

**T.C.
MANİSA CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI**

**TÜRKİYE’ DEKİ YEREL YÖNETİMLERDE REFORM
SÜRECİNİN İL ÖZEL İDARELERİNİN VARLIK VE YETKİ
DEVİRİ BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ**

Mehmet Şerif KURT

Danışman

Prof. Dr. Hatice YURTSEVER

MANİSA-2019



T.C.
MANİSA CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ SOSYAL
BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YÜKSEK LİSANS EĞİTİMİ FORMLARI

Tez Savunma Sınavı Tutanağı

Doküman Kodu

FRYL-031

Yayınlanma
Tarihi

26/03/2018

Revizyon
No/Tarih

2/23/03/2018

Sayfa

1/1

TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI

Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 03.07.2019 tarih ve 23/20 sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Manisa Celal Bayar Üniversitesi Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliği'nin 9. Maddesi gereğince Enstitümüz Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Tezli Yüksek Lisans Programı öğrencisi Mehmet Şerif KURT'un "**TÜRKİYE'DEKİ YEREL YÖNETİMLERDE REFORM SÜRECİNİN İL ÖZEL İDARELERİNİN VARLIK VE YETKİ DEVRİ BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ**" konulu tezi incelenmiş ve aday 05.08.2019 tarihinde saat 10:00'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra **45** dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerine sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI olduğuna



OY BİRLİĞİ



DÜZELTME yapılmasına



OY ÇOKLUĞU



RED edilmesine



ile karar verilmiştir.

Prof. Dr. Hatice Tutuşer
ÜYE

BASKAN

Doç. Dr. Ahmet Uşer

ÜYE

Dr. Öğr. Üyesi Ahmet BAKKAN

Evet

Hayır

Tez, burs, ödül veya Teşvik programına (Tüba, Fullbright vb.) aday olabilir.



Tez, mutlaka basılmalıdır.



Tez, mevcut haliyle basılmalıdır.



Tez, gözden geçirildikten sonra basılmalıdır.



Tez, basımı gereksizdir.



* Bu halde adaya 3 ay süre verilir. İkinci tez savunma sınavında da başarısız olan öğrencinin Enstitü ile ilişkisi kesilir.

** Bu halde adayın Enstitü ile ilişkisi kesilir.

Hazırlayan
Enstitü Sekreteri

Onaylayan
Enstitü Müdürü

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans / Doktora tezi olarak sunduğum “Türkiye’deki Yerel Yönetimlerde Reform Sürecinin İl Özel İdarelerinin Varlık ve Yetki Devri Bağlamında Değerlendirilmesi” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilen eserlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

.../.../2019

Adı Soyadı

Mehmet Şerif KURT

ÖZET

Kamu yönetiminin, toplumun birçok alanda iç içe girmiş olan, birbirleriyle doğrudan ya da dolaylı olarak ilgili, zaman zaman da çelişkili sorunlarını çözmek bakımından idari bir organizasyon olarak önemi büyüktür. Toplumların nüfus ve gelişmişlik bakımından büyümesiyle, devletlerin çözmek zorunda oldukları sorunlar da artmakta, bu durum da devletin vermek zorunda olduğu hizmetlerin artmasına neden olmaktadır.

6360 Sayılı Kanun ile il özel idarelerinin 30 büyükşehirde varlığına son verilmiştir. İl özel idarelerinin görev, yetkileri ve sorumlulukları büyükşehir belediyeleri ve merkezi yönetim arasında ilgisine göre dağıtılmıştır. Yetki ve görev paylaşımı yapılırken il genelinde hangi kuruma hangi yetkilerin bırakılacağı konusunda sorunlar ortaya çıkmıştır. Merkezi idare ile yerel yönetim birimleri yetki ve görev paylaşımının getirdiği aksaklıklar nedeniyle il özel idarelerinin varlığı üzerinde birçok tartışma konusu karşımıza çıkmaktadır. Yeni kanun ile birlikte il özel idarelerinin taşınır malları, taşınmaz malları, hakları, alacakları ve borçlarının ne olacağı konusunda yeni yasal düzenlemeler yapılarak varlık ve yetkilerin devri yapılmıştır.

Çalışmada Türkiye’de yerel yönetimlerde reform sürecinin, il özel idareleri üzerine etkisi ve kaldırılan il özel idarelerinin varlık ve yetkilerinin devri bağlamında incelenmesine yer verilecektir. Bu bağlamda ilk bölümde, kamu yönetimi ve il özel idare ile ilgili kavramsal açıklamalara yer verilecek ve geçmişten günümüze il özel idarelerinin gelişimi incelenecektir. İkinci bölümde ise, il özel idarelerinin reform ihtiyacı ve süreci 6360 Sayılı Kanun kapsamında reforma yöneltilen eleştiriler çerçevesinde incelenmeye çalışılacaktır. Üçüncü bölümde ise, il özel idarelerinin reform sürecinde, varlık ve yetki devri bağlamında, karşılaştığı sorunlar ve sorunlara yönelik getirilen çözüm önerileri üzerine bir değerlendirme yapılacaktır. Bu çalışmada reform sürecinde büyükşehirlerde varlığı son bulan il özel idarelerinin, varlık ve yetkilerinin devri sırasında yaşanan aksaklıklar, bu aksaklıklara yöneltelen eleştiriler ve son olarak da bu sorunlara yönelik çözüm önerilerinin ortaya konulması hedeflenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Büyükşehir Belediyesi, İl Özel İdaresi, 6360 Sayılı Kanun, Köy.

ABSTRACT

Public administration, as an administrative mechanism, is of great importance in terms of solving the problems of the society which are intertwined in many fields, directly or indirectly related to each other, sometimes contradictory. With the growth of societies in terms of population and development, the problems that the states have to solve also increase and this situation increases the services that the state has to provide.

With the Law No. 6360, legal entities of special provincial administrations have been abolished. The duties, authorities and responsibilities of the special provincial administrations have been distributed according to their relation among the metropolitan municipalities and the central government. While sharing authority and duties, there have been problems on transferring of duties to which authority in the province. There are many debates on the existence of the provincial special administration due to the disruptions brought by sharing of duties between the central administration and local government units. With the new law first, new legal regulations have been made about the movable property, immovable property, rights, receivables, and then transfer of debts, goods and authorities of the special administration have been made.

In the study, effect of reform process of local administration in Turkey on the special provincial administration will be investigated in point of transferring the properties and authorities and authorities of the abolished special provincial administration. In this context, in the first part, public administration, conceptual explanations on the special provincial administrations and development of special administration from past to present will be studied. In the second part, the need for reform of the special provincial administration and the criticisms on the reform will be discussed. In the third chapter, an evaluation will be made on the problems faced by the special provincial administration in the reform process and the solution proposals for the problems. In this study, it is aimed to make a general evaluation about whether the abolishing of special provincial administration is appropriate.

Key Words:Public Administration, Metropolitan Municipality, Law No. 6360, Special Provincial Administration, Village.

TEŞEKKÜR

Çalıőmamın her aőamasında bana destek olan, bilgi ve tecrübesi ile lisansüstü öğrenimim süresince her zaman yardımcı olan danışman hocam Sayın Prof. Dr. Hatice YURTSEVER'e, yüksek lisans çalışmam sırasında manevi desteğini hep hissettiğim eőim Berna Kurt'a, oğlum Miran Ahmet Kurt'a ve kızım Merve Gülce Kurt'a, öğrenim hayatım boyunca beni maddi manevi olarak destekleyen ve hep yanımda olan aileme yürekten teşekkür ederim.

Mehmet Şerif KURT

Manisa, 2019

İÇİNDEKİLER

TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI.....	i
YEMİN METNİ.....	ii
ÖZET.....	iii
ABSTRACT.....	iv
TEŞEKKÜR.....	v
TABLolar LİSTESİ.....	ix
ŞEMALAR LİSTESİ.....	x
KISALTMALAR.....	xi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ-YERİNDEN YÖNETİM KAVRAMI ve YEREL YÖNETİM BİRİMLERİ

I. KAMU YÖNETİMİ KAVRAMI.....	4
A. Merkezden Yönetim Kavramı.....	6
B. Yerinden Yönetim Kavramı.....	9
C. Yerinden Yönetimin Faydaları ve Sakıncaları.....	11
II. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ.....	12
A. Cumhuriyet Öncesi Dönemi.....	13
B. Cumhuriyet Sonrası Dönemi.....	16
C. 6360 Sayılı Kanun Sonrası Dönem.....	17
III. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN YAPISINA İLİŞKİN TEMEL KAVRAMLAR.....	19
A. Büyükşehir Belediyenin Teşkilat Yapısı.....	20
1. Büyükşehir Belediye Başkanı.....	20
2. Büyükşehir Belediye Meclisi.....	22
3. Büyükşehir Belediye Encümeni.....	22
B. Büyükşehir Belediyenin Görev ve Yetkileri.....	23
C. Büyükşehir Belediyenin Gelirleri ve Giderleri.....	23
D. Büyükşehir Belediyelerin Bütçesi.....	24

IV. İL ÖZEL İDARELERİNİN YAPISINA İLİŞKİN TEMEL

KAVRAMLAR.....	25
A. İl Özel İdarelerinin Tarihsel Gelişimi	25
B. İl Özel İdarelerinin Teşkilat Yapısı.....	33
1. İl Genel Meclisi.....	33
2. Vali.....	35
3. İl Encümeni.....	36
C. İl Özel İdarelerinin Görevleri.....	37
D. İl Özel İdarelerinin Yetkileri.....	38
E. İl Özel İdarelerinin Gelir ve Giderleri	38
F. İl Özel İdarelerinin Bütçesi.....	39
V. KÖYLERİN YAPISINA İLİŞKİN TEMEL KAVRAMLAR.....	40
A . Köyün Görev ve Teşkilat Yapısı.....	40
B . Köyün Gelirleri ve Giderleri.....	42
C. Köyün Bütçesi.....	42

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE İL ÖZEL İDARELERİNİN REFORM İHTİYACI VE SÜRECİNİN İNCELENMESİ

I. TÜRKİYE’DE İL ÖZEL İDARELERİNİN REFORM İHTİYACI.....	44
II. REFORM SÜRECİNDE İL ÖZEL İDARELERİNİN VARLIK VE YETKİ DEVİRİ.....	47
A. 6360 Sayılı Kanunu Öncesi İl Özel İdarelerinin Varlıkları ve Yetkileri... ..	47
B. 6360 Sayılı Kanun Sonrası İl Özel İdarelerinin Varlık ve Yetki Devri.....	48
1. 6360 Sayılı Kanun Sonrası İl Özel İdarelerinin Varlık Devri.....	48
2. 6360 Sayılı Kanun Sonrası İl Özel İdarelerinin Yetki Devri.....	59
C. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı.....	60
D. İl Özel İdareleri ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Karşılaştırması.....	64
III. 6360 SAYILI KANUN İLE İL ÖZEL İDARESİNDE DEĞİŞEN YAPI.....	65
A. Görev Yönünden Yapılan Değişiklik.....	67
B. Yetki Yönünden Yapılan Değişiklik.....	67

C. Mali Yapısında Yapılan Değişiklik.....	69
IV. İL ÖZEL İDARELERİNİN KALDIRILMASINA YÖNELİK	
ELEŞTİRİLER	72
A. Anayasaya Aykırılık Eleştirisi	75
B. Yerelleşme İlkesine Aykırılığı Eleştirisi.....	77
C. Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartına(AYYÖŞ) Aykırılığı Eleştirisi	79

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İL ÖZEL İDARELERİNİN VARLIK VE YETKİ DEVRİ

BAĞLAMINDA KARŞILAŞTIĞI SORUNLAR ve ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

I. İL ÖZEL İDARELERİNİN VARLIK VE YETKİ DEVRİ BAĞLAMINDA	
KARŞILAŞTIĞI SORUNLAR.....	81
A. Özerklik Sorunu	81
B. Yetki Alanı Sorunu	83
C. Yerellik İlkesi Sorunu	85
D. İl Özel idarelerinin Konumu Sorunu	86
E. Mali Yapı Sorunu.....	87
F. Görev Alanı Sorunu	88
II. İL ÖZEL İDARELERİNİN KALDIRILMASI NEDENİYLE ORTAYA	
ÇIKAN SORUNLARA YÖNELİK ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	89
A. Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesine Yönelik Öneriler... ..	91
B. Yerel Yönetimlerin Dönüşümünün Hukuksal Çerçeveye Yapılmasına Yönelik Öneriler.....	93
C. Toplumsal Taleplerin Göz Önünde Bulundurulmasına Yönelik Öneriler	94
D. Kamusal Hizmetin Yerinden Yapılması Gerektiğine İlişkin Öneriler.....	95
E. Merkez-Yerel Yönetim Arasında İşbirliği ve Görev Paylaşımının Açık Bir Biçimde Ortaya Konulması Gerektiğine Yönelik Öneriler.....	97
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME.....	99
KAYNAKÇA.....	103

TABLolar LİSTESİ

Sayfa

Tablo 1: İller Bankasından Aktarılan İl Özel İdare Paylarının Yıllara Göre Miktarları	70
Tablo 2: İzmir Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının Yıllara Göre Yatırım Ödeneği ve Aktarılan Ödenek.....	71



Şema 1: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Teşkilat Şeması.....62



KISALTMALAR

Age	Adı geçen Eser
Agm	Adı Geçen Makale
AATUHK	Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun
AB	Avrupa Birliği
AYYÖŞ	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
İUV	İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsler
TODAİE	Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TRT	Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
UKOME	Ulaşım Koordinasyon Merkezi
VUK	Vergi Usul Hukuku
YİKOB	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

GİRİŞ

Toplumların bir arada yaşamaları, insanların kendilerini yönetecek bir sisteme ihtiyaç duymalarına neden olmuştur. Bu ihtiyaçların gerekliliği devleti ortaya çıkarmıştır. Devlet, toplum düzenini belirleme, sorunları çözme ve kamu hizmetlerinin yönetimi gibi görevleri üstlenmiştir. Sürekli değişen toplumsal ihtiyaçlar ve beklentiler, toplumları yeni kaynak arayışına yöneltmiştir. Bu nedenle toplum hizmetlerinin üretilmesi, gerçekleştirilmesi ve yönlendirilmesi gibi konular kamu yönetiminin gerekliliğini ortaya koymuştur.

Toplumların büyümesiyle, devletlerin başa çıkması gereken sorunlar artmakta, bu durum da devletin karşılamak zorunda olduğu ihtiyaçların da artmasına neden olmaktadır. Devletin, tüm bu sorunların çözümü için bir organizasyon bütünü olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Türkiye’de yönetim, 1982 Anayasasının 123 maddesine göre merkezi yönetim ve yerel yönetim adı altında bir örgütlenme biçimine sahiptir. Merkezi yönetim tüm hizmetlerin sevk ve idaresini yapmaktadır. Yerel yönetim kavramı ise, il özel idare, belediye ya da köy halkının ortak yerel gereksinimlerini karşılamak amacıyla kurulan, genel karar organları bu yerlerde yaşayanlarca seçilen kamu tüzelkişileri olarak ifade edilebilir.

Modern dünyada sürekli değişen yönetim şartları ve ihtiyaçlar neticesinde yönetim anlayışında da sürekli bir yapılanma sürecine girilmiştir. Türkiye’de bu reform sürecinde çok fazla yapılanmaya gidilmiş, yerel yönetimler anlayışında çok fazla değişim yaşanmıştır. Bunların başında belediyeler ile il özel idarelerinin kurulması gelmektedir. İl özel idareleri, il halkının ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları o yerde yaşayan seçmenlerce seçilen, idari ve mali olarak özerk bir statüde kurulmuşlardır.

Türkiye’de idare sistemi içinde yer alan ve verimsiz oldukları, yerel yönetim birimi vasıflarına sahip olmadıkları ile temsil noktasında yetersiz olmaları nedeniyle il özel idareleri, yerel yönetim birimi olarak, tartışmaların odağında olmuştur. Bu durum neticesinde, il özel idarelerinin varlığı ve gerekliliği sorgulanmaya başlanmıştır. 6360 Sayılı Kanun ile büyükşehirlerde bu idarelerin varlığı son bulmuştur. İkinci bölümde, günümüzde yerel yönetimlerin öneminin hayli arttığı dünyada, yeni yasa ile varlığına büyükşehirlerde son verilen yerel yönetim birimi olan il özel idarelerine yöneltilen eleştirilere değinilecektir. Ayrıca 6360 Sayılı Kanun

ile yeni büyükşehirlerin kurulmasının yanı sıra, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları(YİKOB) kuruldu. İlk kuruluşunda bütçesi ve kamu tüzel kişiliği bulunmamaktaydı. Ancak büyükşehirlerin alanının geniş olması nedeniyle bu yeni kurum ile büyükşehir belediyesi arasında görev, yetki ve sorumluluk yönünden çatışmalar yaşanmaktaydı. Bu nedenle de YİKOB'lara 2018 yılında yapılan düzenleme ile kamu tüzel kişiliği verilmiş, özel bütçesi olduğu yönünde yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu durum değerlendirildiğinde, il özel idarelerinin varlığına son verilirken, ortaya çıkabilecek sorunlar hususunda gerekli planlama yapılmadan kanunun çıkarıldığı düşünülmektedir.

İl özel idarelerinin varlıklarının ve yetkilerinin devri ile ilgili olarak karşılaşılan sorunlar, aslında Türkiye'de yerel yönetimlerin reform sürecinde yaşadığı sorunlara benzerdir. Yapılan düzenlemelerin hukukilik, özerklik, yerindelik gibi hususlar yönünden uygun bulunmadığı ve birçok kesim tarafından eleştirildiği görülmektedir. Bu yerinde görülmeyen uygulamalar beraberinde birçok sorunu da getirmiştir.

Tezin amacı, Türkiye'de yerel yönetimlerde reform sürecinin, il özel idareleri üzerine etkisi ve kaldırılan il özel idarelerinin varlık ve yetkilerinin devri bağlamında karşılaşılan sorunlar ve bu sorunlara yönelik çözümlerin ortaya konulmasıdır. Tez içerisinde; 6360 Sayılı Kanun çerçevesinde yapılan değişikliğin, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında görev, yetki ve sorumluluk paylaşımı bakımından etki meydana getirip getirmediği araştırmaya çalışılacak, bu konuda mevcut literatür taraması ile eleştiren ve savunan görüşlere yer verilecektir. Tezde, ağırlıklı olarak, geçmişten günümüze mevcut yasal düzenlemeler, anayasa, kanun, yönetmelik ve genelgeler bazında literatür taraması yapılmaya çalışılacak ve çıkarılan sonuçlar çerçevesinde değerlendirmeler yapılacaktır.

Bu bağlamda ilk bölümde, kamu yönetimi ve il özel idare ile ilgili kavramsal açıklamalara yer verilecek ve geçmişten günümüze il özel idarelerinin gelişimi incelenecektir. İkinci bölümde ise, il özel idarelerinin reform ihtiyacı ve süreci 6360 Sayılı Kanun kapsamında reforma yöneltilen eleştiriler çerçevesinde incelenmeye çalışılacaktır. Üçüncü bölümde ise, il özel idarelerinin reform sürecinde, varlık ve yetki devri bağlamında, karşılaştığı sorunlar ve sorunlara yönelik getirilen çözüm önerileri üzerine bir değerlendirme yapılacaktır. Bu çalışmada reform sürecinde

büyükşehirlerde varlığı son bulan il özel idarelerinin, varlık ve yetkilerinin devri sırasında yaşanan aksaklıklar, bu aksaklıklara yöneltilen eleştiriler ve son olarak da bu sorunlara yönelik çözüm önerilerinin ortaya konulması hedeflenmektedir.



BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ-YERİNDEN YÖNETİM KAVRAMI ve YEREL YÖNETİM BİRİMLERİ

Kamu yönetiminin, toplumun birçok alanda iç içe girmiş olan, birbirleriyle doğrudan ya da dolaylı olarak ilgili, zaman zaman da çelişkili sorunlarını çözmek bakımından idari bir organizasyon olarak önemi büyüktür. Toplumların nüfus ve gelişmişlik bakımından büyümesiyle, devletlerin çözmek zorunda oldukları sorunlar da artmakta, bu durum da devletin karşılamak zorunda olduğu ihtiyaçların artmasına neden olmaktadır. Vatandaşlar, kamu düzeni içerisinde ihtiyaçlarının karşılanması için, kamu örgütlerinin ürettikleri mal ve yürüttükleri hizmetlerden yararlanmaktadır. Bu bakımdan, kamu kurumları tarafından yürütülen faaliyetlerin niteliği ülke içinde yaşayan vatandaşların hayat kalitesini etkilemektedir. Kamu yönetimi, toplumların her alanında yer aldığından önemlidir.

Bu bölümde, kamu yönetimi kavramı, merkezden yönetim kavramı, yerinden yönetim kavramı üzerinde durulacaktır. Daha sonra Türkiye'deki yerel yönetim birimleri ve bu birimlerin teşkilat yapısı, gelirleri, giderleri ve bütçeleri hakkında incelemeler yapılmaya çalışılacaktır.

I. KAMU YÖNETİMİ KAVRAMI

Toplumların bir arada yaşamaları insanların kendilerini yönetecek bir sisteme ihtiyaç duymalarına neden olmuştur. Bu ihtiyaç ile birlikte devlet ortaya çıkmıştır. Devlet, toplum düzenini belirleme, sorunları çözüme ve kamu hizmetlerinin üretim ve yönetimi gibi görevleri üstlenmiştir. Sürekli değişen toplumsal ihtiyaçlar ve beklentiler, toplumları yeni kaynak arayışına yöneltmiştir. Bu nedenle toplum hizmetlerinin üretilmesi, gerçekleştirilmesi ve yönlendirilmesi gibi konular kamu yönetiminin gerekliliğini ortaya koymuştur. Kamu yönetimini tek boyutlu bir olgu olarak kabul etmek kavramsal açıdan yanlış bir sonucu ortaya çıkarmaya neden olabilecektir.

Kamu yönetimi kavramı, farklı yazarlar tarafından ele alınmıştır. Örneğin, Marx idareyi şu şekilde tanımlamaktadır: İdare, bilinçli bir amaç doğrultusunda gerçekleştirilen eylemdir. İşlerin sistematik olarak sıralanması ve birinin olmasını isteyenlerin gerçekleşmesini sağlamaya yönelik kaynakların hesaplanması

kullanımıdır¹. Frederick Lane, yönetimi bir grubun amaçlarına ulaşmak için insan ve mali kaynakları organize etmek ve sürdürmek olarak tanımlamaktadır². L.D. White'a göre, kamu yönetimi, amaçlarına göre kamu politikasının yerine getirilmesi veya uygulanması için yapılan tüm bu operasyonlardan oluşur³. Öte yandan, Woodrow Wilson'a göre kamu yönetimi, kanunların ayrıntılı ve sistematik bir uygulamasıdır. Ayrıca kamu yönetiminin politikalar, uygulamalar, kurallar ve düzenlemeler çerçevesinde gerçekleştiği söylenebilir⁴. Öte yandan, Simon, Smithburg, Thompson ve Luther Gulick'in yönetim görüşü, ise kamu idaresinin sadece yönetim faaliyetlerini içerdiği'dir. Kısaca, kamu yönetimi üst yönetimin veya kurulun belli bir vizyon, misyon çerçevesinde kısa ve uzun vadeli hedefleri yöneticiler aracılığıyla organize ettiği, planladığı, koordine ettiği ve hazırladığı bir süreç olarak ortaya çıktığı düşünülmektedir⁵.

Kamu yönetimi kavramı üç yönden ele alınabilir. İlki, devletin ve devlete bağlı olan kuruluşlarıyla etkileşimi olan ve bürokrasiyi meydana getiren kişi ve grup davranışlarını ortaya çıktığı alanı belirlemektir. İkincisi, oluşan devletin içinde beşeri güç ve devletin işleyişinde kullanılan materyallerin yönetimini incelemektir. Üçüncüsü, devletin yönetiminde teknik anlamda destek sağlayan ve bu organizasyonun oluşturduğu siyasi kararları yöneten örgütler kümesini anlatmaktadır⁶.

Bu açıklamalar göz önünde bulundurulduğunda kamu yönetimi için tam bir tanım ve görev ayrımı yapmak zordur. Hükümetle ilgili tüm çalışmaların bu kategoriye girdiği kabul edilebilirse de, zaman zaman sadece devlet işleyişinin yürütme tarafının, kamu yönetimini oluşturduğu da düşünülmektedir.

¹Sharma, M.P. and B.L. Sardana, **Public Administration in Theory and Practice**, Kitab Mahal, Yeni Delhi, 1988, s.3, www.academia.edu. (Erişim Tarihi 10.11.2018).

²Prachi Juneja, **What is Public Administration?**, www.managementstudyguide.co (Erişim Tarihi: 11.01.2019).

³Denhardt, Robert B. and Joseph W. Grubbs, **Public Administration: An action Orientation**, Fourth Edition, Thomson (Wadsworth), Kanada, 2003, s.6, www.academia.edu. (Erişim Tarihi 10.11.2018).

⁴Richard John, Stenson Baker, **Administrative Theory and Public Administration**, Hutchinson University Library, Londra, 1972, s.208, www.academia.edu. (Erişim Tarihi 10.11.2018)

⁵Prachi Juneja, **What is Public Administration?** www.managementstudyguide.co (Erişim Tarihi: 11.01.2019)

⁶Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi-Kuram Siyasa Uygulama**, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü(TODAİE), Ankara, 2004, s.5-6.

Dünya genelinde yaşanan değişimleri Türkiye de siyasal, toplumsal, ekonomik ve kültürel açıdan geçirmiş ve geçirmeye devam etmektedir. Bu süreçte Türk kamu yönetimi sistemi de değişime uymuştur. Türkiye’de kamu yönetimi sistemi 19. yüzyıldaki Batılılaşma çabalarının bir neticesi olarak Fransız sisteminden esinlenerek kurulmuştur. Zamanla geçirdiği değişim de yine büyük ölçüde Avrupa’daki gelişmelere bağlı gelişim göstermiştir. Türkiye’de idare sistemi ikili bir görünüme sahiptir⁷.

A. Merkezden Yönetim Kavramı

Merkezi yönetim, geniş anlamda bir ülkenin hem siyasi ve hem idari yönden bir merkezden yönetilmesidir. Türkiye’de devletin sahip olduğu kuvvetler; yasama, yürütme ve yargıyla ilgisi olan yetkiler, bir bakıma kamu gücünün bütünüdür, merkezi idareye ait olduğunu göstermektedir⁸. Hizmet sunma yetkileri devletin merkez yönetimi tarafından kullanılmakta, bu yetkiler ile yapılan uygulamalar devlet tüzel kişiliği vasıtasıyla yerine getirilmektedir.

Türkiye’de yönetim yapısının genel kuralları 1982 Anayasasında ortaya konulmuştur. Anayasaya göre idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür. Anayasanın 123. maddesine göre, idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasları dayanır. Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur. Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler⁹. Merkezi yönetim başkent ve taşra olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır. Bununla birlikte merkezi yönetime danışmanlık yapan, görevlerini yerine getirmesinde yardımcı olan kurumlar bulunmaktadır¹⁰.

⁷Sefa Çetin, Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Sürecinin Değerlendirilmesi: Aksayan ve İşleyen Yönler, **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 19, Sayı 3, 2010, Sayfa 23-38

⁸Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler Felsefesi Ekonomisi Uygulaması**, Sermet Matbaası, İstanbul, 1978, s.23.

⁹ 1982 Anayasası madde 123-124.

¹⁰İpek Özkal Sayan, **Türkiye’de İdari Sistem ve Örgütlenme**, www.kas.de/c/documentlibrary/getfile. (Erişim Tarihi: 11.01.2019).

Merkezi idare, toplumların ortak paydada mevcut bulunan ihtiyaçlarının karşılanabilmesi için düzenlenen yönetim sistemi olarak da ifade edilebilir. Bu açıdan bakıldığında devlet, yasama ve yürütme yetkileriyle ulusal sınırları içindeki halkın tümüne kamu hizmetleri sunan bir kuruluştur. Devlet; ülkenin her yerinde olan hiyerarşik düzen içinde kurulmuş ve işleyen merkezi idare aracılığıyla hizmetleri sunmaktadır¹¹.

Merkezi yönetimin devlet tüzel kişiliği mevcuttur. Merkezi yönetim, kamu hizmetlerinin özelliklerine göre bölünerek bakanlıklar şeklinde örgütlenmiştir. Bakanlıklar kamu hizmetlerini devlet adına ve devletten aldığı yetkiye göre yerine getirmektedir. Kamu hizmetleri, merkezde bulunan kişi ya da kişilerce planlanır, düzenlenir ve yürütülür. Bunun neticesinde meydana gelebilecek sorumluluk da bu kişiye ya da kişilere aittir. Merkezden tüm hizmetleri yürütmek mümkün olmadığından, başkent teşkilatı ve onun ülkeye yayılmış bir taşra teşkilatı vardır. Bu taşra teşkilatındaki görevliler merkezden atanır ve bu görevlilerin kendilerine özgü yetkileri bulunmaktadır. Görevliler merkezden aldıkları emir ve talimatlar doğrultusunda hareket etmektedir. Her ne kadar merkezi yönetim, hizmetlerin yerine getirilmesi için bakanlıklara ve taşra teşkilatına ayrılmış ise de, merkezi yönetim bir bütündür. Merkezi yönetim içindeki tüm görevliler birbirlerine hiyerarşik bir bağ ile bağlıdır¹².

Merkezi idare, kanunları uygularken ve hizmetlerini ifa ederken tek elden bir yönetim sergilemekte ve kamu kurumlarının örgütlenmesi, işleyişi ve hizmet sunumunda homojen bir yapıyı benimsemektedir. Merkezden yönetimin en önemli yararları şu şekilde sıralanabilir¹³:

- Güçlü bir devlet yönetimi sağlar.
- Üniter devlet yapısını güçlendirir.
- Hizmetler yerel etkilerden uzak ve rasyonel bir şekilde yürütülür.

¹¹Yenal Öncel, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Filiz Kitabevi, İstanbul,1998, s.6.

¹²Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitapevi, Ankara,2000,s.42.

¹³Metin Günday, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi,2003,Ankara, s.65.

- Hizmetler daha az harcamayla yürütülür.
- İdari ve mali denetimi kolaydır.
- Hizmetler yeknesak (tek tip) yürütülebilir.
- Hizmetlerin yürütülebilmesi yörelerin mali olanakları ile bağımlı ve orantılı değildir.
- Hizmete dair planlama kolaylaşır.

Görüldüğü üzere, merkezi yönetim, devletin tüm yönetim faaliyetlerinin tek merkezden yürütülmesi, koordine edilmesi, planlanması, yönlendirilmesi ile görevlerini yerine getirir. Bu yönüyle de hizmetlerin yerine getirilmesinin kamu hizmetlerinin yürütülmesini ve denetlenmesini kolaylaştırır. Tüm işleri yerine getirirken hiyerarşik bir sistem içinde yerine getirir. Bu durum toplumsal hizmetlerin bütünlüğü bakımından merkezi yönetimin önemini ortaya koymaktadır.

Merkezi yönetimin sakıncaları da mevcuttur. Hizmetlerin tek merkezden yapılması gecikmelere neden olabilir. Merkezden alınan kararların uygulamaya konulması konusunda zaman ve kaynak israfına sebep olmaktadır. Hizmetlerin yerine getirilmesi esnasında hizmet alanın geniş olması sebebiyle kırtasiyeciliğe ve hizmetin etkin bir şekilde yerine getirilmesinde gecikmelere neden olabilir. Merkezden yönetim, bu tür sorunların giderilmesi konusunda yetki genişliği ve yetki devri yapılması gibi çözüm yoluna başvurmaktadır.

Türkiye genelinde merkezden taşraya uzanan yönetim faaliyetlerinin, kamu hizmetlerinin bütünlüğü bağlamında yerine getirilmesi için kamu hizmetlerinin etkin ve hızlı ulaştırılmasının gereği olarak yerinden yönetim birimleri ortaya çıkmıştır. İdarenin hizmet edeceği alanın genişlemesi, hizmet çeşitliliğinin artması bu hizmetlerin verimli, etkin ve tarafsız yürütülmesi için merkez yönetimin yanı sıra yerel yönetim birimlerine de ihtiyaç duyulmuştur.

B. Yerinden Yönetim Kavramı

Kamu yönetimi faaliyetlerinin ve hizmetlerinin tek merkezde toplanmış olması merkezi idarenin yönetimini ifade etmektedir. Diğer taraftan bölgesel ya da yerel nitelikteki fonksiyonların merkezi idarenin dışında bölge ve yerleşim birimleri tarafından yürütülmesi de yerinden yönetimi açıklamaktadır. Bu sistemlerin her ikisi de bir başına ve kesin olarak mevcut değildir, her ikisi de iç içe, birlikte var olmak ve beraber yürümek zorundadır. Tüm bu yapılanma ülkenin siyasi, hukuki, iktisadi, sosyal ve coğrafi niteliklerinin neticesinde ortaya çıkmıştır¹⁴.

Yerinden yönetim “kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin yetki, sorumluluk ve mali kaynakların, farklı yönetim birimleri arasında yeniden dağıtılması arayışıdır”. Bu tanımda da vurgulandığı gibi yerinden yönetim, bir kez karar verilip bir daha değiştirilemeyecek bir mesele olmayıp siyasal, ekonomik, toplumsal ve teknolojik koşullardaki değişimlere ve uygulamadan elde edilen sonuçlara göre yeni değerlendirmeler ve düzenlemeler yapmayı gerektiren dinamik bir çabayı içermektedir¹⁵.

Yerel yönetimler, yerel halk için belli hedefleri olan ve belli ihtiyaçları yerine getirmek üzere toplulukların tarihsel süreçlerine paralel bir şekilde ortaya çıkmışlardır¹⁶. Merkezden yönetimin tersine yerel yönetim, yapılacak hizmetlerin yeknesak bir şekilde değil de, merkezi idare dışında kalan kamu tüzel kişiliklerine sahip birimlerce yerine getirilmesidir¹⁷.

Yerel yönetimler aslında belli bir yörede yaşayan yerel toplulukların kendi ihtiyaçlarını yerine getirmek için merkezin kendilerine verdiği yetki ve kendi sorumluluğu çerçevesinde uygulayan ve kendilerine verilen yetkilerin yerel halka en yakın birimince kullanan ayrı kamu tüzel kişiliğine haiz kuruluşlardır. Bir anlamda yerel yönetimler, yerel halkın kendi yönetimini belirlediği ve merkezi yönetime de katıldığı ilk evre olması bakımından önemi büyüktür. Yerelde, ihtiyaçların etkinlik ve verimliliği açısından yerine getirilmesi bakımından ele alındığında bu birimlerin

¹⁴Abdurrahman Akdoğan, **Kamu Maliyesi**, Gazi Kitabevi, 10. Baskı, 2006, Ankara, s.370.

¹⁵Erbay Arıkboğa, Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması, **Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi**, Cilt 6, Sayı 1, Mart 2018, s.34.

¹⁶Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul,2012, s.605.

¹⁷Günday, a.g.e, ,s.61.

de farklı amaç ve hizmet fonksiyonlarına göre oluşturuldukları, böylece kendi aralarında işlevlerine göre ayrı türleri olduğu görülmektedir.

Türkiye’de yerinden yönetim kuruluşları yer yönünden ve hizmet yönünden olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları il özel idareleri, belediyeler ve köyler yani yerel yönetimlerdir.

Daha geniş bir biçimde ifade etmek gerekirse, Yer yönünden yönetim, bir coğrafyada yaşayan toplulukların ortak ihtiyaçlarını yerine getirmek için kurulan, kendi karar organları ile belirleyebildikleri, ihtiyaçların finansmanına yine onların katıldığı bir yönetim şeklidir. İl özel idareleri, belediye ve köyler buna örnek olarak verilebilecek yapılardır. Bu birimlerin karar organları seçimle başa gelir ve özerk yapıya sahiptirler. Yani kamu tüzel kişiliğinin olması gerekir. Başka bir ifadeyle, merkezi idareden farklı biçimde, kendi görevlerine sahip olması şeklinde vücut bulan kamu tüzel kişiliği bulunmalıdır. Bu kurumların yetki ve görevleri, genel yetki kuralına dayalı olarak gerçekleşmektedir. Aslında bu durum bu kuruluşların varlığını garanti altına almaktadır. Yerinden yönetimlere ait organlar özerk bir biçimde görevlerini yerine getirmelidir. Yönetim organlarının özerkliği için de organlarının seçimle göreve gelmesi, gitmesi ve yargısal olarak belirlenen şartlarla görevden alınma güvencesi gibi yollarla belirlenmesi gerekliliği vardır.

Merkezi yönetimin hizmet yükünün artması neticesinde kamu hizmetlerinin verimli, etkin ve tarafsız yürütülmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda, merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşları dışında kamu yönetimi yapısı içinde bazı hizmetlerin yürütülmesi için hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları oluşturulmuştur. Hizmet yerinden yönetim şöyle ifade edilebilmektedir; özel, teknik ve uzmanlık isteyen bilimsel, kültürel ve teknik gereklerin merkezi yönetim dışında örgütlenen birimler tarafından görülmeleridir.

Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına örnek olarak ise üniversiteler, Kamu İktisadi Teşebbüsleri, barolar, ticaret ve sanayi odaları, düzenleyici ve denetleyici kurumlar verilebilir. Bunlar kamu hizmetlerini yerine getirme amacıyla kurulan, kendi kamu tüzel kişilikleri bulunan, kendi bütçeleri olan, kendi karar ve yürütme organlarına sahip yönetim birimleridir¹⁸.

¹⁸Özhan Çetinkaya , **Mahalli İdareler**, Ekin kitapevi, Bursa, 2009,s.16.

Bu kurumlarının yeterli derecede mali ve teknik araçlarla donatılması gerekir. Ayrıca özerklikleri, aslında idari ve mali alanda özgürce hareket edebilme olanaklarının da olmasını gerektirir. Özerklikleri yerel yönetim karar organlarının bölgesel hizmetler açısından özgürce karar alma, eylem ve işlemde bulunma ve hizmetler için merkezi idarenin mali katkısı yerine, kendisine serbestçe kaynak bulabilme ve kullanabilme imkanlarının gerekliliğini ortaya koymaktadır. Türkiye’de yetki ve görev bölüşümü belirlenmiş ve merkezi otoriteden farklı olan, il özel idareleri, belediye ve köy gibi üç farklı yerel yönetim birim bulunmaktadır. Bu birimlerin görev ve yetkileri anayasaya aykırı olmamak koşulu ile kanunla düzenleneceği belirtilmiştir¹⁹.

Yerel yönetimler hizmetin en yakın yerden merkeze bağımlı kalmadan en hızlı ve en verimli şekilde ulaştırılmasını sağlayan yönetim birimleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

C. Yerinden Yönetimin Faydaları ve Sakıncaları

Merkezi yönetimin yanında çeşitli hizmetleri yerine getirme görevi o yerdeki yerel yönetim birimlerince yerine getirilmesi, hizmetlerin yerinde gerçekleşmesi bakımından önemlidir. Seçimle göreve gelen yerel yönetimlerin karar organları yalnızca o yörenin sorunlarına yoğunlaşacak ve hizmetleri yerine getirecektir. Kontrol ve denetim mekanizmasının güçlü olması bağlamında yerinden yapılacak yönetim faaliyetlerinin etkin, verimli ve hızlı bir şekilde gerçekleşeceği düşünülmektedir. Merkezi idarenin hiyerarşik yönetiminin aksine yerelde karar alma daha hızlı gerçekleşebilmesinden ötürü, hizmetlere ilişkin sorunların çözüm noktasında daha verimli olabilecektir. Yerel yönetim, karar organlarına daha geniş sorumluluklar vermekte, faaliyetlerini yönetme özgürlüğü ve performanslarını belirleyen faktörler üzerinde daha fazla kontrol etme olanağı sağlamakta olduğundan, yöneticilerin motivasyonun ve verimliliğini de arttırır. Yerel yönetim birimlerinin kurulmuş olması önemlidir. Ancak üst yöneticinin görev ve yetkilerini doğru biçimde ve verimli kullanması gerekmektedir. Yerelde görev paylaşımının, mali kaynakların yerinde kullanılması etkinliği arttıracaktır. Her yörenin farklı hizmet beklentisi olduğu dikkate alındığında tam anlamıyla bir hizmet standardı bulunmamaktadır. Diğer

¹⁹Ruhi Aydemir, **Hizmette Halka Yakınlık İlkesi ve Türkiye’de Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arası Yetki ve Görev Bölüşümü**, Kayseri Ticaret Odası Yayınları, Kayseri,2003,s.12.

yandan merkez ile yerel yönetimin koordinasyon sorunu da önemli bir sorundur. Merkezi bütçeden alınan kaynakların zamanında yerine getirilmemesi ve vesayet denetiminin bulunması hizmetlerin aksamasına neden olabilecektir²⁰. Yerel yönetimlerinin yukarıda açıklandığı gibi yararları da sakıncaları da mevcuttur.

II. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ

Türkiye'nin yerel yönetim tarihine bakıldığında çok eski bir geçmişe sahip olmadığı düşünülmektedir. Kentlerin ya da taşra toplumlarının özgür bir biçimde yönetimlerini belirlemeleri ve kendi organlarını yerel halkın belirlemesi, Türkiye Cumhuriyeti'nde yakın dönemde ortaya çıkmıştır²¹.

Türkiye'de modern anlamda yerel yönetimin ortaya çıkışı Osmanlı İmparatorluğunun son dönemine denk gelmektedir. Bu yapının ortaya çıkması aslında yeni sayılır ve bu durum toplumların yapısal ve tarihsel farklılıklarından kaynaklanmaktadır. Tanzimat sonrasında devletin modern dünyaya uyum çalışmalarının sonucu olarak yeni kanun ve düzenlemeler yapılmıştır²².

Tanzimat dönemiyle modernleşme ve batılılaşma gayretleriyle birlikte yerel yönetimlerde yapılanmaya gidilmiştir. Yerel yönetim alanında karşımıza çıkan ilk düzenleme, vergilerin düzenli alınamaması sonrasında oluşturulan muhassıllık meclisleri olarak görülmektedir. Bunlar yerelde vergi toplayan, toplama maliyetleri karşılanmasından sonra kalan vergiyi merkezi yönetime aktarmakla yükümlü olan yapılarıdır²³.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde illerin yerel nitelikli hizmetleri merkezin görevlendirdiği kadı tarafından yapılmaktaydı. Kadıların yanı sıra hizmetlerinin yerine getirilmesinde vakıflar da görev almaktaydı. Vakıfların asıl görevi okul, kütüphane, hastane, sebil, aşevi, misafirhane, yurt ve sosyal yardım hizmetlerini

²⁰Advantages and Disadvantages of Decentralisation, <http://www.yourarticlelibrary.com/organization/decentralisation-meaning-advantages-and-disadvantages-of-decentralisation/25703> (Erişim Tarihi 11.01.2019).

²¹İlber ORTAYLI, Devraldığımız Miras, **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı:4, Ankara, Mayıs, 1995, s.553.

²²Nuri Tortop, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman, Mehmet Akif Özer, **Mahalli İdareler**, Nobel Yayın, Ankara, 2006, s.514.

²³İlber Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, Hil Yayınları, İstanbul, 1985, s.86.

gerçekleştirmekti. Bunlar, bugüne gelindiğinde de belediyeler yokken de varlıklarını devam ettirdikleri görülmektedir²⁴.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde yerel yönetim anlayışının ortaya çıkışı daha çok yörenin gelişmesi ve hizmetlerin yapılması amacına dayanmaktadır. Türk idare sisteminde yerel yönetimlerin gelişimi sürecine bakıldığında yerel yönetim gelişiminin Osmanlı Devleti'nin son dönemlerine denk geldiği anlaşılmaktadır. Yerel yönetimlerle ilgili ilk önemli gelişmelerin Tanzimat dönemiyle başladığı görülmektedir. Yerel yönetimler aslında merkezin yerelde görevlendirdiği ve o kişilerce hizmetlerin yapılması fikri ile oluşturulmuştur.

A. Cumhuriyet Öncesi Dönemi

Tanzimat'tan önce yerelde ihtiyaçların yerine getirilmesi için kadılık, vakıf müessesesi, mahalle ve lonca teşkilatları kurulmuştur. Kadılık tam anlamıyla yerel yönetim birimi vasfı taşımasa da yine merkezin görevlendirmesiyle yerel işlerin ve hizmetlerin gördürülmesi açısından yerel hizmet birimi olarak kabul edilmektedir. Kadılığın dışında vakıflar, mahalleler ve lonca teşkilatları yerinden yönetim hizmetlerin ulaştırılması bakımından önemlidir. Tanzimat öncesinde yerel yönetimlerin daha çok merkezin eliyle hizmetlerin yerine getirilmesi esası ile oluşturulduğu görülmektedir. Yerel yönetim alanında belediyenin (şehremenati) kurulması önemli bir adım olmuştur. Şehremenatinin başında olan şehreminin (Belediye başkanı) halkın temel ihtiyacı olan malları sağlamak, fiyat belirlemek ve uygulamasını sağlamak, yol ve yol kenarı bakımı yaptırmak, temizliği yaptırmak ve esnaf teftişi gibi görevlere sahipti. Belediyenin kuruluşundan sonra 1871 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile Vilayet, Sancak ve Kaza merkezlerine belediye kurulması için düzenleme yapılmıştır²⁵. 1876 yılında kabul edilen Kanuni Esasi ile belediyelerin kuruluş ve görevlerinin belirlenmesine ve meclis üyelerinin seçimine kadar tüm bu süreçlerin kanunla yapılacağı belirtilmiştir. 1877 yılında çıkarılan Dersaadet Belediye Kanunu ile tüm il ve ilçelerde belediye kurulmasına karar verildiği görülmektedir. Aslında bu kanun İstanbul'un sorunlarının çözümü için ortaya çıkmıştır. Yine 1912 yılında Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanunu

²⁴Bilal Eryılmaz, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, Birleşik Yayıncılık, İstanbul, 1997,s.37.

²⁵Fethi Aytaç, **Açıklamalı Belediye Kanunu**, Seçkin Yayınevi, Ankara,1998,s.24.

Muvakkat ile belediye dairelerinin varlığına son verilmiş bunların yerini alacak olan şubeler kurulmuştur²⁶.

Modern anlamda belediyelerin kuruluşu 1870 yılından sonra ortaya çıkmıştır. 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayât Nizamnamesi ile vilayet yönetimi yeniden düzenlenirken aynı zamanda belediyelerin de yasal temeli oluşturulmaktaydı. Buna göre vali, mutasarrıf ve kaymakamın bulunduğu her şehir ve kasabada bir belediye meclisi öngörüldüyse de tam olarak uygulanamadı. 1875 yılında çıkarılan Nahiyeler Nizamnamesi ile küçük yerleşim yerlerinde de belediye teşkilatı kurulmak istenmesine rağmen tam olarak başarılı olunamamıştır. Şehir ve kasabalarda yaygın olarak belediye teşkilatının kurulması 1877 yılında çıkarılan Vilayetler Belediye Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Bu kanunun anayasal dayanağı olan 1876 tarihli Kanun-i Esasi'nin 112. maddesi seçimle işbaşına gelen belediye meclislerinden söz etmekteydi. Belediyelere tüzel kişilik veren bu kanun 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 1930 yılında kabul edilmesine kadar yürürlükte kalmıştır²⁷.

Cumhuriyet öncesi dönemde birçok düzenleme olmakla birlikte, 1930 yılında Belediye kanununun kabul edilmesine kadar çok önemli gelişmeler olmamıştır.

İl özel idareleri İl özel idareleri, Osmanlı'dan devralınan yerel yönetim birimleridir. Osmanlı İmparatorluğu döneminde Fransız idare sisteminden esinlenildiği biçimiyle 1864 tarihli Tuna Vilayet Nizamnamesiyle kurulmuştur. Bu Nizamnameyle, valinin başkanlığında halk arasından seçilecek kişilerden oluşan bir Vilayet Umum Meclisi (il genel meclisi) kurulmuştur. 1870'deki İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesiyle, il genel meclisi'nin sahip olduğu görev ve yetkileri arttırılmıştır. Bu noktada, 1870 tarihli Nizamname'nin yürürlüğe girmesinin amacı önceki kanunun eksikliklerini gidermek ve uygulamadaki sorunları ortadan kaldırmaktır²⁸. Vilayet Nizamnamesiyle eyalet sistemi kaldırılmış, yerine vilayet sistemi benimsenmiş, vilayetler için biri genel diğeri mahalli olmak üzere iki yönetim biçimi kabul edilmiştir²⁹. Bu doğrultuda, 1876 yılında ise Kanun-u Esasi, il yönetiminde yetki genişliği ilkesini benimseyerek daha geniş bir yerel yönetim

²⁶Feyzullah Ünal, "Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü", *Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 30,2011, s.243-244.

²⁷Bilal Eryılmaz, *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, İşaret Yayınları, İstanbul, 2006, s.192.

²⁸İlber Ortaylı, *Tanzimattan sonra Mahalli İdareler*, TODAIE Yayınları Ankara, 1974, s.79.

²⁹Nuri Tortop, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman, Mehmet Akif Özer, *Mahalli İdareler*, 3. Basım, Nobel Yayın, Ankara, 2014, s.165.

anlayışı getirmiştir. 1876 tarihli Kanun-u Esasi’de vilayet başlığı altında 108.ve 112. maddelerini kapsayan bölüm yerel yönetimler ve merkezi yönetim ilişkilerini düzenlemektedir. 108. maddeye göre “ilin yönetimi yetki genişliği ve yerinden yönetim esasına göre yapılacaktır” ifadesi yer almaktadır. Bu kapsamda, 1913 tarihli İdare-i Umumiye-Vilayet Kanun-u Muvakkatı (İllerin Genel İdaresi Geçici Kanunu) ile il özel idareleri kurulmuştur. Bu çerçevede, yeni oluşturulan il özel idareleri modeli; İdare-i Umumiye-i Vilayet(İl Genel İdaresi) ve İdare-i Hususiye-i Vilayet (İl Özel İdaresi) olarak iki kısımdan oluşmaktadır. Belirtilen kanunlara ek olarak, il mahalli idarelerine ilişkin en önemli düzenlemelerden biri karşımıza 1921 tarihli Anayasayla (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu) çıkmaktadır. 1921 Anayasası, il mahalli idarelerine hiçbir Anayasanın vermemiş olduğu özerkliği tanımıştır. İlgili Anayasa, illerin yönetimine özel önem vermiş ve illere yönelik özel bir bölüm ayırmıştır. Bu kapsamda, 1921 Anayasası’nın 11. maddesine göre İller, yerel işlerde tüzel kişilik ve özerklik sahibidir. İç ve dış politika, şer’i, adli ve askeri işler, uluslararası ekonomik ilişkiler ve hükümetin genel vergileri ile birden çok ilin çıkarlarını kapsayan konular istisna olmak üzere: Büyük Millet Meclisi tarafından konacak yasalar gereğince Vakıflar, Medreseler, Eğitim, Sağlık, Ekonomi, Tarım, Bayındırlık ve Sosyal Yardım işlerinin düzenlenmesi ve yönetimi, İl Meclislerinin yetkisi altındadır³⁰.

Bir anlamda özerk yerel yönetim modelini benimseyen 1921 Anayasası’nın yukarıda belirtilen maddesine ek olarak, 12 ve 13. maddelerine göre: İl Meclisleri, illerin halkı tarafından seçilmiş üyelerden oluşur ve İl Meclisi, üyeleri arasından, yürütmenin başı olacak bir başkan ile çeşitli idari birimleri yönetme yetkisine sahip üyelerden oluşan bir yönetim kurulu seçer. Yürütme yetkisi, sürekli nitelik taşıyan bu kurula aittir. Yukarıdaki hükümlerden de görüleceği üzere, 1921 Anayasası, il genel meclislerinin yerini idari sistem içerisinde yükseltmektedir³¹.

³⁰ Zuhâl Önez Çetin, Türkiye’de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Y.2015, C.20, S.2, s.247-266, s.249-250.

³¹ Önez Çetin, a.g.m, s.249-250.

B. Cumhuriyet Sonrası Dönemi

Cumhuriyetin kurulmasını takip eden dönemde yerel yönetimler birçok alanda önemli değişikliğe uğramış ve bunun için de birçok yasal düzenleme yapılmıştır. Bunlar 1924 yılında çıkarılan Köy Kanunu, 1930 yılında çıkarılan Belediye Kanunu olarak karşımıza çıkmaktadır. 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu çok uzun yıllar yürürlükte kalmıştır³².

Türkiye’de yerel yönetim birimleri olan belediyeler, il özel idareleri, köyler için düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin başında 1580 sayılı Belediye Kanunu, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu, 3360 sayılı il özel idareleri kanunu ve 442 sayılı köy kanunu gelmektedir. Yerel yönetim merkeze yardımcı ve destek veren kuruluşlar olarak var olmuşlardır. Yine önemli bir değişim özelliği taşıyan 1921 Anayasası devleti il(vilayet), ilçe(kaza) ve kasabalara(nahiye) ayırmış, bu yönetimler şûralara bırakılmıştır³³.

Yerel yönetimler alanında yapılan değişikliklerin başında 1984 yılında çıkarılan 3030 Sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyelerinin kurulması gelmektedir. 1980 yılından sonra belediyenin gelirinde artan bir yapıyı ortaya koyan yasal düzenlemeler yapılmıştır. İl özel idarelerinin temeli cumhuriyet öncesi dönemde vilayet nizamnamesi ile atılmıştır. Daha sonra 1913 tarihinde çıkarılan İdare-i Umumiye-Vilayet Kanun-u Muvakkatı adlı geçici kanun ile il özel idareleri tam anlamıyla bir yerel yönetim birimi şekline dönüştürülmüş ve özerk hale getirilmiştir. Bu kanun 1987 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. 1913 yılında çıkarılan bu kanun, işlevsiz hale geldiği düşünülmüş ve bu gerekçe ile 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı Kanun ile il özel idareleri ile ilgili daha kapsamlı yeni düzenlemeler getirilmiş ve “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı”nın adı da “İl Özel İdaresi Kanunu”na dönüştürülmüştür. 1987 yılında getirilen 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile önemli düzenlemeler yapılmıştır. Ancak 3360 Sayılı Kanun da il özel idarelerinin sorunlarını çözümü noktasında yeterli görülmemiş ve bu kanun yerini 2005 yılında

³²Şeniz Anbarlı Bozatay, Kemal Kızılkaya, “Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim Tartışmalarının Odağında Bir Düzenleme: 6360 Sayılı Yasa Hakkındaki Değerlendirmeler”, **Çankırı Karatekin Üniversitesi, İİBF Dergisi**, Yıl: 2016, Cilt: 6, Sayı 1, s.609-637.

³³Birgül Ayman Güler, **Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara,1998,s.154.

yapılan kapsamlı bir düzenleme olan 5302 sayılı İl Özel İdaresi kanununa bırakmış ve kabul edilen bu kanun ile özel idaresinin yapısı değişmiştir³⁴.

İl özel idareleri için 1987 yılında çıkarılan 3360 Sayılı Kanunun yerini alan 2005'te çıkarılan 5302 Sayılı Kanunu ile il özel idaresi kanunu değişmiş ve idareye yeni bir tanım getirilmiştir. Kanundaki tanımıyla, il 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 idaresinin organları da il genel meclisi, il encümeni ve vali olarak tanımlanmıştır.

Türkiye'de yerel yönetimlerin tarihsel gelişim sürecinde köylerle ilgili olarak da 1924'te çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu bulunmaktadır. Cumhuriyetten bu yana köylerin yapısı ile ilgili fazla yasal düzenlemeye rastlanmamaktadır. 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyesi olan yeni illerde belediye sınırları içindeki köylerin belli ölçekte mahalleye dönüşümü ile köylerle ilgili bir değişim yaşandığı kabul edilebilir.

C. 6360 Sayılı Kanun Sonrası Dönem

Yerelde ihtiyaç çeşitliliği ve artan nüfusla birlikte yeni yapılanmalara gidilmiştir. Bu yapılanmanın son düzenlemesi olan 6360 Sayılı Kanundur. Bu kanun, yerel yönetim birimleri olan belediye, il özel idareleri ve köylerin durumunu etkilenmiştir. 2012 yılında ortaya çıkan yapılanma neticesinde 14 il büyükşehir belediyesi statüsüne getirilmiştir. Yeni ya da eski fark etmeksizin tüm büyükşehir belediyelerinde il özel idarelerinin varlığı son bulmuştur. Ayrıca önceki tüm büyükşehirlerin sınırları içinde bulunan köyler mahalleye dönüştürülmüştür. Bu bağlamda 6360 Sayılı Kanun'un temel yerel yönetim birimlerinin tümünü etkilediği görülmektedir.

2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda önemli değişiklikler meydana getiren 6360 Sayılı Kanun ile 14 ilde büyükşehir, 26 ilçe kurulması ibaresi³⁵ise 27 ilçe kurulması şeklinde değiştirilmiştir. Bu kanun

³⁴ Ahmet Uçar, İl Özel İdarelerinde Demokratik Katılım ve Yönetişim Uygulamaları, **Celal Bayar Üniversite Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt :9, Sayı :2, 2011,s.615-616.

³⁵İbare: Bir düşünceyi anlatan bir veya birkaç cümlelik söz. www.tdk.gov.tr/index.=com_gts&kelime=İBARE (Erişim tarihi:14.06.2019).

çıkarıldığında on üç büyükşehir belediyesi ve yirmi altı ilçe olarak kabul edilmiştir. Bütünşehir Yasası olarak da nitelendirilen bu kanun çerçevesinde Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Kahramanmaraş, Malatya, Manisa, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illeri büyükşehir belediyesi olarak kabul edilmiştir. 14.03.2013 tarih 6447 Sayılı Kanun 1.maddesinde 12/11/2012 tarihli ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun başlığında yer alan “on üç” ibaresi “on dört” olarak, “yirmi altı” ibaresi “yirmi yedi” olarak değiştirilmiş ve 1 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Muğla,” ibaresinden sonra gelmek üzere “Ordu,” ibaresi eklenmiştir. Bir anlamda 6360 Sayılı Kanun Büyükşehir belediyesinin yetki ve sorumluluk alanını önemli oranda düzenleyen kanun olarak çıkarıldığı görülmektedir. Asıl amacın da, yerel halkın talep ve ihtiyaçları ile yerelde etkin olarak bu hizmetlerin karşılanmasının ve bu yeni yapılanmanın demokratik yaşama katılımı sağlamayı hedeflediği görülmektedir³⁶.

Yeni kanunun gerekçesinde de belirtildiği üzere, büyükşehir sınırlarının il mülki sınırı olarak değiştirilmesi ile etkin verimli ve kaliteye dayalı yönetim anlayışını ortaya çıkarmak ve bu anlayışın gereği olarak da yerel yönetimlere etkin hizmet sunabilme kabiliyeti kazandırmak amacının olduğu açıklanmıştır. Büyükşehir belediye sınırları içerisinde bulunan belediyeler, yalnız kendi sorumluluk alanını göze alarak yönetim faaliyetlerini sürdürdüklerinden dolayı parçalı bir yönetim anlayışı ortaya çıkmıştır. Büyükşehir belediyelerinin tümünü ilgilendiren sorunların tek merkezden yönetilmesi güç olduğundan ilçe belediyeleri arasında koordinasyon eksikliği meydana getirdiği ve ölçek ekonomileri uygulanamadığından dolayı da kaynak israfı edildiği bir durum ortaya çıkmaktadır. İlçe belediyelerinin halka hizmet bakımından yeteri kadar bütçesi ve teknik olanakları olmadığı için altyapı, ulaşım, sanayileşme ve çevre düzenlemeleri gibi önemli olan alanlarda yaşanan sorunların çözümünde yetersiz kaldığı görülmektedir. Tüm bu eksiklikler, yerel kamu hizmetinin kalitesini de olumsuz olarak etkilemektedir. Bunca sorunun ortadan kaldırılması için yönetim, planlama ve koordinasyonun sağlanması açısından

³⁶Ferit İzci, Menaf Turan, “Türkiye’de Büyükşehir Belediye Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediye Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**,2013, 18 -1- 152.

büyükşehir sınırlarının il mülki sınırları olarak değiştirilmesi gereğini ortaya koymuştur³⁷.

6360 Sayılı Kanun yönetsel, mali ve siyasal etkileri bakımından incelenmesi gereken bir düzenlemedir. Düzenleme, yerel yönetim mevzuatında ve merkezden yönetim ile yerel yönetim arasında yaşanan sorunlara yeni bir boyut kazandırmaktadır. Aslında büyükşehir belediyesinin tanımı değişmiştir. Büyükşehir belediyesi olan illerde kaldırılan il özel idarelerinin yanı sıra Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı adı altında yeni bir birim oluşturulmuş ve bu düzenleme ile büyükşehir belediye sınırları içindeki köylerin tüzel kişiliklerine son verilerek mahalleye dönüştürülmeleri önemli değişiklikler olmuştur³⁸.

Yeni düzenleme sonrası önemli hususlar ortaya çıkmıştır. Bu hususlar; 14 ilde belediyelerin kaldırılması ve yerine büyükşehir belediyesinin kurulması, büyük şehirlerle birlikte toplamda otuz büyükşehirde merkeze bağlı yerel nitelikli bir birim olan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının kurulması, olarak belirtilebilir. Bu kapsamlı yapılanmanın yerel yönetimlerin mali yapısı, örgütlenmesi, hizmet alanları vb. üzerinde etkisi bulunduğu görülmektedir. Yeni kanunun özellikle il özel idareleri üzerindeki etkileri, getirileri ve kanuna yöneltilen eleştiriler ikinci bölümde detaylı olarak ele alınacağından ayrıntılı bilgi verilmemiştir.

III. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN YAPISINA İLİŞKİN TEMEL KAVRAMLAR

Türkiye'nin idare sisteminde, büyükşehir belediyeleri ile ilgili yapılan çalışmaların başında 1983 yılında çıkarılan 2972 sayılı yerel seçimleri ilgilendiren kanun gelmektedir. Daha sonra 1984 yılında 195 sayılı kanun hükmünde kararname kabul edilmiştir. Büyükşehir belediyeleri 1984 yılında çıkarılan 3030 Sayılı Kanun ile kurulmuştur. 1984 yılında çıkarılan bu kanunla üç şehirde büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Bu şehirler Ankara, İstanbul ve İzmir'dir. Bu yasa sonrası 1986 yılında 3306 Sayılı Kanunla Adana, ardından 1987 yılında 3391 Sayılı Kanun ile Bursa, daha sonra 3398 Sayılı Kanun ile Gaziantep ve 3399 Sayılı Kanun ile Konya, 1988 yılında ise 3508 Kanunla Kayseri, 1993 yılında 504 Sayılı Kanun Hükmünde

³⁷Ramazan Şengül, **Yerel Yönetimler**, Umuttepe Yayınları, Kocaeli,2010, s.225.

³⁸Anbarlı Bozatay, Kızılkaya, **a.g.e.**, s.609-637.

Kararname yedi şehirde daha büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Bu şehirler Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun illeridir.2000 yılına gelindiğinde 593 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Sakarya büyükşehir belediyesi statüsüne getirilmiş, büyükşehir belediyelerinin sayısı böylece 16'ya ulaşmıştır³⁹. Son olarak 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile de Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Kahramanmaraş, Malatya, Manisa, Mardin, Muğla, Ordu⁴⁰, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illeri büyükşehir belediyesi olarak kabul edilmiştir. Böylece büyükşehir belediye sayısı bu kanun sonrası 30'a çıkmıştır.

A. Büyükşehir Belediyelerinin Teşkilat Yapısı

Büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınıridir. Büyükşehir belediyeleri, sınırları içinde bulunan ilçe belediyeleri arasında koordinasyon görevini yapan, idarî ve malî açıdan özerk olan, kanunlar ile kendisine verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan ve de karar organı seçmenlerce seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişiliğine sahip yerel yönetim birimidir. Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisi ve büyükşehir belediye encümeni büyükşehir belediyelerin organlarıdır. İlçe belediyesi ise büyükşehir belediyesi sınırları içinde yer alan ilçe belediyesini ifade etmektedir⁴¹.

1. Büyükşehir Belediye Başkanı

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediyenin başıdır ve tüzel kişiliğini temsil eder. 5216 Sayılı Kanunda belirtilen usul ve esaslara göre büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmence doğrudan seçimle göreve gelmektedir. Başkanın yokluğunda yerine başkan vekili görev yapar. Başkan vekili, Belediye Kanunu'nda belirtilen usul ve esaslara göre belirlenir, ancak büyükşehirlerin ilçe belediye başkanları başkan vekili olamazlar. Büyükşehir ve büyükşehirlerin ilçe belediye başkanları görevleri süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim

³⁹ Ahmet Keser, Yunus Gökmen, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 21 Sayı 1 Ocak 2012, s.17-42.

⁴⁰ Ordu ili, 22.03.2013 Tarih, 28595 Sayılı Resmi Gazetede Yayınlanan, "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile Büyükşehir belediyeleri arasına dahil edilmiştir.

⁴¹ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Madde 3.

organlarında görev alamazlar, profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamazlar⁴².

Büyükşehir belediye başkanının görevleri 5216 Sayılı Kanunda şu şekilde yer almıştır: Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini koruma, belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak, büyükşehir belediye meclisi ve encümenine başkanlık etmek, bu organların kararlarını uygulamak, bu kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak, büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak, büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarımlarını, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlamak, büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak, yetkili organların kararını almak şartıyla, büyükşehir belediyesi adına sözleşme yapmak, karşılıksız bağışları kabul etmek ve gerekli tasarruflarda bulunmak, mahkemelerde davacı veya davalı sıfatıyla ve resmî mercilerde büyükşehir belediyesini temsil etmek, belediye ve bağlı kuruluş avukatlarına veya özel avukatlara temsil ettirmek, belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşlarını denetlemek, gerektiğinde bizzat nikâh kıymak, diğer kanunların belediye başkanlarına verdiği görev ve yetkilerden büyükşehir belediyesi görevlerine ilişkin olan hizmetleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak, gerektiğinde görev ve yetkilerinden bir veya birkaçını ilçe veya ilk kademe belediye başkanına devretmek, bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere engelli merkezleri oluşturmaktır⁴³.

⁴² 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Madde 17.

⁴³ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Madde 18.

2. Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir belediye meclisi 5216 sayılı Büyükşehir Belediye kanununda belirtilen usul ve esaslara göre seçilen üyelere oluşmaktadır. İlgili kanunda, belediye meclisinin her ayın ikinci haftasında toplanacağı, meclis tarafından belirlenen bir aylık zaman diliminde tatil yapacağı, bütçe görüşmelerine denk gelen toplantının süresinin en çok yirmi, diğer toplantıların ise süresinin en çok on beş gün olacağı düzenlenmiştir. Büyükşehir belediye meclisinin görevlerinin neler olduğu 5216 sayılı kanunda ayrıntılı olarak düzenlenmemiştir. Büyükşehir belediye meclisinin görevleri büyükşehir belediyesi bütçesinin kabulü, ilçe belediyelerinin bütçelerinin kabul edilmesi ve gerektiği takdirde değiştirilerek kabul edilmesi, ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararların gelişinden itibaren üç ay içinde nazım imar planına uygun olduğu hususunda incelemek veya değiştirerek kabul etmek ve büyükşehir belediyesi örgüt birimlerinin kurulması, kaldırılması ve birleştirilmesine karar vermek şeklinde düzenlenmiştir. Meclisin karar alması ve belediye başkanının yedi gün içinde meclise geri göndermemesi halinde, ilgili karar alındığı tarihten itibaren kesinleşmesine olağan kesinleşme; büyükşehir belediye başkanı hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, gerekçesini belirtmek kaydıyla, yeniden görüşülmek üzere, 7 gün içinde meclise iade edebilir. Fakat, yeniden görüşülmesi talep edilen karar üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilmesi üzerine kesinleşen kararlara da olağan üstü kesinleşme olarak adlandırılır⁴⁴.

3. Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediyesinin üç organından birisi olan büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktadır⁴⁵.

⁴⁴ Enes Köken, Büyükşehir Belediye Meclisi, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı 65 (4) 2016, s.3511-3528.

⁴⁵ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Madde 16.

B. Büyükşehir Belediyenin Görev ve Yetkileri

5216 Sayılı Kanun büyükşehir belediyelerin görev ve yetkileri şu şekilde açıklanmıştır: Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, gecekondular kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, ilçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak, büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak, çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek, coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak, büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak gibi görev ve yetkiler büyükşehir belediyelere verilmiştir⁴⁶.

C. Büyükşehir Belediyenin Gelirleri ve Giderleri

5216 Sayılı Kanunda büyükşehir belediyesinin gelirleri şu şekilde belirtilmiştir: 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyeleri tarafından tahsil olunacak at yarışları dahil müşterek bahislerden elde edilen eğlence vergisinin % 20'si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, % 30'u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan % 50'si, büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları, 7. maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri, 7. maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si, hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464

⁴⁶ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Madde 7.

sayılı belediye gelirleri kanununda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları, kira, faiz ve ceza gelirleri, kamu idare ve müesseselerinin yardımları, bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılacak gelirler, büyükşehir belediyesi iktisadî teşebbüslerinin safi hasılatından büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler, büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri, yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler, şartlı ve şartsız bağışlar büyükşehir belediyelerinin geliri olarak belirlenmiştir⁴⁷.

Giderleri de ilgili kanunda belirtildiği üzere, belediye hizmet binaları ve tesislerin temini, bakım ve onarımı için yapılan giderler, belediye personeline ve belediyenin seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim ile diğer giderler, ilçe belediyeleri ile bağlı kuruluşlara yapacakları yardımlar ve ortak proje giderleri, her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri, belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler, vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler, belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı ile üyelik aidatı büyükşehir belediyesinin başlıca giderlerdir⁴⁸.

D. Büyükşehir Belediyelerin Bütçesi

5216 Sayılı Kanunda büyükşehir belediyesinin bütçesinin esasları belirtilmiştir. Büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulur ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir. Büyükşehir ve ilçe belediye bütçeleri, büyükşehir belediye meclisinde aynı toplantı döneminde ve birlikte görüşülerek karara bağlanır, tek bütçe hâlinde bastırılır. Belediye meclisi, ilçe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken, bütçe metnindeki kanun ve diğer mevzuata aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye, belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanunî sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekmeye, kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye

⁴⁷ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Madde 23.

⁴⁸ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Madde 24.

konulması gerekip de konulmamış ödeneği eklemeye, ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye, yetkili olduğu belirtilmiştir. Belediye meclisince ilçe belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı on gün içinde Danıştay'a itiraz edilebilir ve Danıştay, itirazı otuz gün içinde karara bağlar. Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin diğer hususlar Belediye Kanunu hükümlerine göre belirlenir⁴⁹.

IV. İL ÖZEL İDARELERİN YAPISINA İLİŞKİN TEMEL KAVRAMLAR

A. İl Özel İdarelerinin Tarihsel Gelişimi

Türk idare sisteminde il özel idarelerinin özerk bir yerel yönetim vasfı kazanması kanunen 1876 yılında kabul edilen Kanuni Esasi düzenlemesi ile olmuştur. Bu kanundan sonra 1913 yılında kabul edilen yasa ile de bu birim daha gelişmiş, yetkili ve girişimci bir yapıya dönüştürülmüştür. Bu kanun çok uzun yıllar yürürlükte kalmış ve il özel idaresinin gelişmesine birçok katkısının olduğu düşünülmektedir. Diğer taraftan 1980 yılından itibaren dünya genelinde yaşanan değişim ve gelişmeler Türkiye'de de etkisini göstermiştir. Tabii bu gelişmeler il özel idarelerini de etkilemiştir. 1913 yılında kabul edilen İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu varlığını 1987 yılına kadar sürdürmüş ve nihayet 3360 sayılı İl Özel İdare Kanunu çıkarılmıştır. Bu yeni düzenleme ile Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü adıyla yeni bir çalışma sistemi getirmesi sebebiyle uygulama bakımından il özel idarelerinin bu düzenlemeden etkilenmediği düşünülmüştür⁵⁰. Daha sonra 3360 Sayılı Kanun bazı yeni hükümler getirmişse de yine idare değişim sorununu çözememiştir. Bu noktada il özel idarelerin yeni ve esaslı çözümlere ihtiyacı olmuştur. Bunun neticesinde 2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu ile idare yeni bir düzenlemeye geçmiştir⁵¹.

Avrupa'da başlayan yenileşme hareketleri, Osmanlı İmparatorluğu'nda da değişimleri beraberinde getirmiştir. Bu durum doğal olarak yerel yönetim anlayışını da etkilemiştir. İl özel idarelerinin ortaya çıkışı tarihimizde Fransa sisteminden etkilenerek oluşmuştur. Bunu neticesinde 1858 yılında Vali, Mutasarrıf ve

⁴⁹ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Madde 25.

⁵⁰ Alper Duran, **Geçmişten Günümüze İl Özel İdareleri ve Geleceği**, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2009, s.98.

⁵¹ Ünal, a.g.e, s.245

Kaymakamlıkların görevlerini Şamil Talimatname ismiyle yapılan düzenleme sonrası devlet eyalet, kaza ve kariyeler şeklinde yapılanmıştır. Burada da eyalet sisteminin getirdiği merkezîyetçi yapı merkezin işlerini artırırken bir yandan da yerel idarelerin işlerini aksattığı düşüncesiyle yeni düzenlemeler yapılmak istenmiştir. İl özel idareleri 1864 yılındaki Teşkilî Vilayet Nizamnamesine göre illerin doğuşu ile ortaya çıktığı görülmektedir. Bu nizamname daha sonra diğer şehirler için uygulanmaya başlamıştır. Bu uygulama sonrası 1870 yılında İdareyi Umumiye Vilayet Nizamnamesi bu tüzüğü yürürlükten kaldırmıştır. Aslında il özel idareler ile ilgili düzenlemeler muhafaza edilmiştir. Bu iki düzenlemeye göre de il özel idare hukukî kişiliğe kavuşmamıştır, aynı zamanda kendine ait mali kaynağı da yoktur. Bu düzenlemeler ile il özel idaresi yerel yönetim vasfına haiz olmadığı görülmektedir. Bu gelişmeler sonrası gerçek manasıyla yerel yönetim anlayışı 1876 Anayasası ile idare tarihimize girmiştir. Bu dönemde yaşanan gelişmeler 1912 yılına kadar varlığını sürdürmüştür. 1921 yılında kabul edilen Teşkilatı Esasiye Kanunu ile göre çok kapsamlı bir şekilde ele alınan il özel idare teşkilatı uygulama alanı bulamadığı düşünülmüştür. 1924 Anayasasında iller için tüzel kişiliğe sahip yerinden yönetim idaresi oldukları tanımlaması yapılmıştır. Bu tarihlerden sonra değişimler devam etmiştir. Daha sonra karayollarının planlı ve sistemli yapılabilmesi için 1950 yılında Bayındırlık Bakanlığı'na bağlı, tüzel kişiliği olan katma bütçeli Karayolları Genel Müdürlüğü kurulmuştur. İl yolları, kasaba, ilçe ve bucak merkezlerini birbirine, il merkezlerine ve komşu ildeki yakın ilçe merkezlerine, devlet yollarına, yakın demiryolu istasyonlarına, limanlara, hava alanlarına ve kamu ihtiyacının olduğu yerlere bağlayan yolların yapım hizmetleri il özel idareleri tarafından yapılmaktaydı. İl özel idarelerinin yeterli araç ve gerece sahip olmaması gerekçesiyle bu yetkiler ilgili kanun ile Karayolları Genel Müdürlüğüne geçmiştir⁵².

1953 yılına gelindiğinde 6200 Sayılı Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanunu ile Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Su ve sulama ile ilgili işleri ile birlikte il özel idarelerine verilen göl ve bataklıkları kurutulması görevi bu yeni kuruma verilmiştir⁵³. Bir sonraki düzenleme 1961 Anayasasıyla olmuştur. 1961 Anayasası'nın yönetimin esasları başlığı altında düzenlenen 116. maddesine göre yerel yönetimleri il, belediye ve köy halkının ortak

⁵² 5539 Sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Madde 2.

⁵³ Nazım Kartal, **İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: Uygulama Aşaması Üzerine Bir Çözümleme**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2010, s.103.

gereksinimlerini karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır. Bu hüküm ile yerel yönetimler anayasal kuruluş halini almıştır. Yerel yönetimler kamu tüzel kişisi olarak öngörülmüş, seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanıp kaybetme konusundaki denetiminin yargı yoluyla olacağı esası kabul edilmiştir. Bir diğer husus, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması ilkesi getirilmiştir⁵⁴.

1987 yılına dek il özel idarelerinin çalışma esasları İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu göre yerine getirilmiştir. Bu kanun yerini 1987 yılında çıkarılan 3360 Sayılı Kanunla İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat Kanuna bırakmıştır. 3360 Sayılı Kanun yerini 2005 yılında yapılan kapsamlı bir düzenleme olan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununa bırakmış ve kabul edilen bu kanun ile özel idaresinin yapısı değişmiştir⁵⁵.

Ana hatlarıyla il özel idarelerinin yasal düzenlemelerine bakıldığında, 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı'nın yürürlükte kaldığı yaklaşık 74 yıllık bir süreden sonra 1987 yılında yerini 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu bırakmıştır. Bu kanun ise yerini 2005 yılında çıkarılan kapsamlı ve reform niteliğindeki 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanuna bırakmıştır. Tortop'a göre 5302 sayılı Kanun 3360 sayılı Kanun'dan çok farklıdır. Bu yeni yasa başta ruhu ve zihniyet dünyası açısından il özel idarelerine, bir önceki yasadaki farklı bir boyut kazandırmış ve yeni düzenlemeyle il özel idarelerinin görev ve sorumlulukları da artırılmıştır⁵⁶.

3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu il özel idarelerinin görevlerini, 78. maddede saymıştır. İl özel idarelerinin görevleri; bayındırlık, tarım ve hayvancılık görevleri, eğitim, sağlık ve sosyal yardım, ekonomi ve ticaret ana başlık çerçevesinde belirlenmiştir. 5302 Sayılı Kanun'da yetki ve görevler belirlenirken geleneksel yöntem olan liste şeklinde ayrıntılı "sayma" usulünden vazgeçilmiştir. Ana konular itibarıyla belirtmek suretiyle yetki ilkesi benimsenmiştir⁵⁷.

5302 Sayılı Kanun 6.maddesi uyarınca il özel idarelerinin görev ve sorumlulukları 3360 Sayılı Kanun'dan farklı şekilde düzenlenmiştir. Bu görevler il sınırları içinde ve belediye sınırları dışında olarak ikiye ayrılmıştır. 5302 Sayılı

⁵⁴Handan Ertaş, Türkiye'de Yerel Yönetim Birimlerinin Görev ve Sorumlulukları İle İlgili Mevzuat ve Karşılaştırmalı Analiz, **Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi**, Sayı: 11, 2016, ss. 87-113.

⁵⁵İl Özel İdare Tarihçesi, <http://www.yozgatozelidare.gov.tr> (Erişim tarihi 22.02.2019).

⁵⁶Nuri Tortop ve Diğerleri, **Mahalli İdareler**, 1. Basım, Ankara, Nobel Yayınları, 2006, s.129.

⁵⁷Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, İstanbul, Erkam Matbaası. 2006, s. 128.

Kanun ile belediye hudutları il sınırı olan büyükşehir belediyeleri hariç ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarına arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde; imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında yapmakla görevlendirilmiş ve yetkilendirilmiştir⁵⁸. Ayrıca 5302 Sayılı Kanuna 2006 yılında ilave edilen bir ek fıkra uyarınca da il özel idarelerinin bütçesinden emniyet hizmetlerinin gerektirdiği teçhizat alımıyla ilgili harcama yapabilme olanağı getirilmiştir.

İl genel meclisinde 5302 Sayılı Kanun ile değişim yaşanmıştır. 3360 sayılı Kanunun uygulandığı dönemde il genel meclisi, seçim sonuçlarının ilanından itibaren 15 gün içinde Vali tarafından toplantıya çağırılırdı. Toplantılara vali başkanlık yapar, valinin olmadığı durumlarda meclisin birinci başkan vekili başkanlık ederdi. O da yoksa ikinci başkan vekili meclise başkanlık yapardı. İl genel meclisi her yıl Mayıs ve Kasım aylarının ilk haftalarında en çok 30'ar gün süre ile toplanacağı belirtilmişti. Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısı kabul edilirdi. İl genel meclisi, vali veya İçişleri Bakanı tarafından gerekli görüldüğünde zamanı ve süresi belirtilerek olağanüstü toplantıya çağırılabilirdi. Ayrıca, meclis üyelerinin 2/3'ünün talebi ve İçişleri Bakanlığının uygun görmesi halinde de il genel meclisi olağanüstü toplanabiliyordu⁵⁹.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu uyarınca il genel meclisinin seçim sonuçlarının ilanını izleyen beşinci gün kendiliğinden toplanmaktadır. Toplantıda meclise en yaşlı üye başkanlık eder. Bu toplantıda meclis, kendi üyeleri içinden ve gizli oyla meclis başkanını, meclis birinci ve ikinci başkan vekillerini, ikisi asıl ve ikisi de yedek olmak üzere dört üyeyi kâtip üye olarak ilk iki yıllık sürede görev yapmak üzere seçer. 3360 Sayılı Kanun'un uygulandığı dönemde yılda yalnızca iki defa toplanan il genel meclisi her ayın ilk haftası önceden belirlenen günde ve mutlak toplantı yerinde toplanır. 5302 Sayılı Kanun'un 12. maddesine gereğince bütçe görüşmelerine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi ise en çok beş gün olarak sınırlandırılır. Bu kanunun yürürlüğe girdiği yıllarda Kanunun

⁵⁸5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu madde 6.

⁵⁹3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu madde 10.

meclis toplantısını düzenleyen 12. Maddesinde olağanüstü toplantısı hususları yer almadığı görülmektedir. 3360 Sayılı Kanuna göre, il daimi encümeni, il genel meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktaydı. 5302 sayılı Kanunla yapılan düzenleme ile İl Daimi Encümeninin adı İl Encümeni olarak değiştirilmiştir. Valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere, valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Önce kanunla kıyaslandığında il encümenini oluşturan üyelerin sayısı iki katına çıkarılmıştır. İl encümeni bir başkan, beş seçilmiş ve beş de atanmış üye olmak üzere toplam on üyeden oluşur. Ayrıca yeni kanunda il encümenine seçilecek üyelerin ayrı ayrı ilçeden olma zorunluluğu ve yedek üye seçimi zorunluluğu ortadan kaldırılmıştır. Bu durumda il encümeninin yeni düzenlemeyle idari bir organ olarak yapılandırılmış; encümen üyelerinin uzmanlık niteliği güçlendirilerek yürütmeye ilişkin daha dinamik bir karar alma mekanizması öngörülmüş, ayrıca il genel meclisince seçilecek beş üyenin de encümene katılımı sağlanarak katılım ilkesinin güçlenmesi amaçlanmıştır⁶⁰. Böylece il encümeninin görev ve yetkileri yeniden düzenlenmiş, yürütme organı olma niteliği daha açık bir hale getirilmiş olup, meclis yerine karar alma yetkisi 5302 Sayılı Kanun'la tamamen kaldırılmıştır. Bir önceki kanunda, valinin katılmadığı il daimi encümen toplantılarına vali yardımcısının başkanlık edeceği belirtilmişken, 5302 sayılı Kanun ile yapılan düzenleme ile bu görev genel sekretere verilmiştir. Genel sekreter il özel idare hizmetlerini vali adına ve valinin emirleri doğrultusunda, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenlemek ve yürütmekle yetkilendirilmiş ve il encümenine başkanlık yapılması sağlanmıştır⁶¹. Ancak 6360 Sayılı Kanunun 22.nci maddesinde 5302 Sayılı Kanunun 25.nci maddesinin birinci fıkrası, il encümeni valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşur şeklinde değiştirilmiştir⁶². Böylece il encümen üye sayısının azaltıldığı görülmektedir.

⁶⁰İçişleri Bakanlığı, İl Özel İdareleri Kanun Tasarısı ve Gerekçeleri, 2005.

⁶¹Recep Bozlağan ve Aynur Can, "İl Özel İdaresinde Valinin Yürütme Organı Olması Sorunu ve Bir Çözüm Önerisi", **Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt.8, Sayı 32, Yıl 16, Temmuz 2009.

⁶²6360 Sayılı Kanun madde 22.

5302 Sayılı Kanun öncesi il özel idareleri, seçimle başa gelen bir karar organına sahip ve özerk bir yerel yönetim birimi olarak kurulmuş olmasına karşın, teşkilat ve görevler bakımından merkezi idare organları ile iç içe çalışmıştır. Bu sebeple il özel idareleri, toplumun benimsediği ve yakından bildiği bir yerel yönetim zaman içinde istenilen niteliklere kavuşamadığı düşünülmüştür⁶³.

5302 Sayılı Kanun ile birlikte il özel idarelerinin teşkilat yapısı, örgütlenme ve insan kaynakları yönetimi konularında yeni düzenlemeler getirilmiştir. Bu kanunun 35.maddesi gereğince hizmet şartlarına uygun bir örgüt yapısı oluşturma hedefinin olduğu düşünülmüştür. İl özel idaresinin genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşmasına; ayrıca ilin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal, kültürel özellikleriyle gelişme potansiyeli göz önünde bulundurularak norm kadro sistemine ve ihtiyaca göre oluşturulacak diğer birimlerin kurulması, kaldırılması ya da birleştirilmesinin il genel meclisinin kararı ile gerçekleştirilebilmesine olanak tanınmıştır. 5302 Sayılı Kanun ile il özel idarelerinde örgüt yapısı büyükşehir belediyesinin bulunduğu illerde genel sekreterlik, genel sekreter yardımcılığı, daire başkanlığı ve müdürlük olarak, diğer illerde de genel sekreterlik, genel sekreter yardımcılığı ve müdürlük şeklinde oluşturulmuştur⁶⁴.

5302 Sayılı Kanun ile il özel idarelerinin hizmet gereklerine uygun bir örgüt yapısının oluşturulmasına olanak sağlayan, il özel idare müdürü unvanı genel sekreter unvanı olarak değiştirilmiş ve genel sekretere yeni bir statü kazandırılmıştır. Diğer taraftan da genel sekreterin özlük hakları da yasal güvence altına alınmıştır. Genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde mevzuat hükümlerine, il genel meclis ve il encümen kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenleme ve yürütme yetkilerine sahiptir. Bu açıdan il özel idaresi kuruluşlarına gerekli talimatları verir ve bunların uygulanmasını isteyebilir. İçişleri Bakanınca atanan genel sekreter kanunda belirtilen hizmetlerin yürütülmesi yönünden valiye karşı sorumludur⁶⁵.

5302 sayılı kanun bir önceki kanundan farklı olarak il özel idarelerinde yapılacak denetimin türü ve biçiminde de değişiklikler getirmiştir. Denetim iç

⁶³Bayram Coşkun ve Turgay Uzun, İl Özel İdaresi Reformuna İlişkin Bazı Değerlendirmeler, Yerel Yönetimler Kongresi, Çanakkale 18 Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi ve Biga Belediyesi Ortak Yayını, Çanakkale, 3-4 Aralık 2004, s.68.

⁶⁴5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu madde 35.

⁶⁵5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu madde 35.

denetim ve dış denetim olarak adlandırılmıştır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 38. maddesi ile iç ve dış denetimin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılacağı belirtilmiş ve denetimin iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsadığı belirtilmiştir⁶⁶.

Bir yerel yönetim birimi olarak il özel idareleri uzun yıllar etkinliği olmayan, görevlerinin çoğu elinden alınıp merkezi yönetim kuruluşlarına devredilmiş, ağır vesayet denetimi altında işleyen, bütçesi kısıtlı ve varlığı bile tartışılan, işlevsiz, kimsenin bilmediği kurumlar olarak, özerklikten yoksun bir şekilde hayatlarını devam ettirmekteydiler. Hatta özerklikleri, diğer yerel yönetimlerle, bilhassa belediyelerle karşılaştırıldığında çok zayıf kalmaktaydı⁶⁷. Türkiye' de yerel yönetim alanında gerçekleştirilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu diğer yasalarla kıyaslandığında daha çözümcü bir yasa olduğu görülmektedir. 3360 Sayılı Kanunun yerini alan bu yasa önemli ve birçok değişikliği içerdiği söylemek mümkündür. Burada değişimin idarenin gelirlerinde çok fazla etki yaratmaması önceki düzenlemelerde olduğu gibi kalmıştır. Bu hususlar da göz önünde bulundurulduğunda eksiklik olarak kabul edilebilir. 2005 yılına kadar il özel idarelerine yönelik yapılan düzenlemeler yerel yönetim birim vasfı korunarak sürdürüldüğü görülmektedir. 2012 yılına gelindiğinde ise il özel idarelerinin değişimi ile ilgili düzenleme yapılmıştır. Çalışmamızda özellikle son dönemde yapılan değişiklik üzerinde durulacaktır.

İl özel idare konusunda son olarak yapılan düzenleme olan 6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir olan illerde il özel idarelerinin varlığı son bulmuştur. Aslında 2005 yılında kabul edilen İl Özel İdaresi Kanunu ile özel idarelerinin kuruluş, görev sorumluluk ve organları kapsamlı olarak açıklanmıştır. Burada il özel idareleri ile belediyeler, birlikte il yönetiminden sorumluydu. Bu durumun birçok konuda yetki, görev paylaşımı konusunda sorun yarattığı ve bu nedenle çözüme muhtaç olduğu düşünülmüştür. Yeni yasa ile bu yerel yönetimin önemli bir ayağı olan özel idarelerinin görev ve sorumlulukları ilgisine göre kamu kurum ve kuruluşlarına, büyükşehir belediyelerine, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına geçmiştir⁶⁸. Bu illerde, yatırım ve hizmetlerin aksamasını önlemek adına bu yeni kurum

⁶⁶5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu madde 38.

⁶⁷Uçar, a.g.m, s.625.

⁶⁸Erkan Tosun, **6360 Sayılı Kanunun Getirdiği Yenilikler ve Sorunlar**, www.academia.edu, (Erişim Tarihi 28.02.2019).

oluşturulmuştur. Bu kurum ilin yatırım ve hizmetler haricindeki acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesi gibi il özel idareden gelen yetkilerle görevlendirilmiştir⁶⁹. İl yönetimine dahil edilen bu kurul Valiye bağlanarak bu idare sistemine dahil edilmiştir. Çıkarılması gayesi hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini sağlamak, kaynakların yerinde kullanımını gerçekleştirmek, hizmetteki eksiklikleri gidermek, yerelde denetim boşluğunu doldurmak, rehberlik etmek, ayrıca afet ve acil yardım hizmetlerini yürütmek olmuştur. Bu hizmetleri yapmak için merkezi idare tarafından aktarılan kaynak doğrultusunda yerine getirebilecektir. Günümüze kadar yapılan değişim ve yapılanmaların dönemsel gelişmelere ve beklentilere göre şekillendiğini söylemek mümkündür.

Son zamanlarda özellikle 6360 Sayılı Kanun il özel idarelerinin yapısında değişime neden olmuştur. Bu kanun neticesinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı adında yeni bir kurum ortaya çıkmıştır. Tarihsel gelişimine bakıldığında il özel idarelerinin büyükşehirlerde varlığının son bulması ile yerel karakterli bir birimin varlığının büyükşehirlerde son bulması ile bu yerlerde il özel idarelerinin daha önce yapmış olduğu hizmetlerin ne şekilde yapılacağı konusunda yeni bir durum ortaya çıktığı görülmektedir. Dönemsel değişim ve dönüşüme göre özel idareleri de kuruluşundan bu yana fazlaca değişikliğe uğramıştır.

İl özel idareleri de belediye gibi yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuştur. Yerel yönetim vasfı gereği karar organları o yörede yaşayan halk tarafından seçimle göreve gelir. Ayrıca idari ve mali özerkliğe sahip olup kendine ait kamu tüzel kişiliği de mevcuttur. 5302 Sayılı Kanun'a göre il özel idarelerinin organları ise il genel meclisi, il encümeni ve vali olarak karşımıza çıkmaktadır⁷⁰.

⁶⁹Cihan Selek Öz, Sinem Yıldırım, "Türkiye'de Kentsel Yoksullukla Mücadelede Sosyal Belediyeciliğin Rolü", **Uluslararası Sosyal Haklar Sempozyumu**, 22-23 Ekim 2009 Akdeniz Üniversitesi, 453-463.

⁷⁰Nuri Tortop, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman, Mehmet Akif Özer, **Mahalli İdareler**, Nobel Yayın, Ankara, 2006, s.114.

B. İl Özel İdarelerinin Teşkilat Yapısı

5302 Sayılı Kanun'a göre il özel idaresinin yönetimini oluşturan organlar; il genel meclisi, il encümeni ve validir.

1. İl Genel Meclisi

İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelere oluşmaktadır. İl genel meclis üyelikleri için beş yılda bir yapılan mahalli idareler seçimlerinde son genel nüfus sayımı sonuçları esas alınmak üzere; nüfusu 25.000'e kadar olan ilçelerde iki, nüfusu 25.001-50.000 arasında olan ilçelerde üç, nüfusu 50.001-75.000 arasında olan ilçelerde dört, nüfusu 75.001-100.000 arasında olan ilçelerde beş, nüfusu 100.000'den yukarı ilçelerde fazla her 100.000 nüfus için ilave bir üye asıl ve yedek olmak üzere seçilirler⁷¹.

İl genel meclisi, kendisi tarafından belirlenecek bir aylık tatil haricinde her ayın ilk haftası önceden belirlenmiş günde ve toplantı yerinde toplanır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok 20 gün, diğer toplantıların süresi en çok 5 gündür. İl genel meclisinin toplantıları açıktır. 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. İl genel meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. 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 eder. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmeyecektir. Tekrar görüşülmesi istenilmeyen kararlar kesinleşir ve kesinleşen il genel meclisi karar özetleri toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulması gerekmektedir⁷².

İl genel meclisi; kendisine kanunla verilen görevleri süresinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa, il özel idaresine verilen

⁷¹ 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun madde 5.

⁷²5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu madde 12.

görevler ile ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının talebi üzerine Danıştay kararı ile feshedilecektir⁷³.

İl genel meclisinin görev ve yetkileri kanun şu şekilde yer almıştır: Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak, bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak, belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyeleri hariç il çevre düzeni plânı ile belediye sınırları dışındaki alanların imar plânlarını görüşmek ve karara bağlamak, 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, şartlı bağışları kabul etmek, il özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve il özel idaresi yatırımlarının yap-ışlet veya yap-ışlet-devret modeli ile yapılmasına, il özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek, encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek, il özel idaresi tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek, norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek, yurt içindeki ve yurt dışındaki mahallî idareler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek, diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek, il özel idaresine kanunlarla verilen görev ve hizmetler dışında kalan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek gibi görevleri mevcuttur⁷⁴.

⁷³5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu madde 22.

⁷⁴5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu madde 10.

2. Vali

Vali, il özel idarelerinin başındaki ve kamu tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak görev yapar. Bir bakımından en üst amirdir ve il özel idaresi teşkilatını yönetimini, görev sorumluluk alanında yaşayan halkın hak ve çıkarlarını korumakla görevlidir. Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Vali, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, vali yardımcılara, yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi görevlileri ile ilçelerde kaymakamlara devredebilir⁷⁵.

Valinin görev ve yetkileri ilgili kanunda şu şekilde belirtilmiştir: İl özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak, il özel idaresini stratejik plâna uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak, il özel idaresini devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek, il encümenine başkanlık etmek, il özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek, il özel idaresinin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek, yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak, il genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak, bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak, il özel idaresi personelini atamak, il özel idaresi, bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek, şartsız bağışları kabul etmek, il halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak, bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, kanunlarla il özel idaresine verilen ve il genel meclisi veya il encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak görev ve yetkileri arasındadır⁷⁶.

⁷⁵5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu madde 29.

⁷⁶5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu madde 30.

3. İl Encümeni

İl encümeni il özel idaresinin karar ve yürütme organıdır. 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 oluşmaktaydı. Ancak, 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı Kanunun 22.nci maddesinde 5302 Sayılı Kanunun 25.nci maddesinin birinci fıkrası, il encümeni valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşur şeklinde değiştirilmiş ve valinin katılmadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık edeceği belirtilmiştir⁷⁷.

Encümen, haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Başkan acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir. Valinin katılmadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder. Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Encümen gündemi vali tarafından hazırlanır. Encümen, gündemindeki konuları en geç bir hafta içinde görüşüp karara bağlar. Vali kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur⁷⁸.

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

⁷⁷6360 Sayılı Kanun madde 22.

⁷⁸5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu madde 25.

tarafından havale edilen konularda görüş bildirmek, kanunlarla verilen diğer görevleri yapmaktır⁷⁹.

C. İl Özel İdarelerinin Görevleri

İl özel idaresinin görev alanı il sınırları içinde ve belediye sınırları dışında olarak belirlenmiştir. İl özel idaresi mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde, imar, 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. Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskân, 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 gerçekleştirebilir. 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. Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından aktarılacak ödenekler ile gerçekleştirilecek yatırımlar, görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın bütün il sınırları içinde yapılabilir⁸⁰.

⁷⁹5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu madde 26.

⁸⁰5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu madde 6.

D. İl Özel İdarelerinin Yetkileri

İl özel idaresinin yetkileri ve imtiyazları şunlardır: 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 sıhhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemektir⁸¹.

E. İl Özel İdarelerinin Gelirleri ve Giderleri

İdarenin kanunda öngörülen gelirlerinin başında vergi, resim, harç ve katılma payları, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve diğer şekilde tasarrufu neticesinde elde edilen gelirler, meclisin belirlediği tarifelere göre tahsil edilen hizmet karşılığı ücretler, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar, her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı elde edilecek gelirleri vardır⁸². Bu gelir kalemlerini kanunda da belirtildiği gibi artırmak mümkündür.

Giderlere bakılacak olursa en önemli giderlerin başında cari giderler, yatırım giderleri ve transfer giderleri gelmektedir. Cari giderler, personel giderleri, yolluklar, hizmet alımları, tüketim malları ve malzeme alımları, demirbaş alımları ve diğer giderler ile yatırım giderler, makine, teçhizat ve taşıt alımları ile yapı, tesis ve büyük onarım giderleri, transfer giderler, kamulaştırma ve taşınmaz mal satın alımları, kurumlara katılma payları ve sermaye teşkili, iktisadi, sosyal ve mali transferler ve borç ödemeleri nedeniyle oluşan giderlerdir. İdarenin giderleri kendilerine kanunlarla

⁸¹5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu madde 7.

⁸²5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu madde 42.

verilmiş olan görevlerin ifa edilmesi, bu hizmetlerin idame edilmesi için kullanılan paralar ile yine kanun uyarınca kurum ve kuruluşlara ödenen paralar oluşturduğu giderler de mevcuttur. Ayrıca binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan harcamalar, personele ve seçimle başa gelen organlarının üyelerine verilen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim masrafları ile diğer giderler, yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje masrafları, sosyolojik ve kültürel ile bilimsel faaliyetler için yapılan ödemeler, özel idare hizmetleri için yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması masrafları, doğal afet harcamaları ve bunların dışında yapılan diğer giderler olduğu görülmektedir⁸³.

F. İl Özel İdarelerinin Bütçesi

İl özel idaresinin bütçesi il için hazırlanan stratejik planına uygun olarak hazırlanan bir bütçedir. Stratejik bütçe, mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini içerir. İl özel idarelerin bütçesi devlet bütçesi ile aynı mali yılı takip eder. Burada bütçe dışı giderler yapılamayacağı ifade edilmiştir. Vali ile harcama yetkisi verilen diğer yetkililer, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde kullanılmasından sorumlulukları mevcuttur. Valice düzenlenen bütçe tasarısı eylül ayı başında il encümenine sunulur. Encümen, bütçeyi inceleyip görüşünü de ilave ederek kasım ayının birinci gününden önce il genel meclisine sunmak mecburiyetindedir. İl genel meclisi bütçe tasarısını yılbaşından önce aynen kabul edip ya da değiştirerek kabul eder. Bütçenin değişmez kuralı olan meclis bütçe denkliliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapılamayacağı da belirtilmiştir. Her yıl bütçesinin kesin hesabı, vali tarafından hesap döneminin kapanmasına müteakiben mart ayı içinde encümene sunulur. Kesin hesap il genel meclisinin mayıs ayı toplantısında müzakere edilerek bir karara bağlanır. Kesin hesabın müzakere edilmesi ve kesinleşmesi sırasında bütçeye ilişkin hükümler uygulanmaktadır. Son olarak özel idarelerinin bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığının görüşü doğrultusunda İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği ifade edilmiştir⁸⁴.

⁸³5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu madde 43.

⁸⁴5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu madde 44.

V. KÖYLERİN YAPISINA İLİŞKİN TEMEL KAVRAMLAR

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulması sonrası toplumun çoğunluğu köylerde yaşadığı için köyleri kalkındırma için düzenleme yoluna gidilmiştir. Bu düzenlemelerin başında 1924 yılında kabul edilen 442 sayılı Köy Kanunu gelmektedir. Köy Kanununa göre muhtarlara yeni yetkiler verilerek muhtarın yetki alanı genişletilmiştir. Muhtar köy organizasyonunun amiridir, bir taraftan da merkezi idarenin köydeki yetkili kişisi olarak farklı bir konuma getirildiği görülmektedir. Köyler, genelde bir arada olmanın geleneksel yardımlaşma usulü olan imece sayesinde kendi içinde farklı bir ekonomik birim olarak varlığını sürdürmüştür⁸⁵.

Köyde yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarının karşılanması noktasında çözüm getirmek için kurulan bu yapı yerel yönetim vasfı taşıdığı için karar organı köyde yaşayanlarca seçilir. Diğer yerel birimler gibi kamu tüzel kişiliğine haizdirler. Köy ibadethane, okul, spor ve kültür merkezi, sağlık birimi, otlak, yaylak, mera gibi ortak malları olan ve bağ, bahçe ve diğer tarım arazileriyle birlikte halkın birlikte veya ayrı biçimde yaşadığı küçük yerleşim alanlarıdır.

Köylerin tarihsel gelişimine bakıldığında, cumhuriyetten günümüze fazla değişiklik yaşamadığı görülmektedir. Son dönemde özellikle 2012 yılında büyükşehir belediyelerdeki köylerin mahalleye dönüşmesi dışında köyler açısından çok fazla yasal değişikliğin olmadığı görülmektedir.

A. Köyün Görev ve Teşkilat Yapısı

Cumhuriyet öncesi dönemde özellikle 1858 yılında çıkarılan bir genelge ile devletin mülki idare birimleri: eyalet, liva(Sancak), ilçe (kaza) ve köy (kariye) olarak kabul edilmiş, eyaletlerin yönetimi valiye, livaların yönetimi kaymakama, kazaların yönetimi de müdürlüklere verilmiştir. Aslında 1864 yılındaki Vilayet Nizamnamesinde köy ve köy organlarından bahsedilmiştir. Buna takiben 1870 yılında kabul edilen İdare-i Umumiye-i Vilayet isimli yeni düzenleme yapılmış olsa da köylere tüzel kişilik öngörülmemiştir⁸⁶.

⁸⁵Fikret Toksöz, “Yerel Yönetim Sistemine Eleştirel Bakış, Yeni Bir Model Arayışı”, **Yeni Türkiye Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı**, No:4, s.354. <https://www.selfhukuk.com/yerel-yonetimler-ve-yerel-yonetim-harcamalarinin-hukuki-durumu/>. (Erişim Tarihi:20.01.2019).

⁸⁶ Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, Beta Basım, İstanbul, 2001, s. 20.

Köy biriminin genel olarak yol, su ve kanalizasyon gibi hizmetlerin bakımı, onarımı ve işletilmesi işleri, çevresel hizmetlerin yapılması, yine mezarlık bakım ve onarım işleri, bir diğeri kamusal mal ve tesislerin muhafaza edilmesi, menkul ve gayrimenkul satın alınması, ağaçlandırma ve yeşil alan hizmetlerinin yerine getirilmesi, bu yerlerin korunması ve işletilmesi, bağış kabul edilmesi, altyapı yatırımlarının yapımı, onarımı ve korunması, köyde bulunan kamu binaları ve tesislerinin muhafazası, gerektiğinde bakım ve onarımının yapılması, sağlık ve eğitim tesislerinin ihtiyaçlarının giderilmesine yardımcı olunması gibi birçok görev kanunlarla verilmiş görevleridir.

Köy teşkilatının organları muhtar, köy derneği ve köy ihtiyar meclisi olarak belirlenmiştir. Muhtar, köy idaresinin başındaki kişidir. Diğer taraftan merkezi idarenin köydeki ayağıdır⁸⁷. Muhtar, merkezi idarenin köydeki temsilcisi olması sebebiyle merkezle ilgili görev ve sorumlulukları vardır. Muhtar, halk tarafından seçilip görev gelmesine rağmen maaşını köy bütçesinden almamaktadır. Bunun yerine devlet tarafından aylık verilmektedir. Valilerin ve kaymakamların, muhtarlarca köyün lehine olmayan karar ve işlemlerini iptal etme yetkileri vardır. Sadece onun yerine geçip karar alamazlar. Görev ve sorumluluklarını yerine getirmeyen muhtarlar idari yargı organı kararı gereğince yaptırım uygulanabilir ve görevden uzaklaştırma işlemi yapılabilir. Muhtarın bütçe görevi dolayısıyla hazırladığı bütçe tasarısı veya gelir gider tablosu, kasım ayı sonuna kadar ihtiyar meclisine sunulması gerekmektedir. Bütçe tasarısı aralık ayının başında ihtiyar meclisi tarafından görüşülerek kabul edilebilir ya da değiştirerek kabul eme yetkisine sahiptir.

Köydeki bir diğer organ Köy derneğidir. Köyün genel karar organı olarak oluşturulmuştur ve bu köyde yaşayan seçmenlerden oluşmaktadır⁸⁸. Köy halkının seçmenleri köy derneği vasıtası ile köy idaresinde doğrudan görev alabilmektedirler. İsmi dernek gibi olsa dahi isim benzerliği dışında diğer derneklerle hiçbir ilgisi bulunmamaktadır.

Köy ihtiyar meclisi, köy yönetiminin yürütmesinin yanında denetleme ve karar alma organı olarak ortaya çıkmıştır⁸⁹. İhtiyar meclisi seçimle gelen üyelerin beş

⁸⁷Erkan Karaaslan, **5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Uyumlu Kamu Harcama Hukuku**, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara, Ekim 2006, s.125.

⁸⁸Karaaslan, **a.g.e.**, s.125.

⁸⁹Karaaslan, **a.g.e.**, s.125.

yıllığına bir süre için belirlenmesi neticesinde oluşmuştur. Bu üyelerin sayısı nüfusu 1.000 kişiye kadar olanlarda sekiz, 1.000 ila 2.000 nüfusu olan yerlerde on, son olarak da 2.000'den fazla nüfusu olan yerlerde on iki kişi olarak belirlenir. Bu üyelerin yarısı asıl, diğer yarısı ise yedek üyelerden oluşur. Köy ihtiyar meclisi üyelik seçimi için aday olma durumu söz konusu değildir. Yapılan seçimde muhtar için bir isim, ihtiyar meclisi üyeleri için de asıl üye sayısının bir katı kadar isminin bir kağıda yazılmış olması ve oy pusulalarının aynı zarfa koyulması suretiyle de belirlenebilmektedir.

B. Köyün Gelirleri ve Giderleri

Köyün tarihsel gelişim sürecindeki en önemli gelir kaynağının başında imece gelmektedir. Bu tabir herhangi bir ücret olmaksızın köy ihtiyaçlarının burada yaşayan halk tarafından karşılanmasıdır. Bu usulde herkes eşit şart ve zamanla çalışır ve ortak ihtiyaç olan işlerini yerine getirir. Bedenle yapılan işler neticesinde elde edilen gelir bütçeye kaydedilir. Diğer bir gelir ise salmadır. Köy varlıkları köy işlerini yapan maaşlı personel aylığını veya yıllıklarına, köy içinde yapılması zorunlu işlere yetemediği yerde o köyden alınan bir gelir çeşididir. 20 TL'yi aşmamak kaydıyla köy halkının uygunluğuna göre köy ihtiyar heyeti kararı uyarınca köyde ikamet edenlerden ve köyle ticari ilişki olanlara saldıği vergidir. Salma salınırken köylülerin durumları ve diğer ölçütler göz önünde bulundurulur olarak belirlenir.

C. Köyün Bütçesi

Yerel yönetim birim olması dolayısıyla kendine ait bütçe olan köyler, bütçelerini her yıl bir ocakta yürürlüğe girebilmesi için hazırlanarak, yıllık olarak uygulamaya konulur. Bütçesi yapılmayan köyler gelir ve gider hesabı tutmak zorundadır. Yıl bitiminde gelirin giderlerin kesin hesabı çıkarıp köy heyetinde görüşüp karar verilir. Köyde yapılan her türlü gelir ve giderler bütçe ya da gelir ve gider hesaplarında muhasebesinin yapılması zorunludur. Köy muhtarınca hazırlanan bütçe tasarısı ya da gelir gider tablosu kasım ayı sonuna kadar köy heyetine

sunulmalıdır. Köy heyeti bu tasarımı aralık ayının başında görüşüp kabul edebilir ya da değiştirip kabul eder. Harcama yetkisi muhtardadır⁹⁰.

Türkiye’de idarenin önemli bir ayağı olan yerel yönetimlerin yapması gereken eğitim, sağlık, turizm, kültür, sosyal yardım, planlama, imar, yol, su, kanalizasyon, hayvan sağlığı, tarımsal kalkınma nitelikli hizmetlerin merkezden yönetildiği görülmektedir. Ulusal veya uluslararası mevzuat veya düzenlemelere göre hizmetlerin yerinden ya da halka en yakın yerden yapılmasını öngören subsidiarite⁹¹ ilkesi uyarınca da Türkiye’de yerleşme yönünden aksamaların olduğu görülmektedir. Yakın zamanda merkeziyetçi yönetim anlayışı yerini daha katılımcı ve demokratik olduğu düşünülen yerel yönetime bırakması gereken bir reform sürecinin olduğu düzene ihtiyaç olmuştur. Bu nedenle de yerel yönetimlerin hizmetlerini etkili ve verimli yapabilmesi için hizmetlerde yerellik ilkesinin uygulanabilmesine, hizmetin halka yakın olarak yerinde yapılıp yapılmadığına bağlı olduğu düşünülmektedir⁹².

Yerel yönetim birimleri olan belediye, il özel idareleri, köylerin genel olarak yapıları ele alınmıştır. İkinci bölümde ise yerel yönetimlerin reform süreci ve il özel idareleri üzerindeki etkileri üzerine çalışma yapılacaktır.

⁹⁰442 Sayılı Köy Kanunu madde15-16.

⁹¹**Subsidiarite**:Türkçe’de yerellik, yerindenlik, ikincillik, yetki ikamesi, hizmette yerellik, hizmette halka yakınlık ve halka yakınlık olarak ifade edilmiştir. www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/ek.pdf (Erişim Tarihi:22.01.2019).

⁹²Hakan Demir, Mehmet Karakütük, “Yerel Yönetimler ve Hizmette Yerellik: Subsidiarite İlkesi”, **Bilgi Dergisi**, Sayı: 7, 2003, s.65-77. dergipark.gov.tr/download/article-file/301104. (Erişim Tarihi: 22.01.2019).

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE İL ÖZEL İDARELERİNİN REFORM İHTİYACI VE SÜRECİNİN VARLIK VE YETKİ DEVRİ BAĞLAMINDA İNCELENMESİ

Türkiye'de yerel yönetimlerin reform süreci boyunca il özel idarelerinin varlığı ve aksayan yönleriyle ilgili sürekli tartışmalar söz konusudur. Sürece bakıldığında dönem dönem aynı alanda hizmet veren yerel yönetim birimleri arasında yetki, görev, sorumluluk açısından bölüşüm sorununun olduğu, bu nedenle de eleştirilere maruz kalındığı görülmektedir. Bütün bu belirsizlikler özellikle idarenin varlığı üzerinde değişim ihtiyacını beraberinde getirmiştir. Bu bölümde il özel idarelerinin reform ihtiyacı, reformla birlikte il özel idarelerinin varlık ve yetki devri ile yeni düzenlemeye yapılan eleştiriler üzerinde durulacaktır.

I. TÜRKİYE'DE İL ÖZEL İDARELERİNİN REFORM İHTİYACI

İl özel idare kuruluşundan bu yana hemen hemen her dönemde bu yönetimin sorunları ve varlığı üzerinde değişimler meydana gelmiştir. Bu birimler yapısı itibariyle esasen merkezi idareye yardımcı olarak görev ifa eden önemli yerel yönetim birimidir. Kurumun başında merkezi idare adına vali bulunmaktadır. Bu yönüyle de diğer yerel yönetim birimleri arasında bir farktan bahsedilebilir⁹³. Bu anlamda Türkiye'nin idare sistemi içinde önemli bir yere sahiptir.

Yerel ihtiyaçların artması ve günümüzün görülmesi gereken hizmetlerinin daha fazla olması nedeniyle, bu hizmet ve ihtiyaçların yerine getirilmesi gayesiyle yerel hizmetlerde şeffaflık, etkinlik, verimlilik, katılımcılık ve demokratik düzeni sağlama gibi gerekçeler yapılan reform çalışmalarını ortaya çıkarmıştır. Yerel yönetimlerin değişimi ve yeniden yapılanma çalışmaları her dönemde olmuştur. Genel olarak ulusal ve uluslararası boyutta ortaya çıkan değişim ve dönüşüm ihtiyacı Türkiye'de yerel yönetimlere etkilerinin varlığından bahsetmek mümkündür. Bu değişim ve dönüşüm talepleri ülkemizde de etki meydana getirmiş, yapısal ve yönetsel dönüşüm için birçok düzenleme yapılmaya çalışılmıştır. Son dönemlerde yeniden yapılanma neticesinde il özel idareler birçok düzenlemeyle değişimler

⁹³Mustafa Tamer, **İl Özel İdaresi: Yerel Yönetim Sistemi İçindeki Yeri ve Geleceği**, Tamer Ofset Ankara,1994, s.95.

yaşamıştır. Bu değişimlerin başında özellikle 2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu vardır⁹⁴. Bu yasayı takiben 2012 yılında 6360 Sayılı Kanun kabul edilmiştir. Bu kanunun gerekçesi ile etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim anlayışının pek çok gelişmiş ülkenin kamu yönetimi reformları için temel ilke ve değerleri olan bir yapının hedeflendiği görülmektedir. Diğer taraftan belli bir coğrafyada birden fazla yerel yönetimin yetkili olması durumunda planlama ve koordinasyonun sağlanması ve ölçek ekonomisinden yeterince faydalanılamaması sebebiyle kaynak israfına sebep olduğu düşüncesi ile daha güçlü büyükşehir gerekliliğinin ortaya çıktığı belirtilmiştir. Sanayileşme, ulaşım ve çevre sorunlarının arttığı günümüzde hizmet üretme kapasitesi ve yeterli mali kaynaktan yoksun küçük ölçekli yerel yönetimlerin bu sorunları çözemeyeceği ifade edilmiştir. Ortaya çıkan bu yeni durum kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanımını zorlaştırdığı, küçük yerleşim yerlerinin dışında kalan nüfusun fazla olduğu büyükşehirlerde içinde önemli yönetim aksaklıklarına sebep olduğu düşünülmektedir⁹⁵.

Bu yeni kanun ile on dört ilin belediyesi kaldırılmış yerine büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Aslında kanun ilk çıktığı tarihte on üç ilin belediyesinde değişiklik öngörmekteydi. 2013 yılında Ordu ili de bu kapsama dahil edilmiştir. Toplamda otuz büyükşehir belediyesi olan il idarelerinde il özel idarelerin varlığına son verilmiştir. Yapılan bu değişlikle, yerel yönetimler sisteminde ciddi bir dönüşüm ortaya koymuştur. İl özel idareleri, 6360 Sayılı Kanun ile yeni bir statüye kavuşmuştur. Ayrıca bu kanun ile valilikler bünyesinde, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı ismiyle yeni bir kurum idare sistemimizde yerini almıştır.

Türkiye'nin yerel yönetim sisteminde bu yönde bir değişimi yapılırken bu kurulan yeni kurumun kurulma gerekçeleri yeterince ortaya konulamamıştır. Yeni yasanın zayıf ve güçlü yanlarının analizinin doğru bir şekilde yapılması gerektiği vurgulanmıştır⁹⁶.

⁹⁴Serkan Dal, **İl Özel İdarelerinin Mevcut Durumu, Sorunları ve Geleceği Üzerine Bir Uygulama**, Balıkesir Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi,2016,s.41.

⁹⁵6360 Sayılı Kanun Gerekçe Metni.

⁹⁶Önez Çetin, a.g.m., s.263.

Dünya genelinde reform sürecine bakıldığında yeniden yapılanma ihtiyacı devletin tüm kademelerinde zaman ve döneme göre kendini hep göstermiştir. Bu nedenle her dönemde farklı yapılanma ve çözümler ortaya çıkmıştır. Bu yapılanmaların çoğu geçici olmuştur ve sorunlara çözüm olma noktasında eksik kalmıştır⁹⁷.

Türkiye’de yerel yönetimlerin yapılanma çalışmalarına bakıldığında karşımıza çıkan gerekçenin merkezi idare ile yerel yönetimleri üniter bir yapı içinde idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak, işbölümü ve koordinasyona dayalı bir yapıya kavuşturmak, merkezi idare ile yerel yönetimler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımı ile yerel yönetimlerin teşkilat, mali ve personel yapısını yeniden düzenlemek ve yerel yönetimlerin düzenli gelir kaynaklarına sahip olması için gerekli düzenlemelerin yapılması olduğu görülmektedir. Bu anlamda ulaşılmak istenen hedefler gerçekleşirse yapılanmanın yerinde olduğu düşünülür, diğer taraftan bu başarı elde edilmez ise yine yapılanma ihtiyacı olur⁹⁸.

Türkiye’de son dönemde yerel yönetim reformları yapılmış ve bunların başında 2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunları gelmektedir. Yapılan düzenlemeler ile yerel yönetimler güçlendirilmeye çalışılmış, bir yandan da özerk ve halkın katılımının sağlandığı bir yönetim anlayışı amaçlanmıştır. Ayrıca, 2008 yılında kabul edilen 5747 Sayılı Kanun ile büyükşehir kurulan yerlerde alt kademe belediyeleri ve belde belediyeleri kaldırılmış, yeni bazı ilçeler kurulmuştur. Bununla birlikte alt kademe belediyesi olarak sadece ilçe belediyesi statüsüne yer verildiği görülmektedir. Çoğu düzenlemenin amacının katılımcı ve daha demokratik idari yapıya ulaşmak olduğu belirtilmiştir⁹⁹.

Reform sürecinde yeniden yapılanmanın amacının yönetimin verimliliğini artırmak olduğu açıktır. Bu süreçte ihtiyaçları karşılayamadığı düşünülen ve her dönemde konumu tartışılan il özel idarelerine yönelik yasal düzenlemeler yapılmıştır. En son olarak da Türkiye’de, yerel yönetimler açısından imar-plan bütünlüğü ile hizmetlerde etkililik ve verimliliğin sağlanması, yönetsel kapasitesi yetersiz olan

⁹⁷Mehmet Akif Özer, “Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 Sayılı Kanun’un Düşündürdükleri” **Yerel Politikalar**, 2013, s.99, www.dergipark.gov.tr (Erişim tarihi:11.03.2019).

⁹⁸Özer, **a.g.e** , s.100.

⁹⁹Süleyman Yaman Koçak, Ali Ekşi “Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler”, **SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S. 21, Mayıs,2010,ss. 303-304.

yerel yönetim birimlerinin kapatılma düşüncesi ile kaynaklarının israfının önlenmesi, diğer yandan da görev alanında yetki çatışmasının önlenmesi amacıyla, 2012 yılında yasal düzenleme yapılmıştır¹⁰⁰.

II. REFORM SÜRECİNDE İL ÖZEL İDARELERİNİN VARLIK VE YETKİ DEVRİ

İl özel idarelerinin, reformlarla birlikte değişen yapısı neticesinde her dönemde farklı gelir yapıları olmuştur. Cumhuriyetten 1971 yılına kadar idarenin gelirleri yerel mahiyette olmuştur. Bu dönemden sonra 2000'li yıllara gelindiğinde ise yerel gelirlere dayalı yapısı değişerek yerine merkezi idarece belirlenen paylara bağlı bir gelir sistemi oluşturulmuştur. Bunun yanında özel idarelerin belediyenin gelirlerinden de yararlandığı görülmektedir. Bu bölümde özel idarelerinin varlık ve yetki devri üzerinde durulacak ve yapılan yasal düzenlemeler ışığında süreç incelenmeye çalışılacaktır.

A. 6360 Sayılı Kanun Öncesi İl Özel İdarelerinin Varlıkları ve Yetkileri

İl özel idarelerinin merkezi idarece kendilerine aktarılan gelirlerinin başında yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskân, gençlik ve spor gibi hizmetler için ayrılan ödenekler gelmektedir. Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskân, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları için bütçelerinde ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarırlar¹⁰¹. Yapılan birçok düzenlemede Türkiye'de yerel ve merkezi yönetim ilişkileri yetki, sorumluluk ve mali kaynakların tahsisi açısından belirsizliklerin olduğunu ortaya koymaktadır. Yerel yönetim gelirleri esasen merkezce kendilerine aktarılan gelirlerdir. Bir diğeri de bağış ve yardımlardır. Genel bütçeden vergi gelirlerinden il özel idareye düşen pay % 20 civarındadır. Mali özerklik ilkesi gereği olan vergi

¹⁰⁰Ozan Zengin, "Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi", **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı:2, 2014, s.45.

¹⁰¹ 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Madde 6.

matrahını ve oranlarını belirleme yetkileri özel idareye bırakılmamıştır. Türkiye’de il özel idareleri bakımından yerel ve merkezi yönetim arasındaki gelir paylaşım, merkezi idarenin il özel idarelerine yetki devri, kaynak aktarımı ile gerçekleşmektedir. Yapılan düzenlemeler özel idareye harçları tahsil etme yetkisi vermişti. Gelirlerin matrah ve oran değişimleri merkezce belirlenmiştir. Merkezden aktarılan gelirlerin aktarılması sırasında aktarılan tutarların il özel idarelerinin bütçelerinin %20’si dolayında kalmaktadır¹⁰².

İl özel idarelerinin yerel düzeyde görevleri mevcuttur. Görev ve sorumluluklarını yerine getirirken bütçeden ayrılan payın dışında merkezi idare birimleri tarafından kendilerine aktarılan ödeneklerden de faydalanmaktadır. Bu anlamda hem yerel hem merkezden aldığı gelirler ile hizmetlerini yerine getirdiği anlaşılmaktadır.

B. 6360 Sayılı Kanun Sonrası İl Özel İdarelerinin Varlık ve Yetki Devri

6360 Sayılı Kanun yerel yönetimlerin tamamını etkilemiştir. Tüm Türkiye’de il özel idarelerinin 30 tanesi kapatılmıştır. Bu bağlamda yerel yönetimler açısından kanunun il özel idarelerini doğrudan etkileyen hükümleri, 21 ila 25. maddeleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunlar da denetim komisyonuna dışarıdan ve ücretli uzman tahsis edilebilmesi, il encümeninin yapısının değiştirilmesi, il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın azaltılması konularıdır¹⁰³. İl özel idarelerinin yetkilerinin, kanunda da belirtildiği üzere ilgili kamu kurum kuruluşlarına geçeceği belirtilmiştir.

1. 6360 Sayılı Kanun Sonrası İl Özel İdarelerinin Varlık Devri

Yapılan düzenlemeyle varlığına son verilen il özel idarelerine ait her türlü taşınır ve taşınmaz malları, hak, alacak ve borçları, komisyon kararıyla, bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, valiliklere, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığına, büyükşehir belediyesine ve bağlı kuruluşuna veya ilçe belediyesine bırakıldığı yönünde düzenleme yapılmıştır. Yine kurum personeli de bu komisyon kararına istinaden ya yatırım izleme ve

¹⁰²Mahmut Güler, “İl Özel İdaresinin Gelir Yapısının Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü Açısından Değerlendirilmesi”, **Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Haziran 2010, Cilt:12,Sayı:1,s.281-282.

¹⁰³Sedat Azaklı, Hülya Tek, “İl Özel İdarelerinde Yeniden Yapılan(ama)ma Çabaları ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar”, **Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Yıl:2016, Cilt:23, Sayı:1, Manisa, s.241.

koordinasyon başkanlığına ya da büyükşehir belediyesi ve de bağlı kuruluşu veya ilçe belediyelerine aktarılmıştır. Bütün bu devir, tasfiye ve bölüşüm işlerini yapacak olan komisyon valinin görevlendirdiği bir vali yardımcısı başkanlığında valiliğin uygun bulduğu kurum ve kuruluş görevlendirdiği ve o ildeki belediye başkanının katılımıyla oluşturur¹⁰⁴. Söz konusu komisyonun tüm devir ve işlemlerini belirlediği görülmektedir.

Varlık ve yetki devri ile ilgili olarak yapılan önemli bir düzenleme de, Maliye Bakanlığı Gelir İdaresince yapılmıştır. Bu düzenleme ile özel idarelerinin haklarını, varlıklarının ve borçlarının devri konusu ele alınmıştır. Bu kapsamda Gelir İdaresi Başkanlığının çıkardığı 2015/4 seri nolu Tahsilat İç Genelgesi ile usul esaslarına göre aşağıda yere alan daha önce il özel idareye ait olan bu varlıkların yeni düzenleme ile durumu değişmiştir.

Tahsilat İç Genelgesinde yer alan düzenlemelere göre;6360 Sayılı Kanun'un geçici 1 inci maddesinin beşinci fıkrasına göre, kaldırılan il özel idarelerinin bu maddenin birinci fıkrasına göre kurulan komisyon kararıyla her türlü taşınır ve taşınmaz malları, hak, alacak ve borçlarının maddede belirtilen kamu kurum ve kuruluşlarına devredileceği düzenlenmiştir.

Diğer taraftan, il özel idarelerinin bazı gelirlerin hangi bütçeye gelir kaydedileceği ile takibinin nasıl yapılacağı düzenlendiği 6360 Sayılı Kanun'un 3 üncü maddesinin;

1)Üçüncü fıkrasında, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı,

2) Sekizinci fıkrasında,

a) 3213 sayılı Maden Kanununa göre verilen maden ruhsatları için il özel idarelerine ve köylere hizmet götürme birliklerine verilen Devlet hakkı, I (a) grubu madenler için alınan harçlar ile aynı Kanuna göre valiliklerce yapılan I (a) grubu maden ihalelerinden elde edilen gelirler,

b) 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanununa göre verilen idare payına ilişkin gelirler ve harçlar ile aynı Kanun gereğince valiliklerce yapılan ihalelerden elde edilen gelirler,

¹⁰⁴ Selek, Öz, a.g.e, s.4

c) 3213 ve 5686 Sayılı Kanunlar gereğince valilik ve kaymakamlıklarca uygulanan idari para cezaları,

ç) 3213 ve 5686 Sayılı Kanunlar gereğince yapılan ihaleler nedeniyle alınan teminatlardan elde edilen gelirler, hakkında düzenleme yapılmıştır.

Bu itibarla, kaldırılan il özel idarelerinin 6360 Sayılı Kanunun 3 üncü maddesinde yer verilen gelirleri ile geçici 1 inci maddesinin beşinci fıkrasına göre devredilen gelirlerine ilişkin işlemlerin aşağıdaki gibi yapılacağı açıklanmıştır.

✓ **Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı**

Bilindiği gibi, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun "Taşınmaz kültür varlıklarının onarımına yardım sağlanması ve katkı payı" başlıklı 12 nci maddesinde "...Belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 29/07/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununun 8 inci ve 18 inci maddeleri uyarınca mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin %10'u nispetinde Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı tahakkuk ettirilir ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edilir.

Tahsil edilen miktar, il özel idaresi tarafından açılacak özel hesapta toplanır. Bu miktar; il özel idaresince ve belediyelerce kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla hazırlanan projeler kapsamında kamulaştırma, projelendirme, plânlama ve uygulama konularında kullanılmak üzere il özel idaresine ve il sınırları içindeki belediyelere vali tarafından aktarılır ve bu pay valinin denetiminde kullanılır. İl özel idarelerince yapılan projeler için kullanılan miktar özel hesabın % 30'unu geçemez.

Yukarıdaki hükümlere göre, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı olarak tahsil olunan miktarlar tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödenir. Tahsil ettikleri katkı payını yukarıda belirtilen süre içinde il özel idarelerine yatırmayan belediyelerden, bu katkı payları 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre "gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edilir." hükmü yer almaktadır.

Diğer taraftan, 6360 Sayılı Kanunun üçüncü maddesinin; ikinci fıkrasında "(2) Mevzuatla il özel idarelerine yapılan atıflar bu Kanun kapsamında tüzel kişiliği

kaldırılan il özel idareleri için ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, Hazineye, valiliklere, büyükşehir belediyelerine ve bağlı kuruluşlarına veya ilçe belediyelerine yapılmış sayılır. Tüzel kişiliği kaldırılan il özel idarelerine 22/02/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve diğer mevzuatla verilmiş olan yetki, görev ve sorumluluklar ilgisine göre bu kurum ve kuruluşlar tarafından kullanılır ve yerine getirilir." hükmüne, yer veriliyor.

Yine 6360 Sayılı Kanunun üçüncü fıkrasında "(3) 21.07.1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 12 nci maddesi kapsamında il özel idarelerince kullanılan haklar ve yetkiler ile yürütülen görevler, il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca kullanılır ve yürütülür. Bahsedilen kanun hükmü uyarınca toplanan taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı tutarları, defterdarlıklar bünyesinde açılan emanet hesaplarına aktarılır. Toplanan paraların yüzde yirmilik kısmı Kültür ve Turizm Bakanlığının öncelik vereceği projelerde kullanılır. Yıl içinde proje karşılığı tahsis edilmeyen miktar aynı amaçla kullanılmak üzere Kültür ve Turizm Bakanlığı bütçesine aktarılır. Aktarılan bu miktarları aynı amaçla kullanmak üzere gelecek yıl bütçesine aktarmaya Kültür ve Turizm Bakanlığı yetkilidir." hükmüne, yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen hükümler birlikte değerlendirildiğinde, 6360 Sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırıldığı illerde emlak vergisi üzerinden tahakkuk ettirilen ve emlak vergisi ile birlikte tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarının 2863 Sayılı Kanunun 12 nci maddesinde belirtilen süre içerisinde 6360 Sayılı Kanunun 3 üncü maddesinin üçüncü fıkrası gereğince belediyeler tarafından Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına beyan edilerek ödenmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan, 6360 Sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 30.03.2014 tarihinden önce tahakkuk ettiği halde ödenmemiş olan katkı paylarının anılan Kanunun geçici 1 inci maddesinin beşinci fıkrası gereğince aynı maddenin birinci fıkrası kapsamında kurulan devir, tasfiye ve paylaşırma komisyonunun kararına göre YİKOB'a veya genel bütçeli başka kamu idarelerine devredilmesi durumunda bu alacakların 6183 Sayılı Kanun hükümlerine göre vergi dairesince takip ve tahsili gerekmektedir. Ancak, 6360 Sayılı Kanunun 3 üncü maddesinin üçüncü fıkrası uygulamasının

Kanunun yayımlandığı tarihten sonrası için mümkün olduğu ve Kanunun yayımlandığı tarihten önce tahakkuk ettiği halde ödenmemiş olan katkı paylarının YİKOB'a devredileceğine ilişkin 6360 Sayılı Kanunda açık bir hüküm bulunmadığı dikkate alındığında, devir, tasfiye ve paylaşırma komisyonunun kararına göre YİKOB'un dışında genel bütçeli başka kamu idarelerine devredilen katkı paylarının, vergi dairelerince tahsil edilerek emanet hesaplarına alınan tutarların bu hesaplardan çıkarılarak genel bütçeye çeşitli gelir olarak kaydedilmesi, dolayısıyla bu katkı paylarının YİKOB'un kullanımında olan defterdarlık bünyesindeki emanet hesaba aktarılmaması gerekmektedir.

✓ **3213 Sayılı Maden Kanununa Göre İl Özel İdareleri ve Köylere Hizmet Götürme Birliklerine Verilen Devlet Hakkı**

Bilindiği üzere, 3213 Sayılı Kanunun 3 üncü maddesinde Devlet hakkı, maden istihracı ile sağlanacak gelirden Devlet payına düşen kısım olarak tanımlanmış, Kanunun 14 üncü maddesinde de "...Ruhsat sahibi tarafından yatırılan Devlet hakkının %25'i il özel idare payı olarak ruhsatın bulunduğu ilin özel idaresine, %25'i ruhsatın bulunduğu bölgeyle sınırlı olarak altyapı yatırımlarında kullanılmak üzere, doğrudan ilgili ilçe veya ilçelerin Köylere Hizmet Götürme Birlikleri hesabına, %50'si de Hazine hesabına yatırılır.

Devlet hakkı ve özel idare payı, her yıl haziran ayının son günü mesai bitimine kadar ruhsat sahibi tarafından yatırılır..." hükmüne yer verilmiştir.

Diğer taraftan, 6360 Sayılı Kanunun üçüncü maddesinin sekizinci fıkrasında il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırıldığı illerde 3213 Sayılı Kanuna göre verilen maden ruhsatları için il özel idareleri ve köylere hizmet götürme birliklerine verilmesi gereken Devlet hakkı paylarının genel bütçeye gelir kaydedileceği düzenlenmiştir.

Bu itibarla, 6360 Sayılı Kanunun bir bütün olarak yürürlüğe girdiği 30.03.2014 tarihinden sonra il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırıldığı illerde 3213 Sayılı Kanuna göre tahsil edilen Devlet hakkının tamamının genel bütçeye gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

Öte yandan, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı nezdinde tahakkuk ettiği halde 30/03/2014 tarihi itibarıyla ödenmemiş veya bu tarih itibarıyla tahsil edildiği halde vergi dairesi emanet hesabında olan Devlet haklarından il özel idarelerine ve

köylere hizmet götürme birliklerine verilmesi gereken paylara ilişkin olarak devir, tasfiye ve paylaşırma komisyonu tarafından bir karar verilip verilmediğinin araştırılması; karar verilmiş olması halinde karara göre işlem yapılması, bu konuda bir karar verilmemiş olması durumunda ise bu payların da genel bütçeye gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

✓ **3213 Sayılı Kanunda Yer Alan I (A) Grubu Madenler İçin Alınan Harçlar**

Bilindiği gibi, 6360 Sayılı Kanunun üçüncü maddesinin sekizinci fıkrasında il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırıldığı illerde, I (a) grubu madenler için alınan harçların genel bütçeye gelir kaydedileceği hükme bağlanmıştır.

Diğer taraftan, 6592 Sayılı Kanunun 26 ncı maddesi ile 492 sayılı Harçlar Kanununa bağlı (8) sayılı tarifenin "III-Maden arama ruhsatnameleri, işletme ruhsatnameleri, işletme imtiyazları" başlıklı bölümünün yürürlükten kaldırılmasından önce söz konusu ruhsatnamelerden alınacak harç tutarları düzenlenmiştir.

Buna göre, 6360 Sayılı Kanuna istinaden il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırıldığı illerde 3213 Sayılı Kanunda belirtilen I (a) grubu madenler için alınan harçların tamamının 6360 Sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 30.03.2014 tarihinden sonra da ilgili vergi dairelerine yatırılarak genel bütçeye gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

Ayrıca, 6592 Sayılı Kanunun 9 uncu maddesiyle başlığı ve içeriği değiştirilen 3213 Sayılı Kanunun "Ruhsat bedeli, cezalar ve diğer yaptırımlar" başlıklı 13 üncü maddesinde "Yürürlükteki ruhsatlar için her yıl ocak ayının sonuna kadar ruhsat bedelinin tamamının yatırılması zorunludur. İşletme ruhsat bedelinin %70'i genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere ilgili muhasebe birimi hesabına, %30'u çevre ile uyum planı çalışmalarını gerçekleştirmek üzere ruhsatı veren idarenin muhasebe birimi hesabına aktarılmak üzere Bakanlığın belirlediği bankada açılacak teminat hesabına yatırılır. I. Grup (a) bendi madenlerin ruhsat bedelleri ise, büyükşehir belediyesi dışındaki illerde il özel idaresi hesabına yatırılır. Ruhsat bedelinin yatırılmaması veya eksik yatırılması hâlinde 20.000 TL idari para cezası verilir ve ruhsat bedelinin üç ay içinde tamamlanması istenir. Bu süre içinde ruhsat bedelinin yatırılmaması durumunda ruhsat iptal edilir. Verilen sürede yatırılmayan ruhsat

bedelinin %70'ine tekabül eden tutar 6183 Sayılı Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edilmek üzere ilgili tahsil dairesine bildirilir.

Bu itibarla, 6592 Sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 18/02/2015 tarihinden sonra vergi dairelerince maden ruhsatlarına ilişkin herhangi bir harç tahsilatı yapılmayacak ancak, anılan Kanunun yayımlandığı tarihten önceki dönemlere ilişkin olarak tahakkuk edecek harçlar ile bu tarihten önce tahakkuk ettiği halde süresinde ödenmeyen veya eksik ödenen ruhsat harçlarından Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığınca ve/veya il özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırıldığı illerde I (a) grubu madenlere ilişkin olarak valiliklerce 6183 Sayılı Kanun kapsamında takip ve tahsil edilmek üzere ilgili vergi dairelerine bildirilen/bildirilecek olanların takip ve tahsiline ise devam edilecektir.

✓ **5686 Sayılı Kanuna Göre Alınan Harçlar**

Bilindiği gibi, 5686 Sayılı Kanunun "Devir, sicil, ihale, harç, teminat ve idare payı" başlıklı 10 uncu maddesinde, jeotermal kaynaklar için 1.000 Türk Lirası, doğal mineralli sular için 500 Türk Lirası arama ruhsat harcı alınacağı, işletme ruhsatları için bu harç miktarlarının dört kat olarak uygulanacağı ve harçların her yıl Maliye Bakanlığınca belirlenen yeniden değerlendirme oranlarına göre artırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Diğer taraftan, 6360 Sayılı Kanunun 3 üncü maddesinin sekizinci fıkrasında, il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırıldığı illerde 5686 Sayılı Kanun gereğince ödenmesi gereken harçların genel bütçeye gelir kaydedileceği düzenlenmiştir.

Buna göre, il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırıldığı illerde 5686 Sayılı Kanun gereğince ödenmesi gereken harçların, genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere defterdarlık muhasebe birimlerine veya vergi dairelerine ödenmesi gerekmektedir.

✓ **3213 Ve 5686 Sayılı Kanunlar Gereğince Valilik Ve Kaymakamlıklarca Uygulanan İdari Para Cezaları**

Bilindiği üzere, idari para cezaları için genel usul kanunu olan 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 17 nci maddesinin;

Üçüncü fıkrasında "10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri tarafından verilen idari para cezalarının ilgili kanunlarında 1/6/2005 tarihinden sonra

belirlenen oranın dışındaki kısmı ile Cumhuriyet başsavcılıkları ve mahkemeler tarafından verilen idari para cezaları Genel Bütçeye gelir kaydedilir." hükmü,

Dördüncü fıkrasında "Genel Bütçeye gelir kaydedilmesi gereken idari para cezalarına ilişkin kesinleşen kararlar, 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilmek üzere Maliye Bakanlığınca belirlenecek tahsil dairelerine gönderilir..." hükmü, yer almaktadır.

Buna göre, genel bütçeye gelir kaydedilmesi gereken idari para cezalarından, ödeme süresi içerisinde ödenmeyen ve kesinleşenlerin, 6183 Sayılı Kanun hükümlerine göre vergi dairelerince takip ve tahsil edilmesi gerekmektedir.

5326, 3213 ve 5686 Sayılı Kanunların yukarıda yer verilen madde hükümlerine göre;

3213 Sayılı Kanun kapsamında Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile mülki idare amirlikleri tarafından verilen idari para cezalarının genel bütçeye,

3213 ve 5686 Sayılı Kanunlar kapsamında il özel idaresince verilen idari para cezalarının il özel idaresi bütçesine, gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan, 6360 Sayılı Kanunun üçüncü maddesinin sekizinci fıkrasında, il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırıldığı illerde 3213 ve 5686 Sayılı Kanunlar gereğince valilik ve kaymakamlıklarca uygulanan idari para cezalarının genel bütçeye gelir kaydedileceği düzenlenmiştir.

Bu itibarla, 6360 Sayılı Kanuna istinaden il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırıldığı illerde 3213 Sayılı Kanun gereğince valilik ve kaymakamlıklarca uygulanan idari para cezalarının 6360 Sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 30.03.2014 tarihinden sonra da genel bütçeye gelir kaydedilmesi ve kesinleştiği halde süresinde ödenmemiş olan bu idari para cezalarının vergi dairesine bildirilmesi üzerine 6183 Sayılı Kanuna göre takip ve tahsil edilmesi gerekmektedir.

Ayrıca, 6360 Sayılı Kanunun üçüncü maddesinin sekizinci fıkrasının (c) bendi gereğince valilik ve kaymakamlıklarca 5686 Sayılı Kanun kapsamında uygulanacak idari para cezaları hakkında da yukarıda yer verilen açıklamalara göre işlem yapılması gerekmektedir.

Öte yandan, il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırıldığı illerde 3213 ve 5686 Sayılı Kanunlar kapsamında il özel idareleri tarafından verildiği halde 30.03.2014 tarihi itibarıyla ödenmemiş olan idari para cezalarına ilişkin devir, tasfiye ve paylaşırma komisyonu tarafından bir karar verilip verilmediğinin araştırılması; karar verilmiş olması halinde karara göre işlem yapılması, bu konuda bir karar verilmemiş olması durumunda ise bu idari para cezalarının da genel bütçeye gelir kaydedilmesi gerekmekte olup, genel bütçeye gelir kaydı gereken idari para cezalarının vergi dairesine bildirilmesi üzerine 6183 Sayılı Kanuna göre takip ve tahsil edilmesi icap etmektedir¹⁰⁵.

✓ **Kaldırılan İl Özel İdarelerinin Diğer Kanunlara Göre Verilmiş Olan İdari Para Cezası Alacakları**

Bilindiği üzere, 6360 Sayılı Kanun'un geçici birinci maddesine göre kurulan devir, tasfiye ve paylaşırma komisyonu kaldırılan il özel idarelerinin alacaklarını bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, valiliklere, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına, büyükşehir belediyesine ve bağlı kuruluşuna veya ilçe belediyesine devredilmesine karar verebilmektedir.

Buna göre, il özel idarelerinin kaldırıldığı illerde il özel idareleri tarafından 30/03/2014 tarihinden önce verildiği halde ödenmemiş olan idari para cezalarına ilişkin devir, tasfiye ve paylaşırma komisyonu tarafından bir karar verilip verilmediğinin araştırılması;

-karar verilmiş olması halinde karara göre işlem yapılması,

-bu konuda bir karar verilmemiş olması durumunda ise bu idari para cezalarının genel bütçeye gelir kaydedilmesi, gerekmektedir. Genel bütçeye gelir kaydı gereken bu idari para cezalarının vergi dairesine bildirilmesi üzerine 6183 Sayılı Kanuna göre takip ve tahsil edilmesi icap etmektedir. Ancak, 3213 ve 5686 Sayılı Kanunlar kapsamında verilen idari para cezaları hakkında bu iç genelgenin "V- 3213 Ve 5686 Sayılı Kanunlar Gereğince Valilik Ve Kaymakamlıklarca Uygulanan İdari Para Cezaları" bölümündeki açıklamalar dikkate alınacaktır.

¹⁰⁵26.06.2015 tarih Seri No: 2015/4Tahsilat İç Genelgesi, <http://www.gib.gov.tr/node/89372> (Erişim Tarihi: 20.12.2018).

✓ **Diğer Hususlar**

1) 6360 Sayılı Kanun kapsamında kaldırılan il özel idarelerinin kamu ve özel hukuktan kaynaklı alacaklarından bazılarının anılan Kanunun, üçüncü maddesi gereğince, geçici birinci maddesinin beşinci fıkrası uyarınca bu madde kapsamında oluşturulan devir, tasfiye ve paylaşırma komisyonu kararlarına istinaden (genel bütçe kapsamında olan bakanlıklara, bakanlıkların bağılı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, valiliklere, YİKOB'a devredilen alacaklar), genel bütçeye gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

Dolayısıyla, genel bütçeye gelir kaydedilecek olan ve 6183 Sayılı Kanun kapsamında bulunan veya özel kanunları gereğince bu Kanun kapsamında takibi gereken alacakların takip işlemlerinin Bakanlığımıza bağılı vergi dairelerince yerine getirilmesi gerekmektedir.

Buna göre, 6360 Sayılı Kanun kapsamında kaldırılan il özel idarelerinin genel bütçeye gelir kaydedilmesi gereken alacaklarından;

- 6183 Sayılı Kanun kapsamında takibi gerekenlerin vergi dairelerince,

- 6183 Sayılı Kanun kapsamında takibi mümkün olmayanların ise genel hükümlere göre 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu kapsamında ilgili idarelerce, takip ve tahsilinin sürdürülmesi gerekmektedir.

Bu itibarla, 6360 Sayılı Kanunun üçüncü maddesi gereğince genel bütçeye gelir kaydedilmesi gereken ancak, 6183 Sayılı Kanuna göre takibi mümkün olmayan; 5686 Sayılı Kanun kapsamındaki idare payı, 5686 Sayılı Kanun kapsamında ve I (a) grubu madenler için 3213 Sayılı Kanun kapsamında valiliklerce yapılan ihaleler nedeniyle süresinde ödenmeyen ihale bedelleri ve bu ihalelere ilişkin olarak alınan teminatlarla ilgili alacaklar Maliye Bakanlığına bağılı vergi dairelerince takip edilmeyecektir.

Öte yandan, 6360 Sayılı Kanunun geçici 1 inci maddesinin beşinci fıkrasına göre, devir, tasfiye ve paylaşırma komisyonu kararıyla genel bütçe kapsamı dışında olan kurum ve kuruluşlara devredilen dolayısıyla genel bütçeye gelir kaydedilmeyecek olan alacaklar hakkında vergi dairesince herhangi bir işlem tesis edilmeyeceğı tabiidir.

Buna göre, 6360 Sayılı Kanun kapsamında kaldırılan il özel idarelerinin genel bütçeye gelir kaydı gereken alacaklarının takibi için vergi dairesine bildirilmesi üzerine, bu alacakların takibine başlanılmasından önce yukarıda yapılan açıklamalar dikkate alınarak, 6183 Sayılı Kanuna göre takibi gerekenlerin takibinin yapılması, 6183 Sayılı Kanun kapsamında olmayanların ise ilgili idarelere açıklama da yapılmak suretiyle iade edilmesi gerekmektedir.

2) 6360 Sayılı Kanunun 3 üncü maddesinin ikinci fıkrasında "(2) Mevzuatla il özel idarelerine yapılan atıflar bu Kanun kapsamında büyükşehir belediyelerinde kaldırılan il özel idareleri için ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, Hazineye, valiliklere, büyükşehir belediyelerine ve bağlı kuruluşlarına veya ilçe belediyelerine yapılmış sayılır. Tüzel kişiliği kaldırılan il özel idarelerine 22/02/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve diğer mevzuatla verilmiş olan yetki, görev ve sorumluluklar ilgisine göre bu kurum ve kuruluşlar tarafından kullanılır ve yerine getirilir." hükmü yer almaktadır.

Buna göre, 6360 Sayılı Kanun kapsamında kaldırılan il özel idarelerine, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve diğer mevzuatla verilmiş olan yetki, görev ve sorumluluklar ilgisine göre bu kurum ve kuruluşlar tarafından kullanılır ve yerine getirilir hükmü nedeniyle genel bütçeye gelir kaydedilmesi gereken ve takibi 6183 Sayılı Kanun kapsamında vergi dairelerince sürdürülecek olan alacaklarla ilgili tüzel kişiliği kaldırılan il özel idareleri tarafından 6183 Sayılı Kanun kapsamında yapılmış olan takip işlemleri geçerli sayılacak ve takipler vergi daireleri tarafından kaldığı yerden devam ettirilecektir¹⁰⁶.

Bu düzenlemeyle kaldırılan özel idarelerin hak, alacak, borç ve varlıklarının ne şekilde devri yapılacağı, alacaklarının ne şekilde tahsil yoluna gidileceğinin usul ve esasları belirlenmiştir.

¹⁰⁶26.06.2015 tarih Seri No: 2015/4Tahsilat İç Genelgesi

2. 6360 Sayılı Kanun Sonrası İl Özel İdarelerinin Yetki Devri

Yapılan bu yasal düzenlemede il özel idarelerine ilişkin hususlarda, Bakanlıklara, bakanlıkların bağılı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, Hazineye, valiliklere, büyükşehir belediyelerine ve bağılı kuruluşlarına veya ilçe belediyelerine yetki devri konusunda atıf yapıldığı görülmektedir. Kanunda kendisine verilmiş yetki, görev ve sorumlulukları artık bu kurum ve kuruluşlar tarafından kullanılacak ve yerine getirilecektir. Ayrıca özel idaresinin evvelce belediye veya köy tüzel kişiliklerine şartlı olarak bağış olarak yaptığı taşınır ve taşınmazların devredildiği kurum veya kuruluşlar bu taşınır ve taşınmazların maksadına uygun olarak kullanıp kullanılmadığından da mesul olacaklardır¹⁰⁷.

Tüzel kişiliği kaldırılan il özel idarelerine 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve diğere mevzuatla verilmiş olan yetki, görev ve sorumluluklar ilgisine göre bu kurum ve kuruluşlar tarafından kullanılacaktır ve yerine getirilecektir. İl özel idarelerinin mahkemelerde süren davalarında ve açılacak yeni davalarda muhatap, devir işleminin yapıldığı ilgili kurum ve kuruluş tarafından takip edilecektir. Devir ve tasfiyelerin kanunda yer alan devir, tasfiye ve paylaşırma işlemlerini yürütmek üzere vali tarafından, bir vali yardımcısının başkanlığında, valinin uygun göreceği kurum ve kuruluş temsilcilerinin ve ilgili belediye başkanlarının katılımıyla devir, tasfiye ve paylaşırma komisyonu kurulacağı öngörülmüştür. Kaldırılan belediye, köy ve il özel idareleri ile büyükşehir belediyesine dönüştürülen belediyelerin personeli, her türlü taşınır ve taşınmazı, hakları, alacakları ve borçları Devir Tasfiye ve Paylaşırma Komisyonu tarafından ilgisine göre büyükşehir belediyelerine, belediyelere, belediye bağılı kuruluşlarına, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezlerine, bakanlıklara, bakanlıkların ilgili ve bağılı kuruluşlarına devredilecektir¹⁰⁸.

¹⁰⁷ 6360 Sayılı Kanun madde 3.

¹⁰⁸ 6360 Sayılı Kanun Geçici 1.madde.

3. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

İl özel idarelerinin kaldırılması sonrası kurulan bu yeni kurumun görevleri hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yapılmasını, kaynakların amacına uygun kullanılmasını, yapılan hizmet aksaklıklarının giderilmesini sağlamaktır. Ayrıca denetim alanındaki eksikliği gidermek, rehberlik etmek, afet ve acil yardım hizmetlerini idare etmek de görevleri arasındadır. YİKOB ile büyükşehirlerde, il özel idarelerinin kaldırılması sonucu doğan boşluğun kapatılması için kamu kurum ve kuruluşlarının yatırımlarının ve hizmetlerinin daha etkin olarak yerine getirilmesi, izlenmesi ve koordinasyonunun sağlanmasının amaçlandığı görülmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimin gelişim aşamaları incelendiğinde, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının kurulması, kalkınma ajansları ile büyükşehir belediyelerinin durumuna benzetilmiştir. Şöyle ki, Kalkınma ajansları da bir anlamda hem merkezi hem de yerel yönetim kuruluşu mahiyetinde belediye sınırları içinde görev yapmaktadır. Bu nedenle, bu benzer mekanizmaların ortaya çıkması daha önce de görülen bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁰⁹.

İl Belediyelerinin mücavir alanı haricindeki alanlarına hizmet sağlama amacı olan özel idarelerinin, büyükşehir belediyelerinde il sınırı ile mülki sınırının çakıştırılarak kapatılması, bütün görev ve sorumluluklarının büyükşehir belediyelerine devri ile o yerdeki il özel idarelerinin yetkili olduğu alanlar başka kuruma geçmiş olmaktadır. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı için 04.04.2014 tarihli yönetmelik ile bu kurumun görev, yetki ve sorumlulukları açıklanmıştır¹¹⁰.

6360 Sayılı Kanun ile büyükşehirlerde YİKOB’lar kurulmuştur. Ancak YİKOB’ların özerk olmayışı nedeniyle yönetim aksaklıklarına neden olduğu görülmüştür. Coğrafi alanın geniş olması nedeniyle belediyeler ile merkezi idaresi arasından kaynaklanan uyumsuzluklar sonrası YİKOB’ların tüzel kişiliği ve özel bütçesi bulunmaması nedeniyle birçok sorun yaşandığı ifade edilmiştir. Diğer yandan bu yeni durum 10.07.2018 tarih 30474 sayılı 1 nolu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 273.maddenin birinci fıkrasında YİKOB ile ilgili düzenleme

¹⁰⁹Çiğdem Akman, Mustafa Kalender, “Yerelde Yeni Bir Merkezi Yönetim Birimi: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 73, No. 4, 2018, s. 1025 -1056.

¹¹⁰ Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/04/20140404-31.htm> (Erişim Tarihi: 20.12.2018).

yapılmıştır. Bu düzenlemeye göre; Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak kamu tüzel kişiliğine haiz ve özel bütçeli Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur.

Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini bu Başkanlık aracılığıyla yapabilirler. Bu işler karşılığı yapılacak kaynak transferlerinin hangi aşamada ne surette avans veya tahakkuk suretiyle yapılacağı, ihaleye çıkılmasında kaynağın sağlanması yöntemi, avans karşılığı ödeneğin saklı tutulması, ödenek devri, aranacak belgeler ile bu kapsamdaki diğer usul ve esaslar İçişleri Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından müştereken belirleneceği belirtilmiştir.

Ayrıca kurumun yeni yapısıyla gelirleri de ortaya konulmuştur. Gelirlerini İçişleri Bakanlığı bütçesinden yapılacak hazine yardımları, kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetleri için aktardıkları tutarlar, bağış ve yardımlar ile diğer gelirler olarak yasalaştırılmıştır¹¹¹.

İlgili yönetmelik ve kararnameye göre kurumun görev ve yetkileri şu şekilde sıralanmıştır: Kamu kurum ve kuruluşlarını izleme denetim işleri, koordinasyon sağlanması ve rapor hazırlaması, afet, acil çağrı ve yardım hizmetlerini idare etmek, ilin tanıtımı, temsil, tören ve protokol işlerini yönetmek, emniyet hizmetlerine ilişkin ihtiyaçların giderilmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin zamanında yerine getirilmemesi ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlığınca tespit edilmesi halinde, hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmemesi halinde söz konusu yatırım ve hizmetleri, valinin talimatı ile yerine getirmek, merkezi idarenin taşradaki yatırımlarını yerine getirmek ve koordine etmek, denetlemek, 237 Sayılı Kanun gereği taşıt alımı ve işletilmesi, muhtar

¹¹¹10/7/2018 tarih 30474 sayılı 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

ödenekleri, 2946 kamu konutları kanununa göre valilik ve kaymakamlık lojman ve büro malzeme ihtiyaçlarını gidermek, İl özel idarelerinin 5686, 3213, 2863, 4562 sayılı yasalarla verilen görev, hak ve yetkileri 6360 Sayılı Kanun 3.maddesi gereği kullanmak, ilgili yerlerin altyapı ve mahalli müşterek ihtiyaçlarını ödenek karşılığı yapmak gibi birçok görev bu yeni kuruma verilmiştir¹¹².

Teşkilat Yapısı incelemesi neticesinde kuruma bağlı müdürlüklerin olduğu görülmektedir. Bunların başında Yatırım İzleme Müdürlüğü gelmektedir. Merkez ve diğer kuruluşlardan YİKOB'lara gelen kaynaklarla, kentlerde yerine getirecekleri hizmetleri, tüm yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerinin idare edilmesi ve izlenmesi, merkezi idare tarafından yapılan her türlü yardım ve desteğin koordine edilmesi ve acil durumlarda bizzat yerine getirilmesi ve emniyet hizmetlerinin gerektirdiği harcamalarla ilgili iş ve işlemleri yürütülmesi Şema 1' de adı geçen müdürlüklerce yerine getirilecektir. Herhangi bir nedenle hizmetlerde ya da yatırımlarda sorun olduğu takdirde bu durumda yetki, yine bu müdürlüğe verilmiştir¹¹³. Diğer müdürlükleri de isimleri ile belirtilen hizmetleri yerine getirmekle görevlidir.

Şema 1: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Teşkilat Şeması



Kaynak: <http://yikob.gov.tr/teskilat.php> (Erişim Tarihi: 22.02.2019)

¹¹²Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/04/20140404-31.htm> (Erişim Tarihi: 20.12.2018).

¹¹³Hikmet Kuran,“Türk Yerel Yönetiminde Yeni Bir Kurum: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı”, **KAYFOR 13: Bildiriler Kitabı: Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri** içinde. M. Akif Çukurçayır, Hacer Tuğba Eroğlu, Hayriye Sağır, Mücahit Navruz, (Ed.), Konya, 2016, s. 210.

Hizmet işleyişinin süreci şu şekilde gelişir. Hizmetin yapıldığı yerdeki kamu kurum ve kuruluşlarınca idare edilmesi icap eden yatırım ve hizmetlerde aksaklık görüldüğü takdirde ve bu sorun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlığınca belirlenmesi halinde, vali uygun süre vererek hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini ister. Hizmet ve yatırım belirlenen zaman içinde yerine gelmediği takdirde vali bu yatırım ve hizmetin kentteki diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından yerine getirilmesini talep edebileceği ya da yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı eliyle de yerine getirilebilecektir. Yapılan veya yapılacak harcamalar karşılığı meblağlar ilgili kurumun pay ve ödeneklerinden tahsis yapan kurumca kesilerek İçişleri Bakanlığı'na veya hizmeti yerine getiren diğer kamu kurum ve kuruluşuna intikal ettirilir. Bu fıkra kapsamında İçişleri Bakanlığına ve diğer genel bütçeli idarelere aktarılan tutarların bu kurumların bütçeleriyle ilişkilendirilmesi birinci fıkra hükümleri çerçevesinde, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına aktarılan tutarların bütçeleriyle ilişkilendirilmesi bu kurumların tabi olduğu mevzuat hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilir ve diğer genel bütçeli idarelere ait bütçe işlemlerini yapmaya ilgili kurumların üst yöneticileri yetkilendirilmiştir¹¹⁴.

YİKOB kurulurken yaşanan aksaklıklar sonrası 2018 yılında kendisine tüzel kişilik ve bütçe yapma yetkisi verilmiştir. Bu haliyle de yine valiye bağlı hale getirilmiş tam anlamıyla da yerel yönetim birimi olma vasfından çok merkezi idare kuruluşuna dönüşmüştür. Buradan da anlaşılacağı üzere de özerkleştirme çabası görülmektedir. Bu durumda bu haliyle de özerk idarenin kaldırılması beraberinde tartışma getirmiştir.

¹¹⁴ 6360 sayılı on dört ilde büyükşehir belediyesi ve yirmi yedi ilçe kurulması ile bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılmasına dair kanuna ilişkin rehber, <http://www.tbb.gov.tr>. (Erişim tarihi:22.03.2019)

4. İl Özel İdareleri-Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Karşılaştırması

Bir idari birim olarak yerel yönetim konusunda köklü bir kurum olan il özel idarelerinin aksine, YİKOB'lar, yönetmelik hükümlerinin çizmiş olduğu çerçeve ekseninde değerlendirildiğinde, YİKOB'lar, proje, ihale ve yatırım odaklı bir perspektifle tasarlanmışlardır.

Yerel demokrasi, demokratik yönetim konusunda, kendi karar alma organı, seçilerek gelen üyeleri ile demokratik bir çerçeveden değerlendirilebilecek il özel idarelerinin aksine, YİKOB, merkezi idarenin uzantısı olarak, bir aracı kurum ve hatta ilgili yönetmeliğin yukarıda altı çizilen bazı hükümleri ışığında bakıldığında, merkezi idarenin gerektiğinde devreye koyabileceği çok önemli bir yetki aracı vasfını da taşıdığı öne sürülebilir. Bu açıdan YİKOB'un, merkezi idarenin ve merkezileşmenin önemli bir aracı olma potansiyelinin olduğu düşünülmektedir.

Sınırlarını genişletme yoluyla, büyükşehir belediyelerinin tüm yetki alanlarına hizmet götürmelerinin fiziksel olarak neredeyse imkansız olması nedeni ile taşeronlaşmaya mecbur bırakan yasal değişikliklere paralel olarak, YİKOB'lar da taşeronlaşmanın bir başka adımı olarak ön plana çıkmaktadır. İl idaresinde ve özellikle kırsal hizmet anlamında çok ciddi deneyimlere sahip bir kurumun kapatılarak personelinin büyük kısmının ve eldeki araç-gereçlerin dağıtılması veya diğer kurumlara devredilmesi yoluyla köklü bir değişikliğin yapılması, yerel hizmetlerin aksamasına sebebiyet vermiştir. Bu noktada hiçbir ön hazırlık yapılmadan bir günde söz konusu değişikliğin yapılması, yukarıda örneklediği üzere, geçiş sürecinde ciddi sıkıntılara yol açmıştır. Valinin, kamu kurum ve kuruluşlarının yatırımlarını denetleme yetkisi ile yönetsel yetkileri genişletilerek, merkezileşmenin artmasının önü açılmıştır.

Bu değişikliğin, kırsal kesimin kalkınmasına olan etkisinin de olumlu olmadığı söylenebilir. Öyle ki, bu kesimin temel iktisadi faaliyeti olan tarıma ilişkin olarak, Ankara ilinde, yapılan değişiklik sonrası, YİKOB tarafından hayata geçirilen proje sayısı yalnızca 1'dir. Halihazırda kırsal alanın, yasayla kentsel alana dahil edilmesinin tarıma olan etkisi ortadayken, YİKOB'ların bu konuda izlediği tavrıda, kırsal kalkınmanın gözden çıkarıldığına ilişkin bir izlenim uyandırmaktadır¹¹⁵.

İl özel idareleri kanunla kurulmakta ve kanunla yönetilmektedir. Koordinasyon Başkanlığının ortaya çıkışı kanuni dayanağa bağlanmakta ve

¹¹⁵Hikmet Kuran, a.g.e., s.216.

Koordinasyon Başkanlığı için yapılacak yeni düzenlemeler İçişleri Bakanlığı tarafından yönetmelikte yer bulacağı ifade edilmektedir. Aynı kamu tüzel kişiliği olan il özel idaresi yerel vasıflıdır, ancak Koordinasyon Başkanlığı valinin emri altında yerelde vücut bulan bir merkezi yönetim birimi olarak ortaya çıkmıştır. Özel idare ile YİKOB arasındaki farklılıklardan birisi de, tüzel kişilik sahibi olan özel idarenin kendi yönetmeliğini yapmak ve bütçesini hazırlamak konusunda yetkili iken, Koordinasyon Başkanlığının bu yetkilere sahip olmamasıdır. İçişleri Bakanlığın tarafından yapılacak Koordinasyon Başkanlığı Yönetmeliğinde belirtildiği üzere hizmetlerin yerine getirilmesi sırasında yerel hizmetler için yapılacak her düzenleme adaleti sağlama ilkesi gereğince yapılmalıdır¹¹⁶.

III. 6360 SAYILI KANUN İLE İL ÖZEL İDARESİNDE DEĞİŞEN YAPI

06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 6360 Sayılı Kanun ile İl özel idarelerinin ve diğer yerel yönetimlerin özellikle büyükşehir belediye ve ilçe belediyelerinde büyükşehir sınırlarının il mülki sınırları olarak belirlenmesiyle yeni bir boyut kazanmıştır. Bu kanun aslında etkin ve verimli bir hizmet yerine getirme anlayışı neticesinde ortaya çıkmıştır. Bundan önceki düzenlemelerin aksine hem büyükşehir hem de ilçeleri kırsal ve kentsel hizmetleri yerine getirmekle görevli kılınmıştır. Bütün bir model olarak ortaya çıkan bu yapıda köylere, belde belediyelerine ve özel idareye ait yönetim anlayışı yerini ilin tamamını içeren büyükşehir belediyesi modeli anlayışına terk etmiştir. Bu durum ilçe belediyeleri için de aynı durumu beraberinde getirmiştir¹¹⁷.

Değişen yeni yapı ile büyükşehir belediyelerinin olduğu 30 ildeki özel idareleri bu yasadan etkilenmiştir. Düzenleme, idareye ait taşınır ve taşınmaz malların, hak, alacak ve borçların ne şekilde devrinin yapılacağını da açıklamıştır. 2013 yılında kabul edilen 6447 Sayılı Kanunun, büyükşehir belediyesi olan on dört yerdeki ve diğer on altı büyükşehir belediyesi olan yerdeki il özel idarelerinin konumunu değiştirdiği görülmektedir. 6360 Sayılı Kanun ile ortaya konan gerekçeler konusunda haklılık olduğu düşünülmektedir. Bunun nedeni de yerel yönetim alanının

¹¹⁶Ruveyda Kızılböğâ, Kamil Özasan, **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar Bildiri Kitabı**, KAYSEM-8,11-12 Mayıs, Hatay, 2013, s.85.

¹¹⁷Uğur Sadioğlu, İrfan Özacit, Uğur Ömür Gönülşen, “Yeni Büyükşehir Belediyesi Modeli: Türkiye’de Değişen/Değişmeyen Merkezileşme ve Adem-i Merkezileşme Politikaları”, **Yasama Dergisi**, Sayı:30,2015,s.70-92.

sürekli olarak gelişme halinde olması ve etkin hizmet üretme çabası içerisinde olmasının sağlanmasıdır. Büyükşehir sınırları kapsamında bulunan yerel yönetimler için küçük ölçekli planlar oluşturulabilse de, bu planların kapsamlı bir şekilde bir bütün olarak tüm büyükşehir alanını içeren ve makro politikaları ortaya koyan bir çerçeve içinde ele alınmasına ihtiyaç vardır. Türkiye’de dönemsel değişen politik anlayış sonrası çok sayıda il, ilçe ve belediye biriminin kurulduğu görülmektedir ve bu durum sonrasında da kurulan yönetim birimlerinin yapmakla yükümlü olduğu hizmetleri ifa etmek noktasında yönetsel, politik ve ekonomik zorluklarla başa çıkmak zorunda kaldığı görülmektedir¹¹⁸.

6360 Sayılı Kanun’un 33. Maddesi ile büyükşehir yapılan ve mevcut büyükşehir olan illerde YİKOB’ların içinde diğer illerde de valiliğe bağlı 112 Acil Çağrı Merkezleri kurulmuştur. Bunlar, sağlık başta olmak üzere, her acil durumu takip ve karşılamak için oluşturulmuştur. Yine kanunun 8. Maddesi gereğince de büyükşehir alanında bulunan tüm taşımacılık hizmetinin koordinasyonlu yerine getirilmesi için de Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) kurulduğu belirtilmiştir. Bunların amacının da İstanbul, Ankara, İzmir ve diğer büyükşehirlerde yaşanan ve artan bir seyir izleyen trafik ve ulaşım aksaklıklarını en aza indirmek ve çözüm noktasında katkı yapılmasının hedeflendiği açıktır¹¹⁹.

Yeni kurulan birimler halka kaliteli hizmet sunmak, planlama yapmak vb. bakımdan birçok sorunla karşı karşıya bulunmaktadır. Bu nedenle yapılan yasal düzenlemeler ve uygulamaların, ortaya çıkan sorunların çözümüne yönelik olduğu görülmektedir.

¹¹⁸Ozan Zengin, “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, Cilt: 72, Sayı:2, 2014, 91-116.

¹¹⁹Düriye Toprak, Hüseyin Gül, Serpil Ağcakaya, **6360 Sayılı Yasanın Mali Açısından İncelenmesi**, <http://www.maliyesempozyumu.org/> (Erişim Tarihi: 22.02.2019).

A. Görev Yönünden Yapılan Değişiklik

Yapılan yeni mevzuat düzenlemesinde, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve diğer mevzuat ile özel idareye verilmiş yetki, görev ve sorumlulukların hangi kurumla ilgiliyse durumuna göre bu kurum ve kuruluşlar tarafından yerine getirileceği belirlenmiştir. Aynı şekilde özel idarelerin devam eden ihtilaflarına ilişkin davalar ve açılması muhtemel yeni davaların sorumlusunun da devir alan kurumlar olacağı ifade edilmiştir¹²⁰.

Büyükşehir belediyelerinin kurulmuş olduğu illerde, özel idarelerin buradaki yeni durumu sonrası buralarda evvelce özel idareleri tarafından yerine getirilen hizmetlerin ve görevlerin tümünün büyükşehir belediyesi ya da ilçe belediyelerine devri mümkün olmamıştır. Bu illerde evvelden özel idarelerin yaptığı hizmetlerin, yeni düzende hangi idari birimce ifa edileceği mevzusu 6360 Sayılı Kanun'un 3. maddesinin 2. fıkrası ile giderilmeye çalışılmıştır¹²¹.

Kanunda da görüldüğü üzere il özel idarelerinin görevleri ilgisine göre kamu kurumlarına aktarılmakla birlikte aynı yerde birden fazla birim tarafından tek kurumun yaptığı iş ve işlemlerin yapılması durumu söz konusudur.

B. Yetki Yönünden Yapılan Değişiklik

Büyükşehir belediyelerinde il özel idarelerinin kaldırılması sonrası kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı yetkilerinin belirlendiği hükümler 6360 Sayılı Kanun'un 34'üncü maddesinde yer almaktadır. Yeni düzenleme ile özel idarelerinin kırsalda yerine getirdiği faaliyetlere ilişkin hizmetlerin etkin ve verimli bir biçimde yapılmasını sağlamak, kaynakların en iyi şekilde kullanımını gerçekleştirmek, afet ve acil yardım hizmetlerini yürütmek, hizmetteki aksaklıklara engel olmak, denetim alanındaki boşluğu doldurmak ve rehberlik etme yetkilerini kullanmak üzere Koordinasyon başkanlığı kurulmuştur. Bu yetkilerle donatılan Koordinasyon Başkanlığı'nın merkezi idarenin ve özel idarelerinin kırsalda yapacağı, hizmetin ilgili olduğu bakanlıklarca onaylanan yatırımların yerine getirilebilmesi maksadına hizmet etmesi ve bu kuruluş eliyle halkın ihtiyaçlarına cevap verilebilirliğin ve bu merkezlerde yapılan harcamaların şeffaf bir biçimde artırılması

¹²⁰5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Madde 6.

¹²¹Tahir Muratoğlu, "Mahalli İdareler Mevzuatında 6360 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler", **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 32, Yıl: 2015,s.71.

hedeflenmektedir. 6360 Sayılı Kanundaki, kuruluş yöntemleri ve statüleri dikkate alındığında, valiye bağlı Koordinasyon Başkanlığının kurulması bu kurumun merkezi yönetimin yereldeki eli kolu gibi görebileceği gerçeğini de ortaya çıkarmaktadır. Vali-siyasi parti ilişkisindeki durum farklı bir açıdan Koordinasyon Başkanlığı için de geçerli hale gelmektedir. 6360 Sayılı Kanunda Koordinasyon Başkanlığının yönetimi, valinin belirlediği vali yardımcısı yönetiminde yerine getirildiği ifadesi kullanılmaktadır. 6360 Sayılı Kanun'da ilçelerde Koordinasyon Başkanlığı kurulmasına ilişkin düzenlemeye yer verilmediği için kaymakamların herhangi bir sorumluluğu bulunmamaktadır. 6360 Sayılı Kanuna göre ilk yerel seçimlerde belde belediyelerinin kapatılarak ilçe belediyelerine bağlanacak olması ilçelerde meydana gelecek nüfus yoğunluğunun yaratacağı sorunlar dikkate alındığında, ilçe yönetiminin önemini daha da artırmaktadır¹²².

Özel idarelere ait yetkilerin devri, yetkilerin kaldırılması ve bölüşüm işlerini gerçekleştirmek için vali tarafından görevlendirilen bir vali yardımcısının başkanlığında, valinin uygun bulacağı kurum ve kuruluş yetkililerinin ve ilgili belediye başkanlarının katılmasıyla yetkilerin devir, tasfiyesi ve paylaşılması için komisyon kurulması sağlanmıştır. Kanun sonrası varlığı son bulan belediye, köy ve il özel idareleri ile büyükşehir belediyesi olan illerde personel, her türlü taşınır ve taşınmaz, haklar, alacaklar ve borçlar devir, tasfiye ve paylaşım ilgisine göre kurum ve kuruluşlara bölüştürülmüştür¹²³. Bu yetkilerin ne şekilde dağıtılacağı belirlenmiştir.

Yetkiler bakımından en önemli görevin valiliğe bırakıldığı görülmektedir. YİKOB' un, vali yardımcısına bağlı olarak kanunda görev ve sorumlulukları belirlenmiştir. Merkezi yönetim organınca, yerel yetkiler bir anlamda yerel hizmet değil de merkezi hizmet olarak yerine getirileceği ifade edilmiştir.

¹²²Kızılboga, Özaslan, a.g.e., s. 86.

¹²³6360 Sayılı Kanun madde 3.

C. Mali Yapısında Yapılan Değişiklik

Yerel yönetimlerin en temel görevi o yerdeki topluluğun ortak yerel ihtiyaçlarını karşılamaktır. Bu yükümlülüğü yerine getirmek için de Anayasada bu birimlerin bütçeye ve hizmetleri yerine getirecek personele ve teşkilata sahip olmaları gerekmektedir. Bu hizmetlerin yerinden yürütülmesi için kullanılacak gelirler, 5302 Sayılı Kanununun 42. Maddesinde hangileri olacağı düzenlenmiştir. Bunlar özel idarelerinin gelirleri, öz kaynak gelirleri, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, devlet yardımları ve diğer gelirler olan borçlanma, para cezaları, olağanüstü gelirler gibi kaynaklar olduğu açıklanmıştır¹²⁴.

Yeni kanunda Koordinasyon Başkanlığı'nın görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmesi için de İçişleri Bakanlığının bütçesi içinden kendisine yeterli oranda ödenek ayrılması gerektiği belirtilmiştir. Mali açıdan Merkezi idarenin Koordinasyon Başkanlığı vasıtasıyla büyükşehirlerde yapacağı hizmetlerin karşılığı olarak kamu kurumlarınca yapılacak kaynak aktarımları ile kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılacak kaynak aktarımından yıl içerisinde harcanmayan kısımlarla ilgili işlem yapma yetkisi yine İçişleri Bakanlığına bırakılmıştır. Her türlü harcama karşılığında alınan meblağlar, ilgili kurumun pay ve ödeneklerinden tahsis yapan kurumca kesilerek İçişleri Bakanlığına veya işleri yerine getiren diğer kamu kurum ve kuruluşuna gönderildiği açıklanmaktadır. İçişleri Bakanlığına ve diğer genel bütçeli yönetimlere transfer edilen meblağların bu kurumların bütçeleriyle ilişkilendirilmesi birinci fıkra hükümleri doğrultusunda, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına aktarılan tutarların bütçeleriyle ilişkilendirilmesi bu kurumların tabi olduğu mevzuat hükümleri çerçevesinde gerçekleştirileceği belirtilmiştir. Diğer genel bütçeli yönetimlerine ait bütçe işlemlerini yapmaya bu kurumların üst yöneticileri yetkilidir denilmiştir¹²⁵.

İl özel idarelerine pay verilmesi ile ilgili olarak 2008 yılında kabul edilen 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi hakkında kanunda düzenlenmiştir. Bu kanunla, il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden pay verilir. Pay, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra

¹²⁴Mustafa İnal, **Açıklamalı 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu El Kitabı**, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayınları, 2008, Ankara, s.36.

¹²⁵ 6360 Sayılı Kanun Madde 34.

kalan net tutar üzerinden hesaplanır. 6360 Sayılı Kanun öncesinde genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15'i il özel idarelerine aktarılır şeklindeydi. 6360 Sayılı Kanun getirdiği önemli bir düzenleme de yerel yönetimler arasındaki gelir paylarının yeniden belirlenmesidir. Kanun maddesindeki ifadesiyle, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5'i il özel idarelerine ayrılır şekline dönüşmüştür¹²⁶. Bu yeni yasa ile, aşağıda yer alan Tablo 1'de de görüldüğü üzere il özel idarelerinin merkezden aldığı payın giderek azaldığı, enflasyonun da dikkate alınması halinde, reel gelirlerin daha da düştüğü görülmektedir.

Tablo 1- İller Bankasından Aktarılan İl Özel İdare Paylarının Yıllara Göre Miktarları (Bin TL)

Yıllar	Toplanan İl Özel İdare Payları	Yıl İçinde Dağıtılan	Ertesi Yıla Devreden Tutar
2012	3.104.434	3.064.338	339.268
2013	3.635.595	3.594.287	380.576
2014	2.100.669	2.305.820	175.425
2015	1.977.972	1.956.358	197.039
2016	2.226.821	2.151.841	272.019
2017	2.591.271	2.571.430	291.860
2018	3.052.972	3.005.190	339.642

Kaynak:İller Bankası 2018 Yılı Faaliyet Raporu, s.43,
<https://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa=iceriksayfa&icId=193>(Erişim Tarihi:20.06.2019).

Merkezi idare olmadan eksik kalan ve mali olarak tek başına yetmeyen yerel idare, birçok yönüyle aksaklılar yaşayabilecektir. Büyükşehir içindeki belde belediye ve köylerin varlığının son bulmasıyla buldukları ilçe belediyelerinin mahallelerine dönüştürülmesi hizmetin yerinden sunulmasını zor hale getirmiştir. Kanunun çıkarılma amacında da belirtildiği üzere, belde belediye ve köylere hizmet götürmesinde baş edecekleri zorluklar ve ekonomik sıkıntılar böyle bir yasal düzenlemeyi gerektirmiştir. Ancak bu durum 6360 Sayılı Kanun ile genelde büyükşehir belediyenin görev, yetkileri yönüyle ve mali olarak güçlü hale getirildiği anlaşılmaktadır. Bunun sonucu olarak da her ne kadar yapılanma önemli görülse de, aynı şey il özel idareleri için söylenemeyecektir.

¹²⁶ Erkan Tosun, a.g.m., (Erişim Tarihi:01.03.2019).

İl özel idarelerinin genel bütçeden aldığı payının azaldığı, Tablo 1’de görülmektedir. Diğer taraftan yeni kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının bütçeden aldıkları payların da durumuna bakmak gereklidir. Örneğin İzmir’de yatırımlar için bakanlıklar ve merkezi kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerinden ayırdıkları payların bir kısmı doğrudan il müdürlüklerine aktarılmışken, bir kısmı aktarılan ödenek olarak İzmir YİKOB tarafından kullanılmaktadır.

Tablo 2- İzmir Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının Yıllara Göre Yatırım Ödeneği ve Aktarılan Ödenek (TL)

Yıl	Yatırım Ödeneği (TL)	İl Müdürlükleri Ödeneği (%)	Aktarılan Ödenek (%)
2014	1.071.196.884	738.367.398 (%69,9)	332.829.486 (%31,1)
2015	1.190.383.380	1.023.262.220 (%86)	167.121.160 (%14)
2016	347.365.756	142.796.872 (%41,1)	204.568.884 (%58,9)
2017	2.168.026.669	1.586.889.220 (%73,2)	581.137.449 (%26,8)

Kaynak: Zülkif DAĞLI, Can Giray Özgül, Kamu Yönetimi Sistemi İçinde Yeni Bir Birim Olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının İşlevi: İzmir Örneği, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 28, Sayı 1-2, Ocak-Nisan 2019, s.25-44.

Tablo 2’ de de görüldüğü üzere, 2014-2017 yılları arasında İzmir YİKOB’a aktarılan ödeneklerin miktar, yüzde olarak dengeli bir izlenim vermediği görülmektedir. İzmir için ayrılan yatırım ödeneğinin 2014 yılında %31,1’i, 2015 yılında %14’ü, 2016 yılında %58,8’i ve 2017 yılında %26,8’i YİKOB’a aktarılmıştır. Yikob tarafından yapılan yatırımların her yıl düzenli olarak gerçekleşen yatırımlar olmaması gerekçesiyle aktarılan ödeneklerin de dengeli olarak artış ya da azalış gösterdiğini söylemek güçtür¹²⁷.

¹²⁷Zülkif DAĞLI, Can Giray Özgül, Kamu Yönetimi Sistemi İçinde Yeni Bir Birim Olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının İşlevi: İzmir Örneği, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 28, Sayı 1-2, Ocak-Nisan 2019, s.25-44

IV. İL ÖZEL İDARELERİNİN KALDIRILMASINA YÖNELİK ELEŞTİRİLER

Yeni yasanın getirdiği en önemli değişikliklerden olan büyükşehir belediyelerinin hizmet sınırını il mülki sınırına eşitleyerek evvelce il özel idarelerince hizmet götürülen kırsal alanların büyükşehir belediyesinin sınırına dahil edilmesi olmuştur. Bu düzenlemenin temel amacı ise, hizmetlerin tek bir merkezden yürütülmesiyle ölçek ekonomilerinden yararlanarak hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin artmasını sağlamaktır. Ancak söz konusu düzenlemeye ilişkin çeşitli eleştiriler bulunmaktadır. Bu eleştiriler iki noktada toplanmaktadır. Birinci olarak; daha önce sadece kentsel alanlara hizmet götüren büyükşehir belediyelerinin kendisinden onlarca kilometre uzaklıkta bulunan kırsal alanlara etkin ve verimli olarak hizmet götüremeyeceği, ikinci olarak da bu düzenlemenin bir hizmeti ona en yakın birimce yürütülmesi felsefesine dayalı olan hizmette yerellik ilkesine zarar vereceğidir¹²⁸.

6360 Sayılı Kanun ile bu vakte kadar istenilen düzeyde hizmet alamayan yerel yönetim birimlerinin en iyi şekilde hizmet alabileceği düzenlemelere sahip olduğu düşünülmüştür. Mali açıdan güçlenen büyükşehir belediyeleri, devraldıkları özel idarelerinin olanaklarını da en doğru biçimde değerlendirirse yeterli güce sahip olmayan köylerin ve belde belediyelerinin bu eksikliklerini giderilebilecek imkana sahip olacaktır. Kanun ile belediyelere transfer edilecek payların sadece nüfus bazlı değil aynı zaman da yüz ölçümüne göre pay verilmesi de olumlu bir yenilik olarak değerlendirilmelidir¹²⁹.

Aslında bu yeni düzenlemeyi yönetsel, mali ve siyasal etkileri açısından değerlendirilmek gereklidir. Kanun, mevcut yerel yönetim mevzuatında ve pratiğinde merkezden yönetim-yerinden yönetim tartışmalarına yeni bir yapı getirmiştir. Ancak büyük şehir belediye tanımının değişmesi ile birlikte, büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idarelerinin ortadan kalkması, bu yerlerdeki köylerin tüzel kişiliklerine son verilmesi, mahalleye dönüştürmesi, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın kurulması kapsamlı değişiklikler olarak ortaya çıkmıştır. Kanuna

¹²⁸Hale Biricikoğlu, Yasemin Yalınzoğlu, “6360 Sayılı Kanun’un Etkinlik-Verimlilik İle Hizmette Yerellik İlkeleri Açısından Değerlendirilmesi: Kocaeli İlçesinde Yapılan Bir Araştırma”, **Yönetim Bilimleri Dergisi** /Journal Of Administrati ve Sciences Cilt/Volume: 16, Sayı/N: 32, 2018, s.277,278.

¹²⁹Bekir Parlak, **Yeni Büyükşehir Belediye Yasasının Analizi**, <http://www.bursayerelyonetim.com/>

yöneltilen eleştirilerin başında genelde kamu hizmetlerinin koordinasyonu ve yerine getirilmesi noktasında yaşanan yetki sorunları olması gelmektedir¹³⁰.

Diğer taraftan büyükşehir belediyesi sınırları içinde il özel idarelerinin varlığının son bulmasının yerinde bir uygulama olarak da düşünülenler olmuştur. Yerinde bir uygulama olmasının nedeni olarak da, kanunun gerekçesi açıklanırken kararların alınmasının, hizmetlerin götürülmesinin iki elden değil de tek elden yapılmasının yerinde olacağı düşünülmüştür. Örnek olarak da 500 köyü ilgilendiren kararların alınmasında, bir tek yetkili organın olması, kararın yerinde, hızlı ve verimli olması açısından büyük önem taşımayacağı düşünülmüştür. Fakat sadece belediye yönetiminin, il bölgesinin yönetimi için tek başına yetip yetmeyeceği hususu da belirsizliğini korumaktadır. 6360 Sayılı Kanun ile köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılması, yani köyün varlığını yitirmesi çeşitli sıkıntılar doğurmaktadır. Kanunda yer alan yeni düzenlemeler ve değişikliklerde köylerin varlığına dokunulmaması gerektiği düşünülmektedir. Köy tüzel kişisi olarak yetki ve görevleri doğrultusunda hizmetlerin götürülmesi şeklinde bir yasal düzenleme de uygun olabilirdi. Çünkü önceki dönemde muhtarların mevcut bütçeleri ile, sıkıntılara müdahale edilebilmeleri mümkün olabilirken, bugün, örneğin 50 km uzaklıkta bir köyde, kişinin su saati bozulduğunda ilçe belediyesinin hizmet götürmesi rasyonel görülmemektedir. Çünkü bu tür bir uygulama, zaman, maliyet ve elaman israfına sebep olmakta ve bütçe açısından da sıkıntı yaşatmaktadır. Ayrıca köylerin mahalleye dönüştürülmesi ile yerel bir yönetici olan köy muhtarlığı kaldırılmıştır¹³¹. 6360 Sayılı Kanunla büyükşehir yönetimine, daha doğrusu yerel yönetimlerin etkinliğine zarar verecek birtakım hususlar içerdiği tartışmaları da devam etmektedir. Gerek kanunlaşma öncesinde gerekse de kanunun kabulü sonrasında, uygulama sürecinde çeşitli platformlarda dile getirilen eleştirileri aşağıdaki gibi sıralamak ve özetlemek mümkündür:

✓ Vatandaşların birçok hizmet ya da sorunla ilgili olarak belediyelere gitmesi gerekmektedir. Özellikle köyden mahalleye dönüşen ve şehir merkezine çok uzak kalan yerlerde bir vatandaşın büyükşehir belediyesine gitmesinin maddiyat ve zaman açısından önemli kayba yol açabileceği eleştirisi yapılmaktadır.

✓ Öte yandan büyükşehir belediyelerinin coğrafi olarak kendilerinden çok

¹³⁰Bozatay, Kızılkaya, a.g.e, s.628

¹³¹Kadriye Bilir, **6360 Sayılı Kanun'a Göre Türkiye'de Mali Paylaşım Açısından Yerel Yönetimler**, Aydın, 2015, s.97.

uzaktaki bazı mahallere yakındaki yerlere nazaran aynı kalite ve standartta hizmet sunamayacağı kaygısı bulunmaktadır ki aslında bu durum, 6360 Sayılı Kanunun gerekçesiyle çelişen bir durumdur. Daha doğrusu, yeni büyükşehir modelinin her yere aynı personel ve ekipmanla ulaşarak, hizmet sunumunda standardizasyona sahip olamayacağı iddiası bulunmaktadır.

✓ Yeni büyükşehir modelinde büyükşehirlerin sadece maddi anlamda değil görev, yetki ve sorumluluk bağlamında da güçlendirilmeleri ve bunun neticesinde ilçe belediyelerinin hareket alanının iyice kısıtlandığı belirtilmektedir. Bu durumda bir yerel yönetim aktörü olarak büyükşehir belediyeleri ön plana çıkarken ilçe belediyeleri geri planda kalmakta ve bunun da yerel yönetim ruhuna zarar verdiği iddia edilmektedir. Bu anlamda iki aktörün görev, yetki ve sorumluluklarının tekrar düzenlenmesinin bir ihtiyaç olduğu dile getirilmektedir.

✓ Yerelde büyükşehirlerin ilçe belediyelerinin bazı kararlarını denetlemesi gibi uygulamalardan ötürü idari vesayet olduğu eleştirisi vardır ki yerel demokraside ve yerel yönetimlerin bir biri arasında idari vesayetin olması idare hukuku mantığıyla çelişmektedir. İlçe ve merkez ilçe belediyelerinin sadece ağır bir borç külfetiyle karşı karşıya kaldığı iddiaları da gündeme getirilen bir diğer eleştiridir. Ancak bir yandan görev ve yetkilerin sınırlandığı iddiası öte yandan ağır bir borç bilançosunun ortaya çıkacağı iddiasının kısmi bir çelişki içinde bulunduğunu da ifade etmek gerekmektedir.

✓ Her ne kadar yeni büyükşehir ve yerel yönetim anlayışının sonuçlarını ölçebilmek için birkaç uygulama yılına ve kapsamlı araştırmalara ihtiyaç olduğu düşünülse de işin başında şu tespiti yapmak mümkündür. Çünkü, görevlerde bir azalma söz konusu olacaksa bunun daha az hizmet sunumu anlamına geleceği (ilçe ve merkez ilçe belediyeleri açısından); dolayısıyla da daha az bir bütçeye ihtiyaç duyulacağı açıktır. Bu da ilerleyen dönemde belediyelerin yüksek tutarlı borçlara ihtiyacı olmayacağını bir göstergesi sayılabilir¹³².

İl özel idarelerinin kaldırılmasına yönelik eleştiriler iki yönlüdür. Kimileri kaldırılmasını yerinde görürken çoğu kesim ise kaldırılmasının doğru olmadığını

¹³² Ahmet Tozlu, "Daha Verimli Hizmet Ve Hizmette Yerellik Tartışmaları Düzleminde Yeni Büyükşehir Modeli", **HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**, Cilt: 6 Yıl: 6 Sayı:15 (2017/2), s.255.

düşünmektedir. Burada eleştirilen hususlar anayasaya aykırılık, yerleşme ilkesine aykırılık vb. başlıklar altına inceleme konusu yapılmaya çalışılacaktır.

A. Anayasaya Aykırılık Eleştirisi

Türkiye' nin hukuk sistemine yerleşmiş olan bir ilke mevcuttur. Bu ilke usul esastan önce gelir ilkesidir. Bu ilke ilk olarak Tanzimat sonrası ilk Medeni Hukuk kanunu olan Mecellede yer almıştır. Mecellede yer aldığı şekli 'usul esasa mukaddemdir' olarak geçmiştir. Bu ilkenin hukuk sistemimizde önemli bir yere sahip olduğu düşünülmektedir. Çünkü usul yönünden yapılan bir hatanın esasları üzerinde büyük sonuçlar ve sorunlar doğurabileceği veyahut çözüm getirilmek istenen konuyu sonuçsuz da bırakabileceği açıktır. Bu izah doğrultusunda, 6360 Sayılı Kanun düzenlenirken katılımcı demokrasi gereğinin yapılmadığı hususu eleştirilmiştir. Gerekçe olarak da bu kanunun yapımından önce sivil toplum örgütlerine, belediyelere, uygulayıcıların kendilerine kanun tasarı aşamalarında bilgi verilmediği, görüş sorulmaması olduğu belirtilmektedir. Bu nedenle usulen bu kadar etkili olacak bir kanunun daha katılımcı bir usul ve anlayışla ortaya koyulabileceği düşünülmektedir. Bu tür katılımcı bir anlayışla hazırlanan kanun, demokratik, katılımcı nitelik taşımasının yanı sıra, çok yönüyle ve farklı bakış açısıyla ortaya daha sağlıklı bir kanun çıkarılabilirdi¹³³.

Eleştirilen hususlardan en önemlilerinden biri anayasal boyutudur. Bu boyutuyla Anayasamızda Türkiye'de il, belediye ve köy olmak üzere üç adet yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Yasal düzenlemelerde yerel yönetimler, il özel idaresi, belediye ve köy şeklinde yer almıştır. Ayrıca 1982 Anayasasını 127.inci maddesinin ilk fıkrasında belediye ve köy adları yer almaktadır. Anayasada il özel idaresi kavramı geçmemektir. Burada 127.inci maddenin ilk fıkrasında geçen il kavramı ile belirtilen şeyin bir yerel yönetim birimi olan olduğu düşünülmüştür. Başka bir şekilde açıklamak gerekirse, adının ne olduğuna bakmaksızın, Anayasada il, belediye ve köy şeklinde üç farklı mahalli idare mevcuttur. Bunlara il mahalli idaresi, belediye mahalli idaresi ve köy mahalli idaresi adları vermek mümkündür.

¹³³Şeniz Anbarlı Bozatay, Kemal Kızılkaya, "Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim Tartışmalarının Odağında Bir Düzenleme: 6360 Sayılı Yasa Hakkındaki Değerlendirmeler", **Çankırı Karatekin Üniversitesi, İİBF Dergisi**, Y.2016, Cilt 6, Sayı 328, s.12.

Türkiye’de il genel idaresi ile karışmaması için il mahalli idaresine, il özel idaresi ismi verilmiştir¹³⁴.

İl özel idarelerinin üzerinde kurulacağı ilin ne olduğu 1982 Anayasasının 126. maddesinde açıklanmıştır. Bu maddenin 126. maddesinin ilk fıkrasında, “Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere ayrılır” denilmiştir. Bu sebeple il, Anayasa’nın 126/1. Maddesine göre, merkezî idarenin coğrafi bir bölümüdür. Bu durum merkezî idarenin bir bölümü olan ilin, yani il genel idaresinin bir anayasal temeli bulunduğunu ortaya koymaktadır. Diğer taraftan Anayasanın 127. maddesinde, 126. maddesinde tanımlanan ilde oturan insanların ortak ihtiyaçlarının, karar organları kendileri tarafından seçilen kamu tüzel kişileri tarafından karşılanacağı düşünülmüştür. Kısaca, Anayasanın 126. maddesine göre Türkiye illere ayrılmalı, 127. maddesine göre de il halkının ortak ihtiyaçları karar organları kendileri tarafından seçilen bir kamu tüzel kişisi tarafından karşılanmalıdır. Burada Türkiye’de merkezî idarenin bir birimi olan il genel idaresi de mahalli idare olan ilin, yani il özel idarelerinin anayasal temeli bulunmaktadır¹³⁵. Bu durumda il özel idarelerinin anayasal temeli olması nedeniyle kanun ile büyükşehirlerde kaldırılmasının anayasaya aykırı olduğu yönünde eleştirilmiştir.

Başka bir hukuki eleştiri ise İl özel idaresinin kaldırılması sonucunda ilde meydana gelebilecek boşlukları doldurmak amacıyla kanunla yeni bir kurum ortaya konulmasıdır. 1982 Anayasasının 127. maddesinde “büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” hükmü yer almaktadır. Bir anlamda yeni özel kuruluşların kurulmasına olanak tanımaktadır; fakat hem 5302 Sayılı Kanunun 4. maddesi hem de 1982 Anayasası’nın 10. maddesi dikkate alındığında 30 ilde il özel idarelerinin kaldırılması Anayasaya aykırılık teşkil etmektedir. 51 ilde il özel idaresi mevcudiyetini koruyacak; ancak 30 ilde il özel idaresi kaldırılacaktır. Bu yeni kanunun 1982 Anayasasının 10. Maddesinde yer alan kanun önünde eşitlik ilkesi bağlamında anayasaya aykırı olduğu düşünülmüştür. Buna göre kamu idareleri ve idari makamların her işlemi kanun önünde eşitlik ilkesi uyarınca yerine getirilmelidir. İl özel idaresi kaldırılan illerde yaşayan halkla diğer illerde yaşayan halk arasında hizmette eşitlik unsuru yaratılması gerekmektedir. İl özel idarelerinin bir yerel

¹³⁴Kemal Gözler, “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz ilde il Özel idareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”, **Legal Hukuk Dergisi**, Cilt 11, Sayı 122, Şubat 2013, s.3.

¹³⁵Gözler, **a.g.m.**, s.4.

yönetim birimi olarak yerel hizmetleri karşılamada ne derece etkin olduğu da sorgulanabilir; ancak Koordinasyon Başkanlığı'nın yerel talepleri karşılamada ne kadar etkili olacağı ve il özel idarelerinin kaldırılmasından doğan boşluğu ne oranda dolduracağına çok iyi analiz edilmesi gerekmektedir. Yerel yönetimlerin özerkliğinin artırılması gerektiğinden ve hatta yerelleşmenin öneminden ve faydalarından bahsedildiği bir süreçte neden merkezi yönetimin kontrolünde bir birimi yerelde teşkilatlandırmaya gerek duyulduğunun dayanakları ile belirlenmiş ve kamuoyu ile paylaşılmış olması gerekmektedir¹³⁶.

Görüldüğü üzere, 6360 Sayılı Kanunun, hukuki boyutuyla değerlendirildiğinde anayasaya ve uluslararası hukuk sözleşmelerine uygun olmadığı, idari ve mali özerkliği, yerel demokrasiye zarar verdiği yönünde görüşler bulunmaktadır. Anayasada yasal değişiklik yapılmamasına rağmen var olan yerel yönetimlerin yasa ile kaldırılması, kanun önünde eşitlik ve katılımcı demokrasi yönünden eleştiri konusu yapılmaktadır.

B. Yerelleşme İlkesine Aykırılığı Eleştirisi

Kamu hizmetlerinde yetkilerin çoğu, merkezi yönetimin taşra birimleri arasında bölüşülmüştür. Bu durum neticesinde 6360 Sayılı Kanun ile il özel idareleri yerine merkezi yönetim ve ilgili kurumların yetkilendirildiği görülmektedir. Bu durum merkezileşen bir eğilim göstermektedir. Bu konu da eleştirilen hususlardan biridir.

Merkezi idarenin kırsalda yerine getirdiği hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini artırmak, kaynakların yerinde kullanımını sağlamak, hizmetteki aksamaları önlemek gibi birçok görev verilen YİKOB'lar yeni kanun ile kurulmuştur. Bu kurum, her yıl (adli ve askeri kurumlar hariç) ildeki bütün kurum ve kuruluşların hizmet ve faaliyetleri hakkında rapor hazırlar, valinin görüşü ile birlikte cumhurbaşkanlığına gönderir. Vali uygun görürse diğer kurumlardan YİKOB'un ihtiyaç duyduğu memur, uzman ve sözleşmeli personeli kadro, yer ve unvanlarına bakmaksızın süresiz geçici olarak görevlendirme yapabilir¹³⁷. Bu durum, yerel yönetimler üzerinde yeni bir vesayet getirdiği yönünde eleştirilmektedir. Bunca yetki

¹³⁶Kızılboğa, Özasan, **a.g.e.**, s. 92.

¹³⁷Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul Ve Esaslarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik, madde 3-4-5.

genişliği düşünüldüğünde, yetkiyi kullanacak kalifiye personelin hali hazırda mevcut olmayışı, işlerin yerinden yapılmamasına da sebep olacaktır. İl özel İdarelerinin üzerindeki merkezi vesayet tartışıldığı bir dönemde bu birimlerin kaldırılması ve onun yerine valinin yönetsel vesayetinin daha da artırıldığı YİKOB'ların kurulması, yerleşme yönünden sakıncalı görülmüştür. Merkezi idare yeni büyükşehirler kurup bir yandan da yerel yönetim biriminin varlığına son vererek merkezi yeni bir kurum ortaya çıkarmıştır.

6360 Sayılı Kanun ile 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'da da değişiklikler getirilmiştir. Mali yönden kanunun getirdikleri konusunda da açıklandığı üzere, yeni yasa, büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payları artırması yerleşmeye katkı bakımından olumlu bir husus olmakla birlikte, aynı şeyi il özel idareleri için söylemek mümkün değildir. Çünkü il özel idarelerinin genel bütçe içindeki payı azaltılmıştır. Aslında yerleşmenin gerçek anlamda sağlanabilmesi için yerel yönetimlerin öz gelir kaynakları olmalı ve mali açıdan merkezi yönetimin vesayetinde bulunmamalıdır¹³⁸.

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde amaç, merkezi yönetimin yetki ve görevlerini azaltmak ve yetkiyi daha çok yerel yönetimlere devretmek olarak kabul edilse de, yapılan bu yasal düzenlemenin amacının yerel birimlerin güçlendirilmesi hedefini tam olarak gerçekleştirilememektedir. Ayrıca valinin mali yetkisinin ve yeni yapıdaki belirleyiciliğinin artırılması, yerleşmenin azaltılmış olduğuna işaret etmektedir. Yapılan düzenleme, merkezin yetkilerini güçlendirmiş ancak yerel yönetimlerin ve halk tarafından doğrudan seçilen organlarının özerkliğini ve finansal karar alma üzerindeki etkisini azaltmıştır. Genel olarak düzenlemenin, yerel yönetimlerin özerkliği, hizmetlerin yerindeligi ve halkın katılımı gibi konuları arka planda bıraktığı açıktır. Yeni yasada şeffaflık, hesap verilebilirlik vb. konularının da yeterince ele alınmadığı görülmektedir.

¹³⁸Aziz Belli, Abdullah Aydın, "6360 Sayılı Kanun ve Yerelde Merkezileşme", *The Journal of Academic Social Science Studies, International Journal of Social Science*, Number: 55, Spring II 2017, 104-413, www.jasstudies.com.s.409,410 (Erişim Tarihi: 01.03.2019).

C. Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartına(AYYÖŞ) Aykırılığı Eleştirisi

Yeni düzenleme AYYÖŞ'a aykırı olması yönünden de eleştirilmiştir. Kanunun yerel yönetimlerin hukuki kişiliklerinin topluma sorulmadan yapılması, Türkiye'nin 1992 yılında dahil olduğu bu şartın gereklerine aykırı düzenleme yapıldığını göstermektedir¹³⁹ Bu kanun, Türkiye yerel yönetim sisteminde önemli oranda değişime yol açmıştır. Bu kapsamda yeni kurulan idari birimle birlikte valinin konumu yerel yönetim üzerindeki etkisi artmıştır. Türkiye'de aslında yerel yönetimlerin özerkliğinin geliştirilmesi düşünülürken ya da yerelde hizmet anlayışının faydaları konuşulurken, bu düzenleme kamuoyu önüne getirilmeden yapılmıştır. YİKOB'un idari birim olarak, il özel idarelerinin kaldırıldığı illerde işleyiş sürecinin tüm yönleriyle ele alındığında AYYÖŞ'a aykırılık teşkil ettiği düşünülmektedir¹⁴⁰.

Özellikle AB ile müzakere döneminde bulunan Türkiye'nin, Avrupa'nın yerel yönetim anlayışıyla uyumlu olup olmadığı merak konusudur. 6360 Sayılı Kanun AYYÖŞ'ün, belediye hudutlarının halk oylamasıyla değiştirilmesi hakkındaki 5. maddesini ihlal ettiği yönünde eleştiriler de bulunmaktadır. Yerindelik ilkesi ile ilgili 4. maddesi ve mali özerklikle ilgili 9. maddesiyle bu yeni yasanın düzenlemeleri örtüşmemektedir. Kanun, hizmetlerin topluma en yakın birim tarafından sunulması, yerele takdir hakkı tanınması, yerelin özgürce kullanılan mali kaynaklara sahip olması açısından AYYÖŞ'a uygun görünmemektedir. Bu bağlamda yapılan değerlendirmeler neticesinde Türkiye'nin yerel yönetimlerle alakalı yaptığı kanun ve uygulamaların Avrupa anlayışla örtüşmediği belirtilmektedir¹⁴¹.

Yeni düzenlemeye yapılan bir diğer eleştiri de, AYYÖŞ hükümlerine göre, yerel yönetim alanında yapılacak değişikliğin halk oylamasıyla gerçekleştirilmesi gerektiğine ilişkindir. Oysa bu kanunun hazırlanması sırasında, toplumsal beklentiler göz önünde bulundurulmamıştır. Ayrıca il özel idarelerinin kaldırılması, köylerin ve

¹³⁹Birgül Ayman Güler, **Bütünşehir Belediyesi**, TBMM Komisyon Konuşmaları, 12, Kasım, 2012, Ankara, <http://www.birgulaymanguler.net/files/BUTUNSEHiR.pdf> (Erişim Tarihi: 20.02.2019).

¹⁴⁰Zuhal Önez, Çetin, "Türkiye'de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı:2, 2015, s.247.

¹⁴¹Önez Çetin, **a.g.m.**, s.248.

belde belediyelerinin mahalleye çevrilmesi yerellik şartına da aykırılıklar oluşturduğu yönünden eleştirilmektedir.

Görüldüğü üzere, bu konudaki eleştirilerin odağında, 6360 Sayılı Kanun'un AYYÖŞ'a aykırı olup olmadığı hususu ile yerel kamu hizmetlerini yürütmekle yükümlü yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması sırasında halkı yakından ilgilendiren bir konuda sürece halkın dahil edilmediği hususu yer almaktadır.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İL ÖZEL İDARELERİNİN VARLIK VE YETKİ DEVRİ BAĞLAMINDA KARŞILAŞTIĞI SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Türkiye idare sisteminde merkezi idare ile yerel yönetim ayrımının merkezi idarenin gölgesinde kalması, bu birimlerin görevlerini verimli bir biçimde yapamamalarına sebep olmaktadır. Ayrıca temsil konusunda yetersizliklerle karşılaşılması nedeniyle, yerel yönetim birimlerinin varlığı üzerinde sorun meydana gelmektedir. Bu yönüyle de Türkiye'nin idari yapısı içinde il özel idarelerinin varlığı; özellikle, Fransa'da il özel idarelerinin varlığı ve gerekliliğinin son yıllarda sorgulanmaya başlamasıyla gündeme gelmiştir¹⁴². Bu gelişmeler sonrasında da Türkiye' de bu sorunla ilgili köklü bir düzenleme olan 6360 Sayılı Kanun çıkarılmıştır. Bu bölümde genel olarak, il özel idarelerinin varlık ve yetkin devri bağlamında karşılaştığı sorunların neler olduğu açıklanmaya çalışılacak ve neticesinde sorunlara getirilen çözüm önerilerine değinilecektir.

I. İL ÖZEL İDARELERİNİN VARLIK VE YETKİ DEVRİ BAĞLAMINDA KARŞILAŞTIĞI SORUNLAR

İl özel idarelerinde 6360 sayılı yasal düzenleme sonrası özerklik, yetki alanı, yerellik ilkesi, il özel idarenin konumu, mali yapı, görev alanı gibi konularda sorunlar yaşandığı düşünülmektedir. Aşağıda bu sorunlar, tek tek ele alınarak açıklanmaya çalışılacaktır.

A. Özerklik Sorunu

Aşırı güçlü yerel birimlerin, devlet yönetiminde uyumu ve siyasal bütünlüğü bozacağı, yerel yönetim bağlamında merkeziyetçi devlet sistemini muhafaza etme isteği ve etnik ayrılıkların siyasal karışıklıklar doğuracağı endişesi, pek çok ülkede yerel yönetimlerin, birçok konuda yetkilendirilmesinin önünde sorun olarak görülmektedir. Bu açıdan il özel idarelerinin, demokratik ve özerk birer yerel

¹⁴² Mustafa Karaarslan, "Nasıl Bir Yerel Yönetim? 6360 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme", **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 17-18, Sayı: 26-27-28-29, Yıl: 2012-2013, s.123-162. <http://www.dergipark.gov.tr> (Erişim Tarihi: 22.02.2019).

yönetim birimleri gibi düşünülmesi gerekliliği konusunu gündeme getirmiştir. 5302 Sayılı Kanun ile de il özel idareleri tam anlamıyla özerk değildi. Yerel yönetim olma vasfını taşıırken özerk olma sorunun önündeki engel vali idi. Yani merkezi yönetimin özel idare üzerinde etkisi bulunmakta idi. Başka bir yönüyle de valiliklerle olan yetki ve görev paylaşımı, yine bu birimin başında vali olması, halkın özel idarelerini bir yerel yönetim birimi olarak tanınmasının önünde bir sorun olarak görülmektedir. Neticede özel idarelerin kendi kaynaklarıyla yaptığı hizmetler bile devlete mal edilmiştir¹⁴³.

Daha sonra kabul edilen 6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinde il özel idarelerinin varlığına son verilerek, köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması, yerel yönetiminin belediyelere devredilmesi, yerel demokrasi ve halk katılımı açısından sorun olmuştur¹⁴⁴.

Yeni kanunun yerel özerklikten daha çok yerelde merkezileşme maksadına hizmet ettiği düşünülmektedir. Şöyle ki; büyükşehir belediyesi ile bunların ilçe belediyeleriyle olan hiyerarşik bağının artması, köylerin yeni durumu ile birlikte şehir merkezine dahil edilmesi, YİKOB'lar ile il sınırlarındaki tüm kamu kurum ve kuruluşları üzerinde merkezi vesayetin olma ihtimali, valinin kamu kurum ve kuruluşlarının kamu hizmetlerinde sorunlarla ilgili karar verme yetkisinin varlığı, valinin harcama yetkisinin genişliği gibi durumlar bu iddiayı desteklemektedir. Bir diğer sorun ise, yerel özerklik ve yerel demokrasi konusuna ilişkindir. Türkiye'de yerel özerkliğin konulup, olması gerektiği yönde fikirler tartışılırken, ülkenin bütünlüğü açısından sorun olabileceği yönünde endişeler de dile getirilmiştir. AB ile uyum süreci gereğince, yerel özerklik, yerel demokrasi gibi kavramlar oldukça önemli hale gelmiştir. 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda, daha önce hiç kullanılmayan bir ifade kullanılmıştır, büyükşehir belediyesi tanımlanırken "idari ve mali özerkliğe sahip" ifadesi kullanılmıştır. Her ne kadar kanunda özerklik vurgulansa da uygulamada yerel yönetimler üzerindeki merkezi vesayet ve yerel yönetimlerin, yerel demokrasiyi sağlayacak katılım

¹⁴³Nazım Kartal, **İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: Uygulama Aşaması Üzerine Bir Çözümleme**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2010, s.121.

¹⁴⁴Halil Gözüaçık, "6360 Sayılı Kanunu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Anayasa Kapsamında Değerlendirmesi", **Mahalli İdareler Aylık Mesleki ve Mevzuat Dergisi**, Nisan, 2014, <http://www.mahalliidarelerdergisi.org> (Erişim tarihi 25.02.2019)

olanakları sağlamak konusundaki eksikliği, yerel yönetimler alanında karşılaşılan bir diğer önemli sorundur¹⁴⁵.

Yerel yönetimlerin etkinliğini artırmak suretiyle, kaynakların daha etkin ve verimli kullanılması ile hesap verebilirliği ve şeffaflığı sağlamak amaçlanmıştır. Temelde idari ve mali anlamda yerelleşme desteklenmiş ve yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet azaltılarak yerel yönetimlerin kendi hizmet alanlarındaki özgürlük alanları, kanuni düzenlemenin gerektirdiği kapsamda genişletilmiştir. Yerel yönetimlerin özerkliği ile kast edilen; yerel birimlerin faaliyet alanlarıyla ilgili karar alabilmesi, hiçbir baskı altında kalmadan karar organlarını oluşturabilmesi ve mali bağımsızlıklarının olmasıdır. Özerklikten amaç; hizmette kaliteyi artırmak, hizmeti gerçekleştirme yol ve yöntemlerini kolaylaştırmak, hizmetin daha uygun maliyetle görülmesini sağlamak ile gereksiz personel ve kaynak kullanılmasını önlemektir¹⁴⁶.

6360 Sayılı Kanun sonrasında il özel idarelerinin kaldırılması ile büyükşehirlerde il özel idarelerinin önemli yetkileri YİKOB'a bırakılmıştır. Ya da ilgisine göre merkezi idare bünyesinde yer alan kurum/kuruluşlara devredilmiştir. Yerel yönetim birimi olan il özel idaresi yerel anlamda daha da yerelleşmeye doğru gitmesi gerekirken aksine var olan yerel yetkileri de merkeze dahil edilmiştir. Diğer taraftan varlık ve yetkilerinin devri sırasında bu yetkilerin hangi kuruma devredileceği yapılan düzenlemeyle belirtilmiştir. Ancak yerel görevi olan bu idarenin yetkileri aynı özelliklere sahip bir kuruma değil de, merkezi veya yerel kuruluş fark etmeksizin dağıtılması bu yasanın uygulama sırasında ortaya çıkardığı bir diğer sorun olarak görülmektedir.

B. Yetki Alanı Sorunu

Yeni kanun ile birlikte, büyükşehir belediyesi statüsü kazanan illerin yönetimi büyükşehir belediyelerine verilmiş, fakat özel idareleri tarafından yüklenilen merkezi yatırımların çoğunun yürütülmesi fonksiyonu yerele verilememiştir. Bu açıdan da bakıldığında, yürütme organı vali olan özel idarelerinin, merkezileşmenin kanıtı olarak görülebilse de, il ile ilgili ve merkezi yönetime ait kararların, seçimle oluşturulan il genel meclisi tarafından denetlendiği göz önünde bulundurulduğunda,

¹⁴⁵Cansu Kaymal, "Yerel Özerklik ve Yerel Demokrasi Açısından Büyükşehir Belediyesi Reformu", *Ulakbilge Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 13, 2017, ss.1137,1159.

¹⁴⁶Kızıllıboğa, Özasan, *a.g.e.*, KAYSEM-8, 11-12 Mayıs, 2013.Hatay.

özel idarelerinin kaldırılmasının merkezileşme eğilimi gösterdiğine işaret ettiği söylenebilir¹⁴⁷.

İl özel idareleri kanunla kurulmakta ve kanunla yönetilmektedir. Koordinasyon Başkanlığı'nın kuruluşu 6360 Sayılı Kanun'la yasal dayanağa bağlanmakta; ancak Koordinasyon Başkanlığı'na ilişkin her türlü düzenlemeye İçişleri Bakanlığı'nca hazırlanacak yönetmelikte yer verileceği belirtilmektedir. İl özel idaresi kamu tüzel kişiliğine sahip bir yerel yönetim birimi iken, Koordinasyon Başkanlığı valinin koordinasyonunda yerelde teşkilatlanan bir merkezi yönetim birimidir. İl özel idaresi, tüzel kişilik sahibi olarak, kendi yönetmeliğini hazırlayabilmekte, bütçesini oluşturabilmekte ve personel istihdam edebilmektedir. Kuruldukları dönemde tüzel kişiliği olmayan Koordinasyon Başkanlığı'nın yönetmelik ve bütçe hazırlama gibi bir yetkisi bulunmamaktaydı. Bu özerk statü, 2018 yılında YİKOB'a verilmiştir. İçişleri Bakanlığı'nca hazırlanacak Koordinasyon Başkanlığı Yönetmeliğinde, hizmetlerin yerine getirilmesinde dikkate alınacak kıstaslar, yerel hizmetlerde adaleti sağlama ilkesi gereğince düzenlenmelidir. Sevk ve idari yapısı açısından her iki kurum değerlendirildiğinde, 5302 Sayılı Kanun'un 32. maddesinin ilk halinde "vali yetkilerini sadece ilçelerde kaymakamlara, il merkezlerinde de il özel idaresinde yöneticilik sıfatı bulunan kişilere devredebilir" ifadesi kullanılmıştır. Dolayısıyla ilk haliyle vali yardımcılarını il özel idaresi yönetiminde devre dışı bırakılmıştı. 2005 tarihli 5391 Sayılı Kanun'la 5302 Sayılı Kanun'da yapılan değişiklikle il özel idaresi yönetiminde vali yardımcılarının "uygun görüldüğü takdirde" yetkili kılınması sağlanmıştır. Yine aynı Kanun'un 35. maddesinin son fıkrasına istinaden ilçelerde özel idare işlerini yürütmek amacıyla kaymakama bağlı ilçe özel idare teşkilatları kurulmaktadır¹⁴⁸.

6360 Sayılı Kanun'dan önceki düzenlemelerde büyükşehirlerde birçok konuda belediyeler de il özel idareleri de görevli ve yetkiliydi. Özellikle imar planlaması, itfaiye, su ve kanalizasyon vb. hizmetler her iki kurum tarafından yerine getirilmekteydi. Bu yasayla büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılmasıyla bu ve benzeri hizmetlerin sunulması açısından birliğin sağlanması, bu hizmetlerin tek elden ve etkin planlanması kanunun olumlu katkıları arasındadır.

¹⁴⁷Tarkan Oktay, **6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma**, 2016, <http://www.tarkanoktay.net> (Erişim Tarihi: 20.02.2019).

¹⁴⁸Kızıllıboğa, Özaslan, **a.g.e.**, KAYSEM-8 ,11-12 Mayıs, 2013.Hatay.

Diğer taraftan il özel idarelerinin yetkilerinin valiye bırakılmış olması da tartışılmaktadır. Yerel yönetim vasfını da kaybeden il özel idare, kendi bütçesini çıkarma, yönetmelik çıkarma gibi yetkilerini kaybetmesi de karşılaşılan sorunlar arasında yer almaktadır.

C. Yerellik İlkesi Sorunu

İl özel idarelerinin yerel yönünün işlevselliği sınırlı kalmıştır. Belediye ve köyler belirli bir alanda hizmet sunarken, il özel idareleri belediye alanı dışında ve içinde bir diğer deyişle tüm alanda, farklı görevlerle yetkilendirilmiştir. Belediye Meclisi ile birlikte İl Genel Meclisinin de doğrudan seçimle oluşturulması sınırlı görülse dahi yerellik ilkesini gösteren bir durumdur. 5302 Sayılı Kanun ile il genel meclislerine önemli görev ve sorumluluklar verilmiş ve yapısal olarak da değişikliğe gidilmiştir. Bu yönüyle ciddi bir değişiklik yapılmıştır. Merkezi yönetimin yetkisini kısıtlamaya dönük olarak, valinin, il genel meclisi başkanlığı görevinden alınıp yerine meclisin kendi üyeleri arasından seçeceği bir başkanın meclis başkanı olması bu kararın en önemlisi olarak görülmüştür¹⁴⁹.

Bir başka karşılaşılan Yerellik sorunu ise anayasal boyutudur. Yerellik ilkesi doğrudan 1982 Anayasasında hüküm altına alınmamıştır. Fakat yerel yönetimler ile ilgili düzenlemeler yerellik ilkesi ile dolaylı olarak ilgilidir. Bu duruma örnek vermek gerekirse; Anayasasının 127. maddesine göre yerel yönetimlere ilişkin bir tanım mevcuttur. Buna göre “mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, ilgili kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir” denilmiştir. Bu hüküm uyarınca yerel yönetimler, merkezin yanında yetkili kuruluşlar olarak görülmüştür¹⁵⁰.

YİKOB’ların kurulması, yerelde merkezin egemenliğinin artmasına da neden olmuş, bu düzenleme ile, seçilmiş organları olan il özel idarelerinin yetkileri gitmiş, yetkileri genişleyen bir valilik kurumu gelmiştir. Bu düzenleme sonrasında mülki idare amirleri ile belediyeler arasında sorun ve uyuşmazlıkların yaşanabilmesi olasılığı artmıştır. Çünkü kanun ile belediyeler yatırım yapacak, hizmetlerini yerine

¹⁴⁹Alpay Günel, Senem Atvur, Kadriye Okudan, “6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında İncelenmesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Yıl:2014, Cilt:19, Sayı:3, s.55-70.

¹⁵⁰ Ruşen Keleş, *Avrupa’ya Uyum Sağlama Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Ankara: Seçkin Yayıncılık,2010, s.10

getirmeye çalışacak fakat bunun sevk ve idaresinde mülki idareler de yetkili olacaktır¹⁵¹.

Bu kurum, yeni yasanın kabulüyle, yerellik ilkesi gereği, daha fazla yerel hizmetleri yerine getirmesi gerekirken merkezi idarenin içinde yer aldığı görevleri de yerine getirmektedir. Burada yerelde hizmetin en yakın yerde ve etkin şekilde yerine getirilmesinde aksaklıklar yaşanması sorununu doğuracaktır. Diğer bir husus ise karar organı yöre halkı tarafından seçilme özelliğini kaybettiği için yerel çözümlerde sorunların meydana gelebileceği, yerel varlık ve yetkilerin devrinin önünde engel olabileceği belirtilmektedir.

D. İl Özel İdarelerinin Konum Sorunu

6360 Sayılı Kanun, anayasa ve temel kanunlara uygunluğu bakımından sorgulanan bir kanun olmuştur. Üçlü yerel yönetim sisteminin anayasal olarak zorunlu olması nedeniyle, anayasaya aykırı olduğu konusunda sorunlar yarattığı belirtilmektedir. İl özel idarelerinin kanunla kaldırılmasının, anayasaya aykırı olması durumu, bu idarenin konumunu da etkilemiştir. Buradaki sorun il genel idaresi varken, Anayasamızın 127. maddesinin ilk fıkrası uyarınca “il özel idaresi bulunmalı” ifadesinden de anlaşıldığı gibi, 6360 Sayılı Kanun ile otuz büyükşehirde il genel idaresi kaldırılmamasına rağmen, il özel idarelerinin varlığına son verilmesidir¹⁵².

Özel idareler pek çok açıdan, günümüze gelene kadar sorunlarla karşılaşmıştır. Yeni haliyle de özel idarelerin 30 ilde kaldırılıp 51 ilde varlığını sürdürmesi konumu ile ilgili karşılaşılan sorunların devamına neden olmaktadır¹⁵³.

2012 yılına kadar il özel idarelerinin konumu üzerinde birçok tartışma yaşanmıştır. Bu yeni düzenlemede il özel idarelerinin konumunu değiştirmemiş, 6360 Sayılı Kanun ile 30 büyükşehirde kaldırılmış ve yerine YİKOB kurulmuştur. Kurulan kurum tam anlamıyla yerel konumu olan il özel idareye merkezi konum kazandırmıştır. Bu anlamda da varlık ve yetki devri yapılırken konum yönünden sorunlarla karşılaşmıştır.

¹⁵¹ Şenol Adıgüzel ve Murat Tek, “6360 Sayılı Yasa Ve Türkiye’nin Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Değişim: Hatay Örneği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:23, Sayı:3, s.s.73-102. 2014, s. 80

¹⁵²Dal, a.g.e., s.41.

¹⁵³ Azaklı, Tek, a.g.e, s.244

E. Mali Yapı Sorunu

Yapılan düzenleme ile il özel idarelerinin sayıları azalırken diğer taraftan da bütçe gelirlerinden aldığı payın da azaldığı görülmektedir. Mali yapıda yapılan değişiklik konusunda da açıklandığı üzere, genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payların coğrafi genişlik ve hizmet alanının büyüklüğü ilkelerine göre arttırılması; il özel idarelerine büyükşehir belediyelerindeki uygulamaya benzer şekilde illerden toplanan vergi gelirlerinden pay verilmesi ve kurumun yaptığı hizmet ve mal alımlarında KDV ve/veya ÖTV muafiyeti tanınması gerektiği düşünülmektedir. Fakat yapılan düzenlemede il özel idarelerinin payı düşürülmüştür. Kendi mali kaynakları yeterlilik ve çeşitlilik açısından tartışmalı olarak görülse de, özel idarelerin öz gelirlerinin artırılması için belediyeler gibi özel bir gelir kanunu çıkarılmalı ve bu kanunda özel idarelerin gelirleri ve kaynakları açıkça ortaya konulmalıdır¹⁵⁴.

Yeni durum ile birlikte kural olarak il özel idarelerine ait görev ve yetkiler büyükşehir belediyelerine verilmesine rağmen örneğin, Maden Kanunu'na göre verilen I (a) grubu yer alan İnşaat ile yol yapımında kullanılan ve tabiatta doğal olarak bulunan kum ve çakıl maden ruhsatları ile 5686 Sayılı Kanuna göre ruhsatlandırılan jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sular ruhsatına ilişkin görev ve yetkiler valiliklere bırakılmıştır. Yine benzer biçimde Maden Kanunu'na göre işletilen üretim alanlarında iş yeri açma ve çalışma ruhsatı düzenleme yetkisi de valiliklere verilmiştir. Bu kanun uyarınca verilen idari para cezaları genel bütçeye gelir olarak kaydedilmektedir¹⁵⁵. Bu örnek bağlamında pek çok yetki devrinin önünde engeller olabilecektir.

Büyükşehirlerde il özel idarelerinin varlığından bahsedilemeyeceği düşünüldüğünde, mali anlamda yetkilerinin de devredilmesi durumu çelişki arz etmektedir. Daha önce bütçesi olan, gelirleri, giderleri ve varlıkları bulunan yapı tüm yetkileri yeni kanunla birlikte ilgisine göre belediyelere, Koordinasyon Başkanlığına, valiliklere dağıtılmış olduğu dikkate alındığında, tüm yetkilerin ve varlıkların devri sırasında mali yetkiler açısından da sorunlar teşkil ettiği açıktır.

¹⁵⁴ Süleyman Yaman Koçak ve Veli Kavsara, "5302 Kanun Sonrasında İl Özel İdarelerinde Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri", **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt, 10, Sayı 20, S (61-92), 2012, s.71.

¹⁵⁵ Karaarslan, a.g.m., (Erişim Tarihi:22.02.2019).

F. Görev Alanı Sorunu

6360 Sayılı Kanun temsil konusunda da önemli bir sorun teşkil etmektedir. Zira binlerce yerel yönetim biriminin kaldırıldığı bir ortamda tek seçilmişin başkan olduğu ve hem hizmet hem koordinasyon olmak üzere çok sayıda görev ve yetki ile donatılmış bir büyükşehir belediyesi yapısıyla karşı karşıya kalındığı düşünülmektedir. İl özel idaresi kaldırılmadan önce bir ilde yetkiler yerel yönetim birimleri arasında paylaşılmakta iken, yeni yapıda ise merkezileşen yapı nedeniyle belediyeye çok fazla iş düşmektedir.

İl özel idarelerinin görev alanları, günümüzde sahip oldukları imkân ve olanaklar bağlamında ele alındığında, oldukça geniş yetki ve göreve sahip olduğu görülmektedir. İl özel idarelerinin kaldırılmasından sonra bu görevler, büyükşehir belediyelerine, belediyelere ve aynı zamanda merkezi yönetime verilmiştir. Bu geniş alanda görev ve yetki sorunlarının ortaya çıkması muhtemeldir. Örneğin, il özel idaresine verilen gençlik ve spor, turizm, sanayi ve ticaret vb. görevler aynı zamanda merkezi idare kuruluşları tarafından da yerine getirilmekte idi. Bu durum, il sınırları içinde hangi görevlerin, yetkilerin il özel idaresinden beklendiği konusunda net olarak ortaya konulamamış, il içinde yetki ve görev alanında paylaşım sorunu yaşanabileceğini düşündürmektedir¹⁵⁶.

Son düzenlemeyle, 30 büyükşehir belediyesi tesis edilmiş, il mülki sınırları ile büyükşehir belediye sınırları olarak belirlenmiştir. Yerleşme yönünde olumlu bir adım olarak düşünülmeyle birlikte yerelin kendi içerisinde merkezileşmeye doğru giden yapıya dönüşebileceği kaygısı taşınmaktadır. Bu durumda tüzel kişilikleri kaldırılan belde belediyeleri ve köylerin yerine gelen tek yerel birimin yani büyükşehir belediyelerinin hizmet sunumunda sorunlarla karşılaşması muhtemeldir¹⁵⁷. Bu yönüyle tüm bu geniş alanda varlık ve yetkileri devir alan yerel birimlerin, hizmetlerini yerine getirirken etkinlik, verimlilik ve yerindelik açısından sorunlarla karşılaşması sözkonusudur.

YİKOB'lara tanımlanan görev, yetki ve sorumluluklar incelendiğinde, akıllara şu soru gelmektedir: kamu kurum ve kuruluşları, kendi taşra örgütlenmeleri

¹⁵⁶ Remzi Çiftçinâr, “Yeni İl Özel İdaresi Yasası’na Eleştirel Bir Bakış”, **Yasama Dergisi**, Sayı:2, (123-145) 2006, s.124.

¹⁵⁷ Emre Koyuncu, N.Tunga Köroğlu, “**Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme**”, www.tepav.org.tr.(Erişim Tarihi:22.02.2019).

aracılığıyla da kolayca gerçekleştirebileceği yatırım ve hizmetleri neden YİKOB'lar eliyle yapsın? Bu konuda kamu kurum ve kuruluşlarını bağlayan herhangi bir yasal hüküm olmamasına karşın, ilgililerce yapılan görüşmelerde, söz konusu kurumların genellikle, YİKOB'larla çalışmayı tercih ettiği bilgisine ulaşılmıştır. Buna sebep olarak da, söz konusu kurum ve kuruluşların projeleri YİKOB'lara devrederek mali sorumluluktan kurtulmayı tercih etmeleri olduğu görüşü hakimdir. Örneğin okul yaptıracak olan Milli Eğitim Bakanlığı, bunu kendi taşra örgütlenmesi eliyle yaptırıp mali sorumluluk üstlenmek yerine, bunu YİKOB'lar aracılığıyla yapmayı tercih etmektedir. Görüldüğü üzere, YİKOB'ların bir yerel hizmet biriminden ziyade "aracı olma" durumu daha ön plana çıkmaktadır¹⁵⁸.

Her ne kadar YİKOB kurulmuş olsa da kurumlar arası görev alanı sorunu olduğu düşünülmektedir. Ayrıca yeni kanun ile birlikte köylerin mahalleye dönüşmesi de belediyelerin sorumluluğunu artırmaktadır. İl özel idarelerinin bulunduğu yerlerde belediye içinde ve dışında belirli görevleri mevcut iken yeni düzenleme ile il özel idarelerinin kaldırıldığı yerlerde ortaya çıkan boşluğun doldurulması sırasında sorunlarla karşılaşmaktadır. Örneğin; büyükşehir belediyelerin uzaklıktaki mahallere götüreceği hizmetin etkinlik ve verimliliği tartışma konusu olacaktır.

II. İL ÖZEL İDARELERİNİN KALDIRILMASI NEDENİYLE ORTAYA ÇIKAN SORUNLARA YÖNELİK ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

6360 Sayılı Kanun ile, merkezi idarenin adına ve onun tümleyeni olarak özel idarelerce yürütülen hizmetlerle ilgili aksaklığı gidermek için büyükşehir belediyesine sahip illerde yatırım izleme birimi oluşturulmuştur. Bu birim tam anlamıyla merkezi idare birimi olarak kurulmuştur. Bu birim tarafından sunulacak hizmetler merkezidir. Bu birime yerel dinamikler başka merkezi birimlere ne kadar etki ediyorsa o kadar etki edebilecektir. Hizmetlerin sunulmasındaki yerel çözümler çok azalmış olacaktır. Türkiye'de mahalli idarelerle merkezi hükümetin görev ve yetki paylaşımını mahalli idareler lehine yeniden düzenlemek modern dünyaya yaklaşmak açısından önemlidir. Bu yeni paylaşım tümünden bir değişiklik yerine,

¹⁵⁸ Kuran, a.g.e., s.215.

zamana yayılan ve parça parça iyileştirmeleri içeren bir süreç şeklinde yapılabilir. Diğer taraftan valinin özel idare içindeki etkinliği azaltma yoluna gidilebilir. Ayrıca, İl Genel Meclisinin yetkileri artırılmalıdır. Bu bağlamda, var olan il özel idarelerin yönetim ve temsil imtiyazı meclis başkanına verilebilir, genel sekreterin ve hemen onun altındaki üst düzey yöneticilerin atamalarında meclisin yetkileri artırılabilir. Bu konuda meclise belli bir çoğunlukla veto yetkisi verilebilir. Diğer personelin ataması ve yükselmesinde de il genel meclisinin çeşitli tekniklerle gücü artırılabilir. İl Encümeninde görev yapan ve vali tarafından tespit edilen memur üyeler meclis tarafından belirlenebilir. Özel idarelerin iç denetim birimleri il genel meclisine bağlanabilir¹⁵⁹.

Yerel yönetimler o yerde yaşayan topluluklara en yakın yerde hizmet veren, en alt düzeydeki yönetim birimleri olarak kabul edilmektedir. İnsan ihtiyaçlarının çok farklı ve fazla olmasından dolayı yerel yönetimlerinde hizmetleri karmaşık hale geldiği düşünülmüştür. Diğer taraftan işsizlik, ulaşım sorunları, düzensiz kentleşme, çevre kirliliği, yaşlı, yoksul ve engellilere yönelik sosyal yardımlar gibi ekonomik ve sosyal sorunların ortaya çıkmasıyla yerel halk yönetimlerden devamlı olarak yeterli ve yaşam kalitesini artıran hizmet anlayışı talep edilmektedir. Bir anlamda yerel nitelikli bazı hizmetlerin yerine getirilmesi ihtiyacı ve yerel yönetimlerin demokratik bir yapıya kavuşturulması hususu, yerel yönetimlerin en temel varlık gerekçelerindendir¹⁶⁰.

Birçok yönüyle yerel yönetim birimi olan özel idarelerinin kaldırılması sonrası sorunlar ve eleştiriler olmuştur. Bu yeni yapılanmayla yaşanan bu aksaklıkların çözümü için getirilen çözüm önerileri verilmeye ve değerlendirilmeye çalışılacaktır.

¹⁵⁹Ahmet Faruk Güneş , “Büyükşehirlerde İl Özel İdarelerinin Kaldırılmasının Hukuki Veçhesi ve İşlevsel Sonuçları”, **İdarenin Sesi Dergisi**, Şubat, 2013, s.41.

¹⁶⁰ Ercan Oktay, Şerife Pekküçükşen, “Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesinin Bir Aracı Olarak Sivil Toplum Kuruluşları -Türkiye İçin Kısa Bir Değerlendirme”, **Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi İİBF Dergisi**, Yıl:11 Sayı:16, Haziran/2009, ss.172-186.

A. Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesine Yönelik Öneriler

Son yapılan düzenlemede YİKOB'lar valiye bağlı olarak kurulmuştur. Bu durum merkezileşme yönünde önemli bir eğilim olarak değerlendirilmektedir. Bunun temel nedeni, başkanlığın daha önceden bir yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin görevlerine sahip olması ve özellikle bu görevlerin önemli bir bölümünün seçilmiş bir organ olan il genel meclisinden alınarak merkezi yönetim tarafından atanmış bir personel yapısına sahip bir yönetsel birime verilmiş olmasıdır. Çalışma usul ve esasları İçişleri Bakanlığı'na çıkarılacak yönetmelikle belirlenen Başkanlığın sevk ve idaresi de vali veya vali tarafından görevlendirilecek bir vali yardımcısı tarafından yerine getirilmektedir. Bu noktada yatırımların koordinasyonu konusunda bir yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin yerine İçişleri Bakanlığı'na bağlı yeni bir birimin kurulması, kamu yönetiminde dönüşümün merkeziyetçi bir görünüm sunduğunu göstermektedir¹⁶¹.

Türkiye'de 2012 yılında yapılan bu düzenleme ile yerel yönetimlerle ilgili önemli değişiklikler yapılmıştır. Düzenleme ile amaçlanan aslında yerel yönetim reformunun dayanakları konusunda hizmet sunumunda etkinliğin sağlanması ve demokrasinin geliştirilmesi değil de yatırımlara ve kentlerin bir rekabet unsuru olarak pazarlanması yönünde yapılanmaya gidilmesi olduğu görülmektedir.

Diğer taraftan 6360 Sayılı Kanun ile merkezi yönetim büyükşehir belediyesine ait olan yerlerde il özel idareleri kaldırarak kendi adına veya kendisinin bütünlüyicisi özellikteki görevlerin tamamını başka bir yerel yönetim birimine vermediği açıktır. Bu yetkinin ciddi bir bölümü merkezi yönetimin taşra birimleri arasında paylaştırılmıştır¹⁶².

İl özel idarelerinin yerini alan çok başlı olan bu yapı, birimler arası koordinasyonun sağlanmasını da güçleştirmektedir. Merkezi yönetim bir taraftan yeni büyükşehirler kururken diğer taraftan mevcut bir yerel yönetim birimini kaldırarak merkeze bağlı yeni bir birim oluşturmuştur. Yerelleşmenin Türkiye'de yaygın olarak kullanılan bir anlamı da yerel yönetim birimlerinin güçlendirilmesi gerektiğidir. Güçlenme bazen daha fazla görev, yetki ve sorumluluk sahibi olma,

¹⁶¹Barış Övgün, "Kamu Yönetimi Reformunda Bir Açmaz: Yerelleşme mi, Merkezileşme mi?", **Mülkiye Dergisi**, Cilt:40, Sayı:3, 2016, s.179.

¹⁶²Güneş, a.g.m., s.60-64.

bazen de daha fazla gelire/mali imkâna sahip olma anlamında ele alınabilir. Yerel yönetimler bağlamında düşünüldüğünde özerklik kavramı da güçlenmeyi ifade eder. Özerklik, bir başka güce ihtiyaç duymaksızın kendi başına hareket edebilme kabiliyetine sahip olmaktır. Burada bahsettiğimiz yerel yönetimlerin özerkliğidir. Türkiye’de yerel yönetimlerin güçlendirilebilmesi için yeni düzenlemelere ihtiyaç vardır. Yerel yönetimlerin, kendisinden yapılması istenen görevlerini yerine getirebilmesi için yerel yönetim birimleri özerk konuma getirilmelidir. Yapılacak düzenlemeler ile yerel yönetimler; merkezi idarenin belirleyeceği ilke ve standartlara, ulusal ve bölgesel planlara uygun olarak mahalli ve müşterek nitelikli ihtiyaçların karşılanması konularında kendi kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan, projelerini uygulayan ve vatandaşların denetimine açık, çağdaş idari birimler olarak yeniden yapılandırılmalıdır. Son zamanlarda artan sorunlar karşısında, hizmetleri karşılamakta yetersiz olduğunu anlayan merkezi yönetim, yerelleşmenin artırılmasıyla ve bu şekilde hizmetlerin sürdürülmesiyle kaynakların daha etkin ve verimli kullanılacağı düşüncesiyle hareket etmektedir. Bu çerçevede bu anlayışın da desteklenmesi yönünde hareket edilmesinde yarar bulunmaktadır. Yerellik ilkesinin uygulanmasının zorlukları karşısında, yetkilerin halka mümkün olduğu kadar yakın bir yerden uygulanması, devletten alınan yetkilerin, ancak seçilmiş temsilciler tarafından yönetilen veya denetlenen yönetimlere devredilmesi yerel halkın haklarının öncelikleri ile de uyumlu olmalıdır. Yerel yönetimler, kendilerine yasalarla tanınan alanlarda ve yasa sınırları içinde kendi sorumlulukları gereği halkın yararına serbest olarak karar alma ve bunları uygulayabilme hak ve yetkisine sahip olabilmelidirler. Yerellik ilkesi ile hem yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, hem ülke kaynaklarının daha ekonomik ve daha etkin bir şekilde kullanılabilmesi, hem de insanı merkeze yerleştirerek toplumun hak ve özgürlüklerinin koruma görevi üstlendiği düşünülmektedir. Ülkemiz de, bu ilke gereğince kendi ülke koşullarını ve yönetim sistemini düşünüp değerlendirerek, uyarlama yoluna gitmelidir¹⁶³.

¹⁶³Arzu Yıldırım, “Yerellik İlkesi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme”, **Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Yıl: 2, Sayı: 5, Eylül 2014, s. 130-140.

B. Yerel Yönetimlerin Dönüşümünün Hukuksal Çerçeveye Yapılmasına Yönelik Öneriler

Türkiye’de il özel idarelerinin kaldırılmasını öngören kanunun, Anayasa’nın 127. maddesinin birinci fıkrasına aykırı olduğuna yönelik tartışmalar mevcut olduğundan, il özel idarelerinin kamu tüzel kişiliği kaldırılacaksa bunun Anayasa değişikliği yoluyla yapılması gerektiği savunulmaktadır¹⁶⁴. Daha açık bir ifadeyle ortada bir il genel yönetimi var ise, il özel yönetiminin varlığı da gerekmektedir. İl özel idaresini kaldırabilmek için ya mülki birim olan ilin kaldırılması ya da başka bir il ile birleştirilmesi gereklidir.

6360 Sayılı Kanundan evvel bütün illerde il özel idareleri, belediye ve köyler bir arada bulunduğu halde, bu dönemde kimi köyler belediyeye, kimi belediyeler de köye dönüştürülmüştür. Belediye veya köy olabilmek için gerekli şartların kaybedilmesi veya bir belediye veya köyün varlığının herhangi bir sebeple ortadan kalkması durumunda, ilgili belediye veya köy tüzel kişiliğinin de ortadan kalkması gerekir. 6360 Sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra 51 ilde il özel idareleri varlıklarını devam ettirmelerine karşın, 30büyükşehirde il özel idarelerinin varlığı son bulmuştur. Görüldüğü üzere, hukuksal düzenlemenin karmaşaya neden olduğu olmaktadır¹⁶⁵.

Eleştirilerin önemli bir kısmı anayasada karşılığı olan il özel idarelerinin kaldırılmasının anayasal düzenleme ile yapılması gerektiği yönündedir. Diğer kesim ise, yerel yönetim olarak büyükşehir belediyelerinin olduğu yerde başka yerel yönetime de ihtiyaç olmadığını ve bu nedenle kaldırılmasında hukuki bir sakınca olmadığı yönündedir. Bu iki görüş göz önünde bulundurulduğunda, tarafımızca birinci görüşün daha doğru olduğu yönünde bir anlayış söz konusudur. Bir diğer deyişle, özel idarelerinin kaldırılması anayasada var olması nedeniyle yerinde değildir.

Yasal düzenlemeler yapılırken hukuksal yönü iyi irdelenmeli ve hukuka uygun düzenlemeler yapılmalıdır. Türkiye’de il özel idaresi kaldırılması gerekiyorsa bunun anayasal düzenleme yoluyla yapılması gereklidir. Ancak, 1982 Anayasasının 123. maddesine göre, kamu tüzel kişilik kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur. Bu düzenleme ile de artık bu yetkilerin Cumhurbaşkanı

¹⁶⁴ Gözler, a.g.m., ss.37-82.

¹⁶⁵Muratoğlu, a.g.m., s.71.

kararnamesi ile yapılabileceğini ortaya koymaktadır. İlin bulunduğu yerde, o il halkının ortak ihtiyaçlarını karşılamak için idari ve mali serbestliğe sahip, karar organları o il halkı tarafından seçilen il özel idarelerinin olması da anayasal bir zorunluluk olmalıdır¹⁶⁶. İl özel idarelerinin Varlık ve yetkileri devredilirken hukuki anlamda yerini alan birimin de hukuksal yönden mevzuatla örtüşmesi gerekmektedir.

C. Toplumsal Taleplerin Göz Önünde Bulundurulmasına Yönelik Öneriler

6360 Sayılı Kanunun hazırlanmasında belediyelerin, sivil toplum örgütlerinin ve konuyla ilgili olabilecek diğer kesimlerin görüşlerine başvurulmamış olması eleştirilen konular arasında yer almaktadır.

Hizmetlerde vatandaşa yakınlık ilkesi, bir hizmetin prensip olarak vatandaşa en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesini ve sadece bu birim tarafından yeterince etkin bir şekilde yerini getirilmeyen hizmetlerin bir üst birim tarafından üstlenilmesini gerektirmektedir. Hizmetin vatandaşa yakınlığından hareketle en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesi konusunda belli bir kaide yoktur. Çünkü hizmetlerin özelliğine göre en yakın idare bazen köy, belediye olabilirken, bazen de bölgesel, bazen de merkezi idare bu görevi üstlenebilmektedir¹⁶⁷.

Türkiye’de yerel yönetimlerin, yetki, sorumluluk ve kaynak bölüşümü açısından karmaşık bir idari, mali ve hukuki yapısı vardır. Bu yüzden de hizmetlerde etkinlik ve verimlilik konusunda sorunlar olmuştur. Türkiye’de yerel yönetimler katılımcı, saydam, etkin ve verimli bir yapıya sahip değildirler. Merkezi yönetimle aralarındaki görev ve yetki paylaşımı etkinliğinin demokrasiyi güçlendirecek şekilde düzenlenmediği görülmektedir. Türkiye’nin modern dünyada etkin ve saygın yerini alabilmesinin yolu, modern bir yerel yönetim sisteminden geçmektedir. Yeni yapılacak yasal düzenlemelerle özellikle o bölgede faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşları ile işbirliği içinde olunmalıdır. Bu durum kaynakların yerinde kullanılmasını sağlayacaktır. Dünyanın gelişmiş ülkelerinde demokrasinin gelişimi, yerel kaynakların ülke kalkınmasında harekete geçirilmesi, yerel nitelikli hizmetlerin maliyetlerinin düşürülmesi ve kaynakların etkin, eşit ve adil dağılımında yerel yönetimler önemli roller üstlenmişlerdir. Türkiye’de de benzer şekilde yeni yapılacak düzenlemelerle merkezi yönetim; genel politika belirleme, standart oluşturma ve denetleme gibi temel fonksiyonları yerine getirmeli, uygulamaya yönelik görev, yetki

¹⁶⁶Gözler, a.g.m.,s.38.

¹⁶⁷Yıldırım, a.g.m., s.130-140.

ve kaynaklar yerel birimlere devredilmelidir. Yerel yönetimler halka en yakın yönetim birimleri olarak yerel ihtiyaçları kısa sürede etkin ve verimli bir şekilde karşılayabilme imkanına sahip olmalıdır. Tüm bu düzenlemeler yapılırken halk sistemin içine dahi edilmeli ve sorumluluk verilmelidir. Halk devletten hizmet bekleyen pasif birey olmaktan çıkarılmalı, sorunlarını bilen ve yönetime katılan bir vatandaş olarak etkili hale getirilmelidir. Türkiye’de yerel yönetimlerin yetkileri, görevleri ve kaynakları sınırlı olduğu için yerel hizmetleri istenildiği gibi karşılayamamaktadır. Yerel yönetimlerde şeffaf bir yönetim anlayışı benimsenmediği için bu kuruluşların vatandaş ve kamuoyu nezdindeki görünümü zedelenmiş durumdadır. Bu sorunun çözümü için şeffaf bir yönetim anlayışıyla düzenleme yapılmalıdır¹⁶⁸.

YİKOB’ların görev ve sorumlulukları bakımından yerel niteliklere; ancak yapıları ve yönetim biçimleri bakımından merkezi özelliklere sahip oldukları söylenebilir. Yerel yönetimlerin, yerel ihtiyaçlar için sorumlu oldukları bölgelerde yaşayanların taleplerini karşılayan nitelikte bir birim olmadığı görülmektedir. Hizmeti en yakın yerde verecek birimlerin yöre halkının beklentilerini, taleplerini dikkate alınmadığı görülmektedir. Düzenlemeler yapılırken, yerelleşmenin en önemli amaçlarının başında gelen toplumsal taleplerin göz önünde bulundurulması gerekliliği hususuna dikkat edilmemiştir. İl özel idarelerinin varlık ve yetkisi devrinin sağlıklı işlemesi için tam anlamıyla vatandaş odaklı olarak kurulan bir yerel yönetimin kurulmuş olması gerekir.

D. Kamusal Hizmetin Yerinden Yapılması Gerektiğine İlişkin Öneriler

Demokrasi ile yönetilen toplumlarda, yönetim yapısı, kamu kuruluşları ile halk arasındaki ilişkilerin demokratik olmasını gerektirmekte, bu da halkın kararların alınmasına, uygulanmasına katkıda bulunmasına önemli oranda bağlı bulunmaktadır. Demokrasinin gelişmesine katkıda bulunan kurumlar olarak nitelendirilen belediyeler, halkın belediyenin aldığı kararları etkilemesine, yön vermesine imkan sağlayarak katılımcı bir yönetim oluşturabilirler¹⁶⁹. Demokratik düzende kamusal işlerin yürütülmesi, gerekli kararların alınması konusunda halkın genel ve yerel

¹⁶⁸Nagehan Talat Arslan, “İdari Ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri”, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Sayı:33, Ekim, 2005.

¹⁶⁹Ahmet Yatkın, “Belediyelerde Halkla İlişkiler”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayını, Cilt: 5, Sayı: 12, Aralık 2000.

yönetim üzerinde çeşitli etkilerde bulunduğu açıktır. Yerinden hizmet ilkesi gereği insanı toplumun odak noktasına koymak gereklidir. Bu durum en iyi şekliyle “bir hizmeti en yakın yerdeki birim yerine getirmeli” anlayışına dayandırılmalıdır¹⁷⁰.

Kamu hizmetlerin etkin olarak sunulabilmesi için, bu hizmetlerin vatandaşa en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesi gerekmektedir. Hizmetlerin vatandaşa en yakın birim olan yerel yönetimler, seçimler yoluyla halkın yönetime katılması yönüyle bir ülkenin demokrasisinde de önemli rol oynayacağı düşünülmektedir. Toplumlarda yaşanan ekonomik ve teknolojik değişimler, kamusal hizmetlerin yapılandırılma esaslarının gözden geçirilmesini zorunlu kılmaktadır Bu değişimler göz önüne alınarak merkezi ve yerel yönetimlerde çağdaşlaşma reformlarının yapılması gerekmektedir. Belediyelerin sunmuş olduğu hizmetlerin etkinliğinin temel ölçütü vatandaşların belediyeden memnuniyet derecesi ile yakından ilgilidir. Böylece kamu hizmetinin yürütülmesinde varılmak istenen nokta amaca ne kadar yakın olursa halkın da bu hizmetle alakalı memnuniyeti de o kadar artacaktır¹⁷¹.

Yeni yasada yapılan düzenlemeyle, il özel idarelerinin büyükşehirlerde kaldırılması ile yetkileri belediye ve YİKOB'a bırakılmıştır. YİKOB'un görev alanına giren hizmetler merkezi idare eliyle yerine getirilmektedir. Belediyenin sorumluluğu ise belediye sınırları dışına yani il sınıra hizmet götürmesi yönünden hizmetin yerinden yapılmasına ters düştüğü söylenebilir. Hizmetlerin yerinden yapılması gereği, yapılan her düzenlemenin bu hususlar göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

¹⁷⁰ Bilal Eryılmaz **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Erkam Matbaası (Gözden Geçirilmiş Yeni Baskı),2001.

¹⁷¹Ethem Göksel Erkan, **Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasında Görev Paylaşımı, Kamu Hizmetlerinin Görülmesinde Etkinlik ve Silifke Belediyesinde Bir Uygulama**, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi,2014, s.112.

E. Merkez-Yerel Yönetim Arasında İşbirliği ve Görev Paylaşımının Açık Bir Biçimde Ortaya Konulması Gerektiğine Yönelik Öneriler

6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin, hizmet götürmesi gereken görev alanı ilin tüm sınırları olarak belirlenmiştir. Örneğin Ankara büyükşehir belediyesi önceden yakın çevresindeki 16 ilçeye hizmet sunarken bu düzenleme sonrası hizmet vermesi gereken ilçe sayısı 25'e yükselmiş olup ve yüzölçümü 3,8 kat artmıştır. Ancak yüzölçümü büyük olan ve kalabalık olan büyükşehirlerde hizmetlerin zamanında, kaliteli, verimli ve eşit olarak götürülmesi konusunda sorunlarla karşılaşılması ihtimali bulunmaktadır. Kurulan YİKOB'un da bu konudaki rolü oldukça önemlidir¹⁷².

Toplumsal ihtiyaçların yerel nitelikte mi değil mi olduğu konusunda benimsenen bir ayırım veya tanımlama mevcut değildir. Fakat toplumların içinde yaşadığı devletin siyasal yapısı, güçlü bir merkezi idareye ihtiyaç olup olmaması, geleneklerine, toplumsal ve yöresel ekonomik durumuna ve yine toplumu oluşturan farklılıkların beklenti ve taleplerine göre ihtiyaçlar şekli belirlenememektir. 1982 Anayasasının merkezi idareyi düzenleyen 126. maddesinde merkezi idarenin görev alanı ile ilgili bir tanım ya da belirlemede mevcut olmamakla birlikte nasıl bir idari yapılanma olacağı konusu düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile illerin yönetiminin yetki genişliğine dayanacağını ve yine kamu hizmetlerinin verimli ve uyumlu bir şekilde yürütülebilmesi için birden çok ili içine alan teşkilatlar kurulabileceği düzenlendiği belirtilmiştir.

İl özel idarelerinin büyükşehirlerde kaldırılmasının yerelleşme açısından olumsuz bir izlenim verdiği düşünülmektedir. Aynı sınırlar içerisinde iki farklı kuruluşun görev ve yetki karmaşasına sebep olmaması düşüncesiyle, il özel idareleri kaldırıldıysa da yerine, merkezi yönetimin denetiminde olan yeni bir yapı oluşturulmuştur. Buda yerel ve merkezi idare arasında, bu görev ve yetkilerin paylaşım sorununu doğuracaktır¹⁷³.

Türkiye'nin idare sisteminde, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hizmetlerin niteliklerine uygun bir görev ve kaynak bölüşümü yapılmamıştır. Yapılan

¹⁷²Ceyhan, Seher, Semiha Sultan Tekkanat, "6360 Sayılı Kanun ve Ankara İline Etkileri", **Bitlis Eren Üniversitesi, Akademik İz Düşümü Dergisi**, Sayı:2 Mayıs, 2018, s.20-42.

¹⁷³Koyuncu, Köroğlu, **a.g.m.**, tepav.org.tr.(Erişim Tarihi:15.11.2018).

paylaşımında ise aşırı merkezci bir yaklaşım ile, merkezi yapı hantal bir yapıya dönüşmüştür. Yerel yönetimlerimiz merkezi idareye aşırı bir şekilde bağımlı hale getirilmiş ve güçsüz bir duruma düşmüşlerdir. Bütün bu uygulamalar sonucunda hizmetlerin yerine getirilmesinde etkinlik azalmış ve hizmetlerin maliyetleri yükselmiştir. Özetle merkezi yönetimin etkisinde yeterince güçlü olmayan yerel yönetimler ortaya çıkmıştır. Görev ve yetki paylaşımı bakımından özellikle il özel idareleri ve köyler zaman içinde büyük ölçüde görev kaybına uğradıkları belirtilmiştir. Bu iki yerel yönetim biriminin görevleri büyük çoğunlukla merkezi yönetim tarafından üstlenilmiştir. Gelişmiş toplumlarda nüfus, tapu, eğitim, sağlık, trafik gibi bazı hizmetler yerel birimler tarafından yerine getirilirken Türkiye’de bu hizmetler günümüzde merkezi yönetim tarafından yerine getirilmektedir.

Bu düzenlemelerin sonucunda, merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkilerinin tam olarak belirlenmesi, görev paylaşımının dayandırılacağı ilkelerin belirlenmesi hususları göz önünde bulundurulmamıştır. Yapılacak anayasa veya yasa değişiklikleri ile merkez-yerel görev bölüşüm belirsizliği giderilmelidir. İl özel idarelerinin kaldırıldığı büyükşehirlerde, il özel idarelerinin yetki ve görevlerinin kurum ve kuruluşlar arasında paylaşımının da bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. Merkezde hem büyükşehir hem YİKOB il özel idarelerinin görevleri dolayısıyla yetki karmaşası yaşandığı düşünülmektedir. Yapılan düzenlemelerin tüm boyutlarıyla açık anlaşılır ve yetki, görev çatışmasına neden olmayacak şekilde yapılması gerekmektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Kamu yönetiminin, idari bir mekanizma olarak, toplumun birçok alanda iç içe girmiş olan, birbirleriyle doğrudan ya da dolaylı olarak ilgili, zaman zaman da çelişkili, sorunlarını çözmek bakımından önemi büyüktür. Toplumların nüfus ve gelişmişlik bakımından büyümesiyle, devletlerin, çözmek zorunda oldukları sorunlar da artmakta, bu durum da devletin vermek zorunda olduğu hizmetlerin artmasına neden olmaktadır. Devletler bu tür sorunların çözümü için merkezi yönetim ve yerel yönetim adı altında yapılanmaya gitmişlerdir.

Yerel yönetimlerde reform yapılması bir gereklilik olmakla birlikte bu reformların neden ve nasıl yapıldığı hususunun, 6360 Sayılı Kanun metninin gerekçesinde belirtilmiş olmasına rağmen, ilgili maddelerde bu ilkelerin hayata geçirilmesi konusunda sorunlar olduğu görülmektedir. Yerel yönetimler gerek katılım gerekse yerel halkın gereksinimlerinin etkin ve verimli bir şekilde karşılanabilmesi için en önemli aktörlerdir. Bu denli önemli işlevlere sahip olan yerel yönetimlerle ilgili reform çalışmalarında da hassas bir şekilde davranmak bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.

Türkiye'nin idare sisteminde, yerel yönetimlerin gelişimi sürecine bakıldığında yerel yönetim gelişiminin Osmanlı Devleti'nin son dönemlerine denk geldiği anlaşılmaktadır. Yerel yönetimlerle ilgili ilk önemli gelişmeler Tanzimat dönemiyle başladığı görülmektedir. Yerel yönetimler, aslında merkezin yerelde görevlendirdiği kişiler tarafından hizmetlerin yapılması fikri ile oluşturulmuştur. Osmanlı İmparatorluğu döneminde yerel yönetim anlayışının ortaya çıkışı daha çok yörenin gelişmesi ve hizmetlerin yapılması amacına dayanmaktadır.

Yerel yönetimlerde özellikle 1982 Anayasası ile birlikte çok fazla değişimler söz konusudur. Özellikle 2012 yılında yapılan düzenleme ile büyükşehir belediyesine dönüşen yeni illerde ve diğer büyükşehir belediyelerinde il özel idareleri kaldırılmıştır. Bu bağlamda 6360 Sayılı Kanun, temel yerel yönetim birimlerini etkilemiş bulunmaktadır. Söz konusu kanun, konunun uzmanları, bilim adamları tarafından oldukça fazla eleştiriye maruz kalmıştır. 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı Kanun'la il özel idarelerini de ilgilendiren çeşitli ve önemli değişimler hayata geçirilmiştir. Bu kanunla il özel idarelerinin görev ve sorumluluklarının önemli bir bölümü yeniden düzenlenmiş ve bununla beraber sayıları da değişmiştir. 2012 yılına gelindiğinde bütün bu illerde il özel idaresi mevcutken, 6360 Sayılı Kanun bu sayıyı

51'e düşürmüştür. Düzenleme ile birlikte büyükşehir sayısı değişmiştir. Büyükşehirlerdeki il özel idareleri varlığı son bulmuştur ve ayrıca YİKOB adı verilen yeni bir kurum kurulmuştur. İl özel idareleri yerelleşme, demokratikleşme ve hizmetlerin halka daha yakın yerden sunulması açısından büyük öneme sahiptir. Ancak bu düzenleme, merkezi idare ile yerel yönetimler arasında görev, yetki ve sorumluluk paylaşımı açısından birtakım sorunları barındırmaktadır.

İl özel idarelerinin kaldırılmasından sonra, valinin yetkisi altında bulunan YİKOB'un kurulmasının yerelleşme bakımından tartışmalı olduğu düşüncesi ortaya çıkmıştır.6360 Sayılı Kanun; düzenlenmesinden kabul edilmesine kadar geçen süreçte, demokratik ve katılımcı bir yaklaşıma yer verilmediği, yeni düzenlemenin anayasaya aykırı olduğu, mevzuat hazırlama usul ve esasları hakkında kanunun gereklerinin yerine getirilmemesi suretiyle yerel anlayıştan uzaklaşılması, merkezileşmesi, hizmet sunumunda yerellik ilkesine aykırı hareket edilmesi, hizmetlerde verimlilik ve etkinliğin sağlanamaması, hukuka uygun düzenlemenin yapılmaması gibi nedenlerden dolayı tartışmaların odağında olmuştur.

İl özel idarelerinin gerçek anlamda bir yerel yönetim birimi olarak düzenlendiği kanun 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunudur. Bu kanunla il özel idarelerinin, örgütlenme, insan kaynakları, karar organı, encümen, mali yapı gibi birçok alanda yenilikler yaşamıştır. Ancak bunun da il özel idarelerinin sorunlarına çözüm olmadığı düşünülmektedir. Bu sorunlar her dönemde ortaya çıkmış ve dile getirilmiştir. 5302 Sayılı Kanun diğer düzenlemelere göre özel idareyi güçlendirmiştir. Ancak öteden beri gelir sorunları, valinin konumu, görevlerinin fazla olması, merkezi yönetimin taşra ayağı olma gibi sorunları giderilemeyen il özel idareleri, bu son düzenleme ile (6360 Sayılı Kanunla) yeni bir boyut kazanmıştır. Diğer yerlerde il özel idarelerinin varlığını sürdürmesi de tartışmalı bir durumu ortaya koymaktadır. Yapılan düzenleme, özel idareyi daha iyi bir notaya taşıyamamıştır. Bu boyutuyla da mevcut koşullar çerçevesinde kanunun öngördüğü görevleri, il özel idarelerinin layıkıyla yerine getirmesi de olası görünmemektedir. Diğer taraftan özel idareye fazla görev ve yetki yüklenmesine karşın görevleri oranında mali kaynak sağlanmamış ve yeterli ödenek de verilmemiştir. Bütçeden aldıkları pay da görev ve yetkileri nispetinde artmazken aksine yeni düzenleme ile azaltılmıştır. Bu hizmetlerin istenilen şekilde gerçekleşmesi için mali kaynaklarının artırılması gerekmektedir. İl özel idareleriyle ilgili olarak çok fazla yasal düzenleme yapılmış olsa bile il özel idareleri genelde hedeflenen şekilde yapıya bir türlü

kavuşmamıştır. Bu durum öteden beri yapılan birçok yasal düzenleme ile bir türlü çözüme kavuşturulamamıştır.

YİKOB'ların kurulması sonrası büyükşehirlerde hizmet alanının geniş olması nedeniyle büyükşehir ile bu yeni kurumların hizmet sağlama noktasında vatandaşlar tarafından yapılan şikayetler doğrultusunda yapısında değişikliğe gidilmiştir. YİKOB'lar 2018 yılında çıkan 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bütçe yapma yetkisi ve kamu tüzel kişiliğine haiz bir konuma getirilmiştir. Bu yeni durumdan anlaşılacağı üzere çok kapsamlı planlama yapılmadan 6360 Sayılı Kanun çıkarılmıştır. Bu yeni haliyle de YİKOB'ların sorunlar yaşayacağı açıktır.

Yapılan tüm düzenlemelerin Türkiye'nin merkezîyetçi idari yapısından kaynaklandığı düşünülmektedir. Özel idareler ile ilişkili olarak yapılması hedeflenen yapılanmalar siyasi endişeler, ekonomik sorunlar, yönetenlerin tutumu, sorun alanlarına yönelik çözüm önerilerinin istenildiği şekilde yapılmaması nedenleriyle uygulama alanı bulamamaktadır. Bu sorunların çözülmesinin hem karmaşık olduğu hem de uzun zaman alacağı düşünülmektedir.

Tüm eleştirilere rağmen, YİKOB'ların kurulmasının yerellik ilkesini zedelemeyeceği ve merkezîleşme yönünde bir adım olarak görmemek gerektiği yönünde savunularda mevcuttur. Ancak, YİKOB'ların gelecekte, bakanlıkların kendi bütçelerinden aktararak yatırım yaptıkları bir birim olarak varlığını devam ettirip ettirmeyeceği, büyükşehir belediyeleri üzerinde etkilerinin neler olacağı ve kendisine ait bir bütçe ile hizmet edip etmeyeceği hususunda, uzun dönemde ne tür sonuçlar ortaya çıkacağını bugünden kestirmek zor görünmektedir.

6360 Sayılı Kanun'la il özel idarelerinin büyükşehirlerde varlığının son bulması sonucunda varlık ve yetkilerinin belediyelere, Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığına ilgisine göre kamu kurum ve kuruluşlarına geçmiştir. Bu yetki ve varlık devirleri ile ilgili yasal düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan düzenlemeler birçok noktada eksik kalmıştır. İl özel idarelerinin varlığının büyükşehirlerde son bulması ile daha önce mevcut sorunların çözümü için yeterli olamamıştır.

Genel olarak il özel idarelerinin reform sürecinin il özel idaresinde varlık ve yetki devri bağlamında değerlendirildiğinde; yapılan reform, anayasaya aykırılığı, yerelleşme ilkesine aykırılığı ve AYYÖŞ'a aykırılığı konularında eleştirilerin odağında olmuştur. Tüm bu reformlar yapılırken hukuki zemini sağlam düzenlemeler yapılması önemlidir. Merkezîyetçi bir yapının eleştirildiği günümüzde, yerel yönetimlerin öneminin hayli arttığı dünyada, yerel yönetim anlayışımızdaki

merkezileşme eğiliminin artması, demokratikleşme anlamında birtakım sorunları barındırmaktadır. Toplumların giderek artan hizmet ihtiyaçlarının karşılanmasında; demokratik bir anlayış çerçevesinde, hukuki açıdan tartışmalara yer verilmeyecek, yerel halkın talep ve beklentilerinin göz önünde bulundurulduğu, şeffaf ve sorunlara yerinde çözüm getiren düzenlemelerin yapılması, ülkemizin kalkınma ve refah düzeyinin artmasında çok büyük önem taşımaktadır.



KAYNAKÇA

Kitaplar

Akdoğan, Abdurrahman, **Kamu Maliyesi**, Gazi Kitabevi, 10. Baskı, , Ankara, 2006.

Aydemir, Ruhi, **Hizmette Halka Yakınlık İlkesi ve Türkiye’de Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arası Yetki ve Görev Bölüşümü**, Kayseri Ticaret Odası Yayınları, Kayseri, 2003.

Aytaç, Fethi, **Açıklamalı Belediye Kanunu**, Seçkin Yayınevi, Ankara 1998.

Bilgiç, Veysel, **Türk Yerel Yönetimlerinin Tarihi Gelişimleri Üzerine Bir Değerlendirme**, Kamu Yönetimi Yazıları, , Nobel Yayın Dağıtım, Ankara,2007.

Bilir, Kadriye, **6360 Sayılı Kanun’a Göre Türkiye’de Mali Paylaşım Açısından Yerel Yönetimler**, Aydın, 2015.

Çetinkaya, Özhan, **Mahalli İdareler**, Ekin kitapevi, Bursa, 2009.

Ergun, Turgay, **Kamu Yönetimi-Kuram Siyasa Uygulama**, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü(TODAİE), Ankara, 2004.

Eryılmaz, Bilal **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Erkam Matbaası (Gözden Geçirilmiş Yeni Baskı),2001.

Eryılmaz, Bilal, **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, İşaret Yayınları, İstanbul, 2006.

Eryılmaz, Bilal, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, Birleşik Yayıncılık, İstanbul, 1997.

Gözübüyük, Şeref, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitapevi, Ankara,2000.

Güler, Birgöl Ayman, **Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara,1998.

Günday, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2003.

İnal, Mustafa, **Açıklamalı 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu El Kitabı**, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayınları, Ankara,2008.

Karaaslan, Erkan, **5018Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Uyumlu Kamu Harcama Hukuku**, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara, Ekim 2006.

Keleş, Ruşen, **Avrupa'ya Uyum Sağlama Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Ankara: Seçkin Yayıncılık,2010.

Keleş, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul,2012.

Nadaroğlu, Halil, **Mahalli İdareler**, Beta Basım, İstanbul, 2001.

Nadaroğlu, Halil, **Mahalli İdareler Felsefesi Ekonomisi Uygulaması**, Sermet Matbaası, İstanbul, 1978.

Ortaylı, İlber, **Tanzimattan sonra Mahalli İdareler**, TODAİE Yayınları Ankara, 1974.

Ortaylı, İlber, **Devraldığımız Miras**, Yeni Türkiye Dergisi, Sayı:4, Ankara, Mayıs,1995.

Ortaylı, İlber, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, HilYayınları, İstanbul,1985.

Öncel, Yenal, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1998.

Şengül, Ramazan, **Yerel Yönetimler**, Umuttepe Yayınları, Kocaeli,2010.

Tamer, Mustafa, **İl Özel İdaresi: Yerel Yönetim Sistemi İçindeki Yeri ve Geleceği**, Tamer Ofset Ankara,1994.

Tamer, Mustafa, **Açıklamalı, Yorumlu, İctihatlı İl Özel İdareleri**, Mustafa Tamer stratejik Araştırmalar Vakfı Yayınları, No:01, İzmir,2009.

Tortop, Nuri, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman, Mehmet Akif Özer, **Mahalli İdareler**, Nobel Yayın, Ankara, 2006.

Tortop, Nuri, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman, Mehmet Akif Özer, **Mahalli İdareler**, 3.Basım Nobel Yayın, Ankara, 2014.

Türkoğlu, İrfan, **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın, Ankara,2009.

Ulusoy, Ahmet, Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler**, Ankara, 2004.

Makaleler

Adıgüzel, Şenol ve Murat Tek, “6360 Sayılı Yasa Ve Türkiye’nin Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Değişim: Hatay Örneği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt:23, Sayı:3, s.s.73-102. 2014.

Akman, Çiğdem, Mustafa Kalender, “Yerelde Yeni Bir Merkezi Yönetim Birimi: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 73, No. 4, 2018.

Arslan, Nagehan Talat, “İdari Ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri”, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Sayı:33, Ekim, 2005.

Arıkboğa, Eray Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması, **Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi**, Cilt 6, Sayı 1, Mart 2018, s. 1-34.

Azaklı, Sedat, Hülya Tek, “İl Özel İdarelerinde Yeniden Yapılan(ama)ma Çabaları ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar”, **Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Cilt:23, Sayı:1, Manisa, 2016.

Biricikoğlu, Hale, Yasemin Yalınzoğlu, “6360 Sayılı Kanun’un Etkinlik-Verimlilik İle Hizmette Yerellik İlkeleri Açısından Değerlendirilmesi: Kocaeli İlçesinde Yapılan Bir Araştırma”, **Yönetim Bilimleri Dergisi /Journal Of Administrati ve Sciences** Cilt/Volume: 16, Sayı/N: 32, 2018.

Bozatay, Şeniz Anbarlı, Kemal Kızılkaya ,”Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim Tartışmalarının Odağında Bir Düzenleme: 6360 Sayılı Yasa Hakkındaki Değerlendirmeler”, **Çankırı Karatekin Üniversitesi, İİBF Dergisi**, Cilt 6, Sayı 328, 2016.

Bozlağan, Recep ve Aynur Can, “İl Özel İdaresinde Valinin Yürütme Organı Olması Sorunu ve Bir Çözüm Önerisi”, **Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt.8, Sayı 32, Yıl 16, Temmuz 2009.

Ceyhan, Seher, Semiha Sultan Tekkanat, “6360 Sayılı Kanun ve Ankara İline Etkileri”, **Bitlis Eren Üniversitesi, Akademik İz Düşümü Dergisi**, Sayı:2 Mayıs, 2018.

Çetin, Zuhale Önez, “Türkiye’de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, , Cilt:20, S.2, s.263, 2015.

Çiftçin, Remzi, “Yeni İl Özel İdaresi Yasası’na Eleştirel Bir Bakış”, **Yasama Dergisi**, Sayı:2, (123-145) 2006.

Dağlı, Zülkif, Can Giray Özgül, Kamu Yönetimi Sistemi İçinde Yeni Bir Birim

Olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının İşlevi: İzmir Örneği, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 28, Sayı 1-2, Ocak-Nisan 2019, s.25-44

Demir, Hakan, Mehmet Karakütük, “Yerel Yönetimler ve Hizmette Yerellik: Subsidiarite İlkesi”, **Bilgi Dergisi**, Sayı: 7, 2003, ss. 65-77. dergipark.gov.tr/download/article/301104. (Erişim Tarihi:22.01.2019)

Handan Ertaş, Türkiye’de Yerel Yönetim Birimlerinin Görev ve Sorumlulukları İle İlgili Mevzuat ve Karşılaştırmalı Analiz, **Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi**, Sayı: 11, 2016, ss. 87-113

Gözler, Kemal, “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz ilde il Özel idareleri ve Köylerin Kaldırılması ve ilçe Belediyelerinin Büyükşehir ilçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”, **Legal Hukuk Dergisi**, Cilt 11, Sayı 122, Şubat, 2013.

Güler, Mahmut, “İl Özel İdaresinin Gelir Yapısının Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü Açısından Değerlendirilmesi”, **Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Haziran 2010, Cilt:12,Sayı:1,Haziran, 2010.

Günel, Alpay, Senem Atvur, Kadriye Okudan,“6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında İncelenmesi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Yıl:2014, Cilt:19, Sayı:3,2014.

Güneş, Ahmet Faruk , “Büyükşehirlerde İl Özel İdarelerinin Kaldırılmasının Hukuki Veçhesi ve İşlevsel Sonuçları”, **İdarenin Sesi Dergisi**, Şubat, 2013.

İzci, Ferit, Menaf Turan, “Türkiye’de Büyükşehir Belediye Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediye Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**,2013.

Kaymal, Cansu, “Yerel Özerklik ve Yerel Demokrasi Açısından Büyükşehir Belediyesi Reformu”, **Ulakbilge Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 13, 2017.

Keser, Ahmet, Yunus Gökmen, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 21 Sayı 1 Ocak 2012.

Koçak, Süleyman Yaman ve Veli Kavsara, “5302 Kanun Sonrasında İl Özel İdarelerinde Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt, 10, Sayı 20, S (61-92), 2012.

Koçak, Süleyman Yaman, Ali Ekşi “Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler”, **SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S. 21, Mayıs,2010.

Köken, Enes, Büyükşehir Belediye Meclisi, Ankara **Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı 65 (4), 2016.

Muratoğlu, Tahir, “Mahalli İdareler Mevzuatında 6360 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler”, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 32, Yıl: 2015.

Oktay, Ercan, Şerife Pekküçükşen, “Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesinin Bir Aracı Olarak Sivil Toplum Kuruluşları -Türkiye İçin Kısa Bir Değerlendirme”, **Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi İİBF Dergisi**, Yıl:11 Sayı:16, Haziran/2009.

Övgün, Barış, “Kamu Yönetimi Reformunda Bir Açmaz: Yerelleşme mi, Merkezileşme mi?” **Mülkiye Dergisi**, Cilt:40, Sayı:3, 2016.

Sadioğlu, Uğur, İrfan Özacit, Uğur Ömür Gönülşen, “Yeni Büyükşehir Belediyesi Modeli Türkiye’de Değişen/Değişmeyen Merkezileşme ve Adem-i Merkezileşme Politikaları”, **Yasama Dergisi**, Sayı:30, 2015.

Tozlu, Ahmet, “Daha Verimli Hizmet Ve Hizmette Yerellik Tartışmaları Düzleminde Yeni Büyükşehir Modeli”, **HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**, Cilt: 6 Yıl: 6 Sayı:15, 2017/2.

Uçar, Ahmet, İl Özel İdarelerinde Demokratik Katılım ve Yönetişim Uygulamaları, **Celal Bayar Üniversite Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt :9, Sayı :2, 2011,s.625.

Ünal, Feyzullah, “Tanzimat’tan Cumhuriyete Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü”, **Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 30, 2011.

Yatkın, Ahmet , “Belediyelerde Halkla İlişkiler”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayını, Cilt: 5, Sayı: 12, Aralık 2000.

Yıldırım, Arzu, “Yerellik İlkesi Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme”, **Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Yıl: 2, Sayı: 5, Eylül 2014.

Zengin, Ozan, “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı :2, 2014.

İnternet Kaynakları

Advantages and Disadvantages of Decentralisation, <http://www.yourarticlelibrary.com> (Erişim Tarihi 11.01.2019)

Belli, Aziz, Abdullah Aydın, “6360 Sayılı Kanun ve Yerelde Merkezileşme”, **The Journal of Academic Social Science Studies, International Journal of SocialScience**,Number: 55, Spring II 2017, 104-413, www.jasstudies.com,s.409,410 (Erişim Tarihi: 01.03.2019).

Denhardt, Robert B. and Joseph W. Grubbs,**Public Administration: An action Orientation**, Fourth Edition, Thomson (Wadsworth), Kanada,2003.s.6, www.academia.edu. (Erişim Tarihi 10.11.2018).

Karaarslan, Mustafa, “Nasıl Bir Yerel Yönetim? 6360 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme”, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 17-18, Sayı: 26-27-28-29, Yıl: 2012-2013. <http://www.dergipark.gov.tr> (Erişim Tarihi: 22.02.2019).

Gözüaçık, Halil, “6360 Sayılı Kanunu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Anayasa Kapsamında Değerlendirmesi”, **Mahalli İdareler Aylık Mesleki ve Mevzuat Dergisi**, Nisan, 2014, <http://www.mahalliidarelerdersisi.org> (Erişim tarihi 25.02.2019)

Güler, Birgül Ayman, **Bütünşehir Belediyesi**, TBMM Komisyon Konuşmaları, 12, Kasım, 2012, Ankara, <http://www.birgulaymanguler.net/files/BUTUNSEHIR.pdf> (Erişim Tarihi: 20.02.2019).

Özer, Mehmet Akif ,“Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 Sayılı Kanun'un Düşündürdükleri” **Yerel Politikalar**, 2013,<http://www.dergipark.gov.tr/> (Erişim tarihi:11.03.2019).

Koyuncu, Emre, N.Tunga Koroğlu, “**Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme**”, www.tepav.org.tr.(Erişim Tarihi:22.02.2019).

Oktay, Tarkan, **6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma**, 2016, <http://www.tarkanoktay.net> (Erişim Tarihi: 20.02.2019).

Public administration, www.britannica.com (Erişim Tarihi: 15.10.2018).

Prachi Juneja, **What is PublicAdministration?**,www.managementstudyguide.com (ErişimTarihi: 11.01.2019)

Parlak, Bekir, **Yeni Büyükşehir Belediye Yasasının Analizi**, <http://www.bursayerelyonetim.com/>

Richard John, Stenson Baker, **Administrative Theoryand Public Administration**, Hutchinson University Library, Londra,1972, s.208, www.academia.edu. (Erişim Tarihi 10.11.2018)

Sharma, M.P. and B.L. Sardana, **Public Administration in Theory and Practice**, Kitab Mahal, Yeni Delhi,1988, s.3, www.academia.edu.(Erişim Tarihi 10.11.2018).

Toprak, Düriye, Hüseyin Gül, Serpil Ağcakaya, **6360 Sayılı Yasanın Mali Açından İncelenmesi**, <http://www.maliyesempozyumu.org/> (Erişim Tarihi: 22.02.2019).

Toksöz, Fikret, “ Yerel Yönetim Sistemine Eleştirel Bakış, Yeni Bir Model Arayışı” **Yeni Türkiye Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı**, No:4,<https://www.selfhukuk.com/yerel-yonetimler-ve-yerel-yonetim-harcamalarinin-hukuki-durumu/>. (Erişim Tarihi:20.01.2019)

Tosun, Erkan,**6360 Sayılı Kanunun Getirdiği Yenilikler ve Sorunlar**,[www.academia.edu/31962336/6360 Sayılı Kanunun Getirdiği Yenilikler ve Sorunlar](http://www.academia.edu/31962336/6360_Sayılı_Kanunun_Getirdiği_Yenilikler_ve_Sorunlar) (Erişim Tarihi 28.02.2019).

Subsidiarite: Türkçe’de yerellik, yerindenlik, ikincilik, yetki ikamesi, hizmette yerellik, hizmette halka yakınlık ve halka yakınlık olarak ifade edilmiştir. www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/ek.pdf (Erişim Tarihi:22.01.2019).

İl Özel İdare Tarihçesi, <http://www.yozgatozelidare.gov.tr> (Erişim tarihi 22.02.2019)

Tezler

Serkan Dal, **İl Özel İdarelerinin Mevcut Durumu, Sorunları ve Geleceği Üzerine Bir Uygulama**, Balıkesir Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, 2016.

Alper Duran, **Geçmişten Günümüze İl Özel İdareleri ve Geleceği**, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2009.

Nazım Kartal, **İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: Uygulama Aşaması Üzerine Bir Çözümleme**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2010.

Ethem Göksel Erkan, **Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasında Görev Paylaşımı, Kamu Hizmetlerinin Görülmesinde Etkinlik ve Silifke Belediyesinde Bir Uygulama**, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi,2014.

Kanunlar

1580 sayılı Belediye Kanunu

1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayât Nizamnamesi

1876 tarihli Kanun-i Esasi

1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu

1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu

1961 Anayasası

1982 Anayasası

1987 tarih ve 3360 Sayılı Kanun,

2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun

3030 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

5393 sayılı Büyükşehir belediyeleri kanunu

5539 Sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun

5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunu

6447 Sayılı Kanun

10/07/2018 tarih 30474 sayılı 1 nolu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi

Diğer kaynaklar

26.06.2015 tarih Seri No: 2015/4 Tahsilat İç Genelgesi,<http://www.gib.gov.tr/node/89372>(Erişim Tarihi: 20.12.2018).

6360 sayılı on dört ilde büyükşehir belediyesi ve yirmi yedi ilçe kurulması ile bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılmasına dair kanuna ilişkin rehber, <http://www.tbb.gov.tr>. (Erişim tarihi:22.03.2019)

Coşkun, Bayram ve Turgay Uzun, İl Özel İdaresi Reformuna İlişkin Bazı Değerlendirmeler, Yerel Yönetimler Kongresi, Çanakkale 18 Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi ve Biga Belediyesi Ortak Yayımları, Çanakkale, 3-4 Aralık 2004, s.68

Güler, Birgül Ayman, **Bütünşehir Belediyesi**, TBMM Komisyon Konuşmaları, 12, Kasım, Ankara., 2012.

Kızılboğa, Ruveyda, Kamil ÖZASLAN, **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar Bildiri Kitabı**, KAYSEM-8,11-12 Mayıs, Hatay, 2013.

Kuran, Hikmet,“Türk Yerel Yönetiminde Yeni Bir Kurum: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı”, **KAYFOR 13: Bildiriler Kitabı: Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri** içinde. M. Akif Çukurçayır, Hacer Tuğba Eroğlu, Hayriye Sağır, Mücahit Navruz, (Ed.), Konya, 2016..

Öz, Cihan Selek, Sinem Yıldırım, “Türkiye’de Kentsel Yoksullukla Mücadelede Sosyal Belediyeciliğin Rolü”, **Uluslararası Sosyal Haklar Sempozyumu**, 22-23 Ekim 2009 Akdeniz Üniversitesi, 453-463.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik,<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/04/20140404-31.htm>(Erişim Tarihi: 20.12.2018).