde bulunulan yıla ait (bütçe hazırlığının yapıldığı ay itibarıyla) bütçe, Bakanlıkça belirlenecek şekil ve içeriğe uygun olarak Eylül ayının ilk haftası içinde, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Yasası uyarınca merkezi idare bütçe tasarısına eklenmek üzere İçişleri Bakanlığına gönderilmektedir.

#### **5.6.1.2. Bütçenin Görüşülmesi ve Kabulü**

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 45. maddesinde; vali tarafından hazırlanan bütçe tasarısının; encüme sunulmasından sonra bütçenin, encümen tarafından incelenmesi üzerine encümenin görüşleriyle birlikte 1 Kasımdan önce il genel meclisine sunulması gerektiği düzenlenmektedir. Mahalli İdareler Bütçe Muhasebe Yönetmeliğinin 26. maddesi ile encüme havale edilen bütçe tasarısının, en geç Eylül ayının son haftası içinde valiye verileceği, valinin de Kasım ayı toplantısında görüşülmek üzere 1 Kasımdan önce meclise sunacağı belirtilmektedir.

İl genel meclisleri, Kasım ayı toplantısının ilk oturumunda bütçe tasarısını, incelenmek üzere plan ve bütçe komisyonuna havale etmektedir. Meclisin bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi, plan ve bütçe komisyonu toplantı süresi de dahil olmak üzere en çok yirmi gündür. Meclis bu süre içinde bütçeyi görüşüp karara bağlamak zorundadır. 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 16. maddesi ile kuruluşları düzenlenen ihtisas komisyonları arasında yer alan Plan ve Bütçe Komisyonunun oluşturulması ve çalışma usulleri bahsi geçen yönetmeliğin 28. maddesinde ayrıntılarıyla düzenlenmektedir.

Plan ve bütçe komisyonu ilk toplantısında üyeleri arasından bir başkan ve bir başkan vekili seçmektedir. Başkan bulunmadığı zamanlarda komisyona başkan vekili başkanlık etmektedir. Komisyon üye tam sayısının çoğunluğu ile toplanmakta ve kararları

mevcudun çoğunluğu ile almaktadır. Oyların eşitliği halinde başkanın bulunduğu taraf tercih edilmektedir.

Komisyon üyelerinin, yatırımlarla ilgili meclisçe daha önce kabul edilen program dışında bütçeye yatırım ödeneği konulmasını ve programlı işlere ait ödeneğin başka işlere aktarılmasını, projelerin gerçekleşmesini engelleyecek ödenek indirimlerini, ödeneği temin edilmemiş projelerin bütçeye dahil edilmesini teklif etmesi mümkün değildir.

Komisyon, kendisine havale edilen bütçe tasarısını beş iş gününden fazla olmamak üzere meclisin belirleyeceği süre içinde inceleyerek görüşünü içeren bir rapor düzenleyerek meclise sunmaktadır. Bu sürenin sonunda hazırlanacak rapor meclise sunulmadığı takdirde, konu meclis başkanı tarafından doğrudan gündeme alınmaktadır.

Komisyon, bütçe çalışmalarında birim yetkililerinin görüşüne başvurabilmektedir. Komisyon çalışmalarına meclisin diğer üyeleri de katılabilmekte, söz alıp konuşabilmekte ancak oylamaya katılamamaktadır. Plan ve bütçe komisyonu, aynı zamanda kesin hesap komisyonu olarak da görev yapmaktadır.

İl genel meclisi, bütçe tasarısını madde madde oylamakta bütçenin tümü üzerinde ayrıca oylama yapılmamaktadır. Birim yetkilileri, kendi bütçeleri görüşülürken, meclisin talep etmesi halinde toplantıda hazır bulunarak gerekli açıklamayı yapmaktadırlar.

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 45. maddesi uyarınca; bütçe denkliliğini bozacak şekilde gider artırıcı veya gelir azaltıcı değişiklikler yapamayacak olan meclis üyeleri, ilgili yönetmeliğin 29. maddesi uyarınca; program dışı ödenek konulmasını ve programlı işlere ait ödeneğin başka işlere aktarılmasını, projelerin gerçekleşmesini engelleyecek ödenek indirimlerini, ödeneği temin edilmemiş projelerin bütçeye dahil edilmesini teklif edememektedir.

Bütçe görüşmelerinde ad okumak suretiyle oy kullanılmaktadır. Meclis, bütçeyi bütünüyle reddedememekte, aynen veya değiştirerek kabul etmektedir. Meclis bütçeyi



bütünüyle reddeder ve yasal süresi içerisinde bütçe çıkarılmazsa, durum vali tarafından 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın Meclisin Feshi kenar başlıklı 22. maddesine göre değerlendirmek üzere İçişleri Bakanlığına bildirilmektedir.

Bütçe, diğer meclis kararları gibi kesinleşmekte ve kabul edilen bütçe, mali yılbaşından itibaren yürürlüğe girmektedir. Bu düzenleme ile 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası, 1913 tarihli İl Özel Yönetimi Yasası'nın öngördüğü; bütçenin kabulü için İçişleri Bakanlığının onayını gerekli kılan il özel idaresi bütçesinin kabulü sürecinde önemli bir değişiklik yapmakta, bütçenin onaylanarak yürürlüğe gireceği kuralına son vermektedir (Sobacı, 2005, 48). İl özel idare bütçeleri, artık İçişleri Bakanlığının onayı ile değil il genel meclisinin kabulüyle kesinleşmektedir.

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 49. maddesi ve ilgili yönetmeliğin 32. maddesi uyarınca; herhangi bir nedenle yeni yıl bütçesinin kesinleşmemesi halinde, yeni bütçenin kesinleşmesine kadar, geçen yıl bütçesinin uygulanmasına devam edilmektedir. Bütçenin kabulüne kadar yapılan işlemler, yeni yıl bütçesine göre yapılmış sayılmakta ve kullanılan ödenekler yeni yıl bütçesi ödeneklerinden düşülmektedir. Tahsil edilen gelirler de yeni yıl bütçesine mal edilmektedir.

Bütçeyle verilen ödenekler harcama yetkilileri tarafından bütçede öngörülen amaçlar için kullanılır. 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Yasası'nın 31. maddesine göre, harcama yetkilileri bütçede öngörülen ödenekleri kadar, ödenek gönderme belgesiyle kendisine ödenek verilen harcama yetkilileri ise tahsis edilen ödenek tutarında harcama yapabilmektedir.

### **5.6.1.3. Kesin Hesap**

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 47. maddesine göre, kesin hesap; mali hizmetler birimi tarafından mali yılın bitiminden itibaren hazırlanarak, vali tarafından Mart ayı içinde encümenine sunulmaktadır. Encümen, kesin hesabı en geç Nisan ayının sonuna kadar inceleyip, görüşü ile birlikte meclisin Mayıs ayı toplantısında görüşülmek üzere valiye sunmaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe Muhasebe Yönetmeliğinin 40. maddesine göre, kesin hesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler uygulanmaktadır. Meclisçe görüşülerek kabul edilecek kesin hesabın mecliste görüşülmesine ilişkin toplantı süresi en çok beş gündür. Kesin hesabın Haziran ayının sonuna kadar Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gerekmektedir.

Kabul edilmeyen hususlar gerekçeleri belirtilmek suretiyle karara bağlanmaktadır. Konusu suç teşkil eden hususlar var ise meclis başkanlığınca yetkili mercilere iletilmektedir. Belirtilen durumların dışında meclisçe kesin hesabın reddedilmesi halinde, durum vali tarafından 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 22. maddesine göre değerlendirmek üzere İçişleri Bakanlığına bildirilmektedir.

#### **5. 7. İl Özel Yönetimi'nin Gelirleri**

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın, 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 Yönetimi Yasası'nın 42. maddesinde çeşitli gelir kalemleri sayılmaktaysa da il özel idarelerinin temel gelirleri, genel bütçeli vergi gelirlerinden ve emlak vergisinden bunlara verilen pay ile 3213 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).

### **5.7.1. 5302 Sayılı İl Özel Yönetimi Yasasında Yer Alan Gelirler**

1913 tarihli İl Özel Yönetimi Yasası'na paralel şekilde düzenlenen il özel idaresinin gelirleri, 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 42. maddesinde 9 bent halinde sayılmaktadır:

- a) Kanunlarda gösterilen il özel idaresi vergi, resim, harç ve katılma payları.
- b) Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar.
- c) Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler.
- d) Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.
- e) İl genel meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.
- f) Faiz ve ceza gelirleri.
- g) Bağışlar.
- h) Her türlü girişim, iştirak ve faaliyet karşılığı sağlanacak gelirler.
- i) Diğer gelirler.

#### **5.7.1.1. Genel Bütçeden Ayrılan Paylar**

1913 tarihli İl Özel Yönetimi Yasası döneminde olduğu gibi halen 02.02.1981 gün ve 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Yasa'nın 21.02.2001 gün ve 4629 sayılı Yasa'nın 3. maddesiyle değişik 1. maddesine göre, genel bütçeli vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden belediyelere % 6, il özel idarelerine % 1.12 nispetinde pay verilir. Bu paylar, ek 2 nci madde hükümlerine göre aylık olarak hesaplanır, tahsil edilen ayı takip eden ay sonuna kadar İçişleri Bakanlığı emrinde ayrı ayrı hesaplara kaydolunmak üzere İller Bankasına yatırılır.

İller Bankasından her ay sonuna kadar toplanan belediyeler payı Banka tarafından İçişleri Bakanlığınca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre Büyükşehir

Belediyeleri dışındaki belediyelere dağıtılır. İller Bankasında her ay sonuna kadar toplanan il özel idare payı Banka tarafından İçişleri Bakanlığınca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre il özel idarelerine dağıtılır. İller Bankası kendisine borçlu belediye ve il özel idarelerinin vadesi geçmiş borç taksitlerini genel bütçeden bu idarelere ayrılan paylardan kesmeye yetkilidir.

02.02.1981 gün ve 2380 sayılı Kanunun ilk şeklinde 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 (Gözler, 2005, 320).

#### **5.7.1.2. Emlak Vergisinden Ayrılan Paylar**

1913 tarihli İl Özel Yönetimi Yasası döneminde de emlak vergisinden ayrılan paylar, il özel idarelerinin gelirleri arasında yer almaktaydı. Halen 29.07.1970 gün ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Yasası'nın 04.12.1985 gün ve 3239 sayılı Yasayla değişik 38. maddesine göre, belediyeler tarafından tahsil edilen emlak vergisinin % 15'i il özel idarelerine verilmektedir.

08.01.2002 gün ve 4736 sayılı Yasayla değişik mükerrer madde 38'e göre de 27.06.1984 gün ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Yasa Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Yasanın 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 Yasası'nın 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 idaresine ayrıca pay kesilmez" düzenlemesi karşısında il özel idareleri artık, Büyükşehir belediyesi olan illerdeki belediyeler tarafından tahsil edilen emlak vergilerinden pay alamamaktadır.

### **5.7.1.3. 3213 Sayılı Maden Yasası Uyarınca Ayrılan Devlet Katkı Payı**

26.05.2004 gün ve 3213 sayılı Maden Yasası'nın 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, Maden İşler Genel Müdürlüğünün uygun görüşü alınarak belirlenen alanlar, il özel idarelerince ihale edilerek işletme ruhsatı verilmektedir. Madenlerin teminatları ile gelir kaydedilen teminatları il özel idaresi hesabına yatırılır.

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.

Yasa'nın 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. Hazinesinin 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 ölçütler gözetilerek Bakanlar Kurulunca en fazla % 25 oranında indirim yapılabilmektedir.

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.

### **5.7.2. Diğer Gelirler**

Yardımlar, ihale teminatları ve il özel idaresinin borçlanması, il özel idaresinin diğer gelirlerindedir.

#### **5.7.2.1. Yardımlar**

Devletin İl Özel Yönetimlerine yardımları, genel bütçeye konulan ödeneklerden ve yasayla konulmuş fonlardan ödenen paralardan oluşur. Devlet yardımlarının özel amaçlı yardım ve genel amaçlı yardım olmak üzere iki türü vardır. Birinciler, belli bir hizmetin yapılması için verilen ve salt o iş için kullanılabilir olan yardımlardır. Genel amaçlı yardımlar ise, harcama yeri belirlenmeksizin, İl Özel Yönetimlerinin akçalı güçlerini artırmak, gelir yetersizliklerini gidermek amacıyla yapılan yardımlardır.

İl Özel Yönetimleri ve Mahalli İdareler Fonu adını taşıyan yardım fonları 2001 tarih ve 4629 sayılı yasa ile kaldırılmış ve bunların yerine, türlü Bakanlıklarca sağlanan hizmetlerden, yürütülmesinde yarar görülenlerin, kurum bütçelerine konulacak ödeneklerle karşılanmasına olanak sağlanmıştır. Ayrıntılarına girmeksizin, bu yardımlardan birkaçının adını belirtmek gerekirse;

- a) İçişleri Bakanlığı bütçesine konulan ödenekten yapılan yardımlar.
- b) Kültür ve Turizm Bakanlığı'nca kültürel etkinliklere yönelik yardımlar.
- c) Yine aynı Bakanlıkça, yerel, ulusal ve uluslar arası turizm etkinlikleri düzenleyen İl Özel Yönetimlerine yapılan yardımlar.
- d) DPT bütçesinde yer alan ödenekten kalkınmada öncelikli illerin İl Özel Yönetimlerine yapılan yardımlar
- e) Başbakanlık Acil Destek Programı'ndan yerel yönetimlere yapılan yardımlar.
- f) Yerel yönetimlere Maliye Bakanlığı'ndan yapılan yardımlar.

g) İlköğretim ve Eğitim Yasası uyarınca İl Özel Yönetimine aktarılan ödenek.

h) Beden Terbiyesi ve Spor Genel Müdürlüğü bütçesinden aktarılan ödeneklerdir (Keleş, 2006, 165)

#### **5.7.2.2. İhale Teminatları**

İl özel idareleri bütün bu sayılanların dışında da çeşitli gelirler elde edebilmektedir. 2886 ve 4734 sayılı yasalara göre alınan ihale teminatları, yükleniciler sözleşme hükümlerini yerine getirmediği zaman il özel idaresi adına gelir olarak kaydedilmesinde olduğu üzere il özel idaresi gelir elde etmektedir.

#### **5.7.2.3. Borçlanma**

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 51. maddesi uyarınca il özel idaresi, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla borçlanıp tahvil ihraç edebilmektedir. 1913 tarihli İl Özel Yönetimi Yasası'nda il özel idaresinin sadece bayındırlık, sağlık ve öğretim hizmetlerinde harcanmak amacıyla borçlanabileceğini düzenlemişken, 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası böyle bir sınırlama getirmemektedir. Ancak dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Yasa Hükümleri çerçevesinde ve 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 yönetimi 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 Yasası'nda 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 yönetimi ve bağılı kuruluşlar ile bunların sermayesinin % 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, en son kesinleşen bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Yasası'nda 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 Yönetimi Yasası'nın 51. maddesi uyarınca, il özel yönetiminin, 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 yönetiminin kredi istekleri reddedilebilecektir.

Bir önceki Yasa 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 (<http://www.kamuyonetimi.org>).

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 yapımcı ve işletmeciler 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 arasında çok uluslu kuruluşlar girmektedir. Bu nedenle alt yapıda yer alan yabancı sermayeye yalnızca bir finansman kaynağı olarak bakılmaması gerektiği, uluslararası



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, 9-12).

### **5. 8. İl Özel Yönetimi'nin Giderleri**

İl özel yönetimi yasaları kendisine verilen hizmetleri yerine getirirken mal (taşınır/taşınmaz) ve hizmet alır, yatırım yapar ve personel çalıştırır. Bütün bu giderler yapılırken yürürlükteki mevzuat hükümlerine uyulmak ve bütçelerinde ödenekleri ayrılmış olması şartıyla giderler gerçekleştirilebilmektedir.

#### **5.8.1. 5302 Sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nda Yer Alan Giderler**

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nda il özel idaresinin giderleri 16 bent halinde sayılmaktadır:

a) İl özel idaresi binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler.

b) İl özel idaresinin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler.

c) Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.

d) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.

e) İl genel meclisince belirlenecek ilkeler çerçevesinde köylere veya köylerin aralarında kurdukları birliklere yapılacak yardımlar.

f) İl özel idaresinin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı, üyelik aidatı giderleri.

g) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri.

h) Yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.

i) Dava takip ve icra giderleri.

j) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.

k) Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.

l) Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri.

m) Sosyo-kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.

n) Özel idare hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.

o) Doğal afet giderleri.

p) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.

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

İl özel idareleri 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.

### **5.8.2. 1. Muhtaç Asker Ailelerine Yardım**

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

### **5.8.2. 2. İller Bankası Sermaye Payı**

4759 sayılı İller Bankası Yasası'nın 3. maddesinin (a) bendi uyarınca; her türlü taşınır ve taşınmaz mallarının 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, giderlere katılma karşılıkları, geçen yıllardan devreden nakit mevcutları, yatırımlar için ayrılan paralardan artan miktarlar, yasalarda veya tüzüklerde tahsisi mahiyette kullanılacağı belirtilen paralar hariç tutulmak üzere, yıllık gelirleri tahsilatı ile bu idarelere genel bütçe vergi gelirlerinden verilen payların % 5'i banka sermaye payı olarak ayrılmaktadır.

### **5.8. 2. 3. Emekli Sandığı Gelirlerine Aktarılan Karşılık ve Ödemeler**

5434 sayılı Emekli Sandığı Yasa'nın 14. 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 yasa'nın 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.

### **5.8. 2. 4. İlköğretime Ayrılan Ödenekler**

222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Yasası'nın 76. maddesinin (b) bendi uyarınca; İl Özel İdare 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.

#### **5.8.2.5. 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 idare bütçelerine yeterli ödenek ayrılmaktadır.

## **6. YENİ İL ÖZEL YÖNETİMİ UYGULAMASININ TÜRK KAMU YÖNETİMİNE ETKİLERİ VE BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI İLE İLİŞKİSİ**

Yeni İl Özel Yönetimi uygulamasının Türk Kamu Yönetimine etkileri ve Bölgesel Kalkınma Ajansları arasındaki ilişki bu bölümde açıklanmaya çalışılmıştır.

### **6.1. Yeni İl Özel Yönetimi Uygulamasının Türk Kamu Yönetimine Etkileri**

Yeni İl Özel Yönetimi Uygulamasının Türk Kamu Yönetimine etkilerini olumlu ve olumsuz etkileri olarak iki açıdan inceleyebiliriz.

#### **6.1.1. Olumlu Etkileri**

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası uyarınca il genel meclisi, il özel yönetiminin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetimi için denetim komisyonu kurulmaktadır. Bu düzenlemeyle oluşturulan denetim ve ihtisas komisyonları, il genel meclisinin etkinliğini artırmaktadır. Ayrıca, il genel meclisi ve il encümeni toplantısının belli bir düzene bağlanması da verimi artıracaktır.

Daha önce sadece meclis ve encüme ait olan bütçede aktarma yapma yetkisi bu Yasa ile çok sınırlı da olsa valiye de tanınmıştır. Miktarı yüksek olmayan önemsiz aktarmaların, vali tarafından yapılması işlerin daha hızlı gerçekleşmesini sağlayacaktır.

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'na göre, meclis başkanı ve üyelerine, meclis ve komisyon toplantılarına katıldıkları her gün için huzur hakkı ödenmesinin motive edici etkisi olacaktır.

#### **6.1.2. Olumsuz Etkileri**

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası ile vali'nin görev ve yetkileri azaltılırken, il genel meclisi'nin görev ve yetkileri arttırılarak üzerindeki vesayet denetiminin de büyük oranda etkisiz bir hale getirilmesi sağlanmıştır. İl genel meclisine başkanlık etme yetkisi elinden alınan valinin, il genel meclisi gündemini belirleme yetkisi de sona ermiştir. Bu

yapı devlet otoritesini son derece zorlaştırmaktadır. Ayrıca, vali'nin, katkıda bulunmadığı, tartışmasına katılmadığı kararları, uygulamak zorunda kalması hizmetlerin yürütülmesinde sıkıntılar doğurabilecektir.

Söz konusu değişikliğin, seçimle gelen il genel meclisini, atamayla gelen vali karşısında güçlendirmek amacı taşıdığı, bunun bir sonraki adımının da valinin seçimle iş başına gelmesi olduğu düşüncesini güçlendirmektedir. Bu durumda Türkiye'nin üniter yapısını olumsuz etkileyebileceği endişesi oluşturmaktadır.

Yasanın sınırlı da olsa borçlanmaya karar verme yetkisinin il genel meclisine verilmiş olması ve hazinenin borçları üstlenme riski dolayısıyla, Türkiye ekonomisinin kırılganlığı göz önüne getirildiğinde önemli sorunlar meydana getirebileceği kaygısı oluşturmaktadır.

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasasından önce devlet malı sayılan il özel yönetimi malları, 5302 sayılı Yasa'nın yürürlüğe girmesiyle bu mallara karşı suç işlenmesi hali dışında Devlet mallarının yararlandığı ayrıcalıklardan yararlanamayacaktır.

Eski Yasaya göre; il genel meclisinin, siyasi meseleleri görüşmesi veya siyasi temennilerde bulunması hali meclisin fesih sebepleri arasında iken, 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'ndaki düzenleme ile il özel yönetimine verilen görevlerle ilgili olan siyasi konuları gündemine dahil edebilme ve bu konulara ilişkin kararlar alabilmesinin önü açılmıştır.

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası ile il genel meclisine, il özel yönetimi adına imtiyaz verilmesi ve il özel yönetimi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılması, il özel yönetimine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermesi, diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar almak yetkisinin verilmesi küresel sermayeyi güçlendirici etki yapacaktır.

## **6.2. Yeni İl Özel Yönetimi Uygulamasının Bölgesel Kalkınma Ajansları İle İlişkisi**

Bölgesel Kalkınma Ajanslarının yerel yönetimlerle doğrudan ilişkili olması nedeniyle bir yerel yönetim birimi olan İl Özel Yönetimleri ile de yakından bağlantılıdır.

AB ülkelerinde uzunca bir zamandır uygulanan ve “uyum süreci”nde ülkemize de benimsetilen BKA modeli, aslında bir yerel yönetim modelidir. Modelin üç temel bileşeni vardır. Bunlar; kamu, özel sektör kuruluşları ve STK'lardır. 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 BKA modeli gibi modeller, küreselleşme süreciyle ortaya çıkan ve geleneksel yaklaşımın yetersizliklerine çare olarak önerilen tasarımlardır. Modelin öncü bileşeni devlet bürokrasisi gibi görünen de, asıl güçlü ortağın özel sektör adı altında yerli ve yabancı firmalar olduğu görülmektedir. Buradan da BKA modeli katılımçılık ve yönetim görüntüsü altında bir özelleştirme modeli sonucu çıkarılabilir. Merkezi yönetimin etkisizleştirildiği, yerel yönetim temsilcilerinin öne çıkarıldığı ve bu yönüyle yerel ve bölgesel kaynakların ulusal ve uluslararası şirketlerin doğrudan kullanımına açıldığı yönündeki eleştirilere hak verdirenen BKA modeli, yeni bölgesel pazarların yaratıldığı bir model gibi gözükmektedir (Karakılçık, 2006, 230).

Genel olarak, 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'na bakıldığında bir önceki paragrafta yapılan tespitlerin doğrulandığı ve tamamen BKA modeline hizmet eden bir görüntü oluşturduğu sonucuna varılabilmektedir.

### **6.2.1. Bölgesel Kalkınma Ajansı Kavramının Tanımı, Tarihsel Gelişimi ve Kurumsal Temelleri**

Bölgesel kalkınma ajansları (BKA), bölgesel-yerel düzeyde çalışan yarı özerk organizasyonlar olarak tanımlanmaktadır.

BKA'lar, yerel ortaklık ve birlikte iş yapabilme kapasitesini artıran kurumsal yapılardır ve bu anlamda yerel yönetim modeli uygulamasının da örneklerini oluşturmaktadır. BKA'ların bileşenlerine bakıldığında, bir yerel yönetim modeli olarak dönüşüme uğradığı görülecektir (Karakılçık, 2006, 227).

Yönetişimle ilgili çok sayıda tanımın kesiştiği ortak 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 (Kayasü, Yaşar, 2004, 348).

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, 349).

BKA'ların ortaya çıkışı 20. yy'ın ikinci çeyreğinin başlarına kadar uzanmaktadır. Bu ajansların Dünya'da 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 karşın ajansların yoğun bir şekilde Avrupa devletlerinde kurulduklarını görüyoruz. Kuşkusuz bu tesadüf değildir. Zira Avrupa'yı olumsuz şekilde etkileyen II.Dünya Savaşı, bu kıtada bölgesel gelişmişlik dengesini 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).

BKA’ların dayandığı kuramsal yaklaşımın temelinde, fordizmden post-fordizme ve merkeziyetçi yapıdan ademi-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 lokomotifi görevinin verilmesi sonucunu doğurmuştur (Ataay, 2005, 16).

### **6.2.2. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Türk Kamu Yönetimine 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 gözöyle bakılmıştır. 2001 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi’nde ve AB’nin Türkiye’ye ilişkin “İlerleme Raporları”nda yer verilen Kalkınma Ajansları kurma istemi, Hükümetin bu konuda hazırladığı yasa tasarısının 2006 yılında yasalaşmasıyla (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 plânı ve programlarda öngörölen 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 kurallar çerçevesinde gerçekleştirmeyi öngörüyor olması, ülke gerçeklerini geniş ölçüde göz ardı etmek demektir. Oysa, bölgelerin planlı kalkınması kamu öncülüğünü zorunlu kılmaktadır (Konukman, 2005, 368).

### **6.2.3. Bölgesel Kalkınma Ajansları Uygulamasının Olası Sonuçları**

Birgül A. Güler’e göre, kalkınma ajanslarının; “kökü dışarıdalığını” ve “sermayeciliğini” görmek çok kolaydır. Bu özellikleri nedeniyle kalkınma ajansları, mali kaynak sorunundan 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 Birliğine 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 (Ayman Güler, 2005, 7).

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).

Kalkınma ajansı modeli, aynı zamanda, ülkenin iktisadi yaşam birliğinin zeminini oynatarak siyasal birliğin maddi özünü boşaltmaktadır. Bu, ulusal varlığa dönük bir tehdittir (Ayman Güler, 2005, 7).

Gerçekten de sermaye kesimi, ajanların kuruluşuna dönük olarak yüksek beklenti içindedir, konuya başından beri yakın ve sahip görünmektedir. Sermaye kesiminin canlı ilgisi, yeterli bilgisi, güçlü desteği etkileyicidir. Buna karşın memur-işçi sendikalarının, demokratik meslek örgütlerinin, esnaf kuruluşlarının ve olduğu kadarıyla köylü örgütlerinin... konuyla ilgili olarak herhangi bir ilgi yada istek sergiledikleri görülmemiştir (Ayman Güler, 2005, 9).

BKA sisteminin tarihsel gelişimine ve geri planında yatan felsefeye bakıldığında (ve esasen bu sistemin Avrupa uygulamalarına bakıldığında), “bölgeselleşmiş devlet” izleri taşıdığı görülmektedir. BKA’ların iktisadi felsefesine bakıldığında ise post-fordist akımın etkileri hissedilmektedir. Esnek üretim sistemi ve teknolojilerine dayalı olan bu kurum, BKA 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 arttırmak, yerel dinamiklerin gücünü pekiştirmek ve bir takım 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 yapısı”nın sağlanması noktasında 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 çıkartılacaklar 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).

## **7. 21. YÜZYIL TÜRKİYE'Sİ İÇİN YENİ BİR İL ÖZEL YÖNETİM DÜZENİ ÖNERİSİ**

Çalışmanın bu bölümünde 21. yüzyıl Türkiye'si için en verimli, en etkili ve en uygun il özel yönetim düzeni nasıl olmalıdır sorusunun yanıtı irdelenmektedir. Ülkenin ihtiyaçları gözetilerek belli alanlarda yeni düzenlemelere gitmek, her şeyden önce toplumsal, ekonomik ve kültürel bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. İl özel yönetimlerinde bugüne kadar yapılan pek çok düzenlemede böyle bir zorunluluktan kaynaklanmıştır. Bugün de bu zorunluluk mevcuttur.

### **7.1. Yeni İl Özel Yönetimi İçin Önerilen Örgüt Yapısı**

İl Özel Yönetimleri; İl Özel Yönetimi Genel Sekreterliği ve İlçe Özel Yönetimi Sekreterliği olarak kendisine verilmiş asli görevlerini yapabilecek nitelikte gelir, araç ve personele sahip kuruluşlar olarak örgütlenmelidir. Organizasyon ve alt yapı eksikliği bulunmamalıdır.

İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığınca “İl Özel Yönetimleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar” müştereken gerçekçi ölçütlere göre oluşturulmalıdır.

İl özel yönetimlerinin görev ve yetkileri herhangi bir tartışmaya meydan vermeyecek nitelikte açık ve anlaşılır bir şekilde belirlenmelidir.

Vali, il ve ilçe özel yönetimleri üzerinde merkezi yönetimin vesayet yetkisini kullanabilmeli ve diğer kurumlarla işbirliğini sağlayacak şekilde konumlandırılmalıdır. Valilerin Devlet bilgi ve deneyimlerinden en iyi şekilde yararlanılacak görev ve yetkilerle donatılmalıdırlar. Vali, il genel meclisinin uygun görmediği kararlarını uygulamak zorunda bırakılmamalıdır.

Vali; Kaymakamlar, İl Yöneticileri, Belediye Başkanları, Sivil Toplum Örgütleri, İl Genel Meclis Üyeleri ve Muhtarlar aracılığıyla ilin sorunlarını, şikâyetlerini, taleplerini ve

potansiyelini öğrenme ve bunlara çözüm yolları üretebilme olanağına sahiptir. Ayrıca, il özel yönetiminin olanaklarının yetersiz kaldığı durumlarda merkezin olanaklarını da kullanarak sorunlara daha kolay müdahale edebilme konumundadır. Merkezi idare vali sayesinde yerel halk ile de doğrudan çok sağlıklı bir şekilde ilişki kurabilmektedir.

İlçe Kaymakamları'nın da ilçe özel yönetimleri üzerinde Vali'ye paralel yetkilerinin bulunmasını sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır. Hukuk eğitimi almış ve ayrıca ilçe özel yönetiminin çalışma alanlarına hakim teknik bir kadro oluşturulmalıdır.

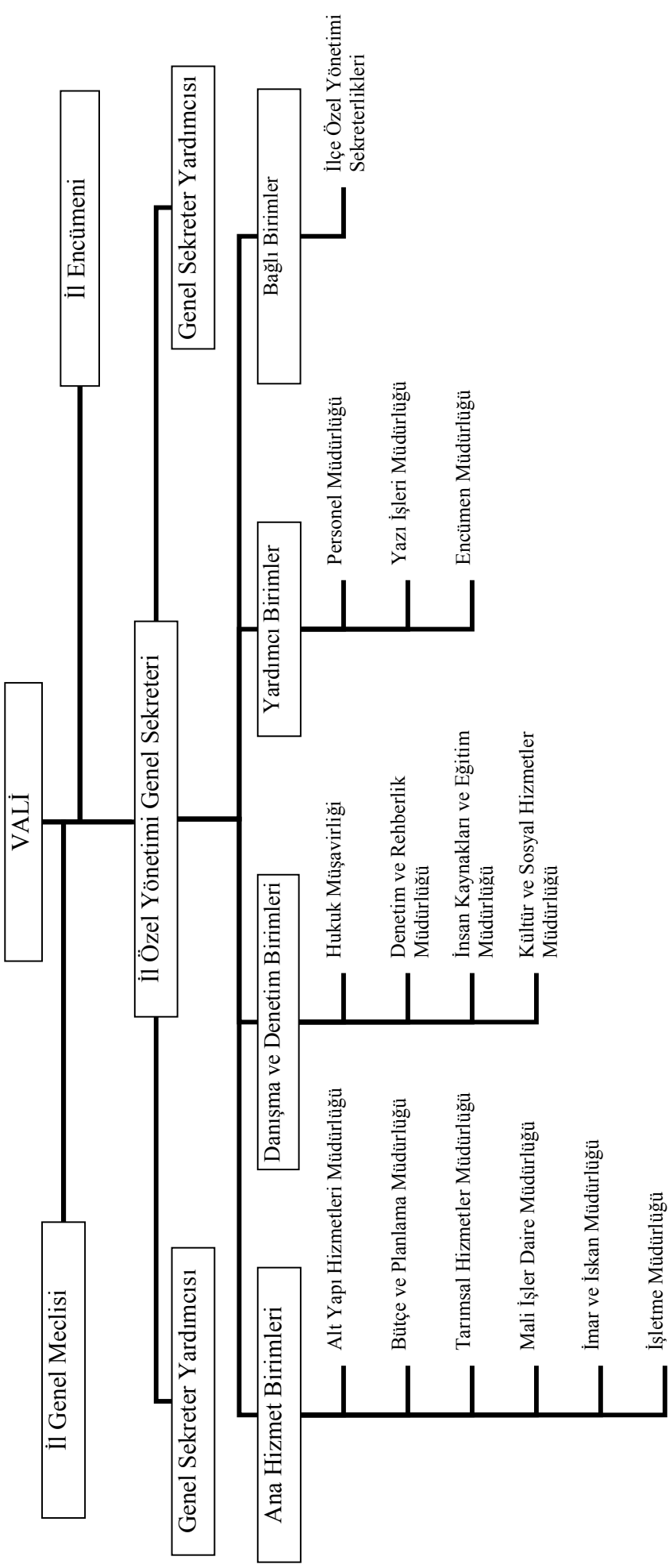
Hem il özel yönetimleri hem de ilçe özel yönetimlerinin yatırım planlaması aşamasında il genel meclis üyeleri ve belli sayıda muhtar bulunmalı ancak uygulama aşamasında etkinlikleri sınırlandırılmalıdır.

## **7.2. Önerilen İl Özel Yönetiminin Hizmet Birimleri**

İl özel yönetimleri kendi hizmetlerini doğrudan doğruya yapacak hizmet birimlerini kurmalarına olanak tanınmalı ve böylece; il özel yönetimlerinin kurumsal görevlerinin, merkezi idareyle mahalli idareler arasında ve mahalli idarelere bırakılacak görevlerin mahalli idare kuruluşları arasında gerçekçi bir biçimde bölüştürülmesinden sonra kendilerine bırakılacak hizmetleri yapacak birimlerin oluşturulması sağlanmalıdır. Ancak, ihtiyaç duyulan birimlerin kurulması, il genel meclisinin teklifi ve vali'nin onayı ile olmalıdır.

Önerilen örgüt şeması aşağıda verilmiştir. Önerildiği şekilde oluşturulacak bir örgüt yapısının Türkiye için verimli olacağı tarafımdan düşünülmektedir.

Çizim 1 : İL ÖZEL YÖNETİMİ GENEL SEKRETERLİĞİ ÖRGÜT ŞEMASI



Kaynak: Bu çizim Araştırmacının bilgi ve deneyimleri ışığında kendisi tarafından geliştirilmiştir.

Önerilen İl Özel Yönetimi Genel Sekreterliği Örgüt Şeması Kısaca Şöyle Açıklanabilir;

21. Yüzyıl Türkiye'si için önerilen İl Özel Yönetimi düzeni içinde işin en başında İl Özel Yönetimini en etkili ve verimli şekilde yönetecek yetkilerle donatılmış olan **vali**, aynı zamanda İl Genel Meclisi ve İl Encümeninin de başkanı olacaktır. **İl Genel Meclisi** karar organı, **İl Encümeni** ise yürütme organı olarak görev yapacaktır.

**İl Özel Yönetimi Genel Sekreteri**; Genel Sekreter Yardımcıları ile birlikte, il özel yönetimini Vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel yönetiminin amaç ve politikalarına, yıllık çalışma programına göre düzenleyip yürütmekle görevli olacak, bu amaçla il özel yönetimi kuruluşlarına gereken emirleri verecek ve bunların uygulanmasını sağlayacaktır.

#### **7.2.1. Ana Hizmet Birimleri**

Ana hizmet birimleri, aşağıda kısaca görevleri de belirtilen müdürlüklerden oluşmalıdır.

*a) Alt Yapı Hizmetleri Müdürlüğü*; il özel yönetiminin görev alanında sayılan ve belediye mücavir alan sınırları dışında kalan yerleşim birimlerinin; yol, su, köprü yapım, onarım ve bakımı, köylere içme suyu şebekesi, kanalizasyon ve arıtma tesislerinin yapımını sağlayacaktır.

*b) Bütçe ve Planlama Müdürlüğü*; il özel yönetiminin mali yıl bütçesini hazırlayacak, izleyen iki yılın bütçe tahminlerini de içeren yönetim bütçesini, yıllık plan ve programına uygun olarak hazırlayacak ve yönetim faaliyetlerinin bunlara uygunluğunu izleyecek ve değerlendirecek, mevzuat uyarınca belirlenecek bütçe ilke ve esasları çerçevesinde, ayrıntılı harcama programı hazırlanacak ve hizmet gereksinimleri dikkate alınarak ödeneğin ilgili birimlere gönderilmesi sağlanacaktır.



c) *Tarımsal Hizmetler Müdürlüğü*; il özel yönetiminin çevre, tarım ve orman alanındaki görevlerini planlayacak, geliştirecek, destekleyecek, denetleyecek ve koordinasyonunu sağlayacaktır.

d) *Mali İşler Daire Müdürlüğü*; gelirlerin tahsili, giderlerin hak sahibine ödenmesini, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınmasını, saklanmasını, ilgililere verilmesini, gönderilmesi ile diğer tüm mali işlemlerin kayıtlarının yapılmasını ve raporlanmasını sağlayacaktır.

5) *İmar ve İskan Müdürlüğü*; belediye mücavir alan sınırları dışında kalan yerlerde yapılacak planlar ile inşa edilecek resmi ve özel bütün yapılar için imar iş ve işlemlerinin ilgili mevzuat çerçevesinde yürütülmesini sağlayacaktır.

e) *İşletmeler Müdürlüğü*; il özel yönetiminin sahibi ve ortağı olduğu şirketler, işletme ve iştirakler arasındaki kayıtları tutmak ve bunlar arasındaki etkin haberleşme, bilgi akışı sağlanması, bunların borç-alacak ilişkisinin takibi, aralarında doğabilecek idari ve mali konulardaki sorunların çözümü ile ilgili iş ve işlemlerini yürütecek, il özel yönetimine ait araçların bakım ve onarımının yapılmasını sağlayacaktır.

### **7.2.2. Danışma ve Denetim Birimleri**

Danışma ve denetim birimleri, aşağıda kısaca görevleri de belirtilen alt birimlerden oluşmalıdır.

a) *Hukuk Müşavirliği*; il özel yönetiminin bütün hukuksal iş ve işlemlerini yapacaktır.

b) *Denetim ve Rehberlik Müdürlüğü*; il özel yönetiminin bütün denetim ve rehberlik hizmetlerini yapacaktır.

c) *İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü*; insan kaynakları yönetimi alanındaki son gelişmeleri ilgililere aktarmak ve çalışanların bilgi ve becerilerini geliştirmek üzere hizmet içi eğitim, seminer, çalıştay, panel, konferans gibi etkinlikleri yapacak veya yaptıracaktır.

d) *Kültür ve Sosyal Hizmetler Müdürlüğü*; kültürel ve sosyal etkinlik faaliyetlerinin yapılmasını, yönetimin hizmet bina ve eklentilerinin güvenliğini, misafirhane, yemekhane ve yemek ile ilgili hizmetlerin her türlü iş ve işlemlerin yürütülmesini sağlayacaktır.

### **7.2.3. Yardımcı Birimler**

Yardımcı birimler, aşağıda kısaca görevleri de belirtilen müdürlüklerden oluşmalıdır.

a) *Personel Müdürlüğü*; il özel yönetiminin personelinin özlük ve sicil kayıtlarının tutulmasını, atama, emeklilik ve nakil ile ilgili iş ve işlemlerin yürütülmesi, personel derece ve kademe terfilerinin yapılması gibi iş ve işlemlerin yapılmasını sağlayacaktır.

b) *Yazı İşleri Müdürlüğü*; yönetim içi ve dışı yazışmaların dağıtım ve koordinasyonu ile Valilik ve Genel Sekreterlik emirlerinin, yönetmelik, yönerge, genelge ve talimatlarını yazılı şekilde düzenleyerek ilgili birim ve kurumlara dağıtımını sağlayacaktır.

c) *Encümen Müdürlüğü*; il özel yönetiminin karar organı olan il genel meclisi ile yürütme organı olan il encümeninin iş ve işlemlerini yürütecektir.

### **7.2.4. Bağlı Birimler**

Bağlı birimler olarak İlçe Özel Yönetimi Sekreterlikleri bulunacaktır. İlçe Özel Yönetimi Sekreterlikleri, İlçe Kaymakamlarının yönetiminde; İl Özel Yönetimi Genel Sekreterliğinin ilçedeki iş ve işlemlerini yürütecektir.

### **7.3. İl Genel Meclisi Toplantı ve Gündemi**

İl genel meclis toplantıları belirlenecek bir aylık tatil dışında mutad olarak her ayın belirlenen gün ve saatinde daha önceden kararlaştırılmış olan yerde valinin başkanlığında toplanmalıdır. Meclis gündemi ise; il genel meclisinin teklifi ve vali'nin onayı ile belirlenmelidir. Gündem meclis üyelerine en az yedi gün önceden bildirilmelidir.

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

İl genel meclis başkan ve üyelerine her toplantı başına belirli bir huzur hakkı ödenmeli ve özlük hakları belirlenmeli, belli nitelikte kişilerin il genel meclisi üyesi olacak bir şekilde mutlaka belirli kıstasların oluşması sağlanmalıdır.

### **7.4. İl Genel Meclis Kararı**

İl genel meclisi kararlarının valinin onayından geçme zorunluluğu sağlanmalıdır. Ancak valinin kararlarına karşı idari yargı yolu da açık olmalıdır. Valinin kararları yargıya belli sayıdaki il genel meclis üyeleri tarafından götürülebilmelidir. Valinin kararlarına karşı yargıyı harekete geçirecek bir sistem oluşturulmalıdır.

### **7.5. İl Encümeni**

İl daimi encümenin etkili ve verimli çalışabilmesi için il genel meclis üyeleri arasından seçilen beş üyenin; hukuki ve mali konularda belli bir bilgisi veya idari tecrübesi olanlar arasından seçilmesini sağlayacak bir düzenlemeye gidilmelidir.

### **7.6. İhtisas ve Denetim Komisyonları**

İl özel yönetimlerinde etkinliği ve verimliliği artıracak nitelikte yapılacak önemli işlerde bir ihtisas ve denetim komisyonları oluşturulması, yapılacak işin başından sonuna kadar bu şekilde kontrol altında yapılmalı, oluşacak ve oluşabilecek aksaklıklardan bu komisyon üyeleri de sorumlu tutulabilmelidir. İhtisas ve denetim komisyonlarına seçilen

üyelerin seçildikleri komisyonun gereklerine uygun nitelikte olanların görev almasını sağlamak şarttır.

### **7.7. Önerinin Sonucu**

Türkiye'deki taşra yönetiminin sorumluluğunun, özellikle vali ve kaymakamlarda toplanması, mahalli toplulukları kalkındırmada çağdaş yönetim sistemini uygulama konusunda önemli bir birikime sahip olmaları nedeni ile çok verimli sonuçlar doğuracaktır.

İl özel yönetimi içinde; vali'nin, il genel meclisi'nin ve il encümeni'nin yetkileri belirlenirken Türkiye'nin yönetim yapısı, coğrafi konumu, ekonomik ve sosyal yapısı mutlaka gözönünde bulundurulmalıdır.

İhtisas ve denetim komisyonlarından en iyi şekilde yararlanabilmek için bu komisyonlarda görev yapacak kişilerin belirlenmesinde siyasi kaygılarla değil, o görevi en iyi yapacakların seçilmesi anlayışı ile hareket edilmelidir.

Hazırlanacak yeni il özel yönetimi yasası, uluslararası güç odaklarının isteklerini karşılamak için değil, gerçekten vatandaşları esas alan, ülkemiz insanının gerçek ihtiyaçları gözetilerek ve Üniter Devlet yapısının korunması esas alınarak, bütün vatandaşlarımızın bir bütünlük içinde olma bilinci ve anlayışı sağlanarak ve merkezden yönetim ilkesinin gerekleri göz önünde bulundurularak şekillendirilmelidir.

## DÖRDÜNCÜ KESİM

### GENEL DEĞERLENDİRME

Bu kesimde, bu tez çalışması sonucunda elde edilen bulgular, öneriler ve genel sonuç açıklanmaktadır.

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

Bu bölümde önceki bölümlerde yapılan incelemeler sonucunda elde edilen bulgulara yer verilmiş, araştırmacının önerileri sunulmuş ve araştırmanın genel sonucu ortaya konmuştur.

##### **8. 1. Bulgular ve Öneriler**

**B.1:** Tuna Vilayeti uygulamasıyla ilk adımları atılıp 1864 tarihli Teşkilatı Vilayet Nizamnamesi'nde temelleri oluşturulan ve asıl olarak 1913 tarihli İl Özel İdaresi Yasası'nda düzenlenen İl Özel Yönetimleri, var oldukları dönemler boyunca sürekli tartışılan bir mahalli idare birimi olmuştur. Bu bulgu D.3'ü desteklemektedir.

**Ö.1:** 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası ile İl Özel Yönetimlerine örgüt kurma ve personel istihdam etme yetkilerini kullanarak merkezin elinde olan, ancak İl Özel Yönetimleri'ne de tanınan hizmetleri daire başkanlıkları şeklinde yapılandırıp, sahip olduğu personeline gördürme olanağı sağlanmalıdır. Bu yolla hizmet kalitesini artıracak ve mahalli ihtiyaçlara en iyi şekilde cevap verecek nitelikte gerçekçi, siyasi amaçlardan uzak bir örgütlenme oluşumu gerçekleştirildiği takdirde İl Özel Yönetimlerinin başarılı hizmetler sunması kolaylaşmış olacaktır.

**B.2:** İl Özel Yönetimlerini günün koşullarına uygun, faal bir birim yapabilmek için gerçekleştirilen çalışmalar, pek çok girişime rağmen sonuçlandırılmamış ancak son olarak 22.02.2005 gün ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası ile sonuçlandırılabilmiştir. Ancak

yapılan bu değişiklikler de istenilen nitelikte bir il özel yönetimini oluşturamamıştır. Bu bulgu D.3'ü desteklemektedir.

**Ö.2:** İl Özel Yönetimlerini günün koşullarına uygun, faal bir birim yapabilmek için, tarafımdan geliştirilerek önerilen; 21. Yüzyıl Türkiye'si İçin Yeni Bir İl Özel Yönetim Düzeni Önerisi'nin gerçekleşmesini sağlayacak yasal düzenlemelerin yapılması şarttır.

**B.3:** 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 5 ve 6. maddelerinde il özel yönetiminin görev alanının, il sınırı olduğu belirtilerek; il özel yönetiminin görevleri, mahalli müşterek olması şartıyla il sınırları içindeki ve belediye sınırları dışındaki görevler olarak ayrılmıştır. Merkezi idare tarafından yürütülen görev ve hizmetlere ait yatırımların da ilgili bakanlıkça uygun görülmesi halinde il özel yönetimi eliyle gerçekleştirilebileceği ifade edilmiş ve bir de acil durum planlaması zorunlu hale getirilmiştir. Ancak mahalli idarelere yönelik bütün çalışmalarda ısrarla görev konusunun açıkça belirtilmesi gerektiği uyarılarına rağmen, mahalli idarelere ait yetkilerin kanunda sınırlı ve açık bir şekilde sayılmaması ve Anayasada yer alan "mahalli müşterek ihtiyaçlar" ibaresi somut bir tanıma kavuşturulmadan, bu soyut kavrama yer verilerek geçiştirilmiş olması büyük bir eksiklik yaratmıştır. Bu bulgu D.2'i desteklemektedir.

**Ö.3:** Mahalli idarelerin iyileştirilmesine yönelik olarak yapılan bütün çalışmalarda, İl Özel Yönetimleri'nin en büyük sorunlarından biri; görevlerini zamanla kaybedip bunların merkezi idare tarafından karşılanması yoluyla İl Özel Yönetimlerinin pasif bir konuma indirgenmesi olarak görülmüş, aynı hizmetlerin hem İl Özel Yönetimine hem de Merkezi İdarenin görevine verilerek oluşturulan görev karmaşasının sonlandırılması, il özel yönetimlerinin daha etkin olmasına yardımcı olacağı gibi görev ve sorumluluğunun farkına varması gerçeğini de sağlayacaktır.

Böylelikle söz konusu görev karmaşasının son bulmasını sağlamak amacıyla, yasa koyucu tarafından daha açık ve net bir şekilde mahalli müşterek ihtiyaçların tanımı yapılmalı ve mahalli idare ile merkezi idare ve mahalli idarelerin kendi aralarındaki görev ikiliğini ortadan kaldıran düzenlemeler öngörülmelidir. Aynı zamanda İl Özel

Yönetimlerine görevlerini yerine getirmesini sağlayacak finansman kaynakları yaratılmalı, İl Özel Yönetimlerinin aşırı borçlanma yoluna gitmeleri engellenmelidir.

**B.4:** Köy Hizmetleri, 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla tüm görev, teşkilat ve personeliyle birlikte İstanbul ve Kocaeli illeri dışında İl Özel Yönetimlerine devredilmiştir. Bu bulgu D:3'ü desteklememektedir.

**Ö.4:** 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın öngördüğü değişiklikler ve yeni getirdiği düzenlemeler hakkında hizmet içi eğitim seminerleri yoluyla İl Özel Yönetimi personeli bilgilendirilmeli, özellikle stratejik plan ile yatırım programı hazırlanması konusunda eğitime tabi tutulmalıdırlar.

**B.5:** 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası ile il özel yönetimlerinin, mali ve idari özerkliği atılarak merkezi yönetimin denetim ve gözetimi zayıflatılmıştır. Bu bulgu D.2'i desteklemektedir.

**Ö.5:** İl genel meclisine; il özel yönetimi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, il özel yönetimine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek gibi çok önemli yetkiler verilmiştir. Bu yetkilerin sınırları ve nasıl kullanılacağı kesinlikle belirlenmesi gerekmektedir. Ayrıca, bu yetkiyi kullanmak kesinlikle Valinin onayı ile mümkün olabilmelidir. Türkiye'nin ekonomik durumu düşünüldüğünde bu düzenlemenin ne kadar zorunluluk arz ettiği anlaşılmaktadır.

**B.6:** 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası ile Avrupa Birliği'ne tam üyelik sürecinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun şekilde daha özerk bir İl Özel Yönetim birimi oluşturulması hedeflenmiş ve büyük ölçüde bu amaca ulaşılmasını sağlayacak düzenlemelere yer verilmiştir. 5302 sayılı Yasanın 7. maddesi ile İl Özel Yönetimlerine sahip oldukları görevleri ifa edebilmeleri için tanınan yetkiler dışında 35 ve 36. maddeleriyle örgütlenme; personel ve ekipmana sahip olabilme yetkisi tanınmıştır. İl Özel Yönetimlerinin kurmak zorunda oldukları temel birimler yasada sayılırken ilin şartları

dikkate alınarak ihtiyaç duydukları birimleri de il genel meclisleri aracılığıyla kurabilecekleri düzenlenmiş; böylece her İl Özel Yönetimi'ne mahalli müşterek ihtiyaçlar doğrultusunda farklı birimler kurma olanağı tanınmıştır. İl Özel Yönetiminin personel ihtiyacını norm kadro esasına göre karşılayacağı belirtilirken sözleşmeli personel uygulamasına da ağırlık verilmiştir. Bu bulgu D.2'i desteklemektedir.

**Ö.6:** 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası ile İl Özel Yönetimlerine tanınan örgütlenme; personel, ekipmana sahip olabilme ve ihtiyaç duydukları birimleri de il genel meclisleri aracılığıyla kurabilme yetkileri; siyasi amaçlarla sömürülüp aşırı personel istihdamına gidilmeden, İl Özel Yönetimince etkin ve verimli hizmetler üretmek amaçları doğrultusunda kullanıldığı takdirde İl Özel Yönetimleri'nin verimini ve hizmetin kalitesini artırıcı sonuçlar da doğurabilecek niteliktedir. Ancak bu olumlu sonuçların elde edilebilmesi için, kesinlikle ihtiyaç duyulan birimlerin kurulması il genel meclisleri aracılığıyla değil, il genel meclisinin teklifi ve vali'nin onayı ile olabilmelidir.

**B.7:** 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası ile, il genel meclisi, belirleyeceği 1 aylık tatil dışında her ayın ilk haftası önceden belirleyecekleri günde ve olağan toplantı yerinde toplanacağı belirlenerek toplantı yapma aralığı belli bir düzene bağlanmıştır. Olağanüstü toplantı çağrısı ve gündem en az üç gün önceden meclis üyelerine yazılı olarak duyurulacağı şeklinde hükme bağlanmıştır. Bu bulgu D.3'ü desteklememektedir.

**Ö.7:** 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası ile il genel meclisi'nin her ayın ilk haftası önceden belirleyecekleri günde ve olağan toplantı yerinde yapacakları toplantıların gündeminin üç gün önceden değil de, en az yedi gün önceden duyurulması halinde il genel meclis üyelerinin zaman açısından daha hazırlıklı katılmasını sağlayacaktır.

**B.8:** Eski Yasa döneminde vali tarafından belirlenen meclis gündemi, 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 13. maddesi uyarınca meclisin kendi içinden seçtiği meclis başkanı tarafından belirlenecek şekilde düzenlenmiştir. Bu bulgu D.1'i desteklemektedir.



**Ö.8:** 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasasına göre; meclis gündemi, il genel meclis başkanı tarafından belirlenmektedir. İl genel meclis kararlarının en üst düzeydeki uygulayıcısı olan valinin meclis gündeminin belirlenmesinin dışında tutulması açıkça çelişki oluşturmaktadır. Meclis gündeminin; il genel meclisinin teklifi ve vali'nin onayı ile belirlenmesi daha etkili ve verimli bir yöntem olacağı açıktır.

**B.9:** 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 16. maddesi ile il genel meclisine, bir yıl görev yapmak üzere üyeleri arasından seçilecek en az üç, en çok beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurma olanağı verilerek işlerin daha bilinçli yapılmasına katkı sağlayacak bir düzenlemeye gidilmiştir. Bu bulgu D.3'ü desteklememektedir.

**Ö.9:** 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası ile il genel meclisine, bir yıl görev yapmak üzere üyeleri arasından seçilecek en az üç, en çok beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurma olanağı verilmiştir. Bu komisyonlardan istenilen sonuçların alınabilmesi için her komisyonun özelliğine uygun üyelerin seçilmesini sağlayacak üye niteliklerin belirlenmesi ve bu nitelikleri taşıyan üyelerin o komisyona seçilmesini sağlayacak bir düzenlemenin yapılması uygun olacaktır.

**B.10:** Anayasamızda mahalli idarelerin karar organlarının seçmenler tarafından oluşturulacağı düzenlemesine paralel olarak eski Yasa döneminde seçmenlerce seçilen kişilerden oluşan il genel meclisi ve il daimi encümeni olarak iki karar organı bulunan İl Özel Yönetimlerinin, tanımlanmasında tek bir karar organı olduğu vurgulaması yapılarak il encümeni karar organı olarak kabul edilmemiştir. Bu düzenlemenin sonucu olarak da encümene seçilmiş üyelerin yanı sıra atanmış üyelerin dahil edilmesinin yasal dayanağı oluşturulmuş olmaktadır. Bu bulgu D.3'ü desteklememektedir.

**Ö.10:** 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'na göre, il genel meclisinin bir karar organı olarak açıkça belirtilmesine rağmen il encümeni için böyle bir belirlemeye gitmemesi uygulama açısından uygun olmuştur. Böylelikle encümene seçilmiş üyelerin yanı sıra atanmış üyelerin dahil edilmesinin yasal dayanağı oluşturulmuştur. Ancak, İl encümenin daha verimli çalışabilmesi için il genel meclis üyeleri arasından seçilen beş

üyenin belli bir hukuk ve mali bilgisi veya idari tecrübesi olanlar arasından seçilmesini sağlayacak bir düzenlemenin yapılması faydalı olacaktır.

**B.11:** Valiye gönderilen meclis kararları valinin onayına değil, yalnızca görüşüne sunulmaktadır ve vali, sadece meclis kararları aleyhine idari yargıda iptal davası açabilmektedir. Böylece vesayet denetiminin ikinci yönünü oluşturan yerindelik denetimi, valinin il genel meclisi kararları üzerinde kullanacağı vesayet denetiminin kapsamından çıkartılmıştır. Bu bulgu D.2’i desteklemektedir.

**Ö.11:** 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası’nın 40. maddesi uyarınca; il özel yönetimi hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin tespitini yapmak sulh hukuk hakimine bırakılmaktadır. Buradaki hizmetin aksadığını tespit yetkisinin adli yargı mercisine bırakılmış olması hem amaca uygunluk yönünden hem de Anayasaya uygunluk yönünden mantıklı bir yaklaşım olmadığı açıktır. Bir idari kuruluşun yürüttüğü idari faaliyetlerin ve hizmetlerin gerçekten aksayıp aksamadığını, uzmanlık alanları dikkate alındığında, idari yargı mercilerinin adli yargı mercilerine göre daha iyi belirleyebileceklerini düşünmek daha mantıklı bir yaklaşım olacaktır.

**B.12:** Eski Yasa’da yer alan il özel yönetimi mallarının devlet malı sayıldığına ilişkin düzenlemeye yeni Yasa’da yer verilmemiştir. 5302 sayılı Yasa’nın 7. maddesinde il özel yönetimlerinin mallarına karşı suç işlenmesi halinde bu malların Devlet malı sayılacağını hükme bağlamakla yetinilmiştir. Bu düzenlemeyle eski Yasa döneminde Devlet malı sayılan il özel yönetimi malları, 5302 sayılı Yasa’nın yürürlüğe girmesiyle bu mallara karşı suç işlenmesi hali dışında Devlet mallarının yararlandığı ayrıcalıklardan yararlanamayacaktır ve il özel yönetimlerinin sahip olduğu mallar (proje karşılığı borçlanma yoluyla elde edilen gelirler, vergi, resim ve harçlar, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan mallar hariç) haczedilebilecektir. Bu bulgu D.3’ü desteklemektedir.

**Ö.12:** İl özel yönetimi mallarının sadece onlara karşı suç işlenmesi halinde Devlet malı sayılması dolayısıyla il özel yönetimlerinin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde edilen gelirleri, vergi, resim ve harçları, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları dışındaki il özel yönetimi malları haciz işlemine açık tutulmaktadır. İl özel yönetimi malları ve gelirlerine hiçbir şekilde haciz işlemi uygulanmamalı ve Devlet malı olarak belirlenmelidir.

**B.13:** Eski İl Özel Yönetimi Yasası'nın 124. maddesinde il genel meclisinin, siyasi meseleleri görüşmesi veya siyasi temennilerde bulunması hali meclisin fesih sebepleri arasında sayıldığından bu dönemde siyasi konulardan uzak durmak zorunda kalan meclisin, 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 22. maddesi ile bu genel düzenlemenin sınırlandırılması nedeni ile il özel yönetimine verilen görevlerle ilgili olan siyasi konuları gündemine dahil edebilmesinin ve bu konulara ilişkin kararlar alabilmesinin önü açılmış olmaktadır. Bu bulgu D.1'i desteklemektedir.

**Ö.13:** İl genel meclisine tanınan imtiyaz verme yetkisinin sınırları belirlenmemiştir. Her türlü il özel yönetimi hizmetinin, imtiyaz verilerek özel kişilere gördürülüp gördürülemeyeceği konusu açıklığa kavuşturulmalı ve il genel meclisinin imtiyaz tanıma yetkisinin sınırları belirlenmelidir.

**B.14:** Kaymakam ilçe özel yönetiminin başı olarak, il özel yönetiminin amaç ve politikalarına uygun olarak ilçe sınırları içindeki hizmetlerin yürütülmesini sağlamaktan valiye karşı sorumlu tutulmaktadır. Bu bulgu D.3'ü desteklememektedir.

**Ö.14:** Kaymakam ilçe özel yönetiminin başı olarak, il özel yönetiminin amaç ve politikalarına uygun olarak ilçe sınırları içindeki hizmetlerin yürütülmesini sağlamaktan valiye karşı sorumluluğunun başarıyla gerçekleşmesi için; kaymakamların gerekli mali desteğe ve personele sahip olması çok önemlidir.

**Çizelge 1: Bulgular ve Öneriler Çizelgesi (Matrisi)**

		ÖNERİLER													
		Ö1	Ö2	Ö3	Ö4	Ö5	Ö6	Ö7	Ö8	Ö9	Ö10	Ö11	Ö12	Ö13	Ö14
B U L G U L A R	B1	X													
	B2		X												
	B3			X											
	B4				X										
	B5					X									
	B6						X								
	B7								X						
	B8									X					
	B9										X				
	B10											X			
	B11												X		
	B12													X	
	B13														X
	B14														

## 8. 2. Genel Sonuç

Yeni İl Özel Yönetimi Yasası ile İl Özel Yönetimlerinin görevleri, örgüt yapısı ve personeline yönelik değişiklikler dışında İl Özel Yönetimlerinin üçlü organ yapısı korunmuştur. En büyük değişiklik ise; il daimi encümeni olan ve adı değiştirilen il encümeninin oluşumunda, seçilmiş üyeler yanında atanmış üyelerin de bulunacağı düzenlemesi ve daha önceleri valinin başkanlığında toplanan il genel meclisine artık kendi aralarından seçecekleri bir üyenin başkanlık edecek olmasıdır.

Merkezi idare organı olan valinin il genel meclisine başkanlık etmeyecek olması, il genel meclislerinin başkanlarını seçme yetkisine sahip kılınması, mahalli idarelerin özerkliği açısından önemli bir gelişme olarak görülmektedir. Ancak İl Özel Yönetimlerinin yürütme organı olan valinin uygulayacağı kararları alma sürecinde söz sahibi olamaması ise olumsuz bir sonuç doğurmaktadır. Özellikle bu durum il genel meclisi kararlarının kesinleşme sürecinde valinin vesayet yetkisinin kaldırılarak sadece kesinleşen kararlara karşı yargı yoluna gidebilmesine izin verilmesiyle birlikte düşünüldüğünde il genel meclisinin valiye karşı daha güçlü bir birim haline geldiği görülmektedir.

İl genel meclisi kararlarının valinin onayına tabi tutulmaması, il özel yönetimi bütçesinin meclis kararı ile kesinleşerek İçişleri Bakanlığının eskiden sahip olduğu onay yetkisini yitirmesi ve il genel meclisi üzerindeki vesayet denetiminin yerindelik denetimini içermeyerek sadece yargı organlarını harekete geçirerek alınan kararların hukuka uygunluğunun denetlenmesini sağlama yetkisine indirgenmiş olmasının Anayasada yer alan İdarenin Bütünlüğü ilkesini zedeleyebileceği gibi ülke genelinde güçlü bir birlikteliği sağlamayı güçleştireceği ancak il özel yönetimlerinin özerkliklerini güçlendireceği açıktır.

Norm kadro uygulamasına geçilmesiyle il özel yönetimleri, kamu hizmetlerini, uygun ve yeterli personelle, gereksiz harcamalardan uzak bir şekilde yapılmasında zorlayıcı bir etki yapacaktır.

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın getirdiği yeni düzenlemelerden biri de ihtisas ve denetim komisyonlarının kurulması olmuştur. Bu düzenlemeyle oluşturulan ihtisas ve denetim komisyonları sayesinde, il özel yönetiminin etkinliği artacaktır.

Bu değişikliklerin yanı sıra İl Özel Yönetimlerinin borçlanabilme olanaklarına getirilen sınırlamaların en aza indirgenmiş olması da pek de olumlu sayılan bir gelişme değildir. Belediyelerde olduğu gibi seçimle iş başına gelen ve yeni yasayla merkezi idarenin bir temsilcisi olan vali yerine kendi içinden seçtiği bir üye başkanlığında toplanan il genel meclislerinin, seçim dönemlerinde aşırı borçlanmaya giderek il özel yönetimlerini borç batağına sürükleme ihtimali yabana atılamayacak bir tehlike oluşturmaktadır. Ayrıca dış borçlanma yoluyla finanse edilen hizmetler nedeniyle uluslararası şirketlerin kar paylarını yükseltme amacı, hizmetleri ticarileştirme ve pahalı hizmet sunumuna yol açma tehdidini barındırmaktadır. Bölgesel kalkınma ajanslarının kurulması da bu tehditlerin gerçekleşmesinin önünü iyice açmakta olduğu düşünülebilir.

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartı'na uygun şekilde daha özerk bir İl Özel Yönetim birimi oluşturulması hedeflenmiş ve büyük ölçüde bu amaca ulaşılmasını sağlayacak düzenlemelere yer verilmiştir. Bu doğrultuda merkezi idarenin İl Özel Yönetimleri üzerindeki denetim ve yaptırım gücü azaltılarak mahalli müşterek nitelikteki bütün hizmetler, İl Özel Yönetimlerinin görevine alınmıştır.

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası, üçlü organ modelini korumakta, bu organlar arasındaki etkinlik dengesini, il genel meclisi lehine değiştirmekte ve il encümenini yürütme organı olarak nitelendirmektedir. İl özel yönetimi personeline ilişkin norm kadro uygulamasını ve sözleşmeli personel istihdam edebilme olanağını sağlamakta ve il özel yönetiminde validen sonra en yetkili kişi olarak genel sekretere görevler yüklemektedir. İl özel yönetimi üzerindeki idari vesayet denetimini asgariye indirerek, il özel yönetimleri'nin özerkliğini arttırmaktadır. Böylece yeni yasa ile günün ekonomik anlayışına uyumlu bir il özel yönetimi oluşturulmaya çalışıldığı anlaşılmaktadır. Bölge kalkınma ajanslarının da oluşturulması bu anlayışın hakim olduğunu açıkça ortaya koymaktadır.

5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın 52. maddesi ile il özel yönetiminin kendisine verilen hizmet ve görevlerin, kurabilecekleri sermaye şirketleri aracılığıyla yerine getirilebilmesine de izin verilmektedir. Bu düzenleme ile de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının oluşturulması paralellik arz etmektedir. Ayrıca da yerel veya milli sermayeden daha çok küresel sermayenin işine yaracak bir ortamın oluşmasına katkı sağlayacaktır.

Böylece yerel yönetimlerin özel sektörleşmesinin yolunun açıldığı görülmektedir. Yerel yönetimlerde şirketleşme kamu kesiminin özel sektörleşmesini açıkça ortaya koymaktadır.

Vali, mart ayı toplantısında bir önceki yıla ait faaliyet raporunu meclise sunar. Faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, il genel meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığına gönderilebilmektedir. Bu düzenleme merkezi idarenin ildeki temsilcisi konumundaki il valisinin etkinliği azaltacak ve il genel meclisine vali üzerinde denetim sağlayacak bir yetki ile donatılmaktadır. Bu düzenleme ülkemiz açısından değerlendirildiğinde etkili ve verimli bir idari işleyişi olumsuz etkileyeceği açıktır.

İl özel yönetimine ilişkin yapılan yeni tanım ile il özel yönetimlerinin “kanunla belirlenen ve sınırlı, özel görevleri yerine getireceği” ibaresi yerine “mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayacağı” ifadesi kullanılmaktadır. Böylece il özel yönetimleri, açıklaması yapılmayan ve tek tek sayılmak suretiyle sınırlanmayan mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak için üstlenecekleri görevler bakımından Anayasamızca genel görevli kabul edilen bir konumda bulunmaktadır ve eskiden beri süre gelen görev karmaşası devam etmektedir.

Genel olarak bakıldığında 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasası'nın olumlu etkilerinden daha çok olumsuz etkilerinin olacağı araştırma sonunda varılan bir sonuç olarak değerlendirilmektedir. D.1 ve D.2'nin doğruluğu kesin olarak kanıtlanırken D.3'ün doğruluğu kanıtlanamamıştır. Çünkü, D.1 ve D.2'yi desteklemeyen hiçbir bulgu

bulunmazken D.3'ü destekleyen iki bulgu varken, desteklemeyen beş bulgunun varlığı tespit edilmiştir.

Burada bu konuda araştırma yapacak yeni araştırmacılara ŞUNLAR ÖNERİLEBİLİR: İl Genel Meclis Üyelerinin Türkiye genelinde genel niteliklerinin araştırılması ve daha verimli çalışabilecek İl Genel Meclis Üyelerinin nasıl oluşması gerektiğinin tespitinin yapılması. Ayrıca, İl Genel Meclis Üyelerinin bugünkü konum ve nitelikleriyle, il özel yönetimlerinin çalışması üzerindeki olumlu ve olumsuz etkilerinin belirlenmesi amacıyla bilimsel gerçeklere ve somut örneklere dayandırılan bir çalışmanın gerçekleştirilmesi.



## KAYNAKÇA

- Akyılmaz, Bahtiyar, (2005), “Yerel Yönetimlerin Seçilmiş Organlarının (Yargı Yolu İle) Organlık Sıfatlarını Kaybı”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu**, Ankara: 137. Yıl.
- Al, Hamza, (2004), “Türk Kamu Yönetiminde Liberal ve Postmodern Esintiler: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Ankara: Cilt:37, Sayı:4.
- Ataay, Faruk, (2005), “BKA Tasarımının Kalkınma Anlayışı Üzerine”, **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?** Menaf Turan (Der.), Ankara: Paragraf Yayınevi.
- Aydın, Atanur, (2001), **Türkiye’de Mahalli İdarelerin Reorganizasyonunda İl Özel İdareleri (AB’ne Uyum ve Verimliliği)**, Yüksek Lisans Tezi, Kütahya.
- Ayman Güler, Birgül, (2005), “Sunuş”, **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir? Menaf Turan** (Der.), Ankara: Paragraf Yayınevi,
- Böğürücü, Halis, (1990), **Türk Kamu Yönetiminde İl Özel İdaresi**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.
- Coşkun, Bayram ve Turgay Uzun, (2004), “İl Özel İdaresi Reformuna İlişkin Bazı Değerlendirmeler”, **Yerel Yönetimler Kongresi, Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Yayını.
- Çoker, Ziya, (1996), **Yönetim ve Siyaset**, Bir Valinin İl Yönetimine İlişkin Görüş ve Anıları, İstanbul: Kazan Matbaacılık Sanayi A.Ş.

- Dinler, Zeynel, (1994), **Bölgesel İktisat**, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- Dura, Yahya Can, (2007), **Türk İdare Dergisi**, İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara: Sayı: 455.
- Geray, Cevat, (2001), “Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından Küreselleşme, Özelleştirme, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Ankara: TODAİE Yayını, Cilt:10, Sayı:4.
- Giritli, İsmet, Bilgen, Pertev, Akgüner, Tayfun, (2001), **İdare Hukuku**, İstanbul: Der Yayınları.
- Gözler, Kemal, (2003), **İdare Hukuku**, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, Cilt 1.
- Gözler, Kemal, (2005), **İdare Hukuku Dersleri**, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- Gözübüyük, A. Şeref ve Turgut Tan, (1998), **İdare Hukuku**, Ankara: Turhan Kitabevi Cilt 2, Genel Esaslar.
- Günel, Bünyamin, (1989), **Açıklamalı İl Özel İdaresi Kanunu**, Canel Ajans Yayınları, İstanbul.
- Günday, Metin, (2002), **İdare Hukuku**, Ankara: İmaj Yayınları, Yenilenmiş 5. Baskı.
- 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**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale.

Kalabalık, Halil, (1999), “Türkiye’de Alan (Taşra) Yönetimi, İçinde Bulunduğu Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı:425, Ankara.

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

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

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

Kayahan, Mehmet, (2005), “Yeni İl Özel İdaresi Kanunu’nun Getirdikleri”, **Beklenen Mahalli İdareler Aylık Mesleki Mevzuat Dergisi**, Sayı:129. Ankara.

Keleş, Ruşen, (2006) **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul: Cem Yayınevi.

Keleş, Yakup, (2005) “Yerel Yönetimler Açısından Norm Kadro...”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Ankara: Mahalli İdareler Kontrolörler Derneği Yayını, Cilt:10, Sayı:4.

Kılıçer, Turgut, (1990), **Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri ve Mahalli İdareler Politikaları (1923-1980)**, Ankara: Adana Valiliği Yayınları.

Kırışık, Fatih ve Özcan Sezer, (2006), “Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Ankara: TODAİE Yayını, Cilt:15, Sayı:2.

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

Mehtap Raporu, (1966), **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu**, Ankara:  
TODAİE Yayınları.

Nadaroğlu, Halil, (2001), **Mahalli İdareler Teorisi, Ekonomisi Uygulaması**,  
İstanbul: Beta Basımevi.

Odyakmaz, Zehra, Kaymak, Ümit, Ercan, İsmail, (2006), **Anayasa Hukuku-  
İdare Hukuku**, İstanbul: İkinci Sayfa Yayınları.

Salyam. Cemalettin, (1991), **İl Özel İdareleri**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

Sobacı, M. Zahit, (2005), “Yeni İl Özel İdaresi Kanunu’nun Öngörülleri”,  
**Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Ankara: TODAİE Yayını, Cilt:10,  
Sayı:5, (Öngörüller).

Sobacı, M. Zahit, (2005), “Yeniden Yapılanma Sürecinde İl Özel İdarelerinin  
Dünü, Bugünü ve Geleceği Üzerine Değerlendirmeler”, **Çağdaş Yerel  
Yönetimler Dergisi**, Ankara: TODAİE Yayını, Cilt:14, Sayı:4,  
(Değerlendirmeler).

Tamer, Mustafa, (1993), **İl Özel İdaresi (Yerel Yönetim Sistemi İçindeki Yeri  
ve Geleceği)**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Erzurum.

Tamer, Mustafa, (2003), **İl Özel İdaresi, Yerel Yönetim Uygulaması**, 3. Baskı,  
Ankara: Tamer Matbaacılık.

Uluğ, Feyzi, (2004), “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:37, Sayı:2. Ankara.

Ulusoy, Ali, (2005), “Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu**, 137. Yıl, Ankara.

Ülkümen, İsmail Hakkı, (1960), **Mahalli İdareler Maliyesi Dersleri**, Ankara: Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.

www. Site, “[www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr)”, İndirilme Tarihi: 25 Eylül 2007, (T.B.M.M. Genel Kurul Tutanakları, 22. Dönem, 3. Yasama Yılı, 59, 60 ve 61. Birleşim).

www. Site, “[http://www.kamuyonetimi.org/pdf/BAGuler\\_yereltaslaklar.pdf](http://www.kamuyonetimi.org/pdf/BAGuler_yereltaslaklar.pdf)”, İndirilme Tarihi: 22 Eylül 2007.

www. Site, “<http://www.yasader.org>”, İndirilme Tarihi: 28 Ekim 2007.