

YENİ İL ÖZEL İDARESİ KANUNU'NUN GETİRDİKLERİ¹

Dr. Şafak BAŞA

GİRİŞ:

Bilindiği üzere AKP hükümeti tarafından hazırlanan “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” yasalaşmamış; ancak anılan Kanun’un amaçladığı birçok hüküm başta İl Özel İdaresi Kanunu olmak üzere, yerel yönetim yasaları ile yürürlüğe konulmuştur. Yerel yönetim reformu kapsamında yapılan en önemli değişiklik çok uzun yıllardan beri uygulanan İl Özel İdaresi Kanunu’nun yerine yeni bir kanun yapılmasıdır. 22.02.2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 04.03.2005 tarihli ve 25745 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Böylece 13 Mart 1329 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu ile bu Kanun’un ek ve değişiklikleri yürürlükten kaldırılmıştır. Aşağıda 5302 sayılı Kanun’un yürürlüğe girinceye kadar yaşanan gelişmeler ile yeni yasanın getirdikleri maddeler halinde incelenmeye çalışılacaktır.

A) İL ÖZEL İDARESİ KANUNUNUN GEÇİRDİĞİ TARİHSEL SÜREÇ:

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yürürlüğe girmeden önce il özel idareleri uzun bir tarihsel süreçten geçmişlerdir. İl özel idarelerinin ve yeni yasa ile gelinen durumun anlaşılması açısından bu sürecin kilometre taşlarının hatırlanmasında yarar vardır.

- İl özel idaresi, Osmanlı döneminde çıkarılmış bir kanun hükmünde kararnameyle varlık kazanmış bir kamu idaresidir. 13 Mart 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat” adlı kararname, il özel idaresini kurmuştur. Bu kararname çok uzun yıllar “kararname” olarak yürürlükte kalmış, zaman içinde bazı değişikliklere uğramıştır.

- İl özel idaresi Osmanlı Devleti’nin gerileme ve sömürgeleşme sürecinde, modernleşme odaklı Tanzimat reformlarıyla birlikte belirmiş bir yapıdır. Bu yapının oluşumunda; Gülhane Fermanının hemen ardından, 1840 tarihli “Muhassıllık Meclisleri”, 1842 tarihli “Memleket Meclisleri”, 1849 tarihli “Eyalet Meclisi” ve “Sancak Meclisi”, uygulamaları önemli katkı yapmıştır. 1856 Islahat Fermanı’nın etkisiyle de aha köklü bir yönetim değişikliğine gidilmiştir.

- 1864 yılında çıkarılan “Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi” eyalet örgütlenmesinden vilayet örgütlenmesine geçişi sağlamıştır. Bu nizamname ülkemizde mülki idare sisteminin de başlangıcı sayılabilir. “Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi” ile birlikte il özel idaresi yapısı, bugünkü yapıya benzer özellikleriyle belirmeye başlamıştır.

¹ Bu yazı, yazarın Hacettepe Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü öğrencilerine verdiği konferans kapsamında hazırlanmıştır. Herhangi bir yerde yayımlanmamıştır. Kaynak gösterilerek alıntı yapılabilir.

- Her ilde valinin başkanlığında Müslüman ve Müslüman olmayan kesimlerin temsil edildikleri meclisli yapı, 1871 yılında “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” ile vilayet umumi meclisinin görüme konuları genişletilerek yeniden düzenlenmiştir. İllerde “Vilayet İdare Meclisi” ile “Vilayet Umumi Meclisi” olmak üzere iki meclis kurulmuştur. Vilayet İdare Meclisi; sekiz üyesiyle bir kurul görünümündedir. Kurulda, bir müfettiş, defterdar, mektupçu, hariciye müdürü ile iki Müslüman ve iki Müslüman olmayan temsilci bulunmaktadır. Sancak ve kaza merkezlerinde de buna benzer idare meclisi oluşturulacak, köylerde de muhtarın yanı sıra ihtiyar meclisi kurulacaktır. İl düzeyindeki meclislerden diğeri olan Vilayet Umumi Meclisi ise, sancaklardan gelen ikisi Müslüman, ikisi Müslüman olmayan dörder temsilciden oluşacaktır. Yılda 40 gün süreyle toplanacak olan Vilayet Umumi Meclisi, ilin bayındırlık, sanayi, ticaret alanlarındaki konularında görüşmeler yapacak, oluşan görüşleri hükümete bildirecek, Meclisi Vala’da görüşülüp öngörülen işlerin yapılıp yapılmayacağına karar verilecektir.

- 1876 yılında ortaya çıkan Kanuni Esasi, illerin yönetimine anayasal ilkeler getirmiştir. Bu düzenlemeyle illerin yönetimi, “tevsii mezuniyet” ve “tefriki vezaif” ilkelerine bağlanınca, illerde biri “genel” biri de “özel/yerel” ikili bir yapının temelleri atılmıştır. Anayasa ile birlikte, illerdeki kurul tipi meclis, tevsii mezuniyet kavramının, genel meclis ise tefriki vezaif kavramlarının organları olarak biçimlenmiştir.

- 1864 ve 1871 yıllarında oluşturulan bu idari yapı, İkinci Meşrutiyet döneminde tasarı taslaklarına konu olmuştur.1910 yılında hazırlıkları hemen hemen tamamlan bir tasarı, ancak 1913 yılında bir hükmet kararnamesi olarak yürürlüğe koyulmuştur. Sonuçta 19.yüzyılda tek bünyede varlıklarını sürdüren iki organ birbirinden ayrılmış, Vilayet İdare Meclisi, genel yönetimin “il idare heyetine” dönüşürken, Vilayet Umumi Meclisi yerel yönetimin (özel idarenin) “il genel meclisine” dönüşmüş ve yaşamını günümüze kadar sürdürmüştür. Bu arada Vilayet Umumi Meclisinde, bugünkü deyişle il genel meclisinde temsilin Müslüman-Gayrı Müslüman olarak ayrılmasına bu tarihte son verilirken, Vilayet İdare Meclisinde, bugünkü deyişle valilik sistemi içinde yer alan il idare kurulunda ruhani reislerin temsiline hukuken 1926 yılında son verilmiştir.

- İl özel idaresini kuran 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat’ın ilk 74 maddesi (birinci kısım) ilin genel yönetimini (idare-i umumiye-i vilayat), bir başka deyişle il ve ilçelerdeki mülki sistemi düzenliyor, son 75 maddesi ise ilin yerel yönetim örgütü olan (idare-i hususiye-i vilayat) il özel idaresine ilişkin hükümleri içeriyordu. İl genel yönetimini, yani mülki idare sistemini düzenleyen ilk bölüm 1929 yılında yürürlükten kaldırılmış, illerin genel yönetimi 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu ile baştan sona yeniden yapılandırmıştır. İkinci kısım için ise böyle bir yola başvurulmamış, ancak bazı temel hükümlerin değiştirilmesiyle yetinilmiştir.

-1921 yılından günümüze 30 kez değişikliğe uğrayan bu ikini kısım, en kapsamlı değişikliği 1987 yılında, metnin adını “İl Özel İdaresi Kanunu” olarak değiştiren 3360 sayılı yasayla yaşamıştır. Bu yasal düzenlemeyle, kararnamenin hem adı, hem de türü değiştiril-

miş, düzenleme “İl Özel İdaresi Kanunu”na dönüştürülmüştür. Günümüzde il özel yönetimini yeniden düzenlemek, 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanununu değiştirmek anlamına gelmektedir.

-1987 yılında yapılan bu değişiklikle yetinilmemiş, daha sonraki yıllarda adeta “tasarılar/taslaklar” dönemine girilmiştir. Çünkü 1987 yılında yapılan değişikliğin başlıca hükümleri Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş, bu durum yerellik esasına dayalı sürecin hızını kesmiştir. Ancak yasanın değiştirilmesi için girişimlerin ardı arkası kesilmemiş, 1990’lı yıllar, 1987 yılında verilmiş numarasıyla 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda topyekûn değişiklik amaçlayan girişimlere sahne olmuştur. 1988 yılından bu yana kamuoyuna malolan çeşitli taslak ya da tasarılar bulunmaktadır. Bunların ayrıntılarına girmeden yıllarını ve isimlerini zikretmekle yetineceğiz. Ancak bu tasarı ya da taslakların yeni yasanın hükümlerini anlamak bakımından yararlı olabileceğini söyleyebiliriz. Bu girişimler şunlardır,

*1988 yılı: Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdarelerle İlgili Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı. Tasarı Meclis Genel Kurulunda görüşülemeyecek düşmüş ve yasalaşamamıştır.

* 2000 yılı: Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü Ve Hizmet İlişkilerinin Esasları İle Mahalli İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname Taslağı. Kararname taslak olarak kalmış, hukuksal varlık kazanamamıştır.

* 2002 yılı: Mahalli İdareler Kanunu Tasarısı (Taslağı). Bu metin üzerinde kim ya da hangi kurum tarafından hazırlandığına ilişkin herhangi bir bilgi bulunmamaktadır.

* 2003 yılı: Yerel Yönetim Yasa Tasarıları (H. Ürün Taslakları), İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı, İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı Taslağı. 2003 yılında mahalli idareler ilişkin yasa tasarısı hazırlıkları, önsözünde yapılan açıklamalar temel alınarak kamuoyunda kısaca “Halil Ürün Taslakları” olarak adlandırılmıştır. Ancak yasalaşma sürecine giren taslaklar, Ürün Taslaklarında farklı metinler olarak ortaya çıkmış ve hazırlıklar Mart 2004’te TBMM gündemine gelmiştir.

* 2004 yılı: İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı. İl özel idare sistemini değiştirmeyi hedefleyen adımlar, 2004 yılı Mart ayında yasama aşamasına ulaşmıştır. Ancak yasama süreci, gerek toplumsal gerekse parlamento içi ve gerekse Cumhurbaşkanlığı muhalefeti karşısında uzun ve tartışmalı bir süreç olmuştur. 2004 Tasarısı, 2003 yılı İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı Taslağının tasarılaştığı halidir.

- 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu: 2004 Tasarısı, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı temelinde ilerleyen devlet reformu çerçevesinde, TBMM Genel Kurulu tarafından

24.06.2004 günü kabul edilerek 5197 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu” adıyla yasalaşmıştır. Ancak anılan yasa Cumhurbaşkanı A. Necdet SEZER tarafından geri gönderilmiştir. Hükümet geri gönderilen yasada çok az değişiklik yaparak yasayı TBMM sürecine yeniden sokmuş ve 22.02.2005 günü Genel Kurulda, 5302 sayılı yeniden yasalaştırmıştır. Bu gün yürürlükte olan metin 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’dur.

- Cumhurbaşkanlığı bu kez Anayasa mahkemesine başvurma yoluna gitmiştir. Anayasa Mahkemesinde toplam 13 madde için yürütmenin durdurulması ve iptal istenmiştir. Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesine başvurusuna konu olan maddeler 5302 sayılı Yasanın doğrudan bütünlüğün etkileyen maddelerdir. İptali istenen maddelerle ilgili Cumhurbaşkanının açıklamaları ve tespitleri gerçekten dikkat çekicidir. Söz konusu başvuru ile ilgili olarak Anayasa Mahkemesi 18.01.2007 tarihli ve E: 2005/32, K: 2007/3 sayılı kararıyla yasanın bazı maddelerini iptal etmiştir. İptal kararı, kararın Resmi Gazetede yayımlandığı 29.12.2007 tarihinden başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girecektir. Başka bir deyişle iptal kararı henüz daha yürürlüğe girmemiş, hükmet ise iptal edilen maddelerle ilgili olarak henüz daha bir düzenleme yapmamıştır. Ancak beklentilerin aksine Anayasa Mahkemesinin iptal ettiği maddelerin oldukça sınırlı kaldığı görülmektedir.

Anayasa Mahkemesi anılan Yasanın sadece; 10. maddesinin; (h) bendinin Anayasa’ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, 15. maddesinin; İkinci fıkrasının; “ ... ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar ...” bölümünün Anayasa’ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, karar vermiştir. Kararda, iptal edilen fıkra, bent ve bölümün doğuracağı hukuksal boşluk kamu düzenini tehdit ve kamu yararını ihlal edici nitelikte görüldüğünden, Anayasanın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 2949 sayılı Yasa’nın 53. maddesinin dördüncü ve beşinci fıkraları gereğince “iptal hükümlerinin, kararın resmi gazetede yayımlanmasından başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girmesine”, de 18.1.2007 gününde karar verilmiştir. İptal edilen 15.maddenin ikinci fıkrasında valinin il genel meclisinin aldığı kararlar üzerindeki etkinliğini arttırıcı bir düzenleme yapılması beklenmelidir.

B) İL ÖZEL İDARESİ KANUNU’NUN GETİRDİĞİ YENİLİKLER:

İl Özel İdaresinin Kuruluşu ve Görev Alanı:

Genel idarenin taşra teşkilatı olan il aynı zamanda bir yerel yönetim kuruluşudur. İl özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer (Md. 4). Diğer bir deyişle il özel idaresi, il idaresi ile birlikte kanunla kurulur. Böylece yeni bir il kuruluşunda o ilin adıyla anılan il özel idaresi de otomatik olarak kurulmaktadır. İl özel idaresinin kurulması için ayrı bir yola başvurulmaz.

İl özel idaresinin görev alanı il sınırlarını kapsar (Md. 5). İl özel idaresinin görev alanı kurulduğu ilin mülki sınırlarıdır. İl özel idaresinin kuruluşu ve görev alanı açısından ba-

kıldığında eski ve yeni kanunlar arasında bir fark yoktur. İl özel idaresi böylece bir “alan yönetimi” olarak kurulmaktadır. Görev ve sorumluluk alanı belediyelerde olduğu gibi idari olarak belirlenmiş sınırlar değil, bütün il genelidir. Bu açıdan bakıldığında il özel idaresi, belediyeden farklılaşarak, köy yönetimine benzemektedir. Zira köy yönetiminin sorumluluk alanı da sadece köyün merkezi değil, köyün mülki sınırlarının tamamıdır. Ancak yeni kanunla il özel idaresinin bazı görevler açısından il sınırlarının genelinde, bazı görevler açısından ise belediye sınırları dışında yetkilendirildiği görülmektedir.

İl Özel İdaresinin Tanımı:

Kanun’da İl özel idaresi: “İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmıştır. İl özel idaresinin organları ise düzenlendiği sırasıyla, “il genel meclisi”, “il encümeni” ve “vali”dir (Md. 3).

İl özel idaresinin tanımlanışı bu birimin ne tür bir bütünü hangi özelliklerine sahip parçası olduğunu da ortaya koymaktadır. Bu açıdan 1913 doğumlu ve 3360 sayılı İl Öze İdaresi Kanunundaki tanım ile yasalaşmayan 5197 sayılı Kanun ile yasalaşan 5302 sayılı Kanunlardaki tanımlar arasında önemli farklılıklar vardır.

3360 sayılı yasada 75. maddesinde “Vilayet”; “Vilayet, emvali menkule ve gayrimenkuleye mutasarrıf ve işbu kanun ile muayyen ve mahdut (bu yasa ile belirlenmiş ve sınırlanmış) vezai fi hususiye (yerel görevler) ile mükellef bir şahsı manevidir. Emvali hususiye-i vilayet mahfuziyet ve masuniyet itibarıyla emvali umumiye-i devletten maduttur (sayılır).”,

5197 sayılı yasanın 3. maddesinde; “a) İl özel idaresi: **İlin ve il sınırları içindeki halkın** mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi- ni, b) İl özel idaresinin organları: İl genel meclisini, il encümenini ve valiyi, İfade eder.”,

5302 sayılı yasanın 3. maddesinde de; “Bu Kanunun uygulanmasında; a) İl özel idaresi: **İl halkının** mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini, b) İl özel idaresinin organları: İl genel meclisini, il encümenini ve valiyi, İfade eder.” Şeklinde tanımlanmaktadır.

5197 sayılı Kanun’da yer alan, özel idareleri, “hem il hem il halkı” için iş görmekle yetkili kılma tercihi, il ve ilin halkının ayrı ayrı belirtilmesi oldukça ilginçtir. Anayasamızın 16.maddesi gereğince, ilin ihtiyaçlarını karşılayacak yönetim işlevleri, “illerin yönetimi yetki genişliğine dayanır” hükmüyle il genel yönetimine yani mülki idareye verilmiştir. Buna göre il yönetimi merkezi yönetimin taşra örgütüne, somut olarak valilik sistemine aittir. Bu açıdan yerel yönetimler, bu arada il öze idaresi, Anayasamızın 127. maddesi ge-

reğince, “il (...) halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere...” kurulacak birimlerdir. İl, merkezi yönetimin taşra kademesidir, dolayısıyla illerin yönetimi işlevi, “genel-yerel” diye ayrıştırılamaz. Böyle bir ayrıştırma yapıp, illerin yönetimi özel idare kapsamında sayılırsa, hüküm açıkça, “illerin idaresi özerklik ya da idari vesayet esasına dayanır” denmiş olur. 5197 sayılı Kanun, bu ifade ile il genel yönetimi sistemini, il yerel sistemine kaydırmış ve Anayasaya aykırı bir düzenleme getirmiştir. Kanun aldığı tepkiler ve cumhurbaşkanının itirazı zerine geri çekilmiştir. TBMM’de yapılan ikinci görüşmede, “ilin...” sözcüğü madde metninden çıkarılmıştır. 5197 ve 5302 sayılı Kanunlardaki tanımların diğer kısımları aynıdır. Bunların eski kanundan en önemli farkları; “yasa ile belirlenmiş ve sınırlı özel görevler ile yükümlü” tüzelkişilik özelliğinin “idari ve mali özerklik” niteliğiyle değiştirilmiş olmasıdır. Anayasamızın 127. maddesi aşağıya çıkarılmıştır.

* Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.

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

* Mahalli idarelerin seçimleri, 67’nci maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahalli idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

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

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

* Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

Yukarıdaki maddeden de anlaşılacağı üzere Anayasamızda yerel yönetimlerin “özerk” olduğuna dair bir hüküm bulunmamaktadır. Türk yerel yönetim sisteminde ve Anayasa’da yerel yönetimlerin tanımı “özerklik değil vesayet kavramı üzerinden” yapılmıştır. Ancak Anayasa Mahkemesi bu konudaki itirazı yerinde görmemiş, 5302 sayılı Kanunun, il özel idaresini, “ idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlamasını Anayasaya aykırı bulmamıştır. Sonuç olarak eski ve yeni yasa arasında ilk farklılık il özel idaresinin tanımlarında görülmektedir. Özerklik vurgulu tanım sayesinde, il özel idarelerinin merkezi yönetimin fazla bir kısıtlaması ve denetimi olmadan faaliyet yürütme, kural koyma ve uygulama gücü kazandığı söylenebilir.

İl Özel İdaresinin Görev ve Sorumlulukları:

5302 sayılı İl Özel İdare Kanununun “İl Özel İdaresinin Görev ve Sorumlulukları” başlıklı 6.maddesine göre, İl özel idaresi mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla, her biri merkezi idare tarafından yürütülmekte olan hizmetlerden;

- * Gençlik ve spor,
- * Sağlık,
- * Tarım,
- * Sanayi ve ticaret,
- * Belediye sınırları il olan Büyükşehir Belediyeleri hariç İlin çevre düzeni planı,
- * Bayındırlık ve iskân,
- * 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, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri **il sınırları içinde**,
- * İmar,
- * Yol,
- * Su,
- * Kanalizasyon,
- * Katı atık,
- * Çevre,
- * Acil yardım ve kurtarma,
- * Orman köylerinin desteklenmesi,
- * Ağaçlandırma,
- * Park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri **belediye sınırları dışında**, Yapmakla görevli ve yetkilidir.

* İl özel idaresi bütçesinden, emniyet hizmetlerinin gerektirdiği teçhizat alımıyla ilgili harcamalar yapılabilir.

Ayrıca Kanun'a göre; bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları;

* Yapım, bakım ve onarım işleri,

* Devlet ve il yolları,

* İçme suyu,

* Sulama suyu,

* Kanalizasyon,

* Enerji nakil hattı,

* Sağlık,

* Eğitim,

* Kültür,

* Turizm,

* Çevre,

* İmar,

* Bayındırlık,

* İskân,

* Gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile

* Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren **diğer yatırımları**, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebileceklerdir. Aktarma işlemi ilgili bakanın onayıyla yapılır ve bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamaz. İş, il özel idaresinin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılır. İl özel idareleri de bütçe imkânları ölçüsünde bu yatırımlara kendi bütçesinden ödenek aktarabilir. Bu fıkraya göre, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından aktarılacak ödenekler ile gerçekleştirilecek yatırımlar, birinci fıkrada öngörülen **görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın** bütün il sınırları içinde yapılabilir.

Böylece eski yasadaki farklı olarak yukarıda sayılan görevler açısından il özel idaresi, "yerel işlerden sayılıp sınırlandırılmış olanları yapan" bir idare konumundan çıkarılmış, "yerel işlerin genel yetkilisi" haline getirilmiştir. Bu yapılırken de "görev sayımı" yerine "hizmet alanı" yöntemi kullanılmıştır. Hakikaten yukarıda sayılan hizmetlerin her biri belli bir bakanlığın veya merkezi hükümetin bir kuruluşun hizmet alanına girmektedir. Maddede sayılan hizmet alanları, sırasıyla;

- 1- Başbakanlık Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü,
- 2- Sağlık Bakanlığı,
- 3- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı,
- 4- Sanayi ve Ticaret Bakanlığı,
- 5- Bayındırlık ve İskân Bakanlığı,
- 6- Çevre ve Orman Bakanlığı,
- 7- Kültür ve Turizm Bakanlığı,

- 8- Milli Eğitim Bakanlığı,
- 9- Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı,
- 10-Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (Mülga)
- 11-Orman Genel Müdürlüğü,
- 12-Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu,
- 13-Emniyet Genel Müdürlüğü,
- 14-Karayolları Genel Müdürlüğü,
- 15-Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü,
- 16- İller Bankası,

Gibi önemli bakanlık veya büyük yatırımcı kuruluşların da tümüyle ya da kısmen yerleştirme işlemine tabi tutuldukları görülmektedir. Böylece İl Özel İdaresinin neredeyse hemen bütün hizmetleri yapabildiği bir duruma geldiği, hatta mahalli müşterek hizmet niteliğinde olmayan emniyet hizmetlerinin gerektirdiği teçhizat alımıyla ilgili dahi yetkilendirildiği anlaşılmaktadır. Herhalde ileride kolluk birimlerinin de yerel yönetimlere devredilmesi düşünülmektedir. Hizmet alanlarının genelliğinin tek istisnası organize sanayi bölgeleridir. 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığına ve organize sanayi bölgelerine tanınan yetki ve sorumluluklar bu Kanun kapsamı dışında tutulmuştur.

İl özel idaresinin görevlerine ilişkin eski kanununun 78. maddesine de 1987 yılında 3360 sayılı Yasayla eklemeler yapılarak benzer hükümler getirilmekle birlikte, 5302 sayılı Yasanın çok daha ileri düzenlemeler getirdiği anlaşılmaktadır.

İl Özel İdaresinin Diğer Seçilmiş İdarelerle İlişkisi: İl özel idaresine verilen görevlerin diğer seçilmiş yerel idarelerle sorunlara yol açabileceği düşünülebilir. İl özel idaresine “tüm il” ve “belediye hariç il” şeklinde hizmet alanı yaratılması, yerel yönetim kademeleri arasında şimdiye dek yaşanmamış yeni bir ilişki zemini açmaktadır. Yalnızca merkezi yönetim ve bu yönetimin taşra birimleriyle ilişki içinde olan belediyeler, bundan sonra karşılıklarında, kendisi de seçilmiş olan bir hizmet dağıtım mercii bulacaklardır. Belediyeler, her belediyenin kendi sınırları içinde hizmet-harcama dağılımı bakımından il genel meclisleriyle yeni bir ilişki düzeni içerisine girecektir. Bu durum il genel meclis üyelerini oldukça güçlendirecektir.

Yasanın 6. maddesinde yer alan, “Hizmetlerin diğer mahalli idareler ve kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesine yönelik koordinasyon o ilin valisi tarafından sağlanacaktır.” Hükmü bulunmasına rağmen taşra genel yöneticisi olarak örgüt, kaynak ve yetkilerini yitirmiş, il genel meclisinin emrine verilmiş bir valilik kurumunun, il içindeki yerleşmeler arası eşgüdümü ne denli etkili yapılabileceği soru işareti yaratan bir durumdur.

İl Çevre Düzeni Planı: Yeni yasanın getirdiği önemli bir yenilik de “il çevre düzeni planıdır.” Kanun’un 6. maddesine göre İl çevre düzeni plânı; valinin koordinasyonunda, bü-

yükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılacaktır. İl çevre düzeni plânı belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanır. Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyelerinde il çevre düzeni planını ilgili Büyükşehir Belediyeleri tarafından yapılacak veya yaptırılacak ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanacaktır.

Böylece yasayla il çevre düzeni planı yapma görevi il özel idarelerine verilmiş olmaktadır. Bu durumda il özel idaresi il içindeki tüm belediyeler ve köylerin konumlarına yön verme gücü kazanmaktadır. Bu konuda güç, il genel meclisleriyle, illerde nispeten küçük bir coğrafyayı kapsayan il merkez belediyelerine, Büyükşehirlerde ise Büyükşehir belediye meclislerine verilmiştir. Oysa bir ilin içinde, il merkezi kentin belediyesinden başka, ilçe ve belde belediyeleri ile köyler de vardır. Çevre düzeni planında, kendi geleceklerine yön verecek olan köyler, belde ve ilçe belediyeleri söz sahibi olamayacaktır. Bu düzenleme uygulamada sıkıntı yaratma potansiyeline sahiptir. Ayrıca il çevre düzeni planlarının komşu illerin planlarına uygunluğunu sağlama sorunu da ortada bırakılmıştır.

Hizmet Öncelikleri Kuralı: Yasanın 6.maddesine göre, hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, “il özel idaresinin malî durumu”, “hizmetin ivediliği” ve “verildiği yerin gelişmişlik düzeyi” dikkate alınarak belirlenecektir. İl özel idaresi hizmetlerinin, “vatan-daşlara en yakın yerlerde” ve “en uygun yöntemlerle” sunulması ve hizmet sunumunda “özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler” uygulanması gerekmektedir. Bu konudaki düzenleme olumlu karşılanmakla birlikte, il özel idaresine, örneğin hizmetlerin il çapında eşitsizlikleri giderme amacına odaklanması, bu amaca göre alt gelir gruplarının gereksinmelerine tanınması gibi bağlayıcı İlker getirmemesi eleştirilmektedir.

İl Özel İdaresinin Yetkileri ve İmtiyazları ile Tanınan Muafiyetler:

Yeni Yasa İl Özel İdaresine verdiği geniş görev ve sorumlulukların yanında önemli yetki ve imtiyazlar da vermektedir. Kanun’un “İl özel idaresinin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 7. maddesinde; İl özel idaresinin yetkileri ve imtiyazları şöyle sıralanmıştır:

* Kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunmak, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri için kanunlarda belirtilen izin ve ruhsatları vermek ve denetlemek.

* Kanunların il özel idaresine verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, yasak koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.

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

* Borç almak ve bağış kabul etmek.

* Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı yirmi beş milyar Türk Lirasına kadar olan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek.

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

* Belediye sınırları dışındaki gayri sıhhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek.

* İl özel idaresi, hizmetleri ile ilgili olarak, halkın görüş ve düşüncelerini belirlemek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir.

Kanun'un "İl özel idaresine tanınan muafiyetler" başlıklı 8. maddesinde de; İl özel idaresinin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmaz malları ile bunların inşa ve kullanımları katma değer vergisi ile özel tüketim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarından muaf olduğu, hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki yetki ve imtiyazlardan anlaşılacağı üzere, idari ve mali özerkliğe sahip kılınan, varlıkları sınırları bakımından değil, ayrıcalıkları bakımından tanımlanan il özel idaresi, kamu idaresi olma niteliğini ayrıca bir piyasa aktörü olarak kullanılacak biçimde yetkilendirilmiş olmaktadır. İl özel idareleri, merkezin izni ve onayı olmadan, **her türlü faaliyette bulunabilecek**, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri için izin ve ruhsatları verebilecek ve onları denetleyebilecek, yönetmelik çıkarabilecek, emir verebilecek, yasaklar koyup bunları uygulayabilecek, çeşitli cezalar verebilecek, taşınır ve taşınmaz malları alabilecek, bunları satabilecek, kiralayabilecek veya kiraya verilebilecek, takas edebilecek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis edebilecek, borç alabilecektir. İl özel idaresinin doğrudan kendi organlarının kararıyla kullanabilecekleri bu yetkiler, piyasa mantığını güvence altına alan iki önemli güvenceyle güçlendirilmiştir.

Bunlardan ilki; "il özel idaresi mallarının devlet malı sayılmaması" konusudur. Yasanın 7. maddesinde; "İl özel idaresinin mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümleri il özel idaresi taşınmazları hakkında da uygulanır." , hükmü bulunmaktadır.

Eski kanunun tanım maddesinde; "Emvali hususiyeyi vilayet mahfuziyet ve masuniyet itibariyle emvali umumiyei devletten maduttur.(sayılır)", hükmü bulunmasına rağmen, özel idare mallarının devlet malı sayılması hükmü yeni kanunun tanım cümlesinden çıkarılmış ve kanunun başka maddesinde de düzenlenmemiştir. Yasa yalnızca suç işlenmesi durumunda özel idare mallarını devlet malı sayarak, ceza kurallarını öngörmekle yetinmiştir.

İkinci düzenleme, “haciz sisteminin tanınması” konusudur. Kanunun 7. maddesinde; “İl özel idaresinin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde edilen gelirleri, vergi, resim ve harçları, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları haczedilemez.” Hükmü bulunmaktadır. Bu durumda özel idarelerin vergi, projeye bağlı borç, şartlı bağış gelirleri dışında kalan her türlü gelirleri haczedilebilecektir. Buna göre, işletme gelirleri, tariflendirmeye elde edilen gelirler, ücret gelirleri, cezalar vb. gelirleri hacze açık duruma getirilmiştir. Benzer biçimde, “fiilen kamu hizmetlerinde kullanılmayan mallar” da haciz işlemine açık tutulmaktadır. Bu düzenlemelere ilave olarak yakında “iflas sisteminin” de gündeme geleceği iddia edilmektedir.

İl Özel İdaresinin Organları:

İl Özel İdare Kanunu ile il özel idarelerinin yetki, görev ve sorumluluklarının arttırılmasının dışında asıl ses getiren değişiklik, il özel idaresinin organların sıralanışın da, il genel meclisinin yapısında ve yetkilerinde görülmektedir. Yeni yasada il özel idaresinin organlarının sıralanışı değiştirilmiştir. Mülga İl Özel İdaresi Kanununda önce “vali” sonra “il genel meclisi” en son “il daimi encümeni” düzenlenmişken, yeni yasa bu sıralamayı değiştirerek önce “il genel meclisi”ni, sonra “il daimi encümeni”ni, en son olarak da “vali”yi düzenlemiştir. Bir kanunda organlar önem sırasına göre düzenlenir. Bu yeni kanuna göre vali, il özel idaresi organları arasında önem sırasında en sona düşmüş olmaktadır.

Kanun’un “İl Genel Meclisi” başlıklı 9. maddesine göre; İl genel meclisi; il özel idaresinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşacaktır. Kanun’un 10. maddesinde de; “İl Genel Meclisinin Görev ve Yetkileri” ayrıntılı olarak sayılmıştır. Bu yetkiler arasında il özel idaresi piyasaya ve yurt dışı kuruluşlara açacağı düşünülen; Borçlanmaya karar vermek, Bütçe içi işletmeler ile Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek, Taşınmaz mal alımına, satımına, trampa edilmesine, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın akar haline getirilmesine izin; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi yirmi beş yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek, 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, Yurt içindeki ve yurt dışındaki mahallî idareler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek, gibi çok önemli ve dikkat çekici yetkiler bulunmaktadır.

Kanun’un asıl ses getirici yanı, valinin artık il genel meclisi başkanlığı yapamayacağı, meclisin kendi başkanını seçeceğine ilişkin düzenlemedir. Kanunun “Meclis Başkanlık Divanı” başlıklı 11. maddesi ile il genel meclisinin kendi üyeleri arasından meclis başkanını seçeceği kayıt altına alınmıştır: “İl genel meclisi, seçim sonuçlarının ilânını izleyen beşinci gün kendiliğinden toplanır. Bu toplantıda meclise en yaşlı üye başkanlık eder. **Meclis, bu toplantıda, üyeleri arasından ve gizli oyla meclis başkanını, meclis bi-**

rinci ve ikinci başkan vekillerini, ikisi yedek olmak üzere dört kâtip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçer. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı, yapılacak ilk mahallî idareler seçimlerine kadar görev yapar. Meclis başkanlık divanı seçimi üç gün içinde tamamlanır. Meclis başkanlığı ve başkanlık divanında boşalma olması durumunda, kalan süreyi tamamlamak üzere, yenisi seçilir. İl genel meclisine meclis başkanı, bulunmaması durumunda meclis birinci başkan vekili, onun da bulunmaması durumunda ikinci başkan vekili başkanlık eder. Meclis başkanı, meclis çalışmalarında düzeni sağlamakla yükümlüdür...”

Bu düzenleme ile vali artık il genel meclisinin başkanı olmadığı gibi, üyesi de olmayacaktır. Meclis başkanı, meclis çalışmalarında düzeni sağlamakla yükümlüdür. Meclisin gündemi de meclis başkanı tarafından belirlenecektir. Valinin önerdiği hususlar gündeme alınmakla birlikte bu konuda yetki meclis başkanınıdır. Yeni yasayla valilik-meclis dengesi, meclis lehine bozulmuştur.

Kanun’un “Gündem” başlıklı 13. maddesinde; **“Gündem, meclis başkanı tarafından belirlenir** ve üyelere en az üç gün önceden bildirilir. **Valinin önerdiği hususlar gündeme alınır.** Gündem, çeşitli yollarla da halka duyurulur. İl genel meclisi üyeleri de il özel idaresine ait işlerle ilgili konuların gündeme alınmasını önerebilir. Öneri, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kabul edildiği takdirde gündeme alınır.”, denilmiştir.

Kanun’da önemli bir değişiklik de meclis kararları üzerinedir. Yeni yasayla Valinin meclis kararlarını onaylama yetkisi kaldırılmıştır. Kanun’un “Meclis Kararlarının Kesinleşmesi” başlıklı 15. maddesinde, “İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç **beş gün içinde valiye gönderilir.** Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, **yedi gün içinde** gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere **il genel meclisine iade** edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları **yürürlüğe girmez.** Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının **salt çoğunluğuyla**² ısrar edilen kararlar kesinleşir. Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine **idarî yargıya** başvurabilir. Kesinleşen il genel meclisi karar özetleri toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulur.”, denilmiştir.

Madde hükmünden de anlaşılacağı üzere, İl genel meclisi tarafından alınan kararlar en geç **beş gün içinde** valiye gönderilecektir. Kararların yürürlüğe girmesi için valiye gönderilmesi şarttır. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, **yedi gün içinde** gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere **il genel meclisine iade** edebilecektir. Vali kararların yeniden görüşülmesini istemez ise kararlar kesinleşir. Vali kararları yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade ederde, il genel meclisi salt çoğunluğu ile kararında ısrar ederse karar yine kesinleşecektir. Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine ancak **idarî yargıya** başvurabilecektir. Bu maddeden çıkan sonuç, valinin il özel

² Bu cümle Anayasa Mahkemesinin kararıyla iptal edilmiş, iptal edilen hüküm yerine halen yeni bir düzenleme yapılmamıştır.

idaresi üzerindeki vesayet yetkisinin önemli ölçüde sona erdirilmesidir. Vesayet yetkisi hiyerarşik üst olan validen yerel yargı organlarına geçmektedir.

Kanun'un "Meclisin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları" başlıklı 18. maddesinde; "İl genel meclisi soru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme yollarıyla bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanır. Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek il özel idaresi işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. **Soru, vali veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır.** İl genel meclisi üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak il özel idaresinin işleriyle ilgili bir konuda mecliste genel görüşme açılmasını isteyebilir. Bu istek, meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınır. **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." denilmektedir.

Bu maddeye göre valinin sunduğu 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 gönderilecektir. Buradan çıkan sonuç bellidir. İl Genel Meclisi $\frac{3}{4}$ çoğunlukla valinin faaliyetlerini yeterli görmezse İçişleri Bakanı "gereğini" yapacaktır. Bu gerek herhalde valinin görevden alınması şeklinde olacaktır. Bu durumda, aynı zamanda il genel yönetiminin başı olan valinin o ilde görev yapması yerel bir organın, il genel meclisinin kararına bağlı olacaktır.

Yasada, valinin il genel meclisinin başkanı olmamakla birlikte; "il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi" olarak kaldığı görülmektedir (madde 29). Kanunda "valinin görev ve yetkileri" tek tek sayılmıştır (30. madde). Vali, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, vali yardımcılara, yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi görevlileri ile ilçelerde kaymakamlara devredebilecektir (32. madde).

Vali aynı zamanda il encümeninin de başkanlığını yürütecektir. Kanun'un "İl Encümeni" başlıklı 25. maddesinde, "İl encümeni valinin başkanlığında, **il genel meclisinin** her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği **beş üye** ile biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere **valinin** her yıl birim amirleri arasından seçeceği **beş üyeden** oluşur. Valinin katılmadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder. Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak, ilgili birim amirleri vali tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir." , denilmektedir.

Kanun'un 27. maddesi gereğince de; Encümen gündemi vali tarafından hazırlanacaktır. Ayrıca Vali kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uy-

gulanmasını durdurur ve **idari yargı mercilerine** yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte **on gün içinde** başvurur. İtiraz Danıştay'ca en geç altmış gün içinde karara bağlanır.

Esasen bir organın önemi onun toplantı sıklığıyla da ilgilidir. Eski İl Özel İdaresi Kanunu'nda il genel meclisi yılda iki defa toplanırken, yeni yasa ile her ay toplanacaktır. Kanunun "meclis toplantısı" başlıklı 12. maddesine göre; İl genel meclisi, il genel meclisince belirlenecek bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası meclis tarafından önceden belirlenen günde mutat toplantı yerinde toplanacaktır. Gereğinde olağanüstü toplantı da yapılabilecektir. Kanunun "encümen toplantısı" başlıklı 27.maddesine göre de; Encümen, haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanacaktır. Bu değişiklikten sonra denilebilir ki, il daimi encümeni eski önemini yitirmiş, il genel meclisi ise daha fazla önem kazanmıştır. Artık asıl belirleyici organ her ay toplanan il genel meclisidir. Ancak onun da başında vali yoktur.

İl Özel İdaresi Teşkilatı:

Yeni yasada il özel idaresi teşkilatı, eski yasadaki hayli farklı düzenlenmektedir. Öncelikle valiye bağlı olarak il özel idaresi iş ve işlemlerini yürüten il özel idare müdürlüğünün yerini "Genel Sekreterlik" almaktadır. Ayrıca il özel idareleri birimlerinin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi "il genel meclisinin kararına" bırakılmaktadır. Böylece örgütlenme konusunda yasal kurallar sınırlı bırakılmış, örgütlenme yapısına ilişkin kararlarda merkezin onayı öngörülmemiştir.

Yasanın 35.maddesi gereğince İl özel idaresi teşkilatı;

- 1- Genel sekreterlik,
- 2- Malî işler,
- 3- Sağlık,
- 4- Tarım,
- 5- İmar,
- 6- İnsan kaynakları,
- 7- Hukuk işleri birimlerinden oluşacaktır.

İlin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal, kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak **norm kadro sistemine** ve ihtiyaca göre oluşturulacak diğer birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi **il genel meclisinin kararıyla** olacaktır. Bu birimler büyükşehir belediyesi olan illerde **daire başkanlığı ve müdürlük**, diğer illerde **müdürlük** şeklinde kurulur. İlçelerde, özel idare işlerini yürütmek amacıyla kaymakama bağlı **ilçe özel idare teşkilâtı** oluşturulabilecektir. Örneğin Adana İl Özel İdaresinde; genel sekretere bağlı olarak görev yapan başlıca daire başkanlıkları şunlardır; a) İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı, b) Mali İşler Daire Başkanlığı, c) İmar ve İnşaat Daire Başkanlığı, d) Kırsal Kalkınma Daire Başkanlığı, e) Yazı İşleri ve Kararlar Daire Başkanlığı.

Genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenleyecek ve yürütecektir. Bu amaçla il özel idaresi kuruluşlarına gereken emirleri verebilecek ve bunların uygulanmasını gözetip ve sağlayacaktır. Genel sekreter yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden valiye karşı sorumlu olacaktır. Toplam nüfusu 3.000.000'a kadar olan illerde, ihtiyaca göre en fazla iki, nüfusu bunun üzerinde olan illerde en fazla dört genel sekreter yardımcılığı kadrosu ihdas edilebilecektir. Genel Sekreterlik kadrosuna atananlar, büyükşehir belediyesi bulunan illerde genel idare hizmetleri sınıfına dâhil bakanlık genel müdürü, diğer illerde ise genel idare hizmetleri sınıfına dâhil müstakil daire başkanı için ilgili mevzuatında öngörülen tüm haklardan aynen yararlanırlar; bunlar **valinin teklifi** ve **İçişleri Bakanlığının onayı** ile atanır. Görüldüğü üzere, yeni kanunun genel sekreteri, eski kanunun il özel idare müdüründen çok farklıdır. Örgütün en üst yöneticisi, vali adına çalışan genel sekreter olacaktır. Genel sekreter bir-dört arasında yardımcı ile güçlendirilmektedir.

Yasanın 36. maddesinde de, il özel idarelerinde norm kadro ve personel istihdamı konuları düzenlenmiştir. Buna göre, **norm kadro ilke ve standartları** İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenecektir. Bu ilke ve standartlar çerçevesinde norm kadro çalışmasını il özel idaresi yapar veya yaptıracaktır. İl özel idaresi personeli, vali tarafından atanacak ve ilk toplantıda il genel meclisinin bilgisine sunulacaktır. Bu arada kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilmekte olan memurlar, valinin talebi, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakatiyle il özel idarelerinin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında görevlendirilebileceklerdir. İl özel idarelerinde sözleşmeli personel ile kısmi zamanlı sözleşmeli personel çalıştırılması da mümkün kılınmıştır. Madde hükmünden anlaşılacağı üzere, istihdam planlaması yerel birimlere bırakılmıştır. Karar gücünün özünü oluşturan kadro ihdas, iptal ve değişikliği yetkisi il genel meclisine, bu kararın yürütülmesi anlamına gelen atama işlemi yetkisi valiye verilmiştir.

İl Özel İdarelerinin Denetimi ve Vesayet:

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun yasalaşmamakla birlikte, daha sonra yürürlüğe konulan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyeleri Kanunu, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nda denetim ile ilgili hükümler konulmuştur. İl özel idarelerinde yapılacak denetimi anlamak için öncelikle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'ndaki hükümlere bakmak gerekir.

5108 Sayılı Kamu Mali Kontrol Kanunu'nun "İç Denetim" başlıklı 63. maddesinde; "İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve da-

nışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir. **İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır.** Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilir.”

“Dış Denetim” başlıklı 68. maddesinde ise; **“Sayıştay tarafından** yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.”, denilmektedir.

Yukarıdaki hükümlerden anlaşılacağı üzere, Kamu Mali Kontrol Kanununun iç ve dış denetim olmak üzere iki tür denetim öngörmüş, iç denetimin iç denetçiler, dış denetimin Sayıştay tarafından yapılacağını kayıt altına almıştır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunundaki denetim ile ilgili bu hükümlerin büyük ölçüde yasalaştığı halde yürürlüğe girmeyen Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile büyük benzerlikler gösterdiği görülebilir. Bu kanun yasalaşmamıştır, ancak denetim ile ilgili temel hükümlerin Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yaşama geçirilmeye çalışıldığı incelenmiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun “Denetimin Amacı” başlıklı 37. maddesinde; “İl özel idarelerinin denetimi; faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve il özel idaresi teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.” Denilmiştir.

Kanun’un “Denetimin Kapsamı ve Türleri” başlıklı 38. maddesinde ise; “İl özel idarelerinde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır. **Ayrıca, il özel idaresinin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenir.** İl özel idarelerine bağlı kuruluş ve işletmeleri yukarıdaki esaslara göre denetlenir. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur.”, denilmiştir.

Maddelerden de anlaşılacağı üzere il özel idarelerinde iç ve dış denetim yapılacaktır. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kanuna göre yapılacaktır. Böylece iç denetimin iç denetimin

iç denetçiler, dış denetimin Sayıştay tarafından yapılacağını sonucuna varılmaktadır. İl özel idarelerinin üzerinde İçişleri Bakanlığının denetimi üçüncü bir denetim yolu olarak öngörülmüştür. Ancak İçişleri Bakanlığı tarafından yapılacak bu denetim “mali işlemler dışında kalan” diğer “idari işlemleri” kapsamaktadır. Böylece İçişleri Bakanlığının (Mülkiye Teftiş Kurulu) genel mali denetim yetkisi kaldırılmıştır. Mali denetim sadece 5018 sayılı Kanununun 77. maddesinde öngörülen istisnai durumda yapılacaktır. Mali işlemleri dışında kalan diğer idari işlemler de iki açıdan denetlenecektir; a) idarenin bütünlüğüne b) kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından. Kanun ayrıca denetimin yapılması ve faaliyet raporunun hazırlanması hususunda Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile diğer kanunların ilgili hükümlerinin uygulanacağı hüküm altına alınmıştır (Madde 41).

Burada dikkat çekici husus İçişleri Bakanlığı tarafından belediyelerde yapılacak denetimin a) hukuka uygunluk, b) idarenin bütünlüğü açısından olmasına rağmen özel idarelerde yapılacak denetimin ise; a) idarenin bütünlüğüne b) kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından olacaktır. İdarenin bütünlüğü ilkesinin ortak denetim konusu olmasına rağmen, Belediye Kanununda “hukuka uygunluk” denetimi öngörülürken, İl Özel İdaresi Kanununda “kalkınma planı ve stratejilerine uygunluk” tercih edilmiştir. Bu durumda Bakanlık denetim elemanları tarafından il özel idarelerinde “hukuka uygunluk” denetimi yapılamayabilecektir. Bu tutarsızlık bile yasaların nasıl gelişigüzel hazırlandığını göstermektedir. İl Özel İdaresi Kanununa da “hukuka uygunluk denetimi” yapılabileceğine ilişkin bir hüküm eklenmelidir.

5018 sayılı Kanun İçişleri Bakanlığı ve onun denetim kurumları için özel bir düzenleme de getirmiştir. Kanun’un “Sosyal Güvenlik Kurumları ve Mahalli İdareler” başlıklı 77. maddesinde; “... Mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; il özel idareleri için ilgili vali, belediyeler için ilgili belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine **İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, ilgili mahalli idarelerin tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerini, mali karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir.** Bu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir örneği İç Denetim Koordinasyon Kuruluna, bir örneği de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili vali veya belediye başkanına gönderilir.”, denilmektedir.

Burada mahalli idarelere ilişkin özel bir teftiş yetkisi söz konusudur ve mali denetimi öngörmektedir. Belediye ve İl Özel İdaresi Yasaları mülkiye teftiş kurulunun mahalli idarelerde mali denetim yapma yetkisini kaldırmıştır. Sadece bu maddedeki hallerde bakanlık yetkili denetim elemanları mahalli idarelerin mali karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirecektir.

Belediye Kanunu gibi İl Özel İdaresi Kanunu da “Hizmetlerde Aksama” olması durumunda özel bir idari vesayet yetkisi de getirmiştir. Kanun’un 40. maddesinde; “İl özel idaresi hizmetlerinin ciddî bir biçimde aksatıldığının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve

esenliğini hayatî derecede olumsuz etkilediğinin **ilgili bakanlığın** talebi üzerine yetkili **sulh hukuk hâkimi** tarafından belirlenmesi durumunda, **İçişleri Bakanlığı**; a) Hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek **il özel idaresinden** ister. b) Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o **ilin valisinden** ister. Bu durumda, vali, aksaklığı öncelikle il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Bu nedenle ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o il özel idaresinin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden il özel idaresine ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.”, denilmiştir.

Bu maddenin uygulanması zor görülmektedir. Ayrıca hizmetlerde aksama durumunda ilgili bakanlığın idari yargı yerine “sulh hukuk hâkiminden” talepte bulunması anlaşılır gibi değildir. Anlaşılan kamu hukukundan özel hukuka geçişin provaları yapılmaktadır.

Kanun’un geneli incelendiğinde yasanın merkezi yönetimin il özel idareleri zerindeki vesayet yetkisi önemli ölçüde kaldırdığı görülmektedir. Vesayet denetimine hiçbir madde de yer verilmemiş, farklı maddelerde yer alan düzenlemelerle bu denetim adeta geçersiz hale getirilmiştir. Örneğin, tanım maddesinde (3/a) il özel idareleri özerkliği bakımından tanımlanmış, özerkliğin sınırlarını belirleyen vesayet yetkisine ise yer verilmemiştir. Bütçe ve kesin hesap üzerinde (md. 44-49) merkezin onay yetkisine son verilerek, bütçe üzerinden vesayet denetimi ortadan kaldırılmıştır. Personel alımı ve istihdamında (md. 36) merkezi yönetimin izin-onay yetkisine son verilerek personel üzerinden vesayet denetimi kaldırılmıştır. Özel idarenin iş ve işlemleri üzerinde gerçekleştirilen merkezi izin-onay yetkileri çok az sayıda istisna olarak kalmıştır. İl özel idaresinin meclis kararlarının vali onayı ile yürürlüğe girmesiyle (md. 15) gerçekleşen kararlar üzerinden vesayet denetimi, veto sistemi ve valinin yerel yargıya başvurusu ile zayıflatılmıştır. Merkezi yönetimin denetiminde en uç nokta olan müdahale yetkisi, yalnızca “hizmetlerde aksama durumu” (md. 40) ile ilgili olarak geçerli sayılmıştır. Ancak bu müdahale de, yetkili yerel mahkeme “hizmetler aksamaktadır” kararı verirse mümkün olacaktır. Böylece yeni yasa, merkezi yönetimin idari denetim yetkisini, yargı denetimi koşuluna bağlamıştır.

İl Özel İdaresinin Gelirleri ve Giderleri ile Bütçesi:

İl özel idaresinin giderleri, yeni görev alanlarına paralel olarak çeşitlenirken, gelirleri açısından ise çok fazla bir değişiklik öngörülmemiştir. Bu konu halen hazırlıkları devam eden yeni bir yerel yönetim gelirleri yasasına bırakılmıştır. İl özel idaresinin gelirleri Kanununun 42. maddesinde 9 kalem halinde, giderleri de Kanununun 43.maddesinde 16 kalem halinde sayılmıştır.

Yeni yasa mali konularda ve özellikle özel idarelerin bütçesi konusunda, mali özerkliği pekiştirici yönde önemli değişiklikler getirmiştir. Öncelikle eski kanunda öngörülen, il

özel idaresi bütçelerinin İçişleri Bakanlığı tarafından onaylanması uygulamasına son verilmiş olması son derece önemlidir.

Mülga 3360 sayılı Kanun'un 86. maddesinde bulunan; "İl genel meclisince görüşülüp kabul edilen bütçe o yıla ait program da eklenerek, vali tarafından toplantının sona ermesinden itibaren en geç 15 gün içinde **İçişleri Bakanlığına** gönderilir. Bütçe İçişleri Bakanlığınca **30 gün** içinde onaylanır. Bu süre içerisinde onaylanmayan bütçe kendiliğinden onaylanmış sayılır. **İçişleri Bakanlığı**; 1. Bütçedeki mevzuata aykırı madde ve deyimleri düzeltmeye, 2. İl özel idaresinin tahsile yetkili olduğu halde bütçeye konmamış gelirlerini koymaya ve noksan konulanları kanuni hadde çıkarmaya, 3. İl özel idaresinin tahsile yetkili olmadığı gelirleri tahakkuk etmemiş taşınır ve taşınmaz malların satış gelirleriyle gerçekleşmemiş borçlanma gelirlerini çıkarmaya, kanuni yetki ve tarife üstündeki gelir tahminlerini kanuni hadde indirmeye, 4. Yapılması il özel idaresi görevlerinden olmayan hizmetler için konulmuş ödenekleri çıkarmaya, 5. Bütçeye konulması kanunen zorunlu iken konulmamış ödenekleri koymaya veya kanuni hadde indirmeye, 6. Kesinleşmiş ilam, istikraz, tahvil, kredi, anlaşma ve sözleşme hükümlerine göre anapara ve faiz ödemelerini karşılamaya yetecek kadar ödenek koymaya, mevcutları bu amaçla yeteri kadar artırmaya, Yetkilidir. Bu sebepler dışında İçişleri Bakanlığınca bütçede değişiklik yapılamaz.", hükmü ile İl Özel İdare bütçeleri üzerinde İçişleri Bakanına çok önemli bir vesayet yetkisi verilmişken, yeni yasayla bu durum değişmiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun "Bütçenin hazırlanması ve kabulü" başlıklı 45.maddesinde; "Vali tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayı başında il encümenine sunulur. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce il genel meclisine sunar. **İl genel meclisi** bütçe tasarısını yılbaşından önce aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz.", denilerek, il genel meclisi bütçe konusunda tek yetkili hale getirilmiştir. Benzer durum kesin hesaplar içinde geçerlidir. Bütçe ve kesin hesabın kesinleşme sürecini tümüyle ve yalnızca yerel meclise bırakmak, yerel ilkesinin somut bir göstergesidir.

Yeni yasa il özel idaresine borçlanma konusunda da önemli yetkiler vermektedir. Aslında borçlanma il özel idareleri için önemli bir sorun değildir. Ancak yeni yasa, il özel idarelerini bu sorunla yüz yüze getirmeye hazırlık niteliği taşımaktadır. Kanunun "borçlanma" başlıklı 51.maddesine göre, il özel idareleri iç ve dış borçlanmaya gidebilirler, tahvil ihraç ederek borçlanabilirler, İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanabilirler. Yeni yasada görev ve özerklik yetkisiyle güçlendirilen özel idareler için borçlanmanın temel finansman biçimi olarak geliştirildiği anlaşılmaktadır. Borçlanmada ağırlık dış kaynaklı olanlara verilmiştir.

İl özel idarelerinin yurt dışı ilişkileri:

Yeni kanun, eskisinden farklı olarak il özel idarelerine dış dünya ile “bütünleşme” açısından özgür bir alan bırakmaktadır. Kanunda yurt dışı ilişkileri “dağıtıcı” yasama tekniği ile farklı maddelere serpiştirilmiştir. Bu konudaki esas düzeleme Kanunun 62. maddesi olmasına rağmen, diğer maddelerde de hükümler vardır. Kanun’un “yurt dışı ilişkileri” başlıklı 62. maddesinde; “İl özel idaresi, **il genel meclisinin kararına** bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir. İl özel idaresi, bu teşekkül ve organizasyonlarla ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Birinci ve ikinci fıkra gereğince yapılacak faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden **İçişleri Bakanlığının izninin alınması** zorunludur.”, denilerek il özel idarelerinin yurt dışı ilişkileri düzenlenmiştir.

Yurt dışı ilişkiler konusunda iki farklı madde daha vardır. Kanunun il genel meclisinin görevleri ile ilgili 10/n maddesine göre il genel meclisi; “Yurt içindeki ve yurt dışındaki mahallî idareler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek”, yetkisine sahiptir. İl özel idaresinin gelirlerine ilişkin 43/1 maddesinde de giderler arasında sayılan; “Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri” dikkat çekicidir. Bu maddeler ile yeni yabancı aktörlerle ortak iş yapma mümkün hale getirilmektedir.

Diğer Önemli Düzenlemeler:

5302 sayılı yasa ile getirilen yenilikler bunlarla da sınırlı değildir. Yasada il özel idarelerini güçlendirici başka maddeler de vardır. Örneğin Kanun’un “yazışma” başlıklı 66. maddesine göre, artık il özel idaresi kamu kurum ve kuruluşları ile doğrudan yazışma yapabilecektir.

Kanun’un “acil durum planlaması” başlıklı 69. maddesine göre, il özel idaresi yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla ilin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum plânlarını yapabilecek, ekip ve donanımı hazırlayabilecek, plânlar doğrultusunda halkın eğitimi için gerekli önlemler alınarak ikinci fıkrada sayılan idareler, kurumlar ve örgütlerle ortak programlar yapılabilecek, ayrıca il dışında yangın ve doğal afetler meydana gelmesi durumunda, bu bölgelere gerekli yardım ve destek sağlayabilecektir.

Kanun’un “il özel idaresi hizmetlerine gönüllü katılım” başlıklı 65.maddesi gereğince, il özel idaresi, sağlık, eğitim, spor, çevre, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürlülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında ilde dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulayabilecektir.

Kanunun “diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 64.maddesi gereğince il özel idaresi; il genel meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; a) Diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir. b) Merkezî idareye ait asli görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli bina ve tesisler ile arsa ve aynî ihtiyaçları karşılayabilir, geçici olarak araç ve personel görevlendirebilir. c) Kamu Kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar ve meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. d) Kendilerine ait taşınmaz malları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak ve süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilir.

Ayrıca Kanun’un “uygulanmayacak hükümler” başlıklı 70. maddesi gereğince de; Bu Kanunla, il özel idaresinin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle ilgili olarak, 1593 Umumî Hıfzıssıhha Kanunu, 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 492 sayılı Harçlar Kanunu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu, 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun 5179 sayılı Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanununda bu Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun hükümleri uygulanacaktır.

SONUÇ YERİNE:

Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer’in 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nu Meclise geri gönderme gerekçesinde de belirttiği üzere³, bu Yasa ile valiliğin il özel idare organları içindeki yeri son sıraya düşürülüp, valilerin il genel meclisi başkanlığı görevine son verilmekte; il genel meclisi tek karar organı olarak düzenlenip, başkanını kendi üyeleri arasından seçmesi, meclis gündemini başkanın belirlemesi, yılda iki kez yerine her ay toplanması öngörülmekte; meclis kararlarının kesinleşmesi için valinin onayına sunulma zorunluluğu kaldırılmakta; valinin hazırladığı yıllık etkinlik raporunun yetersiz görülmesi durumunda yetersizlik kararının “gereği yapılmak üzere” İçişleri Bakanlığına gönderileceği belirtilerek, özerklikten öte bağımsız niteliğe kolayca dönüşebilecek bir yerel meclis oluşturulmakta, genel sekreterlik oluşturularak vali yardımcılarının yerel organlardaki yetkisi kaldırılmakta, bütçenin ve kesin hesabın kabulünde il genel meclisi kararı yeterli görülmemekte, il özel yönetimleri adeta genel yetkili organlara dönüştürülmektedir.

³ Sayın Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER’in 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile ilgili olarak yasayı meclise iade gerekçesinin tamamı için bakınız: İdarecinin Sesi Dergisi, Temmuz-Ağustos 2004, Cilt: 18, Sayı:105, s: 10-16.

Böylece İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel yönetimindeki yetkisi zayıflatılan vali, Devleti ve Hükümetin ildeki temsilcisi olmasına karşın gücünü ve etkisini önemli ölçüde yitirmektedir. Ayrıca Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile merkezi yönetimin il örgütlerinin kaldırılması, kimilerinin yerel yönetimlere döndürülmesi öngörülerek valinin il genel yönetimindeki yetkileri de azaltılmaktadır. Bu düzenlemelerin amaçlanmasa da Anayasa'da öngörülmeleyen bir yönetim sistemine geçilmesine neden olabilecek niteliktedir. "Tekil devlet" modelinden "yerel ağırlıklı devlet" modeline geçişe olanak sağlayan, güçlü merkezi yönetim yerine güçlü yerel yönetimlere yer veren, il özel yönetimlerini, il genel yönetimini de kapsayacak biçimde genel yetkili duruma getiren içerikleriyle, Anayasanın "tekil devlet modeli"ne, "idarenin bütünlüğü", "yetki genişliği", "idari vesayet" ilkelerine ve kamu yararına uygun düşmediği görülmüştür.

Dönemin Türk İdareciler Derneği Başkanı Utku Acun 2005 yılı 10 Ocak İdareciler Gününde yaptığı konuşmada hassasiyetlerini şöyle ifade etmektedir; "... Taşra da 125-130 yıldır süregelen zaman zaman yapılan yasal düzenlemelerle ana yapısı değişmeyen, İl Genel İdaresi, İl Özel İdaresi Yasalarıyla varlığını sürdüren yönetim sistemimizde, bir taraftan Kamu Yönetimi Reformu, bir taraftan Yerel İdare Reformu kapsamında İl Özel İdaresi ve Belediye Yasalarıyla köklü değişiklikler gündeme gelmiştir. Bu değişimler büyük ölçüde mülki idare amirlerinin görev ve sorumluluklarını yeniden şekillendirmekte, âdem-i merkeziyet idaresine geçiş aşamasında bu değişimin ağır yükünün ve problemlerinin yine mülki idarece taşınması, çözülmesi gereği ortaya çıkmaktadır (...) Mülki idare camiası öteden beri kamu yönetiminde reform yapılması, özellikle merkeziyetçi yönetim anlayışı ve düzenlemelerinin terk edilerek, çağdaş âdem-i merkeziyetçi, yerinden yönetim sisteminin devlet hayatına egemen olmasını özlemiş ve savuna gelmiştir (...) Yapılan yasal düzenlemeler genelde olumlu karşılanmakla birlikte ülke gerçekleri içinde bazı hassas ve önemli konulardaki tercihler ve yapılanmalar endişe ve tereddütle karşılanmıştır.

Bu durumda il özel idareleri, ya belediyeler gibi bağımsız bir yerel idare kuruluşu olarak mülki idarenin dışında kalmalıdır, ya da en azından âdem-i merkeziyetçi yönetim anlayışının taşra kamu kurumları yapılanmasında yeterince yerleşeceği, olgunlaşacağı zaman dilimine kadar mülki idare ile ilişkili olacaksa -ki bizde ülke gerçekleri açısından böyle olmalıdır diyoruz- O takdirde düzenlemeler daha gerçekçi yapılmalıdır. **Vali, il özel idaresinde meclis başkanlığı statüsünü korumalıdır.** Bizce taşra da Devleti, Cumhurbaşkanını temsil eden bir mercii, sadece yürütmenin başında yerel hükümet başkanı olarak il meclisinde yer alması hem işlevsel hem de hukuksal açıdan önemli sakıncalar yatacağıdır. Osmanlı'dan günümüze kadar sürdürüldüğü gibi **valinin il meclisinin doğal başkanı olarak kalması** kamunun yararına olacaktır..."

Türk İdareciler Derneği de İl Özel İdaresi Yasası hakkındaki bazı temel konulardaki endişelerini şöyle sıralamıştır:⁴

1- Vali il genel meclisinin başkanlığından alınmamalıdır.

2- Özel idareleri yeni yasal düzenlemeyle ekonomik açıdan yine tümüyle devlet bağımlılığını sürdürmektedir.

3- Önemli bir hizmet birimi olan ilçeler için âdem-i merkeziyet anlayışına uygun bir düzenleme yapılmamıştır.

4- İl özel idarelerinin denetlenmesine yönelik düzenleme ülke ve yönetim gerçekleriyle bağdaşmamaktadır.

5- İl Özel İdareleri Kanununda il özel idare yönetimi ile mülki idare mesleğinin sadece vali ve kaymakam unvanı taşıyanların görevli olarak sayılması yönetim gerçekleriyle bağdaşmamaktadır.

6- Anayasa'nın 127. maddesine rağmen il daimi encümen oluşumunda kamu görevlilerine yer verilmektedir. Bu konuda Anayasa değişikliğine ihtiyaç vardır.

Sonuç olarak; il genel meclisi başkanlığı, il özel idaresinin İçişleri Bakanlığınca işlevsel denetimi, kaymakamların ve ilçe özel idaresinin yasada daha ayrıntılı vurgulanması, valilerin il özel idare işlerini maiyetindeki tüm mülki idare amirleri ve il özel idare görevleriyle yönetme gereği, il özel idarelerine yerel vergi-resim koyma, bazı gelirlere daha somut pay alma konularında olanak tanınması konularında yeniden değerlendirme yapılmasında fayda görülmektedir. İl Özel İdaresi Yasası ile birlikte, merkezden tarım, sağlık, kültür, spor, çevre gibi alanlarda yönlendirici karar alınması ve uygulanması olasılığı ortadan kalkmaktadır. Çünkü artık illerde yapılacak işlemlere belirtilen bakanlar değil il özel idaresinin karar organı olan il genel meclisleri karar verecektir. Valinin tam manasıyla bu kararlara katılma ve yönlendirme gücü olmadığı gibi, gündem belirleme yetkisi bile olmayacaktır. O sadece meclisin aldığı kararları uygulamakla görevlidir. Bir holding genel müdürü gibi, karar organının aldığı kararları uygulamak ve tekrar karar organına hesap vermek durumundadır. Bütün uyarılara rağmen İl Özel İdare Kanunu yürürlüğe konulmuş, vali yardımcılara ek ödeme yapılması dışında yasada mülki idare lehine bir değişiklik getirilmemiştir. Taşradan gelen haberler vali ile il genel meclisleri arasındaki anlaşmazlıkların başladığı üzerinedir. Yasanın ruhunda seçimli valilik düşüncesi yatmaktadır. Atanmış vali şimdilik, il özel idaresinin başında bırakılmıştır. Nihai hedef il özel idaresinin tamamen mülki idareden koparılmasıdır. Bunun ülkemizin gerçekleriyle ne ölçüde bağdaşabileceğini zaman gösterecektir.

⁴ Türk İdareciler Derneğinin İl Özel İdaresi Yasası hakkındaki görüşlerinin ayrıntısı için bakınız: İdarecinin Sesi Dergisi, Kasım-Aralık 2004, Sayı: 107, s. 4-5.