

# Yeni İl Özel İdaresi Yasası'na Eleştirel Bir Bakış

Remzi Çiftelmar\*

## 1. İl Özel İdarelerinin Kısa Tarihçesi

İl özel idareleri Osmanlı döneminde 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile kurulmuştur. Bu nizamname ile eyalet yerine vilayet sistemi benimsenmiş ve iller için genel ve özel olmak üzere iki yönetim biçimi kabul edilmiştir. Bu nizamnameyle tüzel kişilikleri bulunmayan Vilayet Umumi Meclisleri kurulmuştur. Bu değişikliklerin yapılmasında yıkılmakta olan imparatorluğu kurtarmak için yönelinen merkezîyetçilik eğilimi bulunmaktadır.<sup>1</sup>

1870'te çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, eski Nizamnameyi yürürlükten kaldırmış ve yeni hükümler getirmiştir. Bu Nizamname vergilerin tevzii ve ihtilafların çözümü gibi konuları, Vilayet Umumi Meclisine vermiştir. Bu Nizamname esasen bu yönetimleri özerk bir yerel yönetim birimi olmaktan çok, bir tür "danışma meclisi" olarak öngörmüştür.<sup>2</sup>

Vilayetlerin esas olarak bir ademi merkezîyet idaresi haline getirilmesi yasal yönden ilk olarak 1876 tarihli Kanuni Esasi ile olmuştur. Kanuni Esasi'nin 110. maddesi şöyledir: "Vilayetin usul-u idaresi, tevzii mezuniyet (yetki genişliği) ve tefrik-i vezaif (görev ayrımı) kaidesi üzerine müesses olup deracatı nizamı mahsus

\* Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçe Müdürlüğü Yasama Uzmanı.

<sup>1</sup> Adil Şahin, "İl Özel İdarelerinin Tarihsel Gelişimi", Belediye Dergisi, C. 5, S. 6, Aralık, 1999, s. 29.

<sup>2</sup> Yusuf Şevki Hakyemez, "İl Özel İdarelerinin İşlevi, Organları ve Rollerini, Sayıştay Dergisi, S. 31, Ekim-Aralık 1998, s. 170.

ile tayin edilecektir.” Ancak, meclis çok uzun bir süre toplanmayınca (yaklaşık 31 yıl) Anayasa'nın uygulanması da ertelenmiştir.

II. Meşrutiyet Döneminde 1913 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati (İllerin Genel Yönetimine İlişkin Geçici Yasa) çıkarılmıştır. Bu Yasa'da il özel idaresi; “İl, taşınır ve taşınmaz mallara sahip ve bu kanunla belirlenmiş ve sınırlanmış özel görevleri gerçekleştirmekle yükümlü bir tüzel kişidir. Buna göre vilayetin iki yönü vardı: Devlet idaresinin mülki taksimat dairesi olarak vilayet ve ademi merkezîyet birimi olarak vilayet. Vilayet organları; Umumi Meclis, Vilayet Encümeni ve Validir. Bu yasanın 74. maddesinden sonra gelen maddeleri, İl Özel İdareleriyle ilgilidir. İllerin genel yönetimini düzenleyen 1-74. maddeler 1929 yılında yürürlükten kaldırılmış ve yerini 1426 sayılı Yasaya bırakmıştır. 1426 sayılı Yasa da 5442 sayılı İl İdaresi Yasası ile yürürlükten kaldırılmıştır.

1961 Anayasası ile mahalli idareler için görev ayrılığı ilkesi kaldırılarak idarenin bütünlüğü ilkesine yer verilmiştir. İl özel idarelerine ilişkin hükümler, türlü değişikliklere uğramakla birlikte 2005 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. En önemli değişiklik, 1987 yılında yapılmıştır. Bu tarihte çıkarılan 3360 sayılı Yasa ile Yasa'nın adı başta olmak üzere sistemde günün değişen koşullarına yanıt vermesi beklenen değişiklikler gerçekleştirilmiştir.<sup>3</sup> Son olarak il özel idarelerine ilişkin köklü değişiklik yapan ve 1913 tarihli geçici Yasa'yı yürürlükten kaldıran 22.2.2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası çıkarılmıştır.

## 2. İl Özel İdarelerinin Sorunları

İl özel idareleri 1960 öncesine kadar pek çok hizmeti gerçekleştirmişlerdir. Daha sonra görev alanlarının, mali kaynaklarının, merkezle olan ilişkilerinin düzenlenmiş olduğu kanunlarda, bu idarelerle merkezi idare arasında bir denge ya da rasyonel bir dağılım gerçekleştirilememesi bu idareleri işlevsizleştirmiştir.<sup>4</sup>

1913 tarihli Kanunla il özel idarelerine pek çok görev verilmiş olmasının başlıca nedeni, aslında o dönemde merkezin bu görevleri görebilecek kuvvet ve kudretten yoksun olmasıydı. Cumhuriyetin kurulması ve milli birliğin sağlanmasıyla merkez kuvvetlenmiş, il özel idarelerinin görev alanına giren pek çok hizmet yeni kurulan bakanlıklara, bakanlıkların taşra teşkilatlarına ve belli hizmetleri görmek için kurulmuş olan (Karayolları, DSİ, TEK gibi) kurum ve

<sup>3</sup> Ruşen Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, Ankara, 1998, s. 137-138.

<sup>4</sup> Yusuf Şevki Hakyemez, a.g.e., s. 175.

kuruluşlara verilmesine rağmen bu görevlerin özel idarelerden alınmaması bir görev karışıklığına yol açmış ve görev ikilikleri ortaya çıkmıştır. Mali güçleri oranında da görevlerini yapmaya devam etmişlerdir. Yaşanan bu süreç içerisinde ise il özel idarelerinin yeniden düzenlenmesi konusu sürekli gündemde kalmıştır.

1950 öncesinde il özel idareleri öğretmen maaşları dahil eğitim, sağlık, tarım ve benzeri hizmetlerin tek sorumlusuydu. Bu idarelerce pek çok ilkokul, sanat okulu, öğretmen okulu, numune çiftliği gibi tesisler yapılmış; köy yolu, içme suyu ve benzeri hizmetler yürütülmüştür. Ayrıca numune ya da devlet hastanesi adıyla bir çok ilde bulunan ve 1953'te Sağlık Bakanlığı'nın yönetimine devredilen 47 hastane yapılmıştı.<sup>5</sup>

İlköğretim ve büyük yol yapımı görevlerinin merkezi yönetimce devralınması, il özel yönetiminin başlıca küçülme nedenidir. Bu birimlerin gerçekleştirdikleri kimi üretici yatırım alanlarının da özel kesime devredilmesi, küçülmeyi pekiştirmiştir. 1950'li yıllarda hizmet ve ticaretin gelişmesine yönelik yatırımlara yönelmişlerdir. İl özel yönetimi-belediye dengesinde ilişki belediye lehine değil merkezi idare lehine değişmiştir.<sup>6</sup> Son düzenlemeye kadar ise il özel idarelerinin mahalli müşterek nitelikte olan; tarım ve hayvancılık, ağaçlandırma, orman tesisi, sağlık ve sosyal yardım, eğitim, haberleşme, turizm, ekonomi, ticaret ve bayındırlığa ilişkin görevleri bulunmaktaydı. Bunların dışında kent içi ulaştırma, su, elektrik, havagazı gibi yerel kamu hizmetleri için kurulacak işletmelere, 40 yılı geçmemek üzere izin vermek yetkisi vardı. Bu görevlerin pek çoğu yeni yapılanmanın özüne uygun olarak muhafaza edilmiş ve ilave görevler üstlenmiştir.

Görevlerini yerine getirememelerinin nedenlerinden biri de, yerine getirecekleri hizmetler için gerekli mali kaynaklarla desteklenmemeleridir. Devlet bütçesinden il özel idarelerinin aldıkları pay 1956'da %3.57, 1975'te %0.93'tür. 1992'de bu oran %1.2'ye çıkarılabildiği. Daha sonra bu oran %1.70 çıkarılmıştır. Bu paradan nüfus esasına göre kendilerine doğrudan dağıtılan oran genel bütçe vergi gelirlerinin %1.2'sidir. Çeşitli kanunlarla da sahip olduğu bazı gelir kaynakları ellerinden alınmıştır. Şu an itibarıyla il özel idareleri genel bütçe vergi gelirlerinden 2.2.1981 tarihli ve 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Yasa'da 22.01.2001 tarihli ve 4629 sayılı Yasa'yla yapılan değişiklikle % 1.12 oranında pay almaktadır.

<sup>5</sup> Yusuf Şevki Hakyemez, a.g.e., s. 175.

<sup>6</sup> Birgül Ayman Güler, Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım, TODAİE Yayınları No: 280, Ankara, 1998, s. 170.

Yapılan son düzenlemeden önce, bu düşük gelir kapasitesinin yanı sıra kendilerine verilen görevleri yerine getirebilecek bir teşkilata da sahip değillerdi. Vali, özel idarenin işlerini merkezi idarenin o ildeki örgütü aracılığıyla yerine getirmekteydi. Köyler ve belediyeler hizmet verdikleri halkın oturduğu ve yaşadığı yerleşim yerlerinin merkezinde görev yapan yerel yönetim birimleri oldukları halde, il özel idareleri; hem kırsal hem de kentsel alanları içine alan, il sınırları içinde faaliyet gösteren, sınırları aynı zamanda genel idarenin alt birimi halindeki il sınırı ile aynı olan ve il genel yönetiminin başı durumundaki valinin il özel idaresinin de başı olduğu bir yerel yönetim türüydü.<sup>7</sup> Yeni yasayla il özel idareleri yapılanmaya ilişkin bir takım değişiklikler geçirmiş kimi sorunları da çözüme kavuşturulmuştur. Ancak yeni düzenleme bir takım olumlu yönlerine karşın önemli denebilecek bir takım olumsuzlukları da beraberinde getirmiştir.

### 3. Yeni Yasa'nın Getirdiği Sistem ve Amacı

#### 3.1. Merkezi İdare-Yerel Yönetim İlişkisi ve KYTİYYHK<sup>8</sup>

İl Özel İdaresi Yasası'nı ve bu Yasa'yla öngörülen sistemi tek başına ele almak yerine KYTİYYHK ile birlikte değerlendirmek bizi bir sonuca ulaştırabilir. KYTİYYHK Cumhurbaşkanı tarafından Anayasaya aykırı bulunarak bir daha görüşülmek üzere Meclis'e iade edilmiştir. Halen, Meclis'te yeniden görüşülmeyi beklemektedir. Yasa'yla merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ve ikinciler yararına yeni bir görev ve yetki bölüşümü yaratılmakta ve kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesi konusunda yönetime genel yetki verilmektedir.

Anayasada üniter devlet modeli kabul edilmiştir. Bu model merkeziyetçi yapıyı ve ancak onun denetim ve gözetiminde merkez dışı örgütlenmeyi olanaklı kılmaktadır. Anayasanın 126. maddesinde illerin yönetiminin yetki genişliği esasına dayalı olacağı belirtilmiştir. Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yasayla düzenlenecektir. Merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde; 1) yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun bir biçimde yürütülmesi, 2) kamu görevlerinde birliğin sağlanması 3) toplum yararının korunması, 4) yerel gereksinimlerin gereği gibi karşılanması, amaçlarıyla yasada belirtilen esas ve usuller çerçevesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

<sup>7</sup> Mustafa Tamer, İl Özel İdaresi (Yerel Sistem İçindeki Yeri ve Geleceği), Yayımlanmamış Doktora Tezi, Erzurum, 1993, s. 9.

<sup>8</sup> 15.07.2004 tarihli ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun.

Anayasada üniter devlet modelinin idari örgütlenmedeki temel ilkeleri “merkezden yönetim”, “yerinden yönetim” ve bunları tamamlayan “idarenin bütünlüğü” ilkesi olarak belirlenmiştir. İdarenin bütünlüğü ilkesi, merkezi yönetimden ve yerel yönetimlerden oluşan iki parçalı idari yapının üniter devlet modeline zarar verecek biçimde ayrışmaması için benimsenmiş ve yerinden yönetim, devletin ülkesi ve milletiyle bölünmezliği ve idarenin bütünlüğü ilkeleriyle sınırlandırılmıştır. İdarenin bütünlüğü ilkesi idari işlev gören farklı hukuki statülere bağlı değişik kuruluşların “bir bütün” oluşturduğunu anlatmaktadır. Parçalı yapıda olan yönetimde bütünlüğü sağlamaya yönelik iki hukuksal araç “yetki genişliği” ve “idari vesayet”tir. Birincisi aynı tüzel kişilik içinde yer alan merkezi örgüt ve birimler ikincisi ise merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünleşmeyi sağlamaktadır.<sup>9</sup>

Yerel yönetimin en önemli sakıncası devletin birliği ve kamu görevlerinin tutarlılığını bozabilmesidir. İdari vesayet yetkisi bu sakıncaları gidermek üzere benimsenmiş bir ilkedir. İdari vesayet ilkesi kamu düzenini ve ülke bütünlüğünü sağlamak için kamu yararı amacıyla, yasaların verdiği yetkiye dayanarak, merkezi yönetimin yerel yönetim ve hizmet yerinden yönetimlerinin organları, işlemleri ve mali kaynakları üzerindeki denetimi olarak tanımlanabilir. Bu yönüyle idari vesayet yetkisi yerel yönetim kuruluşlarına tanınan özerkliğin istisnasını oluşturmaktadır.

Bu Yasa'yla merkezi yönetimin görev ve yetkileri sınırlandırılarak merkezi yönetim özel görevli durumuna düşürülürken, yerel yönetimler genel görevli kılınmaktadır. Merkezi yönetim devletin; savunma, adalet, dış işleri gibi temel görevlerini yapmakla sınırlandırılmaktadır. Merkezi yönetimin kimi örgütleri kaldırılmakta kimileri ise yerel yönetimlere devredilmektedir. Böylece örgütsel ve işlevsel yönden zayıflatılmaktadır. Yetki genişliğine dayanan güçlü merkezi yönetim yerine görev ayrılığına dayanan güçlü yerel yönetim yapılanmasının yolu açılmaktadır. Üniter devlet modelinden idari vesayet yetkisinin zayıflatılması suretiyle yerel ağırlıklı devlet modeline geçilmesine olanak sağlanmaktadır. Kamu hizmetlerinin tümü yerelleştirilerek özelleştirilmelerinin yolu açılmaktadır. Bu içeriğiyle Yasa'nın bu yöndeki düzenlemeleri içeren maddeleri Anayasa'da öngörülen üniter devlet modeline “idarenin bütünlüğü”, “yetki genişliği” ve

<sup>7</sup> Mustafa Tamer, İl Özel İdaresi (Yerel Sistem İçindeki Yeri ve Geleceği), Yayınlanmamış Doktora Tezi, Erzurum, 1993, s. 9.

<sup>8</sup> 15.07.2004 tarihli ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun.

<sup>9</sup> Bkz. Cumhurbaşkanlığının, 15.07.2004 tarihli ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'u geri gönderme tezkeresi için, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0874.pdf>. (Erişim Tarihi: 20.06.2006)

“idari vesayet” ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir. Nitekim Cumhurbaşkanı da geri gönderme tezkeresinde; “Bu düzenlemeler amaçlanmasa da Anayasa’da öngörülmeleyen bir yönetim modeline geçilmesine neden olabilecek niteliktedir.” değerlendirmesinde bulunmuştur.<sup>10</sup>

Yasa’nın 7. maddesinde yapılan düzenlemeyle merkezi yönetimce yürütülecek görev ve hizmetler tek tek konu olarak sayılmakta, diğer yasaların “münhasıran” merkezi yönetime yüklediği “ulusal ve bölgesel” hizmetlerle sınırlandırılmaktadır. Böylece yerel yönetimler genel görevli hale getirilmektedir.

9 . maddede merkezi yönetimin yerel yönetimlerin sorumluluk alanına giren görev ve hizmetler için yerel düzeyde örgüt kurması, doğrudan ihale ve gider yapması yasaklanmaktadır. Yine bu maddede yerel yönetimlerin görev ve sorumluluk alanına giren konularda çıkarılacak tüzük, yönetmelik vb. düzenlemelerde yerel yönetimlerin yetkilerini kısıtlayıcı, yerel hizmetleri zayıflatıcı ve yerel yönetim ilkesine aykırı kurallar konulamayacağı hükmü yer almaktadır. Anayasanın 126. maddesinde merkezi yönetim örgütlenmesine ilişkin koşullar “coğrafya durumu, ekonomik koşullar ve kamu hizmetlerinin gerekleri” olarak sayılmıştır. Yani merkezi yönetimin görevleri sınırlandırılmamıştır. İdari örgütlenmede merkezi yönetim konu yönünden “genel” yerel yönetimler ise “özel” görevlidir. Bu Yasa’da merkezi yönetimin görevleri soyut ve genel, yerel yönetimlerinki somut ve belirgin biçimde düzenlenmeliydi. Yasa’da tam tersi yapılmaktadır.

Yasa’nın 11. maddesinde “Kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla, merkezî idare ile mahallî idareler, kendilerine ait hizmetlerden kanunlarda öngörülenleri, ilgileri itibariyle üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürebilir. Bu durumda idarenin sorumluluğuna ilişkin hükümler saklıdır.” düzenlemesine yer verilmektedir. Böylece hizmetlerin piyasalaştırılmasına açıkça imkan sağlanmakta, hizmetlerin görülmesinin özel sektöre bırakılması mümkün hale getirilerek kamu hizmetlerinin sosyal özünün boşaltılmasının yolu açılmaktadır. Bu düzenleme yerelleştirme sürecinin, özelleştirmenin devamı olduğunun açık bir göstergesidir.

### 3.2. Yeni Bir İl Özel İdaresi Yasası Yapmanın Nedenleri

İl Özel İdaresi Yasası KYTİYYHK’yla paralellik arz etmektedir. Bu Yasa diğer Yasanın öngörmüş olduğu yerel yönetim sisteminin yeni politikalar

<sup>10</sup> Bkz., aynı yer.

gerçevesinde asıl önemli olan ve eksik kalan kısmına işlerlik kazandırmaktadır. Esas itibariyle belediyelerle ilgili düzenlemelerden daha önemli bir nitelik arz etmektedir. Çünkü merkezin bir çok yetkisi, teşkilat ve personeli bu idarelere devredilmektedir. Bazı hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının da bu idarelere devredilmesi öngörülmüştür. Nitekim Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü lağvedilerek merkez teşkilatında yer alanlar hariç personel ve araç gereçleriyle özel idarelere devredilmiştir. Bu Yasa'nın gerçekten çözüme ihtiyaç duyulan sorunlar ve çağdaş gelişmeler yanı sıra Yeni Sağ politikalar ekseninde hazırlandığı anlaşılan gerekçesine baktığımızda karşımıza aşağıdaki tablo çıkmaktadır.<sup>11</sup>

“Geleneksel temsil yönteminin yeterli olmadığı, daha demokratik bir kamu yönetimi için yönetim ve hizmet sunumunda açıklık, katılım, sorumluluk ve hesap verebilirlik ilkelerinin hayata geçirilmesi gerektiği, bu ilkelerin aynı zamanda etkin bir kamu yönetiminin zorunlu unsurları arasında olduğu bilinmektedir.”

“Kamu hizmetlerinin sunumunda mahallî idarelere daha çok görev ve sorumluluk verilmesi, merkezî idare ile mahallî idareler arasındaki yetki ve kaynak dağılımının geleneksel yapısının değiştirilmesini de zorunlu kılmaktadır”

“Mahallî idareler vatandaşlara ilave seçme ve seçilme imkânı sağlamakta, sivil toplum örgütleri de dahil olmak üzere onlara daha fazla katılım imkânı vermektedir. Böylece adeta demokrasi için eğitim merkezleri işlevini görmektedir.”

“... ülkemizde il özel idareleri, mahallî idare özerkliğinin gerektirdiği bağımsız karar alma, açıklık ve katılımı sağlama mekanizmalarına sahip olmadıklarından demokratik nitelikleri zayıf olan kurumlardır. Anayasanın 127. maddesinde “mahallî müşterek” ihtiyaçların mahallî idarelerce karşılanacağına hükme bağlanmasına karşılık yasal düzenlemelerde bugüne kadar bu ilkeye yeterince uyulduğu söylenemez. Bu nedenle, il özel idareleri bugün mahallî kamu hizmetleri alanında çağdaş eğilimlerin aksine genel yetkili değillerdir ve gelirleri görevlerini karşılamaktan uzaktır; kurumsallaşamamışlardır, yönetim kapasiteleri zayıftır, etkin ve verimli hizmet sunamamaktadır.”

“Tasarının genel çerçevesi Devletin üniter yapısına, Anayasamızda yer alan idarenin bütünlüğü ile idarenin merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayandırılmıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile ülkemizin adaylık sürecinde bulunduğu Avrupa Birliği'nin mahallî idarelere ilişkin genel yaklaşımı da Tasarı'da dikkate alınan diğer hususlardır.”

“Bu düşüncelerin bir sonucu olarak, mahallî idarelerin temel değerleri olan demokrasi, özerklik, katılım ve etkinlik ilkeleri Tasarıya yansıtılmaya çalışılmıştır. Yerinden yönetim ilkesinin bir gereği olan özerklikten (bu

<sup>11</sup> Bkz., <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss583m.htm>. (Erişim Tarihi: 20.06.2006)

Tasarıda) anlaşılması gereken; mahallî idarelerin kanunlarla verilen görev ve hizmetleri kendi organlarının kararıyla ve kendi sorumlulukları altında yerine getirmeleridir. Katılım, idarelerin demokratikleştirilmesini; etkinlik ise kamu yönetiminde yaşanan değişime uygun olarak etkili, verimli ve hizmet odaklı bir yönetim kurulmasını ifade etmektedir. Verimlilik, etkinlik ve yönetimin demokratikliği birbiri ile çatışan değil birbirini tamamlayan kavramlardır.”

“Tasarı ile özerk bir mahallî idarenin gereği olarak il özel idareleri üzerindeki idarî vesayet uygulamalarının çoğuna son verilirken idarenin bütünlüğünü ve hukuka uygunluğu sağlayacak mekanizmalar da öngörülmektedir.”

“İl özel idarelerinin yeniden yapılandırılmasında Tasarı ile getirilen hükümlerden bir kısmı da bu idarelerin daha demokratik, katılımcı ve saydam hale getirilmesine ilişkindir...Hizmetlerin vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulması öngörülerek il özel idarelerinin daha demokratik ve vatandaş odaklı bir anlayışı benimseyecekleri düşünülmüştür. Katılıma ilişkin yeniliklerin başında il genel meclislerine ve ihtisas komisyonlarına katılıma ve görüş bildirilmesine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır.”

“Özel idareler bir kamu kuruluşu olarak mevcut mevzuat uyarınca bir çok iş ve hizmeti serbest piyasada gördürme imkânlarına zaten sahiptirler. İmtiyaz verme veya yap-işlet-devret modeliyle bazı iş ve hizmetleri yaptırma yanında Tasarıyla yapılan düzenlemelere göre il özel idareleri birçok iş ve hizmetler bakımından yaptırma veya işlettirme yöntemlerini kullanmaya da yetkili olacaklardır. İl özel idareleri ayrıca diğer kamu kurum ve kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile iş birliği yapabilecekler; bazı hizmetlerin gördürülmesinde gönüllülük yöntemlerini uygulayacaklardır. Bu alternatif hizmet sunma yolları sayesinde özel idarelerin iş görme yöntemleri çeşitlendirilerek bu idarelerde etkinliğin sağlanmasına katkıda bulunulacaktır.”

Belirtilen gerekçelerden de anlaşılacağı üzere, çağın yükselen değeri olan “yerinden yönetim” ilkesine uygun olarak yıllardan beri işlevsiz kalmış olan “il özel idareleri”nin ihya edilmesi söz konusudur. Bu yapılırken bu idarelere yüklenen asıl amaç 1950’li yıllarda büyük ölçüde tamamlanmış olan sürecin tersine çevrilmesi, yani merkezi idarenin taşra teşkilatı aracılığıyla ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları tarafından yürütülen pek çok hizmetin, bu idarelerce yürütülmesine ilişkin olarak görev tanımlarının değiştirilmesi ve çeşitlendirilmesi ve bunun için gerekli olan yetkilerle donatılmasıdır. Hizmetlerin görülmesinde benimsenen temel yaklaşım gerekçeden de anlaşılacağı üzere özel sektörleşme-piyasaya gördürmedir.



### 3.3. Yeni Yasanın Sistemde Yaptığı Temel Değişiklikler

- İdarenin Bütünlüğü İlkesi: Anayasal sistem içerisinde il düzeyinde iki tür örgütlenme bulunmaktadır; yetki genişliği ilkesine dayanan ve merkezi idarenin taşra uzantısı olan il genel yönetimi ve yerinden yönetim ilkesine dayanan ve vesayet denetimine tabi olan il özel idaresi.

Yeni Yasa'yla il özel idarelerine ilk kez idari ve mali özerklik tanınmaktadır. Daha önceden il özel idarelerinin idari vesayet uygulaması kapsamında merkezi yönetimin onayına bağlı olarak yaptığı; gerçek ve tüzel kişilere izin ve ruhsat vermek, yasak koymak ve uygulamak, taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak, kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynı hak tesis etmek, iç ve dış borç almak, özelleştirme yapmak, yurt içi ve dışındaki yerel yönetimler ve birlikleri ile işbirliği yapmak, sermaye şirketleri kurmak, gibi görev ve yetkileri artık bu onaya bağlı olmadan yerine getirilebilecektir. Böylece idari vesayet uygulamasının kapsamı daraltılarak merkezi idarenin denetim yetkisi zayıflatılmaktadır. Önceki yasa döneminde il genel meclisinin kararları valinin onayı veya istisnai olarak İçişleri Bakanlığı'nın onayına tabi bulunmaktaydı. Yeni Yasa'da valiye meclis kararlarını bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderme, salt çoğunlukla ısrar edilen kararları idari yargıya götürebilme hakkı tanınmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti Yönetimi'nin yapılanmasında esas olan anayasal ilkeler; ulus devletin düşünsel temellerine ve üniter devlet modelinde örgütlenmeye egemen olan “merkeziyetçilik” ve “yerinden yönetim” ilkeleriyle bunları tamamlayan “idarenin bütünlüğü” ve “idari vesayet” kavramlarıdır. İdari vesayet, merkezi yönetim ve yerinden yönetim kuruluşlarından oluşan ikili idari yapılanmada idarenin bütünlüğünü sağlayan temel anayasal ilkedir.

- Anayasal Görev Dağılımı: Anayasanın 126. maddesinde merkezi yönetim örgütlenmesine ilişkin koşullar “coğrafya durumu, ekonomik koşullar ve kamu hizmetlerinin gerekleri” olarak sayılmıştır. Yani merkezi yönetimin görevleri sınırlandırılmamıştır. İdari örgütlenmede merkezi yönetim konu yönünden “genel” yerel yönetimler ise “özel” görevlidir. Dolayısıyla kanuni düzenlemelerde yerel yönetimlerin görev ve yetkileri somut ve belirgin bir şekilde sayılmalıdır. Yasa'da ise her ne kadar “mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla” kaydı bulursa da il özel idaresinin görev ve yetkileri soyut ve genel olarak belirlenmiştir.

Önceki İl Özel İdaresi Yasası'nın 78. maddesine 3360 sayılı Yasa'yla eklenen 13. bendin ikinci cümlesindeki “İl özel idarelerinin görevli olduğu mahalli ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı Bakanlar Kurulu'nca tespit olunur.”

kuralının iptali için Anayasa Mahkemesi'ne açılan iptal davasına ilişkin kararında Mahkeme; yasallık ilkesi ve yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi gereğince bu yasa kuralını iptal etmiş ve il özel idarelerinin görevlerinin yasada sayılması gerektiğini belirtmiştir.<sup>12</sup>

- Hizmetlerin İfası: İl genel meclisinin görev ve yetkilerinin sayıldığı 10. maddenin “i” bendinde il genel meclisine; il özel idaresi adına imtiyaz vermek 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 yetkisi tanınmıştır. Bu düzenleme doğrultusunda önceden de mevcut olan yetkinin kapsamı genişletilerek kamu hizmetlerinin özel sektör eliyle gördürülme imkanları genişletilmiş, kamu hizmetlerinin sosyal özünün boşaltılarak piyasalaştırılmasının yolu açılmıştır. Ayrıca, Bakanlar Kurulu izniyle kurulan şirketler il genel meclisinin kararıyla özelleştirilebilecektir. Özel sektörle işbirliğinde kamunun, kamu hukukundan kaynaklanan üstünlükleri yapılan düzenlemelerle özel sektör lehine değiştirilmektedir. Bunun araçlarından biri yap-işlet-devrettir. Nitekim Yasa'nın gerekçesinde Tasarıyla yapılan düzenlemelerle il özel idareleri birçok iş ve hizmetler bakımından yaptırma veya işlettirme yöntemlerini kullanmaya da açıkça yetkili kılınmışlardır.
- Organlar Arasındaki İlişkiler: Vali eski Yasa döneminde il özel idaresinin başı ve yürütme organı, aynı zamanda il genel meclisinin başkanı konumunda bulunmaktaydı. İl genel meclisinin kararları üzerinde geniş ve önemli vesayet yetkilerine sahipti. Yeni Yasa'yla valiliğin organlar içindeki yeri son sıraya düşürülüp, valilerin il genel meclisi başkanlığı görevine son verilmektedir. İl genel meclisi tek karar organı olarak düzenlenip, başkanını kendi üyeleri arasından seçmesi, meclis gündemini başkanın belirlemesi, yılda iki kez yerine her ay toplanması öngörülmekte; meclis kararlarının kesinleşmesi için valinin onayına sunulma zorunluluğu kaldırılmaktadır. Yasa'nın düzenleniş biçiminden de bu durumu açıkça görmek mümkündür. Eski Yasa'da vali, encümen, meclis sıralamasının yerini; meclis, encümen, vali sıralaması almıştır. Bu düzenlemeler Cumhurbaşkanı tarafından da belirtildiği gibi özerklikten öte bağımsız niteliğe kolayca dönüşebilecek yerel bir meclis oluşturulmasına imkan sağlayıcı niteliktedir.<sup>13</sup> Bu yetkilerle ve düzenleme biçimiyle il özel yönetimleri “genel yetkili” organlara dönüştürülmektedir.

<sup>12</sup> AYM, E.1987/18, K.1988/23, AYMKD, KT. 22.6.1988.

<sup>13</sup> Bkz., Cumhurbaşkanlığının, 24.06.2004 tarihli ve 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nu geri gönderme tezkeresi için, s. 2., <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0856.pdf>. (Erişim Tarihi: 22.06.2006)

Grafik 1. İl Özel İdaresi Organlarının Eski ve Yeni Yasa'ya Göre Konumları.



- İl Özel İdaresi Teşkilatı: Özel idare teşkilatı, bir özel idare müdürü ve duruma göre birkaç memurdan oluşmaktaydı. Özel idarenin pek çok hizmeti vali marifetiyle merkezi idarenin taşra örgütleri tarafından yerine getirilmekteydi. Valinin bulunmadığı zamanlarda vali yardımcısı il özel idaresi hizmetlerinin yürütülmesinden sorumluydu. Ayrıca yine vali bulunmadığı zamanlarda il daimi encümeni toplantılarına vali yardımcısı başkanlık etmekteydi.

Yeni Yasa'da il özel idaresinin teşkilat yapısı genişletilmiştir. Vali yardımcısının yerini geniş yetkilere sahip "genel sekreter" almıştır. Genel sekreter; il özel idaresi 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 görevlendirilmiştir.

- Personel Yapısı: Yukarıda belirtildiği üzere özel idaresinin özel idare müdürü ve ihtiyaca göre birkaç memuru bulunmakta ve bu personel 657 sayılı Devlet Memurları Yasası'na tabi bulunmaktaydı. Personelin ataması vali tarafından yapılmaktaydı. Yeni yasaya göre de personelin ataması yine vali tarafından yapılmaktadır ancak, atamaların ilk toplantıda meclisin bilgisine sunulması zorunluluğu getirilmiştir. Yeni Yasa'yla özel idare yeniden örgütlendirilmiş, pek çok görev ve yetkiyle donatılmıştır. Bu hizmetleri yerine getirebilmek için önemli sayıda çalışan istihdam etmek durumundadır. Ancak istihdam şeklinde önemli bir değişiklik yapılmıştır. Güvenceli memur statüsü değil, sözleşmelilik temel istihdam biçimi haline getirilmiştir.
- İl Özel İdaresi Bütçesi: İl özel idaresi bütçesi üzerinde İçişleri Bakanlığının önemli sayılabilecek vesayet yetkileri bulunmaktaydı ve nihai olarak

bütçe Bakanlıkça onaylanmaktaydı. Bakanlık; yasalara aykırı gördüğü madde ve terimleri düzeltmeye, toplamaya yetkili olunup da bütçeye konmayan gelirleri bütçeye koymaya, eksik olanları yasal düzeye çıkarmaya, idarenin yetkili olmadığı halde bütçeye koyduğu gelirleri çıkarmaya, il özel idaresinin görevi olmayan hizmetler için konmuş ödenekleri çıkarmaya, yasal olarak bütçeye konması gerekip de konmamış ödenekleri bütçeye koymaya yetkili bulunmaktaydı. Yeni düzenlemeyle merkezi idarenin yerel yönetimler maliyesi üzerindeki en önemli vesayet yetkisi ortadan kaldırılmıştır. Özel idarenin bütçesi artık il genel meclisinin kararıyla merkezi idarenin onayına gerek kalmaksızın kabul edilmektedir.

- Katılımcılık İlkesinin Yansıması: Katılımcılık ilkesinin Yasaya yansıması ihtisas komisyonu toplantılarında kendini göstermektedir. Yasanın “ihtisas komisyonları” başlıklı 16. maddesinde; ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversite ve sendikalar ile gündemdeki konularla ilgili köy ve mahalle muhtarları ile sivil toplum örgütlerinin temsilcilerine, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılma ve görüş bildirme hakkı tanınmıştır. Bu düzenlemede, düzenleme şekli açısından karar alma konusundaki forma çok uymamakla birlikte “yönetişim” tipi bir örgütlenme öngörülmüştür.

#### 4. Değişim Sürecinin Aktörleri

Türkiye’yi yerel yönetimlerle ilgili olarak yasal düzenleme yapmaya zorlayan en önemli aktör Avrupa Birliğidir. Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını (AYYÖŞ) 20.9.1988 tarihli ve 88/13296 sayılı kararıyla bazı maddelere çekince koyarak kabul etmiş, Bakanlar Kurulu 6.8.1992 tarihli ve 92/3398 sayılı kararıyla Şartı onaylamıştır. AYYÖŞ’in temel yaklaşımı özerk, güçlü, katılımcı ve demokratik yerel yönetimlerdir. Özerklik Şartı, yerel idarelere merkezi yönetimin vesayetini kabul etmemek, yerel yönetimlere mali kaynakların en azından bir bölümünü kendilerinin koyduğu sınırlar içinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlarla sağlayabilmek yetkisini vermektedir.

Mahalli idareler reform tasarısı, Avrupa Komisyonu’nun 8 Kasım 2000 tarihinde yayımlanan Türkiye ilerleme raporuna girmiştir. Bu rapora göre: “Bölgesel ve yerel yönetim düzeyinde özel bir değişim olmamıştır. Merkezi idarenin yerel yönetim üzerindeki denetimi güçlü olmaya devam etmektedir.

Daha öte, ademi merkeziyetçileşmeyi amaçlayan ve halen bakanlıklar arasında görüşülmekte olan yerel yönetim kanun tasarısı henüz kabul edilmemiştir.”<sup>14</sup>

Türkiye adına hazırlanan Ağustos 2003 tarihli “2003 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı”nda istenen yapısal reformlar tek tek sayılmaktadır, Bunlar: Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Yerel Yönetimler Reformu, Bölgesel Kalkınma Ajansları için yasa hazırlıkları, Bilgi Edinme Hakkı Tasarısı; Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası Tasarısı’dır. Adı geçen reformlardan, birincisi hariç diğerleri yasal çerçeveye oturtulmuş ve yürürlüğe girmiş bulunmaktadır.

Bu konulara ilişkin diğer bir uluslararası girişim Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı’ndan (OECD) gelmiştir. OECD devletin rolünün küçültülmesi için “Düzenleyici Reform” başlıklı bir dizi çalışma başlatmıştır. Bu konuda Türkiye’ye ilişkin bir rapor hazırlamak amacıyla, 9-13 Ağustos 2001 tarihlerinde Türkiye’ye bir OECD heyeti gelmiş ve çeşitli görüşmeler yapmıştır. Hazırlanan raporda, yerel yönetimlerin yetersiz bulunduğu ve bu durumun yeniden yapılanma çerçevesinde düzenleyici reform girişimini ve çabalarını zedelediği belirtilmiştir. Yerel yönetimlerle ilgili olarak “merkezi idare ve yerel yönetimler arasında uygun olmayan görev dağılımı” ve “merkezi yönetimin gereksiz vesayet uygulamaları; şeffaflık ve katılım yetersizlikleri ve merkezi hükümete aşırı bağımlılık” konuları birer sorun olarak ele alınmıştır.<sup>15</sup>

Uluslararası Para Fonu’nun (IMF) da reformlar konusunda değerlendirmeleri bulunmaktadır. Nitekim 2002 IMF Standby Anlaşmasının beşinci gözden geçirme metninde; “... Yerel yönetimlere ilişkin hususları düzenleyen yeni kanunlar, yerel yönetimlerin bütçe sistemlerini daha etkin kılacak ve borçlanmalarına sıkı kontrol getirecektir.” şeklindeki değerlendirmelere rastlanmaktadır.<sup>16</sup>

Yerli aktörlerin de bu konuda çalışmaları bulunmaktadır. Bu aktörlerin en önemlilerinden biri olan Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), 1995 yılında kurmuş olduğu bir özel ihtisas komisyonu tarafından yerel yönetimlerin sorunları ve çözüm önerilerine ilişkin görüşlerini bir rapor halinde yayımlamıştır. Bu raporda nasıl bir düzenleme yapılması gerektiğine ilişkin öneriler arasında KYTİYYHK’ya ilişkin ipuçları da bulunmaktadır.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> European Commission, 2000 Regular Report From the Commission on Turkey’s Progress Towards Accession, 8.11.2000, s. 12.

<sup>15</sup> OECD, Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek, Yönetişim, 2002, s. 11.

<sup>16</sup> Başbakanlık, IMF’ye verilen beşinci gözden geçirme mektubu, 25.07.2003, md. 15, son paragraf.

<sup>17</sup> TOBB, Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması: Yerel Yönetim Reformu, (Özel İhtisas Komisyonu Raporu), TOBB Yayını, No: 303, Ankara, 1996, s. 139.

Sonuç olarak IMF Standby Anlaşmaları (1999-2002 anlaşmaları, gözden geçirmeler); Dünya Bankası uyarılama kredileri; 1995 Kamu Mali Yönetimi Projesi; 2001 ve 2002 Program Amaçlı Mali Yönetim ve Kamu Yönetimi Yapısal Uyarılama Kredisi (PFPSAL); OECD Düzenleyici Reform çalışmalarına Türkiye'yi katan 12.2.2001 tarihli Başbakanlık Genelgesi; AB Katılım Ortaklığı Belgesi, İlerleme Raporları; ABD ile yapılan ikili kredi anlaşmaları, 2003 Eylül'ünde Dubai'de imzalanan kredi anlaşması; içinde de çeşitli baskı ve çıkar grupları tarafından yapılan araştırmalar ve hazırlanan raporlar çağdaş gelişmelerin doğurduğu gereksinimlerin yanı sıra kamu reformunun ve bu reform paketi içinde yer alan yerel yönetim reformlarının en önemli nedenleri arasında yer almaktadır.

## 5. Yerel Yönetimler Alanındaki Değişimin Nedenleri

20. yy, 19. yy'nin mirası yerel meclis siteminin reddi üzerine yükselen bir yerleşme süreci ile kapanmıştır. Bu süreç 21. yy'nin başında da devam etmektedir. 1980'li yıllarda Thatcher-Reagan uygulamaları ile yayılan Yeni Sağ politikalar, yerel meclis sitemlerinde temsil tıkanıklığı saptamakta; özerk yerel yönetim yapısını özel sektör unsuru ile bütünleşmiş yerel bir kuruluş çerçevesinde talep etmektedir. Talep edilen HABITAT terminolojisi ile “çok aktörlü”; Dünya Bankası terminolojisi ile “yönetişim” tipi yerel kurumlaşmadır. Yönetişim modelinin çok aktörlü yapısı, seçimle oluşturulmuş yerel meclis tekelinde olan yerel karar mekanizmasını kırmayı ve tekeli, yerel meclis temsilcileri ile eşit düzeyde haklara sahip olacak çeşitli kesimlerin temsilcileri arasında paylaştırmayı amaçlamaktadır. Çeşitli kesimlerin “sivil toplum örgütü” temsilcisi kimliği ile yer alacakları yeni kurum ve kurallar, yerel karar süreci zeminini oluşturacaktır. 19. yy kaynaklı liberal yönetim anlayışı, yetki ve kaynakların merkezden yerel yönetimlere aktarılmasını ve bu kurumlarda toplanmasını öngörmüştür. Yeni Sağ yönetim anlayışı ise ilave olarak karar alma gücünün bu kurumda toplanmasını değil, buradan da kamu kesimi dışına yeni bir aktarma hareketi öngörmektedir.<sup>18</sup>

Kamu yönetimi reformu, 24 Ocak 1980 kararları ile 12 Eylül döneminde başlayan çeyrek yüzyıllık “yapısal uyarılama reformları”nın ikinci büyük dalgasıdır. İlk dalga, ülke ekonomisi üzerinde olumsuz etkileri olan ekonomik ve mali liberalizasyon politikaları olmuştur. Dalgaların ikincisi, toplumsal sistemi büyük bir çözümlüğe karşı karşıya bırakabilecek siyasal ve yönetsel liberalizasyon politikaları olarak kamu yönetimi reformları adıyla ülke gündemine sokulmuştur.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Birgül Ayman Güler, a.g.e. (1998) ,s. 196.

<sup>19</sup> Birgül Ayman Güler, “İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetsel Liberalizasyon (Kamu Yönetimi Temel Kanunu)”, Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler, (Özel Sayı), Tartışma Metinleri, AÜSBF, No: 59, Kasım 2003, s. 1.

Yerelleşme programı da bu reformların bir parçasını oluşturmaktadır. Yapısal uyarılama programı merkezîyetçiliğe prim vermeyen merkezkaç yaklaşıma sahiptir. Dünya Bankası'nın çeşitli ülkelerin farklı sektörleri için geliştirdiği eylem planlarında “desantralizasyon” önerisi ağırlıklı bir yer tutmuştur. Ancak bir Dünya Bankası uzmanı tarafından yerleşmenin bireyler ve bölgeler arasında eşitsizliği artırma, etkinliği zedeleme ve istikrarı tehlikeye düşürme etkileri de olabileceği saptaması yapılmıştır.<sup>20</sup> Oldukça haklı olan bu saptamalar yerleşme-demokratikleşme ikilisi üzerinden yürüyen politikaların asıl gayelerine ulaşmasında bir engel teşkil etmeyeceğe düşüncesiyle dikkate değer bulunmamıştır. Bu politikaların ısrarla ve hızla sürdürülmesi saptamanın haklılığının kanıtı niteliğindedir.

Yapısal uyum programlarının üç temel bileşeni vardır. 1) talebi kısımaya yönelik mali politikalarla yürütülen enflasyon mücadelesi (doğrudan ücretlerin baskılanmasını hedefler), 2) kaynakların sektörler göre yeniden dağıtılması. Bu bileşen gereğince sosyal harcamalar kısılmakta ve ülkeye uluslararası piyasalarda rekabet üstünlüğü sağlamak amacıyla, dış ticarete yönelik üretim yapan sektörler ile ithalat ve ihracat sektörlerine destek verilmektedir, 3) kamusal örgütlenmenin yeniden yapılandırılması. Bunun içinde özel sermayeye yeni kar alanları açmak amacıyla özelleştirmeler ve sermaye akışkanlığının önündeki engel olarak görülen kamusal alanların zayıflatılması ve parçalanması yer alır.<sup>21</sup> Bunun en önemli araçlarından biri ise geniş yetkilerle donatılmış yaygın yerel yönetimler olacaktır.

Batı sermayesi kâr oranlarını yükseltebilmek için sermaye yoğunluğunun daha düşük olduğu coğrafi alanlara kaymak istemektedir. Ancak bunun için bir önceki sermaye birikim rejiminin (sosyal devletçi) şekillendirdiği kamusal yapıların, hukuksal düzenlemelerin değiştirilmesi, ortadan kaldırılması gerekmektedir. İşte bu anlamda sosyal devlet döneminde şekillenmiş devlet yapısının parçalanması ve merkezde toplanmış yetkilerin daha küçük ölçekli, ancak böyle olduğu için de daha rahat hareket edebilir yerel yapılara aktarılması zorunludur. Türkiye ölçeğinde bir ülkede yerel yönetimlerin yaptığı değişik yatırımların uluslararası sermayenin iştahını kabartacak bir boyut kazanmış olması, bu sermaye gruplarının, karşılarında asıl muhataplarını görmek istemelerine neden olmaktadır. Üstelik yerel ölçek, ulusal ölçeğe göre daha rahat ikna edilebilir, tahakküm uygulanabilir, yutulabilir bir öznedir.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Birgül Ayman Güler, Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları, TODAİE Yayınları No: 266, Ankara, 1996, s. 143.

<sup>21</sup> İlker Belek, “Yerelleşme- kapitalizmin kılcal damarlarına sermaye gidiyor”, Toplum ve Hekim, C. 19, S. 1, Ocak-Şubat 2004, s. 66.

<sup>22</sup> İlker Belek, a.g.e., s. 67.

Kapitalist ekonomide devlet pazarın tek garantili unsurudur. Yerel yönetimlerin merkezi yönetim gibi güvenilir bir talep unsuru olması, harcama kapasitesi önceden bilinebilen, ilkeli ve sürekli bir gelir sistemine kavuşturulmuş olmalarına bağlıdır. Ülkemizde bu önlem belediye gelirleri artırılarak 1980’li yıllarda alınmış durumdadır. Sermaye için gerekli olan yeni, karlı ve güvenilir pazar ihtiyacı yerleşme politikalarını öne çıkarmıştır. Yapılan düzenlemeler de bu ihtiyacı gidermeye yönelmiştir.

Düzenlemelere dayanak oluşturan “katılımcılık” ilkesi öne çıkarılmaktadır. halkın yönetime katılımının sağlanması yönünde oluşturulan gerekçelerin aksine liberal yaklaşımın katılımdan anladığı da farklıdır. Yerel karar verme sürecinde yönetişimci yapıyla devlet değil “toplum” ağırlık kazanmaktadır. Demokratikleşmeyi “daha az devlet-daha çok toplum” olarak algılayan bu yaklaşım böylece amacını gerçekleştirmiş olacaktır. Ancak yaklaşım “toplum” kavramı üzerinden sermaye kesimini sürecin asli unsuru haline getirmektedir. Dolayısıyla kamu gücünün doğrudan sermayeye devri ve burjuva demokrasisi söz konusudur. Önerilen yeni sistemde üretilen hizmetlerden yararlanma vatandaşın ücret ödemesine bağlıdır. Kentlerin yoksulları, hizmetler için maliyet+faiz+kar payını ödemek zorunda kalacaktır. Bu modelde yerel yönetimlerin merkezi yönetimle ilişkileri en aza indirilmektedir. Yerel yönetim kurumuna bakışını merkezi yönetim ile ilişkiler eksenine sıkıştıran liberal yaklaşım için bu sonuç çok iyidir. Böylece özerklik, demokratiklik ve etkinlik kapıları açılmaktadır. Yerel yönetimin merkezi yönetim ile kesilen bağlarının yerini mali piyasalar ve özel inşaat sektörü ile kurulan bağ almaktadır.<sup>23</sup>

Yalnızca özel sektöre devir değil, yerel yönetimlerin de özel sektörleşmesi söz konusudur. Yerel yönetimlerde şirketleşme kamu kesiminin özel sektörleşmesine verilebilecek en iyi örneklerden birisidir. Bu imkan eskiden de vardı, yeni dönemin özelliği ise şirket kurma eğiliminin hızla yükselmesidir. Böylece hem mali hem de istihdam açısından merkezin denetiminden kaçmak mümkün olabilmektedir. Ayrıca özel sektör ile doğrudan ticari ilişkiler kolaylaşmaktadır. En önemlisi ise emek maliyetlerini düşürmenin aracı olmasıdır. Nitekim yeni özel idare yasasıyla buna ilave olarak Bakanlar Kurulunun izniyle kurulmuş olan şirketler il genel meclisinin kararıyla özelleştirilebilecektir. Özelleştirmenin diğer bir boyutu ise yönetişim tipi örgütlenmeyle kamusal karar verme mekanizmalarının sivil toplum örgütleriyle (asıl olarak sermayeyle) paylaşılmasıdır. Böylece kamusal süreçlerin özelleşmesinin yolu açılmakta ve kamu kudreti parçalanmaktadır.

<sup>23</sup> Birgül Ayman Güler, a.g.e., (1996), s. 150.



İngiltere'de de ülkemizde yaşanan süreç yaşanmış; bu yeni karar ve uygulama mercileri “yerel meclisi olmayan yerel yönetim” ve “çete yerel devlet” gibi nitelendirmelerle özetlenen iktidar odaklarına dönüşmüştür. Ülkemizin bütün yörelerinin aynı gelişmişlik düzeyinde bulunmadığı, geleneksel ilişkilerin etkisinin halen devam ettiği, hatta bu açıdan bazı bölgeler arasında uçurum bulunduğu göz önünde bulundurulacak olursa ülkemizin içine düşeceği durumu daha net bir şekilde görmek mümkündür.

Yerelleşmeyi gerekli kılan bir diğer etken üretim tarzında yaşanan değişimdir. Yeni üretim teknolojisi (post-fordist), yabancı yatırımcılığın yeni teknikleri, küçük-orta ölçekli işletmeleri (KOBİ) yeni bir konuma oturtmuştur. Ulusaşırı şirketlerin taşeronu olarak çalışacak bu şirketler için en uygun yönetim türü bölgesel ya da yerel nitelikli yönetimlerdir. Bugüne dek doğrudan kapitalist üretimde işlev yüklenmemiş yerel yönetimler, merkezi yönetimle bağları gevşerse (yeni işletmeler edinerek ve doğrudan üretici olarak da) ulus devletinin denetim alanı dışında farklı iktisadi bütünlerin parçaları olma sürecine girebilirler. Post-modernizm bu yapılanmanın ideolojik düzlemde üst yapısını oluşturmaktadır. Bu kuram mikro milliyetçilik kavramını ön plana çıkarmaktadır ve etnik, dinsel ve kültürel grupların kendi ihtiyaçlarını kendi koydukları kurallara göre ve kendi yönetim birimleri eliyle sağlamaya yöneleceklerini savunmaktadır. Ortada ulusal birliktelik kültürüne bir alternatif geliştirme gayreti söz konusudur. Bu öngörü gerçekleşirse post-fordist üretim sisteminin kültür kuramı olan post-modernizm kuramsal yerel yönetim lehdarlığını fetişizme dönüştürecek görünmektedir. Bu yaklaşım Avrupa'da ulus devletleri eriterek tek Avrupa hedefine ulaşmak için yükseltilmektedir. Dünyada ise ulusaşırı şirketlerin egemenliklerini kolaylaştırmaya yardımcı olmaktadır. Bu bağlamda yerel yönetim modeli küreselleşmeye koşut olarak ulus devletinin erime sürecine yardımcı bir modeldir.<sup>24</sup> Ülkemizde bu süreç bir takım hassasiyetlerimiz de dikkate alındığında daha büyük bir bütünün parçası olmak yönünde değil (küresel pazarı bir kenara bırakacak olursak), küçük parçalara ayrılmayı sağlayıcı yönde gelişmektedir.

## 6. İl Özel İdaresi Yasası'na İlişkin Değerlendirmeler

İl özel idarelerine ilişkin yapılan yasal düzenleme KYTİYYHK'yla birlikte değerlendirildiğinde, güçlü merkezi yönetim yerine güçlü yerel yönetimler öngörüldüğü, il özel idarelerini, il genel yönetimini de kapsayacak biçimde genel yetkili duruma getirdiği görülmektedir. Bu düzenlemelerin çoğu Anayasa'nın

<sup>24</sup> Birgül Ayman Güler, s. 166.

“üniter devlet modeli”, “idarenin bütünlüğü”, “yetki genişliği”, “idari vesayet” ilkelerine uygun düşmemektedir. Bu yönleriyle anayasaya aykırılık taşıyan düzenlemeler yapısal uyum programının (ikinci dalga reformların) hayata geçirilmesinin birer aracı konumundadır.

İdari vesayet yetkisi, il özel yönetimlerinin tüm eylem, işlem ve etkinliklerinin merkezi yönetimin denetiminde olmasını; bu bağlamda, Yasa’da belirtilen il genel meclisi kararlarının valinin onayına bağlı tutulmasını gerektirmektedir. Yasa’daki düzenleme bu gereğe uygun düşmemektedir. Yasa’yla il özel yönetimindeki yetkileri zayıflatılan vali, devletin ve hükümetin ildeki temsilcisi olmasına karşın gücünü ve etkisini yitirmektedir. Ayrıca, KYTİYYHK’da merkezi yönetimin il örgütlerinin çoğunun kaldırılması, kimilerinin de yerel yönetimlere devredilmesi öngörülerek valinin il genel yönetimindeki yetkileri de azaltılmaktadır. Yasa’yla kurulan sistemde, il özel idarelerinin başındaki atanmış valilik kurumunun devam etmesi, il özel idarelerinin ‘sahici’ yerel yönetim olup olmamaları bakımından hemen hiçbir anlam ifade etmemektedir. İl harcamalarında genel yetkili kurum il genel meclisi olmuştur. Bu konum, ‘atanmış’ valinin merkezin değil, il seçmenlerinin temsilcisi kimliğini baskın kılacaktır. Sonuç, gücün kaynağı ve atanma usulü arasındaki kan uyumsuzluğu nedeniyle, gündemin kısa bir zaman sonra valilerin seçimle işbaşına gelmeleri tartışmalarıyla işgal edilmesi olacaktır.<sup>25</sup>

Gelişmiş ülkeler merkezileşirken (ABD’lilik, Avrupalılık gibi) bu ülkelerin denetimindeki uluslararası kuruluşlar geliştirmekte olan ülkelere yerleşmeyi ve devletin küçültülmesini önermektedir. OECD’nin düzenleyici reform adıyla son yıllarda uygulamaya çalıştığı programın özü geliştirmekte olan ülkelere merkezi devlet yapısının zayıflatılmasıdır. Yapılan düzenlemeler de bu amacın gerçekleştirilmesine hizmet edecektir. Devletin boşalttığı yeri IMF, Dünya Bankası (IBRD) ve Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) doldurmaktadır. AB’nin Türkiye ile raporda da benzer öneriler bulunmaktadır. Uluslararası kuruluşlar yerel yönetim reformunun uygulanmasını talep etmektedir. Reform adı altında yapılan düzenlemeler TC’nin üniter devlet yapısının ve ulusaşırı güçlere karşı daha güçlü kılınması gereken ulus-devletin zayıflatılması anlamına gelmektedir.<sup>26</sup>

Yeni Sağ’ın dönüşüm politikalarının merkezinde özelleştirme yatmaktadır. Özelleştirme kamunun küçültülmesine ve özel sektöre kaynak aktarmanın

<sup>25</sup> Birgül Ayman Güler, a.g.e., (2003), s. 23.

<sup>26</sup> Yıldırım Koç, “Küreselleşme” ve “Yerelleşme”: Mahalli İdareler Reformu”, TÜRK-İŞ, S. 353, 01.12.2002-28.02.2003, s. 22.

gerçekleşmesine katkıda bulunan yöntemlerin tümünü ifade eden bir kavram ve uygulama alanıdır. İl Özel İdaresi Yasası'nda hem hizmetlerin özelleştirilmesinin hem de özel idarenin özelleşmesinin yolu açılmış bulunmaktadır.<sup>27</sup> Bir yandan il özel idarelerinin hizmet alanları genişletilirken, diğer yanda bu hizmetlerin özel sektöre gördürülme imkanları genişletilmekte ve kamu hizmetlerinin piyasalaştırılmasının önü açılmaktadır. Yeni Sağ, sosyal haklar denen ve sosyal devlet anlayışı ile belli bir gelişme göstermiş bulunan haklar dizisine karşı çıkmaktadır. Vatandaş kavramı ve etrafında somutlaşan haklar, müşteri ve müşteri hakları düzeyine indirgenmektedir. Haklardan yararlanmak, imkanları kullanmak, karşılığı varsa ve bedeli ödenebiliyorsa mümkündür.<sup>28</sup> Üstelik yeni yatırımcılar desantralizasyonu (yerel yönetimlerin özerkliğini genişletmeyi) yeterli bulmamakta, yerel hizmetlerin tümüyle piyasa mekanizmasına devrini talep etmektedirler. Küresel sermaye, sistemi önce merkezi yönetimden, sonra yerel yönetimden kaçarak inşa etmektedir. Bu nedenle yerelleşme, özelleştirme sürecinde bir ara durak olmakta ve yerelleştirme ile özelleştirme ikisi birlikte küreselleşme sürecinin araçları olarak görülmektedir. Modelin sonucu 1) Tüm yerel hizmetlerde ticarileşme ve yerel hizmetlerde fiyat artışı, 2) Ücret düzeyi ve çalışma koşullarında kötüleşme, istihdam daralması, 3) Kamunun çökmesi ve yolsuzluk.<sup>29</sup>

Yerel yönetimlerde yapılanlar bu anlayış doğrultusunda ekonomiyi ve sonuçta toplumu dönüştürme çabasıdır. Yaşanan süreçte Yeni Sağ politikaların kamu yönetimine içselleştirilmesi sürecidir. Önce kamuoyunda katı bilimsel gerçeklikmiş gibi sunulan ideolojik söylemlerle yapılacak işlere meşruiyet kazandırma çabası sergilenmekte, ardından da harekete geçilmektedir. Yeni Sağ'ın bu anlamda yıllardır kullandığı anahtar söylemler ise “yerelleşme” ve “demokratikleşme”dir. Bu iki süreç birbirini beslemektedir. kleri derinleştirici bir etkiye de sahiptir. Çünkü artık bu duruma müdahale edecek merkezi bir aygıt bulunmamaktadır. Bu durumda her küçük birim kendi kaynakları ile gelişimini sürdürme çabası içine girer ve birimler arası rekabeti artırır. Yerelleşme, ulusal ölçekli dayanışma ağlarını da zayıflatır, ortadan kaldırır. Politik ve yönetsel otorite yerel ölçüğe devredildiğinden her yerelliğin kendini kurtarmaya yönelmesi kaçınılmazdır. Bu içe kapanma, eşitsizlik sorununun dayanışmacı biçimde çözülmesi açısından gerekli siyasal kanalları tamamen kapatır. Yasayla oluşturulan

<sup>27</sup> A. Şinasi Aksoy, “Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C. 7, S. 1, Ocak 1998, s. 4.

<sup>28</sup> A. Şinasi Aksoy, a.g.e., s. 6.

<sup>29</sup> Birgül Ayman Güler, “Küreselleşme ve Yerelleşme-Yerel Altyapı Sektörü”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C. 6, S. 3, Temmuz 1997, s. 70.

ve bölge tipi örgütlenmeyi andıran yeni özel idare yapıları bu sorunları derinleştirecek bir öze sahiptir.

Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi üzerinden, Türkiye'nin "idarenin bütünlüğü" ve "idari vesayet" ilkelerinden vazgeçerek TC Anayasası'nın 127. maddesinde ademi merkezîyetçilik ilkesini benimsemesi tavsiye edilmektedir. Ülkemizde kaynak dağıtım sistemi uygulanmaktadır. Ancak KYTİYYHK ile getirilmek istenen yerellik ilkesi, bu sistemin yerine her birimin yerel gelir kaynaklarına dayanması ilkesine göre bir yapılanmanın yani kaynak bölüşümünün yolunu açmaktadır.<sup>30</sup>

Bölgeciliği sorun haline getirebilecek bir diğer unsur da AYYÖŞ'dir. Türkiye AYYÖŞ hükümlerine bağlıdır. Buradaki sorun, il özel idarelerinin Avrupa Konseyi bünyesinde çalışan Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi içinde, il özel idarelerinin "Yerel Meclis" içinde değil "Bölgesel Meclis" içinde temsil edilmeleridir. Kongre yerel meclisinde Türk temsilciler belediye başkanları ile belediye meclisi üyeleri iken, bölgesel meclisteki temsilciler il genel meclisi üyelerinden oluşmaktadır. Önceki yıllarda bu meclislere il özel idaresi başkanı sıfatıyla katılan valiler, seçilmiş değil atanmış oldukları için itirazla karşılaşmışlar ve temsil gücü taşımadıkları gerekçesiyle üyelikten çıkarılmışlardır. Anılan Kongre ve Avrupa Konseyi açısından il özel idareleri "yerel yönetim" değil, Türkiye öyle bildirdiği için, "bölgesel yönetim" kategorisinde yer almaktadır.

Kongre, günümüzde çalışmalarını sürdürülen bir yeni şart hazırlamaktadır: Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı. Bu hazırlık tamamlandığında ve Türkiye tarafından da kabul edildiğinde il özel idarelerinin tanımı değişmiş olacaktır. Avrupa kararları açısından iller, bölgesel yönetim ilkelerine göre örgütlenmeleri gereken birimler olarak görülecek, bu durumda il özel idarelerinin iç yapıdaki konumlarının da değişmesi gündeme gelecektir. Bölgesel yönetimlere ilişkin şart, yalnızca saf yönetsel yapılar sorunuyla değil, bölgesel topluluklar sorunu ile doğrudan ilgilidir. Hatta denebilir ki, yönetsel sorun kabuğu, toplulukların yapısı ise içeriği oluşturmaktadır. Bu durumda, KYTİYYHK ile hemen tüm kamu hizmetlerinin devredilmek istendiği il özel idareleri, Avrupa Birliği faktörünün doğrudan etkisiyle, gelecekte bir statü değişimi ile yüz yüze kalabilecektir.<sup>31</sup>

Yeni Yasa'nın istihdam üzerinde yaratacağı etki de olumsuzdur. Sözleşmelilik, il özel idaresi ve belediyelere devredilecek 1.250.000 civarında kamu görevlisinin

<sup>30</sup> Birgül Ayman Güler, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, madde 5-e: Subsidiarite İlkesi", Mülkiyeliler Birliği, S. 243-1, Temiz 2004, s. 61.

<sup>31</sup> Birgül Ayman Güler, a.g.e., (2003), ss. 21-22.

büyük bir bölümünü tehdit etmektedir. Statünün tehdidi, istihdamın “yerellik” ilkesine göre gerçekleştirilmesiyle daha da büyümektedir. Yüksek işsizlik ortamında bir yıl ya da seçimlere endekslenmiş en çok beş yıllık sözleşme düzeninin, yerel kayırmacılık ilişkileri içinde yaratacağı sonuçların bedeli çok yönlü ve yüksek olacak görünmektedir. Böyle bir yapı, bir yandan bölgecilik ve hemşehriciliği körükleyecek, kamu görevliliği sisteminin ulusal kaynaşmaya yaptığı katkıların sona ermesine yol açacak, bir yandan kamu görevlileri arasında performans için rekabet sonunda ortak hedefler için çalışma dürtüsünü yok edecektir.<sup>32</sup>

İstikrar Programı, 1980’li yıllarda uygulanmasını sağladığı “devleti küçültme politikası” ya da ekonomik-mali deregülasyon politikasını, şimdi bir üst asamaya sıçratmış bulunmaktadır. Günümüzde yapılan, “devleti uyarılma politikası” yada siyasal-yönetimsel deregülasyondur. TBMM ve TC Hükümeti’nde toplanmış olan siyasal ve yönetimsel kamu kudreti bu merkezi odaktan uzaklaştırılarak yerel idareler ile özel sektöre devredilmek istenmektedir. Temel unsurları itibariyle söylenecek olursa, bu politikanın üç temel anlamı vardır: 1) Merkeziyetçilik ilkesini ortadan kaldırarak yerellik ilkesini getirmek, 2) Devletin sosyal görevlerini özelleştirme yoluyla ortadan kaldırmak ve 3) Kamu kudretini, aralarındaki ayrımların ortadan kaldırıldığı yerli-yabancı sermaye kesimine açıktan ve anayasal güvence altına alarak devretmek..<sup>33</sup>

Ülkemizde yaşanan yerelleşme sürece özelleştirme sürecinin parçasıdır. İkisi birlikte küreselleşme sürecinin gereklerini yerine getirmektedir. Küreselleşme süreci, milliyetçilik geriliğini aşmak anlamına gelen enternasyonalizm; özelleştirme süreci, toplumsallaşma ya da “devletin sönmesi”; daha özerk ve güçlü yerel yönetim talebi de demokrasi ve demokratikleşmenin ilerlemesi değildir. Tersine, yaşanan süreç dağılma ve sömürgeleşme, demokratikleşme sürecinde daha geriye savrulma anlamına gelmektedir.<sup>34</sup>

Ülkenin ihtiyaçları gözetilerek belli alanlarda reformlar gerçekleştirmek her şeyden önce toplumsal, ekonomik ve kültürel bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. İl özel idareleri konusunda da böyle bir ihtiyacın varlığı inkar edilemez bir gerçektir. Ancak yapılan düzenlemelerin ülkenin kendi içsel dinamiklerinden kaynaklanması durumunda hedeflenen amaçlara ulaşmak mümkündür. Tarihsel gelişim süreci içerisinde elde edilen bir takım kazanımlardan geriye gidış olması durumunda bir iyileşmeden söz etmek mümkün olmaz.

<sup>32</sup> Birgül Ayman Güler, a.g.e., s. 32.

<sup>33</sup> Birgül Ayman Güler, a.g.e., s. 33.

<sup>34</sup> Birgül Ayman Güler, a.g.e. (1997) s. 75. merikan modeli anayasa yargısında, bu görev ülkenin normal yüksek mahkemesi tarafından yerine getirilir. (Ejder Yılmaz, Hukuk Sözlüğü, Yetkin Yayınevi, Ankara, 7. Baskı, 2002)

Vatandaş odaklı bir yaklaşım, kimsenin itiraz etmeyeceği, üzerinde toplumsal uzlaşa olan bir yaklaşımdır. Ancak bu tür kavramları kullanarak bir takım gerçeklerin perdelenmesi ileride telafi edilmesi güç yıkımlara neden olabilir. Yeni İl Özel İdaresi Yasası'nın ulusaşırı güç odaklarının ihtiyaçlarına yanıt verecek şekilde değil, gerçekten vatandaşı esas alan, ülkemiz insanın gerçek ihtiyaçları gözetilerek ve üniter devlet modeline dayalı tek bir ulus bilinci içinde ve merkezden yönetim ilkesinin gerekleri de gözetilerek yeniden şekillendirilmesi ihtiyacı bulunmaktadır.

## Kaynakça

- AKSOY, A. Şinasi, "Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım", Çağdaş Yerel Yönetimler, C. 7, S. 1, Ocak 1998, ss. 3-13.
- BAŞBAKANLIK, IMF'ye verilen beşinci gözden geçirme mektubu, 25.07.2003.
- BELEK, İlker, "Yerelleşme-kapitalizmin kılcal damarlarına sermaye gidiyor", Toplum ve Hekim, C. 19, S. 1, Ocak-Şubat 2004, ss. 65-68.
- CUMHURBAŞKANLIĞI, 15.07.2004 tarihli ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun geri gönderme tezkeresi, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0874.pdf>. (Erişim Tarihi: 20.06.2005)
- CUMHURBAŞKANLIĞI, 24.06.2004 tarihli ve 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu geri gönderme tezkeresi, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0856.pdf>. (Erişim Tarihi: 20.06.2000).
- EUROPEAN COMMISSION, 2000 Regular Report From the Commission on Turkey's Progress Towards Accession, 8.11.2000.
- GÜLER, Birgül Ayman, Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım, TODAİE Yayınları No: 280, Ankara, 1998.
- GÜLER, Birgül Ayman, "İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon (Kamu Yönetimi Temel Kanunu)", Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler, (Özel Sayı), Tartışma Metinleri, AÜSBF, No: 59, Kasım 2003.
- GÜLER, Birgül Ayman, Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları, TODAİE Yayınları No: 266, Ankara, 1996.
- GÜLER, Birgül Ayman, "Küreselleşme ve Yerelleşme-Yerel altyapı Sektörü", Çağdaş Yerel Yönetimler, C. 6, S. 3, Temmuz 1997, ss. 62-77.
- GÜLER, Birgül Ayman, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, madde 5-e: Subsidiarite İlkesi", Mülkiyeliler Birliği, S. 243-1, Temiz 2004, ss. 60-63..

HAKYEMEZ, Yusuf Şevki, “İl Özel İdarelerinin İşlevi, Organları ve Rollerini, Sayıştay Dergisi, S. 31, Ekim-Aralık 1998, ss. 169-183.

İL ÖZEL İDARESİ KANUNU GENEL GEREKÇESİ,

<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss583m.htm>, (Erişim Tarihi:20.06.2005).

KELEŞ, Ruşen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, Ankara, 1998.

KOÇ, Yıldırım, “Küreselleşme” ve “Yerelleşme”: Mahalli İdareler Reformu”, TÜRK-İŞ, S. 353, 01.12.2002-28.02.2003, ss.22-28.

OECD, Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek, Yönetişim, 2002.

ŞAHİN, Adil, “İl Özel İdarelerinin Tarihsel Gelişimi”, Belediye Dergisi, C. 5, S. 6, Aralık 1999, ss. 28-33.

TAMER, Mustafa, İl Özel İdaresi (Yerel Sistem İçindeki Yeri ve Geleceği), Yayınlanmamış Doktora Tezi, Atatürk Üniversitesi SBE, Erzurum, 1993.

TOBB, Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması: Yerel Yönetim Reformu, (Özel İhtisas Komisyonu Raporu), TOBB Yayını, No: 303, Ankara, 1996.