

# İL ÖZEL İDARESİNDE VALİNİN YÜRÜTME ORGANI OLMASI SORUNU VE BİR ÇÖZÜM ÖNERİSİ

Recep BOZLAĞAN<sup>1</sup>, Aynur CAN<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler MYO, Yerel Yönetimler Programı, Doçent Dr.

<sup>2</sup>Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler MYO, Yerel Yönetimler Programı, Yardımcı Doçent Dr.

---

## THE PROBLEM RAISED BY THE GOVERNOR'S POSITION BEING AN EXECUTIVE ORGAN IN THE PROVINCIAL LOCAL AUTHORITY AND A PROPOSAL FOR RESOLUTION

*Abstract: The purpose of this work is to discuss the problems raised by the governor's position in the provincial local authority which is a local government body whose decision making organ is formed through direct election by electorates. There are two kinds of applications - direct election by public and by decision making organ: while executive organ is directly elected by electorates in the former, it is elected by decision making organ from amongst its own members in the latter. The Turkish example shows a significant difference where a central government official is the executive organ. By this application contrary to the theory of decentralization, many disputes are also brought. Conflict between governor and the provincial council or the ineffective use of its executive power by the governor are some of those disputes. This negative situation can be removed through the election of executive organ by the provincial council.*

**Keywords:** Provincial Local Authority, Local Authority, Governor, Local Democracy, Decentralization.

---

## İL ÖZEL İDARESİNDE VALİNİN YÜRÜTME ORGANI OLMASI SORUNU VE BİR ÇÖZÜM ÖNERİSİ

*Özet: Bu çalışmanın amacı, bir yerel yönetim kuruluşu olan il özel idaresinde, merkezi idare görevlisi olan valinin "yürütme" organı olmasının yol açtığı sorunları ele almak ve bunları çözmeye yönelik bir öneri geliştirmektir. İl özel idaresi bir yerel yönetim kuruluşudur ve yerinden yönetim teorisine göre karar organı doğrudan halk tarafından seçilmekte, yürütme organı ise karar organına karşı sorumlu olmaktadır. Yürütme organının doğrudan halk tarafından seçildiği uygulamalar olduğu gibi, karar organı tarafından kendi üyeleri arasından seçildiği uygulamalar da vardır. Bunların dışında çeşitli ülkelerde başka uygulamalar da görülmektedir. Türkiye örneği ise, bir merkezi idare görevlisinin, bu kuruluşlarda yürütme organı olması nedeniyle belirgin bir farklılık göstermektedir. Yerinden yönetim teorisine aykırı olan bu uygulama, bir çok sorunu da beraberinde getirmektedir. Vali-meclis çatışması veya valinin yürütme erkini etkin bir şekilde kullanamaması bunlardan bazılarıdır. İl özel idaresini, bir yerel yönetim kuruluşu olarak etkisizleştiren bu olumsuz durumun aşılması, il özel idaresinin yürütme organının il genel meclisi tarafından seçilmesi yolu ile aşılabilir.*

**Anahtar Kelimeler:** İl Özel İdaresi, Yerel Yönetim, Vali, Yerel Demokrasi, Yerinden Yönetim.

## I. GİRİŞ

Türkiye yerel yönetim sisteminin temel unsurlarından biri olan il özel idaresi, yüz elli yılı aşan bir tarihi geçmişe sahiptir. Başlangıçta bazı kamu hizmetlerinin daha etkili bir şekilde yürütülmesi amacıyla kurulmuş olan il özel idaresi, yirminci yüzyılın başlarında birçok görev ve yetki ile donatılmış, yüzyılın ortalarından itibaren ise bir çözülme ve zayıflama sürecine girmiştir. Ülkede 60'lı yıllardan itibaren yaşanan idari yapının yeniden düzenlenmesi tartışmalarının ana konularından biri de bu kuruluş olagelmıştır. Bu konuda birçok bilimsel çalışma yapılmış ve öneriler ortaya atılmıştır. Osmanlı Devleti'nden bu yana uygulanmakta olan İl Özel İdaresi Kanunu, 1987 yılında kısmen değiştirilerek soruna çözüm bulunmaya çalışılmışsa da, sorunu ortadan kaldırmaya yönelik olarak, 90'lı yıllarda hazırlanan yasa taslaklarının uygulamaya konulmadığı görülmektedir. 2005 yılında yürürlüğe konan 5302 sayılı kanun [1], il özel idaresi

modelini büyük ölçüde değiştirmiştir. Birçok bilim adamınca "reform" olarak kabul edilen yeni kanun, bu modeli çağdaş yerel yönetim düşüncesine uygun hale getirmeye çalışmıştır. Buna karşın, modeldeki bazı sorunların devam etmekte olduğu söylenebilir. Yürütme organlarından valinin mevcut konumu da bu sorunlardan biridir. Bu çalışmada, valinin mevcut konumunun neden olduğu sorunlar ele alınmış ve bunların çözümüne katkı yapacağı düşünülen öneriler geliştirilmiştir.

Çalışma beş bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde il özel idaresinin tanımı, özellikleri ve görevleri, ikinci bölümde il özel idaresinin tarihi gelişimi, üçüncü bölümde 5302 sayılı kanunun il özel idaresi modeline yaptığı katkılar, dördüncü bölümde yerel yönetim modelleri açısından il özel idaresinin durumu ve beşinci bölümde yönetim sorununun temel kaynağı olduğu varsayılan valinin konumu üzerinde durulmuştur. Çalışma

kapsamında ulaşılan sonuçlar ve geliştirilen önerilere ise sonuç kısmında yer verilmiştir.

## II. İL ÖZEL İDARESİNİN TANIMI, ÖZELLİKLERİ ve GÖREVLERİ

İl özel idaresi hakkında gerek literatürde ve gerekse de ilgili mevzuatta birçok tanımlamalar yapılmıştır. Söz konusu tanımlar göz önünde bulundurularak, bu konuda şöyle bir tanımlama yapılabilir: İl özel idaresi, il sınırları içindeki diğer yerel yönetim kuruluşlarını bir bütün olarak ilgilendiren ve bu nedenle il düzeyinde belirli bir planlama ve koordinasyonla gerçekleştirilmesi gereken yerel hizmetleri ve diğer yerel yönetimlerin sınırları içinde ya da dışında olmakla birlikte, mevzuatla kendisine verilen görevleri yerine getiren, karar organı seçimle oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir.

İl özel idaresi Tanzimat Dönemi'nin özgün koşullarının etkisi altında kurulmuştur. Bu nedenle, kaynağını ve gücünü yerel topluluktan değil, merkezi yönetimden almış ve kendini daha çok merkeze karşı sorumlu hissetmiştir. Bu durum, il özel idarelerinin “siyasi” yönünün geleneksel olarak geri planda kalmasına ve “idari” yönünün ön plana çıkmasına yol açmıştır.

Bir yerde il kurulması halinde, il özel idaresi de kendiliğinden kurulmuş olur (5302, Md. 4). Bu bakımdan, merkezi yönetimin taşra örgütü olan “il genel idaresi” ile yerel yönetim birimi olan “il özel idaresi”nin hizmet yürüttükleri alan aynıdır. Ayrıca, il genel idaresinin başı olan vali, aynı zamanda il özel idaresinin de başı ve yürütme organıdır [2].

İl özel idaresi, tüzel kişiliğe sahip olması nedeniyle, mal edinme ve borçlanma gibi haklara ve yetkilere de sahiptir. İdari özerkliğe sahip olduğu için de bazı konularda serbestçe karar alabilmektedir. Mali özerkliği dolayısıyla, kendisine özgü gelir kaynakları ve bütçesi vardır. Karar organı bütünüyle doğrudan, yürütme organlarından il encümeni dolaylı olarak kısmen seçimle oluşturulmaktadır. Diğer yürütme organı olan vali ise merkezi yönetim tarafından atanmaktadır.

İl özel idaresi çok katmanlı, hiyerarşik bir kurumsal yapılanmaya sahiptir. Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerdeki “özel idareler”de vali, genel sekreter, genel sekreter yardımcıları, daire başkanları, müdürler, şefler ve memurlar olmak üzere yedi (7) kademeli bir hiyerarşik yapı vardır. Bunların dışındaki illerde daire başkanları bulunmamakta ve hiyerarşik kademe sayısı altıya düşmektedir.

İl özel idaresinin görevleri, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda belirtilmiştir. Buna göre, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; gençlik, spor ve sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni plânı,

bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, 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, imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında yapmakla görevli ve yetkilidir.

## III. İL ÖZEL İDARESİNİN TARİHİ GELİŞİMİ

İl özel idaresinin tarihi gelişimi, “muhasıllık meclisleri” ile başlayan ve günümüze kadar uzanan bir süreçte gerçekleşmiştir. Bir buçuk asrı aşan bu süreçte bir çok anayasal ve yasal değişiklik olmuştur. Bunların tamamına değinilmesi, bu çalışmanın amacının ötesindedir. Bu nedenle, makalenin bu kısmında il özel idaresinin tarihi gelişimine ana hatları ile değinilecektir. Ancak, 2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı kanun bu süreçte önemli bir gelişim sağlamıştır. Bu nedenle, söz konusu kanunun il özel idaresi modeline yaptığı katkılar ayrı bir başlık altında ele alınmıştır.

Osmanlı Devleti'nde vergilerin toplanmasında etkililiğin artırılması amacıyla 1840 yılında oluşturulan “muhasıllık” sistemi kapsamında kurulan “muhasıllık meclisleri”nin, hedeflenen verimliliği sağlayamaması üzerine 1841 yılında “memleket meclisleri”ne dönüştürülmüştür. Bu meclisler ise, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi'ne kadar varlığını sürdürmüştür. Nizamname ile birlikte, mülki idare amirlerine (valiler, mutasarrıflar, kaymakamlar) bağlı olarak çalışan “vilayet idare meclisleri” ve “vilayet umumi meclisleri” kurulmuştur. İdare meclisleri atama ile belirlenen üyelerin yanı sıra halk tarafından seçilen üyeleri de içermektedir. Söz konusu meclis, hükümetin gerek gördüğü her türlü satın almalarla sözleşmelerin yapılması, oşür ve diğer vergilerin yasalara göre iltizama verilmesi, devlet ormanlarının müzayedesi, kamuya ait binaların bakımı ve korunması, belediye meclislerinin aldıkları kararların denetlenmesi, ziraat ve ticaretin geliştirilmesi, genel sağlığın korunması, ilçe ve köylerin kurulması ve birleştirilmesi gibi konularda yetkili idi. Vilayet idare meclisleri, günümüzdeki il idare kurullarına benzemektedir. Vilayet umumi meclisleri ise, bir danışma organı niteliğinde düzenlenmiştir. Görevleri, il sınırları içindeki devlet yolları ile kaza ve köyleri birbirine bağlayan yolların yapımı, bakımı ve onarımını görüşmek, bu konularda hükümete önerilerde bulunmak, halktan alınan ve alınacak vergiler ile ilgili görüş bildirmektir [2]. Bu meclislerce alınan kararlar hükümetin kabulü ve padişahın onayı ile yürürlüğe girecekti. Oluşturulan yeni yapı merkezîyetçi niteliği ile dikkat çekmektedir. 1871 yılında yürürlüğe giren İdare-i Umumiye-i Vilayet

Nizamnamesi de bu yapıyı pekiştirerek devam ettirmiştir. [2-5].

1876 Anayasası'nda [6], il merkezinde valinin başkanlığında yılda bir defa toplanan "Meclis-i Umumî"nin (il genel meclisi) kurulması ve üyelerinin liva ve kazalarda seçilerek belirlenmesi hükme bağlanmıştır. Yapılacak seçimin ne şekilde olacağı konusu ise özel bir yasal düzenlemeye bırakılmıştır (Md. 109). Vilâyet Umumî Meclisleri, kesin karar ve uygulama yetkisine sahip olmayan bir "danışma organı" durumundaydı. Alınan dilek-temenni niteliğindeki kararların uygulanması merkezi hükümetin onayına ve desteğine bağlı idi [3]. 1876 Anayasası, Vilâyet Umumî Meclisleri'ne yolların yapımı, kredi sandıklarının oluşturulması, sanayi, ticaret ve tarımın geliştirilmesi gibi bayındırlık işleri ile eğitim ve öğretimin yaygınlaştırılması konularını görüşmek; vergilerin toplanması, dağıtılması ve diğer konularda yasalara aykırı gördükleri durumları ilgili makam ve birimlere bildirmek ve gerekli önlemlerin alınmasını istemek (Md. 110) gibi oldukça geniş bir alanı ilgilendiren danışma görevleri vermiştir. Ancak, verilen görevlerin dilek ve temennide bulunma niteliğinde olduğunu belirtmekte yarar vardır. Anayasa'nın bu meclislerin görevlerini adeta tek tek sayarak danışma organı olma konumlarını pekiştirmesi ve yapılacak yasal düzenlemeye de ancak bu sınırlar içinde izin vermesi, 1864 Nizamnamesi ile kurulan merkezîyetçi sistemin devam ettirildiğini göstermektedir [7].

1876 Anayasası'nın 109. maddesinde adı geçen özel kanun Teşkil-i Vilayet Kanunu'dur ki, II. Abdulhamid'in anayasayı yürürlükten kaldırmasıyla, bu kanun da tasarı halinde kalmıştır. Ancak, 1908 yılında İkinci Meşrutiyet'in ilanı ile 1876 Anayasası tekrar yürürlüğe konmuş ve Teşkil-i Vilayet Kanunu da 1913 yılında, "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati" adıyla yürürlüğe girmiştir. 1913 tarihli kanun, il özel idarelerine bayındırlık, sağlık, eğitim, ticaret, sanayi, tarım ve veteriner işleri konusunda geniş görev ve yetkiler vermiştir. O yıllarda Osmanlı Devleti'nin içinde bulunduğu şartlar, I. Dünya Savaşı ve onu izleyen gelişmeler, bu kanunun uygulanmasını olumsuz etkilemiştir. 1913 tarihli kanunda gelir, gider ve mallarıyla tüzel bir kişilik olarak düzenlenen il özel idarelerine, 1921 Anayasası'nda [8] da yer verilmiştir [9].

İller (il özel idareleri) 1921 Anayasası'nın 11-14. maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre, iller anayasal bir yerel yönetim birimi olup yerel hizmetlerde tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahiptir. Dış ve iç siyaset, yargı, güvenlik, uluslar arası iktisadi ilişkiler ve birden fazla ili ilgilendiren konular hariç olmak üzere, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilecek bir kanun kapsamında vakıflar, eğitim-öğretim, sağlık, iktisat, tarım, bayındırlık ve sosyal yardım işlerini yürütmekle yetkilendirilmişlerdir. İl genel meclisleri niteliğindeki "vilayet şuraları" il halkınca seçilen üyelerden

oluşmaktadır. Ayrıca, il genel meclisi, bir başkan ile encümeni kendi üyeleri arasından seçimle oluşturur. Başkan, encümenin de başkanı olup, yürütme yetkisi encümene aittir. İl valisine ise istisnai bir konum verilmiş olup, devletin genel görevleri ile yerel hizmetler arasında herhangi bir sorun yaşanması halinde, valinin müdahale yetkisi bulunmaktadır [10]. 1921 Anayasası'nın oldukça ileri bir "özerk yerel yönetim" anlayışına sahip hükümleri, uygulama imkanı bulamadan, yerini 1924 Anayasası'nın [11] merkezîyetçi anlayışına bırakmıştır [12].

Daha sonraki dönemde yürürlüğe giren anayasalar da il özel idarelerine yer vermiş ve onların tüzel kişiliğe sahip olmalarını hükme bağlamıştır. 1961 [13] ve 1982 [14] anayasaları il özel idarelerinin karar organının halk tarafından seçimle belirlenmesini kabul etmiştir. Her iki anayasa da il özel idarelerinin kuruluşu, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgilerinin kanunla düzenleneceğini, bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacağını düzenlemiştir. Ancak, 1982 Anayasası'nın yerel yönetimleri, dolayısıyla da il özel idarelerini daha ayrıntılı düzenlediği görülmektedir. Bu durumun, yerel yönetimlere (il özel idarelerine) verilen önemi göstermek yerine, onları denetleme düşüncesinin bir sonucu olduğu söylenebilir [15]. Nitekim, ilgili hükümlere bakıldığında bu durum kolayca görülebilecektir.

1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati, sonraki dönemlerde çeşitli değişikliklere uğramıştır. Ancak 1987 ve sonrasında yapılan bazı değişiklikler dikkat çekici niteliktedir. Örneğin, kanunun adı ve (kısmen) dili günümüz Türkçesi'ne çevrilmiş, görev ve yetkilerinde genişleme olmuştur (Md. 78). Ayrıca, gelirler ve giderler yeniden düzenlenmiş ve 3194 sayılı İmar Kanunu gereğince alınacak ruhsat, harç ve para cezaları gelirlere dahil edilmiştir. Bütçenin genel bütçe mali yılına paralel ve İçişleri Bakanlığı ile Maliye ve Gümrük Bakanlığınca birlikte düzenlenmiş formüle uygun olarak hazırlanacağı (Md. 80, 82, 84: Değişik madde: 16/05/1987 - 3360/Md. 3, 4, 5) ve İçişleri Bakanlığı'nca otuz gün içinde onaylanması gereği hükme bağlanmıştır (Madde 86: Değişik madde: 16/05/1987 - 3360/Md. 6). 3360 sayılı kanunla [16] yapılan düzenlemeler, il özel idaresinin sorunlarına kapsamlı çözüm getirememiş ve 90'lı yıllardan itibaren reform çalışmaları yeniden gündeme gelmiştir. Ancak, ülkede yaşanan siyasal istikrarsızlık, bu konudaki çalışmaların hayata geçirilmesini engellemiştir.

#### IV. 5302 SAYILI KANUNUN İL ÖZEL İDARESİ MODELİNE KATKISI

Türkiye'de 2003 yılından itibaren kamu yönetim sisteminde önemli bir dönüşüm sürecine girildiği görülmektedir. Sıkı bir merkezîyetçiliğin egemen olduğu yönetim yapısı, daha yerindenci bir niteliğe kavuşturulmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede, merkezi idare

ile yerel yönetimler arasında yetki ve kaynak paylaşımını içeren bir çok kanuni düzenleme yapılmıştır. 22 Şubat 2005 tarihinde kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu da birçok akademisyence reform veya köklü-önemli bir düzenleme olarak nitelenmiştir. Sonrasında yürürlüğe giren İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik [17] de gözönünde bulundurulduğunda, il özel idarelerinin kurumsallaşması açısından yeni bir dönemin başladığı söylenebilir.

5302 sayılı kanun il özel idaresi modelinde, çağdaş yerinden yönetim anlayışına uygun değişikliklere yolaçmıştır. Örneğin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak tanımlanan il özel idaresinin görevleri genel yetki ilkesi çerçevesinde belirlenmiştir. Görevlerin yerine getirilmesi konusunda 3360 sayılı kanun tarafından bazı bakanlıklara tanınan onay yetkileri kaldırılmış, hizmetlerin “yerindenlik” (subsidiarite) ilkesine uygun olarak yürütülmesi, hizmetten yararlananların sosyal durumuna uygun yöntemler ile alternatif hizmet yöntemlerinden yararlanılması gerektiği kabul edilmiştir (Md. 6). Yetki ve imtiyazları ayrıntılı bir şekilde sayılırken, ilgili mevzuat çerçevesinde yönetmelikler yapma hakkı tanınmıştır. Böylece, kendi yetki alanına giren konularda il sınırları içinde bağlayıcı nitelikte idari düzenlemeler yapılabilecektir. Yönetimde şeffaflığın sağlanması ve halkın yönetime katılımının teşvik edilmesi amacıyla, yürütülen hizmetler hakkında halkın görüş ve düşüncelerini belirlemek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilmelerine imkan sağlanmıştır. Ayrıca, il özel idaresinin gelirleri ve fiilen kamu hizmetlerinde kullanılan mallarının haczedilemeyeceği hükmü getirilmiştir (Md. 7).

Kanunun getirdiği en temel değişikliklerden biri de il genel meclisinin, il özel idaresinin mutlak karar organı yapılmasıdır (Md. 9). Ayrıca, kendi başkanını seçebilmesi (Md. 11) ve gündemin bu başkan tarafından oluşturulması (Md. 13), her ay düzenli olarak toplanabilmesi (Md. 12), meclis kararlarının valinin onayına tabi olmaması (Md. 15), meclisin fesih nedenlerinin dörtten ikiye indirilmesi ve direkt olarak il özel idaresinin performans ve faaliyet alanı ile ilişkilendirilmesi (Md. 22) meclisin konumunu güçlendirmiştir. Meclisin stratejik plan, performans programı ve çevre düzeni planını onaylaması, kadro ihdas, iptal ve değişikliği ile örgüt yapısının düzenlenmesi konularında yetkili kılınması fonksiyonelliğini artırmıştır (Md. 10). Ayrıca, meclis içinde zorunlu ve isteğe bağlı komisyonların kurulması, bunların meclisin siyasi yapısına uygun olarak oluşturulması, komisyon toplantılarına kamu kurumlarının, sivil toplum örgütlerinin, muhtarların ve kanunda gösterilen diğer temsilcilerin katılmasının sağlanması, meclis ve komisyon kararlarının çeşitli yollarla halka duyurulmasının zorunlu kılınması, denetim komisyonunun kurulmasının zorunlu tutulması, komisyon raporu konusunda meclis başkanlığına özel yetkilerin verilmiş olması ve meclis üyelerinin bilgi edinme ve denetim yollarının açık ve

ayrıntılı bir şekilde sayılmış olması ve böylece yürütme organlarının (vali/encümen) denetiminin kolaylaştırılması meclisin etkinliğini ve demokratik niteliğini artırmış, işleyişini daha saydam hale getirmiştir (Md. 15-18).

Encümenin adı “il encümeni” olarak değiştirilmiştir. Bir karar organı olma niteliğine son verilerek yürütme, danışma ve koordinasyon organı haline getirilmiş, il genel meclisi içinden seçilen üyeler ile vali tarafından atanan üyelerden oluşan karma bir yapıya kavuşturulmuştur. Bu durum, bazı uzmanlarca “encümenin demokratik niteliğinin azaldığı” ve “mevcut durumun anayasaya aykırı olduğu” şeklinde yorumlansa da, 5302 sayılı kanun ile birlikte encümenin “karar organı” olma niteliği ortadan kalktığı için yeni uygulama hem “yerel demokrasi” ilkesine hem de Anayasa’ya aykırı olarak değerlendirilmemelidir. Nitekim, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı [18] (Md. 3/2), yalnızca karar organının “doğrudan, eşit ve genel oya dayanarak gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden” oluşması gerektiğini hükme bağlamış, yürütme organ(lar)ının göreve nasıl getirileceğine değinmemiş, fakat bunların karar organına karşı sorumlu olması gerektiğini benimsemiştir. Ayrıca, 5302 sayılı kanunda il encümenin görev ve yetkileri için kullanılan “karar almak” ifadeleri (Md. 26/b, f, g), encümene bir “karar organı” niteliğini kazandıracak önemde ve güçte değildir. Söz konusu hükümler dikkatli bir şekilde incelendiğinde, bunların “yıllık çalışma programı”nda olduğu gibi ya meclis kararını gerektirdiği (Md. 10/a; Md. 26/b) ya da meclisin bu konudaki yetkisine göre ikincil (tali) nitelikli yetki olduğu kolaylıkla görülecektir (Md. 10/f, h; Md. 26/f, g). 3360 sayılı kanunda, valinin bulunmadığı encümen toplantılarına, yine onun görevlendirdiği bir vali yardımcısının başkanlık edeceği hükme bağlanmış iken, 5302 sayılı kanunda, bu tür durumlarda “il özel idaresi genel sekreteri”nin başkanlık yapması kabul edilmiştir. Böylece, il idaresinin bir mensubu olan vali yardımcısının değil, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan il özel idaresinin bir mensubu olan ve özel idare hizmetlerini “vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenlemek ve yürütmekle” görevli olan genel sekreterin (Md. 35) encümen başkanlığı yapması sağlanmıştır. Valilerin, encümen toplantılarına genel olarak katılmadıkları düşünüldüğünde, bu düzenlemenin önemi daha iyi anlaşılacaktır. Encümen üyelerine de gündeme ilişkin madde teklif etme hakkının verilmesi olumludur. Vali tarafından tekrar görüşülmek üzere encümene gönderilen konularda, “karar yeter sayısı”nın encümenin karar alma nisabı olarak kabul edilmesi, yönetime katılımı teşvik edeceği gibi, valinin gücünün dengelenmesi açısından da önemlidir. Ayrıca, ihtilaf konusunun yargıya taşınması halinde, Danıştay’ın en geç altmış gün içinde karar vermek durumunda olması da hizmet etkinliği açısından önemlidir (Md. 25, 27).

İl özel idaresinin stratejik plan ve performans programı hazırlaması zorunlu tutulmuştur (Md. 31). Böylece, özel idare faaliyetlerinin stratejik bakış açısı çerçevesinde yürütülmesinin sağlanması hedeflenmiştir. Ayrıca, bütçe performansının etkili bir şekilde takip edilmesi amacıyla yıllık performans programı yapma zorunluluğunun getirilmesi de olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmektedir.

5302 sayılı kanunun getirdiği önemli yeniliklerden biri de il özel idarelerine, hizmet gereklerine uygun bir örgüt yapısının oluşturulmasına imkan tanınmış olmasıdır. Özel idare müdürlüğü, genel sekreterliğe dönüştürülmüş ve genel sekretere özel bir konum kazandırılmıştır. Ayrıca, genel sekreterin özlük hakları yasal teminat altına alınmıştır (Md. 35-36). İl özel idarelerinin ihtiyacı olan kadroların niteliği ve sayısı, bu kanuna istinaden çıkarılan “İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik”te ayrıntılı bir şekilde gösterilmiştir. Böylece, 3360 sayılı kanunda bir “saymanlık teşkilatı” olarak kurgulanan (3360: Md. 99) ve kanunla kendisine verilen görevleri, merkezi idarenin ildeki teşkilatları vasıtasıyla yürütebilen (3360: Md. 87) il özel idare müdürlüğü, görevlerini kendi örgütü ile yapabilecek bir kapasiteye kavuşturulmuştur (Md. 35-36). İl özel idarelerinde sözleşmeli personel istihdamına imkan tanınması ve memur personele, toplam personel sayısının yüzde 10’unu aşmamak kaydı ile yılda 2 kez 1 maaş ikramiye verilmesi hizmet etkinliğine katkı sağlayacak niteliktedir. Ayrıca, ataması yapılan il özel idare personeli hakkında il genel meclisine bilgi verilmesi de yerel demokrasi ilkesi açısından önemlidir (Md. 36).

5302 sayılı kanun, il özel idarelerine farklı bir denetim perspektifi kazandırmaya çalışmaktadır. Herşeyden önce kanunun 37. maddesinde yapılan denetim tanımı, Türk kamu yönetim sisteminin, dolayısıyla da yerel yönetimlerin alışık olmadığı bir denetimi içermektedir. Sistem, geleneksel olarak “önceden denetim” ve “sonradan denetim” olmak üzere iki temel denetim biçimi üzerine oturtulmuştu. Önceden denetim, hizmetin veya yatırımın yapılması öncesinde alınan bir “ön izin” niteliğinde idi. Bu aşamada, söz konusu hizmet veya yatırımdan kurumsal performansın ne ölçüde etkileneceği genel olarak dikkate alınmamakta, bunun yerine, yapılacak çalışmanın mevzuata uygunluğu üzerinde durulmakta idi. Dolayısıyla, mevzuata uygun olduğu sürece, söz konusu çalışmanın yapılmasında herhangi bir sakınca bulunmamaktaydı. Sonradan denetim ise, tamamlanmış bir yatırım veya uygulanmakta olan bir hizmet hakkında yapılan denetimdir. Burada da amaç, yine mevzuata uygunluk olup, yapılan yatırım veya hizmet “fayda/maliyet” ve “maliyet/etkinlik” analizine tabi tutulmamaktaydı. Özetle, uygulanagelmekte olan denetim sistemi, “süreç öncesinde” ve “süreç sonrasında” yapılan ve ağırlıklı olarak “mevzuata uygunluk” odaklı bir sistem görünümünde idi. 5302 sayılı kanun, “fayda/maliyet” ve “maliyet/etkinlik” analizine dayalı “iç

denetim” düşüncesini de sisteme dahil ederek, “süreç içi” denetimi başlatmıştır. Amaç, “faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve il özel idaresi teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek” olarak belirlenmiştir. Ayrıca, çevre düzeni planı, stratejik plan ve performans programının hazırlanmasının da zorunlu tutulması nedeniyle, denetimin performans odaklı olarak da yapılmasına imkan sağlanmıştır. Faaliyet raporunun “stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan” bir yaklaşımla hazırlanmasının hükme bağlanması, faaliyet raporunu da önemli bir denetim aracı haline getirmiştir. Bilindiği gibi, daha önceki dönemlerde faaliyet raporları adeta bir tanıtım ve “reklam” metinleri gibi hazırlanmakta, il özel idarelerinin performansını gösteren bilgileri genel olarak içermemekteydi. Diğer taraftan, iç denetimin uzman iç denetçilere, dış denetimin de mali konularda Sayıştay denetçilerine, diğer konularda da İçişleri Bakanlığı mülkiye müfettişlerine ve mahalli idareler kontrolörlerine bırakılması, denetimin fonksiyonelliğini ve etkinliğini artırıcı niteliktedir (Md. 37-41).

## V. ORGANLAR AÇISINDAN YEREL YÖNETİM MODELLERİ VE İL ÖZEL İDARESİNİN DURUMU

Ülkelerin yerel yönetim yapılarını organik açıdan sınıflandırarak belli başlı modeller halinde gruplandırmak oldukça zordur. Bu durum, her ülkenin kendi tarihi birikimi, kültürel, siyasi ve sosyal yapısına ve özelliklerine göre yerel yönetim sistemi geliştirmiş olmasından kaynaklanmaktadır. Hemen hemen bütün ülkelerde meclisler ön planda iken, bazı ülkelerde başkanlara da önemli yetkiler verilmiştir. Bazı ülkelerde ise encümenlerin (yönetim kurullarının) de güçlü bir pozisyona sahip kılındığı görülmektedir. Öte yandan, Almanya, ABD ve Rusya gibi federal devletlerde birden fazla modelin uygulandığı görülmektedir. İngiltere gibi üniter bir devlette bile Londra ile diğer yerel yönetimlerin yapısı birbirinden oldukça farklıdır. Bu nedenle, sınırları keskin bir sınıflandırma yapmak bilimsel açıdan geçerli ve güvenilir bir yaklaşım olmayacaktır. Ancak, mevcut uygulamalar dikkate alındığında, yapısal açıdan genel anlamda üç modelin gelişmiş olduğu söylenebilir: Güçlü Başkan (GB) Modeli, Güçlü Meclis (GM) Modeli, Meclis-Encümen (ME) Modeli. Bununla birlikte hemen belirtmek gereklidir ki burada yapılan sınıflandırma, ülkelerin genel siyasi yapısına şekil veren ulusal düzeydeki “başkanlık sistemi” ve “parlamentar sistem” uygulamalarından kısmen farklıdır. Bu farklılık, ulusal ve yerel siyaset ve siyasi sistemin doğasındaki farklılıklardan kaynaklanmaktadır. Bu nedenle, ulusal düzeyde başkanlık sistemi uygulayan bazı ülkeler yerel düzeyde farklı modeller geliştirebilmiştir. Bunun tersi olan uygulamalar

da görülmektedir. Dolayısıyla, bu çalışmada yapılan sınıflandırma daha çok “yetki paylaşımı” ve “denetim sürecinin işleyişi” temeline dayandırılmaktadır.

Bu tür bir sınıflandırmanın yapılmasının nedenleri, organlara verilen yetkilerin yanı sıra bunların birbirleri ile olan ilişkileridir. Organların konumunun birbirinden bağımsız olarak ele alınması doğru olmayacaktır. Çünkü, organların konumlarında ve gücünde ters orantılı bir durum olduğu söylenebilir. Diğer bir ifade ile, güçlü başkan modelinin uygulandığı ülkelerde başkanın konumu (yetkileri) meclise ve encüme göre daha güçlüdür. Örneğin, bu modelin uygulandığı bir çok ülkede başkana tanınan veto yetkisi, ona karar alma sürecini etkileme imkanını vermektedir. Buna karşılık, yürütmenin meclis komisyonlarına verildiği veya encümenin bütünüyle meclis tarafından seçildiği uygulamalarda, meclis yürütme sürecini etkileyen bir aktör haline gelmektedir. Encümenin (yönetim kurulu) ön planda olduğu sistemlerde, yürütme yetkisinin bütünüyle bu organa verildiği görülmektedir.

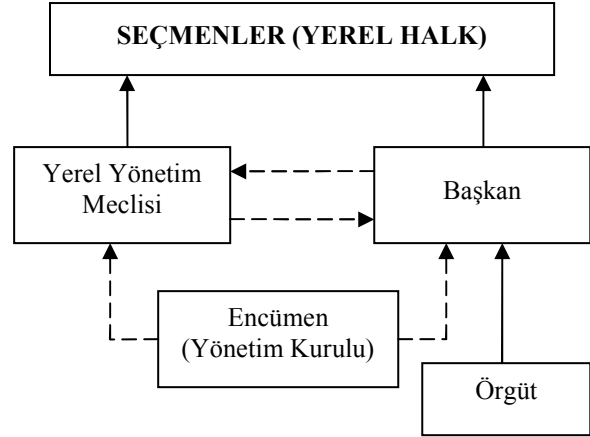
### V.1. Güçlü Başkan (GB) Modeli

Bu modelde Başkan genel olarak doğrudan halk tarafından seçilerek göreve gelmekte ise de, başkanın meclis tarafından kendi üyeleri arasından seçildiği uygulamalar da vardır. Türkiye, Almanya'nın bazı eyaletleri (Bavyera, Baden Württemberg, Saarland) ve İtalya'da başkan doğrudan halk tarafından seçilirken, İspanya ve Fransa'da meclis tarafından kendi üyeleri arasından seçilmektedir. Ancak, başkanın halk tarafından seçilmesi, onun konumunu yerel siyaset açısından güçlendirmektedir. Diğer taraftan, başkanın meclis tarafından seçiliyor olması halinde bile, başkanın düşürülmesi yetkisinin istisnai şartlara bağlanması, ona meclis karşısında belirgin bir güç vermektedir.

Bu modelde meclis üyeleri ise doğrudan halk tarafından seçilir. Meclis, karar organı olma niteliğini korur. Başkan, yerel yönetim biriminin başıdır. Örgüt, doğrudan başkana bağlıdır. Başkan, bazı ülkelerde yerel yönetim meclisine de başkanlık ederken (Türkiye'de belediyeler, Fransa'da ve İspanya'da bütün yerel yönetimler), bazılarında ise (Türkiye'de il özel idareleri), meclis kendi başkanını seçer. Bu modeli uygulayan ülkelerin tamamında, başkan encümenin (yönetim kurulunun) başıdır. Encümen (yönetim kurulu) üyeleri kısmen (Türkiye) veya tamamen (İtalya, İspanya-Başkan meclis üyeleri arasından atama yapar) başkan tarafından atanır.

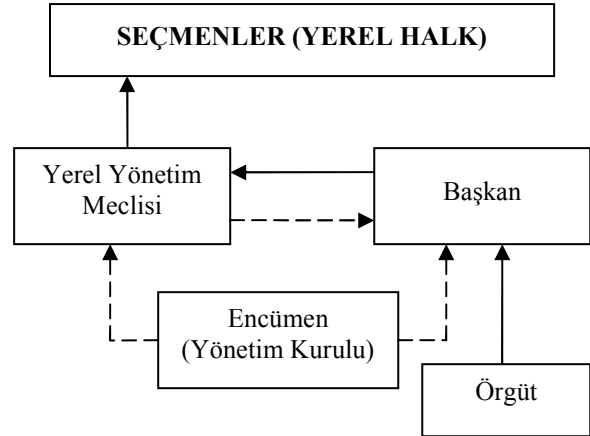
Yürütme yetkisi genel olarak encümende görünmekle birlikte (İspanya'da Başkan'ın konumu ağırlıklıdır), encümenin oluşumunda başkanın kısmen veya tamamen söz sahibi olması ve encüme başkanlık etmesi, bu yetkinin kullanılması sürecinde başkana özel bir konum kazandırmaktadır. Başkanın, encümen ve

meclis kararlarını veto edebilmesine ve yerel yönetim bürokratlarını doğrudan atayabilme yetkisine göre gücü ve sistem içindeki ağırlığı değişebilmektedir. Başkan, hem seçmenlere (yerel halk) hem de meclise karşı sorumludur. Bu modelde, organların birbirleri ve seçmenler (yerel halk) ile ilişkisi Şekil 1'de ve 2'de gösterilmiştir. Modeli uygulayan ülkelere örnek olarak, Türkiye, Fransa, bazı Alman eyaletleri (Bavyera, Baden Württemberg, Saarland), İtalya ve İspanya verilebilir.



Şekil.1. Güçlü Başkan (GB) Modeli'nde Organlar Arası İlişkiler ve Örgütün Konumu (Başkan'ın Doğrudan Halk Tarafından Seçildiği Uygulamalar)

(Okların devamlılığı, sorumluluk ilişkisinin yönünü ve gücünü göstermektedir)



Şekil.2. Güçlü Başkan (GB) Modeli'nde Organlar Arası İlişkiler ve Örgütün Konumu (Başkan'ın Meclis Tarafından Kendi Üyeleri Arasından Seçildiği Uygulamalar)

(Okların devamlılığı, sorumluluk ilişkisinin yönünü ve gücünü göstermektedir)

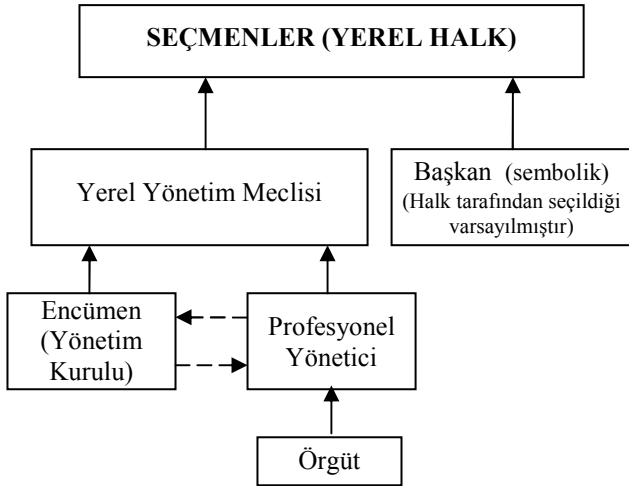
### V.2. Güçlü Meclis (GM) Modeli

Bu modelde meclis üyeleri halk tarafından seçilmektedir. Meclis, karar organı olma niteliğine sahip olup, kendi başkanını seçer. Bu modelin uygulandığı

Danimarka’da belediye başkanı da meclis tarafından kendi üyeleri arasından seçilir. Hollanda’da, başkan kraliyet ofisinin yerel yönetim meclisine danışarak yaptığı teklif üzerine hükümet tarafından atanır. Lüksemburg’da ise, başkan doğrudan Lüksemburg Büyük Düğü (kral) tarafından atanır. Başkan genel olarak sembolik yetkilerle donatılmış olup, sorumluluğu sınırlı (Hollanda, Lüksemburg, Danimarka) veya yoktur (İngiltere). Yürütmenin başı olan “profesyonel yönetici” veya yürütme yetkisini kullanan “encümen” ya da “komisyonlar”ın üyeleri meclis tarafından seçilir (İsveç, Finlandiya, Hollanda). Bu nedenle, bunların tamamı meclise karşı sorumludur. Örgüt, profesyonel yöneticiye, encümene veya meclis komisyonlarına bağlıdır. Yerel yönetim bürokratlarının atanmasında da nihai onay mercii meclistir. Yürütme yetkisi profesyonel yönetici-encümen (yönetim kurulu) arasında paylaşıldığı gibi, doğrudan meclis komisyonları tarafından da kullanılabilir. Bu modelde organların birbirleri ve seçmenler (yerel halk) ile ilişkisi Şekil.3’te ve 4’te gösterilmiştir.

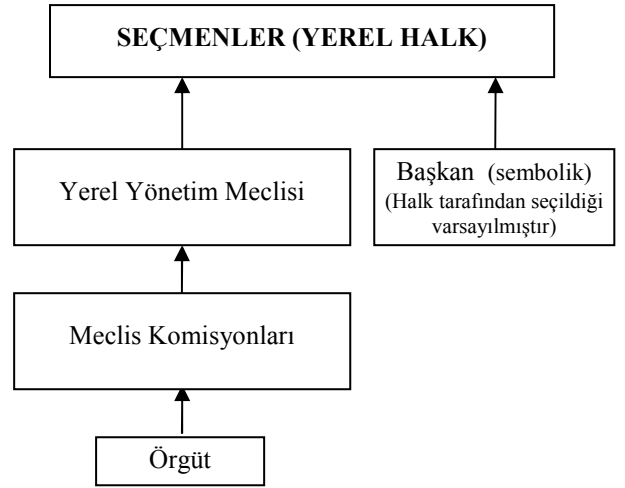
### V.3. Meclis-Encümen (ME) Modeli

Bu modelde meclis üyeleri ile encümen üyeleri doğrudan halk tarafından seçilir. Karar organı olan meclis, kendi başkanını seçer. Yürütme organı olan encümen adeta bakanlar kurulu gibi çalışır. Encümenin başkanı, aynı zamanda yerel yönetimin de başıdır. Yerel seçimlere encümen listesinin başı olarak katılan aday encümen başkanı ve dolayısıyla yerel yönetimin başı olarak belirlenmiş olur (Portekiz, Almanya-Magistrat Sistemi: Hessen, Schleswig-Holstein)



**Şekil.3. Güçlü Meclis (GM) Modeli’nde Organlar Arası İlişkiler ve Örgütün Konumu (Yürütme Yetkisinin Encümen ve Profesyonel Yönetici Tarafından Paylaşıldığı Uygulamalar)**

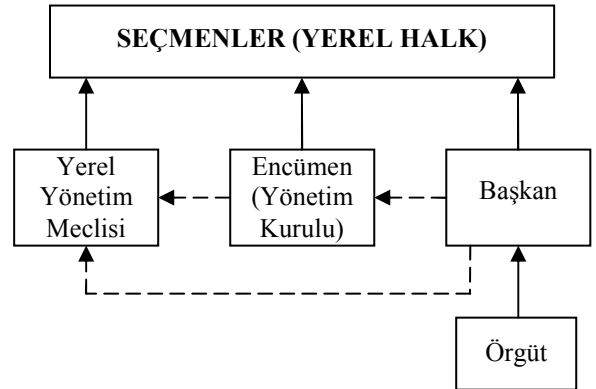
*(Okların devamlılığı, sorumluluk ilişkisinin yönünü ve gücünü göstermektedir)*



**Şekil.4. Güçlü Meclis (GM) Modeli’nde Organlar Arası İlişkiler ve Örgütün Konumu (Yürütme Yetkisinin Meclis Komisyonlarında Bulunduğu Uygulamalar)**

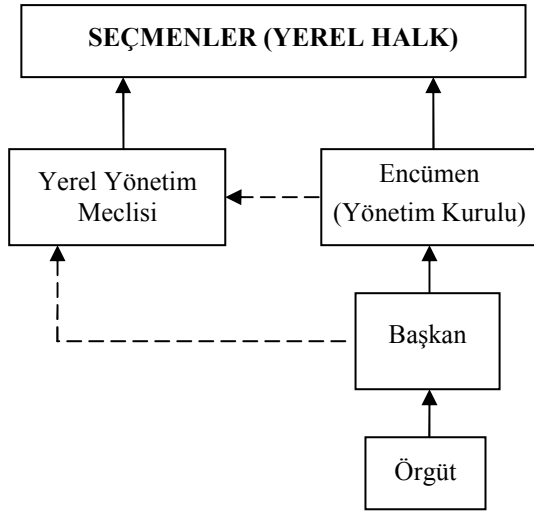
*(Okların devamlılığı, sorumluluk ilişkisinin yönünü ve gücünü göstermektedir)*

Örgüt, başkana ve dolayısıyla encümene bağlıdır. Başkan hem encümene hem meclise hem de seçmenlere (yerel halka) karşı sorumludur. Yerel yönetim çalışanları, başkanın teklifi üzerine encümen tarafından atanır. Bu modelde organların birbirleri ve seçmenler (yerel halk) ile ilişkisi Şekil.5’te ve 6’da gösterilmiştir.



**Şekil.5. Meclis-Encümen (ME) Modeli’nde Organlar Arası İlişkiler ve Örgütün Konumu (Başkan’ın Encümen Listesinin Başında Halk Tarafından Seçildiği Uygulamalar)**

*(Okların devamlılığı, sorumluluk ilişkisinin yönünü ve gücünü göstermektedir)*



**Şekil.6. Meclis-Encümen (ME) Modeli'nde Organlar Arası İlişkiler ve Örgütün Konumu (Başkan'ın Encümen Tarafından, Kendi Üyeleri Arasından Seçildiği Uygulamalar)**

*(Okların devamlılığı, sorumluluk ilişkisinin yönünü ve gücünü göstermektedir)*

#### V.4. İl Özel İdaresi Modeli

Bu çalışmanın ilk iki bölümünde il özel idaresinin tanımı, özellikleri, görevleri ve tarihi gelişimine değinilmişti. Bu kısımda ise, il özel idaresinin organlarına (il genel meclisi, il encümeni, vali) ve organlar arası ilişkilere bu makalenin amaçladığı çerçeve ile sınırlı olacak şekilde yer verilmiştir.

##### V.4.1. İl Genel Meclisi

İl genel meclisi il özel idaresinin karar organı olup, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'da [19] gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelere oluşur (Md. 9). Meclisin görev ve yetkileri şunlardır (Md. 10):

1. Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak.
2. Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
3. Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç İl çevre düzeni plânı ile belediye sınırları dışındaki alanların imar plânlarını görüşmek ve karara bağlamak.
4. Borçlanmaya karar vermek.

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

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

7. Şartlı bağışları kabul etmek.

8. Vergi, resim ve harç dışında kalan miktarı beş milyardan yirmi beş milyar Türk Lirasına kadar ihtilaf konusu olan özel idare alacaklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek.

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

10. Encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.

11. İl özel idaresi tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.

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

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

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

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

İl genel meclisi, kendi üyeleri arasından gizli oyla meclis başkanını ve başkan vekillerini seçer (Md. 11). Meclis, bir aylık tatil dönemi hariç olmak üzere, her ay düzenli olarak toplanır (Md. 12). Gündem, meclis başkanı tarafından belirlenir, ancak valinin teklif ettiği hususlar gündeme alınır (Md. 13). Meclis, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar alır (Md. 14).

İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali,



hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir (Md. 15).

Meclis, her dönem başı toplantısında, üyeleri arasından seçilecek en az üç, en çok beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Plân ve Bütçe ile İmar ve Bayındırlık komisyonları en çok yedi kişiden meydana gelir. Eğitim, kültür ve sosyal hizmetler komisyonu, imar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu, plân ve bütçe komisyonu (Md. 16) ile denetim komisyonu (Md. 17) kurulması zorunludur.

Meclis, il özel idaresinin çalışmalarının meclis kararlarına (stratejik plana, performans programına, çalışma programına, bütçeye ve imar planına) uygunluğunu çeşitli yöntemler kullanarak denetler. Bunlar, denetim komisyonu raporu (Md. 17), meclis üyelerinin soru sorması, mecliste genel görüşme açılması ve faaliyet raporunun değerlendirilmesi şeklindedir. Faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığı'na gönderilir (Md. 18).

#### V.4.2. İl Encümeni

İl encümeni, il özel idaresinin yürütme, danışma ve koordinasyon organıdır. Encümen, il genel meclisinin aldığı bazı kararların uygulanmasına ilişkin kararlar alabildiği gibi, il genel meclisinin karar almasını gerektirmeyecek (ikincil nitelikli) konularda kararlar da alabilmektedir. Encümenin, yürütme organı olması da ikincil bir nitelik taşımaktadır. Diğer bir ifade ile, il özel idaresinde yürütme yetkisi genel olarak valinin elinde toplanmıştır. Encümene ise birkaç alanda bu tür bir yetki tanınmıştır. Encümenin danışma organı olma vasfı ise, stratejik plan, performans programı, bütçe ve kesin hesap ile vali tarafından havale edilen diğer konular hakkında görüş bildirmekle ilgilidir. Encümenin koordinasyon organı olma niteliği daha çok fiili bir durumdur. Encümende bir araya gelen birim yöneticileri, bazı konuları encümenin diğer üyeleri ile paylaşma, görüş alış verişinde bulunma ve tartışma imkanına sahiptir. Encümenin görev ve yetkileri şunlardır (Md. 26):

1. Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek.

2. Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.

3. Öngörülmeleyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.

4. Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.

5. Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.

6. Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beşmilyar Türk Lirasına kadar olan ihtilafların sulhen halline karar vermek.

7. Taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak, süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.

8. Belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.

9. Vali tarafından havale edilen konularda görüş bildirmek.

10. Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

Encümen, haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Çekimser oy kullanılamaz. Encümen gündemi vali tarafından hazırlanır. Encümen üyeleri gündem maddesi teklif edebilir. Vali kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştay tarafından en geç altmış gün içinde karara bağlanır (Md. 27).

#### V.4.3. Vali

İl özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi (Md. 29) olan vali, genel anlamda il özel idaresinin yürütme organıdır. Valinin görev ve yetkileri şunlardır (Md. 30, 31):

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

2. İl özel idaresini stratejik plâna uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.

3. İl özel idaresini Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.

4. İl encümenine başkanlık etmek.

5. İl özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.

6. İl özel idaresinin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.

7. Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.

8. İl genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak.

9. Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak.

10. İl özel idaresi personelini atamak.

11. İl özel idaresi, bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek.

12. Şartsız bağışları kabul etmek.

13. İl halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.

14. Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak.

15. Kanunlarla il özel idaresine verilen ve il genel meclisi veya il encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

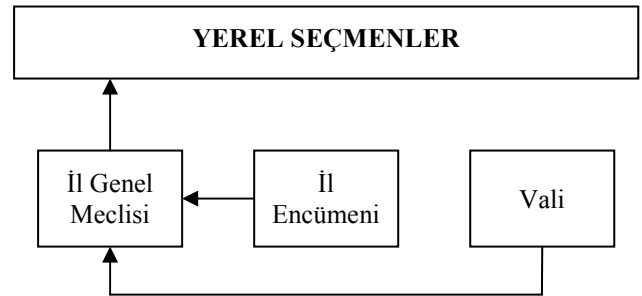
Vali, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, vali yardımcılara, yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi görevlileri ile ilçelerde kaymakamlara devredebilir (Md. 32).

#### V.4.4. Organlar Arası İlişkiler

İl özel idaresini oluşturan organların birbirleriyle olan ilişkilerine değinmeden önce, organların yetkinin temel kaynağı olarak seçmenler (yerel halk) ile ilişkisine kısaca bakmak yararlı olacaktır. İl özel idaresinin karar organı olan il genel meclisi doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Bu nedenle, doğrudan il halkına karşı sorumludur. Encümen üyelerinden bazıları meclis üyelerinden oluştuğu için, encümenin oluşumunda da seçmenlerin (kısmi ve dolaylı) etkisinden söz edilebilir. Bu nedenle, encümen de (il genel meclisi üzerinden) seçmenlere karşı sorumlu olarak nitelenebilir. Ancak, encümen üyelerinin yarısı vali tarafından atandığı için, bu

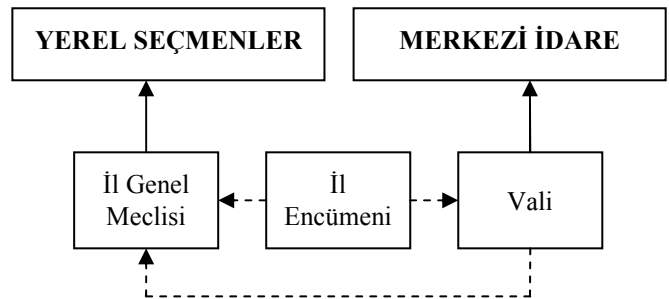
üyelerin uygulamada valiye karşı da sorumlu hareket ettikleri söylenebilir.

Vali ise merkezi yönetim tarafından atanmaktadır ve aynı zamanda il genel idaresinin de başıdır. Valinin il özel idaresinin de başı olması, onu meclise ve seçmenlere karşı teorik açıdan sorumlu kılmaktadır (Şekil 7). Seçmenlere karşı sorumluluk, il genel meclisi üzerinden ve dolaylı bir şekildedir. Uygulama ise teorik durumdan oldukça farklıdır. Valinin il genel meclisine ve dolayısıyla da seçmenlere karşı sorumluluğu, onun konumunu etkileyecek nitelikte olmadığı için, “kısmi” bir nitelik taşımaktadır. Ancak, hem merkezi idare tarafından atanması hem il genel idaresinin başı olması ve hem de il genel meclisinin valiyi düşürme veya azil sürecini başlatma yetkisinin bulunmaması, il genel meclisine karşı sorumluluğunu zayıflatmaktadır. Diğer bir ifade ile, valiler yerel halkın ve meclisin talep ve beklentilerinden çok, kendilerini atayan iradenin (merkezi idare) talep ve beklentilerine göre hareket etme eğilimi gösterebilmektedir (Şekil 8). Bu durum, valinin hesapverebilirliğinin yönünü ve niteliğini de değiştirmektedir. Teorik olarak, yerel seçmenlere ve onların temsilcileri olan il genel meclisine karşı “hesap verme” yükümlülüğü ile hareket etmesi gerekirken, uygulama sürecinde merkezi idareye karşı bu tür bir yaklaşım içinde hareket edebilmektedir.



Şekil.7. İl Özel İdaresi Modelinde Organlar Arası İlişkilerin Teorik Görünümü

(Okların devamlılığı, sorumluluk ilişkisinin yönünü ve gücünü göstermektedir)



Şekil.8. İl Özel İdaresi Modelinde Organlar Arası İlişkilerin Uygulamadaki Görünümü

(Okların devamlılığı, sorumluluk ilişkisinin yönünü ve gücünü göstermektedir)

Organların yerel seçmenlere karşı sorumluluk düzeyi, onların seçmen taleplerine karşı duyarlılığını da etkilemektedir. Örneğin, il genel meclisinin doğrudan yerel seçmenler tarafından göreve getirilmesi, bu organı seçmen taleplerine karşı duyarlı hale getirmektedir. Ancak, valinin doğrudan merkezi idare tarafından atanması, merkezin taşradaki bir kuruluşu olan ilin başında bulunması, ilgili mevzuatın valiyeye tanıdığı “istisnai” konum ve il genel meclisinin valiyeye denetim yetkisinin (5302 sayılı kanunla yapılan iyileştirmelere rağmen) yeterince etkili olmaması nedeniyle, valinin yerel seçmen tercihlerinden çok merkezi idarenin tercihlerine yakın durduğu söylenebilir. Bu durum ise, bir yerel yönetim kuruluşu olan il özel idaresinin dayandığı (dayanması gereken) evrensel demokratik değerlere tam olarak uygun değildir. Bu uyumsuzluğun temel nedenlerinden biri de il özel idaresinde yönetim sürecinin, kendine özgü nitelikler taşıması olabilir.

İl özel idaresini oluşturan organların yönetim sürecine katılımı, “karar alma”, “yürütme” ve “denetim” gibi temel fonksiyonları içeren çok boyutlu bir süreçtir. Bu süreçte, karar alma yetkisinin il genel meclisinin tekelinde olması doğaldır. Yerel halk adına kararların alınması, bir kişinin takdirine bırakılmayacak kadar önemli bir yükümlülüktür. Bu tür kararlar, meclis türü yapılanmalar tarafından alınmalıdır. Böylece, ortak aklın ulaştığı çözümler tercih edilmiş olacaktır.

Günümüz yönetim uygulamalarında, karar alma sürecinin yalnızca meclis üyeleri ile sınırlandırılması yaklaşımı da terk edilmiştir. Yönetişim ilkesine göre “katılım”, yerel yönetimin karar organının yerel halk tarafından seçilmesini, yürütme organlarının karar organına karşı sorumlu olmasını, karar alma sürecine yerel halkın dolaylı (seçilmiş yerel temsilciler-muhtarlar, sivil toplum örgütleri, kamu kurumları ve üniversitelerin temsilcileri vasıtası ile) ve doğrudan (modern teknolojik gelişmelere dayalı e-yerel yönetim uygulamalarını içerecek) bir şekilde katılmasını, hizmetler hakkında düzenli ve yeterli olarak bilgilendirilmesini, bilgi edinme kanallarının açık tutulmasını, yönetimde saydamlığı, hesap verebilirliği ve hizmetlerin yürütülmesinde halkın potansiyelinden verimli bir biçimde yararlanılmasını içeren geniş kapsamlı bir olgudur.

İl özel idaresi uygulamasında yürütme yetkisinin ise vali ile encümen arasında paylaşıldığı görülmektedir. Benzer modeli uygulayan demokratik yerel yönetim sistemlerinde de yaklaşım bu yöndedir. Bu yaklaşım, karar alma yetkisi bir yana, bazı konulardaki yürütme yetkisinin bile tek başına bir kişiye bırakılmayacak derecede önemli olduğunu göstermektedir. Burada da amaç, karar organının yetki alanına girmeyen konularda (ikincil nitelikteki) kararların alınması hususunda, encümen-yönetim kurulu benzeri oluşumlarda şekillenecek ortak aklın ulaştığı sonuçlara göre hareket edilmesidir. Bu durumda, vali mevzuatla

kendisine verilen konulardaki yürütme yetkisinin yanı sıra meclis ve encümen kararlarının uygulanmasını sağlayan ve bu iki organın yetkisinin dışında kalan alanlarda, bütünüyle yürütmeye ilişkin (örneğin meclis tarafından verilen yetkiye istinaden personel atamaları, encümenince alınan kamulaştırma kararlarının uygulanması, şartsız bağışların kabulü vb.) kararlar alan ve talimatlar veren bir yönetici konumunda bulunmaktadır.

Diğer taraftan, yönetim biliminde yaşanan yeni gelişmelerin mevzuat çalışmalarını etkilemesi dolayısıyla, “yürütme yetkisinin kullanılması” sürecinde bile, gücün bütünüyle başkana bırakılmadığı görülmektedir. Önceleri gelişmiş ülkelerde (ABD, Japonya, İrlanda, Avusturya vb.) görülen bu yaklaşım, 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun [20] kabul edilmesi ile birlikte, Türkiye’de de uygulanmaya başlanmıştır. Kanunun kabulünden önce, valiler hem harcama yetkilisi hem de ihale yetkilisi konumunda iken, yeni sistem ile birlikte, “üst yönetici” (5018/Md. 11) konumuna getirilmiş, harcama yetkililiği daha alt kademedeki yöneticilere aktarılmıştır. Bu durum, daha önce valilik makamında toplanan mali sorumluluğu, konu hakkında teknik bilgi ve tecrübeye sahip olması gereken, ilgili birim yöneticilerine aktarmıştır. Böylece, bir yandan diğer yöneticiler de yetkilendirilerek yönetim sistemine aktif bir şekilde katılmaları hedeflenmiş, diğer yandan da yürüttükleri faaliyetlerin sorumluluğunu etkili bir şekilde taşımaları sağlanarak, performans odaklı bir çalışma düzeni getirilmeye çalışılmıştır. Bu düzenlemenin il özel idaresine yaptığı etkiye bakıldığında, geçmişte bütünüyle valinin inisiyatifine bırakılmış olan yürütme sürecinde, uygulama yetkisinin kısmen dağıtılarak örgütsel katılımın artırılmaya çalışıldığı ve örgütsel sistemin daha demokratik hale getirilmek istendiği görülmektedir.

Denetim boyutunun bir tarafında yürütme organlarının denetlenmesi vardır ki, bu yetki genel anlamda meclise verilmiştir. Diğer tarafında ise, yürütme organlarından encümenin vali üzerinde, valinin de encümen ve meclis üzerindeki denetim yetkisi vardır. Meclis “stratejik plan”, “performans programı”, “bütçe”, “yatırım programı” ve “yönetmelikler” gibi temel-çerçeve belgelerin niteliğine-içeriğine ilişkin kararlar alırken, aynı zamanda yürütme organlarının hareket sahasını da belirlemektedir. Bu saha içinde yürütme organlarının nasıl çalıştığını ise “kesin hesap” ve “faaliyet raporu” gibi belgelerin onaylanması sürecinde denetlemektedir. Ayrıca, meclis bünyesinde kurulan denetim komisyonu ve meclis üyelerince verilen soru ve genel görüşme önergeleri de denetimi sağlayan diğer unsurlardır.

Stratejik plan ve bütçeyi inceleyerek meclise görüş bildirmek, encümenin vali üzerinde uyguladığı denetime örnek olarak verilebilir. Ancak, gerek valinin encümene başkanlık etmesi ve gerekse de encümen üyelerinin yarısının vali tarafından atanması, bu denetim yolunu uygulamada adeta etkisizleştirmektedir. Vali ise meclis ve

encümen kararlarını bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderme yetkisini kullanarak, bu iki organ üzerinde denetim yapabilmektedir. Ayrıca, kesinleşen meclis kararlarının yürütmesinin durdurulmasını sağlamak üzere idari yargıya başvurabilmektedir.

Organlar arası işbölümünü özetlemek gerekirse, meclisin iki temel fonksiyonunun olduğu söylenebilir. Bunlar, “yerel yönetim faaliyetlerine ilişkin temel kararların alınması” ve “yürütme sürecinin denetlenmesi”dir. Meclise verilen görevlerin önemli bir kısmı bu niteliktedir. Encümenin temel fonksiyonları ise mevzuatla kendisine verilen alanlarda yürütmeye ilişkin kararlar almak ve yürütmenin diğer aktörü olan “valiyi denetlemek”tir. Öte yandan, çoğu kez ileri sürüldüğü gibi encümen, valiye “yardımcı” bir organ olarak kurgulanmamıştır. Diğer bir ifade ile, encümenin valiye

yardımcı olması konusu, ancak vali tarafından encümende görüşülmesinde yarar görülen ve bu nedenle encümene havale edilen konular hakkında görüş bildirmekle sınırlıdır. Valinin temel fonksiyonu ise meclis ve encümen kararlarına uygun olarak, il özel idaresi faaliyetlerinin yürütülmesini sağlamak ve il özel idaresi örgütünü sevk ve idare etmektir.

#### V.5. İl Özel İdaresi Modeli ile Diğer Modeller Arasındaki Benzerlikler ve Farklılıklar

Türkiye'nin il özel idaresi modeli, 5302 sayılı kanun öncesinde genel olarak “güçlü başkan” modeline benzemektedir. Ancak, yeni dönemle birlikte, söz konusu üç modele de benzer özellikler taşıyan “karma” bir sistem görünümüne kavuşmuştur (Tablo.1).

**Tablo.1. İl Özel İdaresi Modeli ile Diğer Modeller Arasındaki Benzerlikler ve Farklılıklar**

	<b>Güçlü Başkan (GB) Modeli</b>	<b>Güçlü Meclis (GM) Modeli</b>	<b>Meclis-Encümen (ME) Modeli</b>	<b>İl Özel İdaresi Modeli</b>	<b>Benzeştiği Model</b>
<b>Meclis</b>	Halk tarafından seçilir	Halk tarafından seçilir	Halk tarafından seçilir	Halk tarafından seçilir	Tümü
<b>Encümen</b>	Genel olarak Başkan tarafından atanır	Meclis tarafından seçilir	Halk tarafından seçilir	Üyelerin yarısı Vali tarafından atanır, diğer yarısı meclis tarafından seçilir	GB,GM
<b>Başkan</b>	Genel olarak halk tarafından seçilir; bazı ülkelerde Meclis tarafından kendi üyeleri arasından seçilir	Halk tarafından seçildiği gibi, Meclis tarafından da kendi üyeleri arasından seçilir, bazı ülkelerde ise merkezi yönetimce atanır	Encümen listesi içinden halk tarafından seçildiği gibi, Encümen tarafından kendi üyeleri arasından da seçilebilir	Merkezi yönetim tarafından atanır	Kendine özgü
<b>Karar Alma</b>	Meclis'e ait. Başkan, uygun bulmadığı meclis kararlarını iade edebilir. Meclis tarafından (ülkeden ülkeye değişen çoğunluk uygulamalarıyla) kabul edilen kararlar kesinleşir ve ancak yargı yolu ile durdurulabilir	Meclis'e ait. Ancak, Meclis kararlarına karşı yargı yolu açık.	Meclis'e ait. Ancak, Meclis kararlarına karşı yargı yolu açık.	Meclis'e ait. Vali, uygun bulmadığı meclis kararlarını iade edebilir. Meclis tarafından salt çoğunlukla kabul edilen kararlar kesinleşir ve ancak yargı yolu ile durdurulabilir	GB
<b>Yürütme</b>	Başkan ağırlıklı	Encümen ağırlıklı	Encümen ağırlıklı	Vali ağırlıklı	GB
<b>Organlar Arası İlişkiler</b>	Başkan güçlü, Encümen Başkan'ın etkisinde, Meclis-Başkan dengesi var	Meclis güçlü, Encümen Meclis'in etkisinde, Başkan sembolik	Meclis-Encümen dengesi, Başkan Encümen'in etkisinde	Meclis güçlü, Vali merkezi yönetimin (ve bazı durumlarda Meclis'in de) etkisinde, Encümen Vali'nin ve Meclis'in etkisinde	Kendine özgü
<b>Meclise Başkanlık</b>	Başkan aynı zamanda Meclis'in de başkanı	Meclis kendi başkanını seçer	Meclis kendi başkanını seçer	Meclis kendi başkanını seçer	GM, ME
<b>Encümene Başkanlık</b>	Başkan aynı zamanda Encümen'in de başkanı	Encümen kendi başkanını seçer	Encümen başkanı halk tarafından veya Encümen tarafından seçilir	Vali aynı zamanda Encümen'in de başkanı	GB
<b>Meclisin Sorumluluğu</b>	Halka karşı sorumlu	Halka karşı sorumlu	Halka karşı sorumlu	Halka karşı sorumlu	Tümü
<b>Encümenin Sorumluluğu</b>	Meclis'e ve Başkan'a karşı sorumlu	Meclis'e karşı sorumlu	Halka ve Meclis'e karşı sorumlu	Meclis'e karşı sorumlu	GM
<b>Başkanın Sorumluluğu</b>	Halka ve Meclis'e karşı sorumlu	Genel olarak sorumsuz	Halka, Encümen'e ve Meclis'e karşı sorumlu	Meclise ve merkezi yönetime karşı sorumlu	Kendine özgü
<b>Başkanın Niteliği</b>	Siyasetçi	Siyasetçi (bazı ülkelerde merkezi yönetimce atanır)	Siyasetçi	Bürokrat	Kendine özgü
<b>Profesyonel Yönetici</b>	Var ve Başkan'a bağlı	Bazı ülkelerde var ve Meclis'e bağlı, bazı ülkelerde ise yok	Var ve Başkan'a bağlı	Var ve Vali'ye bağlı	GB, ME
<b>Örgütün Konumu</b>	Başkan'a bağlı	Meclis komisyonlarına veya profesyonel yöneticiye bağlı	Başkan'a bağlı	Vali'ye bağlı	GB, ME

İl özel idaresi modelinde, halk tarafından doğrudan seçilerek oluşturulan il genel meclisi, sahip olduğu görev ve yetkiler dolayısıyla güçlü bir karar organı görünümündedir. Ancak, yürütme organı olan valiyi düşürme yetkisine sahip değildir. “Güçlü başkan” modelinin uygulandığı ülkelerde bile, meclisler başkanı düşürme yetkisine sahiptir. Ayrıca, encümeni kısmen (1/2 oranında) belirleyebilmekte ve il özel idaresi örgütü ile meclis ihtisas komisyonları arasında hiyerarşik bir bağ bulunmamaktadır. Dolayısıyla, il özel idaresi uygulaması, “güçlü meclis” modeline kısmen benzemektedir.

İl özel idaresi modelinin “meclis-encümen” modelinden farklı tarafları ise, birinci modelde encümenin halk tarafından seçilmemesi, yürütme sürecinde valinin önemli bir ağırlığa sahip olması, encümenin valinin etkisi altında olması (meclis-encümen modelinde başkan encümenin etkisi altındadır), valinin siyasi bir niteliğe sahip olmaması ve örgütün başında profesyonel bir yöneticinin bulunması şeklinde özetlenebilir.

Encümen üyelerinin yarısının vali tarafından atanması, valinin encümene başkanlık etmesi, genel sekreterin ve diğer çalışanların atanmasının meclisin onayına tabi olmaması, valinin itiraz ettiği meclis kararlarının ancak salt çoğunlukla kabul edilmesi halinde yürürlüğe girebilmesi, il özel idaresi modelini “güçlü başkan” modeline yakınlaştırmaktadır. Ancak, encümen üyelerinin diğer yarısının meclis tarafından seçilmesi ve meclisin kendi başkanını seçmesi gibi olgular nedeniyle “güçlü başkan” modelinden ayrılmaktadır.

## VI. YÜRÜTME FONKSİYONUNUN MERKEZİ İDARE GÖREVLİSİ TARAFINDAN GERÇEKLEŞTİRİLMESİNİN YOLAÇTIĞI SORUNLAR

İl özel idaresi modelini diğer modellerden ayıran özelliklerin neredeyse tamamı “vali” (başkan) ile ilgilidir. Diğer bir ifade ile, il özel idaresi modeli, valinin “varlığı”, “konumu”, “sorumluluğu” ve “niteliği” konusunda, dünyadaki yerel yönetim uygulamalarından ayrılmaktadır. Organlar arası ilişkiler de yine validen kaynaklanan nedenler dolayısıyla kendine özgüdür. Bununla birlikte, il özel idaresi uygulaması ile diğer modeller arasındaki en temel farklılık, onlarda başkanın siyasi bir niteliğe sahip olması, buna karşılık il özel idaresi modelinde valinin siyasi bir niteliğe sahip olmaması şeklinde ifade edilebilir.

Türkiye’de uygulanan mevcut il sistemine göre valilik organı, merkezi idarenin taşradaki uzantısı olan il genel idaresinin başı olarak tasarlanmış olup, bütünüyle idarî bir görevdir, bir başka deyişle bir tür memurluktur. Merkezi idare tarafından atanan vali (5442/Md. 6), münhasıran il özel idaresinin başı olmuş olsa, belki bu yöntem bir dereceye kadar kabul edilebilir. Ancak, vali merkezi idare tarafından il genel idaresinin başına atanmakta ve uygulanan model gereği il özel idaresinin de

başı olmaktadır. Diğer bir ifade ile, valinin il genel idaresinin başı olma vasfı, onun asli ve öncelikli görevi ve sıfatıdır. İl özel idaresinin başı olması ise, bu sıfatın yasal bir sonucudur.

İl özel idaresi bir yerel yönetim kuruluşudur ve doğası gereği “siyasi” bir yapılanmadır. Bu kuruluşun başında, merkezi idare tarafından atanan bir memurun bulunması, yerinden yönetim ilkesine uygun değildir. Kaldı ki, İl İdaresi Kanunu’nda [21] yeralan “Vali, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır” (Md. 9) hükmündeki “siyasi” kavramı, valilere “siyasi” bir kimlik kazandırmamakta olup, siyaset olgusunun doğası gereği merkezi idarece alınan kararların taşrada uygulanmasına ilişkin yükümlülüğü ve “yetki genişliği” ilkesi çerçevesinde valilerin, merkezi idare adına bazı konularda karar alıp uygulamalarını ifade etmektedir. Bu nedenle, valilik belediye başkanlığı, milletvekilliği veya bakanlık gibi siyasi bir pozisyon değildir. Diğer taraftan, yerel yönetimlerde yürütme organlarının halk tarafından veya karar organı tarafından seçilmesi ya da en azından atama sürecinde karar organının onayının alınmasının gerekli olduğu da unutulmamalıdır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda (Md. 3/2), yerel yönetimlerde yürütme organının (il özel idaresinde vali ve encümen), meclise karşı sorumlu olması gerektiği kabul edilmiştir. Ancak, il özel idaresi uygulamasında, merkezi yönetim tarafından atanmakta olan vali, il özel idaresinin başı olarak il genel meclisine karşı sorumlu görünmekle birlikte, il genel meclisinin valiyi görevden alma veya azil sürecini başlatma yetkisi bulunmadığı için, valiler uygulamada merkezi yönetimin bir ajanı gibi hareket etmekte ve kendilerini merkezi yönetime karşı daha güçlü bir sorumluluk duygusu içinde görmektedir. Ayrıca, merkezi yönetimin valileri her an değiştirebilmesi de valilerin bu yaklaşımını güçlendirmektedir. Bu durum, 5442 sayılı kanunun doğrudan sonuçlarından biridir. Bu nedenle, il özel idaresinin başında valinin bulunması, yerel özerklik ilkesine de uygun değildir. Valinin içinde bulunduğu durum, il encümeninin atanmış üyelerini de benzer bir şekilde etkileyerek, encümenin meclise karşı sorumluluğunu zayıflatmaktadır.

Valinin merkezi idare tarafından atanması ve siyasi bir kimliğinin bulunmaması, uygulamada çeşitli sorunlara yolaçmaktadır. Örneğin, valinin aynı zamanda il genel idaresinin de başı olması, il sistemi içinde ona büyük bir güç ve istisnai bir konum kazandırmaktadır. İl genel idaresinin başı olarak vali, yargı kuruluşları, üniversiteler, askeri birlikler ve yerel yönetimler hariç olmak üzere, ildeki bütün kamu kuruluşlarının da başıdır. 5442 sayılı kanunda valiye geniş yetkiler tanınmıştır. Böylesi bir konuma sahip olan bir kişinin aynı zamanda il özel idaresinin de başında bulunması, ona bu kurum içinde de güçlü bir konum kazandırabilmektedir.

Valinin konumu, yerel ve ulusal siyaset ile de yakından ilişkilidir. İl genel meclisinde çoğunluğu elinde tutan grup ile merkezi hükümet farklı siyasi partilere mensup olduğunda, il genel meclisinde çoğunluğu elinde bulunduran grup yerel seçmen tercihlerine göre hareket etme eğiliminde olurken, valiler (seçmenler veya il genel meclisi tarafından seçilerek göreve getirilmedikleri için), doğal olarak kendilerini atayan otoritenin (merkezi idarenin) bir temsilcisi gibi hareket etmektedirler. Bu durumda, il özel idaresinin faaliyetlerinin planlanmasında ve uygulanmasında çeşitli anlaşmazlıklar yaşanabilmektedir. Valinin yürütme sürecindeki gücü, meclis kararlarına karşı elinde bulunan ağırlıklı veto yetkisi, meclisin valiyi düşürme yetkisinin bulunmaması ve bunlara ek olarak valinin il idaresinin de başı olması, bu tür anlaşmazlıklarda onu çok etkili bir konuma taşıyabilmektedir.

Merkezi hükümet ile il genel meclisinde çoğunluğu elinde bulunduran grup aynı siyasi partiye mensup olduğunda da çeşitli sorunlar yaşanabilmektedir. Örneğin, il genel meclisindeki çoğunluk grubu valiyi, il özel idaresinin bir “organı” değil, kendi emirlerine tâbi bir “memur” olarak görme eğilimine sahip olabilmektedir. Hem il genel meclisinde hem de merkezi yönetimde aynı siyasi hareket ile muhatap olan valiler de kararlarında bu durumu dikkate alabilmektedirler.

Valinin mevcut durumu dolayısıyla ortaya çıkan sorunlar, “il genel meclisi başkanlığı” ve “il özel idaresi genel sekteterliği” ihdas edilerek hafifletilmeye çalışılmıştır. İl genel meclisi tarafından kendi üyeleri arasından gizli oy ile seçilen il genel meclisi başkanı, meclis çalışmalarında düzeni sağlamak (5302/Md. 11) ve meclis gündemini belirlemekle (5302/Md. 13) görevlendirilmiş, ayrıca Meclis Denetim Komisyonu tarafından hazırlanan denetim raporunda konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili olarak, yetkili mercilere suç duyurusunda bulunma (5302/Md. 17) yetkisi ile de donatılmıştır. Meclis başkanı, kendisine tanınan bu yetkiye dayanarak, il özel idaresini oluşturan birimlerin çalışmalarını gözetleyebilir ve ilgili birim yöneticilerine gerekli uyarı ve telkinlerde bulunabilir. İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği’nde [22], meclis başkanına özel bir konum verilmiş ve önemli yetkiler tanınmıştır. Ancak, meclis başkanlarının bir seçim döneminde iki ve üç yıl için iki kez seçilmek durumunda kalması, bu makamın etkisini azaltan bir unsur olarak kabul edilebilir.

İl özel idaresi modelinde yer verilen genel sekreter, bu kuruluşun örgüt yapısı içinde özel bir konuma sahiptir. İl özel idaresi genel sekreterinin yetkileri, büyükşehir belediyesindeki genel sekreterden daha geniştir. Örneğin, özel idare genel sekreteri diğerinden farklı olarak, il özel idaresi hizmetlerini (valinin emirleri, il genel meclisi ve il encümeni kararları doğrultusunda) düzenleme ve bu amaçla bağlı birimlere ve kuruluşlara emirler verme ve bunların uygulamaya geçirilmesini sağlama yetkisine

sahiptir. Ayrıca, yıllık faaliyet raporu valinin uygun görmesi halinde, genel sekreter tarafından da meclise sunulabilmektedir (Tablo.2).

**Tablo.2. İl Özel İdaresinde ve Büyükşehir Belediyesinde Genel Sekreterin Temel Görevi**

<b>İl Özel İdaresi Genel Sekreteri (5302)</b>	
<b>Temel Görev</b>	Genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, <i>il genel meclisi ve il encümeni kararlarına</i> , il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre <i>düzenler</i> ve yürütür. <i>Bu amaçla il özel idaresi kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar (Md. 35).</i>
	<i>Faaliyet raporu mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından meclise sunulur (Md. 39).</i>
<b>Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreteri (5216)</b>	
	Büyükşehir belediyesinde hizmetlerin yürütülmesi belediye başkanı adına onun direktifi ve sorumluluğu altında mevzuat hükümlerine, belediyenin amaç ve politikalarına, stratejik plânına ve yıllık programlarına uygun olarak genel sekreter ..... tarafından sağlanır (Md. 21).

## VII. SONUÇ ve ÖNERİLER

Türkiye’de il özel idaresinin tarihi geçmişi, Tanzimat Dönemi’nde idari yapının yeniden düzenlenmesi çalışmalarına kadar uzanmaktadır. Ancak, ne o dönemde kurulan muhassıllık meclisleri ne de bunların devamı olan vilayet umumi meclisleri, ülkede modern bir yerel yönetim sisteminin kurulması amacıyla oluşturulmuştur. 1913 tarihli kanun ile “tüzel kişilik” kazandırılan il özel idaresi, bir yerel yönetim olmaktan çok, merkezi idarenin taşra örgütü olan il genel idaresini destekleyen yardımcı bir kuruluş gibi yapılandırılmıştır. İl özel idaresini güçlü bir yerel yönetim kuruluşu olarak yapılandırma konusunda 1921 Anayasası’nda beliren yaklaşım, ne yazık ki uygulanma fırsatı bulamamıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren merkezi idarenin bir uzantısı gibi yönetilen il özel idaresi, 50’li yıllarla birlikte gerek mali ve gerekse de idari açıdan güç kaybetmiş, 2000’li yıllara gelindiğinde ise ülke yerel yönetim sisteminin en sorunlu alanlarından biri haline gelmiştir.

2005 yılında uygulamaya konulan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile bu kuruluşlar yeniden düzenlenmiş ise de, yürütme organlarından valinin konumundan kaynaklanan sorunlar tam olarak çözüme kavuşturulamamıştır. İl özel idaresi modelini, dünyadaki diğer modellerden ayıran bu durum, ülkenin yerel yönetim sisteminin özgün bir yanı olmayıp, modelin sorunlu alanlarından biridir. Bu sorunun ortadan kaldırılması amacıyla, valinin seçimle belirlenmesi hususu birçok çalışmada önerilmiştir. Ancak, bu durum mevcut sistem açısından çeşitli sakıncalara yolaçabilir. Daha önce de belirtildiği gibi, valinin temel görevi “il genel idaresi”nin başı olmaktır ve “il özel idaresi”nin başı olmak bu görevin yasal bir sonucudur. Eğer, il özel

idaresinin özerkliğinin tam olarak sağlanması amacıyla valilerin seçimle göreve gelmesi kabul edilirse, bu defa merkezi idarenin hiyerarşik bir uzantısı olan il genel idaresinde siyasi bir pozisyon yaratılmış olacaktır ki, bu durum mevcut il sisteminin doğasına aykırıdır. Diğer bir ifade ile, sistemin bir tarafında çözüm üretilirken, diğer tarafta yeni sorunlar ortaya çıkarılacaktır. Bu nedenle, valilerin seçimle göreve getirilmesi, mevcut soruna kalıcı bir çözüm olmayacaktır.

1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-ı Muvakkati ve 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, bir yerel yönetim kuruluşu olan il özel idaresi faaliyetlerinin, merkezi idarenin taşradaki kuruluşu olan il genel idaresi birimleri (bayındırlık il müdürlüğü, köy hizmetleri il müdürlüğü, il orman müdürlüğü, il milli eğitim müdürlüğü, il sağlık müdürlüğü vb.) vasıtasıyla yürütülmesini hükme bağlamış ve özel idareye yalnızca “saymanlık” hizmeti sunacak bir örgüt kurma imkânı tanımıştır. 5302 sayılı kanun ve norm kadro yönetmeliği ile birlikte, il özel idareleri görevlerini kendi örgütleri ile yürütme imkânına kavuşturulmuştur. Dolayısıyla, il özel idaresinin başında, merkezi idarenin taşradaki temsilcisi olan valinin bulunmasının uygulamadaki faydalarından biri olan “il genel idaresi birimleri vasıtasıyla görevlerin yürütülmesi” ve bu çerçevede “il özel idaresi” ile “il genel idaresi” arasında “koordinasyonun sağlanması” gerekçeleri büyük ölçüde ortadan kalkmıştır.

Merkezi idarenin taşradaki temsilcisi olan valinin, il özel idaresinin başında bulunması uygulamasına son verilmelidir. Vali, il özel idaresi ile merkezi idare kuruluşları arasında yaşanması muhtemel sorunları çözen, ilde birlik ve bütünlüğü sağlayan ve il özel idaresi üzerinde “hukuka uygunluk” denetimi yapan bir merkezi idare yetkilisi konumunda olmalıdır. Vali'nin yapacağı denetim, “önceden” değil “sonradan” denetim niteliğinde olmalı ve bu süreçte karar mercii “yargı” kuruluşları olmalıdır.

Yerinden yönetim ilkesi gereği karar organının doğrudan halk tarafından seçilmesi yeterlidir. Yürütme organlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi zorunlu değildir. Bunların karar organı tarafından kendi içinden seçilmesi de tercih edilen uygulamalardandır. Bu nedenle, 5302 sayılı kanunla valiye verilmiş olan görevleri yerine getirmek üzere, il genel meclisi içinden bir “il özel idaresi başkanı” seçilebilir. Yapılacak seçim birkaç turdan oluşabilir.

Başkanın meclis tarafından kendi üyeleri arasından seçilmesi, siyasi partilerin ve halkın il özel idaresine bakışını olumlu yönde etkileyecektir. Bu durumda, il genel meclisi üyeliğinin önemi ve bu göreve olan talep de kendiliğinden artacaktır. Böylece, il genel meclisinin entelektüel niteliği yükselecektir. Siyasi partiler, il özel idaresi başkanı adaylarını önceden belirleyecek ve kendi seçim listelerinde ilk sıraya yerleştireceklerdir.

Dolayısıyla, başkanlık seçimine girecek olan adaylar da halk tarafından bilinecek ve seçmenler buna göre oy kullanacaktır. Diğer bir ifade ile, il özel idaresi başkanı aslında halk tarafından dolaylı olarak seçilmiş olacaktır.

Türkiye yerel yönetimlerinde geleneksel olarak “güçlü başkan” modeli uygulanmaktadır. İl özel idaresi uygulaması her ne kadar “karma” model niteliğine getirilmiş ise de, modelin yeniden düzenlenmesi sürecinde, güçlü başkan modeline uygun değişiklikler, ülke yerel yönetim geleneği açısından daha gerçekçi olabilir. Bu nedenle, meclis tarafından seçilen başkanın, meclis karşısında konumunun dengeli (yeterince güçlü) olması gereklidir. Örneğin, hakkında herhangi bir soruşturma veya kovuşturma bulunmayan başkan hakkında mecliste ilk iki yıllık süre içerisinde herhangi bir gensoru önergesi verilemeyeceği hüküm altına alınabilir. Gensoru önergelerinin sayısı, sıklığı ve bunların kabulü özel şartlara bağlanabilir. Ayrıca, encümen üyelerinin tamamının, genel sekreterin ve diğer çalışanların başkan tarafından atanması da “güçlü başkan” modeline daha uygundur.

İl özel idarelerinin çağdaş yerel yönetim tanımına uygun olarak yeniden yapılandırılması, Türk yerel yönetim sistemine önemli katkılar sağlayacaktır. Ülkenin sahip olduğu yönetim geleneği, tarihi gerçeklikler, coğrafi büyüklük ve demografik çeşitlilik, belediyeler ile merkezi idare arasında bu tür bir ara yapının varlığını gerekli kılmaktadır. İl özel idarelerinin yönetim yapısında gerçekleştirilecek yeniden düzenleme çalışmaları, ülke yerel yönetim sistemindeki ölçek sorununun çözümlenmesine de katkı sağlayacaktır.

#### YARARLANILAN KAYNAKLAR

- [1] (2005). İl Özel İdaresi Kanunu. Kanun No: 5302, Resmi Gazete, (25745), 04.03. ([http://www.yerelnet.org.tr/yy\\_mevzuati/tuze\\_detay.php?kod=28&turu=K](http://www.yerelnet.org.tr/yy_mevzuati/tuze_detay.php?kod=28&turu=K)). [28.09.2008].
- [2] Eryılmaz, B. (2007). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Erkam Matbaası.
- [3] Ortaylı, İ. (1974). *Tanzimat'tan Sonra Mahalli İdareler*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No: 142.
- [4] Nadaroğlu, H. (1994). *Mahalli İdareler*. Beşinci Baskı. İstanbul: Beta.
- [5] Akın, C. (1999). Türkiye’de Yerel Yönetim Geleneğinin Oluşmasında Muhassıllık Meclislerinin Önemi. *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 71, (425), 15-26.
- [6] 1876 Kanunu Esasisi. (<http://www.anayasa.gen.tr/1876ke.htm>). [07.08.2008].

- [7] Bozlağan, R. (2004). 1876 Anayasası ve Yerinden Yönetim İlkesi. *İhale ve İmar*, 2(14), 43-69.
- [8] (1921). 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu. Kanun No: 85, Kabul Tarihi: 20 Ocak 1921, Düstur, Üçüncü Tertip, Cilt 1, Ceride-i Resmîye, 1-7 Şubat 1337, 196-199.
- [9] Ateş, H. ve Es, M. (2008). Süreklilikten Değişime İl Özel İdareleri (Ed.: Bozlağan, R. & Demirkaya, Y.) *Türkiye’de Yerel Yönetimler*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 205-222.
- [10] Bozlağan, R. (1998). Türk Anayasalarında İdareye İlişkin Düzenlemeler. (Ed.: Dursun, D. & Al, H.). *Türkiye’de Yönetim Geleneği*. İstanbul: İlke Yayıncılık, 167-181.
- [11] (1924). 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu. Kanun No: 491, Kabul Tarihi: 20.04.1924. (<http://www.anayasa.gen.tr/1876ke.htm>). [08.08.2008].
- [12] Gönül, M. (1992). Seçimli Valilik Üzerine Düşünceler, *Amme İdaresi Dergisi*, 25(3), 51-70.
- [13] (1961). T.C. 1961 Anayasası. *Resmi Gazete*, (10859), 20.07. (<http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>). [15.08.2008].
- [14] (1982). T.C. 1982 Anayasası. *Resmi Gazete*, 17863-Mükerrer, 09.11. (<http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa82.htm>). [11.02.2009].
- [15] Eryılmaz, B. (1995). Yerel Yönetim Sendromu. *Yeni Türkiye*, (4) (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), 340-346.
- [16] (1987). İl Özel İdaresi Kanunu. Kanun No: 3360. *Resmi Gazete*, (19471), 26.05. (<http://www.istanbulcevor.gov.tr/pdf/ilozelkanunu.pdf>). [14.10.2009].
- [17] (2007). İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik. *Resmi Gazete*, (26548), 10.06. (<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/27546.html>). [06.11.2009].
- [18] (1985). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı. 15.10. ([http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm)). [21.08.2008].
- [19] (1984). Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun. Kanun No: 2972. Kabul *Resmi Gazete*, (18285-Mükerrer), 18.01. (<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/665.html>). [24.12.2008].
- [20] (2003). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. Kanun No: 5018. *Resmi Gazete*, (25326), 24.12. (<http://www.sp.gov.tr/documents/5018kmykk.pdf>). [11.01.2009].
- [21] (1949). İl İdaresi Kanunu. Kanun No: 5442. *Resmi Gazete*, (7236), 18.06. (<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/938.html>). [2.01.2009].
- [22] (2005). İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği. *Resmi Gazete*, (25967), 15.10. (<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/23391.html>). [21.02.2009].

**Recep BOZLAĞAN** (rbozlagan@marmara.edu.tr) has a Ph. D. of Local Authorities and Decentralisation at Marmara University. His major research area is the administrative structure of local authorities.

**Aynur CAN** (aynurcan@marmara.edu.tr) has a Ph. D. of Local Authorities and Decentralisation at Marmara University. Her major research areas are urban culture and aesthetics.