

Kanun Numarası	5197
Başlığı	İL ÖZEL İDARESİ KANUNU
Kabul Tarihi	24/06/2004
Kabul Edildiği Birleşim	22.Dönem 2.Yasama Yılı 105.Birleşim
Cumhurbaşkanlığına Gidiş Tarihi	25/06/2004
Cumhurbaşkanlığından Geliş Tarihi	
Cumhurbaşkanınca Yapılan İşlem	
Resmi Gazete Tarihi	
Resmi Gazete Numarası	
Diğer Bilgiler	Tasarı/Teklif Bilgileri ve Komisyon Raporları

Kanun Tasarısının Metni	
Dönemi ve Yasama Yılı	22/2
Esas Numarası	1/767
Başkanlığa Geliş Tarihi	03/03/2004
Tasarının Başlığı	İl Özel İdareleri Kanunu Tasarısı
Tasarının Özeti	İl Özel İdarelerinin hukuki statüsünün düzenlenmesi; kuruluşu, organları, yönetimi, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarının açıklanması olduğu öngörülmektedir.
Tasarının Son Durumu	KANUNLAŞTI

Komisyon Tipi	Adı	Giriş Tarihi	Çıkış Tarihi	Yapılan İşlem	Karar Tarihi
Tali Komisyon	İçişleri Komisyonu	04/03/2004	30/04/2004	Raporunu Verdi	
Esas Komisyon	Plan ve Bütçe Komisyonu	04/03/2004	11/06/2004	Raporunu Verdi	09/06/2004
Tali Komisyon	Avrupa Birliği Uyum Komisyonu	01/04/2004	05/05/2004	Raporunu Verdi	

Esas Komisyon Raporu(Sirasayısı) 583

Kanun Numarası: 5197

AYRIŞIK OY

Tasarıya aşağıdaki hususlarda katılmıyoruz.

1. Planlama olgusu, öteden beri sağ iktidarlarca ciddiye alınmamış ve bunun doğal sonucu olarak, gerek ekonomik ve gerekse sosyal açıdan çarpık bir yapı ortaya çıkmıştır. Yerel yönetimlerde reform yapıyoruz iddiasıyla gündeme getirilen bu Tasarıda fiziki planlama olgusu ciddi bir şekilde ele alınmamış ve var olan sorunlara kalıcı çözüm getirici ciddi düzenlemelere yer verilmemiştir. Oysa planlama olgusunun belli bir ekonomik ve sosyal bütünlük içinde ele alınmasını öngören yasal düzenlemelerin öngörülmesi gerekirdi. Bu hem sağlıklı kentleşme ve hem de büyüme açısından zorunludur.

2. Tasarının 7 nci maddesinin dördüncü fıkrasında, İçişleri Komisyonu tarafından yapılan değişiklik benimsenerek il özel idaresinin vergi, resim ve harçlarının haczedilmesi için değişiklik yapılmıştır. Bir kamu idaresinin vergi, resim ve harç gibi kamu alacakları, o idarenin gördüğü kamu hizmetinin karşılığıdır. Bu alacakların haczinin öngörülmesi, o idarenin kamu hizmeti görememesi ile eş anlamlıdır. Böyle bir yolun açılması halinde, üçüncü şahıs haciz ihbarnameleri ile (İİK. m. 89) daha mükellef vergisini İl Özel İdaresine ödmeden haciz alacaklısına ödemek zorunda kalacak, bu durumun hem idare hem de mükellefler açısından ortaya çıkaracağı sorunların hangi boyutta olacağını açıklamaya bile gerek yoktur.

3. Anayasanın 127 nci maddesi uyarınca mahalli idarelerin organları seçimle gelen kişilerden oluşmak zorundadır. Bu husus Anayasa Mahkemesi Kararları ile de tereddüde yer vermeyecek biçimde açıklığa kavuşmuştur. Tasarının 25 inci maddesine göre ise il encümeninin seçimle gelen üyeleri dışında atamayla gelen üyeleri de vardır. Bu düzenleme Anayasa'nın anılan maddesine aykırıdır.

4. İl encümeninin görevlerini düzenleyen 26 ncı maddede, Kamu İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde satın alınacak mal ve hizmetlere ilişkin bir göreve yer verilmemesi önemli bir eksikliklerdir. Bu durumda anılan görev Tasarının 30 uncu maddesinin (o) bendine göre Vali tarafından yerine getirilmek durumunda kalacaktır.

5. 36 ncı madde ile bir yandan norm kadro uygulaması getirilirken, öte yandan kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurların, valinin talebi, kendilerinin isteği ve kurumların izniyle il özel idarelerinde görevlendirilmelerine olanak veren düzenlemeye yer verilmiştir. Bu anlayış, norm kadro uygulamasına ve norm kadro getirilmesindeki mantığa aykırıdır.

6. İl özel idarelerinin denetimi de belediyelerin denetiminde olduğu üzere "yardımcı olmak", "rehberlik etmek" amacıyla yapılacaktır. Denetim "mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçülerine, kalite standartlarına göre" yapılacaktır.

Bu işlem "tarafsız analiz, ölçme, değerlendirme, sonuçları rapor etme" işidir. Rapor, "ilgililere duyurulacak"tır. Tasarının 37 nci maddesi denetimi böyle tanımlamaktadır. Teftiş kavramından ise hiç söz edilmemektedir.

Tasarının 38 inci maddesine göre, il özel idarelerinde iç denetim; vali veya görevlendireceği iç denetçiler; dış denetim Sayıştay tarafından yapılacaktır. Ayrıca, il özel idaresinin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve

kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı tarafından yapılacaktır.

Anayasanın 127 nci maddesinin beşinci fıkrasının öngördüğü idari vesayet, merkezden yönetimin yerel yönetimler üzerinde yapılabileceği ve yasa ile düzenlenmesi gereken bir denetim yetkisidir. Bu denetim yetkisi, Tasarıda olduğu üzere merkezden yönetimin elinde salt ve biçimsel bir denetim ve otorite aracı olarak düşünülemez. Bu yetki, aynı zamanda Tasarının 38 inci maddesinde de belirtildiği üzere; mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amaçlarına yöneliktir. Bu amaçların, salt idari işlemlerle sınırlı, mali işlemleri denetim dışı bırakan bir vesayet yetkisi ile gerçekleştirilmesi ise olanaksızdır.

37 nci maddede, il özel idarelerinde denetimin amacı açıklanırken "performans ölçütleri" ibaresine yer verilmekle yürütmenin performans ölçütlerini belirlemek konusunda asli düzenleme yapmasına imkân tanınarak, asli düzenleme yetkisi, Anayasanın 7 nci maddesine aykırı biçimde yürütmeye devredilmiş olmaktadır. Böyle bir durum, idareye belirtilen konularda takdir yetkisini dilediği gibi kullanma, keyfi olarak belirleyebilme olanağını vermektedir. Böyle bir düzenleme de, yürütmenin kanuniliği ilkesi çerçevesinde değerlendirildiğinde Anayasanın 8 inci maddesine aykırı düşmektedir.

Anayasaya göre yürütmenin asli düzenleme yetkisi, Anayasanın gösterdiği ayrık haller dışında yoktur. Bu yetki Anayasanın 7 nci maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiştir ve devredilemez. Yürütme, ancak yasayla asli olarak düzenlenmiş alanda kural koyabilir.

Anayasanın çeşitli maddelerinde yer alan "kanunla düzenlenir" deyiminden neyin anlaşılması gerektiği hususuna Anayasa Mahkemesi, kararlarıyla açıklık getirmiştir. Örneğin Anayasa Mahkemesi 18.6.1985 günlü E.185/3, K.1985/8 sayılı kararında konuyu şöyle belirginleştirmiştir:

"Yasa koyucu, belli konularda gerekli kuralları koyacak, çerçeveyi çizecek, eğer uygun ve zorunlu görürse, onların uygulanması yolunda sınırları belirlenmiş alanlar bırakacak, idare, ancak o alanlar içinde takdir yetkisine dayanmak suretiyle yasalara aykırı olmamak üzere bir takım kurallar koyarak yasanın uygulanmasını sağlayacaktır."

Esasen Anayasanın 8 inci maddesinin, yürütme yetkisi ve görevinin Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir, hükmünün anlamı da budur (Anayasa Mahkemesinin 22.6.1998 tarih ve E.1987/18, K.1986/23, sayılı kararı, R.G. 26.11.1988, sa.2001).

Diğer yandan her kademedeki yöneticilerin görevlerini performans ölçütlerine göre yapıp yapmadıklarının değerlendirilmesi; sonuçları itibarıyla adaletsiz, kayırmaya açık ve bireysel rekabeti kışkırtacak bir durum yaratmaktadır. Zira düzenlemede kişisel performansın nasıl ölçüleceği, bunun objektif kriterlerinin neler olacağı ve kim tarafından değerlendirileceği soruları cevapsız kalmakta ve subjektif değerlendirmelere yol açmaktadır. Her kademedeki yöneticilerin sorumluluklarının, değerlendiricilerin algılayışlarına göre belirlenmesi ayrımcılığa ve eşitsizliğe meydan verecektir. Bu nedenle konusu ibare, Anayasanın 10 uncu maddesi hükmüne de aykırıdır.

7. Tasarının "Hizmetlerde aksama" başlığını taşıyan 40 inci maddesinde, il özel idaresi hizmetlerinin ciddi şekilde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine "yetkili hukuk hâkimi" tarafından belirleneceği hükme bağlanmıştır. Ancak idarenin, kamu gücü kullanarak yaptığı işler idare hukukuna hâkimdir. Bu işlerden doğan uyuşmazlıklara da idari yargıda bakılır. Düzenleme idare hukukunun bu ilkesine aykırıdır.

8. Tasarının 51 inci maddesi ile il özel idarelerine borçlanma amacıyla tahvil çıkarma yetkisi yanında diğer bazı yetkiler verilmektedir. Bugün ekonominin birinci sorunu borç stokunun yüksekliği ve borcun çevrilebilirliğidir. Borç stokunun yüksekliği yüksek oranda "faiz dışı fazla" verilmesi gibi ekonomik ve sosyal politikaları baskı altına alan bir politikayla çözümlenmeye çalışılmaktadır. Böyle bir ortamda kamu borç stokunun artırılmasıyla sonuçlanacak bir düzenlemenin yapılması doğru değildir. Maddede öngörülen sınırlamalar bu sonucu engelleyebilecek nitelikte bulunmamaktadır. İl özel idarelerinin borçlanması konusunda esas ve usuller tesbit etmeye ve borçlanmaya sınırlamalar getirmeye Hazine Müsteşarlığı yetkili olmalıdır.

9. Tasarının "Borç ve alacakların takas ve mahsubu" başlığını taşıyan 54 üncü maddesi ile "Bu madde gereğince yapılacak mahsup işlemlerine ilişkin esas ve usuller, İçişleri Bakanlığının olumlu görüşü alınarak, Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir." hükmü getirilmektedir.

Bu hüküm ile il özel idaresinin mahalli idarelerden veya merkezi idare kuruluşlarından olan ister özel hukuk, ister kamu hukukundan (vergi, resim, harç) kaynaklı tüm alacak ve borçları için zorunlu bir "takas-mahsup sistemi" getirilmektedir. Böyle bir sistemin anlamı ise şudur: İl özel idareleri, mahalli idareler veya merkezi idare kuruluşlarından olan hiçbir alacağını nakden veya hesaben tahsil edemeyecekleri gibi borçlarını da bu şekilde ödemeyeceklerdir. Kaynağı ne olursa olsun bütün alacak ve borçlar takas-mahsup yoluyla itfa edilecektir.

Söz konusu maddenin gerekçesinde düzenlemenin amacı; merkezi idarenin özel idareye olan borçları için faiz ödemediği halde, özel- idareden olan alacakları için yüksek oranda faiz alması nedeniyle ortaya çıkan özel idare mağduriyetinin kısmen de olsa giderilmesi olarak açıklanmıştır. Ancak, bilindiği üzere faiz alacağı ya kanundan ya da sözleşmeden doğar. Her iki durumda da hak sahibinin hukuken bu alacağı tahsil yetkisine haiz olduğu açıktır. Kaldı ki, bu konuda maddede herhangi bir düzenleme de yapılmamıştır.

Düzenleme birikmiş borç/alacak stokunu tasfiyeye yönelik olmayıp daimidir.

Bu şekliyle bütçe prensiplerine aykırıdır.

10. 55 inci maddenin üçüncü fıkrasında özel idare tesislerine verilen zararın zarar verenlerden tahsili için öncelikle özel idareden tesisi eski duruma getirmesi şeklinde konulmuş olan hüküm zararın tahsilini güçleştirmektedir. Zarar tespit edilip özel idarece onarıma geçilmeden de tahsil edilebilmelidir.

11. İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu tasarılarında çok sayıda yetki ve görev mükerrerlikleri vardır. Böyle bir düzenleme, tasarılar yasalaştığında pek çok bürokratik işlemin doğmasına ve bürokraside gereksiz çekişmelere ortam hazırlayacaktır.

M. Akif Hamzaçebi Trabzon	Kemal Kılıçdaroğlu İstanbul	Yakup Kepenek Ankara
Ali Kemal Kumkumođlu İstanbul	Gürol Ergin Muđla	Enis Tütüncü Tekirdađ
M. Mesut Özakcan Aydın	Ali Kemal Deveciler Balıkesir	Bülent Baratalı İzmir