

Makalenin geliş tarihi: 03.08.2020

1. Hakem rapor tarihi: 02.09.2020

2. Hakem rapor tarihi: 13.09.2020

3. Hakem rapor tarihi: 26.09.2020

Kabul tarihi: 17.12.2020

TÜRKİYE’DE AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI ÇERÇEVESİNDE MERKEZİ YÖNETİM - YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİ: İL ÖZEL İDARESİ (Araştırma Makalesi)

Burak KOÇAK (*)

Veli SADIÇ (**)

Öz

Türk kamu yönetimi yapısı ve bu yapı içinde merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri Osmanlı döneminden günümüze dek sürekli tartışma konusu olmuştur ve “İl Özel İdaresi” de kurulduğu tarihten bu yana bu tartışma alanının içinde yer almıştır. Ülkenin içinde bulunduğu koşullar ve o dönemki toplumsal yapının da etkisiyle İl Özel İdaresinin merkezi yönetim ile olan ilişkisi değişkenlik göstermiştir. Ülkenin birlik ve bütünlüğünün korunması için merkezi yönetimin güçlü olmasının gerekli olduğu yıllarda bu kurumun gereksiz olduğu düşünülürken, Avrupa’da başlayan yerel özerklik akımının bir sonucu olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın kabul edildiği yakın tarihimizde ise bu kurumun yetkilerinin artırılması gerektiği fikri kabul görmüştür. Türkiye, çekince koyduğu maddeleri olsa da bu Şart’ı genel olarak kabul etmiştir. Bu çalışmada da Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda belirtilen merkez-yerel ilişkileri ile ilgili genel ilkeler çerçevesinde “İl Özel İdaresi” ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: İl Özel İdaresi, Merkezi Yönetim, Adem-i Merkeziyetçilik, Yerel Yönetimler, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.

Jel Kodu: Z00

*) Dr. Öğr. Üyesi, Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (e-posta: burak.kocak@erdogan.edu.tr). ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0430-4397>

**) Doktora Öğrencisi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (e-posta: sadicveli@gmail.com). ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6882-4722>

Central Government - Local Government Relations in Turkey Within the Framework of European Charter of Local Self-Government: Provincial Special Administration

Abstract

The structure of the Turkish public administration and the central government-local government relations within this structure have always been the subject of controversy since the Ottoman era and the “Provincial Special Administration” has been in this discussion area since its establishment. With the conditions of the country and the influence of the social structure of that period, the relationship of the provincial special administration with the central administration varied. While it was thought that this institution was unnecessary in the years when it was necessary to have a strong central government to protect the unity and integrity of the country, it was accepted that the powers of this institution should be increased in our recent history when the European Charter of Local Self-Government was adopted as a result of the local autonomy trend. Turkey has generally accepted this charter, even though it has made reservations. In this study, the “special provincial administration” was handled within the framework of the general principles regarding the central-local relations specified in the European Charter of Local Self-Government.

Keywords: Decentralization, Central Government, Local Governments, Provincial Special Administration, European Charter of Local Self-Government.

Jel Code: Z00

Giriş

Günümüz koşullarında gittikçe artan nüfuslara sahip kentlerin ortaya çıkmasıyla birlikte, bu kentlerin ihtiyaçları da artmış ve bu ihtiyaçların merkezi yönetimler tarafından karşılanmasının güç hale geldiği düşüncesi yaygınlaşmıştır. Bu yaygın düşünce de yerel yönetimlerin daha ön plana çıkmasına neden olmuştur. “Türkiye’de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri: İl Özel İdaresi” isimli çalışma da bu noktadan yola çıkılarak hazırlanmış ve “merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri konusunda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda belirtilen temel ilkeleri Türkiye’deki merkezi yönetim- İl Özel İdaresi ilişkisi karşılamakta mıdır?” sorusuna cevap bulmayı amaçlamıştır.

Türkiye’de hükümetler yerelleşme konusunda çeşitli uluslararası sözleşmeler de imzalamaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da bu sözleşmelerden biridir. Avrupa Birliği üye ülkeleri arasında adem-i merkeziyet ilkesine dayalı bir yerelleşme politikasını amaçlayan bu anlaşmaya göre, merkezi yönetimlerin yetkilerini önemli ölçüde yerel yönetimlere devretmesi veya paylaşması istenmektedir. Günümüzde de Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin üniter yapısı siyaseten önemini korumaktadır. Bu açıdan bakıldığında yerelleşme tartışmalarında adem-i merkeziyet ilkesi bazı noktalarda ve bazı bölgelerde hala sakıncalı görülmekte ve adem-i merkeziyet ilkesinin telaffuzundan dahi çekinilmektedir.

Çalışma üç ana başlık altında ele alınmıştır. Çalışmanın ilk kısmında merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde temel kavramlardan biri olan “adem-i merkeziyet kavramı ve tarihsel gelişimi” incelenmiştir. Bu bölümde adem-i merkeziyet kavramının tanımı ele alındıktan sonra tarihsel gelişimi üzerinde durulmuştur. İkinci kısımda “İl Özel İdaresi” ele alınarak bu kurumun yapısı, organları, görev ve sorumlulukları ele alınmıştır. Üçüncü bölümde ise “merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri ve İl Özel İdaresi” başlığı altında öncelikle merkez-yerel ilişkilerinin genel çerçevesi belirtilmiştir. Devamında ise bu çerçevede içinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda yer alan ve Türk kamu yönetimi yapısında sorun teşkil eden ilkelere göre merkezi yönetim- İl Özel İdaresi ilişkisi incelenmiştir.

Araştırma Etiği

Bu çalışma etik kurallara uygun şekilde hazırlanmıştır. Çalışmada yararlanılan kaynaklar hassas bir şekilde seçilmiştir ve bu kaynaklardan yararlanırken bilimsel atıf kurallarına uygun olarak kaynak gösterilmiştir. Çalışmada benzerlik durumu gözden geçirilmiştir.

1. Adem-i Merkeziyetçilik Kavramı ve Tarihsel Gelişimi

“Adem-i Merkeziyetçilik” kavramı İngilizcedeki “decentralization” kelimesine karşılık gelmektedir ve merkeziyetçilik kavramının zıttı olarak kullanılmaktadır. Bu kavram, *subsidiarite*, *yerelleşme*, *yerinden yönetim*, *desantralizasyon* gibi isimler altında da ele alınmaktadır. Bunlara ek olarak yetki devri (deconcentration), merkezin bazı yetkilerini kendi hiyerarşik yapısı içinde dağıtması anlamına gelen *delegation*, özerk yerel birimlere dağıtması anlamına gelen *devolution* kavramlarını da içeren geniş anlam yelpazesine de sahip bir kavramdır (Gül, Kiriş, Negiz ve Gökdayı, 2014).

Desantralizasyon klasik anlamda merkezi yönetimlerden yerel yönetimlere doğru görev, yetki ve kaynak transferini ifade etmektedir. Modern anlamda ise merkezi yönetimin elindeki karar verme, planlama, uygulama gibi kamusal yetki ve sorumlulukların bazılarının yerel yönetimlere, taşra kuruluşlarına, yarı özerk kamu kurumlarına, federe birimlere, özel sektöre, idarenin dışındaki gönüllü kuruluşlara ve meslek kuruluşlarına devredilmesidir (Eryılmaz, 2019).

Adem-i merkeziyet kavramı, genel işlerin türü, genişliği ve karmaşıklığı bakımından ayrılması, işlerin yönetiminin en uygun yerde bulunan, en yetkili olan kurulca, yeterli yetki ve gerekli araçlarla, ayrı ayrı yüklenilmesi demektir (Ege, 1977). Bu kavram üniter devletlerin hantal bürokratik işleyişi aşmak için buldukları yerinden yönetim ilkesidir ve bu kavrama göre yerine getirilecek yerel hizmetlerin devlet tarafından tek elden değil merkezi yönetim hiyerarşisine dâhil olmayan ve merkezi teşkilatın dışında, nispi özerkliğe sahip tüzel kişiler aracılığıyla yürütülmesi esastır (Güneş, 2016). Desantralizasyonun idari, siyasi, mali ve ekonomik olmak üzere çeşitli uygulama biçimleri vardır. Yetki devri

ve yetki genişliği¹ idari desantralizasyon kapsamında değerlendirilirken, özelleştirme ve yasal-yapısal serbestleştirme ise ekonomik desantralizasyon kapsamında incelenmektedir (Eryılmaz, 2019).

1980’li yılların başından itibaren Türkiye’nin de örnek aldığı Fransa dâhil birçok Batı Avrupa ülkesinde adem-i merkezîyetçi bakış açısının öne çıktığı görülmektedir (Gül ve Özgür, 2004). Bu tanımlamalardan sonra aşağıda tarihsel süreç içinde bu kavramın geçirdiği değişim Osmanlı Dönemi ve Cumhuriyet Dönemi olarak ele alınmıştır.

1.1. Osmanlı Dönemi

Gelişmiş ülkelerde yerel yönetim anlayışı sanayi devriminin gerçekleştirildiği 18. ve 19. yüzyıllarda hayata geçirilmiştir (Urhan, 2008). Osmanlı Devleti dönemindeki yerel yönetim örgütlenmesi ise Avrupa ile Osmanlı arasında askeri alanda başlayan yenileşme hareketlerinin yönetsel ve toplumsal alanda da devam etmesi sonucunda ortaya çıkmıştır (Çiçek, 2014). Tanzimat öncesi dönemi Osmanlı yönetiminde, yerel demokrasi anlayışı henüz oluşmamıştı ve Avrupa ülkelerinde yerel yönetimler aracılığıyla yerine getirilen hizmetlerin çoğu Osmanlı’da merkezi yönetim tarafından yerine getiriliyordu (Gül vd., 2014). Tanzimat öncesi dönemde kentlerin yönetimi merkezi yönetimce atanan kadılar tarafından sağlanıyordu ve merkezi yönetimin taşradaki uzantısı gibi hareket eden *kadılar* yargı işlevlerinin yanı sıra buldukları kentin yönetim, güvenlik ve ekonomisinden sorumlu kişilerdi. Buldukları kentin imar düzeninin yanı sıra para sisteminin, vezir haslarının, esnafın ve narh sisteminin denetimi kadıya ait olduğundan, bu kişiler günümüzdeki anlamıyla zamanının belediye başkanı olarak nitelendirilebilirler (Tabakoğlu, 2000). Kadıların yanı sıra kentlerin sosyal ve teknik altyapı işleri ise vakıflar tarafından gerçekleştiriliyordu (Ersoy, 1989). Yerel nitelikli hizmetlerin görülmesinde görevli diğer bir kurum ise loncalardır. Ülkenin her tarafına dağılmış bir yapıda bulunan vakıflara karşılık loncaların faaliyet alanları şehirlerle sınırlıdır (Bilgiç, 2009).

Avrupa ülkelerinde uygulanmakta olan yerel yönetim anlayışının Osmanlı’da gelişimi Tanzimat Dönemi’nde gerçekleşmiştir (Gül ve Özgür, 2004). Osmanlı Devleti ile yabancı ülkeler arasında imzalanan çeşitli ticaret anlaşmaları sonucu Osmanlı Devleti’nin açık pazar haline gelmesiyle birlikte gelişen uluslararası ticaret ile İstanbul yabancı bankerlerin de yaşadığı bir kent olmaya başlamıştı. Bu durum mekânsal ve sosyal anlamda belediye hizmetlerinin niteliğinde değişiklikler meydana gelmesini sağlamıştır. Şehirde değişmeye başlayan belediye hizmetlerinin daha düzenli olması ve yaşanan aksaklıkların düzeltilmesi amacıyla 1854 yılında “şehremaneti” adında bir memurluk oluşturulmuştur (Oktay, 2001). Bu kurumun belediye hizmetlerinin yürütülmesinde yetersiz kalması üzerine halk-

1) 1876, 1909 ve 1924 Anayasal metinlerde yetki genişliğinin karşılığı olarak “tevsi-i mezuniyet kullanılmıştır. Aynı metinlerde “tefrik-i vezâif” (görevler ayrımı) da vardır. Bu ifadenin yerinden yönetime karşılık geldiğini savunanlar ile buna karşı çıkanlar arasında sürekli tartışmalar olmuştur. Bunun sebebi devletin bütünlüğünün ön planda tutulması gerektiği anlayışı olabilir (Yayla, 2010).

ta oluşan rahatsızlıklar artınca 1858 yılında özellikle bankerlerin yaşadığı Beyoğlu-Galata bölgesinde *Altıncı Daire-i Belediye* ismiyle belediye idaresi kurulmuştur. Böylece 19. yüzyılın ortalarına kadar klasik belediyecilik olarak devam eden sistem, Altıncı Daire-i Belediyenin kurulmasıyla çağdaş kent anlayışına doğru geçişin başlamasını sağlamıştır (Toprak, 1993).

Galata bölgesinde uygulanan belediyecilik sistemi başka bölgelerde de belediyelerin kurulmasına öncülük etmiştir. Bunun sonucunda 1864 yılında Tarabya'da, 1867 yılında ise Adalar'da belediye örgütleri kurulmuştur. Buralardaki belediyeleşme hareketleri de İstanbul'un tamamına yayılma eğiliminde olmuştur. Bu gelişmeler üzerine 1868'te "*Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi*" ilan edilerek İstanbul 14 belediye yönetimine bölünmüştür (Tural, 2003). Fakat bu nizamnameye kadar zaten mevcut bulunan Beyoğlu, Tarabya ve Adalar Belediye yönetimlerinin yanına söz konusu nizamname ile sadece birkaç belediye daha eklenebilmiştir. Yani on dört belediyenin kurulması tamamlanamamıştır (Eryılmaz, 2019).

1864 yılında Vilayet Nizamnamesi ile eyaletler yerini merkezin taşra örgütü olan vilayetlere bırakmış ve her ilde bir de yerel yönetim birimi özelliği taşıyan İl Özel İdaresi kurulmuştur. Buna göre İl Özel İdaresinin başkanlığını merkezin atadığı vali tarafından yürütülecek, ayrıca seçimle oluşturulacak olan bir de il genel meclisi oluşturulacaktır (Gül ve Özgür, 2004). Vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde birer belediye teşkilatı 1870 tarihli *İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi* ile kurulmuştur (Çiçek, 2014). 1864 Vilayet Nizamnamesindeki merkezîyetçi tavır bu nizamnamede daha da belirgin hale getirilmiştir. Bu nizamname ile vilayet idaresinde iş bölümü arttırılırken, yürütme alanında merkezi hükümetin kontrolü daha da arttırılmıştır (Ortaylı, 1985). 1876 yılında ilan edilen ilk Osmanlı Anayasası olan Kanun-i Esasi'nin 112. maddesinde "*yerel hizmetlerin İstanbul ve taşrada belediye meclisleri eliyle yürütülmesi esastır*" hükmü yer almıştır (Gül vd., 2014). Bu kanuna dayanarak *Şurayı Devlet* (Danıştay), İstanbul ve taşra belediyeleriyle ilgili iki kanun tasarısı hazırlamış ve sonrasında bunlar kanun haline getirilmiştir (Çağdaş, 2011). Bu kanunlar ile taşrada oluşturulacak olan belediyelerin seçimle görev yapacak meclisler tarafından yönetilmesini düzenlemiştir (Çiçek, 2014).

Tanzimat döneminde 1864 ve 1871 yılında çıkarılan Nizamnameler ile adem-i merkezîyetçilik anlayışını geliştirmeyi amaçlayan yetersiz düzenlemeler 1913 yılına kadar sürmüştür. 1913 yılında yürürlüğe giren *İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu* ile adem-i merkezîyetçiliğin temel esasları ortaya konmuştur (Güler, 2000). 1913 tarihinde çıkarılan bu kanun ile bir taraftan yetki genişliğine dayanan il yönetimi oluşturulmuş diğer taraftan da yerel yönetim birimi olarak görev ayrımına dayandırılan il özel yönetimi kurumudur (Gül vd., 2014).

1.2. Cumhuriyet Dönemi

Cumhuriyetin ilan edilmesiyle birlikte Türk yönetim yapısındaki yenilik çalışmaları belediyeler alanında da kendini göstermiştir. Buna karşılık ülkenin içinde bulunduğu

koşulların etkisiyle ülkenin milli birlik ve bütünlüğünü tehlikeye sokar gerekçesiyle yerel yönetimlere mali ve idari alanlarda özerklik tanıma konusuna mesafeli yaklaşmıştır (Çiçek, 2014).

Yeni devletin meşruiyetini sağlayan ilk temel hukuksal ve siyasal belge 1921 tarihinde ilan edilen Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'dur. Bu kanun ile özerklik ve yerinden yönetim anlayışı benimsenmiştir (Gül vd., 2014). 1921 Anayasası il ve bucaklara özerk bir statü verip onları tüzel kişilik olarak düzenlemiştir. Karar organı olarak il meclisi, yürütme organı olarak da il başkanı ve il yönetim kurulu oluşturulmuştur. Bu düzenlemelerden hareketle 1921 Anayasası'nın merkeziyetçi yapıdan uzaklaşarak idari sistemde adem-i merkeziyetçi bir yapıyı meydana getirmek istediği anlaşılmaktadır.

Türkiye tarihinin yerel yönetimlere geniş özerklik tanıyan ve bu bakımdan en demokratik düzenleme olarak görülen 1921 Anayasası savaşın sona ermesi ve Cumhuriyetin ilanı sonrasında hazırlanan yeni anayasa ile yürürlükten kaldırılmıştır (Ersoy, 1989). 1924 Anayasası, 1921 Anayasası'nda düzenlenmiş olan görev ayırımı tanımlamamış, 1876 Anayasası'na benzer bir düzenleme ile illerin yetki genişliği ve görev ayırımı esaslarına göre yürütüleceği belirtilmiştir (Güler, 2000). Bu anayasa, adem-i merkeziyet anlayışının karşısında yer alan, merkeziyetçi bir yönetim anlayışı getirmiştir (Gül vd., 2014). Anayasanın ilanından sonra yerel yönetimler alanında Cumhuriyet döneminin ilk düzenlemesi olarak kabul edilen Köy Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun ile nüfusu 2000'e kadar olan yerleşim yerleri "köy" olarak tanımlanmış, nüfusu 2000'i aşan yerlerde ise belediye kurulabilmesi düzenlenmiştir (Köy Kanunu, Madde 1). Yürürlüğe konan bu anayasaya dayanarak 1924'de çıkarılan bir kanun ile Ankara'da İstanbul'dakine benzer bir belediye düzeni oluşturulmuştur. Çıkarılan bu kanun uyarınca Belediye Başkanı ve Belediye Meclisi üyelerinin merkezi yönetim tarafından atanması öngörülmüştür. Yine 1924 yılında yerel yönetimler ile ilgili çok önemli iki kanun yürürlüğe konulmuştur. Bunlardan ilki 423 sayılı "*Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu*"dur. Bu kanunla il belediyelerin gelirleri yeniden düzenlenmiştir. İkinci düzenleme ise 486 sayılı "*Umur-u Belediyeye Mütteallik Ahkâmı Cezaiye Kanunu*"dur. Bu kanun ile de belediyelere ceza yetkisi tanınarak daha güçlü bir yapıya kavuşturmak amaçlanmıştır. Cumhuriyet'in ilk yılları merkeziyetçiliğin ağır bastığı bir dönem olarak görünmektedir. Ancak bu durum bağımsızlığını yeni kazanmış bir ülkede bir zorunluluk olarak değerlendirilmektedir (Ersoy, 1989).

3 Nisan 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu ise aynı dönemde yerel yönetimlerle ilgili bir diğer önemli düzenlemedir. Bu kanun ile daha önce çıkarılan ilgili kanunlar yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni yasa ile İstanbul ve Ankara dışında tüm belediyeler eşit kabul edilmiştir. Ayrıca söz konusu kanuna göre nüfusu 40.000'in üzerinde olan yerlerde belediye şubeleri kurulabilecektir. Bu dönemin en uzun süre yürürlükte kalan kanunu olan 1580 Sayılı Kanun Osmanlı'nın son döneminden kalan tecrübelerin aktarılması anlamında önemli bir niteliğe sahiptir (Çiçek, 2014). Diğer taraftan ülke rejimi Cumhuriyet olduktan sonra bu yeni rejime uygun yerel yönetim anlayışının ortaya konabilmesi adına en önemli adım bu kanun sayesinde atılabilmektedir (Gül vd., 2014).

Adem-i merkeziyetçiliği yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerinin bütünü olarak değerlendiren anlayış, 1961 Anayasası ile ortadan kaldırılmıştır (Güler, 2000). 1961 Anayasası 112. maddesinde yer alan düzenleme ile “*idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğunu*” belirtilmiş, diğer taraftan da yerinden yönetim ilkesi benimsenmiştir. Yerinden yönetim ve idarenin bütünlüğü ilkelerinin birlikte benimsenmesi de beraberinde merkez ile yerel arasında bir bütünleşmeyi hedefleyen ilişkiyi ortaya çıkarmıştır. Anayasanın 116. maddesinde ise yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarının kazanıp kaybetmelerine dair denetimin sadece yargı yolu aracılığıyla yapılmasını düzenlenmiştir (T.C 1961 Anayasası, Madde 112, 116). 1961 Anayasası ile kısmen de olsa yerel yönetimler üzerindeki merkezi yönetim baskısının azaldığını söylemek mümkündür. 1961 Anayasasında benimsenmiş olan anlayış günümüzde halen yürürlükte olan 1982 Anayasası’nda da görülmektedir. Her iki Anayasa da idarenin kuruluş ve görevleri ile bir bütün olduğunu kabul ederek görev ayrımı ilkesinin uygulanmasını zorlaştırmışlardır (T.C 1982 Anayasası, Madde 123).

Devam eden yıllarda yerel yönetimler alanında ciddi atılımlar yapılmıştır. 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı kanun ile Büyükşehir Belediyeleri kurulmuştur. Belediye gelirlerinde artışı düzenleyen 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ise 1987 yılında kabul edilmiştir. 2004 yılında Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 2005 yılında da İl Özel İdaresi Kanun’u çıkarılmış, bu kanunları takiben 2012 yılında 6360 sayılı *14 İlde Büyükşehir ve 27 İlçe Kurulması Hakkında Kanun* yürürlüğe konulmuştur.

Bütün bu yürürlüğe konan kanunlara rağmen merkezin yerel yönetimler üzerindeki vesayet uygulamasının devam ettiği görülmektedir. Yüzyıldan fazla süren Mutlakiyet, Meşrutiyet ve Cumhuriyet gibi farklı siyasi rejimlerin uygulanmış olmasına rağmen Türk yerel yönetimleri, merkezin katı denetimi altında ve merkezden bağımsız politikalar üretip uygulayamadan varlıklarını sürdürmüşlerdir (Bilgiç, 2009).

2. İl Özel İdaresi, Görevleri ve Kurumsal Yapısı

Türkiye’de yerel yönetim kuruluşlarından biri olan İl Özel İdaresi, 2005 yılında düzenlenen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile oluşturulmuştur. Bu kanunda İl Özel İdaresi, “ilde yaşayan halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak maksadıyla kurulmuş olan, karar organı seçmenler tarafından seçilerek göreve gelen, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir” şeklinde tanımlanmıştır (5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Madde 3). Çıkarılan bu kanun ile önceki dönemde yaşanan aksaklıklar ve problem sahaları giderilmeye çalışılmıştır. İl Özel İdaresi ile ilgili diğer önemli bir değişiklik ise 12.11.2012 tarihinde çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile yapılmıştır. Bu kanun ile büyükşehir belediyelerinin olduğu illerde artık İl Özel İdaresine son verilmiş, bu birimlerin görevleri ise görevin niteliğine göre büyükşehir belediyelerine ya da merkezin taşradaki kuruluşlarına devredilmiştir. Bu yasa sonucunda Türkiye’de il özel idare olan ve olmayan olmak üzere ikili bir yapı oluşturulmuştur.

2.1. İl Özel İdaresinin Görev ve Sorumlulukları

İl Özel İdaresinin görev ve sorumlulukları 5302 sayılı Kanun'un 6. maddesinde düzenlenmiştir. İl Özel İdaresi, en temelde,

Mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla Gençlik ve Spor Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plâni, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde, İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında yapmakla görevli ve yetkilidir (5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Madde 6).

5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu, eski kanundaki gibi yetki ve görevleri tek tek sayma yoluna gitmemiş ana konuları belirleyerek bu alanlarda il özel idarelerini genel yetkili hale getirmiştir. Bu düzenleme biçimi ile il özel idarelerin görev ve sorumlulukları artmıştır.

İl Özel İdaresinin yetki ve imtiyazları ise aynı kanunun 7. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre İl Özel İdaresi;

Kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunmak, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri için kanunlarda belirtilen izin ve ruhsatları vermek ve denetlemek. Kanunların İl Özel İdaresine verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, yasak koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek. Hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek. Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı yirmi beş milyar Türk Lirasına kadar olan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek. Özel kanunları gereğince İl Özel İdaresine ait vergi, resim ve harçların tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak. Belediye sınırları dışındaki gayri sıhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek. Belediye sınırları dışında, yapı ruhsatı veya yapı kullanma izni hangi idare tarafından verilmiş olursa olsun, hizmete sunulacak olan asansörlerin tescilini yapmak, ilgili teknik mevzuat çerçevesinde yıllık periyodik kontrollerini yapmak ya da yetkilendirilmiş muayene kuruluşları aracılığıyla yaptırmak, gerekli hâllerde asansörleri hizmet dışı bırakmak. İl Özel İdaresi, hizmetleri ile ilgili olarak, halkın görüş ve düşüncelerini belirlemek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir (5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Madde 7).

2.2. İl Özel İdaresinin Organları

5302 Sayılı Kanun'a göre İl Özel İdaresi il genel meclisi, il encümeni, vali olmak üzere üçlü bir yapıda düzenlenmiştir.

A. İl genel meclisi

İl genel meclisi, "İl Özel İdaresinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşur." (5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, madde 9). İl Özel İdaresi Kanunu incelendiğinde, İl genel meclisinin görev bakımından İl Özel İdaresinin en yetkili organı olduğu anlaşılmaktadır. Bütçeden, personel işlerine, mal alım satımından yurt içi ve yurt dışındaki yerel yönetimlerle iş birliği yapabilmeye kadar çok geniş yetkiler verilmiştir. Kanunda görev ve sorumlulukları ile ilgili bir diğer önemli nokta ise il genel meclislerinin hizmet görme işlerinde özelleştirmeye gidebileceğinin düzenlenmiş olmasıdır.

B. İl encümeni

İl Özel İdaresinin bir diğer organı olan il encümeni, il genel meclisinde görüşülerek karar alınacak olan konuların ön incelemesini yapan ve yürütmeye dair görevleri ağır basan bir organdır. 5302 Sayılı Kanun ile il encümenin yapısı değiştirilmiş valinin idari amirler arasından atadığı 5 üyenin yanına meclisin kendi üyeleri arasından seçtiği 5 üye eklenmiştir. Ayrıca valinin katılmadığı toplantıları İl Özel İdaresi genel sekreterinin bu görevi yürütmesi karar bağlanmıştır.

İl encümenin;

Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek, yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak, taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak, süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek (5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, madde 7)

gibi görevleri bulunmaktadır.

C. Vali

İl Özel İdaresi Kanunu'na göre İl Özel İdaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi validir. Aynı kanun valiyi;

İl Özel İdaresi teşkilâtının en üst amiri olarak İl Özel İdaresi teşkilâtını sevk ve idare etmek, İl Özel İdaresinin hak ve menfaatlerini korumak. İl Özel İdaresini stratejik plâna uygun olarak yönetmek, İl Özel İdaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, İl Özel İdaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazır-

lamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak. İl Özel İdaresini Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek. İl encümenine başkanlık etmek (5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, madde 30)

gibi görevler vermiştir. Vali, uygun görür ise bu görev ve yetkilerinden bir kısmını “vali yardımcılara, yöneticilik sıfatı bulunan İl Özel İdaresi görevlileri ile ilçelerde kaymakamlara devredebilir.” (5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, madde 32).

Bu maddeler ışığında vurgulanması gereken bir diğer konu da valinin, büyükşehir olmayan 51 ilde aynı zamanda, il ölçeğinde bir yerel yönetim birimi olan İl Özel İdaresinin de başı konumunda olmasıdır. Dolayısıyla bu illerde vali ikili bir göreve sahiptir. Bir yandan merkezin taşradaki görevlisi, diğer yandan merkezi yönetim karşısında özerk bir statüye sahip olan yerel yönetimin başıdır.

3. Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkilerinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Değerlendirilmesi

Çalışmanın bu kısmında Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nın birinci bölümünde düzenlenen yerel yönetimlerde özerkliğin sağlanabilmesi için gerekli olan ilkelerden yola çıkarak merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri çerçevesinde Türkiye'deki İl Özel İdaresi kuruluşu ele alınmıştır. Ayrıca bu ilkeler belirlenirken OECD'nin Türkiye'deki yerel yönetimler alanında tespit ettiği; yerel yönetimlerin kaynaklarının yetersizliği, merkezi yönetim-yerel yönetim arasında uygun olmayan görev dağılımı, merkezi yönetimin vesayet uygulamaları, merkeze aşırı bağımlılık (Emini, 2009) gibi problem alanları da göz önünde bulundurulmuştur.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na geçmeden önce genel anlamda merkezi yönetim – yerel yönetim ilişkisi hakkında bilgi vermekte yarar vardır. Genel olarak dünyada kamu yönetimi örgütlenmeleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim olmak üzere iki ana çerçevede yapılmıştır. Bir ülkedeki merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri, o ülkenin ekonomik, siyasi ve toplumsal özelliklerini anlamak açısından kritik öneme sahiptir. Bir başka ifade ile ülkedeki sosyo-ekonomik gelişmişliği, demokratik bir katılımın sağlandığı yönetimin varlığı, devletin vatandaşla olan ilişkileri gibi hususlar merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri çerçevesinde şekillenmektedir (Parlak, 2014). Siyaset literatüründe yerel yönetimler çoğulcu siyasi sistemin temel kurumu olarak ele alınırlar. Yerel yönetimler aracılığıyla ülkede uygulanan ulusal düzeydeki siyasetten farklı yerel politikalar ortaya çıkmaktadır (Ökmen, 2015). Türkiye özelinde ele alındığında ise, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisinin büyük oranda merkez-çevre kavgası niteliğinde olduğu görülmektedir (Mahmutoğlu, 2011). Bu anlamda karşılaşılan en büyük problem alanı merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında demokratikliği ve etkinliği sağlayacak şekilde bir görev ve sorumluluk paylaşımının yapılmamış olmasıdır (Emini, 2009). Bu açıdan yerel yönetimlerin merkezizetçi niteliğinden adem-i merkezizetçi niteliğe kavuşması için siyasi iktidarın demokratikleşmesi, yerel yönetimlere idari, mali ve

hukuki olarak özerklik tanınmalı ve merkezle birlikte yönetimi paylaşması sağlanmalıdır (Ökmen, 2015).

Merkezi yönetim-yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin çerçevesi öncelikle anayasal, yasal ve kurumsal düzenlemelerle oluşturulmaktadır. Çerçevenin içeriğini ise ülkenin anayasal rejimi, yönetim sistemi, siyasal parti ve seçim mevzuatları, kamu yönetimine ilişkin mevzuatlar oluşturmaktadır. Yönetimde birlik ve bütünlüğün sağlanması ve ülke düzeyinde kamu hizmetlerinde adaletin sağlanması merkezi yönetimi zorunlu hale getirmektedir. Diğer taraftan ise ülke sınırları içerisinde farklılık gösteren coğrafi alanlarda yerel gereksinimleri karşılayabilmek, halkın ihtiyaç ve isteklerini dikkate alarak onların karar alma süreçlerine dâhil edebilmek için de yerinde yönetime ihtiyaç vardır. Yerel yönetimlerin sağladıkları hizmetler ile görev ve yetki çerçeveleri ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Bu farklılıklar merkezîyetçi ve adem-i merkezîyetçi ülkeler arasında daha da açıktır. Merkezi yönetim ve yerinden yönetim birbirinin zıttı konumunda olan ancak birbirlerinin zayıf yönlerini gidermeye çalışan yönetim biçimleridir. Her ikisinin de güçlü ve zayıf tarafları vardır. Birinin zayıf tarafı diğerinin güçlü tarafını oluşturmaktadır. Bu açıdan her iki anlayıştan da faydalanma şekli büyük öneme sahiptir.

Yerel özerklik konusunda önemli bir adım olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın hazırlık çalışmaları 1980'li yıllarda Avrupa Konseyi'nin bünyesinde başlamıştır. Bu çalışmaların neticesinde 8-10 Kasım 1984 tarihlerinde Roma'da yapılan Altıncı Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı'nda yapılan görüşmelerin sonucunda şart, sözleşme olarak üye ülkelerin imzasına açılmış ve 1 Eylül 1988 yılında yürürlüğe girmiştir (İnanç ve Ünal, 2007). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerel yönetimlerin demokrasilerin vazgeçilmez bir unsuru olduğunu kabul eden ilk çok taraflı bir tüzel araçtır. Şart, taraf olan devletleri yerel yönetimlerin idari, siyasi ve mali olarak bağımsızlıklarını sağlaması yönünde zorlayıcı maddeler içermektedir (Alodalı, Özcan, Çelik ve Usta, 2007). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı giriş ve üç ayrı ana bölüm halinde hazırlanmıştır. Giriş bölümünde, üye ülkelerin yerel yönetimler konusunda maksatları ve ulaşmak istedikleri hedefler belirtilmiştir. Birinci bölümde, özerk yerel yönetim kurumunun yer alması gereken anayasal ve yasal zemin ve yerel yönetimlerin yetki ve görev alanındaki ölçütler belirtilmiştir. İkinci bölümde, Şart'ı onaylayan ülkelerin yükümlülükleri, üçüncü bölümde ise şartın yürürlüğe girmesi ve uygulanması ile ilgili kurallara yer verilmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Türkiye'nin çekince koyduğu maddeler “Özerk yerel yönetimin kapsamı”, “Yerel makamların görevleri için gereken uygun idari örgütlenme ve kaynaklar³⁾”, “Yerel düzeydeki sorumlulukların kullanılma

2) *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Madde 4/3: Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır.*

3) *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Madde 6/1: Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere hâle getirmek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir.*

koşulları⁴”, “Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi⁵”, “Yerel makamların mali kaynakları⁶”, “Yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılma hakkı⁷”, “Özerk yerel yönetimlerin yasal korunması⁸” başlıkları altındadır.

Şart’ın birinci bölümünden hareketle Türkiye’nin çekince koyduğu hükümler bir tarafa bırakılarak merkezi yönetim karşısında yerel yönetimlere özerklik sağlanabilmesi için gerekli olan ve Türkiye’de merkez-yerel ilişkileri içinde en çok problem yaşanan ilkeler yönetsel özerklik, görev ve yetki paylaşımı ve mali özerklik gibi başlıklar altında toplanabilir.

A. Yönetsel özerklik

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na göre yerel yönetimlere, merkezi ve diğer yönetimlerin görev ve sorumluluk alanı dışında kalan yerel hizmetleri yerine getirebilmesi için anayasa ya da kanunlarla çerçevesi çizilmiş yetki ve sorumluluklar tanınmalıdır. Kanunlarda öngörülen düzenlemelerin dışında yerel yönetimlere tanınan bu yetkiler merkezi yönetimler tarafından sınırlandırılmamalıdır.

Yönetsel özerklik açısından 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 13, 23. ve 29. maddelerinde yer alan düzenlemelerin ele alınması gerekmektedir. Kanunun 13. maddesine göre il genel meclisinin gündemi meclis başkanı tarafından belirlenmektedir. Mad-

4) *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Madde 7/3: Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev veya faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir.*

5) *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Madde 8/3: Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.*

6) *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Madde 9/4: Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır.*

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Madde 9/6: Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Madde 9/7: Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine halel getirmeyecektir.

7) *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Madde 10/2: Her Devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır.*

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Madde 10/3: Yerel makamlar, kanunla muhtemelen öngörülen şartlar dâhilinde, başka Devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler.

8) *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Madde 11: Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımını ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirtilmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetin sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurmak hakkına sahip olacaklardır.*

denin devam eden cümlesinde ise valinin önerdiği hususların meclisin ilk toplantısında gündeme alınacağı belirtilmiştir (5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Madde 13). Bu anlamda her ne kadar 5302 sayılı kanun ile valinin il genel meclisi başkanı olması ortadan kaldırılmışsa da 13. maddenin son fıkrasında yer alan hüküm, meclisin valinin önerileriyle hareket ettiği algısını oluşturmaktadır. Bu da atanmış konumunda bulunan valinin seçilmiş kişilerden oluşan meclis üzerinde etkisinin devam ettiğini göstermektedir. Bu durum da Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer alan "yönetmelik" ilkesi ile bağdaşmamaktadır. Kanununun 23. maddesinde il genel meclisinin meclisin boşalması ve görev yapamayacak duruma gelmesi durumları belirtilmiş ve bu durumda meclisin görevinin encümenin memur üyeleri tarafından yerine yürütüleceği hükme bağlanmıştır (5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Madde 23). Burada belirtilen memur üyelerin seçilmiş organ olan meclisin görevlerini yerine getirerek İl Özel İdaresiyle ilgili karar almaları yukarıda belirtilen "yönetmelik" ilkesi ile bağdaşmamaktadır. Kanunun 29. Maddesi ise valiyi, İl Özel İdaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak düzenlenmiştir (5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Madde 29). Atanmış bir kişi olarak valinin İl Özel İdaresinin yürütme organı ve aynı zamanda teşkilatın başı olması aynı şekilde Şart'ta belirtilen "yönetmelik" ilkesi ile bağdaşmamaktadır.

Yönetmelik ilkesi kapsamında ele alınması gereken bir diğer konu ise idari vesayet konusudur. Bir yerel yönetimin idari özerkliğe sahip olduğundan söz edebilmek için, başka bir makamın onayına ihtiyaç duymadan kendi kendine kararlar alabilmesi ve işlem, eylem ve organları üzerinde sadece hukuki denetim dışında bir denetim mekanizmasının olmaması gerekmektedir (Çağdaş, 2011). Vesayet denetimi, hukuki denetimi aşarak yerindelik denetimi halini alırsa bu denetim yönetmelik ilkesi ortadan kaldırılması anlamına gelmektedir (Gül ve Özgür, 2004). Bağımsız karar verme yetkisi, yerel yönetimlerin yerine getirdikleri hizmetlerin türünü, niteliğini, nasıl yerine getirileceğini ve nasıl finanse edileceği konularında karar almaya yetkili olması demektir. Bu çerçeveden 5302 sayılı Kanun'un 15. maddesine bakıldığında il genel meclisi kararları valinin onayına tabi değildir. Ancak maddenin devamında "il genel meclisi kararlarının en geç beş gün içinde valiye gönderilmesi gerektiği, gönderilmeyen kararların ise yürürlüğe girmeyeceği" düzenlenmiştir (5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Madde 4). Kanun koyucunun meclisin kararlarının yürürlüğe girmesini bu şekilde valiye gönderilmesi şartına bağlaması, yerel yönetim organı olan meclisin başka bir makamın onayına ihtiyaç duymadan karar alabilmesine engel oluşturmaktadır. Dolayısıyla bu düzenlemede yer alan madde "yönetmelik" ilkesi ile çelişki oluşturmaktadır. Valiler güçlerini, il genel yönetiminin başı konumunda olmalarından, ildeki tüm kamu kurumlarının amiri konumunda olmalarından ve mali imkânlara sahip bir tüzel kişiliği yönetmelerinden almaları nedeniyle il genel meclisleri karşısındaki güçlerini sürdürmeye devam etmektedirler.

B. Görev ve yetki paylaşımı

Görev ve yetki paylaşımı merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin incelenmesinde önemli ilkelerden biridir. Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki etkinliğin ve demokratikliğin arttırılmamasının en önemli nedenlerinden biri görev ve sorumluluk bölüşümünün yapılmamış olmasıdır. Bugünkü bakanlıklarının birçoğunun olmadığı 1864-1950 yılları arasında bakanlıkların üstlendiği pek çok görev il özel idareleri aracılığıyla yerine getiriliyordu. Yeni bakanlıkların kurulması ile il özel idarelerinin çoğu görevi bu bakanlıklara geçmiş ancak yasal olarak bu görevler il özel idareden alınmamış bu durum da yetki ve görev karmaşasına neden olmuştu (Parlak ve Doğan, 2018). Günümüzde hala yürürlükte olan 5302 Sayılı Kanun'un İl Özel İdaresinin görev ve yetkilerini düzenlediği 6. maddesinde İl Özel İdaresinin görevlerini liste halinde saymak yerine ana konuları belirterek bu alanlarda İl Özel İdaresini genel yetkili kılmıştır. İlgili maddeye göre;

Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, İl Özel İdaresinin malî durumu, hizmetin ivediliği ve verildiği yerin gelişmişlik düzeyi dikkate alınarak belirlenir. İl Özel İdaresi hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirli durumuna uygun yöntemler uygulanır (5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Madde 6).

Metin üzerinde çok iyi görünen bu düzenlemeler uygulamada genel ve soyut kalmış (Parlak, 2014), istenen sonuçları doğurmamıştır. İstenen sonuçların alınmamasında uygulayıcı konumundaki yöneticilerin klasik yönetim anlayışından vazgeçmemelerinin de etkisinin olduğunu belirtmek gerekir.

C. Mali özerklik

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki gelir paylaşımı bu ilişkilerin şekillenmesindeki önemli ilkelerden bir diğeridir. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında paylaşılmış olması bu hizmetlerin yapılabilmesi için kaynakların da bölüşülmesini gerektirmektedir. Mali özerkliğin bir gereği ve zorunluluğu olarak yerel makamlara kendi yetkileri çerçevesinde kullanabilecekleri görev ve sorumlulukları ile orantılı mali kaynaklar sağlanmalıdır. Türkiye'de ise yerel yönetimler mali açıdan kendi görev ve sorumluluklarını gerektiği gibi yerine getirmesini sağlayacak mali kaynaklardan yoksundurlar. Bu anlamda mali açıdan merkezi yönetime bağımlı halde-dirler (Gül ve Özgür, 2004). 5302 Sayılı Kanun'un 6. maddesinde yer alan düzenlemeye göre kaynak ve gelir dağılımında İl Özel İdaresinin etkisi bulunmamakta, İl Özel İdaresi merkezi yönetimin yerel kamu hizmeti yüklenicisi bir başka deyişle taşeronu konumdadır (Çiner ve Karakaya, 2013). Yerel yönetimlerde maliye alanındaki uygulamalar ele alındığında, yerel yönetimlerin mali olarak güçlendirilmesi çabaları sonuç vermediği durumlarda merkezi yönetim, yerel yönetimleri destekleme yoluna gitmektedir (Parlak, 2014). Yerel yönetimlerin merkezin bütçesinden aldıkları paylar ele alındığında, dünya

ortalaması % 30 civarında, İskandinav ülkelerdeki ortalaması % 45 civarında, gelişmemiş Afrika ülkelerinde % 15 civarında iken Türkiye'de bu oran ise % 10'un altındadır (Gül ve Özgür, 2004). Yerel yönetimlerin gelirlerinin az veya çok oranda merkezden sağlanıyor olması, merkezin bunu dolaylı bir denetim aracı olarak kullanabilmesine imkân tanımaktadır. Bu durumun önüne geçilmesi için yerel yönetimlerin kendilerine bırakılmış gelir kaynaklarının artırılması yoluna gidilmelidir.

Sonuç ve Öneriler

“Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri konusunda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda belirtilen temel ilkeleri Türkiye'deki merkezi yönetim-İl Özel İdaresi ilişkisi karşılamakta mıdır?” sorusunun cevabını bulmak için hazırlanan bu çalışma sonucu elde edilen bulgulara göre Şart'ta yer alan temel ilkelerin bir kısmı yapılan düzenlemeler ile yerine getirilmiş olsa da hala yapılması gereken birçok düzenleme bulunmaktadır.

Türkiye'de merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerindeki problem sahalarından öncelikli çözülmesi gereken sorunlardan biri merkezi idare ile İl Özel İdaresi arasındaki görev ve sorumluluk çizgilerinin uygulamada daha somut hale getirilmesi gerekliliğidir. Zira 5302 Sayılı Kanun ile yapılan düzenlemede il özel idarelerinin görev alanı genel başlıklar altında belirtilmiş olması uygulamada karmaşıklıklara sebebiyet vermektedir.

Bununla bağlantılı bir diğer problem de valinin İl Özel İdaresindeki konumudur. Zira güçlü bir konuma konuşlandırılmış olan vali merkezin il özel idare üzerinde denetim organı görevi görmektedir. Her ne kadar 5302 Sayılı Kanun ile yapılan düzenleme ile valinin il genel meclisi başkanlığı görevine son verilmiş olsa da meclisin aldığı kararların yürürlüğe girebilmesi için valiye gönderilmesinin zorunlu olması valiyi meclisin üzerinde bir onay makamı statüsüne sokmaktadır. Düzenleme, meclisin almış olduğu kararın uygulanmasını valinin onaylama şartına bağlı hale getirmiştir. Seçilmiş organının aldığı bir kararın atanmış bir kişinin onayına sunulması bir diğer problem alanı olarak görünmektedir.

İl Özel İdarelerinin yaşadığı en büyük sorunlardan biri de hiç şüphesiz mali kaynak problemidir. Zira il özel idareleri geniş görev ve sorumluluklara sahip iken bu görev ve sorumlulukları yerine getirebilecek maddi kaynaktan yoksundurlar. Maddi açıdan yeterli kaynaklara sahip olmayan İl Özel İdaresi de yerel halkın ihtiyaçlarını giderme noktasında yine merkeze bağlı hale gelmektedir.

Merkezi yönetimlerin gerek yönetsel açıdan, gerek mali açıdan ve gerekse denetim ve kontrol açısından yerel yönetimlerin kendilerine bağlı olma saikını halen devam ettirdikleri görülmektedir. Merkezin bu isteğinin arkasında birçok sebep saymak mümkün olmasına rağmen ana neden olarak Osmanlı'dan devralınan güçlü merkeziyetçilik anlayışının yattığını söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak değişen dünya koşullarında güçlü yerel yönetimler artık bir zorunluluk halini almıştır. Zira büyüyen anakentlerin ihtiyaçları artık tek elden yani merkezden karşılanamaz hale gelmiştir. Diğer taraftan güçlü yerel

yönetimler kentlilerin ihtiyaçlarının en yakın yerden karşılanmasını sağlarken bir diğer taraftan da kentlerde demokrasi ve katılım anlayışının gelişimine katkı sunmaktadır. Güçlü yerel yönetimlerin gelişmesine katkı sağladığı bu olgular da aslında merkezi yönetimin yani devletin güçlenmesine katkı sağlamaktadır. Yani aslında bu iki yönetim birbiri ile yarış halinde olan iki güç değil, birbirini tamamlayan iki güç olarak algılanmalıdır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun olarak ve hatta çekince koyulan maddeler de yeniden düzenlenerek yerel yönetimlerin mali özerkliğe göre faaliyetlerini sürdürmeleri sağlanmalıdır. Bu doğrultuda her ilin bölgesel bir bütçesinin bulunması ve merkez tarafından belirlenecek sınır ölçüsünde yerel idarelere üretime yönelik olarak borçlandırma konusunda yetki verilmesi gerekmektedir. Mahalli idarelere verilecek yetkilerle her ilin kendi bütçesinin olması ve mahalli idarelerin kaynaklarını artırıcı faaliyetlerde bulunabilmesinin önü açılmalıdır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı hazırlayan ve imzalayarak onaylayan ülkelerde olduğu üzere Türkiye'de de bu anlayış benimsenerek yukarıda detaylı bir şekilde ele alınan düzenlemelerin yapılması merkezi yönetimin yani devletin gelişimi için kaçınılmaz hale gelmiş ve bir zorunluluk halini almıştır.

Kaynakça

- Alodalı, M. B., Özcan, L., Çelik, F., ve Usta, S. (2007). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de belediyelerde özerklik. *Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, (3), 1-11.
- Bilgiç, V. K. (2009). *Değişik yönleriyle yerelleşme*. (1. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çağdaş, T. (2011). Türkiye'de yerel yönetimlerde idari özerklik. *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, 30(1), 391-416.
- Çiçek, Y. (2014). Geçmişten günümüze Türkiye'de yerel yönetimler. *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(1), 53-64.
- Çiner, C. U., Karakaya, O., (2013). Merkez-yerel ilişkileri ve mülki idarenin dönüşümü. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 68(2), 63-93.
- Eryılmaz, B. (2019). *Kamu yönetimi*. (11. Baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Ege, N. N. (1977). *Prens Sabahaddin hayatı ve ilmi müdafaaları*. İstanbul: Güneş Neşriyat.
- Emini, F. T. (2009). Türkiye'de yerel yönetimler reformunun iç ve dış dinamikleri. *Yönetim ve Ekonomi*, 16(2), 31-48.
- Ersoy, M. (1989). Tarihsel perspektif içinde Türkiye'de merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisi. *ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi*, 9(1), 45-66.
- Güneş, H. N. (2016). Türkiye'nin yönetsel yeniden yapılandırılması hakkında Prens Sabahaddin'in adem-i merkezîyet kavramına atıfla bir değerlendirme. *The Journal of Academic Social Science Studies*, (50), 125-139.

- Gül, H. ve Özgür, H. (2004). *Çağdaş kamu yönetimi-II*. (1.Baskı). Ankara: Nobel Yayınları.
- Gül, H., Kiriş, H. M., Negiz, N. ve Gökdayı, İ. (2014). *Türkiye'de yerel yönetimler ve yerel siyaset*. (1.Baskı). Ankara: Detay Yayıncılık.
- Güler, B. A. (2000). Yerel yönetimleri güçlendirmek mi? adem-i merkezizetçilik mi?. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9(2), 14-29.
- İnanç, H. ve Ünal, F. (2007). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de belediyeler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (17), 1-24.
- Mahmutoglu, A. (2011). Türkiye'de merkezi yönetim-yerel yönetimler-mülki idare ilişkisinin geleceği. *Türk İdare Dergisi*, (471-472), 143-168.
- Ortaylı, İ. (1985). *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e yerel yönetim geleneği*. İstanbul: Hil Yayın.
- Oktay, T. (2001). Tanzimat dönemi İstanbul'da bir belediye örgütlenmesi örneği: Altıncı Daire-i Belediye. *Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4(15), 157-166.
- Ökmen, M. (2015). *Yerel yönetimlerde güncel gelişmeler*. (1.Baskı). Bursa: Ekin Yayını.
- Parlak, B. (2014). Avrupa Birliği perspektifinden merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri. *TESAM Akademi*, 1(1), 7-40.
- Parlak, B. ve Doğan, K. C. (2018). *Yeni yönetim sistemine göre Türkiye'de kamu yönetimi*. İstanbul: Beta Yayınevi.
- Toprak, Z. (1993). Altıncı Daire-i Belediye. *Dünden bugüne İstanbul ansiklopedisi*, 1.
- Tabakoğlu, A. (2000). Osmanlı içtimai yapısının ana hatları. *Yeni Türkiye Dergisi*, 6(32), 331-345.
- Tural, E. (2003). Osmanlı kenti, Romanov-Osmanlı belediyeciliği ve 1868 Nizamnamesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 12(4), 95-105.
- T.C 1961 Anayasası. (1961, 20 Temmuz). Resmi Gazete (Sayı: 10859). Erişim Adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10859.pdf> adresinden 18.05.2020 tarihinde alınmıştır.
- T.C 1982 Anayasası. (1982, 20 Ekim). Resmi Gazete (Sayı: 17844). Erişim Adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17844.pdf> adresinden 15.04.2020 tarihinde alınmıştır.
- Urhan, V. F. (2008). Türkiye'de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması. *Sayıştay Dergisi*, (70), 85-102.
- Yayla, Y. (2010). *İdare hukuku*. (2. Baskı). İstanbul: Beta Yayınları.

- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu. (2005, 4 Mart). Resmi Gazete (Sayı: 25745). Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf> adresinden 10.04.2020 tarihinde alınmıştır.
- 442 Sayılı Köy Kanunu. (1924, 18 Mart). Resmi Gazete (Sayı: 68). Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=442&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=3> adresinden 25.04.2020 tarihinde alınmıştır.