

TÜRKİYE'DE İL ÖZEL İDARESİ SİSTEMİNİN DÖNÜŞÜMÜ VE 6360 SAYILI KANUNUN DÖNÜŞÜME ETKİLERİ

THE TRANSFORMATION OF SPECIAL PROVINCIAL ADMINISTRATION SYSTEM IN TURKEY AND THE EFFECTS OF LAW NO. 6360 ON THAT TRANSFORMATION

Yrd. Doç. Dr. Zuhal ÖNEZ ÇETİN¹

ÖZET

6360 sayılı 'On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun', Türkiye'de yerel yönetim sisteminde önemli değişiklikleri beraberinde getirmektedir. Bu çerçevede, makalenin birinci amacı 6360 sayılı Kanuna gelinceye değin il özel idarelerinin tarihsel perspektifte yaşadığı değişim ve dönüşümün irdelenmesidir. Makale kapsamındaki ikinci amaç, 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun'un getirdiği yeni düzenlemelerin il özel idareleri kapsamında ayrıntılı olarak incelenmesidir. Bu bağlamda, mevcut büyükşehir belediyesi olan illerle, 6360 sayılı Kanun ile yeni kurulan büyükşehir belediyesi olan illerde kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları'nın ortaya çıkışı, görev, yetki ve sorumlulukları ayrıntılı olarak incelenmektedir. Makalede son olarak, 6360 sayılı Yasa'nın il özel idareleri kapsamında getirdiği yasal düzenlemeler eleştirel olarak ele alınıp değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: İl Özel İdaresi, 6360 sayılı Kanun, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı.

Jel Kodları: H7, K3.

ABSTRACT

The Law No. 6360 on 'The Establishment of Fourteen Metropolitan Municipalities and Twenty-seven Districts and Amendments at Certain Law and Decree Laws' brings significant changes at Turkey's local government system. In this framework, the first objective of the article is examining the change and transformation of the Special Provincial Administrations at the historical perspective until the Law No. 6360. The second objective of the article is examining the new arrangements of Law No. 6360 in detail that entered into force in 2012 within the context of Special Provincial Administration. In that context, Investment, Monitoring and Coordination Directorates' emergence, duties, powers and responsibilities are searched in detail at the existed metropolitan municipalities and newly established Metropolitan Municipalities by the Law No. 6360. Finally, at the article the legal regulations brought by the Law No. 6360 within the scope of Special Provincial Administrations have been evaluated critically.

Key Words: Special Provincial Administration, Law No. 6360, Investment, Monitoring and Coordination Directorate.

Jel Codes: H7, K3.

¹ Uşak Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, zuhal.cetin@usak.edu.tr, zuhalonez@gmail.com

1. GİRİŞ

6360 sayılı ‘On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’² ile birlikte, Türkiye’de yerel yönetim sistemi idari yapılanmada, mali kaynakların dağıtımında, siyasal coğrafyada, yerel hizmetlerin sunumunda ve son olarak imar ve planlama düzeni gibi alanlarda köklü değişimlere sahne olmuştur. Bu kapsamda, 6360 sayılı Yasa ile birlikte Türkiye’de büyükşehir belediye sayısı 30’a çıkarılmış ve bu alanlarda il özel idareleri kaldırılmış, köyler ve beldeler mahalleye dönüştürülmüştür. Muhalefet partilerinin karşı çıktığı Yasa ile 30 büyükşehir belediyesinde il özel idareleri kaldırılmış, 1592 belediye ve 16.082 köy mahalleye dönüştürülmüş ve 27 yeni ilçe kurulmuştur. Sözü edilen yasayla birlikte, il özel idarelerinin yüzde 36’sının, belediyelerin yüzde 53’ünün, köylerin ise yüzde 47’sinin kaldırıldığı ortaya çıkmaktadır (Güler, 2012a:1). 6360 sayılı Yasa’nın genel gerekçesinde etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim anlayışının pek çok gelişmiş ülkenin kamu yönetimi reformları için temel ilke ve değerler olarak ön plana çıktığı ifade edilmekte ve buna ek olarak, yerel yönetimlerin sürekli biçimde geliştirilmesi ve etkin hizmet üretme kapasitesine sahip hale getirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Bu çerçevede, geniş ölçekli planlama politikalarının uygulanması, imar bütünlüğünün sağlanması, teknolojiden yararlanılması, nitelikli teknik personelin istihdam edilmesi ile verimliliğin artması, etkin kaynak kullanımı ve bölüşümünün sağlanmasına katkı yeni yapıdan beklenen olumlu gelişmeler olarak yasa gerekçesinde yer almaktadır (İzci ve Turan, 2013: 119).

6360 sayılı Kanun’un getirdiği düzenlemeler yönetsel, politik, ekonomik ve sosyal boyutlarıyla yerel yönetim dizgesinde önemli değişim ve dönüşümlere neden olacağı açıktır. Bu çalışmada 6360 sayılı Kanun’un getirdiği düzenlemelerin arasından yerel yönetim sistemimizin en köklü kurumlarından biri olan il özel idaresi ve buna ek olarak yeni kurulan büyükşehir belediyeleri olan illerde kapatılan il özel idareleri yerine kurulan valiliğe bağlı ‘Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları’ (YİKB) seçilmiştir. İl özel idaresi, ilin ve il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan; mali ve idari özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliğini ifade etmektedir (Tortop vd., 2014: 166). Diğer taraftan, ‘YİKB’ ise büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde valiye bağlı olarak kurulan yeni bir idari birimi ifade etmektedir. Yeni kurulan bu idari birim 6360 sayılı Kanun’un 34. maddesinde belirtilen, aşağıda sıralanan şu görev ve yetkilerle sorumlu bulunmaktadır:

Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılmasını, izlenmesini ve koordinasyonunu sağlamak, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik etmek ve bunları denetlemek, afet ve acil yardım hizmetlerini koordine etmek ve yürütmek, ilin tanıtımına yönelik faaliyetleri yürütmek ve koordine etmek, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerini yürütmek, merkezi idarenin adli ve askeri teşkilatı dışındaki taşra birimlerinin yürüttükleri hizmet ve faaliyetlerin etkinlik, verimlilik ve stratejik plan ve performans programlarına uygunluk açısından

² 22.03.2013 Tarihli ve 28595 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile bazı değişiklikler yapılmıştır. 6360 Sayılı Kanun’un başlığındaki “on üç ilde büyükşehir belediyesi kurulması” ibaresi “Ordu” ilinin de dâhil edilmesiyle “on dört ilde büyükşehir belediyesi kurulması” olarak, “yirmi altı ilçe kurulması” ibaresi de “yirmi yedi” olarak değiştirilmiştir.

değerlendirildiği raporu hazırlamak ve valinin değerlendirmesi ile birlikte Başbakanlığa ve ilgili bakanlıklara göndermek”.

Türkiye mahalli idareler sisteminde il özel idareleri, Osmanlı İmparatorluğu döneminde Fransız idare sisteminden esinlendiği biçimiyle 1864 tarihli *Vilayet Nizamnamesiyle* kurulmuştur. Tarihsel olarak bu kadar köklü bir yerel yönetim kuruluşu olan il özel idareleri, 6360 sayılı Kanun ile kısmi olarak toplam 30 büyükşehir belediyesine sahip ilde kaldırılmıştır fakat Türkiye'de diğer 51 ilde sözü edilen mahalli idare birimi kamu tüzel kişiliğini korumaktadır. Bu çerçevede, makalenin birinci amacı 6360 sayılı Yasa'ya gelinceye değin il özel idarelerinin tarihsel perspektifte yaşadığı değişim ve dönüşümün irdelenmesidir. Makalenin ikinci amacı 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Yasa'nın getirdiği yeni düzenlemelerin ve il özel idareleri kapsamında ortaya çıkardığı yeniden yapılanma sürecinin ayrıntılı olarak incelenmesidir. Bu bağlamda, mevcut büyükşehir belediyesi olan illerle, 6360 sayılı Kanun ile yeni kurulan büyükşehir belediyesi olan illerde kurulan YİKİB'nin ortaya çıkışı, görev, yetki ve sorumlulukları ayrıntılı olarak incelenmektedir. Makalede son olarak, 6360 sayılı Yasa'nın il özel idareleri kapsamında getirdiği yasal düzenlemeler eleştirel olarak ele alınıp değerlendirilmektedir.

2. TÜRKİYE'DE İL ÖZEL İDARELERİNİN TARİHSEL DEĞİŞİM VE DÖNÜŞÜM SÜRECİ

İl özel idareleri, Osmanlı'dan devralınan yerel yönetim birimleridir. İl özel idareleri, Osmanlı İmparatorluğu döneminde Fransız idare sisteminden esinlendiği biçimiyle 1864 tarihli *Tuna Vilayet Nizamnamesiyle* kurulmuştur (Parlak ve Sobacı, 2005: 79, Tortop vd., 2014: 165). Bu Nizamnameyle, valinin başkanlığında halk arasından seçilecek kişilerden oluşan bir *Vilayet Umum Meclisi* (il genel meclisi) kurulmuştur. 1870'deki İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesiyle, il genel meclisi'nin sahip olduğu görev ve yetkileri arttırılmıştır. Bu noktada, 1870 tarihli Nizamname'nin yürürlüğe girmesinin amacı önceki kanunun eksikliklerini gidermek ve uygulamadaki sorunları ortadan kaldırmaktır (Ortaylı, 1974: 79). Vilayet Nizamnamesiyle eyalet sistemi kaldırılmış, yerine vilayet sistemi benimsenmiş, vilayetler için biri genel diğeri mahalli olmak üzere iki yönetim biçimi kabul edilmiştir (Tortop vd., 2014: 165). Bu doğrultuda, 1876 yılında ise *Kanun-u Esasi*, il yönetiminde yetki genişliği ilkesini benimseyerek daha geniş bir yerel yönetim anlayışı getirmiştir (Eryılmaz, 2004: 117). 1876 tarihli Kanun-u Esasi'de vilayet başlığı altında 108. ve 112. maddelerini kapsayan bölüm yerel yönetimler ve merkezi yönetim ilişkilerini düzenlemektedir. 108. maddeye göre “ilin yönetimi yetki genişliği ve yerinden yönetim esasına göre yapılacaktır” ifadesi yer almaktadır. Bu kapsamda, 1913 tarihli *İdare-i Umumiye-Vilayet Kanun-u Muvakkatı* (İllerin Genel İdaresi Geçici Kanunu) ile il özel idaresi kurulmuştur. Bu çerçevede, yeni oluşturulan il özel idaresi modeli; *İdare-i Umumiye-i Vilayet*³ (İl Genel İdaresi) ve *İdare-i Hususiye-i Vilayet* (İl Özel İdaresi) olarak iki kısımdan oluşmaktadır (Yaşamış, 2001: 14).

Belirtilen kanunlara ek olarak, il mahalli idarelerine ilişkin en önemli düzenlemelerden biri karşımıza 1921 tarihli Anayasayla (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu) çıkmaktadır. 1921 Anayasası, il mahalli idarelerine hiçbir Anayasanın vermemiş olduğu özerkliği tanımıştır. İlgili Anayasa, illerin yönetimine özel önem vermiş ve illere yönelik özel bir bölüm ayırmıştır. Bu kapsamda, 1921 Anayasası'nın 11. maddesine göre:

³ Kanunun birinci kısmı olan İdare-i Umumiye-i Vilayet 1929 tarihli 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmış ve 1949 tarihli ve 5442 sayılı “İl İdaresi Kanunu” ile yenileştirilmiştir (Nadaroğlu, 2001: 182).

İller, yerel işlerde tüzel kişilik ve özerklik sahibidir. İç ve dış politika, şer'i, adli ve askeri işler, uluslararası ekonomik ilişkiler ve hükümetin genel vergileri ile birden çok ilin çıkarlarını kapsayan konular istisna olmak üzere: Büyük Millet Meclisi tarafından konacak yasalar gereğince Vakıflar, Medreseler, Eğitim, Sağlık, Ekonomi, Tarım, Bayındırlık ve Sosyal Yardım işlerinin düzenlenmesi ve yönetimi, İl Meclislerinin yetkisi altındadır.

Bir anlamda özerk yerel yönetim modelini benimseyen 1921 Anayasası'nın yukarıda belirtilen maddesine ek olarak, 12 ve 13. maddelerine göre:

İl Meclisleri, illerin halkı tarafından seçilmiş üyelerden oluşur ve İl Meclisi, üyeleri arasından, yürütmenin başı olacak bir başkan ile çeşitli idari birimleri yönetme yetkisine sahip üyelerden oluşan bir yönetim kurulu seçer. Yürütme yetkisi, sürekli nitelik taşıyan bu kurula aittir.

Yukarıdaki hükümlerden de görüleceği üzere, 1921 Anayasası, il genel meclislerinin yerini idari sistem içerisinde yükseltmektedir. İl genel meclislerine verilen bu önem büyük ölçüde aşırı merkezileşme ve Osmanlı bürokrasisine duyulan tepkinin sonucudur (Nalbant, 1997: 167). Öte yandan, 1924 Anayasası yerinden yönetim konusunda 1921 Anayasası'nın yerel yönetimlere verdiği çizgiden uzaklaşarak, 1876 Anayasası'nın koyduğu temel prensipleri ortaya çıkarmıştır. Bu anlamda 1921 Anayasası, devletin genel işleri ile ilin yerel işleri ayrımını benimsemişken, 1924 Anayasası ilin yerel işleri tabirini kullanmamakta ve sadece ilin işleri ifadesi ile yetinmektedir. Söz konusu değişiklik yönetim anlayışında merkeziyetçi bir çizginin benimsendiğinin göstergesidir (Nalbant, 1997: 171). Ayrıca, 1924 Anayasasında il yönetimi ya da mahalli idarelerle ilgili doğrudan hüküm bulunmamakla birlikte, Anayasanın 85. maddesinde il özel idareleri ve belediyelerden bahsedilmektedir (Güneş, 2013: 61). Bu bağlamda, 1920'li ve 1930'lu yıllar kapsamında yürürlüğe giren çeşitli yasalarda il özel idarelerinin birçok görevi farklı yönetim birimlerine (bakanlıklar ve belediyeler gibi) devredilmiştir. Cumhuriyet'in ilk kuruluş yıllarında özerk ve güçlü birer mahalli idare birimi olarak işlevlerini sürdüren il özel idareleri, süreç içerisinde finansal kaynakları kısıtlanarak işlevsiz ve etkisiz yerel yönetim birimlerine dönüşmüşlerdir (Ateş ve Es, 2008: 205-210). Bu çerçevede, Güler (2006: 219), il özel yönetimleriyle ilintili tarihsel olarak şu şekilde bir değerlendirme yapmaktadır: 1930-1945 dönemleri arasında il özel yönetimleri belediyelere nazaran mahalli idareler sisteminden daha önemli bir yere sahipken, belediyeler ikincil planda yer almaktadır; 1946-1960 dönemleri arasındaysa bu süreç tersine işlemekte, il özel yönetimlerinin önemli görevleri merkeze devredilmekte ve bundan kaynaklı olarak sözü edilen mahalli idare birimleri hızla küçülerek belediyeler daha fazla öne çıkmaktadır.

Bu dönemi takiben, 1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesiyle mahalli idareler Anayasa'nın 116. maddesinde şu şekilde formüle edilmektedir: "Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir" (Güneş, 2013: 61). Bu maddeye ek olarak, 1961 Anayasası çerçevesinde, 115. madde kapsamında şu ifadeler yer almaktadır: "Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir". Bu kapsamda, il özel idarelerinin bir kısım görevleri zamanla birden fazla ili içine alan bölge müdürlüklerine devredilmiştir. Böylelikle, il özel idareleri kendilerine verilen sorumlulukları gerektiği ölçüde yerine getiremeyen, teşkilat yapısı, hizmet kapasitesi, mali ve insan kaynağı yetersizliği gibi problemlerle sürekli karşı karşıya kalan kuruluşlar haline dönüşmüşlerdir (Kaya, 2011: 30). Bu bağlamda, il özel idarelerine yönelik iki düşünce hasıl olmuştur. Bunlardan birincisi, il özel idarelerinin kapatılmasına yöneliktir. İçişleri Bakanlığınca, 1960'larda hazırlanan bir

yasa tasarısının gerekçesinde ifade edildiği gibi, “İl özel yönetimleri varlık nedenini yitirmiştir ve kaldırılmalıdır”. Bu öneri şu görüşlere dayandırılmıştır:

İl özel yönetimlerinin görevlerinden pek çoğu, zamanla, öteden beri var olan ya da sonradan kurulan başka örgütlere geçmiştir. Özel yönetimler, özekten aktarılan yardımların harcanmasına aracılık eden bir ‘emanet komisyonu’ durumundadırlar. Özel yönetimler kendi gelirleriyle, personel giderlerini bile karşılayamayacak duruma gelmişlerdir. Anayasada değişiklik yapılmaya değin, bu yönetimleri güçlendirerek yanlış adımlar atmak savurganlık olur (Keleş, 2006: 183-185).

Diğer yandan, il özel idarelerine yönelik ikinci yaklaşım il özel yönetimlerinin görevlerini sürdürmesinden yana olan düşüncedir. Bu çerçevede, il özel idarelerinden yana en sağlam gerekçe, bu mahalli idare birimlerinin tüzel olarak birer Anayasa kuruluşu olmasına dayandırılmaktadır. Bununla birlikte, nesnel ölçütlere dayanan araştırmalar sonucunda il özel yönetimlerin gereksizliği ortaya çıkarsa, Anayasa’da değişiklik yapılmaya değin, geçiş döneminin gereksinmelerine yetecek bir il özel yönetimden söz edenler de bulunmaktadır (Keleş, 2006: 183-185). Bu tarihsel perspektifte, özellikle 1960 sonrası kapsayan dönem itibarıyla, il özel idareleri ‘yeniden yapılandırma’ ve ‘yeniden düzenleme’ bağlamında birçok araştırmanın ilgi odağı haline gelmiştir. Bu doğrultuda, il özel yönetimleriyle ilintili reform çalışmaları sürekli gündeme gelmesine rağmen bir türlü fiiliyata geçirilememiştir (Karakılçık, 2013: 139).

1960 sonrası kapsayan dönem çerçevesinde, il özel idarelerinin yetersizleşmesini, Keleş (2010: 35), 1961 sonrası planlı kalkınmaya, belediye ve köylerin ön plana çıkmasına bağlarken; Eryılmaz (2004: 135), gelir yetersizliğine ve il özel idarelerinin merkeze aşırı bağımlı olmalarına bağlamaktadır. Bu noktada, İçişleri Bakanlığınca 1970’te hazırlanmış olan bir yasa tasarısının gerekçesinde de il özel yönetimleri savunulmakta ve gerekçede şu ifadeler yer almaktadır: “İl özel idarelerine mevdu pek çok görev vardır. Toplum kalkınmasının gerçekleşmesinde öncülük yapması ve yardımcı olması, devamına kâfi bir sebeptir”. Bu bağlamda bu tasarıda, il özel idarelerinden yana en sağlam gerekçeler, sadece bu mahalli idare birimlerinin tüzel olarak birer Anayasa kuruluşu olmasından kaynaklanmamakta, ayrıca il özel idareleri toplum kalkınmasında önemli rol oynayabilecekleri için de savunulmaktadır. Sözü edilen Tasarıda başarı için üç koşul öne sürülmektedir (Keleş, 2006: 183-185).

- Yasalardaki karışıklıkların giderilmesi ve yeni karışıklıklara meydan verilmemesi,
- İl özel yönetimlerinin görevlerinin açık ve seçik olarak belirlenmesi,
- Yeterli gelir kaynaklarının sağlanması.

Bu tasarıya ek olarak, 1971 yılında ‘Bakanlar Kurulu ile İdari Reform Danışma Kurulu’ kurulmuş ve sözü edilen Kurul ilgili dönemin hükümet programına göre devletin yeniden yapılandırılmasının genel yönünü ve stratejisini ortaya koymak amacıyla ‘İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, İlkeler ve Öneriler’⁴ başlıklı raporu hazırlamıştır. Hazırlanan rapor doğrultusunda, il özel idareleri ile ilgili olarak mevcut yapının sağlıklı bir hizmet yürütme imkânından uzak olduğu tespiti yapılarak, bu durumun taşrada, özellikle kırsal alanlarda bayındırlık, eğitim, sağlık ve tarım hizmetlerinin yürütülmesinde aksaklıklara yol açtığı belirtilmiştir (Kaya, 2011: 30).

Bu doğrultuda, Ulusoy ve Akdemir (2008:162-163)’ in de belirttiği üzere, Türkiye’de 1980’li yıllar sonrasında yaşanmaya başlayan derin toplumsal değişimler, kentsel alanların

⁴ Detaylı bilgi için bkz. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi Öneriler ve İlkeler, TODAİE Yayını, Ankara, 1972, s.7

yönetimi dizgelerinde de değişim ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu dönem ve takip eden yıllar içerisinde gündeme gelen reform çalışmalarında, il özel yönetimlerinin yapısal ve işlevsel yönlerden ele alınmaya çalışıldığı gözlenmiştir. Türkiye’de 1980 sonrasında, il özel idarelerinin varlığı Anayasa ile kabil edilmiş, tüzel kişiliğe haiz, bir kamu kuruluşu olarak belirtilmiştir. 1982 Anayasası’nın 127. maddesine göre “Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir”. Anayasal maddede görüldüğü üzere il, belediye ve köyler mahalli idare kuruluşları olarak sayılmış ve sözü edilen mahalli idare kuruluşlarının genel karar organlarının halk tarafından seçileceği belirtilmiştir.

26 Mayıs 1987 tarihli ve 3360 sayılı Yasa ile 1929 tarihli ‘İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı’nın adı ‘İl Özel İdaresi Kanunu’ olarak değiştirilmiştir. 3360 sayılı Yasa, her ne kadar il özel idarelerine bir takım yeni hükümler getirmiş, bazı maddelerde değişiklikler yapmışsa da, 1929 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu’nun çoğu hükümlerine dokunmamıştır (Keleş, 1994: 113). 3360 sayılı Yasa ile il özel idarelerine eğitimden sağlığa, bayındırlıktan tarım ve hayvancılığa birçok alanda önemli görevler verilmiştir. Ancak, bu sıralanan görevlerin büyük bir kısmının merkezce üstlenilmesinden dolayı, bu kurumlar giderek işlevsiz ve etkisiz kurumlara dönüşmüştür (TOBB, 1996: 114). Bu çerçevede, 3360 sayılı Yasa’da yer aldığı halde merkezi yönetime aktarılan birçok görev, merkez ile yerel arasında yetki karmaşasına yol açmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2008: 159). İlgili dönemde, geçmiş yıllarda siyasi tercihlerle kurulan iller yeterli altyapılarının olmamasından kaynaklı olarak yeni koşullara ayak uyduramaz duruma gelirken, il özel idareleri de merkezi yönetimin vesayeti altında sorumluluklarını yerine getirmeye çalışmışlardır (Acun, 1995: 374). İl özel idareleri, personel sayısı ve niteliği bakımından gerilemiş ve merkezi yönetimce ihmal edildiğinden yamalı bohçaya dönüşmüştür (Toprak, 2006: 32, Tortop, 2006: 130).

1990’lı dönemlere gelindiğinde; hazırlanan yasa tasarıları, kalkınma planları ve KAYA (Kamu Yönetimi Araştırma Projesi) Raporu’nda yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında yeni bir yetki ve görev paylaşımının yapılmasını öngören yeni bir anlayış hakim olmuştur. Ancak, bu yeni görev ve yetki paylaşımı çerçevesinde yapılacak yerel yönetim reformu, devlet yapılanmasının ve bu doğrultuda toplumsal ilişkilerin yeniden düzenlenmesi sonucunu doğuracağından ve bu tarz bir olgunun da güçlü bir toplumsal istek ile etkili ve kararlı bir siyasi iradeyi gerektirdiğinden, yeni bir yetki ve görev paylaşımının yapılmasını öngören bu yeni anlayış gerçekleşme imkânı bulamamıştır (Güler, 2001: 7). İl özel idarelerinin görev alanı kapsamındaki çoğu kamu hizmeti zaman içerisinde merkezi yönetime ve merkezi yönetim çatısı altında oluşturulan kamu kurum ve kuruluşlarına aktarılmıştır. Bu da sonuç olarak, il özel idarelerinin etkisizleşmesine yol açmıştır. Bu olumsuz gidişata karşın, 1991 yılında hazırlanan ‘KAYA Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporunda’, il özel idarelerine ait görevlerin merkezi yönetime aktarılmasının Anayasa’ya aykırı olduğu saptamasının yanında, il özel idarelerinin güçlendirilerek etkinliğinin sağlanması gerektiği yönünde bir görüş ortaya konmuştur (Coşkun ve Uzun, 2005: 158-159). KAYA Genel Raporunda, “İl düzeyinde merkezi yönetimin taşra kuruluşları olarak görev yapan milli eğitim, sağlık, bayındırlık ve iskân, tarım, köy işleri ve orman, köy hizmetleri, sanayi ve ticaret, kültür, turizm, sosyal hizmetler, spor ve beden terbiyesi müdürlüklerinin ve (bölgesel kuruluşlar dahil) öteki kuruluşların; yerinden yönetilmesi hizmet etkinliğini artırabilecek nitelik taşıyan görevleri ile bununla ilgili örgüt, personel, araç-gereç ve akçal kaynakları, il yerel yönetimine aktarılmalıdır” şeklinde temel bir öneri yer almaktadır (KAYA, 1991: 188).

Türkiye, Nisan 2003'de '*Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*' ile tanışmıştır ve Türkiye'de kamuoyu 73 maddelik bu yasa taslağının sonuçlarını hızlı ve derinlemesine hissetmiştir (Güler, 2005: 161). İlgili yasa tasarısıyla, 58. Hükümet öncelikli olarak merkez ve yerel yönetimler arasında yeni bir görev, yetki ve sorumluluk paylaşımı öngörmüştür. Merkezi yönetimce yürütülen birçok yetki ve görev ile bu görevleri uygulamakla sorumlu birimlerin, il özel idarelerine devredilmesi gerekliliği ortaya konulmuştur (Coşkun ve Uzun, 2005: 157). Öte yandan, 'Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı', üzerinde bazı değişiklikler yapılarak 29 Aralık 2003'de TBMM (Türkiye Büyük Millet Meclisi)'ye sunulmuştur ve ilgili Tasarı, 14 Ocak 2004'de İçişleri Komisyonu ile Plan ve Bütçe Komisyonu, 15 Ocak 2004'de de Anayasa Komisyonu'nda ele alınarak başta adı olmak üzere, bazı maddelerinde yapılan değişikliklerle kabul edilmiştir. TBMM'ye sevk edilen '*Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı*', 15 Temmuz 2004 tarihinde 5227 sayılı '*Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun*' ile kanunlaştırılmıştır. Bu kapsamda, 5227 Sayılı Kanun, 3 Ağustos 2004 tarihinde, 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından Kanunun birçok maddesi Anayasaya aykırı bulunarak bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye iade edilmiş ve kanun tasarısı kanunlaşma imkanı bulamamıştır (Kaya, 2011: 31). İlgili Kanunun veto gerekçesi sekiz bölümden oluşmakla birlikte, temel vurguyu Kamu Hizmetleri Açısından Yerel Yönetimlerin Genel Görevli, Merkezi Yönetimin Özel Görevli Sayılması ile Anayasa'nın 126. ve 127. maddelerine aykırılık taşıdığı oluşturmaktadır (Polat, 2003).

5227 sayılı Kanun kapsamında kamu yönetiminin temel amaç, ilke ve görevleri; merkezi idarelerin ve mahalli idarelerin yetki, görev ve sorumlulukları, Bakanlıklar ile Bağlı ve İlgili Kuruluşların Teşkilatlanmasına ilişkin esas ve usüller, kamu yönetiminde denetim konuları yeniden düzenlemeye tabi tutulmuştur. 5227 sayılı Kanun'un Geçici Madde-1 kapsamında "Sağlık Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Tarım ve Köy işleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü taşra teşkilatının görev ve yetkileri il özel idarelerine devredilmeleri" öngörülmüştür. Ancak, daha önce de değinildiği üzere, 5227 sayılı Kanun'un Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesi üzerine il özel idarelerine yönelik gerçekleştirilmesi öngörülen reform çalışmaları gerçekleştirilememiştir (Kaya, 2011: 31).

Bu kapsamda, her ne kadar kamu yönetimi reformunun yasal çerçevesini oluşturan Kanun metni kabul edilmemişse de, reform sürecinin tamamlayıcısı olan Kamu Mali Yönetimi Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu adım adım yürürlüğe girmiştir (Kapucu ve Palabıyık, 2008: 195). Türkiye'de 2003 yılında başlatılan Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması süreci, il özel idarelerin sorunlarına çözüm arayışları çerçevesinde 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile sonuçlanmıştır (Parlak ve Ökmen, 2008: 135). Son olarak, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 22 Şubat 2005 tarihinde TBMM'de görüşülmüş ve 4 Mart 2005 tarihli Resmi Gazete'de yürürlüğe girmiştir (Tortop vd., 2014: 165-166). 5302 sayılı Kanun en başta ruhu ve zihniyet dünyası bakımından, 3360 sayılı Kanun'dan önemli noktalarda farklılaşmaktadır. İl özel idarelerinin görev ve sorumlulukları yeni yasal düzenlemeyle arttırılmıştır (Tortop, 2006: 129). Bu noktada, 3360 sayılı Kanun il özel idarelerini şu şekilde tanımlamaktadır: "Taşınır ve taşınmaz mallara sahip ve kanunla belirlenmiş sınırlı, özel görevleri yapmakla yükümlü bir tüzel kişidir"; 5302 sayılı Kanunda ise il özel idaresinin tanımı şu şekilde yer almaktadır: "İl halkının mahalli nitelikteki ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir".

Yeni düzenlemeyle il özel idarelerinin görev ve sorumluluklarının kapsamı genişletilmiştir ve 3360 sayılı Kanunda tek tek sayılan görevler yerine hizmet alanları sıralanmıştır (Tortop

vd., 2014: 167). 5302 sayılı Yasa ile valinin il özel idaresindeki etkisi il genel meclisi başkanlığına son verilerek azaltılmaya çalışılırken, diğer yandan 3360 sayılı Kanun'da başkan hariç tamamı seçilmiş üyelerden oluşan il (daimi) encümeninde ağırlık atanmışlara verilmiştir (Çoker, 1998: 167). Bu kapsamda, 5302 Yasa ile il özel idarelerinin geleneksel üçlü yapısı korunmuştur, fakat buradaki önemli yeni bir düzenleme il encümeninin karar organı değil yürütme organı olarak öngörülmesinde ortaya çıkmaktadır. Böylelikle, il özel yönetimleri için iki kademeli bir görev yapısı oluşturulmuştur (Ulusoy ve Akdemir, 2008:162-163).

2012 sonunda yürürlüğe giren 6360 sayılı Yasa, il özel yönetimlerinin yürütme organı olan il encümeninin oluşumu konusunda değişiklik öngörmektedir⁵. Makale kapsamında 6360 sayılı Yasa'nın il özel yönetimleri konusunda asıl önemli düzenlemesi, büyükşehir belediyesi bulunan illerde il özel yönetimleri statüsüne son vermesidir. 6360 sayılı Yasa kapsamında, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde, "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi" adıyla bir birim oluşturulmaktadır. YİKB'nin sevk ve idaresi, illerde valilik, ilçelerde ise kaymakamlar tarafından yerine getirilecektir. Bu kapsamda, Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) çerçevesinde büyükşehirlerdeki il özel idarelerinin kaldırıldığı belirtilmiştir.

3. 6360 SAYILI ON DÖRT İLDE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ VE YİRMİ YEDİ İLÇE KURULMASI BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN

6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla yapılan değişiklikle, mevcut 16 Büyükşehir Belediyesine 13 kent daha eklenmiştir (R.G. 06.12.2012, No: 28489). Son olarak, 14.03.2013 tarihinde 6360 sayılı Kanunda, 6447 sayılı Kanun ile yapılan bir değişiklikle Ordu kenti de büyükşehir haline getirilmiştir (R.G. 22.03.2013, No: 28595). Böylelikle, Türkiye'de büyükşehir belediye statüsünü elde eden belediye sayısı 30'a yükselmiş ve Türkiye'de nüfusun %77'si büyükşehir belediye sınırları içerisinde yaşar hale gelmiştir (Karasu, 2013: 3, Çelik ve Altıparmak, 2013: 220). Bu kapsamda, 30 Mart 2014 yerel seçimlerinden sonra ülke nüfusunun %92'si belediye sınırlarında, % 8'i ise köylerde yaşamaktadır. 6360 sayılı Yasa Türkiye'de yaşayan her 4 kişiden 3'ünü ilgilendirmektedir (Çelik ve Altıparmak, 2013: 23).

6360 sayılı Kanun'un gerekçesinde etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim anlayışının pek çok gelişmiş ülkenin kamu yönetimi reformları için temel ilke ve değerler olarak ön plana çıktığı belirtilmektedir. Belli bir coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetimin yetkili olması halinde planlama ve koordinasyonun sağlanamayışı ve ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması nedeniyle kaynak israfına yol açılmasından dolayı büyükşehirlere ihtiyaç duyulduğu vurgulanmaktadır. Bu kapsamda, sanayileşme, ulaşım ve çevre gibi artan sorunların hizmet üretme kapasitesi ve yeterli mali kaynaktan yoksun küçük ölçekli mahalli idarelerce çözülmesinin mümkün olmadığı görüşü yer almaktadır. Bu durumun, kaynakların etkin ve yerinde kullanımını engellediği, küçük yerleşim birimlerinin yanı sıra nüfusun yoğun olduğu büyükşehirlerde de ciddi yönetim sorunlarına yol açtığı ifade edilmektedir. 6360

⁵ 6360 sayılı Kanun Madde 22.- 5302 sayılı Kanununun 25. Maddesinin birinci fıkrası şu şekilde değiştirilmiştir .“İl encümeni valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşur.” 5302 sayılı Kanun 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.

sayılı Kanun'un sonucunda, il sınırlarıyla anakent belediyesi sınırlarının çakıştırılmasıyla, kamu hizmetlerinin kişi başına düşen maliyetinin azaltılabileceği umulan avantajlar arasında sayılmıştır (Keleş, 2013: 17). 30 Mart 2014 Yerel Yönetim Seçimleri sonrasında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun aşağıda sıralanan şu yeni düzenlemeleri kapsamaktadır;

- 14 il belediyesi, büyükşehir belediyesi statüsünü elde etmiştir,
- Sayısı otuza çıkan büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıyla örtüştürülmüş ve büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları da ilçe mülki sınırlarla çakıştırılmıştır,
- Nüfusu 2.000'in altında olan 559 belediye köy statüsüne dönüştürülmüştür, yeni büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan 1.076 belde belediyesi ile 16.500 köy tüzel kişiliğini kaybetmiş ve mahalleye dönüşmüştür,
- Büyükşehir belediyesi olmak için gerekli olan koşul, belediye nüfusunun 750.000'i aşması yerine, il nüfusunun 750.000'in üzerinde olması ifadesiyle değiştirilmiştir,
- Yeni büyükşehir belediyesi olan 14 ilde, büyükşehir belediyesi kapsamında 25 yeni ilçe kurulmuş, büyükşehir belediyesi ilçe belediyesi sayısı 143'ten 519'a yükselmiştir,
- Büyükşehir belediyesi ilçe belediyesi olma nüfus ölçütü 20.000 olarak yeniden düzenlenmiştir,
- Kapatılarak mahalleye dönüştürülen belediye ve köylere ilişkin devir, tasfiye ve paylaşırma komisyonları öngörülmüştür,
- Otuz büyükşehir belediyesinde il özel idareleri kaldırılmıştır,
- Büyükşehir belediye statüsünü elde eden illerde kaldırılan il özel idarelerinin yerine, valiliklere bağlı YİKB'ler kurulmuştur (Zengin, 2014: 103).

Buna ek olarak, 6360 sayılı Yasa ile il özel idarelerinin encümen yapısı değiştirilmiştir. 6360 sayılı Kanun'un 22. maddesine göre "İl encümeni valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşur." Böylece, il genel meclisinin kendi içinden seçeceği encümen sayısı beşten üçe, birim amirleri arasından seçeceği üye sayısı beşten ikiye indirilmiş, genel sekreter encümen üyesi olmuş, birim amirleri arasından seçilecek olan mali hizmetler birimi amiri bulunması zorunluluğu kaldırılmıştır (İzci ve Turan, 2013: 128).

3.1. İl Özel İdareleri Yerine Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin bulunduğu 30 kentteki il özel idareleri kaldırılmaktadır. İl özel idarelerinin her türlü taşınır ve taşınmaz malları, hak, alacak ve borçları, oluşturulacak bir komisyon tarafından, kamu kurumları arasında paylaşırılmaktadır (Geçici md. 1/5)⁶. 14.03.2013 tarihinde yürürlüğe giren 6447 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi statüsüne dönüşen on dört ilde ve diğer on altı büyükşehir

⁶ 6360 sayılı Kanun Geçici Madde 1/5: Bu Kanun ile tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerinin her türlü taşınır ve taşınmaz malları, hak, alacak ve borçları, komisyon kararıyla ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, valiliklere, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığına, büyükşehir belediyesine ve bağlı kuruluşuna veya ilçe belediyesine devredilmesine karar verilir. Devir işlemi, yapılacak ilk mahalli idareler genel seçimi tarihinde uygulamaya konulur. Maliye Hazinesine devredilen taşınmazlar Kanunun yayımlandığı tarih itibarıyla kullanmakta olan kurumlara tahsis edilmiş sayılır. Hazinesin özel mülkiyetindeki veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlardan Maliye Bakanlığınca, bu Kanunun 1. Maddesiyle tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerine, belediyelere ve köy tüzel kişiliklerine tahsis edilmiş olanlar; kuruluş kanunlarıyla kendilerine verilen kamusal nitelikteki görevleri yerine getirmeleri amacıyla ve komisyon kararıyla; ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşlarına, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına, büyükşehir belediyelerine, büyükşehir belediyelerinin bağlı kuruluşlarına ve ilçe belediyelerine tahsis edilmiş sayılır.

belediyesi statüsündeki ilde il özel idareleri kaldırılmakta ve bu illerde valiye bağlı YİKB'ler kurulmaktadır. İl özel idaresinin kaldırılmasından doğan boşluğu doldurmak amacıyla teşkilatlandırılan YİKB'ye ilişkin hükümler 6360 sayılı Kanun'un 34. maddesinde şöyle belirtilmektedir:

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

YİKB'nin merkezi idarenin adli ve askeri teşkilat dışında taşradaki tüm birimlerinin hizmet ve faaliyetlerinin etkinliği, verimliliği ve kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğu ile ilgili hazırlanacak rapor, valinin değerlendirmesiyle birlikte Başbakanlığa ve bu kurumların bağlı veya ilgili olduğu bakanlığa gönderme görevi dışında, bu başkanlığın il özel idaresinin görevlerini üstlendiği söylemek mümkündür (Zengin, 2014: 102-103).

Bu noktada, YİKB'nin ortaya çıkışının asıl sebebi 30 ilde il özel idarelerinin kaldırılmasıyla ortaya çıkan idari boşluğu doldurma gereksinimidir. 6360 sayılı Kanun'un 34. maddesinde belirtilen YİKB'nin yapmakla yükümlü görev, yetki ve sorumlulukları gerçekte il özel idarelerinin geleneksel idari yapısı kapsamında gerçekleştirilmektedir (Güler, 2012b: 138). YİKB adı altında teşkilatlandırılan bu birim, aslında yeni kurulan büyükşehir belediyelerinin bu idari boşluğu tam anlamıyla dolduramadığının önemli bir göstergesi olduğu ifade edilmektedir. Belirtilen varsayımdan hareketle, Güler (2012b: 104), YİKB'nin 6360 sayılı Kanun'da sıralanan görev, yetki ve sorumlulukları incelendiğinde, yeni kurulan bu idari birimin il genel yönetimini gerçekleştirecek 'alternatif il genel yönetimi' olduğunu ifade etmekte ve İçişleri Bakanlığı bünyesinde yeni ortaya çıkan YİKB'lerin gerçek anlamda il genel idaresi'nin içini boşalttığını belirtmektedir. Buradan hareketle, bu savın en önemli gerekçelerini de valiliklerin idari vesayet, askerî ve adli kurumlar dışındaki bütün kamu kurumlarını denetleme yetkilerinin ve valilik, kaymakamlığa özgü yaptırım yetkisini kullanarak onları yönlendirme görevinin, bu başkanlığa verilmiş olmasına dayandırmaktadır. Buna ek olarak, teşkilatlandırılan bu yeni alternatif il genel yönetimi biriminin idari personelinin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre değerlendirilecek olmakla birlikte kısmi zamanlı çalışan sözleşmelilerden projelerde çalışabilecek esneklikte piyasa işini kolay halledebilecek zihniyette kişilerden oluşan bir alternatif birim olduğunu ifade etmektedir (Güler, 2012b: 104). Belirtilenlerin ışığında, ortaya çıkan bu alternatif birimin sevk ve idaresinin, illerde valilik ve ilçelerde kaymakamlar tarafından yerine getirilecek olması, mülki idare amirleri ile belediyeler arasında anlaşmazlıkların ortaya çıkma riskini de beraberinde taşımaktadır (Adıgüzel, 2012: 172- 173).

4. 6360 SAYILI KANUNUN İL ÖZEL İDARELERİ ÜZERİNDEN KRİTİK İNCELEMESİ

6360 sayılı Kanun'un gerekçeleri kısmında sıralanan ifadelerin bir kısmında haklılık payı olduğu bir gerçektir, yerel yönetimlerin sürekli biçimde geliştirilmesi ve etkin hizmet üretme kapasitesine sahip hale getirilmesi gerekmektedir. Büyükşehir sınırları içinde yer

alan yerel yönetimler küçük ölçekli planlar yapabilseler de, bu planların geniş bir çerçeve içinde bütüncül olarak tüm büyükşehir bölgesini kapsayan ve makro politikaları belirleyen bir çerçeve içinde ele alınmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Türkiye'de popülist siyaset gereği 1980 sonrası birçok il, ilçe ve belediye birimleri kurulmuştur ve bu yeni kurulan yönetsel birimler yükledikleri hizmetleri yerine getirme noktasında yönetsel, politik ve ekonomik darboğazlar yaşamaktadırlar (Zengin, 2014: 109). Bu yönetsel birimler halka kaliteli hizmet sunumundan planlamaya kadar birçok sorunla karşı karşıya bulunmaktadır. Ancak, Yasa doğrultusunda yapılan yasal düzenlemeler ve uygulamalarda eleştirilen birçok husus yer almaktadır. Makale kapsamında 6360 sayılı Kanun'un il özel idareleriyle ilintili eleştirilen noktalar aşağıda sıralanan şu alt başlıklar etrafında irdelenmektedir; il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılmasının Anayasa aykırılık teşkil ettiği iddiası, merkezileşme eğilimi, il özel idarelerinin yetkilerinin devri, İçişleri Bakanlığı yönetmelikleri ve yetki çatışması, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, genellik ve eşitlik ilkelerine aykırılık.

4.1. İl Özel İdarelerinin Tüzel Kişiliğinin Kaldırılması: Anayasaya Aykırılık İddiası

6360 Sayılı Kanun'a yönelik geliştirilen il özel idareleriyle ilintili en önemli eleştiri otuz ilde il özel idarelerinin Kanun kapsamında kapatılmasının Anayasaya aykırı olduğu iddiasıdır. Bu bağlamda, Gözler'e (2013) göre bir il kaldırılmadıkça, o ildeki il özel idaresinin kanunla kaldırılması Anayasamıza aykırı bulunmaktadır çünkü Anayasamızın 127. maddesinin ilk fıkrasına göre mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. İdare hukuku literatüründe ve mahalli idare kanunları'na göre üç çeşit mahalli idare bulunmaktadır; 'il özel idaresi', 'belediye' ve 'köy'. Anayasamızda 'il özel idaresi' terimi yer almasa da, Anayasa'nın 127. maddesinin ilk fıkrasında geçen 'il' ifadesiyle kastedilen, bir mahalli idare olarak ildir. Türkiye'de il mahalli idaresine 'il genel idaresi' ile karışmaması için 'il özel idaresi' ismi verilmektedir (Gözler, 2013: 2). Anayasamızın 127. maddesinin ilk fıkrasında kullanılan 'il' terimiyle kastedilen 'il mahallî idaresi', yani 'il özel idaresi' dir. Buna ek olarak, Anayasamızın 126/1. maddesi gereğince "Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır". Bu kapsamda, sözü edilen anayasa maddelerine ek olarak, 22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu'nun 4'üncü maddesine göre "il özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer" ifadesi yer almaktadır. Bu hüküm, yukarıda açıklandığı gibi, Anayasa'nın 126/1. maddesi ve 127/1. maddesindeki hükmün de bir gereğidir. Bu noktada, Gözler (2013: 4-5), 6360 sayılı Yasa'nın il özel idaresiyle ilgili düzenlemelerine yönelik şu ifadeleri kullanmaktadır;

Türkiye'de iller olduğu sürece her il için bir il özel idaresi olacaktır. İl özel idarelerinin olması Anayasa'nın 126/1. maddesinin ve ikincisi ise Anayasa'nın 127/1. maddesinin birer gerekliliğidir. Sonuç olarak, Türkiye'de il özel idarelerinin kaldırılmasını öngören bir kanun, Anayasa'nın 127/1. maddesine aykırı olacaktır. Türkiye'de il özel idaresi kamu tüzel kişiliği kaldırılacaksa bunun Anayasa değişikliği yoluyla yapılması gerekmektedir. Bu noktada, 6360 sayılı Kanun söz konusu otuz ili kaldırsaydı, bu illerdeki il özel idarelerini kaldırması Anayasaya aykırılık teşkil etmezdi. Ancak, 6360 sayılı Kanun söz konusu yerlerde illere (*il genel idarelerine*) dokunmamıştır. Nerede bir il var ise orada bir il özel idaresinin kurulması Anayasal bir zorunluluktur. Oysa 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun bu anayasal zorunluluğu otuz il bakımından ihlâl etmektedir.

İl özel idareleri bir mahalli idare birimi olarak il genel idaresinin tarihsel olarak en önemli parçalarından biridir. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda da belirtildiği gibi 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 (Ek fıkra: 3/7/2005-5393/85 md.; Değişik ikinci fıkra: 24/7/2008-5793/42 md.). İl özel idareleri genel ve yerel çıkarlar arasındaki uyumu sağlayan önemli bir mahalli idare kuruluşudur. Otuz ilde il özel dairelerinin kaldırılması sadece yerel yönetim çevresini değil genel yönetim çevresini de doğrudan etkilemektedir (Güler, 2012b: 133). İl özel idareleri anayasal maddelerde de açıkça görüleceği üzere, Türkiye'de illerin kuruluşlarıyla ayrı bir ek karara gerek kalmadan birlikte kurulmaktadır. Ancak, 6360 sayılı Yasa ile Türkiye'de il özel idarelerinin tüzel kişiliği büyükşehir belediyesi kurulan illerde kaldırılmış ve ilgili mahalli idare biriminin tüzel kişiliği il mülki kişiliğinden ayrı olarak değerlendirilmiştir. Bu noktada, Güler (2012: 39) böyle bir uygulamanın Anayasa'ya aykırılık içermemesi için tek hukuksal yolun, bir yasa ile tüm ülkenin illerinde toplam bir değişiklik yapmaktan ibaret olduğunu vurgulamaktadır.

6360 sayılı Yasa'nın Anayasaya aykırılığı konusunda diğer bir iddia, Yasa'nın il özel idarelerine yönelik düzenlemelerinin Anayasaya aykırılık oluşturmadığı yönündedir. Bu doğrultuda, Güngör (2012: 29) Anayasa'nın 127. maddesinin birinci ve ikinci fıkrasında mahalli idarelerin kuruluş esasları ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceğinin belirtildiğini ve bir ilde hangi mahalli idarenin kurulacağını yasa koyucunun takdirine bırakıldığını ifade etmektedir. Buna ek olarak, büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırı olarak genişlemesi sonucu il özel idarelerin fonksiyonlarının kalmaması ve aynı sınırlar içerisinde yaşayan seçmenler tarafından seçilecek iki yerel meclisin oluşması nedeniyle de il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin korunmasına da gerek kalmadığını vurgulamaktadır. Dolayısıyla, büyükşehir olan illerde il özel idaresi ve köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılması konusundaki Anayasa'ya aykırılık iddiasının yerinde bir iddia olmadığını ifade etmektedir.

4.2. Merkezileşme Eğilimi

6360 sayılı Kanun'a göre büyükşehir belediyesi bulunan ve büyükşehir belediyesi olma statüsünü elde eden illerde İçişleri Bakanlığı'nın yerel bir teşkilatı olarak valiye bağlı YİKB'ler kurulmaktadır. Yeni kurulan bu idari birimle birlikte valinin ildeki rolü bu birim aracılığıyla yeniden tanımlanmakta, genel yetkileri operasyonel hale gelmekte ve valiliğin yönetsel kapasitesi artırılmaktadır. 6360 sayılı Yasa ile büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumluluk alanı genişlemekte fakat diğer yandan valilik makamı YİKB aracılığıyla insan kaynağı ve harcama yetkileri bakımından güçlendirilmektedir (Koyuncu ve Köroğlu, 2012: 3). Belirtilenlerin ışığında, Kızılboğa ve Özaslan (2013: 11) 6360 sayılı Kanun ile kurulan YİKB'ler ile ilintili olarak "merkezi idarenin yereldeki üssü, eli ya da adamı" rolü görebileceği değerlemesini yapmaktadırlar. Belirtilen bağlamda, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası ile birlikte valinin rolü il encümeni başkanlığıyla sınırlandırılmış ve il genel meclisinin başkanının meclis tarafından ve kendi üyeleri arasından seçilmesi hükmü getirilmiştir (Bayraktar ve Kurt, 2010: 39). Yeni kurulan YİKB ile kontrolün merkezi yönetimde / valide bulunduğu yeni bir alternatif idari birim oluşturulmakta ve İçişleri Bakanlığı bütçesine bu yeni kurulan Başkanlıklar için ödenek konmaktadır (Koyuncu ve Köroğlu, 2012: 4). Buna ek olarak, YİKB, il genel idaresinde olmayan farklı bir özelliğe sahip bulunmaktadır. 6360 sayılı Yasa'nın madde 28/A kapsamında bununla ilintili olarak şu ifadeler yer almaktadır:

Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı tarafından, merkezi idarenin adli ve askeri teşkilat dışında taşradaki tüm birimlerinin hizmet ve faaliyetlerinin etkinliği, verimliliği ve kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğu ile ilgili hazırlanacak rapor, valinin değerlendirmesiyle birlikte Başbakanlığa ve bu kurumların bağlı veya ilgili olduğu bakanlığa gönderilir. Bu raporlar yıllık olarak hazırlanır ve takip eden yılın şubat ayı sonuna kadar yukarıdaki mercilere gönderilir.

Yukarıdaki ifadelerden de anlaşılacağı üzere, YİKB ildeki merkezi idare birimleri hakkında yıllık raporlar hazırlayacak ve bunu Başbakanlığa ve bu kurumların bağlı ve ilgili olduğu bakanlıklara gönderecektir. Valiliklere bağlı olarak kurulan YİKB'ler ile valilikler Başbakanlığa bağlanmaktadır (Güler, 2012b: 138-139). Yeni kurulan YİKB denetim alanındaki boşluğun merkezi idare tarafından doldurulmasına yardımcı olmakta ve üst yöneticisi merkezi idarenin yereldeki temsilcisi olan vali aracılığıyla yerel birimler üzerindeki idari vesayet yetkisinin kullanımına zemin hazırlanmaktadır. Ancak, halkın iradesine dayanan ve seçimlerle göreve gelen bir yönetim üzerinde merkezi yönetimin yönetici bürokratlar aracılığıyla vesayet yetkisini kullanmasının demokratik açıdan mantıksal tutarlılığı yoktur (Tekeli, 1983: 19).

Sonuç olarak, YİKB ile daha önce de değinildiği üzere valinin rolü yeniden tanımlanmakta, il özel idare bütçesinin özerkliğinin kaldırılarak kontrolün valide olduğu yeni bir mekanizma kurulmakta, Başbakanlığın yerel düzeyi ilgili bakanlıkları aracılığıyla değil doğrudan valilik kanalıyla kontrol etmeye yönelik bir arayış ortaya çıkmaktadır (Koyuncu ve Köroğlu, 2012:4-7). Bu noktada, Karakılçık (2013: 95) yeni kurulan YİKB'ler ve merkezileşme eğilimiyle ilintili olarak valilerin il özel idareleri aracılığıyla sahip oldukları yerel hizmetler üzerindeki ağırlığının, hatta vesayet yetkisinin YİKB yoluyla daha da ağırlaştırıldığını vurgulamaktadır.

4.3. İl Özel İdarelerinin Yetkilerinin Devri, İçişleri Bakanlığı Yönetmelikleri ve Yetki Çatışması

6360 sayılı Kanun'un madde 3 (2) ve 4. fıkralarında il özel idarelerinin yetki, görev ve sorumluluklarının neler olacağı ile ilgili önemli hükümler yer almaktadır. Bu kapsamda, madde 3 (2) ve 4. fıkralarında şu ifadeler yer almaktadır:

Mevzuatla il özel idarelerine yapılan atıflar bu Kanun kapsamında tüzel kişiliği kaldırılan il özel idareleri için ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, Hazineye, valiliklere, büyükşehir belediyelerine ve bağlı kuruluşlarına veya ilçe belediyelerine yapılmış sayılır. Tüzel kişiliği kaldırılan il özel idarelerine 22/2/ 2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve diğer mevzuatla verilmiş olan yetki, görev ve sorumluluklar ilgisine göre bu kurum ve kuruluşlar tarafından kullanılır ve yerine getirilir. Bu Kanunla tüzel kişiliği kaldırılan il özel idaresi, belediye veya köy tüzel kişiliklerine şartlı olarak bağlı yapılan taşınır ve taşınmazların devrinin yapıldığı kurum veya kuruluş, bu taşınır ve taşınmazların bağlı amacına uygun olarak kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

Ayrıca, 6360 sayılı Kanunun 10. fıkrasında: "Bu Kanunun uygulanması ile ilgili tereddütleri gidermeye, düzenleyici ve yönlendirici işlemler yapmaya İçişleri Bakanlığı yetkilidir" ifadesi yer almaktadır. 6360 sayılı Kanun yukarıda açıklanan hükmüyle, merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında görev paylaşımı yapmakta, fakat görev paylaşımını İçişleri Bakanlığının yönetmelik ve genelge düzenlemelerine bırakmaktadır. İl özel

idareleri kanunla kurulmakta ve kanun doğrultusunda görev ve sorumluluklarını yerine getirmektedirler. Bu noktada, YİKB'nin kuruluşu 6360 sayılı Kanun'la yasal dayanağa kavuşturulmuştur, fakat Koordinasyon Başkanlığı'na ilişkin her türlü düzenlemeye İçişleri Bakanlığı'nca hazırlanacak yönetmelikte yer verileceği ifade edilmektedir. Anayasa'da idare ve yerel yönetimlerle ilintili yasal düzenlemelerin kanunla yapılması emredilmiştir.

Anayasa 123. maddesi “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir”.

Anayasa 127/2. maddesi “Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir”.

Bu kapsamda, Güler (2012b: 38), il özel idarelerinin görev, yetki ve sorumluluklarının başka bir kurum ya da kuruluşa devri ancak düzenlenerek uygulanabildiğini ifade etmektedir. İl özel idareleri ve YİKB'leri karşılaştıracak olursak, il özel idareleri kamu tüzel kişiliğine sahip mahalli idare birimiyken, YİKB valiliğe bağlı taşrada teşkilatlanmış bir merkezi yönetim teşkilatlanmasıdır. İl özel idareleri kendi yönetmeliğini hazırlayabilen, bütçesini oluşturabilen ve personel istihdam edebilen tüzel kişiliğe haiz bir mahalli idare birimiyken, YİKB'nin tüzel kişiliği olmamakla birlikte kendi yönetmeliğini ve bütçesini hazırlayabilme yetkisi de bulunmamaktadır (Kızılboğa ve Özaslan, 2013: 10).

YİKB ile ilgili diğer bir sorun, YİKB'nin görev, yetki ve sorumlulukları çerçevesinde karşımıza çıkmaktadır. İçişleri Bakanlığı'nın ‘Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına dair Yönetmelik’in 5. maddesinde YİKB'nin görev, yetki ve sorumlulukları ayrıntılı olarak belirtilmiştir⁷. Yönetmeliğin 5/ç ve 5/d maddelerinde benzer yetkilerin birden fazla kuruma verilmesinden kaynaklı problemler mevcut bulunmaktadır. Madde 5/ç’de “YİKB afet ve acil yardım hizmetlerini koordine etmek ve yürütmekle sorumludur” ifadesi yer almaktadır. Afet ve acil yardım hizmetleri büyükşehir belediyesi olan illerde, büyükşehir belediyelerinin teşkilat yapısında yer alan Afet Koordinasyon Merkezleri (AKOM) tarafından yürütülmektedir. Bu doğrultuda, YİKB'lere de afet ve acil yardım hizmetlerini koordine etmek ve yürütme görevinin verilmesi, aynı alanda sorumlu faaliyet gösteren iki yetkili kurumun ortaya çıkmasına sebebiyet vermektedir. Buna ek olarak, ilgili Yönetmelikte madde 5/ç’de “YİKB ilin tanıtımına yönelik faaliyetleri yürütmek ve koordine etmekle sorumludur” ifadesi yer almaktadır. Kültür ve Turizm Bakanlığı'na bağlı İl Kültür ve Turizm Müdürlüklerinin Görev, Yetki, Sorumluluk ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelikte ‘İl Kültür ve Turizm Müdürlüğünün Görevleri’ başlığı altında madde 7/n’de şu ifadeler yer almaktadır:

İlin her alanda tanıtılmasına ilişkin hizmetleri yörenin özelliğini de dikkate alarak planlamak, yürütmek, mahalli imkanlarla hazırlanacak tanıtıcı broşür, depliyar veya İlin tanıtımına yönelik kitap, belgesel film vb. çalışmaların mizanpaj ve bastırılmasını Bakanlığın onayı ile uygulamak.

Yukarıdaki ifadede de anlaşılacağı üzere ilin tanıtımıyla ilgili hizmetlerin planlama ve yürütme faaliyetlerinden İl Kültür ve Turizm Müdürlükleri sorumludur. Burada aynı alanda sorumlu faaliyet gösteren iki yetkili kurumun ortaya çıktığı görülmektedir, eğer iki kurum arasında gerekli koordinasyon sağlanmazsa, bu durum yetki çatışmasına sebebiyet verebilecektir (Kızılboğa ve Özaslan, 2013: 8).

4.4. Yerel Yönetimler Özerklik Şartına Aykırılık İddiası

6360 sayılı Yasa'nın Yerel Yönetimler Özerklik Şartına aykırı olduğuyla ilintili farklı iki görüş yer almaktadır. Bunlardan birincisi, Yasa'nın mahalli idarelerin tüzel kişiliklerinin,

⁷ Detaylı bilgi için bkz. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/04/20140404-31.htm>

yerel halka danışılıp sorulmadan kapatılmasının, Türkiye'nin 1992 yılında onayladığı 'Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı' hükümlerine ve dolayısıyla Anayasa'nın 90. madde hükümlerine aykırı bulunduğu iddiasıdır (Güler, 2012b: 134- 135). Bu çerçevede, Anayasamızın 90. maddesi 'Milletlerarası antlaşmaları uygun bulma' başlığı kapsamında şu ifadeler yer almaktadır:

Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. (Ek: 7.5.2004-5170/7 md.) Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır.

Bu bağlamda, Keleş (2013: 19) 6360 sayılı Yasa ve Anayasaya aykırılık konusunda şu ifadeleri kullanmaktadır: "Anayasamızın 90. maddesi uyarınca, temel bir hak ve özgürlük olarak yorumlanması olanaklı olan, yerel yönetimlerin varlığına son verme girişiminde, Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kuralına açıkça aykırılık bulunduğu öne sürülebilir". Mahalli idarelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına ek olarak konunun bir de katılım boyutu bulunmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, halkın yerel karar süreçlerine etkin katılımına özel bir önem vermektedir. Halkın kendilerini ilgilendiren her türlü konuda görüşlerinin alınması, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4/6 maddesinin ve 2009 tarihli 'Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Yerel Yönetimlerin İşlerine Katılma Hakkına İlişkin EK Protokolün' kurallarının bir gereğidir. Bu açıdan değerlendirildiğinde, 6360 sayılı Yasa ile 30 ildeki yeni düzenlemenin katılım alanında kolaylaştırıcı değil, güçleştirici bir etmen olduğu ifade edilmektedir (Keleş, 2013: 18). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 'Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması' başlığını taşıyan 5. maddesinde açık bir biçimde şöyle denilmektedir:

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

6360 sayılı Yasa'nın çok sayıda belediye ve köyün tüzel kişiliğine orada yaşayan halka danışılmadan bir yasal düzenlemeyle son verildiği ve bu durumun, Türkiye'nin taraf olduğu Avrupa Yerel Özerklik Şartı'na açık bir aykırılık oluşturduğu gibi ve temel haklar ve özgürlüklerle ilgili düzenlemelere de aykırı bulunduğu ifade edilmektedir (Duru, 2013: 33, Keleş, 2012; Görmez, 2012). Diğer yandan, 6360 sayılı Yasa'nın mahalli idarelerin tüzel kişiliklerinin, yerel halka danışılıp sorulmadan kapatılmasının Avrupa Yerel Özerklik Şartı'na aykırılık oluşturmadığı yönünde ikinci bir görüş yer almaktadır. Bu kapsamda, Güngör (2012: 31) 6360 sayılı Yasa'nın Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na aykırılık oluşturmadığını şu sözlerle ifade etmektedir:

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 5. maddesine göre, yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz. Özerklik Şartı referandum yapılmaksızın yerel yönetimlerin sınırlarının değiştirilemeyeceği konusunda kesin bir kural getirmemekte, sadece mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkün olursa referandum yapılmasını tavsiye etmektedir.

Bu bağlamda, yukarıdaki ifadelerden de anlaşılacağı üzere 6360 sayılı Yasa'nın Avrupa Yerel Özerklik Şartı'na aykırılık oluşturup oluşturmadığıyla ilgili iki farklı görüş yer almaktadır. Yerel kamu hizmetlerini karşılamakla sorumlu mahalli idare birimlerinin tüzel

kişiliklerinin kaldırılmasında halkın kendilerini ilgilendiren bu sürece dahil edilmesi en uygun yöntem olacaktır.

4.5. Anayasanın Genellik ve Eşitlik İlkesine Aykırılık İddiası

6360 sayılı Kanunla birlikte 30 büyükşehir belediyesinde il özel idareleri kaldırılmış; diğer illerde ise il özel idarelerinin varlıkları korunmuştur. Böylece, il özel idareleri bakımından il özel idareli iller ve il özel idaresiz iller olmak üzere ikili bir yapı ortaya çıkmıştır (Genç, 2014: 7). Belirtilen bağlamda, Güler (2012: 5) mahalli idare birimlerinin kaldırılmasıyla ilintili şu ifadeleri kullanmaktadır; “Bu yeni Yasa yerel temsili öyle daraltıyor ki, yerel yönetimler adeta oligarşik bir dünyaya dönüşüyor. Halka en yakın birimler diye yüceltilen, halk yöneticilere selam mesafesinde olduğu için değerli sayılan yerel yönetimler yok ediliyor”. 6360 sayılı Kanun’un il özel idarelerini kaldırmasının genellik ve eşitlik ilkelerine aykırılığı TBMM’nin 338 Sıra Sayılı Raporunda şu şekilde ifade edilmektedir:

Varlıkları il kuruluş kararlarına bağlı olan il özel idarelerinin tüzel kişiliği, il ortadan kaldırılmadıkça tek tek ya da grup halinde sona erdirilemez. Bu uygulama merkezi ve yerel yönetimler arasında görev bölüşümünün genelliği ilkesine aykırılık oluşturur. Vatandaş açısından ise, Anayasal eşitlik ilkesinin ihlali anlamına gelir. İl özel idaresi, bir yerel yönetim türü olarak, il genel idaresinin tarihsel olarak ayrılmaz parçasıdır. Bakanlıkların taşrada ilgili birimleri eliyle yapmakta güçlük çektikleri yatırım ve hizmetler, il özel idaresi aracılığıyla yapılmaktadır. Böylece genel ve yerel çıkarların uyumlaştırılması sağlanmaktadır. Bu nedenle il özel idarelerinin kaldırılması, yalnızca yerel yönetim çevresini değil genel yönetim çevresini de doğrudan etkiler. Nitekim bu boşluk, Yatırım İzleme Koordinasyon Merkezi adlı yeni bir birim kurulmasına yol açmıştır. İl özel idarelerinin ülkenin bir bölümünde kaldırılması, doğrudan merkezi yönetim hizmetlerini etkileyeceği için, yatırım ve hizmetlerde genellik ve eşitlik ilkesini zedeler⁸.

Yukarıdaki ifadelerden de anlaşılacağı üzere il özel idarelerinin kaldırılmasının merkezi ve yerel yönetimler arasında görev bölüşümünün ‘genellik ilkesine’ aykırı bulunduğu vurgulanmaktadır. 6360 sayılı Yasa ile birlikte merkezi yönetim belirli konularda 30 ilde görevli kılınırken, 51 ilde görevsiz ilan edilmektedir. Bu noktada, örnek vermek gerekirse bazı Milli Eğitim Bakanlığı hizmetleri 30 ilde Bakanlığın bir bağlı kuruluşuna devredilerek gerçekleştirilmesi söz konusu olurken; kalan 51 ilde bu sözü edilen hizmetler il özel idaresi tarafından görülmeye devam edilecektir. Bu durumun, il özel idaresine sahip olan ve olmayan iller bakımından farklı merkezi kural ve hizmet uygulaması sorununa yol açacağı ifade edilmektedir (Güler, 2012b: 39). Bu kapsamda, Güler (2012b: 39, 132) bu uygulamanın, merkezi ve yerel yönetimler arasında görev bölüşümünün genelliği ilkesine aykırılık oluşturduğunu ve diğer taraftan, vatandaş açısından da, anayasal eşitlik ilkesini ihlal ettiğini ifade etmektedir. Belirtilen bağlamda, Anayasamızın 10. maddesinde ‘Kanunda Eşitlik’ Başlığı altında şu ifadeler yer almaktadır:

Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz. Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde (...) * kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.

⁸ Detaylı bilgi için bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf>

Merkezi ve yerel yönetimler arasında görev bölüşümünün genelliği ilkesi kamu hizmetlerinde eşitlik ilkesi ile doğrudan bağlantılıdır. İl özel idarelerinin kısmi olarak kaldırılmasının, Anayasa'nın 10. maddesinde düzenlenen eşitlik ilkesine ve merkezi ve yerel yönetimler arasında görev bölüşümünün genelliği ilkesine aykırılık oluşturduğu ifade edilmektedir (Güler, 2012b: 133).

5. SONUÇ

6360 sayılı Kanun kapsamında on dört il belediyesi büyükşehir belediyesine dönüştürülmekte ve toplamda otuz büyükşehir belediyesi olan il yönetiminde il özel idareleri kaldırılmaktadır. Bu yasal düzenleme, Türkiye mahalli idareler sisteminde köklü bir değişiklik meydana getirmektedir. Bu kapsamda, 6360 sayılı Kanuna göre, büyükşehir belediyesi bulunan ve büyükşehir belediyesi olma statüsünü elde eden illerde kaldırılan il özel idareleri yerine İçişleri Bakanlığı'nın yerel bir teşkilatı olarak valiye bağlı YKİB adı altında yeni bir idari birim kurulmaktadır. Yeni kurulan bu idari birimle birlikte valinin yönetsel kapasitesi arttırılmakta ve valilerin il özel idareleri aracılığıyla sahip oldukları yerel hizmetler üzerindeki vesayet yetkisi YİKİB yoluyla daha da ağırlaştırılmaktadır. Türkiye'de bir yandan yerel yönetimlerin özerkliğinin arttırılması gerektiğinden ve yerleşmenin olası avantajlarından bahsedilirken, bu süreçte valiliğe bağlı bir birimin yerelde kurulmasının gerekçeleri kamuoyunda gerektiği oranda paylaşılmamıştır. Ayrıca, yeni büyükşehir belediyesi düzeniyle ilgili olarak bilimsel bir ön hazırlık çalışması ve karşılaştırmalı ülke örneklerini içeren bir analize yer verilmemiştir. Bu noktada, birçok eleştiriye maruz kalan Koordinasyon Başkanlığı'nın alternatif idari bir idari birim olarak il özel idareleri kaldırılan illerde işleyiş sürecinin olası zayıf ve güçlü yanlarının iyi analiz edilmesi gerekmektedir.

Ayrıca, mevcut düzende alternatif idari bir yapılanma yaratmak yerine var olan idari birimlerin daha etkin ve verimli nasıl işleyebileceğinin araştırılması önem arz etmektedir. Gözübüyük'ün (1967: 100) de ifade ettiği gibi mevcut kuruluşu kaldırmaktansa, kuruluş ve görevlerinde bazı değişiklikler yapmak suretiyle ondan yararlanmaya devam etmek, alışılmış kuruluşları çok gerekli olmadıkça kaldırmamak gerekir. Bu kapsamda, 6360 sayılı Kanun, merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında görev paylaşımı yapmakta, fakat görev paylaşımını İçişleri Bakanlığı'nın yönetmelik ve genelge düzenlemelerine bırakmaktadır. Anayasa'nın 123. ve 127/2. maddelerinde de görüldüğü üzere, il özel idarelerinin görev, yetki ve sorumluluklarının başka bir kurum ya da kuruluşa devri ancak yasada düzenlenerek uygulanabilmektedir. Bu bağlamda, yasal düzenlemeyle ilgili diğer bir sorun karşımıza çok sayıda belediye ve köyün tüzel kişiliğine orada yaşayan halka danışılmadan son verilmesi noktasında çıkmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 5. maddesinde "yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz" ifadesi kullanılmaktadır. Bu noktada, yerel kamu hizmetlerini karşılamakla sorumlu halka yakın mahalli idare birimlerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasında halkın kendilerini ilgilendiren bu sürece dahil edilmesi en uygun yöntem olacaktır. Yasayla ilgili diğer önemli nokta, yasal düzenlemenin Türkiye'de özel idareleri bakımından il özel idareli iller ve il özel idaresiz iller olmak üzere ikili bir yapı ortaya çıkarılmasından kaynaklanmaktadır. Bu uygulama, kamu hizmetlerinde eşitlik ilkesi ile doğrudan bağlantılıdır. Bu kapsamda, 6360 sayılı Yasa'nın getirdiği hükümlerin vatandaş açısından eşitlik ilkesini gözeterek uygulanması gereği ortaya çıkmaktadır. Sonuç olarak, 6360 sayılı Kanun'un getirdiği yeni düzenlemelerin hem yöneten hem de yönetilen düzleminde iyi analiz edilmesi, yasal düzenlemelerin olumlu ve olumsuz noktalarının ortaya konulması adına önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

- ACUN, U. (1995). “Mülki İdare Amirleri ve İl Özel İdare Yönetimi Üzerine Bazı Düşünceler”, *Yeni Türkiye*, 1(4), Mayıs-Haziran 1995, s.373.
- ADIGÜZEL, Ş. (2012). “6360 Sayılı Yasa’nın Türkiye’nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme”, *Toplum ve Demokrasi*, 6 (13-14): 153-176.
- ATEŞ, H. ve Es, M. (2008). “Süreklilikten Değişime İl Özel İdareleri”, *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, (der.) Recep Bozdoğan ve Yüksel Demirkaya, Nobel Yayınları, Ankara.
- BAYRAKTAR, U. ve KURT, H. (2010). “Reform Sonrası Bir İl Genel Meclisi: Arzuhalci ile Noter Arası Siyasal Bir Organın Doğuşu”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Ocak-Mart, 65 (1): 31-56.
- ÇELİK, M. L. ve ALTIPARMAK, C. (2013), *Hukuki Açından 100 Soruda Yeni Büyükşehir Belediye Modeli*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- ÇOKER, Z. (1998). “Örgüt ve Hizmetlerinde Çağdaş ve Kaliteli Yönetim İlkelerine Göre Yeniden Düzenleme Stratejisi”, *Türk İdare Dergisi*, (Aralık 1998), 70 (421): 163-196.
- COŞKUN, B. ve UZUN, T. (2005). “İl Özel İdaresi’nde Yeniden Yapılanma”, (editörler) H. Özgür ve M. Kösecik; *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I*, 1. Basım, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara: 157-175.
- DURU, B. (2013) “Büyükşehir Düzenlemesi Ne Anlama Geliyor?”, *GAP Belediyeler Birliği Dergisi*, Mayıs-Haziran-Temmuz, pp. 33-37, http://www.gabb.gov.tr/doc/gabb_bultenler/2013_06_birlik_dergi.pdf (26.04.2014).
- ERYILMAZ, B. (2004). *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, Adapazarı.
- GENÇ, N. (2014) “6360 Sayılı Kanun ve Aydın’a Etkileri, Adnan Menderes Üniversitesi”, *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1 (Özel Sayı): 1-29.
- GÖRMEZ, K. (2012). “*Yerelleşme-Merkezîleşme Geriliminde Büyükşehir Yasası*”http://www.zaman.com.tr/yorum_yerellesme-merkezilesme-geriliminde-buyuksehir-yasasi_2017227.html. 12.04.2014.
- GÖZLER, K. (2013). “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyeleri Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun Mudur?”, *Legal Hukuk Dergisi*, 11(122): 37-82.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. (1967). *Türkiye’de Mahalli İdareler*, TODAİE Yayını, Ankara.
- GÜLER, B.A. (2001). “Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 10 (3): 7-12.
- GÜLER, B.A. (2005). *Devlette Reform Yazıları: Dünya’da ve Türkiye’de Ekonomik Liberalizasyon Siyasi-İdari Liberalizasyon*, Paragraf Yayınevi, Ankara.
- GÜLER, B. A. (2006). *Yerel Yönetimler, Liberal Açılımlara Eleştirel Yaklaşım*, İmge Yayınevi, Ankara.
- GÜLER, B.A. (2012a). “Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine”, www.yayed.org.tr. 05.10.2013.

- GÜLER, B.A. (2012b). Bütünşehir Belediyesi, TBMM Komisyon Konuşmaları, 12, Kasım, 2012, Ankara.
- GÜNEŞ, A.F. (2013). Büyükşehirlerde İl Özel İdarelerinin Kaldırılmasının Hukuki Veçhesi ve İşlevsel Sonuçları, http://www.tid.web.tr/ortak_icerik/tid.web/154/13-%20Ahmet%20Faruk%20G%C3%9CNE%C5%9E.pdf. 11.10.2014.
- GÜNGÖR, H. (2012) “Yeni Büyükşehir Yönetimi ve Geçiş Nedenleri”, İller ve Belediyeler Dergisi, Ekim-Kasım, 774-775: 28-31.
- İZCİ, F. ve TURAN, M. (2013). “Türkiye’de Büyükşehir Belediye Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediye Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, 18 (1): 117-152.
- KAPUCU, N. ve PALABIYIK, H.(2008). Turkish Public Administration: From Tradition to Modern Age, International Strategic Research Organization, Ankara.
- KARAKILÇIK, Y. (2013). Yerel Yönetimler, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- KARAMAN, Z.T. (2006). Yerel Yönetimler, Nobel Yayınları, Ankara.
- KARASU, M.A. (2013). “ 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri-Şanlıurfa Örneği”, Gazi Üniversitesi, İİBF Dergisi, 15(1): 1-17.
- KAYA (1991). Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, TODAİE Yayını No. 238, Ankara.
- KAYA, S. (2011). İl Özel İdarelerinin Değişimi ve Dönüşümü: İstanbul İl Özel İdare Örneği, Nisan Mayıs Haziran, Dış Denetim, ss.27-38.<http://www.sayder.org.tr/e-dergi-il-ozel-idarelerinin-degisimi-ve-donusumu-istanbul-il-ozel-idaresi-12-4.pdf>. 12.04.2014.
- KELEŞ, R. (1994). Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar, (1975-1992), IULA-EMME, İstanbul.
- KELEŞ, R. (2006). Kentleşme Politikası, 9. Baskı, İmge Yayımları, Ankara.
- KELEŞ, R. (2010). Yerinden Yönetim ve Siyaset, 4. Baskı., Cem Yayınevi, İstanbul.
- KELEŞ, R. (2012). “Anakentin Dünü, Bugünü ve Yarını” Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu-3, 6-7 Aralık 2012, Gazi Üniversitesi, Ankara.
- KELEŞ, R. (2013). “Anakent Belediyelerinin Sayısı Çoğalırken”, GAP Belediyeler Birliği Dergisi, Mayıs-Haziran-Temmuz, pp. 15-19, http://www.gabb.gov.tr/doc/gabb_bultenler/2013_06_birlik_dergi.pdf . 12.04.2014.
- KIZILBOĞA, R. ve ÖZASLAN, K. (2013). İl Özel İdaresi ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi, KAYSEM-8 Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar Bildiri Kitabı 11-12 Mayıs 2013-HATAY
- KOYUNCU, E. ve KÖROĞLU, T. (2012). “Büyükşehir Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, TEPAV, www.tepav.org.tr, 07.06. 2014.
- NALBANT, A. (1997). Üniter Devlet, Yapı Kredi Yayınları.
- NADAROĞLU, H. (2001). Mahalli İdareler, 7. Baskı, Beta Basım Yayın, İstanbul.
- ORTAYLI, İ. (1974). Tanzimattan sonra Mahalli İdareler, TODAİE Yayınları Ankara.

- PARLAK, B. ve SOBACI, Z. (2005). Kamu Yönetimi, Alfa Aktüel, Bursa.
- PARLAK, B. ve ÖKMEN, M. (2008). Yerel Yönetimler, Alfa Aktüel, Bursa.
- POLAT, İ. 2003'den bugüne yerel yönetimlerde özerklik serüveni, http://www.hyd.org.tr/staticfiles/files/yerel_yonetim-ikbal_polat.pdf 15.04.2014.
- TEKELİ, İ. (1983). “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişim”, Amme İdaresi Dergisi, 16 (2): 3-22.
- TOBB (1996), Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, TOBB Yayınları, Ankara.
- TORTOP, N., AYKAÇ, B., YAYMAN, H., ÖZER, M.A. (2006). Mahalli İdareler, 1. Basım, Nobel Yayıncılık, Ankara.
- TORTOP, N., AYKAÇ, B., YAYMAN, H., ÖZER, M.A. (2014). Mahalli İdareler, 3. Basım, Nobel Yayıncılık, Ankara.
- ULUSOY, A. ve AKDEMİR, T. (2008). Mahalli İdareler, Teori-Uygulama-Maliye, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- YAŞAMIŞ, F.D. (2001). Osmanlı Devlet Yönetimi Başlangıç Yılları, TİD, Yıl 73, Sayı 432.
- ZENGİN, O. (2014), “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”, Ankara Barosu Dergisi, 72(2): 91-116.