

**T.C.
DİCLE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ**

İL ÖZEL İDARESİ

Mehmet Nuri GÜZEL

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Gürsel KAPLAN

**DİYARBAKIR
2010**

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

İl Özel İdaresi

Yerel yönetimler halka en yakın kurumlar olarak günümüz modern devletinde birçok hizmetin halka sunulmasında çabukluğu ve kolaylığı sağlamaktadırlar. Kamu hizmetlerinin sunulmasının yanında demokratikleşme konusunda da yerel yönetimlerin önemi yadsınamaz.

Yerel yönetim birimlerinden birisi olan il özel idaresi, 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle il yönetiminde önemli bir yer almıştır.

Bu çalışmada il özel idareleri, tüm yönleriyle incelenmeye çalışılmıştır. Öncelikle yerel yönetimler ve il özel idareleri hakkında bazı kavramlar ve temel ilkeler açıklanmıştır. Daha sonra tarihsel gelişimleri üzerinde durulmuştur. Son olarak il özel idareleri, 5302 Sayılı Kanun çerçevesinde ele alınmıştır.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'yla, il özel idaresinin kuruluşu, organları, yönetimi, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları yeniden düzenlenmiştir. Bu kanun, il özel idareleri için birçok yeniliği de beraberinde getirmiştir.

Sonuç olarak, il özel idarelerinin 5302 sayılı kanunla eski yapıya nazaran daha etkin, özerk, katılımcı bir yapıya kavuştuğu görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, İl Özel İdaresi,

ABSTRACT

Master Thesis

Special Provincial Administration

As the closest establishments to citizens, local administrations provide swiftness and easiness in presenting lots of services to the public in the present modern state. The importance of local administrations cannot be overlooked besides presenting utilities, regarding the democratization as well.

Special Provincial Administration, which is a unit of local administration, has taken an important place in provincial administration since the emergence of Special Provincial Administration Code numbered 5302 in 2005.

In this study, Special Provincial Administrations have been examined with all aspects. First of all the basic principles and concepts about local administrations and special administrations have been explained. Then its past historical progress has been dealt with. Finally, Special Provincial Administrations have been tackled within the scope of Code 5302.

Through the Special Provincial Administration Code numbered 5302; the establishment, organs, administration, tasks, authorizations, responsibilities, working methods and essentials have been re-organized. This code has also brought many changes for special provincial administrations.

As a result, it has been found out that Special Provincial Administration Code numbered 5302 is more effective, more autonomous and more participant than the old code.

Key Words: Local Administrations, Special Provincial Administration,

TUTANAK

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Bu çalışma jürimiz tarafından Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan :

Üye :

Üye :

Üye :

Üye :

ONAY

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylıyorum.

...../...../2010

İmza

Akademik Unvan, Adı Soyadı
Enstitü Müdürü
(Mühür)

ÖNSÖZ

Günümüzde yerel yönetimler, demokratikleşmenin ölçütlerinden biri olarak kabul edilmektedir. İl özel idaresi de Türkiye'deki yerel yönetim birimlerinden biri tanesidir. Geçmişten günümüze il özel idarelerinin incelendiği bu araştırmada; yayımlanan kitap ve makaleler başta olmak üzere bu konuda düzenlenen kongreler, sempozyum bildirileri, adı geçen kanunlar ve internet kaynakları araç olarak kullanılmıştır.

Bu çalışmanın hazırlanmasında, yararlanılan kaynakların yazarları başta olmak üzere, doğrudan ve dolaylı olarak emeği geçen herkese en derin saygılarımı sunmaktan onur duyarım. Bu çalışmayı sonuçlandırmamda hayatım boyunca beni hep destekleyen aileme, yanımda olan arkadaşlarıma, saygı değer hocalarım Prof. Dr. Ahmet GÜRBÜZ ile Prof. Dr. Fazıl Hüsnü ERDEM'e ve yardımlarını esirgemeyen tez danışmanım Yrd. Doç. Dr. Gürsel KAPLAN'a teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

ÖZET	i
ABSTRACT	ii
TUTANAK	iii
ÖNSÖZ	iv
İÇİNDEKİLER	v
KISALTMALAR	vii
GİRİŞ	1
1. GENEL OLARAK YEREL YÖNETİMLER VE YEREL YÖNETİMLERİN TÜRKİYE’DEKİ GELİŞİM SÜRECİ	4
1.1. YEREL YÖNETİMLER	4
1.1.1. Tanım ve İçerik	4
1.1.2. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Kökeni	5
1.1.3. Yerel Yönetimlerin Dayandığı İlkeler	7
1.1.4. Yerellik (Subsidiarite) İlkesi	8
1.1.5. Yerel Yönetimlerin İşlevleri ve Koşulları	9
1.1.6. Yerel Yönetimlerde Özerklik Kavramı	11
1.1.6.1 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	13
1.1.6.2. Yerel Özerkliğin Kapsamı	24
1.1.7. Yerel Yönetimlerde Denetim	25
1.1.7.1. İdari Denetim	26
1.1.7.1.1. İç Denetim	26
1.1.7.1.2. Dış Denetim	27
1.1.7.2. Mali Denetim	29
1.1.7.3. Merkez Dışındaki Aktörlerin Denetimi	29
1.1.7.3.1. Siyasal Denetim	29
1.1.7.3.2. Yargısal Denetim	30
1.1.7.3.3. Kamuoyu Denetimi	30
1.1.7.3.4. Ombudsman	31
1.1.8. Yerel Yönetim ve Demokrasi	31
1.2. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER	32
1.2.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kısa Tarihçesi	33
1.2.2. Türkiye’de Yerel Yönetimler Hakkında Yapılan Çalışmalar	36
1.2.3. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Özellikleri	41
1.3. İL ÖZEL İDARELERİ	42
1.3.1. Tanım ve İçerik	42
1.3.2. Türkiye’de İl Özel İdarelerinin Kısa Tarihçesi	43
1.3.3. İl Özel İdarelerinin İl Genel İdaresinden Farkı	46
2. GÜNCEL HUKUKUMUZA GÖRE İL ÖZEL İDARESİNİN HUKUKSAL STATÜSÜ	47
2.1. 5302 SAYILI KANUN ÇERÇEVESİNDE İL ÖZEL İDARELERİ	47
2.1.1. İl Özel İdaresinin Görev ve Sorumlulukları	49

2.1.2. İl Özel İdaresinin Yetkileri, İmtiyazları ve Muafiyetleri	54
2.1.3. İl Özel İdaresinin Organları	56
2.1.3.1. İl Genel Meclisi	57
2.1.3.1.1. İl Genel Meclisinin Görevleri	57
2.1.3.1.2. Meclis Başkanlık Divanı, Toplantıları ve Kararları	59
2.1.3.1.3. Meclis Komisyonları	63
2.1.3.1.4. Meclisin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları ile Üyelerin Yükümlülükleri	66
2.1.3.1.5. Meclis Üyeliğinin Sona Ermesi ve Meclisin Feshi	67
2.1.3.2. İl Encümeni	69
2.1.3.2.1. İl Encümeninin Görev ve Yetkileri	70
2.1.3.2.2. Encümen Toplantısı ve Encümen Üyelerine Verilecek Ödenek	71
2.1.3.3. Vali	72
2.1.3.3.1. Valinin Görev ve Yetkileri	72
2.1.4. İl Özel İdaresinin Teşkilatı ve Personeli	75
2.1.5. İl Özel İdarelerinin Mali Yapısı	78
2.1.5.1. İl Özel İdarelerinin Gelirleri	79
2.1.5.2. İl Özel İdarelerinin Giderleri	83
2.1.5.3. İl Özel İdarelerinin Bütçesi	85
2.1.6. İl Özel İdarelerinde Denetim	88
2.1.6.1. İl Özel İdarelerinde İdari Denetim	90
2.1.6.1.1. İl Özel İdarelerinde İç Denetim	90
2.1.6.1.2. İl Özel İdarelerinde Dış Denetim	90
2.1.6.2. İl Özel İdarelerinde Mali Denetim	92
2.1.6.3. Merkez Dışındaki Aktörlerin Denetimi	94
2.1.6.3.1. Ombudsman	94
2.1.7. İl Özel İdarelerinde Özerklik	94
2.2. 5302 SAYILI KANUNLA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLERİN ETKİLERİ	97
SONUÇ	101
KAYNAKÇA	105

KISALTMALAR

- A.Ü.** : Ankara Üniversitesi
- bkz.** : Bakınız
- C.** : Cilt
- DPT** : Devlet Planlama Teşkilatı
- İÜSBF** : İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
- KAYA** : Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
- md.** : Madde
- MEHTAP** : Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
- S.** : Sayı
- s.** : Sayfa
- S.B.E.** : Sosyal Bilimler Enstitüsü
- S.B.F** : Siyasal Bilgiler Fakültesi
- TODAİE** : Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
- T.T.K** : Türk Tarih Kurumu

GİRİŞ

Dünyanın hiçbir ülkesinde merkezi yönetim ya da yerel yönetimler yalın ve mutlak bir biçimde uygulanmamakta ya da uygulanmamaktadır. Bu idari biçimlerin belirli bir oranda karma bir biçimde uygulanması yoluna gidilmektedir¹. Merkezi yönetim ve yerel yönetim sistemlerinin her birinin yarar ve sakıncaları bulunmaktadır. Bu yarar ve sakıncalar da farklı araçlarla giderilmeye çalışılır². Merkezi yapılarda siyasal yapı ve idarenin bütünlüğü; yetki genişliği, hiyerarşik denetim, vesayet denetimi ve yargısal denetim gibi hukuksal bir takım araç ve kurumlarla sağlanmaya çalışılırken, ademi merkeziyetçi yapılarda bu daha ziyade yargısal denetim yoluyla sağlanmaya çalışılmaktadır³.

Hizmette verimlilik ve kaynakların etkin kullanımı açısından mahalli ve müşterek hizmetlerde yerel yönetimlerin görevli ve yetkili olmaları tercih edilen bir alternatiftir. Bunun yanı sıra yerel yönetimler demokratikleşmenin de bir ölçüsü olarak kabul edilmektedir. Demokratik rejimlerin temellerinden biri yurttaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılmasıdır. Bunun da doğrudan uygulama alanı en iyi yerel düzeyde meydana geleceğinden, yerel yönetim birimleri demokratik rejimlerin temellerinden biri olmaktadır.

Dünyada ve ülkemizde modern anlamda yerel yönetim birimleri, sanayi devriminin etkisi ile 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren görülmeye başlanmıştır⁴. Yerel yönetimlerin daha etkin bir konuma gelebilmesi için dünyada ve ülkemizde çeşitli kurum, kuruluş ve kişiler tarafından çok sayıda çalışma yapılmıştır.

Yerel yönetimlerin Osmanlıdaki oluşumu Tanzimat'tan sonradır. İl özel idarelerine yönelik uygulamalar da bu dönemde başlamıştır. Osmanlı'daki uygulamalar merkeziyetçi bir yapıda olmuştur. Cumhuriyet sonrası dönemde ise kısmen de olsa yerel

¹ Halil NADAROĞLU; **Mahalli İdareler**, Beta Yayınevi İstanbul 2001, s.21.

² Metin GÜNDAY; **İdare Hukuku**, İmaj Kitapevi, Ankara 2003, s.57-66.

³ Mehmet KARAARSLAN; **Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetim Reformu**, Turhan Kitapevi, Ankara 2008, s.2-3.

⁴ KARAARSLAN; s.14.

yönetimler için özerk bir yapı oluşturulmaya çalışılmıştır. Yerel yönetimlerin asıl gelişimi ile hayata geçmesi de cumhuriyet rejimiyle gerçekleşebilmiştir⁵.

Türkiye'deki yerel yönetim birimlerinden biri de il özel idaresidir. İl özel idarelerine yönelik ilk uygulamalar da Tanzimat sonrasında başlamıştır. İl özel idareleri, ilk olarak Osmanlı döneminde, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile kurulmuştur. 1876 Kanun-i Esasi ile ilk Anayasal dayanağına kavuşmuş ve en geniş haliyle 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati'nde düzenlenmiştir. İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu-u Muvakkati'nin, il özel idaresine ilişkin kısmı 1987 yılında yürürlüğe giren 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. 1987 tarihli 3360 sayılı kanun da 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı kanunla yürürlükten kaldırılmıştır.

Bu çalışmanın amacı il özel idarelerinin, tüm yönleriyle incelenmesidir. Öncelikle yerel yönetimler ve il özel idareleri hakkında bazı kavramlar ve temel ilkeler açıklanmıştır. Daha sonra tarihsel gelişimleri üzerinde durulmuştur. Son olarak il özel idareleri, 5302 Sayılı Kanun çerçevesinde ele alınmıştır.

Geçmişten günümüze il özel idarelerinin incelendiği bu araştırmada; yayımlanan kitap ve makaleler başta olmak üzere bu konuda düzenlenen kongreler, sempozyum bildirileri, adı geçen kanunlar ve internet kaynakları araç olarak kullanılmıştır.

Çalışmanın birinci kısmında yerel yönetim birimlerinden biri olan il özel idaresi hakkında daha iyi fikir sahibi olunabilmesi için, öncelikle yerel yönetimler hakkında bazı kavramlar ve temel ilkeler açıklanmıştır. Bu bağlamda yerel yönetimlerin tarihsel kökeni, dayandığı ilkeler, işlevleri ve koşulları, denetimi, bazı kavramlarla ilişkileri ile Türkiye'de kısa tarihçesi, hakkında yapılan çalışmalar ve özelliklerine değinilmiştir. Daha sonra il özel idarelerinin kavramsal yapısı sunulmuş, bu idarelerin Türkiye'deki tarihsel gelişiminden bahsedilmiş ve karışıklığa meydan vermemek için merkezi idarenin taşra teşkilatı olan il genel idaresi ile arasındaki farklar ortaya konulmuştur.

⁵ KARAARSLAN; s.95.

Çalışmanın ikinci kısmı, bu idarelerin 5302 Sayılı Kanun çerçevesinde tüm yönleriyle incelenmesinden oluşmaktadır. 5302 Sayılı Kanun çerçevesinde yapılan bu incelemede il özel idarelerinin, görev ve sorumlulukları, yetkileri, imtiyazları ve muafiyetleri, organları, teşkilatı ve personeli, mali yapısı, denetimi, özerkliği incelenmiş ve 5302 Sayılı Kanunla yapılan değişikliklerin etkileri sunulmaya çalışılmıştır.

1. GENEL OLARAK YEREL YÖNETİMLER VE YEREL YÖNETİMLERİN TÜRKİYE'DEKİ GELİŞİM SÜRECİ

1.1. YEREL YÖNETİMLER

1.1.1. Tanım ve İçerik

Yerel yönetim ya da yerinden yönetim, Yönetim Bilimi'de adem-i merkeziyet (decentralization) olarak bilinen bir kavramdır⁶.

Ademi merkeziyetin; siyasal ve yönetsel olmak üzere iki anlamı vardır. Siyasal ademi merkeziyet; üniter, federal, konfederal ya da bölgesel devleti ifade etmesine karşın idari ademi merkeziyet ise decentralize edilmiş yerel yönetimleri ifade etmektedir⁷. İdari ademi merkeziyet de ikili ayrımına tabi tutulmaktadır. Birincisi; merkez kuruluşların merkez dışındaki bir örgüte, belli bir işlevi yerine getirebilecek bir ya da birden çok yetkiyi, kendi adlarına kullanmak üzere devretmeleri anlamına gelen yetki genişliği müessesesidir. İkincisi ise yasalar uyarınca oluşturulmuş yönetim organlarının yine yasaların belirlediği ya da merkeze bırakılmış olanlar dışında işlevler görebilmeleri için, tüzel, siyasal ve mali bir takım yetkiler ile donatılmış olan gerçek anlamdaki yerel yönetimlerdir⁸.

Ademi merkeziyet; kamu hukuku uygulama alanında hizmet ve mahalli ademi merkeziyet olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Hizmet ademi merkeziyeti; belli bir kamu hizmetinin merkezin dışında bağımsız bir örgüte bırakılmasıdır⁹. Mahalli ademi merkeziyet ise bir bölgenin sakinlerine o bölgedeki topluluğun ortak ve genel yararlarını, gereğince koruyabilmek için sözü geçen yararları kendi organları vasıtasıyla saptamak ve gereğini yerine getirmek hususunda özerklik verilmesidir¹⁰.

Yerel yönetimleri, kavram olarak, ülke sınırları içinde belli bir bölgede yerleşmiş insan topluluklarının ortak ve yerel ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş

⁶ Ruşen KELEŞ; **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul 2000, s.19.

⁷ NADAROĞLU; s.23.

⁸ KELEŞ; s.19.

⁹ Kemal GÖZLER; **İdare Hukuku**, C.I, Ekin Kitapevi Yayınları, Bursa 2003, s.127.

¹⁰ NADAROĞLU; s.24.

görev ve yetkileri kanunla belirlenmiş, özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliği olarak tanımlayabiliriz¹¹.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda ise yerel yönetimler; yerel makamların kanunla belirlenen sınırlar çerçevesinde kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı olarak tanımlanmaktadır¹².

Yerel yönetim kurumları, ülkenin yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alırlar. Merkezi yönetimin hiyerarşik denetimi altında değildirlirler, ancak yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin hukuki denetim yapma yetkisi vardır. Ayrıca merkezi yönetim, ülke yönetiminde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacı ile yerel yönetimlerin uymaları gereken ulusal amaçlar, hedefler, ilkeler ve standartları belirler. Buna karşılık yerel yönetimler, yürütülmesi kendilerine bırakılmış olan kamu hizmetlerine ilişkin kararları almak, tercihleri yapmak ve bunlar için vergi salmak yetkisini de içerecek biçimde, çeşitli yollarla mali kaynak bulmak, bu kaynakları hizmetleri için kullanmak ve bu hizmetleri yürütmek için gerekli örgüt yapılarını kurmak bakımından idari özerklikten yararlanırlar. Yerel şartların farklılığı, mekansal uzaklık, halkın yönetime katılması ve halka daha iyi hizmet sunma gibi sorun ve ihtiyaçlar, yerel yönetimleri ortaya çıkarmıştır¹³.

1.1.2. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Kökeni

Yerel yönetimler, belli amaçlara ulaşmak, belli gereksinimlere yanıt vermek üzere, toplumların tarihsel gelişmesine koşut olarak ortaya çıkmış birimlerdir. Tarihsel gelişim içinde ilk yerel yönetimlerin askeri yapılanma, savunma, suçlu takibi ve cezalandırma gibi günümüzde merkezi yönetimin tekelinde olan görevleri yerine getirmek amacıyla oluşturulduğu görülmektedir¹⁴.

Hükümdarlar, kendilerine bağlı yerler artıkça ve denetimleri altındaki alanlar genişledikçe, otoritelerini her yerde geçerli kılacak yerel yardımcılara gereksinim

¹¹ GÜNDAY; İdare Hukuku, s.62-63.

¹² KARAAARSLAN; s.10-11.

¹³ Sefa ÇETİN; **Kamu Sektöründe Stratejik Planlama: Türkiye'deki İl özel İdarelerinde Bir Araştırma**, Çukurova Üniversitesi S.B.E. İşletme Anabilim Dalı Doktora tezi, Adana 2007, s.69-70.

¹⁴ KELEŞ; s.29.

duymuşlardır. Bu gereksinim yerel beyler tarafından karşılanmış, hükümdarlar adına onlar iktidarı kullanmış ve hükümdarların yetkilerini onlar uygulamışlardır.

Antik Yunan'da, kendi kendini yöneten, belli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların oluşturduğu en küçük, demokratik bir birim olarak kabul edilen sitenin siyasal işlevi, karar alma gücü ve yetkileri bulunmaktaydı. Bu özelliği Roma İmparatorluğu'nun egemenliğine dek sürmüştür¹⁵.

Antik çağdaki sitelerin gelişmiş örgütlenme biçimi olarak kabul edilen polis, günümüz yerel yönetimlerinin ilk örnekleri olarak kabul edilmektedirler. Polis denilen bu kent devletleri Antik Yunan'da siyasal düşüncenin de merkezliydi. Bu nedenle Helen düşünürleri kenti, toplumsal yaşamın en gelişmiş örgütlenme biçimi ve ideal toplumu yaratmaya en elverişli ortam olarak algılamışlardır.

Batı Avrupa'da ikinci yüzyıldan itibaren büyük malikane sahibi olan senyörler ve feodal beylerin kentleri egemenlikleri altına alıp, yarı özerk yapılar oluşturmak istemelerine rağmen hükümdarların merkezileştirici gücü karşısında gerçek anlamda özerk bir yapı kuramamışlardır¹⁶.

İlk ve orta çağda komün ve burjuva kentlerinde yaşayan feodal beyler, yerel yöneticileri seçmek ve bunlar tarafından yönetilmek gibi bir kısım özgürlükler istemişlerdir. Özellikle Roma Hukuku'nun yeniden canlanması ve gelişmesi sonrası kent ve komünlere tüzel kişilik olarak bakılmaya başlanmıştır¹⁷.

Geleneksel monarşilerde yönetilenlerin yönetime katılmasının ilk aşaması yerel yönetimlerle gerçekleşmiştir. Ticari hayatta ağırlığı artan burjuvazi, yaşadıkları yerlerde özerk yapılar oluşturarak yerel yönetimlerin temellerini oluşturmuşlardır. Yerel yönetimler, Avrupa'da feodalizmden kapitalizme geçiş süreci ile birlikte tarih sahnesine çıkan ve burjuvazinin yaratmış olduğu kurumlardır¹⁸. Avrupa'da komün şeklinde karşımıza çıkan yerel yönetim birimleri orta çağda merkezi yönetimlerin güçlenmesi ile güç kaybetmişlerdir.

¹⁵ KELEŞ; s.30-31.

¹⁶ Halil KALABALIK; *Avrupa Birliği Ülkeleri ile Karşılaştırmalı Yerel yönetim Hukuku, Teori-Uygulama*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2005, s.39.

¹⁷ KALABALIK; s.40.

¹⁸ Selçuk YALÇINDAĞ; *Federal Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Ankara 1992, s.19.

Yerel yönetimlerin kökenlerinin Antik Yunan sitelerine dek uzandığı ve günümüze kadar merkezi yönetimin o anki gücüne göre verdiği özgürlüklerle var olduğu görülmektedir. Ancak bu yerel yönetim birimlerinin idari ve mali özerkliğe sahip çağdaş anlamdaki yerel yönetim kavramından çok uzak olduğunu da belirtmek gerekmektedir¹⁹. Modern anlamda yerel yönetim birimlerinin oluşması sanayi devriminin etkisi ile 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren görülmeye başlanmaktadır²⁰.

1.1.3. Yerel Yönetimlerin Dayandığı İlkeler

Yerel yönetimlerin dayandığı değerler genellikle özgürlük, katılım ve etkenlik olarak özetlenir.

Özgürlükten kasıt bireysel özgürlükler değil, yerel topluluğun bir bütün olarak özgürlüğüdür. Bu özgürlük anlayışı yerel özerklik anlayışı ve devletin yerel yönetimlerin işlerine karışmasının önlenmesine esin kaynağı olmuştur²¹.

Yerel yönetimlerde katılımın önemi, kentin, dolayısıyla toplumun bireye üstün olduğu anlayışına dayanmaktadır. Bu kavram, yerel yönetimleri belli bir anda sundukları hizmetlerden bağımsız olarak, önemli ölçüde özerkliğe sahip bir dizi temsili kurumlardan oluşmakta sayar. Bunun anlamı yerel yönetimlerin, belli kamu hizmetlerini asgari düzeyde yurttaşlara sunan bir kurum olarak görülmesidir²².

Yerel yönetimlerde etkenlik, kamu hizmetlerinin sağlanması ve bu hizmetlerin kalitesi açısından görülen farklılıkların azaltılması olarak ifade edilebilir. Bunlar, tarihsel gelişim süreçleri içinde, yerel yönetimlerden beklenmiştir. Bir kent ya da kasabanın kendi sınırları içinde bile, belirli hizmetlerin bütün semtlere asgari düzeyde sağlanması, yerel yönetimleri doğuran nedenler arasında yer almıştır. Tabi bu görevleri yerine getirebilmeleri mali kaynaklarla donatılmalarına bağlıdır. Kendi iradeleri ile kullanabilecekleri kaynaklara sahip olma zorunluluğu bundan kaynaklanmaktadır²³.

¹⁹ İlber ORTAYLI; **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Yerel Yönetim Geleneği**, İstanbul 1985, s.6-17.

²⁰ KARAARSLAN; s.14.

²¹ KELEŞ; s.47.

²² KELEŞ; s.48.

²³ KELEŞ; s.48.

1.1.4. Yerellik (Subsidiarite) İlkesi

Yerellik (Subsidiarite) ilkesi birden çok düzeyde örgütlenmiş olan toplumsal ya da siyasal yapılarda eylem önceliğinin bireye yakın alt düzeylerde kalmasını, üst düzeylerin ancak alt düzey birimlerin üstlendikleri görevleri etkili olarak yerine getiremediklerinde müdahale etmesini öngörmektedir²⁴. Diğer bir ifadeye göre devletle, devlet-altı düzeydeki siyasal ya da idari yapılar arasında ortak eylem alanlarında eylem önceliğinin yurttaşla daha yakın alt birimlere ait olması; üst birimin, yetersiz kalınması durumunda ve yetersiz kaldığı ölçüde müdahale ederek alt birimin yeniden işlevini yerine getirebilecek düzeye gelmesi amacıyla sınırlı olarak yardım etmesi şeklinde tanımlanmaktadır²⁵.

İlk kez 1931 yılında Katolik kilisesi tarafından resmen tanınmış ve sistemleştirilmiş olan bu kavramın, devlet geleneği içindeki yeri ve güncel uygulamasıyla Avrupa'ya ait olduğu görülmektedir²⁶.

İdari yapılanmada heterojen bir çoğulculuğu öngören, yurttaşın ve yerel toplulukların farklı olma haklarını gözeten yerellik ilkesinin; yurttaşların mutlak eşitliğine ve egemenliğin tekliğine dayanan üniter devletlerde uygulanamayacağı, modern devletin sade ve basit modeline sığmayacağı ileri sürülmektedir. Yine yerellik ilkesi, kilise kökenli olması nedeni ile egemenliğin halktan kaynaklandığı tezini savunan laik temelli modern anayasalar tarafından şüpheyle karşılanmaktadır. Aynı görüşe göre yasalar çerçevesinde yerellik ilkesi olamayacağı, zira bu durumda merkezin genel yetkisinin peşinen kabul edilmiş sayılacağı ve merkezin istediği zaman bu yetkiyi geri alabileceği belirtilmektedir. Bütün bu veriler bağlamında yerellik ilkesinin üniter devletten ziyade, federal yapılarda daha kolay hayata geçirilebileceği ifade edilmektedir²⁷.

Avrupa Birliği'ndeki üniter devletlerdeki uygulamalar göz önüne alınınca, yerellik ilkesinin üniter yapılarda uygulanamayacağı yönündeki görüşlerin çok yerinde olmadığı söylenmelidir. Bu ilkenin üniter yapılarda özellikle merkez ve yerel otoriteler

²⁴ Bilal CANATAN; *Düşünce Tarihinde-Kamu Hukukunda-Avrupa Birliği'nde Yerellik İlkesi*, Galeri Kültür Yayınevi, Ankara 2001, s.1.

²⁵ CANATAN; s.41.

²⁶ CANATAN; s.2-3, 9.

²⁷ CANATAN; s.49, 51-52.

arasında yetki ve görev paylaşımında iyi bir belirleyici olarak kullanılması mümkündür²⁸.

Yerellik ilkesi demokratikleşme, katılım ve katılımın doğal sonucu olarak etkin bir denetimin sağlanmasına imkan verdiği gibi merkezi eğilimlere engel olabilmeye gibi bir işleve de sahiptir. Dolayısıyla bu ilke yerel yönetimlerin oluşturulmasında önemli bir rol oynayabileceği gibi kamu yönetimine de yeni bir bakış açısı getirebilecektir²⁹.

1.1.5. Yerel Yönetimlerin İşlevleri ve Koşulları

Kamusal hizmetler devletçe üstlenilen ihtiyaçlardır³⁰. Kamu hizmetlerin verimli yürütülmesi için idare, “merkezi” ve “yerinden” olmak üzere iki şekilde örgütlenmiştir³¹. Devlet, merkezi yönetim ve yerel yönetim teşkilatları ile, bu amacını gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Bu süreçte kamu gücünün tamamen merkezde toplanmasını ve her işin merkezden yönetilmesini isteyen merkezîyetçilik fikri ile kamu gücünün yerel birimlere ve merkezden ayrı teşekküllere dağıtılmasını ve işlerin büyük kısmının bunlar tarafından yerine getirilmesini öngören ademi merkezîyet düşüncesi çatışmaktadır.

Kamu hizmetlerinin üretilmesi ve sunulmasında gücün tamamen merkezi yönetimde olduğu durumda, yoğun bürokrasi nedeni ile gecikmeler olmakta, sorunlar yerinde gözlemlenemediğinden çoğu zaman tam olarak tespit bile edilememektedir³². Hatta çoğu zaman yerel tercihler göz ardı edildiğinden verimlilikten uzaklaşmakta ve kamusal kaynaklar israf edilmektedir³³.

Merkezi idarenin taşradaki teşkilatları gerekli yetki ile donatılmadıklarından üretime yeterli katkıyı sağlayamamakta ve böylece inisiyatif kullanamadıklarından

²⁸ KARAARSLAN; s.94.

²⁹ KARAARSLAN; s.94.

³⁰ Onur KARAHANOGULLARI; **Kamu Hizmeti**, Turhan Kitapevi, Ankara 2002, s.11.

³¹ Zerrin TOPRAK; **Yerel Yönetimler**, Nobel Yayınları, Ankara 2006, s.11.

³² İsmet GİRİTLİ, Pertev BİLGİN, Tayfun AKGÜNER; **İdare Hukuku**, Der Yayınları İstanbul 2001, s.183.

³³ GÜNDAY; İdare Hukuku, s.65.

becerilerini kaybetmektedirler³⁴. Bu ve benzeri sorunları bertaraf etmek, üretim ve üretkenliği artırabilmek için yerel yönetimlere ihtiyaç duyulmaktadır.

Yerel yönetimlerin siyasal, toplumsal ve yönetsel işlevleri vardır. Halkın yönetime katılması ve seçimle gelen yönetimin icraatlarının denetlenmesi siyasal işlevlerine örnek gösterilebilir. Yönetsel işlevi, en uygun hizmet alanının büyüklüğünün saptanması ile yönetimde etkinliğin artırılması³⁵ ve hizmetlerin bireylere daha yakından verilmesinin sağlanmasıdır³⁶. Toplumsal gelişme, yerel yönetimlerin varlığı ve gelişme düzeyi ile yakından ilgilidir. Bir ülkenin gelişmekte, sanayileşmekte ve hızla kentleşmekte olması, toplumsal ve ekonomik gelişmeye katkı sağlamaktadır. Yerinden yönetimler birçok hizmetin halka sunulmasında çabukluk ve kolaylık sağlar. Ayrıca yerel toplulukları oluşturan bireylere, kendi sorunları çözümlerinin türlü yollarını deneme olanağı verir³⁷.

Yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin sahip olduğu iktidara karşı bir siper oluşturarak özgürlüğü geliştirdiği düşünülür³⁸. Bilim insanları yerel yönetimlerin siyasal sistemde iktidarı yaydığını belirtmektedirler. Böylece siyasal sistem çoğulcu hale gelmektedir³⁹.

Yerel yönetimlerin işlevlerini etkili bir şekilde yerine getirebilmeleri için belli özelliklerin olması gerekir. Bunlardan birincisi, yerel yönetim birimine tüzel kişilik tanınmasıdır. Böylece merkez teşkilatından ayrı bir tüzel kişilik ortaya çıkar ve merkezin hiyerarşisine tabi olmaz. İkincisi, yerel yönetim birimlerinin etkinliklerinin artması için bu kuruluşlara icrai karar alabilme yetkisi tanınmasıdır. Kaynak bulma ve giderlerini tayin etme yani ayrı mal varlığı ve bütçeye sahip olma üçüncü unsurdur⁴⁰. Seçimle işbaşına gelen karar organlarının bulunması ve belli bir özerkliğe sahip olması diğer unsurlarıdır.

³⁴ KARAARSLAN; s.14.

³⁵ KELEŞ; s.22.

³⁶ İbrahim Ö. KABOĞLU; **Anayasa ve Toplum**, İmge Kitapevi, Mayıs 2000, s.17.

³⁷ KELEŞ; s.24-25.

³⁸ Bilal ERYILMAZ; **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaası, İstanbul 2000, s.130.

³⁹ Özgün ÖKMEN, Durmuş DÖNMEZ; **Kamu Kurumlarında Mükemmellik**, Kalder Yayınları, İstanbul 2005, s.21.

⁴⁰ Turan YILDIRIM; **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, Alkım Yayınevi, İstanbul 1997, s.13.

1.1.6. Yerel Yönetimlerde Özerklik Kavramı

Yerel yönetimler, yürütülmesi kendilerine bırakılan kamu hizmetlerine ilişkin kararlar almak, uygulamak, tercihleri yapmak, bunlara ilişkin finansman bulmak, bunları hizmette kullanmak, hizmeti yürütmek için teşkilat kurmak gibi konularda idari özerklikten yararlanırlar. Ülkemizin de taraf olduğu Avrupa Konseyinin Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimlere serbest karar alma ve uygulama için gerekli imkanların sağlanmasını, mahalli hizmetlerin o yer halkının katılımı ile yapılmasını önermektedir⁴¹.

Özerklik, yerel yönetim birimleri için son derece büyük bir öneme sahiptir. Özerklik kavram olarak, muhtariyet sözcüğünün tam karşılığı olarak kullanılmaktadır⁴². Buna göre özerklik, bir kişinin veya bir grubun, görevlerini yerine getirmesine izin verecek ve diğer gruplardan farklı kimliğini korumaya yetecek kadar hareket serbestliği ya da bağımsızlığıdır. Hukuki anlamda özerklik ise, bir kişi ya da kurumun kendi iradesi ile hukuken geçerli karar alabilme ve bu kararı uygulayabilme hak ve yetkisidir⁴³.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerel özerkliği şöyle tanımlamaktadır: “Özerk yerel yönetim kavramı, yerel makamların kanunlarla belirlenen sınırlar içerisinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamına gelir. Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır.”⁴⁴

Özerklik, merkezden yönetimin ve bürokratik çalışmanın sakıncalarını gidermek veya azaltmak için düşünülen bir yönetim biçimidir. Yetkilerin tek elde toplanması, kararların üst düzeylerde merkez organları tarafından alınması, yürütmeyi geciktirmekte ve hizmetleri aksatmaktadır. Oysa özerk kuruluş temsilcilerinin yönetimde söz ve yetki sahibi olmaları sayesinde, ilgili kuruluş çıkarlarına uygun ve

⁴¹ Ramazan Cengiz DERDİMAN; **Yerel Yönetimler: Yeni Düzenlemelere Göre**, Aktüel Yayınlar, İstanbul 2005, s.14.

⁴² Nuri TORTOP; **Mahalli İdareler**, İLK-SAN Matbaası, Ankara 1988, s.17.

⁴³ KALABALIK; s.130.

⁴⁴ Muhammet KÖSECİK, Hüseyin ÖZGÜR; **Yerel Yönetimler Üzerine Yazılar**, Nobel Yayınları, Ankara 2005, s.170.

ülke çıkarları yönünden yararlı olacak çözüm yolları bulunmasını özerklik sağlamaktadır⁴⁵.

Yerel yönetimlerin özerkliği uzun mücadeleler sonucu alınmış bir hak olarak merkezi yönetimin sakıncalarını bertaraf etmek ya da azaltmak için düşünülmüş yönetim biçimi⁴⁶ olduğundan, yerel yönetimler sadece yerel nitelikli hizmetlerin daha iyi görülmesi için değil, yerel toplulukların kendi kendilerini idare etme yeteneğini geliştirmek, katılımcı ve demokratik bir yaşam biçimini kurmayı da hedeflemektedir⁴⁷.

Yerel yönetimlerin özerkliğinin temelde iki yönlü olduğu görülmektedir. Bunlar; yerel yönetim organlarının merkezle olan ilişkisi ve yerel yönetim organlarının yerel halkla olan ilişkisidir⁴⁸.

Merkezle olan ilişkide yerel yönetimlerin faaliyet alanlarının belirlenmesi ve ayrılması, bu faaliyetleri yapabilmek için gerekli mali kaynakların oluşturulması ya da oluşturma imkanlarının yerel yönetim organlarına tanınması gerekir. Ayrıca merkezi idarenin, yerel idareler üzerindeki yetkisi yasalarla güvenceye alınıp en aza indirilmesi gerekmektedir. Yerel halkla olan ilişkide ise faaliyetlerin nasıl ve ne yönde olacağına yerel halkın karar vermesi, en azından icraatın yönünü tespit edip denetimi yapabilmesi gerekir⁴⁹.

Özerklik; kurumların kendi öz sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda, kendi hizmetlerini düzenleme hakkı olarak ifade edilebilir⁵⁰. Özerk kuruluşlar kendi kararlarını alma ve aldıkları kararları uygulama imkan ve hakkına sahiptir. Bunun için seçimle işbaşına gelmesi kadar, icraatlarını finanse etmelerine imkan sağlayan mali özerklik de önem arz etmektedir⁵¹. Devletin verdiği yardımlarla hizmetini yürüten bir idarenin özerk olduğu söylenemez. Özerk kuruluş, çalışmalarını ihtiyacına göre genişletmek imkanına sahip olmalıdır. Türkiye’de olduğu gibi, devletten

⁴⁵ TORTOP; Mahalli İdareler, s.18.

⁴⁶ Nuri TORTOP; **Yerel Yönetimler Maliyesi**, TODAİ Yayını, Ankara 1996, s.11.

⁴⁷ KARAARSLAN; s.17.

⁴⁸ Ruşen KELEŞ, Fehmi YAVUZ; **Yerel Yönetimler**, Ankara 1983, s.20.

⁴⁹ KARAARSLAN; s.18.

⁵⁰ TORTOP; Mahalli İdareler, s.18.

⁵¹ Tufan ERHÜRMAN; **İdari Denetim ve Ombudsman**, A.Ü. S.B.E. Kamu Hukuku Anabilim Dalı Doktora Tezi, Ankara 2001, s.81.

sağladığı geliri personel giderine tahsis eden yerel yönetimlerin, gerçekte özerk olduğundan bahsedilemez⁵².

Merkez ve yerel yönetim ilişkisinde sağlıklı bir denge oluşturulması için yerel yönetimlerin yeteneklerinin artırılması, yerel yönetim özerkliğinin güçlendirilmesi, yerel sorumluluğun geliştirilmesi ve yerinden yönetim ilkelerine daha çok yer verilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte yerel hizmetler üzerindeki merkezi idarenin ulusal amaçlar doğrultusunda denetimine yer veren ilişkiler mekanizması kurulabilmelidir.

Özerklik, özerklik tanınan idarelerin etkin kararlar almasında ve ülke çıkarlarına daha uygun olan hizmetler yapılabilmesini sağlamak için tanınmıştır. Bu nedenle belli sınırları bulunmaktadır. Öncelikle genel çıkarlara ve yasalara uygunluğun ötesine geçilmemesini gerektirir. Özerkliğin boyutları anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde kalır. Yasaları olumsuz yorumlayarak ülke çıkarlarına ters kararlar almak ve bu doğrultuda uygulamalar yapmak özerklikle bağdaşmaz. Özerkliğin amacı bazı makam ve kişilere otorite, nüfuz sağlamak değil; hizmetlerin çabuk, basit, ucuz ve daha iyi görülmesini sağlamaktır. Bu amaç dışı uygulamalara sebebiyet vermemek ve/veya bu uygulamaları tespit etmek için denetim özerkliğin bir gereğidir⁵³. Denetimin özerk kurumun kendi oluşturduğu organlar tarafından gerçekleştirilmesi temel ilkedir. Bunun yanı sıra, bazı çakışmaların ve uygulamaların ulusal düzeyde denetlenmesi bir zorunluluktur.

1.1.6.1 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa Konseyince Ocak 1957'de toplanan Yerel Yönetimler Konferansı'ndaki yerel özerklik ilkesinin temel ilkeleri şöyle özetlenebilir⁵⁴:

- Yerel özgürlüklere saygı gösterilmesi,
- Yerel yaşamın özgül ve partiler üstü niteliğinin korunması,
- Devletle komünler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi,

⁵² Erhan USTA; **Türkiye'de Belediyelerin Mali Yapısının ve İstihdamının Analizi**, DPT Müsteşarlığı Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara 1993, s.11-12.

⁵³ TORTOP; Mahalli İdareler, s.18-19.

⁵⁴ KELEŞ; s. 52.

- Komün maliyesinin özerkliği,
- Gerçek bir komün bilincinin geliştirilmesidir.

Yerel özerklik ilkesinin anayasalarda da yer alması önerisi, 1981-1984 yılları arasında Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan bir çok karar tasarısında yer almıştır. Bunun serbest, eşit, gizli, dolaysız, genel oy kurallarına uygun olarak seçilmiş organlar tarafından kullanılması öngörülmüş, başka bir kuruluşa açıkça bırakılmamış olan yerel hizmetlerin yerel yönetimlerce görülmesi ilkesi benimsenmiştir. Bu ilkeler geliştirilerek Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı adı ile 1985 yılında İsveç'in başkenti Stockholm'de toplanan Yerel Yönetimlerden Sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansı'nda kesinleşmiştir. Bu şart 15 Ekim 1985 tarihinde Strasbourg'da üye ülkelerin imzalarına açılmıştır.

Üye ülkelerin onayına sunulan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı üye ülkelerin birçoğu tarafından kabul edilmiştir. Türkiye Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı Bakanlar Kurulu'nun 20.9.1988 gün ve 88/13296 sayılı Kararı ile, bazı maddelerine çekince koyarak kabul etmiş; 8.5.1991 gün ve 3723 sayılı Kanunla ve aynı çekincelerle onaylamıştır. Bakanlar Kurulunun 6.8.1992 gün ve 92/3398 sayılı Kararı ile kabul ettiği çekince konulmuş şekli ile Şart, 3 Ekim 1992 gün ve 21364 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın temel yaklaşımı özerk, güçlü, katılımcı ve demokratik yerel yönetimlerdir⁵⁵.

Şartın önsözünde, yerel yönetimlerin demokratik rejimlerin ana temellerinden olduğu belirtilmiş ve yurttaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının demokratik ilkelerden biri olduğu ifade edilmiştir. Bu hakkın doğrudan kullanım alanının da yerel düzeyde gerçekleşeceği düşünülmüştür. Yerel makamların varlığının hem etkili hem de vatandaşa yakın bir yönetimi sağlayacağına kanaat getirilmiştir. Demokratik ilkelere ve idarede ademi merkezîyetçiliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasında özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin önemli bir katkı sağlayacağı düşünülmüş, bu doğrultuda karar organları demokratik bir şekilde seçimle oluşturulmuş ve kendisine yüklenen sorumlulukları karşılayabilmek için gerekli

⁵⁵ DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara 2001, s.35; KELEŞ; s.52.

kaynaklar bakımından geniş bir özerkliğe sahip yerel makamların gerekliliği vurgulanmıştır⁵⁶.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, özerk yerel yönetim kurumunun dayandığı başlıca ilkeler sayılmaktadır. Yerel yönetimler üzerindeki denetiminin azaltılması ve kendilerine görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması da, şartın bu bölümünde yer almaktadır. Şart'ın ikinci bölümü, bu Şart'ı onaylamış olan devletlerin yükümlülük ve sorumluluklarıyla ilgili kuralları içermektedir. Şart'ın bu bölümünde devletlerin çekince koymakta özgür davranabilecekleri maddeler ayrı ayrı gösterilmiştir. Şartın son bölümü ise, uygulama ve yürürlük koşullarına yönelik kuralları göstermektedir.

Türkiye'nin bu Şart ile ilgili olarak çekince koyduğu maddeler ve konular⁵⁷:

- Yerel yönetimlerin, kendilerini ilgilendiren konularda planlama ve karar alma süreçlerine katılmalarının sağlanması (md. 4/6).
- Yerel yönetimlerin örgüt yapılarının kendilerince belirlenmesi (md. 6/1).
- Seçimle gelen yerel yöneticilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve etkinliklerin yasayla ve temel tüzük ilkelerine göre belirlenmesi (md. 7/3).
- Vesayete ancak vesayetle korunmak istenen yararlar ile orantılı olması durumunda izin verilmesi (md. 8/3).
- Yerel yönetimlere kaynak sağlanmasında, hizmet maliyetindeki artışların olabildiğince hesaba katılması (md. 9/4).
- Yerel yönetimlere dağıtılan kaynakların yerel yönetimlere verilmesinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun biçimde danışılması (md. 9/6).
- Yapılacak mali yardımların, yerel yönetimlerin kendi politikalarını uygulama konusundaki temel özgürlüklerin ortadan kaldırılmaması (md. 9/7).

⁵⁶ www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.html.

⁵⁷ KELEŞ; s.55-56.

- Yerel yönetimlerin, yurt içi ve yurt dışında ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için derneklere üye olma ve uluslar arası birliklere katılma hakkının tanınması (md. 10/2).

- Yerel yönetimlerin, başka ülkelerdeki yerel yönetimlerle işbirliği yapması (md. 10/3).

- Yerel yönetimlerin, anayasanın ve yasaların tanınmış olduğu hakları koruyabilmeleri için yargı yollarına başvuru hakkının tanınması (md. 11).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın maddeleri⁵⁸:

Madde 1

Taraflar bu Şart'ın 12. Maddesinde belirtilen şekil ve ölçüde kendilerini aşağıdaki maddelerle bağlı kalacaklarını taahhüt ederler:

Bölüm I

Madde 2 - Özerk yerel yönetimlerin anayasal ve hukuki dayanağı

Özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınacaktır.

Madde 3 - Özerk yerel yönetim kavramı

1 Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirtilen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır.

2 Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelere oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın olanak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiç bir şekilde etkilemeyecektir.

⁵⁸ www.avrupakonseji.org.tr/antlasma/aas_122.html.

Madde 4 - Özerk yerel yönetimin kapsamı

1 Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenecektir. Bununla beraber, bu hüküm yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluk verilmesine engel teşkil etmez.

2 Yerel yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır.

3 Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.

4 Yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamaz veya sınırlandırılmaz.

5 Yerel makamların merkezi veya bölgesel bir makam tarafından yetkilendirildiği durumlarda, bu yetkilerin yerel koşullarla uyumlu olarak kullanılabilmesine yerel makamlara olanaklar ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır.

6 Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır.

Madde 5 -Yerel Yönetim sınırlarının korunması

Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz.

Madde 6 - Yerel makamların görevleri için gereken uygun idarî örgütlenme ve kaynaklar

1 Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere hâlel getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idarî örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştrabileceklerdir.

2 Yerel yönetimlerde görevlilerin çalışma koşulları liyakat ve yeteneğe göre yüksek nitelikli eleman istihdamına imkan verecek ölçüde olmalıdır; bu amaçla yeterli eğitim olanaklarıyla ücret ve mesleki ilerleme olanakları sağlanmalıdır.

Madde 7 - Yerel düzeydeki sorumlulukların kullanılma koşulları

1 Yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları görevlerin serbestçe yerine getirilmesi olanağını sağlayabilmelidir.

2 Görev koşulları söz konusu görevin yürütülmesi sırasında yapılacak masrafların uygun biçimde mali tazminiyle birlikte, uygunsa, kazanç kaybının tazminine veya yapılan işin karşılığında ücret ve buna tekabül eden sosyal sigorta primlerinin ödenmesine olanak sağlayacaktır.

3 Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev veya faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir.

Madde 8 -Yerel makamların faaliyetlerinin idarî denetimi

1 Yerel makamların her türlü idarî denetimi ancak kanunlarla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir.

2 Yerel makamların idarî denetimi normal olarak sadece kanunla veya anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idarî denetime tabi tutabileceklerdir.

3 Yerel makamların idarî denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.

Madde 9 - Yerel makamların mali kaynakları

1 Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri mali kaynaklar sağlanacaktır.

2 Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır.

3 Yerel makamların malî kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel ve vergi ve harçlardan sağlanacaktır.

4 Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı malî sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır.

5 Malî bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel malî kaynakların ve karşılanması gereken malî yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik malî eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu yöntemler ve önlemler yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır.

6 Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.

7 Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine hanel getirmeyecektir.

8 Yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir.

Madde 10 - Yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılma hakkı

1 Yerel makamlar yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel makamlarla işbirliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir.

2 Her Devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır.

3 Yerel makamlar, kanunla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka Devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler.

Madde 11 - Özerk yerel yönetimlerin yasal korunması

Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirtilmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetini sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurmak hakkına sahip olacaklardır.

Bölüm II

Muhtelif hükümler

Madde 12 - Yükümlülükler

1 Her Âkit Taraf, bu Şart'ın I. Bölümündeki paragraflardan en az 10 tanesini aşağıdakilerin arasından seçilmek üzere en az 20 paragrafı ile kendisini bağlı kabul etmeyi taahhüt edecektir.

- Madde 2,

- Madde 3, Paragraf 1 ve 2,

- Madde 4, paragraf 1, 2 ve 4,

- Madde 5,
- Madde 7, paragraf 1,
- Madde 8, paragraf 2,
- Madde 9 paragraf 1, 2 ve 3,
- Madde 10 paragraf 1,
- Madde 11

2 Şart'a Taraf olan her Devlet onay, kabul veya tasvip belgesini tevdi ederken bu Maddenin 1. Paragraf hükümlerine uygun olarak seçtiği paragrafları Avrupa Konseyi Genel Sekreterine bildirecektir.

3 Herhangi bir Taraf Devlet, bu Maddenin 1. Paragrafı hükümlerine göre Şart'ın henüz kabul etmemiş olduğu herhangi bir paragrafıyla veya paragraflarıyla kendini bağlı addedeceğini daha sonraki herhangi bir tarihte Genel Sekretere bildirebilir. Sonradan kabul edilen bu tür yükümlülükler, böylece bildirimde bulunan Âkit Tarafın onay, kabul veya tasvip işleminin ayrılmaz bir parçası addedilecek ve Genel Sekreterin bildirim aldığı tarihten sonra geçecek üç aylık süreyi izleyen ayın ilk gününden başlamak üzere aynı etkiyi taşıyacaktır.

Madde 13 - Bu Şartın kapsayacağı makamlar

Bu Şart'ta yer alan özerk yerel yönetim ilkeleri Âkit Tarafların ülkesinde mevcut bulunan yerel makamların tüm kategorileri için uygulanır. Bununla beraber, her Âkit Taraf, onay, kabul veya tasvip belgesini sunarken, bu Şart'ın yerel veya bölgesel makamların sadece hangi kategorileri için uygulanmasını öngördüğünü veya uygulama dışında bırakmayı öngördüğü kategorileri belirleyebilir. Avrupa Konseyi Genel Sekreterine daha sonra yapacağı bildirimlerle, yukarıdakilerden başka yerel veya bölgesel makam kategorilerini de Şart'ın kapsamına dahil edebilir.

Madde 14 - Bilgi sağlanması

Her Âkit Taraf bu şart'ın hükümleriyle uygunluk sağlamak amacıyla kabul ettiği mevzuat hükümleriyle aldığı diğer önlemler konusuna ilişkin bilgiyi Avrupa Konseyi Genel Sekreterine iletacaktır.

Bölüm III

Madde 15 - İmza, onay ve yürürlüğe girme

1 Bu Şart Avrupa Konseyi üyesi tüm Devletlerin imzasına açık olacaktır. Onay, kabul veya tasvip işlemine tabi olacaktır. Onay, kabul veya tasvip belgeleri Avrupa Konseyi Genel Sekreterine tevdi edilecektir.

2 Bu Şart Avrupa Konseyi üye Devletlerinden dördünün bu Şart'la bağlı olmayı kabul ettiklerini yukarıdaki paragraf hükümlerine uygun olarak daha sonra bildirmelerinden itibaren geçecek üç aylık süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

3 Bu Şart'a bağlı olmayı kabul edeceğini daha sonra beyan eden herhangi bir üye Devlet bakımından, bu Şart, onay, kabul veya tasvip belgesinin tevdi tarihinden sonra geçecek üç aylık bir süreyi izleyen ayın ilk gününde yürürlüğe girecektir.

Madde 16 - Topraklara ilişkin hüküm

1 Herhangi bir Devlet, imzalama sırasında veya onay, kabul veya tasvip belgesini tevdi ederken bu Şart'ın uygulanacağı toprak ya da toprakları belirleyebilir.

2 Herhangi bir Devlet daha sonraki herhangi bir tarihte yapacağı ve Avrupa Konseyi Genel Sekreterine muhatap bir beyan ile, bu Şart'ın uygulanma alanını beyanda belirleyeceği başka herhangi bir toprağa teşmil edebilir. Şart, bu tür topraklar için, bu beyanın Genel Sekreterin eline geçtiği tarihten sonra geçecek üç aylık süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

3 Yukarıdaki iki paragraf çerçevesinde yapılan herhangi bir beyan, bu beyanla belirlenen herhangi bir toprak bakımından, Genel Sekretere hitaben yapılacak bir

bildirim ile geri çekilebilir. Bu geri çekme, Genel Sekreterin bu bildirim aldığı tarihten sonra geçecek altı aylık süresi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

Madde 17 - Çekilme

1 Herhangi bir Taraf, kendisi bakımından bu Şart'ın yürürlüğe girişini izleyen beş yıllık bir sürenin geçmesinden sonra, bu Şart'tan çekilebilir. Bu durumlarda, Avrupa Konseyi Genel Sekreterine altı ay önce bildirimde bulunulacaktır. Bu tür çekilmeler, Taraf Devlet sayısının dörtten az olmaması koşuluyla diğer Taraf Devletler bakımından Şart'ın geçerliliğini etkilemeyecektir.

2 Yukarıdaki paragrafta belirlenen hükümler çerçevesinde herhangi bir Taraf Devlet, 12. Maddenin 1. Paragrafında öngörülen sayı ve tipteki paragraflarla bağlı olduğu sürece, Şart'ın I. Bölümünün herhangi bir paragrafından çekilebilir. Herhangi, I bir Taraf Devlet bir paragraftan çekilerek 12. Maddenin 1. Paragrafının gereğini karşılamayan bir duruma geliyorsa, Şart'ın kendisinden çekilmiş sayılacaktır.

Madde 18 - Bildirimler

Avrupa Konseyi Genel Sekreteri:

a her imzalamayı;

b tüm, onay kabul veya tasvip belgelerinin tevdiini;

c bu Şart'ın 15. Madde hükümlerine göre her yürürlüğe giriş tarihini

d 12. Maddenin 2. ve 3. Paragraflarının hükümlerinin uygulanması çerçevesinde alınan her bildirim;

e 13. Maddenin hükümlerinin uygulanması çerçevesinde alınan her bildirim;

f bu Şart'a ilişkin diğer herhangi bir işlem, bildirim veya yazışmayı,

Avrupa Konseyi üyesi Devletlere bildirecektir.

Yukarıdaki hükümleri kabul zımnında gereği gibi yetkili kılınmış aşağıda imzaları bulunanlar bu Şart'ı imzalamışlardır.

Avrupa Konseyi arşivlerinde saklanacak olan bu Şart, İngilizce ve Fransızca olarak ve her iki metin aynı derecede geçerli olmak üzere, tek nüsha halinde 15 Ekim 1985 tarihinde Strasbourg'da düzenlenmiştir. Avrupa Konseyi Genel Sekreteri, Avrupa Konseyi üyesi Devletlerin her birine bu Şart'ın aslına uygun suretlerini iletacaktır.

1.1.6.2. Yerel Özerkliğin Kapsamı

Toplumların gelişmesine paralel olarak artan yerel işlevlerin ve çağın gerektirdiği hizmetlerin olması gereken düzeyde yerine getirilmesi amacıyla, yerel yönetimlerin şeffaflık, etkinlik, verimlilik, katılımcılık, mali kaynaklar üretebilme ve demokratikleşmeyi sağlayabilme gibi yerel yönetimlerin özerkliği şartının da gerçekleşmesi gerekir⁵⁹.

Yerel yönetimlerin özerkliği için ise her şeyden önce yerel yönetimlerin; idari, mali ve fonksiyonel özerkliğinin sağlanmış olması gerekir⁶⁰.

Yerel yönetimlerin idari özerkliği; yerel yönetimlerin karar organlarının serbest seçim ile oluşması, organların göreve gelmesi ve görev süreleri boyunca; görevden alma, uzaklaştırma ve düşürülme gibi durumlara karşı yargısal güvenceye sahip olmaları yani bu kararların yargı organları tarafından alınmasını ifade eder⁶¹. İdari özerkliğin ikinci ayağını ise yerel yönetim organlarının yetki ve sorumlulukları dahilinde icrai karar alabilme ve bu kararları uygulayabilme⁶² yetkisi ile yerel yönetimlerin işlem, organ ve eylemleri üzerinde sadece hukukilik denetimi yapılabilmesini, diğer bir ifadeyle yerindelik denetimi yapılamamasını ifade etmektedir.

Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi kadar, yapacakları faaliyetlerle orantılı mali kaynaklara sahip olmaları da önem arz etmektedir. Çünkü bir yerel yönetim biriminin özerkliğini sağlayan en önemli faktör, esas itibariyle onun mali konulardaki kendi kendine yeterliliği, bir başka ifadeyle mali özerliğidir. Yerel yönetimler, mali kaynaklara sahip olma yanında harcamalarını da merkezi

⁵⁹ Metin GÜNDAY; "Kamu Yönetimi Reformu'nun İdari Yapılanmaya İlişkin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi", **Danıştay 137. Yıl Sempozyumu**, Ankara 11 Mayıs 2005, s.164.

⁶⁰ KARAARSLAN; s.123.

⁶¹ KARAARSLAN; s.124.

⁶² Selçuk YALÇINDAĞ; "Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılandırma", **Amme İdaresi Dergisi**, C:24, S.3 Eylül 1991, s.126-127.

yönetimin baskısı olmaksızın yapabilmelidirler⁶³. Mali özerklik ilkesinin unsurlarından biri, ne zaman ve nasıl harcama yapacağına karar verme; diğeri ise kendi bütçesini yapabilme ve uygulayabilme yetkisine sahip olunmasıdır⁶⁴.

Yerel yönetimlerin özerkliğinde bir diğeri husus da fonksiyonel özerkliktir. Yerel yönetim teşkilatının oluşmasını sağlayan temel öğeler, yerel nitelikli kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yetki ve sorumluluğun yerel yönetimlere bırakılmasını gerektirmektedir. Diğeri bir ifadeyle bir yerel yönetim biriminin kendi sınırlarının çevrelediği alanda başarılı olabilmesi için, o alanda yaşayan yerel topluluğu ilgilendiren tüm kamu hizmetlerinden sorumlu tek idari kuruluşun yerel yönetimler olmasını gerektirir⁶⁵. Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin ayrı görev, yetki ve sorumluluklara sahip olmaları, yerel yönetim özerkliğinin en önemli niteliği olmasının yanında idareler arası ilişkilerin düzenlenmesinin de ilk basamağını oluşturur⁶⁶. Böylece hangi hizmetlerin kim tarafından yapılacağına bilinmesiyle meydana gelecek sorunlar baştan giderilmiş olur.

1.1.7. Yerel Yönetimlerde Denetim

Yerel yönetim birimleri için savunulan özerklik kavramı mutlak ve sınırsız bir yapı değildir. Özerklik, özerklik tanınan idarelerin etkin kararlar almasında ve ülke çıkarlarına daha iyi uyan hizmetler yapılabilmesini sağlamak için tanınmıştır. Bu nedenle belli sınırları bulunmaktadır. Öncelikle genel çıkarlara ve yasalara uygunluğun dışına çıkılmamasını gerektirir. Özerkliğin boyutları anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde kalır. Bunun için denetim, özerkliğin bir gereğidir. Denetimin özerk kurumun kendi oluşturduğu organlar tarafından gerçekleştirilmesi temel ilkedir. Bunun yanı sıra, bazı çakışmaların ve uygulamaların ulusal düzeyde denetlenmesi de bir zorunluluktur⁶⁷.

Anayasaya göre idare bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Bu husus anayasanın 123. maddesinde belirtilmiştir. 123. maddenin ikinci fıkrası hizmetlerin merkezi idare

⁶³ Nuri TORTOP; “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.5, S.5, Eylül 1996, s.3.

⁶⁴ Selin ESEN; İspanya, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Ankara Aralık 2004, s.360.

⁶⁵ Selçuk YALÇINDAĞ; “Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:26, S.1, Mart 1993, s.45.

⁶⁶ KALABALIK; s.130.

⁶⁷ TORTOP; Mahalli İdareler, s.18-19.

ve mahalli idareler arasında bölüştürülmesini ve 127. madde hizmetin tüm ülkede uyum ve birlik içinde yürütülmesini gerektirir.

Yerel yönetimlerin üstlendikleri hizmetleri, vatandaşların gereksinimleri ve istekleri doğrultusunda yürütmeye çalışmaları yanında, tesis ettikleri tüm işlem ve eylemlerinde, hukukun üstünlüğü ilkesine uymaları gerekir⁶⁸.

Yerel yönetimlerin sahip olduğu kaynakların ve yetkilerin amacı dışında kullanılmasını engellemek için çeşitli denetim şekilleri geliştirilmiştir. Bu denetimler idari kuruluşlar tarafından yapıldığı gibi, idarenin dışında yer alan kuruluşlar tarafından da gerçekleştirilebilmektedir.

1.1.7.1. İdari Denetim

İdari denetim; idari kurum, vasıta ve usullerle yapılan denetimdir. Mahalli idarelerin kararları, eylemleri, organları ve personeli üzerinde uygulanmaktadır. Kamu kuruluşunun kendi kendisini denetlemesine iç denetim, başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesine de dış denetim denir⁶⁹.

1.1.7.1.1. İç Denetim

İç denetimin en belirgin örneği hiyerarşik denetimdir. Hiyerarşik denetimde bir kamu kuruluşu içinde yer alan kamu görevlileri arasında bir kademeleşme vardır. Bu ast-üst biçiminde gerçekleşen örgütlenmeye hiyerarşi ve üstün ast üzerindeki denetimine de hiyerarşik denetim denmektedir⁷⁰. Hiyerarşi tek bir tüzel kişi bünyesinde meydana gelmektedir⁷¹. Hiyerarşi gücünden kaynaklanan hiyerarşi yetkileri olağan ve genel nitelikli olup, bu yetkilerin kullanılabilmesi için açık yasal bir izne gerek yoktur. Hiyerarşik denetimde hiyerarşik amir, astın memuriyet durumuna ilişkin işlemler yapma, asta emir verme ve astın işlemlerini denetleme yetkilerine sahiptir⁷². Hiyerarşik

⁶⁸ YALÇINDAĞ; Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu, s.56.

⁶⁹ GÖZÜBÜYÜK; Yönetim Hukuku, s.228.

⁷⁰ GÖZÜBÜYÜK; Yönetim Hukuku, s.228-229.

⁷¹ KARAAARSLAN; s.188.

⁷² GÜNDAY; İdare Hukuku, s.72-73.

denetimde üst, astın işlemlerini hem hukuka uygunluk hem de yerindelik yönünden denetleyebilir⁷³.

İç denetim; yerel yönetimlerin karar organları olan belediye meclisi, il genel meclisi, büyükşehir belediye meclisi ile danışma, yürütme organı olma vasıflarını taşıyan il encümeni, belediye encümeni ile büyükşehir belediye encümeni tarafından da yerine getirilebilir⁷⁴. Yerel yönetimlerin iş ve işlemlerinin hukuka uygunluk, mali ve idari denetimi yerel yönetimlerin kendi içinde oluşturmuş olduğu teftiş kurullarınca da yapılabilir. Yerel yönetimlerin kendi içinde oluşturmuş olduğu teftiş kurulları, iç denetçi gibi birim ve personelce yapılan denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır⁷⁵.

1.1.7.1.2. Dış Denetim

Dış denetimin en belirgin özelliği vesayet denetimidir. Yerel yönetimlerin kendileri dışındaki, başka bir yönetsel kuruluş tarafından, yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesine vesayet denetimi denir⁷⁶. Anayasa mahkemesi vesayet yetkisini; merkezi yönetimin yerel yönetim organları ve onların çalışmaları üzerinde, kamu yararını korumak amacıyla üst otoritelere yasayla verilen yetkilerin bütünü olarak tanımlamıştır. Anayasa mahkemesinin bu tanımından idari vesayetinin amacının kamu yararı olduğu anlaşılmaktadır. Anayasa'nın 127. maddesine göre "merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir." demek suretiyle bu yetkiyi, yetkinin amacını, şartlarını ve kanunla yapılması gerektiğini belirtmiştir.

İdari vesayet yetkisi, yerel yönetim kuruluşlarına tanınan özerkliğin bir istisnasını teşkil etmektedir. Yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliği kurarken, idari vesayete tabi olmaları istisnadır. O halde, idari vesayet yetkisini kullanacak makamların ve bu makamların hangi işlemler üzerinde bu yetkiye sahip olduklarının kanunda açıkça

⁷³ GÖZÜBÜYÜK; Yönetim Hukuku, s.230.

⁷⁴ KARAARSLAN; s.188.

⁷⁵ KARAARSLAN; s.196.

⁷⁶ GÖZÜBÜYÜK; Yönetim Hukuku, s.228-230.

belirtilmesi zorunludur. Hiyerarşi yetkisinin genel ve olağan bir yetki olmasına karşılık, idari vesayet yetkisi ayrıksı bir yetkidir⁷⁷. Vesayet yetkisinin kullanılmasında yetki devri söz konusu olmaz. Kural olarak vesayet makamları, yerel yönetimlerin yerine geçerek, onlar adına karar alamazlar⁷⁸.

Vesayet makamının yetkileri genellikle öğretilerde⁷⁹:

- İşlemlere karşı iptal davası açmak,
- Aynı türden işlemlerin iptali için idari bir kurula başvurmak,
- Yürürlüğe giren işlemin uygulamasını geçici olarak durdurmak,
- İşlemin yürürlüğü hususunda onay vermek, onay reddetmek, değiştirmek,
- Yetkili organ ve ajanların ihmal veya tereddüdü halinde bunlar yerine işlem yapmak,

şeklinde belirlemektedir.

Vesayet yetkisi merkezi idare adına mülki amirler, il ve ilçe idare kurulları, İçişleri Bakanlığı ve diğer bazı bakanlıklar, Danıştay, Sayıştay, Devlet Planlama Teşkilatı tarafından kullanılmaktadır. İdari vesayet yetkisi yerel yönetimlerin organları tarafından yapılan işlem, eylem ve personelleri üzerinde yapılabilmektedir⁸⁰.

İdari vesayet ve hiyerarşi arasındaki farklar⁸¹:

- Hiyerarşide üst ile ast aynı tüzel kişilik içinde kaynaşmış bir durumdadır. Oysa idari vesayette iki ayrı tüzel kişi, yani yerel yönetim idaresi ile devleti temsil eden merkez ya da onun adına hareket eden makam vardır.

- İdari vesayet, merkezin kanuna dayanan sınırlı bir yetkisi olduğu halde; hiyerarşi sınırlı ve belirgin olmayan bir yetkidir.

⁷⁷ GÜNDAY; İdare Hukuku, s.75.

⁷⁸ GÖZÜBÜYÜK; Yönetim Hukuku, s.231-232.

⁷⁹ YILDIRIM; s.10.

⁸⁰ KARAARSLAN; s.197-198.

⁸¹ GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER; s.186-187.

- Hiyerarşide tek karar bulunduğu için, bu karardan çıkan tüm uyuşmazlıklarda husumet devlet idaresine yöneltilir. Oysa idari vesayette karar onaylanmış olsa bile, onay, işlemin ögesi olmadığı için, bundan çıkacak uyuşmazlıklar, işlemin asıl sahibi bulunan yerel yönetim idaresine yöneltilir.

- Hiyerarşide üstün işlem ve eylemlerine karşı, astın başvurabileceği idari ve yargısal yollar bulunmadığı halde; idari vesayette yerel yönetim idaresi idari ve yargısal mercilere itiraz edebilir.

Dış denetimin bir türü de denetim kurul ve kuruluşlarınca yapılan denetimlerdir. Bunlar; İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu, Sayıştay ve Devlet Denetleme Kurulu'dur. İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu mahalli idareler üzerinde dış idari denetim yetkisine, Sayıştay ise dış mali denetim yetkisine sahiptir. Devlet Denetleme Kurulu'nun yerel yönetimlerin hukuka aykırı işlem ya da eylemleri üzerinde iptal etme, durdurma vb. yetkileri yoktur, ancak idari vesayet makamlarını harekete geçirebilme gücü bulunmaktadır⁸².

1.1.7.2. Mali Denetim

Yerel yönetimlerin mali özerkliğinin bir başka önemli ayağını, sahip olunan mali kaynakların merkezin ya da merkez adına hareket eden memurların izin ya da icazetine tabi olmadan yerel tercihlere göre harcanabilmesi oluşturur. Bu sürecin şeffaf olması gerekmektedir. Bu nedenle bu birimler belli aşamalarda merkezi yönetim, Sayıştay ve yargı organları tarafından denetlenmektedirler⁸³. Bu aşamalar bütçenin hazırlanması ve uygulanması dönemleridir.

1.1.7.3. Merkez Dışındaki Aktörlerin Denetimi

1.1.7.3.1. Siyasal Denetim

Siyasal denetim, yasama organı tarafından yapılan denetimdir. Meclis, yerel idareleri; kanun çıkarma, soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensoru ile denetlemektedir⁸⁴. İnsan Hakları İnceleme Kanunu ile kurulan

⁸² KARAARSLAN; s.240-244.

⁸³ KARAARSLAN; s.244-245.

⁸⁴ GÖZÜBÜYÜK; Yönetim Hukuku, s.232-233.

komisyonunun mahalli idareler üzerinde araştırma ve inceleme yetkisini de bir başka denetleme yöntemi olarak değerlendirebiliriz⁸⁵.

1.1.7.3.2. Yargısal Denetim

İdare üzerinde uygulanan ve idarenin dışında yer alan en etkili denetim yolu, yargısal denetimdir. İdarenin yargısal denetimi, hukuk devleti anlayışının zorunlu bir sonucudur. Yargısal denetim, idareyi hukuk sınırları içinde tutar. İdarenin işlem ve eylemleri üzerindeki yargı denetimi hukuka uygunluk açısından yapılır. İdarenin eylem ve işlemlerinin yerindeliği yargı yerlerince denetlenmez⁸⁶.

Yargısal denetimin birinci ayağını, yerel yönetimlerin merkeze karşı yargı korumasından yararlanması oluştururken, ikinci ayağını ise yerel yönetimlerle yerel halk arasındaki ilişkiler oluşturur. Yargı denetimi, yerel yönetimlerin bir görevi yerine getirmelerinin, kararlarının ve fiillerinin veya bunların geçerliliğinin yargı organı tarafından tetkik edilmesidir⁸⁷.

1.1.7.3.3. Kamuoyu Denetimi

İdare üzerindeki denetim yollarından biri de, kamuoyu denetimidir. Yerel topluluklar, yerel yönetimleri sürekli gözetim altında tutarak, karar ve uygulamalarını sorgulayarak ve toplumun yararına olmadığını düşündükleri karar ve eylemlere karşı direnmek suretiyle toplum yararını gerçekleştirmeye çalışırlar⁸⁸.

Kamuoyunun denetim üzerinde etkili olabilmesi, kamuoyunu oluşturan kitle haberleşme araçlarının gelişmiş olmasına bağlıdır. İdari kuruluşlar, kamuoyunun eğilimlerini dikkate almak, yaptıkları işleri kamuoyuna duyurmak ve açıklamak zorunluluğu duyarlar⁸⁹.

⁸⁵ KARAARSLAN; s.254.

⁸⁶ GÖZÜBÜYÜK; Yönetim Hukuku, s.235-241.

⁸⁷ KARAARSLAN; s.256.

⁸⁸ YALÇINDAĞ; Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu, s.54-65.

⁸⁹ GÖZÜBÜYÜK; Yönetim Hukuku, s.233-234.

1.1.7.3.4. Ombudsman

İdareyi hukuka uygun davranmaya zorlayan kurumlardan biri de ombudsman (kamu denetçisi) sistemidir. Ombudsman; resen ya da şikayet üzerine harekete geçmek suretiyle idarenin; eylem, işlem ve davranışları üzerinde hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi yapma ve hukuka aykırı ya da yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınmasını, kaldırılmasını veya bu işlem ve eylemlerden doğmuş zararların giderilmesi ve bireylere yönelik menfi davranışların düzeltilmesi için idare nezdinde girişimlerde bulunma ve hukuken bağlayıcı nitelikte olmayan kararlar almaya yetkili olan bağımsız bir devlet kuruluşu olarak belirtilebilir⁹⁰.

Ombudsmanlık kurumunun kökeninin Çin, Antik Yunan, Amerikan kolonileri, İslam hukuku olduğu konusunda değişik teori ve düşünceler olmasına karşın, bu sistemin 1713 yılında İsveç'te ortaya çıktığı ve 1809 yılında İsveç anayasasına girerek anayasal bir kurum niteliğine büründüğü ifade edilmiştir⁹¹.

1.1.8. Yerel Yönetim ve Demokrasi

Eski Yunanca'da "deme" mahalle, "demos" mahalleli, yani halk anlamına gelmektedir. Yunanca "kratia" da yönetim demektir. Bu iki sözcük birleştirilip "demokratia" sözcüğü ortaya çıkarılmıştır. Demokrasi bu nedenle halkın yönetimi, hatta mahallelinin yönetimi demektir⁹².

Demokrasi kavramı Antik Yunan döneminden beri var olan ve yaklaşık 2500 yıllık bir geçmişe sahip olan sosyal-siyasal bir idealdir. Demokrasi terimi ilk olarak dolaysız demokrasi yani doğrudan temsil anlamında kullanılmıştır. Ancak nüfusun ve yerleşme alanlarının büyümesiyle doğrudan temsil imkanı ortadan kalkmış, bu nedenle yerel halk temsilciler vasıtasıyla yönetime katılmıştır. Demokrasi; geleneksel ve basit anlamıyla, halkın kendi kendini yönetmesidir. Diğer bir tanıma göre; demokrasi kamu siyasetine ilişkin önemli sorunlar hakkındaki temel belirleyici kararların, tüm halkın pozitif ya da negatif olarak aldığı ve almaya yetkili olduğu bir siyasal sistemdir⁹³.

⁹⁰ ERHÜRMAN; s.312-313.

⁹¹ ERHÜRMAN; s.301-302.

⁹² Alâeddin ŞENEL; **Çağdaş Siyasal Akımlar**, İmaj Yayıncılık, Ankara 2001, s.223.

⁹³ Mustafa ERDOĞAN; **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitapevi, Ankara 2003, s.223-231.

Demokrasi kavramının başlıca öğeleri olan yurttaş katılımı, çoğunluk ilkesi ile liderlerin danışma ve seçmene hesap verme sorumluluğu yerel ölçekte de geçerlidir⁹⁴. Yerel yönetimlerin var oluşunun siyasal gerekçesinin özünde demokrasi yatmaktadır. Yerel idareler, çoğulcu demokrasinin sağlanmasının ilk basamağı ve olmazsa olmazını oluşturmaktadır.

Yerel demokrasi, halkın karar süreçlerine doğrudan ya da temsilciler vasıtasıyla etkin katılımını ifade etmektedir. Tarihi açıdan bakılınca yerel demokrasinin ulusal demokrasiden daha eski olduğu görülmektedir. Yerel demokrasi ulusal ölçekteki demokratik yönetimin temelini oluşturmaktadır⁹⁵.

Yerel demokrasinin hayata geçirilmesi ile yalnızca yerel düzeyde fayda elde edilmemekte, aynı zamanda ulusal demokrasinin pratiği de yapılmaktadır. Yerel politikaları tartışmak ve birbirlerinin görüşüne saygı duymak ve alınan kararlara uymak suretiyle demokrasi kültürü edinilmektedir⁹⁶.

Kendini yönetme geleneği, gelişmiş demokrasilerde tabandan yukarı doğru olmasına karşın, gelişmemiş demokrasilerde yukarıda aşağıya doğru oluşmaktadır⁹⁷. Bu nedenle verilen hakların büyük bir çoğunluğu kullanılamamaktadır. Bunun sonucu olarak yerel demokrasiden ulusal demokrasiye geçilemediğinden, iç dinamikler ile siyasal yönetsel yapıyı biçimlendirmek güçleşmektedir.

Halk katılımı sağlanmış özerk yerel yönetim birimlerinin ulusal düzeyde demokratikleşmeyi, demokrasi kültürü ve geleneğini hayata geçirmeye yardımcı olduğu ve yerel düzeyde de bilinçli ve duyarlı tercihler yapmayı sağladığını söyleyebiliriz⁹⁸.

1.2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

Yerel yönetimler hakkında, Osmanlıdaki oluşum sürecinden sonra, özellikle cumhuriyet tarihi boyunca bu kurumların Batı örneklerine uygun yapı ve güce kavuşturulması süreci ve bu sürecin getirdiği tartışmalar yaşanmıştır. Bu nedenle yerel

⁹⁴ KELEŞ; s.58.

⁹⁵ KELEŞ; s.63.

⁹⁶ TORTOP; Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik, s.5.

⁹⁷ Cevat GERAY; Yerel Demokrasi, **Yerel Özerklik-Demokrasi ve Halkın Katılımı**, Ankara 14-15 Nisan 1995, s.15.

⁹⁸ GERAY; s.19.

yönetimlere güven konusunda ciddi kaygılar, Batı örneklerinde de mevcut olan vesayet yetki genişliği gibi enstrümanlarla bertaraf edilmeye çalışılmıştır. Cumhuriyet sonrası dönemde kısmen de olsa yerel yönetimler için özerk bir yapı oluşturulmaya çalışılmış ve yerel yönetimlerin asıl gelişimi ile hayata geçmesi cumhuriyet rejimiyle gerçekleşebilmiştir⁹⁹.

1.2.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kısa Tarihçesi

Türkiye’de köyler hariç tutulursa bu günkü mahalli idarelerin temeli tanzimattan sonra atılmıştır. Türkiye’de yerel yönetim uygulaması da Avrupa ülkelerinden -özellikle Fransa¹⁰⁰ - etkilenecek oluşturulmuştur¹⁰¹.

Osmanlı İmparatorluğu Tanzimat’tan önce eyalet sistemine göre yönetiliyordu. Ülke idari açıdan eyaletlere, eyaletler de sancaklara ayrılmıştı. Eyaletlerin başında birer beylerbeyi, sancakların başında da birer sancak beyi vardı. Bir tür genel vali olan beylerbeyi kendi bölgesinde hükümdarı temsil etmekte ve o dönemin başbakanı durumundaki sadrazamın sahip olduğu yetkileri elinde bulundurmaktaydı. Bu örgütlenme Osmanlı İmparatorluğu’nun kendine has bir durumunu ifade etmekteydi. Söz konusu idari sistemde, eyaletler tam olarak merkeze bağlı olmamakla birlikte ayrı bir tüzel kişiliğe ve seçilmiş organlara da sahip değildi. Bu yüzden mevcut yapıyla ilgili ne tam bir merkezîyetçilikten, ne de ademi merkezîyetçilikten söz etmek mümkün gözükmemektedir¹⁰².

Osmanlı Devleti’nde belediyeler kuruluncaya dek belediye işleri vakıflar tarafından yerine getirilmekteydi¹⁰³. Ancak Tanzimat öncesi Osmanlı Devleti’nde mahalli idare gibi bir kavram ve kurumdan söz edilemez. Böyle bir kurum olmadığı gibi merkezi idarenin atadığı memurlar yanında görev yapan devamlı kurullar da

⁹⁹ KARAARSLAN; s.95.

¹⁰⁰ Fransız il sisteminde; üç kademeli (departements, arrondissements, communes) idari yapılanma söz konusuydu. Temsil organları ve daire amirleri atanma usulüyle getirilmekteydi. Merkezi hükümet tarafından atanan vali (préfet) il idaresinin başı olarak merkezi idarenin ildeki memuru niteliğindeki ve ilçelerde (arrondissements) kaymakamlar (subpréfet), beldelerde (communes) belediye başkanları (maires) vali tarafından atanmaktaydı. Fransız il sistemi için bkz. Halil KALABALIK; **Avrupa Birliği Ülkeleri ile Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku, Teori-Uygulama**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2005, s.44.

¹⁰¹ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK; **Türkiye’de Mahalli İdareler**, Ankara 1964, s.1.

¹⁰² NADAROĞLU; s.175.

¹⁰³ TORTOP; Mahalli İdareler, s.1.

oluşturulamamıştır. Bunun istisnasını ise lonca temsilcileri, ruhani liderler ya da eşrafın önde gelenlerinin görüşlerinin alınması amacıyla merkezi idarenin atadığı memurlarla zaman zaman toplanılması oluşturur¹⁰⁴.

19. yüzyılla birlikte Osmanlı Devleti yıpranan kamu düzenini, iç ve dış faktörlerin de etkisiyle yeniden düzenleme ihtiyacı hissetmiştir. İl özel idareleri ile ilgili geliştirme çalışmaları da 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra görülmeye başlamıştır¹⁰⁵. Bunda Avrupalı devletlerin ve gayrimüslim tebaanın rolü büyüktür. 19. yüzyılın başından beri gayrimüslimler, müslümanlarla eşit haklara sahip olmak istemişler ve bunun için de Avrupalı devletlerin desteğini almaya çalışmışlardır. Zor durumda kalan Osmanlı yönetimi, Avrupa'yı memnun etmek, müslümanlarla gayrimüslimler arasındaki eşitlik ilkesini kabul etmek ve yönetimin her kademesinde kanun hâkimiyetini sağlamak için 1839 yılında Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nu kabul etmiştir. Böylece Osmanlı Devleti siyasi, idari ve sosyal içerikli bir değişim sürecine girmiştir¹⁰⁶. Ancak Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nda mali ıslahata öncelik verilmiş, özellikle yerel yönetim sistemi açısından bir yenilik öngörülmemiştir¹⁰⁷.

Kırım savaşının ardından, 1855'te İstanbul'da ilk belediye kurulmuştur. Başında hükümetçe atanan bir Şehremini ve yine atama ile 12 kişiden oluşan bir şehir meclisi bulunmaktaydı¹⁰⁸.

1856 yılında Tanzimat Fermanı'nda vilayet düzeninin oluşturulmasıyla önemli bir adım atılmıştır. Bu düzenlemede vilayet ve nahiye meclislerine seçilecek müslüman ve gayrimüslim üyelerle, bunların seçimlerine ilişkin hususlar yer almıştır¹⁰⁹.

1858 yılında, İstanbul'un Beyoğlu ve Galata semtlerini içine alan Altıncı Daire-i Belediye kurulmuştur. Bu kuruluşun başında yine hükümetçe atanan bir Daire Müdürü ile yine hükümetçe atanan 7 üyeli bir Daire-i Belediye Meclisi vardı¹¹⁰.

¹⁰⁴ İlber ORTAYLI; **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, Ankara 2000, s.12-13.

¹⁰⁵ Özkan ARSLAN, **Yerel Yönetimlerde Reform Girişimleri**, Muğla Üniversitesi Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Muğla 2004, s.25.

¹⁰⁶ Bilal ERYILMAZ; **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, Birleşik Yayıncılık, İstanbul 1997, s.126.

¹⁰⁷ Halil NADAROĞLU, Nezih VARGAN; **Yerel Yönetimler**, Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Ders Kitapları, Yayın No:20, Eskişehir 2002, s.146.

¹⁰⁸ KELEŞ; s.125.

¹⁰⁹ NADAROĞLU, VARGAN; s.146.

1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile il genel yönetiminin yanında valinin başkanlık ettiği ve her sancaktan seçilen dörder üyeden oluşan il genel meclisinin bulunduğu bir il özel yönetimi kurulmuştur¹¹¹. 1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi bu yapıyı korumuş, ama bunun yanı sıra il genel meclisinin görev alanını genişletmiştir¹¹².

Sosyolojik bir birim olarak çok eski bir geçmişe sahip olan köylerin, bir yerel yönetim birimi olarak örgütlenmesine ilişkin hükümleri de 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile düzenlenmiştir. Buna göre ülke illere, iller livalara, livalar ilçelere (kazalara), ilçeler de köylere ayrılıyordu. Köyün organları muhtar ve ihtiyar kurulu olmakla birlikte, köylerin türdeş olmayan yapıları yüzünden, belli bir köyde farklı toplulukların farklı muhtarları ve farklı ihtiyar kurulları bulunabiliyordu. Muhtar seçimlerinin sonuçları, hükümetin onayı ile kesinleşiyordu. Köy yönetimlerinin ayrı tüzel kişilikleri olmadığı gibi, köy ihtiyar kurullarının aldıkları kararlar da danışma niteliğinde kararlardı¹¹³.

1869 yılında ise Dersaadet Belediye İdaresi Nizamnamesi ile belediye teşkilatının bütün İstanbul'da yaygınlaştırılmasına karar verilmiş ve şehir 14 belediye dairesine ayrılmıştır. Bu tarihten sonra çıkarılan bir talimatla İstanbul dışında da belediye teşkilatı kurulması öngörülmüştür. 1876 anayasası İstanbul ve taşrada kurulacak belediyelerin seçimle iş başına gelen meclisler tarafından yönetilmesini ve bunların kuruluş ve görevleri ile meclis üyelerinin seçim usulünün kanunla belirtilmesini öngörmüştür. Bununla birlikte İstanbul'daki belediye daire sayısı 14'ten 20'ye çıkarılmıştır. 1912 yılında çıkarılan Dersaadet Belediyesi Hakkında Geçici Kanun ile İstanbul'daki belediye daireleri kaldırılmış ve bunların yerine belediye şubeleri kurulmuştur¹¹⁴.

Uygulamalardan da görüldüğü üzere yerel yönetimlerin Türkiye'de batılı anlamda çok eski bir geçmişi olmadığı ve yerel yönetimlere ilişkin çalışmaların 19. yüzyılın ortalarında başlatıldığı görülmektedir. 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra

¹¹⁰ KELEŞ; s.126.

¹¹¹ TORTOP; Mahalli İdareler, s.4.

¹¹² KELEŞ; s.127.

¹¹³ KELEŞ; s.128.

¹¹⁴ TORTOP; Mahalli İdareler, s.2-3.

geliştirilen İl özel yönetimleri de yerel yönetimlerdeki çalışmaların belediyelerden ibaret olmadığının bir göstergesidir.

Osmanlıların son dönemdeki hiyerarşik idari yapısı, Cumhuriyet döneminde merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerine çerçeve teşkil etmiştir. Osmanlı'dan kalan merkezi yönetim modelini, yeni Türkiye Cumhuriyeti de benimsemiştir. Türkiye'de mevcut yerel yönetimler İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köylerdir. Bunlar kamu tüzel kişiliklerine sahip olup, merkezin hiyerarşisine tabi değillerdir. Sadece kanunlarda gösterilen işlemler için merkezin vesayeti altında bulunurlar.

1.2.2. Türkiye'de Yerel Yönetimler Hakkında Yapılan Çalışmalar

Türkiye'de yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesine yönelik çalışmaların 1960'tan sonra kalkınma planlarıyla başladığı söylenebilir¹¹⁵. Bu anlamda yapılan kalkınma planları, yerel yönetimlere yönelik politikaların belirlendiği temel düzenlemelerden olmuşlardır.

1960 yılında kurulan DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), 1961 anayasası ile başbakanlığa bağlı anayasal bir kuruluş olmuştur¹¹⁶. Bu kuruluş kalkınma planları hazırlamak ve yürütmekle görevlendirilmiştir¹¹⁷.

1963–1967 yılları arasında uygulanan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda; mahalli idarelerin halkın katkısını sağlamada en elverişli kuruluşlar olduğu, halkın, hizmetin teşkilatlandırılmasına ve yapılmasına katılmasının sağlanmasının hem yapılan işlerin daha başarılı olmasını kolaylaştıracağı, hem de devletin yükünü hafifleteceği vurgulanmıştır. İlk Plan, özellikle köy kalkınmasına büyük ağırlık vermiş, bu kalkınmanın bir yöntemi olarak toplum kalkınması kavramını geliştirmiştir¹¹⁸. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda “büyük şehir bölgeleri”, bölge planlamasının bir türü

¹¹⁵ KELEŞ; s.412.

¹¹⁶ Ahmet NOHUTÇU; **Kamu Yönetimi**, Savaş Yayınevi, Ankara 2006, s.69.

¹¹⁷ Tezer ÖÇAL; **Türkiye Ekonomisi**, Savaş Yayınevi, Ankara 2005, s.58.

¹¹⁸ Osman ALTINTAŞ; **İl Özel İdaresi Harcamalarının Mevcut ve Potansiyel Olarak Fonksiyonel Analizi**, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara 2007, s.14.

olarak yer almış, ancak bu yerel planlama etkinliklerinden sorumlu örgütün ne olacağına yer verilmemiştir¹¹⁹.

Planlı dönemde yapılan yeniden düzenleme çalışmalarından en önemlilerinden biri, Bakanlar Kurulu'nun, 13.2.1962 gün, 6/209 sayılı kararıyla hazırlanan MEHTAP (Merkezi İdare Teşkilatı Araştırma Projesi) olmuştur. Bu araştırmada, merkezi kuruluşlar ile merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri ve mahalli idareler arasında görev dağılımı, mahalli idarelerin yetkileri, kaynakları ve teşkilatlanması konuları çok önemli bir inceleme alanı teşkil etmektedir. Araştırma sonucunda "bu konular ayrı ayrı ele alınıp incelenmelidir" sonucuna ulaşılmıştır. Mahalli idarelerin yapısal sorunları ile bu idarelerin merkezi idare ile olan ilişkilerinin incelenmesi gerektiği belirtilmiştir. Mali sorunlara salt bir gelir sorunu olarak değil, yönetimin ve idari yöntemlerin yeniden düzenlenmesine bağlı bir sorun gözüyle bakan MEHTAP'ın önerilerinden pek azı uygulanabilmiştir¹²⁰.

1964 yılında İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu kurulmuş, 1966'da "Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma" raporu hazırlanmıştır. Bu araştırmanın sonucunda yerel yönetimleri ilgilendiren şu önerilerde bulunulmuştur:

- Yerel yönetimleri ilgilendiren yasa tasarıları, bir görüş ve felsefeye göre değerlendirilmelidir.
- Yönetimlerin kümelenmesinde, gelir ölçütü kriterinden vazgeçilmelidir.
- İdari vesayet yetkisini kullanacak yönetimler arasında uyum sağlanmalıdır.
- Denetim ve gözetim yetkileri Bakanlar Kurulu yerine bakanlıklarda toplanmalıdır.

¹¹⁹ KELEŞ; s.412.

¹²⁰ KELEŞ; s.413-415.

- Merkezi yönetimde düzenleme yapılırken yerel yönetimler göz önünde bulundurulmalıdır.

- Yerel yönetimlerin personel sorunu devlet memurlarınıninkine koşut olarak giderilmeli ve meslek içi eğitimleri sağlanmalıdır.

1968–1972 yılları arasında uygulanan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde bazı düzenleme çabaları olmuş, mevcut sisteme birkaç eleştiri getirilmiş ancak kendine özgü ilkeleri olmadığından bu hedeflere ulaşamamıştır¹²¹. Bu plan döneminde kentleşmeye verilen önem esas olarak sanayileşme ile ilgilidir. Kentleşmenin hızlanması ile sanayinin ucuz işgücü temininin kolaylaşacağı düşünülmüştür. Bir başka deyişle kentleşme desteklenecek, kentleşmeden ekonomide itici bir güç olarak yararlanılacaktır¹²².

Yerel yönetimleri yeniden düzenlemek ve geliştirmek amacıyla, İçişleri Bakanlığı'nca 1967–1971 yılları arasında İçişleri Bakanlığı Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme Projesi (İç düzen Projesi) oluşturulmuştur. Proje kapsamında yapılan araştırmalar sonrasında getirilen çözüm ve önerilerden hareketle yerel yönetimlerle ilgili 12 yasa tasarısı hazırlanmış, ancak bunların hiçbiri yasalaşma imkanı bulmamıştır¹²³.

1973–1977 yıllarını kapsayan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı mahalli idareler alanına en çok atıf yapılan planlardan biridir. Bu plan yerel yönetimlerin kaynaklarını saptamak ve geliştirmek, ortak ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarını saptamak, gelir-gider dengesini kurmak, ihtiyaç karşılanmasında öncelikleri belirlemek, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkileri düzenlemek amacını güden bir plandır¹²⁴.

Yerel Yönetim Bakanlığı “Hızlı değişim sürecindeki toplumumuzda yepyeni bir gerçek olarak gelişen yerel yönetimlerin yönetsel ve mali tıkanıklıkları gidermek, böylece bu yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeleri yapmak” amacıyla 1978 yılının Ocak ayında kurulmuştur. Kuruluşundan yirmi iki ay sonra

¹²¹ KELEŞ; s.412-413.

¹²² ÖÇAL; s.65,70.

¹²³ KELEŞ; s.416.

¹²⁴ ALTINTAŞ; s.16.

Kasım 1979'da kaldırılmıştır. Yerel Yönetim Bakanlığı bu kısa ömrüne rağmen Türkiye'de yerel yönetimlerin gelişmesi yönünde çaba harcamış ve katkı sağlamıştır. Öncelikle, bu Bakanlık sayesinde yerel yönetimlerin başkentte kendilerini savunacak merkezi bir örgütleri olmuştur. Ayrıca Bakanlık yerel yönetimlerin hükümet karşısında pazarlık gücünü artırmış ve yerel yönetim birliklerinin kurulmasını teşvik etmiştir¹²⁵.

1979 -1983 yıllarını kapsayan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, belediyelerin iktisadi girişimlerine, temel tüketim malları ve fiyat politikasına, ulaşım ve çevre sorunları gibi konulara ağırlık verilmiştir. İl özel idareleri ile belediyelerin hizmet imkânlarını arttırmak üzere, 1981 yılı başında Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Bu İdarelere Pay Verilmesi Hakkında 2380 Sayılı Kanun ile 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu çıkarılmıştır¹²⁶.

Yerel yönetimler konusunda 1977'ye gelinceye değin yürütülen araştırmaların ve yeniden düzenleme çalışmalarının başarısızlık nedenleri, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlıkları sırasında yapılan çalışmada özetlenmiştir. Buna göre başarısızlık nedenleri; yerel yönetim örgütleri arasındaki ve örgütlerin görevlerinde zamanla ortaya çıkan farklılaşmaların ele alınamaması, çalışmaların tümünde o güne ait yerel yönetim devlet ilişkilerinin veri olarak kullanılması, yerel yönetimlerin güçlü kılınamaması ve gelirlerinin artırılmamasıdır¹²⁷.

1960 yılında kurulan ve 1961 anayasası ile başbakanlığa bağlı anayasal bir kuruluş olan DPT'ye 1982 anayasasında yer verilmemiştir.¹²⁸

1984–1989 yılları arasında uygulanan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda “Mahalli idarelerin kuruluş, görev, yetki, sorumlulukları ve merkezi idare ile koordinasyonu Anayasanın 127'nci maddesinde yer alan çerçevede düzenlenecektir” denilmekte ve mahalli idarelerle ilgili kuruluşlar arasında etkili bir işbirliği ve koordinasyon sağlanarak belediye ve il özel idaresinin görevlerinin günün şartlarına uygun hale getirileceği ifade edilmektedir.

¹²⁵ KELEŞ; s.416-421.

¹²⁶ ALTINTAŞ; s.16.

¹²⁷ KELEŞ; s.416.

¹²⁸ NOHUTÇU; s.70.

1980 sonrası dönemde yapılan en önemli çalışmalardan birisi de 1989'da başlanıp 1991'de tamamlanarak yürürlüğe giren KAYA (Kamu Yönetimi Araştırma Projesi) olmuştur. Çalışmada, yerel yönetimlerin içinde buldukları sorunlar sıralanmakta ve yapılması gereken değişikliklere ilişkin önerilere yer verilmiştir. Bu önerileri şu şekilde özetleyebiliriz¹²⁹:

- Yerel yönetim kuruluşları, yerel topluluklarda başlıca hizmet birimi olmalıdır.
- Belli ölçülerde yerel yönetim birimlerine vergi toplama yetkisi verilmelidir.
- Yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisi minimum düzeye indirilmelidir.
- Beldede yaşayanlara, yerel birimlerin kararlarına karşı yargı yerlerine dava açma hakkı tanınmalıdır.
- Birlik kurulabilmesi için Bakanlar Kurulu'ndan izin alma koşulu kaldırılmalıdır.
- Valinin yetkileri kısıtlanmalıdır.
- Tüzel kişiliğe sahip İlçe Özel İdareleri kurulmalıdır.

Yerel yönetimlerle ilgili arayışlar 90'lı yıllarda da devam etmiş, bu arayışlar çerçevesinde kimi bilim insanları, politikacılar, araştırmacı kurum ve kişiler yapısal değişiklik önerileri getirmişlerdir. Bu dönemde yerel yönetimlerin yeniden inşası amacıyla birçok yasa tasarısı meclise sunulmuştur¹³⁰. Bu dönemde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın çekince koyularak da onaylanması yaşanan önemli gelişmelerden biridir. Hizmet üretiminde etkinliğin sağlanması ve rasyonel kaynak kullanımını amacıyla mahalli hizmetlerin yerinden karşılanması esas olduğu ifade edilen Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı ve il özel idarelerine ilişkin sorunlar büyük bir

¹²⁹ KELEŞ; s.433-435.

¹³⁰ KELEŞ; s.447-448.

önemle ele alınan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı da bu dönemde uygulanmıştır¹³¹. Yapılan bu çabalar çeşitli nedenlerle başarısız kalmış ve kamu yönetiminde arzu edilen düzeye ulaşılamamıştır.

3 Kasım 2003 tarihinde Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Yerel Yönetimler ve Kamu Personel Rejimi Kanun tasarılarından oluşan, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı kamuoyuna açıklanmıştır. Üzerinde bazı değişiklikler yapılarak 15 Temmuz 2004 tarihinde meclis tarafından kabul edilen tasarı, 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun olarak onaylanmak üzere cumhurbaşkanına gönderilmiştir. Birçok maddesi bir kez daha görüşülmesi için cumhurbaşkanı tarafından Meclise iade edilen kanun metni yürürlüğe girmemiştir.

Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na geri gönderilen 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Tasarısı, yeniden ele alınmış ve 22.02.2005 tarihinde kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 04.03.2005 tarih ve 25745 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yerel yönetimlere ilişkin gündeme gelen ve yasalaşarak yürürlüğe giren diğer kanunlar da 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 Büyükşehir Belediye kanunudur.

1.2.3. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Özellikleri

Yerel yönetimlerin özellikleri¹³²;

- Yerel yönetim kurumlarının özerklikleri bulunmaktadır. Bu idari ve mali alanda sahip oldukları serbest hareket edebilme olanaklarını gösterir. Ancak bu özerklik bağımsızlık anlamına gelmez; yerel yönetimler yönetimde birliği sağlama yönünden, yasaların öngördüğü ölçüde merkezi yönetimin denetimindedir.

- Yerel yönetimlerin tüzel kişilikleri vardır. Bunlar devlet tüzel kişiliği dışında ayrı tüzel kişiliklere sahiptirler. Tüzel kişilik özerkliğin bir sonucudur. Yerel yönetimler, tüzel kişilikleri ile hak ve borç sahibi olurlar.

- Yerel yönetimlerin kendilerine özgü bütçeleri vardır.

¹³¹ ALTINTAŞ; s.18-19.

¹³² A. Şeref GÖZÜBÜYÜK; **Yönetim Hukuku**, Ankara 1989, s.33-34, 81.

- Kendi organları eliyle görevlerini yürütürler. Yerel yönetimlerin karar organları halk tarafından seçilmektedir.
- Yerel yönetimler, yönetimde birliği sağlamak için merkezi yönetimin vesayet denetimi altındadır.
- Yerel yönetim kuruluşlarının organlarının organlık sıfatını kazanmaları veya kaybetmelerine ilişkin denetim yargı yerlerince yapılır.
- Yerel yönetimlerin görevleri yasa ile belirlenir.
- Yerel yönetimler, Bakanlar Kurulu kararı ile aralarında birlikler kurabilirler.

1.3. İL ÖZEL İDARELERİ

1.3.1. Tanım ve İçerik

Türkiye’de il; merkezi idare ve yerinden yönetim olmak üzere iki tür yönetimde yer almaktadır¹³³. Merkezi idaredeki il Anayasa’nın 126. maddesinde “ Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.” şeklinde ifade edilmektedir.

İlin, yerinden yönetim olarak tüzel kişiliğe sahip, hukuki varlığı bulunan ve il özel idaresi olarak adlandırılan şekli de Anayasa’nın 127. maddesinde mahalli idareler kenar başlığında “ Mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişilikleridir.” şeklinde düzenlenmiştir.

İl özel idarelerinin varlığı yukarıdaki maddede görüldüğü üzere anayasa ile kabul edilmiştir. İlgili maddede karar organlarının halk tarafından seçileceği de belirtilmiştir. Devlet tüzel kişiliği dışında bir tüzel kişiliğe sahiptir¹³⁴. İl özel idareleri

¹³³ YILDIRIM; s.120.

¹³⁴ GÜNDAY; İdare Hukuku, s.406.

bir anayasal kuruluş olduğundan kaldırılması da ancak anayasa değişikliği ile mümkündür¹³⁵.

5302 sayılı kanunda il özel idaresinin; ilin kurulmasına dair kanunla kurulduğu ve ilin kaldırılması ile tüzel kişiliğinin sona ereceği belirtilmiştir.

Anayasa'dan hareketle il özel idaresinin tanımını yapacak olursak; ilin ve il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak ifade edebiliriz.

İl özel idaresinin organları ise il genel meclisi, il encümeni ve valiyi ifade etmektedir.

1.3.2. Türkiye’de İl Özel İdarelerinin Kısa Tarihçesi

İl Özel Yönetimleri, Osmanlı döneminde, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile kurulmuştur. Bu nizamname ile eyalet yerine vilayet (il) düzeni benimsenmiş ve iller için, biri genel, öteki özel (yerel) olmak üzere iki tür yönetim kabul edilmiştir. Vilayet Nizamnamesi ile il genel yönetiminin yanında valinin başkanlık ettiği ve her sancaktan seçilen dörder üyeden oluşan il genel meclisinin bulunduğu bir il özel yönetimi kurulmuştur. Bu üyelerin ikisinin müslüman, ikisinin de müslüman olmayan nüfustan seçilmesi öngörülmüştü¹³⁶.

1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi eski nizamnameyi yürürlükten kaldırmış ve yeni hükümler getirmiştir. 1870 tarihli nizamname bu yönetimleri özerk bir yerel yönetim birimi olmaktan çok, bir tür danışma meclisi olarak öngörmüştür. 1876 Anayasası döneminde başlatılan yeniden düzenleme çalışmaları, parlamentonun dağıtılmasıyla yarıda kalmıştır¹³⁷.

1908 Meşrutiyet sonrası anayasa yeniden yürürlüğe konulunca hükümet, meclise, il özel idareleri ile ilgili yeni bir kanun tasarısı sunmuş ve bunun için özel bir

¹³⁵ TORTOP; Mahalli İdareler, s.81.

¹³⁶ KELEŞ; s.139.

¹³⁷ KELEŞ; s.139.

komisyon kurulmuştur¹³⁸. Bu komisyon illerin idaresinin “merkeziyet” yahut “ademi merkeziyet” veya “tefsii mezuniyet” ilkelerinden hangisi olacağı konusunda tartışmalara sahne olmuş ve Balkan savaşları sırasında meclis tatil edildiğinden tasarı kanunlaşmamıştır. Bu komisyona göre “tefsii mezuniyet” ilkesi merkezin taşradaki memurlarına, merkezin icrai kara alma yetkisinin bir kısmının tevdi edilmesi olarak tanımlanmış ve merkeziyet usulünün bir uygulama derecesi olarak görülmüştür¹³⁹.

Daha sonra hükümet bu tasarıda bazı değişiklikler yapmak suretiyle İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati adıyla 1913 tarihinde yürürlüğe koymuştur. Bu kanunla vilayetlerin tüzel kişiliği, icrai karar alma yetkisi ve ayrı bir malvarlığına sahip olması şeklinde yerel yönetimlere ilişkin temel ilkeler kabul edilmiştir¹⁴⁰.

1921 Anayasası ile özerk bir il özel idare sistemi getirilmek istenmiştir. 20 Ocak 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 1876 Kanun-i Esasi’den farklı olarak illere ve bucaklara özerk bir statü ve tüzel kişilik tanımıştır. İl tüzel kişiliğinin, il meclisi (şura), il yönetim kurulu ve il başkanı olmak üzere üç organı olduğu belirtilmiştir. 1921 Anayasası’nın 23. maddesi ayrıca genel müfettişlere, devletin mahalli idarelerle ilgili görev ve kararlarının uygulanmasını sürekli olarak denetleme yetkisini de tanımıştır. 1921 Anayasası’nın getirmiş olduğu bir diğer hüküm, ilde TBMM’nin temsilcisi ve vekili olmak üzere bir valinin olmasıdır. Burada valinin yetki alanı yalnız devletin genel işleriyle yerel işler arasında bir uyumsuzluk çıktığı zaman duruma karışmakla sınırlandırılmıştır¹⁴¹.

1921 Anayasasında; il, “mahalli işlerde tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahip” bir kuruluş olarak tarif edilmiş, bucak idareleri de “özerkliğe sahip bir tüzel kişi” ve bir yerel yönetim birimi olarak belirtilmiştir. 1924 Anayasasında ise, yerel yönetimlerin yetki ve görevlerine yer verilmemiş, sadece bunların tüzel kişiliklerinin bulunduğu ve yerinden yönetim ilkesine göre idare edileceklerinden söz edilmiştir¹⁴².

¹³⁸ GÖZÜBÜYÜK; Türkiye’de Mahalli İdareler, s.28.

¹³⁹ Yıldızhan YAYLA, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefriki Vezâif**, İstanbul 1982, s.92-96.

¹⁴⁰ GÖZÜBÜYÜK; Türkiye’de Mahalli İdareler, s.29.

¹⁴¹ Tekin AKDEMİR, Ahmet ULUSOY; **Mahalli İdareler**, Seçkin Yayınevi, Ankara 2001, s.118.

¹⁴² KALABALIK; s.61.

İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati'nin ilk 74 maddesi il genel idaresine ait düzenlemeleri içeriyordu ve 18 Nisan 1929 tarih ve 1426 sayılı kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır¹⁴³.

1961 Anayasasının yönetimin esasları başlığı altında düzenlenen 112. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanacağı öngörülmüş, 116. maddesine göre ise yerel yönetimlerin; il, belediye ve köy halkının ortak gereksinimlerini karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri olduğu belirtilmiştir. Böylece 116. madde ile yerel yönetimler anayasal kuruluş halini almış, yerel yönetimlerin birer kamu tüzel kişisi olduğu öngörülmüş, seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanıp kaybetme konusundaki denetimin ancak yargı yoluyla olacağı esası getirilmiş ve yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması ilkesi kabul edilmiştir¹⁴⁴.

1982 Anayasası'nda da il özel idareleri ile ilgili 1961 Anayasasına benzer maddeler vardır. 123. maddede kanunilik ve idarenin bütünlüğü gibi temel ilkeler, 127. maddede ise kuruluş, görev ve yetkileri hakkında açıklamalar bulunmaktadır¹⁴⁵.

İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati'nin il özel idaresine ilişkin kısmı ise 1987 yılında yürürlüğe giren 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. Bu kanunla özel idarelerin görevleri daha da genişletilerek sağlık, sosyal yardım, bayındırlık, imar ve iskân, eğitim, kültür, spor, tarım ve ekonomi görev alanı olarak belirlenmiştir. 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idarelerinin mahalli ve müşterek nitelikteki görevlerine ilaveten ayrıca belediye ve mücavir alan dışında kalan kırsal kesime götürülecek hizmetler için yeni yetki ve görevler verilmiştir.

1987 tarihli 3360 sayılı kanun da 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı kanunla yürürlükten kaldırılmıştır.

¹⁴³ GÖZÜBÜYÜK; Türkiye'de Mahalli İdareler, s.29.

¹⁴⁴ Arif ERENÇİN; “ Türk Yerel Yönetim Sisteminin Kısa Tarihi ve 2004 Yılı Reformu” **Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, Pozitif Matbaacılık, 3-4 Aralık, s.59.

¹⁴⁵ Buket BIÇAKLI; **Türkiye'de İl Özel İdarelerinin Gelişimi ve Dönüşümü**; Süleyman Demirel Üniversitesi S.B.E Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta 2009, s.9.

1.3.3. İl Özel İdarelerinin İl Genel İdaresinden Farkı

Merkezi yönetimin taşra teşkilatı olan İl Genel Yönetimi ile yerel yönetim birimi olan İl Özel İdaresi arasında belirgin farklar bulunmaktadır. Bu farklar;

- İl Genel Yönetiminin, İl Özel İdaresinin aksine ayrı bir tüzel kişiliği yoktur. Devlet tüzel kişiliği altında yer almaktadır¹⁴⁶.
- İl Genel Yönetiminin en üst hiyerarşik amiri validir ve İl İdare Kurulu vali veya vali muavini başkanlığında toplanır¹⁴⁷. Oysa İl Genel Meclisinin başkanı kendi üyeleri arasından seçilir.
- İl Genel Yönetimi vali, il idare kurulu ve il müdürleri olmak üzere 3 birimden oluşur¹⁴⁸. Bu birimlerdeki personelin tamamı atanmıştır. İl Özel İdaresinin karar organları ise seçmenler tarafından seçilir.
- İl Özel İdaresi mali ve idari özerkliğe sahipken¹⁴⁹, İl Genel Yönetimi için böyle bir durum söz konusu değildir.

¹⁴⁶ GÜNDAY; Ankara 2003, s.392.

¹⁴⁷ GÜNDAY; Ankara 2003, s.394.

¹⁴⁸ GÜNDAY; Ankara 2003, s.394.

¹⁴⁹ GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER; İstanbul 2001, s.221.

2. GÜNCEL HUKUKUMUZA GÖRE İL ÖZEL İDARESİNİN HUKUKSAL STATÜSÜ

2.1. 5302 SAYILI KANUN ÇERÇEVESİNDE İL ÖZEL İDARELERİ

İl özel idareleri son olarak 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı kanunla düzenlenmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 6 Kısımda toplam 73 madde ve 3 geçici maddeden oluşmaktadır. Kanun'un Birinci Kısımında (md.1-8) Genel Hükümler , İkinci Kısımında (md.34) İl Özel İdaresinin Organları, Üçüncü Kısımında (md.35-36) İl Özel İdaresi Teşkilatı, Dördüncü Kısımında (md.37-41) İl Özel İdaresinin Denetimi, Beşinci Kısımında (md.42-61) Mali Hükümler ve Cezalar, son olarak Altıncı Kısımında (md.62-73) Çeşitli ve Son Hükümler bulunmaktadır. Bu kanun il özel idarelerinin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektedir.

Madde 3. - Bu Kanunun uygulanmasında;

- a) İl özel idaresi: İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini,
- b) İl özel idaresinin organları: İl genel meclisini, il encümenini ve valiyi, ifade eder.

İl özel idaresi il sınırları içinde yaşayan insanların ortak gereksinimlerini karşılamak üzere kurulmuştur. Oysa merkezi idarenin taşra örgütü olan ilin asli görevi, il sınırları içinde yaşayan insanların ortak gereksinimlerini karşılamak değil, merkezi idarenin tüm ülke düzeyinde yürüttüğü hizmetlerin o il sınırları içinde de yürütülmesini ve il sınırları içinde yaşayan insanların da bu hizmetlerden yararlanmasını sağlamaktır. Bir yerel yönetim olarak il idaresini, merkezi idarenin taşra örgütü olan il idaresinden ayırt edebilmek için, yerel yönetim birimi olan il idaresi, il özel idaresi olarak adlandırılmaktadır¹⁵⁰.

¹⁵⁰ GÜNDAY; İdare Hukuku, s. 406-407.

Karar organları seçmenler tarafından seçimle oluşturulur. Seçimler beş (5) yılda bir yapılır. Ancak milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahalli idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle yapılır. İl genel meclisi ve üyelikleri için yapılan seçimlerde, onda birlik baraj uygulamalı nispi temsil sistemi uygulanır.

İl özel idaresi; il genel meclisi, il encümeni ve validen oluşur. İl genel meclisi üyeleri ve il encümeni seçimle gelir.

Madde 4. - İl özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer.

İl özel idaresi il genel idaresi ile aynı il sınırları içinde yer aldığından kurulması ve kaldırılması da il genel idaresi gibi kanunla olur.

Madde 5. - İl özel idaresinin görev alanı il sınırlarını kapsar.

İl özel idaresinin görev alanı bağlı bulunduğu il sınırlarıdır.

Madde 34. - Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan il özel idaresi organları veya bu organların üyeleri, geçici bir önlem olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabilir.

Görevden uzaklaştırma önlemi iki ayda bir gözden geçirilir. Devamında kamu yararı bakımından yarar görülmeyen görevden uzaklaştırma önlemi kaldırılır.

Soruşturma veya kovuşturma sebebiyle görevden uzaklaştırılan il özel idaresi organları veya bu organların üyeleri hakkında; 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna göre soruşturma izni verilmemesi, takipsizlik, kamu davasının düşmesi veya beraat kararı verilmesi, davanın genel af ile ortadan kaldırılması veya görevden düşürülmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkûm olunması durumunda görevden uzaklaştırma önlemi kaldırılır.

Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan il özel idaresi organlarının veya bu organların üyelerinin, geçici bir önlem olarak

kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabileceği düzenlenmektedir. Bu hususa ilişkin kararı kimin alacağı belirtilmese de Anayasa'nın 127. maddesi uyarınca il özel idare organlarını görevden uzaklaştırma yetkisinin İçişleri Bakanlığı'na ait olduğu anlaşılmaktadır.

2.1.1. İl Özel İdaresinin Görev ve Sorumlulukları

İl özel idaresinin görevleri, aslında merkezi idare tarafından yürütülen hizmetlerin bir kısmının o il sınırları içinde yaşayan insanların ortak gereksinimlerini karşılamak üzere, o il sınırları içinde yürütülmesi ve gerçekleştirilmesinden ibarettir. Bu görevler; bayındırlık, eğitim ve öğretim, tarım ve hayvancılık, ticaret ve sanayi alanları gibi son derece değişik alanlara ilişkin olup, devletin üstlendiği görevler kadar çeşitlilik ve yaygınlık göstermektedir¹⁵¹.

Madde 6 - İl özel idaresi mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

a) Sağlık, Gençlik ve spor, 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,

İl sınırları içerisinde; sağlık, tarım sanayi ve ticaret, ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri yapmak il özel idaresinin görevlerindedir. Ancak kanun maddesi söz konusu hizmetleri yerine getirirken; "Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç" diyerek il özel idaresinin görev alanını belirlemiştir.

¹⁵¹ GÜNDAY; İdare Hukuku, s.407.

b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında

Yapmakla görevli ve yetkilidir.

Belediye sınırları dışında şehrin alt yapı ve çevre düzenlemesi ilişkin yönelik hizmetlerini yerine getirmekle 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, iskan, 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 imkanları ölçüsünde bu yatırımlara kendi bütçesinden ödenek aktarabilir. Bu fıkra göre, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından aktarılacak ödenekler ile gerçekleştirilecek yatırımlar, birinci fıkrada öngörülen görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın bütün il sınırları içinde yapılabilir.

İl özel idareleri, ilgili bakanlık ve merkezi idare kuruluşlarının kendi bütçelerinde ayrılan bütçeleriyle birlikte yukarıda bahsi geçen kendisine aktarılan yatırımları yerine getirebilir. İl özel idaresi de imkanları ölçüsünde bu yatırımlara kendi bütçesinden ödenek aktarabilir. Burada dikkati çeken diğer bir husus da il özel idarelerinin herhangi bir görev alanı sınırlanmasına tabi olmamasıdır.

Merkezi idare tarafından yürütülen görev ve hizmetlere ait yatırımlardan ilgili bakanlıkça uygun görülenler, il özel idareleri eliyle de gerçekleştirilebilir. Bu yatırımlara ait ödenekler, ilgili kuruluş tarafından o il özel idaresi bütçesine aktarılır. İl özel idaresi bu yatırımların yüzde yirmibeşine kadar olan kısmı için kendi bütçesinden harcama yapabilir. Merkezi idare, ayrıca, desteklemek ve geliştirmek istediği hizmetleri proje bazında gerekli kaynaklarını ilgili il özel idaresine aktarmak suretiyle onlarla

işbirliği içinde yürütebilir. Bu kaynak ve ödenekler özel idare bütçesi ile ilişkilendirilmez ve başka amaçla kullanılamaz. Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili Büyükşehir Belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanır.

İl özel idareleri merkezi idarenin kimi hizmet ve görevlerine ait yatırımları gerçekleştirebilir. Bunun için ilgili bakanlığın uygunluğu gerekmektedir.

İl çevre düzeni plânı; valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır. İl çevre düzeni plânı belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanır.

İl çevre düzeni planının düzenlenmesi il genel idaresi ve il özel idaresinin başı olan vali koordinasyonunda yapılır.

Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, il özel idaresinin malî durumu, hizmetin ivediliği ve verildiği yerin gelişmişlik düzeyi dikkate alınarak belirlenir.

İl özel idarelerine verilen hizmetlerin yerine getirilmesi öncelik sırasına göre belirlenir. Bu öncelikler ise il özel idaresinin mali durumu, yapılacak olan hizmetin ivediliği ve o ilin gelişmişlik düzeyidir.

İl özel idaresi hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirli insanların durumuna uygun yöntemler uygulanır.

Bir yerel yönetim birimi olan il özel idareleri de, varlık amaçlarının idari kısmını oluşturan hizmetin vatandaşa en yakın ve en uygun yerde verilmesi ilkesine tabidir.

Hizmetlerin diğer mahallî idareler ve kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesine yönelik koordinasyon o ilin valisi tarafından sağlanır.

Diğer mahallî idareler ve kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyumu sağlamak amacıyla koordinasyon o ilin valisi tarafından gerçekleştirilir.

4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığına ve organize sanayi bölgelerine tanınan yetki ve sorumluluklar bu Kanun kapsamı dışındadır.

İl özel idarelerine, ilin mahalli ve özel ihtiyaçlarını karşılayacak görev ve yetkilerin yanında devletin kendine ait amaç ve fonksiyonlarını kapsayan görevler ve yetkiler de verilmiştir. Getirilen ikili sistemle il yönetimi hem devleti hem de mahalli halkı temsil etmektedir. Merkezi yönetimin, yerinden yönetim ilkesine göre verilen görevler ile mahallin istek ve ihtiyaçlarına cevap veren görevleri iç içe geçmiştir. Eğitim, sağlık, bayındırlık, tarım, ekonomi, çevre, turizm bunlar arasında sayılabilir¹⁵². Buradaki temel sorun bu kadar geniş sorumluluk ve çok sayıda görevin yerine getirilmesinin zorluğudur.

İl özel idarelerinin tüm bu görevleri aynı anda yerine getirmesi mümkün olmayacağından, ilin olanak ve gereksinimleri göz önünde tutarak ve kalkınma ilke ve hedeflerini de dikkate alarak bu görevlerden hangilerinin yerine getirileceği yıllık programlarda belirlenecektir. Ayrıca il özel idarelerine verilmiş bulunan tüm bu görevler, söz konusu idarelerin bu görevleri yerine getirebilecek mali güce ve personele sahip olmaması nedeniyle kağıt üzerinde kalmıştır. Tüm bu nedenler ile, il özel idaresi tarafından yürütülmesi gereken hizmetlerin çok büyük bir kısmı zaman içinde merkezi idare tarafından üstlenilmiş bulunmaktadır. Bu durum da il özel idarelerinin güçsüzleşmesine yol açmaktadır. Ancak il özel idarelerine verilen görevlerin bazılarının merkezi idare tarafından üstlenilmesi, bu görevlerin artık il özel idarelerince yerine getirilemeyeceği anlamına gelmemektedir. Merkezi idarelerce üstlenilen bu görevler il özel idarelerinden alınmamıştır. Bu nedenle, aynı görevin hem merkezi idare hem de il özel idaresi tarafından yürütülebilmesi durumu ortaya çıkmıştır¹⁵³.

¹⁵² Ahmet NARİNOĞLU; **Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Uygulama**, Mart Matbaacılık, İstanbul 2006, s.46.

¹⁵³ GÜNDAY; İdare Hukuku, s.409.

Neticede il özel idaresi, mali gücü oranında, il sınırları içinde, genel yönetimce yürütülen hizmetlerden bazılarını, sınırlı bir biçimde yardım ederek görevini yerine getirmeye çalışmaktadır¹⁵⁴.

Bunların yanında il özel idaresi, il genel meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir. Bu takdirde iş, işin yapımını üstlenen kuruluşun tâbi olduğu mevzuat hükümlerine göre sonuçlandırılır. Merkezî idareye ait asli görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli bina ve tesisler ile arsa ve aynı ihtiyaçları karşılayabilir, geçici olarak araç ve personel görevlendirebilir. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar ve 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Kendilerine ait taşınmaz malları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak ve süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması durumunda, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Kamu kurum ve kuruluşlarına il özel idarelerince karşılanan veya tahsis edilen taşınmazlar, kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılmaz (5302 Sayılı Kanun md.64).

İl özel idaresi, yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla ilin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum plânlarını yapar, ekip ve donanımı hazırlar. Acil durum plânlarının hazırlanmasında varsa il ölçeğindeki diğer acil durum plânlarıyla da koordinasyon sağlanır ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahallî idarelerin görüşleri alınır. Plânlar doğrultusunda halkın eğitimi için gerekli önlemler alınarak ikinci fıkrada sayılan idareler, kurumlar ve örgütlerle ortak programlar yapılabilir. İl özel idaresi, il dışında yangın ve doğal afetler meydana gelmesi durumunda, bu bölgelere gerekli yardım ve destek sağlayabilir (5302 Sayılı Kanun md.69).

¹⁵⁴ GÖZÜBÜYÜK; Yönetim Hukuku, s.82.

2.1.2. İl Özel İdaresinin Yetkileri, İmtiyazları ve Muafiyetleri

Madde 7 - İl özel idaresinin yetkileri ve imtiyazları şunlardır:

a) 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.

İl özel idarelerine, kanunla kendisine verilen hizmetleri yerine getirebilmesi için her türlü faaliyette bulunmak ve gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri için kanunlarda belirtilen izin ve ruhsatları vermek ve denetlemek yetkileri verilmiştir.

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

Yönetmelikler ile ilgili anayasanın 124. maddesi “Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler.” şeklindedir. İl özel idareleri de ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olduğundan kendi görev alanlarını ilgilendiren konularda anayasada belirtilen şekilde yönetmelik çıkarabilir. Emir vermek, yasak koymak ve uygulamak ile kanunlarda belirtilen cezaları vermek de belirtilen diğer yetkileridir. Yasaklayıcı tedbir ve kararlara uymayanlardan alınacak cezalar il özel idarelerinin gelirlerinin bir kısmını oluşturur.

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

Toplumsal yaşamın zorunlu gereksinimlerini karşılayan hizmetler kamu hizmetleridir. Bu hizmetler ağırlıklı olarak kamu kuruluşları tarafından yerine getirilmektedir¹⁵⁵. İl özel idarelerine de bu hizmetleri yerine getirebilmek amacıyla, taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek yetkileri verilmiştir.

¹⁵⁵ GÜNDAY; İdare Hukuku, s.284-285.

d) Borç almak ve bağış kabul etmek.

Tüzel kişiler, bir amacı gerçekleştirmek üzere kurulmuş ve bağımsız bir kişiliğe sahip, hak ve borçlara ehil olma iktidarı hukuk düzeni tarafından tanınmış kişi veya mal toplulukları olarak tanımlanabilir¹⁵⁶. Bu nedenle borçlanmak ve mal sahibi olmak il özel idarelerinin sahip olduğu ayrı tüzel kişiliğin doğal bir sonucudur.

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

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

İl özel idaresi kendisine ait vergi, resim ve harçların tarh, tahakkuk ve tahsilini yaparak kendisine verilen hizmetleri yerine getirebilmek için gelir sağlar.

g) Belediye sınırları dışındaki gayri sıhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek. Ancak, sivil hava ulaşımına açık havaalanları bünyesinde yer alan tüm tesislere işyeri açma ve çalışma ruhsatı dahil her türlü ruhsat, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü tarafından verilir. Bu konuya ilişkin usûl ve esaslar Sivil Havacılık Genel Müdürlüğüne hazırlanacak bir yönetmelikle düzenlenir.

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

Verilen hizmetin vatandaşlar tarafından nasıl karşılandığına yönelik kamuoyu yoklaması ve araştırması yapılabilir. Yapılacak bu çalışmalar ile verilen hizmetlerde aksama olup olmadığı görülür. Bununla hem halkla iletişime geçilmiş olur hem de yapılan faaliyetlerle ilgili geribildirim sağlanır.

İl özel idaresinin mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır.2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümleri il özel idaresi taşınmazları hakkında da uygulanır.

¹⁵⁶ Arif KOCAMAN; **Temel Hukuk Bilgisi**, TESMER Yayınları Ankara 2001, s.40.

İl özel idareleri kamu tüzel kişiliğine sahip olduğundan, il özel idaresinin mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır.

İl özel idaresinin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde edilen gelirleri, vergi, resim ve harçları, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları haczedilemez.

İl özel idareleri kamu hizmeti verdiklerinden proje karşılığı borçlanma yoluyla elde edilen gelirleri, vergi, resim ve harçları, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları haczedilemez.

Madde 8. - İl özel idaresinin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmaz malları ile bunların inşa ve kullanımları katma değer vergisi ile özel tüketim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarından muaftır.

İl özel idareleri kamu hizmeti gördüklerinden kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmaz malları ve bunların inşa ve kullanımları her türlü vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarından muaftırlar. Bu da merkezi yönetimin il özel idarelerine sağlamış olduğu bir haktır.

2.1.3. İl Özel İdaresinin Organları

3360 sayılı eski Kanun ile il özel idaresi için üç yönetim organı belirlenmişti. Bunlar sırasıyla, vali, il genel meclisi ve il daimi encümeni idi. İl genel meclisi, il özel idaresinin genel karar organı, vali yürütme (icra) organı, il daimi encümeni bazı fonksiyonları itibariyle yürütme, bazı fonksiyonları itibariyle de karar organı niteliğindedir¹⁵⁷. İl genel meclisi ve il daimi encümeni seçimle, vali ise atmayla işbaşına gelmekteydi. 5302 sayılı yeni yasa üçlü organ yapısını korumuş, ancak bu organlardan “İl Daimi Encümeni”nin ismini “İl Encümeni” olarak değiştirmiş ve sıralamada vali son sıraya düşürülmüştür.

¹⁵⁷ GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER; s.222.

2.1.3.1. İl Genel Meclisi

Madde 9. - İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşur.

İl genel meclisi, il özel yönetiminin karar organı olup, üyeleri halk tarafından seçilir. Seçimler beş yılda bir, tek dereceli, nispi temsil yöntemine uygun olarak, serbest, eşit, gizli oyla, açık sayım ve döküm esasına göre yapılır. İl genel meclisi ilçeler adına seçilen üyelerden oluşur. Seçilme yeterliliğine sahip her yurttaş İl genel meclisi üyeliğine aday olabilir. Genel meclislerin üye sayısı, ilçe sayısına ve nüfusuna göre değişir.

İl genel meclisi tümüyle yerel bir organdır, çünkü üyeleri yerel halkın seçtiği kişilerden meydana gelmektedir¹⁵⁸. Meclis üyelerinin, meclis üyeliğinden doğan belli hakları vardır. Bunlar 5302 sayılı Kanun'un 24. maddesinde belirtilmiştir.

Madde 24. - Meclis ve komisyon toplantılarına katıldıkları her gün için; il genel meclisi başkanına 6000 gösterge, diğer meclis üyelerine 2200 gösterge rakamının, memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda huzur hakkı ödenir.

İl genel meclisi üyeleri hastalıkları süresince izinli sayılır. Ayrıca mazeretleri durumunda, bir yıl içindeki toplantı süresinin yarısını aşmamak şartıyla istekleri üzerine meclis tarafından izin verilebilir.

5302 sayılı Kanun'da gösterge rakamında artış yapılmış, başkan ve diğer üyeler için ayrı rakamlar belirlenmiştir.

2.1.3.1.1. İl Genel Meclisinin Görevleri

İl özel idarelerinin karar organı olarak faaliyet gösteren il genel meclislerine, 5302 sayılı yasa ile önemli işler ve sorumluluklar yüklenmiş ve il genel meclisi başkanlığı fonksiyonu validen alınarak il genel meclisleri il idaresinin ana yönetim organı konumuna getirilmiştir.

¹⁵⁸ GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER; s.227.

İl tüzel kişiliğine verilen görevler arasına giren tüm işler, il genel meclisinin yetki alanı içindedir. Bu nedenle bu işler hakkında karar almak yetkisi de meclistedir¹⁵⁹.

Madde 10 - İl genel meclisinin görev ve yetkileri şunlardır:

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

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

c) Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç İl çevre düzeni plânı ile belediye sınırları dışındaki alanların imar plânlarını görüşmek ve karara bağlamak.

d) Borçlanmaya karar vermek.

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

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

g) Şartlı bağışları kabul etmek.

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

j) Encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.

k) İl özel idaresi tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.

¹⁵⁹ GİRİTLİ, BİLGEN, AKGÜNER; s.227.

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

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

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

o) İl özel idaresine kanunlarla verilen görev ve hizmetler dışında kalan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek.

İl genel meclisi kararlarının valinin onayı ile değil, il genel meclisinin kabulüyle yürürlüğe girmesi ve il özel idare bütçesinin İçişleri Bakanlığı'nın onayıyla değil, il genel meclisinin kabulüyle yürürlüğe girmesi, il genel meclisine 5302 sayılı yasa ile getirilen yeniliklerdir.

Stratejik plan ile il özel idare faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak; norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek, ihtisas komisyonları üyelerini seçmek ; yurt içindeki ve yurt dışındaki mahalli idareler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek; meclis başkanı, başkan vekilleri ve kâtip üyeleri seçmek; ilin çevre düzeni planı ile belediye sınırları dışındaki imar planlarını görüşmek ve karara bağlamak 5302 sayılı kanunla il genel meclislerine yüklenen yeni görevlerdir.

2.1.3.1.2. Meclis Başkanlık Divanı, Toplantıları ve Kararları

Madde 11. - İl genel meclisi, seçim sonuçlarının ilânını izleyen beşinci gün kendiliğinden toplanır. Bu toplantıda meclise en yaşlı üye başkanlık eder. Meclis, bu toplantıda, üyeleri arasından ve gizli oyla meclis başkanını, meclis birinci ve ikinci başkan vekillerini, ikisi yedek olmak üzere dört kâtip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçer. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı, yapılacak ilk mahallî idareler seçimlerine kadar görev yapar.

Meclis başkanlık divanı seçimi üç gün içinde tamamlanır.

Meclis başkanlığı ve başkanlık divanında boşalma olması durumunda, kalan süreyi tamamlamak üzere, yenisi seçilir.

İl genel meclisine meclis başkanı, bulunmaması durumunda meclis birinci başkan vekili, onun da bulunmaması durumunda ikinci başkan vekili başkanlık eder.

Meclis başkanı, meclis çalışmalarında düzeni sağlamakla yükümlüdür.

İl genel meclisinin çalışmalarına ilişkin esas ve usuller İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

İl genel meclisi, seçim sonuçlarının ilanını izleyen beşinci gün kendiliğinden toplanacak ve kendi üyeleri arasından gizli oyla, ilk iki yıllık süre için meclis başkanını seçecektir. Valinin meclis başkanlığı görevine son verilmiştir. Böylece Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. maddesinde öngörülen, "yerel yönetimlerin meclis üyelerinin seçimle işbaşına gelmesi" ilkesi sağlanmış olmaktadır¹⁶⁰.

Meclis Başkanına, başkan vekilleri ve kâtip üyeler çalışmalarında destek verir. Vekiller ve kâtip üyeler de başkanın seçildiği toplantıda seçilip göreve getirilirler. Tüm üyelerden oluşan yeni organizasyona "Meclis Başkanlık Divanı" denir.

Önceki dönemde geçerli olan il genel meclisinin çalışma usul ve esaslarının İçişleri Bakanlığı'nca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenmesi uygulamasından vazgeçilmemiştir. Bu da özerklik kavramıyla çelişmektedir.

Madde 12. - İl genel meclisi, il genel meclisince belirlenecek bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası meclis tarafından önceden belirlenen günde mutata toplantı yerinde toplanır.

Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür.

Mutat toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda üyelere ve valiye önceden bilgi vermek kaydıyla meclis başkanının belirlediği yerde

¹⁶⁰ Bekir PARLAK, Zahid SOBACI; **Kamu Yönetimi**, Alfa Aktüel, İstanbul 2008, s.91.

toplantı yapılır. Ayrıca, toplantının yeri ve zamanı mutlak usullerle halka duyurulur.

İl genel meclisinin toplantıları açıktır. Meclis başkanı veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir. Salt çoğunluk belli bir sayının yarısından az olmayan çoğunluğu ifade eder.

İl genel meclisi görüşmeleri görevlilerce tutanağa geçirilir, tutanak başkan ve kâtip üyeler tarafından imzalanır. Toplantılar, meclisin kararıyla sesli veya görüntülü cihazlarla da kaydedilebilir.

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

İl genel meclisi başkanı, acil durumlarda lüzum görmesi halinde il genel meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırır. Olağanüstü toplantı çağırısı ve gündem en az üç gün önceden meclis üyelerine yazılı olarak duyurulur ve ayrıca mutlak usullerle ilan edilir. Olağanüstü toplantılarda çağırışı gerektiren konuların dışında hiçbir konu görüşülemez.

5302 sayılı Kanunla, il genel meclisinin toplantı zamanları artırılmaktadır¹⁶¹. 3360 sayılı kanundaki eski yapıda il genel meclisi yılda iki defa (Mayıs ve Kasım aylarında) toplanırken yeni yasanın öngördüğü düzenlemeye göre, il genel meclisince belirlenecek bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası il genel meclisi toplanacak ve bu toplantıların süresi en çok beş gün olacaktır. Aynı zamanda Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısı olma usulüne son vermiştir.

Madde 13. - Gündem, meclis başkanı tarafından belirlenir ve üyelere en az üç gün önceden bildirilir. Valinin önerdiği hususlar gündeme alınır. Gündem, çeşitli yollarla da halka duyurulur.

¹⁶¹ BIÇAKLI; s.19.

İl genel meclisi üyeleri de il özel idaresine ait işlerle ilgili konuların gündeme alınmasını önerebilir. Öneri, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kabul edildiği takdirde gündeme alınır.

Madde 14. - 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. Oylamada eşitlik çıkması durumunda meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Gizli oylamalarda eşitlik çıkması durumunda oylama tekrarlanır, eşitliğin bozulmaması durumunda meclis başkanı tarafından kur'a çekilir.

Meclisin toplanmasında, üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde, başkan, gün ve saatini tespit ederek en geç üç gün içinde toplanmak üzere meclisi tatil eder. Gelecek toplantı, üye tam sayısının dörtte birinden az olmayan üye sayısı ile yapılır.

Görüşmeler sırasında başkan veya üyelerden birinin isteği üzerine yapılacak yoklamada karar yeter sayısının bulunmadığı anlaşılırsa, ikinci fıkradaki hükümler uygulanır.

Üyeler oylarını bizzat kullanır. Gizli oy kullanmaya fizikî bakımdan engelli üyeler, tayin edecekleri kişi eliyle oy kullanabilir.

Oylama; gizli, işaretle veya ad okunarak yapılır. Oy verme kabul, ret veya çekimser şeklinde olur.

Kararlar, meclis başkanı ve kâtip üyeler tarafından imzalanır ve bir sonraki toplantıda üyelere dağıtılır.

İl genel meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanmakta ve katılanların salt çoğunluğuyla karar vermektedir. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olmamaktadır. Oylamada eşitlik çıkması durumunda meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılmaktadır. Meclis toplantısında, üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı durumlarda, başkan en geç üç gün içerisinde toplanmak üzere, gün ve saatini de tespit ederek meclisi tatil etmektedir. Gelecek toplantı, üye tam sayısının dörtte birinden az olmayan üye sayısı ile yapılmaktadır. 3360

sayılı Kanun'a göre, öneriler meclisin salt çoğunluğuyla kabul edilmekteydi. 5302 sayılı kanunla meclisin karar alması kolaylaştırılmıştır.

Madde 15. - İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez.

Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar kesinleşir.

Kesinleşen il genel meclisi karar özetleri toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulur.

5302 sayılı kanunla önceki uygulamada mevcut olan, valinin onamak istemediği il genel meclisi kararlarını Danıştay' a götürme yetkisine son verilmiştir. Zira artık valiye gönderilen meclis kararları valinin onayına değil, yalnızca görüşüne sunulmaktadır¹⁶².

5302 sayılı kanununun 15. maddesinde "...ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir." Şeklinde geçen fıkraları Anayasa Mahkemesinin 18 Ocak 2007 tarih ve E.2005/32, K.2007/3 sayılı kararıyla iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi bu kararın 29 Aralık 2008 tarihinde yürürlüğe gireceğini belirtmiştir. Yeniden bir düzenleme yapılmadığı takdirde bu durumun bir karışıklığa yol açacağı görülmektedir.

2.1.3.1.3. Meclis Komisyonları

Madde 16. - İl genel meclisi, bir yıl görev yapmak üzere üyeleri arasından en az üç, en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Plân ve Bütçe ile İmar ve Bayındırlık komisyonları en çok yedi kişiden meydana gelir.

¹⁶² İsmail ERCAN, Ümit KAYMAZ, Zehra ODYAKMAZ; **Anayasa Hukuku-İdare Hukuku**, Savaş Yayınevi, Ankara 2006, s.532.

İhtisas komisyonları, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulur. Eğitim, kültür ve sosyal hizmetler komisyonu, imar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu ile plân ve bütçe komisyonu kurulması zorunludur.

İmar ve bayındırlık komisyonu dışındaki komisyonların çalışma süreleri meclisin toplantı süresiyle sınırlıdır. Meclis toplantısını müteakip imar ve bayındırlık komisyonu en fazla on iş günü, diğer komisyonlar ise beş iş günü toplanarak kendisine havale edilen işleri sonuçlandırır. Rapor bu sürenin sonunda meclise sunulmadığı takdirde, konu meclis başkanı tarafından doğrudan gündeme alınır.

Kaymakamlar ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ve ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversite ve sendikalar ile gündemdeki konularla ilgili köy ve mahalle muhtarları ile sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir.

İhtisas komisyonlarının görev alanına giren işler bu komisyonlarda görüşüldükten sonra il genel meclisinde karara bağlanır.

Komisyon çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılabilir.

Komisyon raporları alenîdir, çeşitli yollarla halka duyurulur ve isteyenlere il genel meclisi tarafından belirlenecek bedel karşılığında verilir.

5302 sayılı kanununun 16. maddesindeki yeni düzenleme, meclis içinden seçilecek üyelerden oluşan “İhtisas Komisyonları”nın kurulmasını benimsemiştir. Eski kanunda ihtisas komisyonları ile ilgili bir düzenleme yoktu. İl özel idarelerinin zorunlu olan eğitim, kültür, sosyal hizmetler komisyonu, imar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu ile plan ve bütçe komisyonu dışında, gerekli gördükleri ihtisas komisyonlarını oluşturabileceklerdir. İmar ve Bayındırlık Komisyonları dışındakilerin

çalışma süreleri meclisin toplantı süresiyle sınırlıdır. Süre kısıtlamaları meclisin “programlı ve sıkı” çalışmasının önemli olduğunu ortaya koymaktadır¹⁶³.

Komisyon çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılabilir. Kaymakamlar ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ve ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversite ve sendikalar ile gündemdeki konularla ilgili köy ve mahalle muhtarları ile sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyon toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilirler¹⁶⁴.

Madde 17. - İl genel meclisi, her yılın ocak ayında yapılacak toplantısında il özel idaresinin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az, beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur. Komisyon, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur.

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

Komisyon, çalışmasını şubat ayı sonuna kadar tamamlar ve buna ilişkin raporunu, izleyen ayın onbeşine kadar meclis başkanlığına sunar.

Konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili olarak meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulur.

İl özel idareleri için, meclis içinde bir “denetim komisyonu” oluşturulması zorunlu kılınmıştır. Bu komisyon il özel idarelerinin gelir ve giderlerini denetleyecektir. Meclis içinde bir denetim komisyonunun oluşturulması il genel meclisinin etkinliğini artırmaya yönelik bir girişim olarak göze çarpmaktadır¹⁶⁵.

¹⁶³ TOPRAK; s.47.

¹⁶⁴ AKDEMİR, ULUSOY; s.185.

¹⁶⁵ BIÇAKLI; s.20.

2.1.3.1.4. Meclisin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları ile Üyelerin Yükümlülükleri

Madde 18. - İl genel meclisi soru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme yollarıyla bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanır.

Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek il özel idaresi işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. Soru, vali veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır.

İl genel meclisi üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak il özel idaresinin işleriyle ilgili bir konuda mecliste genel görüşme açılmasını isteyebilir. Bu istek, meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınır.

Vali, mart ayı toplantısında bir önceki yıla ait faaliyet raporunu meclise sunar.

Faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığına gönderilir.

İl genel meclisi, kanununda yapılan değişikliklerle bilgi edinme ve denetim hakkına sahip olmuştur. İl genel meclisi bu bilgi edinme ve denetleme yetkilerini; soru, genel görüşme, faaliyet raporunu değerlendirme yollarıyla kullanır.

Üyelerden her biri meclis başkanlığına bir önerge vererek, il özel idaresinin çalışmalarıyla ilgili konularda sözlü ya da yazılı soru sorabilirler. Sorular vali ya da görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır. Genel meclis üyelerinden en az üçte biri il özel idaresini ilgilendiren bir konuda mecliste genel görüşme isteyebilir. Meclisçe kabul edilen bu istekler, meclis gündemine alınır.

Yetersizlik konusunda vali hakkında verilen gensoru, Danıştay'a gitmemekte ne gerekeceği konusunda takdir yetkisini kullanmak üzere İçişleri Bakanlığı'na gönderilmektedir. Bunun sebebi valinin seçilmiş değil, atanmış olmasıdır. Ayrıca, yetersizlik talebinin ve kararının meclis başkanı ya da yönetimi hakkında değil vali

hakkında alınabildiği dikkat çekmekte, bu ve yukarıda söylenen diğer hususlar, meclis başkanının sadece valinin il genel meclisine başkanlık etmesini engellemeye çözüm olarak öngörüldüğü değerlendirilmektedir¹⁶⁶.

Madde 19. - İl genel meclisi başkanı ve üyeleri, münhasıran kendileriyle veya ikinci derece dahil kan, kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüldüğü meclis toplantılarına katılamazlar.

Madde 20. - İl genel meclisi üyeleri, görevleri süresince ve görevlerinin sona ermesinden itibaren iki yıl süreyle il özel idaresi ve bağlı kuruluşlarına karşı doğrudan doğruya veya dolaylı olarak taahhüde giremez, komisyonculuk ve temsilcilik yapamaz.

Meclis üyelerine getirilen yükümlülükler, buldukları mevki kullanarak kendilerine ve/veya yakınlarına menfaat sağlanmasının önlenmesine yöneliktir.

2.1.3.1.5. Meclis Üyeliğinin Sona Ermesi ve Meclisin Feshi

Madde 21. - İl genel meclisi üyeliği, ölüm ve istifa durumunda kendiliğinden sona erer.

Özürsüz veya izinsiz olarak arka arkaya üç birleşim günü veya bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmayan üyenin üyeliğinin düşmesine, savunması alındıktan sonra üye tam sayısının salt çoğunluğuyla karar verilir.

İl genel meclisi üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir.

İl genel meclis üyeliği kendiliğinden, meclis kararı ve Danıştay kararı ile olmak üzere 3 şekilde sona erer. Ölüm veya istifa durumunda kendiliğinden; özürsüz veya izinsiz olarak arka arkaya üç birleşim günü veya bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmayan üyenin üyeliğinin düşmesine, savunması alındıktan sonra üye tam sayısının salt çoğunluğuyla meclis kararı ile; il genel meclisi üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir.

¹⁶⁶ DERDİMAN; s.98-99.

Madde 22. - İl genel meclisi;

a) Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa,

b) İl özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa,

İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir.

İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildiri ile birlikte karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, toplantıların ertelenmesi hususunu en geç bir ay içinde karara bağlar.

Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar.

İl Genel Meclisi'nin fesih nedenleri 5302 sayılı Kanun ile dörtten ikiye indirilmiştir. Böylece, 3360 sayılı yasanın 25. maddesinde yer alan kanunen belirlenen yerin ve zamanın dışında toplanmak hususu fesih nedeni olmaktan çıkarılmıştır. Bunun yanında, "siyasi konuları görüşmek ve siyasi temennilerde bulunmak biçimindeki" fesih nedeni de "kendi görev alanına girmeyen siyasi konularda karar almak" biçimine dönüştürülmüştür.

Madde 23. - İl genel meclisinin;

a) Danıştay tarafından feshi veya meclis toplantılarının ertelenmesi,

b) Yedek üyelerin getirilmesinden sonra da meclis üye tam sayısının yarısından aşağı düşmesi,

c) Geçici olarak görevden uzaklaştırılması,

d) Meclis üye tamsayısının yarıdan fazlasının tutuklanması,

Durumlarında, meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçimi yapılıncaya kadar il genel meclisi görevi, encümenin memur üyeleri tarafından yürütülür.

Belirtilen durumlarda meclisin görevlerini yerine getirebilmesi için il genel meclisi görevi, meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçimi yapıncaya kadar encümenin memur üyeleri tarafından yürütülür.

2.1.3.2. İl Encümeni

Eski İl Özel İdaresi Kanunu'nda ismi "il daimi encümeni" olan "il encümeni", il özel idaresinin, müzakere, danışma ve karar organıdır.

5302 sayılı kanunda il encümeni idari bir organ olarak düşünülmekte ve bazı birim amirleri de il encümenine dâhil edilerek uzmanlık niteliği artırılmak istenmektedir¹⁶⁷. Eski yapıda il daimi encümeni il genel meclisinin kendi içinden seçtiği beş kişiden oluşurken, yeni yapıda seçilmiş ve atanmışların bir arada görev yaptığı bir yapıya dönüştürülmekte, üye sayısı iki katına çıkarılmaktadır. Yeni durumda valinin il genel meclisinin başkanı olma sıfatına son verilirken, il daimi encümeninin başkanı olma sıfatı korunmuştur.

Madde 25. - İl encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur.

Valinin katılmadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder.

Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak, ilgili birim amirleri vali tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir.

Bir yerel yönetim birimi organı olan encümenin atanmış üyelerinin bulunması ve vali bulunmadığı zamanlarda seçilmiş kişilerin olduğu bir organa genel sekreter sıfatıyla atanmış bir bürokratin başkanlık yapması, sistemin özerkliği ve verimliliği bakımından yeniden düşünülmesi gereken bir husustur.

¹⁶⁷ PARLAK, SOBACI; s.95.

2.1.3.2.1. İl Encümeninin Görev ve Yetkileri

Madde 26. - Encümenin görev ve yetkileri şunlardır:

- a) Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek.
- b) Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.
- c) Öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.
- d) Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- e) Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.
- f) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beşmilyar Türk Lirasına kadar olan ihtilafların sulhen halline karar vermek.
- g) Taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak, süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.
- h) Belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.
- i) Vali tarafından havale edilen konularda görüş bildirmek.
- j) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

5302 sayılı yasa il encümenini salt bir yürütme organı olarak kabul etmekte ve il encümeninin il genel meclisi yerine karar alma yetkisine son vermektedir. Nitekim yeni yasanın il encümeninin görevlerini düzenleyen 26. maddesinde böyle bir göreve rastlamak mümkün değildir¹⁶⁸.

Ancak encümen üyelerinin de gündem maddesi teklif etme yetkileri bulunmaktadır. 3360 sayılı kanunda, il daimi encümeni valinin getirmediği konuları görüşmemekteydi. Ancak 5302 sayılı kanunda encümen üyelerinin de gündem

¹⁶⁸ PARLAK, SOBACI; s.96.

maddesi teklif etme yetkileri bulunmaktadır. Encümen, gündemindeki konuları en geç bir hafta içinde görüşüp karara bağlar. Alınan kararlar başkan ve toplantıya katılan üyeler tarafından imzalanır.

2.1.3.2.2. Encümen Toplantısı ve Encümen Üyelerine Verilecek Ödenek

Madde 27. - Encümen, haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Başkan acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir.

Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Çekimser oy kullanılmaz.

Encümen gündemi vali tarafından hazırlanır. Encümen üyeleri gündem maddesi teklif edebilir.

Encümen, gündemindeki konuları en geç bir hafta içinde görüşüp karara bağlar.

Alınan kararlar başkan ve toplantıya katılan üyeler tarafından imzalanır. Karara muhalif kalanlar gerekçelerini de açıklar.

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

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

Valinin tekrar görüşülmesini isteyip, encümenin kararında ısrarıyla kararların kesinleştiği belirtilse de, bu ısrarın hangi çoğunlukta sağlanacağı belirtilmemiştir. Bu

çoğunluğun toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğu olduğu aynı maddenin ikinci fıkrasından çıkartılabilir¹⁶⁹.

Madde 28. - Encümen başkanına 14000, üyelerine 12000 gösterge rakamının Devlet memurları için belirlenen aylık katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık brüt ödenek verilir. Encümenin memur üyelerine encümen üyeleri için belirlenen gösterge rakamının yarısı ödenir.

Encümene verilmiş olan valinin aylık harcamalarını inceleme görevinin, bu kanunda ortadan kalktığı görülmektedir. Bunun muhtemel sebebi, il genel meclisinin artık her ay toplanması, toplantıda harcamaları her zaman denetleyebilir hale gelmesi ve bu harcamaların denetim komisyonunca da denetlenmesidir.

2.1.3.3. Vali

Vali, Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile atanır. Devletin, hükümetin, ayrı ayrı her bir bakanlığın¹⁷⁰, merkezi idarenin ildeki en büyük temsilcisidir. İl özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Valilik istisnai bir memuriyettir.

Madde 29. - Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir.

5302 sayılı kanun, valinin yürütme organı konumunu korurken, il genel meclisi başkanlığı fonksiyonunu validen alarak, meclisin kendi içinden seçeceği bir kişiye "Meclis Başkanı" sıfatıyla verileceğini hükme bağlamıştır. Böylece vali, il genel meclisinden soyutlanmış olmakta ve karar alma sürecine katılmadığı kararları uygulamak durumunda kalmaktadır¹⁷¹.

2.1.3.3.1. Valinin Görev ve Yetkileri

Madde 30. - Valinin görev ve yetkileri şunlardır:

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

¹⁶⁹ ERCAN, KAYMAZ, ODYAKMAZ; s.536.

¹⁷⁰ GÜNDAY; İdare Hukuku, s.394.

¹⁷¹ Esra HARMAN; **5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Uyarınca Türkiye'de İl Özel İdareleri**, Gazi Üniversitesi Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2006, s.34.

- b) İl 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.
- c) İl özel idaresini Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.
- d) İl encümenine başkanlık etmek.
- e) İl özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.
- f) İl özel idaresinin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.
- g) Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.
- h) İl genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak.
- i) Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak.
- j) İl özel idaresi personelini atamak.
- k) İl özel idaresi, bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek
- l) Şartsız bağışları kabul etmek.
- m) İl halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.
- n) Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak.
- o) Kanunlarla il özel idaresine verilen ve il genel meclisi veya il encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

İl özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğin temsilcisi konumu devam eden valinin merkezi idarenin ildeki en üst temsilcisi olması yönüyle görevlerinde bir azalma olurken, diğer yandan özel idarenin başı olma sıfatıyla devredilen görev ve sorumluluklar nedeniyle bir genişleme söz konusudur. Bir anlamda valinin önceden

merkezi yönetim organı sıfatıyla yürüttüğü görevleri, bu kez yerel yönetim organı fonksiyonuyla yerine getirecektir¹⁷².

Madde 31. - Vali, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plân ve programları ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans plânı hazırlayıp il genel meclisine sunar.

Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girer.

Stratejik plân ve performans plânı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.

5302 sayılı Kanun valilere yeni ve önemli bir görev yüklemektedir. Eski kanunda olmayan “stratejik plan ve performans planı” yeni kanunda 31. maddede ayrıca düzenlenmiştir¹⁷³. Bu düzenlemeye göre; vali, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde, kalkınma planı, programı ve varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programını hazırlamakta, il genel meclisine sunmaktadır. Stratejik plan, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanmakta ve il genel meclisince kabul edildikten sonra yürürlüğe girmektedir.

Madde 32 - Vali, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi görevlileri ile ilçelerde kaymakamlara devredebilir.

5302 sayılı kanun, kamu hizmetlerinin sürekli, etkin ve verimli sunulabilmesi amacıyla yetki devrine imkân tanımaktadır. Yasanın 32. maddesine göre vali, yetkilerini ilçelerde kaymakama, il merkezinde ise il özel idaresinde yöneticilik sıfatı bulunan kişilere devredebilmektedir. Bu düzenlemeyle, vali yardımcılarını il özel idaresinin yönetiminde söz sahibi olamayacaklardır.

¹⁷² Bekir PARLAK; “ Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I Reform**, Nobel Yayınları, Ankara 2005, s.190.

¹⁷³ PARLAK, SOBACI; s.98.

Madde 33. - Vali ile birinci ve ikinci derecedeki kan ve kayın hısımlarının il özel idaresi ile ihtilâflı olduğu durumlarda, dava açılması ve bu davada il özel idaresinin temsili, meclis başkanı, bulunmadığı takdirde başkan vekili veya bunların yetkilendireceği kişiler tarafından yerine getirilir.

2.1.4. İl Özel İdaresinin Teşkilatı ve Personeli

İl Özel İdaresi Kanunu'nun 35. maddesinde belirtildiği üzere il özel idaresi teşkilatı; genel sekreter, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşmaktadır. Bu kanunda özel idarenin teşkilatı ile ilgili kısmında “genel sekreterlik” (md.35) ve “norm kadro” (md.36) uygulaması gibi dikkati çeken düzenlemeler bulunmaktadır.

Madde 35. - İl özel idaresi teşkilatı; genel sekreterlik, malî işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşur. İlin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal, kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak norm kadro sistemine ve ihtiyaca göre oluşturulacak diğer birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi il genel meclisinin kararıyla olur. Bu birimler büyükşehir belediyesi olan illerde daire başkanlığı ve müdürlük, diğer illerde müdürlük şeklinde kurulur.

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

Genel sekreter yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden valiye karşı sorumludur.

Toplam nüfusu 3.000.000'a kadar olan illerde, ihtiyaca göre en fazla iki, nüfusu bunun üzerinde olan illerde en fazla dört genel sekreter yardımcılığı kadrosu ihdas edilebilir.

İlçelerde, özel idare işlerini yürütmek amacıyla kaymakama bağlı ilçe özel idare teşkilatı oluşturulabilir.

Özel idare teşkilatında yeni olan genel sekreter, valinin teklifi ve İçişleri Bakanı'nın onayıyla (atamayla) göreve gelir. Genel sekreter hizmetlerin yürütülmesinden, valiye karşı sorumludur¹⁷⁴. Genel sekreter, il özel idare hizmetlerini vali adına ve onun emirleri doğrultusunda gerçekleştirir. Yine bu hizmetleri mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümen kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenler ve yürütür. Bu amaçla il özel idaresi kuruluşlarına gereken emirleri verir, bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar.

İlçelerde, özel idare işlerini yürütmek amacıyla kaymakama bağlı ilçe özel idare teşkilâtı oluşturulabilmektedir.

Madde 36. - Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Bu ilke ve standartlar çerçevesinde norm kadro çalışmasını il özel idaresi yapar veya yaptırır.

İl özel idaresi personeli, vali tarafından atanır ve ilk toplantıda il genel meclisinin bilgisine sunulur.

İl özel idarelerinde sözleşmeli personel ile kısmi zamanlı sözleşmeli personel çalıştırılması hususunda Belediye Kanununun 49 uncu maddesi hükümleri uygulanır.

Genel Sekreterlik kadrosuna atananlar, büyükşehir belediyesi bulunan illerde genel idare hizmetleri sınıfına dahil bakanlık genel müdürü, diğer illerde ise genel idare hizmetleri sınıfına dahil müstakil daire başkanı için ilgili mevzuatında öngörülen tüm haklardan aynen yararlanırlar; bunlar valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığının onayı ile atanır.

Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilmekte olan memurlar, valinin talebi, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakatiyle il özel idarelerinin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında görevlendirilebilirler. Bu şekilde görevlendirmelerde 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 inci maddesinin (B) bendinde öngörülen şartlar dikkate alınır. İl özel idarelerinde bu şekilde istihdam edilen kamu kurum ve kuruluşları personeli

¹⁷⁴ NOHUTÇU; s.125.

kurumlarından izinli sayılırlar. Bu personelin görevlendirildikleri süre zarfındaki, görevlendirildikleri kadroya ait her türlü malî hakları ile kurumları tarafından karşılanması gereken sosyal güvenlik ve benzeri diğer hakları il özel idaresi tarafından ödenir. İzinli oldukları müddet, terfi ve emekliliklerinde hesaba katılır ve terfi haklarını kazananlar başkaca bir işleme lüzum kalmaksızın terfi ettirilirlir. Bu şekilde görevlendirilenler, görevlendirme süresinin sona ermesinden itibaren onbeş gün içerisinde yazılı olarak eski kurumlarına başvurmaları halinde en geç bir ay içerisinde kadrolarına, kadroları kaldırılmış veya kadrolarına zorunlu sebeplerle atama yapılmış ise durumlarına uygun bir kadroya atanırlar.

Genel sekreter olarak atanan mülki idare amirlerinin bu görevde geçen süreleri meslekî kıdemlerinde geçmiş sayılır. Bu şekilde atananlar genel sekreterlik görevinin sona ermesinden itibaren bir ay içerisinde İçişleri Bakanlığı tarafından meslekî kıdemlerine uygun görevlere atanırlar.

Sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç olmak üzere il özel idaresi memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının %10'unu ve Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayısının 20000 gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, çalıştıkları sürelerle (hastalık ve yıllık izinleri dahil) orantılı olarak, encümen kararı ile yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebilir. Büyükşehir belediyelerinin olduğu yerlerde bu rakam 30000 olarak uygulanır.

Norm kadro, merkezi olarak işlerin güçlük ve sorumluluk düzeylerine göre derecelendirilerek ortak veya benzer özellikler taşıyan kadrolardan sınıfların oluşturulmasını içerir¹⁷⁵. Norm kadro, sunulan hizmetlerin gerektirdiği kadro sayısının ve bu kadroların gerektirdiği özelliklerin olabildiğince nesnel ölçütler temelinde belirlenmesini kapsamaktadır. Norm kadro ilke ve standartlarına göre bir yapılanma öngörülmesinden amaç, örgüt ve iş analizleri yaparak, işe uygun işgücünün istihdamını sağlamak, aşırı ve dengesiz personel istihdamının önüne geçerek rasyonel bir insan kaynakları yönetimi anlayışını yerleştirmektir¹⁷⁶. Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Bu ilke ve standartlar çerçevesinde norm kadro çalışmasını il özel idaresi yapar veya yaptırır.

¹⁷⁵ NOHUTÇU; s.208.

¹⁷⁶ ERYILMAZ; s.134.

Kanun, norm kadro çalışması yapma konusunda, valinin kurum dışından danışmanlık hizmeti almasına olanak tanımıştır. Kanunda sözleşmeli personel çalıştırma ve kamu kurumlarından personel transfer edilebilmesi imkânı getirilmiştir.

Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurların il özel idarelerinde görevlendirilmesi yolu açılmışken, plan-bütçe komisyonunda bu düzenleme “il özel idaresinin birim müdürü ve üst yönetim kadroları”nda görevlendirme ile sınırlanmıştır. Böylece görevlendirme gerekçesiyle uygulanabilecek “sürgün etme” uygulamaları olasılığı görece azaltılmıştır. Personel atamaları yine vali tarafından yapılmaktadır. Ancak atamaların ilk toplantıda meclisin bilgisine sunulması zorunluluğu getirilmiştir.

Gerek sözleşmeli personel çalıştırabilme, gerekse kamu kurumlarından personel transfer edebilme olanağının tanınması, il özel idaresinin yeni görev sahası ve geniş bir alana yayılan sorumlulukları dikkate alındığında yararlı gözükten bir yaklaşımdır. Burada dikkat edilmesi gereken husus, sözleşmeli personel istihdamında aşırıya kaçılmaması ve sistemin politize edilmemesidir¹⁷⁷.

2.1.5. İl Özel İdarelerinin Mali Yapısı

Mahalli idareler yerel düzeyde hizmet üreten birimler olduklarına göre görevlerini yerine getirebilmeleri doğal olarak görmekte yükümlü oldukları hizmetin gerektirdiği harcamayı yapabilecek mali kaynaklara sahip olmalarına bağlıdır. Harcama yapabilmek için de gelire sahip olmak gerekir. Bu sebepten dolayı gider ile gelir arasında fonksiyonel bir ilişki vardır.

Yerel yönetimlerin maliyesi, devlet maliyesinden farklı olarak, giderlerden önce gelirlerin belirlenmesi ilkesine dayanır. Yerel hizmetlerin, gelirler oranında öncelik sıralamasına göre gerçekleştirilmesi yeterli sayılmış ve bu durum, yerel yönetimler bakımından gelir konusunu öne çıkartmıştır¹⁷⁸.

İl özel idarelerinin mali yapısı; gelirleri, giderleri ve bütçesi şeklinde incelenebilir.

¹⁷⁷ PARLAK, SOBACI; s.101.

¹⁷⁸ Tayfun ÇINAR, Birgül Ayman GÜLER; **Yerel Maliye Sistemi**, TODAİ Yayını, Ankara 1999, s.33.

5302 sayılı kanunun Beşinci Kısmı (madde 42-61) il özel idaresinin gelirleri ve giderleri, bütçesi, borçlanma ve iktisadi girişimleri ve cezalara dair hükümlere ayrılmıştır. Gelirleri 42. maddede dokuz fıkra olarak gösterilmişken, giderleri 43. maddede belirtilen on altı fıkradan oluşmaktadır.

2.1.5.1. İl Özel İdarelerinin Gelirleri

İl özel idaresinin gelirleri 42. madde de dokuz fıkra olarak gösterilmiştir. Bununla birlikte il özel idarelerine diğer mevzuatlarla; öz gelirler, genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar, devlet yardımları, diğer gelirler olmak üzere birtakım gelirler de sağlanmıştır.

3360 sayılı eski kanunda il özel idarelerinin gelirleri 12 fıkra halinde sayılmışken, 5302 sayılı Kanun'un 42. maddesinde 9 fıkra olarak gösterilmiştir. 3360 sayılı Kanun'daki giriş-gezi ücretleri ile inşaat ruhsatı ve yapı kullanma izninden alınacak harçların, 5302 sayılı kanunda il özel idaresinin gelirleri arasından çıkarıldığı görülmektedir. Ayrıca 3360 sayılı Kanun'da ayrı maddeler halinde açıklanan para cezaları ve faiz gelirleri 5302 sayılı Kanun'da "faiz ve ceza gelirleri" olarak tek kalemde ele alınmıştır¹⁷⁹.

Madde 42. - İl özel idaresinin gelirleri şunlardır:

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

¹⁷⁹ BIÇAKLI; s.38.

g) Bağışlar.

h) Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler.

i) Diğer gelirler.

İl Özel İdarelerinin kendi topladıkları resim, harçlar ve paylar ile yerel vergilerden aldıkları paylar bu grupta yer almaktadır. İl Özel İdarelerinin daha önce akaryakıt ve emlak vergisinden aldığı paylar kaldırılmış olup, artık özel idarelerin yerel düzeyde aldığı vergi gelirleri bulunmamaktadır. Resim gelirlerini ise özel idarelerin yapmış olduğu belirli hizmet veya mal karşılığı olarak verilen iznin karşılığında yalnız o işle ilgili olan gerçek ve tüzel kişilerden sağladığı gelirler oluşturmaktadır¹⁸⁰.

İl özel idareleri gelirlerinin önemli bir kısmı, başka kuruluşlarca toplanan paralardan pay şeklinde aktarılan kaynaklardan oluşmaktadır. İl özel idarelerine çeşitli vergilerden ayrı ayrı pay verilmesi esassından 1981 yılında çıkarılan 2380 sayılı kanunla vazgeçilmiş, bunun yerine genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden belirli bir oranda pay verilmesi esası kabul edilmiştir¹⁸¹.

İl özel İdarelerinin temel gelirleri genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden belirli bir oranda verilen paydan oluşmaktadır. 1981 tarih ve 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 22 Ocak 2002 tarih ve 4629 sayılı Kanun ile değişik 1'inci maddesine göre, "genel bütçeli vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden... il özel idarelerine % 1,12 nispetinde pay verilir"¹⁸².

2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun'a göre , İller Bankasında her ay sonuna kadar toplanan il özel idare payının, genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamının %1,4'üne tekabül eden bölümünün %80'i banka tarafından, İçişleri Bakanlığınca bildirilecek son

¹⁸⁰ ALTINTAŞ; s.40-41.

¹⁸¹ KALABALIK; s.553.

¹⁸² GÖZLER; s.320.

genel nüfus sayımı sonuçlarına göre il özel İdarelerine dağıtılır. Bu payın %20'si ise İller Bankasında il özel İdarelerine için İçişleri Bakanlığı emrinde toplanır¹⁸³.

Özkaynaklardan sağladıkları gelirler ile merkezi idare vergilerinden aldıkları payların toplamının İl Özel İdareleri harcamalarını karşılamaya yeterli gelmemesi dolayısıyla merkezi idarenin özel idarelere bağış yolu ile finansman sağlaması, literatürde hazine yardımları, merkezi idare yardımları, devletçe yapılan yardımlar olarak adlandırılmakta ve bu bağışların büyük bölümü koşula bağlı bağışlar olmaktadır¹⁸⁴.

İl özel idarelerinin diğer gelirleri arasında, özel kanunlarla getirilen vergi, resim ve harçlar, hizmet karşılığı alınan ücretler, bağışlar, kira, banka faizi gelirleri gibi gelirler bulunmaktadır. Bunların yanı sıra 03.05.1985 tarihli 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesine göre tahsil edilecek idari para cezaları, inşaat ruhsatı karşılığı alınan gelirler, Kültür Bakanlığı onayı ile belirlenecek parklara giriş ücretleri de il özel idarelerinin diğer gelirleri arasında sayılabilir¹⁸⁵. Bunlar dışında fon ve devlet yardımları ile borçlanma diğer gelirler arasında sayılmıştır.

Madde 51. - İl özel idaresi, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla aşağıda belirtilen usul ve esaslara göre borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir:

- a) Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde ve sadece il özel idaresinin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla yapılabilir.
- b) İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan il özel idaresi, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği il özel idaresinin kredi isteklerini reddeder.
- c) Tahvil ihracı, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ve ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır.

¹⁸³ Metin MERİÇ, Mustafa SAKAL; **Yerel Yönetimler ve Finansman**, Birleşik Yayıncılık, İzmir 2005, s.203.

¹⁸⁴ NADAROĞLU; s.192-193.

¹⁸⁵ DERDİMAN; s.107.

d) İl özel idaresi ve bağılı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin faiz dahil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyesi bulunan illerin özel idareleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.

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

f) İl özel idarelerinin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığının görüşü alınır.

Yukarıda belirtilen usul ve esaslara aykırı olarak borçlanan il özel idaresi sorumluları hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektiren bir suç oluşturmadığı takdirde, Türk Ceza Kanununun 257 nci maddesi hükümleri uygulanır.

İl özel idaresi, varlık ve yükümlülüklerinin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı malî tablolarını üçer aylık dönemler halinde İçişleri ve Maliye bakanlıkları ile Devlet Plânlama Teşkilatı ve Hazine müsteşarlıklarına gönderir.

İkili işbirliği protokolleri çerçevesinde sağlanan dış finansman ile gerçekleştirilecek projelerin protokol ve finansman anlaşmalarında Kamu İhale Kanunu hükümleri dışında rekabet esasına dayalı olmak kaydıyla farklı ihale usul ve esaslarının uygulanacağını öngörülebilmesi için, protokol imzalanmadan önce Maliye Bakanlığı,

Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın uygun görüşlerinin, protokol imzalandıktan sonra ise Bakanlar Kurulu kararının alınması zorunludur¹⁸⁶.

Tahvil ihracı ile ilgili anlaşmalar dışında Türkiye Cumhuriyeti'nin borçlu sıfatıyla taraf olduğu anlaşmalar, anlaşmada daha sonraki bir tarih kararlaştırılmamışsa imzalandıkları tarih itibarıyla Bakanlar Kurulu kararı ile imzalandıkları tarih itibarıyla yürürlüğe girer.

İl özel idarelerinin iç ve dış borç stok tutarı sınırlandırılmıştır. Ancak il özel idarelerinin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar, tutarlar kapsamında dikkate alınmamaktadır. Dış kaynak gerektiren projelerde ise Hazine Müsteşarlığı'nın görüşünün alınması gerekmektedir¹⁸⁷.

Madde 54. - 4749 sayılı Kanun kapsamındaki Hazine alacakları hariç olmak üzere, il özel idaresinin, genel bütçeli kuruluşlardan, sosyal güvenlik kuruluşlarından, mahalli idarelerden ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarından olan özel hukuk ve kamu hukukuna tâbi alacak ve borçları takas ve mahsup edilir. Bu kurum ve kuruluşların bütçelerine yeterli ve gerekli ödenek konulur.

Bu madde gereğince takas ve mahsup işlemlerine ilişkin esas ve usuller, İçişleri Bakanlığının olumlu görüşü alınarak, Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir.

2.1.5.2. İl Özel İdarelerinin Giderleri

İl Özel İdaresinin giderlerini, kendilerine kanunlarla verilmiş olan görevlerin yerine getirilmesi, bazı hizmetlerin yürütülmesi için harcanan paralar ile kanunlar gereğince bazı kurum ve kuruluşlara ödenen paralar oluşturmaktadır¹⁸⁸.

¹⁸⁶ BIÇAKLI; s.48.

¹⁸⁷ HARMAN; s.95.

¹⁸⁸ ALTINTAŞ; s.43.

İl özel idaresinin giderleri 5302 sayılı Kanun'un 43. maddesinde 16 fıkra halinde sayılmıştır.

Yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürlülere yapılacak hizmet ve yardımlar, yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri, sosyo-kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler, özel idare hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler 5302 sayılı kanunda karşımıza çıkan yeni giderlerdir.

Madde 43. - İl özel idaresinin giderleri şunlardır:

- a) İl özel idaresi binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler.
- b) İl özel idaresinin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler.
- c) Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.
- d) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.
- e) İl genel meclisince belirlenecek ilkeler çerçevesinde köylere veya köylerin aralarında kurdukları birliklere yapılacak yardımlar.
- f) İl özel idaresinin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı, üyelik aidatı giderleri.
- g) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri.
- h) Yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürlülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.
- i) Dava takip ve icra giderleri.
- j) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.

- k) Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.
- l) Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri.
- m) Sosyo-kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.
- n) Özel idare hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.
- o) Doğal afet giderleri.
- p) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.

5302 sayılı Kanunda sayılan bu giderlerin yanı sıra diğer kanunlarla İl Özel İdarelerine verilen görevlerin yapılabilmesi amacıyla bazı giderler de yapılmaktadır. Örnek olarak; 1136 sayılı Avukatlık Kanununun 180. Maddesi gereğince kesinleşmiş öz gelirin binde biri nispetinde konulacak ve mahkeme kararına dayanan belge karşılığı olarak barolara yapılacak yardım giderleri ve 3194 sayılı İmar Kanunu ile valiliklere verilen görevlerin ifası için yapılan harcamalar verilebilir¹⁸⁹.

2.1.5.3. İl Özel İdarelerinin Bütçesi

İl özel idaresi bütçesi, yılbaşından yılsonuna kadar bir yıla ait gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına, hizmetlerin yapılmasına ve harcamalara izin veren bir meclis kararıdır. Önceki düzenlemelerden farklı olarak bütçenin, ilin stratejik planına uygun olarak hazırlanacağı öngörülmektedir. Stratejik planlamaya dayandırılan bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları eklenmektedir¹⁹⁰.

İçişleri Bakanlığınca hazırlanan bütçe ve muhasebe usul ve yönetmeliği 10 Mart 2006 tarihli Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Yayınlanan

¹⁸⁹ KALABALIK; s.559-560.

¹⁹⁰ TOPRAK; s.38.

yönetmelik il özel idaresi, belediye, bağı idare ve mahalli idare birliklerinin bütçe ve muhasebe kayıt ve işlemlerini kapsamaktadır¹⁹¹.

Madde 44. - İlin stratejik plânına uygun olarak hazırlanan bütçe, il özel idaresinin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir.

Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları eklenir.

Bütçe yılı Devlet malî yılı ile aynıdır.

Bütçe dışı harcama yapılamaz.

Vali ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur.

Madde 45. - Vali tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayı başında il encümenine sunulur. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce il genel meclisine sunar.

İl genel meclisi bütçe tasarısını yıl başından önce aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkliliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz.

Madde 46. - İl özel idaresi bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. İlçelerde bu yetki kaymakam tarafından kullanılır.

İlçelere gönderilecek ödeneklerin, il özel idaresi malî kontrol yetkilisi tarafından vize edilmesi yeterlidir. Bu ödeneklerin harcanması sırasında ayrıca harcama öncesi kontrol işlemi yapılmaz.

Madde 47. - Her yıl bütçesinin kesin hesabı, vali tarafından hesap döneminin bitiminden sonra gelen mart ayı içinde encümene sunulur. Kesin hesap il genel meclisinin mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır.

Kesin hesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler uygulanır.

¹⁹¹ ALTINTAŞ; s.47.

Madde 48. - İl özel idaresi bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usuller Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

Madde 49. - Herhangi bir nedenle yeni yıl bütçesi kesinleşmemiş ise yeni bütçenin kesinleşmesine kadar geçen yıl bütçesi uygulanır.

Bütçenin kabulüne kadar yapılan işlemler yeni yıl bütçesine göre yapılmış sayılır.

Madde 50. - İl özel idarelerinde il genel meclisinin, il özel idaresine bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe ve havuz bakımı; araç kiralama, kontrollük, temizlik ve yemek hizmetleri; araç, bilgisayar, faks, fotokopi ve diğer teknolojik ürünlerin bakım ve onarım işleri süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen üçüncü ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir.

Vali tarafından hazırlanan bütçe tasarısının; encümene sunulmasından sonra bütçenin, encümen tarafından incelenmesi üzerine encümenin görüşleriyle birlikte 1 Kasım'dan önce il genel meclisine sunulması gerektiği düzenlenmektedir.

3360 sayılı önceki düzenlemede yer alan, il genel meclisince görüşülüp kabul edilen ve vali tarafından toplantının sona ermesinden itibaren en geç on beş gün içinde İçişleri Bakanlığı'na gönderilen ve Bakanlıkça otuz gün içinde onaylanan ve bu süre içinde onaylanmadığında onaylanmış kabul edilen bütçe prosedürü ortadan kalkmıştır. 5302 sayılı Kanun harcamaların onayı konusunda pratik ve işlevsel bir yaklaşım benimsemiş, prosedürleri azaltma yoluna gitmiştir¹⁹². Bununla birlikte, bütçenin onaylanması konusunda vesayet makamı İçişleri Bakanlığı değildir. İl genel meclisinin bütçeye ilişkin aldığı karar hakkında kanun koyucu istisnai bir hüküm getirmediğine ve bütçe, genel meclisin bir kararı olduğuna göre, meclis kararlarının kesinleşmesi hakkında yapılan açıklamalar burada da geçerlidir¹⁹³.

Madde 52. - İl özel idaresi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir.

¹⁹² PARLAK; s.197.

¹⁹³ KALABALIK; s.565.

Madde 53. - İl özel idaresi, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığının izniyle bütçe içi işletme kurarak yapabilir.

Bu işletmeler il özel idaresinin tâbi olduğu usule göre denetlenir.

2.1.6. İl Özel İdarelerinde Denetim

5302 sayılı Kanun'da "denetim" konusu ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Kanun'un 4. kısmında 5 madde halinde (md. 37- 41) açıklanmış, ayrıca başka maddelerde de denetime ait hususlar yer almıştır¹⁹⁴.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile getirilen bir yenilik kanununun 38. maddesinde öngörülmektedir. Bu düzenleme il özel idarelerinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda, iş ve işlemlerin hukuka uygunluğu ile mali ve performans denetimini kapsamaktadır. Denetime ilişkin sonuçlar, kamuoyuna ve meclisin bilgisine sunulmaktadır.

Madde 37. - İl özel idarelerinin denetimi; faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve il özel idaresi teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.

Madde 38. - İl özel idarelerinde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar.

İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır.

Ayrıca, il özel idaresinin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenir.

¹⁹⁴ BIÇAKLI; s.58.

İl özel idarelerine bağı kuruluş ve işletmeleri yukarıdaki esaslara göre denetlenir.

Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur.

Madde 39. - Vali, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlar.

Faaliyet raporu mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.

Madde 40. - İl özel idaresi hizmetlerinin ciddî bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayatî derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda,

İçişleri Bakanlığı;

a) Hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek il özel idaresinden ister.

b) Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda, vali, aksaklığı öncelikle il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Bu nedenle ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o il özel idaresinin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden il özel idaresine ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.

Madde 41. - Denetimin yapılması ve faaliyet raporunun hazırlanması hususunda bu Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda 5018 sayılı Kamu

Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile diğ er kanunların ilgili hükümleri uygulanır.

2.1.6.1. İl Özel İdarelerinde İdari Denetim

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre; il özel idarelerinde hukuka uygunluk mali ve performans temelinde iç ve dış denetim yapılır. Ayrıca il özel idarelerinin mali işlemler dışında kalan diğ er idari işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından denetlenir.

2.1.6.1.1. İl Özel İdarelerinde İç Denetim

İl özel idaresi kanununun 18. maddesine göre il genel meclisi; soru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirmek sureti ile valiyi denetleme yetkisini kullanır.

İl özel idaresi kanununun 17. maddesine göre ise il genel meclisi, her yılın ocak ayında yapılacak toplantısında il özel idaresinin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından bir denetim komisyonu oluşturur.

İl özel idaresi kanununun 26. maddesine göre il encümeni stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek suretiyle yürütmenin denetlenmesine yardımcı olmaktadır.

İl özel idaresi kanununun 35. maddesinin 2. fıkrasına göre genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde yürütür. Bu amaçla il özel idaresi kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar. İl özel idaresi teşkilatının ve personelinin düzenlendiği bu madde de genel sekreterin il özel idaresi teşkilatında vali adına hiyerarşi yetkisini kullandığı görülmektedir.

2.1.6.1.2. İl Özel İdarelerinde Dış Denetim

Dış denetimin en belirgin özelliği vesayet denetimidir. Anayasa'nın 127. maddesinin 5. fıkrası ile merkezi idareye mahalli idareler üzerinde vesayet yetkisi tanınmıştır. Amaç, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun yürütülmesi,

kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasıdır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde sahip olduğu idari vesayet yetkisini önemli ölçüde sınırlandırmıştır.

5302 sayılı Kanun'un idari vesayet konusunda getirdiği yenilikler iki noktada toplanmaktadır. İlk olarak, vesayet denetiminin içeriği daraltılmış ve sadece hukukilik denetimi ile sınırlandırılmış ve yerindelik (ihtiyaca uygunluk) yönünden vesayet denetimi yapılması uygulamasına son verilmiştir. İkinci olarak ise, vesayet denetimi artık önceki sistemde olduğu gibi yerel yönetimlerin işlemini onaya tabi tutma, yürürlüğe girmesini engelleme veya geciktirme şeklinde değil, yargı denetimini harekete geçirme şeklinde algılanmış ve böylece vesayet denetiminin hukuki etkisi de sınırlandırılmıştır.

Eski düzenlemede vali il genel meclisinin başkanıydı. Ancak 5302 sayılı kanunla valinin il genel meclisi başkanı olmasına son verilmiştir. Böylelikle meclis kararları üzerindeki öncül denetimi, yargıyı harekete geçirmekle kullanılan sonradan denetime dönüştürülmüştür¹⁹⁵.

Eski düzenlemede yer alan “kanunen belirlenen yerin ve zamanın dışında toplanmak” hususu fesih nedeni olmaktan çıkarılmıştır. Bunun yanında, siyasi konuları görüşmek ve siyasi temennilerde bulunmak biçimindeki fesih nedeni de kendi görev alanına girmeyen siyasi konularda karar almak biçimine dönüştürülmüştür. Kendi görev alanına girmeyen siyasi konularda karar alması halinde İçişleri Bakanlığı'nın bildirimine üzerine Danıştay tarafından feshedileceği belirtilmiştir.

Encümen kararları ile ilgili olarak, eski düzenlemede 2/3 güçleştirici veto öngörülmüşken 5302 sayılı kanunda encümen salt çoğunlukla direnme kararı verebilmekte ve kesinleşen encümen kararının yürütülmesi durdurulduktan sonra 10 gün içinde idari yargı merciine gitmek zorunda olduğu belirtilmiştir.

5302 sayılı Kanun'un 34. maddesinde; görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan il özel idareleri organlarının veya bu

¹⁹⁵ KARAARSLAN; s.166.

organların üyelerinin, geçici bir önlem olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabileceği düzenlenmektedir. Bu hususa ilişkin kararı kimin alacağı belirtilmese de Anayasa'nın 127. maddesi uyarınca il özel idare organlarını görevden uzaklaştırma yetkisinin İçişleri Bakanlığı'na ait olduğu anlaşılmaktadır.

5302 sayılı Kanun'un 39. maddesine göre valinin hazırladığı stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu, kendisi veya genel sekreter tarafından meclise sunar. Faaliyet raporunun bir örneği de İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. Dolayısıyla vali tarafından hazırlanan bu rapor üzerinden il özel idarelerinin denetimi söz konusu olabilecektir.

5302 sayılı Kanun'un 36. maddesinin ilk fıkrasına göre, il özel idaresinin istihdam edeceği personel, İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından belirlenen norm kadro ilke ve standartlarına göre belirlenmektedir. Bu da merkezi idarenin il özel idaresi personeli üzerinde dolaylı olarak uyguladığı idari vesayet yetkilerinden birinin kullanılması anlamına gelir. Yine kanunun 36. maddesinin 2. fıkrasına göre il özel idaresi personeli vali tarafından atanır ve ilk toplantıda il genel meclisinin bilgisine sunulur. Personelin merkezi idarenin temsilcisi olan vali tarafından atanması ve sadece meclisin bilgisine sunulması da merkezi idarenin il özel idaresi personeli üzerindeki önemli vesayet yetkilerindedir¹⁹⁶.

5302 sayılı Kanun'un 40. maddesinde, hizmetlerin aksaması durumunda merkezi idare adına hareket eden valinin il özel idaresi yerine geçerek hizmeti tespit etme gerekli kararları yargıdan aldıktan sonra hizmeti yerine getirebileceği görülmektedir.

2.1.6.2. İl Özel İdarelerinde Mali Denetim

Eski il özel idaresi kanununda; il genel meclisince görüşülüp kabul edilmiş olan bütçe, vali tarafından İçişleri Bakanlığı'na gönderilmekteydi. İçişleri Bakanlığı, hazırlanan bütçeyi 30 gün içinde aynen ya da değiştirerek onaylar ya da 30 gün içinde onaylanmayan bütçe kendiliğinden onaylanmış sayılırdı. Ancak 5302 sayılı kanunla

¹⁹⁶ KALABALIK; s.663.

merkezin onaylama ve değiştirerek onaylama yetkisi kaldırılmıştır. 5302 sayılı kanunun 45. maddesine göre vali tarafından hazırlanan bütçe tasarısı il encümenine sunulur. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce il genel meclisine sunar. İl genel meclisi de bütçe tasarısını aynen veya değiştirerek kabul eder.

İl zel idaresi kanununun 38. maddesine göre i ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılacaktır. Yine il özel idaresi kanununda 41 maddede “Denetimin yapılması ve faaliyet raporunun hazırlanması hususunda bu Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile diğer kanunların ilgili hükümleri uygulanır.” denmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 63. maddesine göre “iç denetim kamu idaresinin çalışanlarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyetidir. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır.”

Aynı kanununun 64. maddesine göre; “i denetçi bu görevlerini İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun şekilde yerine getirir. İ denetçi görevinde bağımsızdır ve i denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemez ve yaptırılmaz. İ denetçiler raporlarını doğrudan st yöneticiye sunar. Bu raporlar st yönetici tarafından değerlendirilmek suretiyle gereği için ilgili birimler ile mali hizmetler birimine verilir. İç denetim raporları ile bunlar üzerinde yapılan işlemler, st yönetici tarafından en geç iki ay içinde İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderilir.” İç Denetim Koordinasyon Kurulu’nun i denetçiler ile st yöneticiler arasında görüş ayrılığı bulunması halinde anlaşmazlığın giderilmesine yardımcı olmak gibi bir görevi de vardır¹⁹⁷.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 68. maddesine göre dış denetimden amaç; “genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme

¹⁹⁷ Ersoy KUTLUK; **3360 Sayılı İl zel İdaresi ve 5302 Sayılı İl zel İdaresi Kanunu’nun Karşılaştırılmal Analizi**, Marmara Üniversitesi S.B.E. Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2006, s.68.

sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunla kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ye raporlanması” olarak belirtilmiştir. Aynı yasanın 68. maddesine göre; dış denetimin Sayıştay tarafından yapılacağı ifade edilmiştir. Sayıştay tarafından hesapların hükme bağlanması; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir.

Anayasanın 160. maddesi hükmü Sayıştay'a “hesap denetlemesi” görevi vermiş; ancak performans amaçlara ulaşma derecesini ölçme görevi vermemiştir.

İl özel idaresi kanununun 51 maddesinin son fıkrasında bu yerel yönetimlerin varlık ve yükümlülüklerinin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı malî tablolarını üçer aylık dönemler halinde İçişleri ve Maliye Bakanlıkları ile Devlet Plânlama Teşkilatı ve Hazine Müsteşarlıklarına göndermek zorunda oldukları hüküm altına alınmıştır¹⁹⁸.

2.1.6.3. Merkez Dışındaki Aktörlerin Denetimi

2.1.6.3.1. Ombudsman

Ombudsmanı seçmek görevi, cumhurbaşkanı tarafından meclise iade edilen 24.06.2004 tarihli 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 10. maddesinin (k) fıkrasında il genel meclisine verilmiş, ancak kanunun meclise iadesi sonucu bu görev iptal edilerek kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda yer almamıştır. Ombudsmanlık sisteminin anayasada düzenlenmediği ve anayasaya göre idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluk denetiminin idari yargı yerlerince yapıldığı gerekçesiyle karşı çıkmıştır¹⁹⁹.

2.1.7. İl Özel İdarelerinde Özerklik

5302 sayılı Kanun'un 3/a maddesine göre, il özel idaresi, il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler

¹⁹⁸ KARAARSLAN; s.254.

¹⁹⁹ KUTLUK; s.74.

tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmaktadır.

Yasayla il özel idarelerinin idari ve mali özerkliğinin açıkça belirtilerek hüküm altına alınması özerklik açısından olumlu bir gelişmedir.

İdari özerklik kısaca; yerel yönetimlerin kendi seçilmiş organlarıyla, merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın serbestçe karar alıp uygulayabilmesidir. Bu tanımdan anlaşıldığı üzere idari özerkliğin iki önemli koşulu vardır. Bunlardan biri, yerel yönetim organlarının seçimle işbaşına gelmesi; diğeri ise bu organların serbestçe karar verip uygulayabilmesidir²⁰⁰. Yerel özerkliğin kapsamı içinde ele aldığımız yerel yönetimlerin mali özerkliği ise; yerel yönetim birimlerinin Anayasa’da ve yasalarda kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için yeterli kaynağa sahip olabilmelerini ifade etmektedir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 11. maddesi ile valinin, il genel meclisi başkanı olma sıfatına son verilirken bu görev meclisin kendi içinden seçeceği meclis başkanına geçmektedir. Karar organlarının atama yoluyla değil seçimle işbaşına gelmeleri idari özerkliğin bir şartı olarak algılandığına göre böylece il özel idaresinin özerkliğini zedeleyici bir uygulamaya son verilmiştir.

5302 sayılı kanun 15. maddesiyle il genel meclisi kararlarının valinin onayından geçme zorunluluğu kaldırılmaktadır. Bu durum, il özel idareleri üzerindeki idari vesayet denetiminin nispeten hafifletildiğinin göstergesidir.

İl özel idarelerinin giderleri ile ilgili madde 43’ün (I) fıkrasına göre, il özel idarelerinin “... Yurtdışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle yapılan hizmetler ve diğeri proje giderleri” için ödenek ayırmaya yetkilidirler. Harcamaları düzenleyen bu madde ile doğrudan yurtdışı ilişkilere ayrılmış maddede adı geçmeyen yeni yabancı aktörlerle ortak iş yapma mümkün hale getirilmiştir. Yine merkezi yönetimden izin onay yoktur; bu tür ortaklıklarda dış politikaya uygunluk koşulu

²⁰⁰ Fatih YÜKSEL; **Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi**, Marmara Üniversitesi Basılmamış Doktora Tezi, İstanbul, 1995, s.276–277.

yoktur; kalkınma planlarına bağılılık benzeri başka bir ölçüt söz konusu değildir²⁰¹. Böylece özel idarelere merkeze bağımlı olmadan harcama yapma ve ortaklık kurma yetkisi tanınmış, idari özerkliğin gereği olan serbestçe karar verip uygulayabilme olanağı sağlanmıştır.

Bakanlar Kurulu tarafından 08.05.1991 gün ve 3723 sayılı kanunla bazı maddelerine çekince koyarak kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 10. ve 11. maddeleri ile yerel yönetimlere başka yerel yönetimlerle işbirliği yapma ve birlikler kurabilme hakkı verilmiştir. Buna paralel olarak 5302 sayılı Kanun, il özel idarelerine "diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya" tam yetki vermiştir. Bu konudaki kararı il genel meclisi verecektir. Karar üzerinde ayrıca onay, izin mekanizması öngörülmemiştir.

5302 sayılı Kanun il özel idaresinin özerkliğini, getirdiği somut ilke ve hükümlerle yeniden ele alarak bu alanda önemli değişikliklere gitmiştir. Bunları şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Valinin il genel meclisi başkanı sıfatına son verilmesi, meclis başkanının seçimle gelmesi,
- İl genel meclisi kararlarının valinin onayından geçme zorunluluğunun kaldırılması, valiye kararların bilgilendirme keyfiyetiyle gönderilmesi,
- Encümen kararlarının vali tarafından geri gönderilmesi durumunda 2/3 diretilmesi halinde kesinleşiyor olmasına karşılık, 5302 sayılı yasada 2/3 yerine salt çoğunluğun yeterli görülmesi,
- İl genel meclisine soru ve genel görüşme yöntemiyle bilgi edinme ve denetleme yetkisi ile vali tarafından meclise sunulacak olan faaliyet raporunu görüşme ve bu görüşme sonucunda vali hakkında yetersizlik kararı verme yetkisi tanınması,
- İl özel idare bütçesinin İçişleri Bakanlığı'nın onayıyla değil, il genel meclisinin kabulüyle yürürlüğe girmesi,

²⁰¹ Birgül Ayman GÜLER; "22 Şubat 2005 Gün ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine ", **Mülkiye Dergisi**, C.29, S.246, 2005.

- İl genel meclisinin fesih koşullarını dört maddeden iki maddeye indirmesi ve 3360 sayılı Kanun'un 125. maddesindeki fesih koşullarından biri olan "siyasi meseleleri müzakere eder veya siyasi temennilerde bulunursa" şeklindeki fesih durumunun, 5302 sayılı kanunun 22. maddesinde "il özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa" ifadesiyle yer alması,

- İl özel idarelerinin il genel meclisinin kararıyla görev alanıyla ilgili uluslar arası teşekkül ve organizasyonlara kurucu üye ya da üye olabilmesi, ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilmesi,

- Ulusal düzeyde yerel yönetimlerle, diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar ve meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilmesidir.

3360 sayılı Kanun'a nazaran il özel idareleri için daha özerk bir yapı oluşturmaya çalışıldığı görülmektedir. Ancak valinin il özel idaresinin icra organı olma sıfatının devam ediyor olması idarenin bu özerkliğini zedelemektedir. Bununla birlikte il özel idarelerinin kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmek için yeterli mali güce kavuşturulamamış olması, bu idarelerin ellerini bağlamaktadır.

2.2. 5302 SAYILI KANUNLA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLERİN ETKİLERİ

İl özel idareleri son olarak 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı kanunla düzenlenmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile özel idareler geçmişe kıyasla daha fonksiyonel, geniş ve yaygın bir örgütsel yapıya kavuşturulmuşlardır.

İl özel idareleri hakkında yapılan değişikliklerin başında yönetim organlarının sıralanması gelmektedir. Bu değişikliğe göre eski yasada ilk sırada olan vali, son sıraya düşürülmüştür. Getirilen en önemli değişikliklerden birisi de valinin il genel meclisi başkanlığı fonksiyonunun validen alınarak, meclisin kendi içinden seçeceği bir kişiye verilmesi olmuştur. İl genel meclisi bu idarelerin en önemli organı haline gelmiştir. Ayrıca eski kanuna göre vali tarafından belirlenen toplantıların gündemi meclis başkanı tarafından belirlenecektir. Böylece vali, il genel meclisinden soyutlanmış olmakta ve karar alma sürecine katılmadığı kararları uygulamak durumunda kalmaktadır.

5302 sayılı kanunda il özel idarelerine, ilin mahalli ve özel ihtiyaçlarını karşılayacak görev ve yetkilerin yanında devletin kendine ait amaç ve fonksiyonlarını kapsayan görevler ve yetkiler de verilmiştir. Merkezi yönetimin, yerinden yönetim ilkesine göre verilen görevler ile mahallin istek ve ihtiyaçlarına cevap veren görevleri iç içe geçmiştir. İl özel idarelerine verilmiş bulunan tüm bu görevler, söz konusu idarelerin bu görevleri yerine getirebilecek mali güce ve personele sahip olmaması nedeniyle kağıt üzerinde kalmıştır. Tüm bu nedenler ile, il özel idaresi tarafından yürütülmesi gereken hizmetlerin çok büyük bir kısmı zaman içinde merkezi idare tarafından üstlenilmiş bulunmaktadır. Bu durum da il özel idarelerinin güçsüzleşmesine yol açmaktadır. Stratejik plan ile il özel idare faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak; norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek, ihtisas Komisyonları üyelerini seçmek; yurt içindeki ve yurt dışındaki mahalli idareler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek; meclis başkanı, başkan vekilleri ve kâtip üyeleri seçmek; ilin çevre düzeni planı ile belediye sınırları dışındaki imar planlarını görüşmek ve karara bağlamak 5302 sayılı kanunla il genel meclislerine yüklenen yeni görevlerdir. 5302 sayılı Kanun, il özel idarelerine “diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya” tam yetki vermiştir. Bu konudaki kararı il genel meclisi verecektir.

İl özel idarelerine kanunla getirilen yetkiler arasında belki de en önemlisi hizmet alanlarıyla ilgili yönetmelik çıkarma yetkisinin verilmiş olmasıdır. Böylece özel idareler hizmet alanlarına ilişkin yönetmelikler çıkararak hizmetlerin işleminde ortaya çıkabilecek muhtemel tıkanıklıkları da aşmış olacaklardır²⁰².

İl genel meclisi başkanlığı fonksiyonu validen alınarak il genel meclisleri il idaresinin ana yönetim organı konumuna getirilmiştir. İl tüzel kişiliğine verilen görevler arasına giren tüm işler, il genel meclisinin yetki alanı içindedir bu nedenle bu işler hakkında karar almak yetkisi de meclistedir²⁰³. İl genel meclisi kararlarının valinin onayı ile değil, il genel meclisinin kabulüyle yürürlüğe girmesi ve il özel idare

²⁰² ALTINTAŞ; s.38-39.

²⁰³ GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER; s.227.

bütçesinin İçişleri Bakanlığı'nın onayıyla değil, il genel meclisinin kabulüyle yürürlüğe girmesi il genel meclisine 5302 sayılı yasa ile getirilen yeniliklerdir.

5302 sayılı Kanunla, il genel meclisinin toplantı zamanları artırılmış, toplantıların üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ve kararların da katılanların salt çoğunluğuyla olacağı belirtilmiştir. Böylelikle meclisin sürekliliği artırılmış ve karar alması kolaylaştırılmıştır.

5302 sayılı kanunla önceki uygulamada mevcut olan, valinin onamak istemediği il genel meclisi kararlarını Danıştay' a götürme yetkisine son verilmiş ve valinin il genel meclisi kararları üzerindeki vesayet yetkisi idari yargıda dava açma olarak şekil değiştirmiştir.

5302 sayılı kanun, kamu hizmetlerinin sürekli, etkin ve verimli sunulabilmesi amacıyla yetki devrine imkân tanımaktadır. Bu düzenlemeye göre, vali yardımcılarını il özel idaresinin yönetiminde söz sahibi olamayacaklardır.

İl genel meclisine soru ve genel görüşme yöntemiyle bilgi edinme ve denetleme yetkisi ile vali tarafından meclise sunulacak olan faaliyet raporunu görüşme ve bu görüşme sonucunda vali hakkında yetersizlik kararı verme yetkisi tanınmıştır.

5302 sayılı kanunu, meclis içinden seçilecek üyelerden oluşan "İhtisas Komisyonları"nın kurulmasını benimsemiştir. İl özel idareleri için, meclis içinde bir "denetim komisyonu" oluşturulması zorunlu kılınmıştır. Bu komisyon il özel idarelerinin gelir ve giderlerini denetleyecektir. Meclis içinde bir denetim komisyonunun oluşturulması il genel meclisinin etkinliğini artırmaya yönelik bir girişim olarak göze çarpmaktadır²⁰⁴.

İl genel meclisinin fesih nedenleri 5302 sayılı Kanun ile dörtten ikiye indirilmiştir. Eski düzenlemede yer alan "kanunen belirlenen yerin ve zamanın dışında toplanmak" hususu fesih nedeni olmaktan çıkarılmıştır. Bunun yanında, "siyasi konuları görüşmek ve siyasi temennilerde bulunmak" biçimindeki fesih nedeni de "kendi görev alanına girmeyen siyasi konularda karar almak" biçimine dönüştürülmüştür.

²⁰⁴ BIÇAKLI; s.20.

5302 sayılı yasada, organlardan eski yasada “İl Daimi Encümeni” olarak geçen bazı fonksiyonları itibariyle yürütme, bazı fonksiyonları itibariyle de karar organı niteliğinde encümenin ismi “İl Encümeni” olarak değiştirilmiştir. 5302 sayılı yasa il encümenini salt bir yürütme organı olarak kabul etmekte ve il encümeninin il genel meclisi yerine karar alma yetkisine son vermektedir. Eski yapıda il daimi encümeni il genel meclisinin kendi içinden seçtiği beş kişiden oluşurken, yeni yapıda seçilmiş ve atanmışların bir arada görev yaptığı bir yapıya dönüştürülmekte, üye sayısı iki katına çıkarılmaktadır. 5302 sayılı kanunda encümen üyelerine de gündem maddesi teklif etme yetkisi verilmiştir.

Encümene verilmiş olan valinin aylık harcamalarını inceleme görevinin, bu kanunda ortadan kalktığı görülmektedir. Bunun muhtemel sebebi, il genel meclisinin artık her ay toplanması, toplantıda harcamaları her zaman denetleyebilir hale gelmesi ve bu harcamaların denetim komisyonunca da denetlenmesidir. Encümen kararlarının vali tarafından geri gönderilmesi durumunda 2/3 oranında diretilmesi halinde kesinleşiyor olmasına karşılık, 5302 sayılı yasada 2/3 yerine salt çoğunluğun yeterli görülmüştür.

Özel idarenin teşkilatı ile ilgili kısmında genel sekreterlik ve norm kadro uygulaması gibi dikkati çeken düzenlemeler bulunmaktadır. Özel idare teşkilatında yeni olan genel sekreter, il özel idare hizmetlerini vali adına ve onun emirleri doğrultusunda gerçekleştirir.

3360 sayılı Kanun’a nazaran il özel idareleri için daha özerk bir yapı oluşturmaya çalışıldığı görülmektedir. Ancak valinin il özel idaresinin icra organı olma sıfatının devam ediyor olması, idarenin bu özerkliğini zedelemektedir. Bununla birlikte il özel idarelerinin kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmek için yeterli mali güce kavuşturulamamış olması, bu idarelerin ellerini bağlamaktadır.

SONUÇ

Kamu hizmetlerin verimli yürütülmesi için idare, merkezi ve yerinden olmak üzere iki şekilde örgütlenmiştir. Devlet, merkezi yönetim ve yerel yönetim teşkilatları ile bu amacını gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Mahalli ve müşterek hizmetlerde hizmette verimlilik ve kaynakların etkin kullanımı açısından yerel yönetimlerin görevli ve yetkili olmaları tercih edilen bir alternatiftir.

Eski Yunanca'da "deme" mahalle, "demos" mahalleli, yani halk, "kratia" yönetim anlamına gelen iki sözcük birleştirilip "demokratia" sözcüğü ortaya çıkarılmıştır. Demokrasi bu nedenle halkın yönetimi, hatta mahallelinin yönetimi demektir. Bu nedenle mahallelinin yani yerel halkın kamu işlerinin sevk ve idaresine katılması demokrasinin temellerinden biridir. Yerel halkın katılımının da doğrudan uygulama alanı en iyi yerel düzeyde meydana geleceğinden, yerel yönetim birimleri demokratik rejimlerin vazgeçilmez unsurlarından olmaktadır.

Yerel yönetimler, belli amaçlara ulaşmak, belli gereksinimlere yanıt vermek üzere, toplumların tarihsel gelişmesine koşut olarak ortaya çıkmış birimlerdir. Tarihsel gelişim içinde ilk yerel yönetimlerin askeri yapılanma, savunma, suçlu takibi ve cezalandırma gibi günümüzde merkezi yönetimin tekelinde olan görevleri yerine getirmek amacıyla oluşturulduğu görülmektedir. Yerel yönetimlerin kökenlerinin Antik Yunan sitelerine dek uzandığı ve günümüze kadar merkezi yönetimin o anki gücüne göre verdiği özgürlüklerle var olduğu görülmektedir. Modern anlamda yerel yönetim birimleri ise 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren görülmeye başlanmıştır. Modern yerel yönetim birimlerinin en önemli özellikleri idari ve mali özerkliğe sahip olmalarıdır. Yerel yönetim birimlerinin ortaya çıkmasında sanayi devriminin büyük etkisi olmuştur.

Yerel yönetimlerin Osmanlı'daki oluşumu Tanzimat'tan sonradır. Osmanlı'daki uygulamalar merkeziyetçi bir yapıda olmuştur. Cumhuriyet sonrası dönemde kısmen de olsa yerel yönetimler için özerk bir yapı oluşturulmaya çalışılmış ve yerel yönetimlerin asıl gelişimi ile hayata geçmesi cumhuriyet rejimiyle gerçekleşebilmiştir.

Türkiye’de yerel yönetimler İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köylerdir. İl özel idarelerine yönelik ilk uygulamalar da Tanzimat sonrasında başlamıştır. İl özel idareleri, ilk olarak Osmanlı döneminde, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile kurulmuştur. 1876 Kanun-i Esasi ile ilk Anayasal dayanağına kavuşmuş ve en geniş haliyle 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati’nde düzenlenmiştir. İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati’nin il özel idaresine ilişkin kısmı 1987 yılında yürürlüğe giren 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. 1987 tarihli 3360 sayılı kanun da 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı kanunla yürürlükten kaldırılmıştır.

Türkiye’de yerel yönetimler Anayasa’nın 127. maddesinde mahalli idareler kenar başlığında “ Mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişilikleridir.” şeklinde düzenlenmiştir.

Yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesine yönelik çalışmalar Türkiye’de 1960’tan sonra kalkınma planlarıyla başlamıştır. Bu anlamda yapılan kalkınma planları, yerel yönetimlere yönelik politikaların belirlendiği temel düzenlemelerden oluşmuşlardır. Planlı dönemde yapılan yeniden düzenleme çalışmalarından en önemlilerinden biri de MEHTAP (Merkezi İdare Teşkilatı Araştırma Projesi) olmuştur. Mahalli idarelerin yapısal sorunları ile bu idarelerin merkezi idare ile olan ilişkilerinin incelenmesi gerektiği ve mali sorunlara salt bir gelir sorunu olarak değil, yönetimin ve idari yöntemlerin yeniden düzenlenmesine bağlı bir sorun gözüyle bakılması gerektiği belirtilmiştir.

Yerel yönetim birimlerine ilişkin yapılan en önemli uygulamalardan biri de Yerel Yönetim Bakanlığı’dır. Yerel Yönetim Bakanlığı “Hızlı değişim sürecindeki toplumumuzda yepyeni bir gerçek olarak gelişen yerel yönetimlerin yönetsel ve mali tıkanıklıkları gidermek, böylece bu yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeleri yapmak” amacıyla 1978 yılının Ocak ayında kurulmuştur. Kuruluşundan yirmi iki ay sonra Kasım 1979’da kaldırılmıştır. Yerel Yönetim Bakanlığı bu kısa ömrüne rağmen Türkiye’de yerel yönetimlerin gelişmesi yönünde çaba harcamış ve katkı sağlamıştır. Öncelikle, bu Bakanlık sayesinde yerel yönetimlerin başkentte kendilerini savunacak merkezi bir örgütleri olmuştur. Ayrıca Bakanlık yerel

yönetimlerin hükümet karşısında pazarlık gücünü artırmış ve yerel yönetim birliklerinin kurulmasını teşvik etmiştir.

Yapılan çalışmalardan bir diğeri de 1989'da başlanıp 1991'de tamamlanarak yürürlüğe giren KAYA (Kamu Yönetimi Araştırma Projesi) olmuştur.

Yerel yönetimlerle ilgili arayışlar 90'lı yıllarda da devam etmiş, bu arayışlar çerçevesinde kimi bilim insanları, politikacılar, araştırmacı kurum ve kişiler yapısal değişiklik önerileri getirmişlerdir. Bu dönemde yerel yönetimlerin yeniden inşası amacıyla birçok yasa tasarısı meclise sunulmuştur. Bu dönemde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın çekince koyularak da onaylanması yaşanan önemli gelişmelerden biridir.

Uygulamalardan da görüldüğü üzere Türkiye'de yerel yönetimlerin etkin bir hal alması için çalışmalar yapılmıştır. Son olarak 3 Kasım 2003 tarihinde Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Yerel Yönetimler ve Kamu Personel Rejimi Kanun tasarılarından oluşan, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı kamuoyuna açıklanmıştır. Birçok maddesi bir kez daha görüşülmesi için cumhurbaşkanı tarafından meclise iade edilen kanun metni yürürlüğe girmemiştir. Ancak 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Tasarısı, yeniden ele alınmış ve 22.02.2005 tarihinde kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 04.03.2005 tarih ve 25745 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile özel idareler geçmişe kıyasla daha fonksiyonel, geniş ve yaygın bir örgütsel yapıya kavuşturulmuşlardır. Yasayla il özel idarelerinin idari ve mali özerkliğinin açıkça belirtilerek hüküm altına alınması özerklik açısından olumlu bir gelişmedir.

İl özel idaresi yönetim organlarının sıralanmasında eski yasada ilk sırada olan vali, son sıraya düşürülmüştür. Getirilen en önemli değişikliklerden birisi de valinin il genel meclisi başkanlığı fonksiyonunun validen alınarak, meclisin kendi içinden seçeceği bir kişiye verilmesi olmuştur. İl genel meclisi bu idarelerin en önemli organı haline gelmiştir. Bu, il özel idarelerinin idari özerkliği açısından önemli bir gelişmedir. 5302 sayılı kanun 15. maddesiyle il genel meclisi kararlarının valinin onayından geçme

zorunluluğu kaldırılmıştır. Bu durum, il özel idareleri üzerindeki idari vesayet denetiminin nispeten hafifletildiğinin göstergesidir. İl özel idare bütçesinin İçişleri Bakanlığı'nın onayıyla değil, il genel meclisinin kabulüyle yürürlüğe girmesi de sağlanan mali özerkliğe örnektir.

5302 sayılı Kanun'da il özel idareleri için daha özerk bir yapı oluşturmaya çalışıldığı görülmektedir. Ancak valinin il özel idaresinin icra organı olma sıfatının devam ediyor olması idarenin bu özerkliğini zedelemektedir.

İl özel idarelerine, ilin mahalli ve özel ihtiyaçlarını karşılayacak görev ve yetkilerin yanında devletin kendine ait amaç ve fonksiyonlarını kapsayan görevler ve yetkiler de verilmiştir. Merkezi yönetimin, yerinden yönetim ilkesine göre verilen görevler ile mahallin istek ve ihtiyaçlarına cevap veren görevleri iç içe geçmiştir. Buradaki temel sorun bu kadar geniş sorumluluk ve çok sayıda görevin yerine getirilmesinin zorluğudur. İl özel idarelerine verilmiş bulunan bu görevler, söz konusu idarelerin bu görevleri yerine getirebilecek mali güce ve personele sahip olmaması nedeniyle kağıt üzerinde kalmıştır. Tüm bu nedenler ile il özel idaresi tarafından yürütülmesi gereken hizmetlerin çok büyük bir kısmı zaman içinde merkezi idare tarafından üstlenilmiş bulunmaktadır. Bu durum da il özel idarelerinin güçsüzleşmesine yol açmaktadır. İl özel idarelerinin kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmek için yeterli mali güce kavuşturulamamış olması, bu idarelerin ellerini bağlamaktadır.

KAYNAKÇA

AKDEMİR, Tekin; ULUSOY, Ahmet; **Mahalli İdareler**, Seçkin Yayınevi, Ankara 2001.

ALTINTAŞ, Osman; **İl Özel İdaresi Harcamalarının Mevcut ve Potansiyel Olarak Fonksiyonel Analizi**, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara 2007.

ARSLAN, Özkan; **Yerel Yönetimlerde Reform Girişimleri**, Muğla Üniversitesi Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Muğla 2004.

BIÇAKLI, Buket; **Türkiye’de İl Özel İdarelerinin Gelişimi ve Dönüşümü**; Süleyman Demirel Üniversitesi S.B.E Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta 2009.

CANATAN, Bilal; **Düşünce Tarihinde-Kamu Hukukunda-Avrupa Birliği’nde Yerellik İlkesi**, Galeri Kültür Yayınevi, Ankara 2001.

ÇETİN, Sefa; **Kamu Sektöründe Stratejik Planlama: Türkiye’deki İl özel İdarelerinde Bir Araştırma**, Çukurova Üniversitesi S.B.E. İşletme Anabilim Dalı Doktora Tezi, Adana 2007.

ÇINAR, Tayfun; GÜLER, Birgül Ayman; **Yerel Maliye Sistemi**, TODAİ Yayını, Ankara 1999.

DERDİMAN, Cengiz Ramazan; **Yerel Yönetimler: Yeni Düzenlemelere Göre**, Aktüel Yayınlar, İstanbul 2005.

DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara 2001.

ERCAN İsmail, KAYMAZ Ümit, ODYAKMAZ Zehra; **Anayasa Hukuku-İdare Hukuku**, Savaş Yayınevi, Ankara 2006.

ERDOĞAN, Mustafa; **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitapevi, Ankara 2003.

ERENÇİN, Arif; “ Türk Yerel Yönetim Sisteminin Kısa Tarihi ve 2004 Yılı Reformu”, **Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, Pozitif Matbaacılık, 3-4 Aralık.

ERHÜRMAN, Tufan; **İdari Denetim ve Ombudsman**, A.Ü. S.B.E. Kamu Hukuku Anabilim Dalı Doktora Tezi, Ankara 2001.

ERYILMAZ, Bilal; **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaası, İstanbul 2000.

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

ESEN, Selin; İspanya, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, İmge Kitapevi, Ankara 2004.

GERAY, Cevat; Yerel Demokrasi, **Yerel Özerklik-Demokrasi ve Halkın Katılımı**, Ankara 14-15 Nisan 1995.

GİRİTLİ, İsmet; BİLGEN, Pertev; AKGÜNER, Tayfun; **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul 2001.

GÖZLER, Kemal; **İdare Hukuku**, Ekin Kitapevi Yayınları, C.I, Bursa 2003.

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref; **Türkiye’de Mahalli İdareler**, TODAİ Yayını, Ankara 1964.

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref; **Yönetim Hukuku**, Sevinç Matbaası, Ankara,1989.

GÜLER, Birgül Ayman; “22 Şubat 2005 Gün ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine “, **Mülkiye Dergisi**, C.29, S.246, 2005.

GÜNDAY, Metin; **İdare Hukuku**, İmaj Kitapevi, Ankara 2003.

GÜNDAY, Metin; “Kamu Yönetimi Reformu’nun İdari Yapılanmaya İlişkin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi”, **Danıştay 137. Yıl Sempozyumu**, 11 Mayıs 2005 Ankara.

HARMAN, Esra; **5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Uyarınca Türkiye’de İl Özel İdareleri**, Gazi Üniversitesi Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2006.

- KABOĞLU, İbrahim Ö.; **Anayasa ve Toplum**, İmge Kitapevi, Mayıs 2000.
- KALABALIK, Halil; **Avrupa Birliği Ülkeleri ile Karşılaştırmalı Yerel yönetim Hukuku, Teori-Uygulama**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2005.
- KARAARSLAN, Mehmet; **Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetim Reformu**, Turhan Kitapevi, Ankara 2008.
- KARAHANOĞULLARI, Onur, **Kamu Hizmeti**, Turhan Kitapevi, Ankara 2002.
- KELEŞ, Ruşen; **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul 2000.
- KELEŞ, Ruşen; YAVUZ, Fehmi; **Yerel Yönetimler**, SBF Yayınları, Ankara 1983.
- KOCAMAN, Arif; **Temel Hukuk Bilgisi**, TESMER Yayınları Ankara 2001.
- KÖSECİK, Muhammet; ÖZGÜR, Hüseyin; **Yerel Yönetimler Üzerine Yazılar**, Nobel Yayınları, Ankara 2005.
- KUTLUK, Ersoy; **3360 Sayılı İl Özel İdaresi ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun Karşılaştırmalı Analizi**, Marmara Üniversitesi S.B.E. Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2006.
- MERİÇ, Metin; SAKAL, Mustafa; **Yerel Yönetimler ve Finansman**, Birleşik Yayıncılık, İzmir 2005.
- NADAROĞLU, Halil; **Mahalli İdareler**, Beta Yayınevi, İstanbul 2001.
- NADAROĞLU, Halil; VARGAN, Nezi; **Yerel Yönetimler**, Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Ders Kitapları, Yayın No:20, Eskişehir 2002.
- NARİNOĞLU, Ahmet; **Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Uygulama**, Mart Matbaacılık, İstanbul 2006.
- NOHUTÇU, Ahmet; **Kamu Yönetimi**, Savaş Yayınevi, Ankara 2006.
- ORTAYLI, İlber; **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)**, T.T.K Yayınları, Ankara 2000.

ORTAYLI, İlber; **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Yerel Yönetim Geleneği**, Hil Yayınları, İstanbul 1985.

ÖÇAL, Tezer; **Türkiye Ekonomisi**, Savaş Yayınevi, Ankara 2005.

ÖKMEN, Özgün; DÖNMEZ, Durmuş; **Kamu Kurumlarında Mükemmellik**, Kalder Yayınları, İstanbul 2005.

PARLAK, Bekir; “ Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I Reform**, Nobel Yayınları, Ankara 2005.

PARLAK, Bekir; SOBACI, Zahid; **Kamu Yönetimi**, Alfa Aktüel, İstanbul 2008.

ŞENEL, Alaeddin; **Çağdaş Siyasal Akımlar**, İmaj Yayıncılık, Ankara 2001.

TOPRAK, Zerrin; **Yerel Yönetimler**, Nobel Yayınları, Ankara 2006.

TORTOP, Nuri; **Mahalli İdareler**, İLK-SAN Matbaası, Ankara 1988.

TORTOP, Nuri; **Yerel Yönetimler Maliyesi**, TODAİ Yayını, Ankara 1996.

TORTOP, Nuri; “**Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik**”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.5, S.5, Eylül 1996.

USTA, Erhan; **Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısının ve İstihdamının Analizi**, DPT Müsteşarlığı Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara 1993.

YALÇINDAĞ, Selçuk; Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu, **Amme İdaresi Dergisi**, C:26, S.1, Mart 1993.

YALÇINDAĞ, Selçuk; **Federal Almanya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler**, TODAİ Yayını, Ankara 1992.

YALÇINDAĞ, Selçuk; Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılandırma, **Amme İdaresi Dergisi**, C:24, S.3 Eylül 1991.

YAYLA, Yıldızhan; **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefriki Vezâif**, İÜSBF Yayınları, İstanbul 1982.

YILDIRIM, Turan; **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, Alkım Yayınevi, İstanbul 1997.

YÜKSEL, Fatih; **Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi**, Marmara Üniversitesi Basılmamış Doktora Tezi, İstanbul 1995.

www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.html.