

Türkiye’de İl Özel İdareleri: Tarihî Süreç, Reform ve Büyükşehirden Tasfiye

Hakan Olgun¹

Özet

İl özel idareleri; diğer yerel yönetimlerin aksine muayyen bir yerleşim yeriyle sınırlı olmayıp, ‘il’ biçiminde adlandırılan yönetsel coğrafyanın tamamını kapsayan ve bu hâliyle de ‘alan yönetimi’ niteliği arz eden kendine has bir birim olarak ortaya çıkmaktadır. Yürütmekle sorumlu olduğu hizmetler belediye ve köy sınırlarının ötesine taşan il özel idareleri, yerel ve ortak gereksinimlerin karşılanmasında diğer iki yerel yönetim birimi arasında bir çeşit ‘ara düzey’ fonksiyonu ifa etmektedir. Osmanlı’dan tevarüs edilen ve mazisi 1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesine dayanan il özel idareleri takriben 160 yılı geride bırakan bir geçmişe sahiptir. Gelgelelim 1913 Geçici Kanunu’yla tartışmasız bir yerel yönetim hüviyetine kavuşan bu idareler merkezî idarenin vesayetçi anlayışının gölgesinden kurtulamamıştır. 2005’te çıkarılan 5302 sayılı Kanun valinin il genel meclisi başkanlığını nihayetlendirerek ve idarî-malî açılardan özerkliği artırarak bu idareler için gerçek bir ilerlemeye işaret etmişse de 2012’de kabul edilen 6360 sayılı Kanun’un başlattığı süreç il özel idarelerinin varlığını ve yerel yönetim dizgesindeki yerini derinden etkilemiştir. Nitekim idarî bakımdan parçalanmışlıkları izale etmek, küçük ölçekli idarî yapılarıdaki sayısal artışın neden olduğu israfa, bürokratik engellere ve siyasî ihtilaflara son vermek, yetki ve sorumlulukları tek elde toplayarak etkinliği ve verimliliği artırmak gibi amaçlar güden bu düzenlemeyle toplam otuz büyükşehirde il mülkî sınırları belediye sınırı hâline getirilmiş ve bu illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği tamamen ortadan kaldırılmıştır. Türkiye’deki il özel idarelerinin üçte birinden fazlasının tek bir düzenlemeyle tasfiyeye konu olması, bu idarelerin yerel yönetim dizgesi içindeki payını ve etkisini dramatik bir biçimde geriletmiştir. Bu idarelerin büyükşehirlerde tamamen lağvedilmesi ve geri kalanların da malî imkânlarının daralması il özel idarelerini bekleyen geleceğin pek de parlak olmadığını açık bir kanıttır.

1 Dr. Öğr. Üyesi, İstanbul Medeniyet Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, hakan.olgun@medeniyet.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-8650-0211

1. Giriş

Türk kamu yönetimi örgütlenmesinde yerel yönetimler; il, belediye yahut köy halkının yerel ve ortak gereksinimlerini karşılamak üzere anayasal teminat altına alınmış, idarî ve malî özerklik tanınan kamu tüzel kişilerini ifade etmektedir (Keleş, 2006: 145). Bu üçlü örgütlenme dâhilinde il özel idareleri; diğer yerel yönetimlerin aksine muayyen bir yerleşim yeriyle sınırlı olmayıp, ‘il’ biçiminde adlandırılan yönetsel coğrafyanın tamamını kapsayan ve bu hâliyle de ‘alan yönetimi’ niteliği arz eden kendine has bir birim olarak ortaya çıkmaktadır (Güler ve Önder, 2021: 330). Yürütmekle sorumlu olduğu hizmetler belediye ve köy sınırlarının ötesine taşan il özel idareleri, yerel ve ortak gereksinimlerin karşılanmasında diğer iki yerel yönetim birimi arasında bir çeşit ‘ara düzey’ fonksiyonu ifa etmektedir. İl mülkî sınırları dâhilinde faaliyet yürüten il özel idarelerinin (Eryılmaz, 2002: 127), ilin kurulmasına ilişkin yasayla kurulması ve ilin lağvedilmesiyle birlikte tüzel kişiliğini kaybetmesi öngörülmüştür (Şahin, 2017: 52).

Gelgelelim bu idareler, merkezî idarenin taşra teşkilatını oluşturan ‘il genel idaresi’yle aynı coğrafi alanda faaliyette bulunmaları ve her ikisinin de başında merkez tarafından atanmış olan ‘vali’nin yer alması sebebiyle tarihî süreçte umumiyetle ‘merkezî idarenin bir uzantısı’, ‘devlet dairesi’ yahut ‘emanet komisyonu’ gibi ‘olumsuz’ bir imaja sahip olmuştur (Keleş, 2006: 145). Dolayısıyla bu algı, bir yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin kamuoyu nezdinde merkezî idareden net bir surette ayırt edilememesine yol açmış; yapılan çalışmalar toplumun önemli bir kesiminin bu yerel yönetim birimine ismen dahi aşına olmadığını ortaya koymuştur (Ökmen ve Parlak, 2013: 211). Bu durumun, il özel idarelerinin, esas niteliklerini yansıtacak şekilde ‘il yerel yönetimleri’ şeklinde anılması gerektiği iddialarını beraberinde getirdiği belirtilmelidir (Keleş, 2006: 145). Böyle bir adlandırmanın yerinden yönetimin mantığına daha uygun olduğuna hiç şüphe yoktur.

Mazisi 1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesine dayanan ve Fransa’daki ‘département’ uygulaması iktibas edilerek tasarlanan il özel idareleri takriben 160 yılı geride bırakan bir geçmişe sahiptir. 1913 yılında kabul edilen İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati (*Geçici Kanun*) aracılığıyla yasal ve işlevsel yapısını kazanan bu idareler, Cumhuriyet’in ilk birkaç on yılında hayli etkin yerel yönetim birimleri olarak hizmet yürütmüştür. Ne var ki 1950’li yıllardan başlayarak bu idarelerin sorumluluk ve yetkilerinin önemli bir kısmı yeni teşkil edilen bakanlıklara ve katma bütçeli kurumlara transfer edilmiş; bu gelişmeye paralel olarak finansal kaynakları da tırpanlanan il özel idareleri adeta işlevsel bir erozyona uğramıştır (Ökmen ve Parlak, 2013: 205-210). Nitekim bu geriye gidış, 1960’lı yıllardan başlayarak il özel idarelerinin varlık

nedeninin ortadan kalktığı ve artık lağvedilmeleri gerektiği yönündeki fikirlerin ağırlık kazanmasına sebep olmuştur (Güler ve Önder, 2021: 330). O kadar ki bu fikirler bilhassa yürürlükteki İl Özel İdaresi Kanunu'nun kabul edildiği 2005 yılına kadar bu idarelere ilişkin tartışmaların önemli bileşenlerinden birini teşkil etmiştir.

2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun zaman içerisinde adeta atıl hâle gelmiş bulunan bu idareleri tekrar ayağa kaldırmayı ve onlara uluslararası düzeyde bir özerklik sağlamayı amaçlayarak belirli bir iyileşme yarattığı belirtilmelidir (Azaklı ve Tek, 2016: 237). Sözgelimi, düzenlemeyle valinin il genel meclisi başkanlığı işlevinin sona erdirilmesi ve meclisçe alınan kararların onaya tabi olmasının sonlandırılması gibi yenilikler yerinden yönetim ilkesini takviye etmiş, dahası söz konusu idarelerin yerel siyaset bağlamındaki ağırlığı artmıştır (Sobacı, 2005: 47). Gelgelelim 2012 yılında kabul edilen ve halk arasında Yeni Büyükşehirler Yasası olarak anılan 6360 sayılı Kanun, toplam otuz büyükşehirde il özel idarelerinin tüzel kişiliğini lağvederek bu idarelerin Türk yerel yönetim dizgesindeki payını %36 civarında azaltmıştır. İl özel idarelerinin karşı karşıya kaldığı bu olumsuz gelişme bir yandan anayasal temsil tartışmalarını alevlendirirken diğer yandan da kırsal bölgelere götürülmesi gereken hizmetlerin akıbeti konusunda ciddi endişelere sebep olmuştur (Muratoğlu, 2015: 70-72).

İşte bu çalışma, il özel idarelerinin tarihî gelişimini, geçirdiği reform süreçlerini ve içinde bulunduğumuz dönemde bu idareleri tehdit eden varlık tartışmalarını retrospektif bir bakışla ele almaktadır. Çalışmada önce il özel idarelerinin gelişimini belirleyen hukukî düzenlemeler tarihî bir bakışla ele alınmış, ardından il özel idarelerinde reform çabalarına ve bu bağlamda 5302 sayılı Kanun'un getirdiği yeniliklere yer verilmiştir. Müteakip başlık ise 6360 sayılı Kanun'la birlikte il özel idarelerinin büyükşehirlerden tasfiyesine ve bu durumun söz konusu idareler açısından yerel yönetim dizgesi içerisinde yol açtığı ağırlık kaybına ayrılmıştır. Çalışma 'sonuç ve öneriler' kısmıyla nihayetlendirilmiştir.

2. Tarihî Süreçte İl Özel İdareleri: Nizamnamelerden Cumhuriyet'e

Türk yerel yönetim dizgesinin en önemli bileşenlerinden birini teşkil eden il özel idarelerinin tarihî gelişimi, 19. yüzyıl Osmanlı modernleşme hareketleri ve Tanzimat dönemi düzenlemeleriyle yakından ilişkilidir. Bu sürecin ilk nüvelerini, 1840 yılında vergi dizgesindeki iltizam usulünün lağvedilmesiyle oluşturulan Muhassıllık Meclisleri teşkil etmektedir (Onar, 1966: 708). Bunlar, mahallî halkın ve bilhassa gayrimüslimlerin mülkî idarecilerle birlikte temsil edildiği, mahallî işlerin görüşülüp ele alındığı birer istişare organı olarak Türk idare

tarihinde yerinden yönetimin sınırlı da olsa ilk numuneleri sayılmak gerekir (Sobacı, 2005: 33). Bu meclisleri 1842 yılında Memleket Meclisleri, 1849’da ise Eyalet ile Sancak Meclisleri izlemiştir; bu oluşumlar mahallî halka yönetime katılma tecrübesi kazandırma bakımından oldukça önemli bir fonksiyon ifa etmiştir (Azaklı ve Tek, 2016: 236).

İl özel idarelerini kurumsal ve sistemli bir yapı olarak ortaya çıkaran düzenleme ise Fransa’daki ‘département’ uygulamasından ilham alınarak hazırlanan 1864 Vilayet Nizamnamesi olmuştur. *Fuad, Mithat ve Ahmed Cevdet Paşaların* öncülük ettiği bu düzenleme sayesinde eyalet sistemi terk edilerek vilayet sistemi benimsenmiş ve vilayet yönetimi ‘idare-i umumiye’ (*merkezî/genel idare*) ve ‘idare-i hususiye’ (*özel idare*) biçiminde ikili bir ayrıma tabi tutulmuştur. Bu dönemde kurulan Meclis-i Umumi-i Vilayet, her sancaktan seçilen iki Müslüman ve iki gayrimüslim azâdan oluşuyordu (Eryılmaz, 1988: 70-71). Gelgelelim bu meclislerin kararları icraî bir özellik arz etmiyordu; valinin merkeze gönderdiği mazbataların ‘irade-i seniyye’ ile tasdik edilmesi koşuluna bağlıydı (Gözler, 2018: 273). 1864 Nizamnamesi’nin Tuna Vilayeti’nde gerçekleştirilen pilot uygulamasını müteakip, 1871 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile vilayet meclislerinin yetki alanları eğitim, ticaret, bayındırlık ve ziraat gibi sahalarda genişletilmiştir (Onar, 1966: 709). Bu gelişmelere karşın her iki düzenlemede de vilayetler hukukî birer şahsiyet (*tüzel kişilik*) olarak tanınmadığından, o dönemde ortaya çıkan yapılar tam manasıyla bir yerel yönetim tecrübesi değil, yerel yönetimlerin ilk çekirdeği olarak kabul edilmek gerekir (Ortaylı, 2000: 20).

İl özel idarelerinin özerkliğe sahip yerinden yönetim kuruluşları hâline getirilmesi doğrultusundaki ilk anayasal adım 1876 Kanun-i Esasi ile atılmıştır. Anayasa’nın 108. maddesinde yer verilen ‘yetki genişliği’ (*tevsî-i mezumiyet*) ve ‘vazifelerin ayrımı’ (*tefrik-i vezaif*) prensipleri, vilayet idaresinin bu esaslara göre yapılanacağını hüküm altına almış ve idare meclislerine anayasal bir teminat sağlamıştır (Akyılmaz, 1988: 84). Gelgelelim I. Meşrutiyet Meclisi’nin kısa süre içinde kapatılması gibi sebeplerle bu prensiplerin yasal hâle gelmesi ancak II. Meşrutiyet döneminde söz konusu olabilmıştır (Oktay, 2022: 142).

İl özel idarelerinin hakiki manada bir kamu tüzel kişisi hüviyeti kazanması ve günümüzdeki idarî yapısına kavuşması, 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati (*Geçici Yasa*) ile mümkün olmuştur. Kanun’un 75. maddesinde vilayetler ‘taşınır ve taşınmaz malları olan, kanunun belirlediği sınırlı ve hususi görevleri ifa etmekle yükümlü bir tüzel kişi’ biçiminde tanımlanmıştır (Gözler, 2018: 276-277). Bu düzenleme ile il idaresi genel ve özel şeklinde ikiye ayrılmış; özel idarenin başına yürütme organı sıfatıyla vali getirilmiş, karar organı olarak da halkın seçtiği il genel meclisi teşkil edilmiştir.

Bu ‘geçici’ Kanun, geçirdiği kimi değişikliklerle birlikte 2005 yılına kadar 90 yılı aşan bir süre boyunca yürürlükte kalmış (Şengül, 2015: 46) ve Türk yerel yönetim dizgesinin omurgasını oluşturmuştur.

Cumhuriyet dönemine gelindiğinde ise 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu yerel yönetimlere geniş bir özerklik tanımış ve Anayasa’nın önemli bir kısmını yerel yönetimlere ilişkin hükümlere tahsis etmiştir. Ne var ki 1924 Anayasası ile birlikte yeniden merkeziyetçi bir anlayış benimsenmiş ve iller tüzel kişiliği haiz birer idarî taksimat birimi olarak ele alınmıştır (Azaklı ve Tek, 2016: 235). 1950’li yıllardan başlayarak merkezî idarenin güç kazanması ve Köy Hizmetleri ve DSİ gibi uzmanlaşmış kuruluşların oluşturulmasıyla birlikte, il özel idareleri sağlık, eğitim ve bayındırlık gibi temel vazifelerini merkezî idareye kaptırarak fonksiyonel bakımdan bir gerileme sürecine girmiştir (Meriç, 1987: 5-6; Uysal, 2024: 94). Üstelik Türkiye’de 1950’li yıllardan itibaren muazzam bir hız kazanan kentleşme süreci belediyelerin önemini artırarak il özel idarelerinin iyiden iyiye ikinci plana atılmasına yol açmıştır. 1987 yılında kabul edilen 3360 sayılı Kanun, 1913 Geçici Kanunu’nun dilini sadeleştirip dizge üzerinde bir ‘restorasyon’a gitmişse de sahip olduğu merkeziyetçi tavrı ve valinin meclis üzerindeki vesayetini muhafaza etmiştir. Dolayısıyla 3360 sayılı Kanun’un getirdiği değişiklikler sistemdeki sıkıntıları giderememiş ve il özel idareleri etkisiz ve fonksiyonsuz niteliklerini sürdürmüştür (Gözler, 2018: 281-282). Bu tarihî seyir, il özel idarelerini 2005 yılında gerçekleştirilmeye çalışılan radikal reform sürecine kadar ‘umumiyetle ihmal edilen’ ve her yönüyle merkezî idareye tabi, atıl bir yerel yönetim birimi durumuna düşürmüştür.

3. Reform Süreci ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

Genel olarak kamu yönetiminde özel olarak da yerel yönetimlerde reforma gitme fikri, değişen ihtiyaç ve beklentilere cevap vermek, çağın koşullarına uyum sağlamak ve teknolojiden istifade etmek gibi gerekçelere dayanmaktadır. Bu süreçte küreselleşme, bilgi teknolojisinde yaşanan gelişmeler ve yeni kamu işletmeciliği anlayışı gibi etkenler reform çabalarına yön vermekte ve farklı boyutlar kazandırmaktadır (Memişoğlu, 2015: 52).

Bu bağlamda 2000’li yıllarla birlikte Türk kamu yönetiminde ortaya çıkan yeniden yapılanma dalgası, il özel idarelerini yerel yönetim dizgesinin en etkin aktörlerinden biri durumuna getirmeyi hedeflemiştir (Azaklı ve Tek, 2016: 237). Bu sürecin en somut neticesi ise 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu olmuş, bu Kanun söz konusu idarelerde yaklaşık yüz yıldır süregelen hantal yapıyı değiştirmeyi amaçlamıştır. Genel olarak Kanun, il özel idarelerinin özerkliğinde bir nebze artış sağlamış ve önemli bazı yenilikler getirmiştir. Her ne kadar bu düzenlemeyle Türkiye’deki merkez-

yerel ilişkilerinin doğasından kaynaklanan birtakım kadim sorunlara köklü çözümler sağlanamamışsa da İl Özel İdaresi Kanunu’nun önceki dönemlere kıyasla oldukça ileri ve uluslararası standartlarda bir muhtevaya sahip olduğunu söylemek mümkündür (Parlak, 2015: 75). Bu reform girişiminin arka planındaki temel felsefe, yerellik (*subsidiarite*) prensibi uyarınca hizmetin halka en yakın birimler eliyle sağlanması ve merkezî idare üzerindeki hizmet yükünün bir ölçüde yerele aktarılmasıdır (Ökmen ve Parlak, 2013: 214-215). Bu bağlamda söz konusu Kanun’la il özel idarelerinin görevleri, yetkileri, organları, teşkilatı, personeli, diğer kurumlarla yürüttüğü ilişkiler ve katılım mekanizmaları yeni bir yapılandırmaya (Oktay, 2023: 42) konu edilerek bu idarelere işlevsellik kazandırılmaya çalışılmıştır.

Kanun’un getirdiği en radikal değişikliklerden biri, il özel idaresinin organları bağlamında gerçekleşen demokratikleşmedir. Önceki işleyişte merkezin atadığı bir bürokrat olarak vali bir yandan yürütme organı fonksiyonu ifa ediyor diğer yandan da seçilmiş bir organ olan il genel meclisinin başkanlığı görevini yürütüyordu (Gözübüyük, 2003: 112). Bu durum, yerinden yönetimin özerkliğine gölge düşüren en somut uygulamalardan biriydi. Yeni düzenlemeyle valinin meclis başkanlığı sıfatı sona erdirilmiş, başkanın meclis üyeleri arasından seçilmesi uygulamasına geçilmiştir. Böylece karar organı olarak il genel meclisi vali karşısında özerk bir kimlik elde etmiş ve ‘atanmış-seçilmiş’ dengesi seçilmişler lehine olmak üzere değişmiştir (Sobacı, 2005: 40, 47; Bayraktar ve Kurt, 2010: 40). İlâveten meclisin senede yalnızca iki defa toplanması uygulaması lağvedilmiş; her ay toplanan, daha hesap verebilir ve yerel siyaset içinde daha görünür bir yapıya kavuşması sağlanmıştır (Ökmen ve Parlak, 2013: 222).

Merkezî idarenin vesayet denetiminin nispeten geriletildiği bir alan da karar alma süreçleri olmuştur. Nitekim önceki dönemde meclis kararlarının ve bütçenin yürürlüğe girmesinde valinin ve İçişleri Bakanlığı’nın onayı aranıyordu (Meriç, 1987: 5-6). Gelgelelim yeni düzenlemeyle birlikte ‘onay’ usulü terk edilerek ‘bilgilendirme’ usulü benimsenmiştir. Vali, hukuka aykırı olduğunu düşündüğü kararları 7 gün içerisinde meclise iade edebilmekte; eğer meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar ederse karar kesinlik kazanmaktadır. Benzer şekilde, bütçenin kesinleşmesi için gerekli olan İçişleri Bakanlığı onayı kaldırılmış, yalnızca meclis kararı kâfi görülmüştür (Sobacı, 2005: 40-47). Bunlar, il özel idarelerini ‘taşra teşkilatı’ imajından kurtarma ve hakiki bir yerel yönetim birimine dönüştürme amacına matuf düzenlemelerdir (Bayraktar ve Kurt, 2010: 39).

Öte yandan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün 2005 yılında kaldırılarak, görev, personel ve ekipmanının il özel idarelerine devri, bu kurumları kırsal

altyapı hizmetlerinin yegâne sorumlusu durumuna getirmiştir (Keleş, 2006: 181-182). Kanun, il özel idarelerinin görev alanını yalnızca kırsal alanlarla sınırlamamış; bunun yanında tarım, sanayi, sağlık, eğitim ve sosyal hizmet kurumlarına ait bina yapım-onarım işleri gibi alanlarda il sınırları dâhilinde umumî bir yetki tanımlamıştır (Ökmen ve Parlak, 2013: 214-215). İlâveten eski Kanun'da görevlerin tek tek sayıldığı (*tadadi*) usul terk edilerek daha genel ve esnek bir görev çerçevesi oluşturulmaya çalışılmış (Gözler, 2018: 290), böylece yerel ve ortak nitelikteki hizmetlerin yürütülmesinde etkinlik ve verimliliğin artırılması amaçlanmıştır.

Meseleye idarî teşkilat açısından bakıldığında ise modern yönetim prensiplerine uygun olarak 'genel sekreterlik' makamının ihdas edildiği görülmektedir. Valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığı'nın onayıyla göreve gelen genel sekreter, ildeki yerel hizmetleri vali adına icra eden profesyonel bir organ olarak tasarlanmıştır. Dahası il özel idaresinin geleceğe dönük planlama yapabilmesi açısından stratejik planlama ve performans programı gibi modern yönetim enstrümanları sisteme dâhil edilmiştir. Öte yandan rasyonel bir personel istihdamını hayata geçirmek için 'norm kadro' uygulaması benimsenmiş ve uzman personel ihtiyacını karşılamak üzere sözleşmeli personel istihdam edilebilmesinin önü açılmıştır (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 2005; Karakılıç, 2015: 144).

Son olarak, yeni Kanun bahse konu idarelere uluslararası iş birliği ve gönüllü katılım gibi konularda bazı yeni imkânlar sağlamıştır. İl özel idarelerinin uluslararası organizasyonlara üye olabilmesi ve müşterek projeler yürütebilmesi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kriterlerine uyum göstermek bakımından atılmış önemli adımlardır (Keleş, 2006: 166). Ayrıca, meclis çalışmalarına halkın, sivil toplumun ve uzmanların katılımına imkân sağlayan ihtisas komisyonları aracılığıyla yerel demokrasinin katılımcı niteliği tahkim edilmiştir (Azaklı ve Tek, 2016: 237). Özetle söz konusu Kanun'un il özel idarelerini ayağa kaldırarak çağdaş bir seviyeye ulaştırma amacı güttüğünü söylemek mümkündür.

4. 6360 Sayılı Kanun ve Büyükşehirlerde Tasfiye

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun, yerel yönetim dizgesinde bahsi geçen reform sürecinin hedeflediği yerelleşmeyi olumsuz etkileyen ve il özel idarelerinin kurumsal varlığını en üst düzeyde tartışmaya açan önemli bir dönüm noktası olmuştur. İdarî bakımdan parçalanmışlıkları izale etmek, küçük ölçekli idarî yapılarıdaki sayısal artışın neden olduğu israfa, bürokratik engellere ve siyasî ihtilaflara son vermek, yetki ve sorumlulukları tek elde toplayarak etkinliği ve verimliliği artırmak (Güler ve Önder, 2021: 329) gibi amaçlar

güden bu düzenlemeyle toplam otuz büyükşehirde il mülkî sınırları belediye sınırı hâline getirilmiş ve bu illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği tamamen ortadan kaldırılmıştır. Türkiye’deki il özel idarelerinin üçte birinden fazlasının tek bir düzenlemeyle tasfiyeye konu olması, bu idarelerin yerel yönetim dizgesi içindeki payını ve etkisini dramatik bir biçimde geriletmiştir. Kapatılan bu idarelerin görev, yetki, personel ve taşınmazları; ilgisine göre bakanlıklara, valiliklere, büyükşehir belediyelerine veya ilçe belediyelerine devredilerek mülkî idare ile yerel yönetim arasında yeni bir bölüşüm süreci başlatılmıştır (Azaklı ve Tek, 2016: 243).

Bu süreç anayasal açıdan hayli yoğun tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Anayasa’nın 127. maddesinde açıkça zikredilen ‘il’ yönetimi ifadesiyle bir mahallî idare birimi olarak il özel idaresinin kastedildiği ve bu nedenle kanunla tümünden kaldırılamayacağı ileri sürülmüştür. Bu bağlamda ‘il’ ifadesinin anayasal koruma altında bulunduğu, dolayısıyla il özel idaresinin tüzel kişiliğinin kaldırılmasının Anayasa’ya aykırı olduğu kimi hukukçular tarafından iddia edilmiştir (Gözler, 2018: 88). Gelgelelim Anayasa Mahkemesi (AYM) bir ilde mutlaka üç tür mahallî idare biriminin (il, belediye, köy) eş zamanlı olarak bulunması zorunluluğunun olmadığını, kanun koyucunun yerel ve ortak nitelik taşıyan ihtiyaçların farklı birimlerce karşılanmasına karar verebileceğini hükme bağlamıştır. AYM’ye göre önemli olan, belirli idare türlerinin varlığından ziyade halka hizmet götürecek bir mahallî idarenin varlığıdır (Muratoğlu, 2015: 70-71). Buna rağmen il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin yerel halkın rızası aranmadan kaldırılması Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına ve yerellik prensibine aykırı olduğu gerekçesiyle uzunca bir süre eleştiri konusu olmuştur (Gözler, 2018; ayrıca bkz. Gözler, 2013).

6360 sayılı Kanun’un bir diğer önemli tesiri malî alanda hissedilmiştir. İl özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı %1’in üzerindeki pay, bu kanunla birlikte %0,5’e gerilemiştir. Bu durum varlığını devam ettiren 51 il özel idaresinin malî durumunu ciddi şekilde zora sokmuş ve Anayasa’nın ‘yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir sağlanması’ prensibiyle çeliştiği gerekçesiyle tenkit edilmiştir (Sobacı, 2005: 37). Malî açıdan bu geriye gidişin il özel idaresinin yükümlülüklerini yerine getirme kapasitesini sekteye uğrattığına hiç şüphe yoktur.

Öte yandan büyükşehirlerde il özel idarelerini ikame etmek üzere mülkî idare kapsamında teşkil edilen Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKB), merkez-yerel dikotomisi bağlamında merkez lehine bir gelişme olmuştur. Bu başkanlıklar; yatırımların takip edilmesi, afet yönetimi, acil çağrı hizmetleri ve merkezi idare eliyle taşrada yapılacak yatırımların koordinasyonu gibi alanlarda geniş yetkilerle donatılmıştır. Valiye bağlı olarak fonksiyon ifa eden

bu yeni yapı merkezî idarenin denetim ve koordinasyon gücünü tahkim etmiş, daha önceleri seçilmiş il genel meclisince sağlanan hizmet desteği ‘atanmış’ bir bürokratik yapıya devredilmiştir. Bu durumun yerel demokrasi yerine merkeziyetçi bir ‘koordinatörlük’ anlayışına işaret ettiği ve valinin il üzerindeki vesayetini güçlendirdiği açıktır (Azaklı ve Tek, 2016: 243).

İl özel idarelerinin kaldırılmasının sosyolojik ve idarî açıdan başka bazı sorunları da beraberinde getirdiğini söylemek mümkündür. Sözelimi köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesi kırsal kesimin yerel siyasete katılımını ve temsil gücünü zayıflatmış; bu alanların kendine has ihtiyaçlarının kentsel altyapıya ihtiyaç duyan ‘belediye hukuku’ ile giderilmeye çalışılması, literatürde ‘kan uyuşmazlığı’ şeklinde anılan yapısal problemlere yol açmıştır. 6360 sayılı Kanun her ne kadar ‘hizmette bütünlük’ ve ‘ölçek ekonomisi’ gibi gerekçelerle idarî parçalanmışlığı izale etmeyi amaçlamışsa da il özel idarelerinin tasfiye edilmesiyle birlikte kırsal kalkınma ve yerel temsil süreçlerinde merkeziyetçi bir yapıya geri dönüşün önünü açmıştır. İşte bütün bu süreç, il özel idarelerinin yakın bir gelecekte tüm ülke genelinde kaldırılmasını öngören ‘bütünşehir’ modeli tartışmalarına da temel teşkil etmektedir (Güler ve Önder, 2021: 329-332).

5. Sonuç ve Öneriler

İl özel idareleri 1864 Vilayet Nizamnamesi’nden bu yana takriben 160 yıllık köklü bir maziye sahip olan ve Türk idarî yapısının ve yerel yönetim sisteminin tarihî devamlılığını temsil eden önemli bir yerel yönetim birimidir. Osmanlı’dan Cumhuriyet’e tevaris eden bu yapı 1913 Geçici Kanunu’yla tartışmasız bir yerel yönetim hüviyetine kavuşmuş, ancak bu uzun zaman zarfında merkezî idarenin vesayetçi anlayışının gölgesinden kurtulamamıştır. 2005’te çıkarılan 5302 sayılı Kanun valinin il genel meclisi başkanlığını nihayetlendirerek ve idarî-malî açılardan özerkliği artırarak bu idareler için gerçek bir ilerlemeye işaret etmişse de 2012’de kabul edilen 6360 sayılı Kanun’un başlattığı süreç il özel idarelerinin varlığını ve yerel yönetim dizgesindeki yerini derinden etkilemiştir. Bu idarelerin büyükşehirlerde tamamen lağvedilmesi ve geri kalanların da malî imkânlarının daralması il özel idarelerinin pek de parlak olmayan bir dönemden geçtiğinin açık bir kanıtıdır.

İçinde bulunduğumuz dönemde il özel idareleri bir yandan ‘ölçek ekonomisi’ diğer yandan da ‘hizmette bütünlük’ gibi gerekçelerle teşvik edilen ‘bütünşehir’ modeli karşısında adeta bir varlık mücadelesi vermektedir. Dahası büyükşehir belediyesi kurmak için gereken nüfus kriterinin daha da aşağı çekilerek bu belediyelerin sayısının artması ihtimali, çok da uzak olmayan bir geleceğin il özel idareleri açısından pek parlak olmayabileceğini düşündürmektedir. Gelgelelim

bilhassa köylerin mahalleye dönüştürülmesiyle ortaya çıkan birtakım kırsal sorunlar, daha çok bu sorunların üstesinden gelme konusunda uzmanlaşmış bulunan il özel idarelerinin tasfiyesinin ne yerel demokratik prensiplere ne de kırsal kalkınma hedeflerine uygun olmadığını ortaya koymaktadır.

Bu bağlamda söz konusu idarelerin ‘il yerel yönetimi’ şeklinde yeniden adlandırılması, bu idarelere üstesinden gelmekte zorlanacakları görevler tevdi etmek yerine, bunların il planlaması, çevre düzeni planlaması ve kırsal altyapı hizmetleri gibi uzmanlık gerektiren alanlara odaklanmalarının sağlanması (Bayraktar ve Kurt, 2010: 34), merkezî idareyle yaşanan görev karmaşasının önüne geçmek üzere taşra teşkilatları ile il özel idareleri arasındaki görev bölüşümünün kesin hatlarla belirlenmesi (Eryılmaz, 2002: 128-129), il özel idarelerinin mâli kaynak sıkıntısının çözüme kavuşturulması ve nihayet bu idarelerde demokratik temsilin güçlü kılınması kısa vadede fayda sağlayabilecek çözüm önerileri arasındadır.

Sonuç olarak yerel yönetim dizgesinin önemli bir bileşenini teşkil eden bu idareleri tamamen ortadan kaldırmak yerine, bunların bilhassa kırsal alanların ihtiyaçlarını etkin ve verimli bir surette karşılayan, malî bakımdan kendi ayakları üzerinde durabilen ve siyasî niteliği belirgin hâle getirilmiş birer ‘alan yönetimi’ şeklinde yeniden tasarlanması gerek mahallî hizmetlerin rasyonel biçimde sunumu gerekse de yerel demokratik prensipler açısından en sağlıklı yol gibi görünmektedir.

Kaynakça

- Akyılmaz, B. (1988). İl özel idareleri. *Türk İdare Dergisi*, 379, 81-121.
- Azıklı S. ve Tek. H. (2016). İl özel idarelerinde yeniden yapılan(ama)ma çabaları ve uygulamada karşılaşılan sorunlar. *Yönetim ve Ekonomi*, 1, 233-246.
- Bayraktar, U. ve Kurt, H. (2010). Reform sonrası bir il genel meclisi: Arzuhalci ile noter arası siyasi bir organın doğuşu. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 65(1), 31-56.
- Eryılmaz, B. (1988). İl özel idarelerinin mahalli idare sistemimiz içindeki yeri. *Türk İdare Dergisi*, 379, 69-80.
- Eryılmaz, B. (2002). *Kamu yönetimi*. Erkam Yayınları.
- Gözler, K. (2013). 6360 sayılı kanun hakkında eleştiriler: Yirmi dokuz ilde il özel idareleri ve köylerin kaldırılması ve ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesi anayasamıza uygun mudur? *Legal Hukuk Dergisi*, 11(122), 37-82.
- Gözler, K. (2018). *Mahallî idareler hukuku*. Ekin Yayınları.
- Gözübüyük, Ş. (2003). *Yönetim hukuku*. Turhan Yayınları.
- Güler, E. ve Önder, Ö. (2021). İl özel idarelerinin yerel yönetim sistemindeki yeri ve geleceği üzerine bir alan çalışması: Bartın il özel idaresi örneği. *Giresun Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 2, 327-344.
- Karakılıç, Y. (2015). *Yerel yönetimler: Yeni yerinden yönetim uygulamaları-tartışmalar-yaklaşımlar*. Seçkin Yayınları.
- Keleş, R. (2006). *Yerinden yönetim ve siyaset*. Cem Yayınları.
- Memişoğlu, D. (2015). Türkiye’de yerel yönetimlerin değişim ve dönüşümü: Reform ve sonuçları. M. Meccek, M. Doğan ve B. Parlak (Ed). *İdari ve mali açıdan Türkiye’de yerel yönetimler* içinde (ss. 51-65). BEKAD Yayınları.
- Meriç, O. (1987). İl mahalli idaresiyle ilgili yeni düzenlemenin değerlendirilmesi. *Türk İdare Dergisi*, 376, 2-16.
- Muratoğlu, T. (2015). Mahalli idareler mevzuatında 6360 sayılı kanunla yapılan değişiklikler. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 32, 59-96.
- Oktay, T. (2022). *Yerel yönetimler*. İdealkent Yayınları.
- Oktay, T. (2023). Yerel yönetimlerde reform: Son yirmi yılda dönüşüm ve geleceğin tasarımı. N. Miş ve C. Babaoğlu (Ed). *2000’li yıllarda Türkiye’de yerel yönetimlerde reform* içinde (ss. 25-64). SETA Yayınları.
- Onar, S. S. (1966). *İdare hukukunun umumî esasları*. Hak Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2000). *Tanzimat devrinde Osmanlı mahallî idareleri (1840-1880)*. Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Ökmen, M. ve Parlak, B. (2013). *Kuram ve uygulamada yerel yönetimler*. Orion Yayınları.

- Parlak, B. (2015). Bir yerel yönetim olarak geçmişten geleceğe il özel idareleri: Tarihçesi, kuruluşu, görev ve yetkileri ile bir gelecek perspektifi. M. Meccek, M. Doğan ve B. Parlak (Ed). *İdari ve mali açıdan Türkiye’de yerel yönetimler* içinde (ss. 67-92). BEKAD Yayınları.
- Sobacı, M. Z. (2005). Yeniden yapılanma sürecinde il özel idarelerinin dünü, bugünü ve geleceği üzerine değerlendirmeler. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 4, 31-50.
- Şahin, Y. (2017). *Yerel yönetimler*. Ekin Yayınları.
- Şengül, R. (2015). *Yerel yönetimler*. Umuttepe Yayınları.
- Uysal, Y. (2024). Osmanlı’dan günümüze il özel idareleri. A. Kavas ve H. Olgun (Ed). *Cumhuriyetin 100. yılında yerel yönetimler* içinde (ss. 87-109). İdealkent Yayınları.
- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf>