

**24 Haziran 2004 gün ve 5197 sayılı
İL ÖZEL İDARESİ KANUNU ÜZERİNE**

Birgül A. GÜLER

Yazı kullanılmak istendiğinde, internet adresine gönderme yapılabilir:
B.A.Güler, “5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine”,
<http://politics.ankara.edu.tr/~bguler> 20 Temmuz 2004 (yayınlar)

İl özel idarelerini yeni baştan düzenleyen AKP yasa taslağı, 24 Haziran 2004 günü TBMM tarafından kabul edildi. 5197 sayılı *İl Özel İdaresi Kanunu*, Cumhurbaşkanı tarafından 10 Temmuz 2004 günü, yeniden görüşülmek üzere parlamentoya geri gönderildi. Cumhurbaşkanlığı yazısı, yürürlükteki Anayasa'nın başlangıç bölümünde yer alan temel maddeler ile genel olarak yönetimi, merkezi yönetimi ve yerel yönetimleri düzenleyen 123, 126 ve 127. maddeleri durdukça, il özel idaresi yasasıyla kurulan mantığın yasal geçerliğe sahip olamayacağını göstermektedir.

Bu yasa yürürlüğe girdiğinde, etkisini ilk bir ay içinde, vali – il genel meclisi dengesindeki değişiklikte gösterecektir. İl genel meclisleri kendi başkanlarını seçecek ve valinin meclis başkanlığı unvanı düşecektir. (geçici madde-1) Yasanın can alıcı özelliği bu düzenlemedir; il özel idarelerinde ‘subsidiarite’ olarak bilinen yerellik ilkesi uygulamasının diğer mekanizmaları, özel idare organları arasında güç dağılımındaki bu değişikliğe göre saf tutmaktadırlar.

Yasanın hedefleri, gerçekte ilk olarak, il özel idaresi yasasında 1987 yılında yapılan kapsamlı sayılabilecek değişikliklerle gündeme gelmiştir. Ancak bu değişikliğin başlıca hükümlerinin Anayasa Mahkemesi’nce iptal edilmesi, yerellik esasına dayalı sürecin hızını kesmişti. Buna karşın girişimler kesilmemiş, 1990’lı yıllar, 1987 yılında verilmiş numarasıyla 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda topyekun değişiklik amaçlayan çeşitli girişimlere sahne olmuştur.

- 1998 Merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev bölüşümü ve hizmet ilişkilerinin esaslarının düzenlenmesi *kanun tasarısı*.
- 2000 Merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev bölüşümü ve hizmet ilişkilerinin esaslarının düzenlenmesi hakkında *kanun hükmünde kararname taslağı*
- 2002 Mahalli İdareler Kanunu Tasarısı (Taslağı)
- 2003 a) Yerel Yönetim Yasa Tasarıları (H. Ürün Taslakları) –İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı
- 2003 b) İl Özel İdaresi Kanunu Tasarısı Taslağı
- 2004 İl Özel İdareleri Kanun Tasarısı (2003-b taslağının tasarılanmış hali)

2004 Tasarısı, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı¹ temelinde ilerleyen devlet reformu çerçevesinde, kamuoyuna 7 Kasım 2003 tarihli taslak olarak malolmuştur. İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı Taslağı adını taşıyan metin, Bakanlar Kurulu’nca 25 Şubat 2004 günü kabul edilerek 3 Mart 2004 günü TBMM Başkanlığı’na sunulmuştur. İçişleri, Avrupa Birliği, Plan ve Bütçe Komisyonları tarafından görüşülen tasarı, 73 ana madde ve geçici 2 maddesiyle toplam 75 maddeli bir metin

¹ Bu metnin adı, TBMM Genel Kurul görüşmelerinde *Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun* olarak değiştirilmiştir.

olarak, Haziran 2004 ortasında TBMM Genel Kurul görüşmesi aşamasına gelmiştir.² Genel Kurul görüşmeleri 24 Haziran 2004 günü geçici madde sayısı üçe yükseltilen tasarı, iki gün içinde Cumhurbaşkanlığı'na gönderilmiştir. Cumhurbaşkanlığının veto yazısına karşı iktidar sözcüleri, TBMM'nin Ekim 2004'te açılmasıyla birlikte yasayı "aynen kabul ederek" onaya göndereceklerini açıklamaktadırlar. Net olan nokta, yasanın Anayasa Mahkemesi'nin gündemine gireceğidir. Yasa, kurulmak istenen düzenin en temel özellikleri bakımından Anayasa'ya açık aykırılıklar taşımaktadır. Yasanın yürürlük süreci, iptal işlemiyle karşı karşıya kalınarak önemli ölçüde gecikecek görünmektedir. Bu duruma karşı, iktidar yetkililerinin "anayasayı değiştirmek" formülü üzerinde duracakları tahmin edilebilir.

I. YASANIN TARİHSEL TEMELİ

İl özel idaresi, 1913 yılında Osmanlı döneminde çıkarılmış kanun hükmünde kararnameyle varlık kazanmış bir *kamu idaresidir*. 13 Mart 1913 tarihli *İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati* adlı bu kararname günümüze dek önemli değişikliklere uğramışsa da, adından hukuksal türüne kadar değişmeden yürürlükte kalmıştır. 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı yasayla³ düzenlemenin hem adı hem türü değiştirilmiş, düzenleme "İl Özel İdaresi Kanunu"na dönüştürülmüştür.

İl özel idaresi, Osmanlı Devleti'nin sömürgeleşme sürecinde, modernleşme odaklı Tanzimat reformlarıyla birlikte belirmiş bir yapıdır. Gülhane Fermanı'nın hemen ardından, 1840 yılında 'Muhassıllık Meclisleri'yle, 1842'de 'Memleket Meclisleri'yle başlayan süreç, 1849'da 'Eyalet Meclisi' ve 'Sancak Meclisi' uygulamasından sonra 1856 Islahat Fermanı'nın itmesiyle daha köklü bir yönetim değişikliğine uzanmıştır.

1864 yılında eyalet örgütlenmesinden vilayet örgütlenmesine geçişi düzenleyen "Teşkil-i Vilâyet Nizamnamesi" ile birlikte, il özel idaresi yapısı, bugünkü yapıya benzer özellikleriyle belirmeye başlamıştır. Her ilde vali başkanlığında müslüman ve müslüman olmayan kesimlerin temsil edildikleri meclisli yapı, 1871 yılında "İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizamnamesi"yle Vilayet Umumi Meclisi'nin görüşme konuları genişletilerek yeniden düzenlenmiştir. İllerde "Vilayet İdare Meclisi" ile "Vilayet Umumi Meclisi" olmak üzere iki meclis kurulmuştur. Bunlardan ilki sekiz üyesiyle bir kurul görünümündedir ve bir müfettiş, defterdar, mektupçu, hariciye müdürü ile iki müslüman ve iki müslüman olmayan temsilciden oluşmuştur. Sancak, kaza merkezlerinde de buna birer idare meclisi oluşturulacak, köylerde muhtarın yanısıra 3-10 kişilik bir ihtiyar meclisi kurulacaktır. İl düzeyindeki meclislerden ikincisi, sancaklardan gelen ikisi müslüman, ikisi müslüman olmayan dörder temsilciden oluşacak, yılda bir kere 40 gün süreyle toplanacak, il bayındırlığı, sanayi, ticaret alanlarında görüşmeler yapacak, bu görüşler hükümete bildirilecek, Meclisi Vala'da görüşülüp öngörülen işlerin yapılıp yapılmayacağına karar verilecektir.⁴

1876 yılında ortaya çıkan *Kanuni Esasi*, illerin yönetimine anayasal ilkeler getirmiştir. Bu düzenlemeyle illerin yönetimi "tevsii mezuniyet" ve "tefriki vezaiif" ilkelerine bağlanınca, illerde biri "genel", diğeri "özel" (yerel) ikili bir yapının temeli atılmıştır. 1877 Berlin Anlaşmasıyla vilayetlerde uygulanacak yasaları inceleyip yeniden

² TBMM, *İl Özel İdareleri Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Avrupa Birliği ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/767)*, S.Sayı: 583, Dönem 22 Yasama Yılı: 2, 119 sf.

³ 13 Mart 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklennesine Dair Kanun, No: 3360, Kabul Tarihi: 16.5.1987. RG: 26.5.1987, 19471.

⁴ Nizam Önen, Cenk Reyhan, *Yönetim İlkelerinin Gelişimi Araştırması*, Yayınlanmamış çalışma, Ankara Ekim 2003.

yapacak bir komisyon kurulmuş, bu komisyon "idari ademimerkeziyet" esası dairesinde bir tasarı hazırlamış, "mevcutları esasından değiştiren bu layiha tatbik olunmadığından" 1871 Tüzüğü 1864 düzenlemesinin bazı hükümleriyle birlikte değişmeden yürürlükte kalmıştır. Ama Berlin Anlaşması imtiyazlı eyaletlerin özerk, merkeze bağlı eyaletlerin de imtiyazlı duruma getirilmesini sağlamayı başarmıştır.⁵ Anayasa ile birlikte, illerdeki kurul tipli meclis tevsii mezuniyet kavramının, genel meclis ise tefriki vezaif kavramının organları olarak biçimlenmiştir.

1864-1871 yapısı, İkinci Meşrutiyet döneminde tasarı taslaklarına konu olmuş, 1910 yılında hazırlıkları hemen hemen tamamlanan bir tasarı, ancak 1913 yılında bir Hükümet kararnamesi olarak yürürlüğe koyulmuştur. Sonuçta, 19. yüzyılda tek bünyede varlıklarını sürdüren iki organ birbirlerinden ayrılmış; *Vilayet İdare Meclisi* genel yönetimin "il idare heyeti"ne dönüşürken, *Vilayet Umumi Meclisi* yerel yönetimin (özel idarenin) "il genel meclisi" olarak yaşamını sürdürmüştür. Vilayet Umumi Meclisi'nde, bugünkü deyişle il genel meclisinde temsilin müslim-gayrimüslim olarak ayrılmasına bu tarihte son verilirken, Vilayet İdare Meclisi'nde, bugünkü deyişle valilik sistemi içinde yer alan il idare kurulunda ruhani reislerin temsiline hukuken 1926 yılında son verilmiştir.

1913 tarihli kararnamenin ilk 74 maddesi ilin genel yönetimini (idarei umumiyei vilayet), bir başka deyişle il ve ilçelerdeki mülki sistemi düzenliyor, son 75 maddesi ise ilin yerel yönetim örgütü olan (idarei hususiyei vilayet) il özel idaresine ilişkin hükümleri içeriyordu. İlk bölüm 1929 yılında yürürlükten kaldırılmış, illerin genel yönetimi *1426 sayılı Vilâyet İdaresi Kanunu* ile baştan sona yeniden yapılandırılmıştır. İkinci bölüm için ise böyle bir yola başvurulmamış, ancak bazı temel hükümlerin değiştirilmesiyle yetinilmiştir. 1921'den günümüze 30 kez değişikliğe uğrayan bu bölüm, en kapsamlı değişikliği 1987 yılında, metnin adını "İl Özel İdaresi Kanunu" olarak değiştiren 3360 sayılı yasayla yaşamıştır.

Günümüzde il özel idaresini yeniden düzenlemek, 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nu değiştirmek anlamına gelmektedir.

II. 1998'DEN BU YANA TASARILAR

1998 yılından bu yana kamuoyuna malolan çeşitli taslak ya da tasarılar olmuştur. Bu tasarıların irdelenmesi, 5197 sayılı yeni yasanın hükümlerini anlama bakımından son derece yararlıdır.

1998 Tasarısı: *Merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev bölüşümü ve hizmet ilişkilerinin esaslarının düzenlenmesi ve çeşitli kanunlarda mahalli idarelerle ilgili değişiklikler yapılması hakkında kanun tasarısı*, TBMM Dönem : 20, Yasama Yılı: 3, S. Sayısı 719.

Bu tasarı, TBMM'ne 24 Mart 1998 günlü Başbakan Mesut Yılmaz imzasıyla gönderilmiş ve İçişleri ile Plan ve Bütçe komisyonlarında görüşülmesi tamamlanmıştır. Tasarı toplam 35 maddeden oluşmaktadır. Bu kısa gövde içinde merkezi – yerel yönetim görev bölüşümü yapılmış; üçüncü bölümde il özel idareleri, dördüncü bölümde büyükşehirler ile belediyeler ele alınmış; beşinci bölümde mali bölüşüme ilişkin temel hükümler getirilmiştir. İçeriğin genişliğine ve madde sayısının

⁵ Enver Ziya Karal, Osmanlı Tarihi 8. Cilt. , s. 324.

azlığına bakılarak, taslağın günümüzde ‘kamu yönetimi temel kanunu taslağı’ için söylendiği üzere bir “çerçeve” düzenleme olarak tasarlandığı görülmektedir.

1998 Tasarısı ile getirilen başlıca hükümler şunlar olmuştur:

- a) Milli Eğitim, Bayındırlık, Sağlık, Tarım, Sanayi ve Ticaret, Kültür, Turizm, Çevre bakanlıkları ile Köy hizmetleri ve Gençlik ve Spor genel müdürlüklerince yürütülen “mahalli ve müşterek nitelikteki hizmetler”in personel, taşınmaz, ödenekleri il özel idarelerine devredilir. Devir işlemleri 1 Ocak 2000’e kadar tamamlanmış olacaktır. (geçici madde-1)
- b) İl genel meclisi’nin adı “il meclisi” olmuştur,
- c) İl özel idare müdürlüğü sistemi “genel sekreterlik” ile değiştirilmiştir,
- d) Memur ve işçi kadro ihdası ve istihdam, merkezi – mülki yönetim karar ve onayıyla değil, doğrudan il meclisi kararıyla yapılacaktır. (ek madde 14-a)
- e) Üst düzey yöneticiler ile sağlık, teknik, avukatlık hizmetlerinde sözleşmeli istihdam yapılabilecektir. (ek madde 14-b)
- f) Süresi mali yılla sınırlı olmak üzere meclisçe uygun görülecek imalat, bakım, etüd, plan, taşıma, temizlik ve benzeri hizmetler ihale yoluyla gördürülebilir.
- g) İl özel idarelerinin ulusal bütçeden aldıkları %1.70 olan) pay %5’e çıkarılmıştır; ancak her yıl bütçe yasalarıyla bu birimlere devredilecek görevler gözönünde tutularak, özel idare payı %25’e kadar yükseltilebilir. (madde 26)
- h) Kıyı Yasası’yla valiliklere/il idare kurullarına verilen yetkiler il özel idarelerine devredilmiştir. (ek madde 2) Bu hüküm, il idare kurulu yetkilerinin özel idarelere devredileceğini temsil etmesi nedeniyle önemlidir.

Bu Tasarı’ya CHP karşıoyu belediyeleri gözardı ettiği, il özel idarelerini güçlendirerek aslında atanmışları güçlendirdiği, bu nedenle yerel demokrasi hedefinden uzak olduğu, İçişleri Bakanlığı’nı süper bakanlığa dönüştürdüğü noktalarında toplanmıştır.

RP’den gelen muhalefet şerhi ise, Tasarı’nın merkezi yetkileri “yeterince, beklenen, özlenen düzeyde bir yerinden yönetim”e yol açacak güçte devretmediği görüşüne dayanmaktadır. Buna göre “1950 yılına kadar devam eden devletçi ve baskıcı anlayış”a karşı “1950 sonrası demokratik gelişmeler çerçevesinde hak ve hürriyetler genişlerken mahalli idare ve sivil kuruluşların da güçlen”miştir. “Bugün gelinen merhale itibariyle mahalli idarelerin güçlendirilmesi kaçınılmaz hale gelmiştir” Tasarı yetersiz, ama önemli bir adımdır. Yeterli bir Tasarı haline gelmesi için, yirmi maddede sıralanan öneriler arasında şunlar vardır.

- (1) Vali özel idarelerin başında olmamalı, il meclisleri il parlamentosu haline getirilmelidir.
- (2) Eğitimde yalnızca müfredat merkeze bırakılmalı, eğitimin planlama ve yönetimi devredilmelidir.
- (3) Sağlıkta yalnızca teşhis ve tedavi hizmetleri değil, koruyucu hizmetler de yerele bırakılmalıdır.
- (4) Din hizmetleri yerele bırakılmalıdır.
- (5) Yerel yönetime görev devri, 3046 sayılı bakanlıklar yasasının da değiştirilmesini ve merkezi yönetimi düzenlemeyi gerektirir.
- (6) Yerele ayrılan paylar artırılması yeterli değildir; özgelirlere ilişkin olarak yerel yönetimlerin özerkliklerini genişletici değişiklikler yapılmalıdır.

Tasarı Genel Kurul’da görüşülemeyerek düşmüş, yasalasamamıştır.

2000 Tarihli Kanun Hükmünde Kararname: Hükümet, 29 Haziran 2000 tarih ve 4588 sayılı yetki yasasına dayanarak, 2000 yılının ikinci yarısında bir kanun

hükmünde kararname hazırlamıştır. Metnin tam adı şöyledir: *Merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev bölüşümü ve hizmet ilişkilerinin esasları ile mahalli idarelerle ilgili çeşitli kanunlarda değişiklik yapılmasına dair kanun hükmünde kararname.*

Toplam 52 ana maddeden oluşan bu metin, 1998 Tasarısı'nın merkezi yönetime verdiği görevleri olduğu gibi korumuştur. Ancak, önceki metinlerden bazı farklılıkları vardır: Birincisi, hizmetlerin devir süreci boşlukta bırakılmıştır. Kararname, hangi hizmetin ve hangi kadroların devredileceği konusunu adeta uygulamaya terk etmiş görünmektedir. İkincisi, "il gelişim planı" adını verdiği bir çalışma aracına ısrarlı vurgu taşımaktadır. Üçüncüsü, ilçe köy birlikleri örgütlenmesine ilişkin ayrıntılı hükümlerle donatılmıştır. Dördüncüsü, il özel idaresinin organları ve bunların vali – encümen – meclis ilişkileri bakımından hiçbir değinmede bulunmamıştır. Değişmeyen taraf özelleştirme ve sözleşmeli personel istihdamı maddeleridir denebilir.

Kararname taslak olarak kalmış, hukuksal varlık kazanamamıştır.

2002 Tasarısı: 2002 yılı sonunda, *Mahalli İdareler Kanunu* (Tasarısı) adıyla toplam 240 maddeli bir metin ortaya çıkmıştır. Metin, TMMOB Mimarlar Odası tarafından, görüşleri toplamak üzere odalara gönderilen bu taslağın "resmi olmayan kanallardan temin edilmiş" olduğu belirtilerek, bu durum "iktidarca reform olarak nitelendirilen bir çalışmadan ancak bu şekilde bilgileniyor olmamız başlı başına bir olumsuzluktur" diye eleştirilmektedir.⁶

2002 Mahalli İdareler Kanunu Tasarısı, 1998 Tasarısı'na benzer biçimde, önce merkezi – yerel yönetim görev bölüşümünü yapmış, sonra tüm yerel yönetimleri ayrı bölümlerde ayrıntılı biçimde düzenlemiştir. Tasarı'da farklı olan, bu kez görevlerin Almanya Federal Anayasası'ndaki mantığa benzer bir mantıkla paylaştırmış olmasıdır.

- a) Birinci grupta, merkezi yönetimin adalet, savunma, din hizmetleri gibi "münhasıran" yerine getireceği görevleri vardır.
- b) İkinci grupta tarım, eğitim, sağlık, tapu gibi işler merkezi yönetim tarafından yerine getirilecektir, ancak bunlar sorumluluk merkezi idarede kalmak üzere belirli koşullarla yerel yönetimlere devredilecektir.
- c) Üçüncü grupta doğrudan yerel yönetimlerce görülecek hizmetler vardır, bunlar yasalarıyla yerel yönetimlere verilen imar, altyapı, toplu konut, çevre sağlığı gibi hizmetlerdir.

İl özel idaresi yapısı genel olarak korunmuştur; hem meclisin hem encümenin başkanı validir. Ancak, meclis-encümen-vali çalışma sistemi ve ilişkileri, belediye organlarının çalışma sistemine benzer bir yapıya dönüştürülmüştür. Sonuçta, vali meclis karşısında daha güçsüz bir konuma çekilmiştir.

- a) Meclis kararlarının yürürlüğe girmesi için vali onayı gereği kaldırılmış, kararlar kendiliğinden yürürlüğe girer güçte sayılmıştır.
- b) Vali, il meclisi tarafından gensoru ile görevden düşürülebilir hale getirilmiştir.

Bu metin üzerinde kim yada hangi kurum tarafından hazırlandığına ilişkin herhangi bir bilgi bulunmamaktadır.

⁶ TMMOB Mimarlar Odası, 2.2.2003 gün ve 04/120 sayılı üstyazı eki olarak Mahalli İdareler Kanunu (Taslağı), 60 sf.

2003 ‘Ürün Taslakları’: 2003 yılında spiral cilt olarak bir araya getirilmiş belediye, büyükşehir, il özel idaresi ve gelirler ile ilgili yasa tasarısı hazırlıkları, önsözde yapılan açıklamalar temel alınarak kamuoyunda kısaca “Halil Ürün Taslakları” olarak adlandırılmıştır. Bunlardan il özel idaresi ile ilgili olan taslak toplam 20 maddeli ve madde gerekçeleri de yazılmış olan metindir.

Bu metin, büyükşehir belediyesi sınırları ile ilin sınırları aynı olmayan yerlerde, somut olarak İstanbul dışındaki illerde kurulacaktır. Taslak İstanbul ilini büyükşehir belediyesinin yönetimine terk etmiştir. (madde 2)

İl özel idarelerinde *valilik kaldırılmıştır*. Organlar ikiye indirilmiş, “il encümeni” ve “il meclisi”nden ibaret iki organ bırakılmıştır. (madde 3)

İl meclisi, şimdi olduğu gibi ilçeleri temsil eden üyelerden oluşacak, ama şimdi olduğundan farklı olarak, seçmenler belediye sınırları dışında oturan il halkı olacaktır. Belediyeler halkı, meclisin doğal üyesi sayılan il ve ilçe merkezindeki belediyelerin başkanları eliyle sağlanacaktır.

Meclis kendi içinden bir başkan ile iki başkan vekili seçecek, meclis yetki alanında karar alma ve bunların uygulamasını sağlama amaçlı yaptırımları kullanabilecektir. Yılda iki kez, 30’ar gün süreyle toplanması öngörülen meclisin bu taslakta düzenlenmeyen diğer çalışma ilkeleri, belediye meclisleri için öngörülen hükümler doğrultusunda gerçekleştirilecektir.

İl meclisinin başkanı, il encümeninin de başkanıdır. Encümen, meclis tarafından ve kendi içinden enaz 5 ençok 7 üyeli olmak üzere seçilecektir. Başkan ile encümen arasında bir uyuşmazlık çıkarsa, sorun meclis tarafından kesin karara bağlanacaktır.

Bürokrasi, başta ‘genel sekreter’ bulunan ve örgütlenme biçimine il meclisince karar verilen bir yapı olarak kurulacaktır. Güçlü bir genel sekreterlik, her il özel idaresinin kendi ihtiyaçlarına uygun genişlikte kendinin karar vereceği bir personel ve örgütlenme sistemi öngörülmektedir. Ayrıca düzenlenmemiş olmakla birlikte, bu hüküm göstermektedir ki, personel kadrolarının yaratımı ve istihdam koşullarına karar vermek, doğrudan il özel idaresine bırakılmıştır. Personel sistemi yerelleştirilmiştir.

Taslak, ilçelerde birer ilçe özel idare örgütü kurulmasını öngörmektedir. İl özel idaresinde valinin varlığını ortadan kaldırmasına koşut olarak, bu örgütlerin başına kaymakam getirilmemektedir. İlçe özel idaresi örgütlenmesinin başına il encümeni tarafından atanacak bir müdür getirilmektedir. İlçe özel idare birimlerinde çalıştırılacak personel kadroları ise il meclisi tarafından karara bağlanacaktır.

Valilik – kaymakamlık hizmetleri ile il-ilçe özel idare hizmetleri arasındaki eşgüdüm gereği, üç ayda bir toplanacak olan “İl-ilçe Koordinasyon Kurulu” tarafından karşılanacaktır. Kurulun sekreteryası ilde özel idare genel sekreteri, ilçede özel idare müdürü tarafından yapılacak, bu kurulların kararları “tavsiye” niteliği taşıyacaktır.

İl özel idarelerinin ulusal bütçeden aldıkları pay %20’ye çıkarılmaktadır.

Taslak il özel idaresine, bugün var olmayan bir yetki tanıyarak zabıta örgütlenmesi yetkisi vermekte, ayrıca bu kurumların doğal ve kültürel alanlarla sit alanlarında görevlendirmek üzere özel güvenlik örgütü kurabilecekleri hükmünü getirmektedir.

Kasım 2003 Taslağı yada 2004 Tasarısı: TBMM Başkanlığı’na 3 Mart 2004 günü gönderilen *İl Özel İdareleri Kanun Tasarısı*, toplam 73 maddelidir. Tasarı’yı görüşen İçişleri Komisyonu 6 maddede, Avrupa Birliği Uyum Komisyonu 9 maddede, Plan-

Bütçe Komisyonu ise 21 maddede değişiklik yapmıştır. Yasalaşan ve Cumhurbaşkanlığının vetosuna neden olan metin budur.

III. TANIM: İdari federalizm ve piyasacılık

İl özel idaresinin tanımı, 5197 sayılı yeni yasa ile bunun yürürlükten kaldırdığı 3360 sayılı yasada aşağıdaki gibidir:

5197 Madde 3/a) İl özel idaresi, ilin ve il sınırları içindeki halkın mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini ifade eder.”

3360 “Vilayet : Madde 75- Vilayet, emvali menkule ve gayrimenkuleye mutasarrıf ve işbu kanun ile muayyen ve mahdut [bu yasa ile belirli ve sınırlı] vezai fi hususiye ile mükellef [özel-yerel görevleri yürütmekle yükümlü] bir şahsı manevidir. Emvali hususiye vilayet mahfuziyet ve masuniyet itibarıyla emvali umumiye devletten maduttur [sayılır].

Tanım maddesi, yeni yasayla yaratılmak istenen il özel idaresi sisteminin başlıca özelliklerini içeren en önemli maddelerden biridir. Üzerinde az söz söylenebilecek olan ilk özelliği, Anayasa’ya aykırı biçimde, özel idarelerini “karar organı seçmenlerce..” belirlenen kurumlar olarak tanımlamasıdır. Oysa 1982 Anayasası’nda yerel yönetimler “karar organları seçmenlerce...” belirlenen kurumlardır. Anayasa’da yerel yönetimlerin “karar organları”, yani meclisi ile encümeni seçilen idareler olarak tanımlanmıştır. Oysa Tasarı encümeni, meclis üyesi ve birim amirleri karması bir yapıda kurmaktadır. Karar organı biçiminde tekil ifade kullanımı, bu tasarrufa zemin oluşturmak üzere seçilmiştir.

İl özel idaresi yasası, devlet sistemini il düzeyinde federal esaslara göre yeniden tanımlamaktadır. Gerçekleştirilen işlem, yönetimi “desantralize etme”yi aşarak “idari federalizm” esasına taşmıştır. Bu taşkınlık, tanımda (1) il özel idaresi il yönetimiyle yetkili kılınarak, (2) özel idare özerkliği bakımından tanımlanarak gerçekleştirilmiştir.

İl özel idaresi yasası, özel idare tanımından özel idare mallarının devlet malı olduğu hükmünü çıkarmıştır. Bu hüküm, başka bir maddede de yer almamıştır. Böylece, federal esaslara itilen özel idareler, kamu idaresi olarak sahip oldukları en önemli koruma zırhından yoksun bırakılarak bir piyasa aktörüne dönüştürülmüştür.

Getirilen yeni tanım, yerellik ile özel’lik niteliklerini içiçe geçiren bir zemin oluşturmuştur.

1) İdari federalizm ilkesi

İlin yöneticiliği: Yeni düzenlemeye göre özel idareler “hem il hem il halkı” için iş görmekle yetkili kılınmıştır. İl ve ilin halkının ayrı ayrı belirtilmesi son derece önemli bir ayrımdır. Bu ayrımla, il özel idaresi illerin genel yetkili yönetim birimleri olarak tanımlanmıştır. Oysa Anayasa’nın 126. maddesinde, ilin ihtiyaçlarını karşılayacak yönetim işlevleri, “illerin yönetimi yetki genişliğine dayanır” hükmüyle il genel yönetimine verilmiştir. Buna göre il yönetimi merkezi yönetimin taşra örgütüne, somut olarak valilik sistemine aittir. Bu açıdan yerel yönetimler, Anayasa’nın 127. maddesi gereğince, “il... halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere...” kurulacak birimlerdir. İl, merkezi yönetimin taşra kademesidir; dolayısıyla *illerin yönetimi işlevi* ‘genel - yerel’ diye ayrıştırılmaz. Böyle bir ayrıştırma yapıp illerin yönetimi özel idare kapsamında sayılırsa, hüküm açıkça “illerin idaresi özerklik yada

idari vesayet esasına dayanır” denmiş olur. Tasarı bu ifade ile, il genel yönetimi sistemini il yerel yönetimi sistemine kaydırmakta ve Anayasa’ya aykırı bir düzenleme yapmaktadır.

Bu yazım biçimi, yürütülmeye çalışılan kamu reformlarının gerçek hedefini açığa koyması bakımından önemlidir. Yürürlükteki politika, ülke yönetiminde taşra genel yönetiminin kaldırılmasını amaçlamaktadır. *Kamu Yönetimi Temel Kanunu* ile taşra genel yönetimi, altı bakanlıklı dar bir alana sıkıştırılmıştır. Gerçekte bu alan ikibuçuk bakanlıkla sınırlı bırakılacaktır: Altı bakanlıktan ikisi, Adalet ve Milli Savunma Bakanlıkları “idare dışı”ndadır; Milli Eğitim Bakanlığı taşra örgütünün özel idarelere devredilmek istendiği bilinmektedir; 2004 sonbaharında yasalaştırılması tasarlanan Gelirler İdaresi Başkanlığı ile, bu altı bakanlıktan biri olan Maliye Balanlığı’nın defterdarlık sisteminin gelir boyutu bölge düzeyine çekilecektir. İl genel yönetimi emrinde kalacak bakanlık örgütleri Çalışma Bakanlığı – İçişleri Bakanlığı – gelirlerden değil harcamalardan sorumlu bir alana sıkışmış Maliye Bakanlığı’ndan ibarettir. Çalışma Bakanlığı’nın tüm illerde örgütü yoktur; İçişleri Bakanlığı valilik bünyesinde erimiş yada valiliği oluşturan ana çekirdektir; defterdarlıktan gelir boyutu çekilip alınmışsa bu bakanlığın il örgütü erimiş sayılır.

İl özel idaresi yasası, ildeki yerel yönetim birimini, il genel yönetiminin eritildiği bir zeminde, yalnızca “il halkının yerel ortak ihtiyaçları” için değil aynı zamanda “ilin yönetimi” için yetkili kılarak reformların hedefini açığa vurmaktadır. Hedef, il düzeyinde yönetim yetkisinin merkezi yönetimden alınması ve il meclislerine devredilmesidir. Bu, devlet örgütlenmesinde merkezîyetçilik esasının ortadan kaldırılması ve yerellik esasına göre kuruluşu gerçekleştirmektir. Bir başka deyişle hedef, idari desantralizasyonun ötesinde idari federalizme geçiştir.

Subsidiarite ilkesi. Yeni yasa, madde 3-a’da il özel idarelerini tanımlarken, bu birimlerin “idari ve mali özerklik” özelliğine sahip olduklarını hükme bağlamıştır. Türk yerel yönetim sisteminde ve Anayasa’da tanımlama, *özerklik değil vesayet kavramı üzerinden* yapılmıştır. Yasa, yerel yönetim özerkliğini merkezi yönetimle ilişkileri, bir başka deyişle sınırları bakımından değil; birimlerin kendilerine ait özelliği ve bu özelliğin içeriği bakımından tanımlayarak yerel yönetimleri “subsidiarite” olarak bilinen yerellik ilkesine göre kurmaktadır. Böylece, sistemin kuruluşu *merkeze ve merkezin yetkilerine göre değil, yerele ve yerel olanın ayrıcalıklarına göre* gerçekleştirilmektedir.

Özerklik vurgulu tanım sayesinde il özel idareleri, yasa-benzeri kurallar koyma ve uygulama yetkilerini, merkezi yönetimin herhangi bir onay ya da denetimine bağlanmadan kullanma gücü kazanmaktadır.

2) Piyasacılık İlkesi

İdari ve mali özerkliğe sahip kılınan, varlıkları sınırları bakımından değil ayrıcalıkları bakımından tanımlanan il özel idaresi, kamu idaresi olma niteliğini piyasa aktörü olarak kullanacak biçimde yetkilendirilmiştir.

İl özel idareleri, merkezin izni ve onayı gerekmeksizin;

- 1) Gerçek ve tüzelkişilere izin – ruhsat verebilir, (m.7-a)

- 2) yönetmelik çıkarabilir, emir verebilir, yasaklar koyup bunları uygulatabilir, (m.7-b)
- 3) taşınır-taşınmaz mal alım-satımı, kiralaması, takası, üzerinde aynı hak tesis edilmesi işlemlerini yapabilir, (m.7-c)
- 4) iç ve dış borç alabilir, (m.7-d)
- 5) şirket kurabilir, (m.52)
- 6) imtiyaz verebilir, yap-işlet ve yap-işlet-devret kararları verebilir, (m.10-i)
- 7) özelleştirmeye karar verebilir, (m.10-i)
- 8) yurtdışı yerel yönetim ve birlikleriyle ilişki kurabilir (m.10-n)
- 9) yurtiçi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle ortak hizmet ve projeler yürütebilir (m.43-1)
- 10) bütçe-kesin hesabını; personel alımı-istihdamını; örgütsel yapılanmasını yapabilir.

İl özel idaresinin doğrudan kendi organlarının kararlarıyla kullanabilecekleri bu yetkiler, piyasa mantığını güvence altına alan iki önemli düzenlemeyle güçlendirilmiştir:

- 1) *Malların devlet malı sayılmaması.* Özel idare mallarının devlet malı sayılması hükmü tanım cümlesinden çıkarılmış ve başka bir yerde de düzenlenmemiştir. Yasa, yalnızca suç işlenmesi durumunda özel idare mallarını devlet malı sayarak, ceza kurallarını öngörmekle yetinmiştir. (m.7-sondan bir önceki prgf)
- 2) *Haciz sisteminin tanınması.* Özel idarelerin vergi, projeye bağlı borç, şartlı bağış gelirleri dışında kalan her türlü geliri haczedilebilecektir. Buna göre işletme gelirleri, tarifelendirmeye elde edilen gelirler, ücret gelirleri, cezalar... hacze açıktır. Benzer biçimde, “*fiilen* kamu hizmetlerinde kullanılmayan mallar” da haciz işlemine açık tutulmaktadır. (m.7-son prgrf)

İl özel idaresi, piyasa sistemi kurallarına göre hareket etme ve şirket gibi piyasa araçları kullanma bakımından özerktir; bu tür hareketinde merkez ile hiçbir teması sözkonusu değildir. (m.52) Buna karşın, bir kamu mekanizması kurmak anlamına gelen bütçe içi işletme kurmak sözkonusu olursa, bu durumda özerklik sınırlanmaktadır. Kamu idaresini görelilik olarak kamu mantığı ile çalışmaya yakın tutan bu esneklikten yararlanma, İçişleri Bakanlığı iznine bağlı tutulmuştur. (m.53) Yasa açısından özel idarenin özerkliği piyasaya açıklık koşuluna uygunluk sağlandığı sürece değerlidir; idarenin kamusal genişlemesi söz konusu ise özerklik feda edilen ilkelere düşer.⁷

Özel sektör unsuru gibi çalışma bakımından merkezin denetimi dışında ve her türlü karar ve faaliyetinde ‘idari-mali özerklik’ sahibi bulunan özel idare, malları devlet

⁷ Şirket ve bütçe içi işletme kurmada farklı tutum, Belediye Yasası’nda da vardır. TBMM Genel Kurul görüşmelerinde Milletvekili Mustafa GAZALCI sorunu gündeme getirdiğin de, ilgili bakan “şirket kurmanın ilgili mevzuat gereğince Bakanlar Kurulu kararına bağlı olduğu”nu dile getirmiştir. Bu açıklamaya karşı anılan milletvekili ilgili mevzuatın Özelleştirme Kanunu olduğunu, bunun ne yerel yönetimler ne de şirketler konusunda temel yasa olmadığını, konunun burada açıkça belirtilmesi gerektiğini, bu yönde verdiği önerenin desteklenmesini istemiştir. Ne var ki önerge, iktidar milletvekilleri tarafından reddedilmiştir. TBMM, Belediye Kanunu madde 70 -71 görüşme tutanakları.

malı sayılmayan ve hem gelirleri hem malları üzerinde haciz işlemine açık tutulan yapısıyla, bir piyasa unsuru olarak inşa edilmektedir. Bu unsurun tek eksiği, iflas sistemi içine çekilmemiş olmasıdır; önümüzdeki yıllarda bu düzenlemenin de gündeme geleceği beklenmelidir.

IV. YABANCI DÜNYA İLE İLİŞKİLERE KOLAYLIK

İl özel idareleri, yurtdışında çeşitli taraflarla anlaşma ve ortak iş yapabilir hale getirilmişlerdir. Bu geniş yetki, konuyla ilgili hükümler farklı maddelere dağıtık yerleştirilerek tanınmıştır. Gerçekte, doğrudan “yurtdışı ilişkiler”i içeren bir madde vardır; ancak yetkinin gerçek kapsamı bu madde ile sınırlı değildir.

Yurtdışı ilişkiler, ayrı bir maddede (m.62) düzenlenmiştir. Burada, *uluslararası teşekkül ve organizasyonlara* üyelik; bunlarla ortak iş yapma sözkonusudur. Belirtilen örgütlere hem üyelik hem de bunlarla işbirliği, İçişleri Bakanlığı iznine bağlanmıştır.

Yurtdışı ilişkiler maddesinde belirtilmeyen ve iki farklı maddede yer alan hükümlerle, il özel idarelerinin yurtdışı ilişki ve etkinlikleri genişletilmiş ve her türlü izin-onaydan bağışık tutulmuştur.

İl genel meclisinin görevleri ile ilgili madde 10’da (n) fıkrasına göre, il genel meclisi “...yurt dışındaki mahalli idareler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek” yetkisine sahiptir. Bunlar m.62’de yer alan ‘uluslararası teşekkül ve organizasyonlar’ değildir. Örneğin Almanya, ABD yada Ermenistan, Irak’ın illeri yada birlikleri ile işbirliği sözkonusudur. Böyle işbirlikleri için il genel meclislerinin kararı yeterli olacaktır. Oysa Belediye Kanunu Tasarısı’nda (m.18-p) belediye meclisinin görevleri başlığı altında yapılan aynı düzenlemede, “İçişleri Bakanlığı’nın izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına...” denerek merkezi yönetim izni gerekli sayılmıştır. Eğer bu durum “kötü yasama örneği” olarak unutkanlık eseri değilse, ulaşılması gereken sonuç, dış dünyayla “bütünleşme” bakımından il özel idarelerinin belediyelere oranla daha özgür bırakıldıklarıdır.

İl özel idaresinin giderleri ile ilgili madde 43’ün (l) fıkrasına göre, özel idareler “... yurtdışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan hizmetler ve diğer 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 yoktur; kalkınma planlarına bağlılık benzeri başka bir ölçüt sözkonusu değildir.

Yeni yasa, ilin yönetiminden genel sorumlu olacak kadar görev ve yetkiyle donattığı il özel idarelerini, dış dünyanın özel sektör şirketleri ve para kurumlarıyla; dış dünyanın dernek, vakıf, oda, merkez, ‘think-thank’, enstitü, gibi her türlü sivil toplum kurumuyla; başka bir devletin merkezi yada yerel her kademedeki kamu kurumuyla birlikte iş yapabilir hale getirmiştir. Bu tür bağlantılar ve ortaklıklar için de izin-onay gerekmemekte, dış politika vb.. ölçütler gerekli görülmemektedir.

Kullanılan “dağıtıcı” yasama tekniğiyle, özel idarenin yurtdışı ilişkiler bakımından gerçek boyutlarını bir bütün olarak görmek oldukça güç bir hale gelmiştir. Böyle bir güçlüğün yaratılması, eğer dağıntı özensizlikten kaynaklanmamışsa, yerel yönetimlerin ulusal sınırları aşan varlık ve rolüne ilişkin politika değişikliğinin gizlenmesinden başka bir sonuç yaratmaz.

V. GÖREV ALANI SORUNU

İl özel idaresi, 1913 yılından bu yana “bu yasa ile belirlenmiş ve sınırlanmış yerel görevleri yürütmekle yükümlü” kamu tüzelkişileri olmuştur. Yeni yasa ise bu tercihi tümüyle terk etmiştir.

Yürürlükte bulunan 3360 sayılı yasada “görevler”, yasanın 78.maddesinde 15 fıkra halinde sıralanmış, il özel idarelerinin görevleri bunlarla sınırlandırılmıştır. Yasada ise görevler iki paragraftan ibarettir. Buna göre il özel idareleri:

“Madde-6: İl özel idaresi, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmeti yapar, gerekli kararları alır, uygular ve denetler. İl özel idaresi bu hizmetlerden;

- a) Eğitim, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, *yoksullara mikro kredi verilmesi*⁸, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtlarına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,
- b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında yapmakla görevli ve yetkilidir.”

Bu anlatıma göre, il özel idarelerinin ilk grup görevleri ister belediye sınırları içinde ister dışında olsun, tüm il genelinde göreceği hizmetlerdir. İkinci grup görevleri ise, belediye sınırları dışında yürüteceği görevlerdir; Kültür ve Turizm, Gençlik ve Spor, Orman Bakanlığı ile ilgili işler il özel idareleri ile belediyeler arasında paylaşılacaktır.

Kamu Yönetimi Temel Kanun’unda milli eğitim görevi merkezde bırakılmış olmasına karşın, bu yasada ilköğretim – ortaöğretim yada bina yapımı – eğitim işlevi gibi herhangi bir tanımlama yapılmaksızın bir bütün olarak özel idare görevleri arasında sayılmaktadır. Bu durum, iktidarın eğitim konusunu özel idarelere devretme bakımından ısrarlı olduğuna işaret etmektedir. Maddeye göre Milli Eğitim, Sağlık, Tarım, Sanayi ve Ticaret, Bayındırlık ve İskan bakanlıkları ile SHÇEK taşra örgütleri ve (b) şıkkında sayılan yol, su, kanal işlerinin belediye sınırları dışındaki örgütü Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü il özel idarelerine devredilecektir. Bu hizmetler (KHGM hariç) bakımından belediyeler, kendi sınırları içinde hizmetlerin sahibi olarak il özel idareleri ile muhatap olacaklardır.

Bu durumda şimdiye dek yerel yönetim sisteminin ana unsuru olan ve merkezi yönetimin başkent örgütü ile taşra genel yönetimiyle doğrudan ilişki temelinde çalışan belediyeler, karşılarında bu muhatap yerine kendisi de seçilmiş olan bir dağıtım mercii bulacaklardır. Belediyeler, her belediyenin kendi sınırları içinde hizmet-harcama dağılımı bakımından il genel meclisi, il encümeni ve özel idare bürokrasisiyle şimdiye kadar hiç tanımadıkları ve alışkın olmadıkları bir siyasal-yönetsel pazarlık – çatışma – işbirliği sistemi içine gireceklerdir. Yeni sistemde ilçeleri temsil eden il genel meclisi üyeleri, sayılan temel hizmet alanlarında hangi belediye ve köyün ne miktar kaynak ve hizmet alacağına karar verme gücü kazanmaktadırlar. Hiç kuşkusuz bu güç, iller düzeyinde yerleşmeler arası dengeleri doğrudan etkileyecek büyüklüktedir. Ağırlığı A partisinde olan bir il genel meclisinin, Z partisinden belediye yönetimine sahip bir kente karşı kaynak tahsisinde hasis davranması durumunda sorunun nasıl çözüleceği oldukça ilginç bir sorudur.

⁸ Yoksullara mikro kredi verme görevi, tasarıya Genel Kurul’da eklenmiştir. Yoksullara mikro kredi uygulaması, Dünya Bankası’nın “yoksullukla mücadele stratejisi”ne aittir.

İl özel idaresi – belediye ilişkisi sorunu, madde 6’da düzenlenen şu fıkrayla, üzerinde pek durulmamış zorlu konulardan biri olacaktır:

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

İl çevre düzeni planı yapma görevi il özel idarelerine verilmiştir. Bu durumda il özel idaresi, il içindeki tüm belediyeler ve köylerin konumlarına yön verme gücü kazanmaktadır. Güç, il genel meclisiyle illerde oldukça küçük bir coğrafyayı kaplayan il merkezi belediyelerine verilmiştir. Oysa bir ilin içinde il merkezi kentin belediyesinden başka, ilçelerin merkezindeki kentlerin belediyeleri ve belde yada kasaba belediyesi olarak bilinen belediyeler yer alır. Çevre düzeni planında, kendi geleceğine yön verecek olan köyler, belde ve ilçe merkezi belediyeler kendilerine yer bulamayacaklardır. Bu düzenleme, önemli bir çatışma alanı yaratacaktır.

Öte yandan, taşra genel yöneticisi olarak örgüt, kaynak ve yetkilerini yitirmiş, il genel meclisinin emrine verilmiş bir valilik kurumunun, il içindeki yerleşmeler arası eşgüdüm işini ne denli etkili yapabileceği soru işareti yaratan bir durumdur.

Nihayet, il çevre düzeni planlarının komşu illerin planlarına uygunluğunu sağlama sorunu da ortada kalmış görünmektedir. Gerçekte il çevre düzeni planı bu maddede sıkışıp kalmıştır. Ayrı bir maddede tanımlanmamış, ayrıntılar için başka bir yasaya gönderme yapılmamış, ilk planın yürürlüğe girmesi konusu için geçici maddelerde yapılabilecek bir yön gösterme hükmü öngörülmemiştir.

VI. VALİNİN BASTIRILMASI ve MECLİSİN GÜÇLENDİRİLMESİ

Yürürlükte bulunan yasada önce vali, sonra meclis, sonra encümen düzenlenirken, yeni yasa bu sıralamayı değiştirmiştir. Önce meclisi, sonra encümeni, en son valiyi işlemiştir. Organların önem ve ağırlıkları, sıralamadaki bu farklılaşmaya koşut olarak değişmiştir.

Yürürlükteki 3360 sayılı yasaya göre; “Madde 77-Vilayete mevdu bilcümle umur ve vezaifi hususiyede selahiyeti icraiye münhasıran valiye aittir”; ve yürütme işlevi vali tarafından, *özel idare müdürlüğü ile merkezi idarenin ildeki örgütleri eliyle* yürütülür.⁹

Yeni yasa ise, valinin yürütme organı olarak konumunu belirleyen bu güçlü vurguyu ortadan kaldırmıştır. Getirilen tanım oldukça güçsüzdür:

Yeni yasa m.29: “Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir.” Ve elbette yeni sistemde vali, *meclis ve encümen kararlarını özel idare örgütü eliyle* görecektir.

Bu tanıma ek olarak, valinin öbür organlar karşısındaki konumu aşağıdaki gibi değiştirilmiştir:

1. İl genel meclisi başkanlığı validen alınmıştır. (m.11)

⁹ 1987 yılında Madde 87 - (Değişik: 16/5/1987 - 3360/7 md.) bu hükmü bir de, “yıllık program **dışında** yapılacak işler valinin teklifi ve ilgili bakanın onayı ile yürürlüğe girer” hükmü eklenmişti. Anayasa Mahkemesi bu eklemeyi yerinden yönetim ilkesine aykırı bulmuş, program dışı işlerin genişletilmesiyle genel yönetimin il özel idaresinin yerine geç me anlamına gelebileceği görüşüyle hükmü iptal etmiştir.

2. “Meclis başkanlığı” kurumu getirilmiştir. Meclis başkanı, il genel meclisi tarafından ve kendi içinden seçilecektir. (madde 12)
3. Meclis gündemini hazırlama yetkisi validen alınarak meclis başkanına verilmiştir. (m.13)
4. Her üye gündeme alınması için madde önerebilir; *toplantıda hazır bulunanların çoğunluğu* (şimdiki durumda tam sayının çoğunluğudur) kabul ederse önerilen konu gündeme alınabilir. (m.13)
5. Günümüzde meclis yılda iki kez 40 gün süreyle toplanırken, yeni yasa il genel meclisini her ay toplanan sürekli organa dönüştürmektedir. (m.12)
6. Meclis kararları, şimdi olduğu gibi, valinin [özel idarenin başı sıfatıyla değil, mülki amir sıfatıyla] kabulü ile kesinleşecektir. Ancak süreç ve denge meclisten yana değişmiştir. Günümüzde vali meclisin bir kararını uygun görmüyorsa Danıştay’a başvurarak iptalini ister; Danıştay kararı kesindir. Yeni düzenlemeye göre ise, vali *hukuka aykırı bulduğu* kararı yeniden görüşmek üzere meclise gönderir; meclis kendi kararında tamsayının salt çoğunluğuyla ısrar ederse vali kararı “idari yargı”ya gönderir. Yargı yeri Danıştay değil “idari yargı” olarak belirlenmiş, uyuşmazlık çözümü de yerleştirilmiştir. (m.15)
7. Şimdiki durumda vali (özel idarenin başı sıfatıyla), meclis tarafından, meclise sunduğu ‘yıllık faaliyet raporu’nun görüşülmesi yoluyla denetlenmekte, meclis bunu kabul etmiyorsa durum İçişleri Bakanlığı’na bildirilmektedir. Geçerli hüküm göre ‘İçişleri gereğini yapar’. Yeni yasa bu işleyişi korumakta, üye tamsayısının ¾’ü yetersizlik verirse kararın İçişleri Bakanlığı’na ‘gereği yapılmak üzere’ gönderilmesini öngörmektedir. (Önceki tasarlarda bu süreç, “vali düşer/istifa etmiş sayılır” diye düzenlenmiştir) (m.18)
8. Günümüzde il encümeni tümüyle seçilmişlerden, meclis üyelerinin içinde bir yıllığına görevlendirilenlerden oluşur. Kasım taslağı¹⁰ encümeni tümüyle atanmışlardan kurarken, yeni yasada encümen beş seçilmiş beş atanmıştan oluşturulmaktadır. Atanmışlar arasında mali işler birimi amiri sayılmış, diğerlerinin hangi birim yöneticileri olacağı özel idarenin kendisine bırakılmıştır. (m.25)
9. Encümenin başkanı validir; valinin bulunmadığı zamanlarda bu konum, yeni yasa ile yaratılan özel idare genel seketerince yürütülecektir. (m.25-f.2) Bugünkü düzenlemeye göre valinin yokluğunda bu görev, vali tarafından görevlendirilen bir vali yardımcısı tarafından üstlenilmektedir.¹¹ Tasarı, özel idarelerde vali yardımcılığı kurumuna hiç yer vermemiştir. Yürütme gücünün temsili niteliği, profesyonel yöneticilik sistemi lehine güçten düşürülmüştür.

¹⁰ Kasım 2003 Taslağı’nda encümenin yapısı şöyle tanımlanmıştır: “*Vali yada görevlendirirse genel sekreter başkanlığında, eğitim, sağlık, tarım, bayındırlık ve iskan, hesap işleri, insan kaynakları birim başkanından oluşur. Kadro karşılığı sözleşmeli üyeler ödenek almaz; diğer üyelere aylık ödeme yapılır.*”

¹¹ “Madde 141- (Değişik: 16/5/1987-3360/16 md.) İl daimi encümenine vali veya yerine görevlendireceği vali yardımcısı başkanlık eder. Olağan toplantılar dışında encümen, gerek görüldükçe vali tarafından toplantıya çağırılabilir. İl daimi encümeni başkan tarafından havale edilmeyen konuları görüşemez.”

Organlar arasındaki ilişkiler, meclis lehine ve vali aleyhine bir dengeye yerleştirilmiştir. Vali, genel sekreterlik örgütlenmesiyle birlikte, büyükşehir belediye başkanı statüsüne benzer bir konuma çekilmiştir. Buna karşın, belediyelerde başkanlar meclise de başkanlık ederken, valiye il genel meclisine başkanlık yapma yetkisi verilmemiştir. Bu özelliği ile vali, belediye başkanlarına göre meclis karşısında daha geri bir konuma çekilmiştir. Önceki tarihlerde hazırlanan taslaklar göz önünde bulundurulursa, yeni yasanın valiyi il özel idaresinin başı olarak görmeme tercihini şimdilik ertelemiş bir metin olarak değerlendirmek gerçekçi bir bakış olur.

Valinin il özel idaresinin başı olarak etkisiz bir konuma sahip olacağı, valilik kurumunun gerçek gücünü kazandığı taşra genel yönetiminin başı olma niteliğindeki zayıflama nedeniyle açıktır. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, il genel yönetiminin üzerinde yükseldiği bakanlık il müdürlüklerinin çoğunu ortadan kaldırmış ve özel idarelere devretmiştir. Öte yandan Haziran 2004'te ortaya çıkan "Gelir İdaresi Başkanlığı Kanun Taslağı" da defterdarlık sistemini değiştirmekte, bu kurumun gelir tahakkuk ve tahsilat işlemlerini ilden bölge kademesine çekmektedir. İlde, il genel yönetiminde kalan defterdarlık işlevleri harcamalara dönüktür; bu kurumun asıl anlamını veren gelir yönetimini içermemektedir. Dolayısıyla, devletin ve hükümetin temsilcisi olarak valilik, gerçekte il genel yönetiminin sorumlusu olma konumunu fiilen yitirmektedir. Taşra genel yöneticisi yetkilerinde doğan erozyon valinin özel idare içinde zayıflayan konumuyla birleşince, ortaya çıkan sonuç "illerin yönetimi yetki genişliğine dayanır" biçimindeki anayasal ilkenin yerini, "illerin yönetimi yerel özerklik ilkesine dayanır" ilkesine bırakmasından ibarettir.

VII. BÜROKRASİ ve PERSONEL

İl özel idaresinin örgütlenmesi madde 35, personel sistemi ise madde 36'da düzenlenmiştir. Örgütlenme, il genel meclisi kararına bırakılmış konulardandır. Yasal kurallar çok sınırlı bırakılmış, örgütlenme yapısına ilişkin kararlarda merkezin onayı öngörülmemiştir. Tasarı'da belirtilen kurallara göre;

- (1) Örgütün en üst yöneticisi, vali adına çalışan genel sekreter olacaktır. Genel sekreterler bir - dört arasında yardımcı ile güçlendirilebileceklerdir.
- (2) Genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri kurulması zorunlu birimlerdir; diğer birimlerin kurulması kaldırılması il genel meclisi kararıyla yapılacaktır.
- (3) Birimler, büyükşehir olan illerde "daire başkanlığı-müdürlük", öbür illerde "müdürlük" kademeleri biçiminde kurulacaktır.

Personel sistemi bakımından her özel idare kendi norm kadro çalışmasını kendisi yapacaktır. Merkezi yönetimin rolü yalnızca, İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'nca hazırlanacak "norm kadro ilke ve standartları"nın belirlemekten ibaret olacaktır. Bu durumda, istihdam planlaması yerel birime bırakılmış yetkilerden biridir. Karar gücünün özünü oluşturan kadro ihdas, iptal ve değişikliği yetkisi il genel meclisine, bu kararın yürütülmesi anlamına gelen atama işlemi yetkisi valiye verilmiştir.¹²

¹² Personel atamasının vali tarafından yapılması, Plan ve Bütçe Komisyonu üyesi Emin Bilgiç (Isparta) ta raftan itiraz edilen bir düzenlemedir. Bu ayrışık oya göre, özellikle anahizmet birim yöneticilerini atama yetkisinin "kendisi de atanmış ve siyaseten sorumsuz valiye bırakılması çok yerinde bir uygulama olmayacaktır... Özellikle yönetici daire müdürleri nin atanmasının tümüyle valiye bırakılması, amaçladığımız yerleşme ilkesinden uzaklaşarak belki de daha fazla merkezileşme sonucu doğurabilecektir."

Yeni yasaya göre özel idareler uzman ve teknik personeli sözleşmeli çalıştırabilecektir. Hükümet tasarısı sözleşmeyi “yıllık idari hizmet sözleşmesi” olarak tanımlamışken, hüküm Plan-Bütçe komisyonunca süreden kurtarılmış ve bu sözleşmelerin 657 4-B sözleşme statüsü olacağı hükme bağlanmıştır. Sözleşmeli istihdamı yapılmışsa, bu işlere ilişkin memur kadrolarına atama yapılamayacaktır. Sözleşmeli ücretlerinin tavanı her yıl bütçe yasalarında belirlenecek, sınırlar Bakanlar Kurulu’na tayin edilecek, tam tutar il genel meclislerince kararlaştırılacaktır. Bunlara, ücretleri dışında ayni-nakdi hiçbir ek ödeme yapılamayacaktır. Tasarı, kamu hizmeti üretmeye olanak tanıyan bütçe içi işletmelerde olduğu gibi, personele yapılacak ödemelerde de tabana değil tavana duyarlık göstererek personel giderlerinin düşük tutulması için önlem almakta, bir başka deyişle kamu hizmeti ve çalışan yararına olabilecek konularda “özerklik” savunusundan hemen vazgeçmektedir.

Türkiye’de memur ve işçi istihdamı, merkezi sınav sistemiyle gerçekleştirilmektedir. Yeni yasada bu konuda herhangi bir hüküm yoktur. Açık olan, istihdam türü ne olursa olsun, tüm çalışanlar için atama yetkisinin il özel idaresine –valiye- bırakılmış olmasıdır.

Hükümet tasarısında, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurların il özel idaresinde görevlendirilmesi yolu açılmışken, Plan-Bütçe komisyonunda bu düzenleme “il özel idarelerinin birim müdürü ve üst yönetici kadroları”nda görevlendirme ile sınırlanmıştır. Böylece, görevlendirme gerekçesiyle uygulanabilecek ‘sürgün etme’ uygulamaları olasılığı görece azaltılmıştır.

Önceki tasarlarda yer bulan “performans değerlendirme”, “kadro karşılığı sözleşmeliler” ve “diğer sözleşmeliler” gibi ayrıntı hükümler temizlenmiştir. Pekçok tartışma yaratan bu tür hükümler, ayrıca hazırlanmakta olan personel rejimi taslağına havale edilmiş görünmektedir

VIII. MALİ ÖZERKLİK : Bütçe ve Kesin Hesaplar

Madde 45, açık bir hüküm olarak belirtilmemişse de, “bütçe denkliği” ilkesinin geçerli sayıldığına ilişkin bir hüküm içermektedir. Bu hüküm, yerel yönetimlerin bütçe sistemlerine özgü geleneksel bir ilkedir. Anlamı, bütçe hazırlanırken önce giderlerin [ihtiyaçların] değil, gelirlerin [olanakların] belirlenmesidir. Oysa devlet bütçesi yada merkezi yönetimin odakta olduğu ulusal bütçenin ilkesi tam tersine işler. Önce giderler [ihtiyaçlar] belirlenir, sonra gelirler [olanaklar]. Bu, devlet olmanın gereğidir; devlet hizmetleri olanaklara göre değil toplumun ve ülkenin ihtiyaçları neyse ona göre verilmek zorundadır. “Yorgan”, vergilendirmeye yada devlet zoru uygulanarak uygun görülen herhangi bir meşru yolla “ayaklara göre uzatılacaktır”.

Başlıca kamu hizmetlerinin yerel yönetimlere devredilmesinde belki de en can alıcı sorun burada kendini ele vermektedir. Yerel yönetim olarak il özel idaresi, eğitim ve sağlık gibi başlıca ‘devlet hizmetleri’ni, bütçe gelirlerinin hacmine göre tanımlamak zorundadır. Böylece yerel bütçe sistemi, mali disiplin peşinde koşan istikrar programlarına uygun olarak, sosyal devlet hizmetlerini kısıtlamak için elverişli bir araç oluşturmaktadır.

Üç yıllık bir dilim için hazırlanacak bütçenin ita amiri validir. Bütçe de kesin hesap da il genel meclisi kararıyla kesinleşecektir. Yani bütçe ilde kesinleşir; ne İçişleri Bakanlığı’na ne de başka bir makama gönderilecektir. Oysa günümüzde bütçe, yasada

tek tek sayılmış olan altı konuda düzeltme yapma yetkisiyle sınırlı olarak, İçişleri Bakanlığı onayıyla kesinleşmektedir.¹³ Daha geriye gidersek, bütçe onaylama yetkisinin sürekli bir rütbe aşımı yaşadığını görürüz. Sistem 1913 yılında kurulduğunda özel idare bütçelerinin onayı Padişah iradesine bağlanmış, Cumhuriyet'in ilanıyla yetki Cumhurbaşkanı'na verilmiş, daha sonra Bakanlar Kurulu'na, nihayet İçişleri Bakanlığı'na bırakılmıştı. Yeni yasa bu süreci ilerleterek, merkezi yönetimi tümüyle devreden çıkarmıştır.

İl özel idaresi bütçeleri İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile kesinlik kazanmakla birlikte, uygulamada bakanlığın onama yetkisini kullandığını ileri sürmek güçtür. Merkezde bu iş için düzenli ve sürekli bir uzman işleyiş kurulabilmiş değildir. Bu esnek yaklaşımın nedeni, il genel meclislerinin valilik kurumunun çalışmaları için adeta bir danışma meclisi, özel idare bütçesinin ise yine valilik harcamaları için serbest kumbara işlevi görmesi olmuştur. Uygulamaya bakılarak “zaten İçişleri Bakanlığı bütçeler üzerinde inceleme dahi yapmıyordu, onay yetkisinin kaldırılması birşey değiştirmez” türü bir yargıya varılabilir. Ancak, yeni yasa, il özel idarelerinin yapısını ve yönetim sistemindeki ağırlığını tümüyle değiştirmiştir.

Bu yasaya göre il genel meclisi sürekli bir karar organına dönüştürülmüş, valiliğin özel idare işlerini doğrudan idare personeli eliyle yürütmesi öngörülmüş, il genelinde harcama gücü valilikten özel idareye kaydırılmıştır. Ek olarak, Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile devlet cari ve yatırım harcamalarının büyük bölümü il özel idarelerine kaydırılmakta, özel idareler iç-dış borçlanma bakımından serbestleştirildiği için borç ödemelerini içeren transfer harcamalarının da alışlagelmiş yapıdan çok farklı büyüklüklere erişmesi gündeme gelmiş bulunmaktadır. Böyle bir sistemde bütçe ve kesin hesabın kesinleşme sürecini tümüyle ve yalnızca yerel meclise bırakmak, yerel(cilik ilkesinin somut göstergelerinden biridir.

Bütçe ve muhasebe işlemleriyle ilgili konularda, yeni yasa, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu'na gönderme yapmamıştır. Ancak, bütçenin üç yıllık yapısı, “mali kontrol yetkilisi” unvanının anılması ve anılan yasanın kapsam maddesinde il özel idarelerinin de sayılmış olması, özel idarelerde mali yönetimin nasıl düzenleneceğini anlamak için özel idare yasası ile yetinmemk gerektiğini göstermektedir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu, diğer kamu kurumları gibi il özel idareleri için de, “mali yönetimi bakımından kurucu yasa” olma özelliği taşımaktadır. Bu yasadaki hükümlerin il özel idarelerinde nasıl uygulanacağı ise yönetmelik konusu sayılmış durumdadır. Kısacası, özel idareleri mali yönetimi bakımından değerlendirebilmek, sözü edilen yönetmelik çıkarılmadıkça olanak dışıdır. Öbür yerel yönetim yasaları gibi, özel idare yasasının da en karanlık yönü gelir yapısı ve mali yönetim sistemi olmaya devam etmektedir.

¹³ Yürürlükteki durum şöyledir: “Madde 86 -(Değişik: 16/5/1987-3360/6 md.): İl genel meclisince görüşülüp k abul edilen bütçe o yıla ait program da eklenerek, vali tarafından toplantının sona ermesinden itibaren en geç 15 gün içinde İçişleri Bakanlığına gönderilir. Bütçe işleri Bakanlığınca 30 gün içinde onaylanır. Bu süre içerisinde onaylanmayan bütçe kendiliğinden onaylanmış sayılır. İçişleri Bakanlığı; 1.Bütçedeki mevzuata aykırı madde ve deyimleri düzeltmeye, 2.İl özel idaresinin tahsile yetkili olduğu halde bütçeye konmamış gelirlerini koymaya ve noksan konulanları kanuni hadde çıkarmaya, 3. İl özel idaresinin tahsile yetkili olmadığı gelirleri tahakkuk etmemiş taşınır ve taşınmaz malların satış gelirleriyle gerçekleşmemiş borçlanma gelirlerini çıkarmaya, kanuni yetki ve tarife üstündeki gelir tahminlerini kanuni hadde indirmeye, 4.Yapılması il özel idaresi görevlerinden olmayan hizmetler için konulmuş ödenekleri çıkarmaya, 5.Bütçeye konulması kanunen zorunlu iken konulmamış ödenekleri koymaya veya kanuni hadde indirmeye, 6.Kesinleşmiş ilam, istikraz, tahvil kredi, anlaşma ve sözleşme hükümlerine göre anapara ve faiz ödemelerini karşılamaya yetecek kadar ödenek koymaya, mevcutları bu amaçla yeteri kadar artırmaya yetkilidir. Bu sebepler dışında İçişleri Bakanlığınca bütçede değişiklik yapılamaz.”

IX. BORÇLANMA

Borçlanma, il özel idareleri için önemli bir sorun alanı değildir. Ancak yeni yasa, il özel idarelerini bu sorunla yüzyüze getirmeye hazırlık niteliği taşımaktadır. Yeni yasanın 51. maddesine göre, il özel idareleri iç ve dış borçlanmaya gidebilirler; tahvil ihraç ederek borçlanabilirler; İller Bankası'ndan yatırım kredisi ile nakit kredi kullanabilirler. Borçlanmayı il özel idaresi yapabileceği gibi, bunun bağlı kuruluşları ve şirketleri de gerçekleştirebilir.

Dış borçlanmada uyulacak ilkeler farklı bir yasaya bağlılıkla olacaktır: Bu, 4749 sayılı *Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu*'dur. Dış borçlanma, yalnızca Yıllık Yatırım Programı'nda yer alan projeler için yapılabilecektir. Dış kaynak gerektiren projeler için Hazine görüşü alınması gerekli sayılmıştır.

Tahvil ihracı da, yalnızca Yıllık Yatırım Programı'nda yer alan projeler için yapılabilecektir.

Özel idarelerin kamu kredisi kullanabileceği tek kaynak İller Bankası'dır; yeni yasa İller Bankası'nı "her isteyen özel idareye kredi vermeme" ilkesiyle donatmış, Banka ödeme planını doyurucu bulmazsa kredi isteğini reddetme yetkisine sahip kılınmıştır. İller Bankası'nın piyasa faiz oranlarıyla çalıştığı son on yıllık uygulamaları göz önünde bulundurulunca, il özel idarelerinin gerçek anlamda bir kamu kredi kaynağına sahip olmadıklarını söylemek daha doğru olur.

İç borçlanma kararı, %10'luk bir baraja göre, tutar bundan azsa il genel meclisinin kararıyla, çoksa meclis üye tamsayısının salt çoğunluklu kararı ve İçişleri Bakanlığı onayı ile alınabilecektir. Yüzde 10, borçlanacak birimin en son kesinleşen bütçe gelirinin yeniden değerlendirilmesiyle belirlenen tutarının yüzde 10'udur.

Özel idarenin iç ve dış borç toplamı, en çok, son kesinleşen bütçe gelirinin yeniden değerlemeye tabi tutulmuş tutarı büyüklüğünde olacaktır. Ancak, bu sınıra iki önemli istisna getirilmiştir: Birincisi, ilde büyükşehir belediyesi varsa sınır 1,5 kat olabilecektir. İkincisi, proje DPT önerisiyle Bakanlar Kurulunca kabul edilmiş, ileri teknolojiye dayalı ve çok kaynak gerektiren bir işse, bu borçlanma üst sınır hesabına alınmayacaktır.

Bu hükümler, görev ve özerklik yetkisiyle güçlendirilen özel idareler için, borçlanmanın temel finansman biçimi olarak geliştirildiğini yeterince açık biçimde göstermektedir. Borçlanmada ağırlık, dış kaynaklı olanlara verilmiştir.

Önümüzdeki günlerde, il genelinde özellikle çöp yatırımlarıyla ortaya çıkacak yabancı para hareketine, çöp – su – kanalizasyon yatırımlarında belirecek il ölçekli yap-işlet imtiyazlarına tanık olacağımız şimdiden belirtilmelidir. Kırsal ve kentsel alanlarda su – kanal – çöp – çevre şirketleri üzerinden yaşanacak toprak, su kaynağı, tehlikeli atık ticareti ve eski teknoloji işletimi güç işletme sorunları, yakın geleceğin başlıca sorunları olacaktır. İl özel idarelerinde görev yapacak olanların Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin su imtiyazı skandalı, Çeşme-Alaçatı su ve kanal imtiyazı sorununu, İzmit baraj imtiyazıyla doğan zararı, Trabzon-Rize Katı Atık Birliği öyküsünü, Bandırma katı atık imtiyazı sürecini şimdiden incelemeye başlamalarında ve bu deneyimden yararlanarak hem il halkını hem ülkeyi kapıdaki büyük tehlikeden koruma basireti göstermeye hazırlanmalarında büyük yarar vardır.

X. DENETİM YAPISI: Vesayet Denetiminin Kaldırılması

Vesayet denetimi kalkmıştır: 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, merkezi yönetimin idari vesayet denetimi yetkisini kaldırmıştır. Vesayet denetimine hiçbir maddede yer verilmemiş, farklı maddelerde yer alan düzenlemelerle bu denetim türü geçersiz hale getirilmiştir:

- (1) Tanım (m.3-a) maddesinde il özel idareleri özerkliği bakımından tanımlanmış, özerkliğin sınırlarını belirleyen vesayet yetkisine ise yer verilmemiştir.
- (2) Bütçe ve kesin hesap üzerinde (m.44-49) merkezin onay yetkisine son verilerek, *bütçe üzerinden vesayet denetimi* ortadan kaldırılmıştır.
- (3) Personel alımı ve istihdamında (m.36) merkezi yönetimin izin-onay yetkisine son verilerek *personel üzerinden vesayet denetimi* ortadan kaldırılmıştır.
- (4) Özel idarenin *iş ve işlemleri üzerinde* gerçekleştirilen merkezi izin-onay yetkileri [bütçe içi işletme kurmak ve uluslararası örgütlere üye olmak için İçişleri izni gibi] çok az sayıda, istisna olarak kalmıştır.
- (5) İl özel idaresinin meclis kararlarının vali onayı ile yürürlüğe girmesiyle (m.15) gerçekleşen *kararlar üzerinden vesayet denetimi*, veto sistemi ve valinin yerel yargıya başvurusu ile zayıflatılmıştır.
- (6) Merkezi yönetimin denetiminde en uç nokta olan müdahale yetkisi, yalnızca “hizmetlerde aksama durumu” (m. 40) ile ilgili olarak geçerli sayılmıştır. Ancak bu müdahale de, yetkili yerel mahkeme “hizmetler aksamaktadır” kararı verirse mümkün olabilecektir. Böylece yeni yasa, merkezi yönetimin idari denetim yetkisini, yargı denetimi koşuluna bağlayarak kısıtlamıştır. İdari ve mali özerklik odaklı yeni tanım, vesayet denetimini özerkliğin sınırları olarak kabul etmekten tümüyle uzaklaşma anlamına gelmektedir.

Meclis komisyonuyla mali denetim: İç denetim, meclisin bürokratik mali hesapları denetlemesi olarak, madde 17’de konu edilmiştir. Buna göre il genel meclisi her yıl kendi içinden enaz üç ençok beş üyeli bir “denetim komisyonu” kuracaktır. Komisyon, bir önceki yılın gelir gider hesaplarını incelemek, raporunu Mart ayının onbeşine kadar meclis başkanlığına sunmak ile yükümlüdür. Raporunda suç unsuru saptanmışsa, yetkili makamlara suç duyurusu yaparak harekete geçme yetkisi meclis başkanlığına tanınmıştır. Ancak bu, meclisin idareyi denetlemesidir; iç idari denetim niteliği taşımamaktadır.

İç ve dış denetim için ayrı yasa: İl özel idareleri açısından denetim *rehberlik* etmek; *ölçmek; değerlendirmek; raporlamak* işlerinden ibaret bir süreç olarak (m.37) tanımlanmıştır. Sayılan etkinlikler arasında inceleme ve soruşturma fiilleri yer almamakta; kısacası öngörülen *işlev teftiş olarak tanımlanmamaktadır*. Rehberlik amaçlı raporlama olarak denetim iç ve dış olarak ikiye ayrılmıştır. İç denetimin nasıl bir örgütlenmeyle yapılacağı, yeni yasada düzenlenmemiştir. Örneğin, özel idare bürokrasisini konu edinen m. 35’te, denetim işlevine ilişkin herhangi bir birimden söz edilmemektedir. Hukuka uygunluk denetimi, mali denetim, performans denetimi

olarak yürütüleceği belirtilen iç ve dış denetim işlevi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu¹⁴ hükümlerine gönderme yapılarak düzenlenmiştir.

İç denetim: 5018'e göre (m.63) "iç denetim iç denetçiler tarafından yapılır." Bu, performans denetimi ile mali denetim içerikli bir danışmanlık faaliyetidir. İç denetçiler görevlerini (m.64) "İç Denetim Koordinasyon Kurulu¹⁵ tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun şekilde yerine getirir." İç denetçiler raporlarını üst yöneticiye (valiye?) sunacaklar, bu raporlar ile rapor üzerine yapılan işlemleri içeren bilgi üst yönetici tarafından anılan İç Denetim Koordinasyon Kurulu'na gönderilecektir. İç denetçiler, Kurul tarafından eğitime alınmış, eğitimi başarıyla tamamlamış sertifika sahipleri arasından üst yönetici (vali?) tarafından atanacaktır. Eğitimin nasıl yapılacağı Kurul'ca hazırlanıp Maliye Bakanlığı'na çıkarılacak; iç denetçi sayılarıyla çalışma usul ve esaslarına ilişkin konular ise Kurul'un hazırlayacağı, Maliye Bakanlığı'nın önereceği ve Bakanlar Kurulu'nun çıkaracağı yönetmelikle belirlenecektir. Bu yönetmeliklerde il özel idareleri ile ilgili ayrı düzenlemeler olup olmayacağı belirsizdir. İç denetçi olarak çalışan personelin görev ve etik kurallarını belirlemek ve üst yönetici ile düşülebilecek uzlaşmazlıkları çözüme bağlamak, Koordinasyon Kurulu'na verilmiş görevlerdir. Tüm devlet yönetimi için getirilmiş olan bu sistemin, il özel idareleri için nasıl kurulacağı da henüz karanlıktadır.

Dış denetim: 5018'e göre dış denetim harcama sonrası Sayıştay tarafından yapılan mali denetimdir; (m.68) başka bir mekanizma öngörülmemiştir. Bu denetimde de genel kabul görmüş uluslararası standartlara dayalılık temel sayılacaktır. Gelir, gider ve mallara ilişkin mali denetim, hukuka uygunluk ve performans ölçümü temelinde yapılacaktır. Sayıştay raporunu TBMM'ne sunacaktır. Bu raporda il özel idarelerinin yer alıp almayacağı, bunun hangi ayrıntı düzeyinde olacağı belirsizdir. İşleyiş, Sayıştay Kanunu ile bu kurumun mevzuatında düzenlenecektir. Yasanın bu hükmü, (geçici m.10) yerel yönetimlerde ve bu arada il özel idarelerinde Ocak 2006 yılından başlayarak yürürlüğe girecektir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile taşra örgütleri kaldırılarak il özel idaresi yada belediyelere devredilmiş olan bakanlıklar, kendi görev alanları ile ilgili konularda, il özel idareleri üzerinde herhangi bir yönlendirme gücüne sahip görünmemektedirler. Örneğin tarım, bayındırlık, sağlık gibi bakanlıkların, hizmet alanlarıyla ilgili ulusal politika ve ilkeleri il özel idaresi ve belediyelere nasıl, hangi mekanizmalarla taşıyacakları konusu boşlukta kalmıştır. Hizmetler bakımından ulusal ve yerel düzeyler birbirinden kopmuş durumdadır.

DEĞERLENDİRME

24 Haziran 2004 günü 5197 sayılı TBMM'nden çıkan İl Özel İdaresi Kanunu, Prens Sabahattin'in ademi merkezîyet ve hür teşebbüs felsefesinin, İttihat – Terakki çizgisiyle Cumhuriyet felsefesine karşı zafer ilanıdır.

¹⁴ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, RG. 24 Aralık 2003, 25326.

¹⁵ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Resmi Gazete'de 24 Aralık 2003'te yayımlanmıştır. Bu yasanın Geçici Madde 8 düzenlemesi, İç Denetim Koordinasyon Kurulu başkan ve üyelerinin iki ay içinde atanmasını öngörmüştür. Günümüzde Kurul'un çalışmalarına başlamış olması gerekir.

5197 sayılı yasa, yönetim ve denetimi il genel yönetiminden il özel yönetimine aktararak, devlet sisteminde yetki genişliğinde somutlanan merkeziyetçilik ilkesi yerine yerel(cil)ik ilkesini uygulamaya geçirmektedir. Kurulan yapı yönetsel federalizmdir.

İl kademesinde yönetsel federalizm, il özel idarelerini merkezi sisteme karşı özerk kılarak, kurduğu borçlanmaya ve ihale-ihaleye dayalı çalışma sistemiyle küresel mali merkezlere ve imtiyaz arayıcılara bağımlı kılmaktadır. Bu özellik, küreselleşme sürecinin ancak yerelleşme ile yürüyebileceğini çoktan ilan etmiş olan küreselci reform transference tarafından çoktan açıklanmış özelliklerden biridir.

5197 ile ortaya çıkan model, “yerel halka güven modeli” değildir; küresel mali odaklara güven ve güvence verme modelidir. Özellikle günümüzde, küreselleşmenin parçalayıcı ve zayıflatıcı etkilerini bertaraf ederek kalkınabilmenin, Türkiye gibi az gelişmişlik çemberini kıramamış ülkelerin tek çıkış yolu, yönetim sisteminde merkeziyetçilik sistemini kurmak ve güçlendirmekten geçmektedir. Merkeziyetçilik, güçlü bir merkez - taşra ve güçlü bir yerel yönetim gerektirir. Kıt ülke kaynaklarını, kalkınma ve demokrasi yolunda geliştirerek kullanmanın başka yolu yoktur. Merkeziyetçilik ilkesini, görülmüş kötü uygulama örnekleriyle bir saymaktan vazgeçmek ve ulusun toplumsal birliğini sağlayacak biricik mekanizma olarak devlet örgütlenmesinin temeline yerleştirmek gerekmektedir.

Dünya genelinde ticaretin dörtte üçünü elinde tutan ulus-ötesi şirketlere bakmakta yarar vardır. Bunlar, tüm yerelleşme ve esnekleşme çağrılarının ortasında, dünyada bir örneği daha çok güç bulunabilecek merkeziyetçi yapılardır. Merkeziyetçi yapıları sayesinde dünya ticaretine hükmetme gücüne erişmişler, standart – kalite – kontrol araçlarıyla her alt, küçük, yerel unsuru kendi parçalarına dönüştürebilmişlerdir. Kendileri dünya ölçeğinde merkezileşen yapıların yerelleşme baskıları, küresel iktidarı kurabilmeleri için yükselttikleri taleplerdir. Bu baskı karşısında yerel(cil)ik ilkesine sarılarak yerelleşmek, ulusal ve toplumsal varlığı koruyacak iktidardan uzaklaşmak anlamına gelecektir.

Bu nedenle, Cumhurbaşkanlığı'nın vetosu fırsat sayılarak, 5197 sayılı il özel idaresi düzenlemesini ve öbür kamu reformu taslak, tasarısı, yasa metinlerini gözden geçirmekte yarar vardır.