

İL ÖZEL İDARELERİNİN İŞLEVİ, ORGANLARI VE ROLLERİ

Yusuf Şevki HAKYEMEZ

K.T.Ü.İ.İ.B.F.

Araştırma Görevlisi

GİRİŞ

Bir asırdan daha uzun bir geçmişe sahip olan İl Özel İdareleri "köy" ve "belediye" yanında üçüncü bir mahalli idare türü olarak Türk idare hayatında varlığını devam ettirmektedirler. İl Özel İdareleri; kanunda gösterilen mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamakla görevli olan ve bu görevleri yerine getirmek için kendilerine mali kaynak ayrılan, tüzel kişiliğe sahip mahalli idare birimleri olarak Türk idare teşkilatında önemli bir yer işgal etmektedirler.

1960 öncesine kadar pekçok hizmeti gerçekleştiren bu idarelerin daha sonra görev alanlarının, mali kaynaklarının ve merkezle olan ilişkilerinin düzenlenmiş olduğu kanunlarda, bu idarelerle merkezi idare arasında bir denge ya da rasyonel bir dağılımın gerçekleştirilememesi bu idareleri adeta işlevsiz birer kuruluş haline getirmiştir.

Günümüzde de İl Özel İdarelerinin varlık nedeni tartışılan bir konudur. Çünkü bu idareler yerinden yönetim ilkesinin gereklerinden yoksun bir şekilde örgütlendirilmeye çalışılmış ve bunların görev alanları tam olarak belirtilmemiş, mali kaynakları verilen görevleri karşılayabilecek oranın çok altında kalmıştı.

Bu çalışmada İl Özel İdarelerinin tarihsel süreç içerisindeki gelişimi incelendikten sonra, 1987 yılında 1913 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatının Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair kanun"un getirmiş olduğu yenilikler ve Anayasa Mahkemesi'nin tutumu incelenecek; İl Özel İdarelerinin bir değerlendirmesi yapılacaktır.

GÜNÜMÜZDE İL ÖZEL İDARELERİ

A- Tarihçesi

İl Özel İdareleri 1864'de, Osmanlı İmparatorluğu'nda eyalet düzeninden vilayet düzenine geçmeyi amaçlayan "Vilayet Nizamnamesi" ile kurulmuşlardır. İl Özel İdarelerine idare tarihimizde ilk kez bu Nizamname'de yer verilmiş ve bu Nizamname sonradan bütün iller için geliştirilmiştir.⁽¹⁾ Bu

(1)Büyüamin ÜNAL, Açıklamalı İl Özeli İdareleri Mevzuatı, İstanbul, 1993, s. 7

Nizamname'de, iller için biri genel diğeri de özel yani mahalli olmak üzere iki tür idare kabul edilmişti. 1870'te çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi eski nizamnameyi yürürlükten kaldırmıştır. Fakat 1870 tarihli Nizamnamede bu idareleri tüzel kişiliği olan özerk birer mahalli idare birimi olarak öngörmekten ziyade görüş bildiren bir "danışma meclisi" olarak kabul etmiştir.⁽²⁾

Daha sonra 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı ile İl Özel İdareleri, geliri, gideri, bütçesi ve mülkleri olan tüzel kişiliğe sahip bir kamu kuruluşu haline gelmiştir.⁽³⁾ Bu Geçici Kanun'un 1-74. maddeleri arası il idarelerinin genel kısmını düzenlerken; 75. ve sonraki maddeleri ise İl Özel İdarelerini düzenlemektedir.

1913 tarihli Kanun-u Muvakkat'ın ilin genel idaresi ile ilgili olan kısmı 1929 yılında 1426 sayılı kanunla yeniden düzenlenmesine rağmen, İl Özel İdaresi ile ilgili olan kısmı 1987'ye kadar hiç değiştirilmeden yürürlükte kalmıştır. Bu hükümler ancak 26 Mayıs 1987 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanan 3360 sayılı kanunla değiştirilebilmiştir.

İl Özel İdareleri seçimle gelmiş organlara sahip, tüzel kişiliği olan bir mahalli idare birimi olmasına rağmen, teşkilat ve görevler açısından merkezi idare ile tamamen iç içe bulunduğu için halkın gözünde diğer mahalli idare birimleri ve özellikle belediyeler gibi benimsenememiştir.⁽⁴⁾

B- Anayasal Durum

1982 Anayasası'nın 127. maddesine göre; "Mahalli idareler; il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir?" İl Özel İdarelerinin kuruluş, örgütlenme, görev alanı ve gelir durumu, kuruluş dayanağını Anayasadan alan bir mahalli idare birimi olarak "yerinden yönetim ilkesi'ne göre tespit edilir.

(2) Fethi AYTAÇ, Açıklamalı Özel İdare Mevzuatı, Ankara, 1978, s. 2; Ruşen KELEŞ, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul, 1992, s. 107

(3) Ünal, a.g.e., s. 8

(4) Ziya ÇOKER, "İl Özel İdareleri Nasıl Geliştirilir?", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 3, Eylül 1987, s.13

1982 Anayasası'nın 127. maddesinin ikinci fıkrasında mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği belirtilmektedir. Bu maddeden anlaşılacağı gibi, merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkileri bütünsel bakış açısıyla ve rasyonel bir biçimde saptamak gerekir. Bu ilişkiler bütününe "mali tevzin" (intergovernmental fiscal relations) denir. Geniş anlamda mali tevzin; merkezi ve mahalli idareler arasındaki ilişkilerden doğan tüm mali ve idari sorunların çözümü olarak tanımlanabilir.⁽⁵⁾ 1982 Anayasası'nda mali tevzin aynı adla anılmamış olmakla birlikte, Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci fıkrasındaki "Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir" hükmündeki "yerinden yönetim ilkesine uygun olma" koşulu ile mali tevzinin kastedildiği söylenebilir.

Bu bağlamda İl Özel İdarelerinin gelir kaynaklarının bölüştürülmesi kadar, görev ve etkinlik alanlarının saptanmasında da yerinden yönetim ilkesine uygun olarak hareket edilmesi Anayasal bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim Anayasa Mahkemesi Anayasa'daki yerinden yönetim ilkesini bir mahalli idare türü olan belediyeler için çok isabetli bir biçimde uygulama yoluna itmiştir. Mahkeme, 1977 yılında Türkiye Elektrik Kurumu'nun kendisine olan borçlarını ödemeyen Ankara Belediyesi'nin elektrik dağıtım tesislerine elkoyması üzerine, bu elkoyma yetkisini Türkiye Elektrik Kurumu'na tanıyan yasa hükmünü şu gerekçeye dayanarak iptal etmiştir: "Merkezi idare bakımından yapılacak iş belediyeyi bu duruma düşüren mali güçsüzlüğü giderici çareleri bularak gerekli önlemleri almaktan ibarettir ve Anayasanın 116. maddesinin son fıkrası hükmü de esasen bunu merkezi idareye bir görev olarak vermektedir."⁽⁶⁾

Sonuç olarak, mali tevzin ilkesi gereği olarak bir mahalli idare türü olan İl Özel İdarelerine en iyi şekilde görebileceği yerel nitelikli hizmetler görev olarak verilmeli ve bu idareler verilen görevleri yerine getirebilmeleri için yeterli mali kaynaklarla desteklenmelidirler. Yukarıdaki Anayasa Mahkemesi kararında da görüldüğü gibi bu Anayasal bir zorunluluktur.

(5) Keleş, a.g.c., s. 258

(6) Karar için bkz. Esas Sayısı: 1976/57, Karar Sayısı: 1977/71, 10 Mayıs 1977 tarihli Anayasa Mahkemesi kararı

C- Tarihsel Süreç İçerisinde İl Özel İdareleri'nin Yeniden Düzenlenmesi Sorunu ve 3360 Sayılı Kanun

1913 tarihli Kanun-u Muvakkat İl Özel İdarelerine eğitim, öğretim, bayındırlık, tarım, sağlık, sosyal yardım, ekonomi ve ticaret alanında çağın en önemli hizmetlerini il düzeyinde yürütme sorumluluğunu vermişti. (7) Aslında o dönemde İl Özel İdarelerine pekçok görevin verilmesi, merkezin bu görevleri görebilecek kuvvet ve kudretten yoksun olması nedeniyle doğru bir uygulama idi. Fakat daha sonra Cumhuriyet'in kurulması ve milli birliğin sağlanmasıyla merkezin kuvvetlenmesi sonucunda, İl Özel İdarelerinin görev alanına giren pekçok hizmetin yeni kurulan bakanlıklara, bakanlıkların taşra kuruluşlarına veya belli hizmetleri görmek için kurulmuş olan Karayolları, Devlet Su İşleri, Türkiye Elektrik Kurumu gibi kamu kurum ve kuruluşlarına verilmesine rağmen, bu görevlerin açıkça İl Özel İdarelerinden de alınmaması bir karışıklığa yol açmıştır. Sonuçta İl Özel İdareleri mali güçleri oranında kendi görev alanına giren konularda merkezi idareye yardımcı olmaya devam etmişlerdir. Fakat bu süreç içerisinde İl Özel İdarelerinin yeniden düzenlenmesi ihtiyacı sürekli gündemde kalmıştır. Bu bağlamda 1948 ve 1951 yıllarında İl Özel İdareleri konusunda hazırlanan tasarılar Meclis'e sunulmuş olmasına rağmen çeşitli nedenler dolayısıyla kanunlaştırılamamışlardır. (8)

Yine İçişleri Bakanlığı'nın 1970'li yıllarda hazırlamış olduğu 171 maddelik "İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı" ile eski yasaya son vermek ve İl Özel İdarelerini yeniden düzenlemek amaçlanmıştır. Fakat sık sık karşılaşılan hükümet değişiklikleri ve köylere yönelik hizmetlerin merkezi idare hizmeti sayılması gerektiği görüşünün ağırlık kazanması sonucunda bu tasarı da kanunlaşmamıştır. (9) Söz konusu tasarinın gerekçesinde şöyle denilmekteydi: "Böylece, bir yandan görevlerin merkezi idareye geçmesi, diğer yandan da bu idarelere bırakılmış olanların da gelir yetersizliği yüzünden iyi yürütülememesi Özel İdarelerin günden güne itibarını kaybetmesine sebep olmuş ve bu idareleri merkezce yapılan yardımları sarfeden birer emanet komisyonu durumuna getirmiştir." Bu tasarıda İl Özel İdarelerinin görevlerinde bir derlenip toparlanma gözükmekte ve görevlerinin genel olarak köye, toplum kalkınmasına ve turizme dönük bir biçimde düzenlendiği gözlemlenmektedir. (10)

(7) Selçuk YALÇINDAĞ, İlçe Özel Yönetimi, TODAİE Yayını, Ankara, 1977, s.

(8) A.Şeref GÖZÜBÜYÜK, "İl Özel İdarelerinde Yeniden Düzenleme", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 1, Mart 1969, s. 25

(9) Aytaç, a.g.e., s. 5

(10) Tasarinın ayrıntılı bir değerlendirmesi için bkz. Gözübüyük, a.g.m., s. 24-36

16-5-1987 tarih ve 3360 sayılı "13 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatının Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun" ile Cumhuriyet Dönemi'nde ilk kez İl Özel İdareleri konusunda yeni bazı düzenlemeler yapılmıştır⁽¹¹⁾ ve böylece bu idarelere yeni gelişmeler karşısında işlerlik kazandırılmak amaçlanmıştır.⁽¹²⁾

3360 sayılı Kanun'un gerekçesinde bu kanunun hazırlanması nedeni olarak şu ifadeye yer verilmiştir: "Ayrı ayrı zamanlarda ve ayrı kanunlarda yapılan ek ve değişiklikler, bir sistem ve ilke esas alınarak düzenlenmediğinden, özel idarelerin statülerinde, özellikle görev ve yetkilerinde karışıklıklar meydana getirmiştir." Yine, kanunun gerekçesinde, İl Özel İdarelerinin görevlerinin Cumhuriyet'in kurulmasıyla birlikte çeşitli bakanlıklara verilmiş olmasına karşın, bu idarelerden açıkça alınmamasının doğurduğu görev ikiliğine değinilmiştir.

Bu kanunun getirmiş olduğu değişikliklerin önemlileri şunlardır:

*1913 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı"nın adı "İl Özel İdaresi Kanunu" olarak değiştirilmiştir (madde 1).

* İl Özel İdarelerinin görevli olduğu mahalli ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı Bakanlar Kurulu'nca tespit edilecektir (madde 2).

* Genel, katma ve özel bütçeli idareler, İl Özel İdarelerince yapılacak görevler ile ilgili kendi bütçelerinde yer alan ödenekleri İl Özel İdarelerine aktaracaktır (madde 2).

* İl Özel İdaresi bütçesini onama yetkisi Bakanlar Kurulundan alana-
rak İçişleri Bakanlığı'na verilmiştir (madde 6).

*İl Daimi Encümeni'ne beş seçilmiş üye yanında, atanmış (tabii) üye olarak İl Özel İdare Müdürü, Bayındırlık ve İskan İl Müdürü ve Köy Hizmetleri İl Müdürü'nün katılması öngörülmüştür (madde 14).

* Yıllık program dışında yapılacak işler valinin teklifi ve ilgili bakanın onayı ile yürürlüğe girecektir (madde 7).

* İl Genel Meclisi'nin çalışma esas ve usulleri İçişleri Bakanlığı'nca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenecektir (madde 5)

3360 sayılı yasada İl Özel İdarelerinin görevleri yerine getirecek teşkilatla ilgili yeni bir düzenleme bulunmamaktadır.

(11) Kanunun tam metni için bkz. 26-5-1987 tarih ve 19471 sayılı **Resmi Gazete**

(12) Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, 4. Basım, S. Yayınları, Ankara, 1991, s.

16-8-1987 tarihli ve 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun bazı maddelerinin Anayasaya aykırılığı iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuştur. Anayasa Mahkemesi de bu Kanun'un üç maddesini iptal etmiştir:

1- 3360 sayılı Kanun'un 2. maddesindeki "İl Özel İdarelerinin görevli olduğu mahalli müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı Bakanlar Kurulunca tespit olunur" hükmü, Anayasa Mahkemesi'nce Anayasa'nın 127. maddesindeki "mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir" hükmüne aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde kullanacağı idari vesayet yetkisinin yasal bir düzenlemeyi gerektirdiğini ve dolayısıyla Bakanlar Kurulu'na İl Özel İdarelerinin görevli olduğu mahalli müşterek ihtiyaçların sınırı ve kapsamını belirleme yetkisi verilmesinin yasallık ilkesi ile çeliştiğini belirtmiştir. Çünkü Anayasa'da bu kapsam ve sınırın kanunla düzenleneceği öngörülmüştür.

3360 sayılı yasanın İl Özel İdarelerinin görevli olduğu mahalli müşterek ihtiyaçları kapsam ve sınırını saptama yetkisini Bakanlar Kurulu'na vermesi, özel bilgi ve beceri gerektiren uzmanlıkla ya da uygulamada uyum ve beraberliği sağlamayı amaçlayan yönetim tekniği ile ilgisi olmayıp, doğrudan temel esaslara yönelik olduğundan, bu hallerde yasa koyucunun, Anayasa ile kendisine verilmiş olan düzenleme görevini idareye devretmesi, hem bu görevi veren Anayasa kuralına hem de yasama yetkisinin devrolunmayacağına dair Anayasa'nın 7. maddesine, ayrıca yukarıda sayılan gerekçelerle de Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci fıkrasındaki yerinden yönetim ilkesine ve beşinci fıkrasındaki idari vesayet yetkisine aykırılığı nedeniyle Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiştir.

2- 3360 sayılı yasanın 7. maddesinin ikinci fıkrası "Yıllık program dışında yapılacak işler valinin teklifi ve ilgili Bakanın onayı ile yürürlüğe girer" hükmünü getirmiştir. Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci fıkrasındaki "yerinden yönetim ilkesi" ve beşinci fıkrasındaki "idari vesayet yetkisi"nin bir gereği olarak bir mahalli idare türü olan İl Özel İdarelerine yasalarla verilmiş olan görevlerle ilgili karar verme yetkisinin yöre halkının seçtiği İl Genel Meclislerinin bünyesinde olması gerektiğini belirtmiştir. Dolayısıyla herhangi bir nedenle yıllık programa alınmayan işlerin yapılmasına karar verme yetkisinin ilgili mahalli idare biriminin genel karar organına tanınmış olması gerekir. Zaman kaybına yol açmadan işin gerektirdiği kararın alınabilmesi olanağının da, Anayasa Mahkemesi'nin de belirttiği gibi, İl Daimi Encümeni'nin yürüteceği görevler arasında yer alan, "ivedi durumlarda, ilk toplantısında bilgisine sunmak koşuluyla", İl Genel Meclisi yerine karar alma yetkisinin Daimi Encümen'de bulunduğu yasa ile düzenlenmişken, böyle bir durumda bu tür bir yetkiyi merkezi idarenin organlarına tanımak yerinde bir düzenleme olamaz. Anayasa Mahkemesi de söz konusu fıkrayı Anayasa'nın 127. maddesine aykırı bularak iptal etmiştir.

3- 3360 sayılı yasanın 14. maddesinin son fıkrası ile İl Özel İdare Müdürü, Bayındırlık ve İskan İl Müdürü ve Köy Hizmetleri İl Müdürü; İl Daimi Encümeni'nin tabii üyesi olarak öngörülmekteydi. Böylece seçimle oluşması gereken bir mahalli idare biriminin karar ve danışma organında üç tane atanmış üye yer alıyor ki, bu da Anayasa'nın 127. maddesindeki "karar organları seçimle oluşturulan" mahalli idare hükmü ile aykırılık oluşturur.

Anayasa Mahkemesi, İl Genel Meclisi'nin "karar" organı, Vali'nin "yürütme" organı olduğunu belirtmiş; İl Genel Meclisi sürekli toplanmadığından Genel Meclis'in toplantıda olmadığı durumlarda onun adına karar alabilme yetkisinin İl Daimi Encümeni'nde olduğunu; dolayısıyla bunun da karar organı olduğunu ve bunun da seçilmiş üyelerden oluşması gereğini belirterek 3360 sayılı yasanın 14. maddesinin son fıkrasını iptal etmiştir.⁽¹³⁾

D- İl Özel İdarelerinin Görevleri

İl Özel İdareleri kuruldukları andan 1960'lara kadar eğitim, sağlık, bayındırlık, sosyal yardım, sanayi, ticaret ve tarım alanında pekçok görevlerle donatılmış ve bunları da bir ölçüde başarıyla yürütebilmişlerdi. 1950 öncesi İl Özel İdareleri bir dönemde öğretmen maaşları dahil eğitim, tarım, sağlık ve benzeri hizmetlerin tek sorumlusu idi. Günümüzde bir saatte biten İl Genel Meclisi toplantıları o yıllarda sabahlara kadar sürmekteydi.⁽¹⁴⁾ Pekçok ilkokul, sanat okulu, öğretmen okulu, numune çiftliği gibi tesisler ve köy yolu, içme suyu ve benzeri hizmetler bu idarelerce görülmekte idi. Hatta bugün Devlet veya Numune hastanesi adıyla birçok ilde bulunan ve 1953'te Sağlık Bakanlığı'nın yönetimine devredilen 47 hastane bile bu idarelerce yapılmıştı.⁽¹⁵⁾

Cumhuriyet Dönemi'yle birlikte kanunda sayılan görevlerin pekçoğu genel idarenin taşra örgütü bünyesinde kurulan Devlet Su İşleri, Köy Hizmetleri, İller Bankası, Zirai Donatım kurumu gibi kuruluşlara da verilmiş ve bu kuruluşlarca görülmesine rağmen sözkonusu görevler İl Özel İdarelerinden de açıkça alınmamış; sonuçta bir görev ikiliği sorunu ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla günümüzde görev alanlarının tespiti ile görev ikiliğinden doğan ve İl Özel İdarelerinin işlevi olmayan bir mahalli idare türü olması sonucunu

(13) Anayasa Mahkemesi'nin bu kararı için bkz. Esas Sayısı: 1987/18, Karar Sayısı: 1988/23, Karar Tarihi: 22-6-1988

(14) Recep YAZICIOĞLU, **Taşra Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi**, Tokat, 1989, s. 36

(15) Ahmet BAŞSOY, "Mahalli İdare Birimi Olarak İl Özel İdareleri", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 47, Sayı: 1976/356, s. 70

doğuran bir sorunla karşı karşıyayız. Çözüm yolu olarak bu kuruluşların görevlerinin Anayasa'da belirtilen yerinden yönetim ilkesine göre; dolayısıyla mali tevzin ilkesinin gereklerine uygun olarak yeniden düzenlenmesi ve görev ikiliğinin önlenmesi gerekir.

Nitekim İçişleri Bakanlığınca 1970'li yıllarda hazırlanan İl Özel İdaresi yasa tasarısının gerekçesinde bu idarelerin başarısı için şu koşullar öne sürülmekteydi:

a- Yasalardaki karışıklıkların giderilmesi ve yeni karışıklara meydan verilmemesi,

b- İl Özel İdarelerinin görevlerinin açık bir biçimde belirlenmesi,

c- Yeterli gelir kaynaklarının sağlanması.

Bu üç maddenin öngördüklerini gerçekleştirmek amacıyla çıkarılması planlanan kanun ile İl Özel İdarelerinin etkin konumlarına kavuşabilmeleri mümkün gözükmekteydi. Fakat bu doğrultuda hazırlanan tasarı maalesef kanun haline gelememiştir.

1987 tarih ve 3360 sayılı yasada ise İl Özel İdarelerinin görevleriyle ilgili şu hüküm yer almaktadır: "İl Özel İdaresi mahalli müşterek nitelikte olan imar, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, çevre sağlığı ve korunması, eğitim ve spor, tarım, ağaçlandırma, orman tesisi, ekonomi ve ticaret, haberleşme, kültür ve turizmle ilgili görevler ve bu kanun dışında çeşitli mevzuatla verilen görevleri imkanları ve tespit edeceği öncelik sırasına göre yürütür."

Bu maddede de görüldüğü gibi İl Özel İdarelerine yine pekçok alanda görevler verilmiştir. Bu görevlerin kapsam ve sınırının Bakanlar Kurulu'nca tespit edileceği hükmü Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmesine rağmen, bu hüküm, 3360 sayılı Yasa'yı çıkaranların ne tür bir mantıkla hareket ettiklerinin açık bir göstergesidir. Ülkemizde mahalli idarelerin başarısızlığının temelinde de bu mantık yatmaktadır.

İl Özel İdarelerinin görevlerini yerine getirememesinin nedenlerinden biri de bu idarelerin görecekları hizmetlerin ifası için gerekli mali kaynaklarla desteklenmemeleridir. Devlet bütçesinden İl Özel İdarelerinin aldıkları pay 1956'da %3.57 iken 1975'te bu oran %0.93'e düşmüştür.⁽¹⁶⁾ 1992'de ise bu oran, 1980 sonrası iyileştirmeler sonucunda %1.2'ye çıkarılabılmıştır. Ama bu oranın yine de sayılan hizmetleri görebilecek yeterlikte olduğu söylenemez.

(16) Yalçındağ, a.g.e., s. 32

E- Organları

1- İl Genel Meclisi

İl Özel İdaresinin genel karar organı olan İl Genel Meclisi, ilçelerden nüfus esasına göre halk tarafından beş yıllığına seçilen üyelerden oluşur. Meclise vali başkanlık eder. Meclis, valinin bulunmadığı zamanlarda kendisine başkanlık etmesi için kendi üyeleri arasından iki başkanvekili seçer.

İl Genel Meclisi, her yıl Mayıs ve Kasım aylarında 30'ar günü geçmeyen toplantılar yapar. Eğer bu süre içerisinde konuların görüşülmesi sonuçlandırılmamışsa Meclis 10 günlük bir ek süre için oturumunu uzatır ve bunu gerekçeyle birlikte İçişleri Bakanlığı'na bildirir. İl Genel Meclisi'nin tüm kararları valinin onayı ile yürürlüğe girer.

İl Özel İdarelerinin genel karar organı olan İl Genel Meclislerinin demokratik yaşamımızda çok önemli bir yeri vardır. Fakat, günümüze kadar bu meclislerin bu konuma ulaşabildiklerini söylemek mümkün gözükmemektedir. Olması gerekeni düşündüğümüzde; halkın dileklerini, şikayetlerini adeta "yerel parlamentolar" gibi dile getiren, halkın gözü kulağı, gözetim ve denetim aracı oldukları için (17) ve bunlardan demokrasi tecrübesi kazandığı için (18) bu meclisleri adeta küçük parlamentolar olarak düşünmek gerekir.

2- İl Daimi Encümeni

İl Özel İdarelerinin genel karar organı olan İl Genel Meclisi'nin toplantıda olmadığı zamanlarda bu meclisin yerine geçen ve meclis adına karar alan İl Daimi Encümeni danışma ve karar organıdır. Beş asıl ve beş yedek üyeden oluşan Encümen'in üyeleri İl Genel Meclisi'nin kendi üyeleri arasından bir yıllığına seçilirler. Encümen'e vali ya da görevlendireceği vali yardımcısı başkanlık eder. Daimi Encümen başkanın havale etmediği konuları görüşemez.⁽¹⁹⁾

(17) Yıldızhan Yayla, "İl Özel İdarelerinin İşlevi", 27 Eylül 1985 tarihinde İstanbul İl Özel İdaresinde düzenlenen sempozyumda sunulan bildiri, İstanbul İl Özel İdaresi yayını, İstanbul, 1986, s. 68

(18) Sait Güran, "İl Özel İdarelerinin Bugünkü Rolü", 27 Eylül 1985 tarihinde İstanbul İl Özel İdaresinde düzenlenen İl Özel İdareleri sempozyumunda sunulan bildiri, İstanbul İl Özel İdaresi yayını, İstanbul, 1986, s. 74

(19) Keleş, a.g.e., s. 113

1987 yılında 3360 sayılı yasa ile yapılan değişiklik sonucu atama ile gelen İl Özel İdare Müdürü, Köy Hizmetleri İl Müdürü ve Bayındırlık ve İskan İl Müdürü de İl Daimi Encümeni üyesi sayılmıştı. Fakat Anayasa Mahkemesi bu hükmü yerinde bir kararla , Anayasa'nın 127. maddesindeki mahalli idarelerin karar organlarının seçimle oluşturulacağı hükmüne aykırı olarak iptal etmiştir.(20)

3360 sayılı yasa ile birlikte İl Daimi Encümeni'ne ceza verme ve işyeri kapatma yetkisi de verilmiştir. Vali ve kaymakamlar da suçların işlendiğini bizzat gördükleri durumlarda para, işyeri kapatma ve meslekten men cezası verebilirler ve bunların vermiş olduğu cezalar kesindir. Ancak, Encümen'in vermiş olduğu ceza kararlarına karşı tebliğ tarihinden itibaren 7 gün içinde yetkili sulh mahkemesine itiraz edilebilir. Vali ve kaymakamın vermiş olduğu cezalara karşı yargı yoluna başvurulamaması hukuk devleti ile çelişmektedir.

3- Vali

İl Özel İdaresinin başı ve yürütme organı olan vali; Bakanlar kurulu kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile atanır. Vali aynı zamanda ilin genel yönetiminin de başıdır. Vali, İl Özel İdaresinin görevlerini merkezi idarenin ildeki teşkilatı ve İl Özel İdare müdürü aracılığıyla yürütür.(21) İl Genel Meclisi ve İl Daimi Encümeni'ne başkanlık eden valinin aynı zamanda İl Genel Meclisi kararlarını onaylama yetkisine sahip olmasının bir mahalli idare birimi olan İl Özel İdarelerinin özerkliğini zedeleyici sonuçlar doğurması mümkündür.

İl Genel Meclisi'ne başkanlık eden kişinin İl Genel meclisi tarafından seçildiği Fransa'da 1982 yılında yapılan yeni düzenleme ile il ve bölge idarelerinin tüm organlarının seçimle işbaşına getirilmesi kabul edilerek bu idarelerin oluşumları merkezi idareden tamamen ayrılmışlardır.(22) Oysa ülkemizde, şimdiki durumda vali hem merkezi idarenin taşra kuruluşu olan ilin genel idaresinin, hem de bir mahalli idare birimi olan İl Özel İdaresinin başıdır. Burada sorun valinin ilin genel idaresinin başında bulunmasından değil; İl Özel İdaresinin başında bulunmasından kaynaklanmaktadır. Çünkü İl Özel İdaresinin karar ve danışma organlarının başında olan vali aynı zamanda yürütme organını temsil etmektedir ve yürütme organının başı olan

(20) Karar için bkz. Esas Sayısı: 1987/18, Karar Sayısı: 1988/23, Karar Tarihi: 22-6-1988

(21) Keleş, **a.g.e.**, s. 11

(22) Nuri Tortop, "İl Özel İdarelerinin Durumu ve Yeni Getirilen Değişiklikler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 3, Eylül 1987, s. 6

bu kişi meclise karşı adeta sorumsuz bir konumdadır. Bu da "yerinden yönetim ilkesi" ile çelişmektedir. "Seçimlik vali" müessesesi kadar olmasa bile, bir mahalli idare birimi olan İl zel İdaresinin yürütme organının başı olan valiyi, yerinden yönetim ilkesi gereği olarak, seçilmiş olan meclise karşı sorumlu hale getirici düzenlemelere gitmek demokratik bir yol olarak gzlmektedir. Recep Yazıcıoğlu'nun da belirtmiş olduğu gibi "valinin atanmışlığını tıpkı belediye modelinde olduğu gibi gensoru müessesesi ile yumuşatmak mümkündür. Bugünkü sistemde belediye başkanı senelik çalışma raporu meclisin 2/3 çoğunluğu ile yeterli görülmezse Danıştay kararı ile düşürülebilmektedir. Benzer modeli kabul ederek valiye halka karşı da sorumlu hale getirmek mümkündür.(23)

F- İl zel İdareleri ve İdari Vesayet

İdari vesayet; merkez dışı idarelerin eylem ve işlemleri ile organ ve görevlileri üzerinde idari makamlar ve Danıştay gibi idare mahkemeleri tarafından, Anayasa'nın 127. maddesinde de öngörüldüğü üzere idarenin bütünlüğü, kamu görevlerinde birlik, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacı ile kullanılan bir yetkidir.(24)

Mahalli idarelerden en koyu vesayet denetimine tabi olanı belki de İl zel İdareleridir. Çünkü bu idarelerin yürütme organının başı olan vali seçimli değil, merkezin ataması ile göreve gelmektedir ve aynı zamanda İl zel İdarelerinin karar organı olan İl Genel Meclisi'nin ve yine danışma ve karar organı olan İl Daimi Encümeni'nin başıdır. İl Genel Meclisi'nin bütün kararları vali tarafından onaylanarak yürürlüğe girmektedir. Eski Valilerden biri de bir mahalli idare türü olan İl zel İdaresinin başında merkezi idarenin temsilcisi atamalı bir valinin bulunmasını savunulamaz olarak nitelendirmekte ve şu değerlendirmeyi yapmaktadır: "ok boyutlu gelişme sresindeki özerk yönetimler, kendilerini yönetecek başkan ya da valileri kendileri seçemediği sürece, bugünkü statüyle vali sisteme gittikçe yabancılaşan koltuğunda 'konut yönetici' konumunda kalacaktır."(25) İl zel İdarelerinin başında atanmış bir kişinin bulunması dolayısıyla bu idarelerin eksik (nakıs) bir mahalli idare türü olduğu da söylenmektedir.(26)

(23) Yazıcıoğlu, **a.g.e.**, s. 12-22

(24) İl Han zay, **Gnşuğunda Yönetim**, İstanbul, 1994, s. 182-183

(25) Mustafa Gönül, "Seçimli Valilik zerine Düşünceler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 25, Sayı: 3, Eylül 1992, s. 60

(26) Osman Meriç, "Anayasalarda Mahalli İdarelerle İlgili İlkeler ve İdari Vesayet", **Prof. Fehmi Yavuz'a Armağan**, Ankara, 1983, s. 39

Bu idarelerin vesayet denetiminde Danıştay ise genelde İl Özel İdaresi organlarının kararlarının onaylanmasına ilişkin itirazlarla ilgilenir.⁽²⁷⁾

İl Özel İdarelerinin bütçelerini onaylama yetkisi de 3360 sayılı yasa ile İçişleri Bakanlığı'na verilmiştir.

Sonuç olarak, idarenin bütünlüğü çerçevesinde İl Özel İdarelerinin kararlarının gerekli durumlarda vesayet denetimine tabi olması gerekir. Fakat bu idarelerin genel karar organının bütün kararlarının atanmış bir valinin onayına ihtiyaç duyması, Türkiye'deki merkezi idarenin mahalli idarelere bakış açısını göstermektedir ve bu mahalli idarelerin gelişimine engel teşkil etmektedir.

G- Değerlendirme

Bir asırlık bir geçmişe sahip İl Özel İdareleri bir mahalli idare türü olarak idare hayatımızda önemli bir yere sahiptirler. Fakat son zamanlarda bu idarelerin varlık nedeni tartışılmaktadır. Bunun en önemli nedeni, mahalli idarelerin varlık nedenleri olan yerel halkın yönetime katılması ile bu idarelerin yerel halka etkin bir biçimde hizmet sunması arasındaki dengenin iyi kurulamaması ve bu dengenin kurulması için gerekli düzenlemelerin gerçekleştirilememiş olmasıdır.

Mahalli idarelerin en gelişmiş ve etkin bir biçimde var olduğu Anglo-Sakson ülkeleri ve Amerika Birleşik Devletleri'nde mahalli idarelere 'local government' yani 'yerel hükümet' denilmektedir.⁽²⁸⁾ Bu bağlamda mahalli idarelerin etkin bir işleve sahip olması; yerel halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını en iyi şekilde karşılayabilmesi gerekir. Aksi takdirde bu idarelerin halkın gözünde önemi kalmaz. Çünkü mahalli idareler yerel halkın mahalli ihtiyaçlarına cevap verebildikleri ölçüde halkın gözünde kıymetli olurlar.

Bu değerlendirmeler ışığında İl Özel İdarelerinin, 1987 yılında yapılan değişikliklerle birlikte işlerlik kazandığını söylemek mümkün değildir. Çünkü İl Özel İdarelerine pek çok konuda çeşitli görevler verilmesine rağmen, bu idareler bu görevleri görebilecek mali imkanlarla desteklenmemişlerdir. Üstelik bu idareler kendilerine verilen görevleri yerine getirebilecek bir teşkilata bile sahip değillerdir. Vali, İl Özel İdaresinin işlerini merkezi idarenin o ildeki örgütü aracılığıyla yerine getirmektedir.⁽²⁹⁾

(27) Aynı eser s. 42

(28) İl Han Özay, "İl Özel İdarelerinin İşlevi, Kuruluşu ve İşleyişi", 27 Eylül 1985 tarihinde İstanbul İl Özel İdaresinde düzenlenen İl Özel İdareleri Sempozyumunda sunulan bildiri, İstanbul İl Özel İdaresi Yayını, İstanbul, 1986, s. 82

(29) Keleş, a.g.e., s. 114

İl Özel İdaresinin faaliyet alanı ilin sınırları içerisindeki tüm alandır. Yani belediye sınırları dahilindeki yerler ile köyler de İl Özel İdaresinin görev alanı içerisinde. Fakat bu alanlarda belediye ve köy adı altında iki farklı mahalli idare türü daha görev yapmaktadır.

Belediye sınırları içerisindeki hizmetleri belediye örgütü belli ölçüde yerine getirmektedir. Dolayısıyla İl özel İdareleri, esas itibarıyla daha etkin bir mahalli idare örneği sergileyen belediyelerin faaliyet gösterdiği alanlarda çok fazla bir varlık gösteremezler. Fakat asıl sorun köylerde karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle İl Özel İdarelerinin ağırlıklı olarak kırsal alanlarda hizmet yürütmesi daha uygun olacaktır.⁽³⁰⁾ Çünkü köylerin mevcut kadrosuyla bir kısım teknik ve uzmanlık gerektiren hizmetleri yerine getirebilmesi mümkün değildir.⁽³¹⁾ İl Özel İdarelerinin, köyün altından kalkamayacağı hizmetlerle ilgilenmesi hem İl Özel İdarelerinin etkinliğini sağlayacak, hem de bu sayede kırsal alana hizmet götürülmesinde daha başarılı sonuçlar alınabilecektir. Fakat bunun gerçekleştirilebilmesi için İl Özel İdaresi mevzuatının yeniden gözden geçirilmesi gerekecektir. Bu yapılırken İl Özel İdarelerinin görevleri ayıklanarak yeniden tespit edilmeli, bu idareler görevlerini yerine getirebilecek bir teşkilata kavuşturulmalı ve yeterli mali imkanlarla desteklenmelidirler.

SONUÇ

Anayasamızın ilgili maddesinde de belirtildiği gibi müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere kurulan bir mahalli idare türü olan İl Özel İdareleri ilin sınırları içerisindeki halka kendisine verilen hizmetleri sunmakla görevlendirilmiştir. Tarihsel süreç içerisinde pekçok görevi aynı zamanda başka kuruluşlara da verilen bu idarelerin bugün sadece kendisinin tek başına göreceği görev yok gibidir. Mali imkanları ölçüsünde kendisine verilen görevlerden bir kısmını yerine getirebilen bu idarelerin görev ikiliği, mali imkanlarının kısıtlılığı ve idari vesayet denetiminin aşırılığı gibi sorunların giderilmesi de yönetime egemen olan idari özerklik, mali tevzin ve yerinden yönetim ilkelerinin bir gereğidir.

İl Özel İdarelerinin görevleri yeniden düzenlenirken kendisine en iyi şekilde görebileceği görevler verilmeli, görev alanının sınırları çok iyi belirlenmeli ve bu görevleri görebilmesi için gerekli teşkilatla ve mali imkanlarla donatılmalıdır.

(30) Mustafa Tamer, **İl Özel İdaresi** (Doktora Tezi), Ankara, 1994, s. 154, 155

(31) Çoker, **a.g.m.**, s. 17

Mahalli idarelerle ilgili olarak yapılması gereken her yeni düzenlemenin şü iki noktadan hareket etmesi gerekir: Birincisi, demokratik katılım gereği olarak yerel halkın aktif bir biçimde yönetime katılması; ikincisi ise, yerel halkın mahalli hizmetlerinin etkin bir biçimde karşılanabilmesi. Etkinlik ve siyasal katılım arasındaki dengenin çok dikkatli bir biçimde sağlanamaması kısa sürede yeni düzenlemelerin de olumsuz sonuç vermesine neden olacaktır.

BİBLİYOGRAFYA

- AYTAÇ, Fethi, **Açıklamalı İl Özel İdare Mevzuatı**, Ankara, 1978
- BAŞSOY, Ahmet, "Mahalli İdare Birimi Olarak İl Özel İdareleri", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 47, Sayı: 3, 1976/356
- ÇOKER, Ziya, "İl Özel İdareleri Nasıl Geliştirilir?", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 3, Eylül 1987
- GÖNÜL, Mustafa, "Seçimli Valilik Üzerine Düşünceler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 25, Sayı: 3, Eylül 1992
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, "İl Özel İdarelerinde Yeniden Düzenleme", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 1, Mart 1969
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, **Yönetim Hukuku**, IV. Bası, 1991
- GÜRAN, Sait, "**İl Özel İdarelerinin Bugünkü Rolü**", 27 Eylül 1985 tarihinde İstanbul İl Özel İdaresinde Düzenlenen İl Özel İdareleri Sempozyumunda Sunulan Bildiri, İstanbul İl Özel İdaresi Yayını, İstanbul, 1986
- KELEŞ, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul, 1992
- MERİÇ, Osman, "Anayasalarda Mahalli İdarelerle İlgili İlkeler ve İdari Vesayet", **Prof. Fehmi Yavuz'a Armağan**, AÜSBF Yayını, Ankara, 1983
- ÖZAY, İl Han, "İl Özel İdarelerinin İşlevi, Kuruluşu ve İşleyişi", 27 Eylül 1985 tarihinde İstanbul İl Özel İdaresinde Düzenlenen İl Özel İdareleri Sempozyumunda Sunulan bildiri, İstanbul İl Özel İdaresi Yayını, İstanbul, 1986
- ÖZAY, İl Han, **Günışığında Yönetim**, İstanbul, 1994
- TAMER, Mustafa, **İl Özel İdaresi** (Doktora Tezi), Ankara, 1994
- TORTOP, Nuri, "İl Özel İdarelerinin Durumu ve Yeni Getirilen Değişiklikler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 3, Eylül 1987
- ÜNAL, Bünyamin, **Açıklamalı İl Özel İdaresi Mevzuatı**, İstanbul, 1993
- YALÇINDAĞ, Selçuk, **İlçe Özel Yönetimi**, TODAİE Yayını, Ankara, 1977
- YAYLA, Yıldızhan, "**İl Özel İdarelerinin İşlevi**", 27 Eylül 1985 Tarihinde İstanbul İl Özel İdaresinde Düzenlenen İl Özel İdareleri Sempozyumunda Sunulan Bildiri, İstanbul İl Özel İdaresi Yayını, İstanbul, 1986
- YAZICIOĞLU, Recep, **Taşra Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi**, Tokat, 1989 ■