

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ (YÖNETİM BİLİMİ)
ANA BİLİM DALI

İL ÖZEL İDARELERİNİN YENİDEN
YAPILANDIRILMASI: UYGULAMA AŞAMASI ÜZERİNE
BİR ÇÖZÜMLEME

Doktora Tezi

Nazım KARTAL

Ankara 2010

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ (YÖNETİM BİLİMİ)
ANA BİLİM DALI

İL ÖZEL İDARELERİNİN YENİDEN
YAPILANDIRILMASI: UYGULAMA AŞAMASI ÜZERİNE
BİR ÇÖZÜMLEME

Doktora Tezi

Nazım KARTAL

Tez Danışmanı

Doç. Dr. Tayfun ÇINAR

Ankara 2010

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANA BİLİM DALI

**İL ÖZEL İDARELERİNİN YENİDEN
YAPILANDIRILMASI: UYGULAMA AŞAMASI ÜZERİNE
BİR ÇÖZÜMLEME**

Doktora Tezi

Tez Danışmanı : Doç. Dr. Tayfun ÇINAR

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

İmzası

.....
.....
.....
.....
.....
.....

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Tez Sınavı Tarihi

İÇİNDEKİLER

Sayfa No

İÇİNDEKİLER	I
TABLolar LİSTESİ	VIII
KISALTMALAR LİSTESİ.....	X
GİRİŞ.....	1

Birinci Bölüm: TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİNDE İL ÖZEL İDARESİ	8
---	---

I. TANZİMAT DÖNEMİ: YEREL YÖNETİMLERİN DOĞUŞU	8
A. Osmanlı Devleti'nin Tanzimat Öncesi Taşra Yönetimi	9
B. Muhassıllar ve Muhassıllık Meclisleri.....	15
C. 1849 Tarihli Talimatname	20
D. 1852 Tarihli Talimatname	22
II. ISLAHAT DÖNEMİ: VİLAYET İDARESİNDE İKİ MECLİSLİ YAPININ DOĞUŞU.....	22
A. Islahat Fermanı ve 1858 Tarihli Talimatname.....	23
B. 1864 Vilayet Nizamnamesi ve Tuna Vilayeti Nizamnamesi	25
1. 1864 Vilayet Nizamnamesi.....	25
a. Vilayet Yönetimi ve Vilayet İdare Meclisi	29
b. Meclis-i Umumi-i Vilayet (Vilayet Genel Meclisi).....	32
c. Liva Yönetimi ve Liva İdare Meclisi	33
d. Kaza Yönetimi ve Kaza İdare Meclisi	35
e. Köy Yönetimi	36
2. 1864 Vilayet Nizamnamesinin Uygulaması: Tuna Vilayeti Nizamnamesi ve 1867 Vilayet Nizamnamesi	37
C. 1871 Vilayet Nizamnamesi.....	38
1. Vilayet Umumi Meclisleri.....	42
2. Vilayet İdare Meclisleri	43
3. Liva İdare Meclisleri.....	45
4. Kaza İdare Meclisleri.....	46
5. Nahiye Meclisleri	46
6. Köy İhtiyar Meclisleri.....	48
7. Belediye Meclisleri	49
D. 1876 Nahiye Nizamnamesi.....	52

E.	1876 Vilayet Talimatnamesi	54
III.	MEŞRUTİYET DÖNEMİ: CUMHURİYETİN DEVRALDIĞI İL ÖZEL İDARESİ SİSTEMİ	58
A.	1876 Kanunu Esasi'nin Vilayet İdaresi ile İlgili Hükümleri.....	58
B.	1913 Tarihli İdare-i Umumiyye-i Vilayat Kanun-u Muvakkati	62
1.	Vilayet Genel İdaresi (İdare-i Umumiye-i Vilayat).....	63
a.	İdari Taksimat ile Vali, Mutasarrıf ve Kaymakamın Görevleri	63
b.	İdare Meclisleri (Meclis-i İdare)	65
2.	Vilayet Hususi İdareleri (İdare-i Hususiyye-i Vilayat)	67
a.	Vilayet Hususi İdarelerinin Görevleri	67
b.	Vilayet Hususi İdarelerinin Organları	69
i.	Vali	69
ii.	İl Genel Meclisi (Vilayet Umumi Meclisi).....	71
iii.	Vilayet Encümeni (Encümen-i Vilayet)	75
c.	Vilayet Bütçesi.....	77
d.	Komşu Vilayetlerle İlgili Ortak Hükümler	79
IV.	CUMHURİYET DÖNEMİ: İL SİSTEMİNE GEÇİŞ	80
A.	1921 ve 1924 Anayasaları: Anayasal Statüde İl Sistemine Geçiş	80
B.	1426 ve 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunları: İl Sistemine Geçişte Yasal Boyutun Tamamlanması	85
C.	İUVKM'de Yapılan Değişiklikler ve 3360 Sayılı Kanun	86
	İkinci Bölüm: İL ÖZEL İDARELERİNDE REFORM TARTIŞMALARI	90
I.	İL ÖZEL İDARELERİNİN SORUNLARI.....	90
A.	İl Özel İdarelerinin Yerel Yönetim İlkeleri ile İlgili Sorunları	94
B.	Etkinlik ile İlgili Sorunlar	97
II.	İL ÖZEL İDARELERİNİN İŞLEVSİZLEŞTİRİLME SÜRECİ	98
A.	Yol ve Köprülerin Yapım, Bakım ve Onarımı ile İlgili Görevler	101
B.	Tarım ve Hayvancılık ile İlgili Görevler	104
C.	Sağlık ve Sosyal Yardım ile İlgili Görevler	107
D.	Eğitim ve Öğretim ile İlgili Görevler.....	109
E.	Sanayi ve Ticaret ile İlgili Görevler.....	110
III.	İL ÖZEL İDARELERİNİN KALDIRILMASI YÖNÜNDEKİ GÖRÜŞLER.....	112
IV.	BÖLGESEL YÖNETİM ÖNERİLERİ	116
A.	Türkiye'de Bölgesel Yönetim Uygulamaları	117
1.	Umumi Müfettişlikler	117

2. Merkezi Yönetim Birimlerinin Bölge Örgütleri.....	119
3. Bölge Valiliği Denemesi	121
4. (Bölge) Kalkınma Ajansları.....	123
B. Bölgesel Yönetim Önerileri	125
1. Bölgesel Esnek Örgütlenmeler.....	126
2. Bölge Valiliği.....	128
3. Bölgesel Yerel Yönetim.....	130
C. İl Sayısının Azaltılması Yönünde Öneriler	132
V. İLÇE ÖZEL İDARESİ ÖNERİSİ.....	135
VI. KÖYLERE YÖNELİK REFORM ÖNERİLERİ.....	144
A. Kırsal Kesim ve Köylerin Durumu	144
B. Kırsal Alan Sorunlarının Çözümdeki Bazı Uygulamalar ve Yaklaşımlar.....	150
1. Köylerin Birleştirilmesine Dayanan Yaklaşımlar	150
2. Toplum Kalkınması Yaklaşımı.....	152
3. Pilot Köy (Örnek Köy) Yaklaşımı	154
4. Çok Yönlü Kırsal Alan Planlaması	155
5. Merkez Köy Yaklaşımı	156
6. Köykent Yaklaşımı	158
7. Tarım Kent Yaklaşımı	161
8. Köylerin Altyapısının Desteklenmesi (KÖYDES)Projesi.....	161

Üçüncü Bölüm: 5302 SAYILI İL ÖZEL İDARESİ KANUNU VE GETİRDİĞİ İL ÖZEL İDARESİ SİSTEMİ 172

I. 5302 SAYILI İL ÖZEL İDARESİ KANUNU: KANUN ÖNCESİ YAŞANAN TARTIŞMALAR, KANUN'UN DAYANDIĞI TEMELLER VE AMAÇLARI ...	173
A. 5302 Sayılı Kanun Öncesi ve Yaşanan Tartışmalar: 5302 Ne Kadar Yenidir?	177
B. 5302 Sayılı Kanun'un Dayandığı Temeller ve Gerekçeleri.....	186
C. İl Özel İdaresinin Tanımı	191
II. İL ÖZEL İDARESİNİN GÖREV, YETKİ VE SORUMLULUKLARI	194
III. İL ÖZEL İDARESİNİN YAPISI	202
A. İl Özel İdaresinin Organları.....	202
1. İl Genel Meclisi	203
a. İl Genel Meclisinin Oluşumu	204
i. Başkanlık Divanı	207
ii. İhtisas Komisyonları ve Denetim Komisyonu.....	208
iii. İl Genel Meclisinin Feshi.....	211

b. İl Genel Meclisinin Görev ve Yetkileri	212
c. İl Genel Meclisinin İşleyişi	214
i. Meclis Gündemi	216
ii. Toplantı ve Karar Yeter Sayısı	217
iii. Meclis Görüşmeleri ve Mecliste Düzenin Sağlanması	218
iv. Meclis Kararlarının Kesinleşmesi	220
v. Meclisin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları	221
d. İl Genel Meclisi Üyeleri	222
2. İl Encümeni	230
a. Encümenin Oluşumu	230
b. Encümenin Görev ve Yetkileri	233
c. Encümenin İşleyişi	234
3. Vali	234
B. İl Özel İdaresi Teşkilatı	241
1. Genel Sekreter	241
2. İl Özel İdaresi Hizmet Birimleri	245
3. İl Özel İdaresi Personeli	246
III. İL ÖZEL İDARESİ MALİYESİ	249
A. İl Özel İdaresi Gelirleri	249
B. İl Özel İdaresi Giderleri	256
C. İl Özel İdaresi Bütçesi ve Kesin Hesabı	264
D. Borçlanma ve İktisadi Girişimler	265
D. İdari Yaptırımlar	267
IV. İL ÖZEL İDARESİNDE DENETİM	268
A. İç ve Dış Denetim	271
B. Vesayet Denetimi	273
C. Yargı Denetimi	283
D. Kamuoyu Denetimi	283
E. İl Genel Meclisi Denetimi	284
V. 5302 SAYILI KANUN İLE DÜZENLENEN DİĞER KONULAR	285
SONUÇ	288
ÖZET	300
EKLER	304
Ek-1: 1913 Tarihli İUVKM’de Yapılan Değişiklikler	304
Ek-2. Anket Çalışması Soru Kağıdı	310
Ek-3: Anket Sorularına Verilen Cevapların Oransal Dağılımları (Tablolaştırılmış)	317
KAYNAKÇA	327

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1. İl Özel İdaresinin Görev ve Yetkilerinin Merkezi Yönetim Kapsamına Alınma Süreci	99
Tablo 2. İl Özel İdarelerin Kaldırılmasıyla İlgili Kanaatler	115
Tablo 3. Türkiye’de Bölgesel Yönetim Kurulması İle İlgili Kanaatler	131
Tablo 4. Tercih Edilen Bölgesel Yönetim Modelleri	132
Tablo 5. İlçe Özel İdaresi Kurulmasıyla İlgili Kanaatler	143
Tablo 6. 1927-2008 Arası Türkiye’nin Şehir, Köy ve Toplam Nüfusu	147
Tablo 7. KÖYDES Projesi’nin Köylere Hizmet Götürme Birlikleri Aracılığı ile Yürütülmesinin Nedenlerine İlişkin Kanaatler	164
Tablo 8. KÖYDES Projesi’nin Nasıl Yürütülmesi Gerektiğine İlişkin Kanaatler	165
Tablo 9. 01.12.2008 Tarihi İtibarıyla KÖYDES Projesi Kapsamındaki İçme Suyu ve Yol Hizmetlerine İlişkin İşlerin Gerçekleşme Durumu.....	167
Tablo 10. 03.08.2006 Tarihi İtibarıyla KÖYDES Projesi Kapsamındaki Kanalizasyon ve Tarımsal Altyapı Hizmetlerine İlişkin İşlerin Gerçekleşme Durumu.....	168
Tablo 11. KÖYDES Projesi ile İlgili Genel Kanaatler	169
Tablo 12. KHGB’leri ile İlçelerin Fiili Olarak Yerel Yönetim Birimleri Haline Dönüştüğüne İlişkin Kanaatler	170
Tablo 13. 1913 Tarihli Kanun ile 5302 Sayılı Kanunun İçerik Açısından Karşılaştırılması.....	173
Tablo 14. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nu ile İlgili Genel Kanaatler	174
Tablo 15. 5302 Sayılı Kanun’un İl Özel İdarelerinin Sorunlarına Ne Ölçüde Cevap Verebildiğine İlişkin Kanaatler	175
Tablo 16. 5302 Sayılı Kanun Sonrasında Devam Eden Sorun Alanlarına İlişkin Kanaatler	176
Tablo 17. İl Özel İdarelerine Verilen Görevlerin Boyutu İle İlgili Kanaatler	201
Tablo 18. 2004 Yerel Seçim Sonuçlarına Göre İl Genel Meclisi Üyelikleri Seçiminde Geçerli Oyların ve Üyeliklerin Partilere ve Bağımsızlara Göre Dağılımı ve Dağılım Oranları	205

Tablo 19. 28 Mart 2004 Yerel Yönetimler Seçim Sonuçlarına Göre Genel Meclisi Üyeliklerinin İllere Göre Dağılımı	206
Tablo 20. Bazı İllerdeki İl Genel Meclisi Üyelerinin Mesleki Durumları (2004 Yerel Yönetim Seçimleri).....	225
Tablo 21. Bazı İllerin İl Genel Meclisi Üyelerinin Eğitim Durumları	226
Tablo 22. İl Genel Meclisi Üyelerinin Nitelikleriyle İlgili Kanaatler	228
Tablo 23. İl Genel Meclisi Üyeliği İçin Bazı Kıstasların Getirilmesine İlişkin Kanaatler	229
Tablo 24. İl Genel Meclisinin Etkinliği İle İlgili Kanaatler	229
Tablo 25. İl Özel İdaresi Başının Kim Olması Gerektiği İle İlgili Kanaatler.....	238
Tablo 26. Valinin İl Genel Meclisi Başkanlığından Alınmasıyla İlgili Kanaatler.....	239
Tablo 27. Valinin İl Özel İdaresi İçindeki Etkinliği İle İlgili Kanaatler	239
Tablo 28. İl Özel İdaresi Genel Sekreterlerin Mesleki Kökeni	243
Tablo 29. İl Özel İdaresi Genel Sekreterliği İle İlgili Kanaatler.....	245
Tablo 30. İl Özel İdarelerin Sahip Olduğu Personelin Sayısı ve Niteliği ile İlgili Kanaatler	249
Tablo 31. 1913 tarihli Kanun ile 5302 Sayılı Kanun'da İl Özel İdaresinin gelirleri	250
Tablo 32. 1990-2002 Yılları Arasında Özel İdare Gelirleri (TL)	252
Tablo 33. 2003-2008 Yılları Arasında Özel İdare Gelirleri	253
Tablo 34. 2003-2005 Arasında Özel İdarelerin Gelirleri	253
Tablo 35. 2006-2008 Yılları Arasında Özel İdare Gelirleri (BİN TL).....	255
Tablo 36. Özel İdare Gelirleriyle İlgili Kanaatler	256
Tablo 37. 1990-2008 Yılları Arasında Özel İdarelerin Gelir, Gider ve Açık/fazla Miktarları	261
Tablo 38. Özel İdarelerin 2003-2005 Arası Giderleri (TL).....	261
Tablo 39.Özel İdarelerin 2006-2008 Arası Giderleri (BİN TL)	262
Tablo 40. İl özel İdarelerinin Denetimi ile İlgili Kanaatler	269
Tablo 41. Hukukilik ve Yerindelik Denetimi ile İlgili Kanaatler	270
Tablo 42. Valinin İl Genel Meclisi Kararlarını Veto Etme Hakkı İle İlgili Kanaatler ..	277
Tablo 43. Valinin İl Genel Meclisi Kararlarını Hukukilik ve Yerindelik Açısından Denetleyebilmesine İlişkin Kanaatler.....	277

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
A.g.k.	: Adı geçen kaynak
A.k.	: Aynı kaynak
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
BM	: Birleşmiş Milletler
DB	: Dünya Bankası
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
İUVKM	: İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkati
KHGM	: Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KÖYDES	: Köylerin Altyapısının Desteklemesi (Projesi)
m.	: madde
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEPAV	: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
vd.	: ve diğerleri
vs.	: vesaire
YAYED	: Yerel Yönetim Araştırma, Yardım ve Eğitim Derneği

GİRİŞ

“Varla yok” arasında kalmış, varlığı da yokluğu da eleştirilmiş, bir asra yakın süre neredeyse unutulmuş kamu-yerel yönetim kurumları: İl özel idareleri. Bu çalışmada işte bu kurum, Türkiye’nin il özel idaresi sistemi ele alınmıştır. Çalışmanın asıl ilgi alanını ise 2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile özel idare sisteminde yapılan değişiklikler oluşturmaktadır.

İl özel idaresi Türk idare hayatına birdenbire girmiş bir kurum değildir. Devlet denilen aygıt ve diğer birçok kamu kurumu nasıl “tedrici bir tekamül”ün eseriye, il özel idareleri de doğmuş, yerleşmiş ve gelişmişlerdir. Türkiye özelinde, bu kurumsal evrim basamaklarının atılmasında iç talep ve ihtiyaçların etkisi kadar yabancı devlet ve uluslararası aktörlerin, bazı dönemlerde daha belirleyici olmak üzere etkili olduğunu söylemek mümkündür.

Osmanlı döneminde, yerel yönetimlerin dolayısıyla il özel idarelerinin ilk tohumlarının atıldığı düzenlemelerde Avrupalı devletlerin baskısının daha etkin olduğu söylenebilir. Bu, Osmanlı döneminde özel idare sistemini geliştiren düzenlemeler için de geçerlidir. Bugün yürürlükte olan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu için ise uluslararası güçlerin ya da içsel dinamiklerin etkisinin daha fazla olduğu saptamasını yapmak çok kolay gözükmemektedir. Mali ve idari özerkliğe dayalı yerel yönetimlerin ve buna bağlı devlet yapılanmasının Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, OECD gibi uluslararası kuruluşlar ile Avrupa Birliği tarafından desteklendiği bilinmektedir. Bunun yanında Türkiye’nin kamu politikalarının oluşumunda etkin olan bazı aktörler/iç dinamikler de bu tarz devlet yapılanmasını olumlamaktadır. Dolayısıyla il özel idaresi sisteminde yapılan reformun, aynı doğrultuda düşünen ve hareket eden iç ve dış aktörlerin taleplerinin bir sentezi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Türkiye’de valilik ile il özel idaresinden oluşan il idaresi, “mikro bir devlet” olarak nitelendirilebilir. “Devlet” en basit tanımıyla, belli bir toprak üzerinde siyasi bir otorite kurmuş insan topluluğudur. Bu tanımda devlet üç unsur üzerine bina edilir: Toprak, insan topluluğu ve iktidar. Yerinden yönetim kurumları da “devlet”ten yansıyan unsurlar ile tanımlanır. Yerel yönetim, belli bir coğrafi alanda yaşayan insanların ortak

ve yerel ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulmuş görece özerk kamu tüzel kişisidir. Sınırlanmış coğrafi alan, nüfus ile demokratik ve özerk iktidar yerel yönetimlerin olmazsa olmaz unsurları olarak kabul edilmektedir. Bunun yanında yerel yönetim, merkezi yönetim varsa vardır; merkezi yönetime karşıt değil, ona yardımcıdır; esas değil, ikincildir.

İl zel idareleri Türkiye’de her zaman yerel yönetim birimleri içerisinde sayılmış ve bu şekilde incelenmiştir. Ancak, 5302 sayılı İl zel İdaresi Kanunu ile yapılan düzenlemeler de dahil, Türk idare tarihinin hiçbir döneminde, merkezi yönetimin taşra rgt olan ilden soyut, demokratik ve özerk bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenmemiştir. Bu kurumlar her zaman merkezi yönetimin uzantısı olan illerin ayrılmaz bir parçası olarak düşünülmüş ve bu şekilde düzenlenmişlerdir. Bu nokta da “il özel idaresi tam bir yerel yönetim birimi olmalı mıdır” sorusu ayrıca değerlendirilmesi gereken çok önemli bir sorudur. Çünkü demokratik, özerk ve katılımcı yerel yönetim, aynı zamanda etkin, hızlı ve verimli hizmet üretir anlamına gelmemektedir.

İl zel idaresi sisteminde reform beklentisi içinde olanlar, özel idarelerin yerel yönetim ilkelerine aykırı yönleri kadar; mali, idari, hukuksal sorunlarına ve personel, araç-gereç ve makine imkanlarının eksikliklerine de vurgu yapmışlardır. Ancak il özel idaresinin sorunları üzerinde genelde hemfikir olan aydın, bürokrat ve siyasetçiler hiçbir zaman il özel idaresinde gerçek bir reform yapılmasını sağlayamamışlardır. Bu noktada da “niçin yapıl(a)mamıştır” sorusu önem kazanmaktadır. İl zel idaresinin sorunları bu kadar açık iken ve çözüm nerileri de yıllardır ortaya konulmasına rağmen neden bir asra yakın bir süre, özel idareler yeniden yapılandırılammıştır?

Son zamanlarda il özel idaresi konusu kamu yönetimi bilimi ile alakalı kişiler arasında, özel idarenin işlevsizliğinden dolayı olsa gerek, hafife alınmış ve çoğu zaman incelemeye değer bir araştırma alanı olarak görülmemiştir. Öyle ki bu konuda genel inaniş, yazılabilecek her şeyin yazıldığıdır. Ancak, il özel idaresi meselesi, özellikle de tarihsel arka planı incelemeye değer bir konudur. Konu ile ilgili yazın incelendiğinde özel idarelerin özellikle Osmanlı dneimine ait gelişmeleri, “yönetim bilimci” gözüyle yeniden ve derinlemesine incelenmeyi hak etmektedir. Çünkü il özel idaresinin Osmanlı dneimine ilişkin bölümü genelde tarihçiler tarafından ele alınmış, ikincil ve üçüncül kaynaklara da tarihi bakış açısı yansımmıştır. Bu durum bazı bilgilerin sınanmadan

mutlak olarak doğruymuş gibi algılanmasına ve kaynaktan kaynağa bu şekilde aktarılmasına neden olmuştur. Örneğin; birçok kaynakta 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin 1871 Vilayet Nizamnamesiyle yürürlükten kaldırıldığı bilgisi verilmektedir. Oysa 1871 Nizamnamesi, 1864 Nizamnamesi'ni tamamıyla yürürlükten kaldırmamış; aykırı olmayan hükümlerinin yürürlükte olduğunu belirtmiştir. Yine, konuyla ilgili kaynakların neredeyse tamamında Türkiye'nin 1864 Vilayet Nizamnamesiyle "il sistemine" geçtiği yazılmakta ve konu bu şekilde bilinmektedir. Oysa bu da tartışmaya açık bir konudur. Ancak, bu çalışma kapsamında taranan kaynakların hiçbirisinde, il sistemine geçiş konusunda "niçin" sorusu sorulmamış ve cevabı aranmamıştır.

Konunun özellikle Cumhuriyet öncesi döneme ilişkin bir başka tarafı da il özel idaresiyle ilişkili yasal metinlerin henüz günümüz Türkçesine kazandırılmamış olmasıdır. Bu konuda Osmanlıcadan yapılan transkripsiyonlar çok değerlidir. Ancak bunlar da genel okuyucuların anlayamayacağı metinlerdir. Bu çalışmada, bu nedenle, özellikle 1864, 1871, 1876 Nizamnameleri ile 1913 tarihli Kanun, yapılmış transkripsiyonlardan yararlanılarak anlaşılır hale getirilmeye çalışılmıştır.

Çalışma, üç bölüm halinde ele alınmıştır. Bölümler, görece birbirinden bağımsız olarak çalışılması mümkün olan içeriğe sahiptir. Birinci bölümde il özel idarelerin geçirdiği tarihsel süreç; ikinci bölümde il özel idarelerini ilgilendiren ve genelde uygulama şansı bulamamış reform önerileri ele alınmıştır. Tezin asıl ilgi alanını çalışmanın üçüncü bölümünde ele alınan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu oluşturmaktadır. İlk iki bölüm 5302 sayılı Kanun ile oluşan bugünkü sistemi daha iyi anlamak için gerekli görülmüştür.

Çalışmada 5302 sayılı Kanun öncesi il özel idaresinin geçirdiği tarihsel süreçte dört önemli dönüm noktasının ön plana çıktığı görülmektedir. Birinci dönüm noktası yerel yönetimlerin ve özel idarelerin ilk nüvesi kabul edilen ve Tanzimat sonrası reformların ilk ürünlerinden olan "Muhassıllık Meclisleri"nin kurulmasıdır. Bunlar taşra idare sisteminde kurulan ilk standart meclislerdir ve Muhassıllıkların kaldırılmasına rağmen bu meclisler değişik adlarla görevlerine devam etmişlerdir. İkinci dönüm noktası, "iki meclisli" il (vilayet) idare sisteminin oluşturulduğu ve esas olarak il özel idare sisteminin başlangıç noktası kabul edilen 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin kabulüdür. Çalışmada 1864 Vilayet Nizamnamesi ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Üçüncü

dönüm noktası ise, vilayet yönetiminin 1876 Anayasası hükümlerine göre “yetki genişliği ve görevler ayrılığı” ilkelerine göre düzenlendiği ve il özel idarelerinin tüzel kişiliği haiz ayrı birer idari birim olarak yapılandırıldığı 26 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkati’dir. Bu Kanun öncesinde Osmanlı vilayet düzeyinde “il idare meclisi” ve senede bir defa toplanan “vilayet umumi meclisi” vardı. Kanunu Muvakkat ile vilayet umumi meclisleri, oluşturulan il özel idaresi (vilayet hususi idaresi) altında düzenlenmiştir. Bu süreçte 22 Şubat 2005 tarihinde kabul elden 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu dördüncü ve son dönüm noktasını oluşturmaktadır.

1913 tarihli Kanun’a kadar il sisteminde ve il özel idaresi konusunda özellikle kurumsallaşma ve görevsellik anlamında sürekli bir gelişmeden bahsedilebilirse de bu tarihten sonra bu konularda önce bir duraksamanın daha sonra ise bir geriye gidişin olduğu gözlemlenmektedir. Bu süreç 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’na kadar devam etmiştir. İl özel idarelerinin işlevsizleştirildiği ve olabildiğince geri plana atıldığı bu dönemde, özel idareler çok tartışılmış ve sistemi temel alan çok geniş yelpazeli yeniden yapılanma önerileri ortaya konulmuştur. Bu öneriler içinde il özel idarelerinin kaldırılması, kırsal kesime yönelik reform önerileri, ilçe yerel yönetim birimi oluşturulması, bölgesel yönetim gibi öneriler yer almaktadır. Ancak bu önerilerin birçoğu uygulamaya geçme şansı bulamamıştır.

İl özel idaresinde beklenen reform 2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Ancak bu reformun, ilgili kesimleri çok da tatmin etmediği görünmektedir. Kanunun tamamen Türkiye’nin içsel konjonktüründen ve ihtiyaçlarından beslenerek hazırlanmadığı konusunda eleştiriler vardır. Bu durum saklanan bir konu da değildir. Kanun’un hangi kaynaklardan beslenerek hazırlandığı genel gerekçesinde açıkça belirtilmiştir: Kanun, küresel konjonktürün ve Avrupa Birliği taleplerinin etkisinde, iç talep, ihtiyaç ve fırsatlar da dikkate alınarak hazırlanmış bir metindir.

Hükümet, genel gerekçedeki ifadesiyle, 5302 sayılı Kanun ile daha demokratik, daha özerk, daha katılımcı, daha yerel ve daha etkin bir il özel idaresi sistemi oluşturmayı hedeflemiştir. Kanun’da tüm bu ilkelerle ilgili izleri bulmak zor değildir. Ancak, Kanun, gerek demokratiklik, yerellik, özerklik ve katılımcılık gibi yerel yönetim

ilkeleri açısından, gerekse bu ilkelerden ayrı ele alınması gereken “etkinlik” açısından il özel idarelerini yeterli bir aşamaya getirememiştir.

Kanun’un en can alıcı noktası, valinin il genel meclisi başkanlığından alınması ve karar mekanizmasından neredeyse çıkartılmasıdır. Bu değişiklik, özel idarenin demokratikleşmesi ve özerkleşmesi yönünde atılmış bir adım olarak nitelendirilebilir. Ancak, diğer taraftan, önceki Kanun’da özel idarenin karar ve yürütme organı olan ve üyelerinin tamamı seçilmişlerden oluşan “il (daimi) encümeni”, 5302 sayılı Kanun’da, kurumun yürütme organı olarak düzenlenmiş ve kurula çoğunluğu oluşturacak şekilde atanmış üyeler eklenmiştir. Özetle yeni Kanun, özel idarelerde kararı seçilmişlere, yürütmeyi atanmışlara bırakmıştır. Çelişik (gibi duran) uygulamalar bununla sınırlı değildir. 2005 yılının başında demokratiklik ve yerellik (subsidiyarite) adına bir karar alınmış, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (KHGM) kaldırılarak, kurumun yetki, görev ve sorumluluklarıyla birlikte personeli ile taşınır ve taşınmaz unsurları il özel idarelerine devredilmiştir. Bu karar, il özel idarelerini işlevsel hale getirme politikasının bir kanıtı olarak düşünülmüştür. Ancak diğer taraftan KHGM’nin kaldırılması ile oluşacak boşluğu doldurmak ve köylerin yol, su, kanalizasyon gibi eksikliklerini gidermek için faaliyete geçirilen Köylerin Altyapısını Destekleme (KÖYDES) Projesi’nin esas yürütücüleri olarak il özel idareleri değil; kurum olarak Köylere Hizmet Götürme Birlikleri (KHGB), kişi olarak ise mülki idare amirleri seçilmiştir. Bu projede, il özel idareleri destekleyici ve yardımcı rolündedir. Bununla da kalınmamıştır. Kırsal alana hizmet götüren merkezi bir birim (KHGM) kaldırılırken iki seneyi aşkın bir süre sonra 5648 sayılı Kanun’la yine merkezi bir kurum olan “Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu” kurulmuştur. Tüzel kişilikli, mali ve idari özerkliği olan bu kurumun amacı “ulusal kalkınma plan, program ve stratejilerinde öngörülen ilke ve hedefler çerçevesinde, Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşlardan sağlanan kaynakları da kapsayacak şekilde, kırsal kalkınma programlarının uygulanmasına yönelik faaliyetleri gerçekleştirmek” olarak saptanmıştır. Tüm yaşananlardan çıkarılabilecek sonuç ise; siyasal iktidarın kırsal alana yönelik kamu politikasının belirsizliği ile başta Avrupa Birliği olmak üzere uluslararası aktörler ile içsel dinamikler arasında kalmışlık olarak gözükmektedir.

Bu çalışmada, yukarıda da belirtildiği gibi, özellikle 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun Genel Gerekçesi’nde belirtilen amaçlarla Kanun’un ve uygulamanın ne

ölçüde uyuştuğu üzerinde durulmuştur. Genel Gerekçe’de özellikle demokratiklik, özerklik, saydamlık ve katılımcılık gibi yerel yönetim ilkeleri ile etkinlik üzerinde durulduğu görünmektedir. Özetle, kanun yapıcılarının amaçları daha demokratik, özerk, saydam, katılımcı ve etkin il özel idaresi sistemi oluşturmaktır.

Bilindiği gibi, uygulama mevzuatla her zaman doğru orantılı olmaz. Bazen çok iyi hazırlanmış hukuki kurucu/düzenleyici metinlerin aynı şekilde uygulamaya yansımadağı görülür. Örneğin “Köy Kanunu”nun çok iyi hazırlanmış bir metin olduğu söylenir. Ancak, gerek Türkiye’nin gerekse köylerin sosyal ve ekonomik durumu Köy Kanunu’nun aynı şekilde uygulanmasına imkan tanımamıştır. Yine Anayasa ve ilgili kanunlarda yerel yönetimlere görevleriyle doğru orantılı olarak gelir tahsis edilmesi şart koşulmuşken, bunun uygulamaya genelde yansımadağı hep yakınılan bir durum olmuştur.

Bu çalışmada 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun uygulamaya nasıl yansıdığı ile ilgili bazı fikirler edinmek ve bazı konulardaki kanaatleri ölçmek için mülki idare amirleri ile il özel idaresi yöneticileri üzerinde bir alan araştırması yapılmıştır. Bu alan araştırmasında bir anlamda teorik olarak incelenen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun mülki idare amirleri ve il özel idaresi yöneticileri tarafından nasıl algılandığı saptanmaya çalışılmıştır.

Bilimsel araştırmalarda anket yöntemiyle veri toplama usulü, soruların doğru anlaşılabilmesi (veya yansıtılamaması) ve yeterli olmaması gibi bazı dezavantajları olsa da, konuyla ilgili belli bir kanaatin ortaya çıkarılabilmesine olanak vermektedir. Bu çalışma kapsamında, bu nedenle, başlangıçta, vali ve kaymakamlar ile, birkaç ilin il özel idaresi genel sekreteri veya yardımcısıyla yüz yüze görüşme yapılması planlanmış ancak özellikle valilere ulaşmada güçlük yaşanabileceği düşünülerek ve daha fazla kişiye ulaşmak için “soru kağıdı” hazırlanarak mülki idare amirleri ile il özel idaresi yöneticilerine gönderme kararı alınmıştır. Özetle, hedef kitle, özellikle vali yardımcısı ve kaymakamlar olmak üzere mülki idare amirleri ile genel sekreter, genel sekreter yardımcısı ve özel idare birimlerinin üst düzey yöneticileridir.

Mülki idare amirleri sınıfında olanlara 185; il özel idaresi yöneticilerine ise 105 soru kağıdı gönderilmiştir. Sonuçta, toplam 30 ilden, 83 mülki idare amiri ve 47 il özel idaresi yöneticisi olmak üzere, toplam 130 geri dönüş sağlanmıştır. Geri dönüş oranı

mülki idare amirlerinde % 44,86; il özel idaresi üst yöneticilerinde ise % 44,76 olarak gerçekleşmiştir. Geri dönüş sağlanan 30 il şunlardır: Adıyaman (10), Ankara (11), Antalya (3), Aydın, Batman (12), Bingöl (15), Denizli (2), Diyarbakır (4), Elazığ (8), Eskişehir, Erzurum, Gaziantep (5), Gümüşhane (6), Hatay (6), İzmir, Kastamonu, Kayseri, Kilis, Malatya (2), Muğla, Muş, Ordu (14), Osmaniye (6), Rize, Siirt (5), Sivas, Şırnak, Tunceli, Uşak (2), Van (4). İki kişi il bilgisi vermemiştir.

İlgililere gönderilen anket soru kağıdı 36 sorudan oluşmaktadır (Soru kağıdı çalışmanın sonunda ek olarak verilmiştir.) Çalışma kapsamında yapılan anket çalışmasının verileri ayrı bir bölüm halinde işlenmemiş, metin içerisinde kullanılmıştır.

Birinci Bölüm: TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİNDE İL ÖZEL İDARESİ

Tanzimat’a kadar Osmanlı Devleti’nde, Batılı anlamda, mahalli idare gibi bir kavram ve kurumdan söz etmenin mümkün olmadığı, Türk kamu yönetimi tarihinde yerel yönetimlerin 19. yüzyıla ait bir gelişme olduğu genel kabul gören bir görüştür. Osmanlının yerel yönetim sistemine olan bu yabancılığını bu çalışmanın birinci bölümünde ele alınan Tanzimat sonrası il özel idarenin doğumunu ve gelişimini sağlayan hukuki metinlerde görmek mümkündür. Kısa zaman aralıklarında ve birbirini takip eder şekilde çıkarılan ancak sürekli bir gelişimi de öngören bu hukuki metinler Osmanlının “çağdaş yerel yönetim sistemi”ne ne kadar yabancı olduğunun da bir kanıtıdır aslında.

Diğer taraftan bugünkü kamu yönetimini doğru anlayabilmek için kurumların, kavramların ve esasların tarih içerisindeki oluşum ve gelişim süreçlerini öğrenmek ve anlamak gerekmektedir.¹ Türk kamu yönetimi kurumlarının birçoğu Osmanlı devrinde ortaya çıkmıştır. Bu nedenle çalışmanın bu ilk bölümünde özellikle Tanzimat sonrası gelişmelere ağırlık verilmek üzere, kuruluşundan itibaren il özel idareleriyle bağlantılı olarak Osmanlının taşra idare sistemi ele alınmaya çalışılmıştır.

I. TANZİMAT DÖNEMİ: YEREL YÖNETİMLERİN DOĞUŞU

Türkiye’de yerel yönetimlerin doğuşu ve gelişimi ile ilgili egemen görüş Türk idare tarihinde yerel yönetimlerin Tanzimatla birlikte Avrupa’dan ithal edildiği şeklindedir.² Konuyla ilgili kaynakların geneli Tanzimat’ın ilanından sonra vergi toplama işiyle meşgul olmak üzere merkezden atanan vergi memurlarına (muhassıllara)

¹ İsmet Giritli, **Amme İdaresi Teşkilatı ve Personeli**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 1975, s. 31.

² Farklı bir görüş için bakınız: Birgül Ayman Güler, **Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, 2. baskı, Ankara, TODAİE yayını, 1998.

yardım etmesi için oluşturulan “Muhassıllık Meclisleri”ni yerel yönetimlerin ilk nüvesi olarak kabul eder. Bu çalışmada da Muhassıllık Meclisleri yerel yönetimlerin ilk nüvesi ve başlangıcı olarak alınmış ve il özel idareleri tarihsel süreç içerisinde incelenmiştir. Ancak bundan önce, Osmanlının Tanzimat öncesi taşra yönetim sistemi genel hatlarıyla ele alınacaktır.

A. Osmanlı Devleti’nin Tanzimat Öncesi Taşra Yönetimi

Tanzimat’a kadar Osmanlı’da yerel yönetimlerden bahsedilemese de yerel hizmetlerden bahsedilebilir. Bu devirde yerel ihtiyaçlar, genelde, vakıflar aracılığı ile ya da toplum dayanışması -imece usulü- ile giderilmiştir. Bu dönemde gerek Osmanlı padişahları gerekse varlık sahibi komutanlar/idareciler cami, medrese, yol, köprü, hastane, çeşme gibi hizmetleri devletin bir görevi olduğu için değil, hâıır için yaptırmışlardır.

Klasik dönemde Osmanlının taşra idaresinin esas olarak askeri sisteme dayandığı, kuruluşundan itibaren kabul edilen askeri sistemin aynı zamanda idari sistemi ve arazi rejimini oluşturduğu söylenebilir. Bu nedenle Osmanlının ilk yıllarından itibaren taşra idaresinde askeri, idari, mali ve arazi sistemi içiçe geçmiştir.

Daha Osman Bey zamanında fethedilen yerler belli bölgelere ayrılarak Sancak adı altında oğullarına ve beylerine (komutanlarına) verilmeye başlanmıştır. Fetih karşılığı olarak verilen bu yerler ne kadar geniş olursa olsun “sancak” sayılmıştır.³

Fethedilen topraklar, mülkiyeti devlette kalmak üzere yıllık vergi gelirlerine göre sınıflandırılmakta ve yine yıllık vergi gelirlerine göre askerlik hizmeti karşılığında komutanlara verilmektedir. Bu sınıflandırmada her toprak birimine “dirlik” denmektedir. Kendisine dirlik tahsis edilen komutan, yine dirliğin gelirin e göre belli sayıda asker beslemek ve donatmak zorundadır. Dirlik sahiplerine, aynı zamanda bölgesinin yönetim işleri de havale edilmiştir.⁴

³ İsmail Hakkı Göreli, “Memleketimizde Vilayet İdaresi Tarihine Bir Bakış”, **İdare Dergisi**, Yıl 16, Sayı 173 (Mart-Nisan 1945), s. 147.

⁴ Muzaffer Sencer, “Tanzimat’a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 17, Sayı 2 (Haziran 1984), s. 27.

Başlangıçta askeri örgütlenmeye bağlı olarak ülke “sancak” ya da “liva” adı verilen bölümlere ayrılırken, devlet genişledikçe taşra yönetiminde değişiklikler yapılmıştır. 1361’den sonra, özellikle Rumeli’deki fetihlerin artması, sancaklar üzerinde bir kontrolü gerekli kılmış; I. Murat, lalası Şahin Paşa’yı ilk olarak Rumeli beylerbeyi tayin etmiştir. Böylece klasik Osmanlı yönetiminde eyalet bir üst örgütlenmeden çok kontrolcü ve koordinatör fonksiyonlu bir birim olarak doğmuş ve idaresi beylerbeyine verilmiştir. Daha sonra, 1393’de, I. Bayezit, Anadolu Beylerbeyliğini teşkil etmiştir. XV. ve XVI. yüzyıllarda sancağın idari teşkilat ve kamu hizmetleri bakımından temel birim olma özelliği devam etse de (örneğin eyalet kadısı yoktur) yeni fethedilip kurulan sancaklar birleştirilerek eyaletler oluşturulmuş ve başlarına beylerbeyi tayin edilmiştir. Böylece 1520’de sayıları 6 olan eyaletler, Kanuni’nin ölümünde (1566’da) 16’ya, 1610’da ise 32’ye ulaşmıştır.⁵

Eyalet (1864 Vilayet Nizamnamesi’nden sonra vilayet), Osmanlı taşra yönetim sisteminin en büyük yönetim birimidir. Eyaletin başında bulunan beylerbeyi askeri kumandan olduğu kadar bugünkü anlamda vali konumundadır. Çok geniş yetkileri olan ve eyalette padişahı temsil eden beylerbeyi, yargı görevi hariç, tüm devlet gücünü elinde bulunduran bir yöneticidir. Her türlü yürütme kararı almaya, kamu gücünü kullanmaya ve kadı dışında (kadıyı padişah atamaktadır) tüm resmi görevlileri atamaya yetkilidir. Eyalet düzeyinde yaygın bir yetki genişliği söz konusudur.⁶

Osmanlı Devleti’nin taşrada eyaletten sonra gelen ikinci kademesi sancaktır. Başında bulunan sancakbeyi, beylerbeyine bağlıdır ve onunkine benzer yetki ve sorumlulukları vardır.

Tipik Osmanlı eyaleti, tımar sisteminin⁷ uygulandığı sancaklardan oluşan bir bütündür. Sancak; askeri, idari ve mali yönden tımar sistemi içerisinde Osmanlı İmparatorluğu’nun taşra yönetiminde ana birimdir. İmparatorluğun sancak taksimatı

⁵ İlber Ortaylı, **Türkiye İdare Tarihi**, Ankara, TODAİE yayını, 1979, s. 184.

⁶ Sencer, “Tanzimat’a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi”, s. 28.

⁷ “Tımar en geniş anlamıyla belirli bir yere ait vergi gelirlerinin tümünün veya bir kısmının, dirlik olarak havale yoluyla bir görevliye devri ve bu devir karşılığında da bazı hizmetlerin ona yüklendiği; mali, idari, askeri amaçları olan bir sistemdir.” Ortaylı, **Türkiye İdare Tarihi**, Ankara, TODAİE yayını, 1979, s. 91.

genelde sabit kalmışsa da eyaletlerin kompozisyonu ve sayısı İmparatorluk yıkılana kadar sürekli değişmiştir.⁸

Osmanlı'nın ilk devirlerinde bir bölgeyi idare etmek için iki yönetici tayin edilmiştir. Bunlardan birisi, subaşı, sultanın icrai otoritesini temsil ederken diğeri, kadı, hukuki otoriteyi temsil etmektedir.⁹ Kadı, daha Osman bey zamanında halkın da talebi üzerine ihtilafları çözüme kavuşturmak üzere görevlendirilmeye başlanmıştır.¹⁰ Sadece şehrin değil civarındaki köy ve nahiyelerin de mülki idare amiri ve yargıcı olan kadı, tayin edildiği süre içerisinde sorumlu olduğu bölgede yargının, kolluk işlerinin, mali görevlerin ve şehir yönetiminin sorumlusudur.¹¹ Kadı, sanatkar ve esnafları denetler, lonca düzenini, yönetimini ve bununla ilgili kuralları gözetir, şehrin ekonomik hayatıyla yakından ilgili olarak fiyat tespiti ve kontrolünü yapar, şehrin altyapısal tesislerini denetler, imar nizamının korunmasını gözetir, vakıfların yöneticilerini denetler ve bu konudaki atamalarla ilgili olarak arzda bulunurdu.¹²

Kadılar nispeten geniş bir bölgede görev yapmak durumunda kalmışlardır. Bölgelerinde kendilerine verilen görevleri tek başlarına yerine getiremeyecekleri düşünülerek, kendisine yardım etmek üzere “naib” tayin etme yetkisi verilmiştir. Naib, kadı adına onun görevlerini yerine getirir. Ancak kadı istediği bölgeye istediği sayıda naib atayamaz. Bunun için merkezden izin alması gerekmektedir.¹³

Osmanlının taşra idaresinde kadı ile birlikte başka görevliler de vardır.¹⁴ Bunlardan birisi subaşıdır. Her sancak, kazalara tekabül eden subaşılıklara ayrılmıştır. Osmanlı devrinin başlangıcından itibaren var olan subaşılara mali ve güvenlikle ilgili görevler verilmiştir. Subaşının yanına sancakbeyi tarafından atanan yeterince ases

⁸ A.k s. 186.

⁹ A.k. s. 184.

¹⁰ İhsan Olgun, “Yurdumuzda İl İdaresinin Geçirdiği Tekamül”, **İdare Dergisi**, Yıl 23, Sayı 217 (Temmuz-Ağustos 1952), s. 58.

¹¹ İlber Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, İstanbul, Hil Yayınları, 1985, s. 16.

¹² İlber Ortaylı, “Osmanlı Kadı'sının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 9, Sayı 1 (Mart 1976), s. 96.

¹³ A.k. s. 98.

¹⁴ A.k. s. 100-102.

(yasakçı) verilmiştir. Bunlar geceleri çarşı ve pazar yerlerinin güvenliğinden sorumludurlar.

Şehrin idaresinde kadının yanında ve ona yardımcı olan diğer güvenlik görevlileri de kale dizdarı ve erleridir. Bunlar beylerbeyi, sancakbeyi ve kadının denetimi altında, devlete ait hazine ve mühim evrakların bulunduğu şehrin iç kalesini korumakla sorumlu tutulmuşlardır.

Taşra yönetiminin üçüncü kademesinde sancakları oluşturan “kaza”lar vardır. Her kazaya sancakta olduğu gibi kadı ve subaşı tayin edilmiştir.¹⁵

Yukarıda da ele alındığı üzere şehrin en yüksek yöneticisi konumundaki kadılar görevli oldukları bölgede adli, idari, mali ve beledi yetki ve görevlerle donatılmışlardır. Kırsal alanların ve köylerin yönetiminden ise ilkece tımarlı sipahiler sorumludur. “Bunların görevleri, tarımsal denetim ve askeri yükümlülüklerin yanında kamu düzeninin sağlanmasıdır.”¹⁶

Osmanlı taşra sisteminin temel özelliği “yetki genişliği ilkesi”nin egemen olmasıdır. Osmanlı kent ve kasabalarının ayrı bir hukuksal varlığı söz konusu olmamıştır. İstanbul dışında büyük-küçük tüm topluluklar veya yerleşmeler taşra sayılmış ve merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi içinde yönetilmiştir.¹⁷

Kuruluşundan itibaren uzun bir süre amacına uygun bir şekilde yürüyen Osmanlı taşra yönetim sistemi, duraklama ve gerileme dönemlerinde temelinden sarsılarak uzun süren bir çözülme sürecine girmiştir. Merkezi otoritenin eyaletlerdeki geleneksel etkinliği azalmış, yönetim sisteminin temelini oluşturan tımar rejimi bozulmuş, askeri alanda ekonomiyi sarsan çok ciddi mağlubiyetler alınmaya başlanmıştır.

Bu hızlı çözülmenin önüne geçmek için merkez ve taşra yönetiminde bazı reformların yapıldığı görünür. Merkezde, reformlar daha çok askeri alanda yoğunlaşmıştır. Taşra yönetiminde reform gereğini duyan ilk padişah ise III. Selim (1789-1807) olmuştur.

¹⁵ Ortaylı, **Türkiye İdare Tarihi**, s. 187.

¹⁶ **A.k.**, s. 196; Sencer, “Tanzimat’a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi”, s. 29.

¹⁷ Sencer, **a.k.** s. 30.

Taşra yönetim sistemini düzene sokmak için ilk önlemler eyaletlerin başında bulunan valilerle ilgili olarak alınmıştır. Çıkarılan “Vüzerâ Kanunnamesi” ile; eyaletlere güvenilir, taşrada çalışmış ve başarı kazanmış, dindar kimselerin atanması öngörülmüştür. Bu Kanunname’ye göre vezirler (valiler), görev yerlerinde en az üç, en çok beş yıl kalacaklar; halkın, validen memnun olması durumunda bu süre beş yıl daha uzatılabilecektir.¹⁸

Osmanlı yönetim sistemindeki birçok aksaklıkların tımar sisteminin bozulmasından kaynaklandığının farkına varan III. Selim, çıkardığı “Tımar ve Zeamet Kanunnamesi” ile bu alanda da düzenlemeler yapmıştır.

III. Selim’in taşra yönetimindeki reform çabaları Tanzimat öncesi dönemin son padişahı olan II. Mahmut (1808-1839) döneminde de sürdürülmüştür. II. Mahmut öncelikle ayanların merkezi otoriteye karşı olan bağımsız davranışlarını önlemenin yolunu aramış ve fırsat bulundukça bunlar tasfiye edilmiştir. Ayrıca taşra görevlilerinin güvenilir kişiler arasından seçilmesine özen gösterilmiş ve gelirlerini yerel kaynaklardan karşılayan yöneticilerin aylıkları merkezden karşılanmaya başlanmıştır.¹⁹

Özetle, 16. yüzyıldan itibaren Osmanlı toplumsal yapısındaki değişme ve çözülmelere bağlı olarak yönetim örgütü giderek bozulmuş ve işlevini yerine getiremez olmuştur. Bu çözülme sürecini durdurmak ve kamu yönetimine yeniden işlerlik ve etkinlik kazandırmak için III. Selim döneminden başlayarak bazı düzenleme girişimlerinde bulunulmuştur. Özellikle II. Mahmut döneminde önemli sonuçlar yaratan bu reform girişimlerinden istenilen netice alınamamıştır.²⁰

II. Mahmut’un vefatıyla tahta geçen Abdülmecit döneminin başında okunan “Gülhane Hatt-ı Hümayunu” ile başlayan Tanzimat döneminde, Osmanlı reform hareketleri hem merkez de, hem de taşra yönetiminde hız kazanmıştır.

Arapça bir kelime olan ve “nizam verme, düzenleme” anlamına gelen “Tanzimat”, II. Mahmut döneminin son yıllarından itibaren sık sık kullanılmaya

¹⁸ Selçuk Yalçındağ, “Kamu Yönetim Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 3, Sayı 2 (Haziran 1970), s. 44.

¹⁹ Sencer, “Tanzimat’a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi”, s. 43.

²⁰ Muzaffer Sencer, “Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 17, Sayı 3 (Eylül 1984), s. 46.

başlanılan bir kavramdır. 3 Kasım 1839 tarihinde Gülhane Parkı'nda okunarak ilan edilen ferman “Tanzimat Fermanı” olarak adlandırılmış ve bu fermanla başlatılan sürece “Tanzimat Dönemi” denmiştir. Ferman metninin üzerinde padişahın el yazısı ile “gereği yapılsın, uygundur” anlamına gelen onayı bulunduğu için de bu belge, okunduğu yer ve bu onay göz önünde tutularak “Gülhane Hatt-ı Hümayunu” diye de adlandırılmıştır.²¹

Genelde Tanzimat Fermanıyla başlatılan Türk idari hayatındaki Avrupalılaşma, çağdaşlaşma hareketleri II. Mahmut'un hatta III. Selim'in reformlarının bir devamı olarak da görülür.²² Tanzimat Dönemi genelde 1876 yılındaki birinci meşrutiyetin ilanı ile sonlandırılmaktadır.²³ Ancak bu dönemi Osmanlı devletinin çöküşüne kadar devam ettiren görüşler de vardır.²⁴

Tanzimat'ın ilanıyla başlayan süreç genelde iki nedene bağlanır. Bunlardan birisi Osmanlı'nın içsel durumu, diğeri yabancı devletlerin Osmanlı Devleti'nin üstünde kurduğu baskıdır.²⁵

Osmanlı devlet adamları iktisadi, siyasi, idari, sosyal, hukuki ve kültürel açıdan çöküntü içinde bulunan Osmanlı devletinin varlığını, birlik ve bütünlüğünü korumak için yeni bir şeyler yapma ihtiyacını hissetmişlerdir. Her ne kadar memlekette hakim olan anarşi ve keşmekeş ile bunun iç bünyede meydana getirdiği aksaklıklar Osmanlı Devleti'nde tüm sahalarda reform yapılmasını gerekli kılmışsa da, “bu zaruretin duyulmasında ve bu hususta gereken tedbirlerin alınmasında yabancı devletler” de önemli rol oynamışlardır.²⁶

Mustafa Reşit Paşa ve taraftarlarının hazırlayıp Padişah Abdülmecit'e onaylatarak yayımladıkları Tanzimat Fermanı'nı bir “haklar bildirgesi” olarak görmek

²¹ Musa Çadircı, **Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi**, Ankara, İmge Kitabevi, 2007, s. 57.

²² Sıdık Sami Onar, **Amme Hukukunun Umumi Esasları**, 2. Cilt, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966, s. 698; Muzaffer Sencer, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, 2. b., İstanbul, Alan Yayıncılık, 1992, s. 72; Yaşar Yücel ve Ali Sevim, **Türkiye Tarihi**, 4. cilt, Ankara: Türk Tarih Kurumu yayını, 1992, s. 237.

²³ Çadircı, **Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi**, s. 57,

²⁴ Yücel ve Sevim, **a.g.k.**, s. 237.

²⁵ Recai Galip Okandan, **Amme Hukukumuzun Anahatları**, Birinci Kitap, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi yayını, 1968, s. 86.

²⁶ **A.k.** s. 86, 87.

mümkündür. Ancak bu, Tanzimat'ın boyutlarını anlamada yetersiz kalabilir. Çünkü Tanzimat Fermanı, “başta merkez yönetimi olmak üzere taşra teşkilatı, güvenlik, ordu, eğitim-öğretim, basın-yayın, sağlık, dış ilişkiler, maliye ve ekonomi alanlarında önceki dönemlerle kıyasla önemli reformlar”ın gerçekleştirildiği bir dönemin başlangıcını simgelemektedir.²⁷

Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nun ilanından sonraki ilk önemli düzenleme, vergi gelirlerinin toplanmasında düzenin sağlanması gayesiyle, taşra teşkilatında yapılmıştır. Can ve mal güvenliğinin sağlanarak, herkesin gelirine göre vergi alınmasının sağlıklı bir idari yapılanmaya bağlı olduğu görülmüştür.²⁸ Bu amaçla 1840'ın başında taşraya “Muhassıl-ı Emval” denen geniş yetkilere sahip vergi memurları atanmaya başlanmıştır.

B. Muhassıllar ve Muhassıllık Meclisleri

Tanzimat Fermanı'nda, Osmanlı topraklarında uzun süredir uygulanan vergi toplama usulü, “iltizam”, eleştirilmiş ve bundan sonra her şahsın gücüne göre vergi toplanacağı ve hiç kimseden fazla vergi alınmayacağı ilan edilmiştir.²⁹ Tanzimat'ın ilanından hemen sonra vergi gelirlerinin merkezde yapılan ihale ile mültezimlere verilmesi usulü, halkın şikayetleri ve devletin bu sistemden yeterince yarar sağlayamaması gerekçeleriyle kaldırılmış, yerine tüm vergi işleriyle uğraşmak üzere “muhassıl” denen, validen bağımsız ancak vali yetkisinde vergi memurları atanmaya

²⁷ Çadırcı, **Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi**, s. 58.

²⁸ **A.k.** s. 60.

²⁹ İltizam usulünde halktan vergiyi tahsil edecek olan mültezim, hangi bölgenin vergisini üzerine almış ise, belli taksitlerde devlete ödeme yapmayı kabul eder ve bir sarrafı kefil gösterirdi. ‘Kuyruklu sarraflar’ da denilen ‘hazine sarrafları’nın kefaleti olmadan bir mültezimin herhangi bir yerin vergi toplama hakkını satın alması mümkün değildi. Hazine, iltizama verdiği aşar, rüsum, vb. gelirlerin taksitleri gelince sarraflardan tahsil ederdi. Mültezim, devlete ödeyeceğinden daha fazla vergi toplayabilmek için halka baskı ve zulüm yapar ve yaptıkları da genellikle yanına kar kalırdı. Mültezimin yaptığı zulmün hesabı sorulmadığından zamanla bu teşkilat, hükümeti dahi dinlemez hale gelmişti. Reşat Kaynar, **Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat**, Ankara, Türk Tarih Kurumu yayını, 1991, s. 225, 226; Engelhardt, iltizam usulünün kaldırılarak, vergilerin merkez tarafından gönderilen memurlar tarafından toplanması karşısında doğrudan doğruya zarara uğrayan sarrafların yapılan yenilikler karşısında bir çok entrikalar çevirdiğini yazar. Bakınız. Engelhardt, **Tanzimat ve Türkiye**, 1. basım, Çev. Ali Reşat, İstanbul, Kaknüs yayınları, 1999, s. 48.

başlanmıştır.³⁰ Bu uygulamada temel amaç, vergi toplama işini yerel yöneticilerin ve yerel halkın ileri gelenlerinin kötü uygulamalarından kurtarıp merkezin kontrolüne almaktır.³¹

Babialı Bürokratları, vergi konusunu ve miktarını saptamak için yapılacak nüfus ve emlak tahririnde ve vergilerin salınmasında her yerin ileri gelenlerine danışmayı ve onların yardımına başvurmayı gerekli görmüştür. II. Mahmut döneminde bir ara “müşir” rütbesiyle eyaletlere gönderilen valiler yılda bir kere bağlı sancakların naib, kadı, voyvoda gibi ileri gelenleriyle güvenlik işlerini ve vergi konularını tartışıp karara bağlıyorlardı. Kurulan bu divanlara “meşveret divanı” deniyordu.³² Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye, II. Mahmut döneminin bu örnek uygulamasından hareketle muhassıl gönderilen sancak merkezi ve kazalarda “Muhassıllık Meclisleri” kurdurma işlemine girişmiştir.³³ İşte bu dönemde oluşturulan “Muhassıllık Meclisleri”, Türkiye yönetim tarihinde yerel yönetimlerin (daha doğru bir ifadeyle yerel yönetim kurullarının) ilk örneği sayılmakta ve bu nedenle de önemsenmektedir.³⁴

25 Ocak 1840 tarihinde Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye (Adalet İşleri Yüksek Kurulu) tarafından hazırlanan bir nizamname ile muhassılların atanma ve çalışma şartları belirlenmiştir. Muhassılların oldukça önemli olan bu görevlerini tek başlarına yerine getiremeyecekleri düşünülerek yanlarına bir mal, bir nüfus ve bir de emlak katibi verilmiştir.³⁵

Bu ilk nizamnamenin arkasından Tanzimat prensiplerinin gerçekleştirilmesi yolunda emlak ve nüfus tahrirlerinin nasıl yapılacağı, mali ve idari işlerin düzenlenmesi

³⁰ Musa Çadırcı, **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı**, Ankara, Türk Tarih Kurumu yayını, 1991, s. 208; İlber Ortaylı, **Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri**, Ankara, Türk Tarih Kurumu yayını, 2000, s. 20; Sencer, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, s. 60.

³¹ Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, s. 33.

³² **A.k.** s. 33, 34.

³³ Halil İnalcık, “Tanzimatın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri”, **Belleten Dergisi**, Sayı 28 (1964), s. 626.

³⁴ Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, s. 34.

³⁵ İnalcık, “Tanzimatın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri”, s. 626; Çadırcı, **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı**, s. 209; Musa Çadırcı, “Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 5 (Eylül 1993), s. 3; Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, s. 34; Çadırcı, **Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi**, s. 61.

ile görevli muhassıllık meclislerinin nasıl oluşturulacağı konusunda sekiz maddelik ayrı bir talimatname³⁶ hazırlanarak muhassıllara verilmiştir.³⁷

Her yeni düzenleme bir başka düzenlemeyi gerekli kılmış ve çıkarılan bu sekiz maddelik talimatnameye “*yeni ihtiyaçların karşılanması, tahsil olunan vergilerin hazineye bir an önce gönderilmesi ve muhassılların halka zarar vermeden vazife görmeleri maksadı ile*” yedi maddelik bir ek³⁸ daha yapılmıştır.³⁹ Bunun da arkasından “*talimat bendlerinin ahaliye bildirilmesi, devlette aid olduğu halde saklanan toprak ve gelirlerinin meydana çıkarılması, mahallinden tayin edilecek katiblerin evsafi, kullanılma şartları ve meclis azası ile katiblere maaş tayini hususunda gerekli esasların tertibi için*” beş maddelik bir ek⁴⁰ daha yapılmıştır.⁴¹

Muhassıllar ve kurulacak olan muhassıllık meclislerinin öncelikli görevleri verginin tespiti, dağıtımı ve peşin tahsili olarak saptanmıştır. Vergi tahsilini yapan muhassılların gerekli masrafları toplanan vergilerden yapması ve artanını hazineye göndermeleri istenmiştir.⁴²

Muhassıllık meclisleri; muhassıl, iki katip ile yörenin hakimi (kadısı), müftüsü, asker zabiti ve Müslüman halkın ileri gelenlerinden oluşan dört üye ile gayrimüslim halkın olduğu yerlerde onların metropolidi⁴³ ve iki kocabaşısından oluşmaktadır.⁴⁴ Meclisi oluşturan bu on üç üyenin altısı doğal üye iken yedisi halkın temsilcilerinden oluşmaktadır. Bu yedi üye ile meclis başkanının seçiminde takip edilecek yolları

³⁶ Talimatname için bakınız: Kaynar, **a.g.k.**, s. 237-248.

³⁷ **A.k.**, s. 234.

³⁸ Bu ek için bakınız: **a.k.**, s. 245-250.

³⁹ **A.k.**, s.245.

⁴⁰ Bu ek için bakınız: **a.k.**, s.250-254.

⁴¹ **A.k.**, s. 250,

⁴² Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, s. 34.

⁴³ “Ortodokslarda patrikten sonra gelen ve bir bölgenin din işlerine başkanlık eden din adamı.” Türk Dil Kurumu, **Türkçe Sözlük**, Cilt 2, Ankara, Türk Dil Kurumu yayını, 1998, s. 1549.

⁴⁴ İncalcık, “Tanzimatın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri”, s. 626.; Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, s. 34.; Çadircı, **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı**, s. 212.

göstermek maksadı ile Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye ayrı bir Nizamname⁴⁵ hazırlamıştır.⁴⁶

Meclis, haftada iki veya üç gün toplanacak vergi konularının yanında memleketin diğer sorunlarını da tartışıp karara bağlayıp uygulamaya koyacaktır. Eyalet merkezinin bulunduğu sancakta oluşturulan vali başkanlığındaki meclisler daha geniş yetkilerle donatılmıştır. Muhassıl olmayan kazalarda ve bazı köylerde de duruma göre daha küçük muhassıllık meclislerinin kurulabilmesinin önü açılmıştır.⁴⁷ Buralardaki meclislerin o yerin şartlarına bağlı olarak oluşturulması öngörülmüştür.⁴⁸

Muhassıllık meclislerine seçilecek üyelerin o memleketin en akıllı, edepli ve seçkinlerinden olması, devlet işlerinden anlaması ve memleketin durumunu iyi bilmesi istenmiştir.

Meclislerin oluşumu ilkel sayılabilecek bir seçim usulü ile sağlanmaktadır: İstenen niteliklere sahip kimseler mahkemeye isimlerini yazdırarak adaylıklarını koymaktadır. Her köyden kura ile seçilip kaza merkezine gelen beşer seçmen ile kaza ahalisinin akıllı, söz anlar, emlak sahibi sakinlerinden, kazanın büyüklüğüne göre yine kura ile seçilen 50, 30 veya 20 seçmen tespit edilmektedir. Daha sonra adaylar seçmenlerin karşısına çıkıyor ve isteyenler bir tarafa istemeyenler öbür tarafa geçerek, en fazla taraftar bulan kişi muhassıllık meclisine seçilmiş oluyordu.⁴⁹

Her ne kadar seçmenlerin kura ile tespiti demokrasi açısından iyi bir örnek teşkil etmese ve muhassıllık meclisi üyelerinin seçilmesi ilkel de olsa, Ortaylı'ya göre Türk siyasal tarihinde seçim olayı bu uygulama ile başlamıştır. Ayrıca o çağda bu tür uygulamalar sadece Osmanlıya da has değildir.⁵⁰

⁴⁵ Bu Nizamname için bakınız: Kaynar, **a.g.k.**, s.254 – 258.

⁴⁶ **A.k.**, s. 254.

⁴⁷ Sancak merkezi dışındaki küçük meclisler Meclis-i Valay-ı Ahkamı Adliye kararıyla Eylül 1841'de kaldırılmıştır: Çadırcı, **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı**, s. 212.

⁴⁸ Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, s. 35; Çadırcı, **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı**, s. 212.

⁴⁹ İlber Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 -1880)**, Ankara, Türk Tarih Kurumu yayını, 2000, s. 36.

⁵⁰ **A.k.**, s. 35, 36.

Tanzimatçıların buradaki niyeti yerel özerkliği ve demokrasiyi geliştirmek değildir.⁵¹ Muhassıllık meclisleri uygulamasıyla, Babıali, yerel yöneticilerin vergi gelirlerini kendi çıkarları doğrultusunda kullanmalarını önlemeyi, vergi gelirlerini arttırmayı ve ayrıca ayaklanmalara ve isyanlara neden olan vergi dağıtımı ve toplanmasıyla ilgili sorunları çözmeyi amaçlamıştır. Ancak umulan olmamış; muhassıllık uygulamasından beklenen başarı sağlanamamıştır. 1840-1841 yıllarına⁵² ait vergi gelirlerinde büyük bir azalma olmuştur. İki yıl gibi bir süre sonunda, 1842 Şubatında merkez vilayetlerdeki muhassıllar kaldırılarak vergi toplama işinde tekrar iltizam usulüne dönülmüş ve valilere mali görevler tekrar verilmiştir.⁵³ Muhassıllık meclislerinin adı “memleket meclisleri” olarak değiştirilmiştir.⁵⁴ Yapısında ve işleyişinde önemli bir değişiklik olmamakla birlikte, sancak merkezlerinde kaymakamlar, eyaletlerde ise valiler meclislerin doğal başkanları yapılmışlardır.

1842-1849 yılları arasında Tanzimat’ın taşrada uygulanmasında “memleket meclisleri”nin önemli etkinlikleri olmuştur. Özellikle yönetimin değişik basamaklarında görev alanlarla halk arasında çıkan anlaşmazlıkların çözümünde bir mahkeme gibi çalışan bu meclisler, hükümet merkezindeki Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye’nin küçültülmüş taşra örneğini oluşturmuşlardır.⁵⁵

⁵¹ A.k., s. 24.

⁵² İlber Ortaylı bu tarihleri 1839 - 1840 arası olarak belirtirken, Reşat Kaynar, eserinde, 1840-1841 yıllarına tekabül eden Hicri 1256 tarihini vermiştir. Bakınız: Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 -1880)**, s. 42; Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, s. 43; Kaynar, **a.g.k.**, s. 283.

⁵³ Engelhardt, **a.g.k.**, s. 58; Musa Çadircı’ya göre valilere mali sorumluluklar tekrar verilmemiş bu görevler defterdarlara bırakılmıştır. Bakınız: Çadircı, **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı**, s. 212.

⁵⁴ Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 -1880)**, s. 43; Çadircı, **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı**, s. 215. Musa Çadircı, muhassıllık meclislerinin kaldırılmasıyla her sancak merkezinde “küçük meclislerin” eyalet merkezlerin de ise “büyük meclislerin” oluşturulduğunu ancak (aynı sayfanın dipnotunda), yazışmalarda “memleket meclisleri” adının kullanıldığını belirtmiştir. “Tanzimat Döneminde Osmanlı Ülke Yönetimi (1839-1876)” **IX. Türk Tarih Kongresi**, Ankara, Türk Tarih Kurumu yayını, 1988, s. 1150.

⁵⁵ Çadircı, “Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler,” s. 4.

C. 1849 Tarihli Talimatname

Memleket Meclisleri taşrada hükümet ve yönetime büyük destek olurlarken bir yandan da yeni sorunlara yol açmışlardır. Özellikle seçimle belirlenen meclis üyeleri arasında önceki dönemde ayanlık, şehir kethüdalığı, voyvodalık gibi görevlerde bulunmuş olanlar eski alışkanlıklarından vazgeçmemişlerdir. Seçimi düzenleyen yönetmelik de bu kişilerin üye olmalarını bir bakıma kolaylaştırmıştır. Koşullar arasında yer alan “en akıllı, afif ve seçkinlerden olma” zorunluluğu, gerçek anlamda halkı temsil edebileceklerin üye olmalarını engellemiştir. Aranılan şartlar arasında “devlet işlerinden anlıyor olmak, deneyimli ve bilgili olmak” koşulunun da olması belirli kimselerin meclis üyesi olmasını gerektirmiştir.⁵⁶

Diğer yandan kanun önünde ve devlet hizmetine girmede herkesi eşit saymayı ilke edinen Tanzimat yönetimi, meclislere gayrimüslimlerin de üye olmalarını doğal görmüştür. Ne var ki Müslüman halkın temsilcileri ve kimi zaman yöneticiler bu uygulamaya sıcak bakmamışlardır. Müslüman olmayan üyelere söz hakkı verilmediği gibi bazı yerlerde bunların toplantılara katılmaları dahi engellenmiştir. Şikayetler artınca, dış baskıların da etkisiyle hükümet bazı önlemler alma gereğini duymuştur.⁵⁷

Meclis-i Vala-yı Ahkamı Adliye, uygulamada ortaya çıkan sorunları dikkate alarak meclislerin yapısını ve çalışmalarını ayrıntılarıyla belirleyen bir talimatname hazırlamıştır. “*Bu Def’a Saye-i Şevket-Vaye- Cenab-ı Mülk-Dari’den Tertib ve Teşkil Olmuş Olan Eyalet Meclislerine Verilecek Talimat-ı Seniyyedir*” başlığını taşıyan düzenleme Padişah Abdülmecit’in onayı ile 1 Ocak 1849’da yürürlüğe konulmuştur. Bu Talimatname ile memleket meclislerinin adı eyalet merkezlerinde “eyalet meclisi” yapılmıştır.⁵⁸ Sancak merkezinde ise “küçük meclislerin” kurulması öngörülmüştür.⁵⁹

Talimatname adından dolayı sadece “eyalet meclisleri”ne yönelik bir talimatmış gibi görünse de bu düzenleme yalnız eyalet meclislerini ilgilendirmemektedir. 9 bölüm ve 68 maddeden oluşan yönetmelikle eyalet, sancak, kaza ve köy yönetimi 1842’den

⁵⁶ A.k., s. 4.

⁵⁷ A.k., s. 4.

⁵⁸ A.k., s. 4, 5.

⁵⁹ Çadircı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*, s. 215.

beri uygulanan değişiklikler de göz önünde tutularak yeniden belirlenmiş; her kademedeki yöneticilerin görevleri ayrıntılı olarak ilk kez sayılmıştır. Talimatname ile eyalet merkezlerindeki meclislerin başkanlığı validen alınmış ve doğrudan vali derecesinde merkezden atanan memura verilmiştir. Ayrıca iki katip ile ulemadan seçilecek bir üyenin hükümet tarafından atanması hükmü getirilmiştir. Vali, defterdar, hakim ve müftü meclisin doğal üyeleri olarak belirlenmiştir. Müslüman halkın seçeceği dört üye ile Müslüman olmayanların ruhani reisleri ve seçecekleri temsilcileri de kurulun üyeleri arasında yer almıştır.⁶⁰

1849 Talimatnamesi'nde "eyalet meclisleri"nin (ya da büyük meclislerin) çalışmaları için eyalet merkezinde bir daire verilmesi istenmiştir. Meclisin cuma günü dışında her gün toplanması öngörülmüştür. Vali, defterdar ve hakim'in bütün toplantılara katılması zorunlu tutulmamış ancak önemli sorunlar görüşülürken herkesin toplantıda hazır bulunması gerekli görülmüştür. Bunun için görüşmeler, haftanın en az iki günü özel gündemle ve herkesin katılımı ile yapılacaktır.⁶¹

Eyalet meclislerinin kuruluş, görev ve sorumluluklarını ayrıntıları ile belirleyen 1849 Talimatnamesi, taşra idaresinde yeni bir devri de açmıştır. Vali, mütesellim, ayan, şehir kethüdası ile ileri gelenlerin zaman zaman birlikte, bazen de tek başlarına yaptıkları işleri bundan böyle yasal bir kuruluş olan meclis üstlenmiştir. Meclislere yönetimin her basamağındaki görev alanlarını denetleme; halkın mal, can ve ırz güvenliğini sağlayacak önlemleri aldırma yetkisi verilmiştir. Ayrıca meclisler yargı, sağlık, eğitim, öğretim alanlarında gerekenin yapılmasını sağlayacaklardır. Meclis tarafından çözülemeyen sorunlar vali aracılığı ile hükümete arz ederek yardım istenilebilecektir.⁶²

⁶⁰ Çadircı, "Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler," s. 5.

⁶¹ A.k., s. 5.

⁶² A.k., s. 5, 6; Onar, a.g.k., s. 704; Erkan Tural, "1881 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 13, Sayı 2 (Nisan 2004), s. 108, 109.

D. 1852 Tarihli Talimatname

1 Ocak 1849'da yürürlüğe giren ve yukarıda ele alınan Talimatname kısa zamanda istenilen sonucu vermemiş ve taşrada karışıklıklar sürüp gitmiştir. Aşırı merkeziyetçilik ile artan bürokrasi işlerin ortada kalmasına yol açmış, rüşvet, zimmet, haksızlık gibi alışkanlıkların önüne geçilememiş, alınan önlemler de yeterli olmamıştır. Özellikle eyalet meclisi başkanının doğrudan doğruya vali derecesinde kimseler arasından hükümetçe seçilip gönderilmesi sorunlar yaratmış, meclis başkanları ile valiler arasında kısa sürede anlaşmazlıklar baş göstermiştir. Çok geçmeden vali gibi meclis başkanına da birinci derecede aylık bağlanması hazineye yeni bir yük getirmiştir.

Bu aşırı merkeziyetçiliğin olumsuzlukları fark edilince bunları ortadan kaldırmak için 28 Kasım 1852'de yeni bir düzenleme yapılmıştır. Bu düzenleme ile belirli merkezlerde, merkezden meclis başkanı atamasına son verilmiştir. 1852 Talimatnamesi eyaletlerdeki karışıklıklara son vermenin yolunun güçlü valilerden geçtiği anlayışı üzerine kurulmuş, bu nedenle valinin yetkileri mümkün olduğunca arttırılmıştır. Bu vesile ile valiler eyalet meclisleri başkanlığı görevini üstlenerek, tekrar vilayetlerin tek sorumlusu olmuşlardır. Bu düzenleme ile valilere, idareleri altındaki memurları görevden alma hakkı da verilmiştir.⁶³

II. ISLAHAT DÖNEMİ: VİLAYET İDARESİNDE İKİ MECLİSLİ YAPININ DOĞUŞU

Islahat Döneminde, Tanzimat dönemi ile başlayan reform süreci devam etmiştir. 18 Şubat 1856'da ilan edilen Islahat Fermanı, Tanzimat Fermanı'ndan çok farklı bir açılım getirmemiştir. Ancak Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nda, açık olarak ifade edilmemiş olan din ve mezhep hürriyeti ile Hristiyan ve Müslüman halkın siyasi haklar yönünden eşitliği Islahat Fermanı'nda belirtilerek bu alandaki boşluk doldurulmuştur.⁶⁴

⁶³ Çadırcı, "Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler," s. 5, 6; Onar, **a.g.k.**, s. 704; Tural, "1881 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", s. 108, 109.

⁶⁴ Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi**, 8. Cilt, Ankara, Türk Tarih Kurumu yayını, 1988, s. 209.

Bunun dışında Ferman'da genellikle gayrimüslimler üzerinde yoğunlaşmış ve din, dil ayrımı gözetilmeksizin tüm halka her konuda eşit davranılacağı vurgusu yapılmıştır.

Bu dönemin önemi, Türk idare tarihinde, Tanzimat Fermanı'nın hemen sonrasında uygulanan muhassıllık meclisleriyle başlatılan yerel yönetimlerin doğuşu ve gelişim sürecinde, il özel idaresi açısından, yeni bir adımın atılmasıdır. Bu adım bu dönemde yürürlüğe giren 1864 Vilayet Nizamnamesi'yle atılmıştır. 1864 Vilayet Nizamnamesi, il özel idarelerinin doğuşunun ve il yönetiminde ikili yapıya geçişin miladı olarak kabul edilmektedir.

A. Islahat Fermanı ve 1858 Tarihli Talimatname

XIX. yüzyılın ortalarına kadar gerek yönetim ve maliyede gerekse ordu ve askeriyede yapılan reformlar Osmanlı Devleti'nin içinde bulunduğu kötü durumdan çıkmasına çare olamamış, ülke içersindeki karışıklıklar artarak devam etmiştir. Bu süreç içerisinde 1854'te Kırım Savaşı patlak vermiş ve bu durum devlet yönetimindeki reformların duraksamasına neden olmuştur.⁶⁵ Çok zor geçen savaş neticesinde, İngiltere ve Fransa'nın da Osmanlı Devletinin yanında yer almasıyla Rusya yenilmiş ve barış istemek zorunda kalmıştır.

Rusya'ya karşı Osmanlı Devleti ile birlikte hareket eden İngiltere ve Fransa, 22 Temmuz 1854 tarihinde kararlaştırmış oldukları ultimatoma⁶⁶ 16 Aralık 1855 tarihinde Rusya Çarı'na göndermişlerdir. Ayrıca kesin bir barışın gerçekleştirilmesi amacıyla da Paris'te bir kongrenin yapılması kararlaştırılmıştır. Rus Çarı'na gönderilen ultimatoma Osmanlı Ülkesi'ndeki Hristiyanların hak ve imtiyazlarının da yer aldığı yeni bir fermanın ilanı da talep edilmiştir. Bu hususların devletin içişlerine karışma niteliğinde olduğunu öne süren Osmanlı devlet adamları, bu hususların söz konusu kararlardan çıkarılmasını istemiş ancak başarılı olamamışlardır.

⁶⁵ Çadircı, "Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler," s. 6.

⁶⁶ "Bir devletin başka bir devlete verdiği ve hiçbir tartışma veya karşı koymaya yer bırakmaksızın, tanıdığı sürede isteklerinin yerine getirilmesini istediği nota." Türk Dil Kurumu, **Türkçe Sözlük**, Cilt 2, Ankara, Türk Dil Kurumu yayını, 1998, s. 2307.

İşte bu nedenle Osmanlı Hükümeti, Paris Kongresi'nden önce, süratle Islahat Fermanı'nı hazırlamış ve ilan etmiştir. Bu sayede Kırım Savaşı'nda ittifak yaptığı devletlerin, Osmanlı Devleti'nin işlerine karışmaları önlenmeye çalışılmıştır.⁶⁷

Genel olarak bakıldığında Ferman'da gayrimüslimler üzerinde yoğunlaştığı ve din, dil ayrımı gözetilmeksizin tüm tebaaya her konuda eşit davranılacağı vurgusunun öne çıktığı görülmektedir. Ferman'da eyalet ve liva meclislerine seçilecek üyelerin (özellikle Hristiyan üyelere atıf yapılarak) seçiminin hakça gerçekleştirileceği, oylamaların özgürlüğünü sağlamak için bu meclislerin oluşumunun yeniden düzenleneceği ve oylama sonuçlarının ve alınan kararların denetleneceği belirtilmiştir. Ayrıca her cemaatin lideri ile Padişah tarafından atanacak bir temsilcisinin bir yıl süreyle, tüm toplumu ilgilendiren hususların görüşüleceği Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye toplantılarına katılması öngörülmüştür.⁶⁸

Bu doğrultuda Osmanlı Hükümeti, çalışmalara başlamış ve devletin çöküşünü önlemek için reform konusunda büyük çaba göstermiş olan Sadrazam Ali Paşa, özellikle yüksek devlet görevlilerinin görevlerini kapsayan ve kendi dönemine kadar çıkarılıp yayınlanmış bulunan bütün kanunları ilk kez bir arada toplayarak bir fermanla yayınlanmasını sağlamıştır.⁶⁹

Sadrazam Ali Paşa, Fuat Paşa ile birlikte Islahat Fermanı'nda belirtilen hususların uygulanması ve kamu personeline çeki düzen verilmesi için bir talimatname hazırlamıştır. “*Vülat-ı İzam Mutasarrıfını Kiram ile Kaymakamların Vazaifini Şamil Talimat*”⁷⁰ adıyla 22 Eylül 1858 tarihinde yayınlanan bu Talimatname 46 maddeden oluşmaktadır. Birinci maddede ülkenin eyalet, liva (elviye), kaza ve köylere (karye) ayrıldığı belirtilmiştir. Eyaletleri valiler, livaları kaymakamlar, kazaları ise müdürler yönetecektir. Bir eyalete bağlı bulunmayan livaların da bulunabileceği ve bu livaların mülki amirlerine mutasarrıf denildiği talimat metninden anlaşılmaktadır.

⁶⁷ Yücel ve Sevim, **a.g.k.**, s. 284, 285 ve 288.

⁶⁸ **A.k.**, s. 296.; Ortaylı, **Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 47.

⁶⁹ Yücel ve Sevim, **a.k.**, s. 302.

⁷⁰ Bu düzenlemenin transkripsiyonu için bakınız: M.S.E., “Tanzimattan Cumhuriyete Kadar Geçen Devre Ait İl İdaresi ve Teşkilatı Kanunları”, **İdare Dergisi**, (Temmuz-Ağustos 1951), sayı 211.

Bu düzenleme, esasında, bir personel kanunu hüviyetindedir. Mülki taksimat ve yöneticiler belirtildikten sonra valilerin, mutasarrıfların, kaymakamların, kaza müdürlerinin ve memurların görevleri ayrı başlıklar halinde sayılmıştır. Örneğin talimatın beşinci maddesinde büyük küçük bütün devlet görevlilerinin padişahın takdirini kazanabilmeleri için bütün kanun ve nizamlara uygun olarak hareket etmeleri istenmiştir. Ayrıca görevlerini doğru ve süratle yapmaları, ülke çıkarlarına aykırı olabilecek her türlü hareket ve davranışlardan kaçınmaları, kişisel çıkarlar peşine düşmemeleri, her sınıf yurttaşın haklarını eşit olarak iyi niyetle yerine getirmeleri istenmiştir.⁷¹

B. 1864 Vilayet Nizamnamesi ve Tuna Vilayeti Nizamnamesi

1864 Vilayet Nizamnamesi'nin Türk idare tarihinde önemli bir yeri vardır; il özel idaresi için bir milat olarak görülür. Hatta Türk taşra idare sisteminin başlangıcı sayanlar da vardır.

Bu bölümde öncelikle 1864 Vilayet Nizamnamesi, Nizamname'nin hazırlanmasında etkili olan unsurlar ile Nizamname öncesi Osmanlı'nın içinde bulunduğu durumla birlikte ele alınacaktır. Daha sonra bu Nizamname'nin ilk uygulaması olan Tuna Vilayeti Nizamnamesi kısaca anlatılacaktır.

1. 1864 Vilayet Nizamnamesi

Tanzimat sonrası yapılan düzenlemeler her ne kadar ademi merkeziyetçi izler taşısa da esas olarak taşranın merkeze daha sıkı bir şekilde bağlanması temelinde ele alınmıştır. Merkeziyetçi anlayışın yansıması olan bu düzenlemeler neticesinde vali ve mutasarrıflar birçok konuda merkeze danışma ihtiyacı hissetmiş ve bu nedenle işlerin görülmesinde gecikmeler olmuştur. Taşradaki meclislerin oluşturulmasında da birçok problem yaşanmıştır. İdari konulardaki birçok sorunla ilgilenen meclisler, bu sorunların yanında bir de hukuk davalarını çözüme kavuşturmakla görevlendirilmişlerdir. Eyalet

⁷¹ Yücel ve Sevim, **a.g.k.**, s. 302.

ve livaların kazalar üzerindeki kontrol işinde de bir takım aksaklıklar kendini göstermiştir.⁷²

1856 yılında ilan edilen Islahat Fermanı ile bir kere daha kabul edilen eşitlik prensibi, genel olarak tebaa arasında hoşnutsuzluk yaratmıştır. Gayrimüslim halk, Ferman ile getirilen askerlik yükümlülüğünü benimsememiştir. Ferman'ın ilanını izleyen yıllarda, başta Balkanlar (Bosna-Hersek, Sırbistan, Niş), Suriye ve Lübnan olmak üzere, ülkenin birçok yerinde ayaklanmalar ve hoşnutsuzluklar baş göstermeğe başlamıştır. Bu ayaklanmalarda diğer ülkelerin de önemli kışkırtmaları olmuştur. Çıkan her olayda özellikle İngiltere, Fransa ve Rusya olaylara müdahil olmuş ve Osmanlı yönetiminden yeni taleplerde bulunmuşlardır.

Lübnan'da çıkan olaylara da Avrupa devletleri müdahil olmuş ve Lübnan meselesi bir iç sorun olmaktan çıkarak özellikle Fransızların müdahalesiyle uluslararası bir boyut kazanmıştır. Fransa'nın Suriye'deki bütün yönetimi yeniden düzenleme çabasına Babıali İngiltere'nin desteği ile engel olsa da neticede İngiltere, Fransa, Prusya, İtalya, Avusturya, Rusya ve Osmanlı Hükümetinin katılımlarıyla oluşturulan bir komisyon tarafından 9 Haziran 1861 tarihinde *Lübnan Nizamnamesi* hazırlanmıştır. Bu Nizamname, Lübnan'a neredeyse bağımsızlık statüsü (otonomi) tanımıştır.⁷³ “Lübnan Dağı ile sınırlı olan ve Beyrut ve diğer Müslüman kıyı bölgeleri kapsamayan bölgenin yönetimi, büyük güçlerin denetimi altında olmak üzere, Babıali'nin atayacağı Katolik bir genel valiye emanet edilecek, büyük güçler kendisini onaylayacak ve denetleyecek, eski idare meclisi de kendisine yardımcı olacaktı. Yeni hükümet kendi adlî düzenini ve milis kuvvetlerini denetimi altında bulunduracaktı. Lübnan'da Osmanlı askeri bulunmayacak, İstanbul'a vergi ödenmeyecekti. Dinine bakılmaksızın bütün ahali yasalar önünde eşit sayılacak, yerel vergiler yerel ihtiyaçlara sarf edilecek, bütçe açıkları Osmanlı hazinesinden değil yerel kaynaklardan karşılanacaktı.” “Cebel-i

⁷² Yaman, **a.g.k.**, s. 151-59.

⁷³ Eric Jan Zürcher, **Modernleşen Türkiye'nin Tarihi**, 16. b., İstanbul, İletişim yayınları, 2003, s. 86; Mehmet Seyyitdanlıoğlu, “Yerel Yönetim Metinleri III: Tuna Vilayeti Nizamnamesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 2 (Mart 1996), s. 68.

Lübnan Nizamnamesi,” bu özellikleri ile Osmanlı’nın Orta Doğu’daki bir eyaletini kaybetmesi anlamına geliyordu.⁷⁴

Osmanlı yöneticileri bu gelişmeden azami derecede tedirgin olmuş ve ülkenin diğer bölgeleri için örnek teşkil etmesinden kaygı duymuşlardır. Çünkü Avrupa devletlerinin Osmanlı İmparatorluğu’nda görmek istedikleri örnek yapılanma budur. Ülke içersindeki bu karışıklar ve dıştan gelen sürekli reform talepleri, Osmanlı devlet adamlarını ülke yönetiminde yeni düzenlemeler yapmak zorunda bırakmıştır. Yeni bir vilayet nizamnamesi hazırlanması, Lübnan’da ortaya çıkan ve Osmanlı İmparatorluğu için çok olumsuz bir gelişme olan bu örneğin yaygınlaşmasını önlemek amacını da taşıyordu. Bunun en büyük göstergesi, 1864 Vilayet Nizamnamesi’nin, 6 Eylül 1864 tarihinde düzeltilmiş haliyle çıkarılan Lübnan Nizamnamesi’nden sadece iki ay sonra çıkarılmasıdır.⁷⁵

Sonuçta ülke yönetimindeki bu karışıklıkların önüne geçmek ve yabancı ülkelere Islahat Fermanı’nda taşra yönetiminde yenilik yapılacağına dair verilen sözü yerine getirmek üzere Ali ve Fuat Paşaların önderliğinde bir komisyon kurulmuş, eyalet merkezlerine yeniden teftiş heyetleri gönderilerek durum yerinde saptanmaya çalışılmıştır. Teftiş heyetlerinden gelen raporlar da dikkate alınarak 1864 sonlarına doğru yeni vilayet nizamnamesi taslağı tamamlanmıştır.⁷⁶ 1864 Vilayet Nizamnamesi

⁷⁴ Cenk Reyhan, “Cebel-i Lübnan Vilayet Nizamnamesi”, **Memleket Dergisi**, Yıl 2006, Sayı 1, s. 171.

⁷⁵ Cenk Reyhan, **Osmanlı’da İki Tarz İdare**, Ankara, İmge Kitabevi, 2007, s. 103; Roderic H. Davison, **Osmanlı İmparatorluğu’nda Reform**, 1. Cilt, Çev. Osman Akınbay, İstanbul, Papirüs Yayınları, 1997, s. 166; Mehmet Seyyitdanlıoğlu, “Yerel Yönetim Metinleri III: Tuna Vilayeti Nizamnamesi”, s. 68.

⁷⁶ 1864 Vilayet Nizamnamesi (ve Tuna Vilayeti Nizamnamesi’nin) hazırlanmasında Fransız taşra idaresin örnek alındığı yönünde fikir birliğinin olduğu söylenebilir. Ancak bu yararlanmanın boyutu konusunda farklı fikirler vardır. Örnek vermek gerekirse; Musa Çadircı, dönem yöneticilerinin çoğunun Avrupa’yı ve özellikle Fransız “departemente” sistemini görmüş ve inceleme imkanı bulmuş kimselerin olduğunu; yaptıkları düzenlemelerde gördüklerinin izlerinin olacağını, ancak bu izlere dayanarak, model olarak Fransız ülke yönetim biçiminin alındığını ileri sürmenin gerçeklerle pek bağdaşmayacağını söylerken; Talat Mümtaz Yaman, Tuna Vilayeti Nizamnamesinin “*aşağı yukarı bütün maddeleri(nin), Fransız idare usulü esas alınmak suretiyle vücuda*” getirildiğini belirtmektedir. Enver Ziya Karal’da bu görüştedir. Farklı görüşler için bakınız: Yaman, **a.g.k.**, s. 175; Davison, **a.g.k.**, s. 168.; Musa Çadircı, **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı**, s. 251; Tönük, **a.g.k.**, s. 146; 147.; Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, Yenilenmiş 5. bası, İstanbul, Beta Yayın Dağıtım, 1994, s. 175; Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi**, 7. cilt, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayını, 1988, s. 154; Zürcher, **a.g.k.**, s. 94; İlber Ortaylı, **Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 54; Alim Şerif Onaran, “Vilayet Hususi İdareleri”, **İdare Dergisi**, s. 272 (Eylül-Ekim 1961), s. 37.

Taslağı o sıralar Niş Eyaleti'nin valisi olan ve görevinde önemli başarılarla imza atan Mithat Paşa'ya gönderilerek görüşleri alınmıştır.⁷⁷

Sadrızam Fuat Paşa'nın aklında, hazırlanan nizamnamenin belli bir bölgede uygulanarak sınanması ve bu sayede aksaklıkların giderilerek daha sonra tüm İmparatorluğa genişletilmesi vardır. Bu konu Meclis-i Vükela'da uzun uzadıya görüşülmüştür. Netice itibarıyla Niş, Vidin ve Silistre Eyaletlerinin birleştirilerek "Tuna" adıyla bir vilayet oluşturulması ve Nizamname'nin burada tecrübe edilmesine karar verilmiştir.⁷⁸

Karar, Padişahın onayına sunulduktan sonra Mithat Paşa'ya telgraf çekilerek İstanbul'a gelmesi istenmiştir. Fuat Paşa ve Mithat Paşa geceleri bir araya gelerek, oluşturulacak olan yeni vilayette uygulayacakları vilayet nizamnamesi üzerinde çalışmışlar ve Tuna Vilayeti Nizamnamesi'ni hazırlanmışlardır.⁷⁹

Taslak olarak hazırlanan 1864 Vilayet Nizamnamesiyle 8 Ekim 1864 tarihli Tuna Vilayeti Nizamnamesi⁸⁰ arasında çok küçük farklar vardır.⁸¹ En göze çarpan farklardan birisi, 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde vilayet, liva (sancak) ve kazaların mülki amirleri sırasıyla vali, mutasarrıf ve kaymakam olarak tanımlanmışken; Tuna Vilayet Nizamnamesi'nde bunlar sırasıyla vali, kaymakam ve müdür olarak tanımlanmıştır. Diğer farklılıklar çalışmanın ileriki bölümlerinde yeri geldikçe işlenecektir.

⁷⁷ Musa Çadırcı, "Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler," s. 6.

⁷⁸ Yaman, **a.g.k.**, s. 160.

⁷⁹ **A.k.**, s. 161.

⁸⁰ Tam ismi "Tuna Vilayeti Namıyla Bu Kerre Teşkil Olunan Da'irenin İdare-i Umumiyye ve Hususiyyesine ve Ta'yin Olunacak Me'murların Suver-i İntihabiyyeleriyle Veza'if-i Da'imesine Da'ir Nizamnamedir" şeklinde olan Tuna Vilayeti Nizamnamesi, 1864 Vilayet Nizamnamesi'nden (7 Kasım 1864) bir ay önce, 8 Ekim 1864 tarihinde, yayımlanmıştır. 1864 Vilayet Nizamnamesi tam metni (transkribe edilmiş) için bakınız: Erkan Tural, "1881 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi," s. 93-123.; ve Tuna Vilayeti Nizamnamesi (transkribe edilmiş hali) için bakınız: Seyyitdanlıoğlu, "Tuna Vilayeti Nizamnamesi", s. 67-81.

⁸¹ 1864 Vilayet Nizamnamesi - Tuna Vilayeti Nizamnamesi karşılaştırılması için bakınız: Erkan Tural, "Habsburg ve Osmanlı İmparatorluğunun En Uzun Asrı ve 1864 - Tuna Vilayet Nizamnameleri", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 13, Sayı 3 (Temmuz 2004), s. 97-118.

1864 Vilayet Nizamnamesi'ndeki idari taksimata bakıldığında daha öncekilerden farklı bir kompozisyon görünmemektedir.⁸² Nizamnamenin mukaddimesinde geçen *“memalik-i mahrusa-yı şahanenin kıtaat-ı müteaddidesi livaların münasebetine göre devair-i müteaddideye taksim ile her daire vilayet ismiyle yad olunacaktır”* ifadesinden ülkenin öncelikle “vilayet” adı verilen idari birimlere ayrılacağı anlaşılmaktadır. Ancak burada vilayet ibaresi bugünkü il ölçeğinde bir yapılanmayı değil aksine daha önceki eyaletlerden daha büyük coğrafi alanı ifade etmektedir.⁸³ Bunun dışında vilayetler livalara, livalar kazalara, kazalar da köy (karye) ve nahiyelere bölünmüştür. 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin dördüncü maddesine göre her köy bir belediye sayılmıştır. Ayrıca şehir ve kasabalarda en az elli hanenin toplamından “mahalle”lerin oluşturulması ve bunların köy hükmünde olacağı hükme bağlanmıştır. Nizamname, birkaç köyün toplamından oluşan ancak kaza hüviyetinde olamayan birimlerin “nahiye” olduğunu ve bir kazaya bağlı olarak yönetileceğini belirtmiştir.⁸⁴ Köy ve nahiye ile ilgili bir belirsizlik⁸⁵ olsa da bu Nizamname ile köy ve nahiyelere kadar taşra örgütlenmesinde hiyerarşik bir bütünsellik sağlanmıştır.⁸⁶

Vilayet, liva ve kazaların idare meclislerine üye seçimi ile köylerde muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerinin seçim konusu Nizamname'nin son kısmında düzenlenmiştir. Nizamnamenin beşinci kısmı seçimlere ayrılmıştır.

a. Vilayet Yönetimi ve Vilayet İdare Meclisi

1864 Vilayet Nizamnamesi'nde, önceden olduğu gibi vilayetin mülki amiri yine validir. Padişah tarafından atanan vali, vilayetin idari, mali, güvenlik ve siyasi işlerinden sorumlu tutulmuştur.

Nizamname vilayetteki diğer görevlileri ve görevlerini maddeler halinde belirtmiştir. Buna göre valinin maiyetinde bir defterdar (Tuna Vilayeti

⁸² Çadırcı, **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı**, s. 252.

⁸³ Davison, **a.g.k.**, s. 168.

⁸⁴ Yaman, **a.g.k.**, s. 163.

⁸⁵ Köy ve nahiyelerle ilgili belirsizlik 1871 Vilayet Nizamnamesi'yle giderilmiştir.

⁸⁶ Davison, **a.g.k.**, s. 168.

Nizamnamesi'nde muhasebeci), bir hariciye memuru, bir mektupçu, bir nafia memuru ile ziraat ve ticaretten sorumlu bir memur görevlendirilmiştir.⁸⁷

Vilayetin mali işleri ve hesapları “vilayet defterdarı” adı ile bir maliye memuruna bırakılmıştır. Bu memur, valinin emrinde olmakla beraber hesap işlerinde doğrudan Maliye Bakanlığı'na karşı sorumlu tutulmuştur.

İlk defa 1864 Vilayet Nizamnamesi'yle vilayet bürokrasisine dahil olan “mektupçu,” vilayetin yazı işlerinden ve vilayette kurulacak matbaanın idaresinden sorumlu tutulmuştur. Mektupçunun emrine bir de “tahrirat kalemi” verilmiştir. Vilayetin tüm resmi haberleşmesi, evrak ve kayıtları bu kaleme bırakılmıştır.

Nizamname'nin vilayet idaresinde öngördüğü yeni yüzlerden biri de “dış iş ve ilişkilerden” sorumlu “umur-ı hariciyye memuru”dur. Ağırlıklı olarak İmparatorluğun kıyı ve gayrimüslim halkın yoğun olduğu bölgelerde görevlendirilmesi öngörülen hariciye memuru, ecnebi (yabancı) haklarının korunması konusunda yetkili kılınmış ve vilayetin yabancı kişi ve memurlarla haberleşmesini sağlaması öngörülmüştür.⁸⁸

Vilayette görevlendirilmesi öngörülen diğer memurlar ise imar işlerinden sorumlu nafia memuru ile vilayetteki tarımsal üretim, ticaret, ihracat ve ithalattan sorumlu olan ziraat ve ticaret memurudur.

Tanzimat Fermanı'nın ardından oluşturulan “muhassılık meclisleri”yle başlayan⁸⁹ süreç, muhassılıkların kaldırılmasıyla birlikte 1842'de “memleket meclisleri,” 1849'da “eyalet meclisleri” ve 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde “vilayet idare meclisleri” ve “vilayet umumi meclisleri” ile devam etmiştir.

1864 Vilayet Nizamnamesi'nin 13. maddesinde valinin maiyetinde bir idare meclisinin oluşturulacağı belirtilmiştir. Başkanı vali olan meclisin doğal üyeleri;

⁸⁷ Yaman, **a.g.k.**, s. 163, 164; Tural, “1881 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi”, s. 110-111; Tönük, **a.g.k.**, s. 150, 151.

⁸⁸ Erkan Tural, “Habsburg ve Osmanlı İmparatorluğunun En Uzun Asrı ve 1864 - Tuna Vilayet Nizamnameleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 13, Sayı 3 (Temmuz 2004), s. 98.

⁸⁹ Muhassılık meclislerinin temelinde II. Mahmut döneminin uygulaması olan “meşveret divanları” vardır. Bu toplantılarda II. Mahmut döneminde bir ara vali statüsünde atanan müşirlerin başkanlığında yılda bir kere o ile bağlı sancakların naib, kadı, voyvoda gibi ileri gelenleri toplanıp ilin güvenlik ve vergi konularını tartışıp karar bağlamaktaydılar. Halil İncelik, “Senedi İttifak ve Gülhane Hattı Hümayunu”, **Belleten Dergisi**, Cilt CXXVIII, sayı 109-112 (1964), s. 633.

defterdar (Tuna Vilayet Nizamnamesi'nde Muhasebeci), mektupçu, şerri işler müfettişi (müfettiş-i hükkam-ı şerriye)⁹⁰ ve yabancı işler müdürü (hariciye müdürü)dür. Ayrıca meclise iki Müslüman iki de gayrimüslim olmak üzere dört üye seçilecektir. 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde mecliste vali hariç seçilmişlerle atanmışların sayıları eşit iken, Tuna Vilayeti Nizamnamesi'nde Müslümanlardan üç ve gayrimüslimlerden üç olmak üzere denge, seçilmişler yönünde bozulmuştur. Ancak meclisin başkanı olarak valinin, kararların alınmasında önemli bir ağırlığının olduğunu belirtmek gerekir.⁹¹

Vilayet idare meclislerine seçilecek üyelerin vilayet merkezinde ikamet etmeleri şart koşulmuştur. Ayrıca yılda beş yüz kuruş vergi vermesi, okur-yazar ve Osmanlı tebaasından olması gerekmektedir.⁹²

Üye seçimi ise şöyle düzenlenmiştir: Öncelikle, vilayet merkezinde, valinin başkanlığında, defterdar, mektupçu, merkez hakimi, müftü, “divan-ı temyiz”deki hukuk memuru ve Müslüman olmayan toplulukların dini önderlerinden oluşan ve “meclis-i tefrik” denilen bir seçim komisyonu oluşturulacaktır. Bu komisyon, vilayete bağlı livalardaki seçilme şartlarına sahip kimseleri saptayarak, bunlardan meclise girecek üye sayısının üç katı (on iki) aday belirleyecektir. Tespit edilen altı Müslüman ve altı Müslüman olmayan aday listesi liva merkezlerine gönderilecektir. Liva idare meclisleri bu adaylardan üçte birini (dört aday) Müslüman - Müslüman olmayan ayrımı gözeterek seçecektir. En çok oy alan dört adayı livalar mazbata ile vilayet merkezlerine bildirecekler, seçim komisyonu toplanarak livalardan gönderilen listeleri inceleyecek ve en çok oy alan adaylardan üçte iki (sekiz aday) oranındaki adayı saptayarak valiye sunacaklardır. Vali bu listeden uygun gördüğü iki Müslüman-iki Müslüman olmayan

⁹⁰ Tönük, **a.g.k.**, s. 139. Müfettiş-i Ahkam-ı Şerriye hususu, Nizamnamenin 16. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre şeyhülislam tarafından seçilip padişah tarafından atanacak olan bu zat, vilayet dahilindeki tüm şer'i mahkemelerin teftişini tapacak ve hükümet merkezine takdimi lazım gelen ilam ve diğer vesikaların mümeyyizliğini (ayrımını) yapacaktır. Müfettişlik kurumu Nizamiye Mahkemelerinin kurulmasıyla kaldırılmış, onun yerine meclise “merkez naib”inin katılması uygun görülmüştür. Bu düzenlemenin ne zaman yapıldığı ile ilgili olarak kaynaklar farklı bilgiler vermektedir. İlber Ortaylı düzenlemenin 1871 Vilayet Nizamnamesiyle, Musa Çadircı ise 1867 Vilayet Nizamnamesiyle yapıldığını yazmıştır. Bakınız: Ortaylı, **Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 63 ve Çadircı, “Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler”, s. 7.

⁹¹ Seyyitdanlıoğlu, “Tuna Vilayeti Nizamnamesi”, s. 71Çadircı, **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı**, s. 255; Tural, “1881 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi”, s. 111.

⁹² Tural, “Habsburg ve Osmanlı İmparatorluğunun En Uzun Asrı ve 1864 - Tuna Vilayet Nizamnameleri”, s. 102.

dört kişinin ismini onay için İstanbul'a gönderecektir. Hükümetin onayı ile seçim kesinleşmiş olacaktır.⁹³

Seçilmişler ve atanmışlardan oluşan vilayet idare meclisinin görevleri Nizamnamenin 14. maddesinde sayılmıştır. Buna göre meclis, mülki, mali, harici, imar ve ziraata dair meseleleri görüşmeye yetkili kılınmıştır. Hukuki işlere müdahale etmesi yasaklanmıştır. Bu maddede meclisin müzakere usullerinin ve alınacak kararların uygulama biçimlerinin ayrı bir nizamname ile düzenleneceği belirtilmiştir.⁹⁴ Bu sebeple 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde vilayet idare meclisleri sadece iki madde ile düzenlenmiştir.

b. Meclis-i Umumi-i Vilayet (Vilayet Genel Meclisi)

1864 Vilayet Nizamnamesi'nin getirdiği en önemli yenilik, "Meclis-i Umumi-i Vilayet" adıyla günümüz il özel idarelerinin çekirdeği sayılan meclislerin oluşturulmasıdır.⁹⁵ Umumi meclisler, 1864 Nizamnamesi'nde, 25-28. maddelerinde, üyelerin seçimlerine ilişkin düzenleme ise Nizamnamenin son maddesinde (m. 78) düzenlenmiştir.

Umumi meclisler vilayet düzeyinde sadece yerel temsilcilerden oluşan ve o memleket halkının istek ve sorunlarını vilayetin yöneticilerine bildiren, daha doğrusu ricada bulunan ve danışma görevi gören bir organ olarak düzenlenmiştir.⁹⁶

Umumi meclis, valinin başkanlığında vilayete bağlı her sancaktan ayrı ayrı seçilecek iki Müslüman ve iki gayrimüslim azadan oluşmaktadır. Valinin olmadığı zamanlarda tayin edeceği memur meclise başkanlık edebilmektedir.

Nizamname'nin 78. maddesine göre umumi meclise üye seçimi şu şekilde yapılmaktadır: Umumi meclisin toplanma zamanından bir ay önce livalara bağlı her kazanın dört üyesi merkez livada toplanarak, gerek liva merkezi gerek kaza merkezi

⁹³ Çadircı, **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı**, s. 260.

⁹⁴ Tönük, **a.g.k.**, s. 139.

⁹⁵ Çadircı, "Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler", s. 9.

⁹⁶ Ortaylı, **Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 89; Şeref Gözübüyük, **Türkiye'de Mahalli İdareler**, Ankara, TODAİE yayını, 1967, s. 29.

sakinlerinden üyelik şartlarına uygun kimselerden üç kişi seçmekte ve bunlar mutasarrıf (livanın mülki amiri) vasıtasıyla merkez vilayete gönderilmektedir.⁹⁷

Umumi meclis üyelerini seçmek için kazalardan gelen üyeler her bir kazanın umumi mecliste müzakere edilebilecek yol, ziraat, ticaret gibi konulara ilişkin taleplerini bir dilekçe ile seçilecek olan umumi meclis üyesine teslim ederek vilayet valisine ulaştırma imkanına sahip kılınmışlardır.

Umumi meclis senede bir defa ve kırk günü geçmemek üzere, valinin uygun göreceği bir zamanda ve vilayet merkezinde toplanacaktır.

Umumi meclis vilayet dahilindeki ana ve tali yollar ile belediyeye ait kamu binalarının yapım, onarım ve bakımı, tarım ve ticaretin geliştirilmesi, vergilerin saptanıp dağıtılması ve toplanması, halkın dilek, şikayet ve taleplerini müzakere etmekle görevli kılınmıştır.⁹⁸

c. Liva Yönetimi ve Liva İdare Meclisi

Vilayetin bir alt kademe yönetim birimi olan liva (sancak) 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin 29-42 maddelerinde düzenlenmiştir. Livanın mülki amiri mutasarrıftır (Tuna Vilayeti Nizamnamesinde kaymakam). Doğrudan padişah tarafından atanan mutasarrıf livanın idari, mali ve güvenlik işlerinden valiye karşı sorumlu tutulmuştur. Ayrıca devlet ve vilayet yönetimi tarafından kendisine verilecek görevleri yerine getirmektedir.⁹⁹

Livanın maliye ve hesap işleri, maliye nezaretinin teklifi ile devlet tarafından atanan “muhasibeci”ye verilmiştir. Bu memur kendi görev alanıyla ilgili olarak vilayet defterdarına bağlanmıştır. Nizamname livada görev alacak muhasibecilerin görevleri ile ilgili olarak ayrı bir nizamname hazırlanacağını belirtmiştir. Ayrıca kendisine yardımcı olacak bir “mal kalemi” de görevlendirilecektir.¹⁰⁰

⁹⁷ Tural, “1831 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi”, s. 120.

⁹⁸ A.k., s. 113.; Yaman, a.g.k., s. 165.

⁹⁹ Yaman, a.g.k., s. 165; Tönük, a.g.k., s. 154-160; Tural, “1881 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi”, s. 113-115.

¹⁰⁰ Yaman, a.g.k., s. 165, 166.

Livada görevli diğer bir memur yazı işlerinden sorumlu “tahrirat müdürü”dür. Tahrirat müdürü, emrine verilecek olan “tahrirat kalemi” ile birlikte livanın bütün resmi haberleşmesinden, evrak ve kayıtlarının korunmasından sorumlu tutulmuştur.¹⁰¹

Livada da bir “idare meclisi” oluşturulacaktır. İdare meclisinin başkanı liva mutasarrıfıdır. Mutasarrıfın olmadığı zamanlarda, seçeceği bir üye mutasarrıfa vekillik edecektir. Liva merkez kazasının hakimi, müftüsü, liva muhasebecisi, tahrirat müdürü ve Müslüman olmayan halkın ruhani reisleri liva meclisinin doğal üyeleri yapılmıştır. Ayrıca meclise ikisi Müslüman ikisi de gayrimüslim olmak üzere dört üye de seçimle gelecektir.¹⁰²

Liva idare meclisine seçilecek dört üyenin seçim süreci, liva yönetimince seçimlik üye sayısının üç katı kadar aday listesinin kazalara gönderilmesiyle başlamaktadır. Kazaların idare meclisi içinden oluşturulan seçim kurullarınca bu listeden üçte iki oranındaki aday seçilerek liste tekrar liva yönetimine gönderilmektedir. Livada oluşturulacak olan seçim kurulu da en az oy almış üçte birlik isimleri tespit ederek çıkaracak ve geri kalan isimleri valiye gönderecektir. Vali son karar mercii olarak uygun bulduğu adayları liva meclis üyesi olarak atayacaktır.¹⁰³

Liva idare meclisi idari, mali, güvenlik işleri, tahsilat, bayındırlık işleri, muaccelat (acil işler), tapu ve ziraata ait işleri görüşecek; hukuki işlere karışmayacaktır. Bu meclisin müzakere usulleri, kararların nasıl uygulanacağı gibi konuların da ayrı bir nizamname ile düzenleneceği, Nizamname’de belirtilmiştir.¹⁰⁴

Nizamname’de liva merkezlerinin bulunduğu kaza da “mutasarrıf muavini” sıfatıyla bir kaymakamın görevlendirilmesi öngörülmüştür. Kaymakam hem kazanın idari işlerinden sorumlu olacak hem de mutasarrıfa yardım edecektir.¹⁰⁵

¹⁰¹ A.k., s. 166.

¹⁰² A.k., s. 166.

¹⁰³ Tural, “Habsburg ve Osmanlı İmparatorluğunun En Uzun Asrı ve 1864 - Tuna Vilayet Nizamnameleri”, s. 102.

¹⁰⁴ Yaman, a.g.k., s. 166.

¹⁰⁵ A.k., s. 166.

d. Kaza Yönetimi ve Kaza İdare Meclisi

Livanın bir alt yönetim birimi olan kazanın mülki amiri kaymakamdır. Kaymakam, kazada idari, mali ve güvenliğe dair konulardan sorumlu tutulmuştur. Devlet tarafından atanması öngörülen kaymakamın birinci derece amiri liva mutasarrıfıdır. Kaymakam devlet, vilayet ve liva yönetimince verilen emirleri yerine getirecek, kaza dahilindeki devlet gelirlerini tahsil edilerek liva merkezine gönderecek ve gerekli masrafları yapacaktır. Kazalarda hesap ve yazı işlerine bakmak üzere duruma göre bir veya iki kaza katibinin istihdamı öngörülmüştür.¹⁰⁶

Kazalarda da kaymakamın başkanlığında bir idare meclisi oluşturulacaktır. Merkez kaza hakimi, müftü, gayrimüslim cemaatlerin ruhani reisleri ve kaza katibi bu meclislerin doğal üyeleri sayılmıştır. Ayrıca kaza meclislerine Müslim ve gayrimüslim üç aza (Tuna Vilayet Nizamnamesinde ikişerden dört aza) seçilecektir.¹⁰⁷ Kaza idare meclislerine, kazanın mülki, mali ve zabıta işleriyle nafıa, tapu ve ziraata ait konuları inceleme ve karara bağlama yetkisi verilmiştir. Kaza idare meclisinin de hukuki işlere müdahale etmesi yasaklanmıştır.¹⁰⁸

Kaza idare meclislerinin seçim konusu Nizamname'nin 67-72. maddelerinde düzenlenmiştir. Nizamname de adayların "mümkün mertebe" okur yazar, otuz yaşını doldurmuş ve yıllık yüz elli kuruş vergi veren kimselerden olması şart koşulmuştur. Köylerdeki her ihtiyar meclislerine kaza idare meclislerinin seçimle gelen üyelerini seçmek üzere bir seçici (ya da eleyici) kurul görevi verilmiştir. Kazalarda oluşturulacak seçim komisyonları, kaza idare meclislerine seçimle gelecek üye sayınının üç katı kadar ismi (dokuz aday) ihtiyar meclislerine sunacak, onlar da bu listeden üçte birlik bir kısmını eleyerek geri göndereceklerdir. Kaza seçim komisyonu en az oy alan üçte bir oranındaki isimleri çıkararak seçilecek sayının iki katı sayıdaki (altı) üyeyi sancak

¹⁰⁶ A.k., s. 167.

¹⁰⁷ 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde kaza idare meclisi iki maddede gereksiz bir tekrara başvurulmuş kafa karışıklığı yaratacak şekilde düzenlenmiştir. 46 ve 47 maddelerdeki bu karışıklık Tuna Vilayet Nizamnamesi'nde giderilmiş ve bu konu tek madde (50. madde) ile ele alınmıştır.

¹⁰⁸ Yaman, a.g.k., s. 167.

mutasarrıfına gönderecekler ve burada da listedeki isimlerden yarısı elenerek geri kalan adaylar kaza idare meclislerine seçilmiş olacaklardır.¹⁰⁹

e. Köy Yönetimi

1864 Vilayet Nizamnamesi'nde köy yönetimleri şimdiki gibi muhtarlara bırakılmıştır. Ancak her sınıf ahali için iki muhtar seçme hakkı tanınmıştır. Bir köyde bir sınıf ahali yirmi haneden az ise bir muhtar seçilebilecektir. Muhtarlar kaza kaymakamına bildirilecek ve onun emriyle atanacaklardır.

Muhtarlar köylerde vergi tahsilatında ve diğer konularda hükümetin temsilcileri sayılmışlar ve bulundukları yerlerin yerel işlerinden sorumlu tutulmuşlardır. Köyde bekçi, korucu gibi güvenlik görevlileri de muhtarların emrine verilmiştir.¹¹⁰

Her köyde her sınıf ahali için en az üç, en çok on iki kişiden oluşan bir ihtiyar meclisinin oluşturulması öngörülmüştür. İmamlar ya da diğer cemaatlerin ruhani reisleri kendi meclislerinin doğal üyesi sayılmıştır. İhtiyar meclisinin görevleri, ait oldukları sınıfın vergi dağılımına nezaret etmek, köyün temizliğini sağlamak, ziraatı kolaylaştıracak hususları müzakere etmek ve küçük davaları karara bağlamak olarak sayılmıştır.¹¹¹

Muhtarların ve ihtiyar meclisi üyelerinin bir yıllığına seçilmeleri öngörülmüştür. Sürelerinin bitiminde tekrar seçilebileceklerdir. Muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliği seçimlerinde seçmen olabilmek için, on sekiz yaşını doldurmuş olmak, Osmanlı tebaasından olmak, o köyde oturmak ve devlete her yıl asgari elli kuruş vergi vermek gerekmektedir. Muhtar ve ihtiyar meclislerine aday olabilmek için ise yaş sınırı otuza, verilmesi gereken vergi tutarı da senelik en az yüz kuruşa çıkarılmıştır.¹¹²

¹⁰⁹ Davison, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform**, 1. Cilt, s. 170; Tural, "1881 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", s. 118; Tural, "Habsburg ve Osmanlı İmparatorluğunun En Uzun Asrı ve 1864 - Tuna Vilayet Nizamnameleri", s. 102.

¹¹⁰ Tural, "Habsburg ve Osmanlı İmparatorluğunun En Uzun Asrı ve 1864 - Tuna Vilayet Nizamnameleri", s. 101; Yaman, **a.g.k.**, s. 167, 168.

¹¹¹ Tural, **a.k.**, s. 101; Yaman, **a.g.k.**, s. 168.

¹¹² Tural, "1881 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", s. 117.

2. 1864 Vilayet Nizamnamesinin Uygulaması: Tuna Vilayeti Nizamnamesi ve 1867 Vilayet Nizamnamesi

Yukarıda ele alınan 1864 Vilayet Nizamnamesi, 8 Ekim 1864 tarihinde yayınlanan Tuna Vilayeti Nizamnamesi’nden tam bir ay sonra, 7 Kasım 1864 tarihinde, yayımlanmıştır.

Taslak olarak hazırlanan 1864 Vilayet Nizamnamesi’nin aynı anda ülkenin tümünde uygulanması yoluna gidilmemiştir. Yeni sistemin denenmesi amacıyla hemen hemen bugünkü Bulgaristan sınırlarını kapsayan bölgeyi oluşturan Silistre, Vidin ve Niş eyaletleri birleştirilerek “Tuna Vilayeti” ismiyle bir vilayet oluşturulmuştur. Bu Eyaletin başına da Niş Eyaleti’nde başarılı çalışmalar yapmış olan Mithat Paşa getirilmiştir.

Tuna Vilayeti valisi Mithat Paşa, bölgenin çok sorunlu bir bölge olmasına rağmen çok kısa sayılabilecek zamanda çok önemli başarılarla imza atmıştır.¹¹³ Takvim-i Vekayi’nin 16 Haziran 1865 sayısından alınan bilgiye göre Mithat Paşanın Tuna Eyaleti’nde yaptığı çalışmalar şunlardır:¹¹⁴ Vilayete bağlı livalar ve ikinci derecede kazalar belli bir taksimata tabi tutulmuş, köylerin, coğrafi mevkileri ve birbirlerine olan uzaklıkları dikkate alınarak bağlı olacakları kazalar saptanmıştır. Vergiler aylık taksitlere bölünerek vergi tahsil işlemlerinde mükellefler lehine bazı menfaatler sağlanmıştır. Zaptiye askerleri yeniden düzenlenmiştir. Vilayetteki memurlara yönelik görev talimatnameleri yayınlanmıştır. Mali işlerde defterler ve kayıtlar yeniden düzenlenmiş ve köylü halk için bir köylü sandığı oluşturulmuştur. Ayrıca vilayet merkezi olan Ruscuk’ta bir matbaa kurulmuş ve Tuna isminde haftalık Türkçe ve Bulgarca bir gazete çıkarılmaya başlanmıştır. Bunlara şose ve asfalt yolları, kamu binalarını, hastaneleri, ziraat çiftliklerini, ticaretin geliştirilmesi için yapılan icraatları da saymak gerekir.

¹¹³ Davison bu konuda; “onun çağdaşları, birçok durumda istemeden ve eleştirmekten vazgeçmeden Mithat Paşa’yı başarılı bularak alkışlamışlardır” demektedir. Ayrıca Mithat Paşa “bugün Türkiye’de Ziraat Bankası’nın kurucusu ve bugünkü Bulgaristan’da Balkanların en gelişmiş kredi sandıklarının babası olarak alkışlanır.” Konuyla ilgili olarak şu kaynaklara bakılabilir: Davison, **a.g.k.**, s. 173, 174; Yaman, **a.g.k.**, s. 169-173.

¹¹⁴ Tönük, **a.g.k.**, s. 143; Yaman, **a.g.k.**, s. 169, 170.

Tuna Vilayeti'nde uygulanan yeni Vilayet Nizamnamesi'nden olumlu neticelerin alınması üzerine bu Nizamname'nin Rumeli, Anadolu ve Arabistan'da da uygulamaya geçirilmesine karar verilmiştir¹¹⁵ 1865 yılında Tuna Vilayetinden başka üç vilayet daha tam anlamıyla bu Nizamname hükümlerine göre oluşturulmuştur. Bunlar, Kuzeydoğunun büyük bir bölümünü içine alan Erzurum Vilayeti, Bosna ve Hersek Eyaletlerinin birleştirilmesiyle kurulan Bosna Vilayeti ile Şam ve Sayda Eyaletlerinin birleştirilmesiyle oluşturulan Suriye Vilayeti'dir.¹¹⁶ Bundan sonra da eyaletlerin yeni nizamname hükümlerine dahil edilme süreci devam etmiştir.

Mütercim Rüşdü Paşa'nın Sadarettten ayrılmasından sonra ise beşinci defa sadrazamlığa getirilen Ali Paşa döneminde Nizamname'nin tüm İmparatorlukta uygulanmasına karar verilmiştir. Bunun üzerine 1867 yılında "Vilayet-i Umumiye Nizamnamesi" ilan edilmiştir. Bu nizamname yeni bir metin değildir, diğer vilayetlerde de tatbik edilen ve çok küçük tadilatları dışında Tuna Vilayeti Nizamnamesi'nin (ya da 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin) aynısıdır. Sonuç olarak 1864 Vilayet Nizamnamesi 1913 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı"ne kadar yürürlükte kalmıştır. Ancak 1864 Nizamnamesi de taşra idare sistemini düzene kavuşturmakta yeterli olmamıştır. Bu nedenle 1871'de yeni bir nizamname kaleme alınmıştır.

C. 1871 Vilayet Nizamnamesi

Muhassıllık meclisleriyle başlayan süreçte 1871 Vilayet Nizamnamesi, Türk idare sisteminin bir adım daha ileri gitmesini sağlamış, bir süreden beri uygulanmakta olan ademi merkeziyet sistemi yeni nizamname ile daha iyi formüle edilmiştir.¹¹⁷ Ayrıca 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde muğlak kalan noktalar aydınlatılmıştır. Genel olarak bakıldığında ise Nizamname'yi oluşturan başlıkların daha ayrıntılı olarak ele alındığı göze çarpmaktadır. 1864 Vilayet Nizamnamesi 78, Tuna Vilayeti Nizamnamesi 82 maddeden oluşurken 1871 Vilayet Nizamnamesi 129 maddeden oluşmaktadır.

¹¹⁵ Yaman, **a.g.k.**, s. 173, 174.

¹¹⁶ Stanford J. Shaw ve Ezel K. Shaw, **Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye**, 2. Cilt, Çev. Mehmet Harmancı, İstanbul, E yayınları, 1983, s. 125; Yaman, **a.g.k.**, s. 173.

¹¹⁷ Yaman, **a.g.k.**, s. 198.

1871 Nizamnamesi'ni tam anlamıyla yeni bir nizamname olarak değil 1864 Nizamnamesini tamamlayıcı, eksikliklerini giderici bir nizamname olarak görmek gerekir. Konuyla ilgili bazı kaynaklarda 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin 1871 Vilayet Nizamnamesi'yle yürürlükten kaldırıldığı gibi bir yanlış bilgi verilmektedir. 1871 Vilayet Nizamnamesi 1864 Vilayet Nizamnamesini yürürlükten kaldırmamıştır. Nizamnamenin “madde-i mahsusa”sından bundan önceki vilayetleri düzenleyen mevzuatın yürürlükte olduğu ancak bu Nizamnameye aykırı hükümlerinin feshedildiği açıkça anlaşılmaktadır. 1871 Vilayet Nizamnamesi her ne kadar devletin taşra idaresini 1864 Vilayet Nizamnamesi'ne göre daha ayrıntılı olarak ele almışsa da 1864 Nizamnamesi ile ele alınmış bazı hususları ihtiva etmemektedir. Bu durumda 1871 Nizamnamesi ile düzenlenmeyen konularda 1864 Nizamnamesi'ne bakılması gerekmektedir. 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkati'ne kadar 1871 Vilayet Nizamnamesi ile 1864 Vilayet Nizamnamesi birlikte uygulanmıştır. Bu iki nizamname “açıkça” 1913 tarihli İUVKM ile yürürlükten kaldırılmıştır.

1871 Vilayet Nizamnamesi'nde göze ilk çarpan yenilik, idari taksimatın açık bir şekilde beşe çıkarılmasıdır. Birinci maddede vilayetlerin livalara, livaların kazalara, kazaların nahiyelere ve nahiyelerin de köylere ayrılacağı belirtilmiştir.

1864 Vilayet Nizamnamesi'nde muğlak olarak bırakılan “nahiye” birimi 1871 Nizamnamesi'nde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. 1864 Nizamnamesi'nde, nahiye, “*Bazı köylerden oluşan küçük daireler, kaza olamadıkları takdirde bir kazaya bağlı olarak idare olunur ve bunlar nahiye itibar kılınır*” şeklinde tanımlanmış, başkaca bir açıklama yapılmamıştır. 1871 Nizamnamesi'nin birinci maddesinde nahiyenin idari sistem içerisindeki yeri gösterildikten sonra 50–58. maddelerinde nahiye ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

1871 Nizamnamesi'nde vilayetin mülki amiri yine validir. Valilik makamı Nizamname'de on üç madde ile düzenlenmiş; görevleri artmış; idari, mali ve güvenlikle ilgili görevlerine eğitim, bayındırlık, ceza ve hukuk ile ilgili görevler eklenmiştir. Bu görevler ayrı başlıklar halinde sayılmıştır. Ayrıca 1871 Nizamnamesi “vali yardımcılığı” kurumunu getirmiştir. Vali yardımcısı valinin yokluğunda ona vekalet edecek, valinin tüm görevlerinde ona yardımcı olacak, vilayetteki yazışmaları

yürütecek, valinin onayından geçmesi gereken evrakların özetlerini hazırlayacak ve daha sonra bunların kayıtlarını saklayacaktır.¹¹⁸

1871 Nizamnamesi ile 1864 Nizamnamesi'yle vilayet idare sisteminde yer bulan memurlara yenileri katılmıştır. Bunlar, maarif (eğitim) müdürü, tarik emini, defter-i hakani müdürü, emlak ve nüfus memuru, evkaf müdürü ve alaybeyidir. 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde yer alan memurlar yerini korumuş; görevleri artmış ve ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır.

Maarif müdürünün görevleri; 1869 Maarif-i Umumiye Nizamnamesi ile vilayet hayatına giren “maarif meclisi”ne başkanlık etmek, vilayetten veya Maarif Nezareti'nden (Eğitim Bakanlığı'ndan) gelecek eğitimle ilgili talimatları yerine getirmek, vilayet dahilinde bulunan okul ve kütüphaneleri denetlemek, vilayette eğitime yapılacak harcamalara karar vermek olarak sayılmıştır. Maarif Müdürü, bir sene içerisinde eğitimle ilgili yapılan çalışmaları içeren bir raporu Babıali'ye gönderilmek üzere valiye vermekle yükümlü tutulmuştur.¹¹⁹

1871 Nizamnamesi'yle vilayet yönetimine giren bir diğer memur “tarik emini”dir. Vilayet dahilinde yol yapım ve onarımından sorumlu tutulan tarik emininin görevleri; yol işlerinde çalışacak işçileri bulmak, yapılacak yolların tahmini masraf bilançolarını hazırlamak ve bununla ilgili kayıtları düzenlemek, mevcut yol yapım çalışmaları ile ilgili hazırlayacağı ayrıntılı raporları valiye sunmak, yeni yol yapım projelerinin ve bunun için gerekli malzemelerin envanterlerini düzenlemek olarak sayılmıştır.¹²⁰

Defter-i hakani müdürü vilayetin emlak, arazi ve nüfusunun idaresi, emlak ve araziye ait tasarruf ve temellük muamelelerinin kanun ve nizamlara göre ifası ile görevlendirilmiştir.¹²¹

¹¹⁸ Yaman, **a.g.k.**, s. 200; Tural, “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiye-i Vilâyât Talimâtname’si”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 14, Sayı 1 (Ocak 2005), s. 74.

¹¹⁹ Yaman, **a.g.k.**, s. 200, 201.

¹²⁰ Tural, “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiye-i Vilâyât Talimâtname’si”, s. 76.

¹²¹ Yaman, **a.g.k.**, s. 201.

1871 Vilayet Nizamnamesi'nde yer alan diğer vilayet görevlileri; emlak ve nüfus kayıtlarını tutmakla görevli emlak ve nüfus memuru, tüm vakıflardan sorumlu olan evkaf müdürü ve vilayetin güvenliğinden sorumlu olan alaybeyidir.

1871 Vilayet Nizamnamesi “vilayet idare meclislerinin” yapısıyla ilgili önemli bir değişiklik getirmemiştir. Daha önceden belirlenen ve uygulanan kuralları yeniden, bu defa kısımlara ayırarak, yürürlüğe koymuştur.¹²²

Nizamname'ye göre livaların mülki amiri yine mutasarrıftır. Vilayette valilerin konumu ne ise livalarda mutasarrıfların konumu neredeyse aynıdır. Mutasarrıflar, valinin emir ve talimatlarına uymakla yükümlü tutulmuşlardır. Ayrıca mutasarrıflar merkez tarafından çıkarılan kanunları sancaklarında uygulayacaklar ve sancaktaki tüm memurların idaresinden sorumlu olacaklardır.¹²³

Livalarda mutasarrıfın emrindeki memurlar; muhasebeci, tahrirat müdürü, defteri hakani memuru, emlak ve nüfus memuru ve zaptiye zabitidir. Nizamname liva görevlilerinin görevlerini sayma yoluna gitmektense vilayet nezdinde aynı görevi yapan memurların görevlerine atıf yapmıştır. Vilayet memurlarının vilayet dahilindeki görevlerini, livalarda liva memurları yerine getireceklerdir.

Nizamname'nin 43-47 maddelerinde kaza idaresi düzenlenmiştir. Kazanın mülki amiri kaymakamdır. Mutasarrıfların livalarda sorumlu oldukları görevlerden, kazalarda kaymakamlar sorumlu tutulmuşlardır.

Kazadaki kamu görevlileri ise mal müdürü, idare katipleri, emlak ve nüfus memuru ve zaptiye zabiti olarak sayılmıştır.

Nizamname nahiye ile ilgili olarak 1864 Nizamnamesi'ndeki tanımı tekrarlamış ve nahiye birimini ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir. Bir müdürünün yönetimine verilen nahiye, kaza dairesindeki köy ve çiftliklerin birbirleriyle yakınlık ve ilişkileri dikkate alınarak birleştirilmelerinden oluşmaktadır. Ancak bu birleştirmelerde erkek nüfus beş yüzün altında olamayacaktır.

¹²² Çadırcı, **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı**, s. 255.

¹²³ Yaman, **a.g.k.**, s. 201,

Nahiye kurulabilmesi için uzun bir süreç işlemektedir: Nahiye oluşturulabilmesi için nahiyenin merkez ve sınırları önce kaza idare meclisinde kararlaştırılacak daha sonra bu karar liva idare meclisince kontrol edilerek onaylanacak ve vilayet umumi meclisinde görüşülecektir. Hazırlanacak olan mazbatanın padişah tarafından onaylanmasıyla nahiye kurulmuş olmaktadır.

59. madde, nahiyelerin köylere ayrılacağını ve nahiye merkezinin de köy hükmünde olacağını belirtmiştir. Aynı maddede muhtar ve ihtiyar meclisi sayısının icabı kadar olacağı belirtilerek, bir köyde birden fazla muhtar ve ihtiyar meclisi olmasının yolu açık tutulmuştur.

129 maddeden oluşan 1871 Vilayet Nizamnamesinin 61-129 maddelerinde taşra idarelerinde oluşturulacak meclisler düzenlenmiştir. Altmış birinci maddede taşra idaresinde kurulması öngörülen meclisleri; vilayet merkezlerinde senede bir defa toplanacak olan vilayet umumi meclisi, vilayet idare meclisi, liva idare meclisi, kaza idare meclisi, nahiye ve köy meclisleri ile şehir ve kasabalarda kurulacak olan belediye meclisi olarak belirtmiştir.

1. Vilayet Umumi Meclisleri

1871 Vilayet Nizamnamesi'nde özel idarenin çekirdeği sayılan vilayet umumi meclislerine daha fazla yer verildiği ve daha ayrıntılı düzenlendiği görülmektedir. Umumi meclis, Nizamnamenin 62-75 maddelerinde düzenlenmiştir. 62. maddede Umumi meclisin görevleri sayılmıştır. Buna göre umumi meclis yılda bir kere toplanarak o yıla ait;

- Yol ve köprü yapımı,
- Ticaret ve sanayinin geliştirilmesi,
- Eğitim ve ahlakın (terbiyenin) yaygınlaştırılması,
- Vilayet dahilinde verginin dağıtılması, düzenlenmesi ve yeni vergi konulması,
- Meydan, çayır ve mesire yeri gibi kamu yararına ait olan kamu mülklerinin alım, satım ve mübadelesi,

- Hastane, ıslahhane gibi kamu binalarının değiştirilmesi ve yenilenmesi,
- Kamu yararına dair arz olunacak taahhütname ve sözleşmeler ile vilayetin imarına ait işleri müzakere etmekle yetkili ve görevli kılınmıştır.

Bu Nizamnamede de vilayet umumi meclislerinin herhangi bir konuda karar alma ve uygulama yetkisi yoktur. Bunlar, merkezi hükümetin taşra teşkilatına danışma işlevi görmeye devam etmektedir.¹²⁴

Nizamname’de toplantı zamanıyla ilgili kesin bir hüküm ortaya konmamıştır. Devletin çok geniş bir coğrafyada kurulu olması göz önüne alınmış olsa gerek, *“her vilayetin umumi meclisinin uygun bir mevsimde toplanacağı ve toplantı süresinin kırk günü aşamayacağı”* belirtilmiştir (m. 67).¹²⁵

Umumi meclisin başkanı yine validir. Valinin olmadığı zamanlarda valinin atadığı bir memur valinin vekili olarak meclise başkanlık edecektir. Ayrıca meclisin müzakereye geçebilmesi için meclis üye tam sayısının en az üçte birinin hazır bulunması şartı getirilmiştir.

Meclis toplantıları halka açık değildir. Meclis üyeleri dışındaki kişilerin meclis toplantılarına katılması ve izlemesi yasaklanmıştır.

2. Vilayet İdare Meclisleri

1871 Vilayet Nizamnamesi vilayet idare meclislerinin müzakereye memur olduğu konuları iki başlık halinde düzenlemiştir. Birincisi 75. maddede düzenlenen genel idare ile ilgili olanlar; ikincisi ise 76. madde ile düzenlenen idari davalar (deavi-i idare) ile ilgili olanlardır.

Nizamname’ye göre vilayet idare meclislerinin genel idare ile ilgili müzakere edeceği konular şunlardır:

- Her türlü satın almalar,

¹²⁴ Ortaylı, **Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 90.

¹²⁵ 67. madde, “toplantı süresinin kırk günü aşamayacağı” hükmü üzerine “Teşkilat Nizamnamesi’nin yirmi altıncı maddesine” atıf yapmıştır. Burada “Teşkilat nizamnamesi”nden kasıt 1864 Vilayet Nizamnamesi’dir. Öyle ki bu Nizamnamenin 26. maddesi tam da bu hükümleri içermektedir.

- Sözleşmelerin düzenlenmesi ve imzalanması,
- Özel hükümleri çerçevesinde kalmak kaydıyla öşür ve diğer tüm gelirlerin iltizama verilmesi,
- Kamu ormanlarının müzayedesı,
- Toplumun ortak malı olan orman ve maden işleri,
- Devlet binalarının yapımı,
- Zaptıye askerleri ve gerektiğinde oluşturulacak olan güvenlik güçlerinin tüm muhasebe (gelir-gider) işlerinin denetimi,
- Kamunun tüm taşınır ve taşınmaz mallarının korunması,
- Belediye meclisi kararlarının incelenmesi,
- Livalar arası yolların yapımı,
- Vilayet dahilinde ziraat, ticaret gibi kamu yararına ait hususlar,
- Kamu sağlığı,
- Devletten veya meclisi umumiden gelen ve Babıali tarafından onaylanan vilayet ahalisine konulacak vergilerin livalar arasında taksimi ve bunların tahsili,
- Islahhane, hastane ve gurebehane yapımı,
- Panayır, pazaryeri ve mezarlık alanlarının tahsili ve tahvili
- Hiç kimsenin tasarrufunda bulunmayan yerlerin satın alınması veya satılması, mübadele (istibdal) veya geçici surette terkine veya kamu yararına tahsis edilmesi,
- Liva idare meclislerinin birinci derece olarak baktıkları konuların ve vali tarafından havale edilen idareye ait her türlü işlerin incelenmesi ve müzakere edilmesi.

Yukarıda sayılan hususlar idare meclislerinin genel idareye ilişkin olarak müzakere edeceği hususlardır. Vilayet idare meclisleri müzakere edeceği bir diğer konu ise idari davalardır. Bu alandaki müzakere yetkisi ise memurların birbirleriyle ve halk

ile olan tüm sorunların karara bağlanmasıyla sınırlıdır. Vilayet idare meclisleri özel hukuka ilişkin müdahalesi “kesinlikle” yasaklanmıştır (m. 79). Çünkü daha önceden Adliye Nezareti kurulmuş ve “vilayet mahkeme sistemi” 1864 Vilayet Nizamnamesi’nden sonra ayrı bir hiyerarşi içinde örgütlenmeye başlamıştır.¹²⁶

3. Liva İdare Meclisleri

Nizamnamenin 90. maddesinde açıkça vilayet idare meclislerine ait hükümlerin livalarda liva idare meclisleri için geçerli olduğu hükmü yer almakla birlikte bu maddenin devamında liva idare meclislerinin görevleri sayılmıştır. Buna göre liva idare meclisleri:

- Livanın gelir- giderlerinin incelenmesi,
- Kamu yararına kurulmuş olan sandıkların teftişi,
- Kamuya ait menkul ve gayrimenkul malların korunması,
- Memurların hususi nizamnameleri çerçevesinde muhakemesi,
- Kazalar arası yolların yapımı,
- Kamuya ait olan her türlü satın alma, sözleşme ve harcamalar
- Liva dahilinde ziraat ve ticaretin geliştirilmesi,
- Eğitim, sağlık ve imarın geliştirilmesi,
- Vilayet idare meclisince resmi olarak livaya tarh olunan vergilerin kazalara taksimi ve bunların tahsili konularını müzakere edecektir.

Ayrıca tüm bu işler ile ilgili olmak üzere kazalardan gelecek evrakın incelenmesi liva idare meclisinin görev alanına girmektedir. Müzakere edilerek alınan tüm kararlar bir mazbata ile liva mutasarrıfına sunulacaktır.

¹²⁶ Tural, “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiye-i Vilâyât Talimât-nâmesi”, s. 80.

4. Kaza İdare Meclisleri

Kaza idare meclisleri Nizamname'nin 92-99 maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre kaza idare meclislerinin görevleri şu şekilde sayılmıştır:

- Kazaların gelir-giderlerini incelemek,
- Kamu yararına ait sandıkların muhasebesini izlemek,
- Kamuya ait taşınır ve taşınmaz malları idare etmek ve korumak,
- Liva idare meclisi kararıyla tarh olunacak vergilerin mahalle ve köylere taksimini yapmak,
- Kamu sağlığına ait tedbirleri almak,
- Özel hükümleri çerçevesinde memurları yargılamak,
- Köy ve nahiyeler arası yol yapımını görüşmek,
- Devlete ait tüm sözleşmeler, satın almalar, satma ve harcamaları nizamla, resmi emirlere ve kaymakamların iznine göre takibini yapmak; kaymakamın izni dışında olanları liva idare meclisine göndermek.

Kaza idare meclisi, kararlarını bir mazbata ile kaymakama takdim edecektir.

5. Nahiye Meclisleri

1864 Nizamnamesi nahiye biriminden bahsetmiş ancak açıklayıcı hükümler getirmemiştir. 1871 Vilayet Nizamnamesi bu boşluğu doldurmuştur. Nahiye meclisleri on üç madde ile (94-106) düzenlenmiştir.

Nahiye meclisi, nahiye dahilindeki köylerin ihtiyar meclislerinden (nahiye merkezinin bulunduğu köy dahil) seçilerek gelen en fazla dört üyeden oluşmaktadır. Nahiye meclisinin vilayet valisinin belirleyeceği mevsimlerde senede dört defa toplanması öngörülmüştür. Toplantıların süresi bir haftayı geçmeyecektir. Meclisin başkanlığını nahiye müdürü yapacaktır.

Nahiye meclislerinin toplantı zamanını, livadan alacağı emir üzerine kaza kaymakamı nahiye müdürüne tebliğ edecektir.

Nahiye meclisleri çoğunlukla karar almakta, eşitlik halinde ise meclis başkanının oyu belirleyici olmaktadır.

Toplantı zamanında yeterli çoğunluğun sağlanamadığı durumlarda nahiye müdürüne toplantıyı sekiz güne kadar erteleme yetkisi verilmiştir. Bu sürenin uzaması halinde nahiye sınırları dahilindeki köylerin yarısından fazlasının katılımıyla toplantının yapılması öngörülmüştür.¹²⁷

Nahiye meclislerinin görüşeceği konular ise şunlardır:

- Nahiye dahilinde bulunan köy ahalisi tarafından aynı ve nakdi yardımlar ile yapılması arzu edilen imar işleri (tesisat-ı nafia),
- Köyler arası yol yapımı ile ilgili işler,
- Müşterek kuru, baltalık, mera, kışlık idarelerine ait konular,
- Ziraat, sanat, ticarete dair köy ihtiyar meclislerince arz olunacak konular,
- Çift aletleri, ziraat hayvanlarının nahiye dahilinde arttırılması ve korunmaları ile ilgili konular,
- Tüm köyü ilgilendiren işler ile köyün temizliğine (tenzifat) ve belediye gelişime yönelik (tanzimat-ı belediye) işler,
- Mal dağıtımı (tevzi-i emval) hakkında köy ihtiyar meclisince verilen kararları incelemek ve düzeltimine ilişkin talepleri incelemek. Bunlara dair görüşlerin (mütealaların) sonuçlarını nahiye müdürü tarafından kaza kaymakamına tebliğ ve beyan etmek.

Nahiye meclislerinin kararları kesin (kati) değildir. Bunlar kaza kaymakamlığı tarafından nahiye müdürüne verilecek izinle uygulamaya (mevk-i icraya) konulabilmektedir.

Nahiye meclisleri dava görmeye (rüyet), nakdi ceza vermeye ve yukarıda belirtilen görevler haricinde bir konuyu görüşmeye yetkili değildir.

¹²⁷ Bu hükmü düzenleyen madde bir örnekle durumu açıklamıştır. Bu örneğe göre bir nahiye beş köyden oluşuyorsa bu beş köyden üçünün katılımıyla toplantı yeter sayısı sağlanmış olmaktadır.

Nahiye meclisi toplantıları bittiğinde meclis üyeleri köylerine dönebileceklerdir ancak olağanüstü durumlarda kaza müdürünün isteği doğrultusunda nahiye merkezinde toplanmaya mecbur tutulmuşlardır.

Nahiye meclisi azaları nahiye müdürünün zorlaması (icbarı) haricinde kendi kendine (hod be hod) toplanır veya diğer nahiye meclisi ile haberleşerek toplantı yaparsa kanunen sorumlu tutulacakları belirtilmiştir.

6. Köy İhtiyar Meclisleri

1871 Vilayet Nizamnamesi köy ihtiyar meclislerini iki tür görevle görevlendirmiştir. Birincisi köy ahalisi arasında ortaya çıkan davaları müsalahaten (sulh yoluyla, anlaşarak) çözmek, ikincisi de köyün ihtiyaçlarını görüşmektir.

Eğer bir köyün sakinleri farklı sınıflardan oluşmakta ise her sınıfın kendine ait işleri (mesalih), kendi sınıflarına ait kişilerden seçilecek üyelerden oluşan ihtiyar meclislerinde görüşülecektir. Ayrı köylerde ikamet eden kişiler arasında meydana gelecek anlaşmazlıklarda, anlaşmazlığın barış yoluyla (sulhen) çözüm işinin nahiye merkezi olan köyün ihtiyar meclisine havale edilmesi öngörülmüştür.

1871 Nizamnamesi, halkı karma olan bir köyde farklı sınıflara ait kişiler arasındaki davaların çözümünde 1864 Vilayet Nizamnamesi'ni adres göstermiştir. 1864 Nizamnamesi'nin 60. maddesine göre, bir köyde farklı sınıflara ait kişiler arasındaki davalar, davacı ve davalının ait oldukları ihtiyar meclislerinin üyelerinden en az altı en fazla on iki üyeli karma bir komisyon kurularak çözülecektir. Her sınıfın karma komisyondaki üye sayısı eşit olacaktır.

Nizamname'de köy ihtiyar meclislerinin görevleri şu şekilde sayılmıştır:

- Köyün temizliğine ait konuları görüşmek,
- Bekçi ve korucu gibi köyün güvenlik işlerinden sorumlu olacak adamları görevlendirmek,
- Köyün ziraat ve ticaretinin geliştirilmesi ile ilgili konuları görüşmek,
- Köye ait olan her türlü vergiyi adil bir şekilde paylaşmak ve verginin toplanmasına nezaret etmek,

- Köye yapılacak bağışları kabul etmek ve bunları uygun şekilde kullanmak,
- Yetim malları ile mirasını bırakacak kimsesi olmayanların menkul ve gayri menkullerini korumak,
- Muhtar vasıtasıyla tarıma elverişli boş topraklar hakkında nahiye müdürüne bilgi vermek,
- Köyde bulunan hayır eserlerini ve okulları idare etmek,
- Mecburi kamu hizmetinde çalışacak işçileri (amele-i mükellefeen) köyün hissesine düşen miktarda belirlemek,
- Hükümete teslimi gereken suçluların hareket ve işleri hakkında öncelikle tahkikat yapmak,
- Muhtarların kötü hareket ve kabahati durumunda nahiye müdürlüğü vasıtasıyla kaza kaymakamına haber vermek.

Görüldüğü gibi köy ihtiyar meclislerine çok fazla görev ve yetki verilmiştir. Ancak köy ihtiyar meclisleri hiçbir şekilde ceza vermeye ve cezaları uygulamaya yetkili kılınmamıştır.

7. Belediye Meclisleri

Nizamname’de belediye meclislerine ait hükümler de yer almıştır. Nizamname belediye meclislerinin vali, mutasarrıf ve kaymakamın bulunduğu şehir ve kasabalarda kurulacağını ve beledi işlerle uğraşacağını belirtmiştir (m. 111). Bu maddeden anlaşılacağı üzere vilayet, liva ve kaza merkezlerinde belediye meclisleri oluşturulacaktır. Belediye meclisi bir başkan, bir yardımcı (muavin) ve altı üyeden oluşmaktadır. Ayrıca bir mühendis ve bir doktorun da danışman üye olarak bulunması hükme bağlanmıştır. Belediye meclisinin diğer görevlileri ise katip, sandık emini ile gerektiği kadar hademe olarak sayılmıştır.

Belediye meclisi üyeleri değişik sınıflardan, emlak ve arazi sahibi kişiler olacaktır. Başlangıçta ikişer yıl hizmet edecek, ikinci kez atandıktan sonra ise her sene üyelerin yarısı değişecektir.

Süreleri dolduğunda vilayetlerin genel seçim usullerine göre kasabanın merkez ve mahalle ihtiyar meclislerinden oluşan seçim (seçici) kurulunun ittifakı veya çoğunluğun oylarıyla seçilmek ve hükümetçe tasdik olunduktan sonra tayin edilecektir.

Belediye azalığına seçilebilmek için

- Bir cinayet veya cünha ile mahkûm olmamak,
- Hali hazırda asker veya zaptiye olarak görev yapmamak,
- Belediye sınırları içersinde kadılık veya kadı vekilliği (niyabet) yapmamak,
- Belediye idaresiyle ne türden olursa olsun iş ilişkisinde bulunmamak,
- 25 yaşından küçük olmamak şartları aranmaktadır.

Ayrıca bir kimsenin iki belediye meclisi üyeliğini birden yürütmesi de yasaklanmıştır.

Belediye meclisi haftada iki kere olağan toplantı yapacak ve gerektiğinde olağanüstü toplanabilecektir. Başkanın olmadığı durumlarda meclise başkan yardımcısı başkanlık edecek, onun da olmadığı durumlarda en yaşlı üye bu görevi üstlenecektir.

Meclisin bir konuyu müzakere edebilmesi için üye tam sayısının üçte ikisinin (sülusan) hazır bulunması gerekmektedir. Meclis mutlak çoğunlukla karar almaktadır. Eşitlik halinde ise yine başkanın oyu belirleyici olacaktır.

1871 Vilayet Nizamnamesi'nin son bölümünde belediye meclislerinin görevleri sayılmıştır. Buna göre belediye meclisleri;

- Binaların inşaatı,
- Vakıflara ait hükümlere tabi olarak kamusal sulara ilişkin bütün imar ve işleri,
- Kötü yapılmış veya tehlike arz eden binaların yıkımı,
- Temizlik ile ilgili işler,
- Ulaşım ve nakliye araçları konusunda gerekli kolaylıkların sağlanması, bunların düzenlenmesi ve bunlara ilişkin ücretlerin düzenlenmesi ve uygun hale getirilmesi,

- Ölçü ve tartıların denetlenmesi,
- Fiyat ayarlamalarının yapılması,
- Yangın tulumlarının temini,
- İskele, meydan ve mesire yerlerinin yapımı,
- Yolların aydınlatma giderleri gibi konuları müzakere edecektir.

Belediye sınırları içerisindeki yol, sokak, köprü ve mecraları düzenlemek, belediye idaresine ait gelir-gider ile kira sözleşmelerini idare etmek, belediyenin sorumluluk alanına giren konularda aykırı hareket edene para cezası vermek de belediye meclisine görev olarak verilmiştir.

Belediye meclislerinin gelirleri de Nizamnamede sayılmıştır. Buna göre belediye meclislerinin gelirleri şunlardır:

- Hükümetin tahsis ettiği vergi gelirleri ve paralar,
- Yapılacak reformlar neticesinde faydalananlardan alınacak vergiler,¹²⁸
- Nakdi cezalar (izin verilmek kaydıyla),
- Kira sözleşmelerinden alınacak komisyonlar,
- Yardım ve hibeler,
- Yol ve köprü ve geçitlerin genişletilmesi sırasında boş kalacak yerlerin değerlendirilmesinden doğacak nemalar.

Belediye meclisleri her ay gelir-gider cetvelleri düzenlemekle sorumlu tutulmuştur. Bu cetveller önce liva idare meclisince sonra da vilayet idare meclisince kontrol edilecektir. Vilayet idare meclisince onaylandıktan sonra bir kopyası vilayetten mutasarrıf vasıtasıyla belediye meclisine iade edilecek ve belediye meclisi, onaylanarak iade edilen cetvelleri muhafaza edecektir. Bu gelir gider defterleri gelecek seneki gelir gider bütçesiyle beraber Dahiliye Nezareti'ne (İçişleri Bakanlığı'na) gönderilecektir.

¹²⁸ Bunu “şerefiye vergisi” olarak algılamak mümkündür. Bununla ilgili Nizamname'nin 127. maddesinde “Tanzimat-ı memleketten müstefid olanlara [faydalanan] tarh olunacak virgünün tayin-i nisbeti ve istifası meclisce tedkik olunduktan sonra istizana mevkuftur” denilmektedir.

Nizamnamenin son maddesi belediye meclisinin kararlarının meclis başkanınca değil yardımcısı tarafından yürütüleceğini belirtmektedir.

D. 1876 Nahiye Nizamnamesi

1864 Vilayet Nizamnamesiyle Türk idare sistemi mevzuatında yerini alan ve 1871 Vilayet Nizamnamesi'yle de ayrıntılı bir şekilde düzenlenen “nahiye kurumu” bu düzenlemelere rağmen uygulamada yer bulamamıştır. Hatta devlet salnameleri 1871 Nizamnamesi'nden sekiz yıl sonra kazalara bağlı nahiyelerin isimlerini vermeye başlamıştır. Uygulamada nahiye yönetimine geçilememiş olmasından dolayı 11 Rebiulevvel 1293 (6 Nisan 1876) tarihli “Nevahi Nizamnamesi” yayımlanmıştır.¹²⁹

Bu Nizamname, nahiyelerin oluşumu, idaresi, nahiye müdürü ile nahiye meclisi üyelerinin seçimi ile müdür ve nahiye meclisinin görevleri konularında 1871 Vilayet Nizamnamesi'nden farklı hükümler içermektedir.

Nizamname'ye göre iki türlü nahiye oluşturulabilmektedir. Birincisi iki yüzden fazla haneyi barındıran köylerden oluşan nahiyeler, ikincisi de iki yüz haneye kadar olan ve birkaç köyün birleşiminden oluşan nahiyelerdir. Bunun yanında elliden fazla haneye sahip köylerde de, müdür ve katiplere maaş vermeyi taahhüt ettikleri takdirde nahiye idaresinin kurulabileceği belirtilmiştir. Hane sayısı elliden az olan köylerin nahiye olamayacağı hükme bağlanmıştır. Bunlar başka köylerle birleşmek ya da mevcut bir nahiyeyle bağlanmak zorundadır.

Nahiye Nizamnamesi'nin dikkati çeken diğer hususları şunlardır:

- Nahiyeyi oluşturacak köylerin merkez kabul edilecek yerleşim yerine üç saatten fazla uzaklıkta bulunmaması gerekmektedir.
- Ne kadar hane ve nüfusa sahip olursa olsun bir köy parçalanarak başka bir nahiyeyle bağlanamayacaktır.
- Eğer nahiye bir köyden ibaret ise o köyün adı ile anılır. Birden fazla köyden oluşuyorsa en büyük köy nahiye'nin merkezi olur ve adını da o köye izafeten alır.

¹²⁹ “Nahiye Nizamnamesi” konusunda şu kaynaktan yararlanılmıştır: Yaman, **A.g.k.**, s. 214-216.

- Nahiye idaresinin başı olan müdür halk tarafından seçilecektir. Halk tarafından seçilen müdürün ismi kaza kaymakamlığı vasıtasıyla liva mutasarrıfına bildirilecektir. Liva mutasarrıfının oluru ve valinin onayıyla seçilmiş müdürün memuriyeti kabul edilmiş sayılmaktadır. Ayrıca en az dört ve en fazla sekiz seçilmiş üyeden oluşan bir nahiye meclisi oluşturulacaktır. Bu üyelerden birisi nahiye müdürünün yardımcısı olarak atanacaktır. Nahiye meclisine ayrıca bir de katip tayin edilecektir.

- Nahiye müdürünün ve nahiye meclisi üyelerinin nahiyeyle alakalı kimseler olması, Osmanlı Devleti tebaasından bulunması, yaşlarının otuzdan aşağı olmaması, senede en az yüz kuruş vergi vermesi ve cinayet suçundan mahkum olmaması şart koşulmuştur.

- Seçilecek nahiye müdürünün ileri derecede okuyup yazma bilmesi istenmiştir. İmamların, papazların, öğretmenlerin ve memurların müdürlüğe seçilmeleri yasaklanmıştır.

- Bir nahiye halkı tamamen bir sınıf insanlardan oluşmaktaysa (örneğin tamamı Müslüman veya tamamı Hristiyan), nahiye müdürü, yardımcısı ve meclis üyeleri o sınıfa dahil kimseler arasından seçilecektir. Eğer nahiye, farklı sınıf insanlardan oluşuyorsa meclis üyelerinin yarısı Müslüman diğer yarısı da diğer tebaadan seçilecektir. Bu durumda müdür nüfusun çoğunluğuna sahip sınıftan, yardımcısı da diğer sınıftan seçilecektir.

- Nahiye dairesi yalnız bir köyden ibaret ise nahiye sakinleri belli bir günde bir araya gelerek nahiye müdürü ve meclis üyelerini seçecektir. Eğer nahiye birkaç köyden ibaretse her köy ahalisinin güven duydukları kimseler daire merkezinde toplanarak seçim işlemi gerçekleştirilecektir.

- Müdürlük seçimi iki senede bir yapılacaktır. Üyelerin de her sene yarısı değiştirilecektir. Müdür ve üyelerin tekrar seçilmeleri mümkündür. Meclis, Müslim ve gayrimüslim üyelerden oluşuyorsa bunlar yarı yarıya değiştirilecekler ve yerlerine alınacaklarda kendi sınıflarından olacaktır. Müdürlük veya üyeliklerden bir şekilde boşalma olması durumunda yerlerine, seçimde ikinci sırada oy almış olanlar alınacaktır.

- Nahiye meclislerinin birer hususi mührü olacaktır.

- Bazı kazaların en önemli noktasında (kale, derbent gibi yerlerde), asayişin temin için bulundurulmuş zaptiye askerlerine kumanda etmek üzere devlet tarafından tayin edilen zabıta memurları nahiye'nin de güvenliğinden sorumlu tutulmuştur.

E. 1876 Vilayet Talimatnamesi

1871 Vilayet Nizamnamesinden beş yıl kadar sonra, 21 Şubat 1876 tarihinde, “*İdare-i Umumiye-i Vilayat Hakkında Talimat*” adıyla başka bir düzenleme yapılmıştır.¹³⁰ Bu Talimatname’de valilerin görevleri “*vezaif-i ıslahiye*” ve “*vezaif-i daimiye*” olarak iki başlık halinde sayılmış, idari taksimat noktasında bir değişikliğe gidilmemiştir. Beş bölüm (fasıl) ve 40 maddeden oluşan 1876 Vilayet Talimatnamesi’nin birinci bölümü “*Vilayetlerin Asli Görevleri*”, ikinci bölüm “*Valilerin Islahiye Dair Görevleri*”, üçüncü bölüm “*Valilerin Daimi Görevleri*”, dördüncü bölüm “*Mutasarrıf ve Kaymakamların Görevleri*” beşinci bölüm ise “*Mahkeme ve Meclislerin Görevleri*” düzenlenmiştir.

Talimatname’nin birinci maddesinde Osmanlı Devleti’nin vilayetlerden oluştuğu ve başında valilerin olacağı belirtilmiştir. Osmanlı tebaasından herkesin kanun önünde istisnasız (bilaistisna) eşit olduğu ve devlet ve hükümetin kamu hukukunun koruyucusu olduğu belirtilmiştir. Valiler halkın haklarını koruyacaklar ve herkesi zulüm ve düşmanlıktan uzak tutacaklardır (m. 2).

Talimatname’de “*Valilerin Islahiye*”(vilayetin ıslahına) ilişkin görevleri şu şekilde sayılmıştır:

- Mahkeme ve meclislerin oluşumu ve seçim işleri,
- Zaptiye, tahsildar, mahkeme ve meclislerin mübaşir ve hademeliği ile gardiyanların işe alınması ve istihdamı (intihabı-seçimi),
- Hapishanelerin tanzim ve idaresi,
- Hukuk kuralları çerçevesinde emlak sahipliği senedinin düzenlenerek verilmesi ve arazi devirlerinin yapılması,

¹³⁰ Bu Nizamname için bakınız: Tönük, **a.g.k.**, s. 212, 219; Tural, “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiye-i Vilayat Talimatnamesi”, s. 71-91.

- Askeri mürettebatın ihtiyaçlarının giderilmesi ve bu giderlerin tahsil edilmesi,
- Halkın yol yapım vs. işlerde istihdam edilmesinin sağlık kurallarına uygun yapılması,
- Ziraat ve çiftçiliğin geliştirilmesi ve buna ait yardım sandıkları sermayelerinin iyi ve güzel bir şekilde kullanılmasının sağlanması ve muhasebesinin ıslahının temin edilmesi,
- Vergi ve gümrük idaresi ile ilgili esas teferruatın tanzim ve temin edilmesi.

Talimatname'nin yedinci maddesinde mahkeme ve meclislere seçilecek “*azanın intihabı için sınıfı tebaaya ihsan buyrulan ruhsatı seniye icabınca umumun haiz olduğu salahiyyet ve mezuniyete hiçbir vechile müdahale*” olunamayacağı belirtilerek daha önceki seçim sürecinde meydana gelen olumsuzlukların önüne geçilmek istenmiştir. Devamında ise bu konuya açıklık getirilmiş ve seçmenlerin herhangi birisinin üyeliğe seçilmesinde baskıya uğramaması, herhangi bir adayın haksız şekilde desteklenmemesi özellikle vurgulanmıştır (m. 7). Bu gibi fiillerde bulunanların kim olursa olsun derhal mahkemeye çıkarılarak kanunen cezalandırılması istenmiştir.

Sekizinci maddede zaptiye, tahsildar, gardiyan ve hademelerin seçiminde de aynı hassasiyetlere uyulması istenmiştir. Vali bu dört sınıf memurların amiri kılınmış ve tüm çalışmalarından sorumlu tutulmuştur.

Talimatname'nin 15. maddesi valilerin sürekli görevlerinin esasının “vilayetin ıslahına ilişkin” görevlerin devamlılığını ve işlerliğini sağlamak olarak belirtmiştir. Talimatname'de valilerin sürekli görevleri şu şekilde sayılmıştır:

- Valiler, vilayette görevli memurların görevlerini yapıp yapmadıklarını sürekli olarak kontrol edeceklerdir. Valiler görevlerini gereği gibi yapmayan memurlar hakkında gerekli hukuki ve cezai işlemleri başlatmakla görevlidirler.
- Valiler güvenlik hususunda her türlü önlemi alacaklardır. Genel güvenliği tehdit eden olağanüstü olaylarda gerekli önlemleri almakla beraber Babiali'nin görüşüne de başvuracaklardır. Mutasarrıflar da bu gibi

durumlarda ve gerektiğinde doğrudan Babiali'yle irtibata geçebileceklerdir.

- Vali, mutasarrıf ve kaymakamların her ne unvanla olursa olsun güvenlik görevlileri ve askerleri şahsi hizmetlerinde istihdam etmeleri yasaklanmıştır.
- Zaptiye, tahsildar ve hademelerin köylerde halktan karşılıksız yem ve yiyecek almaları yasaklanmıştır. Bu gibi durumlarda failler hakkında kanuni işlem yapılacaktır.
- Kamu mallarının ve askeri mühimmatın bir yerden başka bir yere nakli sırasında hayvan ihtiyacının giderilmesi hususundaki her türlü suiistimler yasaklanmıştır.
- Valiler hapishaneleri ve mahkumların durumlarını sürekli teftiş edecek, mahkumların sağlıklarına ve diğer işlerine bakacaklardır. Süresi dolan mahkumlar derhal hapishaneden çıkarılacak, hükümsüz veya süresinden uzun adam hapis olunamayacaktır.
- Valiler hapishane müdürlerinin hapishane ve mahkum hakkındaki beyanlarını dikkate alacaklardır.
- Her vilayette valiler, hapishaneye giren, tahliye olan ve tutuklu olarak bulunanlara dair bir cetvel hazırlayarak her üç ayda bir Adliye Nezareti'ne göndereceklerdir. Bu görev sancaklarda mutasarrıflara, kazalarda da kaymakamlara aittir.
- Valiler mahkemelere aza seçimine ve müzakeresine müdahale etmeyeceklerdir. Ancak mahkemelere ait hukuk ve ceza işlerinde gecikme olur veya dava ehillerinden birisi şikayette bulunursa vali, durumu mahkeme başkanlarına tebliğ etmek ve gerekirse Adliye Nezareti'ne bildirmekle ve davanın bu şekilde görülmesini sağlamakla yükümlü tutulmuştur.
- Mahkemede dava görülürken valilerin az veya çok davayı etkilemesi, taraflardan birini benimseme ve himaye işareti göstermesi kesin olarak yasaklanmıştır.

- Valiler kendi yetki sınırları dahilinde vergileri toplamaya ve harcama yapmaya yetkili kılınmıştır. Bunun dışında kendi keyfiyetleri üzere vergi koymaya ve vergi indirmeye yetkili değildirler.
- Valiler mülkiye, maliye ve güvenlik işlerini geciktirmeden yapacaklardır; mutasarrıf ve kaymakamlara bu konularda doğrudan doğruya emir vermeye ve devletçe verilmiş kararları uygulatmaya yetkilidirler.
- Valiler vilayet dairesinde bizzat uygulamaları teftiş ederek işlerin sürekli olarak iyi bir şekilde yürütülmesini sağlamakla yükümlüdürler.

Talimatname'nin dördüncü bölümü mutasarrıf ve kaymakamlarla ilgilidir. Mutasarrıf bulunduğu sancakta valinin vekili sayılmıştır. Vilayet dahilinde valilere verilen görevlerden sancakta mutasarrıflar sorumludur. Valilerin yetki alanı vilayet dahilindeki sancakları kapsadığı gibi mutasarrıfların yetki alanı da sancağa bağlı kazaları içine almaktadır (m. 33).

Mutasarrıflar yetkili oldukları konularda yapılması gerekenleri kaymakamlara tebliğ ve ihale edebilirler. Bunun yanında daha da ileri giderek valinin izni ile icraya koymaya memurdurlar (m. 34).

Mutasarrıflar, güvenlik konularında olağanüstü durumlarda validen talimat almakla beraber icabına göre olayı Babıali'ye bildirebilir. Hukuk konularında ise Adliye Nezareti ile haberleşebilir ve yazışabilir (m. 35).

Kaymakamlar bulundukları kazada liva mutasarrıfının vekili sayılmıştır. İllerde valilere, sancaklarda mutasarrıflara ait olan görevler, duruma göre kazalarda kaymakamlara verilmiştir. Kaza dahilinde idari, mali, hukuki ve güvenlik işlerinden kaymakamlar sorumlu tutulmuştur (m. 36).

Talimatname'nin son bölümü mahkeme ve meclislerin görevlerine ayrılmıştır.

Nizamiye Mahkemeleri üyelerinin görevi mevcut kanunların hükümlerine uymak ve adalet ve doğruluğun tesisini sağlamaktır. Mahkemelerin tarafsız olması şartıyla mahkeme üyelerinin özgür olduğu belirtilmiştir (m37).

İdare meclisleri vilayette valilerin, livada mutasarrıfların ve kazada kaymakamların başkanlığında toplanarak devlet ve memlekete ait idari görevleri yerine

getirmekle görevli kılınmışlardır. Görevleri mevzuata ve usulüne uygun olarak önüne gelen konuları görüşmek ve kimseden çekinmeden özgürce karar vermektir (m38).

İdare meclisleri üyeleri kararlara karşı muhalefetlerinden veya kararın uygulamasından sorumlu tutulmamışlardır. Ancak kanun ve kurallar çerçevesinde görevlerini suiistimal etmemeleri istenmiştir (m. 39).

İdare meclisi üyeleri idari işlerde ortaya çıkacak yolsuzlukları ve uygunsuz icraatları devlete bildirmeye yetkili kılınmıştır. Ayrıca idare meclisi üyeleri Osmanlı tebaasından bir kimsenin hükümet memurlarından ya da etraftan bir haksızlığa veya zulme uğradığını görürlerse bunu da devlete bildirmeye yetkilidir.

1871 Nizamnamesi, 1864 Nizamnamesini yürürlükten kaldırmamış ancak iki nizamname arasında bir karışıklık olursa 1871 Nizamnamesi hükümlerinin geçerli olduğunu belirtmişti. 1876 Vilayet Talimatnamesi ise etraflı bir vilayet nizamnamesi değil 1864 ve 1871 Nizamnamelerini tamamlayan bir “Talimatname”dir. Çünkü bu Talimatname hükümleri daha çok 1864 ve 1871 Nizamnameleri ile çözümlenmeyen ve boşluk olduğu anlaşılan konularla ilgilidir.

III. MEŞRUTİYET DÖNEMİ: CUMHURİYETİN DEVRALDIĞI İL ÖZEL İDARESİ SİSTEMİ

A. 1876 Kanunu Esasi’nin Vilayet İdaresi ile İlgili Hükümleri

Kanuni Esasi’nin vilayet idaresiyle ilgili hükümlerine geçmeden önce Birinci Meşrutiyet’in ve Kanuni Esasi’nin ilanından önceki Osmanlı Devleti’nin içinde bulunduğu durumdan kısaca söz etmekte fayda vardır.

Bakanlar Kurulu (Vükela Heyeti), Devleti her açıdan borç ve sefaletle sürükleyen Sultan Abdülaziz’i 30 Mayıs 1876’da tahttan indirerek yerine V. Murat’ı geçirdiğinde memleket tam bir keşmekeş içerisindeydi.¹³¹ “*Abdülaziz’in israfı devlet hazinesini iflas ettirmiş, mali muzayaka [sıkıntı, güçsüzlük] bütün şiddetini göstermiş, Duyun-u*

¹³¹ Recai Galip Okandan, **Amme Hukukumuzda Tanzimat ve Birinci Meşrutiyet Devirleri**, İstanbul, Kenan Matbaası, 1946, s. 79, 80.

*Umumiye on sene gibi kısa bir müddet zarfında 375 milyondan dört milyar Franga yükselmiş ve bu istikraz [borç] edilen paraların hepsi padişahın şahsi isteklerine sarf edilmiştir.”*¹³²

Yeni hükümdarın tahta çıkışıyla birlikte Bakanlar Kurulu’nda memlekette bir anayasanın gerekliliğinden bahsedilmişse de, özellikle Ahmet Mithat Paşa tarafından desteklenen bu teklif, Sadrazam Rüştü Paşa ile Serasker Hüseyin Avni Paşa’nın muhalefetiyle karşılaşmış¹³³ ve Ahmet Mithat Paşa’nın hazırlamış olduğu on dokuz maddelik anayasa taslağı projesi sonuca ulaşamamıştır.¹³⁴

Anayasa projesinin önündeki en büyük engellerden birisi olan Serasker Hüseyin Avni Paşa’nın bir suikast sonucu öldürülmesiyle Ahmet Mithat Paşa bir hareket serbestliğine kavuşmuştur. Ancak *“bünye itibariyle çok asabi olan Murat V’in gayri tabii ahval içinde tahta çıkarken aklını büsbütün oynatması ve duçar olduğu bu akıl hastalığı dolayısıyla devlet işleriyle meşgul olabilecek bir durumda bulunmaması”* nedeniyle anayasanın kabulü yeni hükümdarı beklemek zorunda kalmıştır.¹³⁵ Neticede üç aylık bir hükümdarlığın ardından akli dengesini tümüyle yitiren V. Murat’ın yerine II. Abdülhamit tahta geçmiştir. II. Abdülhamit tahta geçtikten hemen sonra (12 Eylül 1876) yayımlanan bir “hattı hümayun”la kanuni esasının ilanı ve memlekette yeni idareye kavuşmasının gereği ilan edilmiştir.¹³⁶

Bu sıralarda anayasa meselesi artık Mithat Paşa’ya mal olmaktan çıkmış; bir çok devlet erkanı ve toplumun önde gelen kişilerince desteklenmesiyle bu konuda bir iç baskı oluşmaya başlamıştır.¹³⁷ Bu iç baskılar yanında dışarıdan da anayasanın ilanı için baskılar vardır. II. Abdülhamit anayasal düzene tamamen karşı olsa da padişahlığının desteklenmesi karşılığında meşrutiyet ve anayasa konularında Ahmet Mithat Paşa ve etrafındakilere güvence vermiştir. II. Abdülhamit özellikle dış baskılar karşısında

¹³² Osman Nuri’den aktaran Okandan, **a.k.**, s. 81 (dipnotu bilgisi).

¹³³ Anayasanın ilanına “saltanat makamının nüfuzunun sarsılmaması, halkın meşrutiyet idaresi bakımından ehil bulunmaması” gibi gerekçelerle karşı çıkmıştır. Bakınız: Okandan, **a.k.**, s. 82.

¹³⁴ **A.k.**, s. 82.

¹³⁵ **A.k.**, s. 83.

¹³⁶ Yaman, **a.g.e.**, s. 226.

¹³⁷ **A.k.**, s. 226.

anayasal düzene tamamen karşı bir tavır almaktansa anayasanın ilanına taraftar bir görüntü sergilemeyi kendi menfaatlerine uygun görmüştür. Nitekim günü kurtarmak gayesiyle, 16 mülkiye memuru, 10 ulema ve 2 ferik rütbesinde askerden oluşan 28 üyeli bir “Anayasa Tanzim Kurulu” oluşturulmasına izin vermiştir. Bu Kurul ilk toplantısını Ahmet Mithat Paşa başkanlığında 24 Eylül 1876’da yapmış ve Fransa ile Belçika Anayasalarını inceleyerek çalışmalarına başlamıştır.¹³⁸

Anayasa Tanzim Kurulu’nun görüşmeleri sonucu 140 maddeden oluşan bir metin hazırlanmıştır. Bu ilk metin Padişahın hak ve yetkilerine sınırlamalar getirmiş, sadrazamlık yerine başvekalet (başbakanlık) makamı getirerek diğer vekillerin tayin yetkisini de başvekile bırakmıştır. Anayasaya tamamen karşı olan ancak memleketin dış durumu itibariyle kabul etmek zorunda kalan Sadrazam Mehmet Rüştü Paşa ile zamanın Danıştay başkanı Ahmet Mithat Paşa arasında anayasa maddelerinin yukarıda belirtilen konularla birlikte bazı maddeleri üzerinde ciddi tartışmalar yaşanmıştır. Neticede sadrazamın ısrarı karşısında 140 maddeli anayasa projesi bazı değişiklikler de yapılarak 119 maddeye indirilmiştir. Bu şekilde padişaha sunulan tasarı padişah tarafından da kendi yetki ve haklarına ilişkin bazı düzeltimlere uğramıştır.¹³⁹

Bu arada Sadrazam Rüştü Paşa’nın hastalığı ve yaşlılığı sebepleriyle görevinden ayrılması üzerine Padişah, Ahmet Mithat Paşa’yı, kendisinden hiç hoşlanmamasına rağmen, 22 Aralık 1876 tarihinde sadrazamlığa getirmiştir. Bundan bir gün sonra 23 Aralık 1876’da da “Kanunu Esasi” ilan edilmiştir.¹⁴⁰

119 madde ve 12 bölümden oluşan Türk idare tarihinin ilk Anayasası “Kanunu Esasi”; “Memaliki Devleti Osmaniye (m. 1-7)”, Tebaa-i Devleti Osmaniye’nin Hukuk-ı Umumiyesi (m. 8-26)”, Vükela-yı Devlet (m. 27-38)”, “Memurin (m. 39-41)”, “Meclisi Umumi (m. 42-59)”, “Heyeti Ayan (m. 60-64)”, “Heyeti Mebusan (m. 65-80)”, “Mehakim (m. 81-91)”, “Divan-ı Ali (m. 92-107)”, “Vilayat (m. 108-112)”, “Mevadd-ı Şetta (m. 113-119)” bölümlerinden oluşmaktadır.¹⁴¹

¹³⁸ Okandan **a.g.e.**, s. 87, 88.

¹³⁹ **A.k.**, s. 88, 89.

¹⁴⁰ **A.k.**, s. 90.

¹⁴¹ Suna Kili ve Şeref Gözübüyük, **Türk Anayasa Metinleri**, Ankara: Türkiye İş Bankası yayını, 2006, s. 36-51.

Kanuni Esasi'nin birinci maddesinde Osmanlı devletinin tüm memleketleri, bölümleri ve mümtaz eyaletleriyle bölünmez bir bütün olduğu belirtilmiştir. 12 bölümden oluşan Kanuni Esasinin 11. bölümünde (108-112. maddeler) eyaletler düzenlenmiştir.

108. maddesinde “*vilayetlerin usulü idaresi tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif kaidesi üzerine müesses*” olduğu hükmü getirilerek taşra idaresinde “yetki genişliği ve görevler ayrılığı” ilkeleri kabul edilmiştir.¹⁴² Ayrıca bu madde ile taşra idarelerinin derecelerinin özel nizamnameler ile düzenleneceği belirtilmiştir. Vilayet, liva ve kaza merkezlerinde idare meclisi ve vilayet merkezlerinde de umumi meclisler oluşturulacak bu meclislerin oluşumları da özel bir nizamname ile düzenlenecektir.

Kanuni Esasi vilayetlerle ilgili bir diğer maddesinde (m. 110), özel kanununda ayrıca sayılacağını belirtmesine rağmen, umumi meclisin bazı görevlerini saymıştır. Bu görevler yol ve köprü yapımı, itibar sandıklarının oluşturulması, sanayi, ticaret ve ziraatın geliştirilmesi, halkın eğitim ve ahlakının geliştirilmesi gibi konuları görüşmek; devlete ait vergilerin dağıtılması ve toplanması gibi konularda ilgili kanun ve nizamnamelere aykırı uygulamaları, ilgili makam ve mevkilere bildirmek olarak sayılmıştır.¹⁴³

Kanunu Esasi'nin 111. maddesinde daha önceki vilayet nizamnamelerinde görülmeyen bir meclisin kurulması öngörülmüştür. Kazalarda her cemaatin kendi içinden kuracağı bu meclis genelde vakıf ve hayır işlerinden sorumlu tutulmuş ve taşra idaresine tabi olacağı belirtilmiştir. Maddede bu meclislerin görevleri; vakıflara ait emlak, gelir ve paraların vakıfların koydukları şartlar ve oluşan teamüller çerçevesinde idare etmek, hayır işlerine harcanmak üzere vasiyet edilen paraları yerinde harcamak ve yetimlere ait malları özel nizamnamesine göre yönetmek olarak sayılmıştır. Bu meclisler düzenlenecek özel nizamnamesine göre, her milletin seçilmiş fertlerinden

¹⁴² Bu kavramların ayrıntılı tahlili için bakınız: Reyhan, **Osmanlıda İki Tarz-ı İdare**; Yıldızhan Yayla, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri: Tevsii Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilimler Fakültesi yayını, 1982.

¹⁴³ Yaman, **a.g.k.**, s. 232.

oluşacak ve taşra yönetimini ve vilayetler umumi meclislerini üst merci olarak tanıyacaklardır.¹⁴⁴

Kanuni Esasi'nin taşra idaresi ile ilgili son maddesi belediyelerle ilgilidir (m. 112). Belediye işleri, İstanbul ve taşrada oluşturulacak olan belediye meclisleri ile yönetilecek ve meclislerin oluşumu, görevleri ve üyelerinin seçimi özel bir kanunla düzenlenecektir.¹⁴⁵

1876 Anayasası'yla, taşra idaresinde, en azından mevzuat düzeyinde, önemli bir adım atılmıştır. “Tevsii mezuniyet (yetki genişliği)” ve “tefriki vezaif (görevler ayrılığı)” ilkeleri mevzuatta yerini almıştır. 1913 yılında kabul edilen İdare-i Umumiyye-i Vilayat Kanun-u Muvakkati ile de teorik olarak kabul edilen bu ilkelerin uygulamaya yansıtılacak şekilde adapte edilmesi sağlanmıştır.

B. 1913 Tarihli İdare-i Umumiyye-i Vilayat Kanun-u Muvakkati

26 Mart 1913 tarihli “İdare-i Umumiyye-i Vilayat Kanun-u Muvakkati”¹⁴⁶ II. Meşrutiyet Dönemi'nin en önemli idari reformu olarak görülür. Kanun'a göre vilayetler hem merkez yönetiminin taşra uzantısı hem de tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenmişlerdir. Kanun'un mukaddimesinde vilayetlerin 1876 Kanunu Esasisi'nin 108. maddesinde olduğu gibi, “yetki genişliği ve görevler ayrılığı” ilkelerince oluşturulacağı belirtilmiştir.

1913 tarihli Kanun, umumi meclisin açılmasıyla tasdik ettirilmek üzere geçici olarak yürürlüğe konulmuştur (madde-i muvakkata).

Bu bölümde iki kısımdan oluşan Kanun'un özellikle ikinci kısımda düzenlenen il özel idaresi ile ilgili bölümü ele alınmıştır. Ancak öncelikle il genel idaresi ile ilgili bölümden önemli görülen bilgiler kısaca verilmeye çalışılmıştır.

¹⁴⁴ A.k., s. 232.

¹⁴⁵ A.k., s. 232.

¹⁴⁶ Bu Kanun'un incelemesinde Cenk Reyhan'ın Osmanlıca'dan yapmış olduğu transkripsiyonundan yararlanılmıştır. Bu kaynak için bakınız: Cenk Reyhan, “Yerel Yönetim Metinleri XX: 1913 Tarihli Vilayet Genel İdaresi Geçici Kanunu”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 9, Sayı 1 (Ocak 2000), s. 129-154.

1. Vilayet Genel İdaresi (İdare-i Umumiye-i Vilayat)

İki kısımdan oluşan Muvakkat Kanun'un birinci kısmında "Vilayetlerin Genel İdaresi" (İdare-i Umumiye-i Vilayat), ikinci kısımda ise "Vilayet Özel İdaresi" (İdare-i Hususiye-i Vilayat) düzenlenmiştir. 149 madde ve bir geçici maddeden oluşan Kanun'un vilayetlerin genel idaresini düzenleyen hükümleri (1-74 maddeler) 1929'da 1426 sayılı İl İdaresi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmış ve aynı kanunla düzenlenmiştir. Burada vilayetin genel idaresiyle ilgili önemli görülen bilgiler üzerinde durulacaktır.

a. İdari Taksimat ile Vali, Mutasarrıf ve Kaymakamın Görevleri

İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-ı Muvakkati'nin birinci maddesinde ülkenin idari taksimatı belirtilmiştir. İdari taksimatta önceki düzenlemelere göre bir değişiklik yoktur. Ülke vilayetlere, vilayetler livalara, livalar kazalara, kazalar nahiyelere ve nahiyeler de köylere ayrılmıştır. Mülki amirlerde de farklı bir düzenleme yoktur. Yine vilayetlerin başında vali, livaların başında mutasarrıf, kazaların başında kaymakam, nahiyenin başında da nahiye müdürü vardır.

Kanun, vilayet merkezlerinde başında kaymakamın görev yapacağı merkez kazalarının oluşturulmasını öngörmüştür. Hiçbir vilayete bağlı olmayan livalar (evliye-i gayr-i mülhaka) da vardır. Bunlar da vilayet hükmünde sayılmıştır.

Vilayet merkezlerinde valinin emri altında istihdam edilecek memurlar; naib, defterdar, mektupçu, jandarma alay komutanı, maarif (eğitim) müdürü, nafia (imar) müdürü, ziraat müdürü, defteri hakani müdürü, polis müdürü, evkaf (vakıflar) müdürü, nüfus müdürü ve sıhhiye (sağlık) müdürü ile gerekli görülmesi durumunda vali yardımcısı, umuru ecnebiye müdürü veya vilayet tercümanıdır.

Livalarda istihdam edilecek görevliler; naib, muhasebeci, tahrirat müdürü, jandarma tabur kumandanı, nafia mühendisi, ziraat memuru, evkaf, defteri hakani ve nüfus memurlarıyla polis komiseridir.

Kazalarda ise naib, mal müdürü, tahrirat katibi, jandarma bölük kumandanı, nüfus ve tapu memurları ile polis komiseri görev yapacaktır.

Her nahiyede nahiye müdürü emrinde nahiye katibi, zabıta memurlarıyla gerektiği kadar mal ve tapu memurları olacaktır (m. 6).

Kanun yukarıda belirtilen kamu görevlilerinin atanma ve azil süreçlerini de düzenlemiştir (m. 8-19).

Valiler, İçişleri Bakanlığı'nın (Dahiliye Nezareti) teklifi ve Bakanlar Kurulu'nun (Meclisi Vükela) kararıyla; vali yardımcılar, mutasarrıflar, vilayet mektupçuları ve kaymakamlar İçişleri Bakanlığı'nın seçimi ve padişahın onayıyla (ba-idare-i seniyye) tayin edilecektir (m. 8).

Kanun'un 20. maddesi valiyi, vilayet icra kuvvetinin en büyük memuru, her bakanlığın vekili ve temsilcisi olarak tanımlamış ve vilayetin genel idaresinden sorumlu tutmuştur.

Kanun'un valiye yüklediği vilayet genel idaresiyle ilgili belli başlı yetki, görev ve sorumluluklar şunlardır (m.20-25):

- Vilayet dahilinde kanun ve nizamnameleri yayımlamak (neşr) ve ilan etmek, bunları uygulamak. Kendisine bu kanun ve nizamnamelerde verilen görevleri yapmak, devletin ve halkın hak ve hukukunu korumak ve bakanlıkların emir ve talimatlarını yerine getirmek ,
- Devletçe yayınlanan ve ilan edilen tüm kanun, yönetmelik ile bunlara dayanarak bakanlıklarca verilecek talimatları kamu kurum ve kuruluşlarına tebliğ etmek,
- Vilayet dahilinde huzur ve güvenliği sağlamak,
- Fertler ve cemaatler arasında hürriyet, eşitlik ve adaleti sağlamak,
- Bireylerin can ve mal emniyetini sağlamak ve haklarını korumak,
- Toplumun tüm kesimlerinin sosyal ve iktisadi gelişimini sağlayacak önlemleri almak,
- Mahkemelerin bağımsızlıklarına gölge düşürmemek koşuluyla adaletin mümkün olduğunca hızlı ve adil bir şekilde gerçekleşmesini sağlamak,

- Her sınıf halkın fikri ve ahlaki gelişimini sağlamak ve huzur içinde yaşamaları için devamlı eğitici yayınlar yayımlamak,
- Ticaret, sanayi, ziraat ve ziraata dayalı sanayinin gelişmesine ve ilerlemesine yönelik önlemleri almak,
- Halk sağlığını korumak, vilayetin sağlık hizmet kalitesini arttırmak ve özellikle frengi, verem ve sıtma gibi hastalıkların tedavisi için çare aramak,
- Vilayetin güvenliğini sağlamak (Vali adli kolluğa ait görevlerini “Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu (Usul-ı Muhakemat-ı Cezaiye Kanunu)” hükümlerine göre; önleyici (mania) kolluk ile ilgili vazifelerini de mülkiye ve nahiye memurları ile polis ve jandarma heyetleri vasıtasıyla yerine getirecektir),
- Yasaklanmış malların ticaretini ve vergi kaçakçılığını önlemek için gerekli önlemleri almak,
- Her sene uygun göreceği zamanlarda iki aydan az dört aydan çok olmamak üzere vilayeti teftişe çıkarmak,
- Mahkemelerin hızlı ve adaletli işlemesi için şerri ve adli memurlara gereken ikazları yapmak.

Livalarda mutasarrıfların ve kazalarda kaymakamların görevleri valilerin görevleri ile aynı yöndedir. Bu nedenle bunların görevlerine, bir tekrardan ibaret olacağı için değinilmeyecektir.

b. İdare Meclisleri (Meclis-i İdare)

Kanun vilayet, liva ve kazalarda idare meclislerinin kurulmasını öngörmüştür. Bu meclisler daha önceki hukuki metinlerden farklı bir nitelik taşımamaktadır. Şöyle ki her vilayet merkezinde valinin veya vali yardımcısının (muavininin) başkanlığında naib, defterdar, mektupcu (yazı işleri müdürü), maarif müdürü, nafia (imar) baş mühendisi, ziraat müdürü, müftü, ruhani liderler ve seçilmiş üyelerden kurulu vilayet idare meclisi; livalarda mutasarrıfın başkanlığında naib, muhasebeci, tahrirat (yazı işleri) müdürü,

imar mühendisi, ziraat memuru (eğer varsa), müftü, ruhani liderler ve seçilmiş üyelerden kurulu liva idare meclisi; kazalarda ise kaymakamın başkanlığında naib, mal müdürü, tahrirat katibi, müftü, ruhani reisler ile seçilmişlerden oluşan kaza idare meclisleri kurulacaktır (m. 62-64).

Yukarıda sayılan daimi üyelerin dışında kalan idari birim amirlerinin de kendilerini ilgilendiren konuların görüşüldüğü toplantılara üye sıfatıyla davet edilerek o konu hakkındaki görüşlerinin alınması öngörülmüştür.

Kanun'da idare meclislerinin görevleri 66-74 maddelerinde düzenlenmiştir. Kanun, sadece vilayet idare meclislerinin görevlerini saymış; vilayet idare meclislerinin vilayet dahilindeki görevlerinin, kendi sınırları içersinde liva ve kaza idare meclisleri için de geçerli olduğunu belirtmiştir.

Vilayet idare meclisinin görevleri şu şekilde sayılmıştır:

- Memurları yargılamak,
- Özel kanun ve yönetmelikleri çerçevesinde hükümete ait her türlü müzayede ve ihalenin yapılması için gereken mukavele şartlarını hazırlamak,
- Askeri gelirler ile vergi gelirlerini özel kanun ve yönetmelikler çerçevesinde ihale etmek,
- Kamu ormanlarının kerestesini özel mevzuatı çerçevesinde ihale etmek,
- Hükümete ait tüm menkul ve gayri menkul malları korumak,
- Mezarlık alanları tahsis etmek,
- Mahalli idari birimlerin gelir gider tablolarını (cedvellerini) incelemek,
- Liva ve kendisine bağlı kazaların idare meclislerince alınan kararları bir üst merci olarak incelemek (Vilayet idare meclislerinin aldıkları kararların inceleme mercii Şurayı Devlet olarak belirtilmiştir),
- İlgili kişilerin vilayet kamu dairelerinin kararlarına karşı yapacakları itirazları incelemek.

Kanun'un 67. maddesi, açıkça, vilayet idare meclislerinin bu kanun ile vilayet umumi meclisine ve vilayet encümenine verilen görevlere müdahale edemeyeceğini belirtmiştir. Ayrıca idare meclisi üyelerinin aldıkları kararlardan mesul oldukları belirtilerek üyelerin sorumlu tutulacağı ifade edilmiştir (m. 72).

2. Vilayet Hususi İdareleri (İdare-i Hususiyye-i Vilayat)

Kanunda vilayet (il) hem merkezi yönetimin bir taşra uzantısı hem de “*menkul ve gayrimenkul malları olan bu kanun ile belli ve sayılı hususi görevlerle mükellef bir tüzel kişilik (şahsı manevî)*” olarak düzenlenmiştir (m. 75). Vilayet hususi idarelerinin mallarının da devlet malı sayılacağı ayrıca belirtilmiştir.

Vilayet dahilinde “ikili meclis sistemi”ne 1864 Vilayet Nizamnamesi’yle geçildiği daha önce belirtilmişti. 1913 tarihli Kanun ile bu iki meclisli sistem daha ileri götürülerek “umumi meclis” kanadına “hususi idare” adıyla tüzel kişilik verilmiştir.

a. Vilayet Hususi İdarelerinin Görevleri

Muvakkat Kanun’la vilayet hususi idarelerine verilen mahalli görevler şunlardır:

- İl sınırları içindeki liva, kaza ve nahiyeleri birbirine bağlayan yol ve köprülerin yapım, bakım ve onarımı,
- Gelirlerinin imkan verdiği ölçüde göl ve bataklıkların ıslah edilmesi ve kurutulması,
- Sulama kanalları açmak veya hususi imar şartları çerçevesinde açtırmak üzere ihale etmek,
- Şehir ve kasabalarda belediyeler yararına ve şartları devletçe oluşturulacak hususlar çerçevesinde müddeti kırk seneyi geçmemek üzere hayvan, neccar¹⁴⁷ (doğramacı-marangoz) ve elektrikle çalışan tramvaylar, elektrik veya havagazı ile ışıklandırma ve içme suyu için

¹⁴⁷ 16 Nisan 1914 tarihinde kabul edilen bir kanunla yapılan değişiklikle “neccar” kelimesi “buhar” olarak değiştirilmiştir.

imtiyaz vermek, vilayet dahilinde otomobil ve otobüs (omnibus) işletmek ve muhtelif sanayi fabrikaları tesis etmek için ruhsat vermek,

- Ziraatın geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak: Örnek çiftlikler, tarlalar ve fidanlıklar kurmak, çiftçilik okulları açmak, damızlık hayvan ve zirai alet depoları açmak, zirai ürün ve ehil hayvan sergileri açmak ve bu alanda yarışmalar tertip etmek, at yarışları düzenleyerek nakdi ödüller vermek, zirai ürünlerin ıslahına çalışmak, vilayetin iklimine uygun yeni ürünlerin yetiştirilebilmesi için ücretsiz fidan ve tohum dağıtmak,
- Uygun alanlarda orman yetiştirmek ve yabani ağaçları aşılayarak faydalı hale getirmek,
- Vilayete ait iktisat ve itibar sandıkları teşkil etmek veya teşkili için ruhsat vermek,
- Uygun yerlerde sanayi odaları ve sanayi okulları açmak ve buralarda ihtiyaca göre sanayi eğitimi vermek, yerel sanayi üretiminin gelişimi için sergiler açmak ve yarışmalar düzenleyerek nakdi ödüller vermek ve mahalli sanayiye ait müzeler açmak.
- Ticaretin gelişmesi ve yerel servetin arttırılması için gereken önlemleri almak: Ticaret odaları ve ticaret borsaları açmak, sergiler düzenlemek, pazar ve panayırların kurulmasını sağlamak,
- İlköğretimin temini için, genel ve ihtiyaç halinde kullanılmak üzere seyyar ilkokullar, ortaokullar, liseler, gece okulları yapmak ve bunları genel eğitim kanununa uygun olarak idare etmek,
- Vilayet dahilinde yetimhane,¹⁴⁸ hastane, akıl hastanesi, darülaceze gibi kurumlar açmak,
- Vilayete ait tüm emlak, gelir ve malları idare etmek,

¹⁴⁸ Yararlanılan kaynakta (Reyhan, Yerel Yönetim Metinleri XX: 1913 Tarihli Vilayet Genel İdaresi Geçici Kanunu, s. 142) bu kelime “itamhane” (aşevi) olarak transkribe edilmiştir. Ancak burada gerek yasanın Türkçe’ye çevrilmiş metinlerinde böyle kullanıldığı gerekse cümlelerin iç tutarlılığına daha uygun olduğu için “eytamhane” (yetimhane) sözcüğünü tercih edilmiştir..

- Vilayet menfaatine tesis olunacak imar ve hayır kurumlarını idare etmek ve denetlemek.

Kanun incelendiğinde görülmektedir ki vilayet hususu idaresine daha çok yerel hizmetler; Kanun'un ilk bölümünde düzenlenen vilayet genel yönetimine ise daha çok merkezi idarenin taşraya uzanan genel görevleri verilmiştir. Bunun anlamı, vilayetin genel idaresine “idare etme” görevi; hususi idareye ise daha çok harcamayı gerektiren görevlerin verilmesidir.

Vilayet hususi idarelerine Muvakkat Kanun'la verilen ve yukarıda sayılan görevlere bakıldığında cumhuriyet döneminde gerçekleşen hususi idarelere ait yetki, görev ve sorumlulukların merkeze alınma gerçeği açıkça görülebilir. Yukarıdaki görevlerin büyük bir bölümünün merkez yönetiminin yetki alanına (da) alınma süreci 1950-60 yıllarına kadar neredeyse tamamlanmıştır. Bu süreç, ileride, “*İl Özel İdarelerinin İşlevsizleştirilme Süreci*” başlığı altında ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

b. Vilayet Hususi İdarelerinin Organları

1913 tarihli Kanuna göre Türk idare hayatındaki bu yeni idari birimin (hususî idare) organları vali, vilayet umumi meclisi ve vilayet encümenidir. Bu üç organ da vilayetin hususî menfaatlerini korumaya ve tüm işlerini yapmaya yetkili ve görevli kılınmış olsa da Kanun, bu konulardaki yetkiyi özel olarak valiye vermiştir (m. 77).

i. Vali

1913 Kanunu, hususî idarenin organlarında valiyi önde tutmuştur. Valinin ilin genel idaresi ile ilgili görevlerinin yanında hususî idareye ilişkin görevleri de Kanun'da sayılmıştır. Vali, Kanun ile vilayete verilen yerel hizmetleri umumi meclis kararıyla yerine getirecektir.

Valilerin vilayet hususî idareleri ile ilgili görev ve yetkileri şunlardır:

- Söz konusu mahalli hizmetleri yerine getirmek için gerekli memurları ve daire amirlerini istihdam etmek (m.87),

- Her sene, vilayet umumi meclisi toplanmadan önce vilayet bütçesini hazırlatarak, vilayet encümenine incelettirdikten sonra vilayet umumi meclisine göndermek (m. 88).
- Vilayet umumi meclisince kabul edilen bütçenin uygulanması vali tarafından yapılacaktır. Vali bütçeye göre her ay gerçekleştirilen harcama cetvelini vilayet encümenine gönderecektir (m. 90),
- Bütçede belirlenen gelir ve gider kalemlerinin gerektirdiği mukaveleleri hazırlayarak bu kanunun 144. maddesinin üçüncü fıkrası gereğince encümene incelettirdikten sonra ihale etmek ve sözleşmeyi hazırlamak (m. 89),
- Her sene bir önceki senenin kesin hesap tablolarını düzenlemek, encümenin incelemesinden sonra onay için umumi meclise göndermek,
- Umumi meclis kararıyla bina satın almak, satmak veya takas yapmak; bu binaların idare tarzını tayin etmek veya birkaçını okul, hastane gibi halkın kullanımına tahsis etmek,
- Meclisi umumi kararıyla vilayet menfaatine olan hibe vasiyetlerini kabul etmek,
- Vilayeti, gereken durumlarda, davalı ve davacı olarak temsil etmek,
- Gemi seferine ve eşya nakline uygun nehirlerden, bu unsurlarına zarar vermeyeceği imar memurlarınca tasdik olunmak şartıyla ve meclisi umumi kararıyla, makineler vasıtasıyla su alınmasına ruhsat vermek (m. 95),
- Gemi seferleri için nehir kenarlarına iskele inşası için ruhsat vermek ve umumi meclis kararıyla bu iskelelerin kullanım şartlarını ve ücret tarifeleri tayin etmek (m. 96),
- Vilayet eğitim müdür ve müfettişlerinin oluru ile Hususi Nizamnamesi çerçevesinde özel okullar için ruhsat vermek, bu okulları eğitim müfettişlerince teftişini sağlamak (m. 97).

Yukarıda valinin vilayet hususi idaresine ait yetki ve görevleri sayılmıştır. Hususi idare dahilinde, 98. maddede, valinin emri altında bir de “Vilayet Hususi

Muhasebe Kalemi”nin olacağı belirtilmiştir. Bu kalemin başında bir muhasebe müdürü olacaktır. Bu kalemin maaş ve diğer giderleri vilayet hususi idaresinin gelirlerinden karşılanacaktır.

Vilayet Hususi Muhasebe Birimi’nin başı olan müdür, her sene, gelecek senenin bütçesi ve geçmiş senenin kesin hesabı hakkında idari şubelerin memurları tarafından ita olunacak denge cetvellerini vilayet muhasebesine ait olan cetvel ile birleştirerek gerek tahmini (muhammin) bütçeyi gerekse kati hesabı meclisi umuminin toplanmasından bir buçuk ay önce vilayet makamına takdim etmekle görevli kılınmıştır (m. 99).

Vilayete ait gelirlerin takip ve tahsilinde, vali tarafından emredilecek harcamaların vilayet bütçesine uygun olarak yapılmasından ve tüm hesap işlerinden hususi muhasebe kalemi müdürü mesul tutulmuştur (m. 100).

Vilayetin hususi görevleriyle mükellef tüm memurların tayin ve azli valiye bırakılmıştır. Şu kadar ki maliye konusunda ihtisas sahibi olması gereken vilayet hususi muhasebe kalemi müdürü valinin isteği üzerine maliye nezaretince maliye memurları arasından seçilip atanacaktır (m. 102).

ii. İl Genel Meclisi (Vilayet Umumi Meclisi)

Her vilayette oluşturulması öngörülen umumi meclisin, kazalardan seçilen üyelerden oluşması öngörülmüştür.

Her kaza, her on iki bin beş yüz (12.500) erkek nüfus ve katları (küsuru) için bir aza göndermek hakkına sahiptir (m. 103). Bu sayıdan (12.500) az nüfusu olan kazalar da bir aza göndereceklerdir. Şöyle ki:

- 12 500’den 18 750 kişiye kadar 1¹⁴⁹,
- 31 250 ye kadar 2,
- 37 500’e kadar 3 ve

¹⁴⁹ Bunun anlamı, kazaların 18.500 nüfusa kadar bir üye gönderebilecekleridir. İki ve daha fazla üye, 12.500 sayısının sürekli olarak bu sayı üzerine eklenerek tespit edilecektir.

- 50 000 e kadar 4 üye seçilecek ve bu miktardan fazlası bu oran ile arttırılacaktır. Vali zamanı gelince umumi meclis seçimlerini yaptırmaya mecbur tutulmuştur (m. 103).

Umumi meclis üyeleri son milletvekili seçimindeki ikincil seçiciler (müntehib-i sani) ile kaza merkezindeki belediye meclisinin toplanması sırasında oluşturulacak kurul tarafından seçilecektir. Müntehib-i sanilerin bu görevleri milletvekili seçiminin yenilenmesiyle yenilerinin tayinine kadar devam edecektir. İdare meclisi huzurunda yapılacak seçim neticesinde çoğunluğu kazananlar üye seçilmiş olmaktadır (m. 104).

Umumi meclis üyelerinin seçilecekleri kaza ahalisinden olmaları şart koşulmamış; vilayet ahalisinden olmaları yeterli görülmüştür. Meclisi umumi üyeliğine seçilebilmek için milletvekili olabilmek için gerekli şartları taşımak gerekmektedir. (m. 105).

Askeri görevde olanlar, ayan ve milletvekilleri, hakimler, devlet ve vilayet memurları ile vilayet idaresiyle ticari ilişkide bulunanların (mültezim, mukavvel ve müteahhitlerin) umumi meclis üyeliklerine seçilmeleri yasaklanmıştır (m. 106).

Bir vilayetin birden fazla kazasında seçilen bir üye sekiz gün içinde kazalardan birini tercih etmek zorundadır. Bir tercihte bulunmadığı takdirde en fazla oyu aldığı kazanın üyesi kabul edilecektir (madde 107).

Umumi meclis üyelerinin görev süresi dört yıldır, süresi dolan üyelerin tekrar seçilmeleri mümkündür (m. 108).

Meclis üyesinin istifası, cinayet veya yüz kızartıcı bir suçtan ceza alması, meclisi umuminin bir senelik toplantı süresinin yarısından fazlasına, meşru mazereti olmaksızın devam etmemesi durumlarında üyeliği düşmektedir (m. 109).

Seçilen üyenin istifası, vefatı, üyelik süresi dolmadan evvel başka bir vilayete taşınması veya üyeliği düşmesi durumlarında yerlerine, hangi kazadan seçilmişlerse o kazada ondan sonra en fazla oy almış kişi o üyenin kalan süresini tamamlamak üzere üyelik sıfatını kazanır. Eşitlik durumu söz konusu olduğu durumda kura çekilir (m. 110).

Vilayet umumi meclisi senede bir defa toplanır (m. 111). Toplantı süresi kırk gündür. Meclis, işlerin bittiğine karar verirse bu süreden önce de toplantıyı

sonlandırabilir (m. 112). Kırk günün sonunda hala görüşülecek işler kaldığında vali, on beş günü geçmemek üzere toplantı süresini uzatabilir. Bu durumda sürenin uzatılma sebebi Dahiliye Nezareti'ne bildirilir (m. 113).

Devlet ve vilayetin gerekli görmesi halinde toplantı zamanı ve süresi saptanarak umumi meclis olağanüstü olarak da toplantıya çağrılabilir. Bu durumda üyelere toplantı konusuyla ilgili bilgi tebliğ edilir. Olağanüstü toplantılarda toplanma sebebi dışında başka bir konu müzakere edilemez (m. 114).

Meclisi umumi üyelerinin üçte ikisi (sülûsanı) gerekli gördüğü sebepleri ortaya koyarak meclisin olağanüstü toplanmasını validen talep edebilir. Bu durumda vali, bu talebi kendi görüşüyle birlikte Dahiliye Nezareti'ne yazılı olarak bildirir. Dahiliye Nezareti'nin uygun görmesi halinde meclis olağanüstü toplantıya çağrılır (m. 115).

Umumi meclise vali başkanlık eder. Meclisin ilk toplantısında meclis üyeleri arasından mutlak çoğunlukla ikinci başkan ve iki katip üye seçilir. İkinci başkan, (reis-i sani) ve katiplerin hizmet süresi ikinci olağan toplantının başına (ictimâ-i adi ibtidasına) kadar devam eder. Valinin hazır olmadığı zamanlarda umumi meclise ikinci başkan (reis-i sani) başkanlık eder. Meclisi umuminin sekreteryâ görevi (hidmet-i tahririyyesi) encümen-i vilayet kalemi tarafından yerine getirilir (m. 118).

Vali, meclisi umuminin idaresinden ve düzeninin sağlanmasından sorumlu tutulmuştur. Mecliste düzenin sağlanması ve toplantıların idaresi özel nizamnamesine göre yapılacaktır (m. 119).

Meclisi umumi, üye sayısının salt çoğunluğu ile müzakereye başlar ve mevcut üyelerin salt çoğunluğu ile karar alır. Bir konu ile ilgili mutlak çoğunluk sağlanamadığı takdirde o konunun görüşülmesi bir sonraki günkü toplantıya bırakılır. Yine sağlanamaz ise nispi çoğunlukla karar alınır. Eşitlik durumunda meclis başkanının oyu belirleyici olur (m. 20).

Umumi meclis üyelerinin her biri oylarını bizzat kullanırlar. Bütçe görüşmelerinde ad okunmak (tayin-i esam-i rey) suretiyle oyların kullanılması gerekmektedir. Umumi meclis içinde yapılacak seçimler ve tereddütlü seçim tutanakları ile ilgili oylamalar gizli yapılır.

Umumi meclis müzakerelerinin özeti vilayet gazetesinde ilan edilir (m. 122).

Umumi meclis tarafından görüşülecek konular vali tarafından meclise sunulur. Meclis üyelerinden her biri de vilayet görevlerine ait konuların görüşülmesi için teklif verebilir. Bu teklifler meclis üyelerinin mutlak çoğunluk kararıyla gündeme alınır (m. 123). Meclisi umuminin siyasete dair müzakere yapması ve bu konularda temennilerde bulunması yasaklanmıştır (m. 124).

Vali gerekli gördüğü takdirde ve derhal Dahiliye Nezareti'ni haberdar etmek şartıyla meclis görüşmelerini bir hafta erteleyebilir. Vali, meclisi umuminin feshinin gerektirdiği durumlarda sebebini Dahiliye Nezareti'ne bildirir ve Bakanlar Kurulu'nun tebliğ edeceği karar üzerine hareket eder (m. 125).

Vilayet umumi meclisi, muayyen zaman ve mekan dışında toplanamaz. Aksi durumlarda alınan tüm kararlar geçersiz sayılır. Vali bu şekilde gerçekleşen toplantıları derhal dağıtmak üzere gereken tedbirleri almaya yetkili kılınmıştır (m. 127).

Vilayet umumi meclisi her sene toplantı başında vali tarafından bir önceki sene toplantısında alınan kararların hayata geçirilmesine dair meclise verilen ve bir örneği de Dahiliye Nezareti'ne gönderilen rapor ile bu hususta encümence tanzim edilecek raporu okur ve müzakere eder. Kararların uygulamasına ilişkin vali tarafından verilen söz konusu rapor meclisi umuminin üçte ikilik kesimi tarafından yeterli görülmezse alınan karar bir tutanak ile Dahiliye Nezareti'ne gönderilir (m. 128).

Vilayet umumi meclisi bütçeyi madde madde ve bütçeye ait tabloları ayrı ayrı inceler ve lüzum gördüğü doğrultuda düzelterek bütçeyi onaylar. Vilayet idare birimlerinin amirleri hususi idare hizmetlerinden kendi dairelerine ait konuların ve kendi daire bütçelerinin görüşülmesi sırasında umumi mecliste hazır bulunarak gerektiğinde izahatta bulunurlar (m. 129).

Vilayet umumi meclisi, ilgili özel kanun hükümleri çerçevesinde adi ve fevkalade bütçenin miktarını tayin eder (madde 130).

Umumi meclis imar, sağlık, ve eğitim hizmetlerine harcamak koşuluyla borçlanmaya karar verebilir. Bir yıllık adi gelirin üçte ikisini geçmeyen borçlanmalar valinin teklifi ve meclisin kararıyla yapılır. Bir yıllık adi gelirin üçte ikisinden tamamına kadar ki borçlanmalarda sözleşmelerin padişah (irade-i seniyye) tarafından onaylanması gerekmektedir. Borç miktarının bir senelik adi gelir toplamını aşması durumunda, borçlanabilmek için bir kanunla izin verilmesi gerekmektedir (m. 131).

Umumi meclis vilayet bütçesine dahil olan inşaat, imalat ve tamiratın keşif planlarını ve encümenin bu konudaki raporlarını inceleyerek karar verir (m. 132).

Umumi meclis gelecek senenin bütçesi ile birlikte önceki senenin kesin hesabını ve bu konudaki encümen tarafından tanzim edilecek mazbatayı inceleyerek karar verir. Kesin hesaplar incelendikten sonra vali tarafından Divanı Muhasebat'a (Sayıştay'a) gönderilmek (tevdî edilmek) üzere Dahiliye Nezareti'ne iletilir (m . 133).

Umumi meclis tarafından alınan kararlar valinin onayıyla yürürlüğe girer. Vali karşı olduğu kararları yirmi gün içinde Şurayı Devlet'e (Danıştay'a) götürebilir. Danıştay, valinin yaptığı itirazları evrakın kendisine ulaşmasından itibaren iki ay içinde karara bağlamaya mecburdur (m. 135)

iii. Vilayet Encümeni (Encümen-i Vilayet)

Vilayet encümeni, her yıl yapılan umumi meclis toplantısının bitiminde meclis üyeleri arasından bir yıl için seçilen dört üyeden oluşur. Meclisi umumi üye sayısı sekizden az ise il encümeni, meclisi umumi kararıyla iki üyeden de oluşabilir (m. 136). Meclisi umumi, il tarafından encümen için gerekli görülen üye sayısının iki katı kadar üye seçer. Bunlardan aldıkları oy sırasına göre yarısı encümen üyeliğine diğer yarısı yedek üyeliğe (aza mülazımı) atanır. Oy sayısında eşitlik olursa kura çekilir. Meclisi umuminin toplantı zamanı dışında encümen üyeliklerinin boşalması durumunda yedek üyelerden boşalan üyeliklere atama yapılır, encümen üyeliği meclisi umuminin toplantı zamanında boşalacak olursa umumi meclise başka bir üye seçilir (m. 137).

Vilayet encümeni üyelerinin ayrı kazalardan olması şarttır. İdare meclisi ve belediye meclisi üyeleri bu görevlerinden istifa etmedikçe encümene giremezler (m. 138).

Encümenin hizmet süresi bir senedir. Ancak encümen üyeleri, umumi meclis tarafından gerekli görüldüğü durumlarda olağanüstü toplanarak değiştirilebilir. Süresi biten üyeler tekrar encümen üyeliğine seçilebilir (m.139).

Encümen üyesine umumi meclis kararıyla aylık beş yüz kuruşu geçmemek üzere para ayrılabilir (m. 140).

Encümene vali veya vekil tayin edeceği birisi başkanlık eder. Vali gerekli gördüğünde encümeni toplantıya çağırır (m. 141).

Vilayet encümeni üyelerinin mutlak çoğunluğu mevcut olmadıkça bir konuyu görüşemez ve karar alamaz. Kararlarda eşitlik olması durumunda başkanın bulunduğu taraf yönünde karar alınmış sayılır. Encümen toplantılarında bir tutanak (zabıtname) düzenlenir ve bu tutanakta toplantıda bulunan üyelerin isimleri yazılır (m.142).

Sırasıyla üç encümen toplantısına, ispatlayabileceği meşru bir mazereti olmaksızın katılmayan üye istifa etmiş sayılır (m 143).

Encümen-i vilayetin yetki ve görevleri Kanun'da şu şekilde sayılmıştır (m.144):

1. Vali tarafından tevdi olunacak vilayet bütçesini incelemek ve görüşlerini bir mazbata ile beyan etmek,
2. Vali tarafından her ay sonunda tevdi olunacak harcama cetvellerinin bütçeye uygunluğunu inceleyerek onaylamak (tetkik ve tasdik etmek),
3. Vilayet bütçesi ve meclisi umumi kararları doğrultusunda ihale şartları hakkında görüş bildirmek (itayî rey) ve gereken evrakı düzenlemek,
4. Düşünülmemiş masraflara (mesarif-i gayr-ı melhuzeye) ilişkin vilayet bütçesinde belirtilmiş tutarın harcama usulünü belirlemek ve bir fasıl dahilinde aktarma yapmak. Fasıldan fasıla aktarma yapılması meclisi umumi veya encümeni vilayet kararının padişah tarafından onayına bağlıdır.
5. Mahalli hizmetlere ilişkin meclisi umumiye gönderilecek projeler hakkında görüş bildirmek (itay-ı rey),
6. Acil durumlarda (halat-ı müstacelede) meclisi umuminin alabileceği kararları ilk toplantısında meclisi umumiye arz etmek şartıyla almak.
7. Her sene meclisi umumi toplantısı başında vilayet idaresinin işleyişi ve önceki sene kararlarının uygulanma durumuyla (sureti ihras) ilgili meclise bir rapor sunmak,
8. Bu kanun ile vilayete verilen hususi görevlere ilişkin valinin göndereceği her türlü konu hakkında görüş bildirmek (itayî rey),

Encümenin bu Kanun ile vilayete ait olmayan konuları görüşmesi kesinlikle yasaklanmıştır.

c. Vilayet Bütçesi

1913 Kanunu’nda bütçe konusu vilayet hususi idaresinin düzenlendiği ikinci kısımda ele alınmasına rağmen, Kanun “hususî idare bütçesi”nden değil “vilayet idaresi bütçesi”nden bahsetmiştir. Bu durumda ele alınan bütçe, tüm vilayetin mi yoksa sadece vilayet umumi idaresinin mi sorusu karşımıza çıkmaktadır. Bütçe konusunun tüzel kişilik için geçerli olabileceğini düşünürsek, “vilayet bütçesi”nden kastın vilayet hususi idaresinin bütçesi olduğu sonucuna varmamız gerekir. Ancak gelir-gider maddeleri incelendiğinde bütçenin vilayet idaresinin tümü için geçerli olduğu sonucu çıkmaktadır.

Vilayet bütçesi, olağan (adi) bütçe ve olağanüstü (fevkalade) bütçe olarak iki kısma ayrılmıştır (m. 79). Olağan bütçenin gelir kısmı şu kalemlerden oluşmaktadır (m. 80):

1. Vilayetin hizmetleri karşılığı aşara ve diğer vergi kalemlerine yapılan eklerden elde edilecek tutar,
2. Umumi bütçeden aktarılabacak paylar,
3. Vilayete ait mal ve emlak gelirleri,
4. Vilayete ait köprü, iskele, kayık gibi halkın kullanımına sunulan hizmetlerden alınacak ücretler veya bunların iltizam gelirleri,
5. Tramvay, otobüs, minibüs ve otomobil işleten nakliye şirketlerinden ve fabrikalardan alınacak senelik ücretler ve bunlara verilecek ruhsat ve imtiyazlardan alınan harçlar,
6. Numune çiftlik ve tarla, çiftçilik okulları, damızlık hayvanlar, zirai alet depoları, sanayi okulları ve sergilerinin gelirleri ile ticaret sergileri ve panayır gelirleri ziraat aletlerinin kiralanmasından elde edilecek gelirler,
7. Vilayetlerce yapılan ve idare edilen okulların her türlü gelirleri,
8. Vilayet matbaa ve gazete gelirleri,

9. Kanunlara uygun olarak vilayet tarafından edinilmiş diğer gelirler,
10. Vilayete hibe ve vasiyet yoluyla bırakılan gelirler.

Olağanüstü bütçenin gelir kalemleri ise olağandışı masraflar için kullanılmak ve miktarı özel kanunla belirlenmek üzere vilayet umumi meclisince senelik genel vergiye geçici olarak eklenecek ek vergi gelirleri, borçlanma yoluyla elde edilecek gelirler, yine olağandışı masraflarda kullanılmak üzere gerekli hallerde genel bütçeden yapılacak yardımlar ile olağan bütçenin fazla gelirlerinden gerektiğinde ayrılacak tutarlardan oluşmaktadır (m.81).

Kanun'da olağan bütçenin harcama kalemleri ise şu şekilde sayılmıştır (m. 82):

- Vilayet memurları maaşları ile hususi idare birimlerinin giderleri,
- Vilayet hususi gelirlerinin toplanması için yapılan giderler,
- Yol ve köprü yapım ve onarım giderleri,
- Vilayet inar işleri ve tamir masrafları,
- Okul yapım, onarımı ile öğretmen maaşları ile eğitim-öğretim giderleri,
- İdaresi kendilerine verilmiş olan ziraat ve sanayi okullarının yapım, onarım, maaş ve diğer giderleri,
- Vilayete ait bina ve mekanların yapım ve tamiri ile vergi ve sigorta giderleri,
- Vadesi gelmiş borç taksitleri,
- Vilayet matbaa ve gazete giderleri,
- Meclisi umumi ve vilayet encümeninin kırtasiye, ısıtma ile gerekli diğer masrafları,
- Umumi meclis üyelerinin harcırah ve yevmiyeleri ile vilayet encümen üyelerinin maaşları,
- Vilayet umumi meclisi üyeliği seçimi için yapılacak harcamalar,
- Bunlardan başka kanunlarca vilayete bırakılan hizmetlerin görülmesi için gerekli olan masraflar.

Olağanüstü bütçenin gider kalemleri ise vilayetin yapmakla yükümlü olduğu her türlü inşaat ile yeni tesisat masrafları ile olağan bütçenin gider kısmında belirtilmeyen geçici masraflardan oluşmaktadır (m. 83).

Kanunda vilayet bütçesinin meclisi umumide kabul edildikten sonra vali tarafından Mahalliye Nezareti'ne¹⁵⁰ gönderileceği ve padişah (irade-i seniyye) tarafından onaylandıktan sonra uygulamaya konulacağı belirtilmiştir (m. 86).

1913 tarihli Kanun'un bütçe ile ilgili maddelerinden ve vilayet genel idaresinin tüzel kişiliği dolayısıyla icrai bir organ olmamasından bütçenin hususi idarenin bütçesi olması gerektiği sonucunun çıkartılabileceği belirtilmişti. Ancak bütçelerin gelir-gider maddeleri incelendiğinde ve özellikle olağan bütçenin giderlerinin düzenlendiği birinci bendinde vilayet memurlarının maaş ve giderlerinin de olağan bütçenin giderleri arasında sayılması vilayet bütçesinin hem hususi idarenin hem il genel idare için geçerli olduğu sonucu çıkmaktadır.

d. Komşu Vilayetlerle İlgili Ortak Hükümler

Kanun'da birkaç vilayeti ilgilendiren konular da düzenlenmiştir.

Bu konuda Kanun, komşu vilayetler arasındaki ortak ve yapılması umumi meclislere bırakılmış konular hakkında birlikteliğe (husulü itilaf) veya ortak bir karar alınmasına gerek görülürse Dahiliye Nezareti'nden görüş alınarak (bade-i istizan) ilgili vilayet umumi meclis üyeleri arasından seçilecek üyelerden oluşacak ve vilayetler arası haberleşmeyi sağlayacak yerde toplanmak üzere karma bir komisyonun kurulacağını belirtmiştir (m. 145).

Karma komisyon hangi vilayet dahilinde oluşturulursa, o vilayetin valisi veya vekil kılacağı kişi komisyona başkanlık edecektir. Komisyonda alınan kararlar başkan tarafından ilgili vilayet valilerine tebliğ edilecektir. Valiler komisyonda hangi yönde (kabul ve adem-i kabul) karar alındığını ait oldukları vilayet umumi meclislerinin ilk toplantısında gündeme alır ve neticesini karma komisyona başkanlık eden valiye ertelemeyen bildirir. Umumi meclislerce karma komisyon kararı kabul edilirse ilgili

¹⁵⁰ “Mahalliye Nezareti'nden kastın İçişleri Bakanlığı olduğu, Kanunun bu maddesinde 20 Şubat 1930 tarihli ve 1561 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten anlaşılmaktadır.

vilayet valileri ortaklaşa bu kararı uygulamaya geçirirler. Onaylanmayan kararlar karma komisyona başkanlık eden vali tarafından Şuray-ı Devlet tarafından çözüme kavuşturulmak üzere Dahiliye Nezareti'ne gönderilir (m. 146).

26 Mart 1913 tarihli Kanun, 7 Kasım 1864 ve 22 Ocak 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamelerinin hükümlerini yürürlükten kaldırmıştır (m. 148) Ancak seçimlerle ilgili hususi hükümlerin kabulüne kadar idari meclis seçimleri 7 kasım 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi'nin beşinci kısmında belirtilen hükümlere göre yapılabilecektir.

IV. CUMHURİYET DÖNEMİ: İL SİSTEMİNE GEÇİŞ

1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı Cumhuriyetin ilanından önce yürürlüğe girmiş bir kanundur. Öyle ya da böyle değişiklikler olsa da uzun yıllar yürürlükle kalmış ve il özel idareleri bu Kanun hükümlerine göre yönetilmiştir.

1913 Kanunu Muvakkatı, Osmanlı İmparatorluğu için çıkarılmış, önceki düzenlemelerin devamı niteliğinde bir düzenlemedir. Kanun'un kabulünden on sene kadar sonra devletin adı dahil, coğrafi boyutu, yönetim yapısı, geleceğe ilişkin perspektifi değişmiştir. Böyle olmasına rağmen 1913 Kanun'u uzun yıllar çok fazla bir değişikliğe uğramadan yürürlükte kalmıştır.

Cumhuriyet Dönemi'nde 1913 tarihli Kanun il özel idaresi sistemini ayakta tutmaya ve işler kılmaya yetmemiş ve bu idareler yıllar geçtikçe işlerliklerini yitirmişlerdir.

A. 1921 ve 1924 Anayasaları: Anayasal Statüde İl Sistemine Geçiş

1921 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu) 20 Ocak 1921 tarihinde kabul edilmiş kısa (23 madde ve bir münferit madde) bir metindir.¹⁵¹ Cumhuriyetin ilan edildiği 29 Ekim 1923 tarihinden önce kabul edildiği için teorik olarak Cumhuriyet

¹⁵¹ 1921 Anayasası'yla 1909 Kanunu Esasisi tamamen yürürlükten kaldırılmamış; aykırı olmayan maddeleri yürürlükte kalmıştır. Sencer, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, s. 101, 102.

Dönemi anayasası olarak kabul edilmez ve genellikle Cumhuriyet öncesi dönem içerisinde ele alınır. Ancak burada 1924 Anayasası'yla paralellik gösterdiği ve önemli bir “farklılık” miras bıraktığı için Cumhuriyet dönemi içerisinde ele alınması uygun görülmüştür.

1921 Anayasası'yla gelen ve 1924 Anayasası'yla devam eden bu farklılık nedir?

1921 ve 1924 Anayasalarıyla Türkiye'nin idari taksimatında önemli bir değişiklik yapılmış; vilayet, liva, kaza, nahiye ve köyden oluşan beş kademeli idari taksimat özünde dörde indirilmiştir. 1921 Anayasası idari taksimatı vilayet, (liva kaldırılmıştır) kaza ve nahiye olarak belirledikten sonra nahiyelerin “bir veya bir kaç köyden mürekkep olduğu”nu ve ayrıca “kasaba”ların da nahiye sayılacağını belirtmiştir. 1924 Anayasası'nda da idari taksimat vilayet, kaza ve nahiye şeklinde sıralanmış ve nahiyelerin kasaba ve köylerden oluştuğu belirtilmiştir.¹⁵²

Burada iki konuya açıklık getirmek gerekmektedir: Birincisi, 1921 ve 1924 Anayasalarında oluşturulan bu yeni idari taksimat ile yürürlükteki 1913 tarihli Vilayet Kanunu arasında meydana gelen aykırılık/çelişki; ikincisi ise yeni idari taksimatta kaldırılan /ilga edilen birim ile ilgilidir.

1921 ve 1924 Anayasalarında düzenlenmiş idari taksimat ile 1913 İdare-i Umumiyye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı'ndaki idari taksimat çelişmektedir. Şöyle ki 1913 tarihli Kanun ile ülke vilayetlere, vilayetler livalara (sancaklara), livalar kazalara, kazalar nahiyelere, nahiyeler de köylere bölünmüştü. 1921 ve 1924 Anayasalarında ise bu silsileden vilayet ve kaza arasında yer alan livalara yer verilmemiştir. Oysa Tanzimat'tan itibaren Osmanlı Devleti'nin idari taksimatı hukuki metinlere eyalet, liva (sancak), kaza, nahiye (1864 Vilayet Nizamnamesi'yle) ve köy olarak saptanmıştır.

¹⁵² Burada iki noktayı vurgulamak gerekir. Birincisi, köy yönetimi 1921 Anayasası'nın “idare” başlığı altında sayılmamış, idari taksimatın vilayet, kaza ve nahiyelerden oluştuğu belirtilmiştir. Köyler, 21. maddedeki nahiye başlığı altında, nahiyelerin “*bir veya bir kaç köyden mürekkep*” olacağı şeklinde ifadesini bulmuştur. İkinci vurgulaması gereken konu ise 1921 ve 1924 Anayasalarında “kasaba”lara yer verilmiş olmasıdır. 1921 Anayasasının 21'inci maddesinde kasabanın da nahiye hükmünde olduğu belirtilmiş bunun dışında başkaca bir açıklama yapılmamıştır. Bu ifadeden çıkartılabilecek sonuç 1921 Anayasası'nın kasabaları ayrı birer idari kademe olarak düzenlememiş olduğudur. Bu ifadeden köyden büyük ve kazadan küçük “toplu yerleşim yerlerinin” (kasabaların) nahiye hükmünde olacağı anlaşılmaktadır. Bu nedenle 1921 Anayasası'nın getirdiği idari taksimat içerisinde kasabalara yer vermeye gerek görülmemiştir. 1924 Anayasası ise durumu farklı ifadelerle ele almıştır. 1924 Anayasası'nda idari taksimat aynı şekilde sayıldıktan sonra nahiyelerin “kasaba ve köylerden terekkeb” edeceğini belirtilerek kasabaların nahiye sayılması usulüne son vermiş görülmektedir.

Anayasa ve Kanun arasındaki bu çelişki/farklılık 1929 yılında çıkarılan 1426 sayılı İl Kanunu ile giderilmiştir.

Açıklığa kavuşturulması gereken diğer konu da bununla ilişkilidir. Birçok kaynakta Cumhuriyet döneminde liva idaresinin kaldırılarak vilayetten sonraki idari birimin kaza olduğu yazılmıştır. Bu bilginin doğruluk payı olsa da bazı açıklamalara ihtiyaç duymaktadır.

1921 ve 1924 Anayasaları ile coğrafi olarak “vilayetler” kaldırılmış, vilayetlere ait hükümlerin Osmanlıdan kalan ve “vilayet” ismi ve statüsü verilen livalara uygulanması kararı alınmıştır. Başka bir ifadeyle coğrafi olarak vilayetler, içerik olarak livalar kaldırılmıştır. Burada “bağlı-mülhak ve müstakil-gayri mülhak liva” farklılığına özellikle vurgu yapmak gerekir. Daha öncesinde de olduğu gibi 1913 tarihli Muvakkat Kanun’da da Osmanlı taşra idaresinde iki tür liva idaresi söz konusudur: mülhak ve gayri mülhak/müstakil livalar. *“Mülhak livalar; genel idare, jandarma ve yerel yönetim bakımından bir vilayete bağlı olarak yönetilen, ayrı bir tüzel kişiliği ve genel meclisi olmayan yönetim birimleridir. Bunların hususi (özel) bütçeleri bağlı oldukları vilayetin hesabına devredilmektedir. Müstakil liva ise bağlı olduğu vilayet ile ilişkisi kesilerek, doğrudan merkeze bağlanan, genel ve yerel idare bakımından vilayetle eşdeğer kılınan yönetim birimidir.”*¹⁵³ Livalar esas olarak vilayetlere bağlı olarak örgütlenmişlerdir. Bunlara Muvakkat Kanun’un livalara ilişkin hükümleri uygulanmaktadır. Ancak bazı livalar özel durumları gereği bağımsız (herhangi bir vilayete bağlı olmayan-“evliye-i gayr-i mülhaka) olarak örgütlenmiş ve doğrudan merkeze bağlanmıştır. Bunlar da vilayet hükmünde sayılmıştır (m. 2). Milli mücadele döneminde ise mülhak livalara müstakil liva statüsü verildiği ve yeni müstakil livaların kurulduğu görülmektedir.¹⁵⁴

1921 ve 1924 Anayasalarıyla Türkiye Cumhuriyeti sınırları içerisinde kalan livalar idari bir birim olmaktan çıkarılmasına rağmen bu durumun uygulamaya yansımadağı görülmektedir.¹⁵⁵ Anayasa’daki bu düzenlemenin daha alt düzeyde bir

¹⁵³ Nuray Keskin, **Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi: Türkiye’de İllerin Yönetimi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007, s. 226.

¹⁵⁴ Keskin, **a.g.k.**, s. 228.

¹⁵⁵ **A.k.**, s. 240 vd.

hukuki metinle düzenlendiğine de rastlanmamıştır.¹⁵⁶ Anayasal olarak bu değişikliğin yapılmasına rağmen 1913 tarihli Vilayat Kanunu Muvakkati mevcut haliyle yürürlükte kalmaya devam etmiştir.

Türkiye'nin taşra idari birimlerindeki sayısal değişim izlendiğinde karşımıza şöyle bir tablo çıkmaktadır:

- 1909-1919 yılları arasında (Rumi 1325-1335) Türkiye'nin milli sınırları içerisinde 15 vilayet, 16 müstakil (vilayetlere bağlı olmayan) liva ve 36 da mülhak liva mevcuttur.¹⁵⁷
- Türkiye Büyük Millet Meclisi kurulduğunda (23 Nisan 1920) ise milli sınırlar içinde 15 vilayet, 19 müstakil liva, 34 mülhak liva, 302 kaza, ve 679 da nahiye mevcuttur.¹⁵⁸ Bu tarihte vilayet ve livaların toplamı 68'dir.
- 1920 yılı içerisinde, Aksaray, Giresun ve Ordu kazaları müstakil liva yapılmış; vilayet ve livaların toplamı 71 olmuştur. 1921 yılında Anavatana katılan Ardahan, Artvin ve Kars livalarıyla birlikte bu sayı 74'e çıkmıştır.¹⁵⁹ 1921 Anayasası ile mülhak ve müstakil livalara vilayet statüsü verildiğine göre Cumhuriyet dönemine girerken Türkiye'nin 74 vilayete ve 325 kazaya ayrıldığı anlaşılmaktadır.

Cumhuriyetten döneminde de il (vilayet) sayısındaki değişiklikler devam etmiştir:

¹⁵⁶ KAYA Raporunda 6 Mart 1924 tarihli ve 426 sayılı Kanunla 1921 Anayasası hükmüne göre mevcut livalara vilayet statüsünün verildiği yazılmıştır. Ancak taramalarda o döneme ait böyle bir kanuna rastlanmamıştır. 426 sayılı kanun ise başka bir konuda çıkarılmıştır. Bakınız: TODAİE, **Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Rapor**, s. 75. www.todaie.gov.tr. (20. 02. 2009).

¹⁵⁷ Selahattin Aslan Korkut, "Osmanlı İmparatorluğunda 1325-1909'dan 1334-1918 (Dahil) Arasında İdare Teşkilatı ve Amirleri Hakkında Bir İnceleme", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 35, Sayı 290 (Eylül - Ekim 1964), s. 18, 19.

¹⁵⁸ Tarcan, **a.g.k.**, s. 35, 36; İsmail Hakkı Alpay, "İl Özel İdareleri Tarihçesi", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 36, Sayı 295 (Temmuz - Ağustos 1965), s. 24.

¹⁵⁹ Veriler şu kaynaklardan derlenmiştir: Alpay, **a.g.k.**, s. 26; M. Saveli Eyuboğlu, "Mülki Taksimat", **İdare Dergisi**, Yıl 25, Sayı. 229 (Temmuz - Ağustos 1954), s. 50; Giresun Valiliği internet sitesi (www.giresun.gov.tr), Ordu Valiliği internet sitesi (www.ordu.gov.tr), Ardahan Valiliği internet sitesi (www.ardahan.gov.tr), (10. 03. 2009).

- 1926’da 11 vilayet (Üsküdar, Beyoğlu, Çatalca, Gelibolu, Ardahan, Muş, Dersim, Genç, Siverek, Ergani, Kozan) ilçeye (kazaya) dönüştürülerek vilayet sayısı 63’e indirilmiştir.¹⁶⁰
- 1929’da Bitlis kaza yapılırken, Muş tekrar il yapılmış; il sayısı aynı kalmıştır.¹⁶¹
- 1933’da İçel ve Mersin birleştirilerek İçel; Artvin ve Rize birleştirilerek Rize merkezli Çoruh vilayetleri oluşturulmuş; Aksaray, Hakkari, Cebelibereket ve Karahisarışarki vilayetleri kaza yapılarak vilayet sayısı 57’ye indirilmiştir.¹⁶² Bundan sonraki süreçte il sayısı sürekli olarak arttırılmıştır.

1913 tarihli Kanun’da vilayet umumi meclislerinin oluşumunda kazalar baz alınmıştır. Yani umumi meclislerin oluşumu her kazadan seçilecek üyelerden oluşmaktadır. Dolayısıyla livalara vilayet statüsü verilmesi umumi meclis seçimleriyle ilgili olarak bir boşluk yaratmamıştır.

1921 Anayasasının il özel idareleri ve yerel yönetimlerle ilgili getirdiği ancak 1924 Anayasası’yla devam ettirilmeyen bazı yenilikleri de burada ele almak gerekir. Birincisi 1921 Anayasasıyla il özel idarelerine yeni bir şekil verilmek istenmiştir. Buna göre il genel meclisine “Vilayet Şurası” denilmiştir. Şura üyeleri iki sene için vilayet halkınca seçilecek ve senede iki ay toplanacaktır. Anayasa, valiyi vilayet şurasının amiri olarak göstermemiş; sadece devletin genel işleriyle mahalli işler arasında çıkabilecek bir uyuşmazlık durumunda olaya müdahale yetkisi vermiştir. Vilayet Şurası, başkanını kendi içinden seçecek, bu başkan yürütmenin amiri olacaktır. 1921 Anayasası’nın getirdiği ikinci yenilik ise nahiye birimine tüzel kişilikli yerel yönetim statüsü vermesidir. Nahiye idaresinin de halk tarafından seçilen üyelerden oluşan bir şurası, bir idare heyeti ve bir de müdürü olacaktır.¹⁶³

¹⁶⁰ Eyuboğlu, **a.g.k.**, s. 53.

¹⁶¹ **A.k.** s. 53.

¹⁶² **A.k.**, s. 53.

¹⁶³ Alpay, **a.g.k.**, s. 27.

İl özel idaresinde ve nahiye birimi için öngörülen bu esasların uygulanmasına zaman ve imkan bulunamamış Cumhuriyet kurulduktan sonra kabul edilen 1924 Anayasası ile yetki genişliği ve görevler ayrımı esaslarına geri dönmüştür.¹⁶⁴

B. 1426 ve 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunları: İl Sistemine Geçişte Yasal Boyutun Tamamlanması

1929 yılında kabul edilen 1426 sayılı “Vilayet İdaresi Kanunu,” 1913 tarihli Kanun’un vilayet idaresiyle ilgili birinci bölüm hükümlerini yürürlükten kaldırmıştır. 1924 Anayasası’nın 89. maddesi doğrultusunda idari bölümlere vilayet, kaza ve nahiye şeklinde sıralanmış ve nahiye de kasaba ve köylerden oluştuğu belirtilmiştir.

1921 ve 1924 Anayasalarında oluşu gibi, 1426 sayılı Kanun’da da “kasaba” yer almış ancak yeterli bir açıklama getirilmemiştir. Bu durumda kasabanın bir idari birim değil köylerden büyük yerleşim yeri olduğunu kabul etmek gerekir. Çünkü birinci bölümde vilayet, kaza, nahiye ve köylerin oluşumundan, kaldırılmasından, merkez ve sınırlarından bahsedilmiş ancak kasabaya ilişkin hükümler getirilmemiştir. Yine “idari birimlerin reisleri” başlığı altında “vilayet, kaza nahiye ve köy idare reisleri” ele alınmış ancak kasabalardan yine bahsedilmemiştir.

1426 sayılı Kanun’la, 1864 Vilayet Nizamnamesi ile fiili olarak başlatılabileceğimiz taşra yönetim sistemindeki iki yönetsel birim -valilik ve il özel idaresi- yasal düzlemde de ayrılmıştır. 1949 yılında kabul edilen 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ise 1426 sayılı Kanunun Türkçeleştirerek revizyonu söz konusudur. Bu Kanun’la vilayet yerine il, kaza yerine ilçe ve nahiye yerine bucak kavramları kullanılmaya başlanmıştır. 1924 Anayasası “1945 yılında, dönemin öz Türkçecilik akımına uyularak, 10 Ocak 1945 tarih ve 4695 sayılı Kanunla (RG, 15.1.1945-5905), “mana ve kavramda bir değişiklik yapılmaksızın Türkçeleştirilmiş”tir. İktidar değiştikten sonra, 1952 yılında, 24 Aralık 1952 tarih ve 5997 sayılı Kanunla (RG, 31.12.1952-8297) 1945’te Türkçeleştirilen metin yürürlükten kaldırılarak, 24 Nisan 1924 tarih ve 491 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 1945 yılına kadar yapılan beş

¹⁶⁴ İsmail Hakkı Ülkmen, **Mahalli İdareler Maliyesi Dersleri**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi yayını, 1960, s. 220, 221.

değişiklik ile birlikte tekrar yürürlüğe konulmuştur. 24 Aralık 1952 tarih ve 5997 sayılı Kanunun 1'inci maddesine göre, "20 Nisan 1924 tarih ve 491 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 4695 sayılı Kanunun kabul tarihine kadar yürürlükte bulunan tadilleriyle birlikte tekrar meriyete konulmuş ve bu kanun yerine ikame edilmiş olan 10.1.1945 tarihli ve 4695 sayılı Anayasa meriyetten kaldırılmıştır."¹⁶⁵

1949 yılında kabul edilen bu Türkçeleştirilmiş il idaresi kanunu bazı değişikliklerle birlikte günümüze kadar yürürlükte kalmıştır.

C. İUVKM'de Yapılan Değişiklikler ve 3360 Sayılı Kanun

1913 tarihli İdare-i Umumiyye-i Vilayat Kanunu Muvakkati (İUVKM), ilk çıktığı gibi kalmamış, daha sonraki yıllarda bir çok değişiklik yapılmıştır. Bu çalışma kapsamında yapılan taramalarda 33 değişiklik tespit edilmiştir. Yapılan değişikliklerin bazı konularda ve dolayısıyla bazı maddelerde yoğunlaştığı görülmektedir. 16 Mayıs 1987 tarihinde kabul edilen 3360 sayılı Kanun bir tarafa bırakılırsa, değişiklik yapan bu kanunların İUVKM'de önemli değişiklikler getirdiğini söylemek pek mümkün değildir.¹⁶⁶ Öyle ya da böyle yapılan bu düzenlemelerle İUVKM'nin bir çok maddesi değiştirilmiş, yürürlükten kaldırılmış, geçici ve ek maddelerle Kanun'un genel insicamı bozulmuştur. Bazı maddelerinin birçok kez değişikliğe uğradığı (örneğin 116. madde beş, 140. madde dört kez değiştirilmiştir) anlaşılmaktadır. Bunun yanında bazı değişiklik yapan kanunların doğrudan İUVKM'de değil de, değişiklik yapan kanunda değişiklik yapması ve bunun bir çok kez tekrarlanması durumu daha karışık hale getirmiştir.

Yukarıda söylendiği gibi İUVKM'de yapılan değişikliklilerin çok büyük bir bölümü önemli değişiklikler değildir. Ancak 3360 sayılı Kanun'la İUVKM'de önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu kanunla İUVKM'nin bir çok maddesi yürürlükten kaldırılmış ve bazı maddeler eklenmiştir. Bu nedenle 3360 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler ayrıca değerlendirmeyi hak etmektedir.

¹⁶⁵ <http://www.anayasa.gen.tr/1924tek.htm> (01.11.2008)

¹⁶⁶ İUVKM'de değişiklik yapan bu 33 düzenlemenin ayrıntılı incelemesi için çalışmanın sonundaki Ek-1'e bakılabilir

16 Mayıs 1987 tarihinde kabul edilen ve 26 Mayıs 1987 tarihinde 19471 sayılı Resmi Gazetede yayınlayan 3360 sayılı “13 Mart 1913 Tarihli İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkatının Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun”da en göze batan değişiklik İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkati’nin adının “İl Özel İdaresi Kanunu” olarak değiştirilmesidir. Bu değişiklikten dolayı Kanun –yanlış bir ifade olsa da- “3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu” olarak anılmaya başlanmıştır. Bunun dışında 3360 sayılı Kanunla, İUVKM’nin 78, 80, 82, 84, 86, 87, 99, 100, 111, 116, 119, 121, 136, 140, ve 141. maddeler değiştirilmiş, 78. maddenin son iki fıkrası, 101. maddenin birinci ve ek fıkrası ile 112, 113, 118, 137, 138, ve 139. maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır. Ayrıca Kanun’a dört madde eklenmiştir.

Yapılan değişikliklerin içeriğine baktığımızda şöyle bir tablo karşımıza çıkmaktadır:¹⁶⁷

- İl özel idaresinin görev ve yetkilerinin sayma yoluyla (tadadi usul) belirlenmesi usulüne son verilmiş; 78. maddeye eklenen 13. bent ile il özel idareleri, mahalli müşterek nitelikte olan imar, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, çevre sağlığı ve koruması, eğitim ve spor, tarım, ağaçlandırma, orman tesisi, ekonomi ve ticaret, haberleşme, kültür, turizmle ilgili görevlerden ve çeşitli mevzuatlarla verilen görevlerden imkan ve tespit edeceği öncelik sırasına göre sorumlu tutulmuştur. Kanun ayrıca (ek 15. bent), 13. bentteki esaslar dahilinde genel, katma ve özel bütçeli idarelerin kendi bütçelerinde yer alan ödeneklerin il özel idarelerine aktarılacağını belirtmiştir.
- İl özel idarelerinin görevli olduğu mahalli ve müşterek ihtiyaçların kapsam ve sınırının tespiti Bakanlar Kurulu’na bırakılmıştır.¹⁶⁸
- İUVKM’nin İl özel idarelerinin gelir kalemlerini sayan 80. maddesi ile gider kalemlerini sayan 82. maddesinde yapılan değişikle özel idarelerin

¹⁶⁷ 3360 sayılı Kanun’la yapılan değişiklikler için ayrıca şu kaynaktan da yararlanılmıştır.: Ziya Çoker, “İl Özel İdareleri Nasıl Geliştirilir”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 20, Sayı 3 (Eylül 1987), s. 14.

¹⁶⁸ Bu hüküm Anayasa Mahkemesi’nin 22.6.1988 tarih ve 88/13 sayılı kararı ile iptal edilmiştir: <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm> (13.04.2009).

gelir ve gider kalemlerinde önemli değişiklikler yapılmış, hükmü kalmamış gelir ve gider kalemleri maddeden çıkartılmış yeni gelir ve gider kalemleri eklenmiştir.

- İl özel idaresine yıllık program hazırlama uygulama görevi verilmiştir,
- 84. maddede yapılan değişiklikle il özel idaresi bütçesinin İçişleri Bakanlığı ile Maliye (ve Gümrük) Bakanlığı'nın birlikte hazırlayacakları formüle uygun olarak hazırlanması şartı getirilmiştir.
- 86. maddede yapılan değişiklikle, 20 Şubat 1930 tarihli 1561 sayılı Kanunla il özel idare bütçelerini incelemesi için oluşturulan "karma tetkik kurulu" kaldırılmıştır. Ayrıca 1561 sayılı bu kanunla tetkik komisyonu tarafından incelenen bütçenin Bakanlar Kurulu Kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile yürürlüğe gireceği belirtilmişti. 3360 sayılı Kanun bu uygulamaya son vermiş ve il genel meclisince kabul elden il özel idaresi bütçesinin İçişleri Bakanlığı'nca onaylanmasını hükme bağlamıştır.
- 86. maddede yapılan bir diğer değişiklikle İçişleri Bakanlığı'nın hangi durumlarda il özel idaresi bütçelerinde re'sen düzeltme yapabileceği maddeler halinde sayılmıştır.
- 87. maddede yapılan değişiklikle valiye, il özel idaresinin görevlerini, özel idare müdürlüğü ve merkezi idarenin ildeki teşkilatları vasıtasıyla yerine getirme yetkisi ve görevi verilmiştir.
- İl genel meclisleri yılda bir kez toplanmakta iken toplantı sayısı yılda iki kereye çıkartılmıştır.
- İl daimi encümeni sadece seçilmiş üyelerden oluşmakta iken buna il özel idare müdürü, köy hizmetleri il müdürü ve bayındırlık ve iskan müdürünün tabii üye olarak katılması kabul edilmiştir,¹⁶⁹

¹⁶⁹ Bu hüküm Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

- Özel idare müdürü il özel idaresinin valiye karşı sorumlu en üst amiri olmuştur,
- İl genel meclisi üyeleriyle il daimi encümen üyelerinin ödenekleri artırılmış ve ödeneklerden vali yardımcıları, kaymakamlar ve encümenin tabii üyelerinin de yararlanması kabul edilmiştir.
- İçişleri bakanlığının, valilerin ve kaymakamların il özel idareleriyle ilgili görev ve yetkileri, il genel meclisi ile il daimi encümenin görevleri yetkiler ve çalışma usul ve esasları hakkında bazı küçük deyimler Türkçeleştirilmiştir.

3360 sayılı Kanun ile getirilen değişiklikler il özel idaresi sistemindeki aksaklıkları gidermemiş ve bu idareler etkisiz ve işlevsiz özelliklerini sürdürmüştür. Bundan sonraki süreçte ise yerel yönetimler alanında reform beklenti ve önerileri artarak devam etmiştir. Konuya akademisyenler ile bürokratların ve sivil toplum örgütlerinin ilgisi yoğunlaşmıştır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na kadar iktidara gelen hükümetler tarafından bir çok kanun tasarı ve taslakları hazırlanmış ancak bunlar yürürlüğe girme şansı bulamamıştır.

İkinci Bölüm: İL ÖZEL İDARELERİNDE REFORM TARTIŞMALARI

Bu bölümde öncelikle il özel idareleri ile ilgili olarak dile getirilen sorunlar, ikinci olarak Cumhuriyet döneminde il özel idarelerine ait yetki ve görevlerin, merkezi yönetimin sorumluluk alanına alınma süreci ele alınacak ve daha sonra il özel idarelerine alternatif oluşturabilecek, bir anlamda özel idarelerin işlevsiz hale gelmesiyle özellikle kırsal alanda oluşan yönetim boşluğunu giderecek çözüm önerileri üzerinde durulacaktır. Bu çözüm önerileri özellikle 1960 sonrasında özel idarelerin işlevsizliğinden dolayı ortaya atılmış ve genelde uygulama şansı bulamamış önerileridir.

I. İL ÖZEL İDARELERİNİN SORUNLARI

İl özel idarelerinin sorunları konusunda genel olarak bir görüş birliğinin varlığından söz edilebilir.¹⁷⁰

İl özel idarelerinin sorunları genelde merkezi yönetimden kaynaklanan sorunlardır. Yani il özel idarelerinin sorunları genel yönetim sistemimizin il özel idarelerine yansıyan sorunları olarak görülebilir. Ayrıca il özel idaresi ile ilgili ortaya atılan sorunları birbirinden ayırmak ve bağımsız düşünmek de pek mümkün değildir. Bu sorunlar birbirini etkileyen ve entegre olmuş sorunlardır.

İl özel idaresiyle ilgili olarak dile getirilen neredeyse bütün sorunların altında yönetim sistemimizin aşırı merkezîyetçi yapısının olduğuna dair genel bir kanı vardır. Birçok akademisyen, politikacı ve bürokrat sürekli olarak Türkiye'nin aşırı

¹⁷⁰ İl özel idarelerinin bu başlık altında ele alınacak sorunları 5302 sayılı Kanun öncesinde dile getirilmiş sorunlardır. Bu nedenle bu başlık okunurken 5302 sayılı Kanun öncesini anlamak gerekir. 5302 sayılı Kanun öncesi il özel idaresiyle ilgili olarak Selçuk Yalçındağ “yerel yönetim modelimizden, aslında bu model aracılığı ile çıkar sağlayıcılar dışında hemen kimse”nin memnun olmadığını “köylerimizle il özel yönetimlerimizi yerel yönetim birimi olarak” dahi nitelemenin doğru olmadığını söylemektedir. “Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetim Reformu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 26, Sayı 1 (Mart 1993),s. 44.

merkeziyetçi yapısından yakınmış; yetki, görev ve sorumlulukların daha alt kademelerle paylaştırılmasını ve yerel yönetimlerin desteklenmesini savunmuşlardır.¹⁷¹

Yetki, görev, sorumluluklar ile tüm kaynakların merkezde toplanması şeklinde tarif edilebilecek olan merkeziyetçiliği Türkiye açısından yakın geçmişimizde aramak da yanlış olur. Alim Şerif Onaran, Türkiye'nin idare hayatında daha ziyade merkeziyetçilik ve tevsii mezuniyetin hakim olmasını “*gerek Orta Asya’dan kopup gelerek Anadolu’ya yerleşen Türklerin örfi adetlerinin, gerekse İslam aleminden bize intikal eden hukukun Türk topluluğunun yaşayışında hakim olması ile izah*” edilebileceğini söylemektedir.¹⁷² Onaran açıklamalarına şu şekilde devam etmektedir:

“Türkler bütün tarihleri boyunca daima başlarında bulunan kıymetli ‘kumandan-idareci’lerin sevki idareleri altında askerlik, siyaset ve medeniyet aleminde başarılar kaydetmiştir. Tarih bunun zengin numuneleri ile dolu[dur]. Türkler bu durumları itibariyle yıllardan beri süre gelen bir alışkanlıkla yukarıdan emir almaya, sevki idareye tabi tutulmaya ve merkezden yönetilmeye alışmış bir ‘idare edilenler’ topluluğu olmuştur. Tanzimat devrinin açılması ile Avrupalılaşıma yolunda edinilen fikirlerin tatbiki dolayısı ile 1864 ve 1870 [1871] nizamnameleri ile merkeziyetçilikten ademi merkeziyetçiliğe doğru ilk adımların atılması ve 1876 Kanunu Esasisi ile ademi merkeziyete müteallik tefriki vezaif prensibinin kabul edilmesi keyfiyeti halkın içinden gelen bir duygu, bir hak talebi olarak meydana çıkmamış; bilakis gelişen idari, siyasi ve içtimai durum karşısında münevver idarecilerin ve politikacıların halka empoze etmek istediği bir rejim olmuştur.”

Cumhuriyet döneminde, Osmanlıdan miras kalan merkeziyetçi yönetim anlayışı belki de en çok kırsal alan yönetiminde kendini göstermiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren il özel idarelerine verilen yetki ve görevlerin zamanla merkeze

¹⁷¹ Konuyla ilgili şu kaynaklar örnek olarak verilebilir: Ziya Çoker, “İçişleri Bakanlığı’nda Mahalli İdarelerin yeniden Yapılandırılması Çalışmaları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 3 (Mayıs 1996), s. 49; Alaaddin Yüksel, “İl Sistemi ve Devletin Yeniden Yapılanması”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 4 (Temmuz 1995); Nuri Tortop, “Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Yeniden Düzenleme Gereksinimleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 10, Sayı 2 (Nisan 2001); Ziya Çoker, “Yerel Yönetim Reformu”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 4 (Temmuz 1993); Selçuk Yalçındağ, “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Yeni Bir Bakanlık”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 4 (Temmuz 1992); Ziya Çoker bu konuda şu ifadeleri kullanmaktadır: “Merkezi yönetim, kamu hizmetleri yönünden, artık tıkanmıştır. Kamu hizmetlerine ilişkin hemen hemen tüm görev, yetki ve sorumlulukların ülkemizin tüm coğrafi alanını kapsar biçimde, merkezde toplanması, bu tıkanıklığın en önemli nedenidir... Zira; özellikle kırsal alanda, merkezden yönetilmeyen hemen hiçbir kamu hizmeti bulunmamaktadır.” “Yerel Yönetim Reformu”, s. 3, 4. Merkeziyetçilik ile ilgili farklı bir perspektif için ise şu kaynağa bakılabilir: Birgül Ayman Güler, “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek Mi? Ademi Merkeziyetçilik Mi?”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 9, sayı 2 (Nisan 2000), s. 14.

¹⁷² Alim Şerif Onaran, “Vilayet Hususi İdareleri”, **İdare Dergisi**, Sayı 272 (Eylül-Ekim 1961), s. 39.

alınmasıyla kırsal alana yönelik olarak merkezden idare edilmeyen neredeyse hiçbir kamu hizmeti kalmamıştır.¹⁷³

Cumhuriyetin ilk yıllarında merkeziyetçi geleneğin sürdürülmesini gerektiren nedenlerin olduğu kabul edilebilir bir görüştür. Savaştan yeni çıkan devletin sınırlı maddi ve beşeri kaynaklarla üstesinden gelmesi gereken birçok sorun vardır. Mali imkanların kısıtlılığı, ulaşım sistemi ve teknolojik altyapı eksikliği, halkın eğitim seviyesinin düşüklüğü, eğitilmiş ve donanımlı insan eksikliği bunlardan sadece bir kaçıdır. Bunun yanında Cumhuriyetin ilk yıllarında ülkenin temel misyonu da ülkenin varlığı ve bütünlüğünü tesis etmek ve sürdürülebilir kılmaktır. Bu şartlar altında tüm yetki, görev, sorumluluk ve karar verme mekanizmalarının merkezde toplanmasının ve eldeki kıt kaynakların merkezden ülkenin tümüne ve önemine göre dağıtılmasının daha rasyonel bir politika olduğu görüşü kabul edilebilir bir görüştür.¹⁷⁴

Ancak problem, daha çok, Cumhuriyetin ileri dönemlerinde ve çok partili hayata geçildikten sonra da merkeziyetçi anlayışın devam etmesinde görülmektedir.¹⁷⁵ Öyle ki bu olgu 1982 Anayasasında da ilerleyerek devam ettirilmiştir. Sait Güran bu konuda 1982 Anayasası'nın idareye bakışını şu ifadelerde özetlemektedir:¹⁷⁶

“...1982 Anayasası ve uygulaması, kamu yönetiminde, merkezileşme olgusunu güçlendirmekle kalmamış; ayrıca, bunları kişilerde yoğunlaştırmış; etkin yargısal denetim alanındaki negatif müdahalelerin katkısıyla “kişileştirmiş”tir. Bu yolla siyasal iktidar kadroları, kamu yönetimine, ağırlıklarını hem makam, hem kişi olarak artan ölçülerde koymuşlardır. Ayrıca, merkezileşme olayının, üniversitelerde ve yargıda vurgulanması, herhalde rastlantı ile açıklanabilir olmasa gerek.”

Türkiye'nin aşırı merkeziyetçi yapı ve anlayışına yapılan eleştiriler o aşamaya gelmiştir ki, tamamen merkeziyetçilikten kurtulup görevler ayrılığı ve yerel yönetim modeline geçilmesini önerenler olmuştur. Ancak teorik olarak bir ülkede, çok küçük ülkeler hariç, salt bir modelin uygulanmasının da mümkün ve rasyonel olmadığı da kabul edilmektedir. Bir ülke için en iyi uygulama, merkeziyetçilik ve ademi merkeziyetçiliğin birlikte ve ülkenin koşulları çerçevesinde kurulmuş bir dengede

¹⁷³ Çoker, “Yerel Yönetim Reformu”, s. 3.

¹⁷⁴ Selçuk Yalçındağ, “Değişen Koşullarımız ve Mahalli İdarelerimiz”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1 (Haziran 1968), s. 19.

¹⁷⁵ Yalçındağ, “Değişen Koşullarımız ve Mahalli İdarelerimiz”, s. 22.

¹⁷⁶ Sait Güran, “İktidar ve Kamu Yönetimi Bağlamında Merkezileşme Olgusu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 22, Sayı 4, (Aralık 1989), s. 18.

uygulanmasıdır.¹⁷⁷ Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün hazırlamış olduğu “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi” isimli raporda bu durum şu şekilde ifade edilmiştir:¹⁷⁸

“Merkezcilik, ademi merkeziyetçilerin tartıştıklarının aksine, koparılıp atılması gereken bir hastalık değildir. Ekonomik açıdan geri kalmış ülkelerde merkezciliğe (yani kaynakların tek elden yönlendirip kullanılmasına) karşı çıkmak, bir noktada akılcı yönetime de karşı çıkmaktır.”

Bu Raporda da bu iki sistemin dengeli bir şekilde uygulanması gerektiği ifade edilmiştir:¹⁷⁹

“Ekonomik zorlayışların demokratik bekleyişlere öncelik kazanması söz konusu olamaz. Gereksiz ve aşırı bir merkeziyetçiliğin kırtasiyeciliğe ve kaynak savurganlığına yol açacağı gerçeği bir yana, kitlelerin demokratik özlem ve isteklerini de zıtlayacağı açıktır.”

Aşırı merkeziyetçiliğin olumsuz durumlarından kurtulma çabalarının dikkat edilmediği takdirde daha büyük sorunlara neden olabileceği uyarısını yapan Prof. Dr. Birgül Ayman Güler de merkezi yönetim-yerel yönetim arasında ülkenin genel şartları ve çıkarları doğrultusunda bir dengenin kurulması gerektiğine vurgu yapmıştır:¹⁸⁰

“...merkeziyetçilik ilkesi korunurken yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve özerkliğe sahip kılınması mümkündür; ve genel olarak bu istenen bir durumdur. Böylece merkeziyetçilik ilkesinin deformasyonu ile doğabilecek “iktidar tekelleşmesi” ya da “bürokratik merkeziyetçilik” ya da kırtasiyecilik” sapmaları önenebilir; yönetsel karar mekanizmaları çoğaltılarak ve genişletilerek halkın karar verme ve yönetme sürecinde doğrudan yer alması sağlanabilir.” ... “Ancak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, sürecin belli bir noktasından sonra temel ilkeyi değiştirme potansiyeline de sahiptir. Merkeziyetçilik ilkesi çerçevesinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi olanakları sonludur: Bu süreç ilkeyi ademi merkeziyetçiliğe dönüştürme gizilgücünü taşır.” ... “Nitekim günümüzde küreselleşme sürecinin zorladığı yerelleşme politikaları, devletleri ademi merkeziyetçilik ilkesine göre örgütlenmesini teşvik etmektedir.”

Yapılan alıntılarda da ele alındığı gibi bir ülkede merkeziyetçi ve ademi merkeziyetçi politikalar ülkenin şartları ve çıkarları doğrultusunda bir denge oluşturacak şekilde uygulanmalıdır. Konuya il özel idareleri açısından bakıldığında uygulamanın genelde bu şekilde olmadığı görülür. Aşırı merkeziyetçi anlayış ve politikaların en olumsuz yansımalarını il özel idaresi sisteminde görmek mümkündür. İleride, “İl Özel

¹⁷⁷ Aykut Polatoğlu, “İl Yönetiminde Eşgüdüm Sorunu ve Yeni Bir Yönetim Modeli”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 18, Sayı 4 (Haziran 1985), s. 27, 28.

¹⁷⁸ TODAİE, **Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi (İdari Reform Danışma Kurulu Raporu)**, Ankara: TODAİE Yayını, 1982, s. 125.

¹⁷⁹ **A.k.**, s. 125

¹⁸⁰ Güler, “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek Mi? Ademi Merkeziyetçilik Mi?”, s. 25.

İdarelerinin İşlevsizleştirilmesi Süreci” başlığı altında ele alınacağı gibi Cumhuriyet döneminde il özel idarelerinin yetki, görev ve sorumlulukları ile elindeki kaynaklar merkezi yönetime alınmıştır. Türkiye’de merkezi yönetim, yönetimi düzenleme yetkisi ve hakkını sürekli olarak kendi lehine kullanmış ve bu süreçte özel idareleri işlevsiz ve kaynaksız bırakmıştır.¹⁸¹

Aşağıda il özel idarelerinin sorunları ele alınmıştır. Yukarıda da söylendiği gibi özel idare sorunlarını birbirinden ayrı düşünmek ve değerlendirmek çok kolay değildir. Bu nedenle özel idare sorunlarının iki başlık altında değerlendirilmesi uygun görülmüştür: Bunlardan birisi “yerel yönetim ilkeleri” ile ilgili sorunlar diğeri ise “etkinlik” ile ilgili sorunlardır.

A. İl Özel İdarelerinin Yerel Yönetim İlkeleri ile İlgili Sorunları

Yerel yönetim denildiği zaman genelde demokratik, özerk ve vatandaşa yakın idari birim akla gelir. Yerel yönetim, yerel halkın kendi kendini yönetmesidir.¹⁸² Bu, yerel yönetimlerin karar ve yürütme organlarının yerel halkın seçimi ile oluşmasını, kendi görev alanına giren alanlarda serbestçe karar alıp uygulayabilmesini ifade eder.¹⁸³

İl özel idareleri demokratik ve özerk birer yerel yönetim birimleri midir sorusuna, 5302 sayılı Kanun ile oluşturulan yeni sistem için dahi pozitif bir cevap verilememektedir. Demokratik değildir çünkü özel idareler halkın seçtiği temsilciler ile yönetilmemektedir. Özel idarelerin demokratik birim olmasının önündeki en önemli engel olarak valinin, dolayısıyla merkezi yönetimin özel idare üzerindeki etkisi gösterilmektedir.

İl özel idarelerinin merkezi yönetim birimi olan valiliklerle olan iç içeliği, başının ve icra organının vali olması halkın özel idareleri kendi başına bir yerel yönetim

¹⁸¹ Yalçındağ, “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Yeni Bir Bakanlık”, s. 4.

¹⁸² Selçuk Yalçındağ, “İlçe Özel Yönetimi: Bir Model Denemesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 9, Sayı 4 (Aralık 1976), s. 45.

¹⁸³ Selçuk Yalçındağ, “Yerel Yönetimlerde Etkinlik”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 6, Sayı 1 (Ocak 1997), s. 8.

birimi olarak tanınmasını da engellemiştir.¹⁸⁴ Sonuçta ise özel idarelerin kendi kaynaklarıyla yaptığı hizmetler dahi devlete mal edilmiştir.¹⁸⁵

2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı Kanun ile bazı düzenlemeler yapılmış ve valinin il özel idaresi içersindeki etkisi azaltılmaya çalışılmıştır. Ancak, bir taraftan il genel meclisi başkanlığına son verilerek valinin il özel idaresi içindeki etkinliği azaltılmaya çalışılırken, diğer taraftan önceki kanunda başkan hariç tamamı seçilmiş üyelerden oluşan il (daimi) encümeninde ağırlık atanmışlara verilmiştir.¹⁸⁶ Bunun dışında 5302 sayılı Kanun ile kanun yapıcılar il özel idarelerinin daha demokratik, özerk ve etkin birimler haline getirmek gayesinde olduklarını 5302 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde belirtmişlerdir.

Vatandaşların özel idareler ile ilgili bilgi düzeyleri de çok düşüktür. Halkın bilmediği ve tanımadığı bir kurumun demokratik bir yerel yönetim birimi olarak nitelemek de çok doğru değildir. Yapılan araştırmalar vatandaşların özel idareler hakkında bilgi sahibi olmadıklarını hatta büyük bir çoğunluğunun bu birimin adını dahi duymadıklarını göstermektedir. “Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği” adına yapılan bir araştırmaya göre araştırmaya dahil olan vatandaşların % 52,4’ü il özel idaresi/özel idare sözcüklerini hiç duymadıklarını belirtmişlerdir. İl özel idarelerini tanımlamak için verilen yanıtlar ise daha vahimdir. Üniversite mezunları dahil kimse bu araştırmada eksiksiz bir tanım verememiştir. Cevaplayıcıların % 38,8’i özel idareleri valiliğe bağlı bir kurum olarak tanımlamışken; % 7,2’si belediyeye ait bir kurum; % 2,9’u köy hizmetlerini yöneten bir kurum; % 2,1’i eski bir emlak kuruluşu; % 1,4 de vergileri

¹⁸⁴ Keleş ve Yavuz, **a.g.k.**, s. 81; Aykut Polatoğlu, “Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 9, Sayı 1 (Ocak 2000), s. 6; Ahmet Başsoy, “Mahalli İdare Birimi Olarak İl Özel İdareleri”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 47, Sayı 356 (Ağustos 1976), s. 67.

¹⁸⁵ Ahmet Başsoy, “İl Özel İdarelerinde Örgütlenme”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 404, (Eylül 1994), s. 3.

¹⁸⁶ Ziya Çoker, 2005 öncesi “il encümenliği” üzerindeki tartışmalı duruma dikkati çekmektedir: “Aslında yaptığı göreve daha uygun olarak “yürütme kurulu” olarak adlandırılması gereken bu kurul, yürütme organının yanında, onun her yaptığı göreve yardımcı olarak çalışmakta ve “karar organı”ndan çok “yürütme organı”na yakın bulunmaktadır. Buna karşın, 1961 Anayasasındaki, üyelerin halk tarafından seçilmesi gereği belirtilen “genel karar organı” deyimi, 1982 anayasasından “karar organı”na çevrildiği için, Anayasa Mahkemesi, özel yönetimle ilgili bir uygulamada, “encümen”i de karar organı içinde saymış ve atanmış kişilerin tam üye olarak “encümen”e katılmasını kabul etmemiştir. “İçişleri Bakanlığı Örgüt ve Hizmetlerinde Çağdaş ve Kaliteli Yönetim İlkelerine Göre Yeniden Düzenleme Stratejisi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 70, Sayı, 421 (Aralık 1998), s. 167.

tahsil eden bir kurum olarak tanımlamışlardır.¹⁸⁷ Özel idarelerin tanınırlığına ilişkin bir başka araştırma da, Muğla ili ölçeğinde, Bayram Coşkun ve Turgay Uzun tarafından yapılmıştır. Bu araştırmada halka “yerel yönetim/mahalli idare deyince ne anlıyorsunuz” sorusu sorulmuş ve alınan cevaplardan özel idarelerin yeterince tanınmadığı sonucu çıkmıştır. Öyle ki cevap veren 970 kişiden; 543’ü (% 55,9) belediye yönetimi, 23’ü (% 2,3) il özel idaresi, 19’u (% 2) köy yönetimi ve 336’sı (% 34,6) hepsi cevabını vermiştir. Cevaplardan halkın yaklaşık üçte ikilik bir kısmının il özel idaresini bir yerel yönetim birimi olarak bilmediği ortaya çıkmaktadır.¹⁸⁸

Bunun yanında tüm ili temsil eden özel idareler vatandaşa uzak kalmakta, dolayısıyla yerel halkın sorunlarına kısa sürede hakim olması ve bunlara çözüm üretmesi mümkün olamamaktadır. Tüm bu noksanlıklar özel idarenin demokratik bir yerel yönetim birimi olmasının önünde engel teşkil etmektedir.

İl özel idareleri özerk kurumlar olarak görmek mümkün değildir. Leon Duguit, özerk olmayan bir idarenin gerçek anlamda tüzel kişiliğinden bahsedilemeyeceğini dolayısıyla da tam bir yerel yönetim birimi olamayacağını ifade etmektedir.¹⁸⁹ “Özerklik, merkezden yönetimin ve bürokratik çalışmanın sakıncalarını gidermek veya azaltmak için düşünülen bir yönetim biçimidir.”¹⁹⁰ Özerklik, kurumun kendi görev alanına giren konularda görece bağımsız olmasını, kendi karar organları ile aldığı kararları yine kendi organları, personeli, araç ve gereci ile yürütmesini gerektirir. Oysa il özel idareleri bunlardan yoksun kuruluşlar olarak bu günlere kadar gelmiştir.¹⁹¹

İl özel idareleri ilk kuruluşlarından itibaren merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi içinde yani il genel idaresi içinde düşünülmüş ve görevlerini genel idarenin ildeki teşkilatları vasıtasıyla yürütmesi öngörülmüştür. Ancak dünyadaki ve

¹⁸⁷ Diğer cevaplar; % 25,1 hatırlamıyorum, % 3,1 diğer, % 19,4 fikrim yok/cevap yok şeklindedir. TOBB, **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması**, Ankara: TOBB yayını, 1996, s. 174, 175.

¹⁸⁸ Bayram Coşkun ve Turgay Uzun, “İl Özel İdaresi Reformuna İlişkin Bazı Değerlendirmeler”, **Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma** (3-4 Aralık 2004), Çanakkale, Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 2004, s. 68.

¹⁸⁹ Aktaran Alpay, **a.g.k.**, s. 9.

¹⁹⁰ Nuri Tortop, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 5, sayı 5 (Eylül 1996), s. 3.

¹⁹¹ Bayram Coşkun ve Turgay Uzun, “Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri,” **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar (I)**, Ed. Hüseyin Gül ve Muhammet Kösecik, Ankara, Nobel Yayın-Dağıtım, 2005, s. 169.

Türkiye’deki değişim ve gelişimlere göre gerekli düzenlemeler yapılamamıştır. Dolayısıyla özel idareler, merkezi yönetimin ağır vesayeti altında kalmış, görevlerini yerine getirebilecek teşkilatlarını kurabilmeleri mümkün olamamıştır.¹⁹²

B. Etkinlik ile İlgili Sorunlar

Kamu ya da özel, bir kurumun etkin ve başarılı olabilmesi için ihtiyaç duyduğu mali güce, personele, araç gereç ve makineye sahip olması gerekir. Tüm bu maddi imkanların yanında bir de kamu kurumlarının, açık bir şekilde, yetki, görev ve sorumlukla donatılmış olmaları gerekir. İl özel idarelerinin tarihi incelendiğinde bu konularda hiçbir zaman yeterli imkanlara kavuştuğu söylenemez. Yeterli sayılabilecek ölçüde görev ve yetki verilmiş ancak bu görevlerini yerine getirebilmesi için gereken mali güce ve diğer imkanlara sahip olamamışlardır.

İl özel idarelerini Cumhuriyete miras bırakan 26 Mart 1913 tarihli Kanun’la da özel idarelere çok önemli görevler verilmiş daha sonra bu görevlere bazı eklemeler de yapılmıştır. Özel idareler başlangıçta bu görevleri, en azından bir kısmını, başarı ile yürütmüşlerdir. Ancak daha sonra çıkarılan kanunlarla özel idarelere verilen görevler merkezi yönetimin görev alanına alınmıştır. Bu görevler il özel idarelerinin görev alanından açıkça çıkartılmadığı için oluşan yetki karmaşası bir yana bu durum il özel idarelerinin gittikçe güçsüzleşmesine ve etkisizleşmesine sebep olmuştur.¹⁹³

İl özel idaresine verilen görevler aynı zamanda belediye ve merkezi yönetim birimlerine de verilmiştir.¹⁹⁴ Bu durum 2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı Kanun ile de aşılmış bir sorun değildir. 5302 sayılı Kanun’da özel idare görevleri, il sınırlarında ve belediye sınırları dışında olmak üzere iki coğrafi boyutta ele alınmıştır. Ancak il özel idarelerine verilen görevlerden belediye sınırları içersinde belediyelerin;

¹⁹²Aykut Polatoğlu, “Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler”, s. 3; Tahir Aktan, “Mahalli İdarelerin Bazı Sorunları Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 7, sayı 2, (Haziran 1994), s. 102; TODAİE, **Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi (İdari Reform Danışma Kurulu Raporu)**, Ankara, **TODAİE yayını**, 1982, s. 125; Ahmet Başsoy, “Mahalli İdare Birimi Olarak İl Özel İdareleri”, s. 66, 67.

¹⁹³ Keleş ve Yavuz, **a.g.k.**, s. 82; Yalçındağ, “İlçe Özel Yönetimi: Bir Model Denemesi”, s. 36.

¹⁹⁴ Başsoy, “Mahalli İdare Birimi Olarak İl Özel İdareleri”, s. 67.

belediye sınırları dışında da merkezi yönetimin idari birimlerinin sorumluluğu devam etmektedir.

İl özel idarelerinin mali, personel, araç-gereç ve makine sorunları 2005 yılının başında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün tasfiyesi ile önemli ölçüde giderilmiştir. Bu konu ileride, 5302 sayılı Kanun'un incelendiği başlıklarda ele alınacaktır.

Özel idarelerin etkinliğini etkileyen en önemli nedenlerden birisi de bu birimlerin vatandaşa ve dolayısıyla sorunlara uzak kalmasıdır. Bu birimler tüm il sahasından sorumludur. Birçok konuda il, ölçek olarak, yerel hizmetlerin etkin bir şekilde yürütülmesinde geniş kalmakta ve özel idarelerin yerel sorunları anında tespit edip çözüm üretmesi mümkün olamamaktadır. Bu uzaklık yerel halkın da il özel idaresine ulaşmasını ve taleplerini iletmesini engellemektedir. Dolayısıyla bu durum özel idarelerin kendi görev alanına giren konularda etkin olmasını engellemektedir.

II. İL ÖZEL İDARELERİNİN İŞLEVSİZLEŞTİRİLME SÜRECİ

Genel olarak yerel yönetimler özelde ise il özel idareleri konusunda Tanzimat sonrası gelişmeler ve özellikle “muhassıllık meclisleri”nin başlangıç noktası olarak alındığını söyledik. Bu süreçte 1913 tarihli İUVKM'ye kadar il özel idarelerinin ve yapısal ve işlevsel olarak gerekse görev alanı bakımından sürekli geliştiğini, eksiklerinin giderildiğini görüyoruz. Ancak Cumhuriyet döneminde, bu gelişmeye karşıt olarak özellikle işlevsel ve görevsel açıdan il özel idarelerinin gittikçe işlevsiz hale geldiği izlenmektedir.

1913 Kanunu ile il özel idareleri “*kolluk ve yargı hariç, illerde adeta birer mikro-devlet*” görüntüsü çizmektedir.¹⁹⁵ Kanun'la özel idarelere eğitimden sağlığa, bayındırlık hizmetlerinden sanayi ve ticarete kadar çok geniş görev, yetki ve sorumluluklar verilmiştir.¹⁹⁶

1913 tarihli Kanun'la il özel idarelerine verilen bu görevlerin çoğu vilayetlerin uzman personel, araç-gereç ve mali yetersizliklerinden dolayı yerine getirilememiş ve

¹⁹⁵ Birgül Ayman Güler, “İl Özel İdaresi Harcamaları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 3 (Mayıs 1995), s. 11 - 25, s. 14.

¹⁹⁶ Ülkmen **a.g.k.**, s. 229.

Cumhuriyet döneminde çıkarılan kanunlarla merkezi yönetim kapsamına alınmıştır.¹⁹⁷ 1950’li yıllarda neredeyse tamamlanan bu süreci genel hatlarıyla aşağıdaki tabloda izlemek mümkündür (Bakınız Tablo 1).

Tablo 1. İl Özel İdaresinin Görev ve Yetkilerinin Merkezi Yönetim Kapsamına Alınma Süreci

TARİH	DÜZENLEME	KAYNAK/MEVZUAT
19 Ocak 1925	Türkiye’de ikamet eden 18-60 yaş arası erkek nüfus yol mükellefiyetine tabi tutuldu.	542 sayılı “Yol Mükellefiyeti Kanunu”
22 Nisan 1925	Ticaret ve sanayi odaları, Ticaret Bakanlığı’na bağlı, onun teftiş ve denetiminde ve tüzel kişiliği haiz kurumlar olarak düzenlendi.	655 sayılı “Ticaret ve Sanayi Odaları Kanunu”
7 Haziran 1926	İl özel idarelerinin görev ve sorumluluğunda olan hayvanların çoğaltılması ve niteliklerinin iyileştirilmesi görevi Ziraat Bakanlığı’na verildi.	904 sayılı “İslahı Hayvanat Kanunu”
2 Haziran 1929	Devlet ormanlarında ve boş arazide belli bir kıta dahilinde bulunan yabancı ağaçların aşılınması görevi, izne bağlı olarak halka açıldı; Orman alanlarındaki yabancı ağaçların aşılınması İktisat Vekaleti’nin, boş arazide belli bir kıta dahilindeki yabancı ağaçların aşılınması ise vilayetlerin iznine bağlandı. (Burada vilayetten kasıt il özel idaresi değil merkezi yönetimin taşra uzantısı olan valilik veya kaymakamlıktır).	517 sayılı “Yabancı Ağaçların Aşılınması Hakkında Kanun”
12 Haziran 1929	Yol mükellefiyeti yol vergisi halini aldı. Bütün şoseler ile köprülerin yapım, bakım ve onarımına ait görevlerin tanzim ve idaresi Bayındırlık Bakanlığı’na verildi.	1525 sayılı “Şose ve Köprüler Kanunu”
12 Haziran 1929	Vilayet tarafından belirlenen yol vergisi senelik sekiz lira olarak sabitlendi. Ayrıca toplanacak bu paranın yarısının aynı amaçlarla kullanılmak üzere Bayındırlık Bakanlığı’na aktarılmasına karar verildi.	1525 sayılı “Şose ve Köprüler Kanunu”
3 Nisan 1930	İl özel idarelerine verilen sağlık ve sosyal yardımla ilgili görevler aynı zamanda, görev sınırları dahilinde, belediyelere de verildi.	1580 sayılı “Belediye Kanunu”
3 Nisan 1930	Şehir ve kasaba merkezlerindeki sanayi ve ticarete ilişkin bir çok görev belediyelerin görev ve sorumluluğuna verildi.	1580 sayılı “Belediye Kanunu”
24 Nisan 1930	Belediyelere, Belediye Kanunu ile verilen sağlık ve sosyal yardım ile ilgili görevler ve benzerleri “Umumi Hıfzısıhha Kanunu”nun 20. maddesinde de tekrarlanmıştır.	1593 sayılı “Umumi Hıfzısıhha Kanunu”
24 Nisan 1930	Sağlık ile ilgili tüm işler devletin görevi sayılmış ve “umumi sıhhat ve içtimai muavenet hizmetlerine ait devlet vazifelerinin” Sağlık Bakanlığı (Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaleti) tarafından yerine getirileceği açıkça belirtilmiştir	1593 sayılı “Umumi Hıfzısıhha Kanunu”
1933	Halk Bankası ve Halk Sandığı’na özel idare gelirlerinin % 0,5 oranında katkı sağlaması kararlaştırılmıştır	2284 sayılı Kanun (Mahalli İdareleri Genel Müdürlüğü, a.g.k., s. 40)

¹⁹⁷ Ülkmen, a.g.k., s. 229. İl özel idarelerinin işlevsizleştirme süreci için ayrıca şu kaynaklara bakılabilir: Mahalli İdareleri Genel Müdürlüğü, **Cumhuriyetin 75. Yılında Mahalli İdarelerimiz**, Ankara, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareleri Genel Müdürlüğü yayını, 1998. İl özel idarelerinin 1946’a kadar geçirdiği süreç için bakınız: Sıddık Tümerkan, “Özel İdarelerimiz Üzerine Bazı Düşünceler”, **İdare Dergisi**, Yıl 17, Sayı 179 (Mart - Nisan 1946), s. 159 - 197.

26 Mayıs 1934	İl özel idarelerince yapılacak tüm yol ve köprülerin proje ve keşiflerinin yapılması, onaylanması ve denetlenmesi Nafia Bakanlığı'nın görev ve sorumluluk alanına alındı.	"Nafia Vekaletinin Teşkilat ve Vazifelerine Dair Kanun"
27 Mayıs 1934	Sanayi ve ticarete ilişkin olarak İktisat Vekaleti'ne çok geniş yetki, görev ve sorumluluklar verilmiş; Bakanlık tüm kara ticareti, deniz ticareti, sanayi ve madenler konusunda yetkili ve görevli kılınmıştır.	2450 sayılı "İktisat Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun"
14 Haziran 1935	İllerde "Vilayet Nafia Müdürlükleri" kuruldu, Bakanlığa ait görevlerin illerde bu birimler tarafından yerine getirilmesi öngörüldü.	"Nafia Bakanlığının Teşkilat ve Vazifelerine Dair Kanuna Ek Kanun"
9 Haziran 1936	Sağlık Bakanlığı belediye, il özel idaresi ve Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün bütçelerinden aktarılabacak paralarla gerekli yerlerde tıbbi, sıhhi ve içtimai müesseseler yapmakla görevli kılınmıştır. Ayrıca Bakanlık, " <i>hususî idare ve belediye bütçeleri ile idare olunan hastane ve dispanserlerle diğer içtimai muavenet müesseselerinin ve teşkilatlarının idari ve fenni işlerini tanzim</i> " etmekle görevli ve yetkili sayılmıştır.	3017 sayılı "Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaleti Teşkilat ve Memurin Kanunu"
4 Haziran 1937	İl özel idarelerinin tarım ve hayvancılıkla ilgili görevlerinin bir çoğu aynı zamanda Tarım Bakanlığı'nın görev, yetki ve sorumluluk alanına alındı.	3203 sayılı "Ziraat Vekaleti Vazife ve Teşkilat Kanunu"
26 Mayıs 1939	İl özel idarelerinin yaptıracakları her türlü yol ve köprü proje ve keşiflerinin tanzim ve tasdiki ve inşalarının denetimi, kabul işlemleri ve muhafazasının Nafia Bakanlığı'nın görev ve sorumluluğunda olduğu açık bir şekilde ifade edildi. İl özel idarelerince yaptırılacak iskele, rıhtım ve dalgakıran gibi tesislerin plan ve projelerinin de bu bakanlık tarafından onaylanması hükme bağlandı.	3611 sayılı "Nafia Vekaleti Teşkilat ve Vazifelerine Dair Kanun"
1940	Şehirlerarası yolcu taşıma işlerine ait özel idare yetkileri Ulaştırma Bakanlığı'na verildi.	3785 sayılı Kanun (Mahalli İdareleri Genel Müdürlüğü, a.g.k., s. 42)
11 Şubat 1950	Karayolu yapının daha planlı ve sistemli yapılabilmesi için Bayındırlık Bakanlığı'na bağlı, tüzelkişiliği haiz katma bütçeli Karayolları Genel Müdürlüğü kuruldu.	5539 sayılı "Karayolları Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun"
10 Temmuz 1953	İl özel idarelerine bağlı 47 memleket hastanesinin, vilayet umumi meclislerinin oluru vermesi durumunda bina, tesisat, teçhizat ve bilumum eşyaları ile birlikte bedelsiz olarak ve hiç bir resim ve harca tabi tutulmadan Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na devredilmesi kararlaştırılmıştır.	6134 sayılı Kanun (Düstur. 3. Tertip, 34. Cilt. s. 1534)
18 Aralık 1953	Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü kurularak ülke genelindeki tüm su ve sulama ile ilgili işlerin yanında il özel idaresine verilen göl ve bataklıkları kurutulması görevi bu kuruma verildi.	6200 sayılı "Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun"

Tablo 1'de ayrıntısına çok fazla girilmeden ele alınan il özel idarelerine 1913 sayılı Kanunu Muvakkat ile verilen yetki, görev ve sorumlukların merkezi idarenin görev alanına alınma süreci aşağıda daha ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

A. Yol ve Köprülerin Yapım, Bakım ve Onarımı ile İlgili Görevler

1913 tarihli Kanunla il özel idarelerine verilen ilk görev “*il sınırları içindeki liva, kaza ve nahiyeleri birbirine bağlayan yol ve köprülerin yapım, bakım ve onarımı*” ile ilgili işlerdir. Osmanlı İmparatorluğu’nun son dönemlerinde yol ve köprü yapımına çok önem verilmiş; bu önem Cumhuriyet döneminde de artarak devam etmiştir.

I. Dünya Savaşı sonrasında tüm yurdu baştan inşa etme zorunluluğu ile karşı karşıya kalan devlet, gelişmemiş bir ekonomi ve gelir kaynaklarının yetersizliği nedenleriyle bugün doğal karşılanamayacak bazı yollara da başvurmak zorunda kalmıştır. Örneğin 19 Ocak 1925 tarihinde kabul edilen 542 sayılı Yol Mükellefiyeti Kanunu¹⁹⁸ ile Türkiye’de ikamet eden 18-60 yaş arası erkek nüfus yol mükellefiyetine tabi tutulmuştur. Yol mükellefiyeti senede altı günden az ve on iki günden çok olmamak üzere vilayet umumi meclisince her sene belirlenecektir. Kanun, mükellefiyetin sadece hususi idarelerin görev alanına giren yani il içi yolları kapsayacağını belirtmiştir. Ayrıca mükellefiyetin paraya çevrilmesi de mümkündür.¹⁹⁹

12 Haziran 1929 tarihinde kabul edilen 1525 sayılı Şose ve Köprüler Kanunu²⁰⁰ yol mükellefiyetini devam ettirmekle birlikte ağırlık bu mükellefiyetin “yol vergisi” halini alması yönündedir. Bu Kanun ile yol ve köprü işlerinde “Yol Mükellefiyeti Kanunu”na bazı açılımlar getirilmiştir.

Kanun’un birinci maddesinde, bütün şoseler ile köprülerin inşa ve tamirine ve iyi bir halde muhafazasına ait görevlerin tanzim ve idaresinin Bayındırlık Bakanlığı’na ait olduğu belirtildikten sonra yedinci maddesinde vilayetlere bırakılan işler sayılmıştır. Buna göre; “*mevcut ve üzerinden geçilmekte veya başlanmış olan şoselerle mücavir vilayetlerin hudutlarına takarrüp [yaklaşma, yanaşma] etmiş olan aksam arasındaki irtibat yolları; mevcut olmayıp vilayet hususi idareleri tarafından yapılması mahalleri için faideli görülen yeni yollar; devletçe görülecek lüzum üzerine inşası vilayetlere tevdi edilecek yollar*”ın yapım, bakım ve onarımı vilayetlere bırakılmıştır.

¹⁹⁸ Kanun için bakınız: Dustur, 3. Tertip, 6. Cilt. s. 39.

¹⁹⁹ Mahalli İdareleri Genel Müdürlüğü, **a.g.k.**, s. 39.

²⁰⁰ Kanun için bakınız. Düstur, 3. Tertip, 10. Cilt, s. 907.

Bu Kanun ile yol yapım, bakım ve onarım işlerinde merkezin etkinliğinin giderek arttırıldığı görülmektedir. Öyle ki daha önce çıkarılan “Yol Mükellefiyeti Kanunu”nda vilayet hususi idarelerinin belirlediği yol vergisi, Kanun ile artık, kişi başı senelik sekiz lira olarak merkezi yönetimce saptanmıştır. Ayrıca alınacak olan bu paranın tümünün amacı doğrultusunda kullanılacağı belirtilmişken hepsinin hususi idarelere bırakılmadığı, yüzde ellisinin yine yol ve köprü yapım, bakım ve onarımında kullanılmak üzere Bayındırlık Bakanlığı’na aktarılacağı belirtilmiştir.

26 Mayıs 1934 tarihinde kabul edilen “Nafia Vekaletinin Teşkilat ve Vazifelerine Dair Kanun”²⁰¹ ile, il özel idarelerince yapılacak tüm yol ve köprülerin proje ve keşiflerinin yapılması, onaylanması ve denetlenmesi bu Bakanlığın görev ve sorumluluk alanına alınmıştır.²⁰²

14 Haziran 1935 tarihinde “Nafia Bakanlığının Teşkilat ve Vazifelerine Dair Kanuna Ek Kanun”²⁰³ çıkartılmış; bir önceki Kanunda değişikliğe gidilerek, “Şoseler, Köprüler ve Binalar Reisliği”, “Şose ve Köprüler Reisliği” halini almıştır. Kanun ile illerde “Vilayet Nafia Müdürlükleri” kurulacağı ve Bakanlığa ait görevlerin illerde bu birimler tarafından yerine getirileceği belirtilmiştir.

26 Mayıs 1939 tarihinde Bayındırlık Bakanlığı’nın kuruluş kanunu tekrar değiştirilmiş ve 3611 sayılı “Nafia Vekaleti Teşkilat ve Vazifelerine Dair Kanun” kabul edilmiştir.²⁰⁴ Bu kanun il özel idareleri açısından çok fazla bir değişiklik getirmemiştir. İl özel idarelerinin yaptıracakları her türlü yol ve köprü proje ve keşiflerinin tanzim ve tasdiki ve inşalarının denetimi, kabul işlemleri ve muhafazasının bu Bakanlığın görev ve sorumluluğunda olduğu açık bir şekilde ifade edilmiştir. Bunun yanında il özel idarelerince yaptırılacak iskele, rıhtım ve dalgakıran gibi tesislerin plan ve projelerinin de Bayındırlık Bakanlığı’nca onaylanması hükme bağlanmıştır.²⁰⁵

Türkiye’de yol ve köprü yapımı konusunda 1948 yılı bir dönüm noktası olarak görülmektedir. Bu tarihe kadar genellikle daha fazla yol yapmak temel hedef iken bu

²⁰¹ Kanun için bakınız: Dustur, 3. Tertip, 15. Cilt. s. 308.

²⁰² Mahalli İdareleri Genel Müdürlüğü, **a.g.k.**, s. 41.

²⁰³ Kanun için bakınız: Dustur, 3. Tertip, 16. Cilt. s. 689.

²⁰⁴ Kanun için bakınız: Dustur, 3. Tertip, 20. Cilt. s. 430.

²⁰⁵ Mahalli İdareleri Genel Müdürlüğü, **a.g.k.**, s. 43

tarihte daha fazla yol yapmakla işin bitmediği, yolların sürekli olarak bakımının yapılmasının da en az bunun kadar önemli olduğu anlaşılmıştır. Bu tarih, ayrıca, yol tarihimizde kazmalı, kürekli çalışma döneminden makineli çalışma dönemine geçişte dönüm noktası olarak görülmektedir. Makineli döneme geçişle birlikte devlet ve il yolları daha hızlı bir şekilde yapılmaya başlanmıştır.²⁰⁶ Bu süreç içerisinde karayolu yapının daha planlı ve sistemli yapılabilmesi için 11 Şubat 1950 tarihinde Bayındırlık Bakanlığı'na bağlı, tüzelkişiliği haiz katma bütçeli Karayolları Genel Müdürlüğü kurulmuştur.²⁰⁷

Karayolları Genel Müdürlüğü'nün kuruluş kanununda yollar; devlet yolları, il yolları ve köy yolları olarak üç sınıfa ayrılmıştır: “*Devlet yolları, önemli bölge ve il merkezlerini, demir, deniz ve hava istasyon, iskele, liman ve alanlarını birbirine bağlayan birinci derece anayollar*” olarak tanımlanmış (m. 14,15) ve bu yollarının yapım, bakım ve onarımı Karayolları Genel Müdürlüğü'ne bırakılmıştır.

İl yolları, bir il sınırı içindeki ikinci derece öneme sahip; şehir, kasaba, ilçe ve bucak merkezlerini birbirine, il merkezlerine ve komşu ildeki yakın ilçe merkezlerine, devlet yollarına, yakın demiryolu istasyonlarına, limanlara, hava alanlarına ve kamu ihtiyacının gerektirdiği diğer yerlere bağlayan yollar olarak tanımlanmıştır. Kanun'un 16. maddesinde bu yolların, “*kamu faydası, milli savunma ve bu ağların gelişmesine tesir eden ekonomik amiller göz önünde tutulmak suretiyle il genel meclisince kabul ve Karayolları Genel Müdürlüğü'nün teklifi üzerine Bayındırlık Bakanı tarafından onandıktan sonra il özel idarelerince*” yapılacağını hükme bağlamıştır. Ancak il özel idarelerinin mali, araç-gereç ve personel yetersizliklerinden dolayı bu ikinci sınıf yollar da merkezin bir birimi olan Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından yapılmaya başlanmıştır.

Kanun, devlet ve il yolları ağlarına girmeyen diğer bütün yolların köy yolları sınıfına girdiğini belirtmiştir. Bu yolların yapım ve bakım işlerinin Köy Kanunu hükümlerine uyularak yapılacağı hükme bağlanmıştır.

²⁰⁶ <http://www.bayindirlik.gov.tr/turkce/tarihce.php> (15.10.2008)

²⁰⁷ Kuruluş kanunu için bakınız: Düstur, 3. Tertip, 31. Cilt. s. 804.

Ayrıca Karayolları Genel Müdürlüğü il yolları ile köy yollarının yapım ve bakımında, gerek teknik ve gerekse malzeme vermek suretiyle mümkün olan yardımları yapacaktır.

B. Tarım ve Hayvancılık ile İlgili Görevler

1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkati ile il özel idarelerine tarım ve hayvancılığın yurt çapında gelişimini sağlamak için bir çok görev ve sorumluluk yüklenmiştir. Bu görevlerin çoğu Cumhuriyet döneminde çıkarılan kanunlarla Tarım Bakanlığı'na²⁰⁸ geçmiştir.²⁰⁹

Bununla ilgili, ulaşılabilen ilk kanun 7 Haziran 1926 tarihinde çıkarılan 904 sayılı “İslahı Hayvanat Kanunu”dur.²¹⁰ Bu Kanun’la il özel idarelerinin görev ve sorumluluğunda olan hayvanların çoğaltılması ve niteliklerinin iyileştirilmesi görevi Ziraat Vekaleti’ne verilmiştir. Ancak damızlık hayvan temini, fakir köylere ücretsiz boğa ve koç sağlanması, at yarışları düzenlenmesi gibi görevler il özel idareleri görevleri dahilinde kalmıştır.²¹¹

3 Mayıs 1928 tarihinde kabul edilen 1234 sayılı “Hayvanların Sağlık Zabıtası Hakkındaki Kanun”²¹² ile bulaşıcı hayvan hastalıklarıyla mücadele için il özel idarelerine ödenek ayırma zorunluluğu getirilmiştir.²¹³

²⁰⁸ Tarım Bakanlığının ilk kuruluşu 1846 yılına rastlar. Bu tarihten sonra Bakanlık birçok kez isim değişikliği yaşamış, başka bir bakanlığa bağlanmış veya bazı bakanlıklarla birleştirilmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında da esasen Tarım Bakanlığı adında bir bakanlık kurulmamıştır. 2 Mayıs 1920’de 3 sayılı “Türkiye Büyük Millet Meclisi ve İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun” çıkarılmıştır. Bu kanunda ziraat ve orman işleri İktisat Vekaletine bağlanmıştır.” ... “29 Ekim 1923’de Cumhuriyetin ilanı ile kurulan yeni hükümet 25 Mart 1924 tarihinde 432 sayılı kanunun 1. maddesi ile daha önce kurulan İktisat Vekaletini kaldırılarak tarımla ilgili hizmetleri yürütmek üzere Ziraat Vekaleti ve Ticaret Vekaletleri kurulmuştur. 16 Ocak 1928’de 1200 sayılı kanun ile Ziraat Vekaleti tekrar kaldırılmış ve bağlı bulunan Ziraat, Orman, Baytar Umum Müdürlükleri ile İktisat Vekaletine tekrar bağlanmıştır. 29 Aralık 1931 yılında yürürlüğe giren 1910 sayılı kanun ile Ziraat Vekaleti tekrar kurulmuştur. Beş yıl değişiklik yapılmaksızın çalışan vekaletin 4 Haziran 1937 tarih ve 3203 sayılı kanunla görev, yetki ve taşra teşkilat yapısı ayrıntıları ile belirlenmiştir.” Tayfur Çağlayan, **Osmanlı’dan Günümüze Tarım ve Tarıma Hizmet Veren Kurumların Teşkilatlanma Süreçleri**, http://www.tarim.gov.tr/TurkiyedeTarim,Osmantida_Tarim.html (04.04.2009)

²⁰⁹ Güler, “İl Özel İdaresi Harcamaları,” s. 14; Ülkmen, **a.g.k.**, s. 231.

²¹⁰ Bu kanun için bakınız: Düstur, 3. Tertip, 7. Cilt. s. 1472.

²¹¹ Mahalli İdareleri Genel Müdürlüğü, **a.g.k.**, s. 40.

²¹² Bu kanun için bakınız: Düstur. 3. Tertip, 9. Cilt. s. 483.

1913 tarihli Kanunla “*müsait alanlarda orman yetiştirmek ve yabani ağaçları aşılıyarak faydalı hale getirmek*” il özel idarelerine görev olarak verilmişti. 2 Haziran 1929 tarihinde çıkarılan 517 sayılı “Yabani Ağaçların Aşılınması Hakkında Kanun” ile devlet ormanlarında ve boş arazide belli bir kıta dahilinde bulunan yabani ağaçların aşılınması görevi halka açılmış, ancak izne bağlanmıştır. Orman alanlarındaki yabani ağaçların aşılınması İktisat Vekaleti’nin, boş arazide belli bir kıta dahilindeki yabani ağaçların aşılınması ise vilayetlerin iznine bağlanmıştır. Burada vilayetten kasıt il özel idaresi değil merkezi yönetimin taşra uzantısı olan valilik veya kaymakamlıklardır.

İl özel idarelerinin tarımla ilgili görevlerinin Tarım Bakanlığı’nın görev, yetki ve sorumluluk alanına alınması esas olarak 4 Haziran 1937 tarihli ve 3203 sayılı “Ziraat Vekaleti Vazife ve Teşkilat Kanunu”²¹⁴ ile olmuştur. Daha önceki düzenlemelerde Tarım Bakanlığı’nın merkezi örgüt yapısı, resmi görev ve yetkileri ile bu Bakanlığa bağlı merkez ve taşra kuruluşlarının görev ve taşra kuruluşlarının görev, yetki ve sorumlulukları açıkça belirtilmemiştir.²¹⁵

Kanunun birinci maddesinde Ziraat Vekaleti, “*Devlet teşkilatı içerisinde memleketin ziraat, hayvan ve orman siyasetlerinin tatbikine ve bu mevzulara giren işlerin iktisadi vaziyetlere göre tanzimine, ıslahına ve teşkilatlandırılmasına ve inkişafına [gelişimine] müteallik hizmetleri ve umumi ve hususi kanunların tahmil eylediği vazifeleri yapmakla mükellef*” tutulmuştur. Bu şekilde il özel idarelerinin zaten yapmakta zorlandığı, gücünün yetmediği ziraat, hayvancılık ve ormanlara ilişkin görevleri açıkça Ziraat Vekaleti’ne verilmiştir.

Kanun bu Bakanlığın görevlerini yapabilmesi için çok geniş bir teşkilat yapısı öngörmüştür. Bakanlığın yapması öngörülen görevler şunlardır:

- Ülkedeki ziraat politikasını yürütmek,
- Zirai üretimi iktisadi vaziyetlere göre düzenlemek ve geliştirmek,
- Zirai üretimin iyileşmesinde etkili olacak ıslah, deneme, üretme ve temizleme kurumları kurmak,

²¹³ Mahalli İdareleri Genel Müdürlüğü, **a.g.k.**, s. 40.

²¹⁴ Kanun metni için bakınız: Düstur, 3. Tertip, 18. Cilt, s.. 352.

²¹⁵ <http://www.tarim.gov.tr> (18.11.2008)

- Ziraat ürünlerine zarar veren her türlü hastalık, haşarat, hayvanlar ve doğal olaylarla savaşmak,
- Tarımla ilgili ihracat ve ithalatı denetlemek ve gerektiğinde sınırlandırmak veya yasaklamak,
- Sulama ile ilgili işleri yapmak,
- Köy ekonomisinin düzeltilmesine ve düzenlenmesine çalışmak,
- Tarımsal eğitimi teşkilatlandırmak
- Tarım alet ve makinelerini yaygınlaştırmak, teşvik etmek ve kontrolünü yapmak,
- Ziraat oda ve kurumlarını canlandırmak ve kontrol etmek.
- Hayvancılığın gelişmesi için her türlü önlemi almak,
- Hayvancılığın gelişmesinin önündeki her türlü engelin kaldırılması için çalışmak,
- Hayvancılıkla ilgili gerekli sağlık kurumları açmak ve geliştirmek
- Hayvancılıkla ilgili eğitim kurumları açmak ve geliştirmek,

Kanun'da ormanlarla ilgili olarak Bakanlığa bağlı tüzel kişiliği olan bir “Orman Genel Müdürlüğü”nün kurulacağı belirtilmiş ancak başka bir açıklama yapılmamıştır.

18 Aralık 1953 tarihinde kabul edilen 6200 sayılı “Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun”²¹⁶ ile Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü kurulmuş ve ülke genelindeki tüm su ve sulama ile ilgili işlerin yanında il özel idaresine verilen göl ve bataklıkları kurutulması görevi bu kuruma verilmiştir.²¹⁷

²¹⁶ Kanun metni için bakınız: Düstur, 3. Tertip, 35. Cilt. s. 94.

²¹⁷ Mahalli İdareleri Genel Müdürlüğü, **a.g.k.**, s.44.

C. Sağlık ve Sosyal Yardım ile İlgili Görevler

Sağlık ve sosyal yardım ile ilgili olarak, 1913 tarihli Kanun ile il özel idareleri “*vilayet dahilinde yetimhane, hastane, akıl hastanesi, düşkünlerevi gibi müesseseler yapmak*”la görevlendirilmişlerdir.

3 Nisan 1930 tarihinde kabul edilen 1580 sayılı “Belediye Kanunu” ile sağlık ve sosyal yardımla ilgili görevler belediyelere de verilmiştir. Buna göre belediyeler ihtiyaç sahibi kişilere yeme, içme, giyinme, barınma, sağlık ve eğitim gibi tüm konularda yardım edecekler, gerekirse fakir hastalara ücretsiz bakacak ve ilaç verecekler, fakir cenazelerini ücretsiz kaldırarak ve çalışamaz durumda olup da bakacak kimsesi olmayanlara bakacaklardır. Bunlar tüm belediyelerin yapmakta zorunlu oldukları görevlerdir. Bunun yanında Kanun, geliri belli bir miktarın üzerinde olan belediyelere yetimhane, düşkünlerevi, doğum evleri ile mahalleri Sağlık Bakanlığı’nca tespit ve tasdik edilmek şartıyla tımarhane, tebhirhane (dezenfeksiyon istasyonu),²¹⁸ tathir istasyonları, beldenin ihtiyacına göre ücretli ve ücretsiz belediye hastanesi yapma ve bunları işletme görevleri yüklemiştir.

Belediyelere, Belediye Kanunu ile verilen bu ve benzeri görevler “Umumi Hıfzısıhha Kanunu”nun 20. maddesinde de tekrarlanmıştır.

Belediye Kanunu’ndan sadece 21 gün sonra kabul edilen 1593 sayılı “Umumi Hıfzısıhha Kanunu,”²¹⁹ ile “*memleketin sıhhi şartlarını ıslah ve milletin sıhhatine zarar veren bütün hastalıklar veya sair muzır amillerle mücadele etmek ve müstakbel neslin sıhhatli olarak yetişmesini temin ve halkı tıbbi ve içtimai muavenete mazhar eylemek umumi devlet*” görevlerinden sayılmış ve “*umumi sıhhat ve içtimai muavenet hizmetlerine ait devlet vazifelerinin*” Sağlık Bakanlığı (Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaleti) tarafından yerine getirileceği açıkça belirtilmiştir. Kanunda bu ifadeler yer bulmakla birlikte dördüncü madde kafaları biraz karıştırmaktadır. Madde şu şekildedir: “*Doğrudan doğruya şehir, kasaba ve köyler hıfzısıhhasına veya tıbbi ve içtimai*

²¹⁸Tebhirhane/dezenfeksiyon istasyonları, kolera, tifo, veba gibi bütün salgın ve bulaşıcı hastalıklarda, giysi ve eşyaların kapalı bir ortamda sıcak buharla temizlenmesinde kullanılan bir yöntemdir. Ayrıntılı bilgi için bakınız: <http://www.bilimtarihi.org/e-metinler003.htm> (18.11.2008).

²¹⁹ Kanun metni için bakınız: Düstur, 3 Tertip, 11. Cilt. s. 143.

muavenete ait işlerin ifası belediyelere, hususi idarelere ve diğer mahalli idarelere bırakılacaktır. Vekalet gerektiğinde bu idarelere rehber olmak üzere bazı mahallerde örnek tesisat yapar.” Bu ifadelerden Kanun’un nasıl bir görev paylaşımı yaptığı ya da yapmak istediği anlaşılamamaktadır. Ancak Kanunda açık olan bir şey vardır ki; il özel idarelerine, belediyelere ve diğer yerel idarelere bırakılan hizmetler Sağlık Bakanlığı’nın denetim ve gözetimindedir.

Söz konusu Kanunun 19. maddesinde geçen ifadelerden sağlıkla ilgili olarak il özel idarelerine ait fazla bir işin kalmadığı anlaşılmaktadır. 19. maddeye göre, “*vilayet hususi idarelerine ait sıhhi teşkilat ve tesisat Mahalli Sıhhat ve İçtimai Muavenet Müdürlerinin murakabesi altında bulunup bunlara ait muamelat kanun ve nizamnamelerine tevfikân sıhhat müdürleri tarafından ifa olur.*” Sağlık ve sosyal yardım konusunda il özel idarene ait yetki ve görevlerin bir çoğunun merkez yönetimi tarafından üstlenilmesine karşın hastane, eytamhane, düşkünler evi gibi binaların yapımı konusunda 1936 yılına kadar merkezi yönetimin açıkça bir sorumluluk üstlenildiğine dair bir düzenlemeye rastlanılmamıştır.

Bu konuyla ilgili düzenlemenin 9 Haziran 1936 tarihinde çıkarılan 3017 sayılı “Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaleti Teşkilat ve Memurin Kanunu”²²⁰ ile yapıldığı görülmektedir. Kanun, Sağlık Bakanlığı’nı belediye, il özel idaresi ve vakıflar genel müdürlüğünün bütçelerinden aktarılabilecek paralarla gerekli yerlerde tıbbi, sıhhi ve içtimai müesseseler yapmakla görevli kılmıştır. Ayrıca Bakanlık, “*hususî idare ve belediye bütçeleri ile idare olunan hastane ve dispanserlerle diğer içtimai muavenet müesseselerinin ve teşkilatlarının idari ve fennî işlerini tanzim*” edecektir.

Bundan sonraki dönemde de il özel idarelerinin sağlık ve sosyal yardım konularındaki işlevsizleştirme süreci devam etmiştir. Örneğin 10 Temmuz 1953 tarihinde çıkarılan 6134 sayılı Kanunla²²¹ il özel idarelerine bağlı 47 memleket hastanesinin vilayet umumi meclislerinin oluruyla bina, tesisat, teçhizat ve bilumum eşyaları ile birlikte bedelsiz olarak ve hiç bir resim ve harca tabi tutulmadan Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı’na devredilmesi söz konusu olmuştur.

²²⁰ Kanun metni için bakınız: Düstur, 3. Tertip, 17. Cilt. s. 495.

²²¹ Kanun metni için bakınız: Düstur, 3. Tertip, 34. Cilt. s. 1534.

D. Eğitim ve Öğretim ile İlgili Görevler

1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkati ile il özel idarelerine verilen eğitim görevleri sanayi ve çiftçilik okulları açmak, genel ve ihtiyaç halinde kullanılmak üzere seyyar ilkokullar, ortaokullar, liseler, gece okulları yapmak ve bunları genel eğitim kanununa uygun olarak idare etmek olarak sayılmıştır.

22 Aralık 1926 tarihli ve 789 sayılı “Maarif Teşkilatına Dair Kanun”²²² ile tüm okulların açılması Eğitim Bakanlığı’nın onay şartına bağlanmıştır. Kanun, ilkokulları dörtlü bir tasnife tabi tutmuştur: Bunlar, şehir ve kasaba gündüz okulları, şehir ve kasaba akşam okulları, köy gündüz okulları ve köy akşam okullarıdır.

Gündüz ilkokulları vilayet hususi idareleri tarafından, şehir ve kasaba akşam okulları ise muhtaç ve kimsesiz çocuklara mahsus olmak üzere Eğitim Bakanlığı tarafından açılacaktır. Ancak bu okullar gerekli şartları taşımak ve Bakanlığın izni alınmak kaydıyla il özel idareleri ve belediyeler tarafından da açılabileceği belirtilmiştir.

Köy akşam okulları, okulu olmayan köylerin çocukları içindir ve bu okullar gerek umumi gerekse hususi bütçelerle açılabilir ve idare edilebilecektir.

2 Haziran 1929 tarihinde çıkarılan bir kanun mali yönden yetersiz olan il özel idarelerinin eğitimle ilgili görevlerini yerine getirememesinden dolayı, yol vergisine benzer bir vergi salmasına onay vermiştir.²²³ Buna göre:

“Bütçelerde maarife muhtas varidatı, maarif hizmetlerine kafi gelmeyen vilayetlerin meclisi umumileri, bu masraflara karşılık olmak üzere şoses ve köprüler hakkındaki kanun mucibince yol parası ile mükellef olanlardan azami üç yüz kuruş miktarında bir vergi tarh ve cibayetine mezundurlar. Mükellefiyetlerini bedenen ifa etmek isteyenler meclisi umumiler kararıyla maarif inşaatında ve maarif inşaatı olmayan yerlerde yevmiye istihkakları maarif hesabına irat kayıt edilmek üzere sair idare-i hususiye inşaatında çalıştırabilirler.”

1942’de çıkarılan 4274 sayılı “Köy İlkokullarının Yapımına İlişkin Kanun” ile 1942-1948 döneminde birçok köy ilkokula kavuşmuştur.²²⁴ Ancak özel idare bütçeleri, eğitim giderlerini karşılayamadığı için 6821 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 5166

²²² Kanun metni için bakınız: Düstur, 3. Tertip, 7. Cilt. s. 682.

²²³ Bakınız. “Bütçelerinde Maarife Muhtas Varidatı Maarif Hizmetlerine Kafi Gelmeyen Vilayetlerin 1929 Mali Senesi Masrafları Hakkında Kanun”, Düstur, 3. Tertip, 10. Cilt, .s. 905.

²²⁴ Mahalli İdareleri Genel Müdürlüğü, **a.g.k.**, s. 42.

sayılı “Özel İdarelerden Aylık Alan İlkokul Öğretmen Kadrolarının Milli Eğitim Bakanlığı Teşkilatına Alınması Hakkında Kanun” ile 15.547 ilkokul öğretmeni ve başöğretmen Milli Eğitim Bakanlığı’na bağlanarak maaşları bakanlık bütçesinden ödenmeye başlanmıştır.²²⁵ Yine bu Kanuna göre okullardaki hizmetlilerin ücretleriyle okulların yapım, onarım ve her çeşit genel giderlerinin özel bütçe tarafından karşılanacağı hükme bağlanmıştır.²²⁶

E. Sanayi ve Ticaret ile İlgili Görevler

1913 tarihli Kanun’la il özel idarelerine sanayi ve ticaretle ilgili bir çok görev ve sorumluluklar verilmiştir. Ancak bu görevlerin hemen hemen hepsi Cumhuriyet döneminde çıkarılan kanunlarla özellikle belediyeler olmak üzere bakanlıklar ile sanayi ve ticaret odalarına geçmiştir.²²⁷

1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu ile şehir ve kasaba merkezlerindeki sanayi ve ticarete ilişkin bir çok görev belediyelerin görev ve sorumluluğuna verilmiştir. Belediye Kanunu incelendiğinde neredeyse il özel idarelerine bu alanda yapacak bir şeyin kalmadığı görünmektedir. Bunun dışında bu konu ile ilgili olarak karşımıza çıkan ilk düzenleme Halk Bankası ve Halk Sandığı’nın kurulmasıdır. 1933 yılında 2284 sayılı Kanunla, küçük esnafın kredi ihtiyacını karşılamak üzere kurulan Halk Bankası ve Halk Sandığı’na özel idare gelirlerinin % 0,5 oranında katkı sağlaması kararlaştırılmıştır.²²⁸

27 Mayıs 1934 tarihli ve 2450 sayılı “İktisat Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun”²²⁹ ile İktisat Vekaleti’ne çok geniş yetki, görev ve sorumluluklar verilmiştir. Buna göre Bakanlık tüm kara ticareti, deniz ticareti, sanayi ve madenler konusunda yetkili ve görevli kılınmıştır. Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin Aralık 1935 tarihinde İktisat Vekaleti’nce “İktisat Vekaleti Teşkilatına Dahil İdarelerin İş ve

²²⁵ Güler, “İl Özel İdaresi Harcamaları,” s. 15.

²²⁶ Mahalli İdareleri Genel Müdürlüğü, **a.g.k.**, s. 43.; Güler, “İl Özel İdaresi Harcamaları,” s. 15.

²²⁷ Ülkmen, **a.g.k.**, s. 231.

²²⁸ Mahalli İdareleri Genel Müdürlüğü, **a.g.k.**, s. 40.

²²⁹ Kanun metni için bakınız: Dustur, 3. tertip, 15. cilt. s. 330.

Vazifeleri Hakkında” bir nizamname hazırlanarak bu Bakanlığa bağlı idarelerin teşkilat yapısı ve görevleri ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır.²³⁰

27 Mayıs 1939 tarihli 3614 sayılı “Ticaret Vekaleti Teşkilatı ve Vazifelerine Dair Kanun”²³¹ ise iç ve dış ticaretin düzenlenmesi, idaresi ve denetimini Ticaret Bakanlığı’na devretmiştir.

1940 yılında 3785 sayılı Kanunla da şehirlerarası yolcu taşıma işlerine ait özel idare yetkileri Ulaştırma Bakanlığı’na geçmiştir.²³²

İdareyi Umumiyye-i Vilayat Kanunu Muvakkati ile il özel idarelerine ticaret ve sanayi odaları açma görevi de verilmiştir. Bu alanda 13 Haziran 1910 tarihli “Ticaret ve Sanayi Odaları Nizamnamesi” uygulanmıştır. Ancak 22 Nisan 1925 tarihinde 655 sayılı “Ticaret ve Sanayi Odaları Kanunu”²³³ ile ticaret ve sanayi odaları, Ticaret Bakanlığı’na bağlı, onun teftiş ve denetiminde ve tüzel kişiliği haiz kurumlar olarak düzenlenmiştir.

Bu husus 1943 yılında çıkarılan bir Kanunla daha ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. 4355 sayılı “Ticaret ve Sanayi Odaları, Esnaf Odaları ve Ticaret Borsaları Kanunu”²³⁴ ile bu kurumların iktisadi ihtiyaçların gerekli kıldığı yerlerde Ticaret Bakanlığı tarafından kurulacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerden 1960’lı yıllara gelinceye kadar il özel idarelerinin işlevsizleşme süreci neredeyse tamamlanmış görünmektedir. 1960 sonrasında ise merkezi yönetimin il özel idarelerine verilen ancak sonradan merkezi yönetim kapsamına alınan görevleri yerine getiren kurumlarda ve bakanlıklarda gerek örgütsel gerekse görevsel açıdan pekiştirici düzenlemeler devam etmiştir. Bu süreçte özellikle 1960 sonrasında il özel idareleri üzerindeki tartışmalar artmış ve bu idarelerin kaldırılmasına varan geniş yelpazeli önerileri ve görüşler ortaya atılmıştır.

²³⁰ Bu Nizamname için bakınız: Düstur, 3. Tertip, 17. Cilt. s. 132.

²³¹ Kanun metni için bakınız. Düstur, 3. tertip, 20. Cilt. s. 454.

²³² Mahalli İdareleri Genel Müdürlüğü, **a.g.k.**, s. 42.

²³³ Kanun metni için bakınız: Düstur, 3. Tertip, 6. Cilt, s. 274.

²³⁴ Kanun metni için bakınız Düstur, 3. Tertip, 24. Cilt, s. 138.

III. İL ÖZEL İDARELERİNİN KALDIRILMASI YÖNÜNDEKİ GÖRÜŞLER

İl özel idarelerinin varlık nedeni, Türk yönetim sistemi içerisinde gereği olup olmadığı 1960'lı yıllardan itibaren tartışılmaya başlanmış ve bir çok kişi tarafından işlevini yitirdiği gerekçesiyle kaldırılması gerektiği savunulmuştur.²³⁵

İl özel idaresinin kaldırılmasını savunanların bir kısmı bu birimlerin kayıtsız şartsız kaldırılması gerektiği görüşünü savunmaktadırlar. Bu kişilere göre il özel idarelerinin varlık nedenleri ortadan kalkmıştır ve bu işlevsiz ve dolayısıyla gereksiz olan kurum kaldırılmalıdır. Bu görüşü savunanlar genelde marjinal kalmaktadır.

İl özel idarelerinin işler olmaktan çıktığını, yeniden canlandırmaya çalışmanın ülkeye faydası olmayacağını düşünenlerin bir kısmı da il özel idarelerinin yapısında, yetki, görev ve sorumluluklarında değişiklik yapılmasını,²³⁶ bunların il düzeyinde birer koordinasyon kurulları halinde örgütlenmesini önermişlerdir.²³⁷ Bu görüşü savunanlar genellikle il özel idarelerindeki bu yapı ve işlev yönündeki değişiklikleri ya ilçe özel idarelerinin kurulmasıyla ya da bölgesel yönetim birimleriyle birlikte düşünmektedirler.

İl özel idarelerinin kaldırılması gerektiğini düşünenlerin gerekçeleri genelde il özel idarelerinin içinde bulunduğu sorunlarıyla ilgilidir. İl özel idarelerinin kaldırılmasını talep edenlerin öne sürdükleri gerekçeler şunlardır:²³⁸

- İl özel idarelerinin tam olarak belirgin olmayan görevlerinin pek çoğu, zamanla öteden beri var olan ya da sonradan kurulan merkezi yönetim

²³⁵ Keleş ve Yavuz, **a.g.k.**, s. 78; Sait Güran, "İl Özel İdarelerinin Bugünkü Rolü", **İl Özel İdaresi Sempozyumu**, İstanbul, İstanbul İl Özel İdaresi yayını, 1986, s. 74.

²³⁶ Şeref Gözübüyük, **Türkiye'de Mahalli İdareler**, s. 100.

²³⁷ Fehmi Yavuz, **Türk Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma**, Ankara, TODAİE- DPT ortak yayını, 1966, s. 11.

²³⁸ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Genişletilmiş 5. basım, İstanbul, Cem Yayınevi, 2006, s. 80.; Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, **İl Özel İdaresi Kanunu Tasarısı Hakkında Türk Belediyecili Derneğinin Görüşü**, Basım yeri yok, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı ortak yayını, 1994, s. 4; Sıddık Tümerkan, "Özel İdarelerimiz Üzerinde Bazı Düşünceler", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 17, Sayı 179 (Mart-Nisan 1946), s. 192-195; DPT, **Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması: VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, DPT yayını, 1991, s. 125, 126; Ahmet Başsoy, "İl Özel İdarelerinde Örgütlenme", s. 3-6; Keleş ve Yavuz, **a.g.k.**, s. 78-80.

örgütlerince de üstlenilmiş, bu arada bu görevler il özel idarelerinin sorumluluk alanından da çıkarılmamıştır. Dolayısıyla sadece il özel idarelerinin görevli ve yetkili olduğu hizmet alanı neredeyse kalmamıştır.

- İl özel idarelerin gelirleri, personeli ve araç-gereç ve makine gibi imkanları görevlerini yapmak için yeterli değildir.
- İl boyutu bir mahalli idare birimi için çok geniş kalmaktadır. Bu durum il özel idarelerinin il sınırları içersindeki sorunların tespiti ve çözümünü zorlaştırmaktadır. Alan ölçütü söz konusu olduğunda il özel idarelerine biçilen misyon genelde il düzeyinde eşgüdüm, planlama ve denetim gibi işlevlerdir. Bunların dışında konu köy kalkınması (toplum kalkınması) için “ilçe özel idareleri” bölgesel kalkınma için bölge yönetimleri düşünülmelidir. Her iki durumda da il özel idaresi gibi bir ara yönetim birimine bugünkü yapı ve işlevleriyle ihtiyaç yoktur.
- İl özel idareleri özelinde, bir yerel yönetim birimi olmanın gerektirdiği demokratiklik, özerklik, yerindelik, halk katılımı gibi ilkeler yerleşmemiştir. Bu durumda il özel idarelerini gerçek birer yerel yönetim birimleri olarak tanımlamak güçtür.
- İl özel idareleri kendine has bir yerel yönetim birimi olamamış; bunun da ötesinde merkezi yönetim özellikleri taşıyan, merkezi yönetimle iç içe girmiş bir yapıya bürünmüştür. İl özel idareleri merkezi yönetimin etkisi altında kalmıştır. Bu nedenle halkın büyük bir bölümü il özel idarelerini ya hiç bilmemekte ya da merkezi yönetimin bir birimi olarak görmektedir. Dolayısıyla il özel idarelerinin yaptığı hizmetler devlete mal edilmektedir.

Özel idarelerin kaldırılması gerektiğini savunanların yanında Türkiye açısından önemli olduğunu belirten ve kaldırılmasına karşı çıkan görüşler de vardır.²³⁹

İl özel idarelerinin kaldırılmasına karşı çıkanlar en önemli gerekçe olarak bu kurumların anayasal bir kurum olmasını göstermektedirler.

²³⁹ Ahmet Başsoy, “Mahalli İdare Birimi Olarak İl Özel İdareleri”, s. 70, 71; Güler, “İl Özel İdareleri Harcamaları: 1925-1990”, s. 11; Gözübüyük, **Türkiye’de Mahalli İdareler**, s. 100; Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, **a.g.k.**, s. 15, 16.

İl özel idareleri kendilerine verilmiş görevleri karşılayabilecek düzeyde mali kaynak ve diğer imkanlar verildiğinde önemli hizmetleri yerine getirebilecekleri ve bunu geçmişte ispat etmiş olmaları başka bir gerekçeyi oluşturmaktadır. Özellikle kırsal alanlarda bir yönetim boşluğunun olması daha işlevsel ve güçlü hale getirilmiş özel idareleri gerekli kılmaktadır. Öyle ki il özel idareleri kaldırıldığında kırsal alana hizmet götürecek bir yönetim birimi kalmayacak ve kırsal alanda bir yönetim ve hizmet birimi zafiyeti yaşanacaktır.

Prof. Dr. Birgül Ayman Güler bir yazısında, rakamlarla özel idarelerin giderek küçüldüklerini ve zamanla yatırımcı-harcamacı kuruluşlar olmaktan uzaklaştıklarını söylemekle birlikte kaldırılması gerektiği görüşüne karşı çıkmıştır:²⁴⁰

“Hangi açıdan bakılırsa bakılsın, rakamlar özel idarelerin giderek küçüldüklerini, zamanla yatırımcı-harcamacı kuruluş olmaktan uzaklaşmış olduklarını ortaya koymaktadır. Bununla birlikte rakamlar temelinde varılan bu sorucun “özel idareler gereksiz hale gelmiştir” şeklinde bir yargıya varmak için yeterli olamayacağını belirtmek gerekir. Çünkü meclis ve encümenleri ile birlikte bu kurum, doğrudan harcamaya yol açmayan kimi konularda sahip olduğu görüşme ve karar yetkileri nedeniyle gözden kaçırılmaması gereken yetkilere sahiptir. Bir köyde Pazar kurulması ya da köyün belediye olup olamayacağı gibi konularda karar alma yetkileri yeterli örnek sayılabilir. Mülki amirler dahil, uygulamacıların genellikle “çok sıradan, günlük” diye nitelendirdikleri bu tür yetkiler, gerçekte yerleşmeler arası sosyo-ekonomik bölüşüm ilişkilerine yön verme tekelinin kullanılması anlamına gelir. Meclis ve encümenleriyle özel idarelerin “gereksiz hale gelip gelmedikleri”, görev ve harcama kapasitelerindeki değişimlerin ötesinde, ancak sosyo-ekonomik bölüşüme değen yetki alanı incelenerek sonuçlandırılabilir bir tartışmadır.”

Özel idare taraftarları bu kurumların kendilerine sağlanan imkanlar ölçüsünde hizmet verdiklerini bu nedenle başarısız olduğu iddiasının doğru olmadığını söylemektedirler. Bu birimlerin merkezi idare birimlerine olan katkısı için bir başka boyutunu oluşturmaktadır.

Prof. Dr. Şeref Gözübüyük de farklı bir gerekçeyle il özel idarelerinin kaldırılmasına karşı çıkmıştır:²⁴¹

“İl özel idaresi bugün üzerinde en çok tartışılan, anayasa değişikliği gerektirmese, hemen kaldırılması kolaylıkla tavsiye edilebilecek bir kuruluş haline gelmiştir.” Ancak “mevcut bir kuruluşu kaldırmaktansa onun kuruluş ve görevlerinde bazı değişiklikler yapmak suretiyle yararlanmaya devam etmek, alışılmış kuruluşları büyük bir zaruret olmadıkça kaldırmamak gerekir.” İl özel idareleri “ilmi açıdan demokratik ve mahalli hizmetleri merkezi idarelerden daha iyi yürütebilecek kuruluşlardır. Özel idareler bir zorunluluğun ve ihtiyacın ifadesidir. Onları gereksiz gibi gösteren aksaklıkları bulmak ve onları

²⁴⁰ Birgül Güler, “İl Özel İdaresi Harcamaları: 1925-1990” **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 4, Sayı 3, (Mayıs 1995), s. 11.

²⁴¹ Şeref Gözübüyük, **Türkiye’de Mahalli İdareler**, Ankara, TODAİE yayını, 1967, s. 99-100.

düzeltilmekle, yararları ve önemi kendiliğinden ortaya çıkacaktır. Bunun için yapılacak iş özel idarelere düşen görevlerin açıklıkla belirtilmesi, bu görevlere cevap verebilecek yeterli gelir kaynaklarının sağlanmasıdır.”

İki binli yıllara kadar il özel idarelerinin kaldırılması ya da yeniden yapılandırılması temelli tartışmalar devam etmiştir. Günümüze gelindiğinde ise farklı bir durum ortaya çıkmıştır. Uygulamada il özel idarelerini yeniden yapılandıran, bu kurumları daha demokratik, özerk, katılımcı vs. ve etkin kurumlar haline getirmeyi amaçlayan bir kanun yürürlüktedir. Bu durumda geçmişte bu kurumların kaldırılması gerektiği düşüncesinde olanların bugünkü şartlarda da aynı düşünceleri aynı derecede savunup savunmadıklarını bilmek elbette mümkün değildir.

Bu kurumların geleceği ile ilgili düşüncelerin ortaya konulabilmesi için yeni araştırmaların yapılması gerekmektedir. Bu çalışma çerçevesinde yapılan alan araştırmasının sonuçlarına bakıldığında ankete katılan mülki idare amirlerinin ve il özel idaresi yöneticilerinin büyük bir kısmının özel idarelerin kaldırılması gibi bir seçeneğe olumlu bakmadıkları görülmektedir.

Aşağıdaki tabloda da görüldüğü gibi ankete katılan 83 mülki idare amirinden 63’ü, yani % 75,9’u; 47 il özel idaresi yöneticisinden 36’sı yani % 76,59’u il özel idarelerini Türk yönetim yapısı içinde vazgeçilemez bir kurum olarak görmektedirler. Bunun yanında özel idarelerin “yetki, görev ve sorumlulukları başka kurumlara devredilerek” kaldırılabilirliğini düşünen mülki idare amirlerinin oranı ise % 21,68’de kalmıştır. Bu görüşü paylaşan il özel idaresi yöneticilerinin oranı ise % 19,14’tür.

Tablo 2. İl Özel İdarelerin Kaldırılmasıyla İlgili Kanaatler

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Kesinlikle vazgeçilemez bir kurumdur	63	75,90	36	76,59	99	76,15
Yetki, görev ve sorumlulukları başka kurumlara devredilerek kaldırılabilir	18	21,68	9	19,14	27	20,76
Cevapsız	2	2,40	2	4,25	4	3,07
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

Gelinen noktada il özel idarelerin kaldırılmalı mı–güçlendirilmeli mi tartışmalarında 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’yla, en azından görünürde güçlendirilmesi yönünde bir yola girildiği söylenebilir.

IV. BÖLGESEL YÖNETİM ÖNERİLERİ

Türkiye bölgesel yönetim tartışmalarına ve uygulamalarına çok yabancı değildir. Bu tartışma ve uygulamalar Cumhuriyet öncesine kadar uzanır.

Günlük hayatta bölge sözcüğü çok değişik uzamlar ve yüzeyler için kullanılmaktadır. İnsan vücudunun, köyün, ilin veya dünyanın belli bölgelerinden bahsedilebilir.²⁴² Belirlenecek farklı kriterlere göre farklı bölge kategorileri oluşturulabilir.²⁴³

Bölge, devletin idari kademelenmesinin bir basamağı olarak düşünüldüğünde, o ülkenin mevcut idari yapısı temel çıkış noktası olur. Yani bir ülke için bölgesel yönetimden bahsediliyorsa o ülkede bölgesel olmayan ya da bölgesel kabul edilmeyen yönetsel alanlar var demektir. Türkiye açısından değerlendirildiğinde coğrafi alan temelinde örgütlenmiş olan il, belediye, köy ve il özel idaresi²⁴⁴ ve tabi ki merkezi yönetim bölgesel olmayan yönetim birimleridir. Çünkü talep edilen bunların dışında ve “merkez” ile “il” arasında yer alacak bir yönetim birimidir.

Türkiye için alanyazında genelde üç tür bölgesel yönetimden bahsedilmektedir. Birincisi, il ile merkez arasında kurulması öngörülen bir “mülki idare birimi”, ikincisi yine merkezi idare ve il özel idaresi arasında kurulabilecek “bölgesel yerel yönetim birimi” ve il ile merkezi yönetim arasında kurulabilecek ve planlama, koordinasyon ve denetim işlevi görececek görece “esnek bölgesel yönetim birimi”dir.²⁴⁵

Bu başlık altında Türkiye’deki bölgesel yönetim önerileri bu üç grup bölgesel yönetim biçimi temel alınarak ele alınacaktır. Ancak önerilerin yanında Türkiye’nin bazı bölgesel yönetim deneyimleri de olmuştur. Bu nedenle bu önerilere geçmeden önce Türkiye’de uygulanan bazı bölgesel yönetim örnekleri kısaca ele alınmıştır.

²⁴² Türk Dil Kurumu, **Türkçe Sözlük** 1. Cilt, Ankara, Türk Dil Kurumu yayını, 1998, s. 343-344.

²⁴³ Ruşen Keleş, “Bölge Gerçeği ve Avrupa”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 7, Sayı 2 (Nisan 1998), s. 6, 7.

²⁴⁴ İl özel idaresini teorik olarak bir bölgesel yönetim saymak gerektiği konusunda görüşler vardır. Ancak il ile birlikte kurulması ve ilin görev ve sorumluluk alanının özel idarenin de görev ve sorumluluk alanı olmasından olsa gerek bu konu üzerinde fazla durulmamıştır.

²⁴⁵ Ömer Bozkurt ve Turgay Ergun, Seriyse Sezen, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, 2. b., Ankara, TODAİE yayını, 2008, s. 39, 40.

A. Türkiye’de Bölgesel Yönetim Uygulamaları

Türkiye tarihinde Osmanlı dönemindeki eyalet yönetimlerini bir tarafa bırakırsak dört farklı bölgesel yönetim tecrübesi yaşamıştır. Bunlar Osmanlı döneminin mirası olan umumi müfettişlikler, şu anda da yaygın olarak devam eden merkezi yönetim birimlerinin bölge örgütlenmeleri, 1982 yılındaki bölge valiliği denemesi ve 2006 yılında uygulamaya konulan “(Bölge) Kalkınma Ajansları”dır.

1. Umumi Müfettişlikler

Türkiye’de bölgesel yönetim uygulamalarının Cumhuriyet öncesine dayandığı yukarıda söylenmişti. Bilindiği gibi il özel idareleri Cumhuriyete 26 Mart 1913 tarihli İdare Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkati ile miras kalmıştır. Umumi müfettişlikleri düzenleyen Kanun da aynı yıl içinde ve geçici olarak çıkarılmıştır. 01 Temmuz 1913 tarihli bu Kanun’un birinci maddesi, Osmanlı Devleti’nin, vilayet ve nahiye kanunlarının uygulamasının hızlandırılması, idari emirlerin ciddi bir şekilde uygulanması, huzurun, güvenliğin, bayındırlığın ve ulusal servetin temini ve arttırılması için belli teftiş dairelerine ayrıldığını ve her bir teftiş bölgesine birer genel müfettişin atandığını belirtmiştir.²⁴⁶

Kanunda, umumi müfettişlerin Bakanlar Kurulu kararıyla beş yıl için atanması öngörülmüştür. Umumi müfettişlerin görev ve yetkileri ayrıca çıkarılacak bir “umumi talimatname” ile tayin edilecek ve bu talimatname hükümleri bakanlık ve vilayetleri de bağlayacaktır. Söz konusu Talimatname 5 Temmuz 1913 tarihinde çıkarılmış ve umumi müfettişlerin görev ve yetkileri sayılmıştır.²⁴⁷

1921 Anayasası’nın 22. maddesi ile de illerin “*iktisadi ve içtimai münasebetleri itibariyle birleştirilerek, umumi müfettişlik kıtaları*”nın oluşturulabileceği belirtilmiştir.

²⁴⁶ Tönük, **a.g.k.**, s. 40; Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s. 170, 171.

²⁴⁷ Tönük, **a.k.**, s. 40, 41.

1924 Anayasası ise umumi müfettişliklerden veya başka bir bölgesel örgütlenmeden bahsetmemiştir. Zaten, genel müfettişliklerin kurulması yönünde yukarıda bahsi geçen hukuki düzenlemeler de uygulamaya geçirilememiştir.²⁴⁸

25 Haziran 1927 tarihinde çıkarılan 1164 sayılı “Umumi Müfettişlikler Teşkiline Dair Kanun” ile belli vilayetleri ilgilendiren ve bu vilayetlerin ortak faaliyetle halledemeyecekleri ihtiyaçlar konusunda, o vilayetler üzerinde belli yetkilere sahip umumi müfettişliklerin kurulabileceği belirtilmiştir. Müfettişliklerin kurulması ve söz konusu ihtiyacın giderilmesi ile kaldırılması yetkisi hükümete verilmiştir.²⁴⁹

Kanunun verdiği bu yetkiye dayanarak 1927’de sekiz ili kapsamak üzere Diyarbakır, 1934’de dört ili kapsamak üzere Edirne, 1935’de yedi ili kapsamak üzere Erzurum ve 1936’da dört ili kapsamak üzere Elazığ merkez olmak üzere dört genel müfettişlik kurulmuştur.²⁵⁰

20-31 Ocak 1947 tarihleri arasında toplanan Birinci İdareciler Kongresi’ne sunulan İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü’nün Mülki Taksimat Hakkındaki Raporunda “*geniş sahalı bölge valilikleri veya genel müfettişlikler teşkilini zaruri görmekteyiz*” denilmektedir. Sözü edilen kongreye sunulan “*İller Teşkilatında Yapılacak Değişiklikler Hakkında Mülki Taksimat ve İçişleri Bakanlığı Teşkilat Kanunu Komisyonu*”nun raporunda ise, “*taksimati mülkiye de yer alan bugünkü illerimizin birçoklarının sahalarının darlığı ve nüfuslarının azlığı, gelir kaynaklarının kıfayetsizliği dolayısıyla tabii akışa kendisini uydurmadığı, netice itibarıyla beklenen gelişmeleri gösteremediği görülür. Şu halde 63 ilin olduğu gibi kalmasında yurt için bir fayda görmemekteyiz*” denilmekte ve ülkenin 14 genel müfettişlik bölgesine ayrılması önerilmektedir. Ancak birinci idareciler kongresinin 14 genel müfettişlik kurulmasına ilişkin önerisi uygulamaya konulamamış üstelik tam bir yönetim kademesi oluşturmayan, bu nedenle de kendilerinden beklenen yararı bir türlü sağlayamayan umumi müfettişlik uygulamasına 1948 yılında yapılan bir kadro değişikliği ile son

²⁴⁸ A.k., s. 41.

²⁴⁹ A.k., s. 41.

²⁵⁰ Demiröz, “Bölge Valiliği Üzerine”, s. 58.

verilmiştir.²⁵¹ 1952 yılında çıkarılan 5990 sayılı Kanun’la da 1164 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılarak umumi müfettişliklerin hukuki dayanakları ortadan kaldırılmıştır.²⁵²

2. Merkezi Yönetim Birimlerinin Bölge Örgütleri

Türkiye’de bakanlıklar, bakanlıklara bağlı birimler ve kamu iktisadi teşebbüsleri ve girişimleri kendi görev alanlarıyla ilgili olarak bölgesel örgütlenme yoluna gitmişlerdir.²⁵³ 1924 Anayasası’nın bölge kuruluşlarına yer vermemesine rağmen özellikle 1950 sonrasında, uygulamada geniş ölçüde bölgesel örgütlenmeye gidildiği görülmektedir.²⁵⁴ 1961 Anayasası ile de zaten hali hazırda mevcut olan bölgesel yönetimlere yasal meşruiyet kazandırılmıştır. 1961 Anayasası’nın 115. maddesine göre *“belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana”* getirilebilecektir.²⁵⁵ 1982 Anayasası’nda da uygulama değiştirilmemiş sadece bir ifade değişikliği yapılmıştır.²⁵⁶ 1982 Anayasası’nın 126. maddesinin son fıkrası şu şekildedir: *“Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.”* Görüldüğü gibi 1982 Anayasası, oluşturulacak bu tür idari teşkilatların görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceğini belirtmiştir. Bu bağlamda 1984 yılında kabul edilen 3046 sayılı “Bakanlıkların Kuruluş Esasları Hakkında Kanun” ile merkezi idarenin bölge

²⁵¹ A.k.,s. 58, 59; Fehmi Yavuz, Ruşen Keleş ve Cevat Geray, **Şehircilik: Sorunlar, Uygulama ve Politika**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi yayını, 1975, s. 72-88; Mustafa Tamer, **Kalkınma ve Bölge Valiliği**, Ankara, DPT yayını, 2001, s. 55.

²⁵² TODAİE, **Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi İdari Reform Danışma Kurulu Raporu**, Ankara, TODAİE yayını, 1982, s. 109.

²⁵³ Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s.169.

²⁵⁴ Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Gözden geçirilmiş 9. bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 1996, s. 109; Ziya Çoker, “Bölge Kuruluşları ve Bölge Valiliği Tartışmaları”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 74, Sayı 436 (Eylül 2002), s. 1.

²⁵⁵ <http://www.anayasa.gen.tr/1961ay.htm> (11.03.2009).

²⁵⁶ 1961 Anayasası’nda bölgesel kuruluşlar için “yetki genişliğine sahip kuruluşlar”; 1982 Anayasası’nda ise “birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı” ifadeleri kullanılmıştır. Gözübüyük ve Keleş bu ifade değişikliğinin özde bir değişiklik olmadığı görüşündedirler. Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s. 109; Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s. 170.

örgütlenmeleri genel ve soyut biçimde kurala bağlanmıştır. Bu Kanun’a göre bakanlıklarda ve bağlı kuruluşlarda Bakanlar Kurulu kararıyla bölge örgütlenmesine gidilebilecektir. Ancak bunun kuruluş kanunlarında öngörülmüş olması gerekmektedir.²⁵⁷

Kamu hizmetlerinin gerektirdiği teknik zorunluluklar ile il sisteminden ve valinin denetiminden kaçma eğilimleri,²⁵⁸ bu tür bölge örgütlerinin sayılarının hızla artmasına neden olmuş; sayı, 1989 yılında 191 iken, 2000 yılında 313’e yükselmiştir.

*“Bölge düzeyinde örgütlenmeye giden merkezi yönetim kuruluşları ülkeyi bölgelere ayırırlarken yalnızca kendi gereksinmelerini göz önünde bulundurmuşlardır.”*²⁵⁹ Bunun neticesinde düzensiz, yasal gereklere uymayan ve mevcut il sınırlarını ihlal eden bölge örgütlenmeleri oluşmuştur.²⁶⁰ Bununla ilgili 1972 yılında yayınlanan “İdarenin Yeniden Düzenlenmesi-İlkeler, Öneriler” isimli İdari Reform Danışma Kurulu Raporu’nda o zaman ki durum şu şekilde özetlenmiştir:²⁶¹

“Hukuki dayanakları ve alt birimleri bakımından büyük farklılıklar gösteren bölge kuruluşlarının gerek illerle gerekse kendi aralarında bağlantı ve ilişkileri hizmetlerde verimi sağlayacak biçimde düzenlenmemiştir.” Ve bu şekilde “45 bakanlık ve daireden 30’u bölge kuruluşları meydana getirmiştir. Bunlar ülkemizi 26 çeşit bölge bölümlmesine tabi tutarak 286 bölgeye ayırmışlardır.”

Bölgesel örgütlenmelerin neden olduğu sorunlar ve kamuda meydana getirdiği savurganlık Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda da saptanmış ve bunlardan çok gerekli olmayanların kaldırılması önerilmiştir. Bölgesel kuruluşların kaldırılmasına ilişkin çalışmalara 2002 yılında başlamış, belli bir program içinde bunların büyük bir bölümünün kaldırılması kararlaştırılmıştır.²⁶²

²⁵⁷ Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.109, 110.

²⁵⁸ Aykut Polatoğlu, “İl Yönetiminde Eşgüdüm Sorunu ve Yeni Bir Yönetim Modeli”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 18, Sayı 4 (Haziran 1985), s. 28; Ziya Çoker, “Bölge Kuruluşları ve Bölge Valiliği Tartışmaları”, s. 2.

²⁵⁹ Polatoğlu, **a.k.**, s. 29.

²⁶⁰ **A.k.**, s. 28; Çoker, “Bölge Kuruluşları ve Bölge Valiliği Tartışmaları”, s. 2.

²⁶¹ TODAİE, **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler-Öneriler (İdari Reform Danışma Kurulu Raporu)**, Ankara, TODAİE yayını, 1972, s. 142.

²⁶² Çoker, “Bölge Kuruluşları ve Bölge Valiliği Tartışmaları”, s. 2.

3. Bölge Valiliği Denemesi

17 Haziran 1982 tarihli 2680 sayılı “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi”ne ilişkin yetki kanununa dayanılarak 71 sayılı “Bölge Valiliği Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” çıkarılarak ülke 8 bölgeye ayrılmış ve buralarda bölge valilikleri kurulması kararı alınmıştır.²⁶³

Dönemin iktidarı Ulusu Hükümeti, bölge valiliği uygulamasına geçmeden kısa süre öncesinde konuyla ilgili bir çok araştırma yaptırmış ve raporlar hazırlatmıştır. Arif Payaslıoğlu da merkezi idarenin taşra teşkilatı üzerine bir inceleme yapmış ve bu araştırma sonucunda bir rapor hazırlamıştır. Payaslıoğlu bu raporunda plan bölgelerinin oluşturulmasını ve bu bölge dairesindeki teknik hizmet örgütlerinin yöneticilerinden oluşan ve gerektiğinde bu yöneticilerin birinin başkanlığında toplanacak olan “Kurul Tipi Koordinasyon Mekanizması” önermiştir. Bu kurulacak mekanizmanın yöneticiliğini, plan bölgesinin merkezi olan ilin valisi yapabilecektir. Bu durumda oluşacak “koordinatör valilik” sisteminin, iller üzerinde bir kademe olmamasını, koordinatör valiye emniyet ve asayiş hizmetleri gibi zora dayanan görevler verilmemesini, koordinatör valilerin sosyo-ekonomik kalkınmada kendilerinden beklenen fonksiyonları yerine getirebilecek formasyona sahip olmaları gerektiğini savunmuştur.²⁶⁴

1982 yılında sunulan “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi” isimli İdari Reform Danışma Kurulu Raporu’nda taşra sisteminde yaşanan sıkıntıların aşılması için, il alanlarının genişletilerek sayılarının azaltılmasını ya da bölgesel düzeyde bir yönetim mekanizması kurularak bölgesel idarelere yaygınlık kazandırılması önerilmiştir.²⁶⁵

Yine Ulusu Hükümeti tarafından bakanlık müsteşarlarından oluşan bir çalışma grubu oluşturulmuş ve bunlardan bozulan taşra yönetim yapısının düzeltilmesi için bir rapor hazırlamaları istenmiştir. Hazırlanan raporda dört alternatif belirlenmiştir: Büyük

²⁶³ Mustafa Tamer, **Kalkınma ve Bölge Valiliği**, s. 56; Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s. 175; Demiröz, “Bölge Valiliği Üzerine”, s. 64.

²⁶⁴ Demiröz, **a.k.**, s. 62, 63.

²⁶⁵ TODAİE, **Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi İdari Reform Danışma Kurul Raporu**, s. 112.

il sistemi, kurul tipi yönetim sistemi, koordinatör valilik sistemi ve bölge valiliği sistemi.²⁶⁶

Tüm bu çalışmaların neticesinde Ulusu Hükümeti ‘bölge valiliği’ konusunda karar kılmış ve 71 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile bölge valiliği sistemi kurulmuştur. Bu Kararnameye göre Erzurum, Diyarbakır, Adana, Kayseri, Ankara, Konya, İstanbul ve İzmir merkez olmak üzere sekiz bölge valiliği kurulmuştur.²⁶⁷ Bölge valiliği, kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlayacak, kamu düzeni ve genel asayişini temin edecek, bölgenin kalkınma plan ve programları ile hedef ve ilkeleri doğrultusunda ekonomik, sosyal ve kültürel yönlerden geliştirilmesine çalışacak ve bölgelerde koordinasyon, işbirliği ve denetleme gibi hizmetleri yerine getirecektir.²⁶⁸

Bu kararnamenin Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde görüşülmesi sırasında farklı görüşler ortaya çıkmıştır.²⁶⁹ Netice itibarıyla söz konusu Kanun Hükmünde Kararname mecliste yeterli desteği bulamadığı için kanunlaşma imkanı bulamamıştır. Daha sonra ise bu yönde bir çalışma olmamıştır.²⁷⁰ Ancak bölgesel yönetime ilişkin tartışmalar devam etmiştir.

Türkiye’de, yukarıda ele alınan, umumi müfettişlik, merkezi yönetim birimlerince oluşturulan hizmete yönelik bölgesel kuruluşları ve 1983’de 71 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile getirilmek istenen bölgesel yönetim örneklerinin dışında da bölgesel yönetim uygulamaları vardır. Bunlara örnek olarak ekonomik nitelikli olan serbest bölgeleri ve Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresini, güvenlik gerekçesiyle oluşturulmuş olan Olağanüstü Hal Bölge Valiliğini verebiliriz. Burada bunlara girilmeyecek ancak son dönemde gündeme gelen ve uygulama alanı bulan “(Bölge) Kalkınma Ajansları” konusuna değinilecek, daha sonra ise Türkiye’de bölge yönetimi talepleri ele alınacaktır.

²⁶⁶ Demiröz, “Bölge Valiliği Üzerine”, s. 63, 64,

²⁶⁷ A.k., s. 64, 65.

²⁶⁸ Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s. 175.

²⁶⁹ Tamer, **Kalkınma ve Bölge Valiliği**, s. 60.

²⁷⁰ A.k., s. 62.

4. (Bölge) Kalkınma Ajansları

İlk olarak 1933 yılında ABD’de kurulan ve daha sonra birçok ülkeye yayılan²⁷¹ bölge kalkınma ajansları, “*genel olarak, merkezi hükümetten bağımsız bir idari yapıda, sınırları çizilmiş bir bölgenin sosyo-ekonomik koşullarını geliştirip canlandırma amacıyla kurulmuş ve kısmen kamunun finanse ettiği kuruluşlardır. Bu kurumlar, üst kurul olarak bilinen düzenleme ve denetleme kurumları benzeri kamu karar gücünü kamu organlarından alıp, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarından (STK) oluşan tüzel kişilere paylaştıran yönetimci kuruluşlardır.*”²⁷²

Türkiye’de 2000’li yıllarda bölge kalkınma ajansı terimi çok sık kullanılmaya başlanmıştır.²⁷³ Sonuçta, 08 Şubat 2006 tarihinde 5449 sayılı “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun”un Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmesiyle “(Bölge) Kalkınma Ajansları” Türk yönetim sistemindeki yerini almıştır.²⁷⁴ Türkiye’nin bir çok iç politikasının belirlenmesinde olduğu gibi bölgesel kalkınma ajanslarının kaynağı da Avrupa Birliği’dir. Nitekim 28 Ağustos 2002 tarihinde bölge kalkınma ajanslarının temelini oluşturan “İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırılması” tanımlanmıştır. Kararın birinci maddesinde istatistiki bölge birimleri sınıflandırılmasının amacı “*bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve Avrupa Birliği bölgesel istatistik sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanı oluşturulması*” olarak belirtilmiştir. Bölge kalkınma ajansları da bu temel üzerine oturtulmuştur.

5449 sayılı Kuruluş Kanunu’nda Türkiye’de kurulacak olan kalkınma ajanslarının amaçları, “*kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında*

²⁷¹ Aytül Güneşer Demirci, “Bölgesel Kalkınma Ajansları,”

<http://www.kamuyonetimi.org/ktml2/files/uploads/pdf/bolgekalkinma.pdf> (26.01.2009).

²⁷² Nazlı Maç, “Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye”

<http://www.kto.org.tr/dosya/rapor/kalkinmaajans.pdf> (26.01.2009).

²⁷³ Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s. 177.

²⁷⁴ Ülkemizde “bölge kavramı” genelde sevilmeyen, şüpheyle ve temkinli yaklaşılan bir kavramdır. Kanun’un adından da anlaşılacağı üzere AKP Hükümeti yapı, işleyiş ve anlayışta bir farklılık yaratmasa da bölge” sözcüğünü Kanun’un isminde kullanmamış; bu şekilde tartışma ve eleştirileri bir nebze olsun yumuşatmak istemiştir.

işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plan ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak” olarak sayılmıştır.

Türkiye’de kalkınma ajanslarının 28 Ağustos 2002 tarihli 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla tanımlanan bölgelere göre kurulacaktır. Söz konusu kararda ülke üç düzeyde bölümlere ayrılmıştır: İller (düzey 3), dar bölgeler (düzey 2) ve geniş bölgeler(düzey 1). Böylece ülke, birinci düzeyde 12, ikinci düzeyde 26 ve üçüncü düzeyde de 81 bölgeye ayrılmıştır. Kanunda (bölge) kalkınma ajanslarının düzey 2 istatistiki bölge birimleri ölçeğinde oluşturulması öngörülmüştür. Buna göre 26 adet bölgesel kalkınma ajansı kurulacaktır. Kalkınma ajansları Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)’nin bağlı olduğu bakanla ilişkili bir kamu kuruluşu olup, idari ve mali özerkliğe sahip bir tüzel kişiliktir. Kalkınma ajansları, 5449 sayılı Kurucu Kanun’da düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabidir.²⁷⁵

Bu çerçevede önce 6 Temmuz 2006 tarih ve 26220 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 31 Mayıs 2006 tarihli ve 2006/10550 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla İzmir ve Adana merkezli iki kalkınma ajansı kurulmuştur. Daha sonra ise İstanbul, Konya, Samsun, Erzurum, Van, Gaziantep, Diyarbakır ve Mardin merkez olmak üzere 8 kalkınma ajansı daha 10 Kasım 2008 tarih ve 2008/14306 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’nın 22 Kasım 2008 tarihli ve 27062 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmasıyla kurulmuştur.

Son olarak 25 Temmuz 2009 tarihli ve 27299 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 2009/15236 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’yla Tekirdağ, Balıkesir, Denizli, Kütahya, Bursa Kocaeli, Ankara, Isparta Hatay, Nevşehir, Kayseri, Zonguldak, Kastamonu, Trabzon, Kars ve Malatya merkez olmak üzere 16 kalkınma ajansı daha kurulmuştur. Bu şekilde oluşan 26 Kalkınma Ajansı ile Türkiye’de bölge kalkınma ajansı kurulum süreci tamamlanmıştır.

²⁷⁵ Ahmet Apan, “Bölge Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 13, Sayı 4 (Ekim 2004), s. 53.

B. Bölgesel Yönetim Önerileri

“Bölge” kavramını, tek başına ve genel olarak kullandığımızda karşımıza farklı anlamlar ve coğrafi alanların çıkabileceği belirtilmişti. Ancak Türkiye’nin yönetim sistemi açısından bakıldığında bölge, ilüstü coğrafi alanı çağrıştırmaktadır.²⁷⁶

Bu bağlamda Türkiye de “önerilen, tartışılan ve eleştirilen” bölgesel yönetim modellerini üç kümede toplayabiliriz:

- Sektörel veya kurumsal bölge örgütlenmeleri: Plan bölgeleri, ekonomik, kültürel, çevresel bölgeler ya da belli bir hizmetin yürütülmesi için oluşturulan bölgesel örgütlenmeler.
- İdari bölgeler: Merkezi idarenin taşra uzantılarının ve yerel yönetimlerin bölgesel örgütlenmesi ve
- Siyasal bölgeler.

Birinci küme bölgesel örgütlenmelerin genelde, varlıklarına ilişkin bir itiraz yoktur; tartışma ve eleştiriler daha çok içsel; yani yapıları, işlevleri ve etkinlikleri üzerinde yapılmaktadır. Zaten bu bölgesel idareler birçok konuda ve farklı şekillerde Türkiye’de uygulanmaktadır: Merkezi yönetim birimlerinin bölgesel örgütlerini, serbest bölgeleri, bölgesel kalkınma üzerine yürütülen proje bazlı bölgesel örgütlenmeleri bu grupta ele alabiliriz.

Siyasal bölgeler ise Türkiye için çok fazla talep edilmeyen, ancak bu yöne doğru gidildiği ve bu gidişatın ülkeyi bölgeciliğe ve sonraki aşamada parçalanmaya götüreceği gibi endişelerin dile getirildiği bir konudur.

Bu başlık altında daha çok “idari bölge”ler üzerinde durulacaktır. Bu bölge modeli önerileri de genelde iki şekilde ele alınmaktadır. Birincisi merkezi yönetimin taşra örgütü olarak bölge (bölge valiliği gibi) ikincisi ise bir yerel yönetim basamağı olarak bölgedir (bölgesel yerel yönetim). Burada bölgesel yerel yönetim modelinin, daha radikal bir öneri olduğunu belirtmek gerekir. Bugünkü il boyutunun çok

²⁷⁶ Atilla Nalbant, “Bölgesel Devlet Yeni Bir Devlet Biçimi mi?(I) Kuramsal Temeller”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 29, Sayı 2 (Haziran 1996), s. 39.

küçüldüğü ve bazı konularda yetersiz kaldığı gibi gerekçelerle ortaya atılan ilüstü mülki yönetim mekanizması daha fazla talep edilmekte ve taraftar bulmaktadır.

Bu başlıkta Türkiye’de gündemde olan ve ülkenin toprak üzerinde kademelenmesi konusunda önerilen bölge yönetimi modeli önerileri üç grupta toplanarak ele alınacaktır: 1) Bölgesel Esnek Örgütlenmeler, 2) Bölge Valiliği ve 3) Bölgesel Yerel Yönetim.

1. Bölgesel Esnek Örgütlenmeler

Bölgesel esnek örgütlenmeler, devletin taşra idari bölümlenmesinde radikal değişikliklere gitmeden anayasal bir değişikliğin gerektirmediği ilüstü yapılanmalardır. Bu tür örgütlenme önerileri genelde “koordinatör valilik”, “koordinatör kurullar” ya da “plan bölgeleri” gibi adlarla anılmaktadır. Bu önerilerin ortak özelliklerinden birisi bu oluşumlara sınırlı görevlerin verilmesi ve bu görevlerin de genelde bölge dahilinde kurumlar arası koordinasyon, işbirliği, planlama, örgütleme ve denetim gibi daha esnek ve küçük ölçekli birimlerden beklenemeyecek işlevler olmasıdır.²⁷⁷

Koordinatör valilik siteminde, bölge içersindeki merkez kabul edilen ilin valisinin koordinatör vali olarak, bölgede, yukarıda sayılan görevlerden sorumlu olması öngörülmektedir. Koordinatör vali, bölge içersindeki birim yöneticilerinin katıldığı toplantıya başkanlık edecek ve merkezle bölge ve daha alt idari birimler arasında köprü görevi görecektir. Bu şekilde mevcut illeri kaldırmadan ve il ile merkez arasında yeni bir mülki idare sistemi oluşturmada, bölgedeki kurum ve kuruluşlar arasındaki işbirliği ve koordinasyonun sağlanması hedeflenmektedir.²⁷⁸

Koordinatör valilik sisteminin bir benzeri olan “koordinatör kurul” modelinde ise koordinatör valinin görev ve işlevleri bir kişiye değil bir kurula bırakılmaktadır. Burada kurulun başkanının bölge merkezi kabul edilen ilin valisinin ya da bir başkasının olması çok önemli değildir. Kurul tipi bölgesel yönetim modelinin bir başka şekli de, bölge dahilindeki il valilerinden oluşmasıdır. Bölgesel bazda yetki ve görevler

²⁷⁷ TODAİE, **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler-Öneriler (İdari Reform Danışma Kurulu Raporu)**, s. 144

²⁷⁸ Tamer, **Kalkınma ve Bölge Valiliği**, s. 41.

bölgedeki il valilerinin oluşturduğu ve bölge merkez valisinin başkanlık ettiği kurul vasıtasıyla görülmektedir.²⁷⁹

Buna benzer bir sistem Fransa’da 1960’lı yıllarda uygulanmıştır. İlk kurulduklarında merkezi yönetimin taşra birimi olarak düzenlenen²⁸⁰ söz konusu bölge yönetimleri, uygulayıcı birimler olmaması, daha çok planlama ve eşgüdüm gibi görevleri yüklenmeleri, mali kaynaklarının yetersizliği ve merkezi yönetimin siyasal etki kurmak istemesi gibi nedenlerle beklenen faydayı sağlayamamış ve bu bölgelere 1972 yılında tüzel kişilik verilmiştir. Daha sonraki dönemlerde ise bu bölgeler “bölgesel yerel yönetim” birimi haline gelecek şekilde düzenlenmişlerdir.²⁸¹ Günümüzde ise Fransa’daki bölgeler bizim il sistemimizde olduğu gibi, hem merkezin bir taşra uzantısı hem de bir yerel yönetim birimi olarak teşkilatlanmıştır.²⁸²

Türkiye’dekine benzer sorunlar yaşayan Fransa gibi gelişmiş bir ülkenin bu sorunlar karşısında koordinatör valilik sistemini uygulaması ve bundan netice alamayarak bölge valiliğine geçmesi, Türkiye açısından değerlendirilmesi gereken bir husus olarak gösterilmektedir.²⁸³

Yukarıda ele alınan bölgesel yönetim modellerinin dışında bir de özellikle plan ve kalkınma konularında yetkili bölge yönetimleri önerilmektedir.²⁸⁴ Bu önerilerin Türkiye’de “(Bölge)Kalkınma Ajansları”yla büyük bir oranda yerine geldiği söylenebilir.

²⁷⁹ A.k., s. 40.

²⁸⁰ Nuri Tortop, “İdarelerde Büyüklük Ölçütleri” **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 6 (Kasım 1995), s. 22.

²⁸¹ Tacettin Karaer, “Fransa’da Yerel Yönetimler Reformu Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 23, Sayı 3 (Eylül 1990), s. 51 ve 57.

²⁸² Uğur Yıldırım, Ramazan Şengül ve Yakup Bulut, “Türkiye İçin Yeni Bir Model Önerisi: Bölge Önerisi”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, Ankara, TODAİE yayını, 2002, s. 335.

²⁸³ Demiröz, “Bölge Valiliği Üzerine,” s. 67.

²⁸⁴ Ziya Çoker, **Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, Ankara, Türk İdareciler Derneği Yayını, 2003, s. 143,44.

2. Bölge Valiliği

Bölge valiliği, il ile merkez arasında oluşturulan ve kendisine bağlanan illere tamamıyla hakim ayrı bir mülki idare kademesidir. Bu sistemde “*bölge valisi, il valisinin üstü konumundadır.*”²⁸⁵ Bölge valiliği uygulaması ile merkezi idare birimlerinin bölgesel kuruluşları, il ve il özel idaresi ile ilgili sorunların aşılacağı umulmaktadır.

İl sisteminin doğal işleyişini bozan etkenlerin başında bölge kuruluşları gösterilmektedir. Mülki idare amirleri araştırmasına göre, mülki idare amirlerinin en çok sorun yaşadıkları ve yakındıkları kuruluşlar bölge kuruluşlarıdır. Nitekim bu araştırmada mülki idare amirlerinin % 75’i bölgesel kuruluşların kaldırılmasını önermişlerdir.²⁸⁶

Bölge valiliği sistemini önerenlerin gerekçelerine baktığımız zaman şu noktalar öne çıkmaktadır:²⁸⁷

- Bugünkü haliyle iller küçük kalmaktadır. Mevcut sistemde birçok hizmetin verimli bir şekilde yürütülmesi mümkün olamamaktadır.
- Merkezi yönetimin çok sayıdaki illeri idare etmesi, denetlemesi ve koordine etmesi zordur. Bölge valiliği ile bu sorun aşılmış olacaktır.
- Bölgelerin gelişmişlik farklarının giderilebilmesi ve bu konudaki plan ve politikaların uygulanabilmesine katkı sağlayacaktır.
- İli aşan ölçekteki güvenlik hizmetleri bölgesel bir yönetimi gerekli kılmaktadır.
- Gelişmiş ülkeler ve özellikle Avrupa, bölgesel yönetime doğru gitmektedir. Avrupa Birliği adayı olan Türkiye’nin de bu konuya ağırlık vermesi gerekmektedir.

²⁸⁵ Yakup Bulut, “Türkiye’de Bölge Yönetimi Arayışları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 35, Sayı 4 (Aralık 2002), s. 29.

²⁸⁶ Çoker, **Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, s. 156.

²⁸⁷ **A.k.**, s. 128; Demiröz, “Bölge Valiliği Üzerine”, s. 67-70.; Tarcın, **a.g.k.**, s. 57.

- Merkezi yönetimin bölgesel kuruluşlarının bölge valiliğine bağlanmasıyla daha uyumlu ve karmaşık yapıdan kurtulmuş bir şekilde çalışacaklar ve valinin denetim, gözetim ve yönetimi altında olacaklardır.
- Taşra idaremiz üç aşamadan meydana gelmiştir: il, ilçe ve bucak. Bucakların ortadan kalkmasıyla kademelenme iki aşamaya inmiştir. Gelişen iletişim, ulaşım gibi unsurlar dikkate alındığında ülkenin tekrar üç kademeli bir yapılanmaya gitmesi zorunludur.
- Bir başka gerekçe de kamunun görev yetki ve sorumluluklarının merkezden yerel yönetimlere doğru kaymasında yatmaktadır. Böyle bir süreç içinde alt düzeylerde yönetsel birimden çok, üst düzeylerde büyük ve teknik projeleri gerçekleştirecek, bunun yanında idareler arası iletişim, etkileşim, koordinasyon ve denetimi sağlayacak büyük idari birimlere ihtiyaç olacaktır.

Bölge valiliğini savunanların yanında bu öneriye temkinli yaklaşanlar ve karşı çıkanlar da vardır. Bölgesel yönetime ve özellikle bölge valiliğine karşı çıkanların argümanları da şunlardır:²⁸⁸

- Türkiye’de ilin üstünde bölgesel yapılanmayı gerektirecek boyutta bir hizmet gurubu bulunmamaktadır. Netice itibariyle böyle bir yapılanma israftan başka bir sonuç vermeyecektir.
- Bölge valiliği bir noktadan sonra daha fazla görev ve yetki verilmesi baskıları yaşanacak ve bugünkü il sistemi bozulacaktır.
- Türkiye’nin stratejik önemi, demografik yapısı ve bölgedeki konumu bölge valiliği uygulamasını riskli yapmaktadır.
- Türkiye şartlarında bölge valiliği önce bölgesel yerel yönetim taleplerine daha sonra siyasal yerel yönetim taleplerine dönüşecek ve toplumu bölgeciliğe götürecektir. Bu durum devletin ayrışma ve parçalanma risklerini beraberinde taşımaktadır.

²⁸⁸ Çoker, **Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, s. 157, 158; Tamer, **Kalkınma ve Bölge Valiliği**, s. 63

3. Bölgesel Yerel Yönetim

Bölgesel yerel yönetim, bölge düzeyinde yerel nitelikli yetki, görev ve sorumluluklarla donatılmış, karar organı (ve mümkünse yürütme organı) bölge halkının oylarıyla oluşan tüzel kişiliği haiz kurumlardır.²⁸⁹

Bölgesel yerel yönetim modelini, bölge valiliği ile bölgesel siyasal yönetim birimleri arasında konumlandırmak mümkündür. Bu nedenle bölgecilik ve parçalanma endişesi ile konuya yaklaşanlar tarafından diğer bölgesel yönetim modellerine göre daha riskli bulunmakta ve daha sert şekilde eleştirilmektedir. Nitekim iyi bir yerel yönetim taraftarı olan Ziya Çoker, bölgesel yerel yönetimin, federalizmi özendirme eğilimi yaratma dışında bir işlevi olamayacağını söylemektedir.²⁹⁰

Bu endişeleri haklı çıkarabilecek bir başka örnek Fransa'nın yaşadığı tecrübelerdir: Fransa, 1960'larda, bölgesel esnek yönetim ile başladığı yerel yönetim reformları sürecinde bugün "bölgesel yerel yönetim" durağındadır. Bu nedenle Cumhuriyetin ilk yıllarına kadar taşra idaresinde Fransa'yı örnek almış bir ülke olarak bu tür kaygıları ciddiye almak gerekir. Çünkü bölgesel yerel yönetim modeli önerileri genelde Fransa kaynak gösterilerek ortaya atılmakta, Fransa'nın görece yakaladığı başarının Türkiye içinde geçerli olacağı vurgulanmaktadır.²⁹¹

Bölgesel yerel yönetimlerin bugünkü belediye veya il özel idarelerinden yapı olarak önemli bir farkı yoktur.²⁹² Asıl fark coğrafi boyut ile görev ve yetkilerindedir. Çünkü "yerel" göreceli bir kavramdır. Toprak üzerindeki örgütlenme boyutu arttıkça yerel hizmet kavramının boyutu da değişmektedir. Nitekim bir köy için yerel sayılan hizmetlerle bölgesel yerel yönetim için yerel sayılacak hizmetler aynı olmayacaktır. Bu

²⁸⁹ Güneri Akalın, "Türkiye'de Mahalli İdareler Hizmetleri ve Finansmanı Reformu", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 3, sayı 2 (Mart 1994), s. 15.

²⁹⁰ Çoker, **Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, s. 158.

²⁹¹ Yıldırım, Şengül ve Bulut, "Türkiye İçin Yeni Bir Model Önerisi: Bölge Önerisi", s. 333-348; Yazarlar bu çalışmalarında şu ifadeleri kullanmışlardır: "Türkiye'nin yerinden yönetim konusundaki deneyimi azımsanmayacak bir düzeyde olsa bile, batı ülkeleri düzeyinde olduğunu söylemek güçtür. Bu durumda batılı ülkelerin bu konuda yaşadığı tecrübelerin ışığında, yerel yönetimler konusunda, atılması gereken adımlar olduğu kuşkusuzdur. ... Ancak Fransa'nın 1982'den sonra yaptıkları reforma paralel ülkemizde bir değişiklik yapılamamıştır."

²⁹² **A.k.**, s. 347.

bağlamda bölgesel yerel yönetimlere bugün merkezi idare görevi olarak görülen ya da yerel yönetimlerce yapılmayan hizmetlerin verilmesi söz konusu olacaktır. Bunlara yüksek öğretim, sağlık, çevre koruma, bayındırlık gibi görevler örnek olarak verilebilir.²⁹³

Bölgesel yerel yönetim modeli ülkemiz için uzak bir ihtimal olarak gözükmekle birlikte “tekamül kuralları” her şeyin zamanla ve aşama aşama olabileceğini söylemektedir.

Bu çalışma kapsamında yapılan alan araştırmasında mülki idare amirlerinin ve il özel idaresi yöneticilerinin Türkiye için bölgesel yönetime nasıl baktıkları sorgulanmaya çalışılmıştır (Bakınız Tablo 3). Sonuçlar, ankete katılanların Türkiye için bölgesel yönetim konusuna hiç de sıcak bakmadıklarını göstermektedir.

Tablo 3. Türkiye’de Bölgesel Yönetim Kurulması İle İlgili Kanaatler

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Evet gereklidir	8	9,63	13	27,65	21	16,15
Hayır gereksizdir	75	90,36	34	72,34	109	83,84
Cevapsız	0	0	0	0	0	0
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

“Sizce, Türkiye’de bölgesel bir idare gerekli midir” sorusuna 83 mülki idare amirinden sadece 8’i yani % 9,63 “evet, gereklidir” cevabını vermiştir. 75’i yani % 90,36’sı Türkiye’nin bölgesel bir yönetime ihtiyacı olmadığını düşünmektedir. Oranlar il özel idaresi yöneticilerinde bir miktar değişmekle birlikte, onların da büyük bir kısmı, % 72,34’ü, bölgesel yönetimin gereksiz olduğunu düşünmektedirler. Genel toplama bakıldığında ise ankete katılanların % 83,84’ü Türkiye için bölgesel yönetimin gereksiz olduğunu, % 16,15’i ise gerekli olduğunu belirtmişlerdir.

Buna bağlı olarak sorulan bir başka soru da “Türkiye açısından bölgesel bir idarenin gerekli olduğunu düşünüyorsanız nasıl bir bölgesel yönetim uygun görürsünüz” sorusudur.

²⁹³ Akalın, “Türkiye’de Mahalli İdareler Hizmetleri ve Finansmanı Reformu”, s. 15.

Tablo 4. Tercih Edilen Bölgesel Yönetim Modelleri

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
İlüstü esnek örgütlenmeler (Koordinatör valilik, Kurul tipi örgütlenme gibi)	2	25	4	30,76	6	28,57
Bölge valiliği	3	37,5	0	0	3	14,28
Bölgesel yerel yönetim	2	25	8	61,53	10	47,61
“İller Birleştirilmelidir”	1	12,5	0	0	1	4,76
Cevapsız	0	0	1	7,69	1	4,76
TOPLAM	8	100	13	100	21	100

Türkiye için bölgesel yönetim gerekli diyenlerden bu soruya cevap veren 20 kişiden (bir kişi cevapsız bırakmıştır) 6’sı, (% 28,57’si) “*ilüstü esnek örgütlenmeler*”; 3’ü (% 14,28’i) “*bölge valiliği*”; 10’u (% 47,61’i) “*bölgesel yerel yönetim*” seçeneğini işaretlemişlerdir. Bunun dışında bir kişi de, seçenekler arasında olmamasına rağmen, “*iller birleştirilmelidir*” şeklinde not düşmüştür.

C. İl Sayısının Azaltılması Yönünde Öneriler

İl özel idarelerinin özellikle etkinlikle ilgili sorunlarına çare olabilecek alternatiflerden birisi de bugünkü illerin birleştirilerek il sayısının azaltılmasına dayanan öneridir.

Mevcut illerin alan olarak küçüklüğünden ve güçsüzlüğünden kaynaklanan sorunların ayrı bir bölgesel yapılanmaya gidilmeden, il sayısı azaltılarak yani mevcut illerin birleştirilip daha büyük iller oluşturularak aşılabileceği görüşü farklı bir alternatif olarak ortaya atılmıştır.²⁹⁴

Türkiye’de rasyonel kriterlere uyulmadan, siyasal amaçlarla ilçeler il; bucak ve köyler ilçe yapılmıştır. Bu uygulamanın ülkeye önemli bir maliyeti olmasının yanı sıra yönetsel verim ve etkinliği azaltıcı etkisi de olmuştur.²⁹⁵

Türkiye’de Cumhuriyet döneminde bir ara illerin azaltılması yönünde politika izlenmiş ancak 1933 yılında 57 olan il sayısı sürekli artarak günümüzde 81’e ulaşmıştır. Türkiye’nin il sayısındaki değişim özetle şu şekilde gelişmiştir:²⁹⁶

²⁹⁴ Bulut, “Türkiye’de Bölge Yönetimi Arayışları”, s. 31.

²⁹⁵ Çoker, **Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, s.143, 144.

- Cumhuriyet kurulduğunda Türkiye'nin il sayısı 71'dir.
- 1924'de Artvin, Kars ve Ardahan'ın Anavatana katılmasıyla il sayısı 74 olmuştur.
- 1926 yılında 11 ilin (Üsküdar, Beyoğlu, Çatalca, Gelibolu, Ardahan, Muş, Dersim, Genç, Siverek, Ergani, Kozan) ilçe yapılmasıyla il sayısı 63'e inmiştir.
- 1929'da Muş tekrar il yapılırken Bitlis ili ilçeye dönüştürülmüş;²⁹⁷ il sayısı aynı kalmıştır.
- 1933'de ise Aksaray, Cebelibereket, Artvin, Şebinkarahisar, Hakkari illeri ilçe yapılmış ve Mersin ile Silifke illeri birleştirilerek İçel İli kurulmuş böylece il sayısı 57'ye düşürülmüştür.
- 1936'da Artvin, Hakkari, Bitlis, Bingöl ve Tunceli'nin il haline getirilmesiyle il sayısı 62 olmuştur.
- 1939'da Hatay'ın Anavatana katılmasıyla il sayısı 63'e çıkmıştır.
- 1953'de Uşak il yapılırken Kırşehir ilçe haline getirilmiş il sayısı değişmemiştir.
- 1954'de Adıyaman, Sakarya ve Nevşehir illeri kurularak il sayısı 66'ya çıkmıştır.
- 1967'de Kırşehir tekrar il yapılmış, il sayısı 67 ye çıkmıştır. Bu değişiklikten sonra 22 yıl gibi bir süre il sayısı sabit kalmıştır.
- 1989'da Aksaray, Bayburt, Karaman ve Kırıkkale il yapılarak il sayısı 71'e çıkarılmıştır.
- 1990'da Batman ve Şırnak il yapılmış il sayısı 73 olmuştur.
- 1991'de Bartın'ın il olmasıyla il sayısı 74'e çıkmıştır.

²⁹⁶ Erol Zihni Gürsoy, "Cumhuriyet Döneminde Yeni İl ve İlçe Kurulmasında Yaklaşımlar", **Türk İdare Dergisi**, Sayı 458 (Mart 2008), s. 85.

²⁹⁷ Alpay, "İl Özel İdaresi Tarihçesi", s. 28.

- 1992’de Ardahan ve Iğdır’ın il olmasıyla il sayısı 76’ya çıkmıştır.
- 1995’de Karabük, Kilis ve Yalova il yapılmış ve il sayısı 79 olmuştur.
- 1996’da Osmaniye il yapılmış ve il sayısı 80’e çıkmıştır.
- 1999’da Düzce’nin il yapılmasıyla il sayısı 81 olmuştur.

Türkiye’de 1936’dan ve özellikle de 1989 yılıyla beraber il sayısının sürekli arttığı izlenmektedir. Yeni il ve ilçe kurulmasının kuşkusuz bir maliyeti vardır. İçişleri Bakanlığı’nın her yıl yenilediği rakamlar dikkate alındığında 2006 yılı birim fiyatlarına göre bir ilçenin kuruluş maliyeti 16 milyon liranın üzerindedir. Aynı hesaplamalara göre bir ilin kurulma maliyeti ise 65 milyon liraya yaklaşmaktadır. Tabi ki il ve ilçenin kurulmasıyla iş bitmemekte, oluşturulan yeni il ve ilçe hizmet birimleri ve ilave personel için her yıl sürekli ek harcama yapılması gerekmektedir.²⁹⁸

Dünyadaki gelişmeler ise genelde Türkiye’de görünen uygulamanın tersi yönde olmuştur. Dünya devletlerinin taşra kuruluşları sayılarında özellikle İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra ciddi azalmalar görülmektedir. Devletlerin taşra kuruluşları farklı yapılanmalar içinde olsa da sayılardaki azalmalar ortak karakterler olarak ortaya çıkmaktadır. Örnek vermek gerekirse Federal Almanya, Japonya, İspanya ve Hollanda’da taşra kuruluşları sayısı son 60 yıl içinde yarı yarıya azaltılmıştır.²⁹⁹

Bu gerçekler karşısında Türkiye’nin içinde bulunduğu bu durum geri dönülmez bir yol olarak görülmektedir. Oysa 1966 yılında Prof. Dr. Fehmi Yavuz, “Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi” konulu bir araştırmasında –ki o zaman Türkiye’nin il sayısı 67’dir- il sayısının dondurulmasını ve yeni il teşkili yoluna gidilmemesini önermiştir.³⁰⁰

Bu araştırmadan 6 yıl sonra 1972’de yayınlanan İdari Reform Danışma Kurulu Raporu’nda da illerin coğrafya durumu, ekonomik koşullar ve kamu hizmetlerinin

²⁹⁸ Gürsoy, “Cumhuriyet Döneminde Yeni İl ve İlçe Kurulmasında Yaklaşımlar”, s. 86, 87.

²⁹⁹ A.k., s. 87.

³⁰⁰ Fehmi Yavuz, **Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma**, s. 3.

gerekleri göz önünde tutularak, Anayasanın (1961 Anayasası) 115. maddesindeki tanıma uygun olarak yeniden düzenlenmesi ve il sayısının azaltılması önerilmiştir.³⁰¹

Ancak içinde bulunduğumuz şartlarda ve politik gerekçelerle siyasi iktidarların il sayısını azaltılması konusunda bir şey yapamayacakları görünmektedir.

V. İlçe Özel İdaresi Önerisi

İlçe özel idareleri önerisinin, il özel idareleri ile ilgili tartışmaların hızlandığı 1960'lı yıllarda dile getirilmeye başlandığı görülmektedir. İl özel idaresi ile ilgili tartışmalarda ve kırsal alana hizmet götürülmesi konusunda en fazla dikkati çeken ve en fazla savunulan görüştür.³⁰² Birçok bürokrat, akademisyen ve siyaset adamı ilçe özel idarelerinin kurulmasına destek vermiş ve teorik alt yapısının oluşmasına katkıda bulunmuşlardır. Bunun yanında gerek kalkınma planlarında gerekse kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili rapor, araştırma ve projelerde ilçe düzeyinde mahalli idare biriminin kurulmasının olumlu sonuçlar doğuracağına ilişkin görüşler ortaya konulmuştur.

Bu görüşü savunanlar, ilçenin birer hizmet birimi olmasından hareket etmektedirler. Genel kanı, ilin bu işlev için geniş kaldığı yönündedir. Özellikle 1963 yılında yürürlüğe konulan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, ilçenin köy kalkınmasındaki yerini ve önemini ortaya koymuştur.³⁰³ Gerçekten de ilçe, *“etrafındaki köylerle bir bütün oluşturmaktadır. İlçe; merkezi; pazarı, çarşısı, bankaları, kültür kurumları ve eğlence yerleri ile sınırları içindeki kırsal alanlarda yaşayanlar için*

³⁰¹ TODAİE, **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler-Öneriler (İdari Reform Danışma Kurulu Raporu)**, s. 143.

³⁰² İlçe özel idaresi ile ilgili olarak, yetkin kişiler tarafından bir çok yazı yazılmış ve bu birim savunulmuştur. Ancak bu öneriyi savunanların yanında öneriye sıcak bakmayan, hatta kesin bir şekilde karşı çıkanlar da vardır. Bu karşı görüşler de değişik platformlarda dile getirilmiştir. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi'nce yayınlanan Amme İdaresi Dergisi'nin yayın hayatının ilk yıllarında (Mart 1969 sayısı ile birlikte) Dergi'nin “görüşler-yorumlar” bölümünde “ilçe düzeyinde mahalli idare birimi kurulmalı mıdır” sorusu altında konu tartışmaya açılmıştır. Bu platformda, konuyla ilgilenen kişilerin fikirlerini açıklama imkanı sağlanmıştır. Bu görüşler incelendiğinde, ilçe özel idaresi kurulmasını olumlu bulanların yanında, olumlu bulmayan ve konuya temkinli yaklaşanların da yadsınmayacak kadar çok olduğu görülmüştür. (Olumlu, temkinli ve olumsuz görüşler, Dergi'nin, konunun tartışıldığı sayılarından takip edilebilir).

³⁰³ Keleş ve Yavuz, **a.g.k.**, s. 89.

*ekonomik ve sosyal bir çekim merkezidir.”*³⁰⁴ Söz konusu hizmet olunca halk ilden önce ilçeyi ve kaymakamı göstermektedir.

İlçe özel idarelerinin kurulmasının faydalı olacağı görüşü genelde kabul gören bir görüş olsa da; bu birimin yapısı, organları, görevleri gibi alanlarda farklı önerilerin ortaya atıldığı görülmektedir. Bu nedenle konu ele alınırken genelde ortak noktalar öne çıkarılmaya özen gösterilmiş, bunun yanında farklı ve eleştirel görüşler de yeri geldikçe ele alınmaya çalışılmıştır.

İlçe özel idareleri, ilçe sınırları içerisinde özellikle kırsal alanlara hizmet götürmesi öngörülen yerel yönetim birimleri olarak düşünülmektedir.³⁰⁵ Başka bir ifadeyle bugünkü il özel yönetimlerinin ilçe boyutunda tasarlanmış şeklidir. İlçe özel idarelerinin kurulumuna dayanan modelde, il özel idarelerin varlığı devam etmektedir. Ancak il özel idarelerinin uygulamaya yönelik tüm görevlerinin ilçe özel idarelerine devri söz konusudur. Bu durumda il özel idareleri, ilçe özel idarelerinin yapamayacakları büyük projelerden ve birkaç ilçeyi ilgilendiren hizmetlerden sorumlu olacaklar, bunun yanında il düzeyinde planlama, koordinasyon, iletişim ve destekleme gibi işlerle meşgul olacaklardır.

İlçe özel idarelerine hangi görevlerin verileceği ya da verilmesi gerektiği konusunda da farklı düşünceler vardır. İlçe özel idarelerinin kırsal alanlara yerel nitelikli görevleri götürmesinin yeterli olacağını düşünenlerin yanında, merkezi yönetimin ilçede yürüttüğü görevlerin dahi bu birimlere verilmesini önerenler de vardır. Ancak kırsal alana götürülecek hizmetlerin bu birimler tarafından yerine getirilmesi noktasında, bu modeli savunanlar arasında, bir fikir birliğinin olduğu söylenebilir.³⁰⁶ Özetle ilçe özel idarelerinin, *“ilçe sınırları içerisindeki köy ve belediye idarelerinin başaramadıkları teknik nitelikli bütün mahalli hizmetler”*den³⁰⁷ sorumlu tutulması

³⁰⁴ Yalçındağ, “İlçe Özel Yönetimi: Bir Model Denemesi”, s. 55.

³⁰⁵ Yalçındağ, “İlçe Özel Yönetimi: Bir Model Denemesi”, s. 61.

³⁰⁶ İlçe özel idarelerinin kurulmasına destek veren merhum valilerimizden Recep Yazıcıoğlu, ilçede merkezi idareye bağlı birimlerce yapılan hizmetlerin ilçe özel idarelerine devrini önerirken, Selçuk Yalçındağ ilçe özel idarelerini, esas işlevi, kırsal alana hizmet götürmek olan birimler olarak düşünmektedir.

³⁰⁷ A. Nazif Demiröz, “İlçede Mahalli İdare Birimi Kurulmalı Mıdır?”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 2, Sayı 3 (Eylül 1969), s. 147; Hasan Canpolat, “Nasıl Bir Mahalli İdare Reformu”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 6, Sayı 4 (Ekim 1997), s. 116.

önerilmiştir. Ancak bu tek cümle ile ifade edilebilecek görev ve yetki konusunun ayrıntısına girildiğinde hiç de hafife alınmayacak sayıda görev ve sorumluluklar söz konusu olmaktadır. Öyle ki il özel idarelerine verilen neredeyse tüm görevlerin ilçe düzeyinde ilçe özel idarelerine verilmesi söz konusudur. Çok ayrıntısına girmeden ana başlıklar halinde sayacak olursak bunlar; sağlık, sosyal yardım, tarım, hayvancılık, veterinerlik, bayındırlık, eğitim, kültür, turizm, ekonomi ve ticaret, toplum kalkınması, ormanların korunması ve geliştirilmesi, yangınlarla mücadele, ilçe düzeyinde planlama, koordinasyon, iletişim ve destekleme gibi görevlerdir.³⁰⁸

İlçe özel idareleri, ilçe düzeyinde yerel yönetim birimleri olarak düşünülmektedir. Bunun doğal bir sonucu olarak il özel idarelerinin organlarının ilçe özel dairelerine de yansması genel kabul gören görüştür. İlçe özel idaresinin karar organı olarak ilçe sınırları içindeki seçmenlerce seçilen üyelerden oluşan bir “ilçe özel idaresi meclisi” öngörülmektedir.³⁰⁹ Ancak Selçuk Yalçındağ ilçe meclisinde seçilmiş üyeler yanında doğal üyelere de yer verilmesi gerektiğini, bunun meclisin daha rasyonel ve etkin çalışması açısından yararlı olacağı düşüncesindedir. Ancak “*ilçe özel yönetiminin demokratik niteliğinin zedelenmemesi ve bu kurumdan beklenen siyasal ve sosyal yararların gerçekleşmesi için*” doğal üyelerin sayısının seçilmiş üyelerin sayısından az olması gerektiğini de vurgulamıştır.³¹⁰

³⁰⁸ Alan yazınında, bu modeli savunanlar, ilçe özel idarelerinin yüklenmesi gereken görevlerden önce, genellikle, “görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımı” üzerinde durmuşlar ve ilçe özel idarelerinin ancak gerçekten özerk ve demokratik yerel yönetim birimleri olarak kurgulandığında ve bunun uygulamaya yansması halinde başarılı olabileceğini belirtilmiştir. Bakınız: Demiröz, “İlçede Mahalli İdare Birimi Kurulmalı mıdır?”, s. 147, 148; Yalçındağ, “İlçe Özel Yönetimi: Bir Model Denemesi”, s. 63-65; Ziya Çoker, “Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 36, Sayı 303 (Kasım-Aralık 1966), s. 87-89; Selçuk Yalçındağ, “İlçe Düzeyinde Mahalli İdare Birimi Kurulmalı mıdır?”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 3, Sayı 3 (Eylül 1970), s. 198-200; Aslan Başarır, “İlçe Düzeyinde Mahalli İdare Birimi Kurulmalı mıdır?”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 3, Sayı 2 (Haziran 1970), s. 184, 185; Ziya Çoker, “İlçe Düzeyinde Mahalli İdare Birimi Kurulmalı mıdır?”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2 (Haziran 1969), s. 299.

³⁰⁹ Yalçındağ, “İlçe Özel Yönetimi: Bir Model Denemesi”, s. 62. Yalçındağ bu konuyu şu şekilde açıklamaktadır: “Demokratik bir yerel yönetim biriminin en temel ilkesi, karar organının seçmenler tarafından oluşturulmasıdır. Demokratik yerel yönetim biriminden beklenen demokratik değerlerin ve yönetsel etkinlik amacının gerçekleştirilebilmesi için, meclisin yerel topluluğu en iyi biçimde temsil etmesi, onun gereksinimleri, istekleri, eğilimlerine uygun olarak kararlar alması, hizmet politikası saptaması ve aldığı kararların uygulanmasını sağlaması gerekmektedir.”

³¹⁰ Yalçındağ, bu görüşünü 1976 yılında tamamladığı doktora tezi çalışmasında yaptığı anket sonuçlarına dayandırmaktadır. Yalçındağ, “İlçe Özel Yönetimi: Bir Model Denemesi”, s. 63.

Yazıcıoğlu ise ilçe meclisi, bağlı muhtarların temsilcileri, belediye başkanları ve ilçenin il meclisi için seçeceği üyelerden oluşmasını önermiştir. Yönetim kurulu da ilçe meclisi içinden seçilecektir.³¹¹

İlçe özel idaresi ve bu birimin karar organı olan meclis başkanlığı konusunda da iki görüş vardır. Birinci görüş bu iki birimin başının da meclis içinden seçilmesi; diğeri bu işi kaymakamların yapmasıdır. Meclis başkanının kaymakamın olması genel kabul gören bir görüştür. Çünkü uygulamalardan da çıkarılan sonuç, meclis başkanının meclis içinden seçilmesinin iki başlılık yaratacağı ve kaymakam ile meclis arasında çatışmaların olacağı yönündedir. Selçuk Yalçındağ, kaymakamların aynı zamanda ilçe özel idaresi meclisinin de başkanı olmasını, demokratik ilkelere aykırılık teşkil etmeyeceği görüşündedir.³¹²

İlçe özel yönetimlerinin başı olarak da genelde kaymakamlar uygun görülmektedir. Bu düşüncelerin yerel yönetim ilkelerine ve demokrasiye uygun olup olmadığı da bir tartışma konusudur. Bu konuya ileride karşı görüşler ele alınırken değinilecektir.

Buraya kadar yapılan açıklamalarda ilçe özel idarelerinin ne olduğu, destekçileri tarafından nasıl kurgulandığı ve nasıl bir yapı çerçevesinde düşünüldüğü ele alınmaya çalışılmıştır. Konunun bir başka boyutunu da “neden böyle bir kurumun gerekli görüldüğü” sorusu oluşturmaktadır. İlçe özel idaresi kurulmasını destekleyenlerin gerekçeleri de genelde ortaktır. Bu gerekçelerin altında da il özel idarelerinin durumları/sorunları yatmaktadır. Bu nedenle il özel idarelerinin sorunlarını burada tekrarlanmayacaktır ancak ilçe özel idarelerinin kurulmasından beklenen faydaları maddeler halinde saymakta fayda vardır:

- Özellikle kırsal alanda yaşayanlara yakın bir idari birim kurulmuş olacaktır,

³¹¹ Recep Yazıcıoğlu, **Yönetim Sistemimizde Yeniden Düzenleme**, Erzincan, yayımlayan bilgisi yok, 1992), s. 37.

³¹² Yalçındağ, “İlçe Özel Yönetimi: Bir Model Denemesi”, s. 63.

- İlçe, alan ve nüfus olarak uygun ölçektedir; yerel halkın idari ve siyasal sürece etkin bir biçimde katılımı sağlanacaktır,³¹³
- Bu yakınlık halkın yönetime katılımını ve kamuoyu denetimini mümkün kılacak ve daha demokratik bir yönetim sistemi kurulmuş olacaktır,
- İlçe özel yönetimlerinin kurulmasıyla kırsal alanların sorunlarına daha hakim olunacak ve sorunlar daha kısa zamanda aşılarak, kaliteli ve verimli bir şekilde hizmet üretilebilecektir,
- Bu durumda kaynak ve zaman israfı önlenmiş olacaktır,
- Kamu hizmetlerinin kırsal alana daha yoğun, hızlı ve verimli bir şekilde ulaşması ülkemizin önemli bir sorunu olan kırdan kente olan göçün önlenmesine de katkıda bulunacaktır,
- Ayrıca ilçe yerel yönetimlerinin kurulmasıyla oluşacak olumlu hava vatandaşların devlete karşı olan bağlılığını ve güvenini arttıracaktır,

İlçe özel idarelerinin kurulmasını destekleyenlerin yanında bu birimlerin kurulmasına karşı çıkan ya da bazı noktalarda eleştiri getirenler de vardır.³¹⁴ 1960'lardan beri önemli bir saygın kesim tarafından savunulmasına, devlet organlarınca yayınlanan araştırma raporlarında dahi önerilmesine rağmen bu birimlerin kuruluşlarının bugüne kadar siyasal iktidarlar tarafından dikkate alınmaması ilçe özel idarelerine karşı olan görüşlerin önemini artırmaktadır. İlçe özel idarelerine olumsuz bakanların eleştirileri şu noktalarda birleşmektedir:

- İlçe özel idareleri kurulması önerisine yapılan ilk eleştiri ilçe düzeyinde kurulacak bir yerel yönetim biriminin anayasaya aykırılık teşkil edeceği yönündedir. Anayasamızın 127. maddesinde yerel yönetim birimleri düzenlenmiştir. Buna göre “*Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere*” kurulabilecek kamu tüzel

³¹³ Yalçındağ, “İlçe Özel Yönetimi: Bir Model Denemesi”, s. 53.

³¹⁴ A.k., s. 60.; Fethi Aytaç, “İlçe Düzeyinde Mahalli İdare Birimi Kurulmalı mıdır”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 3, Sayı 2 (Haziran 1970), s. 173 vd.; Lütfi Duran, “Türk Kaymakamı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 6, Sayı 2 (Haziran 1973), s. 4; Aykut Polatoğlu, “Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler”, s. 15.

kişileridir. İlçe özel idarelerinin mevcut anayasa hükümlerine göre kurulamayacağını ifade edenler yerel yönetim birimlerinin sadece il, belediye ve köy coğrafi alanları içerisinde kurulabileceğini belirtmektedir.³¹⁵

- İlçe ölçeği böyle bir birim için yeterli değildir.
- İlçe özel idareleri kurulduğunda, bu birimler belli çıkar çevrelerinin hakimiyeti altına girecek ve böylece bazı kişi ve grupların çıkarına hizmet eden kuruluşlar haline geleceklerdir.
- İlçe özel idareleri kurulmasından elde edilecek fayda, bu birimlerin kurulması için ödenecek bedeli karşılamayacaktır.
- İlçe özel idareleri esas itibariyle kırsal alana hizmet götürecek birimler olarak tasarlanmaktadır. Ancak Türkiye’de önlenemez bir şekilde kırdan kente göç vardır. Bu durumda gittikçe boşalan kırsal kesim için yeni bir birim oluşturmak rasyonel değildir.

³¹⁵ Prof. Dr. Şeref Gözübüyük, ilçe özel yönetimi kurulmasını savunmakla beraber, anayasal değişikliğe gitmeden de ilçe düzeyinde aynı işlevi görecektir kuruluşların oluşturulabileceğini belirtmektedir. Gözübüyük, kamu hukuku alanındaki bazı uygulamalardan da yararlanılarak, il özel idarelerinin bugünkü yapılarını bozmadan, il özel idareleri içinde ilçelere tüzel kişilik verilebileceği görüşündedir. Bu görüşünü şu şekilde açıklamaktadır: “Bilindiği gibi hukuk sistemimizde ve anayasanın tüzel kişilikle ve idari kuruluşlarla ilgili ilkeleri de göz önünde bulundurarak, özerk kuruluşlar, eğer kendi kuruluş kanunlarında açık hüküm var ise, kendilerine bağlı tüzel kişiliği olan kuruluşlar meydana getirebilmektedirler. Yahut kuruluş kanunları, doğrudan doğruya ana birimi birçok tüzel kişiliklerden meydana gelen bir kuruluş olarak düzenlemektedirler. ... Bu uygulamadan da yararlanarak esas itibariyle il özel idarelerinin bugünkü durumunu muhafaza ederek, ilçelerde toplum kalkınması işlerini yürütmek üzere, il özel idarelerine bağlı tüzel kişiliği olan “ilçe özel idareleri” kurulabilir.” Gözübüyük böyle bir yapılanmanın anayasaya aykırı olmayacağı düşüncesindedir. Bakınız: Şeref Gözübüyük, “İl Özel İdarelerinde Yeniden Düzenleme”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 2, Sayı 1 (Haziran 1969), s. 8.; Gözübüyük, **Türkiye’de Mahalli İdareler**, s. 101.; İlçe özel idaresinin önde gelen savunucularından Selçuk Yalçındağ da konuya farklı perspektiften bakarak aynı sonucu çıkarmaktadır: “Bu görüş sahiplerinin Anayasa’nın anılan maddesini yorumlarken daha çok var olan demokratik yerinden yönetim sistemi ile bu madde arasında ilişki aradıkları anlaşılmaktadır. Oysa Anayasa’nın 116’ncı maddesinde demokratik yerel yönetim birimlerinin isimleri anılmamış, bu birimlerin il, belediye ve köy halkının ortak, yerel gereksinimlerini karşılamak amacı ile kurulacakları belirtilmiştir. Durum böyle olunca il halkına hizmet yapacak demokratik yerel yönetim birimlerinin, yani bugünkü il özel yönetiminin, gene aynı amaca hizmet etmek üzere yapısında, ilçe özel yönetime de yer verecek biçimde kurulması, olanaklı olmak gerekir.” Yalçındağ, “İlçe Özel Yönetimi: Bir Model Denemesi,” s. 73. Gözübüyük ve Yalçındağ yukarıda açıklanan görüşlerini 1961 Anayasası’nın yürürlükte olduğu yıllarda belirtmişlerdir. Ancak 1982 Anayasası’nda da aynı hükümler yer almıştır. Konunun en ilgili kişilerinden olan Ziya Çoker’in görüşü de bu paraleldedir. Bakınız: Ziya Çoker, “İlçe Düzeyinde Mahalli İdare Birimi Kurulmalı mıdır?”, **Amme idaresi Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2 (Haziran 1969), s. 301.

- Bu birimlerin faydalı olacağına dair ciddi bir araştırma yapılmamıştır. Bugünkü kavramlarla ne bir “düzenleyici etki analizi” yapılmış ne de bunun bir uygulaması sergilenmiştir. Bu nedenle ilçe özel idarelerinin kurulması durumunda beklenen faydalarının sağlanacağı garanti değildir.
- İl düzeyinde hizmet eden il özel idarelerinin sorunları ortadadır. İlçe özel idareleri kurulduğunda mevcut il özel idarelerinin on katından fazla birim meydana gelecektir. Bu durumda seksen bir il özel idaresinin sorunlarını dahi aşılamamışken kurulması düşünülen 850’yi aşkın ilçe özel idaresinin etkin çalışması mümkün gözükmemektedir.³¹⁶

Bir ülkede yerel yönetimlerden beklenen başarının elde edilebilmesi için hukuki metinlerde çok iyi formüle edilmesi tek başına yeterli değildir. Bunun için en uygun şekilde yazılan hukuki metinlerin uygulanabilmesi için gerekli koşulların sağlanması ve yerel yönetimlere gerekli değerin verilmesi şarttır. Ancak bu şekilde bu kurumların sorunları aşılabılır ve etkin kılınabilir. Bunun dışında her yeni birim yeni sorunları beraberinde getirecek ve kaynak israfından başka bir amaca hizmet etmeyecektir. Çünkü Türkiye’nin siyasal, idari, ekonomik ve sosyolojik yapısı henüz yerel yönetimlerin etkin çalışmasını sağlayacak düzenlemeleri yapmayı ve uygulamayı sağlayacak seviyede gelişmemiştir. Örneğin 1961 Anayasası’nın 116. ve 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanacağı hükme bağlanmasına rağmen bu hükümler hiçbir zaman uygulanmamıştır.

İlçe özel idareleri birer hizmet birimi olarak düşünülmektedir. Oysa her ilçede böyle bir hizmet biriminin örgütleyebilmek kolay bir iş gibi görünmemektedir. Bunun için her ilçeye yeterli personel, araç-gereç, teknik eleman ve yeterli gelir kaynakları sağlamak gerekecektir. İlçe özel idaresi kurulduğunda bu sorunların nasıl aşılabacağına dair tatmin edici bir çalışma ortada gözükmemektedir.

³¹⁶ Bu konuda Fethi Aytaç’ın şu ifadeleri açıklayıcı olacaktır: “... yurdumuzun sosyo-politik yapısı bu tipte bir mahalli idare birimi ortaya koymaya imkan verecek durumda değildir. ... II. Dünya Savaşı’ndan bu yana ortaya çıkan iki önemli unsur –çok partili demokratik siyasi düzene geçiş ile planlı kalkınma çabaları- beklenenin aksine taşra idare sistemimizi ne yazık ki gelenekselmiş merkezîyetçilik eğiliminden ve alışkanlıklardan kurtaramamıştır. O kadar ki yasama çalışmalarında ve yürütme gücünde belirli gelişim, hizmetlerin merkezi karakterde örgütler eliyle yürütülmesine gayret edilmesi yönünde olmuştur ve olmakta devam etmektedir. ... Bu tespitler ortaya koymaktadır ki, yurdumuzda mahalli idarecilik bilinci henüz doğmamış ve kuvvet kazanmamıştır. Bu ortamda yeni birimler kurulması değil, mevcutların işler hale getirilmesi önemlidir.” “İlçe Düzeyinde Mahalli İdare Birimi Kurulmalı mıdır?”, s. 174, 175.

İlçe özel idareleri kurulduğunda bu birime verilecek görev ve yetkiler de sorun olacaktır. Konuyla ilgili kaynaklarda ilçe özel idarelerine verilecek görevlerle ilgili farklı görüşlerin olduğu göze çarpmaktadır. Bu görüş ayrılıklarının yanında, halihazırda mevcut olan ve aynı bölgeye hizmet götürmekle görevli birçok birim vardır. Bütün bunlara bir de ilçeler arasındaki coğrafi boyut, nüfus ve gelişmişlik gibi faktörler de eklendiğinde yetki ve görev paylaşımı konusunda büyük sorunların yaşanma ihtimali vardır.

İlçe özel idaresi önerisi, ilçenin temel hizmet birimi olduğu savına dayandırılmaktadır. Ancak bir başka görüşe göre, artan iletişim ve ulaşım teknolojileri ilçeyi temel hizmet birimi olmaktan çıkarmıştır. Bu durumda ilçelere ayrı bir yerel yönetim işlevi verme gereği kalmamıştır.³¹⁷

İlçe özel idaresi temeline dayanan modeli savunanlar daha demokratik, özerk ve katılımcı bir yerel yönetim sistemi istediklerini belirtmektedirler. Ancak konuyla ilgili metinler incelendiğinde il özel idarelerinin başı olarak vali, kurulması tavsiye edilen ilçe özel idarelerinin başı olarak da kaymakamlar önerilmektedir. Hem özerk ve demokratik bir yerel istemek hem de bu iki birime merkezi yönetimin hiyerarşik emri altında olan kişileri önermek birbiriyle çelişmektedir.

Görüldüğü gibi ilçe özel idarelerin kurulmasının faydalı olacağını düşünenlerin yanında faydalı olmayacağını düşünenler ve bununla ilgili ciddi sayılabilecek gerekçeler vardır. Bu çalışma kapsamında yapılan anket çalışmasında ilgililere “*Sizce, Türkiye’de ilçe düzeyinde mahalli idare birimi kurulmalı mıdır*” sorusu sorulmuş ve kanaatleri öğrenilmeye çalışılmıştır (Bakınız Tablo 2). Alınan cevaplara göre mülki idare amirlerinin büyük bir kısmı ilçe özel idarelerinin kurulmasının Türk yönetim sistemi açısından olumlu olacağını düşünmektedirler. İlçelerde bir yerel yönetim birimi kurulması gerektiğini düşünen mülki idare amirlerinin oranı % 71,08’dir. “*Hayır, kesinlikle kurulmamalıdır*” diyenlerin oranı ise sadece % 8,43’tür. İl özel idaresi yöneticilerinin bu soruya verdikleri yanıtlara bakıldığında ise belli yönde bir ağırlığın olmadığı görülmektedir. Öyle ki il özel idaresi yöneticilerinin % 34,04’ü ilçelerde mahalli idare birimi kurulması gerektiğini düşünürken, yaklaşık % 30’u

³¹⁷ Aytaç, a.k., s. 177.

kurulabileceğini, ancak sistem açısından çok da önemli bir değişiklik yaratmayacağını belirtmişlerdir. Bunun yanında il özel idaresi yöneticilerinin % 32'ye yakın bir kısmı ilçe düzeyinde kurulacak bir mahalli idare birimine karşı çıkmaktadırlar. Genel toplama bakıldığında ise ankete katılanların % 57,69'u kesinlikle kurulması gerektiğini; % 22,30'u çok fazla değer vermemekle birlikte kurulabileceğini düşünmektedir. % 16,92'si ise ilçe özel idaresi kurulmasına karşı çıkmaktadır.

Tablo 5. İlçe Özel İdaresi Kurulmasıyla İlgili Kanaatler

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Evet, kesinlikle kurulmalıdır	59	71,08	16	34,04	75	57,69
Kurulabilir ancak sistem açısından çok da önemli değil	15	18,07	14	29,78	29	22,30
Hayır, kesinlikle kurulmamalıdır	7	8,43	15	31,91	22	16,92
Cevapsız	2	2,40	2	4,25	4	3,07
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

Tablo farklı bir şekilde okunduğunda mülki idare amirlerinin neredeyse % 90'mın; il özel idaresi yöneticilerinin ise yaklaşık % 64'ünün ilçe özel idarelerini desteklediği ya da en azından karşı çıkmadığı görünmektedir.

Mustafa Tamer “İl Özel İdaresi (Yerel Yönetim Sistemi İçindeki Yeri ve Geleceği) isimli doktora tezi çerçevesinde yapmış olduğu anket çalışmasında buna benzer bir soruyu (*Merkezi idare birimleri ve mahalli idarelerin yetişemediği kırsal alanlara hizmet götürmek için bir ilçe özel idare biriminin kurulması size göre uygun mudur?*) öğretim üyeleri, valiler, kaymakamlar ve il genel meclisi üyelerine sormuş ve ortalama % 81,7 oranında “*evet*” sonucu çıkmıştır. Cevapların ayrıntısına baktığımızda ise ankete katılan öğretim üyelerinin % 65,62'si evet, % 31,25'i hayır; valilerin % 51,22'si evet, % 43,9'u hayır; kaymakamların % 96,51'i evet, % 3,49'u hayır, il genel meclisi üyelerinin ise % 89,23'ü evet, % 10,77'si hayır demişlerdir.

Her ne kadar belli bir konuyla ilgili kimselerin belli bir kurumun oluşturulmasında veya yeni bir düzenlemenin yapılmasındaki görüşleri önemli bir veri teşkil etse de yüzeysel ve teorik öngörülerden çok bilimsel araştırma sonuçlarına öncelik verilmesi ve ekonomik terimlerle fayda-maliyet analizlerinin yapılması gerekmektedir.

VI. KÖYLERE YÖNELİK REFORM ÖNERİLERİ

İl özel idaresi konusunun önemli bir bölümünü, esasında, kırsal kesim yani köyler oluşturur. Özel idare sorunu demek bir anlamda köy sorunu demektir. Özellikle ilçe özel idaresi modeli kırsal kesim sorunları ve bu alnadaki yönetim boşluğunu doldurmak için ortaya konulmuş modeldir. Bu bölümde Türkiye’de kırsal kesimlerin durumu, sorunları ve kırsal sorunların aşılması için ortaya konulan çözüm önerileri ele alınacaktır.

Kırsal kesim sorunlarının çözümüne ilişkin ortaya atılan öneriler ve yaklaşımlar incelendiğinde görülecektir ki bunların tamamına yakını tepeden inme bir mantıkla düşünülmüştür. Yani sorunun kaynağı (merkezi yönetim) soruna çare bulmaya çalışmaktadır. Bu anlayış bir tarafa, çözüm de genellikle yerel odaklı değildir. Yani çözümün uygulayıcıları yerel yönetimler değil yine merkezi yönetim ve ajanlarıdır. Merkeziyetçi yönetim anlayışı ve uygulamaları, bazı hizmetleri yürütmede inisiyatif kullanırken bazı sorunlara neden olmakta ve bu sorunların çözümünü de yine kendisinde bulmaktadır. Özellikle merkezi yönetim tarafından gündeme getirilen önerilerde il özel idarelerinin adı neredeyse hiç geçmemektedir. İl özel idareleri, çoğunlukla, kırsal alana hizmet götüren yerel yönetim birimleri olarak tanımlanmasına rağmen kırsal kesimin (köylerin) sorunları için ortaya atılan çözüm önerileri il özel idareleri temelinde ele alınmamaktadır. Bu daha önce ele alınan projelerde olduğu gibi son zamanda gündeme gelen KÖYDES Projesi’nde de bu şekildedir.

A. Kırsal Kesim ve Köylerin Durumu

1924 yılında yürürlüğe giren Köy Kanunu’na büyük umutlar bağlanmış, kırsal yörelerle ilgili hizmetlerin köy yönetimlerince yerine getirilebileceği düşünülmüştür. Günümüzde köy yönetimlerinin sorumluluğunda olan sağlık ve sosyal yardım, bayındırlık, kültür ve eğitim, tarım ve hayvancılık, ekonomi, güvenlik, adalet, nüfus gibi

konularda iki yüzü aşkın görevi vardır. Bunlar ya hiç yerine getirilememekte ya da pek azı, o da etkin olmayan bir biçimde yürütülebilmektedir.³¹⁸

Ziya Çoker, 1966 yılında yazdığı bir makalesinde, köy idareleri ve Köy Kanunu ile ilgili olarak şunları söylüyor:³¹⁹

“Aslında mükemmel bir kanun olan 442 sayılı Köy Kanunu’nun, 40 yıllık tatbikat sonunda köye hiçbir medeni hizmeti getirememiş olmasında, görevleri sıralayıp bir sorumlu bulmakla hizmetin hakikaten ifası arasında hiçbir münasebet bulunmadığını göstermektedir. Öyle anlaşıyor ki köye verilen görevler ne teşkilat itibarıyla, ne köylerin mali gücüyle ve hatta ne de köyün genel kültür seviyesiyle altından kalkılacak çapta işler değildir. Mahalli idarelerin yeniden düzenlenmesinde bu mevzuda gerçeklik bulunmalı, köye bütün faktörleri nazarı itibara alarak, yapabileceğinin üstünde iş yüklenmemelidir. Köy idaresine verilecek görevler çok mahalli birkaç ana konuya inhisar ettirilirse hiç olmazsa bu hizmetlerin yapılması sağlanmış olur köyün gerçeklerine uymayan yüzlerce maddelik idealist bir köy kanunu yapmaktan vazgeçip, köy idaresine gerçekçi bir açıdan bakarak, köyün kültürüyle, teşkilatıyla ve parasıyla yapabileceği kadar görev yüklenmelidir.”

Esasında bugünkü haliyle de olsa mali yönden güçlendirilmiş, personel araç gereç yönünden desteklenmiş ve iyi çalışan bir il özel idaresi sistemiyle kırsal alanların ve köylerin hizmet ihtiyacı karşılanabilir ve sorunları çözülebilir. Ancak bugüne değin yaşadığımız tecrübeler bunun pek de mümkün olmadığını göstermiştir. 2005 yılının sonunda ortaya konulan KÖYDES Projesi de il özel idarelerini büyük ölçüde dışarıda bırakan bir proje olarak karşımıza çıkmaktadır.

Köylere yönelik reform önerilerine geçmeden önce köylerin temel sorunlarına değinmekte fayda vardır. Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki kırsal alanda yaşayanların hızlı göç olgusu nedeniyle hızla azalmasına rağmen, nüfusun önemli bir kısmı hala kırsal kesimde yaşamaktadır. Dolayısıyla devletin bu insanları göz ardı etme gibi bir lüksü yoktur.

Kırsal alanların bir çok probleminin altında devletten yeterli düzeyde hizmet alamaması yatar. Devletten yeterli düzeyde hizmet alamamanın da farklı nedenleri vardır. Bunlardan birisi, daha önce de vurgulandığı gibi kırsal alandaki yönetim boşluğudur. Merkezi idare, il özel idareleri ve kaymakamlıklar kendine has özellikleri nedeniyle bu görevi yerine getirememektedir. Dolayısıyla bugüne kadar yaşanan

³¹⁸ Yalçındağ, “İlçe Özel Yönetimi: Bir Model Denemesi”, s. 35.

³¹⁹ Ziya Çoker, “Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 303 (Kasım-Aralık 1966), s. 86.

kırsal alan sorunlarını tespit edip çare üretecek, vatandaşların da sorunlarını ve ihtiyaçlarını doğrudan iletebilecekleri kendilerine yakın bir hizmet birimi eksikliği genel kabul gören bir sorundur.

Başka bir neden ise kırsal kesim yerleşim birimlerinin çok dağınık ve bir çok hizmet için çok küçük kalmasıdır.³²⁰ Dolayısıyla bir çok hizmetin kırsal kesime götürülmesi rasyonel olmamaktadır. Örneğin eğitim, sağlık, bayındırlık, tarım gibi alanlarda devlet genelde ilçe veya belediye merkezlerinde örgütlenebilmekte, kırsal alanlarda ise bu tür örgütlenmeler belli nüfus yoğunluğu olan yerlerde, sınırlı bir şekilde yapılabilmektedir. Ayrıca kırsal alana kamu hizmetini götürecek binaların yapılması kendi başına yeterli olmamaktadır. Bunun ayrıca personel, araç-gereç ve mali kaynak boyutu vardır. Dolayısıyla kamu hizmetinin sunumu ve sürdürülebilirliği kırsal alanlarda çok mümkün olamamaktadır.³²¹ Bu durumda kırsal alanlarda yaşayanların bu tür hizmetlerden yararlanabilmeleri bugüne kadar çok mümkün olmamıştır.³²²

Dünyanın ve Türkiye'nin yaşadığı sosyal, ekonomik, idari ve teknolojik değişimler ve artan maddi refah seviyesi, kırsal alan insanların en azından gittikçe artan bir kısmının ilgi ve taleplerinin temel ihtiyaçlarını karşılamaktan çıkıp, gittikçe artan bir hızla daha ileri seviyedeki ihtiyaçlara (sosyal güvenlik, kültür, eğitim daha iyi sağlık, eğlence, daha fazla refah) yönelmelerini sağlamıştır.³²³ Devletin kırsal kesim insanların bu ileri düzey ihtiyaçlarını yerinde karşılaması bugünkü şartlarda mümkün görünmemektedir. Bunlara, toprak darlığı, şehir hayatının çekiciliği gibi etkenler de

³²⁰ 2000 yılı nüfus sayım sonuçlarına göre Türkiye'de bulunan 37 366 köyden 25 668'inin nüfusu 500'ün altındadır. Bkz: Devlet İstatistik Enstitüsü, **2000 Genel Nüfus Sayımı: Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri**, Ankara, Devlet İstatistik Enstitüsü yayını, 2003, s. 46.

³²¹ Bu konuyu zamanın (1954) Aksaray kaymakamı Sadık Artukmaç'ın makalesinden eğitim hizmetiyle ilgili bir alıntı ile somutlayabiliriz. Artukmaç şöyle diyor: “....25/6/1942 tarihinde 4274 sayılı Köy Okulları ve Enstitüleri Kanunu Çıkarıldı ve işe hız verildi. Fakat beklenen neticeler alınamadı. Okul yapıldı, öğretmen bulunamadı. Köye gelen öğretmenlerden bir çoklarının ise, istenilen kültürle mücehhez olmadıkları görüldü. Bu işin, memleketin bünyesine ve mali takatine göre ayarlanmadığı müşahade olundu. Ayrıca, mecburi tahsil çağındaki çocukların devamları, çeşitli sebeplerle temin olunamadı ve okulların tedris alet ve vasıtaları tamamiyle tedarik edilemedi. Beş sınıflı köy okulunu bitiren gençlerin, 5-10 sene sonra, bilgilerini ve okuyup yazma melekelerini kaybettikleri görüldü. Hülasa, mevcut okulların verimi; vasıtasızlık, devamsızlık, kısır muhit şartları yüzünden azaldı.” Bu alıntıyı okurken o zamanki kırsal kesim nüfusunun genel nüfusa oranının % 75 civarında olduğunu hatırlamak gerekir. “Köylerimizin Kalkındırılması Davasında Aydınlarımızın Düşünceleri (2)”, **İdare Dergisi**, Yıl 25 Sayı 226, (Ocak-Şubat 1954), s. 6.

³²² Nuri Tortop, **Mahalli İdareler**, Ankara, TODAİE yayını, 1984, s. 82.

³²³ Fehmi Yavuz, **Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma**, s. 8.

eklendiğinde Türkiye'nin genel problemlerinden birisi olan "göç olgusu" karşımıza çıkmaktadır.³²⁴

Bu durumu ülkemizin nüfus verilerine bakarak açıklamak daha aydınlatıcı olacak ve bazı değerlendirmeler yapılabilmesini sağlayacaktır. Cumhuriyet döneminin ilk nüfus sayımının yapıldığı 1927'den itibaren genel nüfusumuz, köy ve şehir nüfus ile oransal dağılımını aşağıdaki tabloda görmek mümkündür:

Tablo 6. 1927-2008 Arası Türkiye'nin Şehir, Köy ve Toplam Nüfusu

YIL	TOPLAM NÜFUS	ARTIŞ ODANI %	YILLIK ARTIŞ ORANI	ŞEHİR		KÖY	
				Nüfus	%	Nüfus	%
1927	13 648 270	-	-	3 305 879	24,22	10 342 391	75,78
1935	16 158 018	18,4	2,30	3 802 642	23,53	12 355 376	76,47
1940	17 820 950	10,3	2,06	4 346 249	24,39	13 474 701	75,61
1945	18 790 174	5,4	1,08	4 687 102	24,94	14 103 072	75,06
1950	20 947 188	11,5	2,30	5 244 337	25,04	15 702 851	74,96
1955	24 064 763	14,9	2,98	6 927 343	28,79	17 137 420	71,21
1960	27 754 820	15,3	3,06	8 859 731	31,92	18 895 089	68,08
1965	31 391 421	13,1	2,62	10 805 817	34,42	20 585 604	65,58
1970	35 605 176	13,4	2,68	13 691 101	38,45	21 914 075	61,55
1975	40 347 719	13,3	2,66	16 869 068	41,81	23 478 651	58,19
1980	44 736 957	10,9	2,18	19 645 007	43,91	25 091 950	56,09
1985	50 664 458	13,2	2,64	26 865 757	53,03	23 798 701	46,97
1990	56 473 035	11,4	2,28	33 326 351	59,01	23 146 684	40,99
2000	67 803 927	20,0	2,00	44 006 274	64,90	23 797 653	35,10
2007*	70,586,256	4,1	0,585	49,747,859	70,50	20,838,397	29,50
2008*	71.517.100	1,32	1,32	53.611.723	74,96	17.905.377	25,03

*2007 ve 2008 nüfus sayımları adrese dayalı olarak gerçekleştirilmiştir.

Kaynak: www.tuik.gov.tr verilerinden derlenmiştir.

Tablo incelendiğinde köy nüfusunun şehir nüfusuna oranının sürekli azaldığı açıkça görülmektedir. 1927 yılı nüfus sayım sonuçlarına göre şehir ve köy nüfuslarının toplam nüfusa oranı sırasıyla % 24,22 ve % 75,78 iken bugüne gelindiğinde bu oran tam manasıyla tersine dönmüştür: % 74,96'e karşı % 25,03.

Bunun yanında, tablodan, kent nüfusunun da sürekli olarak arttığı izlenmektedir. Ancak kırsal alan nüfusu için aynı durum söz konusu değildir. 1980 Nüfus sayımına kadar genel ve şehir nüfusu ile birlikte köy nüfusu da artarken bir sonraki sayımda köy nüfusunun mutlak olarak da azalma eğilimine girdiği görülmektedir.

Tablodan 2007 ve 2008 nüfus sayımlarına göre kırsal kesim nüfusunun çok önemli oranda azaldığı dikkati çekmektedir. 2007 yılı için Köy nüfusunun neredeyse 3

³²⁴ Tortop, **Mahalli İdareler**, s. 82.

milyon azaldığı görülmektedir. 2007 sayımı yedi yıllık bir süreyi ifade ettiği için normal karşılanabilir bir boyuttadır. Ancak bir sonraki (2008) nüfus sayımında da bir senede köy nüfusunun yine 3 milyon civarında aldığı görülmektedir. 2007 yılı ile başlayan süreç bir ilktir ve kırsal kesim nüfusunun mutlak olarak ciddi boyutlarda azaldığını göstermektedir. Bunu önemli bir milat olarak kabul etmek ve buna göre politikalar belirlemek gerekmektedir.

2007 ile 2008 nüfus sayımı verileri iki şekilde açıklanabilir: Bu mutlak azalış ya “Adrese Dayalı Nüfus Sayım Tekniği”nin bir sonucudur ya da küresel bir krizin yaşandığı bu dönemde kırdan kente olan göçte patlama yaşanmıştır. Bu durum sorgulanması ve araştırılması gereken bir durumdur. Durumun vahametini, verileri başka şekilde okuyarak da görmek mümkündür. 1927’den itibaren şehirlere her yıl eklenen nüfus ortalama 455 bin kişidir. 31 Aralık 2007 ile 31 Aralık 2008 arasında, yani tam bir yılda, şehirlerin nüfusu yaklaşık 3 milyon 864 bin kişi artmıştır. Bu daha önceki ortalamanın yaklaşık 8,5 katıdır.

Bu verilerden şu sonuçlar çıkmaktadır.

1. Nüfus verileri durumun kritik noktada olduğunu göstermektedir. Eğer 2007 ve özellikle 2008 nüfus verileri, kırsal kesimden şehre olan göçün acil önlem alınmasını gerektirecek bir boyuta ulaştığını göstermektedir.
2. 1927’den itibaren köy ve şehir nüfuslarının toplam nüfusa oranla tersine giden durumu (köy nüfusunun azalması-şehir nüfusunun artması) kamu hizmetlerinin planlanmasında önemli bir kriter olarak ele alınmalıdır.

Köyün ve köylünün kalkındırılması konusu Cumhuriyetin kuruluşundan beri en çok ilgi çeken konulardan biri olmuştur. Hatta 20. yüzyılın ortalarında “köy kalkınması memleket kalkınması” ile eş tutulmuş ve milli bir dava halini almıştır.³²⁵ 1960 sonrasında ise Kalkınma Planlarının temel konularından birisini oluşturan “kırsal kalkınma”ya dönük, köyün iticiliğini azaltarak cazibesinin arttırılmasına yönelik politikalar ciddi bir şekilde ortaya konulmaya çalışılmıştır.³²⁶

³²⁵ Sadık Artukmaç, “Köylerimizin Kalkındırılması Davasında Aydınlarımızın Düşünceleri (2)”, s. 1.

³²⁶ Yavuz, **Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma**, s. 47.

Bugünün gerçekleri ile düşünüldüğünde köy eksenli “kırsal kalkınma politikalarının” gözden geçirilmesi ve yeni politikaların üretilmesi konusu daha rasyonel gözükmemektedir. Bu bağlamda sorunların aşılmasında çıkış noktalarından biri olarak özellikle yeni cazibe merkezlerinin -gelişmeye müsait küçük kasaba, belediye ve şehirler- oluşturulması seçeneği üzerinde durulmaktadır.³²⁷ Bu noktada köylü toprağını nasıl işleyecek veya tarımsız bir toplum mu yaratılmak isteniyor gibi sorular akla gelebilir. Bu kaygıların, teknolojinin, ulaşım ve iletişim sistemlerinin gelişmediği ve refah seviyesinin çok düşük olduğu dönemler için geçerli olduğu söylenebilir.³²⁸ Ancak günümüzde bu çok geçerli değildir. Halihazırda birçok toprak sahibi kentte ikamet ederek köydeki toprağını işlemektedir. Ayrıca hayvancılığı ve ileri düzey sera tarımcılığını bir tarafa bıraktığımızda köydeki tarımsal hayatın yılda sadece birkaç ay sürdüğünü de hesaba katmak gerekir.

“Köyden şehre olan akım devam edeceğine göre,” kırsal kesim için “ilçe özel idaresi” gibi yeni birimlerin oluşturulması da rasyonel gözükmemektedir. Sorunun çözümünü, köylüye bulunduğu bölge içerisinde iş imkanları yaratmak, büyük şehirleri aratmayacak ekonomik sosyal kültürel vb. imkanları sunmakta aramak gerekir. Bu tedbirlere rağmen yine de büyük şehirlere bir miktar göç olacaktır. Bu nedenle “şehir kenarlarında yeni sefalet mahallelerinin” oluşmaması için “gelen nüfusu medeni şartlara uygun bir ortam içinde barındıracak tedbirleri önceden almak gerekir.”³²⁹

Köy ve kırsal alan sorunlarına çözüm olarak ortaya atılan bazı proje ve yaklaşımlara geçmeden önce sonuç olarak ve özetle şunlar söylenebilir: Türkiye’de köy nüfusunun toplam nüfus içindeki payı sürekli azalmıştır ve azalmaya da devam etmektedir. Son veriler köy nüfusunun mutlak olarak da daha ciddi bir şekilde azalmaya başladığını göstermektedir. Bir taraftan bakıldığında giderek eriyen kırsal kesim için “köy eksenli” ve köylerin (yeniden) kalkındırılmasına yönelik politika ve yaklaşımların uygulamaya konulmasının rasyonel olmadığı açıktır. Bir başka taraftan bakıldığında ise kırsal kesimde hala 18 milyona yakın insan yaşamaktadır. Bu insanlara hizmet götürmek, devletin görevi olduğuna göre, kırsal alan sorunlarının çözümünde geçmişin

³²⁷ Tortop, **Mahalli İdareler**, s. 82.

³²⁸ Artukmaç, “Köylerimizin Kalkındırılması Davasında Aydınların Düşünceleri (2)”, s. 16.

³²⁹ Tortop, **Mahalli İdareler**, s. 82.

geleneksel anlayışından farklı daha rasyonel ve günümüzün şartlarına uygun ve geleceğe hazırlayan alternatifler üzerinde durulmalıdır.

B. Kırsal Alan Sorunlarının Çözümdeki Bazı Uygulamalar ve Yaklaşımlar

Kırsal alanlardaki yerleşme birimlerinin sayısal olarak çokluğu ve dağınıklığı ve barındırdıkları nüfusun azlığı, merkezden köye götürülen hizmetlerin hem maliyetini yükseltmekte hem de etkinliğini azaltmaktadır.³³⁰ Bu sorunların aşılması için de bazı yaklaşımlar ortaya konulmuştur. Aşağıda, ortaya konulan bu yaklaşımlar ele alınmaya çalışılmıştır.

1. Köylerin Birleştirilmesine Dayanan Yaklaşımlar

Yerleşme düzeninden kaynaklanan sorunların çözümüne yönelik “köylerin birleştirilmesi” temeline dayanan çözüm önerileri ortaya atılmıştır. Bu öneriler iki grupta ele alınabilir: Birincisi köylerin fiziksel olarak birleştirilmesidir ki bu bazı köylerin yerinden kaldırılarak belli miktarda nüfusu kaldırabilecek ve gelişme potansiyeli olan merkez köylerde birleştirmeyi içermektedir. İkinci birleştirme önerisi ise köylerin idari bakımdan birleştirilerek, köy tüzel kişiliğinin üstünde ayrı bir yapılanmaya gidilmesidir. İdari birleştirme konusu da farklı şekillerde ele alınmıştır. Bunlardan birisi, köyüstü, tüzel kişiliği haiz yerel yönetim birimleri oluşturmak, ikincisi, tüzel kişiliği olmayan bucak yönetimine benzer idari birimler oluşturmak ve üçüncüsü de birbirine yakın köylerden oluşan daha esnek köy birlikleri oluşturmaktır. İdari birleştirme önerisi içinde köy tüzel kişiliklerin kaldırılması ya da devamı da iki ayrı seçenek olarak karşımıza çıkmaktadır.

Köylerin birleştirilmesi temeline dayanan birinci alternatif “*köylerin fiziki olarak birleştirilmesi yani bazı köylerin yerinden kaldırılarak ilave nüfus kabulüne elverişli köylere yerleştirilmesi*”dir. Bu durumda köy sayısı, birleştirme durumuna göre birkaç kata kadar azaltılabilecek ve böylece yerleşme düzeninin getirdiği, dağınıklık, az

³³⁰ Sami Güven, “Köykent Sorunu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 7, Sayı 2 (Haziran 1974), s. 116.

nüfuslu çok sayıdaki birimlerin varlığı gibi sorunlar kısmen giderilmiş olacaktır.³³¹ Ancak bu görüşün uygulamaya geçirilebilme şansı pek görünmemektedir. Çünkü konu, gerek ekonomik, siyasal ve yönetsel gerekse sosyal ve psikolojik yönden analiz edildiğinde çok da rasyonel olmadığı ortaya çıkmaktadır.³³²

Köylerin birleştirilmesi temeline dayanan ikinci görüş grubu ise birkaç köyden oluşan alanda ayrı birer idari birimlerin oluşturulmasıdır. Bunlardan birisi, oluşturulacak köy gruplarının birer yerel yönetim birimi haline getirilmesidir. Bu durumda köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ya da kalması iki ayrı seçenek olarak ortaya atılmakla birlikte; köy tüzel kişiliğinin kaldırılmasına genelde sıcak bakılmamaktadır.³³³ Bu şekilde oluşturulacak köy gruplarından oluşan yerel yönetim birimlerine bazı yetki ve görevler ile birlikte yeterli mali kaynağın sağlanması öngörülmektedir.

Köylerin birleştirilerek birer yerel yönetim birimine dönüştürülmesi konusunda birbirinden çok farklı görüşler ve alternatifler ortaya atılmış ve bunlara eleştiriler getirilmiştir.³³⁴ Öyle ki belli bir konuda dahi genel bir uzlaşının sağlandığı söylenemez. Bu durumda köylerin birleştirilerek köyüstü yerel yönetim birimlerinin oluşturulması gibi bir alternatfin hayata geçirilme ihtimali de zor görünmektedir.

Köylerin birleştirilerek bucak tarzı idari birimlerin oluşturulması önerisi ilk defa 1960'lı yılların başında, daha sonra Köyişleri Bakanı da olan, Mustafa Ok tarafından kamuoyu gündemine getirilmiştir. Bu öneriye göre köyler birleştirilerek 8-10 bin nüfuslu kasabalar teşkil edilecek ve böylece mevcut 40 bin civarındaki köy birimi 5 bine inecektir. Ancak bu görüş, Mustafa Ok'un Köyişleri Bakanlığı döneminde dahi

³³¹ Aslan Başarır, “Köyler Birleştirilmelidir”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 3, Sayı 1 (Mart 1970), s. 109.

³³² Cevat Geray, “Kırsal Kalkınma Yöneltileri, İlçe Yerel Yönetimi ve “İlçe Köy Birlikleri” Önerisi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 8, Sayı 2 (Nisan 1999), s. 17.

³³³ Başarır, “Köyler Birleştirilmelidir”, s. 110; Cevat Geray, “Köy Yönetimlerinin Yeniden Yapılandırılması”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 9, Sayı 3 (Temmuz 2000), s. 15; Sıtkı Tuğal, “Köylerimizin Kalkınması Yolunda İleri Sürülen Fikirler ve Köy Realitesi Karşısında Münevverlerimiz”, **İdare Dergisi**, Yıl 21, Sayı 206 (Eylül-Ekim 1950), s. 89-101, s. 97.

³³⁴ Bakınız: Sadık Artukmaç, “Köylerimizin Kalkındırılmasına Dair Teklifimiz(III)”, **İdare Dergisi**, Yıl 25, Sayı 228 (Mart-Haziran 1954), 10-25; Cevat Geray, “Köy Yönetimlerinin Yeniden Yapılandırılması”, s. 16-18.

uygulamaya geçirilememiştir.³³⁵ Bu konuda Prof. Dr. Cevat Geray'ın köylerin birleştirilmesi temeline dayanan görüşlere yorumu çok açıklayıcıdır.³³⁶

“Birleştirme, bir yandan demokratiklik ilkesiyle bağdaşmıyor, bir yandan da psikolojik, duygusalıklar, geçmişle ilgili alışkanlık ve algılamalar yüzünden insanlarca benimsenmesi kolay olmuyordu. Ayrıca, toprak düzeltimiyle ve öbür düzenlemelerle tamamlanmadıkça, salt birleştirme yarar sağlamazdı. Üstelik, kaynakları sınırlı olan ve kalkınma çabası içinde bulunan bir ülkenin ekonomisi bunun daha çoğa maloluşunu kaldıramazdı.”

İdari birleştirme önerilerinde karşımıza çıkan bir başka seçenek köy birlikleri oluşturmaktır. Birkaç köyün birleştirilerek köy birlikleri oluşturulmasıyla bazı sorunların aşılacağı düşünülmektedir. Bu görüşü savunanlara göre birlikler oluşturularak kamusal hizmetlerden ve altyapı çalışmalarından daha çok kişi yararlanabilecektir. Etkinlikler bir merkezde yoğunlaşmış olacağından hizmette verimlilik ve etkinlik sağlanmış olacaktır.³³⁷ Ancak birlik oluşturma köylerin sorunlarına çare olamayacağı kırsal kalkınmanın daha farklı yollarda aranması gerektiği görüşleri ağır basmaktadır.³³⁸

2. Toplum Kalkınması Yaklaşımı

“Toplum kalkınması”,³³⁹ sosyal, ekonomik ve kültürel gelişmeyi sağlamak için halk ile hükümetin birlikte hareket etmesi demektir.³⁴⁰ Toplum kalkınması çok boyutlu

³³⁵ Geray, “Köy Yönetimlerinin Yeniden Yapılandırılması”, s. 8.

³³⁶ A.k., s. 9.

³³⁷ A.k., s. 15.

³³⁸ Artukmaç, “Köylerimizin Kalkındırılması Davasında Aydınlarımızın Düşünceleri (II)”, s. 18, 19; Geray, “Köy Yönetimlerinin Yeniden Yapılandırılması”, s. 15.

³³⁹ Cevat Geray, “toplum kalkınması” kavramının çeviriden dolayı yanlış kullanıldığını belirtmektedir. İngilizce kaynaklarda “community development” şeklinde kullanılan kavramın çevirisinde “development” (kalkınma) doğru çevrilmişken; “community” karşılığı olarak kullanılan “toplum” kavramı yanlış anlamalara neden olmaktadır. “Community”nin Türkçe’deki karşılığı “toplum” değil; “topluluk” ya da “cemaat”tir. Toplum, “cemiyet” deyiimiyle eş anlamlıdır ve büyük insan toplulukları, ulusları da belirtecek kadar geniş bir kapsama sahiptir. Geray, bu kavrama alternatif olarak “yersel toplulukların kalkınması” deyimini önermektedir. Cevat Geray, **Toplum Kalkınması Deneme Çalışmaları**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi yayını, 1967, s. 1, 2.

³⁴⁰ Fehmi Yavuz, **Memleketimizde Toplum Kalkınması (Köy Kalkınması)**, Ankara, TODAİE yayını, 1964, s. 5.

bir kavram ve uygulamadır; kullanıldığı yere göre bazen bir süreci, bazen bir yöntemi, bazen bir programı ya da bir sosyal ve siyasal hareketi betimler.³⁴¹

Türkiye’deki uygulamasına baktığımızda Toplum kalkınması, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’yla (1963-1967) getirilmiş, köylerin kalkındırılmasına yönelik bir yaklaşımdır.³⁴² Plan’da, toplum kalkınması köy kalkınmasıyla eş tutulmuştur.³⁴³ Planın temel çıkış noktası; kalkınmanın uzun vadede ve kalıcı olarak sağlanabilmesi için “*toplum yapısının ve değer sistemlerinin*” gelişmeye uygun hale getirilmesidir. Toplum ya da köy kalkınması yaklaşımı da bu altyapıyı hazırlamanın bir yöntemi (metodu) olarak ortaya konulmuştur.³⁴⁴

Plan’a göre toplum kalkınması metodu, “*kitleleri eğitecek, birlikte çalışmaya yöneltecek, toplum yapısında istenen değişikliklerin gerçekleşmesini sağlayacak, toplumsal enerjiyi yaratıcı bir şekilde harekete geçirmeye yol açacak önemli bir kalkınma metodudur. Halkın gönüllü teşkilatlanması ve idare ile işbirliği yapması, belli alanlardaki kamu faaliyetlerine gönüllü olarak katılması esaslarına*” dayanmaktadır. Bu metotla “*hizmetlerin görülmesinde gereksiz yere kaynak ve insan gücü harcanmasına engel olacak tedbirlerin alınması, halkın gönüllü olarak hizmetlere katılması, hizmetlerden daha çok sayıda insanın*” yararlanması hedeflenmiştir.³⁴⁵

Toplum kalkınması metodunun tüm kurumlar ile işbirliği içinde gerçekleştirilmesi, köylülerin eğitimi ve gönüllü katılımı planlanmıştır. Toplum kalkınması metoduyla kırsal gelişmeyi sağlamak üzere farklı programlar uygulanması öngörülmüştür. Bu bağlamda tarım ve tarım dışı sektörlerde işgücünü değerlendirecek özel iş alanları yaratılacak, yapılacak çalışma ve yatırımlara telkin, tavsiye ve teşvik yolu ile halkın gönüllü olarak katılımı sağlanacaktır.³⁴⁶

³⁴¹ Geray, **Toplum Kalkınması Deneme Çalışmaları**, s. 67.

³⁴² Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s. 209.

³⁴³ 1960’lı yıllarda toplumun yaklaşık %70’nin köylerde yaşadığı düşünüldüğünde bu çıkarımın doğru olduğu söylenebilir.

³⁴⁴ DPT, **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, s. 101. <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan1.pdf> (28.01.2009)

³⁴⁵ A.k., s. 101.

³⁴⁶ A.k., s. 102.

Toplum kalkınması yaklaşımı, tarım sektöründe çalışanlara rasyonel çalışma usullerinin benimsetilmesini tarımdaki gelişmenin ve üretim artışının temel şartlarından biri olarak görmektedir. Bu bakımdan, genel ve tarımsal eğitim, bilgilendirme ve özellikle kooperatifleşmeyi savunmaktadır.³⁴⁷

Planda, bazı bakanlıkların ve kamu kuruluşlarının, kırsal alana yönelik bazı çabalarının olduğu ve toplum kalkınmasına benzer amaç ve yöntemlerle çeşitli denemelerin yapıldığı, ancak bunların yetersiz ve idari bakımdan dağınık şekilde yürütüldüğü vurgulanmıştır. Toplum kalkınması metodu ise genel bir plan dairesinde, tüm kamu kurum ve kuruluşları ile vatandaşların işbirliği ile kalkınmanın mümkün olabileceği temeline dayanmaktadır.³⁴⁸

Toplum kalkınması çalışmaları ile şu hedeflere ulaşılacak istenmiştir.³⁴⁹

1. “Mahalli topluluklarda halkın meseleleri anlamasını, bunlara elbirliğiyle çözüm yolları aramasını, bunun için kaynaklarını harekete geçirmesini ve idareden bu şekilde hazırlanmış programlar istemesini sağlamak,
2. Her çeşit eğitimle halkın çalışmalarında daha verimli olmasını sağlamak, üretkenliği ve üretimi artırmak,
3. Çeşitli hizmetlerin daha verimli ve ucuz yapılmasını sağlamak,
4. Programlarda ve bunlar için gerekli yatırımlarda işgücünün iyi bir şekilde değerlendirilmesine dikkat etmek, fazla işgücünün kullanılması esasına dayanan özel programlar hazırlamak.”

3. Pilot Köy (Örnek Köy) Yaklaşımı

“Pilot köy” ya da “örnek köy” yaklaşımında genellikle merkez sayılabilecek bir köy belirlenmekte ve devlet bu köye yönelik çalışmalar yapmaktadır. Burada yapılan çalışmaların çevre köyler tarafından da taklit edileceği umulmaktadır. Bu yaklaşımda devletin elindeki sınırlı kaynakları ve olanakları çok sayıdaki köye dağıtarak hiçbir

³⁴⁷ A.k., s. 102.

³⁴⁸ A.k., s. 102.

³⁴⁹ A.k., s. 104.

sonuç alamamaktansa, çalışmaları belli bir köyde yoğunlaştırarak, köyde beklenen değişimleri ve gelişmelerin diğer köylere yayılmasını beklemek yeğ tutulmaktadır.³⁵⁰

Pilot köy modeli Türkiye'nin bazı köylerinde uygulanmış ancak olumlu sonuçlar alınamamıştır. Geray, pilot köy uygulamasını göstermelik tarafının ağır bastığı, genelde anayol üzerindeki köylerin seçilerek köyleri güzelleştirmek ve turistlere sevimli göstermek arzusunun ön planda olduğu gerekçeleriyle eleştirmiştir.³⁵¹

4. Çok Yönlü Kırsal Alan Planlaması

1965 yılından itibaren, Köyişleri Bakanlığı aracılığı ile tanıtılan “Çok Yönlü Kırsal Alan Planlaması Yaklaşımı”, Hollanda, İtalya ve İsrail gibi ülkelerde uygulanmış bir yöntemdir. Bu yaklaşımda köyün kendine yeterli bir birim haline getirilerek, köy ve kent ayrılıklarının giderilmesi amaçlanmıştır. Bunun için kaynakların en ussal biçimde kullanılması sağlanacak, kırsal alanları etkileyen tüm etmenler birlikte ele alınıp planlanacaktır.³⁵²

“Ulusal düzeyde kırsal kalkınma ile bağ kurma işlevini yüklenmesi gereken bölge planları, çok yönlü kırsal alan planlamasının temel planlama basamaklarını oluşturmaktadır. Planların konusu, toplumsal, ekonomik ve fiziksel nitelikte etkinlikler olup, çok yönlülük de buradan gelmektedir.”³⁵³

Köyişleri Bakanlığı, bu yöntemi İzmir, Manisa, Diyarbakır, Uşak ve Malatya'da uygulamaya koymuştur. Yöntem aynı tip köy planları ve köy kümeleri planları hazırlanarak, seçilen yörelerde denenmiştir. Hazırlanan 150'yi aşkın proje, halktan beklenen yüksek katılımın sağlanamaması, parasal yetersizlikler ve yanlış öncelik saptanması nedenleriyle uygulama olanağına kavuşamamıştır. Yöntemin başarısızlığı,

³⁵⁰ Cevat Geray, **Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar: Sorunlar, Yaklaşımlar, Örgütlenmeler**, Ankara: TODAİE yayını, 1974. s. 243.

³⁵¹ A.k., s. 244.

³⁵² Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s. 208.

³⁵³ A.k., s. 208, 209.

ülke koşullarına uymamış olmasıyla ve çok yönlü planlama kavramına aykırı düştüğü gibi görüşlerle açıklanmıştır.³⁵⁴

5. Merkez Köy Yaklaşımı

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1973-1977) halihazırda tespit çalışmalarına başlandığı belirtilen³⁵⁵ merkez köy yaklaşımının temelinde kırsal yerleşim düzenin sayıca çok fazla ve dağınık olması vardır. Plan'da da bu saptama yeri geldikçe hatırlatılmış ve *“çok sayıda birimlerden meydana gelen dağınık kırsal yerleşme dokusu[nun], gerek köy kalkınmasını, gerek milli kalkınma çabalarını olumsuz yönde”* etkilediği belirtilmiştir. Bu durum *“merkezi idare tarafından bu yörelere götürülen hizmetlerin kapsam ve sınırını gereksiz şekilde genişletmekte, maliyeti arttırmakta, hizmetten tüm kırsal nüfusun yararlanmasını sınırlamakta; sonuç olarak bu yörelere götürülen hizmetlerin”* etkenliğini azaltmaktadır. Bunun yanında kamunun *“kırsal yörelerin ancak yol, içme suyu, elektrik ve hizmet binaları gibi üretimle doğrudan ilişkisi olmayan tamamlayıcı nitelikteki hizmetlerine ağırlık ve öncelik”* verebildiği, üretimi artıracak yatırımlara yeterli kaynak tahsis edemediği belirtilmiştir.³⁵⁶

Bu bağlamda *“köy ihtiyaçlarının en az maliyetle ve yaygın biçimde karşılanması; kırsal nüfusun milli pazar ve yaşantıyla bütünleşme sürecinin hızlandırılması ve yerleşim yapısının olumlu yönde etkilenmesinde”* merkez köy yaklaşımının temel araç olarak kullanılması kararlaştırılmıştır. Bu vesile ile Devlet Planlama Teşkilatı'nca, ilgili bakanlıkların da işbirliği ile merkez köylerin tespiti araştırmasına başlanmış ve ilk sonuçlara göre ülke çapında yedi bin dolayında merkez köyün oluşturulabileceği tespit edilmiştir.³⁵⁷

Oluşturulacak merkez köylere *“hizmet ve program götüren sağlık evleri ve ocakları, ana-çocuk sağlığı merkezleri, temel eğitim ve yatılı bölge okulları, sabit mesleki köy kursları, tarımsal yayım binaları, aşım ve suni tohumlama istasyonları, PTT*

³⁵⁴ A.k., s. 209.

³⁵⁵ DPT, *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*, s. 857. <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan3.pdf> (04 Nisan 2009)

³⁵⁶ A.k., s. 113.

³⁵⁷ A.k., s. 857.

Şube ve Ajansları, karakollar, pazar yerleri ve benzeri hizmet birimleri” götürülerek çevrenin buralardan faydalanması ve ayrıca gezici nitelikte görev yapan kamu görevlilerinin merkez köylerde toplanması öngörülmüştür.³⁵⁸

Merkez köyler yaklaşımı da kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyon ve işbirliğini ve kırsal alan insanların projelere katılımını gerekli görmektedir.³⁵⁹

Bu bağlamda merkez köyler oluşturularak şu faaliyetlerin gerçekleştirilmesi planlanmıştır.³⁶⁰

1. Köyün üretim, pazarlama, tüketim, kredi ve donatım sorunlarına bir bütün olarak yaklaşacak çok yönlü bir kooperatifleşmeyi geliştirmek ve kredi ve pazar bağlantısı için kooperatiflerden yararlanmak,
2. Tarım, ormancılık, hayvancılık ve su ürünlerinin mahallinde değerlendirilmesi için ev ve el sanatlarını desteklemek,
3. Orman köylerinin kalkındırılmasını, özellikle bu köylerin kapalı ekonomik birimler olarak değerlendirilmeleri sakıncalarını da dikkate alarak tüm köy kalkınması çerçevesi içinde ele almak,
4. Çiftçinin tarımsal üretiminin değerinin tabii olaylara karşı korunması için tarımsal ürünlerin sigortalanması yollarını araştırmak,
5. Halk katkısı zorunlu bir faktör olarak düşünmeden, geri kalmış yörelerdeki köylere yol ve hizmet götürülmesine öncelik vermek.

Merkez köy çalışmaları 1980’li yıllarda da devam etmiş ve 1983 yılında yayınlanan 83/7493 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile ülke genelindeki 4319 köy merkez köy olarak kabul edilmiştir.³⁶¹ Karar’da kırsal alana yönelik hizmetlerin, icracı kuruluşlarca belli öncelikli yerleşme merkezleri aracılığı ile çevre yerleşimlere

³⁵⁸ A.k., s. 864, 865.

³⁵⁹ A.k., s. 865.

³⁶⁰ A.k., s. 865.

³⁶¹ Filiz Doğanay, **Merkez Köyler**, Ankara, DPT yayını, 1993, s. 2.

zamanında ve eksiksiz olarak ulaştırılmasında ve götürülmesinde birliğin sağlanması amacıyla merkez köylerin kurulduğu açıklanmıştır.³⁶²

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da (1979-1983) kırsal kesime yönelik olarak merkez köy yaklaşımından farklı ancak onun mantığı üzerine inşa edilmiş olan “köykent yaklaşımı”nın benimsenmiş olduğunu görmekteyiz. Beşinci (1985-1989) ve Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planlarında (1990-1994) ise kırsal kalkınma politikalarından biri olarak, kırsal kesime dinamizm kazandırmak amacı ile “**kırsal alan planlama**” yaklaşımı çerçevesinde hizmetlerin ve tarıma dayalı sanayi yatırımlarının merkez köy ve kasabalara yönlendirilmesinin desteklenmesini benimsemiştir.³⁶³

Merkez köy yaklaşımıyla gerçekleştirilmek istenen; dağınık ve az nüfuslu kırsal alan yerleşmelerinde kamu hizmetlerinin belli merkezlerde toplanarak idarenin etkinliğini arttırmaktır. Merkez köyler yaklaşımı, kırsal alanların gelişimi ve kamu hizmetlerinin örgütlenmesinde tek kriter olarak mekansal yerleşim özelliklerinin dikkate alındığı, kamu hizmetlerinin sunumuyla sınırlı olduğu; yerleşme, üretim, örgütlenme, sanayileşme, insan-toprak ilişkilerinin düzeltilmesi gibi konulara yeterince girmediği için eleştirilmiştir.³⁶⁴

6. Köykent Yaklaşımı

Köykent yaklaşımı ilk kez 1969 yılı Cumhuriyet Halk Partisi Seçim Bildirgesi'yle gündeme gelmiştir. Cumhuriyet Halk Partisi konuyu 1973 Seçim Bildirgesi'nde daha geniş bir şekilde ele almış ve 1974'ün başında iktidara olmuştur.³⁶⁵ Ancak uygulamaya Cumhuriyet Halk Partisi'nin 1978'de tekrar iktidara gelmesiyle geçilebilmiş; bu dönemde iki köykent uygulaması yapılmıştır. Ancak bunlar da uzun ömürlü olamamıştır.³⁶⁶

³⁶² A.k., s. 2.

³⁶³ A.k., s. 2.

³⁶⁴ Güven, “Köykent Sorunu”, s. 117; Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s. 212.

³⁶⁵ Metin Özkinay, “Köykent, Örgütlenmesi ve Merkezi ve Yerel Yönetim İle İlişkileri”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 45, Sayı 348 (Mayıs-Haziran 1974), s. 86.

³⁶⁶ Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s. 213.

Köykent yaklaşımı 1979-1983 dönemini kapsayan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'na da yansımıştır.³⁶⁷ Plan'da, *“kırsal alanda; toprak reformu, tarımda kooperatifleşme, tarımda Devlet düzenlemesi ve desteği ile köylünün ekonomik ve toplumsal gelişmesi, gelişmenin bütünlüğü ilkelerine göre yönlendirilecek; altyapıların yoğunlaştığı, köylünün dağınık gücünü birleştirebildiği, örgütlediği, tarımda sınaileştiği, tarımsal artışı üretken yatırımlara yönelttiği, geçimi için yeni iş alanlarını yarattığı, köylülerin benimseyeceği bir işbirliği, kamu hizmeti ve örgütlenme merkezi biçiminde kurulacak olan köykentler aynı zamanda bu gelişmenin ekonomik boyutunu oluşturacaktır”* denmiştir.

Plan, köykentleri *“yeni yerleşim merkezleri olmaktan çok, etkin gelişme ve hizmet merkezleri”* olarak görmüş ve kooperatifleşme ile arasında sıkı bir bağlantı kurulacağını belirtmiştir.

Dördüncü Plan, köykentleri köylünün kalkındırılması için yapılacak birbirine bağlı çalışmalardan sadece birisi olarak görmektedir.

Köykent yaklaşımı, merkez köy yaklaşımı üzerine kurulmuştur denilebilir. Merkez köy yaklaşımında görülen eksiklikler bir ölçüde köykent yaklaşımıyla giderilmeye çalışılmıştır. Köykent projesinin en belirgin yönü, ekonomik bir boyutla, toplumsal ve mekansal boyutların bütünleşmiş olmasıdır.³⁶⁸ Oysa merkez köy yaklaşımı kırsal yerleşmelerin dağınık ve sayıca çokluğu ile kamu hizmetlerinin sunumu ilişkisi üzerine kurgulanmıştır. Cumhuriyet Halk Partisi ise köykentleri, yalnızca kamu hizmetlerini kırsal alanlara daha düşük maliyetle daha yeterli ölçüde ve daha çabuk götürmenin bir aracı olarak değil, aynı zamanda köylüden başlayacak kalkınmanın temeli olarak görmektedir. Bu anlamda köykent *“köyden kente, köylülükten kentliliğe, tarım toplumundan sanayi toplumuna düzenli ve sağlıklı biçimde geçişi”* öngörmektedir.³⁶⁹

³⁶⁷ DPT, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)**, s. 282. <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan4.pdf> (17.01.2009)

³⁶⁸ Güven, “Köykent Sorunu”, s. 118.

³⁶⁹ Oğuz Arı, Ali Özgüven ve Cavit Orhan Tütengil, “Türkiye’de Köykent Sorunu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 9, Sayı 2 (Haziran 1976), s. 65.

Köykent modeli, toplum kalkınmasını köylerden başlatmakta ve köylerin ekonomik, sosyal ve kültürel gelişimini öngörmektedir. Kamu hizmetlerinin yurt çapında dengeli dağılımını, bölgesel farklılıkları gidermeyi, yatırımların dengeli olmasını, kırla kent arasındaki uçurumun kapatılmasını, yeni istihdam alanları yaratılarak gizli ve açık işsizlikle birlikte göçü önlemeyi, köykentlere sosyal ve kültürel olanaklar sağlamayı amaçlamıştır.³⁷⁰

Köy İşleri Bakanlığı 1974 yılında “Köykentler Üzerine Ön Araştırma Raporu” hazırlamış ve bu raporda köykent merkezlerine götürülecek hizmetleri saptamıştır. Bu hizmetleri zorunlu ve en kısa sürede yapılacaklar ve zamanla yapılması düşünülenler diye ikiye ayırmıştır. Köykent merkezlerinde zorunlu olarak yol, su ve elektrik gibi altyapı yatırımları yapılacak, PTT ve banka gibi kamusal kurumlar oluşturulacaktır. Bunların yanında köykent merkezlerinde ilkokul, ortaokul, sağlık ocağı, halk evi, hamam ve konut ihtiyaçları giderilecek; kooperatif binası, ticaret merkezi pazar yeri ve kooperatifin sanayi kuruluşu oluşturulacaktır. Zamanla oluşacağı düşünülenler ise, kreş, anaokulu, ana ve çocuk sağlığı, cami, çamaşırhane, otel, lokanta, spor alanları, yeşil saha, çocuk bahçesi ve mezarlıktır.

Köykent yaklaşımı, Türkiye’de yaygın olarak uygulanabilmiş bir model değildir. Ancak köykent yaklaşımının Türkiye’de başarılı olamayacağına ilişkin bazı eleştiriler de yapılmıştır. Prof. Dr. Keleş, köykent modelinin eleştiriye açık noktalarını şu noktalarda toplamıştır:³⁷¹

1. “Bu yaklaşım, ulusal kalkınma planlarındaki önceliklerle çelişmektedir. Çünkü, kentleşmeyi yavaşlatmayı, dolayısıyla, tarımsal yapıyı sürdürmeyi amaçlamaktadır. Kentleşmeyi yavaşlatarak, köylü nüfusu kırsal alanda tutmaya çalışmak, sanayileşme ereğinin gerçekleştirilmesine engeldir.”³⁷²

³⁷⁰ Özkinay, “Köykent, Örgütlenmesi ve Merkezi ve Yerel Yönetim İle İlişkileri”, s. 89, 90.

³⁷¹ Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s. 213, 214.

³⁷² Arı, özgüven ve Tütengil konuyla ilgili olarak şunları söylemektedir: “Kırsal sorunları “kısa ve orta vadede” çözmeye çalışmanın “sermaye birikimini yavaşlatarak kalkınma hızını düşürmesi” yanında, tarımsal yapıyı sürdürme gibi sakıncaları da vardır. Haklı olarak işaret edildiği gibi, “yeni bir yaşam biçimi getirme, kalkınmanın yönünü ve biçimini değiştirme ve köyle kent arasındaki aralığı kapatma gibi bir dizi savlarla gelen “köykent”ler yaklaşımı, birçok açıdan tutarsızlık içinde bulunmakta ve ulusal planımızdaki önceliklerle çatışmaktadır.” “Türkiye’de Köykent Sorunu”, s. 66.

2. Tarım ile sanayinin bütünleştirilmesi, işleyim kuruluşlarının kırsal alanlara yayılması, tarıma dayalı sanayi için geçerli bir amaç olabilir. Oysa bu, ağır sanayinin de kırsal alana kaydırılması biçimde yanlış bir anlamaya konu olmuştur.

3. Köykentler, ülke yerleşme düzeninin bütünü içinde düşünülmüş değildir. Kamu hizmetlerinin köykentlerde yoğunlaştırılmasından beklenen yararlar, ancak bu şekilde olanaklı kılınabilir.”

7. Tarım Kent Yaklaşımı

Tarım kent yaklaşımı Milliyetçi Hareket Partisi’nce geliştirip ortaya atılmış bir köy kalkındırma projesidir.³⁷³ Tarım Kent Modeli de Köykent Modelinde olduğu gibi merkez köy yaklaşımı üzerine geliştirilmiş bir modeldir. Milliyetçi Hareket Partisi’nce düşün düzeyinde ele alınmış olan model gerçekleşme olanağına kavuşabilmiş değildir. Bu modelde, 8-10 köy özelliklerine göre bir birim oluşturacak biçimde bir araya getirilmekte ve bu birimin merkezindeki köy tarım kenti kabul edilmektedir. Bu şekilde dört bin civarında köy öbeğinin oluşturulması düşünülmüştür. Çevre köyler tarım kentine; tarım kenti de yakındaki en büyük kente yaz kış geçit veren yollarla bağlanacaktır. *“Tarım kentlerine bütün devlet olanaklarının götürülmesi ve bu yerlerin kültürel ve ekonomik gelişim özekleri olmaları düşünülmüştür. Tarım kentlerinde, tarım araçlarıyla ilgili atölyelerin açılması ve tarıma dayalı orta büyüklükte sanayi kuruluşlarının kurulması ve geliştirilmesi öngörülmüştür.”*³⁷⁴

8. Köylerin Altyapısının Desteklenmesi (KÖYDES)Projesi

Köylerin Altyapısının Desteklemesi (KÖYDES) Projesi, köylerin içme suyu, yol, kanalizasyon gibi altyapı eksikliklerini gidermek üzere 2005 yılının sonunda yaşama geçirilen bir projedir.

Projenin hayata geçirilmesinin altında, 13 Ocak 2005 tarihli 5286 sayılı Kanunla Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün kaldırılması; merkez ve taşra teşkilatlarına ait

³⁷³ Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s. 212.

³⁷⁴ **A.k.**, s. 213, 214.

yetki, görev ve sorumluluklarının, tüm personel, taşınır-taşınmaz mal ve hizmet binalarıyla birlikte (İstanbul ve Kocaeli illeri hariç) il özel idarelerine devredilmesinin olduğu söylenebilir.³⁷⁵ Kanun, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün tasfiye işlemleri için 16 Mart 2006 tarihine kadar süre tanımıştır. Bu bir yılı aşkın geçiş sürecinde kaynak konusunda yaşanacak sıkıntılar da göz önüne alınarak, kırsal kalkınmayı sağlamak ve köylerin yol, içme suyu ve kanalizasyon gibi ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla KÖYDES Projesi devreye sokulmuştur.³⁷⁶

KÖYDES Projesi, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 05 Ekim 2005 tarihli genelgesiyle başlatılmıştır.³⁷⁷ Proje'ye 2005 yılı için 200 bin lira tutarında ödenek ayrılmış, Yüksek Planlama Kurulu Kararı'yla bu tutar, uygulamadaki başarı dikkate alınarak 2006 yılı için on kat artırılmış ve 2 milyar liraya çıkartılmıştır. Yüksek Planlama Kurulu, 15 Şubat 2006 tarihli bu kararında KÖYDES Projesi'nin ana hizmet alanlarını köy yolları, içme suyu, kanalizasyon yapımı ile toprak ve küçük su kaynaklarının geliştirilmesine yönelik çalışmalar olarak belirlemiş ve bu hizmet alanlarına ayrılacak ödeneklerin hangi esas ve usullere göre kullanılacağını saptamıştır.³⁷⁸

Daha sonra İçişleri Bakanlığı'nın, önceliğin içme suyu ve köy yollarına verilmesi yönündeki talebini değerlendiren Yüksek Planlama Kurulu, 6 Ağustos 2006 tarih ve 2006/28 sayılı kararıyla,³⁷⁹ "Toprak ve Küçük Su Kaynaklarını Geliştirme" ve "Köy Kanalizasyonları" hizmetleri için ayrılmış olan ödeneklerin, köy yollarının yapımı ve köylere içme suyu temini için kullanılabilmesinin önünü açmıştır.

³⁷⁵ "Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun," Sayı 5286, Kabul Tarihi: 13.01.2005. Bu kanunla 9.5.1985 tarihli ve 3202 sayılı "Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun"un adı "Köye Yönelik Hizmetler Hakkında Kanun" olarak değiştirilmiştir. Bu Kanun halen yürürlüktedir. Ancak sadece köye yönelik hizmetlere ilişkin maddeler yürürlükte bırakılmıştır.

³⁷⁶ Abuzer Pınar, H. Hakan Yılmaz ve H. Emre Koyuncu, **Köy Hizmetlerinin Yerelleştirilmesi**, Ankara, TEPAV yayını, 2008, s. 10.

³⁷⁷ Adem Ögüt, Necdet Türker ve Abdullah Abid Öztoprak, "Kaymakamların İş Tatminine KÖYDES Projesinin Öngörülen Etkileri: Betimleyici Bir Çalışma", **Türk İdare Dergisi**, Sayı 460 (Eylül 2008), s. 107. www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkIdareDergisi/UpLoadedFiles/aaoztoprak.doc (23.03.2009).

³⁷⁸ Yüksek Planlama Kurulu Kararı için bakınız:

http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Projeler/KoydesBelgeleri/2006-3_sayili_karar.doc

³⁷⁹ Yüksek Planlama Kurulu Kararı için bakınız:

http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Projeler/KoydesBelgeleri/2006-28_sayili_karar.doc

Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kaldırılarak taşradaki tüm görevlerinin il özel idarelerine devredilmesine rağmen, özel idarelerin KÖYDES Projesinde yeri ve katkısı neredeyse yok gibidir. İl özel idarelerine bu projede yardımcı ve destekleyici görev yüklenmiştir. Öyle ki Yüksek Planlama Kurulu, 15 Şubat 2006 tarih ve 2006/03 sayılı Kararının 3. maddesinde, açıkça, KÖYDES Projesi kapsamında ayrılan ödeneklerin Köylere Hizmet Götürme Birlikleri (KHGB) aracılığıyla kullanılması veya kullandırılmasının esas olduğunu vurgulamıştır.

Kırsal alana götürülen hizmetler için önceliğin il özel idarelerine verilmemesi ve Proje'nin yürütümünde bu kurumların aracı olarak kullanılmamasının 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun Gerekçesi'nde belirtilen görüşlerle çeliştiği söylenebilir. Bazı mülki idare amirleriyle yapılan yüz yüze görüşmelerde³⁸⁰ bunun muhtemel bazı nedenlerinin olduğu saptanmıştır. Bu nedenler arasında:

1. Hükümetin il özel idarelerine güvenmemesi,
2. Bu yöntem ile hizmetlerin daha etkin ve kısa sürede yürütüleceği düşüncesi,
3. Hükümetin, vali ve kaymakamlara daha fazla güvenmesi,
4. Bu şekilde projelerin Kamu İhale Yasası'na tabi olmadan yürütülebilmesi,
5. İl özel idarelerine, KÖYDES Projesi için aktarılacak paranın, başka amaçlar için (özel araç alımı gibi) kullanılabileceği düşüncesi bunlardan en önemlileri olarak öne çıkmaktadır.

Bu nedenler, yapılan alan araştırmasında mülki idare amirlerine ve il özel idaresi yöneticilerine de sorulmuştur. “Sizce, neden KÖYDES Projesi il özel idaresi bünyesinde değil de köylere hizmet götürme birlikleri vasıtasıyla yürütülmektedir” sorusuna verilen yanıtların oransal dağılımını Tablo 6’da görmek mümkündür.³⁸¹

³⁸⁰ Bu konuda 20 Mayıs 2009 tarihinde merkez valisi Atilla Osman Çelebioğlu, Edime İl Özel idaresi kurucu genel sekreteri İlhami Doğan ile ve farklı tarihlerde Hassa (Hatay) kaymakamı Yusuf Üstün ve Korgan (Ordu) kaymakamı Yusuf Cıbrır ile görüşülmüştür.

³⁸¹ Soruda “birden fazla seçeneğin” işaretlenebileceği belirtilmiştir.

Tablo 7. KÖYDES Projesi’nin Köylere Hizmet Götürme Birlikleri Aracılığı ile Yürütülmesinin Nedenlerine İlişkin Kanaatler

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
KÖYDES Projesinin bu yöntemle yürütülmesinin altında il özel idarelerine olan güvensizlik vardır.	26	31,32	5	10,63	31	23,84
Bu yöntemle hizmet daha etkin ve kısa sürede yürütülebilmektedir	75	90,36	30	63,82	105	80,76
Bu yöntem, vali ve kaymakamlara duyulan güvenin eseridir	69	83,13	12	25,53	81	62,30
Bu yöntem Kamu İhale Yasasına tabi olmadan hizmetin yürütülebilmesi için uygulanmaktadır	59	71,08	35	74,46	94	72,30
İl özel idarelerinin KÖYDES Projesi için aktarılabacak parayı, başka amaçlar için kullanması konusunda şüpheler vardır	26	31,32	1	2,12	27	20,76
Cevapsız	0	0	0	0	0	0
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

Tabloda da görüldüğü gibi mülki idare amirlerinin % 90,36’sı bu yöntemle hizmetlerin daha etkin ve kısa sürede yürütüldüğünü düşünmektedir. Bu yöntemle hizmetlerin daha etkin ve kısa sürede yürütüldüğünü düşünen il özel idaresi yöneticilerin oranı ise % 63,82’dir. Mülki idare amirlerine göre ikinci öncelikli neden, % 83,13 ile “*vali ve kaymakamlara duyulan güven*”dir. Bu seçenek il özel idaresi yöneticilerinde % 62,30 ile üçüncü sırayı almıştır. İl özel idaresi yöneticilerine göre ikinci öncelikli neden bu yöntemle hizmet alımının Kamu İhale Yasası’na tabi olmaması gelmektedir. İl özel idaresi yöneticilerinin % 72,30’u bu görüşü paylaşmaktadırlar.

Bunun dışında il özel idarelerini olumsuzlayan muhtemel nedenlerin genelde işaretlenmediği görülmektedir. Öyle ki 47 il özel idaresi yöneticisinden sadece biri (% 2,12) “*İl özel idarelerinin KÖYDES Projesi için aktarılabacak parayı, başka amaçlar için kullanması konusunda şüpheler vardır*” seçeneğini ve beşi (% 10,63’ü) “*KÖYDES Projesinin bu yöntemle yürütülmesinin altında il özel idarelerine olan güvensizlik vardır*” seçeneğini işaretlemiştir. Bu iki seçeneği de işaretleyen mülki idare amirlerinin oranı ise aynıdır: % 31,32. Genel toplama bakıldığında ise % 80,76 ile “*hizmetlerin daha etkin ve kısa sürede yürütülmesi*” birinci öncelikli neden olarak görülmektedir. İkinci öncelikli neden % 72,30 ile “*Kamu İhale Yasası’na tabi olmama*”, üçüncü

öncelikli neden % 62,30 ile “mülki idare amirlerine duyulan güven” olarak sıralanmaktadır.

Alan araştırmasında, ankete katılanların KÖYDES Projesinin nasıl yürütülmesi gerektiği ile ilgili de kanaatleri ölçülmeye çalışılmıştır. “*KÖYDES Projesi’nin, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri vasıtasıyla kaymakam ve valilerin öncülüğünde yürütülmesi ile ilgili olarak aşağıdaki ifadelerden hangisine katılırsınız*” şeklinde sorulan soruya katılımcıların verdikleri cevapların oransal dağılımı Tablo 7’de verilmiştir:

Tablo 8. KÖYDES Projesi’nin Nasıl Yürütülmesi Gerektiğine İlişkin Kanaatler

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Bu şekilde yürütülmelidir, olumlu buluyorum	47	56,62	13	27,65	60	46,15
Bazı sorunlar var ancak olumlu buluyorum	21	25,30	11	23,40	32	24,61
Bu şekilde yürütülmelidir ancak il özel idaresinin katkısı artırılmalıdır	9	10,84	8	17,02	17	13,07
KÖYDES Projesi il özel idaresi bünyesinde yürütülmelidir	6	7,22	15	31,91	21	16,15
Cevapsız	0	0	0	0	0	0
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

Bu soruya verilen cevaplara bakıldığında mülki idare amirlerinin % 56,62’si; il özel idaresi yöneticilerinin de % 27,65’i Proje’nin bu şekilde yürütülmesini doğru bulmaktadırlar. Bu şekilde yürütülmesini olumlu bulmakla birlikte bazı sorunların olduğunu düşünen mülki idare amirlerinin oranı % 25,30 iken, il özel idaresi yöneticilerinin oranı % 23,40’tır. Bunun yanında mülki idare amirlerinin % 10,84’ü ve il özel idaresi yöneticilerinin % 31,91’i bu şekilde yürütülmesini olumlu bulmakta ancak il özel idarelerinin katkısının artırılması gerektiği düşünülmektedir.

Projenin il özel idaresi bünyesinde yürütülmesi gerektiği düşüncesini paylaşan mülki idare amirlerinin oranının düşük olması (% 7,22) anlaşılır bir durumdur. Ancak ilginç olan bu görüşte olan il özel idaresi yöneticilerinin oranının % 31,91’de kalmasıdır. İl özel idaresi yöneticilerinin verdiği yanıtlar içerisinde en yüksek oranın bu olduğu görünse de bu, en düşük oran olarak da okunabilir. Çünkü diğer üç seçenek birbirlerine karşıt seçenekler değil aksine birbirlerine yakın seçeneklerdir. Genel toplama bakıldığında ise katılımcıların sadece % 16,15’i Proje’nin il özel idareleri bünyesinde

yürütülmesi gerektiğini düşünmektedir. Geri kalan % 84'e yakın katılımcı öyle ya da böyle Proje'nin bu şekilde yürütülmesini olumlu görmektedir.

Tablo 7'den ortaya çıkan sonuçlar "Türkiye'de demokratik ve özerk il özel idareleri talep ediliyor" saptamasının çok da kolay yapılamayacağını göstermektedir. Çünkü il özel idarelerinin bir anlamda varlık nedenlerinden birisi olan kırsal alana hizmet işlevini merkezi hükümet Köylere Hizmet Götürme Birlikleri vasıtasıyla ve bir anlamda kendi elinin altında yürütmektedir. Ve bu durumu, ankete katılan mülki idare amirleri ve il özel idaresi üst yöneticilerinin büyük bir kısmı olumlu karşılamakta ve desteklemektedir.

Proje'nin yürütümünde KHGB'lerin çok önemli bir yeri vardır. Bu aşamada KHGB'leri ile ilgili kısa bir bilgi vermek faydalı olabilir: KHGB'leri 5355 sayılı "Mahalli İdare Birlikleri Kanunu" hükümlerine göre kurulan ve faaliyet gösteren, tüzel kişiliğe sahip kuruluşlardır. Bu birlikler, ilçeye veya merkeze bağlı tüm köylerin iştiraki ile kurulur. Görevleri *"tarım ürünlerinin pazarlanması hariç olmak üzere, yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri ile köylere ait diğer hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı"* sağlamaktır. 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, köylere hizmet götürme birliği kurulmasını "kurulabilir" kelimesiyle isteğe bağlı saymışsa da belli bir köy sayısına sahip hemen hemen tüm il merkezi ve ilçelerde birlik kurma yoluna gidildiği görülmektedir. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün internet sitesinden edinilen verilere göre Türkiye'de 81 il, 143 büyükşehir'e bağlı ilçe, 749 tane de ilçe vardır.³⁸² Bunların toplamı 973'tür. Ancak halihazırda kurulu bulunan köylere hizmet götürme birliği toplamı 906 olarak görünmektedir. Aradaki fark belli sayıda köye sahip olmayan il merkezleri ile Büyükşehir Belediyesi olan illere bağlı bazı ilçelerden kaynaklanmaktadır.

Birliğin organları, diğer birliklerde olduğu gibi, birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanıdır.

5355 sayılı Kanun'a göre köylere hizmet götürme birliklerin başkanı merkezde vali veya görevlendireceği bir vali yardımcısı, ilçelerde kaymakamdır. Birliğin meclisi, birlik başkanı başkanlığında, birliğe üye köylerin muhtarları ve o ilçeden seçilen il genel

³⁸² Veriler için bakınız:http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/secime_girecek_adaylar.xls

meclisi üyelerinden oluşmaktadır. Köylere hizmet götürme birliğinin encümeni birlik başkanının başkanlığında, meclisin kendi üyeleri arasından gizli oyla seçeceği iki il genel meclisi üyesi ve iki köy muhtarı olmak üzere beş kişiden oluşmaktadır.

Peki KÖYDES Projesi çerçevesinde hizmetlerin yerine getirilmesinde süreç nasıl işlemektedir?³⁸³ Proje sürecinde, **ilk aşamada**, birlik encümeni tarafından ilçe için gerekli yatırım teklifleri verilmektedir.

“İkinci aşamada, Valinin başkanlığında, ilçe kaymakamları, il özel idare genel sekreteri ve il genel meclisi başkanından oluşan İl Tahsisat Komisyonu tarafından merkezi bütçeden il için ayrılan ödeneğin ilçelere taksimatı gerçekleştirilmektedir.

Üçüncü aşamada, Tahsisat Komisyonu kararları sonucunda dağıtımı yapılan ödenekler, İçişleri Bakanlığı’nca Maliye Bakanlığı’na bildirilmektedir.

Dördüncü aşamada, ödenekler aynı yıl kullanılmak üzere doğrudan ilçe KHGB’lerine ve bütün ilçeleri ilgilendiren ortak bazı harcamalar varsa- il özel idarelerine gönderilir.

Son aşamada ise, KHGB’ler yıl sonuna kadar planlanan -ve varsa artan ödeneklerle ilave edilen- projeleri hayata geçirirler. İl valisi, kaynakların etkin kullanımı için ilçeler arasında artan ödenekleri kaydırabilir.”

KÖYDES Projesi 2005 yılının 10. ayında İstanbul ve İzmit illeri³⁸⁴ dışında kalan 79 ilde köylerin içme suyu, yol, kanalizasyon ve tarımsal altyapısına (sulamaya) ilişkin işleri kapsayacak şekilde başlatılmıştır. Aşağıdaki tabloda 2008 sonu itibariyle biten, devam eden ve henüz başlatılmayan projelerin sayıları gösterilmiştir.

Tablo 9. 01.12.2008 Tarihi İtibarıyla KÖYDES Projesi Kapsamındaki İçme Suyu ve Yol Hizmetlerine İlişkin İşlerin Gerçekleşme Durumu

İŞLERİN DURUMU	İÇME SUYU	YOL	TOPLAM
Biten	21.904	35.239	57.143
% 70 ve üzeri tamamlanan	360	200	560
Devam eden	1.016	1.258	2.274
İhale aşamasında olan	240	210	450
Başlamayan	480	1.108	1.588
Toplam	24.000	38.015	62.015

Kaynak: <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Projeler/KoydesBelgeleri/01.11.2008.xls>

³⁸³ Ögüt, Türker ve Öztoprak, **a.g.k.**, s. 108.

³⁸⁴ İstanbul ve İzmit’te il sınırı aynı zamanda Büyükşehir belediye sınırıdır. Proje başladığı şekliyle yine bu illeri kapsamına almamaktadır.

Tabloda da görüldüğü gibi üç yıl gibi bir süre zarfında 57.143 içme suyu ve yol projesi tamamlanmıştır. % 70 ve üzeri tamamlanan proje sayısı ise 560'tır. İçme suyu ve yol projelerinin toplamı ise 62.015'tir.

2006'nın sekizinci ayından itibaren İçişleri Bakanlığı'nın talebi ve Yüksek Planlama Kurulu 6 Ağustos 2006 tarih ve 2006/28 sayılı kararıyla KÖYDES Projesi dahilindeki hizmetlerde ağırlığın köy yolu yapımı ve köylere içme suyu teminine verildiği daha önce belirtilmişti. Bu tarihe kadarki, kanalizasyon ve tarımsal altyapı hizmetlerine ilişkin veriler aşağıda ki tablodan görülebilir:

Tablo 10. 03.08.2006 Tarihi İtibarıyla KÖYDES Projesi Kapsamındaki Kanalizasyon ve Tarımsal Altyapı Hizmetlerine İlişkin İşlerin Gerçekleşme Durumu

İŞLERİN DURUMU	KANALİZASYON	TARIMSAL ALTYAPI(SULAMA)	TOPLAM
Biten	207	119	5.763
% 70 İ ve üzeri tamamlanan	229	99	2.037
Devam eden	663	305	9.369
İhale aşamasında olan	18	11	1.940
Başlanmayan	58	20	1.215
Genel toplam	1.175	554	20.324

Kaynak: <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Projeler/KoydesBelgeleri/03.08.2006.xls>

03.08.2006 tarihi itibarıyla kanalizasyon ve sulamaya ilişkin 5.763 proje tamamlanmış, 2.037 projenin ise % 70'i tamamlanmıştır. Bu tarih itibarıyla 9.369 projenin devam ettiği ve 1.940 projenin de ihale aşamasında olduğu anlaşılmaktadır.

KÖYDES Projesi dahilindeki hizmetlerin finansmanı için 2005 yılında 200 milyon, 2006 ve 2007 yıllarında 2'şer milyar ve 2008 yılında 500 milyon lira olmak üzere toplam 4 milyar 700 milyon lira kaynak ayrılarak ilgili hesaplara gönderilmiştir.³⁸⁵

KÖYDES Projesi, harcanan para ve yapılan işler bakımından, Cumhuriyet tarihinin en kapsamlı ve en büyük kırsal altyapı projesi olarak görülmektedir.³⁸⁶ Çalışma kapsamında yapılan anket çalışmasında KÖYDES Projesi ile ilgili bu yönde sorulan soruya verilen cevaplar da bu kanıyı desteklemektedir. “KÖYDES Projesi ile ilgili düşünceniz nedir” sorusuna verilen yanıtlar tablo 10'da görülmektedir:

³⁸⁵http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Projeler/KoydesBelgeleri/koydes_turkiye_geneli_tek.xls (12.05.2009)

³⁸⁶ Ögüt, Türker ve Öztoprak, **a.g.k.**, s. 107.

Tablo 11. KÖYDES Projesi ile İlgili Genel Kanaatler

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Çok iyi bir uygulama	46	55,42	20	42,55	66	50,76
Bazı sorunlar var ama iyi bir uygulama	34	40,96	23	48,93	57	43,84
Gereksiz bir uygulama	1	1,20	1	2,12	2	1,53
Olumsuz bir uygulama	2	2,40	3	6,38	5	3,84
Cevapsız	0	0	0	0	0	0
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

Ankete katılan 83 mülki idare amirinden 46’sı yani % 55,42’si Projeyi “çok iyi bir uygulama” olarak görürken; 34’ü yani % 40,96’sı bazı sorunların olduğunu düşünmekle birlikte “iyi bir uygulama” olarak nitelendirmişlerdir. Bu konuda il özel idaresi yöneticilerinin kanaatleri de mülki idare amirlerine paraleldir denebilir. Ankete katılan 47 il özel idaresi yöneticisinin % 42,55’i Projeyi “çok iyi bir uygulama”; % 48,93’ü de “bazı sorunlar var ama iyi bir uygulama” şeklinde değerlendirmişlerdir. Genel toplama bakıldığında ise katılımcıların yaklaşık % 95’i projeyi olumlu veya çok olumlu bulmaktadırlar. Projeyi “gereksiz” ya da “olumsuz” bulanların oranı ise çok düşük kalmaktadır: % 5,37.

Öğüt, Türker ve Öztoprak birlikte ele aldıkları bir çalışmalarında KÖYDES Projesinin artılarını şu şekilde sıralamışlardır:³⁸⁷

1. “Proje ile kıt kaynakların rasyonel kullanımı sağlanmış ve bu sayede yurt çapında - planlanan proje sayısına göre- yaklaşık %50 oranında artı performans elde edilmiştir.
2. Ödeneklerin yıl içerisinde herhangi bir aracı kurum olmadan doğrudan KHGB'lere gelmesi ve işlerin yıl içinde bitirilmesi zorunluluğu, hem hizmetlerin süratli gerçekleşmesini hem de zamandan tasarruf edilmesini sağlamıştır.
3. Mevsim şartları nedeniyle birçok ilde, asfalt için gerekli sıcak gün sayısının çok az olması ve genel olarak işlerin yaz aylarında bitirilmesi zorunluluğu projenin KİK (Kamu İhale Kanunu) mevzuatına tabi olarak kaynak israfına neden olmadan zamanında yapılmasını zorlaştırmaktadır. KÖYDES projesi ise KİK'e tabi olmayan KHGB'ler vasıtasıyla yürütüldüğü için kaynakların verimli ve etkin olarak kullanılmasını sağlamıştır. Genel anlamda KHGB'ler, ihaleleri prosedür olarak KİK mevzuatına uygun olarak yapmakta, fakat süre kıstaslarına uymamaktadır. Bu özelliği dolayısıyla KÖYDES Projesi, uzun yıllar sürüp de bitirilemeyen veya planlanandan birkaç kat fazla maliyetle sonuçlanan işlerin, çok kısa zamanda ve uygun maliyetle bitmesini sağlamıştır.
4. Projenin planlama safhasından gerçekleştirme aşamasına kadar yerel düzeyde katılımcı bir model öngörmesi, ülkemizde yerel demokrasi ve uzlaşi kültürüne önemli katkı sağlamıştır.
5. Mülki İdare amirlerine olan toplumsal güven hem projenin objektif yürümesini hem de yerel imkanların en iyi şekilde kullanılmasını sağlamıştır. Bu sayede yatırımlar, öncelik sıralamasına göre ve yöre halkının çok çeşitli (işçilik, gayrimenkul hibeleri gibi)

³⁸⁷ A.k., s. 109.

katkılarıyla gerçekleşmiştir.

6. Kaymakamların altyapı sorunlarını çözmelerine imkan veren KÖYDES Projesi, mülki idare mesleğinin saygınlığının daha da artmasına ve pekişmesine yol açmıştır. Bu sayede hizmet üreten ve karşılığını da toplumdaki gören mülki idare amirlerinin hizmet üretme aşk ve heyecanı artmıştır. Dolayısıyla denebilir ki; kaymakamlık mesleği açısından toplum nazarında saygınlık ve topluma katkı eşitliğinin iki tarafı da dengeli bir şekilde artmıştır.”

İşin bir başka boyutunu da KÖYDES Projesi’nin, KHGB’lere, İlçe yönetimine bir anlamda tüzel kişilik niteliği kazandırması ve ilçeleri kırsal kesime yönelik yerel hizmetler bakımından uygulayıcı birimler haline getirmesi oluşturmaktadır. Yapılan alan araştırmasında mülki idare amirlerine ve il özel idaresi yöneticilerine “*Köylere hizmet götürme birlikleri ile ilçelerin fiili olarak yerel yönetim birimleri haline dönüştüğü düşüncesine*” katılıp katılmadıkları sorulmuş ve kanaatleri öğrenilmeye çalışılmıştır. Aşağıdaki Tablodan da görüleceği üzere mülki idare amirlerinin % 34,93 bu görüşe tam olarak, % 48,19’ı kesmen katılırken; sadece % 15,66’sı bu görüşe katılmadıklarını belirtmişlerdir. İl özel idaresi yöneticilerinin ise % 30’a yakını bu görüşe katıldıklarını; % 60’a yakını ise kısmen katıldıklarını belirtmişlerdir. Genel toplamda ise katılımcıların yaklaşık % 85’inin bu görüşe tam veya kısmen katıldıkları görülmektedir.

Tablo 12. KHGB’leri ile İlçelerin Fiili Olarak Yerel Yönetim Birimleri Haline Dönüştüğüne İlişkin Kanaatler

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Evet, kesinlikle ilçeler yerel yönetim birimi gibi işlev görmektedir	29	34,93	14	29,78	43	33,07
Kısmen katılıyorum	40	48,19	28	59,57	68	52,30
Hayır, katılmıyorum	13	15,66	5	10,63	18	13,84
Cevapsız	1	1,20	0	0	1	0,77
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

KÖYDES Projesi, merkezi yönetimin ya da daha açık bir ifadeyle AKP Hükümet(ler)inin kırsal alana hizmet götürülmesinde ve kırsal alan yönetiminde esasen ne tür bir politika benimsediğinin saptanmasında önemli bir örnek uygulamadır. Proje’nin iki şeyin tanıtılmasına dayanak oluşturduğu söylenebilir. Birincisi, bu Proje’nin yürütüm biçimi, Hükümet’in esasında il özel idarelerinin güçlenmesi ya da etkinleştirilmesiyle çok fazla ilgilenmediğini göstermesidir. Tarihten gelen ve daha önce değinilen merkezîyetçilik anlayışı devam etmektedir. Merkezi yönetim “oy”a dönüşme potansiyeli fazla olan bir konuda yerel yönetimlerin işin içinde olmasını göze

alamamaktadır. KÖYDES Projesi'nin uygulama tarzından çıkarılabilecek ikinci sonuç ise il özel idarelerinin ne düzeyde demokratik, özerk ve etkin kılmak istenildiği ile ilgilidir. İl özel idaresinde yapılan reform niçin yapılmış, 5302 sayılı Kanun niçin çıkarılmıştır? Bu durum, çalışmanın ileriki başlıklarında ve anket verilerinin değerlendirilmesinde de görüleceği gibi, Hükümetin il özel idarelerini daha işler kılmaya gibi bir gayesinin olmadığı fikrini uyandırmaktadır. Ayrıca bu durum il özel idarelerinde yapılan reformun içsel taleplere karşılık vermekten çok, başta Avrupa Birliği olmak üzere uluslararası kuruluşların taleplerine karşılık vermek üzere ortaya konulduğu savını desteklemektedir.

Üçüncü Bölüm: 5302 SAYILI İL ÖZEL İDARESİ KANUNU ve GETİRDİĞİ İL ÖZEL İDARESİ SİSTEMİ

İlk iki bölümde il özel idaresinin geçirdiği tarihsel süreç ve yaşanan reform tartışmaları ele alınmaya çalışılmıştır. İlk iki bölümün, ayrıca, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun ve bu Kanun ile oluşturulan yeni sistemin anlaşılması ve değerlendirilmesine katkı sağlayacağı umulmuştur.

Bu bölümde ise 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile bu Kanun çerçevesinde oluşturulan il özel idaresi sistemi incelenmiştir. 5302 sayılı Kanun ve bu kanunla oluşturulan il özel idaresi sistemi, 5302 sayılı Kanun’un Genel Gerekçesi’nde geçen demokratiklik, özerklik, saydamlık ve katılımcılık gibi yerel yönetim ilkeleri ile “etkin”lik unsuru üzerinden değerlendirilmesine özen gösterilmiştir. Bu bölümün temel öngörülerinden birisi, yapılan reformlar neticesinde il özel idarelerinin yeterli sayılmasa bile yukarıda sayılan yerel yönetim ilkeleri ve etkinlik konusunda belli bir mesafenin alındığıdır. İkinci öngörü ise il özel idarelerini ilgilendiren bu iki boyutun (yerel yönetim ilkeleri-etkinlik) görece farklı kaynaklardan beslendiğidir. Yerel yönetim ilkeleri doğrultusundaki düzenlemeler daha çok uluslararası kuruluşlar tarafından beslenirken; etkinlik doğrultusunda düzenlemeler ise daha çok iç dinamikler tarafından beslenmektedir. Bu önermeye bağlı olarak söylenebilecek bir şey de; bu iki boyutun her zaman birbirini desteklemediğidir. Uluslararası örgütler, tüm ülkelere, yerel yönetim ilkelerine uygun -ademi merkezîyetçi- örgüt yapılanmasının aynı zamanda kurumları etkin kılacağını dikte etseler de; Türkiye’nin önemli bir kesimindeki algı ve kanaat, Türkiye için, ademi merkezîyetçi uygulamaların aynı zamanda etkinlik anlamına gelmediği yönündedir.

I. 5302 SAYILI İL ÖZEL İDARESİ KANUNU: KANUN ÖNCESİ YAŞANAN TARTIŞMALAR, KANUN'UN DAYANDIĞI TEMELLER VE AMAÇLARI

26 Mart 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu içsel tutarlıktan yoksun; kaldırılan, değiştirilen ve eklenen maddeleriyle bütünsellikten uzak, çıkarıldığı 1913 yılına ait kavram ve terimlerin ağırlıkta olduğu anlaşılması zor bir kanundu. Ayrıca bugünkü idareleri düzenleyen kanun metinlerinin sistematüğinden de uzaktı. Bunun dışında uygulanamaz hükümlerinin varlığı işin başka bir boyutunu oluşturmaktaydı. Öyle ki 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nu sadece şekilsel olarak dahi değiştirilmesi zorunlu bir kanun olarak görmek gerekir. Bu açıdan bakıldığında, içerik tartışmaları bir yana, 5302 sayılı Kanun'la il özel idareleri daha anlaşılır bir şekilde düzenlenme imkanına kavuşmuştur.

1913 tarihli Kanun, il özel idaresini tanımladıktan sonra özel idarenin organlarını saymıştır. Bu Kanun valiyi organların ilk sırasına koymuş, il genel meclisi ve il daimi encümenini daha sonra sayarak valiye bir öncelik vermiştir. Her iki Kanun incelendiğinde karşımıza şöyle bir tablo çıkmaktadır:

Tablo 13. 1913 Tarihli Kanun ile 5302 Sayılı Kanunun İçerik Açısından Karşılaştırılması

13 MART 1913 TARİHLİ İL ÖZEL İDARESİ KANUNU	5302 SAYILI İL ÖZEL İDARESİ KANUNU
TANIMI	AMAÇ, KAPSAM VE TANIMLAR
ORGANLARI: • Vali, • İl Genel Meclisi • İl Daimi Encümeni	
GÖREVLERİ	GÖREVLERİ: • Görev ve Sorumlulukları • Yetki ve İmtiyazları
BÜTÇESİ: • Adi Bütçe • Olağanüstü Bütçe	
	ORGANLARI: <i>ii.</i> İl Genel Meclisi <i>iii.</i> İl Encümeni <i>iv.</i> Vali
TEŞKİLATI: • Özel İdare Müdürlüğü • Merkezi İdarenin İldeki Teşkilatları • Kaymakam	TEŞKİLATI: • Genel sekreterlik • Mali işler, Sağlık, İmar, İnsan kaynakları, Hukuk işleri ve diğer birimler, • Kaymakam ve İlçe özel idare teşkilatı
İL GENEL MECLİSİ	
İL DAİMİ ENCÜMENİ	

	DENETİMİ
	GELİR VE GİDERLERİ
	BÜTÇE ve KESİN HESABI
	BORÇLANMA VE İKTİSADİ GİRİŞİMLER
	İDARİ YAPTIRIMLAR
	ÇEŞİTLİ VE SON HÜKÜMLER

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 73 madde ve 3 geçici maddeden oluşmaktadır. Önceki Kanunda ise il özel idareleri 75 maddede düzenlenmişti. Ancak bu Kanunda bir çok madde veya hüküm yürürlükten kaldırılmış, eklenmiş veya geçici maddeler eklenmek zorunda kalınmıştı.

Bir kamu kurumunun etkin olabilmesi için onunla ilgili hukuki metinlerin iyi yazılmış olması kadar, hükümlerinin uygulanıyor olması da gerekir. İl özel idareleri için bakıldığında konunun kabaca üç boyutundan söz edilebilir. Bunlar; il özel idaresini düzenleyen hukuki metinler, merkezi yönetim ve il özel idarelerinin kendisidir. Özel idarelerin etkinliği bu üç boyutun da gereken niteliklere sahip olmasına bağlıdır. Örneğin 5302 sayılı Kanun çok iyi yazılmış bir hukuki metin olabilir; ancak merkezi yönetim il özel idarelerinin görevlerini yerine getirebileceği mali kaynak, personel, araç-gereç ve makine gibi ihtiyaçlarını gidermemiş ise özel idarelerin etkin olması beklenemez. Bu nedenle bugünkü il özel idaresi sisteminin etkinlik araştırmasında bu üç boyutun birlikte sorgulanması gerekir.

Bu doktora tez çalışması kapsamında yapılan ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile ilgili olarak mülki idare amirleri ve il özel idaresi yöneticilerinin genel kanaatlerini ölçmeyi hedefleyen alan araştırmasında ilgililere öncelikle 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile ilgili sorular sorulmuştur. Bunlardan birisi “5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nu genel olarak nasıl değerlendiriyorsunuz” sorusudur. Bu soru ile ilgililerin Kanun ile ilgili genel kanaatleri öğrenilmeye çalışılmıştır. Ankete katılanların, soruya verdikleri cevapların oransal dağılımı Tablo 14’te verilmiştir:

Tablo 14. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nu ile İlgili Genel Kanaatler

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Olumlu buluyorum	1	1,20	1	2,12	2	1,53
Bazı sorunlar olsa da genel olarak olumlu buluyorum	53	63,85	43	91,48	96	73,84
Bazı olumlu tarafları olsa da genel olarak olumsuz buluyorum	25	30,12	2	4,25	27	20,76
Olumsuz buluyorum	4	4,81	1	2,12	5	3,84

Cevapsız	0	0	0	0	0	0
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

Tablo'dan Kanun'u "*tam olarak olumlu veya olumsuz*" olarak değerlendirenlerin sayısının çok az olduğu görülmektedir. Kanun'la ilgili olarak, bazı sorunların devam ettiği düşünülse de katılımcıların geneli Kanun'u olumlu bulmaktadırlar. Öyle ki 83 mülki idare amirinden 53'ü, yani % 63,85'i; 47 il özel idaresi yöneticisinden ise 43'ü yani % 91,48'i sorulan bu soruya "*bazı sorunlar olsa da genel olarak olumlu buluyorum*" seçeneğini işaretlemişlerdir. Bunun yanında Kanun'un olumsuz taraflarının olumlu taraflarına göre daha fazla olduğunu düşünen mülki idare amirleri de önemli bir orandadır (% 30 civarında). Sonuçlardan il özel idaresi yöneticilerinin mülki idare amirlerine göre Kanun'a bakışlarının daha olumlu olduğu anlaşılmaktadır.

İlk soruyla ilintili olarak sorulan bir başka soru da il özel idarelerinin içinde bulunduğu sorunlarla ilgilidir. İl özel idaresinin sorunları günümüze kadar sürekli sorgulanmış ve tartışılmıştır. On yıllar sonra yapılan genel bir reform çalışmasından (5302 sayılı Kanun) beklenen, il özel idaresinin içinde bulunduğu sorunlara en azından mevzuat düzeyinde büyük ölçüde çözüm getirmiş olmasıdır. "*5302 sayılı Kanun, il özel idaresinin içinde bulunduğu sorunlara, sizce ne ölçüde cevap vermiştir*" şeklindeki soruya ankete katılanların verdiği yanıtlar bir önceki soruya verilen yanıtlarla paralellik göstermektedir (Bakınız Tablo 15):

Tablo 15. 5302 Sayılı Kanun'un İl Özel İdarelerinin Sorunlarına Ne Ölçüde Cevap Verebildiğine İlişkin Kanaatler

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Sorunlar büyük ölçüde giderilmiştir	4	4,81	13	27,65	17	13,07
Bazı sorunlar devam etmektedir	55	66,26	32	68,08	87	66,92
Sorunlar aynı şekilde devam etmektedir	12	14,45	2	4,25	14	10,76
Sorunlar artmıştır	12	14,45	0	0	12	9,23
Cevapsız	0	0	0	0	0	0
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

Mülki idare amirlerinin sadece % 4,81 sorunların büyük ölçüde giderildiğini düşünmektedir. Bu kanaatte olan il özel idaresi yöneticilerinin oranı ise % 27,65'tir. Bu soruya verilen cevaplardan ağırlıklı kanaatin 5302 sayılı Kanun'un il özel idarelerinin içinde bulunduğu sorunlara belli ölçüde yanıt verdiğiidir. Bazı sorunların devam ettiğini düşünen mülki idare amirlerinin oranı % 66,26; il özel idaresi yöneticilerinin oranı ise

% 68,08'dir. Toplam oranlara bakıldığında ise ankete katılanların % 66,92'si 5302 sayılı Kanun ile bazı sorunların devam ettiği görüşünü paylaşmışlardır. Bu sonuçlardan katılımcıların 5302 sayılı Kanun'un il özel idarelerinin mevzuattan kaynaklanan sorunlara büyük ölçüde cevap verdiği kanaatini taşıdıkları anlaşılabılır. Çünkü sorunların aynı şekilde devam ettiğini veya arttığını düşünenlerin oranı mülki idare amirlerinde % 14,45; il özel idaresi yöneticilerinde % 4,25; toplamda ise % 9,23'tür.

Yukarıdaki iki soruya ek olarak sorulan soruya verilen yanıtlara göre, görece olumlu bulunan 5302 sayılı Kanun hükümlerinin, katılımcıların, aynı şekilde uygulamaya yansımadağı düşüncesinde olduğunu göstermektedir. Birden fazla işaretleme yapılmasına imkan tanınan “5302 sayılı Kanun'daki düzenlemeler sonrasında sizce hangi alanlarda sorunlar devam etmektedir” sorusuna verilen cevapların oransal dağılımı aşağıda verilmiştir (Bakınız Tablo 16):

Tablo 16. 5302 Sayılı Kanun Sonrasında Devam Eden Sorun Alanlarına İlişkin Kanaatler

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Teşkilat yapısında	47	56,62	25	53,19	72	55,38
Karar verme sürecinde	57	68,67	14	29,78	71	54,61
İşleyişinde	34	40,96	19	40,42	53	40,76
Denetim mekanizmasında	29	34,93	16	34,04	45	34,61
Bütçesinde	13	15,66	17	36,17	30	23,07
Yetki, görev ve sorumluluklarında	35	42,16	21	44,68	56	43,07
Personel yapısında	40	48,19	13	27,65	53	40,76
Cevapsız	0	0	0	0	0	0
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

Sonuçlar, ankete katılan mülki idare amirlerinin % 68,67'sinin karar alma sürecini sorunlu bulduğunu göstermektedir. Bunun nedeninin 5302 sayılı Kanun'la valinin il özel idaresinin karar organı olan il genel meclisi başkanlığından alınması olduğu söylenebilir. Çünkü, ankette, ilgililere bu değişiklik ayrıca sorulmuş (bu değişikliği sorgulayan soruya verilen yanıtlar ayrıca değerlendirilecektir) ve mülki idare amirlerinin % 66,26'sı bu değişikliği olumsuz bulduklarını belirtmişlerdir. Ankete katılan il özel idaresi yöneticileri arasında ise % 53,19 ile teşkilat yapısındaki sorunlar ilk sırayı almıştır. Toplam oranlarda da bu sorun % 55,38 ile ilk sırada gelmektedir. Bunu % 54,61 ile karar verme süreci, % 43,07 ile yetki, görev ve sorumluluklar, % 40,76 işleyiş ve personel yapısı izlemektedir. Devam eden sorun alanları içinde bütçe sorunu ankete katılanlarca en az işaretlenen seçenek olmasına rağmen (% 23,07), bu

veriler, (ileride ayrıca değerlendirilecek olan) “*özel idare gelirlerinin yeterli olup olmadığı*” ile ilgili soruya verilen cevaplarla çalışmaktadır. Öyle ki mülki idare amirlerinin % 51,80’i ve il özel idaresi yöneticilerinin de % 87,23’ü özel idare gelirlerinin “çok yetersiz” olduğunu belirtmişlerdir. Toplamda ise katılımcıların % 64,61’i bu kanaati taşımaktadır. Gelirlerle ilgili olarak “*yeterli olmasa da çok büyük bir eksiklik yok*” seçeneğini işaretleyenlerle birlikte bu oran toplamda % 85’in üstüne çıkmaktadır.

Anket çalışması neticesinde ortaya çıkan sonuçlar 5302 sayılı Kanun ile il özel idaresi sisteminde belli bir aşama kaydedildiğini ancak bazı sorunların özellikle uygulamada hala devam ettiğini göstermektedir.

A. 5302 Sayılı Kanun Öncesi ve Yaşanan Tartışmalar: 5302 Ne Kadar Yenidir?

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yeni bir kanun değildir. Kanun ile getirilen hükümler yıllardır söylenen, yazılan, tartışılan hatta önceki hükümetler tarafından hazırlanan kanun taslaklarında dile getirilen hükümlerdir.³⁸⁸

1913 tarihli Kanun yürürlüğe girdikten sonra, il özel idaresi sistemindeki en önemli değişiklik 3360 sayılı Kanun’la yapılmıştır.³⁸⁹ Ancak mevzuat düzeyinde kalan bu değişiklikler il özel idaresindeki sorunlara çare olamamış; özel idare üzerindeki

³⁸⁸ Bu konu için şu kaynaklara bakılabilir: Nevzat Boztaş, “Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı ve Anayasa”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 8, Sayı 2 (Nisan 1999), s. 3-10; Mesut Yılmaz, “Yerel Yönetimler Reform Taslakları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 6 (Kasım 1996), s. 40, 41; Çoker, “İçişleri Bakanlığı’nda Mahalli İdarelerin yeniden Yapılandırılması Çalışmaları”, s. 49-56.; Birgül Ayman Güler, “1998 Reform Tasarısı Üzerine İnceleme”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 7, Sayı 4 (Ekim 1998), s. 3-25; Birgül Ayman Güler, “22 Şubat 2005 Gün ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt XXIX, Sayı 246.

³⁸⁹ Birgül Ayman Güler, 5302 sayılı Kanununun hedeflerinin 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı Kanunla gündeme geldiğini ancak 3360 sayılı Kanun’un başlıca hükümlerinin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesiyle yerellik esasına dayanan sürecin hızının kesildiğini belirtmektedir. Anayasa Mahkemesi’nin kararı incelendiğinde şöyle bir sonuç çıkmaktadır. Mahkeme iki konuda iptal kararı vermiştir. Bunlardan birisi özel idarelerin görev ve yetkilerini düzenleyen maddeye eklenmek istenen “... İl özel idarelerinin görevli olduğu mahalli ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı Bakanlar Kurulunca tespit olunur.” şeklindeki cümle ve il daimi encümeninin yapısını değiştiren ve 136. maddesine eklenmek istenen “il özel idare müdürü ile köy hizmetleri il müdürü, bayındırlık ve iskan müdürü il daimi encümeninin tabii üyesidir.” şeklindeki fıkradır. Mahkeme diğer değişiklikler ile ilgili iptal istemlerini reddetmiştir. Anayasa Mahkemesi Kararı için bakınız: <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm> (08.05.1009).

reform beklentileri, tartışmalar ve öneriler ileriki yıllarda artarak devam etmiştir.³⁹⁰ Köklü sayılabilecek değişiklik 3360 sayılı Kanundan yaklaşık 18 yıl sonra 5302 sayılı Kanun'un kabulüyle gerçekleştirilebilmiştir. Oysa ki 1990'lı yıllar ve 2000'li yılların başı il özel idaresinde topyekun değişiklik amaçlayan çeşitli girişimlere sahne olmuştur.³⁹¹

1998 yılında “*Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdarelerle İlgili Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı*” hazırlanmıştır. 24 Mart 1998 günü Başbakan Mesut Yılmaz imzasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne gönderilen tasarının İçişleri ile Plan ve Bütçe komisyonlarında görüşülmesi tamamlanmıştır. 35 maddeden oluşan bu Tasarı “*günümüzde ‘kamu yönetimi temel kanunu taslağı’ için söylendiği üzere bir ‘çerçeve’ düzenleme*” olarak tasarlanmıştır. Tasarı incelendiğinde 5302 sayılı Kanun’a yansıyan birçok hükmün bulunduğu görülmektedir:

a) “Milli Eğitim, Bayındırlık, Sağlık, Tarım, Sanayi ve Ticaret, Kültür, Turizm, Çevre bakanlıkları ile Köy Hizmetleri ve Gençlik ve Spor Genel müdürlüklerince yürütülen “mahalli ve müşterek nitelikteki hizmetler”in personel, taşınmaz ve ödenekleri il özel idarelerine devredilecektir. Devir işlemleri 1 Ocak 2000'e kadar tamamlanmış olacaktır (geçici madde-1),

b) İl genel meclisi'nin adı “il meclisi” olmuştur,

c) İl özel idare müdürlüğü sistemi “genel sekreterlik” ile değiştirilmiştir,

d) Memur ve işçi kadro ihdası ve istihdamı, merkezi-mülki yönetim karar ve onayıyla değil, doğrudan il meclisi kararıyla yapılacaktır (ek madde 14-a),

e) Üst düzey yöneticiler ile sağlık, teknik, avukatlık hizmetlerinde sözleşmeli istihdam yapılabilecektir (ek madde 14-b),

f) Süresi mali yılla sınırlı olmak üzere meclisçe uygun görülecek imalat, bakım, etüd, plan, taşıma, temizlik vb. hizmetler ihale yoluyla gördürülebilecektir,

³⁹⁰ Çoker, “İçişleri Bakanlığı’nda Mahalli İdarelerin Yeninden Yapılandırılması Çalışmaları”, s. 50.

³⁹¹ Bu girişimler konusunda Birgül Ayman Güler’in “22 Şubat 2005 Gün ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine” başlıklı makalesinden yararlanılmıştır. Bunun dışındaki kaynaklar ayrıca belirtilmiştir.

g) İl özel idarelerinin ulusal bütçeden aldıkları (% 1.70 olan) pay % 5'e çıkarılmıştır; ancak her yıl bütçe yasalarıyla bu birimlere devredilecek görevler göz önünde tutularak, özel idare payı % 25'e kadar yükseltilebilir (madde 26),

h) Kıyı Yasası'yla valiliklere/il idare kurullarına verilen yetkiler il özel idarelerine devredilmiştir. (ek madde 2) Bu hüküm, il idare kurulu yetkilerinin özel idarelere devredileceğini temsil etmesi nedeniyle önemlidir.”

1998 Tasarısı “*Genel Kurul’da görüşülemeyerek düşmüş, yasalaşamamıştır*”

2000’de “*Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölümü ve Hizmet İlişkilerinin Esasları İle Mahalli İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname*” taslağı hazırlanmıştır. Bu Kanun Hükmünde Kararname Taslağı da neredeyse 1998 Tasarısı ile aynı ismi taşımakta ve bu da “temel kanun” niteliği taşımaktadır. “Toplam 52 ana maddeden oluşan bu metin, 1998 tasarısının merkezi yönetime verdiği görevleri olduğu gibi korumuştur. Ancak, önceki metinlerden bazı farklılıkları vardır: Birincisi, hizmetlerin devir süreci boşlukta bırakılmıştır. Kararname, hangi hizmetin ve hangi kadroların devredileceği konusunu adeta uygulamaya terk etmiş görünmektedir. İkincisi, “il gelişim planı” adını verdiği bir çalışma aracına ısrarlı vurgu taşımaktadır. Üçüncüsü, ilçe köy birlikleri örgütlenmesine ilişkin ayrıntılı hükümlerle donatılmıştır. Dördüncüsü, il özel idaresinin organları ve bunların vali-encümen-meclis ilişkileri bakımından hiçbir değinmede bulunmamıştır. Değişmeyen taraf özelleştirme ve sözleşmeli personel istihdamı maddeleridir denebilir.”

Bu kararname de taslak olarak kalmış, hukuksal varlık kazanamamıştır.

2002 yılında “*Mahalli İdareler Kanunu Tasarısı Taslağı*” hazırlanmıştır. 240 maddeli bu Tasarı da “çerçeve kanun” niteliğindedir.³⁹² Bu Tasarı da “*1998 tasarısına benzer biçimde, önce merkezi-yerel yönetim görev bölüşümünü yapmış, sonra tüm yerel yönetimleri ayrı bölümlerde ayrıntılı biçimde düzenlemiştir.*”

“Birinci grupta, merkezi yönetimin adalet, savunma, din hizmetleri gibi “münhasıran” yerine getireceği görevleri vardır. İkinci gruptaki tarım, eğitim, sağlık, tapu gibi işler merkezi yönetim tarafından yerine getirilecektir, ancak bunlar sorumluluk

³⁹² Bu metin üzerinde kim ya da hangi kurum tarafından hazırlandığına ilişkin herhangi bir bilgi bulunmamaktadır: Güler, “22 Şubat 2005 Gün ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine”, s. 96.

merkezi idarede kalmak üzere belirli koşullarla yerel yönetimlere devredilecektir. Üçüncü grupta doğrudan yerel yönetimlerce görülecek hizmetler vardır, bunlar yasalarıyla yerel yönetimlere verilen imar, altyapı, toplu konut, çevre sağlığı gibi hizmetlerdir. İl özel idaresi yapısı genel olarak korunmuştur; hem meclisin hem encümenin başkanı validir. Ancak, meclis-encümen-vali çalışma sistemi ve ilişkileri, belediye organlarının çalışma sistemine benzer bir yapıya dönüştürülmüştür. Sonuçta, vali meclis karşısında daha güçsüz bir konuma çekilmiştir. Meclis kararlarının yürürlüğe girmesi için vali onayı gereği kaldırılmış, kararlar kendiliğinden yürürlüğe girer güçte sayılmıştır. Vali, il meclisi tarafından gensoru ile görevden düşürülebilir hale getirilmiştir.”

2003 yılında “*Yerel Yönetim Yasa Tasarıları*” içinde “*İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı*” hazırlanmıştır. “Halil Ürün Taslakları” olarak da adlandırılan 2003 Taslakları belediye, büyükşehir, il özel idaresi ve bunların gelirlerini kapsamaktadır. Bunlardan il özel idaresi ile ilgili olan taslak toplam 20 maddelidir.

Bu taslakta, valiliğin kaldırılarak “il encümeni” ve “il meclisi”nden oluşan iki organlı bir il özel idaresi öngörülmüştür. İl meclisi, ilçeleri temsil eden üyelerden oluşacak, ama seçmenler belediye sınırları dışında oturan il halkı olacaktır. “Belediye halkının katılımı, meclisin doğal üyesi sayılan il ve ilçe merkezindeki belediyelerin başkanları eliyle sağlanacaktır.” Meclis kendi içinden bir başkan ve iki başkan vekili seçecek ve yılda iki kez, 30’ar gün süreyle” toplanacaktır. “Bu taslakta düzenlenmeyen diğer çalışma ilkeleri, belediye meclisleri için öngörülen hükümler doğrultusunda gerçekleştirilecektir.”

Bu taslağa göre “il meclisinin başkanı, il encümeninin de başkanıdır. Encümen meclis tarafından ve kendi içinden en az 5 en çok 7 üyeli olmak üzere seçilecektir. Başkan ile encümen arasında bir uyuşmazlık çıkarsa, sorun meclis tarafından kesin karara bağlanacaktır.”

“Bürokrasi, başta ‘genel sekreter’ bulunan ve örgütlenme biçimine il meclisince karar verilen bir yapı olarak kurulacaktır. Güçlü bir genel sekreterlik, her il özel idaresinin kendi ihtiyaçlarına uygun genişlikte kendi karar vereceği bir personel ve örgütlenme sistemi öngörülmektedir. Ayrıca düzenlenmemiş olmakla birlikte, bu

hüküm göstermektedir ki, personel kadrolarının yaratımı ve istihdam koşullarına karar vermek, doğrudan il özel idaresine bırakılmıştır. Personel sistemi yerleştirilmiştir.”

“Taslak, ilçelerde birer ilçe özel idare örgütü kurulmasını öngörmektedir. İl özel idaresinde valinin varlığını ortadan kaldırılmasına koşut olarak, bu örgütlerin başına kaymakam getirilmemektedir. İlçe özel idaresi örgütlenmesinin başına il encümeni tarafından atanacak bir müdür getirilmektedir. İlçe özel idare birimlerinde çalıştırılacak personel kadroları ise il genel meclisi tarafından karara bağlanacaktır.”

“Valilik-kaymakamlık hizmetleri ile il-ilçe özel idare hizmetleri arasındaki eşgüdüm gereği, üç ayda bir toplanacak olan “il-ilçe koordinasyon kurulu” tarafından karşılanacaktır. Kurulun sekreteryası ilde özel idare genel sekreteri, ilçede idare müdürü tarafından yapılacak, bu kurulların kararları “tavsiye” niteliği taşıyacaktır.”

Yine 2003 yılında “Halil Ürün Taslakları”ndan farklı bir *İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı* hazırlanmış ve bu metin Mart 2004’de TBMM gündemine gelmiştir. 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ise 24 Haziran 2004’de TBMM’nde kabul edilmiştir. 26 Haziran 2004 günü onay için Cumhurbaşkanlığına gönderilen Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmek üzere geri gönderilmiştir. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer Kanun’un 3, 6, 7, 10, 11, 13, 15, 18, 25, 35, 45, 47 ve 52. maddeleri ile birinci geçici maddesinin yeniden görüşülmesini istemiştir. Hükümet, geri gönderilen metni çok az sayıda değişiklik yaparak TBMM sürecine yeniden sokmuş ve metin 22 Şubat 2005 günü, 5302 sayısı ile Genel Kurul’da yeniden kabul edilerek kalıcı hale gelmiştir.

Cumhurbaşkanı’nın 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’na ilişkin itirazları şu noktalarda toplanmıştır:³⁹³

1. İl özel idaresi tanımlanırken (madde 3), “il halkı” yanında “il”in yerel ortak gereksinmelerinin de bu idarelerce karşılanacağına yer verilerek, il özel idareleri farklı bir boyuta taşınmıştır.³⁹⁴

2. Yine tanımda il özel idarelerine ilk kez “idari ve mali özerklik” verilmiştir.

³⁹³ <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss791m.htm> (13.09.2006).

³⁹⁴ Plan ve Bütçe Komisyonu, Cumhurbaşkanı’nın bu itirazına hak vermemiş ancak ifadenin değiştirilmesini de bir eksiklik olarak görmemiştir. Netice de “il ve il sınırları içindeki halkın” ibaresi, Anayasa’ya uygun olarak “il halkının” şeklinde değiştirilmiştir.

3. İl özel idareleri, merkezi idarenin onayına bağılı olmadan gerçek ve tüzeli kişilere izin ve ruhsat vermek, yasak koymak ve uygulamak, taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak, kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesis etmek, iç ve dış borç almak, özelleştirme yapmak, yurt içi ve dışındaki yerel yönetimler ve birlikleri ile işbirliğı yapmak, sermaye şirketleri kurmak gibi görev ve yetkilerle donatılmıştır.

4. İl özel idaresinin görev ve yetkileri, belirgin ve sınırlı biçimde tek tek sayılmak yerine hizmet alanları belirtilmiş ve ayrıca yasalarla açıkça başka kurum ve kuruluşlara verilmeyen yerel nitelikteki her türlü görev ve hizmetin il özel yönetimlerince yerine getirileceğı genel ve soyut biçimde öngörölmüş; bu arada, il özel yönetiminin hangi hizmet alanlarında il genelinde, hangi hizmet alanlarında belediye sınırları dışında yetkili olacağı vurgulanmıştır.

5. Valiliğın organlar içindeki yerinin son sıraya düşürölmesi; valilerin il genel meclisi başkanlığı görevine son verilmesi; il genel meclisinin tek karar organı olarak düzenlenmesi ve başkanını kendi üyeleri arasından seçmesi; meclis gündemini seçimlik başkanın belirlemesi, meclisin yılda iki kez yerine her ay toplanması, meclis kararlarının kesinleşmesi için valinin “onay”ına sunulma zorunluluğunun kaldırılması; valinin hazırladığı yıllık etkinlik raporunun yetersiz görölmesi durumunda yetersizlik kararının “gereğı yapılmak üzere” İçişleri Bakanlığı’na gönderilmesi gibi hükümlerle özerklikten öte bağımsız niteliğe kolayca dönüşebilecek yerel bir meclis oluşturulmaktadır.

6. İl özel yönetimi örgütlenmesinde genel sekreterlik oluşturulup, il özel yönetimi hizmetlerinin genel sekreterce yürütölceğı, genel sekreterin valiye karşı sorumlu olacağı, il encümenine valinin bulunmaması durumunda genel sekreterin başkanlık yapacağı vurgulanarak vali yardımcılarının yerel organlardaki yetkisi kaldırılmakta; dolayısıyla, vali ve kaymakamlara bu organlardaki görevleri nedeniyle yapılan ödemeler sürdürölüp vali yardımcılarının ödeneğı kesilmekte, böylece mesleki mali statü yönünden hiyerarşik yapı bozulmaktadır.

7. Bütçenin ve kesin hesabın kabulünde ve kesinleşmesinde il genel meclisi kararı yeterli görölmemektedir.

8. İl özel yönetimleri “genel yetkili” organlara dönüştürölmektedir.

Cumhurbaşkanı, il özel idaresi yapılanması ve işleyişine yönelik köklü değişiklikler getiren Kanun’u, yukarıda sayılan düzenlemelerin “*hukukun genel ilkelerine, anayasal kurallara ve kamu yararına uygun düşüp düşmediğinin değerlendirilmesi*” gerektiği düşüncesiyle tekrar görüşülmek üzere TBMM’ne geri göndermiştir.

Cumhurbaşkanı itiraz gerekçesinde, Türkiye Cumhuriyeti Devleti Yönetimi’nin yapılanmasında esas olan anayasal ilkelere, ulus devletin düşünsel temellerine ve tekil devlet modelinde örgütlenmeye egemen olan “merkeziyetçilik” ve “yerinden yönetim” ilkeleriyle bunları tamamlayan “idarenin bütünlüğü” ve “idari vesayet” üzerinde durmuştur.

Cumhurbaşkanınca tekrar görüşülmek üzere gönderilen Kanun’un, “Plan ve Bütçe Komisyonu”ndaki görüşmelerinde, 3. maddesinde yer alan il özel idaresi tanımındaki “il ve il sınırları içindeki halkın” ibaresi “İl halkının” şeklinde değiştirilmiş; il özel idaresinin görevlerini sayan 6. maddesinden “eğitim” ibaresi ile il genel meclisinin görevlerini düzenleyen 10. maddesinden “halk denetçisini seçmek” bendi çıkartılmıştır.

Kanun bu üç maddedeki değişiklik ve 15. maddesindeki küçük redaksiyon ile (“giremez” ibaresi “girmez” şeklinde değiştirilmiştir) genel kuruldan 22 Şubat 2005 tarihinde 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu olarak çıkmıştır.

Cumhurbaşkanı, bu sefer Kanun’u onaylamış ancak bazı maddelerinin iptali ve yürürlüğünün durdurulması için Anayasa Mahkemesi’ne başvurmuştur. Ana Muhalefet Partisi (Cumhuriyet Halk Partisi) de 5302 sayılı Kanun’un bazı maddelerinin iptali ve yürürlüğünün durdurulması için Anayasa Mahkemesi’ne dava açmıştır. Mahkeme bu iki başvuruyu birleştirme kararı almıştır.³⁹⁵

İptali ve yürürlüğün durdurulması istenen maddeler 3., 7., 10., 11., 13., 15., 18., 25., 35., 45., 47., 51. ve 52. maddelerdir.

³⁹⁵ Anayasa Mahkemesi Kararı için bakınız: <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2008/K.2007-3.htm> (19.08.2009).

Bununla birlikte:³⁹⁶

Kanun'un 6. maddesinin Birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan “Sağlık”, “tarım”, “sanayi ve ticaret”, “bayındırlık ve iskan”, “toprağın korunması”, “erozyonun önlenmesi”, “sosyal hizmet ve yardımlar”, “ile diğer” ibarelerinin; (b) bendinde yer alan “çevre”, “kültür”, “turizm” ve “gençlik ve spor” ibarelerinin,

36. maddesinin, birinci fıkrasının ilk tümcesinin, altıncı fıkrasının son tümcesinde yer alan “... kadroları kaldırılmış veya kadrolarına zorunlu sebeplerle atama yapılmış ise durumlarına uygun bir kadroya ...” ibaresinin ve son fıkrasının ilk tümcesinde yer alan “... başarı durumlarına göre toplam memur sayısının % 10'unu ve...” ibaresinin,

38. maddesinin, birinci fıkrasının ilk tümcesinin ve ikinci fıkrasının ve 54. maddesinin ikinci fıkrasının anayasaya aykırılığı nedeniyle iptali ve yürürlüğünün durdurulması talep edilmiştir.

5302 sayılı Kanun'un Anayasa'ya aykırılık nedenleriyle iptal ve yürürlüğünün durdurulması gerekçeleri, 5197 sayılı Kanun'un Cumhurbaşkanı tarafından bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderme gerekçeleri hemen hemen aynıdır. Bu nedenle bu gerekçeler burada tekrarlanmayacaktır. Burada sadece Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilen hükümler üzerinde durulacaktır.

Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki Anayasa Mahkemesi iptali istenen madde, fıkra, bent, bölüm ve ibarelerden çok azını iptal etmiştir.³⁹⁷

Anayasa Mahkemesi il genel meclisinin görev ve yetkilerini düzenleyen 10. maddesinin (h) bendini iptal etmiştir. Bu bent ile il genel meclisine “vergi, resim ve harç dışında kalan miktarı beş milyardan yirmi beş milyar Türk Lirasına kadar ihtilaf konusu olan özel idare alacaklarının anlaşma ile tasfiyesine karar verme” yetkisi verilmişti. Mahkemenin kararı şu şekildedir:

“5302 sayılı Yasa'nın, il özel idarelerinin görev ve yetkilerinin düzenlendiği 7. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde, il özel idarelerinin, vergi, resim ve harçlar

³⁹⁶ Anayasa Mahkemesi Kararı için bakınız:
<http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2008/K.2007-3.htm> (19.08.2009).

³⁹⁷ Anayasa Mahkemesi Kararı için bakınız:
<http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2008/K.2007-3.htm> (19.08.2009)

dışında kalan ve miktarı yirmibeşmilyar Türk Lirasına kadar olan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermekle görevli ve yetkili oldukları hükme bağlanırken, 10. maddenin iptali istenilen (h) bendinde, il özel idareleri adına karar verecek olan il genel meclislerine, dava konusu olma sınırlaması yapılmaksızın, aynı miktarda olmak koşuluyla, ihtilaflı durumdaki tüm özel idare alacaklarının anlaşma ile tasfiyesine karar verebilme yetkisi verilmektedir.

Anayasa'nın 123. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve yasayla düzenleneceği belirtilmiştir. İdarenin kanuniliği ilkesi, idarenin ve organlarının görev ve yetkilerinin hiçbir duraksamaya yer vermeyecek şekilde, açık bir biçimde yasayla düzenlenmesini gerekli kılar. İdarenin tüzel kişiliğine verilmemiş bir görev veya yetkinin, bu kuruluşun organlarınca kullanılması idarenin yasallığı ilkesiyle bağdaşmaz.

İhtilaf, yargı yerine taşınmış ya da taşınmamış bir konuda, konunun tarafları arasında anlaşmazlık, görüş ayrılığı bulunması halini ifade ederken, dava konusu uyuşmazlık, söz konusu anlaşmazlıklardan, çözüme kavuşturulması için ilgili yargı yerine taşınmış olanlarını anlatmaktadır. İhtilaf, dava konusu uyuşmazlık kavramına göre, onları da kapsayacak şekilde daha geniş bir anlama gelmektedir.

Buna göre, il genel meclislerinin görev ve yetkilerinin düzenlendiği 10. maddenin iptali istenilen (h) bendinde, il özel idarelerinin karar organı olan il genel meclislerine il özel idaresi kamu tüzel kişiliğine verilmemiş bir yetki verilmiş olmakta, böylece il genel meclislerinin hangi tür uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar verebilecekleri konusunda belirsizliğe neden olunmaktadır. Bu durum, hukuk devleti ve idarenin kanuniliği ilkelerine aykırılık oluşturmaktadır.”

Anayasa Mahkemesi, 5302 sayılı Kanun'un “Meclis kararlarının kesinleşmesi” başlığını taşıyan 15. maddesinin “*Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir*” şeklindeki ikinci fıkrasının “... ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar ...” ibaresini, “Anayasa'nın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken vesayet yetkisinin zayıflatıldığı” gerekçesiyle iptal etmiştir. Ayrıca Mahkeme “*Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine [on gün içinde]³⁹⁸ idari yargıya başvurabilir*” şeklindeki üçüncü fıkrasını da Anayasa'nın 123. ve 127. maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir.

Cumhurbaşkanı ve Ana Muhalefet Partisi milletvekillerince 5302 ile ilgili açılan iptal davasında Anayasa Mahkemesi'nin iptal ettiği hükümler sadece bu kadardır. Öyle ki Hükümetin Kanun'un kabulünden sonra yaptığı değişiklikler Anayasa

³⁹⁸ “on gün içinde” ibaresi, iptal davalarının açılmasından sonra, 13 Temmuz 2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan, 3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı “Belediye Kanunu’nun 85. maddesinin (e) bendi ile madde metninden çıkarılmıştır. Bu nedenle Mahkeme, iptal isteminin bu ibareye yönelik kısmı hakkında karar verilmesine gerek görmemiştir.

Mahkemesi'nin iptal ettiği hükümlerden daha fazladır. Hükümetin yaptığı bu değişiklikler Kanun'un incelendiği başlıklarda yeri geldikçe ele alınacaktır.

B. 5302 Sayılı Kanun'un Dayandığı Temeller ve Gerekçeleri

İl özel idareleri konusundaki reform çalışmaları çok uzun yıllar sürmüştür.³⁹⁹ Ancak 1913 tarihli İUVKM, 22 Şubat 2005 günü Meclis'te kabul edilen ve 4 Mart 2005 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na kadar, 3360 sayılı Kanun'la yapılan sınırlı değişiklikler dışında, önemli bir değişikliğe uğramadan yürürlükte kalmıştır. 5302 sayılı Kanun da tartışmaların, karşı çıkışların ve çok geniş yelpazeli reform önerilerinin sonucunda çıkmıştır.

Tüm kamu politikalarının belirlenmesinde birçok aktör etkili olur ve bu aktörlerden bir bölümü ortaya konulacak politikaya şekil verebilecek güçte baskın bir rol oynar. İl özel idareleri konusunda yapılan bu reform çalışmasında da etkili olan bazı iç ve dış aktörler vardır. Bu iç ve dış aktörlerin reform taleplerinin özü, yapılan reformun değerlendirilmesinde bizlere önemli ipuçları verebilir. Dolayısıyla uluslararası kuruluşların dünyanın tüm devletlerinde görmek istedikleri yerel yönetim biçiminin ne olduğunu bilmek, 5302 sayılı Kanun'un doğru değerlendirilebilmesi için faydalı, dahası gereklidir. Bugün tek tek ülkelerin devlet örgütlenmeleri üzerinde doğrudan etkilerde bulunma gücüne erişmiş olan, Birleşmiş Milletler (BM), Dünya Bankası (DB) ve OECD gibi uluslararası kuruluşlar ile Avrupa Birliği (AB), 1980'den itibaren, özellikle de son 15 yıldır dünya genelinde ademi merkeziyetçi bir devlet yapılanmasını desteklemektedirler. “Bu politika, bir yandan katılım olanaklarının artırılmasını sağlayacağı, bir yandan kaynakların rekabetçi bir ortamda daha rasyonel kullanılacağı ve bir yandan devletin şeffaf ve hesap veren bir yapıya bürünmesini sağlayacağı gerekçeleri ile vazgeçilmez sayılmaktadır.”⁴⁰⁰

³⁹⁹ Prof. Dr. Şeref Gözübüyük il özel idarelerini düzenleyen 1913 tarihli Kanun'un değiştirilmesi konusunda 1929 yılından beri çalışmaların yapıldığını, bu konuda bir çok tasarılar hazırlandığını, hatta bunlardan bazılarının 1948 ve 1951 yıllarında Meclise dahi sunulduğunu belirtmektedir. Bakınız: “İl Özel İdarelerinde Yeniden Düzenleme”, s. 25.

⁴⁰⁰ Tayfun Çınar ve Birgül Ayman Güler, **Yerel Maliye Sistemi**, Ankara, TODAİE Yayını, 2004, s. 7.

Birleşmiş Milletlere göre 21. yüzyılın yerelleşmesi (desantralizasyon), 20. yüzyılda olduğu gibi yalnızca devletin içinde üstten alta, merkezden yerele yetki anlamını taşımamaktadır. “Yeni yüzyılda yerelleşmeye yüklenen anlam (1) kamu yetkisinin devletten çeşitli örgütlere ve piyasaya (özelleştirme) devri, ve (2) siyasal-yönetimsel karar mekanizmasının özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle paylaşımı olmak üzere iki temel özellik taşımaktadır.” Birleşmiş Milletler dokümanlarında yerelleştirmenin dört türünden söz edilmektedir:⁴⁰¹ Birincisi, merkezin yetki ve görevlerinin taşra idarelerine devredilmesi (yetki genişliği), ikincisi merkezi yetki ve görevlerin yerel yönetimlere devredilmesi, üçüncüsü devletin yalnızca hukuki denetimine tabi kılınan kentsel ya da bölgesel kalkınma birlikleri veya KİT’ler gibi yarı-özerk yerel birimlerin oluşturulması ve dördüncüsü kamuya (merkezi-yerel) ait yetkilerin, resmi yönetim yapısının dışında, özel şirketler ve sivil toplum örgütlerine (yönetişim) devredilmesidir.

“Görüldüğü üzere, 21. yüzyıl hedefi olarak ademi merkezileşme, devletin iç örgütlenmesini ilgilendiren bir terim olmaktan çıkmış ve resmi yönetim yapılanmasını aşan bir *yetkiden vazgeçme* sürecine dönüşmüştür.”⁴⁰²

Dünya Bankası dokümanlarında da ademi merkeziyetçi bir politika benimsenmiştir. “Banka tarafından üretilen çok sayıda raporda, desantralizasyon ile demokrasi-kalkınma arasındaki ilişkinin “olmazsa olmaz” nitelik taşıdığı üzerinde durulmaktadır.” Bu tür çalışmalar ile, “demokrasi ve kalkınma amaçlanıyorsa, devlet örgütlenmesinde ademi merkeziyetçilik ilkesi benimsenmelidir” inancı pekiştirilmektedir.”⁴⁰³

Dünya Bankası, daha çok yerelleştirmenin mali özerklik tarafıyla ilgilenmektedir. Bankaya göre, “gelişmekte olan ülkelerde mali desantralizasyonun gerçekleştirilmesi, bu ülkelerin piyasa ekonomilerini sürdürmeleri için önemli bir gerekliliktir. Banka bu süreci hem denetim altında tutma hem de yönlendirme eğilimi

⁴⁰¹ A.k., s. 8, 9.

⁴⁰² A.k., s. 10.

⁴⁰³ A.k., s. 11.

göstermektedir. Ülke incelemeleri, Banka politikaları çerçevesinde hazırlanmakta ve tüm gelişmekte olan ülkelerin yerel yönetimlerine yönelik politikalar üretilmektedir.”⁴⁰⁴

Uluslararası arenadan esen ademi merkeziyetçi reform rüzgarının Türkiye üzerindeki etkisinin Avrupa Birliği temelinde somutlaştığı söylenebilir. Avrupa Birliği’ne yapılan atıf, Türkiye’de uygulanmak istenen politikaların bir anlamda meşrulaştırılması anlamına gelmektedir. Avrupa Birliği’nin merkeziyetçi devlet anlayışına aldığı tavır diğer uluslararası kuruluşlardan farklı değildir. Talep ve tavsiye aynı doğrultudadır: demokrasi ve kalkınma için “daha az devlet daha çok toplum” şarttır.

Bu taleplerin işaretlerini 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun genel gerekçesinde de görmek mümkündür.

Genel gerekçede ilk olarak bütün dünyanın geçirdiği değişim ve dönüşümden bahsedilmiştir. Bu küresel dönüşüm ve değişim ülkeleri de daha demokratik, daha küresel ve yerel pozisyonlar alması yönünde zorlamaktadır. Bu genel ilkeleri kamu hizmetinin sunumunda açıklık, katılım, sorumluluk ve hesap verebilirlik ilkeleri izlemektedir. Genel gerekçede bu ilkeler aynı zamanda etkin bir kamu yönetiminin zorunlu unsurları olarak gösterilmiştir.

Genel gerekçede belirtilen ancak 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’na ve il özel idaresi sistemine yansıyor yansımadağı tartışılabilir olan ilke, amaç ve hedefler şunlardır:

- İl özel idareleri, geleceğin belirsizliklerine karşı hazırlıklı olacak, hızlı karar alacak ve sorunlara süratle uygun çözümler bulacaktır.
- Bu idareler aşırı bürokratik yapılardan kurtulacak, etkin çalışan esnek ve daha küçük birimler oluşturulacaktır.
- Kanun, Devletin üniter yapısına, Anayasamızın 123. maddesinde ifadesini bulan idarenin bütünlüğü ile idarenin merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayanmaktadır.

⁴⁰⁴ A.k., s. 11.

- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile Avrupa Birliğinin mahalli idarelere ilişkin genel yaklaşımının Kanun’da dikkate alındığı belirtilmiştir.
- Genel gerekçede, “mahalli idarelerin temel değerleri olan demokrasi, özerklik, katılım ve etkinlik ilkeleri”nin Kanun’a yansıtılmaya çalışıldığı vurgulanmaktadır.⁴⁰⁵ Genel gerekçe özerkliği; “mahalli idarelerin kanunlarla verilen görev ve hizmetleri kendi organlarının kararıyla ve kendi sorumlulukları altında yerine getirmeleri;” katılımı; “idarelerin demokratikleştirilmesi;” etkinliği ise, “kamu yönetiminde yaşanan değişime uygun olarak etkili, verimli ve hizmet odaklı bir yönetim kurulması” şeklinde tanımlanmıştır. Verimlilik, etkinlik ve yönetimin demokratikliği kavramlarının birbiri ile çatışan değil birbirini tamamlayan kavramlar olduğu vurgulanmıştır.
- Mahalli idarelerin kendi alanlarında “genel yetkili” olmaları çağdaş eğilimlerden biri olarak görülmüş ve bu nedenle Kanun’da “yerel nitelikli görev ve hizmetler bakımından bu idarelerin genel yetkili olmaları” gerektiği vurgulanmıştır. Bu nedenle il özel idareleri “sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, bayındırlık ve iskan hizmetlerini belediye ve köyler dahil olmak üzere il çapında; kanunlarla başka bir kuruluşa verilmeyen bütün mahalli müşterek hizmetleri ise belediye sınırları dışındaki alanlarda yerine” getirmesi öngörülmüştür. Bu düzenleme özel idarelere, merkezi idare ile mahalli idare arasında bir ara düzey konumu ve il düzeyinde koordinasyon yapma işlevi vermektedir. Genel yetkililik, kanunların yasaklamadığı veya başka bir kuruluşa vermediği bütün yerel hizmetler hakkında mahalli idarelerin görevli ve yetkili olmaları anlamına gelmektedir. Gerekçede, bunun, ülkemizin kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının ve Anayasanın 127. maddesinde mahalli idarelerin görev ve yetkilerinin

⁴⁰⁵ Genel gerekçede ifade aynen “demokrasi, özerklik, katılım ve etkinlik ilkeleri tasarıya yansıtılmaya çalışılmıştır” şeklindedir. Bu ifadelerden Kanun yapımcıların demokrasi, özerklik, katılım ve etkinlik konularında ortaya koydukları 5302 sayılı Kanun’dan çok da tatmin olmadıkları ve dolayısıyla bu konularda iddialı olmadıkları anlaşılmaktadır.

belirlenmesinde ölçüt olarak belirtilen “mahalli müşterek ihtiyaç” kavramının gerekli kıldığı bir ilke olduğu hatırlatılmıştır.

- Kanun, özerk bir mahalli idarenin gereği olarak il özel idareleri üzerindeki idari vesayet uygulamalarının çoğuna son vermeyi ancak bununla birlikte idarenin bütünlüğünü ve hukuka uygunluğu sağlayacak mekanizmaları işletmeyi öngörmektedir.
- Genel Gerekçe’de Kanun hazırlanırken yerellik ilkesinin benimsendiği; bunun bir gereği olarak da bu Kanun’la il özel idarelerinin daha demokratik, daha katılımcı ve daha saydam bir yapıya kavuşacağı belirtilmiştir. Yerellik ilkesinin bir gereği olarak hizmetler vatandaşlara en yakın yerde ve en uygun yöntemlerle sunulacaktır.
- Vatandaşların yönetime katılımının genişletilmesi kamu hizmetlerinin etkin olarak sunulmasının bir gereği olarak görülmektedir. Bu gaye ile yasada vatandaşların il meclisine, ihtisas komisyonlarına katılabilesinin ve görüş bildirebilesinin önünün açıldığı belirtilmektedir.
- Saydamlığı sağlamak için gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Bunun için il genel meclisinin kararlarının uygun yollarla halka duyurulması şart koşulmuştur. Bu sayede il özel idarelerinin halkın taleplerine karşı daha duyarlı olacağı ve halka yakınlaşacağı düşünülmektedir.
- İl özel idarelerinin daha etkili ve verimli hizmet üretebilmesi için “*temel hedeflerini ve bu hedeflere ulaşmak için gerçekleştirecekleri faaliyetleri kapsayacak şekilde beş yıllık stratejik plan yapacaklardır. Yıllık çalışma programlarıyla bütçelerini ve performans ölçütlerini bu plana göre oluşturacaklardır. Böylece geleceğe dönük politikalar oluşturarak sorunlara uzun vadeli çözümler getirecek ve sonuç odaklı bir anlayışa sahip olacaklardır.*”
- Etkili ve verimli hizmet üretimini sağlamak için öngörülen bir diğer husus daha önceden de sahip olduğu kendi faaliyet alanına dahil olan iş ve hizmetleri serbest piyasada gördürebilmeleridir. Daha önceki “İmtiyaz verme veya yap-işlet-devret modeliyle bazı iş ve hizmetleri yaptırma”

imkanları yanında 5302 sayılı kanun ile il özel idareleri birçok iş ve hizmetler bakımından yaptırma veya işletirme yöntemlerini kullanmaya da yetkili olmuşlardır. Hükümet kamu hizmetlerinin piyasaya açılmasını etkili ve verimli hizmet üretiminin bir koşulu olarak görmektedir.

- “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. Performans değerlendirmesine ve stratejik yönetime uygun bir istihdam politikası öngörülmesi ve esnek teşkilatlanmaya imkan verilmesi özel idarelerde etkin bir yönetim kurulması için Tasarıyla getirilen diğer düzenlemelerdir. Hizmetlerin sunumunda verimlilik ve etkinliği sağlamak için yerindenlik ve ihtiyaca uygunluk gözetilecek ve mahalli idareler arasında rekabetçi bir anlayış hakim olacaktır.”

5302 sayılı Kanun’a ilişkin genel gerekçede belirtilen önermeler, uluslararası kuruluşların önermeleriyle örtüşmektedir: “İl özel idaresi ile halk arasında sürekli iş birliği, dayanışma ve karşılıklı güven artacaktır. İl özel idareleri, idarenin bütünlüğüne uygun görev yapan; güvenilir ve öngörülebilir; açık ve saydam; hesap verme yükümlüğü olan; verimli, etkin ve kaliteli hizmet sunan bir yapıya kavuşacaklar, demokratik değerlerin yaygınlaşmasına ve refahın artmasına katkıda bulunacaklardır.”

C. İl Özel İdaresinin Tanımı

5302 sayılı Kanun, il özel idaresini “*il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*” olarak tanımlamıştır.

Bu tanım önceki yasal metinlerde yapılan yerel yönetim ve il özel idaresi tanımlarından farklıdır. Tanım, kanun yapıcılar tarafından nasıl bir özel idare oluşturulmak istendiğinin saptanması açısından önemlidir. Özel idareler mümkün

olduğunca özerk ve yerindenlik ilkesi çerçevesinde düşünüldüğü izlenimi verilmektedir. Ancak sonuçların bu şekilde olduğunu söylemek çok kolay değildir.

26 Mart 1913 kurucu Kanun’da il özel idaresi, “*Menkul ve gayri menkul malları olan ve bu kanun ile sayılı hususi görevleri yapmakla mükellef bir şahsı manevi*” olarak tanımlanmıştı. Bu tanım, 3360 sayılı Kanun ile de değiştirilmemiştir.

1982 Anayasası’nın mahalli idare tanımı ise şu şekildedir: “*Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.*” Mahalli idarenin 1961 Anayasası’ndaki tanımı ise “*il, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişisi*” şeklindedir.

Yapılan bu tanımlar arasındaki karşılaştırmayı daha tatminkar yapabilmek için 5393 sayılı “Belediye Kanunu”ndaki belediye tanımı ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’ndaki büyükşehir belediyesi tanımlarına bakmak faydalı olabilir. 5393 sayılı Belediye Kanunu belediyeyi “*belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*”; Büyükşehir Belediyesi Kanunu ise Büyükşehir belediyesini, “*En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi*” olarak tanımlamıştır.

Görüldüğü gibi 2002 sonrasında çıkarılan kanunların yerel yönetim tanımlarında bir tutarlılık göze çarpmaktadır. Ancak Anayasalarda ve ilgili önceki kanunlarda olmayan bir açılım getirilmiş; tanımlara “idari ve mali özerklik” ibaresi eklenmiştir. Yapılan yerel yönetim reformlarında, yerel yönetimlerin, Avrupa Birliği’nin istediği ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda belirtilen ilkeler çerçevesinde tanımlanmaya çalışıldığı görülmektedir. Ancak her ne kadar yasal metinlerde “süslü yerelci ifadeler” yer alsa da il özel idarelerinin bu haliyle “özerk” bir yerel yönetim birimi olduğunu söyleyebilmek zordur.

Son dönemde yapılan yerel yönetim reformlarında özerkliğin “idari ve mali” olarak açılması bazı çevreleri rahatsız etmiş ve bu nedenle 5302 Kanun’un madde gerekçesinde daha önce yer bulmayan “idari ve mali özerklik”ten ne anlaşılması gerektiği açıklanmak ihtiyacı hissedilmiştir. Maddenin gerekçesine göre “*il özel idaresinin tanımında geçen idari ve mali özerklik kavramı sınırsız bir özerkliği kapsamamaktadır.*” İl özel idaresi, “*Anayasanın 127’nci maddesinde ve diğer kanunlarda öngörülen esas ve sınırlar çerçevesinde mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması hususunda, karar organının alacağı kararla harekete geçebilen, harcama yapabilen, borçlanabilen ve her türlü hukuki ehliyeteye sahip bir kamu tüzel kişisi*”dir. “*İdari ve mali özerklik, Anayasanın 123’üncü maddesinde düzenlenen idarenin bütünlüğü ilkesini ortadan kaldıracak veya zayıflatacak şekilde yorumlanamaz. Söz konusu kavramlar, mahalli idarelerin, mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak amacıyla yetkili organlarının kararı ile kanunlara uygun olarak serbestçe karar alma, teşkilatlanma, personel istihdamı, borçlanma ve benzeri alanlardaki yetkilerini ifade etmektedir.*”

Hükümet, il özel idarelerini ve yerel yönetimleri Türkiye şartları içerisinde değil küreselleşme ve yerelleşme yolunda bulunan dünyanın bir parçası olan Türkiye çerçevesinde ele almak istemiştir. Bu durum, ne saklanan bir konu ne de yeni bir tartışmadır. Yaşananlar 1900’lü yılların başındaki ademi merkezîyetçi Prens Sabahattin ile merkezîyetçi Hüseyin Cahit arasındaki tartışmalarını anımsatmaktadır.⁴⁰⁶ Hükümet, yerel yönetim ilkelerine uygun bir yerel yönetim formüle ettiğini, reformların Türkiye’yi bölme, gücünü azaltma gibi bir sonuca ulaştırmayacağını iddia ederken; karşı düşünce de olanlar ise yapılanların Türkiye’yi, söylenenlerin ötesinde bir sonuca götüreceğini iddia etmektedir. Muhalif iddiaların özü, yapılan bu reformların Türkiye’yi güçsüzleştireceği ve bölünmeye kadar götürebileceğidir.

⁴⁰⁶ Bu tartışmalar için bakınız: Cavit Orhan Tütengil, **Prens Sabahattin**, İstanbul, İstanbul matbaası, 1954; Yıldızhan Yayla, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri: Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezâif**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi yayını, 1982; Cenk Reyhan, **Osmanlıda İki Tarz-ı İdare**, Ankara, İmge Kitabevi, 2007.

II. İL ÖZEL İDARESİNİN GÖREV, YETKİ VE SORUMLULUKLARI

1864 Vilayet Nizamnamesi'yle yönetim sistemimizde yerini aldığını kabul ettiğimiz il özel idareleri bu Nizamname'de bir "umumi meclis" olarak doğmuştur. Umumi meclis, vilayet düzeyinde sadece yerel temsilcilerden oluşmakta, il halkının istek ve sorunlarını vilayetin yöneticilerine ileterek çözümüne yönelik ricada bulunmakta ve bir anlamda danışma işlevi görmektedir.⁴⁰⁷ Yılda bir defa ve kırk günü geçmemek üzere valinin uygun göreceği bir zamanda toplanması öngörülen umumi meclisler, vilayet dahilindeki ana ve tali yolların yapım, bakım ve onarımı, tarım ve ticaretin geliştirilmesi, vergilerin saptanıp dağıtılması ve toplanması, halkın dilek, şikayet ve taleplerini müzakere etmekle görevli kılınmıştır⁴⁰⁸ 1871 Vilayet Nizamnamesi'nde ise umumi meclislerin ve görevlerinin daha ayrıntılı olarak düzenlendiği görülmektedir

1871 Vilayet Nizamnamesi'nde de umumi meclislere her hangi bir konuda karar alma ve uygulama yetkisi verilmemiş; bunlar taşra teşkilatında danışman birim işlevi görmüşlerdir.⁴⁰⁹

1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkati'yle ise il özel idareleri tüzel kişilikli ve uygulayıcı bir birim olarak düzenlemiş, yetki ve görevleri arttırılmıştır. Bu Kanun'un 78. maddesinde il özel idarelerine 25-30 civarında görev ve yetki verilmiştir. Bu Kanun il özel idarelerinin görevlerini daha önceki düzenlemelerde olduğu gibi tek tek sayarak sınırlamıştır. Görev ve yetkileri sayma yolu ile belirlenmesi usulü (tadadi usul) ilk olarak 3360 sayılı Kanun'la bozulmuş ve il özel idaresine hizmet alanları belirtilerek görevler verilmiştir. 3360 sayılı Kanun'la 1913 tarihli Kanun'un il özel idaresi görevlerinin sayıldığı 78. maddesine şu bent eklenmiştir:

"İl özel idaresi, mahalli müşterek nitelikte olan, imar, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, çevre sağlığı ve koruması, eğitim ve spor, tarım, ağaçlandırma, orman tesisi,

⁴⁰⁷ Ortaylı, **Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 89; Gözübüyük, **Türkiye'de Mahalli İdareler**, s. 29.

⁴⁰⁸ Yaman, **a.g.k.** s. 165.

⁴⁰⁹ Ortaylı, **Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri**, s. 90.

ekonomi ve ticaret, haberleşme, kültür, turizmle ilgili görevler ve bu kanun dışında çeşitli mevzuatla verilen görevleri imkanları ve tespit edeceği öncelik sırasına göre yürütür.”

1987 yılında eklenen bu bent ile il özel idarelerinin görevleri daha önceki görevlerini de kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

5302 sayılı Kanun ile özel idare görevlerinin genişlemesi devam etmiştir.⁴¹⁰ Kanunun ilk çıktığı halinde il özel idareleri mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla (m. 6):

“Gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,

İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında, yapmakla görevli ve yetkili” kılınmıştır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 22 şubat 2005 tarihinde kabul edilmiş ve 4 Mart 2005 tarihinde de Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Özel idarelerin yetki, görev sorumlulukları Kanun’un ilk çıktığı haliyle kalmamış ve bazı değişiklikler yapılmıştır. Aşağıda ele alınacak olan bu değişiklikler genelde il özel idarelerinin yetki ve görev alanının genişletilmesi yönünde olmuştur.

Kanun’un ilk halinde il özel idareleri “gençlik, spor, kültür ve turizm” konularında sadece belediye sınırları dışında görevli ve yetkili iken sonradan yapılan düzenlemeler ile önce “gençlik ve spor”⁴¹¹ daha sonra da “kültür ve turizm”⁴¹² -bu

⁴¹⁰ Bekir Parlak 5302 sayılı Kanun’la il özel idarelerine verilen görevlerin tümüyle yeni veya öncekilerden çok farklı olmadığını, hatta eğitime ait görev ve yetkilerinde olduğu gibi, bazı hizmet olanlarında bir daralmadan bile söz edilebileceğini ifade etmiştir: “Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar (I)**, Editörler: Hüseyin Gül ve Muhammet Kösecik, Ankara, Nobel Yayın-Dağıtım, 2005, s. 185. Parlak bu görüşünü İstanbul Bilgi Üniversitesi’nin düzenlemiş olduğu bir atölye çalışmasına dayandırmaktadır. Bu çalışmada ortaya çıkan eleştiri ve değerlendirmeler için bakınız: Bilgi Üniversitesi, **Yerel Yönetimler Reformu Tasarıları Üzerine Atölye Çalışması**, İstanbul, Yerel Yönetimler Araştırma Birimi Yayınları, 2004.

⁴¹¹ Bu değişiklik 28 Nisan 2005 tarihli 5340 sayılı Kanun’un 24. maddesiyle yapılmıştır. Bu Kanun ile “gençlik ve spor” ibaresi il özel idarelerinin il sınırları dahilinde görevli olduğu konular arasına alınmış ancak “belediye sınırları dışındaki görevlerini” düzenleyen “bent” de kaldırılmamıştır. Bu düzenleme 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 85. maddesiyle yapılmış ve il özel idarelerinin belediye sınırları dışındaki görevlerini sayan bendinden “kültür, turizm, gençlik ve spor” ibaresi çıkarılmıştır.

⁴¹² Bu değişiklik, 3.7.2006 tarihli 5393 sayılı “Belediye Kanunu”nun 85. maddesiyle yapılmıştır.

ibareye “sanat” da eklenmiştir- alanlarında tüm il sınırlarında yetkili ve görevli olmuşlardır.⁴¹³

24 Temmuz 2008 tarihli ve 5793 sayılı “*Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*” ile il özel idarelerinin görev kapsamının genişletilmesine devam edilmiştir. Bu kanun’un 42. maddesiyle şu fıkra Kanun metnine eklenmiştir:

“Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskan, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilir. Aktarma işlemi ilgili bakanın onayıyla yapılır ve bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamaz. İş, il özel idaresinin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılır. İl özel idareleri de bütçe imkanları ölçüsünde bu yatırımlara kendi bütçesinden ödenek aktarabilir. Bu fıkraya göre, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından aktarılabacak ödenekler ile gerçekleştirilecek yatırımlar, birinci fıkra da öngörülen görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın bütün il sınırları içinde yapılabilir.”

Bu değişiklik, esasında, Kanun’un ilk haline 5393 sayılı “Belediye Kanunu”nun 85. maddesiyle eklenen fıkranın değiştirilmesinden ibarettir. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 85. maddesiyle 5302 sayılı Kanun’un özel idarelerin görevlerini düzenleyen altıncı maddesine şu fıkra eklenmişti:

“Merkezi idare tarafından yürütülen görev ve hizmetlere ait yatırımlardan ilgili bakanlıkça uygun görülenler, il özel idareleri eliyle de gerçekleştirilebilir. Bu yatırımlara ait ödenekler, ilgili kuruluş tarafından o il özel idaresi bütçesine aktarılır. İl özel idaresi bu yatırımların yüzde yirmibeşine kadar olan kısmı için kendi bütçesinden harcama yapabilir. Merkezi idare, ayrıca, desteklemek ve geliştirmek istediği hizmetleri proje bazında gerekli kaynaklarını ilgili il özel idaresine aktarmak suretiyle onlarla işbirliği içinde yürütebilir. Bu kaynak ve ödenekler özel idare bütçesi ile ilişkilendirilmez ve başka amaçla kullanılamaz.”

⁴¹³ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun bazı madde, ifade ve sözcüklerinin anayasaya aykırılığı nedeniyle iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemiyle, zamanın cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ve Anamuhalefet Partisi üyelerinin açtığı davada, il özel idaresinin görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen 6. maddesinin (a) bendinden “Sağlık”, “tarım”, “sanayi ve ticaret”, “bayındırlık ve iskân”, “toprağın korunması”, “erozyonun önlenmesi”, “sosyal hizmet ve yardımlar”, “ile diğer” sözcüklerinin ve (b) bendinde yer alan “çevre”, “kültür”, “turizm”, “gençlik ve spor” sözcüklerinin iptali istenilmiştir. Anayasa mahkemesi “iptal davasının açılmasından sonra, 13.7.2005 günlü 25874 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 85. maddesinin (e) bendi ile 6. maddenin birinci fıkrasının (b) bendinde yer alan “kültür, turizm, gençlik ve spor” sözcükleri bent metninden” çıkarıldığı gerekçesiyle “maddenin birinci fıkrasının (b) bendinde iptali istenilen “kültür, turizm, gençlik ve spor;” sözcüklerinin iptali istemi hakkında karar verilmesine gerek olmadığı yönünde karar vermiştir. Ancak yapılan değişiklikle bu “hizmet alanları” yasa metninden çıkarılmamış aksine il özel idarelerinin bu konulardaki yetki, görev ve sorumlulukları sadece belediye sınırları dışında iken tüm il sınırlarlarını kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

Fıkranın son halinin tahlilinden merkezi yönetim kurumlarının uygun görmesi halinde il özel idarelerinin görev alanlarının neredeyse sınırsız olduğu sonucuna varılabilir. Öyle ki eklenen son fıkranın son cümlesinde “*Bu fıkraya göre, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından aktarılacak ödenekler ile gerçekleştirilecek yatırımlar, birinci fıkroda öngörülen görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın bütün il sınırları içinde yapılabilir*” denmektedir. Bu hükmün, siyasi iktidar ile yerel iktidarın aynı siyasi partiye ait olması durumunda il özel idareleri arasında fiili olarak dengesiz ve haksız bir hizmet alanı, kapasitesi ve imkanına yol açacağı kuşkusuzdur.

Sonradan yapılan bir başka değişiklik “il çevre düzeni planı” konusundadır. 1 Temmuz 2006 tarihli ve 5538 sayılı “*Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”un 26 maddesiyle belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyelerinde, il özel idareleri, il çevre düzeni planı yapma ve onaylama sürecinin dışında tutulmuştur. Ancak aynı Kanun’la 5302’nin altıncı maddesine eklenen bir fıkra ile il özel idarelerinin görev alanının genişlemesi devam etmiştir. Bu ek fıkraya göre “*il özel idaresi bütçesinden, emniyet hizmetlerinin gerektirdiği teçhizat alımıyla ilgili harcamalar*” yapılabilir.

İl çevre düzeni planı yapımı özel idarelere 5302 sayılı Kanun ile verilen bir yetkidir. Plan, valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılacak ve belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanacaktır. Yine 5538 sayılı Kanun’un 26. maddesiyle bu fıkraya eklenen “*Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili Büyükşehir belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanır*” cümlesiyle söz konusu illerdeki il çevre düzeni planı tamamıyla büyükşehir belediyelerinin yetkisine bırakılmıştır.

5302 sayılı Kanun il özel idarelerine neredeyse sınırsız bir görev alanı çizmiştir. Ancak, Kanunla bir taraftan verilen bu geniş alan, diğer yönden muhtemel fiili bir durumla sınırlandırılmıştır. Kanununa göre “*hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, il özel idaresinin mali durumu, hizmetin ivediliği ve verildiği yerin gelişmişlik*

düzeyi dikkate alınarak” belirlenecektir. Bu aslında il özel idarelerine verilen tüm görevlerin aslında kağıt üstünde kalabileceğinin bir itirafıdır.

Kanunda il özel idarelerinin, hizmetlerini vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunacakları ve ayrıca hizmet sunumunda özür, yaşlı, düşkün ve dar gelirli durumuna uygun yöntemler uygulanacağı belirtilmiştir.

5302 sayılı Kanun’un il özel idaresinin bütçesinin düzenlendiği bölümünde (m. 50) il özel idarelerinin, il genel meclisinin (il özel idaresine bağlı kuruluşlarda yetkili organın) *“kararı ile park, bahçe ve havuz bakımı; araç kiralama, kontrollük, temizlik ve yemek hizmetleri; araç, bilgisayar, faks, fotokopi ve diğer teknolojik ürünlerin bakım ve onarım işleri süresi ilk mahalli idareler genel seçimlerini izleyen üçüncü ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara”* gördürebileceği hükme bağlanmıştır.

Tüm bunlarında yanında hizmetlerin diğer mahalli idareler ve kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesine yönelik koordinasyonun vali tarafından sağlanacağı belirtilmiştir.

İl özel idarelerinin yetki ve imtiyazları ise Kanun’un yedinci maddesinde sayılmıştır. Bu maddeye göre özel idarelerin yetki ve imtiyazları şunlardır:

- a) Kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunmak, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri için kanunlarda belirtilen izin ve ruhsatları vermek ve denetlemek.*
- b) Kanunların il özel idaresine verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, yasak koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.*
- c) Hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesis etmek.*
- d) Borç almak ve bağış kabul etmek.*
- e) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı yirmibeşmilyar Türk Lirasına kadar olan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek.*
- f) Özel kanunları gereğince il özel idaresine ait vergi, resim ve harçların tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak.*
- g) Belediye sınırları dışındaki gayri sıhhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek.*⁴¹⁴

⁴¹⁴ Bu bende, 6 Mart 2007 tarihinde çıkarılan 5594 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Mahalli İdare Birlikleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”un 4. maddesi ile *“ancak, sivil hava ulaşımına açık havaalanları bünyesinde yer alan tüm tesislere iş yeri açma ve çalışma ruhsatı dahil her türlü ruhsat, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü tarafından verilir. Bu konuya ilişkin usul ve esaslar Sivil Havacılık genel Müdürlüğüne hazırlanacak bir yönetmelikle düzenlenir”* cümlesi eklenmiştir.

İl özel idareleri hizmetleri ile ilgili olarak, halkın görüş ve düşüncelerini belirlemek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabileceklerdir.

İl özel idarelerinin 5302 ile düzenlenen yetki, görev ve sorumluluklarıyla ilgili olarak bazı hususlar üzerinde biraz daha ayrıntılı durmakta fayda vardır. Bu konulardan birisi il özel idarelerine yetki ve görev olarak verilen “il çevre düzeni planı”yla ilgilidir.

5302 sayılı Kanun il özel idarelerine “il çevre düzeni planı” yapma yetkisi vermiştir. Türk imar hukukunda “çevre düzeni planı” vardır, “il çevre düzeni planı” ise kapsamı itibarıyla imar sistemine ilk kez getirilen bir plan türüdür. İl çevre düzeni planının yapım ve onay süreci ile ilgili bir çok soru işareti vardır. Belediye sınırı il sınırı olan büyükşehir belediyelerinde (şimdilik sadece İstanbul ve İzmit) sorun daha az görünmekle birlikte diğer illerde il çevre düzeni planının “... valinin koordinasyonunda, ... illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte” yapılması ve “belediye meclisi ve il genel meclisi tarafından” onaylanması öngörülmüştür (m. 6/d). Bu şartlarda il dahilindeki ilçe belediyelerinin, sivil toplum örgütlerinin ve konuyla ilgili diğer çevrelerin il çevre düzeni planı yapım ve onay sürecine katılımı düşünülmemiştir. Ayrıca belediye ya da il genel meclisi’nin planı onaylamadığı durumlarda ne olacağı belli değildir.⁴¹⁵

Konuyla ilgili başka sorular da vardır. Yerel Yönetimler Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği’nin il çevre düzeni planı ile ilgili sorduğu sorular şunlardır:⁴¹⁶

“İl çevre düzeni olanı mevcut çevre planlarından kapsadığı alan itibarıyla farklıdır. Mevcut çevre planı kentsel yerleşik alan ve olası gelişme alanlarıyla ilgiliyken şimdiki plan “il” planıdır. Bu planın sınırları “il idari sınırları” olarak belirlenecek görünmektedir. Ancak bilinir ki, idari sınırlar ile plan sınırları genellikle aynı değildir. Plan sınırları gelişmenin dinamizmine göre belirlemeye açık bir kavramdır. İl çevre düzeni planı, il idari sınırları ile sınırlanacak mıdır? İl çevre düzeni planı il idari sınırlarından daha küçük ya da daha büyük belirlenebilir mi? İl sınırlarını aşan planlarda koordinasyonu kim yapacaktır? İl Çevre Planlarının kapsamı ve yetkilerin dağılımı muğlak bırakılmıştır. İl çevre düzeni planı ile belediye imar planları arasındaki ilişki nasıl kurulacaktır? Belediyeler planlarını yaparken il çevre düzeni planı kurallarına uymak zorunda mıdır? Zorunluluk varsa bu nasıl sağlanacaktır? Bilindiği gibi belediye planları belediye meclislerince onaylanarak yürürlüğe girmektedir. Aykırılık durumu nasıl belirlenecektir?”

⁴¹⁵YAYED, “5302 Üzerine Değerlendirme”, **Memleket Mevzuat Dergisi**, Sayı 2 (Ağustos 2005), s. 7-19, s. 8, 9.

⁴¹⁶ A.k., s. 8, 9.

Görüldüğü gibi il çevre düzeni planıyla ilgili olarak doldurulması gereken bir çok boşluk ve cevaplanması gereken bir çok soru vardır. Bu tartışma yaratabilecek hususların sonuçlarını ve devletin bu konuda yapacağı düzenlemeleri beklemek gerekecektir.

İl özel idaresinin görev ve yetkileriyle ilgili tartışma konusu olan başka bir husus da özel idarelerin il düzeyinde genel yetkili organ olarak düzenlenmesidir. Bu husus Cumhurbaşkanlığı ve Ana Muhalefet Partisi üyelerinin 5302 sayılı Kanun'un (bazı maddelerinin) iptal istemi gerekçelerinden birisidir. Oysa Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın dördüncü maddesinde "*Yerel yönetimler, yasalar çerçevesinde başka birimlere verilmemiş ya da açıkça kendilerine yasaklanmamış tüm hizmetleri görme hakkına sahiptirler*" hükmü yer almaktadır.⁴¹⁷ Kanun yapıcılar da, hüküm gereği olsa gerek, Cumhurbaşkanlığı (Ahmet Necdet Sezer) tarafından geri gönderilen 5197 sayılı Kanun'un il özel idarelerinin yetki, görev ve sorumluluklarını düzenleyen 6. maddesini "*İl özel idaresi, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmeti yapar, gerekli kararları alır, uygular ve denetler*" fıkrası ile başlatmışlardı. Ancak bu fıkra Kanunun yeniden görüşüldüğü halinde yer almamıştır.

Mevcut durumda özel idarelerin genel yetkili olup olmadıkları bir tarafa, genel yetkili olarak düzenlenmek istenmeleri 1990'lı yılların başlarına kadar uzanmaktadır. Bu dönemde hazırlanan kanun tasarısında özel idareler il düzeyinde genel yetkili kurumlar olarak düzenlenmek istenilmiştir.⁴¹⁸ Daha sonraki kanun tasarısı veya taslaklarına da bu istek yansımıştır.⁴¹⁹

İtiraz iki noktada toplanmaktadır. Birincisi, Türkiye'nin "üniter devlet" modelini benimsemiş olmasında yatmaktadır. Türkiye idari örgütlenmede merkeziyetçi yapıyı temel almıştır. Esas olan merkeziyetçilik ve merkezdir, diğer yapılanmalar ancak merkezin denetim ve gözetiminde kurgulanabilir. Bu itiraz anayasal itirazı da içerir. Dolayısıyla sorun, il özel idarelerinin genel yetkili olarak düzenlenmesinin,

⁴¹⁷ Ayşegül Mengi, **Avrupa Birliği'nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler**, Ankara, İmaj yayıncılık, 1998, s.70.

⁴¹⁸ Yılmaz, "Yerel Yönetimler Reform Tasarıları", s. 40.

⁴¹⁹ Güler, "22 Şubat 2005 Gün ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine", s. 92-95.

merkeziyetçilik ilkesine ve anayasaya aykırı olup olmadığı noktasında yoğunlaşmaktadır.

İl özel idarelerinin genel yetkili olmasına yapılan itirazın ikinci boyutunu, merkeziyetçi yapının aşınması ve telafisi mümkün olmayan ayrışma ve bölünme risklerini beraberinde taşıması oluşturmaktadır.

Göründüğü kadarıyla il özel idareleri temelinde cereyan eden tartışmalar çok uzun bir süre devam etmemiş ve dozu çok fazla yükselmemiştir. Bazı noktalarda hükümet geri adım atmış, bazı noktalarda ise son sözü Anayasa Mahkemesi söylemiştir. Mahkeme iptali istenen madde, fıkra, bent ve ifadelerin çok azını Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiştir. Mevcut durumda Türk il özel idaresi sisteminde, en azından yasal boyutta, yerleşme adına bir adım daha atılmış olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Tarihsel süreç içinde il özel idarelerine verilen yetki ve görevlerin boyutu çok fazla tartışma yaratmamıştır. Çünkü gerek 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu gerekse 5302 sayılı Kanun il özel idarelerine çok geniş yetki ve görevler vermiştir. Asıl sorun ve tartışma alanı il özel idarelerine verilen bu yetki, görev ve sorumluluklar karşısında gereken mali kaynağın, personelin, araç ve gerecin, vb. verilmemiş olmasıdır. 5302 sayılı Kanun ile de il özel idarelerine, belki de, kapasitelerinin çok üstünde yetki ve görev verilmiştir. Bunun doğrulanabilmesi için çok geniş bir alan araştırması gerekebilir. Ancak bu çalışma kapsamında yapılan alan araştırmasında mülki idare amiri ve il özel idaresi yöneticilerinden alınan cevaplar il özel idarelerine verilen yetki ve görevlerin boyutu ile ilgili belli bir fikir verebilir. “5302 sayılı Kanun ile il özel idarelerine verilen görevlerin boyutu hakkındaki kanaatiniz nedir” sorusuna verilen cevapların oransal dağılımını aşağıdaki tabloda (Tablo 17) görmek mümkündür.

Tablo 17. İl Özel İdarelerine Verilen Görevlerin Boyutu İle İlgili Kanaatler

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Çok fazla görev ve yetki verilmiştir	20	24,09	18	38,29	38	29,23
Yeterli derecede yetki ve görev verilmiştir	47	56,62	22	46,80	69	53,07
Daha fazla görev verilmelidir	14	16,86	7	14,89	21	16,15
Cevapsız	2	2,40	0	0	2	1,53
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

5302 sayılı Kanun ile il özel idarelerine çok fazla yetki ve görev verildiğini düşünen mülki idare amirlerinin oranı % 24,09; il özel idaresi yöneticilerinin oranı ise % 38,29'dur. Yetki ve görevlerinin yeterli olduğunu düşünen mülki idare amirlerinin oranı % 56,62; il özel idaresi yöneticilerinin oranı ise % 46,80'dir. Katılımcıların önemli bir kısmı (toplamda % 50'den fazlası) mevcut durumdaki düzenlemeyi olumlu bulmaktadır. Bunun yanında il özel idarelerine daha fazla yetki ve görev verilmesi gerektiğini düşünenlerin oranı da önemlidir. Mülki idare amirlerinin % 16,86'sı, il özel idaresi yöneticilerinin de % 15'e yakını bu kanaati paylaşmaktadırlar. Toplu olarak bakıldığında ise ankete katılanların % 29,23'ünün 5302 sayılı Kanun ile özel idarelere çok fazla yetki ve görev verildiğini düşündüğü görülmektedir. Katılımcıların % 53,07'si özel idarelerin yetki ve görevlerinin yeterli seviyede olduğunu, % 16,15'i de daha fazla yetki ve görev verilmesi gerektiğini belirtmişlerdir.

İl özel idarelerinin görev alanının, bugün sahip oldukları imkan ve olanaklar düşünüldüğünde, çok geniş tutulduğu söylenebilir. Bundan daha da önemlisi il özel idarelerine verilen birçok görev hem büyükşehir belediyelerine, hem belediyelere hem de merkezi yönetime verilmiştir. Böyle bir durumda bir görevin hiçbir kurum tarafından yerine getirilmeyerek ortada kalması ya da siyasi ve başka çıkar ilişkileri neticesinde gereksiz hizmetlerin ortaya konulması mümkündür. Bu görev çakışması nedeniyle kurumların, yaptıkları hizmetlerin altında kendi imzalarının olmasını istemelerini doğal karşılamak ve okul, hastane, kütüphane ve park gibi yerlerde "teşekkür" içeren ya da yapılan işin hangi birim tarafından yapıldığını gösteren tabelalara alışmak gerekecektir.

III. İL ÖZEL İDARESİNİN YAPISI

A. İl Özel İdaresinin Organları

Önceki Kanun'da (1913 tarihli Kanun) il özel idaresinin organları vali, il genel meclisi ve il daimi encümeni olarak sayılmıştı. 5302 sayılı Kanun da bu organları aynen kabul etmiş ancak sıralamayı değiştirerek valiye üçüncü sırada yer vermiştir. İl özel idaresinin organlarının sayıldığı üçüncü maddedeki bu öncelik tercihi şekilsel bir farklılıktan ibaret de değildir. Detaylara bakıldığında valinin, il genel meclisi ve il encümeninden sonra ele alındığı görülmektedir. Bunun da ötesinde, Kanun

incelendiğinde valinin, il özel idaresinin en önemli organı olma konumundan, mevcut düzenlemeyle “varla yok” arasında bir konuma yerleştirildiğini görmek zor değildir. Kanun, “il özel idaresi sisteminde yer verilmek istenmeyen valinin tartışmalara neden olmamak için” eğreti (belirli bir süre sonra kaldırılacak olan, geçici)⁴²⁰ olarak yer verildiği izlenimini vermektedir. Valinin il özel idaresi sisteminden çıkartılması durumunda il özel idaresi sistemini çok da etkilenmeyecektir. Çünkü il özel idaresi genel sekreteri neredeyse valinin yerini almıştır. Bu konuya ileride tekrar değinilecektir ancak burada yukarıda öne sürülen önermeyi destekleyen iki husus üzerinde öncelikle durmak gerekir.

Birincisi, Kanunun 32. maddesindeki “valinin yetki devri” ile ilgilidir. Bu maddeye göre “*vali, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde vali yardımcılara, yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi görevlileri ile ilçelerde kaymakamlara*” devredebilmektedir. İkincisi ise yasanın 35. maddesinin ikinci fıkrasında ifade edilen genel sekreterin görev alanına ilişkindir. Bu fıkra ile il özel idaresi genel sekreterine “*il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde*” düzenleme ve yürütme görev ve yetkisi verilmiştir.

Görüldüğü gibi 5302 sayılı Kanun ile getirilen il özel idaresi sisteminde “vali vardır ancak valiye neredeyse gerek yoktur.”

5302 sayılı Kanun’un il özel idaresi organlarına ilişkin ortaya koymak istediği bir başka husus da organların sürekli aktif tutulmak istenmesidir. Bunu gerek il genel meclisine her ay toplanma şartı getirmesinde gerek il encümeni ve ihtisas komisyonlarının çalışma sistematğinde görmek mümkündür.

1. İl Genel Meclisi

5302 sayılı Kanun’la, artık, “il genel meclisi” il özel idaresinin tek karar organıdır. Önceki sistemde “il daimi encümeni” de karar organı sayılmaktaydı. Durum, her iki Kanun içinde Anayasa Mahkemesi tarafından onaylanmıştır. Anayasa Mahkemesi, 1988 yılında verdiği kararla “il daimi encümeni”ni karar organı kabul

⁴²⁰ Türk Dil Kurumu, **Türkçe Sözlük**, 1. Cilt, Ankara: Türk Dil Kurumu yayını, 1998, s. 678.

etmişken; 2007 yılındaki kararında, encümenin 5302 sayılı Kanun'da "yürütme organı" olarak düzenlendiği sonucuna varmıştır. Bu konunun ayrıntıları aşağıda, "il encümeni" başlığı altında ele alınacaktır.

Yapılan düzenlemeler ile il genel meclisinin il düzeyindeki "millet meclisi" hüviyetine büründüğü görünmektedir. Bu durumu hem meclisin yapısında hem de işleyişinde görmek mümkündür.

Düzenleme ile daha aktif çalışan meclis ve meclis üyeleri ortaya çıkmıştır. Bunun başka bir yansıması ise bu sürekli aktif olmanın karşılığı olarak meclis üyelerine yapılan ödemelerdeki artıştır.

a. İl Genel Meclisinin Oluşumu

5302 sayılı Kanun'a göre de il genel meclisi ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. Üyelerin seçiminde her ilçe bir seçim çevresini oluşturmaktadır.⁴²¹ Son nüfus sayımına göre nüfusu;

- 25 000'e kadar olan ilçelerden 2,
- 25 001'den 50 000'e kadar olan ilçelerden 3,
- 50 001'den 75 000'e kadar olan ilçelerden 4,
- 75 001'den 100 000'e kadar olan ilçelerden 5

asıl ve beş yedek üye seçilecektir. Nüfusu 100 000'den yukarı olan ilçelerden, fazla her 100 bin nüfus için bir asıl bir yedek üye daha seçilecektir. Bu hesaplamada artık sayı 50 binden az olursa hesaba katılmayacak; 50 bin (dahil)'den fazla olursa bir asıl, bir yedek üyelik daha eklenecektir.⁴²²

⁴²¹ "2972 sayılı Mahalli İdareleri ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun" Resmi gazete: Sayı: 18285, Tarih: 18.1.1984, Kabul tarihi: 18.1.1984, m.3.

⁴²² **A.k.**, m. 5. 5302 sayılı Kanun öncesinde geçerli olan 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nun 103. maddesi ilçelerden seçilecek il genel meclisi üyelerinin sayısını düzenlemektedir. Ancak bu Kanunda yapılan son düzenleme 1963 yılına aittir. Bu nedenle 1984 yılından sonraki yerel seçimlerde 1984 yılında çıkarılan 2792 sayılı "Mahalli İdareleri ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun" uygulanmıştır.

5302 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önceki son yerel seçim 28 Mart 2004 tarihinde yapılmıştır. Bu seçimde 2000 yılı nüfus verileri kullanılmıştır. Bu veriler altında 2004 Yerel Seçimlerinde Türkiye’de toplam 3208 il genel meclisi üyesi seçilmiştir. Oyların % 42’sine yakını alan Adalet ve Kalkınma Partisi, il genel meclisi üyeliklerinin % 70’ini kazanmıştır. Geçerli oyların yaklaşık % 18’ini alan Cumhuriyet Halk Partisi 362 il genel meclisi üyeliği ile toplam il genel meclisi üyeliği sandalyesinin yaklaşık % 12’sini kazanmıştır. Diğer partilerin ve bağımsız adayların 2004 seçimlerinde kazandıkları il genel meclisi üyelikleri şu şekilde oluşmuştur (Bakınız Tablo 18):

Tablo 18. 2004 Yerel Seçim Sonuçlarına Göre İl Genel Meclisi Üyelikleri Seçiminde Geçerli Oyların ve Üyeliklerin Partilere ve Bağımsızlara Göre Dağılımı ve Dağılım Oranları

SİYASİ PARTİLER	GEÇERLİ OY		KAZANILAN ÜYELİK	
	SAYI	ORAN(%)	SAYI	ORAN(%)
Emeğin Partisi	18.695	0,058	1	0,031
Demokratik Sol Parti	683.266	2,117	9	0,281
Anavatan Partisi	807.761	2,503	26	0,81
Bağımsız Türkiye Partisi	154.495	0,479	0	0
Adalet ve Kalkınma Partisi.	13.447.287	41,673	2.276	70,948
Büyük Birlik Partisi	374.125	1,159	7	0,218
İşçi Partisi	79.774	0,247	0	0
Özgürlük ve Dayanışma Partisi	12.379	0,038	0	0
Liberal Demokrat Partisi	0	0	0	0
Türkiye Komünist Partisi	85.178	0,264	0	0
Doğru Yol Partisi	3.216.213	9,967	156	4,863
Aydınlık Türkiye Partisi	3.872	0,012	0	0
Millet Partisi	8.711	0,027	0	0
Cumhuriyet Halk Partisi	5.882.810	18,231	392	12,219
Genç Parti	839.856	2,603	4	0,125
Yeni Türkiye Partisi	79.584	0,247	0	0
Sosyaldemokrat Halk Partisi	1.662.280	5,151	129	4,021
Saadet Partisi	1.297.681	4,022	19	0,592
Demokrat Parti	7.837	0,024	2	0,062
Milliyetçi Hareket Partisi	3.372.249	10,451	178	5,549
Bağımsızlar	234.443	0,727	9	0,281
TOPLAM	32.268.496	100	3.208	100

Kaynak: <http://www.ysk.gov.tr/ysk/docs/ilgenel/ilgenel.htm> (9 Mart 2009)

Aşağıdaki tabloda da “28 Mart 2004 Yerel Yönetimler Seçimi sonuçlarına göre genel meclisi üyeliklerinin illere göre dağılımı” verilmiştir. Tablodan da görüldüğü gibi Türkiye genelindeki 3208 il genel meclisi üyeliğinden⁴²³ en fazla pay alan İstanbul 225

⁴²³ Yüksek Seçim Kurulu’nun internet sitesindeki verilerde iki farklı rakam ortaya çıkmaktadır. İlk rakam Türkiye genelinde il genel meclisi üyeliği sayısı 3208 olarak verilmişken il bazında verilen sonuçlarda rakam 3068 olarak görünmektedir. Bu farkın nereden kaynaklandığı bilgisine ulaşılamamıştır.

üye ile temsil edilmektedir. Bunu sırasıyla İzmir (118 üye), Ankara (115 üye) ve Konya (112) takip etmektedir.

Tablo 19. 28 Mart 2004 Yerel Yönetimler Seçim Sonuçlarına Göre Genel Meclisi Üyeliklerinin İllere Göre Dağılımı

İLLER	ÜYE	İLLER	ÜYE
Adana	53	Konya	112
Adıyaman	31	Kütahya	41
Afyon	56	Malatya	44
Ağrı	28	Manisa	63
Amasya	24	Kahramanmaraş	43
Ankara	115	Mardin	37
Antalya	62	Muğla	44
Artvin	21	Muş	24
Aydın	55	Nevşehir	22
Balıkesir	63	Niğde	20
Bilecik	20	Ordu	59
Bingöl	22	Rize	32
Bitlis	26	Sakarya	41
Bolu	23	Samsun	57
Burdur	27	Siirt	21
Bursa	76	Sinop	22
Çanakkale	34	Sivas	49
Çankırı	31	Tekirdağ	34
Çorum	42	Tokat	44
Denizli	53	Trabzon	58
Diyarbakır	52	Tunceli	17
Edirne	27	Şanlıurfa	53
Elazığ	31	Uşak	19
Erzincan	24	Van	43
Erzurum	58	Yozgat	46
Eskişehir	34	Zonguldak	27
Gaziantep	40	Aksaray	22
Giresun	45	Bayburt	8
Gümüşhane	16	Karaman	17
Hakkari	15	Kırıkkale	25
Hatay	51	Batman	22
Isparta	37	Şırnak	25
Mersin	48	Bartın	12
İstanbul	225	Ardahan	14
İzmir	123	Iğdır	12
Kars	23	Yalova	15
Kastamonu	46	Karabük	17
Kayseri	51	Kilis	11
Kırklareli	25	Osmaniye	25
Kırşehir	19	Düzce	21
Kocaeli	38		
		Toplam	3068

Kaynak: www.ysk.gov.tr (9 Mart 2009)

En az üyeli il genel meclisine sahip iller ise sırayla Bayburt (8 üye), Kilis (11 üye), Iğdır ve Bartın (12 üye), Ardahan (14 üye) ve Yalova (15 üye)dır.

i. Başkanlık Divanı

Önceki Kanunda olduğu gibi 5302 sayılı Kanun'a göre de başkanlık divanı başkan, birinci ve ikinci başkan vekili ve ikisi yedek olmak üzere dört katip üyeden oluşmaktadır.

5302 sayılı Kanun'un getirdiği belki de en göze batan yenilik valinin meclis başkanlığına son verilmesidir. 5302'nin 11. maddesine göre il genel meclisi üyeleri meclis başkanını kendi üyeleri arasından seçecektir.

Kanun'a göre il genel meclisi, seçim sonuçlarının ilanını izleyen beşinci gün kendiliğinden toplanır. Toplantıya en yaşlı üye başkanlık eder, en genç iki üye de katip üye olarak davet edilir. Toplantıda öncelikle gizli oyla meclis başkanlığı seçimi yapılır.⁴²⁴ Meclis başkanı seçildikten sonra en yaşlı üye yerini meclis başkanına bırakır ve seçilmiş başkanın başkanlığındaki meclis yine gizli oyla meclis birinci ve ikinci başkan vekillerini ve ikisi yedek olmak üzere dört katip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçer. En az iki katip üye seçilmek zorundadır. Katip üyeler seçildikten sonra geçici katip üyeliği yapan en genç iki üye de yerlerini seçilmiş üyelere bırakacaktır.⁴²⁵ İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı da yapılacak ilk mahalli idareler seçimlerine kadar görev yapar.

Bu ilk toplantıda encümen üye seçimi, eğitim, kültür ve sosyal hizmetler komisyonu, imar ve bayındırlık komisyonuna, çevre ve sağlık komisyonuna, plan ve bütçe komisyonuna ve diğer komisyonlara gerekirse üye seçimi yapılır.⁴²⁶

⁴²⁴ Önceki Kanuna göre vali, seçim sonuçlarının alınmasından itibaren 15 gün içinde il genel meclisi toplantıya çağırmakta ve bu toplantıda kasım ayında yapılacak olan ilk dönem başı toplantısına kadar görev yapacak olan başkan vekilleri ve katip üyeler ile il daimi encümeni üyeleri seçilmekteydi. Kasım ayındaki dönem başı toplantısının ilk birleşiminde de birinci ve ikinci başkanvekili ile ikisi yedek olmak üzere dört katip üye seçilirdi.

⁴²⁵ "İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği", **Resmî Gazete**, Tarih 9.10.2005, Sayı 25961, m. 5.

⁴²⁶ "İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği", m. 5.

Meclis başkanlık divanı seçiminin üç gün içinde tamamlanması öngörülmüştür. Şayet meclis başkanlığı ve başkanlık divanında boşalma olursa yerine yenisi seçilir ve yeni seçilen kişi kalan süreyi tamamlar.

ii. İhtisas Komisyonları ve Denetim Komisyonu

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun getirdiği yeniliklerden birisi de önceden fiili ve kısmi olarak uygulanan "komisyon" uygulamasının sistemli ve standart hale getirilmesidir. Kanun, uzmanlık gerektiren ve teknik nitelikli konuların il genel meclisinde görüşülmeden önce, oluşturulacak komisyonlarda görüşülmesini ve meclis üyelerine komisyon tarafından hazırlanacak raporla ve sözlü olarak bilgi verilmesini öngörmüştür. Bu yenilik de il genel meclisini il bazında kurulmuş bir millet meclisine benzeten unsurlardan birisini oluşturmaktadır. Çalışma sistematigi ile de TBMM'ye benzemektedir. Bu değişik il özel idarelerinin etkinliğinin arttırılması yönünde atılmış bir adım olarak görülebilir.

5302 sayılı Kanunun 16. maddesiyle ihtisas komisyonları, 17. maddesiyle de denetim komisyonu düzenlenmiştir.

Kanun'un 16. maddesine göre il genel meclisi, üyeleri arasından bir yıl görev yapmak üzere⁴²⁷ en az üç, en fazla beş ("plan ve bütçe komisyonu" ile "imar ve bayındırlık komisyonu" en çok yedi) kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilecektir. Kanun'da *"Eğitim, kültür ve sosyal hizmetler komisyonu, imar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu ile plan ve bütçe komisyonu kurulması zorunlu"* tutulmuştur.

Meclis, komisyonlara üye seçiminden önce, kurulacak komisyonları ve bu komisyonların üye sayılarını önceden belirleyecektir.⁴²⁸ *"İhtisas komisyonları, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle"* oluşturulacaktır.

⁴²⁷ Kanunun ilk halinde "bir yıl süresi" yoktur. Bir yıl süresi 3.7.2005 tarihinde çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda bazı değişiklikler öngören 85. maddesiyle eklenmiştir.

⁴²⁸ İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği, m. 20, birinci fıkra.

İhtisas komisyonlarına siyasi parti grupları aday gösterebilecekleri gibi, üyeler de kendi partisinden aday olabilirler. Üyeler birden fazla komisyonda görev alabilirler.⁴²⁹ Eğer komisyonların toplam üye sayısı meclis üye tam sayısından fazla ise komisyona üye veremeyen siyasi partilerin üyeleri ile bağımsız üyeler de meclis kararıyla komisyonda görev alabilir.⁴³⁰

Komisyon üyeleri, içlerinden bir başkan ve bir de başkan vekili seçeceklerdir. İhtisas komisyonları üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve katılanların salt çoğunluğu ile karar alır.⁴³¹

“Komisyon toplantılarına üst üste üç defa mazeretsiz olarak katılmayan üyenin üyeliği meclis kararıyla düşürülebilir.” Bu ve bunun gibi nedenlerle komisyon üyeliklerinde eksilme olması durumunda süreyi tamamlamak üzere yeni üye seçimi yapılır.⁴³²

İmar ve bütçeye ilişkin konular ilgili komisyonlarda görüşülmedikçe, meclis bu konularda karar alamaz.⁴³³

İmar ve bayındırlık komisyonu dışındaki komisyonların çalışma süreleri meclisin toplantı süresiyle sınırlı tutulmuştur. İmar ve bayındırlık komisyonu meclis toplantılarından sonra en fazla on iş günü, diğer komisyonlar ise beş iş günü toplanarak kendisine havale edilen işleri sonuçlandıracaklardır. Bu sürenin sonunda komisyonlar, hazırlamaları gereken raporları meclise sunmadıkları takdirde, meclis başkanına konuyu doğrudan gündeme alma yetkisi verilmiştir.

⁴²⁹ Denetim komisyonuyla birlikte, Kanun, beş komisyonun kurulmasını mecburi tutmuştur. Yani bir il özel idaresinde en az beş komisyon kurulacak ve en az 17 üyeye ihtiyaç olacaktır. Bunun üst sınırı da mevzuatla tespit edilmemiştir. İl genel meclisi kararıyla başka komisyonların da kurulabileceği ve bu komisyonlara en fazla beş üye atanabileceği (iki komisyon en fazla yedi) kuralını meclis üyelerinin birden fazla komisyonda yer alabileceği” hükmüyle birlikte düşündüğümüzde suiistimale açık bir durumun ortaya çıktığını görmek mümkündür. Her üye her komisyonda yer alarak “hak ettiği” huzur hakkını almakta bir sakınca görmeyebilecektir. Bu durumun Mersin İl Özel İdaresi Örneği için bakınız: Hacı Kurt ve S. Ulaş Bayraktar, “İl Genel Meclisleri: Mevzuat ve Fiiliyat, **Memleket Mevzuat**, Cilt 5, Sayı 50, s. 19-20.

⁴³⁰ İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği, m. 20, ikinci ve üçüncü fıkralar.

⁴³¹ İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği, m. 20, dokuzuncu fıkra.

⁴³² İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği, m. 20, beşinci fıkra.

⁴³³ İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği, m. 20, altıncı fıkra.

Komisyon çalışmalarında uzman kişilerden de yararlanılabilir. Bunun yanında “Kaymakamlar ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ve ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversite ve sendikalar ile gündemdeki konularla ilgili köy ve mahalle muhtarları ile sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir.”

“İhtisas komisyonlarının görev alanına giren işler bu komisyonlarda görüşüldükten sonra il genel meclisinde karara bağlanır.”

Komisyon raporları açıktır. Kanun bu raporların çeşitli yollarla halka duyurulmasını ve isteyenlere il genel meclisi tarafından belirlenecek bedel karşılığında verilmesini şart koşmuştur.

Önceki Kanunda olmayan yeniliklerden birisi de oluşturulması öngörülen denetim komisyonudur. İl genel meclisi, her yıl ocak ayı toplantısında kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturacaktır.

İhtisas komisyonu seçimindeki kuralların uygulanarak oluşturulacak denetim komisyonu, il özel idaresinin bir önceki yıla ait gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetimini yapacaktır.

Vali, denetim komisyonu çalışmaları için, il özel idare binası içinde bir yer belirler. Denetim komisyonu, çalışmalarında uzman kişi ve kuruluşlardan yardım alabileceği gibi valinin onayıyla kamu kuruluşları personelinden de yararlanabilir.⁴³⁴ Komisyon tarafından istenen bilgi ve belgelerin iade edilmek üzere verilmesi zorunlu tutulmuştur.

⁴³⁴ Denetim komisyonu çalışmalarında görevlendirilecek kişilerde şu şartlar aranır:

- “Kamu kurum ve kuruluşlarından görevlendirilecek kişilerde; kamu kurum ve kuruluşlarında denetim elemanı veya en az beş yıl kurumlarının gelir, gider veya bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin yürütüldüğü birimde çalışıyor olması gerekir.
- Kamu personeli dışındaki kişilerde; kamu kurum ve kuruluşlarının gelir, gider veya bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin yürütülmesinde en az beş yıl çalışmış olmak ya da maliye, muhasebe, işletme, iktisat, kamu yönetimi veya benzer alanlarda en az lisans düzeyinde eğitim almış ve denetim yapabilecek bilgi ve tecrübeye sahip olması gerekir.

Siyasi partilerin genel merkez, il, ilçe ve belde teşkilatlarında halen görevli olan kişiler, denetim komisyonlarında uzman olarak görevlendirilemez (İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği, m. 22).

Denetim komisyonu, çalışmasını Şubat ayı sonuna kadar tamamlamak ve buna ilişkin raporunu, izleyen ayın on beşine kadar meclis başkanlığına sunmak zorundadır. Meclis başkanı da nisan ayı yapılacak olan meclis toplantısında bu raporu okutarak meclis üyelerini bilgilendirir.

iii. İl Genel Meclisinin Feshi

5302 sayılı Kanun meclisin feshiyle sonuçlanabilecek durumlarda da değişikliğe gitmiştir. Önceki kanunun 125. maddesine göre il genel meclisinin;

- Kanunen belirli olan, olağan veya olağanüstü toplantılar haricinde toplanması,
- Kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanması
- Kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinmesi ve bu hal il genel meclisine ait işleri sekteye veya geciktirmeye uğratması,
- Siyasi meseleleri müzakere etmesi veya siyasi temennilerde bulunması

durumlarında vali durumu gerekçesiyle birlikte İçişleri Bakanlığına bildirmekte, İçişleri Bakanlığı'nın yazılı bildirimi ile de Danıştay il genel meclisinin feshine karar verilebilmekteydi.

5302 sayılı Kanun da ise yukarıda sayılan ilk iki husus fesih gerekçelerinden çıkarılmış siyasi konulara ilişkin hususta ise bir kapsam daraltmasına gidilmiştir. 5302 sayılı Kanun'un meclisin feshini düzenleyen 22. maddesine göre il genel meclisi;

- Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresi işlerini aksatırsa ve
- İl özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar

alınır, İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi üzerine Danıştay'ın kararıyla feshedilebilir.

Görüldüğü gibi vali il genel meclisinin fesih işlemi sürecinden de çıkartılmıştır.

Ayrıca önceki Kanun'da meclisin feshedilme sürecinin başlatılabilmesi için il genel meclisinin siyasi konularda “*müzakere yapması ve temennilerde bulunması*” şeklinde ifade edilen şart “*siyasi konularda karar alması*” şeklinde değiştirilmiştir.

Yani, il genel meclisinin siyasi konuları müzakere etmesi veya siyasi temennilerde bulunması, bir karar alınmadığı sürece, fesih sebebi sayılmamaktadır.

Meclisin feshini gerektirecek hususların gerçekleşmesi durumunda İçişleri Bakanlığı eğer gerekli görürse meclisin feshine dair yazılı bildiri ile beraber karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini Danıştay’dan isteyebilir. Danıştay’ın, toplantıların ertelenmesi talebini en geç bir ay içinde karara bağlaması gerekmektedir.⁴³⁵

İl genel meclisinin Danıştay tarafından feshine karar verilmesi durumunda il genel meclisi seçimleri yenilenecektir. Bu durumda yeni seçilen meclis kalan sürede görev yapacaktır.

İl genel meclisinin, “*Danıştay tarafından feshi veya meclis toplantılarının ertelenmesi, yedek üyelerin getirilmesinden sonra da meclis üye tam sayısının yarısından aşağı düşmesi, geçici olarak görevden uzaklaştırılması,*” veya “*meclis üye tamsayısının yarıdan fazlasının tutuklanması durumlarında meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçimi yapılincaya kadar*” görevlerini encümenin memur üyeleri yerine getirecektir (m. 23).

b. İl Genel Meclisinin Görev ve Yetkileri

İl genel meclisinin görev ve yetkileri Kanun’un 10. maddesinde sayılmıştır. Bu maddeye göre il genel meclislerinin görev ve yetkileri şunlardır:

- Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak,
- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,

⁴³⁵ Önceki Kanun’da bu süre iki ay olarak düzenlenmiştir.

- Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç il çevre düzeni planı ile belediye sınırları dışındaki alanların imar planlarını görüşmek ve karara bağlamak,
- Borçlanmaya karar vermek,
- Bütçe içi işletmeler ile Türk Ticaret Kanunu'na tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek,
- Taşınmaz mal alımına, satımına, trampa edilmesine, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın akar haline getirilmesine izin; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi yirmi beş yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesisine karar vermek,
- Şartlı bağışları kabul etmek,
- İl özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve il özel idaresi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, il özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek,
- Encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek,
- İl özel idaresi tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek,
- Norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek,
- Yurt içindeki ve yurt dışındaki mahalli idareler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek,
- Diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek,
- İl özel idaresine kanunlarla verilen görev ve hizmetler dışında kalan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek.

Kanunun ilk halinde yer alan “*vergi, resim ve harç dışında kalan miktarı beş milyardan yirmi beş milyar Türk Lirasına kadar ihtilaf konusu olan özel idare alacaklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek*” (m. 10/h) yetkisi Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.⁴³⁶

Mahkeme’nin 10. maddenin söz konusu (h) bendini iptal etme gerekçesi, Kanun’un il özel idaresi tüzel kişiliğine vermediği yetkinin il genel meclisine verilmiş olmasındandır. Mahkeme’nin bu karar ile ilgili açıklaması şu şekildedir:

“5302 sayılı Yasa’nın, il özel idarelerinin görev ve yetkilerinin düzenlendiği 7. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde, il özel idarelerinin, vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı yirmibeşmilyar Türk Lirasına kadar olan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermekle görevli ve yetkili oldukları hükmüne bağlanırken, 10. maddenin iptali istenilen (h) bendinde, il özel idareleri adına karar verecek olan il genel meclislerine, dava konusu olma sınırlaması yapılmaksızın, aynı miktarda olmak koşuluyla, ihtilaflı durumdaki tüm özel idare alacaklarının anlaşma ile tasfiyesine karar verebilme yetkisi verilmektedir.

Anayasa’nın 123. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve yasayla düzenleneceği belirtilmiştir. İdarenin kanuniliği ilkesi, idarenin ve organlarının görev ve yetkilerinin hiçbir duraksamaya yer vermeyecek şekilde, açık bir biçimde yasayla düzenlenmesini gerekli kılar. İdarenin tüzel kişiliğine verilmemiş bir görev veya yetkinin, bu kuruluşun organlarıncı kullanılması idarenin yasallığı ilkesiyle bağdaşmaz.

İhtilaf, yargı yerine taşınmış ya da taşınmamış bir konuda, konunun tarafları arasında anlaşmazlık, görüş ayrılığı bulunması halini ifade ederken, dava konusu uyuşmazlık, söz konusu anlaşmazlıklardan, çözüme kavuşturulması için ilgili yargı yerine taşınmış olanlarını anlatmaktadır. İhtilaf, dava konusu uyuşmazlık kavramına göre, onları da kapsayacak şekilde daha geniş bir anlama gelmektedir.

Buna göre, il genel meclislerinin görev ve yetkilerinin düzenlendiği 10. maddenin iptali istenilen (h) bendinde, il özel idarelerinin karar organı olan il genel meclislerine il özel idaresi kamu tüzel kişiliğine verilmemiş bir yetki verilmiş olmakta, böylece il genel meclislerinin hangi tür uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar verebilecekleri konusunda belirsizliğe neden olunmaktadır. Bu durum, hukuk devleti ve idarenin kanuniliği ilkelerine aykırılık oluşturmaktadır.”

c. İl Genel Meclisinin İşleyişi

İl genel meclisi toplantılarına meclis başkanı başkanlık etmektedir. Meclis başkanının bulunmaması durumunda meclis birinci başkan vekili, onun da bulunmaması durumunda ikinci başkan vekili bu görevi yüklenir (m. 11).

Meclis başkanı toplantının herhangi bir safhasında yerini meclis başkan vekiline bırakarak toplantıdan ayrılabilir. Meclis başkanın, meclis birinci ve ikinci başkan

⁴³⁶ 18.1.2007 tarih ve 2005/32, k. 2007/3 sayılı Karar.

vekillerinin hazır olmadığı durumlarda katip üyeler (eğer onlar da yoksa en genç iki meclis üyesi) tarafından imzalanmış tutanakla durum tespit edilir ve toplantı yapılmaksızın meclis kapatılır.⁴³⁷

5302 sayılı Kanun’la il genel meclisinin çalışma sürelerinde de değişiklik yapılmıştır. 1913 tarihli Kanun’un ilk halinde -ve daha önceki nizamnamelerde - il genel meclisi senede bir defa ve kırk günü aşmamak üzere olağan olarak toplanmaktaydı. 1987 yılında kabul edilen 3360 sayılı Kanun’la yapılan değişiklikle il genel meclisi, her yıl Mayıs ve Kasım aylarının ilk haftasında ve en çok 30 gün süreyle toplanmaya başlamıştır. Ayrıca sebepleri İçişleri Bakanlığı’na bildirilmek kaydıyla toplantı süresi en fazla on gün uzatılabilmektedir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda il genel meclisi ön plana çıkartılmış ve sürekli çalışan bir pozisyona oturtulmuştur. Kanunun 12. maddesine göre il genel meclisi, meclis tarafından belirlenecek bir aylık tatil hariç, her ayın ilk haftası yine meclis tarafından belirlenecek günde mutat toplantı yerinde toplanacaktır. Meclis toplantılarının süresi, bütçe görüşmesine rastlaması durumunda yirmi günü, diğer toplantılarda ise beş günü geçmeyecektir.⁴³⁸

Mutat toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumlarda, üyelere ve valiye önceden bilgi verilmek kaydıyla, meclis başkanının belirlediği yerde toplantı yapılabilir. Ayrıca, toplantı yeri ve zamanının mutat usullerle halka duyurulması şart koşulmuştur.

5302 sayılı Kanun’da il özel idarelerinin saydamlığı ve halk katılımı ile ilgili bazı düzenlemeler yapılmıştır. Bunlardan birisi genel meclis toplantılarının halka açılmasıdır. Ancak meclis başkanı veya üyelere herhangi birinin gerekçeli önerisi

⁴³⁷ İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği, m. 9.

⁴³⁸ İçişleri bakanlığı, İl genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği’nin 6. maddesinde resmi tatile rastlayan günler hariç toplantıya ara verilemeyeceğini, toplantı sürelerinin uzatılamayacağını ve meclisin olağan üstü toplantıya çağırılmayacağını belirtmiştir. Ancak 30.5.2007 tarihli, 5675 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un 2.maddesiyle 5302 sayılı Kanun’un 12. maddesine yapılan ek ile il genel meclisi başkanının, acil durumlarda ve lüzum görmesi halinde, senede en fazla üç defa meclisi olağan üstü toplantıya çağırabileceği belirtilmiştir. Ancak yönetmelikte bu madde doğrultusunda düzenleme henüz (10.03.2009) yapılmamıştır.

üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına karar verilebilecektir.

İl genel meclisi görüşmeleri görevlilerce tutanağa geçirilir, tutanak başkan ve katip üyeler tarafından imzalanır. Toplantılar, meclisin kararıyla sesli veya görüntülü cihazlarla da kaydedilebilir.

Özel idare teşkilatı ve ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının birim amirleri gündemdeki konularla ilgili olarak meclis toplantılarına davet edilebilir ve bilgi alınabilir.

5302 sayılı Kanun'un **ilk halinde** meclisin olağanüstü toplanıp toplanamayacağına ilişkin bir açıklık getirilmemiştir. Aksine İçişleri Bakanlığı'nca çıkarılan İl Genel Meclis Çalışma Yönetmeliği'nin 6. maddesi meclisin olağanüstü toplanmasını yasaklamıştır. Ancak 2007 yılında 12. maddeye yapılan bir ek ile meclisin olağanüstü toplanmasının önü açılmıştır. Bu ek fıkra göre "*İl genel meclisi başkanı, acil durumlarda lüzum görmesi halinde il genel meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırabilmektedir.* Bu durumda olağanüstü toplantı çağrısı ve gündeminin en az üç gün önceden meclis üyelerine yazılı olarak duyurulması ve ayrıca mutat usullerle ilan edilmesi gerekmektedir. Ayrıca bu toplantılarda çağrıyı gerektiren konuların dışında hiçbir konu görüşülemez.

1913 tarihli Muvakkat Kanununa göre de il genel meclisi üyeleri "*devletin veya vilayetin lüzum görmesi halinde ve toplantı müddeti tayin edilerek*" olağanüstü toplantıya çağırılabilirdi (m. 114). Ayrıca bu Kanun'un 115. maddesinde il genel meclisi üyelerinin üçte ikisi (sülûsanı) gereğini bildirerek validen meclisin olağanüstü toplanmasını talep edebilmekteydi. Bu durumda vali bu talebi kendi görüşü ile birlikte İçişleri Bakanlığı'na yazılı olarak iletmekte ve İçişleri Bakanlığı'nın oluruyla meclis olağanüstü toplanabilmekteydi.

i. Meclis Gündemi

1913 tarihli Kanun'da mecliste görüşülecek konular vali tarafından saptanmaktaydı (m. 123). Meclis üyeleri de il özel idarelerinin görevleriyle ilgili

konularda görüşme yapılması için teklif verebiliyordu. Bu tekliflerin mecliste görüşülmesi için meclisin mutlak çoğunluğu ile kabul edilmesi gerekiyordu.

5302 sayılı Kanun'un meclis başkanlığından valiyi almasıyla gündemi belirleme görev ve yetkisi meclis üyeleri arasından seçilen başkana verilmiştir (m. 13). Bunun yanında valinin önerdiği hususların da gündeme alınması öngörülmüştür.⁴³⁹ İl genel meclisi üyeleri de il özel idaresine ait işlerle ilgili konuların gündeme alınmasını önerebilmektedir. Önceki Kanun'da olduğu gibi meclis üyelerinin yaptığı öneri, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kabul edildiği takdirde gündeme alınmaktadır.

Kanun, meclis gündeminin çeşitli yollarla halka duyurulmasını istemiştir. Bu konuya İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği'nin 8/c maddesiyle açıklık getirilmiştir. Bu fıkra göre duyuru, *“meclis toplantı salonunun girişine ve özel idare ilan panosuna veya halkın yoğun olarak bulunduğu ve gelip geçtiği yerlere ilan asarak; gazete hoparlör, internet, radyo ve televizyon yayını gibi yöntemlerden biri veya bir kaç kullanılarak”* yapılacaktır.

ii. Toplantı ve Karar Yeter Sayısı

İl genel meclisinin toplantı ve karar yeter sayılarına ilişkin uyması gereken kurallar 5302 sayılı Kanunun 14. maddesinde sayılmıştır. Buna göre *“il genel meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Oylamada eşitlik çıkması durumunda meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Gizli oylamalarda eşitlik çıkması durumunda oylama tekrarlanır, eşitliğin bozulmaması durumunda meclis başkanı tarafından kur'a çekilir.”*

⁴³⁹ 5302 sayılı Kanun valinin önerdiği konuların gündeme alınmasını isteğe bağlı kılmamış mecburi tutmuştur. İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği'nde bu konuya belli açıklamalar getirilse de valinin önerdiği konuların gündeme alınmadığı durumlarda ne yapılacağına ilişkin açıklama yapılmamıştır: *“Vali gündeme alınmasını istediği konuları yazılı olarak meclis başkanlığına bildirir.”* Valinin gündeme alınmasını istediği konular Meclis toplantı halinde ise, o toplantı gündeminin son maddesi olarak görüşülür. Meclis toplantı halinde değilse ilk yapılacak meclis toplantı gündemine ilave edilerek üyelere duyurulur.” (İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği, m. 8.) Ancak valinin önerdiği konuların, meclis başkanı tarafından gündeme alınmaması durumunda, bunun, ne gibi yaptırımlarının olacağı belirtilmemiştir.

“Meclisin toplanmasında, üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde, (veya görüşmeler sırasında başkan veya üyelere birinin talebi üzerine yapılacak olan yoklamada karar yeter sayısının bulunmadığının anlaşılması üzerine)”⁴⁴⁰ başkan, gün ve saatini tespit ederek en geç üç gün içinde toplanmak üzere meclisi tatil eder. Gelecek toplantı, üye tam sayısının dörtte birinden az olmayan üye sayısı ile yapılır. Bu toplantıda da yeter sayı bulunmaz ise meclis tatil edilir ve o ay içerisinde başka bir toplantı çağrısı yapılmaz⁴⁴¹

Meclis üyelerinin oylarını bizzat kullanması gerekmektedir. Gizli oy kullanmaya fiziki bakımdan engelli üyeler, tayin edecekleri kişi eliyle oy kullanabilir. Toplantılarda oylamalar gizli, işaretle veya ad okunmak suretiyle; kabul, ret veya çekimser şeklinde yapılır. Meclis toplantılarında alınan kararlar, meclis başkanı ve katip üyeler tarafından imzalanarak bir sonraki toplantıda üyelere dağıtılır.

iii. Meclis Görüşmeleri ve Mecliste Düzenin Sağlanması

İl genel meclisi toplantılarının nasıl yapılacağı ve mecliste düzenin sağlanması ile ilgili 5302 sayılı Kanun’da düzenleme yapılmamıştır. Bu konuda *İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği*’ne bakılması gerekmektedir. Söz konusu Yönetmeliğin 11. maddesinde meclis toplantılarının nasıl yapılacağı açıklanmıştır. Bu maddeye göre; başkanlık divanı yerini aldıktan sonra başkan öncelikle yoklama yaptırır; toplantı yeter sayısı hazırsa birleşimi açar.

Gündeme geçilmeden önce, varsa, bir önceki birleşimde alınan kararlara ilişkin tutanaktaki maddi hatalar meclis kararı ile düzeltilerek başkanlık divanınca imzalanır. Başkan yine gündeme geçmeden önce eğer varsa meclise sunulacak konuları bildirir ve meclis başkanlığına hitaben verilmiş olan dilekçeleri kabul eder ve meclise sunar.

Meclis üyelerinin gündem dışı konuşma talepleri yazılı olarak başkana bildirilir. Bu durumda üyeye söz verip vermemeye ve söz verildiğinde süresini ve zamanını belirlemeye başkan yetkilidir.

⁴⁴⁰ İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği, m. 10, üçüncü fıkra.

⁴⁴¹ İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği, m. 10, beşinci fıkra.

Meclis toplantılarının gündemi ve usulü hakkında leh ve aleyhte olmak üzere birer üyeye söz verilir. Yapılacak konuşmalar en fazla on dakika ile sınırlı tutulmuştur.

Toplantının gündemi ve usulü belirlendikten sonra gündem maddeleri sırası ile okunur ve görüşülür. Gündem sırasında değişiklik yapılmasına, başkan veya üyeler tarafından yapılan teklifler üzerine gündeme madde ilave edilmesine meclis tarafından karar verilir. Yönetmelikte, Kanun'da olduğu gibi, vali tarafından önerilen konuların meclis başkanı tarafından gündeme ekleneceği belirtilmiştir. Ancak bunun şartları ve yapılmadığı durumlarda ne olacağına ilişkin bir açıklama Yönetmelikte de yapılmamıştır.

Meclis görüşmelerinde konuşmak için önceden başkanlıktan söz istemek gerekmektedir. İhtisas komisyonuna ve siyasi parti gruplarına söz almada öncelik tanınacaktır. Siyasi parti gruplarına üye sayısı en çok olandan başlamak suretiyle; üyelere söz isteme sırasına göre söz verilir.

“Meclisteki konuşmalar başkana hitaben yapılır. Başkan her zaman söz hakkına sahiptir.”

Yönetmelikte, ihtisas komisyonları ve siyasi parti grupları adına yapılacak konuşmalar 20'şer dakika, üyelerin konuşmaları ise 10 dakika ile sınırlı tutulmuştur. Bütçe ve program görüşmelerinde parti grupları için bu süreler iki kat olarak uygulanır. Meclis, bu sürelerin değiştirilmesine karar verebilir. Görüşmelerin yeterli olduğu meclisçe kabul edildiği takdirde başka üyeye söz verilmez.

İl genel meclisinin toplantıları halka açıktır. Meclis başkanı veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli teklifi üzerine kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir.

Mecliste düzenin sağlanmasına ilişkin kurallar aynı yönetmeliğin 12. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre meclis başkanı, meclis çalışmalarında düzeni sağlamakla yükümlü tutulmuştur. Meclis görüşmeleri sırasında söz alan üyenin konu dışına çıkması, kişiliğe dokunur söz söylemesi, diğer üyelerin hatibin sözünü kesmesi ve meclisin düzenini bozacak davranışta bulunması yasaklanmıştır. Buna aykırı davranan üyeler, başkan tarafından uyarılır, buna rağmen davranışlarında ısrar eden üye başkanın talimatıyla görevliler tarafından meclisten çıkarılır.

Meclis görüşmeleri sırasında sükûnetin bozulması durumunda başkan tarafından ilgililer uyarılır. Görüşmelere devam edilemeyeceğinin anlaşılması durumunda, başkan, oturuma ara verebilir ya da görüşmeleri bir sonraki birleşime erteleyebilir.

iv. Meclis Kararlarının Kesinleşmesi

5302 sayılı Kanun, meclis kararlarının kesinleşmesi konusunda eski kanunun ilgili maddesine benzer hükümler içerse de esasında önemli değişiklikler getirmiştir.

Önceki Kanun'un 135. maddesinde, açıkça, il genel meclisi kararlarının valinin onayıyla yürürlüğe gireceği belirtilmişti. Valinin onayı konusunda da herhangi bir sınırlama getirilmemişti. Ayrıca eski kanunda valinin karşı olduğu ancak il genel meclisince “tekrar kabul edilen” (mukarreratı müttehaza) il genel meclisi kararlarına karşı itiraz mercii olarak Şuray-ı Devlet (Danıştay) gösterilmiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda ise “onay” ifadesinin özellikle kullanılmadığı dikkati çekmektedir: 5302 sayılı Kanun'un 15. maddesinin birinci fıkrasına göre vali sadece “*hukuka aykırı gördüğü*” il genel meclisi kararlarını, yedi gün içerisinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilmektedir. Valinin yeniden görüşülmesini istemediği kararlar kesinleşmektedir.

Ancak Anayasa Mahkemesi'nin 18 Ocak 2007 tarihinde vermiş olduğu karardan sonra bu noktada bir boşluk oluşmuştur. Mahkeme, 15. maddenin “*İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez*” şeklindeki birinci fıkrayı Anayasa'ya uygun bulmuştur. Ancak Kanun'un ilk halinde “*Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir*” şeklinde olan ikinci fıkrasından “*...ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar...*”⁴⁴²

⁴⁴² “Merkezi idarece, Anayasa'nın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken vesayet yetkisinin zayıflatıldığı” gerekçesiyle.

ifadesi “Anayasa’nın 123. maddesine ve 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken vesayet yetkisinin zayıflatıldığı” gerekçesiyle iptal edilmiştir.

Ayrıca, “*Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurulabilir*” şeklindeki üçüncü fıkrası da yine Anayasa’nın 123. ve 127. maddelerine aykırılığı nedenleriyle Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

Bu durumda il genel meclisince kabul edilen kararlara valinin itirazı yoksa problem yoktur ancak vali bu kararları hukuka aykırılık nedeniyle tekrar görüşmesi için il genel meclisine göndermesinden sonra yaşanacak süreç boşlukta kalmıştır.

İl genel meclisinin valinin geri gönderdiği kararlarda ısrar etmesi durumunda ne olacaktır? Vali meclisin aynen kabul ettiği kararları mahkemeye götürebilecek midir? Ya da hangi mahkemeye götürecektir? Anayasa Mahkemesi’nin yukarıda ele alınan kararından sonra bu soruların cevapları ortadan kalkmıştır. Oluşan bu boşlukların giderilmesi için yeni düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Karar metninden anlaşılan Anayasa Mahkemesi’nin asıl itirazının il genel meclisi kararlarının tekrar görüşülerek kesinleşmesidir. Yani bir süreç sonra il genel meclisi kararlarında vali devre dışı bırakılabilmektedir. Anayasa Mahkemesi’nin bu kararından düzenlemenin Anayasaya uygun olabilmesi için valinin bir “veto mercii” şeklinde düzenlenmesi gerektiği sonucu çıkmaktadır.

v. Meclisin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun, il genel meclisine “küçük millet meclisi” niteliği kazandırma işlevini Kanunun 18. maddesinde de görmek mümkündür. Bu maddenin birinci fıkrasına göre “*İl genel meclisi soru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme yollarıyla bilgi edinme ve denetim yetkisini*” kullanabilmektedir. “*Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek il özel idaresi işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru*” sorabilecektir. Sorular, “*vali veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak*” cevaplandırılacaktır.

İl genel meclisi üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak il özel idaresinin işleriyle ilgili bir konuda mecliste genel görüşme açılmasını da

isteyebilmektedir. Bu isteğin gündeme alınabilmesi için meclis tarafından kabul edilmesi gerekmektedir.

Valinin Mart ayı toplantısında bir önceki yıla ait faaliyet raporunu meclise sunması gerekmektedir. Faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. 1913 tarihli Kanun'da da bu tarz bir düzenleme vardı. Eski kanun'un 128. maddesine göre her sene meclis toplantısının başında bir önceki senenin faaliyet raporunu okunur ve müzakere edilirdi. Eğer il genel meclisi kararların uygulanmasına ilişkin bu raporu üçte ikilik bir oy oranıyla yeterli görmez ise, bu yönde alınan karar bir tutanak ile İçişleri Bakanlığı'na gönderiliyordu.

d. İl Genel Meclisi Üyeleri

Önceki Kanun'da il genel meclisine üye seçilebilmek için gereken koşullar Kanun'un 105. maddesinde sayılmıştı. 5302 sayılı Kanun ise buna yer vermemiştir. İl genel meclisine üye seçilebilmek için gereken koşullar için 2792 sayılı "Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun"un 10. maddesine bakılması gerekmektedir. Bu madde, "*yirmibeş yaşını dolduran her Türk vatandaşı*"nın il genel meclisine seçilebileceğini belirtmiş ancak 2839 sayılı "Milletvekili Seçimi Kanunu"nun 11. maddesinde belirtilen sakıncaları taşıyanları istisna tutmuştur. 2839 sayılı Kanun'un 11. maddesine göre;

- İlkokul mezunu olmayanlar,
- Kısıtlılar,
- Yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmamış olanlar,
- Kamu hizmetinden yasaklılar,
- Taksirli suçlar hariç, toplam bir yıl veya daha fazla hapis veya süresi ne olursa olsun ağır hapis cezasına hüküm giymiş olanlar,
- Affa uğramış olsalar bile;

- Basit ve nitelikli zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlar ile istimal ve istihlak kaçakçılığı dışında kalan kaçakçılık suçları, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma veya Devlet sırlarını açığa vurma suçlarından biriyle mahkum olanlar,
- Türk Ceza Kanununun İkinci Kitabının, birinci babında yazılı suçlardan veya bu suçların işlenmesini aleni olarak tahrik etme suçundan mahkum olanlar,
- Terör eylemlerinden mahkum olanlar,
- Türk Ceza Kanununun 536'ncı maddesinin birinci, ikinci ve üçüncü fıkralarında yazılı eylemlerle aynı Kanunun 537'nci maddesinin birinci, ikinci, üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkralarında yazılı eylemleri siyasi ve ideolojik amaçlarla işlemekten mahkum olanlar il genel meclisi üyesi (2792 ve 2839 sayılı Kanunlara göre aynı zamanda milletvekili, belediye başkanı ve belediye meclisi üyesi) olamazlar.

Kamu çalışanlarının il genel meclisi üyesi olup olamayacakları konusunda da gerek 5302 sayılı Kanun'da gerekse Anayasa dahil seçimle ilgili diğer kanunlarda açık bir hüküm yoktur. Dolayısıyla bu konuda Yüksek Seçim Kurulu kararlarına bakmak gerekmektedir. Yüksek Seçim Kurulu bu sorunu kıyas yoluyla aşmıştır. Kurul'un 29 Mart 2009 Mahalli İdareler Seçimi dolayısıyla almış olduğu 08 Kasım 2008 tarih ve 2008/268 sayılı Karar bu konuda yeterli derecede açıklayıcıdır. Bu kararın ilgili kısımları şu şekildedir:

“Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 76. maddesinde; Hakimler ve Savcılar, yüksek yargı organları mensupları, yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanları, Yükseköğretim Kurulu Üyeleri, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri ile, yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri ve Silahlı Kuvvetler mensuplarının görevlerinden çekilmedikçe aday olamayacakları ve milletvekili seçilemeyecekleri belirtilmiştir.

2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un 17. maddesinde; milletvekilleri, belediye başkanları, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeleri ile muhtarların mahalli idareler seçimlerinde adaylıklarını koyabilmeleri veya aday gösterilebilmeleri için görevlerinden istifa etmek zorunda olmadıkları belirtilmiş, ancak kamu görevlileri, siyasi parti yöneticileri ve Türk Silahlı Kuvvetleri mensuplarının adaylığı konusunda bir hükme yer verilmemiştir. Bu durumda kamu görevlilerinin, siyasi parti yöneticileri ile Türk Silahlı Kuvvetleri mensuplarının

adaylığı konusunda 2972 sayılı Kanun'un 36. maddesi ile atıf yapılan 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 18., 19. ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nun 40. maddelerinin uygulanması gerekmektedir.

2839 sayılı Kanun'un 18. maddesinde; "Hakimler ve Savcılar, yüksek yargı organları mensupları, yüksek öğretim kurumlarındaki öğretim elemanları, Yükseköğretim Kurulu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Üyeleri, kamu kurumu ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri ile yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri, aday olmak isteyen belediye başkanları ve subaylar ile astsubaylar, aday olmak isteyen siyasi partilerin il ve ilçe yönetim kurulu başkan ve üyeleri ile belediye meclisi üyeleri, il genel meclisi üyeleri, genel ve ara seçimlerin başlangıcından bir ay önce, seçimin yenilenmesine karar verilmesi halinde yenileme kararının ilanından başlayarak yedi gün içinde görevlerinden ayrılma isteğinde bulunmadıkça adaylıklarını koyamazlar ve aday gösterilemezler." Hükmüne yer verilmiş olup, bu hüküm uyarınca 29 Mart 2009 tarihinde yapılacak mahalli idareler seçimlerinde aday olabilmek için kamu görevlileri, siyasi parti yöneticileri ve Türk Silahlı Kuvvetleri mensuplarının seçimin başlangıç tarihinden bir ay önce görevlerinden ayrılma isteğinde bulunmaları gerektiği sonucuna varılmıştır."

5302 sayılı Kanun'un 20. maddesinde "Meclis Üyelerinin Yükümlülükleri" düzenlenmiştir. Bu maddeye göre il genel meclisi üyeleri, *"görevleri süresince ve görevlerinin sona ermesinden itibaren iki yıl süreyle il özel idaresi ve bağlı kuruluşlarına karşı doğrudan doğruya veya dolaylı olarak taahhüde giremez, komisyonculuk ve temsilcilik yapamaz"*lar.

İl genel meclisi üyeliği, ölüm ve istifa durumunda kendiliğinden sona erer. Özürsüz veya izinsiz olarak arka arkaya üç birleşim günü veya bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmayan üyenin üyeliğinin düşmesine, savunması alındıktan sonra meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla karar verilir. İl genel meclisi üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda ise, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir (m. 23).

5302 sayılı Kanun'la meclis başkanının ve üyelerinin çalışma sürelerinin uzatılmasıyla beraber gelirlerinde de önemli bir iyileştirmeye gidilmiştir. Önceki Kanunda *"il genel meclisinin başkan ve üyelerine toplantıların devamı süresince her gün için 400 gösterge rakamının bütçe kanunlarında devlet memurları maaşı için her yıl belirlenen katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı aşmamak üzere"* ödenek ödenmekteydi. 5302 sayılı Kanunda ise *"Meclis ve komisyon toplantılarına katıldıkları her gün için; il genel meclisi başkanına 6000 gösterge, diğer meclis üyelerine 2200 gösterge rakamının, memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda huzur hakkı"* ödenmesi hükme bağlanmıştır.

İl özel idarelerinin vatandaşlara uzak olduğu, halk tarafından tanınmadığı, yerel yönetim birimi özelliklerinden yoksunluğu ve pek tabi ki işlevsizliği bu kurumların en ağır eleştirildiği noktalar. Peki bu tanınmayan, bilinmeyen ve işlevsiz olarak nitelendirilen bu kurumların karar organı olan il genel meclisine kimler üye olmakta ve karar mekanizmasında yer almaktadır. Bu konuda 10-15 Mart 2009 tarihleri arasında internet üzerinden yapılan araştırmada il genel meclisi üyelerinin mesleki ve eğitim durumlarıyla ilgili profilleri çıkartılmaya çalışılmıştır.

İl özel idarelerinin internet sitelerinden 37 ilin 1653 il genel meclisi üyesinin mesleki bilgisine ulaşılabilmektedir. Bunlardan 161'i mesleğini belirtmediği ya da gruplara dahil edilemediği için dikkate alınmamıştır. Meclis üyelerinin mesleki durumları dikkate alındığında iller arasında bazı farklılıklar olsa da çok farklı kesimlerden kişilerin il genel meclislerinde yer aldığı görülmektedir (Bakınız Tablo 20).⁴⁴³

Tablo 20. Bazı İllerdeki İl Genel Meclisi Üyelerinin Mesleki Durumları (2004 Yerel Yönetim Seçimleri)

	İLLER	Üye Sayısı	Serbest Meslek		Esnaf		İşçi		Mühendis, Avukat, Doktor vb.		Sanayici Müteahhit Tüccar vb.		Emekli		Çiftçi		Diğer/ Belirtmeyen	
			Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
1	Adana	53	13	24,5	11	20,7	5	9,4	6	11	1	2	5	9	9	17	3	6
2	Afyon	56	16	28,6	11	19,6	2	3,7	8	14	2	3,5	11	20	4	7	2	3,5
3	Ankara	115	19	16,5	31	27	8	7	14	9	9	8	19	17	3	2,5	12	10
4	Antalya	62	16	25,8	16	25,8	2	3,2	7	11	5	8	8	13	0	0	8	13
5	Artvin	21	6	28,6	4	19	2	9,5	0	0	1	4,7	8	38	0	0	0	0
6	Bayburt	8	1	12,5	2	25	0	0	0	0	0	0	4	50	1	12,5	0	0
7	Bilecik	20	5	25	1	5	0	0	0	0	2	10	10	50	0	0	2	10
8	Burdur	27	6	22	5	18,5	2	7,4	5	18	3	11	4	15	0	0	2	7
9	Ç.kale	34	6	17,6	10	29,4	0	0	3	9	2	6	6	18	6	18	1	3
10	Çankırı	31	10	32,2	10	32,2	0	0	0	0	1	3	9	29	1	3	0	0
11	Denizli	53	17	32	8	15	0	0	7	13	6	11	13	24	1	2	1	2
12	Edirne	27	4	14,8	3	11	0	0	2	7,4	1	3,7	2	7,4	15	55	0	0
13	Erzurum	58	7	12	4	6,8	0	0	2	3,4	6	10	10	17	4	7	25	43
14	Eskişehir	34	4	11,7	3	8,8	2	5,8	2	6	0	0	3	9	3	9	17	50

⁴⁴³ Bu sınıflandırma yapılırken meclis üyelerinin kendi meslek isimlendirmeleri üzerinden hareket edildiğini belirtmek gerekir. Kariyer mesleklerine mensup üyeler ile kendini işçi, emekli ve çiftçi olarak niteleyen üyelerin sınıflandırmasında fazla bir belirsizlik olmadığı düşünülmektedir. Ancak kendilerini serbest meslek sahibi ve esnaf olarak niteleyen üyeler ile sanayici, müteahhit, tüccar veya iş adamı olarak niteleyen üyeler arasında geçişkenliklerin olabileceğini dikkate almak gerekir. Başka bir ifade ile kendisini esnaf olarak tanımlayan bir üyenin, nispeten geliri çok daha fazla olan tüccar veya iş adamı grubuna dahil olma ihtimali vardır. Bunun yanında bazı çift meslekli olduğu anlaşılan üyeler de vardır. Bu durumda meslek grubundan birisi tercih edilmiştir. Örneğin, üye hem emekli hem esnaf ise esnaf sınıfına; çiftçi ve esnaf ise yine esnaf sınıfına; hem mühendis hem işletme sahibi ise mühendis sınıfına işlenmiştir.

15	G.ante	40	4	10	13	32,5	1	2,5	3	7,5	9	22,5	3	7,5	7	17,5	0	0
16	G.hane	16	2	12,5	5	31,2	0	0	0	0	1	6	5	31	0	0	3	17
17	İstanbul	225	45	20	59	26,2	16	7,1	18	8	17	7,5	60	27	0	0	10	4
18	Kastamo	46	9	19,5	15	32,6	3	6,5	5	11	1	2	9	20	2	4	2	4
19	Kayseri	51	15	29,4	15	29,4	2	4	1	2	3	6	13	25	2	4	0	0
20	Kırklare.	25	7	28	6	24	3	12	1	4	0	0	1	4	7	28	0	0
21	Kırşehir	19	1	5,2	2	10,4	0	0	3	16	0	0	8	42	2	10	3	16
22	Kocaeli	38	8	21	11	29	3	7,9	5	13	2	5	7	18	1	3	1	3
23	Kütahya	41	17	41,4	10	24,3	0	0	5	12	0	0	8	20	1	2	0	0
24	Malatya	44	11	25	16	36,3	1	2,2	2	4,5	0	0	3	7	9	20	2	4,5
25	Manisa	63	18	28,5	7	11	0	0	13	20,5	9	14	5	8	7	11	4	6
26	Mardin	37	11	30	9	24	3	8	0	0	0	0	2	5,4	3	8	9	24
27	Mersin	47	10	21	12	25,5	2	4,2	5	10	3	6	10	21	1	2	4	8,5
28	Muğla	44	6	13,6	6	13,6	3	6,8	8	18	4	9	6	13,6	0	0	11	25
29	Nevşehir	22	3	13,6	6	27,2	0	0	0	0	3	13,6	8	36	1	4,5	1	4,5
30	Niğde	20	8	40	6	30	2	10	0	0	1	5	2	10	0	0	1	5
31	Osmani.	25	0	0	0	0	0	0	4	16	7	28	6	24	5	20	3	12
32	Sakarya	41	5	12	4	9,7	3	7,3	0	0	5	12	3	7	0	0	21	51
33	Samsun	57	21	36,8	8	14	1	1,7	6	10	10	17	7	12	2	3,5	2	3,5
34	Sivas	49	11	22,4	8	16,3	1	2	4	8	4	8	6	12	5	10	10	20
34	Tokat	43	14	32,5	10	23,2	5	11,6	2	4,6	3	7	5	12	3	7	1	2
35	Tokat	44	14	31,8	11	25	4	9,1	2	4,5	4	9	6	13,6	3	6,8	0	0
36	Tunceli	17	8	47	6	35,3	1	5,9	0	0	0	0	2	11	0	0	0	0
	Toplam	1653	379	22,9	365	22	75	4,5	143	8,6	125	7,5	297	18	108	6,5	161	9,7

Kaynak: Veriler il özel idarelerinin internet sitelerinden derlenmiştir

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü gibi il genel meclislerine çiftçilik mesleğinden, esnafa; iş adamından doktor ve mühendise kadar çok geniş yelpazeli meslek gruplarından temsilcilerin katıldıkları görünmekle birlikte, bu tablodan, il genel meclislerinin, genelde esnaf ve serbest çalışanlar ile emeklilerden oluştuğunu söylemek mümkündür

Bunun yanında internet üzerinden 36 ilin il genel meclisi üyelerinin eğitim durumlarına ulaşılabilmektedir. Meclis üyelerin eğitim durumları da illere göre farklı ağırlıklar taşısa da geneline bakıldığında dengeli bir dağılımın olduğu söylenebilir (Bakınız Tablo 21).

Tablo 21. Bazı illerin İl Genel Meclisi Üyelerinin Eğitim Durumları

	İLLER		İlk okul		Orta okul		Lise		Yüksek okul		Fakülte ve üstü		Belirtmeyen	
			Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
1	Adana	53	7	13,2	4	7,5	20	37,7	2	3,7	19	35,8	1	1,8
2	Afyon	56	12	21,4	8	14	14	25	14	25	8	14	0	0
3	Ankara	115	21	18,2	17	14,7	35	30,4	7	6	27	23,4	8	7
4	Antalya	62	11	17,7	7	11	16	25,8	4	6,4	24	38,7	0	0
5	Artvin	21	4	19	0	0	10	47,6	5	23,8	2	9,5	0	0
6	Bayburt	8	1	12,5	1	12,5	2	25	0	0	4	50	0	0
7	Bilecik	20	4	20	2	10	7	35	2	10	4	20	1	5
8	Burdur	27	4	14,8	3	11	9	33	2	7,4	7	26	2	7,4
9	Bursa	76	13	17	15	19,7	19	25	4	5,2	22	29	3	4
10	Çankırı	31	11	35,4	7	22,5	8	26	5	16	0	0	0	0

11	Denizli	53	8	15	6	11,3	18	34	1	1,9	14	26,4	6	11,3
12	Edirne	27	8	29,6	4	14,8	8	29,6	3	11	3	11	1	3,7
13	Erzurum	58	6	10,3	11	19	13	22,4	3	5	3	5	22	38
14	Eskişehir	34	1	3	2	6	4	11,7	3	8,8	5	14,7	19	55,8
15	Gaziantep	40	20	50	6	15	6	15	2	5	6	15	0	0
16	Gümüşhane	16	3	18,7	3	18,7	7	43,7	0	0	1	6,2	2	12,4
17	İstanbul	225	26	11,5	22	9,7	58	25,7	42	28,6	74	32,8	3	1,3
18	Kastamonu	46	10	21,7	11	24	16	34,8	3	6,5	5	11	1	2
19	Kayseri	51	7	13,7	11	21,5	12	23,5	19	37	2	4	0	0
20	Kırklareli	25	6	24	5	20	6	24	5	20	3	12	0	0
21	Kırşehir	19	4	21	3	15,8	5	26	0	0	6	31,5	1	5,2
22	Kocaeli	38	5	13	7	18,4	12	31,5	6	15,8	8	21	0	0
23	Kütahya	41	5	12	12	29	12	29	2	4,8	10	24	0	0
24	Malatya	44	16	36	13	29,5	10	22,7	2	4,5	3	6,8	0	0
25	Manisa	63	23	36,5	9	14	9	14	6	9,5	16	25	0	0
26	Mardin	37	5	13,5	13	35	10	27	3	8	2	5,4	4	10,8
27	Mersin	47	5	10,6	7	15	10	21	8	17	14	30	3	6,3
28	Muğla	44	0	0	2	4,5	9	20,4	3	6,8	11	25	19	43
29	Nevşehir	22	3	13,6	5	22,7	9	41	3	13,6	2	9	0	0
30	Osmaniye	25	7	28	0	0	2	8	3	12	11	44	2	8
31	Sakarya	41	2	4,8	1	2,4	11	26,8	1	2,4	2	4,8	24	58,5
32	Samsun	57	13	23	14	24,5	13	23	6	10,5	9	15,7	2	3,5
33	Sivas	49	8	16,3	8	16,3	15	30,6	3	6	5	10	10	20,4
34	Tokat	43	9	20	12	28	12	28	2	4,6	8	18,6	0	0
35	Tokat	44	7	16	14	32	13	29,5	2	4,5	8	18	0	0
36	Tunceli	17	7	41	2	11,7	5	29,4	1	5,9	2	11,8	0	0
	Toplam	1675	302	18	267	16	445	26,6	177	10,5	350	20,8	134	8

Kaynak: Veriler il özel idarelerinin internet sitelerinden derlenmiştir

Ulaşılan 1675 meclis üyesinin % 18'i ilk okul, % 16'sı orta okul, % 26,6'sı lise, % 10,5'i iki yıllık yüksek okul ve % 20,8'i de fakülte mezunudur. Fakülte mezunları arasında yüksek lisans ve doktora sahip meclis üyeleri de vardır. Bunların sayısı 18'dir.

Türkiye İstatistik Kurumunun Türkiye'nin eğitim durumunu gösteren 2000 yılı verileri dikkate alındığında il genel meclisi üyelerinin eğitim durumlarının Türkiye ortalamalarının üstünde olduğunu belirtmek gerekir.⁴⁴⁴

Yaptığımız internet taramasında kadın il genel meclisi üyelerinin yok denecek kadar az olması dikkati çekmektedir. İnternet araştırmasında 18 kadın meclis üyesi tespit edilmiştir. Türkiye geneline bakıldığında ise 3208 il genel meclisi üyesinden

⁴⁴⁴ Türkiye İstatistik Kurumu (Devlet İstatistik Enstitüsü), **Türkiye İstatistik Yılı-2005**, Ankara, Devlet İstatistik Enstitüsü Yayınları, 2005, s. 42. Bu verilere göre Türkiye'nin 25 yaş üzeri erkek nüfusunun %7'si okur yazar değil, %5'okur yazar ancak herhangi bir okul bitirmemiş, %50'si ilk okul, %11'i orta okul, %16'sı lise ve %10'u da üniversite mezunudur.

sadece 57'si yani % 1,81'i kadındır. Belediye meclis üyeliğinde de durum çok farklı değildir: 34.477 belediye meclisi üyesinden 817'si yani % 2,43'ü kadındır.⁴⁴⁵ Bunun nedenlerinin il özel idaresinin önceki bölümde ele alınan sorunlarla ilişkisinin de ayrıca irdelenmesi gerekmektedir.

İl içinden seçilen, il genel meclisi üyeleri özel idarelerin karar organını oluşturmaktadır. Bu açıdan bakıldığında il genel meclisi üyelerinin niteliklerinin karar organının etkinliği üzerinde belirleyici bir etkisinin olması gerekir. Yapılan alan araştırmasında ortaya çıkan sonuçlara göre; mülki idare amirleri ve il özel idaresi yöneticilerinin önemli bir bölümü il genel meclisi üyelerinin yeterli niteliklere sahip olmadıklarını düşünmekte ve bu sorunun aşılması için de il genel meclisi üyeliği için bazı kıstasların getirilmesi gerektiğine inanmaktadırlar (Bakınız Tablo 22 ve 23).

Tablo 22. İl Genel Meclisi Üyelerinin Nitelikleriyle İlgili Kanaatler

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Yeterli derecede nitelikli	1	1,20	2	4,25	3	2,30
Nitelikli olmasa da yeterli	8	9,63	8	17,02	16	12,30
Yeterli değil	33	39,75	27	57,44	60	46,15
Çok büyük eksiklikler var; bu durum karar alma sürecini olumsuz etkiliyor	41	49,39	8	17,02	49	37,69
Cevapsız	0	0	2	4,25	2	1,53
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

Tablo 22'de de görüldüğü gibi mülki idare amirlerinin il genel meclisi üyelerine karşı bakış açısı daha olumsuzdur. Öyle ki bunların % 50'ye yakını il genel meclisi üyelerinin niteliklerinin karar alma sürecini olumsuz etkileyecek derecede yetersiz olduğunu düşünmektedirler. Bu orana “yeterli değil” seçeneğini işaretleyenler de eklendiğinde mülki idare amirlerinin yaklaşık % 90'ının il genel meclisi üyelerinin yeterli niteliklere sahip olmadıklarını düşündükleri ortaya çıkmaktadır. İl özel idaresi yöneticilerinin bu konudaki düşünceleri de mülki idare amirlerinden çok farklı değildir. Bunların da % 57,44'ü meclis üyelerinin yetersiz olduklarını düşünmektedirler. Yetersiz olmanın yanında bu yetersizliğin karar alma sürecini de olumsuz etkilediği görüşünde

⁴⁴⁵ http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Mahalli/Istatistiksel/KADIN_MECLIS_UYE_SAYISI.xls (01. 05. 2009)

olanlar ise % 17’dir. İl özel idaresi yöneticilerinin % 17’si de meclis üyelerinin “nitelikli olmasa da yeterli” olduklarını düşünmektedirler.

Sadece bu veriler dikkate alındığında gerçekten büyük bir mutabakatla il genel meclisi üyelerinin il özel idaresinin karar mekanizmasını oluşturacak özelliklere ve niteliklere sahip olmadıkları ortaya çıkmaktadır. Peki bu sorun nasıl aşılır? Bununla ilgili meclis üyeleri değişik ve etkili kurslara tabi tutulabilir veya meclis üyeliğine seçilebilmek için bazı kıstaslar getirilebilir. Alan araştırmasına katılan katılımcıların büyük bir kesimi, il genel meclisi kalitesinin yükseltilmesi için eğitim gibi bazı kıstasların getirilmesi gibi bir seçeneğe -demokratik olmasa da- olumlu yaklaşmaktadırlar (Bakınız Tablo 23).

Tablo 23. İl Genel Meclisi Üyeliği İçin Bazı Kıstasların Getirilmesine İlişkin Kanaatler

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Evet, getirilmelidir	70	84,33	45	95,74	115	88,46
Hayır, getirilmemelidir	12	14,45	2	4,25	14	10,76
Cevapsız	1	1,20	0	0	1	0,77
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

“İl genel meclisi üyelerinin kalitesinin yükseltilmesi için kıstaslar (eğitim şartı gibi) getirilmeli midir” sorusuna mülki idare amirlerinin % 84,33’ü, il özel idaresi yöneticilerinin de % 95,74’ü “evet, getirilmelidir” cevabını vermişlerdir. Bu seçeneğe karşı çıkanların oranı ise mülki idare amirlerinde % 14,45; il özel idaresi yöneticilerinde ise sadece % 4,25’tir.

Bu sonuçlara rağmen katılımcıların, özellikle il özel idaresi yöneticilerinin, önemli bir kesimi il genel meclislerinin –bazı sorunların varlığı kabul edilse de- etkin çalıştığı düşüncesindedirler (Bakınız Tablo 24).

Tablo 24. İl Genel Meclisinin Etkinliği İle İlgili Kanaatler

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Yeterli seviyede etkin çalışmaktadır.	1	1,20	6	12,76	7	5,38
Yeterli olmasa da etkin çalışmaktadır	38	45,78	29	61,70	67	51,53
Hiç Etkin çalışmamaktadır	44	53,01	11	23,40	55	42,30
Cevapsız	0	0	1	2,12	1	0,77
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü gibi mülki idare amirlerinin % 45,78'i, il özel idaresi yöneticilerinin de % 61,70'i il genel meclislerinin “yeterli olmasa da etkin çalıştığı” kanaatini paylaşmışlardır. Bununla birlikte meclislerin “hiç etkin çalışmadığını” düşünen mülki idare amirlerinin oranı ise % 53'tür. Bu kanaatte olan il özel idaresi yöneticilerinin oranı ise % 23,40'tır. Toplam oranlara bakıldığında ise ankete katılanların % 51,53'nün meclisin “yeterli olmasa da etkin çalıştığını”; % 42,30'nun ise “hiç etkin çalışmadığını” düşündükleri ortaya çıkmaktadır.

2. İl Encümeni

26 Mart 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'ndaki “İl Daimi Encümeni;” 5302'de “İl Encümeni” olmuş; isim olarak 1913 tarihli Kanun'un ilk haline dönülmüştür.⁴⁴⁶

5302 sayılı Kanun'la bu konuda getirilen en önemli değişiklik il encümeninin eski Kanun'dakinin aksine karar organı olarak değil yürütme organı olarak düzenlenmesidir. Bu düzenleme aşağıda ele alınacağı üzere Anayasa Mahkemesi tarafından da tasdik edilmiştir.

a. Encümenin Oluşumu

İl encümeninin başkanı önceki Kanunda (1913 tarihli) olduğu gibi yine validir. Ancak valinin katılamadığı encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık edecektir.⁴⁴⁷

Önceki Kanunda, encümen üyelerinin tümünün (başkan hariç, beş üye) seçilmiş üyelerden oluşması öngörülmüştü. 5302 sayılı Kanunda ise il genel meclisinin kendi içinden bir yıllığına seçeceği beş üyeye “*biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üye*” eklenmiştir.

⁴⁴⁶ 1913 tarihli Kanun'un ilk halinde encümen, “encümeni vilayet” ismiyle düzenlenmiştir.

⁴⁴⁷ Önceki Kanun'un 141. maddesine göre il daimi encümenine “vali veya yerine görevlendireceği vali yardımcısı başkanlık” etmekteydi. 5302 sayılı Kanun'un 25. maddenin bu fıkrasının da Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle iptali istenmiş ancak Anayasa Mahkemesi, 18.1.2007 tarihinde 2007/3 sayılı kararıyla iptal istemini reddetmiştir.

Bu değişikliğin üzerinde biraz durmak gerekir. 3360 sayılı Kanun’la, il özel idaresi müdürü, köy hizmetleri il müdürü ile bayındırlık ve iskan il müdürü il daimi encümeninin tabii üyesi yapılmak istenmiş ancak Anayasa Mahkemesi bu fıkrayı iptal etmiştir.⁴⁴⁸ Anayasa Mahkemesi bu kararında il (daimi) encümeninin “karma bir kurul” olduğunu ancak “karar organı” olma niteliğinin ağır bastığını belirtmiştir. Kararın ilgili bölümleri şu şekildedir:⁴⁴⁹

“İl daimi encümeninin görevlerini sayarak gösteren İl Özel İdaresi Kanunu (İUVKM.)’nın 144. maddesinin incelenmesinden bu kurulun, bir görüşme, danışma, denetim, karar ve yürütme organı olduğu anlaşılır. Bir bakıma, karma kurul niteliğindedir. Ancak, karar organı olma niteliği ağırlık kazanmaktadır. Özellikle, yasaların doğrudan il daimi encümenince karara bağlanmasını öngördüğü konularda aldığı kararların il genel meclisinin onayına gerek göstermemesi ve il kamu tüzelkişiliğini bağlayıcı güç ve geçerlilikte olması, il daimi encümeninin daha çok bir karar organı olduğunu vurgulamaktadır. Bu durumda, il daimi encümeni, Anayasa’nın 127. maddesindeki anlatımla, “... kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan...” il kamu tüzelkişiliğinin “karar organları”ndan biridir.

Özerk hukuksal yapıya sahip il özel yönetiminin, aynı zamanda ve ağırlıklı olarak bir karar organı statüsündeki il daimi encümenine, seçimle gelmiş beş üye dışında merkezden yönetimin atama ile gelen ve asli görevleri itibariyle hiyerarşik denetime tabi üç memurunun “tabii üye” sıfatıyla dahil edilmesi, Anayasa’nın 127. maddesindeki karar organlarının seçimle oluşmasını öngören kuralıyla bağdaştırılamaz. Ayrıca, “tabii üye”lerin varlığı, yasalarla sınırları ve alanları belirlenmiş yerel yönetimlere özgü kamu gücüne, merkezden yönetimin ortaklığı sonucunu doğurur ve özerkliği ihlal eder.

...

Açıklanan nedenlerle 3360 sayılı Yasanın 14. maddesiyle değiştirilen İl Özel İdaresi Kanunu (İUVKM.)’nın 136. maddesinin son fıkrasını oluşturan “İl özel idare müdürü ile köy hizmetleri il müdürü, bayındırlık ve iskan müdürü il daimi encümeninin tabii üyesidir.” biçimindeki kural, Anayasa’nın 127. maddesinin birinci fıkrasına aykırı görüldüğünden iptali gerekmektedir.”

Görüldüğü gibi Anayasa Mahkemesi il (daimi) encümenine, seçilmemiş üyelerin dahil edilmesini Anayasa’nın 127. maddesindeki “yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle oluşmasını öngören kuralına” aykırı bulmuştur.

Buna karşın 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda atanmış üyelerin ağırlık kazandığı görünmektedir. Çünkü encümen üyelerinin çoğunluğunu encümen başkanıyla birlikte atanmış üyeler oluşturmaktadır.

⁴⁴⁸ 3360 sayılı Kanun’un 14. maddesi ile 1913 tarihli Kanun’un 136. maddesine eklenmek istenen son fıkra.

⁴⁴⁹ Anayasa Mahkemesi’nin 22.6.1988 tarih ve 88/13 sayılı kararı:
<http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm> (13.04.2009).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun il encümenini tarif eden 25. maddesinin iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'nde dava açılmış ancak Anayasa Mahkemesi bu düzenlemeyi Anayasaya aykırı bulmamıştır.

Anayasa Mahkemesi'nin açılan iptal davasına karşı 25. maddeyi iptal etmemesinin özünde Anayasadaki yerel yönetimlerin karar organı tanımı ile; ilgili kanunlardaki (1913 tarihli Kanun ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu) karar organı olarak ifade edilen organların farklı olması yatmaktadır.

Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu bu iki farklı karar birbiriyle çelişiyor gibi gözükmemektedir. Ancak Anayasa Mahkemesi 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'ndaki "il daimi encümeni"nin il özel idaresinin karar organlarından birisi olarak düzenlendiğine kanaat getirmiştir. Bunun ayrıntılarını yukarıda yapılan alıntıda bulmak mümkündür. Ancak, Anayasa Mahkemesi, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda "il encümeni"nin karar organı olarak değil "yürütme organı" olarak düzenlendiğine karar vermiştir. Bunu söz konusu kararında görmek mümkündür:

"Anayasa'nın 127. maddesinde il özel idareleri, il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri olarak tanımlanmış, 5302 sayılı Yasa'nın genel gerekçesinde, il encümeninin karar organı değil, yürütme organı olmasının öngörüldüğü belirtilmiş; 25. maddenin gerekçesinde de, bu düzenleme ile il encümeninin, idari bir organ olarak düzenlendiği belirtilmiştir.

Buna göre, il encümeninin karar organı değil, il genel meclisince alınan kararların uygulayıcısı olduğu gözetildiğinde, il encümeninin oluşum ve çalışma esaslarının belirlenmesine ilişkin olarak, maddenin birinci ve üçüncü fıkralarında yer alan düzenlemelerin, Anayasa'ya aykırı olmadığı sonucuna varılmıştır."

Anayasa Mahkemesi, 22 Haziran 1988 tarihli Kararında, encümenin karar organı olmasını, 1913 tarihli Kanun'la il daimi encümenine verilen görevlerin niteliğine ve aldığı kararların il genel meclisinin onayı olmaksızın il özel idaresini bağlayıcı güç ve geçerlilikte olmasına dayandırmıştır.

Anayasa Mahkemesi, 5302 sayılı Kanun ile ilgili olan kararında ise, 5302 sayılı Kanun'un il encümenini düzenleyen maddelerini analize gerek duymamıştır. Öyle ki Anayasa Mahkemesi'nin bu kararının sadece Kanun'u düzenleyenlerin "il encümeni" tarifine dayandırıldığı görülmektedir. Kanun yapıcılar il encümenini karar organı olarak değil yürütme organı olarak tarif etmiştir. Oysa ki Anayasa Mahkemesi, 1988'de yaptığı gibi, il encümenini düzenleyen maddelerin ve encümenin yetki ve görevlerinin analizine dayanarak karar vermiş olsaydı 1988 kararına benzer bir karar çıkması gerekirdi. Çünkü

5302 ile il encümenine verilen görev ve yetkiler ile önceki Kanun'da verilen görev ve yetkiler incelendiğinde iki kanun arasında önemli bir fark gözükmemektedir.⁴⁵⁰

b. Encümenin Görev ve Yetkileri

Encümenin görev ve yetkileri 5302 sayılı Kanun'un 26. maddesinde sayılmıştır. Buna göre encümenin görev ve yetkileri şunlardır:

- Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek,
- Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak,
- Öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek,
- Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,
- Kanunlarda öngörülen cezaları vermek,
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş milyar Türk Lirasına kadar olan ihtilafların sulhen halline karar vermek,
- Taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak, süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek,
- Belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek,
- Vali tarafından havale edilen konularda görüş bildirmek,
- Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak,

⁴⁵⁰ Ancak bir noktaya açıklık getirmek gerekir. Anayasa Mahkemesi 1988'deki kararını, 1987 değişikliklerini de gözeterek vermiştir. 1987 de 3360 sayılı Kanun ile il encümeninin görevlerini düzenleyen 144. maddesine altı bent ile yeni görevler eklenmiş; önceki halinde daha çok danışma ve görüş bildirme şeklinde olan görevlerine "karar alma" niteliği taşıyan görevler de eklenmiştir. Yapılan bu karşılaştırma 5302 sayılı Kanun ile 1913 tarihli Kanun'un 3360 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikler sonrasındaki hali için yapılmıştır.

c. Encümenin İşleyişi

Encümen, haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanmaktadır. Başkan acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir. Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Çekimser oy kullanılamaz.

Encümen gündemi vali tarafından hazırlanır. Encümen üyeleri gündem maddesi teklif edebilir.

Encümen, gündemindeki konuları en geç bir hafta içinde görüşüp karara bağlar. Alınan kararlar başkan ve toplantıya katılan üyeler tarafından imzalanır. Karara muhalif kalanlar gerekçelerini de açıklar.

Vali kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştayca en geç altmış gün içinde karara bağlanır.

Encümen başkan ve üyeleri, münhasıran kendileri, ikinci derece dahil kan ve kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü encümen toplantılarına katılamazlar.

3. Vali

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun genel olarak özel idare sisteminde ve özel olarak da valinin konumunda yaptığı değişiklikler, bu kurum üzerinde valilerin ve dolayısıyla merkezi yönetimin etkisinin azaltılması şeklinde okunabilir. Bunun en önemli göstergesi valinin il genel meclisi başkanlığına son verilmesidir. Ancak Kanun'a göre vali, hala, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi ve yürütme organı olan encümenin başkanıdır. Bununla birlikte Kanun'un temel mantığının valinin mümkün olduğunca il özel idaresi sisteminden çıkartılması yönünde olduğu görülmektedir. Vali, şimdilik, il genel meclisi başkanlığından alınmış, il özel idaresi ile

ilgili görev ve yetkilerini devredebilmesinin önü açılmıştır.⁴⁵¹ Yetki ve görev devri gerçekleştiğinde, valiye il özel idaresi sistemi içinde daha çok sembolik bir pozisyon kaldığını söylemek yanlış olmayacaktır.

5302 sayılı Kanun'un 30. maddesinde sayılan valilerin il özel idaresi ile ilgili görev yetkileri incelendiğinde durum daha net olarak anlaşılacaktır. Bu maddeye göre valinin görev ve yetkileri şunlardır:

- İl özel idaresi teşkilatının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilatını sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak,
- İl özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak,
- İl özel idaresini Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek,
- İl encümenine başkanlık etmek,
- İl özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek,
- İl özel idaresinin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek,
- Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak,
- İl genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak,
- Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak,
- İl özel idaresi personelini atamak,
- İl özel idaresi, bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek,
- Şartsız bağışları kabul etmek,

⁴⁵¹ “Vali, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, vali yardımcılarına, yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi görevlileri ile ilçelerde kaymakamlara devredebilir (m. 32).”

- İl halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak,
- Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak,
- Kanunlarla il özel idaresine verilen ve il genel meclisi veya il encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak,
- Mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plan ve programları ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan⁴⁵² ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans planı hazırlayıp il genel meclisine sunmak (m. 31).

Ayrıca kanunun 6. maddesinin (g) fıkrasına göre vali, hizmetlerin diğer mahalli idareler ve kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesi konusunda il içi koordinasyonu sağlamakla görevli kılınmıştır.

İl özel idaresindeki valinin “varla yok” arasındaki bu yeni konumu birçok kesimi tatmin etmemiş görünmektedir. Konuya yerel yönetimlerin demokratikliği ve özerkliği açısından bakanlar merkezi yönetimin bir ajanı olan valinin özel idare sistemi içerisinde etkin olmasını demokratik ve özerk yerinden yönetim ilkesine aykırı bulurken, merkeziyetçilik ve ülkenin bütünlüğü açısından bakanlar ise valinin yeni konumunu ülkenin ve idarenin bütünlüğü açısından tehlikeli görmektedirler.

Valinin 5302 sayılı Kanun’daki düzenlenişine en büyük eleştirinin, oluşturulan çift başlılık yönünde olduğu görünmektedir. Kahramanmaraş valisi Niyazi Tanılır İdarecinin Sesi Dergisi’ndeki bir yazısında, 5302 sayılı Kanun’la çok ciddi bir reform yapıldığını, bir saymanlık kuruluşu niteliğinde olan il özel idarelerinin yatırımcı kuruluşlara dönüştürülerek kırsal kesimin belediyeleri haline getirildiğini belirtmekte ve il genel meclisinin başkanını kendi içinden seçmesini de doğru ve anlaşılır bulmaktadır. Ancak Tanılır, uygulamada bu durumun doğurduğu bazı olumsuzluklara dikkati çekmektedir: “...yeni dönemde valilerin başkanlık etmediği meclisler biraz da yeni elde ettikleri bağımsızlıklarını hissettirmek amacı ile zaman zaman valilerden gelen bazı

⁴⁵² “Stratejik Plan, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Stratejik plan ve performans planı bütçenin hazırlanmasında esas teşkil eder ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir. (m. 31)

*teklifleri keyfi olarak reddetmekte ve icra organı ile karar organı arasında bir tezat ve kopukluk meydana gelmektedir. İl genel meclisinin bazı kararlarında da kamu yararı yerine popülizm, yerel dengeler, güç ve çıkar ilişkileri belirleyici olabilmektedir. Özellikle aşiret ilişkilerinin egemen olduğu doğu ve güneydoğuda bunun etkileri çok daha fazla hissedilmektedir. Bu durum, il özel idaresinin etkinlik ve verimliliği açısından zaman zaman zafiyet doğurmaktadır.”*⁴⁵³

Ayrıca valinin yeni konumu ile ilgili bir tutarsızlığı da belirtmekte fayda vardır. 5302’ye göre vali yine özel idarenin başı, temsilcisi ve idari amiri; yürütme organı olan encümenin başkanıdır. Ancak vali, karar organı olan il genel meclisinin neredeyse dışındadır. Karar mekanizmasının dışında tutulan vali, karar organına karşı hizmetlerin yürütümünden sorumlu tutulmuştur. “*Meclisin bilgi edinme ve denetim yolları*” başlığını taşıyan 18. maddesine göre meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek il özel idaresi işleriyle ilgili olarak sözlü veya yazılı soru sorabilmektedirler. Bu soruları vali veya görevlendireceği kişinin cevaplandırması öngörülmüştür. Ayrıca vali, her yıl Mart ayı toplantısında bir önceki yıla ait faaliyet raporunu meclise sunar. Eğer, faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tamsayısının dörtte üçü tarafından yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığı’na gönderilir. Kararı İçişleri Bakanlığı verecektir ancak Kanun’da bununla ilgili başka bir hüküm yoktur. Bu durum, yani faaliyet raporunun genel meclis tarafından karara bağlanması Tanılır’ın ifadeleriyle valinin yasal statüsü ve konumu ile bağdaşmamaktadır.⁴⁵⁴ Bu durum seçilmişler ile atanmışların sürekli olarak karşı karşıya gelme riskini taşımaktadır.

Bu çelişkiyi gidermek için Tanılır’ın getirdiği öneri şudur: Tanılır, 5302 sayılı Kanun’un valinin görev ve yetkilerini düzenleyen tüm hükümlerinin gözden geçirilmesini ve valinin bir yerel yönetim biriminin yürütme organı olarak il özel idaresi

⁴⁵³ M. Niyazi Tanılır, “İl Özel İdarelerinde Valilerin Konumu Yeniden Düzenlenmelidir”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Cilt 22, Sayı 127 (Mart-Nisan 2008), s. 45. 5302 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesinden sonra bu minval üzerine yapılan tartışmalar bu kuralın 5302 sayılı Kanun’la getirildiği izlenimini uyandırmaktadır. Oysa benzer bir durum önceki kanunda da söz konusuydu.. Önceki Kanun’un 128. maddesine göre, vali tarafından hazırlanan faaliyet raporu mecliste okunuyor ve müzakere ediliyordu. Eğer faaliyet raporu meclis üye sayısının üçte ikilik (sülüsani) bir kesimi tarafından yeterli görülmez ise durum bir tutanakla İçişleri Bakanlığı’na gönderilmekteydi. Ancak eski kanuna göre valinin il genel meclisinin organik bir parçası olduğunu not düşmek gerekir.

⁴⁵⁴ A.k., s. 45.

teşkilatının içinde yer alması yerine, bir onay ve denetim makamı olarak konumlandırılmasını önermektedir. Bu çerçevede Tanılır, valinin görev ve yetkilerinin il özel idaresi genel sekreterine verilebileceğini belirtmektedir.⁴⁵⁵

Türk toplumunda mülki idare amirlerine olan güvene karşıt siyasete ve siyasetçiye de bir güvensizlik vardır. Her ne kadar atanmış mülki idare amirlerinin yerel yönetim birimlerinin başında olması yerel yönetim ilkeleriyle bağdaşmasa da toplumun önemli bir kesimi onlara daha fazla güvenmekte ve il özel idaresi ve öneri aşamasında olan ilçe özel idaresinin başında mülki idare amirlerini görmek istemektedirler. Bu kanaati, yapılan alan araştırmasında, bu yönde sorulan sorulara verilen yanıtlarda da görmek mümkündür (Bakınız Tablo 25). Öyle ki “*il özel idaresinin başı sizce kim olmalıdır*” sorusuna ankete katılan mülki idare amirlerinin % 84,33’ü ve il özel idaresi yöneticilerinin de % 51,06’sı “vali”yi göstermişlerdir. Toplamda bu oran % 72,3’tür. İl özel idaresinin başı “*il özel idaresi genel sekreteri*” olmalıdır diyenlerin oranı toplamda % 14,61; “*il genel meclisi başkanı*” olmalıdır diyenlerin oranı toplamda sadece % 4,61’dir. Bunun yanında bu soruya verilen yanıtlar, il özel idarelerinin gerçek birer yerel yönetim birimi olmalarının önündeki en büyük engellerden birisinin aşılmasına imkan sağlayacak olan il özel idarelerinin başının belediyelerde olduğu gibi doğrudan halk tarafından seçilmesi alternatifinin katımcılarca pek de istenmediğini ve buna sıcak bakılmadığını göstermektedir. İl özel idaresi başı doğrudan halk tarafından seçilmelidir görüşünde olan mülki idare amirlerin oranı sadece % 6’dır. İl özel idaresi yöneticilerinin ise sadece % 8,51’inin bu alternatifi desteklediği görünmektedir.

Tablo 25. İl Özel İdaresi Başının Kim Olması Gerektiği İle İlgili Kanaatler

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Vali	70	84,33	24	51,06	94	72,30
Genel Sekreter	1	1,20	18	38,29	19	14,61
İl genel meclisi başkanı	5	6,02	1	2,12	6	4,61
Doğrudan halk tarafından seçilmelidir	5	6,02	4	8,51	9	6,92
Cevapsız	2	2,40	0	0	2	1,53
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

⁴⁵⁵ A.k. s. 45.

Ankete katılan katılımcıların büyük bir kısmının il özel idaresinin başında valiyi görmek istedikleri yukarıdaki tabloda görülmektedir. Bunun yanında mülki idare amirleri, valinin il özel idaresinin karar organı olan il genel meclisi başkanlığından alınmasını da doğru bir değişiklik olarak görmemektedirler (Bakınız Tablo 26):

Tablo 26. Valinin İl Genel Meclisi Başkanlığından Alınmasıyla İlgili Kanaatler

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Olumlu buluyorum	5	6,02	14	29,78	19	14,61
Bazı sorunlar yaşansa da olumlu buluyorum	16	19,27	16	34,04	32	24,61
İl özel idaresinin işleyişini etkileyecek ölçüde bir değişiklik değildir	6	7,22	5	10,63	11	8,46
Olumsuz buluyorum	55	66,26	11	23,40	66	50,76
Cevapsız	1	1,20	1	2,12	2	1,53
TOPLAM	82	100	47	100	130	100

“Valinin il genel meclisi başkanlığından alınmasını nasıl değerlendiriyorsunuz” sorusuna, mülki idare amirlerinin % 66,26’sı, il özel idaresi yöneticilerinin de % 21,40’ı “olumsuz buluyorum” cevabını vermişlerdir. İl özel idaresi yöneticilerinin önemli bir bölümü, yaklaşık % 75’i, ise bu değişikliği ya tam ya da kısmen olumlu bulmakta ya da il özel idaresinin işleyişini etkilemeyecek bir değişiklik olarak görmektedir. Değişikliği tam veya kısmen olumlu bulan mülki idare amirlerinin oranı ise % 25 civarındadır.

Alan araştırmasında ankete katılan mülki idare amirleri ile il özel idaresi yöneticilerinin büyük bir bölümü il özel idaresinde valinin daha etkin olmasını istemektedirler (Bakınız: Tablo 27). Her ne kadar il özel idaresi bir yerel yönetim birimi olarak tanımlansa da bu sonuçları valilere olan güvenin göstergesi olarak görmek gerekir:

Tablo 27. Valinin İl Özel İdaresi İçindeki Etkinliği İle İlgili Kanaatler

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Etkinliği artırılmalıdır	61	73,49	25	53,19	86	66,15
Etkinliği azaltılmalıdır	5	6,02	12	25,53	17	13,07
Vali, il özel idaresi sisteminden tamamen çıkartılmalıdır	8	9,63	7	14,89	15	11,53
Cevapsız	9	10,84	3	6,38	12	9,23
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

“İl özel idaresi içinde valinin etkinliği ile ilgili düşünceniz nedir” sorusuna mülki idare amirlerinin % 73,49’u ve il özel idaresi yöneticilerinin de % 53,19’u “*etkinliği arttırılmalıdır*” cevabını vermişlerdir. Valinin il özel idaresindeki etkinliği azaltılmalıdır diyen mülki idare amirlerinin oranı sadece % 6,02’dir. Valinin etkinliğini azaltılması gerektiği görüşünü paylaşan il özel idaresi yöneticilerinin oranı ise % 25,53’tür. “*Valinin il özel idaresi sisteminden tamamen çıkartılması*” görüşü ise ankete katılan mülki idare amirlerinin % 9,63’ü; il özel idaresi yöneticilerinin ise yaklaşık % 15,’i tarafından desteklenmektedir. Toplama bakıldığında ise katılımcıların % 66,15’i valinin il özel idaresi içindeki etkinliğinin arttırılmasını; % 13,07’si azaltılmasını ve % 11,53’ü de valinin il özel idaresi sisteminden tamamen çıkartılmasını istemektedir.⁴⁵⁶

İl özel idaresi sistemi içersinde il genel meclisinin veya üyelerinin siyasi güdülerle çok da rasyonel olmayan işlere giriştikleri veya bunu istedikleri dile getirilmektedir. Vali, vali yardımcısı, genel sekreter ve kaymakamların sürekli olarak bu rasyonel olmayan işlerin önünde perde olmak ve bu konularda mücadele etmek zorunda oldukları bilinmektedir. Bu durum valinin il genel meclisi başkanlığından alınmasıyla daha da derinleşmiştir. Yukarıda ele alınan sonuçların, uygulamada ortaya çıkan bu ve buna benzer durumlar neticesinde ortaya çıktığı düşünülebilir. Ankete dahil olan katılımcıların, “Denetim” başlığı altında ele alınacak olan “*valinin il genel meclisi kararlarını veto etme hakkı olmalı mıdır*” ve “*valinin il genel meclisi kararları üzerindeki hukukilik ve yerindelik denetimiyle ilgili düşünceniz nedir*” sorularına verilen cevapların oransal dağılımı da yukarıdaki yargıyı destekler niteliktedir. İleride daha ayrıntılı değerlendirilecek olsa da bu sorulara verilen cevaplarla ilgili iki oran konuya açıklık getirebilir: Birincisi, katılımcıların toplamda, % 90’ından fazlası valinin il genel meclisi kararlarını veto etme hakkı olması gerektiğini düşünmektedir. İkincisi, yine katılımcıların % 77’sine yakını valilerin il genel meclisi kararlarını hem yerindelik hem de hukukilik açısından denetleyebilmesini istemektedir.

⁴⁵⁶ Anket çalışmasında bu konuyla ilgili olarak katılımcılara, “valinin il özel idaresi sisteminden tamamen çıkartılması” seçeneği ile ilgili düşünceleri ayrıca sorulmuştur. Katılımcıların, toplamda % 80,76’sı bu soruya “olumsuz sonuçlar doğurur” cevabını vermişlerdir. “Olumlu olur” diyenlerin oranı ise sadece % 10,76 oranında kalmıştır. Netice itibarıyla en azından bu çalışma kapsamında ankete katılan mülki idare amirleri ve il özel idaresi yöneticilerinin büyük bir kısmı, valilerin il özel idaresi sistemi içerisinde kalmasını istedikleri ortaya çıkmaktadır.

B. İl Özel İdaresi Teşkilatı

5302 sayılı Kanun ile merkezi hükümet, özel idarelerin kanunla kendisine verilen görevleri kendi teşkilat ve personeliyle yerine getirmesini öngörmüş; daha önceki kanundaki valilerin özel idare işlerini hem özel idare hem de merkezi yönetimin taşra birimleri vasıtasıyla yerine getirebilme imkanına son verilmiştir.⁴⁵⁷ 5302 ile düzenlenen ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kaldırılmasıyla yeni bir boyut kazandırılan il özel idarelerinde “teşkilat ve personel” konusu, demokratik, özerk ve etkin il özel idare sistemin en önemli yapı taşlarından birisini oluşturmaktadır. Bir anlamda taşra idaresinde ayrışma devam etmektedir. Kanun bu bakımdan özel idare teşkilatı ve personeli konusunda ayrıntılı düzenlemeler getirmiştir.

5302 sayılı Kanun'un 35. maddesinde il özel idaresi teşkilatının genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları ve hukuk işleri birimlerinden oluşacağı belirtilmiştir. Bu birimlerin dışında da, ilin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak başka birimler de kurulabilecektir. Norm kadro sistemine göre ihtiyaç halinde oluşturulacak bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesine il genel meclisi karar verecektir. İl özel idaresi birimleri Büyükşehir belediyesi olan illerde daire başkanlığı veya müdürlük, diğer illerde ise müdürlük şeklinde kurulacaktır.

İlçelerde ise il özel idaresi işlerini görmek üzere kaymakama bağlı ilçe özel idare teşkilatı oluşturulabilecektir.

1. Genel Sekreter

5302 sayılı Kanun'la “il özel idaresi müdürlüğü”, “il özel idaresi genel sekreterliği”ne dönüştürülmüştür.

⁴⁵⁷ YAYED, **a.g.k.**, s. 7.: 1913 tarihli Kanun'un ilk halinde (m. 87), valinin özel idare görevlerini umumi meclis kararıyla yerine getireceğini ve bu görevleri yerine getirirken de taşra birimlerini ve memurlarını istihdam etmeye yetkili olduğu belirtilmiştir. Bu madde de 1987 yılında 3360 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle ise daha net ifadeler kullanılmış ve özel idare ile merkezi yönetimin taşra idaresini belli bir noktada örtüştürmüştür. Kanun'un değişik 87. maddesi ile valiye il özel idaresi görevlerini, özel idare müdürlüğü ve merkezi idarenin ildeki teşkilatları vasıtasıyla yürütme yetkisi verilmiştir.

Biraz geriye giderek, bu birimin 1913 tarihli Kanun'un ilk halinde nasıl düzenlendiğine ve il özel idaresi müdürlüğünün nasıl ortaya çıktığını görmekte fayda vardır.

26 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiyye-i Vilayat Kanunu Muvakkati'nin 98. maddesi, özel idare bünyesinde valinin emri altında çalışacak bir muhasebe kalemi kurulmasını ve başında da bir müdürün görev yapmasını öngörmüştür. Kanun, bunun dışında başka bir özel idare biriminden ve memurundan açıkça söz etmemiştir. Ancak Kanun'un 87. maddesinin ikinci fıkrasında, valiye il özel idaresinin görevlerini yerine getirecek olan idare reislerini ve memurlarını istihdam etme yetkisi verildiğine göre, başka birimlerin de oluşturulmasının mümkün olduğu sonucuna ulaşılabilir.

1913 tarihli Kanun'un ilk halinde, 99. ve 100. maddelerinde, muhasebe kaleminin ve müdürünün görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir. 1987 tarihli 3360 sayılı Kanunla 99. madde değiştirilerek il özel idare müdürlüğü tesis edilmiş ve görevleri sayılmıştır.⁴⁵⁸ Bu değişikliğe göre *“il özel idare müdürü, il özel idaresinin validen sonra en üst düzeyde yetkili ve görevli memuru olup, il özel idaresi hizmetlerinin yürütülmesinden valiye karşı sorumlu”* tutulmuştur. İl özel idaresi müdürünün görevleri ilin yıllık programını, bütçe tasarısını ve kesin hesabını hazırlamak, mevzuatla verilen görevleri yerine getirmek ve vali tarafından verilecek diğer işleri yapmak olarak sayılmıştır.

5302 sayılı Kanun ile getirilen genel sekreter ile il özel idaresi müdürünün görev ve il özel idaresi içindeki statüsü yönünden çok büyük bir farkın olduğu söylenemez. 5302'nin 35. maddesine göre 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 görevlidir. *“Bu amaçla il özel idaresi kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar.”*

Valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığının onayı ile atanması öngörülen genel sekreter yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden valiye karşı sorumlu tutulmuştur.

⁴⁵⁸ 100. madde ise 3360 sayılı Kanun'la il özel idarelerinin ilçedeki görevlerinin kaymakamlar tarafından yapılacağı ve kaymakamların bu görevlerden valiye karşı sorumlu olduğu şeklinde bir düzenleme yapılmıştır.

5302'nin 35. maddesinde “*toplam nüfusu 3.000.000’a kadar olan illerde, ihtiyaca göre en fazla iki, nüfusu bunun üzerinde olan illerde en fazla dört genel sekreter yardımcılığı kadrosu ihdas*” edilebileceği belirtilmiştir. Ancak 10-15 Mart 2009 tarihleri arasında özel idarelerin internet sitelerinde yaptığımız araştırmalarda genel sekreter yardımcılığı kadrolarının büyük çoğunluğunun boş olduğu tespit edilmiştir.

“Genel Sekreterlik kadrosuna atananlar, büyükşehir belediyesi bulunan illerde genel idare hizmetleri sınıfına dahil bakanlık genel müdürü, diğer illerde ise genel idare hizmetleri sınıfına dahil müstakil daire başkanı için ilgili mevzuatında öngörülen tüm haklardan aynen yararlanırlar.”

Kanun, genel sekreterliğe mülki idare amirlerinin de atanabileceğini belirtmiştir. “Genel sekreter olarak atanan mülki idare amirlerinin bu görevde geçen süreleri mesleki kıdemlerinde geçmiş” sayılmaktadır.

10-15 Mart 2009 tarihleri arasında internet üzerinden yapılan araştırmada meslek veya eğitim bilgilerine ulaşılabilen 50 genel sekreterden 11’inin kaymakam kökenli olduğu saptanmıştır. Bunun dışında Genel sekreterlerin çoğunluğunun mühendis kökenli oldukları görülmektedir. Genel sekreterlerin mesleklerine ilişkin bilgiler şu şekilde saptanmıştır:

Tablo 28. İl Özel İdaresi Genel Sekreterlerin Mesleki Kökeni

Mühendis ve Mimar kökenli Genel Sek. Sayısı ⁴⁵⁹	21
Kaymakam Kökenli Genel Sek. Sayısı ⁴⁶⁰	11
Öğretmen kökenli genel sekreter sayısı ⁴⁶¹	5
Diğerleri ⁴⁶²	13
Toplam	50

Kaynak: Veriler il özel idarelerinin internet sitelerinden derlenmiştir.

⁴⁵⁹ Bunlardan 7’si inşaat mühendisi, 6’sı ziraat mühendisi, 3’ü makine mühendisidir. Geri kalanlar ise Orman, toprak, jeoloji ve kimya mühendisi ile mimardır.

⁴⁶⁰ Kaymakam kökenli 11 genel sekreterlerden 6’sı vali yardımcılığından, 3’ü kaymakamlıktan, 1’i mülkiye başmüfettişliğinden, 1’i İdareyi Geliştirme Başkanlığı başkanlığında geçmiştir. Bu durum il özel idaresi genel sekreterliğinin tercih edirlilik düzeyi ile ilgili belli bir fikir vermektedir.

⁴⁶¹ Öğretmen kökenli bir genel sekreterin fizik mühendisliği bölümünden mezun olmuş ancak daha önceki yaşamında öğretmenlik yapmıştır.

⁴⁶² Diğerleri kısmına dahil olan genel sekreterlerin hemen hepsi işletme, iktisat ve kamu yönetimi gibi bölümlerden mezun olmuşlardır.

Yine internet üzerinden yapılan araştırma sonuçlarına göre memleket bilgisine ulaşılabilen il özel idaresi genel sekreterlerinin önemli bir kısmı (% 50'sinden fazlası) kendi memleketlerinde görev yapmaktadır. Bu açıdan bakıldığında genel sekreterliğin, kaymakam kökenli ve diğer kamu idaresinde çalışan görevlilerce kendi memleketinde görev yapmanın bir yolu olarak görüldüğü söylenebilir. Araştırma sonuçlarına bakıldığında memleket bilgisine ulaşılabilen 48 genel sekreterden 28'i kendi memleketinde görev yapmaktadır. Kendi memleketinde görev yapan bu 28 genel sekreterden 12'si de 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra Ankara/merkezdeki veya diğer illerdeki görevlerinden kendi memleketlerinin il özel idaresi genel sekreterliklerine atanmışlardır.

İl özel idaresi genel sekreterlerinin, genel sekreter olmadan önceki son görevlerinin bilinmesi, genel sekreterliğin hangi görevlere tercih edildiği konusunda bize fikir verebilir.

İnternet taramasıyla 47 genel sekreterin bir önceki görev bilgisine ulaşılmıştır. Buna göre bu 47 genel sekreterden;

- 10'u köy hizmetleri il müdürlüğünden
- 10'u il özel idaresi müdürlüğünden,
- 6'sı vali yardımcılığından,
- 5'i diğer il müdürlüklerinden,
- 3'ü merkez birimlerindeki daire başkanlıklarından,
- 3'ü kaymakamlıktan,
- 2'si genel sekreter yardımcılığından
- 8'i de diğer görevlerden⁴⁶³ gelerek genel sekreter olmuşlardır.

5302 sayılı Kanun ile il özel idaresi müdürlüğü yerine oluşturulan genel sekreterliğin işlevsellik açısından müdürlükten çok farklı olduğu söylenemez. Ancak

⁴⁶³ Bunlar; mülkiye baş müfettişi, orman bölge müdürü, Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Kontrolörler Başkan Yardımcısı, Fatih Belediyesi başkan yardımcısı, Tarım Bakanlığı müşaviri, bir üniversitede daire başkanı ve Van il tarım müdürü yardımcısıdır.

“genel sekreterlik” kavramının makama kattığı prestij, il özel idarelerinin işlevselleştirme çabaları ve özellikle bu makama katılan maddi ve manevi değer ve imkanların bu makamın cazibesini arttırdığı söylenebilir. Alan araştırmasında, mülki idare amirleri ve özel idare yöneticilerinin genel sekreterlik kurumu ile ilgili düşüncelerinin ne olduğuna ilişkin soruya verdikleri cevapların oransal dağılımı da yukarıdaki yargıyı destekler niteliktedir (Bakınız Tablo 29).

Tablo 29. İl Özel İdaresi Genel Sekreterliği İle İlgili Kanaatler

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Olumlu bir değişiklik	36	43,37	28	59,57	64	49,23
Fazla bir değişiklik yok	37	44,57	19	40,42	56	43,07
Olumsuz buluyorum	10	12,04	0	0	10	7,69
Cevapsız	0	0	0	0	0	0
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü gibi ankete katılan mülki idare amirlerinin % 43,37’si ve il özel idaresi yöneticilerinin de % 60’ına yakını bu değişikliği olumlu bulmaktadır. Bunun yanında önceki düzenlemeye göre fazla bir değişikliğin olmadığını düşünen mülki idare amirlerinin oranı % 44,57; il özel idaresi yöneticilerinin oranı ise % 40,42’dir. İl özel idaresi müdürlüğünün genel sekreterliğe evrimini ankete katılan hiçbir il özel idaresi yöneticisi olumsuz bir değişiklik olarak nitelemezken mülki idare amirlerinin yaklaşık % 12’si değişikliği olumsuz olarak nitelemişlerdir. Toplamda ise katılımcıların yaklaşık % 92’si bu değişikliği ya olumlamakta ya da fazla bir değişiklik olmadığını düşünmektedir.

2. İl Özel İdaresi Hizmet Birimleri

5302 sayılı Kanun’un 35. maddesinden, genel sekreterliğin dışında, mali işler, sağlık, imar, insan kaynakları ve hukuk işleri birimlerinin kurulmasının mecburi olduğu anlaşılmaktadır. Bu birimlerin yanında ilin ihtiyaçları ve özelliklerine göre il genel meclisinin kararıyla yeni idari birimlerin oluşturulabilmesi de mümkündür. Bu birimler büyükşehir belediyesi olan illerde daire başkanlığı ve müdürlük, diğer illerde ise müdürlük şeklinde kurulacaktır.

Örnek olarak Ankara İl Özel İdaresi’nin teşkilatına bakıldığında, doğrudan genel sekretere bağlı Hukuk Müşavirliği, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Daire

Tabipliği ve Sivil Savunma Uzmanlığı birimlerinin kurulduğu görülmektedir. Bunların dışında iki genel sekreter yardımcısına bağlı İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı, Mali İşler Daire Başkanlığı, Emlak Yönetimi ve Satın Alma Daire Başkanlığı, Meclis Kararları ve Yazı İşleri Daire Başkanlığı, Altyapı İşleri Daire Başkanlığı ile İmar ve Bayındırlık İşleri Daire Başkanlığı oluşturulmuştur. Bu daire başkanlıkları altında da 26 adet müdürlük kurulmuştur.

Küçük illerimizden biri olan ve sadece 12 üyeli bir il genel meclisi bulunan Bartın İl Özel İdaresi'nde ise zorunlu olan altı müdürlük kurulmuştur. Bunlar, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, İmar ve Kentsel İyileştirme Müdürlüğü, Tarımsal Hizmetler Müdürlüğü, Plan Proje İnşaat Yatırım Müdürlüğü ve Destek Hizmetleri Müdürlüğü'dür.

İl özel idarelerinin il merkezi birimlerinin yanında, ilçelerde özel idare işlerini yürütmek amacıyla kaymakama bağlı ilçe özel idare teşkilatı oluşturulabilecektir.

3. İl Özel İdaresi Personeli

Sayı ve nitelik olarak yeterli personele sahip olmak bir kurumun etkin olmasının en önemli unsurlarından birisidir. Oysa özel idareler Cumhuriyet tarihi boyunca yeterli sayıda ve nitelikte personele sahip olmamış ve bu durum en fazla eleştirildiği konulardan birisi olmuştur. Ancak bu eksikliğin giderilmesinin tek başına il özel idarelerini işlevsel hale getirmeyeceği de açıktır. Çünkü idare, kendisine verilen görev, yetki ve sorumluluklarıyla, personeliyle, araç ve gereciyle ve ayni ve nakdi kaynaklarıyla bir bütünlük oluşturur. Bu unsurlardan birisinin eksik kalması o kurumu işlevsiz bırakmaya yetebilir. 5302 sayılı Kanun ile yeni bir yapılanma ve canlanma süreci yaşanmasına ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kaldırılmasıyla önemli bir insan kaynağı, araç-gereç ve makinenin il özel idarelerinin kullanımına sunulmasına karşın özel idareleri yıllardır bu unsurların çoğundan mahrum kalmışlardır.

Kanun'a göre il özel idareleri, İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'nın birlikte hazırlayacakları "norm kadro ilke ve standartları" çerçevesinde personel istihdam edeceklerdir. İl özel idaresi personeli, vali tarafından atanır ve ilk toplantıda il genel meclisinin bilgisine sunulur (m. 36).

Öncelikle norm kadro ve uygulamasına dair kısa bir bilgi vermekte fayda vardır: Türkiye’de norm kadroyla ilgili ilk düzenleme 2000 yılında yapılmıştır. Çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararı’yla kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak norm kadro çalışmalarında uyulacak usul ve esaslar belirlenmiştir.⁴⁶⁴ Norm kadro uygulamasındaki amaç Bakanlar Kurulu Kararı’nda “*Kamu kaynaklarının verimli kullanılması, kamu hizmetlerinin (gerçek iş yüklerine göre) gerektirdiği unvanda, nitelikte ve sayıda personel istihdamının sağlanabilmesi*” olarak belirtilmiştir.

Norm kadro sistemine “*genel ve katma bütçeli kurumlar, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kefalet sandıkları, sosyal güvenlik kuruluşları, genel ve katma bütçenin transfer tertibinden yardım alan kuruluşlar, il özel idareleri, belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları, özelleştirme programına alınmış kamu payı ağırlıklı kuruluşlar, kamu bankaları ile diğer kamu kurum ve kuruluşları*”nın dahil olması öngörülmüştür. Ayrıca norm kadro uygulaması bu kurumlarda istihdam edilecek tüm “*memur, işçi ve sözleşmeli personel*”i kapsamaktadır.

Bakanlar Kurulu Kararı’na göre norm kadro çalışması şu şekilde yapılacaktır:

- İlk olarak, kamu kurumunun örgüt analizi yapılacaktır. Örgüt analizi kurumun bu amaçlarına en etkin ve verimli şekilde ulaşılmasını sağlayacak şekilde yapılacaktır.
- Bundan sonra, teşkilatlardaki her birim için gerekli kadronun iş analizi ve iş ölçümleri yapılacaktır.
- İş analizleri ve iş ölçümlerine göre de her bir kadronun görev tanımları ve bu kadrolarda çalıştırılacaklarda aranacak nitelikler (iş gerekleri) ile bu birimler için gerekli kadro sayısı (Norm Kadro) belirlenecektir.

Yukarıda ele alınan süreç aslında norm kadronun ne demek olduğunu da anlatmaktadır. Bu süreçte örgüt analizi sayesinde kurum ve kuruluşların amaçlarına uygun görevler belirlenecek, amaca hizmet etmeyen görevler, kadrolar ve birimler ayıklanacak, gerekirse kaldırılacak, birleştirilecek veya değiştirilecektir.

⁴⁶⁴ Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Usul ve Esaslar” Resmi gazete. 20 Aralık 2000, sayı 24266, 2000/1658 nolu Bakanlar Kurulu Kararı.

Söz konusu Bakanlar Kurulu Kararı'nın 7. maddesinin son cümlesinde il özel idarelerinin norm kadro çalışmalarının İçişleri Bakanlığı'nca yapılacağı belirtilmiştir. 5302 sayılı Kanun'a göre ise norm kadro çalışmaları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'nın birlikte belirleyeceği ilke ve standartlara göre il özel idarelerince yapılacaktır.

İl özel idarelerinin yapacakları norm kadro çalışmalarının ilke ve standartlarını belirleyen yönetmelik 10 Haziran 2007 tarihinde, 26548 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. "İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik" isimli bu yönetmeliğin birinci maddesinde norm kadro uygulamasının amacı yine yukarıda ele alınan Bakanlar Kurulu Kararına paralel bir şekilde *"kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, yerel hizmetlerin dengeli dağılımının temin edilmesi, il özel idareleri tarafından sunulan hizmetlerde kalitenin artırılması, ihtiyaç duyulan nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanması"* olarak belirtilmiştir.

5302 sayılı Kanun, il özel idarelerinin özellikle kalifiye personel ihtiyacının temin edilebilmesi için diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurların, valinin talebi, kendilerinin isteği ve kurumlarının oluruyla il özel idarelerinin birim müdürü ve üst yönetici kadrolarında geçici görevlendirilebilmesine imkan tanımıştır. Bu şekilde görevlendirilenler, görevlendirme süresinin sona ermesinden sonra eski kurumlarına başvurmaları halinde kadrolarına dönebileceklerdir.

Son dönem yapılan düzenlemeler öncesinde il özel idare personelinin hem sayı olarak hem de nitelik olarak ihtiyacın çok gerisinde olduğu yazılıp çizilmiştir. Son dönemde yeni personel alımları ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kaldırılmasıyla bu kurumdan geçen personel ile birlikte özellikle sayısal olarak personel ihtiyacının önemli bir kısmının giderildiği görülmektedir. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nden özel idarelere kırk beş bin civarında personel geçmiştir.⁴⁶⁵ Bununla birlikte il özel idarelerinin hala özellikle nitelikli personel eksikliğinin olduğu anlaşılmaktadır (Bakınız Tablo 30).

⁴⁶⁵ http://www.khgm.gov.tr/ENVANTER/Env_Per.mht (31 .08.2009)

Tablo 30. İl Özel İdarelerin Sahip Olduğu Personelin Sayısı ve Niteliği ile İlgili Kanaatler

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Personel sayısı ve niteliği yeterli	1	1,20	2	4,25	3	2,30
Personel sayısı yeterli ancak nitelikli personel eksikliği var	65	78,31	37	78,72	102	78,46
Personelin niteliği iyi ancak sayı olarak yetersiz	1	1,20	0	0	1	0,77
Personel sayısı ve niteliği yeterli değil	13	15,66	8	17,02	21	16,15
Cevapsız	3	3,61	0	0	3	2,30
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü gibi yapılan alan araştırmasında “*il özel idaresi bünyesinde çalışan personelin sayısı ve niteliği*” ile ilgili soruya ankete katılan mülki idare amirleri ve il özel idaresi yöneticilerinin yaklaşık % 78’i “*personel sayısı yeterli ancak nitelikli personel eksikliği var*” cevabını vermişlerdir. Personelin sayı ve nitelik olarak yetersiz bulanlar ise toplamda % 16,25’tir.

Bu sonuçlar özellikle KHGM’nin kaldırılmasından sonra il özel idarelerinin personel eksikliğinin en azından sayı olarak büyük oranda çözüldüğünü göstermektedir. Ancak tablodan da anlaşıldığı gibi nitelikli personel konusunda büyük bir eksikliğin olduğu anlaşılmaktadır.

III. İL ÖZEL İDARESİ MALİYESİ

26 Mart 1913 Tarihli Kanunda il özel idaresi bütçesi “adi bütçe ve fevkalade bütçe” olarak iki kısma ayrılmış ve bu iki bütçenin gelir ve giderleri ayrı ayrı düzenlenmişti. 5302 sayılı Kanunda bu ikili ayrıma son verilmiş ve bütçe bire indirilmiştir.

Bu bölümde il özel idaresinin 5302 sayılı Kanun çerçevesinde gelirleri, giderleri, bütçe ve kesin hesabı ele alınmaya çalışılacaktır.

A. İl Özel İdaresi Gelirleri

Gelir konusu il özel idarelerinin etkinliğinin ve hatta demokratik ve özerk bir yerel yönetim birimi olmasının en önemli gereklerinden birisidir. Bu nedenle bu zamana kadar gelir yetersizliği özel idarelerin en önemli sorunu olarak gösterilmiş ve

dolayısıyla en ciddi şekilde eleştirilen yönünü oluşturmuştur. Bu yetersizliğin mevzuattan kaynaklandığını söylemek çok doğru değildir. Çünkü özel idare gelirlerinin neler olduğu kanunlarında belirtilmiş ve hatta 1961 Anayasasının 116. maddesinde ve 1982 anayasasının 127. maddesinde “*mahalli idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları*”nın sağlanacağı hükme bağlanmıştır. Ancak uygulamada hiçbir zaman il özel idarelerine görevleriyle orantılı gelir sağlanmamış ve gelir yaratacak imkanlar da verilmemiştir.⁴⁶⁶ İl özel idarelerinin mali imkanları ile görevlerini yerine getirememesi bir tarafa, kendi personelinin maaşlarını bile ödeyemeyecek durumlara düştüğü yazılmıştır.

Bu durumda il özel idare gelirlerinin kağıt üzerinde arttırılması ve çeşitlendirilmesinin çok fazla bir anlamı olmamaktadır. Anayasadaki hüküm yerinde durmaktadır ve 5302 sayılı Kanun’un getirdiği il özel idarelerinin gelir kalemlerinde de çok bir farklılık gözükmemektedir. 5302 sayılı Kanun’da gelirlerin daha derli toplu ve genel ifadelerle yazıldığı gözükmemekte; il özel idareleri için önemsenecek gelir kalemleri ise önceki Kanunla neredeyse çakışmaktadır (Bakınız Tablo 31).

Tablo 31. 1913 tarihli Kanun ile 5302 Sayılı Kanun’da İl Özel İdaresinin gelirleri

1913 tarihli Kanun’da Gelirler	5302 sayılı Kanun’da Gelirler
• Özel kanunlarla tanınmış vergi, resim ve harç gelirleri	• Kanunlarla gösterilen il özel idaresi vergi, resim, harç ve katılma payları.
• Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılacak paylar	• Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar.
• Genel, katma ve özel bütçeli idarelerden aktarılabacak ödenekler	• Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler.
• Her çeşit teşebbüs ve faaliyetler karşılığında sağlanacak gelirler	• Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler.
• Milli park statüsünde bulunmayan, doğal güzellikleri taşıyan veya tarihi harabe niteliğinde olup kültür ve turizm bakanlığınca ücretli girişe tabi tutulmayan yöreler için valilerin teklifi kültür ve turizm bakanlığının onayı ile alınacak giriş-gezi ücretleri	
• Taşınır ve taşınmaz mallarının kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden doğacak gelirler	• Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.
• 3194 sayılı imar kanunun 42. maddesine göre tahsil edilecek para cezaları ile diğer cezalar	• Faiz ve ceza gelirleri.
• 3194 sayılı imar kanunu gereğince verilecek inşaat ruhsatı ile yapı kullanma izninden alınacak harçlar	

⁴⁶⁶ Bu durum, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun Genel Gerekçesinde de bir anlamda “itiraf” edilmiştir.

• Tahvil ve hisse senetlerinin faiz ve temettüleri ile bunların itfasından veya satışından elde edilecek gelirler ve bankadaki paraların faiz ve diğer gelirleri	
• Hizmet karşılığında alınacak ücretler	• İl genel meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.
• Her türlü bağışlar	• Bağışlar
• Diğer gelirler	• Diğer gelirler.

İl özel idarelerinin 1925-1990 arası gelirleri belediye, genel bütçe ve gayri safi milli hasıla ile karşılaştırmalı olarak Birgül Ayman Güler tarafından araştırılmıştır. Güler'in 1925-1990 arası il özel idaresinin gelirlerini ele alan makalesinde yaptığı saptamalar önemlidir:⁴⁶⁷

“Türkiye’de yerel yönetimler, 1925-1990 tarihleri arasında geçen sürede genel bütçe gelirlerinin ortalama %16’sını, gayri safi milli hasılanın ise % 2,6’sını kullanmışlardır. Aynı dönemde yerel yönetim payının genel bütçe gelirlerine oranında belediyelerin payı, %9, özel idarelerin payı %7 olmuştur. Bu oranlar konu hakkında çok genel bilgi vermektedir. Çünkü geçen 65 yıllık süre içinde yerel yönetimlerin gelir hacmi önemli dalgalanmalar yaşamıştır.”

“İl özel idaresi ve belediye toplamı olmak üzere yerel yönetim gelirleri 1920’li yıllarda genel bütçe gelirlerinin %25’idir. Bunun yarısından fazlası (yüzde 60’ı) ise il özel idarelerine aittir. 1930’lu yıllarda aynı oran, yine yarısından fazlası özel idarelere ait olmak üzere %23’tür.”

“İlk beş yılı ikinci dünya savaşı’na rastlayan, ilk çok partili seçimlerin yapıldığı 1946 yılını ve tek parti döneminin sonralını temsil eden 1940’lı yıllarda yerel yönetim gelirlerinin genel bütçe gelirlerine oranı gerilemiş ve %16’ya düşmüştür. Bu yıllarda yerel yönetim gelirlerinin payı bakımından özel idare yüzde 60’tan 55’e gerilemekle birlikte, yerel yönetim gelirlerinin hala yarısından fazlasını kullanmaktadır.”

“Demokrat Parti’nin iktidar yılları olan 1950’lerde, yerel yönetim gelirlerinin genel bütçe gelirlerine oranı yükselmiş ve %19 civarında seyretmiştir. Ancak ilk kez bu on yılda, yerel yönetim gelirleri içinde ağırlık belediye gelirlerine kaymış, özel idare gelirleri bütünün üçte birinden daha azına (yüzde 32) sahip olmuştur.”

“1960’lı yıllar, yerel yönetim gelirlerinin geriye çekildiği yıllardır. Genel bütçeye oranı %13 civarındadır ve özel idareleri yerel yönetim gelirlerinin 1950’li yıllarda olduğu gibi üçte birlik bir bölüme (yüzde 35’ine) sahip olma özelliğini sürdürmüştür.”

“1970-84 yılları birlikte değerlendirilince, yerel yönetim gelirlerinin genel bütçeye göre %7 gibi çok küçük bir hacme geriledikleri görülmektedir. Bu yıllarda özel idarelerin hacmi belediyelerden daha büyük bir hızla gerilemiş ve bu kurumun yerel yönetim gelirleri içindeki payı dörtte bir düzeyine inmiştir.”

“Yerel yönetim gelirlerinin genel bütçe gelirlerine payları 1985 yılından itibaren yükselişe geçmiştir. 1985-90 yılları arasında yerel yönetim gelirleri genel bütçenin %17’sine ulaşmıştır. Ancak, özel idarelerin toplam yerel yönetim gelirleri içinde 1950’li yıllarda daralmaya başlayan payı için herhangi bir değişiklik olmamıştır. Özel idareler, yerel yönetim gelirlerinin beşte birden daha az (yüzde 18) bir bölümüne sahip olabilmıştır.”

⁴⁶⁷ Birgül Ayman Güler, “İl Özel İdaresi Gelirleri: 1925-1990”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 3, Sayı 3 (Mayıs 1994), s. 13-28.

Güler'in bu araştırmasından özel idarelerin 1920'li yıllardaki yerel yönetim gelirleri içindeki % 60 olan payının, 1985-90 yıllarında % 18'e gerilediği görülmektedir. İl özel idaresinin gelirlerindeki bu mutlak azalışı Güler, “ülke ekonomisinde kırsal alanın ağırlığını yitirmesine” bağlamıştır.

Özel idare gelirlerinin 1990-2002 yılları arasındaki değişimini, yine bu tarihler arasındaki belediye ve genel bütçe gelirlerini, özel idarelerin toplam yerel yönetim gelirlerine ve genel bütçe gelirlerine oranını aşağıdaki tabloda görmek mümkündür (Bakınız Tablo 32).

Tablo 32. 1990-2002 Yılları Arasında Özel İdare Gelirleri (TL)

Yıl	Özel İdare Gelirleri	Belediye Gelirleri	Genel Bütçe Gelirleri	ÖİG YYGO.*	ÖİG GBGO**
1990	1.865.682	6.471.517	55.066.933	22,4	3,39
1991	3.161.614	11.544.344	96.372.525	21,5	3,28
1992	6.251.485	21.554.408	174.160.756	22,4	3,55
1993	11.521.103	48.569.090	350.845.430	19,2	3,28
1994	18.267.253	93.499.296	742.499.000	15,0	2,46
1995	36.571.874	178.076.200	1.387.760.000	17,0	2,64
1996	92.130.062	362.098.528	2.684.968.000	20,3	3,43
1997	229.684.396	789.148.884	5.726.932.000	22,5	4,01
1998	458.534.608	1.496.411.488	11.635.611.000	23,4	3,94
1999	603.864.755	2.304.253.321	18.657.677.000	20,8	3,23
2000	956.524.204	3.762.463.447	33.040.903.000	20,3	2,89
2001	1.494.126.446	5.695.899.517	50.890.481.000	20,8	2,93
2002	2.017.115.043	7.528.755.951	74.603.699.000	21,1	2,70
* Özel İdare Gelirlerinin Yerel Yönetim Gelirlerine Oranı (%)					
** Özel İdare Gelirlerinin Genel Bütçe Gelirlerine Oranı (%)					

Kaynak: TUIK (DİE), Kesin Hesaplar: Belediyeler ve İl Özel İdareleri (1990-2002 Yılları),; Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesapları Yıllığı (1924-2005).

Tablodan özel idare gelirlerinin rakamsal olarak sürekli ve önemli oranlarda artışı izlenmektedir. Ancak bu rakamsal artış mutlak anlamda artışı ifade etmemektedir. Çünkü, il özel idaresi gelirlerinin genel bütçe gelirlerine oranına ve toplam yerel yönetim gelirleri oranına baktığımızda karşımıza il özel idare gelirlerinin gerçek tablosu çıkmaktadır. Öyle ki il özel idarelerinin yerel yönetim gelirleri içindeki payı genelde % 20 civarında seyretmiş, 1994 ve 1995 yıllarında ise % 15 ve % 17 civarına inmiştir. Genel bütçe gelirlerine oranı ise 1990'lı yılların başlarında % 3'ün üzerinde iken 2000'li yılların başında % 3'ün altına inmiştir.

Bizim için daha çok 5302 sayılı Kanun öncesi ve sonrasındaki özel idare gelirlerindeki değişim önem taşımaktadır. Bu nedenle 2003 ve sonrası için özel idare

gelirleri daha ayrıntılı bir şekilde verilecek ve toplam gelirleri ile birlikte gelirlerin alt kalemleri ve değişimleri, genel bütçe gelirleri, toplam yerel yönetim gelirleri ile karşılaştırmalı olarak ortaya konulacaktır. Öncelikle il özel idaresinin 2003-2008 yıllarındaki gelir durumuna toplu olarak bakmakta fayda vardır (Bakınız Tablo 33).

Tablo 33. 2003-2008 Yılları Arasında Özel İdare Gelirleri

Yıl	Özel İdare Gelirleri	Artış (%)	Belediye Gelirleri	Genel Bütçe Gelirleri	ÖİG YYGO*	ÖİG GBGO**
2003	2.484.105.450	23	9.945.494.000	98.558.733.000	20	2,52
2004	2.907.516.709	17	11.730.871.000	108.940.124.000	20	2,66
2005	5.148.849.945	77	16.200.282.000	135.756.182.000	24	3,79
2006	5.635.984.000	9,46	20.373.000.000	173.483.000.000	21,7	3,24
2007	6.099.586.000	7,60	23.648.000.000	190.360.000.000	20,5	3,20
2008	7.121.956.000	16,76	25.736.012.000	208.898.000.000	21,67	3,4
* Özel İdare Gelirlerinin Yerel Yönetim Gelirlerine Oranı						
** Özel İdare Gelirlerinin Genel Bütçe Gelirlerine Oranı						

Kaynak: TÜİK (DİE), Kesin Hesaplar: Belediyeler ve il özel idareleri (2003-2005 Yılları),; Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesapları Yıllığı (1924-2005),; www.muhasebat.gov.tr

Görüldüğü gibi 2003'ten itibaren özel idare gelirlerinde düzensiz oranlarda artışlar yaşanmıştır. Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümeti'nin iktidara geldiği ilk yılda özel idare gelirlerinde % 23'lük bir artış olmuştur. Ancak bir sonraki sene bu oran % 17'ye düşmüştür. 2005 yılında ise çok daha büyük bir sıçrama görülmektedir. İl özel idarelerinin 2005 yılı gelirleri bir önceki yıla göre % 77'lik bir artışla 5 milyar liranın üzerine çıkmıştır. Bu dönemde yapılan bu artış il özel idaresi gelirlerinin yerel yönetim gelirleri içerisindeki oranını % 24'e; genel bütçe gelirlerine oranını da % 3,79'a çıkartmıştır. Bundan sonra ise gelir artışının orantısız bir şekilde azaldığı görülmektedir.

2003 yılından itibaren il özel idarelerinin gelirleri, alt kalemleri de dikkate alarak baktığımızda bu gelir değişimlerinin hangi kalemlerde yoğunlaştığı görülebilir (Bakınız Tablo 34). Aşağıdaki tabloda il özel idarelerinin 2003-2005 yıllarındaki gelirleri alt kalemlerini de içerecek biçimde verilmiştir:

Tablo 34. 2003-2005 Arasında Özel İdarelerin Gelirleri

GELİR KALEMLERİ	2003	2004	2005
TOPLAM GELİRLER	2 484 105 450	2 907 516 709	5 148 849 945
VERGİ GELİRLERİ	703 083 786	885 507 229	1 005 922 548
Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından alınan pay	637 448 184	811 155 985	974 946 483
Vergi ve diğer tahsilattan alınan paylar	54 639 141	57 539 357	8 325 704
Kanuni paylar	773 368	2 475 877	9 035 568
Harç ve resimler	10 223 093	14 336 010	13 614 793
VERGİ DIŞI GELİRLER	618 836 458	657 898 742	789 624 096

Özel idarelerce işletilen kurumlar hasılatı	2 179 603	3 332 856	3 583 518
İşletmeler hasılatı	7 325 123	5 372 792	8 803 544
İl özel idaresi malları gelirleri	452 236 621	462 238 793	506 905 097
Çeşitli gelirler	34 875 621	31 829 991	50 682 316
Ücretler	4 975 638	11 611 053	45 088 392
222 sayılı Kanuna göre sağlanan tahsisi maliyette gelirler	108 418 040	135 060 688	127 936 358
Diğer tahsisi mahiyetteki gelirler	8 825 812	8 452 569	46 634 871
YARDIM VE FONLAR	1 162 185 206	1 364 110 738	3 353 303 301
Yardımlar	163 244 400	28 611 290	125 856 158
Borçlanmalar	13 822 557	105 527	494 692
Devlet kamu kurumları bütçelerinden ve fonlardan alınan Yardımlar	966 322 090	1 318 058 996	3 212 050 003
Bütçe içi fonlar	18 796 159	17 334 925	14 902 448

Kaynak: TÜİK (DİE), Kesin Hesaplar: Belediyeler ve il özel idareleri (2003-2005 Yılları)

2005 yılında meydana gelen % 77’lik gelir artışının büyük bir bölümünün (1.893. 991.007) “Devlet Kamu Kurumları Bütçelerinden ve Fonlardan Alınan Yardımlardan” kaynaklandığı görülmektedir.

2005 yılı ve sonrasının bazı özelliklerini burada vurgulamak gerekir. Öncelikle 2005 yılında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kaldırılmış ve bu kurumun tüm yetki, görev ve sorumluluklarıyla birlikte araç, gereç, makine ve personeli il özel idarelerine (belediye sınırı il sınırı olan Kocaeli ve İstanbul’da Büyükşehir Belediyelerine) devredilmiştir. İkinci olarak 2005 yılında KÖYDES Projesi uygulamaya geçirilmiş ve 2005 yılı için 200 milyon, 2006 ve 2007 için 2’şer milyar ve 2008 için 500 milyon lira ayrılmıştır.

2005 yılındaki bu değişikliklerin yanında 2006 yılından itibaren “Klasik Bütçe Sınıflandırılması”ndan “Performans Esaslı Bütçe Sınıflandırılması”na geçilmiş; gelir ve gider kalemlerinin sınıflandırılması değiştirilmiştir. Bu nedenle 2006 ve sonrası için ayrı bir tablo oluşturmak zorunda kalınmıştır. Ayrıca 2006 yılından itibaren yerel yönetimlerin gelir ve giderlerinin verilerinin toplanıp yayınlanması işi Türkiye İstatistik Enstitüsü’nden Maliye Bakanlığı’na bağlı Muhasebat Genel Müdürlüğü’ne verilmiştir. Dolayısıyla 2006’dan itibaren il özel idarelerinin gelir ve giderleri Muhasebat Genel Müdürlüğü internet sitesi verilerinden derlenmiştir.

2006-2008 dönemine baktığımızda ise il özel idarelerin toplam gelirleriyle ilgili olarak karşımıza şöyle bir tablo çıkmaktadır (Bakınız Tablo 35):⁴⁶⁸

Tablo 35. 2006-2008 Yılları Arasında Özel İdare Gelirleri (BİN TL)

GELİR KALEMLERİ	2006	2007	2008
TOPLAM BÜTÇE GELİRLERİ HESABI	5.635.984	6.099.586	7.121.956
VERGİ GELİRLERİ	29.929	12.368	113.208
Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	0	0	82
Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	0	0	0
Harçlar	29.929	9.101	112.417
Başka Yerde Sınıflandırılmayan Vergiler	0	3.267	709
TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	121.294	345.733	189.753
Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	9.599	51.962	66.334
Malların Kullanma veya Faaliyette Bulunma İzni Gelirleri	0	149	68
KİT ve Kamu Bankaları Gelirleri	0	78	4
Kurumlar Hasılatı	43.612	191.060	6.156
Kurumlar Karları	4.572	25.160	25.179
Kira Gelirleri	63.511	75.309	87.871
Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	0	2.015	4.141
ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR İLE ÖZEL GELİRLER	3.766.264	3.759.638	4.615.490
Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	871	590	161
Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	205.822	2.555.440	2.989.676
Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	2.344	159.139	140.156
Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışlar	110.039	78.050	195.422
Proje Yardımları	3.447.188	966.419	1.290.075
DİĞER GELİRLER	1.583.467	1.821.883	2.099.938
Faiz Gelirleri	378.320	438.465	358.732
Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	1.172.439	1.338.744	1.692.799
Para Cezaları	13.303	11.735	14.917
Diğer Çeşitli Gelirler	19.405	32.939	33.490
SERMAYE GELİRLERİ	131.016	49.135	65.397
Taşınmaz Satış Gelirleri	76.476	30.538	57.533
Taşınır Satış Gelirleri	49.852	8.237	7.650
Menkul Kıymet ve Varlık Satış Gelirleri	2.679	1.517	205
Diğer Sermaye Satış Gelirleri	2.009	8.843	9
ALACAKLARDAN TAHSİLAT	4.014	110.829	38.170
Yurtiçi Alacaklardan Tahsilat	4.014	110.829	38.170

Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr> (06 Nisan 2009)

Aşağıda “İl Özel İdare Giderleri” başlığı altında görülebileceği gibi il özel idareleri Cumhuriyet Tarihi boyunca genelde fazla veren kurumlar olmuştur. Bu açıdan bakıldığında 2005 yılı bir dönüm noktası olarak görünmektedir (Bakınız Tablo 37).

⁴⁶⁸ 2006 verileri için bakınız: <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/YO5-2-06.xls> (06/04/2009).
2007 verileri için bakınız: <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/YO5-2-07-4.xls> (06/04/2009).
2008 verileri için bakınız: <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/YO5-2-08-3.xls> (06/04/2009).

2005 yılında gelir-gider dengesinde fazla miktarı toplamda % 3,89'a gerilemiş; 2006 ve 2007 yıllarında ise sırayla % 0,46 ve % 1,28 oranında açık vermiştir. Bu durum bir açıdan il özel idarelerin yatırımcı/harcamacı kurum niteliğinin arttığı şeklinde de okunabilir.

Son dönem reformları neticesinde de il özel idaresi gelirlerinde önemli bir iyileştirmeye gidilmediği verilerden anlaşılmaktadır. Bu durumu alan araştırması sonuçları doğrulamaktadır. Öyle ki alan araştırmasına katılan mülki idare amirleri ve il özel idaresi yöneticileri özel idare gelirlerinin yetersiz olduğu kanaatini taşımaktadırlar(Bakınız Tablo 36):

Tablo 36. İl Özel İdare Gelirleriyle İlgili Kanaatler

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Gereğinden fazla gelire sahip	1	1,20	0	0	1	0,77
Yeterli gelire sahip	15	18,07	2	4,25	17	13,07
Yeterli olmasa da çok büyük bir eksiklik yok	23	27,71	4	8,51	27	20,76
Gelirleri çok yetersiz	43	51,80	41	87,23	84	64,61
Cevapsız	1	1,20	0	0	1	0,77
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü gibi mülki idare amirlerinin % 51,8'i; il özel idaresi yöneticilerinin de % 87,23'ü özel idare gelirlerinin “çok yetersiz” olduğunu belirtmişlerdir. Toplamda ise katılımcıların % 64,61'i bu kanaati taşımaktadır. Bunun yanında mülki idare amirlerinin % 27,71'i ve il özel idaresi yöneticilerinin de % 8,51'i özel idare gelirlerinin yeterli olmasa da çok büyük eksikliğin olmadığı görüşündedirler.

B. İl Özel İdaresi Giderleri

5302 sayılı Kanun'un “İl Özel İdaresinin Giderleri” başlığını taşıyan 43. maddesinde sadece özel idarelerin giderleri sayılmış başka bir açıklamaya yer verilmemiştir. 43. maddede sayılan il özel idaresinin giderleri şu kalemlerden oluşmaktadır:

- İl özel idaresi binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler.

- İl özel idaresinin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler.
- Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.
- Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.
- İl genel meclisince belirlenecek ilkeler çerçevesinde köylere veya köylerin aralarında kurdukları birliklere yapılacak yardımlar.
- İl özel idaresinin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı, üyelik aidatı giderleri.
- Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri.
- Yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.
- Dava takip ve icra giderleri.
- Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.
- Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.
- Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri.
- Sosyo-kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.
- Özel idare hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.
- Doğal afet giderleri.
- Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.
- 237 sayılı Taşıt Kanunu'nun 10. maddesinde 17/9/2004 tarihli 5234 sayılı Kanunun 4. maddesiyle yapılan değişikle İçişleri Bakanlığınca lüzum

görüldüğü takdirde, İl Valileri taşıtları, gelir durumu müsait olan il özel idare bütçelerinden de satın alınabilecektir.

İl özel idaresi harcamalarının, il özel idarelerine verilen görevlere bağlı olduğunu belirtmeye gerek yoktur. Bu nedenle önceki Kanun ile bir karşılaştırılması yapılmayacaktır. Ancak il özel idarelerinin harcamalarının 5302 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 2005 yılından önceki ve sonraki farklılıkları önemsenmektedir. Öyle ki 5302 sayılı Kanun ile harcamalarda meydana gelen farklılık, il özel idarelerinin "etkinlik" analizinde bizlere bir fikir verebilir. Bu konu ileride ele alınacaktır, bunun öncesinde il özel idaresi harcamalarının nasıl gerçekleştirileceği ve kimlerin harcamada yetkili olduğu konusunu kısaca açıklamakta fayda vardır.

Harcama konusunda 5302 sayılı Kanun fazla açıklık getirmemiştir. Sadece 46. maddesinde "Harcama Yetkilisi" başlığı altında *"İl özel idaresi bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. İlçelerde bu yetki kaymakam tarafından kullanılır. İlçelere gönderilecek ödeneklerin, il özel idaresi mali kontrol yetkilisi tarafından vize edilmesi yeterlidir. Bu ödeneklerin harcanması sırasında ayrıca harcama öncesi kontrol işlemi yapılmaz"* denilmiştir.

"Harcama yetkisi ve yetkilisi" konusunda, 5018 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu"na başvurmamız gerekmektedir. Bu kanunun 31. maddesinde harcama yetkilisi aynı ifadelerle tanımlanmıştır: *"Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir."* Maddenin devamında *"teşkilat yapısı ve personel durumu gibi nedenlerle harcama yetkililerinin belirlenmesinde güçlük bulunan idareler ile bütçelerinde harcama birimleri sınıflandırılmayan idarelerde harcama yetkisi, üst yönetici veya üst yöneticinin belirleyeceği kişiler tarafından; mahalli idarelerde İçişleri Bakanlığının, diğer idarelerde ise Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine yürütülebilir"* denilmektedir.

İl özel idaresi için *"harcama birimleri norm kadro cetvelinde yer alan ve usulüne göre ihdas edilmiş "Genel Sekreterlik", "İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürü", "Mali Hizmetler Müdürü", "Bilgi İşlem Müdürü", "Plan Proje Yatırım ve*

İnşaat Müdürü”, “İmar ve Kentsel İyileştirme Müdürü” gibi birimlerdir. Büyükşehirlerin il özel idaresinde ise harcama birimleri daire başkanlıklarıdır.”⁴⁶⁹

Harcama yapılabilmesi için, harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesi gerekir. *“Harcama talimatlarında hizmet gerekçesi, yapılacak işin konusu ve tutarı, süresi, kullanılabilir ödeneği, gerçekleştirme usulü ile gerçekleştirmeye görevli olanlara ilişkin bilgiler yer alır.”⁴⁷⁰*

“Bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekir. Giderlerin gerçekleştirilmesi; harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanır.”⁴⁷¹

Harcama yapmaya yetkili il özel idaresi birim amiri, bu yetkisini yardımcısına, olmaması halinde hiyerarşik olarak bir alt kademedeki yöneticiye yazılı olmak ve sınırları açıkça belirlenmek kaydıyla kısmen veya tamamen devredebilir.⁴⁷² Ancak *“Harcama yetkisinin devredilmesi, yetkiyi devreden idari sorumluluğunu ortadan kaldırmaz.”⁴⁷³*

5302 sayılı Kanunun 44. maddesinin son fıkrasından valinin de harcama yapmaya yetkili olduğu anlaşılmaktadır. Ancak valinin görevlerinin sayıldığı 32. maddede harcamaya ilişkin bir görev net olarak belirtilmemiştir.

Vali, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre, istemesi halinde il özel idaresinin birimlerinden yapılacak harcamaları gözetimi altında bulundurabilir. Bunun yanında Vali, “5018 sayılı Kanunun 55 inci maddesinde düzenlenen “iç kontrol” ve 58 inci maddesinde düzenlenen “ön mali kontrol”ün bir gereği olarak, Maliye Bakanlığının 28 Nisan 2006 gün ve 26152 sayılı Resmi Gazete’de

⁴⁶⁹ Hayrettin Güngör, “İl Özel İdaresinde Harcama Sürecinde Yer Alan Görevliler”, <http://www.kontder.org.tr/TR/Icerik.ASP?ID=422> (20.03.2009).

⁴⁷⁰ 5018 sayılı Kanun, m.32.

⁴⁷¹ 5018 sayılı Kanun, m. 33.

⁴⁷² Hayrettin Güngör, “İl Özel İdaresinde Harcama Sürecinde Yer Alan Görevliler”.

⁴⁷³ 5018 sayılı Kanun, m. 31.

yayımladığı “(2) No’lu Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ”in 2’nci maddesine göre, bazı mali işlemleri, işlem sürecine başlanılmadan önce ön izine tabi tutabilir.” Vali, “harcama öncesi ön izin” kuralı getirmişse, kendisinden veya yetki verdiği kişilerden (genel sekreter, vali yardımcısı, genel sekreter yardımcısı) yazılı olarak “harcama öncesi ön izin” alınmadan, harcama yetkililerince harcama talimatı verilemez ve harcama yapılamaz.⁴⁷⁴

İl özel idarelerinin gelir-gider dengesine baktığımızda 1925-2006 yılları arasında genelde fazla veren kurumlar olduğu görülür. Güler, il özel idarelerinin 1925-1990 arası harcamalarını ele aldığı çalışmasında, özel idarelerin 1925-28 yılları arası, 1958, 1967 ve 1978 yılları hariç fazla verdiğini saptamıştır.⁴⁷⁵ Daha sonraki yıllara baktığımızda ise, bu durumun 2006 yılına kadar devam ettiği görünmektedir. Özel idareler 1990-2006 yılları arasında da sürekli fazla vermiştir. Ancak 2006 yılı bu anlamda bir kırılma noktası gibi görünmektedir. Çok az miktarda olsa da 2006 ve 2007 yılında açık vermiştir. (İl özel idarelerinin 1990-2008 yılları arasındaki gelir ve gider durumu aşağıdaki tabloda görülebilir (Bakınız Tablo 37)

Gelir-gider dengesindeki fazlalık Cumhuriyet tarihi boyunca süreklilik arz etmekle birlikte bazı dönemlerde önemli miktarlara ulaştığı görünmektedir. Özel idareler 1933-1950 yılları arasında ortalama % 15; 1950’li yıllarda ortalama % 5; 1960-64 arasında ortalama % 25; 1965-1972 arasında ortalama % 2; 1981-1990 yılları arasında da ortalama % 20 oranında fazla vermiştir.⁴⁷⁶ 1990-2005 yıllarını kapsayan 15 yıllık dönemde ise özel idarelerin ortalama % 20’ye yakın (% 19,40) oranda fazla verdiği anlaşılmaktadır. Daha önce söylendiği gibi bu süreçte 5302’nin yürürlüğe girdiği 2005 yılı bir dönüm noktası gibi görünmektedir. Çünkü 2005 yılında özel idareler toplamda sadece % 3,89 oranında fazla vermiştir. Bundan sonraki iki yılda ise (2006 ve 2007) sırayla % 0,46 ve % 1,28 oranında açık vermiştir. 2008 yılında ise oran olarak 2005 yılı verilerine dönmüştür. Bu yılda il özel idareleri toplamda yaklaşık % 4 oranında fazla vermiştir.

⁴⁷⁴ Hayrettin Güngör, “İl Özel İdaresinde Harcama Sürecinde Yer Alan Görevliler”.

⁴⁷⁵ Güler, “İl Özel İdaresi Harcamaları: 1925-1990”, s. 13.

⁴⁷⁶ Güler, “İl Özel İdaresi Harcamaları: 1925-1990”, s. 13, 14.

Tablo 37. 1990-2008 Yılları Arasında Özel İdarelerin Gelir, Gider ve Açık/fazla Miktarları

Yıl	Özel İdarelerin Gelirleri	Özel İdarelerin Giderleri	Fazla/açık	Fazla/açık Oranı
1990	1.865.682	1.533.785	331.897	17,78
1991	3.161.614	2.881.489	280.125	8,86
1992	6.251.485	5.246.451	1.005.034	16,07
1993	11.521.103	9.766.144	1.754.959	15,23
1994	18.267.253	14.822.585	3.444.668	18,85
1995	36.571.874	27.876.672	8.695.202	23,77
1996	92.130.062	68.344.359	23.785.703	25,81
1997	229.684.396	177.595.257	52.089.139	22,67
1998	458.534.608	391.128.438	67.406.170	14,70
1999	603.864.755	521.023.442	82.841.313	13,71
2000	956.524.204	767.481.352	189.042.852	19,76
2001	1.494.126.446	1.117.501.358	376.625.088	25,20
2002	2.017.115.043	1.654.276.699	362.838.344	17,98
2003	2.484.105.450	1.747.694.014	736.411.436	29,64
2004	2.907.516.709	2.294.709.086	612.807.623	21,07
2005	5.148.849.945	4.948.301.150	200.548.795	3,89
2006	5.635.984.000	5.662.057.000	-26.073.000	-0,46
2007	6.099.586.000	6.177.932.000	-78.346.000	-1,28
2008	7.121.956.000	6.838.966.000	282.990.000	3,97

Kaynak: TUIK ve Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinden derlenmiştir

Bu noktada haklı olarak sorulması gereken sorular vardır: İl özel idarelerinin Cumhuriyet dönemi boyunca önemli miktarlarda fazla vermesi bu birimlerin gelirlerinin yetersizliği yönünde yapılan eleştirilerle çelişmemekte midir? Sürekli fazla veren bir kuruluşun gelir yetersizliği yönünden eleştirilmesi mantıklı mıdır? Bu durum hangi açılardan değerlendirilebilir? Bu sorular boşlukta kalmaktadır.⁴⁷⁷

Özel idarelerin 2003-2005 ve 2006-2008 yılları arasındaki harcamalarının ayrıntıları iki ayrı tablo halinde aşağıda verilmiştir (Bakınız Tablo 38 ve 39). Bu iki tablodan il özel idarelerinin 5302 sayılı Kanun öncesi ve sonrası yaptığı harcamaların karşılaştırması yapılabilir.

Tablo 38. Özel İdarelerin 2003-2005 Arası Giderleri (TL)

GİDER KALEMLERİ	2003	2004	2005
TOPLAM GİDERLER	1 747 694 014	2 294 709 086	4 948 301 150
CARİ HARCAMALAR	533 944 927	687 957 466	2 152 176 863
Personel giderleri	91 402 967	95 888 483	1 263 646 115
Yolluklar	1 158 494	1 487 612	10 207 694
Hizmet alımları	232 309 503	321 434 727	426 660 139
Tüketim malları ve malzeme	189 555 070	242 006 796	409 393 022

⁴⁷⁷ Bu soruların ayrıca değerlendirilip ele alınması gerekmektedir. Bu çalışma kapsamında bu sorulara cevap oluşturabilecek veriler yoktur.

alımları			
Demirbaş alımları	18 677 512	25 601 366	39 587 210
Diğer ödemeler	841 381	1 538 482	2 682 683
YATIRIM HARCALAMARI	849 771 191	1 151 152 140	2 162 572 483
Makine, teçhizat ve taşıt alımları ve onarımları	67 975 647	177 766 781	246 009 014
Yapı, tesis ve büyük onarım giderleri	781 795 544	973 385 359	1 916 563 469
TRANSFER HARCAMALARI	363 977 896	455 599 480	633 551 804
Kamulaştırma ve taşınmaz mal satın almaları	22 672 699	32 110 478	54 032 767
Kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri	40 198 098	48 112 181	74 584 092
İktisadi transferler ve yardımlar	85 797 000	93 839 396	149 695 723
Mali transferler	90 361 730	135 500 280	92 822 349
Sosyal transferler	90 916 313	116 013 836	216 542 013
Borç ödemeleri	34 032 056	30 023 309	45 875 860

Kaynak: TÜİK verilerinden derlenmiştir.

2006-2008 yıllarındaki harcama kalemleri ve miktarları da şu şekilde oluşmuştur.

Tablo 39.Özel İdarelerin 2006-2008 Arası Giderleri (BİN TL)

GİDER KALEMLERİ	2006	2007	2008
BÜTÇE GİDERLERİ	5.662.057	6.177.932	6.838.966
Personel Giderleri	1.479.204	1.508.896	2.028.182
Memurlar	135.514	140.165	510.995
Sözleşmeli Personel	1.591	5.065	21.434
İşçiler	1.155.495	1.144.998	1.166.582
Geçici Personel	1.755	1.498	952
Diğer Personel	184.849	217.170	328.219
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	214.047	231.661	236.277
Memurlar	19.536	24.452	25.787
Sözleşmeli Personel	2.055	5.483	5.262
İşçiler	191.286	200.673	203.577
Geçici Personel	1.167	984	1.650
Diğer Personel	3	69	1
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.061.392	1.211.502	1.345.695
Üretime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	8.885	12.710	25.426
Tüketime Yönelik Mal ve Malz. Alımları	414.546	453.810	524.936
Yolluklar	26.949	27.026	27.783
Görev Giderleri	16.194	20.767	21.284
Hizmet Alımları	326.533	425.902	473.767
Temsil ve Tanıtma Giderleri	11.687	15.212	18.376
Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım Giderleri	103.881	116.237	118.004
Gayri .menkul Mal Bakım ve Onarım Gid.	135.958	126.637	122.372
Tedavi ve Cenaze Giderleri	16.759	13.201	13.747
Faiz Giderleri	227	5.071	5.155
Kamu Kurumlarına Ödenen İç Borç	0	0	136

Faiz Gid.			
Diğer İç Borç Faiz Giderleri	227	5.071	5.010
Dış Borç Faiz Giderleri	0	0	0
İskonto Giderleri	0	0	9
Cari Transferler	252.030	312.054	469.174
Görev Zararları	9.936	3.713	10.614
Hazine Yardımları (Mahalli İdarelerin Yardımları Dahil)	55.884	59.126	75.433
Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	59.748	102.232	93.547
Hane Halkına Yapılan Transferler	55.221	82.489	220.259
Yurtdışına Yapılan Transferler	23	48	117
Diğer İdarelere Transferler	71.218	64.446	69.204
Sermaye Giderleri	2.434.039	2.740.589	2.648.111
Mamul Mal Alımları	184.153	208.156	198.606
Menkul Sermaye Üretim Giderleri	13.432	11.819	11.073
Gayri Maddi Hak Alımları	1.032	932	2.265
Gayrimenkul Alımları ve Kamulaştırması	85.471	104.911	68.885
Gayrimenkul Sermaye Üretim Giderleri	1.657.604	1.828.809	1.776.416
Menkul Malların Büyük Onarım Giderleri	29.933	37.279	31.568
Gayrimenkul Büyük Onarım Giderleri	458.163	546.467	557.294
Stok Alımları (Savunma Dışında)	4.184	2.152	444
Diğer Sermaye Giderleri	67	64	1.560
Sermaye Transferleri	207.985	164.154	101.780
Yurtiçi Sermaye Transferleri	206.539	163.086	101.581
Yurtdışı Sermaye Transferleri	1.446	1.068	199
Borç Verme	13.133	4.005	4.592
Yurtiçi Borç Verme	13.133	4.005	4.592

Kaynak: <http://www.muhasibat.gov.tr/mbulten/ilozel.php> (08/04/2009)
(Güncelleme 19.01.2010)

2003-2008 arası dönemde yukarıdaki iki tablodan da görülebileceği gibi il özel idarelerinin toplam giderleri sürekli olarak artmıştır. Ancak 2005 yılında bir önceki yıla göre meydana gelen artış (yaklaşık % 46) göze çarpmaktadır. Bu artışın önemli bir kısmı cari/personel giderlerinden kaynaklandığını da görmek mümkündür. 2004'de 687.957.466 TL olan cari giderler 2005'de 2.152.176.863 TL'ye çıkmıştır. Yaklaşık bir buçuk milyar liralık bir artış söz konusudur. Cari giderlerin içinde de personel giderlerinin 2005 yılında bir önceki yıllara göre orantısız bir şekilde arttığı görülmektedir: Personel giderleri yaklaşık 96 milyon liradan 1 milyar 263 milyon liranın üstüne çıkmıştır. Cari harcamalardaki bu gider artışının çok önemli bir kısmının personel giderlerinden kaynaklandığı görülmektedir. Bunun da altında, tabii ki, 2005 yılının başında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kaldırılarak personelinin il özel idarelerine devri yatmaktadır. Çünkü daha sonraki dönemlerdeki personel giderleri, belli bir artış izlese de, makul seviyelerde seyretmiştir.

C. İl Özel İdaresi Bütçesi ve Kesin Hesabı

5018 sayılı Kanun'un "tanımlar" başlığını taşıyan 3. maddesinde bütçe "*belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge*" olarak tanımlanmıştır.

5302 sayılı Kanun'da il özel idaresi bütçesinin ilin stratejik planına uygun olarak mali yıl ve onu izleyen iki yıl olmak üzere üç yıl için hazırlanacağı belirtilmiştir. Hazırlanan bütçe il özel idaresinin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir. Bu nedenle bütçe de olmayan harcama yapılamaz.

5302 sayılı Kanun'a göre bütçeyi hazırlama ve uygulama görevi valiye aittir.⁴⁷⁸ Ancak harcama yetkisi verilen diğer görevliler de vali ile birlikte bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumlu tutulmuştur (m. 44/e).

1913 tarihli Kanun'da vali, il genel meclisinin toplanmasından önce tanzim ettirdiği bütçeyi vilayet daimi encümenine incelettirdikten sonra il genel meclisine göndermekteydi. 5302'ye göre ise bizzat vali tarafından hazırlanacak bütçe tasarısı, Eylül ayı başında il encümenine sunulacaktır. Encümen, incelediği bütçe tasarısını görüşüyle birlikte Kasım ayının birinci gününden önce il genel meclisine sunacaktır. İl genel meclisi bütçeyi aynen kabul edebileceği gibi değişiklikte yapabilmektedir. Ancak Kanun, meclisin bütçe denkliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapmasını yasaklamıştır.

Bütçe uygulamalarının onanması kesin hesap ile olmaktadır. Bütçenin kesin hesabı, vali tarafından hesap döneminin bitiminden sonra gelen Mart ayı içinde encümene sunulur ve il genel meclisinin mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır.

⁴⁷⁸ 1913 tarihli Kanun'un 88. maddesinde ise valiye bütçeyi "tanzim ettirme" yetkisi verilmiştir.

Bütçede, il özel idaresinin gelirleri, giderleri ve finans kaynakları ayrı ayrı ve ayrıntılı olarak yer alması öngörülmüştür. Öyle ki bu bütçeleme tarzı ile herkesin bütçeyi okuyup anlaması istenmiştir.

D. Borçlanma ve İktisadi Girişimler

5302 sayılı Kanun'un üçüncü bölümünde(m. 51-54) "Borçlanma ve İktisadi Girişimler" düzenlenmiştir. Kanun'un 51. maddesine göre "*il özel idaresi, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla*" iç ve dış borçlanmaya gidebilecek ve tahvil ihraç edebilecektir. Kanun bununla ilgili usul ve esasları belirlemiştir. Buna göre:

- Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde ve sadece il özel idaresinin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla yapılabilir.
- İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan il özel idaresi, ödeme planını bu Bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme planını yeterli görmediği il özel idaresinin kredi isteklerini reddeder.
- Tahvil ihracı, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ve ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır.
- İl özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin % 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin faiz dahil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyesi bulunan illerin özel idareleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.
- İl özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin % 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşen bütçe gelirlerinin % 10'unu geçmeyen iç borçlanmalar il genel meclisinin kararı; % 10'u geçen

borçlanmalar meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile yapılabilir.

- İl özel idarelerinin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu'nca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığı'nın görüşü alınır.

Yukarıda belirtilen usul ve esaslara aykırı olarak borçlanan il özel idaresi sorumluları hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektiren bir suç oluşturmadığı takdirde, Türk Ceza Kanununun 257. maddesi hükümleri uygulanır.⁴⁷⁹

İl özel idaresi, varlık ve yükümlülüklerinin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı mali tablolarını üçer aylık dönemler halinde İçişleri ve Maliye Bakanlıkları ile Devlet Planlama Teşkilatı ve Hazine Müsteşarlıklarına gönderir.

5302 sayılı Kanun öncesinde de il özel idareleri borçlanabilmekteydi. Ancak önceki Kanun'da il özel idarelerinin dış borçlanmaya gidebileceklerine dair bir hüküm yoktu. Ancak dış borçlanma yasaklanmamıştı.

Önceki Kanun'un 131. maddesine göre il genel meclisi, imar, sağlık ve eğitim konularında harcanmak üzere borçlanmaya karar verebilmekteydi. Miktarı, bir senelik vilayet adi gelirlerinin üçte ikisini geçmeyen borçlanmalar valinin teklifi ve il genel meclisinin kararıyla yapılabilirdi. Bu miktardan vilayet bütçesindeki adi gelirlerin bir seneliğine kadarki borçlanmalar için il genel meclisinin kararı ve Cumhurbaşkanının

⁴⁷⁹ 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 247. maddesi "zimmet" suçunu düzenlemektedir. Bu maddeye göre "(a) Görevi nedeniyle zilyetliği kendisine devredilmiş olan veya koruma ve gözetimiyle yükümlü olduğu malı kendisinin veya başkasının zimmetine geçiren kamu görevlisi, beş yıldan oniki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. (b) Suçun, zimmetin açığa çıkmamasını sağlamaya yönelik hileli davranışlarla işlenmesi halinde, verilecek ceza yarı oranında artırılır. (c) Zimmet suçunun, malın geçici bir süre kullanıldıktan sonra iade edilmek üzere işlenmesi halinde, verilecek ceza yarı oranına kadar indirilebilir."

(irede-i seniyye-padişah) onayı gerekmektedir. Bir senelik adi gelirleri aşan borçlanmalar ise ancak bir kanunla mümkün olabilmektedir.⁴⁸⁰

5302 sayılı Kanun’a göre İl özel idareleri kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilmektedir (m. 52). Ayrıca “*özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığı’nın izniyle bütçe içi işletme kurarak yapabilir.*” Bu işletmelerin denetimi il özel idaresinin tabi olduğu usullere göre yapılır (m. 53).

4749 sayılı “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” kapsamındaki hazine alacakları hariç olmak üzere, “*il özel idaresinin, genel bütçeli kuruluşlardan, sosyal güvenlik kuruluşlarından, mahalli idarelerden ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarından olan özel hukuk ve kamu hukukuna tabi alacak ve borçları takas ve mahsup edilir. Bu kurum ve kuruluşların bütçelerine yeterli ve gerekli ödenek konulur.*”⁴⁸¹

D. İdari Yaptırımlar

5302 sayılı Kanun’un 55-61 maddelerinde “idari yaptırımlar”⁴⁸² konusu düzenlenmiştir.

Kanun’un 55. maddesine göre “İl özel idaresinin görev ve yetki alanına giren konularda, kanunun verdiği yetkiye dayanarak il genel meclisi tarafından alınan ve usulüne uygun olarak ilan edilen kararlara aykırı davrananlara; fiilleri suç oluşturmadığı takdirde, üç yüz Türk Lirası idari para cezası verilir. Fiilin bir tüzel kişinin faaliyeti çerçevesinde işlenmesi halinde, bu tüzel kişiye verilecek idari para cezası bir kat artırılır.” Bu fiillerin “yeme, içme eğlenme, dinlenme, yatma, bakım ve temizleme gibi

⁴⁸⁰ Ancak il özel idarelerinin borçlanması ile ilgili hükümleri içeren 131. maddenin 1913 yılında düzenlendiğini ve 2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’na kadar yürürlükte kaldığını hatırlatmak gerekir.

⁴⁸¹ “Takas ve mahsup işlemlerine ilişkin esas ve usuller, İçişleri Bakanlığının olumlu görüşü alınarak, Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle” düzenlenecektir (m. 54).

⁴⁸² 23 Ocak 2008 tarihinde kabul edilen ve 08 Şubat 2008 tarihinde 26781 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Temel Ceza Kanunlarına Uyum Amacıyla Çeşitli Kanunlarda ve Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un 566. maddesiyle 5302 sayılı Kanun’un 55. maddesinin “Cezalar” şeklindeki başlığı “İdari yaptırımlar”; 567. maddesiyle de 56. maddenin “Ceza verme yetkisi” olan başlığı “İdari yaptırım kararı verme yetkisi” olarak değiştirilmiştir.

ihtiyaçlarla ilgili ticaret, sanat ve meslekleri yapanlar tarafından işlenmesi durumunda, ayrıca u günden yedi güne kadar işyerinin kapatılmasına karar verilir”

“İl özel idaresinin görev ve sorumluluk alanlarında bulunan tesislere herhangi bir zarar verilmesi durumunda, il özel idaresince eski duruma getirilerek yapılan masraflar % 30 fazlasıyla zarar verenden tahsil edilir.”

Kanun’un “*İdari yaptırım kararı verme yetkisi*” başlığını taşıyan 56. maddesine göre idari yaptırım kararı verme yetkisi il encümenine aittir. “Ancak vali veya kaymakam, fiilin işlendiğini tespit ettirdiğinde, yüz Türk Lirası idari para cezasına ve u güne kadar işyerinin kapatılmasına karar verebilir.”

“Cezayı gerektiren işlem ve eylemleri yapanlar hakkında il özel idaresinin yetkili personeli tarafından tespit tutanağı düzenlenir. Tutanakta yasağı aykırı olarak yapılan işlem ve eylemin yeri, zamanı, niteliğı ve aykırı olduğı mevzuat hükmü gösterilir. Tutanak, işlem ve eylemin yapıldığı yerde düzenlenir ve taraflarca imzalanarak bir örneğı ilgiliye, diğerk örneğı on gün içinde il özel idaresine verilir. İlgilinin tutanağı imzalamaktan veya almaktan kaçınması halinde, durum tutanağı yazılır ve bu halde tutanak ilgili muhtarlığı verilmek suretiyle kendisine tebliğ edilmiş sayılır.” (m. 57)

“Haklarında tespit tutanağı düzenlenenler tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde il özel idaresine itiraz edebilir. İtiraz, ilçelerde kaymakamlıklar kanalıyla yağılabılır. Kaymakamlıklara yapılan itirazlar yedi gün içinde il özel idaresine gönderilir. İtiraz edilen veya edilmeyen tespit tutanakları on beş gün içinde il encümeni tarafından karara bağılanır.” (m. 58)

IV. İL ÖZEL İDARESİNDE DENETİM

Denetim konusu il özel idarelerinin hem demokratik ve özerkliğini hem de etkinliğini doğırudan etkileyecek bir konudur.

İl özel idarelerinin denetimi konusu 5302 sayılı Kanun’un 37-41. maddelerinde düzenlenmiştir. 37. maddesinde denetimin amacı, “*faaliyet ve işlemlerinde hataların nlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve il özel idaresi teşkilatının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik*

etmek” olarak belirtilmiştir. Bu amaçlara yönelik olarak denetim “hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır.”

Denetim, yönetimin en önemli işlevlerinden birisidir. Etkin ve yerinde işleyen bir denetim mekanizmasının yerleştirilemediği kurumların etkin olması beklenmemelidir. Demokratik ve özerk bir yapıya kavuşturulmaya çalışılan il özel idarelerinde bu işlevin önemi bir kat daha artmaktadır.

Aşağıda ele alınacağı üzere, il özel idarelerinde iç denetim, dış denetim, vesayet denetimi, yargı denetimi, kamuoyu denetimi ve il genel meclisi denetimi olmak üzere altı farklı denetim türü uygulanmaktadır. Buna rağmen bu çalışma kapsamında yapılan alan araştırması sonuçlarından, katılımcıların önemli bir kesiminin il özel idarelerinde, az ya da çok, bir denetim boşluğu olduğu kanaatini taşıdıkları görülmektedir (Bakınız Tablo 40).

Tablo 40. İl özel İdarelerinin Denetimi ile İlgili Kanaatler

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Denetimle ilgili çok büyük eksiklikler var ve bunun çok olumsuz sonuçları oluyor/olacak	45	54,21	13	27,65	58	44,61
Bazı eksiklikler var ancak çok olumsuz sonuçlara yol açmıyor/açmaz	26	31,32	16	34,04	42	32,30
Gerektiği kadar denetim yapılmakta	10	12,04	14	29,78	24	18,46
Gereğinden fazla denetim yapılmakta ve bu özel idarelerin işlerini aksatıyor	2	2,40	4	8,51	6	4,61
Cevaplamayan	0	0	0	0	0	0
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

Katılımcıların, “il özel idarelerinin denetimi ile ilgili olarak aşağıdaki ifadelerden hangisine katılırsınız” şeklinde sorulan soruya verdikleri cevapların oransal dağılımı yukarıdaki tabloda görülmektedir. Sonuçlara göre, mülki idare amirlerinin önemli bir kısmı, % 54,21’i, denetimle ilgili çok büyük eksikliklerin olduğunu ve bu eksikliklerin çok olumsuz sonuçlarının olduğunu/olacağını belirtmişlerdir. Bu kanaati taşıyan il özel idaresi yöneticilerinin oranı daha az (% 27,65) olsa da toplamda

katılımcıların önemli bir kısmının (% 44,61'i) bu düşüncüyü paylaştığı görülmektedir. Denetimle ilgili olarak bazı eksikliklerin olduğunu, ancak bu eksikliklerin il özel idarelerinin etkinliğini zedeleyecek bir önem arz etmediği düşüncesinde olan mülki idare amirlerinin oranı ise % 21,32'dir. Bu kanaati taşıyan il özel idaresi yöneticilerinin oranı % 34 civarındadır. Az ya da çok il özel idarelerinin denetiminde bir zafiyetin olduğunu düşünenlerin toplam oranı ise % 67'ye yakındır.

İl özel idarelerinin denetiminde bir zafiyetin olduğu düşüncesinin, 5302 sayılı Kanun ile valinin özel idare üzerindeki etkisinin azaltılmasından kaynaklandığı düşünülebilir. İleride daha ayrıntılı bir şekilde ele alınacağı üzere, valiyle ilgili sorulara verilen cevaplar bu önermeyi pekiştirmektedir. Öyle ki sonuçlar, katılımcıların il özel idaresinin daha demokratik ya da özerk olmasını değil; siyasetten daha soyut ve mülki idare amirlerinin denetim ve gözetiminde olmasını olumlamaktadır. Bu durum katılımcılara sorulan “hukukilik” ve “yerindelik” denetimi ile ilgili soruya verilen cevaplarda da görülmektedir (Bakınız Tablo 41).

Tablo 41. Hukukilik ve Yerindelik Denetimi ile İlgili Kanaatler

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Sadece hukukilik denetimi yapılmalıdır	21	25,30	1	2,12	22	16,92
Sadece yerindelik denetimi yapılmalıdır	1	1,20	5	10,63	6	4,61
Hem hukukilik hem de yerindelik denetimi yapılmalıdır	61	73,49	40	85,10	101	77,69
İl özel idarelerinden denetime gerek yoktur	0	0	0	0	0	0
Cevaplamayan	0	0	1	2,12	1	0,77
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

Sonuçlar ilgi çekicidir: Mülki idare amirlerinin % 76,49'u ve il özel idaresi yöneticilerinin de % 85,1'i il özel idarelerinde hem hukukilik hem de yerindelik denetimi yapılması gerektiğini belirtmişlerdir. Sadece hukukilik denetimi yapılmalıdır diyen mülki idare amirlerinin oranı belli bir seviyede kalmışken, % 25,3; demokratiklik ve özerkliğin en önemli ölçütlerinden sayılan bu seçeneğe il özel idaresi yöneticileri neredeyse hiç pay (sadece % 2,12) vermemişlerdir.

Aşağıda il özel idarelerinde uygulanan denetim türleri ele alınmıştır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, özel idareler için öngördüğü asıl denetim biçimi “iç ve dış denetim”dir. İç denetim bir anlamda kurumun kendi kendini denetlemesi anlamına

gelirken, “Sayıştay” tarafından yapılması öngörülen dış denetim daha çok mali bir denetim türü olarak karşımıza çıkmaktadır.

A. İç ve Dış Denetim

5302 sayılı Kanun’un 38. maddesinden il özel idarelerinin esas denetiminin iç ve dış denetim ile yapılacağı anlaşılmaktadır. İl özel idaresindeki iş ve işlemleri çerçevesinde yapılacak olan iç ve dış denetim hukuka uygunluk denetimini, mali denetimi ve performans denetimini kapsamaktadır.

İç ve dış denetim kavramları yönetim sistemimize 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu⁴⁸³ ile girmiştir. 5302 sayılı Kanun da bu konuda 5018 sayılı Kanuna gönderme yapmıştır.⁴⁸⁴

5018 sayılı Kanun’un 63. maddesinde iç denetim tanımlanmıştır. Buna göre iç denetim:

“Kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.”

⁴⁸³ **Resmî Gazete**, Tarih 24.12.2003, Sayı 25326.

⁴⁸⁴ İç denetim ve iç denetçiler ile ilgili tüm kural, esas ve işleyişlerin belirlenmesi konusunda 5018 sayılı Kanun’la bir “İç Denetim Koordinasyon Kurulu” kurulması öngörülmüştür. Maliye Bakanlığı bünyesinde oluşturulan yedi üyeli bu Kurul’un görevleri şunlardır: “Kamu idarelerinin iç denetim sistemlerini izlemek; iç denetime ilişkin denetim ve raporlama standartlarını belirlemek, denetim rehberlerini hazırlamak ve geliştirmek; uluslararası uygulamalar ve denetim standartlarıyla uyumlu risk değerlendirme yöntemlerini geliştirmek; kamu idarelerinin denetim birimleri ile işbirliğini sağlamak; yolsuzluk veya usulsüzlüklerin ortadan kaldırılması için gerekli önlemlerin alınması konusunda önerilerde bulunmak; risk içeren alanlarda iç denetçilere program dışı özel denetim yaptırılması için kamu idarelerine önerilerde bulunmak; iç denetçilerin eğitim programlarını düzenlemek; iç denetçiler ile üst yöneticiler arasında görüş ayrılığı bulunması halinde anlaşmazlığın giderilmesine yardımcı olmak; idarelerin iç denetim raporlarını değerlendirerek sonuçlarını konsolide etmek suretiyle yıllık rapor halinde Maliye Bakanına sunmak ve kamuoyuna açıklamak; işlem hacimleri ve personel sayıları dikkate alınmak suretiyle idareler ile ilçe ve belde belediyeleri için iç denetçi atanıp atanmayacağına karar vermek; iç denetçilerin atanmasına ilişkin diğer usulleri belirlemek; iç denetçilerin uyacakları etik kuralları belirlemek; kalite güvence ve geliştirme programını düzenlemek ve iç denetim birimlerini bu kapsamda değerlendirmek.

İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır.⁴⁸⁵ Kamu idarelerinde yapılacak iç denetim aşağıda belirtilen denetim uygulamalarını kapsamaktadır.⁴⁸⁶

- **Uygunluk Denetimi:** Kamu idarelerinin faaliyet ve işlemlerinin ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuata uygunluğunun incelenmesi,
- **Performans Denetimi:** Yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve işlemlerin planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarındaki etkililiğin, ekonomikliğin ve verimliliğin değerlendirilmesi,
- **Mali Denetim:** Gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerle ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunun; mali sistem ve tabloların güvenilirliğinin değerlendirilmesi,
- **Bilgi Teknolojisi Denetimi:** Denetlenen birimin elektronik bilgi sistemlerinin sürekliliğinin ve güvenilirliğinin değerlendirilmesi,
- **Sistem Denetimi:** Denetlenen birimin faaliyetlerinin ve iç kontrol sisteminin; organizasyon yapısına katkı sağlayıcı bir yaklaşımla analiz edilmesi, eksikliklerinin tespit edilmesi, kalite ve uygunluğunun araştırılması, kaynakların ve uygulanan yöntemlerin yeterliliğinin ölçülmesi suretiyle değerlendirilmesidir.

5018 sayılı Kanun kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısına göre İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun uygun görüşü alınarak doğrudan üst yöneticiye bağlı "İç Denetim Birimi Başkanlıkları"nın kurulabileceğini belirtmiştir (m. 63). Bu durumda il özel idarelerinin de iç denetimi üst yöneticiye bağlı denetçiler ya da iç denetim birimi vasıtasıyla yapılabilecektir.

İl özel idarelerinin dış denetimi ise Sayıştay tarafından yapılır ve harcama sonrasını kapsar.⁴⁸⁷ Sayıştay'ın yaptığı dış denetim incelemelerinin sonuçları Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne rapor halinde sunulur.⁴⁸⁸

⁴⁸⁵ Kimlerin iç denetçi olabileceğine ilişkin kıstasları 5018 sayılı Kanun'un 65'inci ve bu Kanuna dayanılarak Maliye Bakanlığı'na çıkarılmış olan "İç Denetçi Adayları Belirleme, Eğitim ve Sertifika Yönetmeliği"nin 6. maddesinde bulmak mümkündür.

⁴⁸⁶ "İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik", m. 8.

Dış denetim, “Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirilir.”⁴⁸⁹

Dış denetim sırasında, kamu idarelerinin iç denetçileri tarafından düzenlenen raporlar, talep edilmesi halinde Sayıştay denetçilerinin bilgisine sunulur.

B. Vesayet Denetimi

İl özel idareleriyle ilgili olarak en çok tartışılan konulardan birisi de bu idareler üzerinde uygulanan vesayet denetimi, daha doğrusu bu denetimin ölçüsüdür. Vesayetin ölçüsünün en optimal şekilde tayin edilmesi, yani “vesayet-özerklik” dengesinin en uygun biçimde kurulması gerekmektedir. Öyle ki vesayet ağırlıklı bir düzenleme, denetimi amacından saptırıp yararsız bir duruma getirebilir. Zamanla mahalli girişim gücü zedelenmeye başlar, mahalli halkta idareye katılım isteği körelir ve mahalli sorumluluk yok olur. Özerklik ağırlıklı bir düzenleme ise mahalli idarelerin rasyonel olmayan işlere girişmelerine sebebiyet vererek kamu kaynaklarının sorumsuzca kullanılmasına ve etik olmayan uygulamalara sebebiyet verebilir.⁴⁹⁰ Bu yüzden denge, kalkınmayı hızlandırıcı, merkezi idarenin yükünü hafifletici ve merkezdeki dar boğazları ortadan kaldırmaya, mahalli idare sistemini teşvik edici bir noktada kurulmaya çalışılmalıdır.⁴⁹¹

⁴⁸⁷ Sayıştay Kanunu’nun birinci maddesinde Sayıştay’ın görev alanı “genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini yargılama yoluyla kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak” olarak çizilmiştir.

⁴⁸⁸ 5018 sayılı Kanun, m. 68.

⁴⁸⁹ 5018 sayılı Kanun, m. 68.

⁴⁹⁰ Ahmet Özer, “Yerel Yönetimlerin Denetimi Üzerine Bir Değerlendirme”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 2 Sayı 4 (Temmuz 1993), ss. 23-32. s. 23.

⁴⁹¹ Tahir Aktan, “Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 9, Sayı 3 (Eylül 1976), ss. 3-24, s. 3.

5302 sayılı Kanun'un vesayet denetiminden bahsetmemesi bir tarafa; Kanun'da Anayasa'nın 127. maddesinde ifadesini bulan vesayet denetiminin izlerini dahi bulmak zordur. Anayasa'nın 127. maddesinin (e) fıkrasında “*Merkezi idare, mahallî idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir*” denilmektedir.⁴⁹² Bu noktada vesayet denetimi kavramı ve uygulaması üzerinde durmak konunun anlaşılabilmesi için gerekli görünmektedir.

Kısaca, yerel yönetimlerin kararları, eylem ve işlemleri, organları ve personelinin Anayasa'da yukarıda sayılan amaçlar çerçevesinde merkezi idare tarafından denetlenmesi⁴⁹³ olarak tanımlanabilecek vesayet denetiminin temel özellikleri şunlardır:⁴⁹⁴

1. Vesayet denetimi bir mahalli idare biriminin merkezi idare organ(lar)ı tarafından resen incelenmesi şeklinde olur. Dolayısıyla vesayet denetimi hiyerarşik denetimden farklıdır ve iki mahalli idare kurumu arasında gerçekleşmez.
2. Vesayet denetimi esas olarak mahalli idare karar ve işlemlerini tasdik veya ret şeklinde gerçekleşir.
3. İdari vesayet, denetimi yapan organın takdir hakkıyla da ilgilidir. Yani hukukilik yanında yerindelik denetimini de kapsar.
4. İdari vesayet belli bir süreye tabidir.
5. İdari vesayete tabi tutulan bir karar, son şeklini almış sayılmaz,
6. İdari vesayete tabi kararların ekleri de idari vesayete tabidir.
7. İdari vesayete karşı, mahalli idarenin itiraz hakkı vardır.

⁴⁹² Anayasa'da belirtilen gerekçelerin muğlaklığını ve bu muğlaklığın merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde baskı kurma aracı olarak kullanmasına olanak sağlayabileceğini burada not düşmek gerekir.

⁴⁹³ Aktan, “Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi”, s. 4.

⁴⁹⁴ Baha Kargın, “Mahalli İdarelerde İdari Vesayet”, **İdare Dergisi**, Yıl 27, Sayı 239 (Mart-Nisan 1956), ss. 71-77, s. 72-75.

8. İdari vesayet, her zaman hiyerarşi sırası ile olmaz,
9. İdari vesayet makamı, bir kişi olabileceği gibi bir heyet (kurul) da olabilir,
10. Kanun birden fazla idari vesayet makamı tayin edebilir,

Vesayet denetimi ile ilgili yapılan genel bir tanımlama ve açıklamak için kullanılan genel ifadeler kişiye belli bir fikir verebilse de konunun ayrıntısına inildiğinde vesayet denetiminin sınırlarının kolay çizilemediği görülmektedir. Merkezin hangi birim ya da birimlerinin yerel yönetimlerin hangi birim ya da birimlerini denetleyeceği; denetimin ölçü, kapsam ve sınırlarının ne olacağı, yaptırımların kapsamı gibi alanlarda sınırların çizilmesi konusunda tam bir netliğin ortaya konulabildiğini söylemek yanlış olur.

Tüm bu konularla ilgili genel bazı saptamalar yapmakta fayda vardır. Öyle ki bu saptamalar vesayet denetiminin sınırlarının çizilebilmesi için gereklidir. Öncelikle vesayet makam(lar)ının hukukilik denetimi yapabileceği konusunda şüphe yoktur. Ancak hukukilik denetiminin son mercii mahkemeler olmalıdır. Çünkü bağımsız yargı öncesi tüm süreç esasında yerindelik ve takdir hakkı ile alakalıdır ve bir konunun hukuki olup olmadığına kesin olarak mahkemeler karar verebilir. Birinci nokta budur. İkinci nokta yerindelik denetimi ile ilgilidir. Vesayet denetiminin özünü yerindelik denetimi oluşturur. Çünkü hukukilik denetimi sadece özerk yerel yönetimler için değil tüm kamu kurum ve kuruluşlarını, personelini, iş ve işlemlerini kapsayan bir denetimdir. Üçüncü nokta vesayet makamının hukuki veya yerinde bulmadığı karar ve işlemler üzerindeki yetkisidir. Vesayet makamının bu karar ve işlemleri vesayet yetkisine dayanarak onaylaması, iptal etmesi, yargıya taşınması, geri göndermesi veya erteleme durumunda pek sorun gözükmemektedir. Peki, vesayet makamının bir yerel yönetim biriminin karar veya işlemini, onun yerine geçerek, değiştirmesi veya düzeltmesi vesayet denetimi çerçevesinde düşünülebilir mi? Nadaroğlu, vesayet makamının yerel yönetim karar ve işlemlerini değiştirmek, düzeltmek ve doğrudan emir vermek gibi yetkilerinin olamayacağını bunun ancak hiyerarşik denetimde mümkün olduğunu, bu tür denetimin mahalli idarelerin idari ve mali özerkliği ile bağdaşmayacağını belirtmektedir. Nadaroğluna göre vesayet yetkisi, karar ve işlemleri uygun bulma, erteleme ya da iptal

etme şekline kullanılabilir.⁴⁹⁵ Tahir Aktan ise vesayet makamının vesayet yetkisini özerk yerel yönetim biriminin yerine geçerek kullanabileceğini belirtmektedir.⁴⁹⁶

İl özel idareleri özelinde vesayet makamları olarak karşımıza öncelikle vali ve İçişleri Bakanlığı çıkmaktadır. Bunların yanında Sayıştay ve Devlet Denetleme Kurumu da il özel idareleri üzerinde denetim yapmaya yetkili kılınmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapmaya yetkili olan Sayıştay Denetimini yukarıda “Dış Denetim” başlığı altında ele alındığı için tekrar değinilmeyecektir. Aşağıda, vali, İçişleri Bakanlığı ve Devlet Denetleme Kurulu’nun il özel idareleri üzerinde yaptıkları denetim ana hatlarıyla ele alınmaya çalışılmıştır.

Merkezi yönetimin bir ajanı olan vali aynı zamanda il özel idaresinin de başıdır. Eskisi kadar olmasa da valinin il özel idaresi içindeki etkinliği 5302 sayılı Kanun’la da devam etmektedir. Bu kapsamda valinin, il genel meclisi ve il encümeni kararları, il özel idaresinin iş ve işlemleri ile personeli üzerindeki denetim yetkisinden söz edilebilir.

İl genel meclisi kararları valiye gönderilir; valinin uygun bulduğu kararlar uygulanır. 5302 sayılı Kanun il genel meclisi kararlarına karşı yerindelik açısından bir denetim yetkisi vermemiştir. Vali, ancak hukuka aykırı gördüğü kararları bir kez daha görüşülmek üzere meclise geri iade edebilir. Anayasa Mahkemesinin 18 Ocak 2007 tarihinde vermiş olduğu kararından sonra bu noktada bir boşluk oluşmuş ve bu aşamadan sonra ne olacağı muğlak kalmıştır. Anayasa Mahkemesi’nin bu kararından önce vali tarafından tekrar görüşülmesi için geri gönderilen ve il genel meclisinin üye tamsayısının salt çoğunluğu ile ısrar edilen kararlar kesinleşmekte idi. Valiye, meclisin ısrarı ile kesinleşen bu kararlara karşı on gün içinde idari yargıya başvurabilme yetkisi verilmişti. Anayasa Mahkemesi bu hükmü (m.15/c) iptal etmiştir. Böylece meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlara karşı valinin idare mahkemesine götürme yetkisi ortadan kalkmış görünmektedir. Bu konu büyük önem arz etmekle birlikte henüz bu konuda yeni bir düzenleme de yapılmamıştır. 5302 sayılı Kanun ile büyük ölçüde sınırlanan valinin vesayet yetkisi Anayasa Mahkemesi’nin bu kararıyla daha da etkisiz bir hale gelmiştir. Daha önce ele alınmış olan bu kararın ayrıntıları incelendiğinde Anayasa Mahkemesi’nin

⁴⁹⁵ Nadaroğlu, A.g.k., s. 26.

⁴⁹⁶ Aktan, “Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi”, s. 4.

asıl itirazının 5302 sayılı Kanun’da valiye il genel meclisi kararlarını “veto etme yetkisi” vermemesinden kaynaklandığı söylenebilir.

Valinin il genel meclisi kararlarını veto etme yetkisinin yerel yönetimlerin demokratik ve özerk olması ilkesine aykırı olduğu da genelde kabul edilmektedir. Buna rağmen valiye duyulan güvenin bir sonucu olarak, alan araştırmasına katılan mülki idare amiri ve il özel idaresi yöneticilerinin büyük bir bölümü valiye meclis kararlarını veto etme yetkisi verilmesi yönünde görüş bildirmişlerdir. Ankete katılan mülki idare amirlerinin % 91,56’sı, il özel idaresi yöneticilerinin de % 90’ına yakını “*valinin il genel meclisi kararlarını veto etme hakkı olmalı mıdır*” sorusuna “*evet, olmalıdır*” cevabını vermişlerdir (Bakınız Tablo 42).

Tablo 42. Valinin İl Genel Meclisi Kararlarını Veto Etme Hakkı İle İlgili Kanaatler

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Evet, olmalıdır	76	91,56	42	89,36	118	90,76
Hayır, veto etme hakkı olmamalıdır	7	8,43	5	10,63	12	9,23
Cevaplamayan	0	0	0	0	0	0
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

Bu sonuçlar katılımcıların “güven ve etkinliği” “yerel yönetim ilkelerine” tercih ettikleri şeklinde de yorumlanabilir. Çünkü % 90 civarındaki bu oran önemli bir veri teşkil etmektedir. Valinin il genel meclisi kararlarını veto etme yetkisi olmamalıdır görüşünü paylaşılanların oranı ise % 10’un altında kalmıştır. Anket sonuçları 5302 sayılı Kanun’un valilere il genel meclisi kararlarını sadece hukukilik açısından denetim yetkisi vermesini de olumlamadıkları görülmektedir (Bakınız Tablo 43).

Tablo 43. Valinin İl Genel Meclisi Kararlarını Hukukilik ve Yerindelik Açısından Denetleyebilmesine İlişkin Kanaatler

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Meclis kararlarının sadece hukuki açıdan denetleyebilmelidir	14	16,86	12	25,53	26	20,0
Hem hukuki hem de yerindelik açısından denetleyebilmelidir	66	79,51	34	72,34	100	76,92
Herhangi bir denetim işlevi olmamalıdır	3	3,61	1	2,12	4	3,07
Cevapsız	0	0	0	0	0	0
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

Tablo 43'e yansıyan sonuçlar çok nettir: Mülki idare amirlerinin yaklaşık % 80'i; il özel idaresi yöneticilerinin de % 72,34'ü valinin il genel meclisi kararlarını hem hukukilik hem de yerindelik yönünden denetleyebilmesi gerektiğini belirtmişlerdir. 5302 sayılı Kanun'da düzenlendiği şekliyle valinin meclis kararlarını sadece hukuki açıdan denetlemesi gerektiği görüşünde olan mülki idare amirlerinin oranı da % 16,86'dır. Bu görüşü paylaşan il özel idaresi yöneticilerinin oranı ise % 25,53'tür.

5302 sayılı Kanun'la valinin il genel meclisi başkanlığı elinden alınmış olsa da il encümeni başkanlığı devam etmektedir. Encümen gündemini belirleme yetkisi de valiye verilmiştir. Ancak encümenin aldığı kararlar üzerinde de valiye takdir hakkı verilmemiştir. Vali ancak kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü kararları bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmek üzere encümene geri iade edebilmektedir. Encümen kararında ısrar ederse karar kesinleşmiş sayılır. Bu durumda vali kesinleşen encümen kararlarının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz, Danıştay tarafından en geç altmış gün içinde karara bağlanır (5302/m. 27).⁴⁹⁷

İl özel idaresi bütçesini hazırlama görev ve yetkisi de valiye verilmiştir. Vali tarafından hazırlanan bütçe eylül ayı başında il encümenine sunulur. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce il genel meclisine sunar. İl genel meclisi bütçe tasarısını yıl başından önce aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkliliğini bozacak biçimde gider arttırıcı ve gelir azaltıcı değişikliğe gidemez. Önceki Kanun'a (1913 tarihli) göre, vali tarafından tanzim ettirilen ve incelenen bütçe önce incelenmek üzere vilayet encümenine gönderiliyor, daha sonra il genel meclisince görüşülüp kabul edildikten sonra o yıla ait program da eklenerek, vali tarafından en geç 15 gün içinde İçişleri Bakanlığı'na gönderiliyordu. Kanun, İçişleri Bakanlığı'na il özel idaresi bütçesinde, il özel idaresi yerine geçerek bazı düzeltmeler yapma yetkisini de vermişti (1913 tarihli Kanun/m. 86).

5302 sayılı Kanun'a göre il özel idaresi personeli de vali tarafından atanmakta ve ilk toplantıda il genel meclisinin bilgisine sunulmaktadır. İl özel idaresi teşkilatının

⁴⁹⁷ 5302 sayılı Kanun, ısrar edilen encümen kararları konusunda valiye ihtiyarılık vermemiştir. Kesin olarak ısrar edilen kararların uygulanmasını durdurmasını ve idari yargıya gitmesini emretmektedir.

validen sonraki en yetkili kişisi olan genel sekreter de valinin teklifi (ve İçişleri Bakanlığının onayı) ile atanmaktadır.

5302 sayılı Kanun'un 39. maddesine göre vali, *“Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde;⁴⁹⁸ stratejik plan ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporu mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.”*

Vali, 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9. maddesinin (d) bendine göre de il özel idareleri ile bunlara bağlı tüm müesseseleri denetlemeye ve teftişe yetkili kılınmıştır. Valiler bu denetleme ve teftişi Bakanlık veya genel müdürlük müfettişleriyle veya bu dairelerin amir ve memurlarıyla da yaptırabilir.

Önceki Kanunda özellikle İçişleri Bakanlığı olmak üzere bazı bakanlıklar il özel idareleri ile ilgili bazı konularda onay makamı olarak gösterilmişti. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda ise bu tür düzenlemeler büyük oranda ortadan kaldırılmış sadece İçişleri Bakanlığı'na bazı konularda düzenleme ve yönetmelik hazırlama yetkisi verilmiştir. Bunun dışında Kanun (m. 38) il özel idarelerinin idari işlemlerinin idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetleneceğini belirtmiştir.

İçişleri Bakanlığı'nın il özel idareleri üzerindeki vesayet yetkisinin hukuki kaynakları Anayasa'nın 127. maddesi, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un 15 ve 38. maddeleri, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 38. maddesi ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun

⁴⁹⁸ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 41. maddesine göre üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde her yıl faaliyet raporu hazırlayacaklardır. Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklar. Mahalli idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarının birer örneği Sayıştay ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan mali bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir.

77. maddesidir. Ayrıca, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un 3. maddesine göre il genel meclisi üyeleri hakkında soruşturma izni yetkisi İçişleri Bakanı tarafından kullanılmaktadır.⁴⁹⁹

İçişleri Bakanlığı, İl özel idareleri üzerindeki bu vesayet yetkisini Bakanlığa bağlı "Mülkiye Teftiş Kurulu" müfettişleri ile "İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Kontrolörler Başkanlığı" kontrolörleri marifetiyle yerine getirir. "İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü"ne göre teftiş kurulu, *"mahalli idarelerle bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulan birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin çalışmalarını, işlemlerini ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek,"* bu *"birim ve kuruluşların personeli ve mahalli idarelerin seçilmiş veya atanmış organları ve bunların üyeleriyle diğer kamu görevlileri hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak"*la yetkili ve görevli kılınmıştır. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu müfettişleri il özel idarelerinin organlarını; görev, yetki ve sorumluluklarını; teşkilatını; bütçe ve kesin hesap işlemlerini; evrak, kayıt ve dosyalama işlerini; ruhsat işlerini; ihale iş ve işlemlerini mevzuat hükümlerine göre araştırır, inceler ve teftiş eder.⁵⁰⁰

İçişleri Bakanlığının il özel idareleri üzerindeki vesayet yetkisini kullanan diğer denetim elemanları da "Mahalli İdareler Kontrolörleri"dir.⁵⁰¹ Mahalli idareler kontrolörleri, mahalli idareler ile bunlara bağlı özel kanunla veya Belediye Kanununa göre kurulmuş katma bütçeli işletme ve idarelerle, döner sermayeli kuruluşların ve bunların kurdukları veya katıldıkları birliklerin iş, işlem ve personelini incelemeye, araştırmaya ve teftişe yetkilidirler. Ancak kontrolörler, Mülki İdare Amirliği Hizmetleri sınıfından olanların başkanı bulundukları mahalli idarelerin tarh, tahakkuk ve tahsilat dışındaki iş ve işlemlerde, teftiş, inceleme ve soruşturma yapamazlar. Bu nedenle mahalli idareleri kontrolörlerine il özel idarelerinin ve ilçe özel idare birimlerinin

⁴⁹⁹ <http://www.kontder.org.tr/TR/Icerik.ASP?ID=314> (10.06.2009).

⁵⁰⁰ Ahmet Göçerler (Güncelleştiren), "Mülkiye Müfettişleri İl Özel İdaresi Genel İş ve Yürütümü Teftiş Rehberi", http://teftis.icisleri.gov.tr/default_B0.aspx?content=102 (08.06.2008). Mülkiye Başmüfettişi Ahmet Göçerler tarafından Nisan 2008'de güncelleştirilerek sunulan bu rehberde, il özel idarelerinin denetimine ilişkin tüm teknik bilgi ve mevzuat ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır. Daha ayrıntılı bilgi için bu rehberde bakabilirler.

⁵⁰¹ <http://www.kontder.org.tr/TR/Icerik.ASP?ID=314> (10.06.2009)

(başkanı mülki idare amirleri olduğu için) sadece tarh, tahakkuk ve tahsilat işlemleri konularında teftiş, inceleme ve soruşturma yapma yetkisine sahiptirler.⁵⁰²

Bunun dışında “İl özel idaresi hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hakimi tarafından belirlenmesi durumunda,

İçişleri Bakanlığı;

a) Hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek il özel idaresinden ister.

b) Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda, vali, aksaklığı öncelikle il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkanlarını da kullanabilir. Bu nedenle ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o il özel idaresinin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden il özel idaresine ayrılan paydan valilik emrine gönderilir (5302/m. 40).”

İl özel idareleri üzerinde denetim yetkisine sahip olan bir başka kurum da Cumhurbaşkanlığı’na bağlı ve anayasal bir kurum olan Devlet Denetleme Kurulu’dur. Devlet Denetleme Kurulu, idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, silahlı kuvvetler ve yargı dışında kalan tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştaki kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetleme yapmaya yetkilidir (Anayasa m. 108). Kurul, inceleme, araştırma ve denetimini bir ya da birden çok üyesinin sorumluluğu altında yürütür. Gereken hallerde ve konunun niteliğine göre sözleşmeli ve geçici uzmanlardan da yararlanabilir. İnceleme, araştırma ve denetim sonucunda kurul adına rapor hazırlanır ve

⁵⁰² “İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliği,” m. 19 ve 20. <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/21431.html> (10.06.2009).

Cumhurbaşkanının onayı alınarak Başbakanlığa gönderilir. Kurul raporlarında, incelenmesi, teftişi, tahkiki veya dava açılması istenilen konular en geç 45 gün içinde gereği yapılmak üzere Başbakanlık tarafından yetkili mercilere gönderilir. Cumhurbaşkanı eğer gerek görürse önemli konularla ilgili raporları doğrudan adli ve idari mercilere intikal ettirebilir.⁵⁰³

Daha önce de söylendiği gibi 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile valinin özel idare üzerindeki etkisi azaltılmaya çalışılmıştır. Bu durum özel idarelerin demokratikliği ve özerkliği açısından bir gelişme olarak görülürken etkinlik açısından (özellikle denetim yönünden) olumsuz sonuçlara yol açacağı genelde kabul edilen bir görüştür. Çünkü vali il özel idareleri üzerinde en yakın ve en etkin denetim mekanizmalarından biri olarak durmaktadır. Bu nedenle vali il özel idaresi sisteminden ne ölçüde çıkarılmışsa, o ölçüde, denetiminde, eğer başka araçlarla doldurulmadığı sürece, boşluklar oluşacaktır.

Bugün Türkiye'nin yaptığı bu il özel idareleri üzerindeki vesayet denetiminin hafifletilmesi çalışmalarını Fransa 1983 yılında yapmış ve hiç de arzu edilmeyecek sonuçlarla karşılaşmıştır. Fransa yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimini kaldırıncaya, kaynaklarda savurganlık artmış, yerel yönetimler üstesinden gelemeyecekleri ağır maliyetli büyük projeleri uygulamaya koymuş ve çoğunu bitirememiş, eş-dost kayırcılığı ile personel masrafları bütçeyi kemirmiş ve bu yönetimler başıboş bir şekilde hareket eder hale gelmişlerdir. Sonunda Fransa bu uygulamadan dönmüş ve yeni düzenlemelerle durumu dengelemeye çalışmıştır.⁵⁰⁴

“Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi” adlı İdari Reform Danışma Kurulu Raporu’nda da merkezi yönetimin mahalli idareler üzerindeki vesayet denetiminin sürdürülmesi ve bu görevin ilçelerde kaymakamların il düzeyinde de valilerin öncü olmaları tavsiye edilmiştir.⁵⁰⁵

⁵⁰³ 2443 Sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun, m. 5 ve 6. <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/542.html> (10.06.2009).

⁵⁰⁴ Ahmet Özer, “Yerel Yönetimlerin Denetimi Üzerine Bir Değerlendirme”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 2, Sayı 4 (Temmuz 1993), s. 23-32, s. 23.

⁵⁰⁵ TODAİE, **Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi**, s. 128.

C. Yargı Denetimi

Türkiye’de idarenin her türlü eylem ve işlemleri yargı denetimine tabidir (Anayasa/m. 125). Yönetimin yargı denetimine tabi olması hukuk devleti olmanın bir gereğidir.

Yargı denetimi sonuçları itibariyle her zaman en etkili denetim türü olarak görülür.⁵⁰⁶ Hemen hemen her konuda son sözü söylemeye bağımsız yargı organları yetkilidir. Bu nedenle yerel yönetimler konusunda da yargı denetiminin etkili bir şekilde kullanılması çok önemlidir.⁵⁰⁷ Bu konuda gerek vatandaşların gerek idari personelin ve gerekse denetim görevlilerinin tanık oldukları hukuka aykırı iş ve işlemleri yargıya taşınması konusundaki gösterecekleri duyarlılık yönetimin etkin ve hukuka uygun bir şekilde yürütmesinde önemli katkısı olacaktır.

İl özel idareleri üzerindeki yargı denetiminde Danıştay’ın önemli bir yeri vardır. Danıştay, il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri incelemek ve karara bağlamakla yetkilidir. Bu istemler Danıştay’ın Sekizinci Dairesi üstlenmiştir. Ayrıca Sekizinci Daire il özel idarelerini ilgilendiren mevzuatın uygulanmasına ilişkin davaların çözümüne de bakmaktadır.⁵⁰⁸

D. Kamuoyu Denetimi

Türkiye’de il özel idareleri üzerindeki kamuoyu deneyimi için temsili demokrasi ve 4-5 yılda bir yapılan seçimler yeterli görülmüştür. Ancak bu çok sınırlı ve etkisi tartışılan kamuoyu denetiminin, giderek karmaşılaşan ve yerel topluluğun tüm yaşamını ilgilendiren yerel hizmetlerin yürütümünde ve yetkilerinin kullanımında yerel

⁵⁰⁶ Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s. 323.

⁵⁰⁷ Metin kazancı, “Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 16 Sayı 4, (Aralık 1982), ss. 36-51, s. 42. Kazancı, yerel yönetimlerin etkisizliği, hukuki kurallara uymamalarının ve gelişmiş güzel çalışma örnekleri vermelerinin büyük ölçüde yargı denetiminin yerel yönetimler üzerindeki etkisizliğine bağlamaktadır. Bakınız: Kazancı, **a.k.**, s. 23.

⁵⁰⁸ 2575 sayılı Danıştay Kanunu, m. 25 ve 32 Resmi Gazete, Tarih 20.01.1982, Sayı 17580.

topluluğun genel yararına ve gereksinimlerine uygunluğunun sağlanmasında yetersiz olduğu görülmüştür.⁵⁰⁹

Diğer kamu kurum ve kuruluşlarının etkili kamuoyu denetiminin sağlanabilmesi için tabii ki öncelikle halkın bilinç seviyesinin ve duyarlılığının artması gerekmektedir. Bunun yanında siyasal iktidarın da kamuoyu denetiminin önünü açıcı düzenlemeleri yapması şart görünmektedir. Bu konuda 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda bazı düzenlemeler yapılmıştır. Bu konuda Kanun öncelikle açıkça (m. 12) meclis toplantılarının halka açık olduğunu vurgulamıştır. Toplantı yeri, zamanı ve gündemi de mutlak usullerle halka duyurulacaktır.

Kanun, il özel idarelerine, özel idarenin hizmetlerine ilişkin halkın görüş ve düşüncelerini belirlemek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yaptırma yetkisi de vermiştir.

Kamuoyu denetimi konusunda 9 Ekim 2003 tarihinde kabul edilen 4982 sayılı “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu”nu önemli bir aşama olarak görmek gerekir. Bu Kanun ile herkes bilgi edinme hakkına sahip kılınmıştır. Kamu kurum ve kuruluşları da (bazı istisnalar dışında), her türlü bilgi ve belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idari ve teknik tedbirleri almakla yükümlü sayılmıştır.

Ancak şu bir gerçektir ki bireylerin gerek kamu kurum ve kuruluşları gerekse il özel idarelerinin karar, iş ve işlemleri konusunda bireysel olarak denetim yapabilmeleri ve gördükleri hukuka aykırı iş ve işlemleri yargıya taşımaları zordur. Türkiye özelinde çoğu vatandaşın bu konulara vakit ayırması ve gereken yerlere şikayette bulunarak bu şikayetlerini takip edebilmeleri şu anki şartlarda genel bir davranış halini alması zor gözükmektedir. Bu konuda özellikle örgütlenmiş ve tek başına bireyden daha güçlü olan sivil toplum örgütlerinin ve muhalefet partilerinin etkili bir şekilde kullanılması gerekmektedir.

E. İl Genel Meclisi Denetimi

⁵⁰⁹ Yalçındağ, “Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetim Reformu”, s. 54.

Son düzenlemelerin, il özel idarelerini il düzeyindeki Türkiye; il genel meclisini de il düzeyindeki millet meclisine benzettiği daha önce birkaç kez vurgulanmıştı. Kanun bu doğrultuda meclis içinde de bazı denetim mekanizmaları geliştirmiştir. 5302 sayılı Kanun'un 18. maddesiyle meclisin bilgi edinme ve denetim yolları düzenlenmiştir. Buna göre il genel meclisi üyeleri soru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme yollarıyla bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanabilmektedir. Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek il özel idaresi işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilmektedir. Bu soruların vali veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılması öngörülmüştür.

Bunun yanında il genel meclisi üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak il özel idaresinin işleriyle ilgili bir konuda mecliste genel görüşme açılmasını talep edebilmektedirler. Ancak bu istek meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınabilmektedir.

Valinin meclise sunduğu bir önceki yıla ait faaliyet raporu da il genel meclisi tarafından değerlendirilmektedir. Eğer faaliyet raporu, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğu ile yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla birlikte görüşmeleri kapsayan tutanak meclis başkanı tarafından gereği yapılmak süre İçişleri Bakanlığı'na gönderilmektedir. Kanun bundan sonraki süreç ile ilgili bir düzenleme yapmamıştır.

Bunun dışında Kanun'un 17. maddesine göre her yıl ocak ayında yapılacak toplantısında il özel idaresinin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetimi için il genel meclisi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az ve beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturulacaktır. Komisyon, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye sayısına oranlanması suretiyle bulunacaktır. Komisyon çalışmasını şubat ayı sonuna kadar tamamlamak ve raporunu izleyen ayın on beşine kadar meclis başkanlığına sunmakla yükümlüdür. Rapor sonuçlarına göre konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili olarak meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulacaktır.

V. 5302 SAYILI KANUN İLE DÜZENLENEN DİĞER KONULAR

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun altıncı ve son kısmı “Çeşitli ve Son Hükümler” başlığını taşımaktadır. Bu kısımda düzenlenen konular şu başlıklar halinde düzenlenmiştir:

- **“Yurt dışı ilişkileri”** (m. 62): Özel idareler, il genel meclisi kararıyla görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir, bunlarla ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Bu faaliyetlerin dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden İçişleri Bakanlığının izninin alınması zorunlu tutulmuştur.
- **“Görev ve ek ödenek”** (m. 63): Vali yardımcıları ve kaymakamlar, valinin verdiği özel idare görevlerini yapmakla yükümlü ve bu görevlerin yapılmasından valiye karşı sorumludur. Vali yardımcılara ve kaymakamlara il özel idaresiyle ilgili yaptıkları görevler karşılığında ek ödenek verilir.
- **“Diğer kuruluşlarla ilişkiler”** (m. 64): Bu maddeye göre il özel idareleri, il genel meclisi kararıyla kendi görev ve sorumluluk alanına giren konularda diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait işleri bedelli veya bedelsiz yapabilecektir.
- **“İl özel idaresi hizmetlerine gönüllü katılım”** (m. 65): Kanun, il özel idarelerinin bazı alanlardaki faaliyet ve hizmetlerine, ilde dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği arttırmak amacıyla kişilerin gönüllü katılımını sağlamaya yönelik programlar uygulamasını öngörmüştür.
- **“Yazışma”** (m. 66): Kanun’un bu maddesinde özel idarenin diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla doğrudan yazışabileceği belirtilmiştir.
- **“Avukatlık ücretinin dağılımı”** (m. 67): Dava ve icra takipleri neticesinde karşı taraftan tahsil edilecek vekalet ücretlerinin dağıtımının 2 Şubat 1929 tarihli ve 1389 sayılı “Devlet Davlarını İntaç Eden Avukat ve Saireye Verilecek Ücreti Vekalet Hakkında Kanun” hükümlerine kıyasen yapılacağı belirtilmiştir.

- **“Yeniden değerleme oranının uygulanması”** (m. 68): Yeniden değerlemeler 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre yapılacaktır.
- **“Acil durum planlaması** (m. 69): Bu madde ile İl zel idareleri, ilin özelliklerini dikkate alarak gerekli olan afet ve acil durum planları yapmakla, ekip ve donanımı hazırlamakla yükümlü tutulmuştur.
- **“Uygulanmayacak hükümler”** (m. 70): Bu maddede bazı kanunlar sayılmış ve bu kanun hükümleri ile 5302 sayılı Kanun hükümlerinin çelişmesi durumunda 5302 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı hükme bağlanmıştır.
- **“Yürürlükten kaldırılan hükümler”** (m. 71): 5302 sayılı İl zel İdaresi Kanunu’nun 71. maddesiyle 13 Mart 1329 (26 Mart 1913) tarihli İl zel İdaresi Kanunu ile bu Kanunun ek ve değişiklikleri yürürlükten kaldırılmıştır.

5302 sayılı İl zel İdaresi Kanunu 73 madde ve 3 geçici maddeden oluşturmaktadır. 72. maddesi “yürürlük”, 73. maddesi de “yürütme” maddesidir.

SONUÇ

Bu çalışmada Türkiye'nin İl Özel İdaresi sistemi ele alınmıştır. Çalışmanın asıl ilgi alanını 2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve bu kanun ile yeniden yapılandırılan il özel idaresi sistemi oluştursa da; konu, tarihsel bir süreç içerisinde il özel idarelerinde meydana gelen değişimi ve yaşanan tartışmaları da içerecek bir biçimde incelenmiştir.

Son dönemde kamu yönetimiyle uzaktan yakından ilgilenenlerin, il özel idarelerini, çalışılmaya değer bir konu olarak görmedikleri söylenebilir. Bu kanaatin oluşmasında Cumhuriyet döneminde il özel idarelerinin işlevsiz kurumlar haline getirilmesinin katkısı büyüktür. Bu dönemde bu tarihsel ve anayasal kurum “varla yok arası” bir konuma gelmiştir. 1913 tarihli Kurucu Kanunla çok önemli yetki ve görevler verilmiş ancak bunları kullanacak ne yeterli kaynağa ve personele ne de gereken diğer maddi olanaklara sahip olmuşlardır. Bu şartlarda bu birimlerin Türk yönetim sisteminden bir anda çıkarılıp alınması durumunda bile çok fazla itiraz gelmeyecek hatta çoğu kimsenin haberi bile olmayacak bir durum ortaya çıkmıştır.

Adalet ve Kalkınma Partisi'nin (AKP) 2002 yılında tek başına iktidara gelmesiyle il özel idareleriyle ilgili olarak yeni bir sürecin de başladığının işaretleri belirmiştir. Hükümet öncelikle merkez ve yerel tüm yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması anlamına gelen “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”u hazırlayıp meclisten geçirmiştir. Bu kısa süreçte “Temel Kanun”un tamamlayıcı metinleri olarak belediye, büyükşehir ve il özel idaresi kanun taslakları da hazırlanmıştır. Ancak Cumhurbaşkanının 5227 sayılı “Temel Kanun”u tekrar görüşülmesi için TBMM’ye geri göndermesi ve itirazların Hükümeti ciddi derecede rahatsız etmesi üzerine bu Kanun bir daha meclis gündemine gelmemiş ancak tamamlayıcı diğer metinler kanunlaşmıştır.

Sonuçta ortaya 2005 yılının Şubat ayında kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu çıkmıştır. Genel Gerekçe’de belirtilen amaçlar il özel idarelerini daha demokratik, özerk, katılımcı, hesap verebilir, saydam ve etkin kurumlar haline getirmektir. Sonuç çok net olmasa da beş yıllık bir uygulama, kurumların önceki

durumlarına kıyasla Hükümetin amaçlarına kısmi derecede de olsa ulaştığını göstermektedir. 5302 sayılı Kanun sonrasında il özel idareleri daha demokratik, daha özerk, daha etkin ve işler kurumlar haline gelmiştir. Bu “daha” zarfının kuruma matematiksel olarak ne kattığını hesap etmek çok kolay olmasa da; tüm bu nitelikler için kanunun yeterli olmadığı ve ilgilileri tatmin etmediği de yavaş yavaş ortaya çıkmaktadır.

Bu önermeyi bu çalışma kapsamında yapılan alan araştırmasının sonuçları da desteklemektedir: Mülki idare amirleri ve il özel idaresi yöneticilerine 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile demokratiklik, özerklik ve etkinlik konularında kaydedilen aşama sorulmuş ve katılımcıların büyük bir kısmının bu alanlarda belli bir mesafenin alındığı ancak yapılan düzenlemelerin yeterli olmadığı kanaatini paylaştıkları görünmüştür.

Kamu yönetimi alanyazını ve yaşanan tartışmalar takip edildiğinde il özel idareleri ile ilgili olarak yeniden yapılandırmanın iki boyutunun varlığı dikkati çekmektedir. Tartışmalar ve fikir ayrılıkları da burada düğümlenmektedir. Bunlardan birisi il özel idarelerinin yerel yönetim ilkelerine göre düzenlenmesi yani özel idarelerin daha demokratik, özerk, katılımcı vs. kurumlar haline getirilmesidir. Yeniden yapılandırmanın bu boyutunda, anlaşıldığı kadarıyla, iç aktör ve dinamiklerden fazla Avrupa Birliği, Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler gibi uluslararası kuruluşların talepleri ağır basmaktadır. Yani, hükümet üzerinde etkili olan talep bu kuruluşlardan gelmektedir. İşin ikinci boyutunu bu kurumların etkin (hızlı, etkili ve verimli hizmet üretme) birimler haline getirilmesi oluşturmaktadır. Sayılan bu uluslararası kuruluşların öngörüsü, ademi merkeziyetçi yönetim yapılanmasının, kurumları, aynı zamanda, daha etkin kılacağı yönündedir. Türkiye’deki genel kanı ise ademi merkeziyet esasına dayanan kurum yapılanmasının, yani demokratik ve özerk il özel idarelerinin aynı zamanda etkin olmayabileceği yönündedir.

Hükümetin, 5302 sayılı Kanun’la il özel idarelerini hem yerel yönetim ilkelerine (demokratik, özerk, katılımcı, saydam vs.) uygun hem de etkin kurumlar haline getirme çabasının, en azından söylemde, mantıksal bir tutarlılığa oturduğunu söylemek gerekir. Çünkü bunun tersini düşünmek yerel yönetim birimi sayılan il özel idaresi için hem siyasal hem de söylevsel olarak mümkün değildir.

Bunun yanında gerek 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun içeriği incelendiğinde gerekse yapılan ve yapılmayan diğer işler Hükümetin bu konudaki politikasının tam da net olmadığı sonucunu çıkarmaktadır. Öyle ki ademi merkeziyetçi politikalarla merkeziyetçi niteliğe sahip politikalar birlikte sürdürülmektedir. KÖYDES Projesi bunun en canlı örneğidir. Bu çelişkiyi İl Özel İdaresi Kanunu'nun içeriğinde de görmek mümkündür.

Bu çift yönlü politika ne Hükümetin ne de yakın geçmişin bir ürünüdür. Bu tarz çift yönlü, çelişik gibi duran ancak içeriğine ve kaynağına inilince kendi içinde bir tutarlılığı olan politikaları Tanzimat'la birlikte, farklı şekillerde de olsa, Türkiye'nin yönetim tarihinde görmek mümkündür. Süreç öyle ya da böyle benzer değerlendirmelere fırsat verecek tarzda devam etmektedir.

Türkiye için, yerel yönetimleri veya il özel idarelerini inceleyen hemen hemen tüm kaynaklar süreci Tanzimat'la birlikte başlatmaktadır. Tanzimatın ilanını takiben oluşturulan “Muhassıllık Meclisleri” Türkiye’de yerel yönetimlerin ilk tohumlarının atıldığı, başlangıç noktası olarak kabul edilir. Bu çalışmada da bu meclisler il özel idareleri’nin başlangıç noktası olarak alınmış ve bundan sonraki süreçte bazı dönüm noktalarının olduğu tespit edilmiştir. Tespit edilen bu dört dönüm noktası yeni bir dönemde başlangıç noktasını işaret etmektedir. Çalışmada bu dönüm noktaları ve bundan sonra oluşan dönemler için bazı saptamalar yapılmıştır;

- Birinci dönüm noktası Ocak 1840’da “Muhassıllık Meclisleri”nin oluşturulmasıdır.
- İkinci dönüm noktası 1864 Vilayet Nizamnamesi’yle “Vilayet Umumi Meclisleri”nin kurulmasıdır.
- Üçüncü dönüm noktası 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati ile “Vilayet Hususi İdareleri”nin (İl Özel İdaresinin) kurulmasıdır.
- Bu süreçte son dönüm noktası da 2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’dur.

1840’ın başında, Tanzimat Fermanı’nın ilanında hemen sonra oluşturulmaya başlanılan muhassıllık meclislerinin bu çalışmada neden birinci kırılma noktası olarak

kabul edildiği açıktır: Bu meclisler ile Türkiye’de yerel yönetimlerin ve il özel idarelerinin ilk tohumlarının atıldığı kabul edilmektedir. Dolayısıyla Tanzimat öncesi veya muhassıllık meclisleri öncesi döneme “yerel yönetimsiz dönem” de demek mümkündür. Bu dönem 1864 Vilayet Nizamnamesi’ne kadar sürmüştür.

Muhassıllık meclislerinin bir özelliği, Osmanlı devlet yönetiminin olabildiğince merkezileştirilmeye çalışıldığı bir dönemde ortaya çıkmış olmasıdır. Bu meclisler ne halkın ne de devlet erkânının talepleriyle oluşturulmuştur. Merkeziyetçi politikalar Osmanlı yönetiminin devleti ayakta tutma güdüsüyle yapılmışken ademi merkeziyetçi uygulamalar daha çok dış devletlerin baskısı karşısında “günü kurtarma” gayelerini taşımaktadır.

Bu dönemde vergi toplama göreviyle görevlendirilen ve merkezden vali derecesinde atanan “Muhassıl-ı Emval” ve “Muhassıllık Meclisleri”yle ilgili olarak Meclis-i Valay-ı Ahkam-ı Adliye tarafından bir dizi talimatname çıkarılmıştır.

Merkezden vergi memuru (muhassıl) atanması usulünden beklenen neticenin alınamaması üzerine 1842’nin başında bu uygulamaya son verilmiş ancak “meclisler”; adı, yapısı, görev ve yetkileri daha sonraki süreçte değişmek suretiyle kalıcı hale gelmiştir.

Bu dönemde Osmanlı taşra idaresini düzenlemek üzere 1849, 1852 ve 1858 tarihlerinde talimatnameler çıkarılmıştır. Bu talimatnameler Türk idare tarihinde yeterince ele alınmamış metinler olarak incelenmeyi beklemektedir.

İl özel idaresinin tarihsel gelişim sürecinde ikinci dönüm noktasını 1864 Vilayet Nizamnamesi oluşturur. Taşra idaresinde bir “meclis” şeklinde doğduğu kabul edilen yerel yönetimler içinde il özel idarelerinin doğuşunu esas olarak 1864 Vilayet Nizamnamesi simgeler ve yeni bir dönemin başlangıcını oluşturur. Bu Nizamname ile Osmanlının taşra yönetimlerinde artık yerleşik hale gelen eyalet, sancak ve kaza idare meclislerinin yanında tüm vilayetlerde “umumi meclisler”in oluşturulması öngörülmüştür. Umumi meclisler, vilayet düzeyinde sadece yerel temsilcilerden oluşan, halkın istek ve sorunlarını vilayetin yöneticilerine bildiren, daha doğrusu ricada bulunan ve danışma görevi gören bir organ olarak düzenlenmiştir.

1864 Vilayet Nizamnamesi’yle başlayan bu dönemin bir başka önemi bu Nizamname ile birlikte Osmanlının en büyük taşra idari birimi olan “eyalet”in adının

“vilayet”e çevrilmesidir. 1864 Vilayet Nizamnamesi’nden değil ancak uygulamadan çıkan netice itibarıyla vilayet, esasında, eyaletten de büyük bir coğrafi bölgeyi ifade etmektedir. Buna rağmen kamu yönetimi alanyazınında bu nizamname ile “eyalet sisteminden vilayet sistemine geçildiğine” yönelik yaygın bir kanaat oluşmuştur. Bu yaygın bilgiyi doğrulayacak veriler neredeyse yok gibidir.

Bu yanlış kanaatin neden oluştuğuna ilişkin bazı saptamalar yapmak mümkündür. Öncelikle 1864 Nizamnamesinde “vilayet” kavramı kullanılmış ve en büyük taşra idare biriminin adı “vilayet” yapılmıştır. Vilayet, bugünkü anlam ve coğrafi kapsamında ele alındığında, araştırmacılar, dolaylı olarak 1864 Vilayet Nizamnamesi’yle vilayet sistemine geçildiği saptamasını kolayca yapabilmişlerdir. Yazında, Osmanlının liva (sancak) kademesinin yaklaşık olarak bugünkü il büyüklüğünde olduğu bilgisini de bulmak mümkündür. Araştırmacıların geneli, bu bilgiyi yukarıdaki yanlış saptamayla birlikte değerlendirince, yanlışlığı daha açık olan başka bir yanlış saptama daha yapılmıştır: Bu yanlış saptama “madem ki 1864 Vilayet Nizamnamesiyle vilayet sistemine geçilmiştir demek ki Osmanlı 1864 Vilayet Nizamnamesi’yle liva ölçeğinde örgütlenmiştir” şeklinde formüle edilmiştir.

Bu nizamname ile birlikte Osmanlının en büyük taşra idari biriminin eyaletten liva düzeyine çekilmediği ya da esas olarak liva ölçeğinde örgütlenmediği yüzeysel bir araştırma ile ortaya çıkarılabilecek bir durumdur. Ancak “1864 Nizamnamesi’yle eyalet sisteminden vilayet sistemine geçilmiş midir” sorusunu cevaplamak biraz daha ayrıntılı araştırma ve tahlil yapmayı gerektirmektedir. Ölçek boyutu bir tarafa konulduğunda vilayet sistemine Türkiye özelinde yüklenen anlam yani il sisteminin içeriği ile o dönemin özellikleri karşılaştırıldığında da vilayet sistemine geçildiğine dair izler bulmak mümkün değildir.

Bu Nizamname ile ilgili olarak bir başka tartışma da Nizamname ile Osmanlı taşra idare sisteminin Fransız taşra idaresinin temel alınıp alınmadığıdır. Bununla ilgili olarak da farklı görüşler ortaya atılmıştır. Bu görüşler içinde, o zamanın düzenlemelerinin Fransız taşra sistemi ile benzer taraflarının olabileceği ancak tıpatıp aynı olduğunu iddia etmenin Osmanlı Devletinin özelliklerine aykırı olacağı görüşü daha mantıksal ve rasyonel görünmektedir.

1864 Vilayet Nizamnamesi'yle başlayan ikinci dönemde 1871 ve 1876 Vilayet Nizamnameleri çıkarılmıştır. Bu noktada da gerek alan yazında gerekse alanda çalışanlar arasında bazı yanlış ve eksik bilgiler olduğu tespit edilmiştir: Birincisi, “*yeni bir düzenleme yapıldığında doğal olarak eskisi ortadan kaldırılmıştır*” şeklindeki peşin hükümden kaynaklanmaktadır. Alan yazında “*1871 Nizamnamesi, 1864 Nizamnamesini yürürlükten kaldırmıştır*” türü ifadeleri görmek mümkündür. Oysa 1871 Vilayet Nizamnamesi'nde “açıkça”; 1864 vilayet Nizamnamesi'nin 1871 Nizamnamesi'ne aykırı olmayan hükümlerinin yürürlükte olduğu belirtilmiştir. Metin içerisinde de yer yer 1864 Nizamnamesi'ne atıf yapılmıştır. Burada belirtilmesi gereken, yazında hiç rastlanmayan, ikinci tespitimiz 1876 Vilayet Talimatnamesi'yle ilgilidir. Öyle ki bu Nizamname de, belirtilen iki nizamnameye ek olarak çıkarılmış bir metindir, dolayısıyla 1913 tarihli Kanunu Muvakkate kadar 1864 ve 1871 ve 1876 Vilayet Nizamnameleri birlikte yürürlükte kalmıştır. Osmanlı taşra idarelerini düzenleyen bu üç hukuki metin incelendiğinde, birbirlerini tamamlar nitelikte hükümler içerdiği görülecektir. Ancak 1913 Kanunu Muvakkati'yle sadece 1864 ve 1871 Nizamnameleri yürürlükten kaldırılmıştır.

İl özel idarelerinin gelişim ve dönüşüm sürecinde 1913 tarihli İdare-i Umumiyye-i Vilayat Kanunu Muvakkati üçündü kırılma noktasını oluşturmaktadır. Bu Kanunla il özel idareleri kurumsal bir yapıya bürünmüş ve tüzel kişilik kazanmıştır. İl sistemini ve il özel idarelerini birlikte ele alan bu kanun, merkezi yönetimin taşra idari birimlerini (vilayet, liva ve kaza - nahiye, köy ve mahalle konusuna çok az değinilmiştir), vilayet, liva ve kaza idare meclisleri ile vilayet hususi idareleri ve tamamen yerel halktan oluşan vilayet umumi meclisleri düzenlenmiştir. Bu yapılanma 2005 yılına kadar fazla değişmeden gelmiştir.

Muvakkat Kanun savaş ortamında hazırlanmış ve çıkarılmıştır. Bundan sonra da devlet uzun süren bir varolma savaşına girmiştir. Cumhuriyet kurulduğunda da devletin temel kaygısı milli birlik ve bütünlüğü korumak, eldeki kıt kaynakları olabildiğince olumlu kullanmaktır. Bu süreçte il özel idarelerinin gittikçe pasifize edildiği, işlevsiz kurumlar haline geldiği görülmektedir. İl özel idarelerine bırakılan yetki ve görevler peyderpey merkezi yönetimin alanına alınmış, özel idareler mali kaynak, personel ve diğer maddi olanaklardan mahrum bırakılmışlardır. Bazı dönemler kendi personel ve cari giderlerini bile karşılamaktan aciz duruma düşmüşlerdir. Bu şartlarda özellikle

1960 sonrası dönemde bu kurumların artık gereksiz, işlevini yitirmiş olmaları gerekçesiyle kaldırılması gerektiğine varan öneriler dile getirilmeye başlanmıştır.

İl özel idarelerinin yüzyıla yakın bir sürede işlevsiz kurumlar halinde Türk yönetim yapısı içinde varolması sorunu daha derinlemesine bir analizi hak etse de bununla ilgili olarak söylenebilecek tek şey bu duruma neden olan şeyin bugüne kadar gelen siyasal iktidarların bilinçli politikası olduğudur. Çünkü merkeziyetçi yönetim uygulamasının bir yansıması olarak tüm karar ve kaynaklar, Türkiye de merkezi yönetimde toplanmıştır. Mali kaynak –ki diğer tüm kaynaklar da buna bağlıdır- sonsuz değildir. Yerel yönetim birimlerine ne kadar kaynak ayrılırsa, merkezi idare, o oranda kendi kullanabileceği kaynaktan feragat etmesi gerekecektir. Siyasal iktidarlar da kendisine en fazla siyasal getiri sağlaması muhtemel olan seçeceği; tüm yetki, görev ve sorumluluklarla birlikte mali kaynağı kendinde toplamayı tercih etmiştir. Bu bilinçli bir politikadır; dolayısıyla il özel idarelerin işlevsiz kurumlar haline gelmesi ve bu şekilde yüzyıla yakın hayatlarını sürdürmeleri siyasal iktidarların bilinçli bir politikası/tercihi şeklinde açıklanabilir. Çünkü bunun tersi de mümkün olabilirdi: Cumhuriyetin kuruluş yıllarındaki milli birlik ve bütünlüğü sağlama stratejisinin egemen olduğu dönem tartışma dışı bırakılırsa, siyasal iktidarların il özel idarelerine yetki, görev ve sorumluluklarını yerine getireceği, mali kaynak, personel ve diğer imkanları sağlayabilir, tercihini bu yönlü bir politikadan yana koyabilirlerdi. Bu durumda il özel idareleri ne işlevsiz kurumlar haline gelir ne de bunun bir sonucu olan halkın tanımadığı, bilmediği kurumlar haline gelirlerdi.

İl özel idarelerinin Cumhuriyet dönemi boyunca gittikçe işlevsizleşen durumu, bu kurumlar üzerindeki eleştirileri ve tartışmaları arttırmış ve önerilerin sınırlarını genişletmiştir. Bu dönemde, il özel idarelerinin kaldırılmasından ilçelere tüzel kişilik verilmesine, bölgesel yönetim önerilerinden kırsal alanların kalkındırılması eksenli proje ve modellere kadar geniş yelpaze içinde öneriler dile getirilmiş ve tartışılmıştır. Bu konuda birçok akademisyen, politikacı ve bürokrat tarafından farklı görüşler dile getirilmiş, yazılar yazılmış; konu, kalkınma planlarına, araştırma raporlarına konu olmuş ve kanun tasarı ve taslakları hazırlanmıştır. Ancak hemen herkesin il özel idaresi sisteminin sorunlu olduğu ve düzeltme ihtiyacı duyduğu konusunda hemfikir olmasına rağmen 1987 tarihli 3360 sayılı Kanun ile yapılan kısmi değişiklikler dışında bir gelişme yaşanmamıştır.

İl özel idareleri ile ilgili olarak ortada dolaşan bunca öneri ve tartışmalar arasında Hükümet (2002 seçimlerinde tek başına gelen iktidarı kazanan Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümeti), genel politika olarak il özel idaresini güçlendirme ve işler hale getirme politikasını benimsemiştir. Sonuçta ortaya tartışmalar ve itirazlar arasından 22 Şubat 2005 tarihinde kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu çıkmıştır.

İl özel idarelerinin doğuş ve gelişim sürecinde 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu geline son durağı yani dördüncü dönüm noktasını temsil etmektedir. Bu sürecin burada kalmayacağını değişimin/reformun devam edeceğini tahmin etmek de aslında zor değildir. İl özel idaresinin tarihsel arka planı bunun bir kanıtıdır.

5302 sayılı Kanunun bu süreçte dördüncü dönüm noktası görülmesinin en önemli gerekçesi bu kanunun 11. maddesiyle il genel meclisine, başkanını kendi içinden seçme yetkisi verilmesidir. Bu il özel idaresi tarihinde bir ilktir. Bu gelişmeyi “kopuş devam ediyor” şeklinde okumak da mümkündür. Çünkü Tanzimattan itibaren merkezi yönetimin taşra yönetimi/valilik ile il özel idaresini birbirinden ayıran düzenlemeler yapılmıştır. Geline nokta bunun en son aşamasını oluşturmaktadır. Bununla birlikte, aynı zamanda, bugün dahi il özel idarelerinin valilik sisteminden tamamen kopmadığını, halen merkezi yönetimin bir uzantısı olmak ile özerk ve demokratik bir yerel yönetim birimi olmak arasında sıkışık bir durumda olduğunu da özellikle vurgulamak gerekir. Bu dönem, valinin, tarihi boyunca il özel idaresi isteminden en fazla soyutlandığı bir aşamayı göstermektedir. 5302 sayılı Kanun incelendiğinde, ilk izlenim, kanun yapımcıların “olsa mı-olmasa mı” arasında gidip gelmelerle valiyi il özel idaresi sistemi içinde konumlandıklarıdır. Ancak bununla birlikte teorik ve temsili olarak, vali, il özel idaresinin başındaki yerini hala korumaktadır.

Hükümetin, genel gerekçede belirtildiği şekliyle amaçları; il özel idarelerini daha demokratik, özerk, saydam, katılımcı ve etkin kurumlar haline getirmektir. Yukarıda belirtilen değişikle birlikte kurumların “daha” demokratik ve özerk olduğunu söylemek mümkündür. Ancak bir yerel yönetim biriminin olması gereken demokratiklik ve özerklik bu mudur sorusuna hala “evet” cevabı verilememektedir. 5302 sayılı kanunda özel idarelerin daha saydam ve katılımcı kurumlar haline gelmesi yönünde de bazı düzenlemeler yapılmıştır. Ancak saydamlık ve halk katılımının sadece mevzuat düzeyinde ele alınmasının yeterli olmayacağı da bilinmektedir. Bunun için öncelikle

halkın genel bilincinin yükselmesi, il özel idarelerini tanınması ve benimsenmesi gerekmektedir.

İl özel idarelerinin etkin kurumlar haline getirilmesi diğerk hususlardan daha önemli ve karmaşık bir durumdur. Bunun için bir kurumun etkin olmasını sağlayacak etmenlerin ayrı ayrı incelenmesi gerekmektedir. İl özel idarelerinin etkinlik analizinin yapılabilmesi için ilk olarak mevzuatın yeterli olup olmadığına bakılması gerekir. Bununla ilgili olarak 5302 sayılı kanunun bir çok eksikliklerin olduğu kabul edilmektedir. Bu eksikliklerin bir kısmı kanun kabul edildikten sonra TBMM tarafından giderilmiştir. Etkinlik analizinin ikinci boyutunu “merkezi yönetimin il özel idareleriyle ilgili olarak üstüne düşeni yapıp yapmadığı” saptaması gelmektedir. Özellikle Cumhuriyet döneminde yaşanan süreç, etkinlik konusunda merkezi yönetimin ne kadar önemli bir faktör olduğunu göstermiştir. Etkinlik analizinin üçüncü ve son boyutunu da il özel idaresinin bizzat kendi iç bünyesinin özellikleri oluşturmaktadır. Herhangi bir özel idarenin; yönetimi, karar veya yürütüm mekanizması iyi işlemiyorsa, vatandaş temel alan bir yönetim anlayışı hakim değilse veya kurumda etik kurallara aykırı davranışlar çoğalmışsa o kurumun etkin olmasını beklememek gerekir.

Etkinlik konusunda konu daha ayrıntılı bir şekilde ele alındığında, aşağıdaki sorulara olumlu cevapların verilmesi gerekir:

- İl özel idareleri mevzuatta ülke şartları düşünülerek optimal bir şekilde düzenlenmiş midir?
- Mevzuatla il özel idarelerine en uygun şekilde yetki, görev ve sorumluluklar verilmiş midir?
- Organları, organları arasındaki ilişki ve kurumsal yapısı en uygun şekilde düzenlenmiş midir?
- İhtiyaç duyduğu sayıda ve nitelikte personele, araç-gerece ve makineye sahip midir?
- Etkin ve tarafsız bir denetime tabi tutulmakta mıdır?
- Görevlerini yerine getirebileceği mali kaynak tahsis edilmekte midir?

Bu soruları arttırmak elbette mümkündür. Bazı tartışmalı ve eleştirilen noktaları olmasına rağmen il özel idarelerinin asıl probleminin esas olarak mevzuattan kaynaklanmadığı daha önce belirtilmişti. (Bu il özel idarelerinin istenmesi durumunda önceki kanun hükümlerine göre de etkin bir şekilde idare edilebileceği anlamına da gelmektedir) Kurumsal yapı olarak da 5302 sayılı kanunla gereken düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Mevcut durumda asıl problemlerin, organlar arası ilişkiler, mali kaynak ve denetim noktasında yoğunlaştığı söylenebilir. Yukarıda sayılan maddeler tek tek ele alındığında şöyle bir tablo karşımıza çıkmaktadır:

1) 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'yla özel idarelere mevcut şartlarda yapabileceğinde de fazla görev ve sorumluluk yüklenmiş; görev alanı geniş tutulmuştur. Ancak Kanun, hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırasının, il özel idaresinin mali durumu, hizmetin ivediği ve verildiği yerin gelişmişlik düzeyi dikkate alınarak belirleneceği ek açıklamasını yaparak bir anlamda mecburi bir sınırlama yapılması gerektiğini itiraf etmiştir. Çünkü mevcut şartlarda il özel idarelerinin kanunda belirtilen tüm görevleri hakkıyla yerine getirmeleri mümkün görünmemektedir.

2) Yeni kanun ile sistemde en göze batan ve tartışma yaratan yenilik organlar arasında yapılan değişikliklerde olmuştur. Valinin yeni konumu özellikle mülki idare amirleri tarafından olumlu karşılanmamıştır. Yeni düzenleme ile vali, karar organı olan il genel meclisi başkanlığından ve neredeyse karar sürecinden tamamen çıkartılmışken yürütmenin neredeyse tek sorumlusu yapılmış; özel idarenin işleyişinden ve yürütümünden, yer almadığı karar organına karşı sorumlu tutulmuştur. Bu kanunun en çelişkili yönünü oluşturmaktadır.

3) Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kaldırılarak tüm yetki görev ve sorumluluklarıyla birlikte kuruma ait olan araç-gereç, makine ve taşınmazların il özel idarelerine devri ile özel idarelerinin personel, araç-gereç ve makine açıkları önemli ölçüde giderilmiştir. Ancak (yapılan alan araştırmasından da çıkan sonuçlara göre) bu konuda bazı illerin hala önemli eksikliklerinin olduğu belirtilmektedir. Özellikle kalifiye personel eksikliği öne çıkmaktadır.

4) Mevcut durumda il özel idareleri ile ilgili olarak en büyük eksikliklerden birisinin etkili ve tarafsız denetim olduğu anlaşılmaktadır. Bu konuda valinin il genel

meclisi başkanlığından alınmasının olumsuz sonuçlar yaratacağı özellikle dikkate alınması gerekmektedir.

5) İl özel idarelerinin mali kaynak sorunu hala devam etmektedir. Bunu 2003-2008 yılları arasındaki özel idare gelirlerinin artış oranından ve “yerel yönetim giderleri” ile “genel bütçe gelirleri” içindeki oranından görmek de mümkündür. Bu durumu alan araştırması sonuçları da önemli ölçüde desteklemektedir: Alan araştırmasında özel idarelerin gelirleriyle ilgili soruya, katılımcıların % 65’e yakını özel idare gelirlerinin çok yetersiz olduğu şeklinde cevap vermişlerdir.

Özetle 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idaresi sisteminde demokratiklik, özerklik, saydamlık ve etkinlik konularında bazı düzeltimler yapılmış ve bazı açılımlar getirilmiştir; bu düzeltimler ve açılımlar belli oranda uygulamaya da yansımıştır. Ancak genel kanı 5302 sayılı Kanun’un ideal bir kanun olmadığı noktasında birleşmektedir. Dolayısıyla 5302 sayılı Kanunun uzun bir süre bu haliyle yürürlükte kalmayacağını tahmin etmek zor değildir. Yeniden yapılanma yönündeki tartışmalar devam edecek ve öneriler gündemde kalacaktır. Öyle ki 5302 sayılı Kanun’da daha ilk günlerden itibaren yapılan tadilatlar bunun bir göstergesidir.

Talepler çok yönlü ve ortak bir noktada buluşulamayacak kadar farklıdır. Bir taraf merkeziyetçilik ilkesi doğrultusunda düzenleme talep ederken, önemli bir kesim, küresel gelişmeler ve Avrupa birliği politikaları ekseninde daha fazla yerellik talep etmektedir.

İşin bir başka boyutunu uygulamada karşılaşılan sorunlar oluşturmaktadır. Özellikle merkezi yönetimin taşradaki aktörleri (vali, kaymakam gibi) ilke olarak yerellik eksenli düzeltimlere karşı değillerken, yerel yönetim uygulamalarının olumsuzluğundan dolayı yerel yönetimlere daha fazla yetki, sorumluluk ve özerklik verilmesine kamu çıkarı yönünden karşı çıkmakta bu konuda uzun bir süre beklenmesi gerektiğini düşünmektedirler. Bize göre bu kanaat konunun en can alıcı noktasını oluşturmaktadır. Türkiye’nin yönetsel reform geçmişinde “merkeziyetçilik” ve “ademi merkeziyetçilik” uygulamaları önemli bir tartışma ve çatışma alanını oluşturmuştur. Bu süreçte “merkeziyetçilik” daima baskın çıkmış; “ademi merkeziyetçiliğe” galip gelmiştir. Tanzimattan sonra ademi merkeziyetçi mekanizmalar, genelde, güçsüz ve baskıya açık Osmanlı üzerinde güçlü dış devletlerin bazen tek tek bazen de birlikte

etkisiyle olmuştur. Bu güne gelindiğinde ise geçmişteki dış devletlerin tek tek ve birlikte etkisi yerini uluslararası örgütlere bırakmıştır. Dünden bugüne gelindiğinde tek fark vardır: Dün ademi merkeziyetçi politikalara içerden destek neredeyse yok gibiyken, bugün artık bu yönlü politikalar içerden de ciddi destek bulmakta ve dolayısıyla gittikçe içselleşmektedir.

ÖZET

Bu doktora tez çalışmasının asıl amacı 5302 sayılı İl Özel idaresi Kanunu ve bu kanun ile oluşan yeni il özel idaresi sistemini ele almaktır.

5302 sayılı Kanun'un ve oluşturduğu yeni sistemin, Tanzimat'la başlayan tarihsel süreç ve 5302 sayılı Kanun öncesinde yaşanan tartışmalardan bağımsız olarak ele alınması konunun eksik kalmasına ve iyi anlaşılmamasına neden olabilirdi. Bu nedenle konu, belli kırılma noktalarına dikkati çekerek il özel idaresinin geçirdiği tarihsel reform süreci ve bu süreçte il özel idaresi çevresinde yaşanan tartışmalar üzerine bina edilmeye çalışılmıştır.

Türkiye'de il özel idaresinin tarihsel geçmişine bakıldığında bazı dönüm noktaları dikkati çeker. Bunlardan ilki Tanzimat sonrası taşra yönetiminde yapılan reformlara bağlı olarak “yerel meclis”lerin oluşturulmasıdır. Bu gelişim Türkiye’de yerel yönetim kurumunun ve il özel idaresinin ortaya çıkışını simgelemesi açısından önemlidir. İkinci dönüm noktası 1864 Vilayet Nizamnamesi ile vilayet yönetiminde tek meclisli yapıdan iki meclisli yapıya geçilmesidir. Üçüncü önemli dönüm noktası ise 1876 Anayasası’na binaen 1913 yılında kabul edilen Vilayet Kanunu ile iki meclisli il sisteminden, iki meclisli ve iki ayrı idari yapıya il sistemine geçilmesidir.

Cumhuriyet döneminde ise il özel idaresi reform sürecinde bir duraksama yaşanmış ve gittikçe işlevsiz kurumlar halini almışlardır. Buna bağlı olarak da bu kurumlar eleştirilmeye ve yeniden yapılanma önerileri getirilmeye başlanmıştır. Bu çerçevede çalışmanın bir başka inceleme konusunu da il özel idarelerinin işlevsizleştirilmesi nedeniyle ortaya atılan ve köy, ilçe, il ve bölge esaslı yeniden yapılanma önerileri oluşturmaktadır. Ancak bu önerilerin hiç birisi uygulama şansı bulamamış ve il özel idaresi sorunları çözüme kavuşturulamamıştır.

Gelinen noktada, Hükümet tarafından Türk yönetim yapısının yeniden yapılandırılması çalışmaları altında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu hazırlanmış ve 22 Şubat 2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Çalışmanın son bölümünde 5302 sayılı Kanun ve getirdiği il özel idaresi sistemi önceki Kanun ile karşılaştırmalı olarak ele

alınmıştır. Bu bağlamda yeni sistem demokratiklik, özerklik ve etkinlik açısından incelenmeye tabi tutulmuştur.

SUMMARY

The main purpose of this doctorate thesis is in essence to deal with Law no.5302 of Special Provincial Administration and the new special provincial administration system formed by the law.

Without taking into account the historical process beginning with the Tanzimat Edict and the debates experienced prior to Law No.5302, discussing the Law no.5302 and the new system could cause the subject to be incomplete and not to be fully understood. Therefore, it is tried to build the subject on the historical reform process through which the special provincial administration has passed by highlighting certain breaking points and the debates experienced within the context of special provincial administration in this process.

When looked into the past of special provincial administration in Turkey, some milestones come into attention. First among them is the formation of “local councils” through reforms made in provincial administration after the Tanzimat. This development is important since it represents the emergence of local administration institution and special provincial administration in Turkey. The second milestone was to pass into a two-council structure from a single council structure in the provincial administration with the 1864 Provincial Regulation. The third important milestone was to pass into a province system with two councils and two separate structures from a two-council provincial system with the Provincial Law adopted in 1913 based on 1876 Constitution.

After the proclamation of the Republic, a remission in the reform process has started and increasingly they became non-functional institutions. As a consequence, these institutions began to be criticized and proposals for their restructure arose. Another study object within this context was the restructuring proposals on village, district, province and region basis as result of non-functionalization of special provincial administration. Yet none of these proposals have found an application opportunity and the problems of special provincial administration could be solved.

At this point, Law no.5302 of Special Provincial Administration was prepared and came into force on 22nd February 2005 under the restructuring operations of Turkish administrative structure by Erdoğan Government. At the last part of the study, Law

no.5302 and the special provincial administration system brought by it was discussed comparatively with the previous Law. In this context, the new system was examined regard to democracy, self-administration, locality and effectiveness.

EKLER

Ek-1: 1913 Tarihli İUVKM’de Yapılan Değişiklikler

	TARİH	MEVZUAT	AÇIKLAMA
1	16 Nisan 1914	3 Nisan 1330 sayılı Kanun (Kanun metnine ulaşılamamıştır)	1913 tarihli İUVKM’de değişiklik yapan, tespit edilen, ilk kanun 16 Nisan 1914 tarihli bu kanundur. Kanun’la İUVKM’nin il özel idaresinin görev ve yetkilerini düzenleyen 78 (2,3, ve9. bentleri), 81,132 ve 133. maddelerinde değişiklik yapılmıştır. 78. maddenin ikinci bendinde yapılan değişikle “sulama kanalları açma veya açtırma”, dokuzuncu bendinde yapılan değişikle de ortaokul (rüştiye) yapma ve idare etme görev ve yetkileri il özel idarelerinin görev alanından çıkartılmıştır. Üçüncü bendinde geçen “neccar” kelimesi “buhar” olarak değiştirilmiştir. İUVKM’nin 81. maddesi il özel idaresinin olağanüstü bütçesinin gelirlerini düzenlemektedir. Bu maddede yapılan değişiklikle olağanüstü bütçe gelirleri arasında sayılan “hibe ve vasiyet yoluyla elde edilen gelirler” maddeden çıkartılmıştır. Bunun dışında önemli bir değişiklik yapılmamıştır. 132. madde, il genel meclisine inşaat, imalat ve tamirata ilişkin keşif planlarını inceleme ve karara bağlama görevi verilmişti. Yapılan değişiklikle “imalat” işleri maddeden çıkartılmış ve “teknik konular (ciheti fenniyye)” inceleme alanı dışında tutulmuştur. 133. maddede ise esasa ilişkin bir değişiklik yapılmamış, yalnızca madde daha açık ve anlaşılır bir hale getirilmiştir.
2	28 Kasım 1920	62 sayılı “İdarei Umumiyei Vilayat Kanununun Yüz İkinci Maddesi Fıkrai Ahiresinin İlgasına Dair Kanun” (Düstur, 3. Tertip, 1. Cilt, s. 151)	İUVKM’nin 102’nci maddesinin il özel idaresi hususi muhasebe müdürünün valinin isteği üzerine Maliye Bakanlığı tarafından bu Bakanlığa bağlı memurlar arasından atanmasını öngören ikinci cümlesi yürürlükten kaldırılmıştır.
3	21 Şubat 1921	99 sayılı “İdarei Umumiyei Vilayat Kanununun 116’ncı ve 140’ıncı Maddeleri Makamına Kaim Kanun” (Düstur, 3. Tertip, 1. Cilt, s. 218)	116. madde ile ilgili olarak; İl genel meclisi üyelerine yapılan ödemelerde değişiklik yapılmış ve ayrıca encümen ve genel meclis toplantılarına mazeretsiz gelmeyen üyelerden kesinti yapılacağı belirtilmiştir. 140. madde ile ilgili olarak; encümen üyelerine yapılan ödemelerde değişiklik ve ayrıca izin ve ödemelerle ilgili düzenlemeler yapılmıştır.
4	8 Nisan 1923	326 sayılı “İdarei Vilayat Kanunu ile Tedrisatı İptidaiye Kararnamesinin Tadiline Dair Kanun” (Düstur, 3. Tertip, 4. Cilt, s. 23-25)	326 sayılı Kanun’la, 1913 tarihli İUVKM’de, doğrudan ekleme, çıkartma veya düzeltme şeklinde bir değişikliğe gidilmemiştir. On yedi maddeli bu Kanun ile ilköğretime ilişkin düzenlemeler yapılmış; ilköğretim hizmetlerinin masraflarının nasıl temin edileceği belirlenmiştir. Dördüncü maddesine göre, resmi veya özel tüm kuruluşların çalışanlarından ve emeklilerden, gelirlerinin yüzde biri oranında ilköğretim vergisi alınacağı belirtilmiştir. Ayrıca 15. maddesinde İdarei Vilayat Kanunu’nun 326 sayılı kanuna aykırı hükümlerinin yürürlükten kaldırıldığı belirtilmiştir.
5	22 Şubat 1924	426 sayılı “İdarei Umumiyei Vilayat Kanuniyle Tedrisatı İptidaiye	1913 tarihli İUVKM’i doğrudan hedef alan bir kanun değildir. 426 sayılı bu kanunla İUVKM ile ilgili olan ve üçüncü maddede belirtilen 326 sayılı Kanun’un birinci

		Kararnamesinin Tadiline Dair 8 Nisan 1399 [8 Nisan 1923] Tarihli Kanunun Bazı Mevaddını Muadil Kanun” (Düstur, 3. Tertip, 5. Cilt, s. 319)	maddesinde teknik bir değişiklik yapılmış bunun yanında üçüncü maddesi kaldırılmıştır.
6	13 Nisan 1925	616 sayılı “Mektep Vergisi Kanunu” (Düstur, 3. Tertip, 6. Cilt s. 307-309)	Mektep Vergisi Kanunu, “mecburi tahsil çağınca bulunanların okutulması için” gerekli masraflara halkın katılımını öngören bir kanundur. Kanun ile il genel meclislerine, o kaza dahilinde açılmış veya açılacak olan okulların masraflarının yüzde kaçının o kaza halkınca karşılanacağına karar verme yetkisi verilmiştir.
7	26 Ekim 1925	699 sayılı “İdarei Umumiyei Vilayat Kanununu Muadil 21 Şubat 1337 [21 Şubat 1921] tarih ve 99 numaralı Kanunun Birinci ve İkinci Maddelerini Tadil Eden Kanun” (Düstur, 3. Tertip, 7. Cilt, s. 159)	Kanun 1913 tarihli İUVKM’de değil, İUVKM’de değişik öngören ve yukarıda ele alınan 99 sayılı Kanun’da değişiklik yapan bir kanundur. Dolayısıyla Kanun, il genel meclisi ve encümen üyelerine yapılan ödemelerin düzenlendiği 116 ve 140. maddeleri tadil eden bir kanundur.
8	2 Haziran 1926	894 sayılı “İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkatinin 103. Maddesinin Tadiline Dair Kanun” (Düstur, 3. Tertip, 7. Cilt, s. 1461)	İUVKM’nin 103. maddesi il genel meclisi ile ilgilidir. Her vilayette bir genel meclisin bulunacağı ifade edildikten sonra meclis üyelerinin kazalar tarafından seçileceği belirtilmiştir. 894 sayılı Kanun bu hükümleri aynen tekrar etmiş ancak kazaların nüfuslarına göre gönderecekleri üye sayılarında değişiklik yapmıştır. Buna göre kazalar 10 000 nüfusa kadar bir, 10.001’den 15000’e kadar iki, 15.001’den 20.000’e kadar üç, 20.001’den 30.000’e kadar dört üye gönderecekler ve bundan sonra her on bin nüfus için bir üye daha seçilecektir.
9	22 Haziran 1927	1130 sayılı “Maarif Vergisi Hakkında Kanun” (Düstur, 3. Tertip, 8. Cilt, s. 943,944)	616 sayılı Kanun’u tadil eden kanundur. Bu kanun ile de vilayet genel meclisine maarif vergisi ile ilgili olarak bazı oranları belirleme yetkisi verilmiştir.
10	20 Şubat 1930	1561 sayılı “13 Mart 1329 Tarihli İdari Umumiyei Vilayat Kanunun 86 ve 133’üncü Maddeleriyle 144’üncü Maddesinin 4’üncü Fıkrasının İkinci Babını Tadil Eden Kanun” (Düstur, 3. Tertip, 11. Cilt, s. 64,65)	İUVKM’nin 86. maddesinde vilayet bütçesinin vali tarafından “mahalliye nezareti”ne gönderileceği ifade edilmiş ancak mahalliye nezaretinden kastın “İçişleri Bakanlığı” olduğu anlaşılrsa da bu noktada bir belirsizlik hakimdi. 1561 sayılı Kanunla bu belirsizlik giderilmiş ve bütçenin İçişleri Bakanlığı’na gönderileceği belirtilmiştir. Ayrıca bu Kanun’un birinci maddesinin devamında Vilayet bütçelerinin ilgili eğitim, sağlık, İmar, maliye ve İçişleri Bakanlıkları temsilcilerinden oluşan bir kurul tarafından incelendikten sonra Bakanlar Kurulu Kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile yürürlüğe gireceği hükme bağlanmıştır.
11	20 Şubat 1930	1562 sayılı “İdarei Umumiyei Vilayat Kanununun Muaddel 116 ve 140’ıncı Maddelerinin Tadiline Dair Kanun” (Düstur, 3. Tertip, 11. Cilt, s. 65)	İUVKM’nin 116. ve 140. maddelerinde yapılan değişiklikle genel meclis ve encümen üyelerine yapılan ödemeler tekrar revize edilmiştir.
12	9 Aralık 1933	2345 sayılı “İdarei Umumiyei Vilayat Kanunun Muaddel 116 ve 140. Maddelerinin Tadiline Dair Olan Kanunun [1562 sayılı Kanun]	1913 tarihli İUVKM’de değişiklik öngören 27.11.1930 tarihli ve 1562 sayılı Kanun’un ikinci maddesine “Vilayet encümenleri azası umumi meclisin içtimalı zamanlarında yalnız aza muhassasatı alıp başka tahsisat alamazlar.” Fıkrası eklenmiştir.

		İkinci Maddesine Bir Fıkra İlavesi Hakkında Kanun” (Düstur, 3. Tertip, 15. Cilt, s. 44)	
13	9 Aralık 1933	2346 sayılı 13 Mart 1329 Tarihli İdarei Umumiyei Vilayat Kanunun 86 ve 133. Maddeleriyle 144. Maddesinin 4. Fıkrasının İkinci Bendini Tadil Eden 27/11/1930 Tarih ve 1561 Sayılı Kanunun Birinci Maddesinin Tadiline ve İkinci Maddesine Bir Fıkra İlavesine Dair Kanun” (Düstur, 3. Tertip, 15. Cilt, s. 44,45)	1913 tarihli İUVKM’de değişiklik öngören 1561 sayılı Kanunda değişiklik yapan bir kanundur. 1561 sayılı Kanunla getirilen vilayet bütçelerinin karma bir kurulda incelenmesi hükmünde küçük birkaç değişiklik yapılmıştır.
14	22 Aralık 1934	2630 sayılı “İdarei Umumiyei Vilayat Kanunun Bazı Maddelerini Değiştiren Kanun” (Düstur, 3. Tertip, 16. Cilt, s. 61,62)	2360 sayılı bu Kanun da 1913 tarihli İUVKM’de dolaylı değişiklik öngörmüştür. 2630 sayılı Kanun’un birinci maddesiyle 1913 tarihli İUVKM’nin 103. maddesinde değişiklik yapan 894 sayılı Kanunda değişiklik yapmıştır. Buna göre daha önce 12500’den 7500’e çekilen nüfus miktarı bu kanunla 15000’e çıkarılmış daha da önemlisi daha önceki düzenlemelerde sadece erkek nüfus hesaba katılırken bu düzenlemede kadınlarında hesaba katılacağı belirtilmiştir. Kanun’un ikinci maddesiyle de İUVKM’nin 108 maddesi daha açık bir dille yazılmış ve küçük bir ekleme yapılmıştır. bu madde meclis üyelerinin dört yıl için seçileceğini ve süresi bitenlerin tekrar seçilebileceğini belirtmektedir. Maddeye: “Bu dört yıl, seçimin bittiği günden başlar.” İfadesi eklenmiştir.
15	19 Haziran 1935	19 Haziran 1935 tarihli Kararname (Kararname metnine ulaşılammıştır.)	Bu kararname ile İUVKM’ye iki madde eklenmiştir. Birinci ek maddede il genel meclisinin feshi veya görev süresinin bitiminde yeni meclis seçilinceye kadar vilayet encümeninin görevlerinin “geçici encümen (encümeni muvakkat) tarafından yerine getirileceği belirtilmiş ve geçici encümenin nasıl oluşturulacağı açıklanmıştır. İkinci ek maddede ise yukarıda belirtilen şartlarda bir önceki bütçenin bir seneyi geçmemek üzere yeni seçilecek genel meclis tarafından kabul edilecek bütçenin onaylanmasına kadar devam edeceği hükme bağlanmıştır.
16	22 Haziran 1938	3472 sayılı İdarei Umumiyei Vilayat Kanunun Muaddel 84. Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun” (Düstur, 3. Tertip, 19. Cilt, s. 586)	1913 tarihli İUVKM’nin 84. maddesinde, umumi meclisin yapmakla mükellef olunan hizmetlerin masraflarının vilayet bütçesinde göstermek zorunda olduğu, gösterilmediği takdirde İçişleri Bakanlığı’nın bunu resen yapmaya yetkili olduğu belirtilmişti. 3472 sayılı Kanun da ise bu konuya hiç değinilmemiş, 84. madde başka bir noktaya vurgu yapmıştır. Dolayısıyla özel idare bütçesinde İçişleri Bakanlığı’na verilen şartlı değişiklik yapma yetkisi kaldırılmıştır. Değişik 84. maddeye göre, gelirleri azaltıcı ve çoğaltıcı sebepler bulunmadıkça vilayet gelirleri, geçen mali yılın tahsilat miktarlarına göre hesaplanarak bütçeye konulacaktır. Gelirlerin artığına dair ciddi bir emare varsa bu İçişleri Bakanlığı tarafından kabul edilirse fazlası nazarı dikkate alınır.
17	26 Ocak 1939	3578 sayılı İdarei Umumiyei Vilayat Kanunun Bazı Maddelerinin Tadili Hakkındaki 2630 Sayılı Kanunun İkinci Maddesini Değiştiren Kanun”	1913 tarihli Kanun’un genel meclis ile ilgili olan 108. maddesini değiştiren bir kanundur. Bu kanuna göre umumi meclislerinin süresi yine dört yıl olarak belirtilmiştir. Bu süre seçimin bittiği tarihten başlayacaktır. Seçimin yapılacağı gün İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenir. Önceki meclis, yeni meclis toplanana kadar görevini sürdürür.

		(Düstur, 3. Tertip, 20. Cilt, s. 187,188)	Eğer, seçim devresi bitmeden önce meclis feshedilirse yeni seçilen meclis eski meclisin kalan süresi kadar görev yapar
18	26 Mart 1945	4706 sayılı İdarei Umumiyei Vilayat Kanunun Özel İdarelere Ait Kısımına Geçici Bir Madde Eklenmesine Dair Kanun” (Düstur, 3. Tertip, 26. Cilt, s. 248)	1913 Tarihli İUVKM’ye “ <i>Genel meclislerin 1945 bütçe yılı toplantılarında seçilen daimi encümen üyelerinin hizmet süresi yedi aydır.</i> ” Şeklinde bir geçici madde eklenmiştir.
19	11 Haziran 1946	4928 sayılı İdarei Umumiyei Vilayat Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bir Madde Eklenmesi Hakkında Kanun” (Düstur, 3. Tertip, 27. Cilt, s. 1307-1313)	Kanunla, 103, 104, 108, 110 ve 111. maddelerde değişiklik yapılmış, bir ek ve bir de geçici madde eklenmiştir. Geniş kapsamlı bir değişiklik öngörmüştür. 103. madde kazaların gönderecekleri üye sayılarıyla ilgilidir ve bu kanunla nüfus kriteri tekrar değiştirilmiş ve 20 bine çıkarılmıştır. 104. maddede yapılan değişiklik ile il genel meclisine üye seçimi ile ilgili çok geniş bir düzenleme yapılmıştır. Bir anlamda seçim kanunlarında yer alabilecek olan bu çok uzun sayılabilecek madde aşağıda ele alınacağı üzere 5670 sayılı kanunla büyük bir kısmı 1963 tarihinde çıkarılan 306 sayılı kanunla da kalan hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır. 108, 110 ve 111. maddelerde il genel meclisi ile ilgilidir.
20	21 Mayıs 1947	5048 sayılı “İdarei Umumiyei Vilayat Kanunun Değişik 116 ve 140’ıncı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun” (Düstur, 3. Tertip, 28. Cilt, s. 1181, 1182)	Genel meclis ve encümen üyelerine yapılan ödemelerin düzenlendiği 116 ve 140. maddelerde değişiklik yapılmıştır.
21	7 Temmuz 1950	5670 sayılı “İdarei Umumiyei Vilayat Kanununa Bazı Maddeler Eklenmesine ve Bu Kanunun 111. Maddesinin Değiştirilmesine ve 104. Maddesinin Bazı Hükümlerinin Kaldırılmasına Dair Kanun” (Düstur, 3. Tertip, 31. Cilt, s. 2140, 2141)	Bu Kanun’un birinci maddesiyle 1913 tarihli Kanun’a il genel meclisleri seçimiyle ilgili olan dört madde eklenmiştir. İkinci maddesiyle İUVKM’nin 111. maddesi, il genel meclislerinin yılda bir defa Aralık ayının ilk yarısı içinde toplanacağı, seçimden sonraki ilk toplantı zamanının vali tarafından, diğer toplantı zamanlarının ise il genel meclislerince kararlaştırılacağı şeklinde tekrar değiştirilmiştir. İUVKM’nin 104. maddesi 4928 sayılı kanunla çok geniş bir şekilde düzenlenmiştir. 5670 sayılı Kanunla ise bu maddenin 1 ve 2 numaralı bentleri hariç diğer hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır.
22	23 Haziran 1954	6423 sayılı “İdarei Umumiyei Vilayat Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun” (Düstur, 3. Tertip, 35. Cilt, s. 1940, 1941)	Bu Kanun ile İUVKM’nin 136, 138, 139 maddeleri değiştirilmiş, 5670 sayılı Kanunla eklenen 1. ve 3. ek maddeler ile geçici maddesi değiştirilmiştir. 136, 138 ve 139. maddelerde esasa ilişkin önemli bir değişiklik yapılmamış, maddeler daha açık ve anlaşılır hale getirilmiştir. 5670 sayılı Kanun’un ek maddeleri ise il genel meclisi seçimine ilişkin konuları ihtiva etmektedir ve değişiklikler daha çok teknik konulardadır.
23	19 Kasım 1954	6438 sayılı İdarei Umumiyei Vilayat Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Olan 6423 Sayılı Kanunun Tadili Hakkında Kanun (Düstur, 3. Tertip, 36. Cilt s. 38,	Bu kanunla İUVKM’ye 5670 sayılı Kanunla eklenen ve 6423 sayılı Kanunla değiştirilen ek birinci madde ile muvakkat madde değiştirilmiştir. Bu değişikliklerde seçimlerle ilgili ve teknik değişikliklerdir.

		39)	
24	20 Temmuz 1959	7364 sayılı İdarei Umumiyei Vilayat Kanununa Muvakkat Bir Madde Eklenmesine Dair Kanun” (Düstur, 3. Tertip, 40. Cilt, s. 1433)	İUVKM’ye eklenen geçici madde ile mevcut il genel meclislerinin kanuni sürelerinin 1960 yılının Eylül ayına kadar devam ettiği belirtilmiştir.
25	19 Temmuz 1963	306 sayılı “İdarei Umumiyei Vilayat Kanununda Değişiklik Yapılmasına ve İlgili Bazı Kanunların Kaldırılmasına Dair Kanun” (Düstur, 5. Tertip, 2. Cilt, s. 1765-1772)	306 sayılı Kanun’un birinci maddesiyle İUVKM’ye 15 madde (ek madde olarak) eklenmiştir. Eklenen bu maddeler genellikle il genel meclisi seçimine ilişkindir ve daha çok teknik nitelikteki düzenlemelerdir. 306 sayılı Kanun’un ikinci maddesiyle İUVKM’nin 103, 105, 106, ve 125. maddelerinde değişiklik yapılmıştır. İl genel meclisine üye olabilmek için gereken şartların düzenlendiği 105 ve 106. maddelerinde değişiklik yapılmış; ikametgah, Türk vatandaşı, okur yazar ve bazı suçlardan hüküm giymemiş olma gibi şartlar getirilmiştir. Günümüzde bir seçim kanununda olması beklenebilecek hususlar bu maddelerde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. İUVKM’nin 125. maddesi il genel meclisinin feshi ve toplantılarının ertelenmesi ile ilgilidir. Maddenin ilk halinde gerek müzakerelerin ertelenmesi gerekse meclisin feshi valinin bunu gerekli (şart) görmesine bağlanmıştır. 306 sayılı Kanun’la hangi durumlarda genel meclisin feshedileceği maddeler halinde belirtilmiştir. Fesih kararı İçişleri Bakanlığı’nın bildirisi üzerine Danıştay tarafından verilecektir. İUVKM’nin 104. maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. Bu madde seçimleri düzenlemektedir. 5670 sayılı Kanun’la 1 ve 2 numaralı bentleri hariç diğer hükümleri kaldırılan bu maddede seçimler düzenlenmiştir. 306 sayılı Kanun’la İUVKM’ye eklenen 15 madde ile il genel meclisi seçimleri düzenlendiğinden bu kanunun kaldırılmasından doğacak boşluk doldurulmuştur. 306 sayılı Kanun ile yukarıda ele alınan 6423 sayılı Kanunun, İUVKM’nin 136, 138 ve 139. maddelerinde değişiklik öngören 1, 2 ve 3. maddeleri dışında kalan hükümleri iptal edilmiştir. bu hükümler de il genel meclisi seçimleriyle ilgili düzenlemelerdir.
26	13 Temmuz 1967	905 sayılı İdarei Umumiyei Vilayat Kanunda Değişiklik Yapılmasına ve İlgili Kanunların Kaldırılmasına Dair 19/7/1963 tarihli ve 306 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” (Düstur, 5. Tertip, 6. Cilt, s. 2296-2298)	Bir önceki maddede ele alınan 306 sayılı Kanun’un ek 3. ve 15. maddeleri, geçici üçüncü maddesi değiştirilmiş ve bu kanuna 5. ve 6. geçici maddeler eklenmiştir. Bu hükümlerin hepsi il genel meclisi seçimleriyle ilgilidir ve değişiklikler daha çok teknik değişikliklerdir.
27	19 Mart 1969	1136 sayılı “Avukatlık Kanunu” (Düstur, 5. Tertip 8. Cilt, s. 1694- 1754)	1136 sayılı Avukatlık Kanunu’nun son maddesiyle İUVKM’e bir madde eklenmiştir. Bu ek madde, il özel idarelerinde bir kadroya bağlı olarak görev yapan müşavir veya avukatların kazandıkları davalar neticesinde tahsil edilen avukatlık ücretlerinin dağıtımı ile ilgili bir maddedir.
28	14 Nisan 1970	1252 sayılı Kanun ⁵¹⁰ (Düstür, 5. Tertip, 9. Cilt, s. 754)	Bu kanun yukarıda ele alınan ve İUVKM’nin bazı maddelerini değiştiren 306 sayılı Kanun’da değişiklik yapan bir kanundur. Bu değişiklikte il genel meclisi seçimiyle

			ilgilidir. 306 sayılı Kanunla 105. maddede yapılan değişiklikle bazı suçlar sayılmış ve bu suçları işleyenlerin “affedilmiş olsalar dahi il genel meclisine üye” seçilemeyeceği hükmüne bağlanmıştı. 1252 sayılı Kanun ise bu kısıtlamayı kaldırmıştır.
29	25 Eylül 1980	2304 sayılı “13/3/1329 Tarihli İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkatına Ek Kanun” (Düstur, 5. Tertip, 19. Cilt, s. 90, 91)	12 Eylül Darbesi sonrasında görülen lüzum üzerine çıkarılan bir kanundur. Bu Kanun ile 1913 tarihli İUVKM’ye üç geçici madde eklenmiştir. Bu geçici maddelere göre tüm il genel meclisleri feshedilmiştir. Yeni seçimler yapıncaya kadar meclis ve encümenin görevleri il idare şube başkanları arasından vali tarafından seçilecek dört üyeden oluşan ve başkanlığını valinin yaptığı kurul tarafından yürütülecektir.
30	5 Nisan 1983	2811 sayılı 13/3/1913 Tarihli İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkatının 5670 sayılı kanunla Değişik 111’inci Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun” (Düstur, 5. Tertip, 22. Cilt, s. 259)	5670 sayılı Kanunla genel meclislerin toplanma zamanı Aralık ayının ilk yarısı olarak tespit edilmişti. Yapılan bu değişiklikle de genel meclislerin Ekim ayının ilk yarısı içinde toplanacağı belirtilmiş ve başkaca bir değişiklik yapılmamıştır.
31	25 Mayıs 1983	2830 sayılı “13/3/1913 Tarihli, İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkatının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun” (Düstur, 5. Tertip, 22. Cilt, s. 373, 374)	İUVKM’nin 116. maddesi değiştirilerek İl genel meclisi üyelerine yapılan ödemede değişikliğe gidilmiştir. İUVKM’nin 140. maddesi değiştirilerek encümen üyelerine yapılan ödemelerde değişikliğe gidilmiştir. 25 Eylül 1980 tarihli ve 2304 sayılı Kanunla il genel meclisleri ve encümenlerin görevleri valinin başkanlığındaki bir kurula verilmişti. 2304 sayılı Kanun kurul üyelerine ve valiye bu görevleri için bir ücret ödenmeyeceğini hükmüne bağlamıştı. 2830 sayılı Kanun’un üçüncü maddesiyle bu kurulun üyelerine de ödenek bağlanmıştır.
32	16 Mayıs 1987	3360 sayılı “13 Mart 1913 Tarihli İdarei umumiyei Vilayat kanunu Muvakkatının Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler eklenmesine Dair Kanun” (RG, Tarih 26.5.1987, Sayı: 19471)	1913 tarihli İUVKM’de yapılan en kapsamlı değişiklik 3360 sayılı Kanunla yapılmıştır. En göze batan değişiklik İUVKM’nin adının “İl Özel İdaresi Kanunu” olarak değiştirilmesidir. Bunun dışında 78, 80, 82, 84, 86, 87, 99, 100, 111, 116, 119, 121, 136, 140, ve 141. maddeleri değiştirilmiş, 78. maddenin son iki fıkrası, 101. maddenin birinci ve ek fıkrası ile 112, 113, 118, 137, 138, ve 139. maddeleri yürürlükten kaldırılmış ve Kanun’a dört madde eklenmiştir. (3360 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerin ayrıntıları Tez’de “İUVKM’de Yapılan Değişikler ve 3360 Sayılı Kanun” başlığı altında bulunabilir)
33	30 Kasım 1999	585 sayılı “İl Özel İdaresi Kanununa Bir Madde Eklenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” (RG, Tarih: 27.12.1999, Sayı:23919mükerrer)	Türkiye’nin yaşadığı 17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 depremlelerinden sonra 585 sayılı bu KHK ile İl Özel İdaresi Kanunu’na şu beşinci ek madde eklenmemiştir: “İl özel idareleri, afetten doğan zararların giderilmesine yönelik olarak kendi sorumluluk alanlarında ve diğer illerde ilk yardım ve kurtarma ekipleri görevlendirebilir, barınma ihtiyacının karşılanması için çadır kentler kurabilir, geçici konutlar yaptırabilir, bu amaçla mühendislik ve danışmanlık hizmetleri satın alabilir. Bu konularda yapılan işler, il genel meclisinin ilk toplantısında görüşülür.” Bu ek madde ile il özel idarelerine afetten doğan zararların telafisine yönelik önemli bir görev verilmiştir.

Ek-2. Anket Çalışması Soru Kağıdı

ÜST YÖNETİCİLERİN 5302 SAYILI İL ÖZEL İDARESİ KANUNU VE BU KANUN İLE OLUŞAN İL ÖZEL İDARESİ SİSTEMİ İLGİLİ KANAATLERİ

SORULAR

1. **5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nu genel olarak nasıl değerlendiriyorsunuz?**
 - A) Olumlu buluyorum
 - B) Bazı sorunlar olsa da genel olarak olumlu buluyorum
 - C) Bazı olumlu tarafları olsa da genel olarak olumsuz buluyorum
 - D) Olumsuz buluyorum
2. **5302 sayılı Kanun, il özel idaresinin içinde bulunduğu sorunlara, sizce ne ölçüde cevap vermiştir?**
 - A) Sorunlar büyük ölçüde giderilmiştir
 - B) Bazı sorunlar devam etmektedir
 - C) Sorunlar aynı şekilde devam etmektedir
 - D) Sorunlar artmıştır
3. **5302 sayılı Kanun’daki düzenlemeler sonrasında sizce hangi alanlarda sorunlar devam etmektedir? (Birden fazla işaretleme yapılabilir)**
 - A) Teşkilat yapısında
 - B) Karar verme sürecinde
 - C) İşleyişinde
 - D) Denetim mekanizmasında
 - E) Bütçesinde
 - F) Yetki, görev ve sorumluluklarında
 - G) Personel yapısında
 - H) (Diğer)
 - İ) (Diğer)
4. **5302 sayılı Kanun il özel idareleri ile ilgili reform beklentilerini ne ölçüde karşılamıştır?**

- A) Tam olarak karşılamıştır
 - B) Bazı eksiklikler olsa da karşılamıştır
 - C) Beklentileri genelde karşılamamıştır
 - D) Reform beklentilerini arttırmıştır
5. **5302 sayılı Kanun sonrasında il özel idaresiyle ilgili reform beklentiniz nedir?**
- A) Uzun bir süre il özel idaresinde reform beklemiyorum
 - B) Orta vadede tekrar reform gerekecektir
 - C) Kısa bir süre içerisinde reform yapılacaktır
 - D) Hiç süre kaybedilmeden yeniden reform yapılacaktır
6. **5302 sayılı Kanun hazırlanırken ilgili kesimlerin görüşü yeterli ölçüde alınmış mıdır?**
- A) Evet, yeterli ölçüde alınmıştır.
 - B) Yeterince alınmamıştır.
 - C) Alınmamıştır ancak gerekli de değildir
7. **İl özel idaresinin başı sizce kim olmalıdır?**
- A) Vali
 - B) Genel Sekreter
 - C) İl genel meclisi başkanı
 - D) Doğrudan halk tarafından seçilmelidir
8. **İl özel idaresinin Türk yönetim sistemindeki yeri hakkında aşağıdaki ifadelerden hangisine katılırsınız?**
- A) Kesinlikle vazgeçilemez bir kurumdur
 - B) Yetki, görev ve sorumlulukları başka kurumlara devredilerek kaldırılabilir
9. **İl özel idaresi bünyesinde çalışan personelin sayısı ve niteliği ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisine katılırsınız?**
- A) Personel sayısı ve niteliği yeterli
 - B) Personel sayısı yeterli ancak nitelikli personel eksikliği var
 - C) Personelin niteliği iyi ancak sayı olarak yetersiz
 - D) Personel sayısı ve niteliği yeterli değil

10. İl özel idaresinin sahip olduğu araç, gereç ve makine ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisine katılırsınız?
- A) Gereğinden fazla (araç, gereç ve makineye sahip)
 - B) Yeterli düzeyde (araç, gereç ve makineye sahip)
 - C) Yeterli olmasa da çok büyük eksiklik yok
 - D) Yeterli seviyenin çok altında (araç, gereç ve makineye sahip)
11. 5302 sayılı Kanun ile il özel idarelerine verilen görevlerin boyutu hakkındaki kanaatiniz nedir?
- A) Çok fazla görev ve yetki verilmiştir
 - B) Yeterli derecede yetki ve görev verilmiştir
 - C) Daha fazla görev verilmelidir
12. İl genel meclisi etkin çalışmakta mıdır?
- A) Yeterli seviyede etkin çalışmaktadır.
 - B) Yeterli olmasa da etkin çalışmaktadır
 - C) Hiç Etkin çalışmamaktadır
13. İl genel meclisine seçilen üyelerin yeterli niteliklere sahip olduğunu düşünüyor musunuz?
- A) Yeterli derecede nitelikli
 - B) Nitelikli olmasa da yeterli
 - C) Yeterli değil
 - D) Çok büyük eksiklikler var; bu durum karar alma sürecini olumsuz etkiliyor
14. İl genel meclisi üyelerinin kalitesinin yükseltilmesi için kıstaslar (eğitim şartı gibi) getirilmeli midir?
- A) Evet, getirilmelidir
 - B) Hayır, getirilmemelidir
15. Vali il genel meclisi başkanlığını da yürütürken, 5302 sayılı Kanunla meclisin kendi içinden başkanını seçmesi usulü getirilmiştir. Bu değişikliği nasıl değerlendiriyorsunuz?
- A) Olumlu buluyorum
 - B) Bazı sorunlar yaşansa da olumlu buluyorum
 - C) İl özel idaresinin işleyişini etkileyecek ölçüde bir değişiklik değildir

D) Olumsuz buluyorum

16. İl özel idaresi içinde valinin etkinliği ile ilgili düşünceniz nedir?

- A) Etkinliği arttırılmalıdır
- B) Etkinliği azaltılmalıdır
- C) Vali, il özel idaresi sisteminden tamamen çıkartılmalıdır

17. “Vali il özel idaresi sisteminden tamamen çıkartılmalıdır” görüşü ile ilgili düşünceniz nedir?

- A) Olumlu olur
- B) Çok fazla bir değişiklik olmaz
- C) Olumsuz sonuçlar doğurur

18. 5302 sayılı Kanunla oluşturulan Genel Sekreterlik Kurumunu nasıl değerlendiriyorsunuz?

- A) Olumlu bir değişiklik
- B) Fazla bir değişiklik yok
- C) Olumsuz buluyorum

19. 5302 sayılı Kanun ile demokratik bir il özel idaresi sistemi oluşmuş mudur?

- A) Evet, oluşmuştur
- B) Daha demokratiktir ancak bazı eksiklikleri vardır
- C) Demokratikliğe katkısı olmamıştır.
- D) Demokratiklik açısından geriye gidiş olmuştur

20. 5302 sayılı Kanun ile özerk bir il özel idaresi sistemi oluşmuş mudur?

- A) Evet özerk bir birim olmuştur
- B) Daha özerk olmuştur ancak bazı eksiklikleri vardır
- C) Özerkliğe katkısı olmamıştır
- D) Özerklik açısından geriye gidiş vardır

21. 5302 sayılı Kanun ile oluşan il özel idarelerinin etkinliği (etkili, verimli ve hizmet odaklı bir yönetim olması) ile ilgili düşünceniz nedir?

- A) Etkin olmuştur
- B) Daha etkin olmuştur ancak yeterli değildir

- C) Bir değişiklik olmamıştır
D) Etkinlik konusunda geriye gidiş vardır
- 22. İl özel idaresinin halka/vatandaşı uzaklığı/yakınlığı ile ilgili düşünceniz nedir?**
A) İl özel idareleri vatandaşı uzaktır ve bu bir sorundur
B) İl özel idareleri vatandaşı uzaktır ancak bu sorun değildir
C) İl özel idareleri vatandaşı yeteri kadar yakındır
- 23. Halkın il özel idaresini yeterince tanıdığını düşünüyor musunuz?**
A) Halk il özel idaresini yeterince tanımamaktadır ve bu bir sorundur
B) Halk il özel idaresini yeterince tanımamaktadır ancak bu sorun değildir.
C) Halk il özel idaresini yeterince tanımaktadır
- 24. İl özel idarelerinin denetimi ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisine katılırsınız?**
A) Denetimle ilgili çok büyük eksiklikler var ve bunun çok olumsuz sonuçları oluyor/olacak
B) Bazı eksiklikler var ancak çok olumsuz sonuçlara yol açmıyor/açmaz
C) Gerektiği kadar denetim yapılmakta
D) Gereğinden fazla denetim var ve bu özel idarelerin işleyişini aksatıyor
- 25. İl özel idareleri üzerindeki hukukilik ve yerindelik denetimi ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangilerine katılırsınız?**
A) Sadece hukukilik denetimi yapılmalıdır
B) Sadece yerindelik denetimi yapılmalıdır
C) Hem hukukilik hem de yerindelik denetimi yapılmalıdır
D) İl özel idarelerinden denetime gerek yoktur
- 26. Valinin il genel meclisi kararlarını veto etme hakkı olmalı mıdır?**
A) Evet, olmalıdır
B) Hayır, veto etme hakkı olmamalıdır

27. **Valinin il genel meclisi kararları üzerindeki hukukilik ve yerindelik denetimiyle ilgili düşünceniz nedir?**
- A) Meclis kararlarının sadece hukuki açıdan denetleyebilmelidir
 - B) Hem hukuki hem de yerindelik açısından denetleyebilmelidir
 - C) Herhangi bir denetim işlevi olmamalıdır
28. **İl özel idaresinin sahip olduğu gelirlerle ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisine katılırsınız?**
- A) Gereğinden fazla gelire sahip
 - B) Yeterli gelire sahip
 - C) Yeterli olmasa da çok büyük bir eksiklik yok
 - D) Gelirleri çok yetersiz
29. **İl özel idaresine aktarılan mali kaynağın olumlu kullanıldığını düşünüyor musunuz?**
- A) Evet, çok olumlu kullanılmaktadır.
 - B) Bazı sorunlar olsa da olumlu kullanılmaktadır
 - C) Olumsuz kullanılmaktadır
 - D) Çok olumsuz kullanılmaktadır
30. **KÖYDES Projesi ile ilgili düşünceniz nedir?**
- A) Çok iyi bir uygulama
 - B) Bazı sorunlar var ama iyi bir uygulama
 - C) Gereksiz bir uygulama
 - D) Olumsuz bir uygulama
31. **KÖYDES Projesi'nin Köylere Hizmet Götürme Birlikleri vasıtasıyla kaymakam ve valilerin öncülüğünde yürütülmesi ile ilgili olarak aşağıdaki ifadelerden hangisine katılırsınız?**
- A) Bu şekilde yürütülmelidir, olumlu buluyorum
 - B) Bazı sorunlar var ancak olumlu buluyorum
 - C) Bu şekilde yürütülmelidir ancak il özel idaresinin katkısı artırılmalıdır
 - D) KÖYDES Projesi il özel idaresi bünyesinde yürütülmelidir
32. **Sizce, neden KÖYDES Projesi il özel idaresi bünyesinde değil de köylere hizmet götürme birlikleri vasıtasıyla yürütülmektedir? (Birden fazla işaretleme yapılabilir)**

- A) KÖYDES Projesinin bu yöntemle yürütülmesinin altında il özel idarelerine olan güvensizlik vardır.
- B) Bu yöntemle hizmet daha etkin ve kısa sürede yürütülebilmektedir
- C) Bu yöntem, vali ve kaymakamlara duyulan güvenin eseridir
- D) Bu yöntem Kamu İhale Yasasına tabi olmadan hizmetin yürütülebilmesi için uygulanmaktadır
- E) İl özel idarelerinin KÖYDES Projesi için aktarılacak parayı, başka amaçlar için kullanması konusunda şüpheler vardır
- F) (Ayrıca belirtiniz)

33. Sizce, Türkiye’de ilçe düzeyinde mahalli idare birimi kurulmalı mıdır?

- A) Evet, kesinlikle kurulmalıdır
- B) Kurulabilir ancak sistem açısından çok da önemli değil
- C) Hayır, kesinlikle kurulmamalıdır

34. Köylere hizmet götürme birlikleri ile ilçelerin fiili olarak yerel yönetim birimleri haline dönüştüğü düşüncesine katılır mısınız?

- A) Evet, kesinlikle ilçeler yerel yönetim birimi gibi işlev görmektedir
- B) Kısmen katılıyorum
- C) Hayır, katılmıyorum

35. Türkiye’de bölgesel bir idare sizce gerekli midir?

- A) Evet, gereklidir
- B) Hayır, gereksizdir

36. Bölgesel bir idare gerekli olduğunu düşünüyorsanız Türkiye için nasıl bir bölgesel yönetim uygun görürsünüz?

- A) İlüstü esnek örgütlenmeler (Koordinatör valilik, Kurul tipi örgütlenme gibi)
- B) Bölge valiliği
- C) Bölgesel yerel yönetim

Ek-3: Anket Sorularına Verilen Cevapların Oransal Dağılımları (Tablolaştırılmış)

**ÜST YÖNETİCİLERİN, 5302 SAYILI İL ÖZEL İDARESİ KANUNU VE BU KANUN İLE
OLUŞAN İL ÖZEL İDARESİ SİSTEMİ İLGİLİ KANAATLARI**

SORULAR

1. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nu genel olarak nasıl değerlendiriyorsunuz?

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Olumlu buluyorum	1	1,20	1	2,12	2	1,53
Bazı sorunlar olsa da genel olarak olumlu buluyorum	53	63,85	43	91,48	96	73,84
Bazı olumlu tarafları olsa da genel olarak olumsuz buluyorum	25	30,12	2	4,25	27	20,76
Olumsuz buluyorum	4	4,81	1	2,12	5	3,84
Cevapsız	0	0	0	0	0	0
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

2. 5302 sayılı Kanun, il özel idaresinin içinde bulunduğu sorunlara, sizce ne ölçüde cevap vermiştir?

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Sorunlar büyük ölçüde giderilmiştir	4	4,81	13	27,65	17	13,07
Bazı sorunlar devam etmektedir	55	66,26	32	68,08	87	66,92
Sorunlar aynı şekilde devam etmektedir	12	14,45	2	4,25	14	10,76
Sorunlar artmıştır	12	14,45	0	0	12	9,23
Cevapsız	0	0	0	0	0	0
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

3. 5302 sayılı Kanun’daki düzenlemeler sonrasında sizce hangi alanlarda sorunlar devam etmektedir?

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Teşkilat yapısında	47	56,62	25	53,19	72	55,38
Karar verme sürecinde	57	68,67	14	29,78	71	54,61
İşleyişinde	34	40,96	19	40,42	53	40,76
Denetim mekanizmasında	29	34,93	16	34,04	45	34,61
Bütçesinde	13	15,66	17	36,17	30	23,07
Yetki, görev ve sorumluluklarında	35	42,16	21	44,68	56	43,07
Personel yapısında	40	48,19	13	27,65	53	40,76
Cevapsız	0	0	0	0	0	0
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

4. 5302 sayılı Kanun il özel idareleri ile ilgili reform beklentilerini ne ölçüde karşılamıştır?

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Tam olarak karşılamıştır	0	0	3	6,38	3	2,30
Bazı eksiklikler olsa da karşılamıştır	38	45,78	30	63,82	68	52,30
Beklentileri genelde karşılamamıştır	36	43,37	11	23,40	47	36,15
Reform beklentilerini arttırmıştır	8	9,63	3	6,38	11	8,46
Cevapsız	1	1,20	0	0	1	0,77
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

5. 5302 sayılı Kanun sonrasında il özel idaresiyle ilgili reform beklentiniz nedir?

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Uzun bir süre il özel idaresinde reform beklemiyorum	18	21,68	14	29,78	32	24,61
Orta vadede tekrar reform gerekecektir	47	56,62	28	49,57	75	57,69
Kısa bir süre içerisinde reform yapılacaktır	14	16,86	3	6,38	17	13,07
Hiç süre kaybedilmeden yeniden reform yapılacaktır	3	3,61	2	4,25	5	3,84
Cevapsız	1	1,20	0	0	1	0,77
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

6. 5302 sayılı Kanun hazırlanırken ilgili kesimlerin görüşü yeterli ölçüde alınmış mıdır?

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Evet, yeterli ölçüde alınmıştır.	4	4,81	5	10,63	9	6,92
Yeterince alınmamıştır.	75	90,36	41	87,23	116	89,23
Alınmamıştır ancak gerekli de değildir	0	0	0	0	0	0
Cevapsız	4	4,81	1	2,12	5	3,84
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

7. İl özel idaresinin başı sizce kim olmalıdır?

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Vali	70	84,33	24	51,06	94	72,30
Genel Sekreter	1	1,20	18	38,29	19	14,61
İl genel meclisi başkanı	5	6,02	1	2,12	6	4,61
Doğrudan halk tarafından seçilmelidir	5	6,02	4	8,51	9	6,92
Cevapsız	2	2,40	0	0	2	1,53
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

8. İl özel idaresinin Türk yönetim sistemindeki yeri hakkında aşağıdaki ifadelerden hangisine katılırsınız?

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Kesinlikle vazgeçilemez bir kurumdur	63	75,90	36	76,59	99	76,15
Yetki, görev ve sorumlulukları başka kurumlara devredilerek kaldırılabilir	18	21,68	9	19,14	27	20,76
Cevapsız	2	2,40	2	4,25	4	3,07
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

9. İl özel idaresi bünyesinde çalışan personelin sayısı ve niteliği ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisine katılırsınız?

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Personel sayısı ve niteliği yeterli	1	1,20	2	4,25	3	2,30
Personel sayısı yeterli ancak nitelikli personel eksikliği var	65	78,31	37	78,72	102	78,46
Personelin niteliği iyi ancak sayı olarak yetersiz	1	1,20	0	0	1	0,77
Personel sayısı ve niteliği yeterli değil	13	15,66	8	17,02	21	16,15
Cevapsız	3	3,61	0	0	3	2,30
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

10. İl özel idaresinin sahip olduğu araç, gereç ve makine ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisine katılırsınız?

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Gereğinden fazla (araç, gereç ve makineye sahip)	23	27,71	7	14,89	30	23,07
Yeterli düzeyde (araç, gereç ve makineye sahip)	11	13,25	14	29,78	25	19,23
Yeterli olmasa da çok büyük eksiklik yok	28	33,73	14	29,78	42	32,30
Yeterli seviyenin çok altında (araç, gereç ve makineye sahip)	20	24,09	12	25,53	32	24,61
Cevapsız	1	1,20	0	0	1	0,77
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

11. 5302 sayılı Kanun ile il özel idarelerine verilen görevlerin boyutu hakkındaki kanaatiniz nedir?

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Çok fazla görev ve yetki verilmiştir	20	24,09	18	38,29	38	29,23
Yeterli derecede yetki ve görev verilmiştir	47	56,62	22	46,80	69	53,07
Daha fazla görev verilmelidir	14	16,86	7	14,89	21	16,15
Cevapsız	2	2,40	0	0	2	1,53
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

12. İl genel meclisi etkin çalışmakta mıdır?

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Yeterli seviyede etkin çalışmaktadır.	1	1,20	6	12,76	7	5,38
Yeterli olmasa da etkin çalışmaktadır	38	45,78	29	61,70	67	51,53
Hiç Etkin çalışmamaktadır	44	53,01	11	23,40	55	42,30
Cevapsız	0	0	1	2,12	1	0,77
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

13. İl genel meclisine seçilen üyelerin yeterli niteliklere sahip olduğunu düşünüyor musunuz?

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Yeterli derecede nitelikli	1	1,20	2	4,25	3	2,30
Nitelikli olmasa da yeterli	8	9,63	8	17,02	16	12,30
Yeterli değil	33	39,75	27	57,44	60	46,15
Çok büyük eksiklikler var; bu durum karar alma sürecini olumsuz etkiliyor	41	49,39	8	17,02	49	37,69
Cevapsız	0	0	2	4,25	2	1,53
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

14. İl genel meclisi üyelerinin kalitesinin yükseltilmesi için kstaslar (eğitim şartı gibi) getirilmeli midir?

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Evet, getirilmelidir	70	84,33	45	95,74	115	88,46
Hayır, getirilmemelidir	12	14,45	2	4,25	14	10,76
Cevapsız	1	1,20	0	0	1	0,77
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

15. Vali il genel meclisi başkanlığını da yürütürken, 5302 sayılı Kanunla meclisin kendi içinden başkanını seçmesi usulü getirilmiştir. Bu değişikliği nasıl değerlendiriyorsunuz?

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Olumlu buluyorum	5	6,02	14	29,78	19	14,61
Bazı sorunlar yaşansa da olumlu buluyorum	16	19,27	16	34,04	32	24,61
İl özel idaresinin işleyişini etkileyecek ölçüde bir değişiklik değildir	6	7,22	5	10,63	11	8,46
Olumsuz buluyorum	55	66,26	11	23,40	66	50,76
Cevapsız	1	1,20	1	2,12	2	1,53
TOPLAM	82	100	47	100	130	100

16. İl özel idaresi içinde valinin etkinliği ile ilgili düşünceniz nedir?

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Etkinliği artırılmalıdır	61	73,49	25	53,19	86	66,15
Etkinliği azaltılmalıdır	5	6,02	12	25,53	17	13,07
Vali, il özel idaresi sisteminden tamamen çıkartılmalıdır	8	9,63	7	14,89	15	11,53
Cevapsız	9	10,84	3	6,38	12	9,23
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

17. “Vali il özel idaresi sisteminden tamamen çıkartılmalıdır” görüşü ile ilgili düşünceniz nedir?

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Olumlu olur	8	9,63	6	12,76	14	10,76
Çok fazla bir değişiklik olmaz	1	1,20	4	8,51	5	3,84
Olumsuz sonuçlar doğurur	71	85,54	34	72,34	105	80,76
Cevapsız	3	3,61	3	6,38	6	4,61
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

18. 5302 sayılı Kanunla oluşturulan Genel Sekreterlik Kurumunu nasıl değerlendiriyorsunuz?

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Olumlu bir değişiklik	36	43,37	28	59,57	64	49,23
Fazla bir değişiklik yok	37	44,57	19	40,42	56	43,07
Olumsuz buluyorum	10	12,04	0	0	10	7,69
Cevapsız	0	0	0	0	0	0
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

19. 5302 sayılı Kanun ile demokratik bir il özel idaresi sistemi oluşmuş mudur?

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Evet oluşmuştur	6	7,22	7	14,89	13	10,0
Daha demokratiktir ancak bazı eksiklikleri vardır	53	63,85	33	70,21	86	66,15
Demokratikliğe katkısı olmamıştır.	23	27,71	6	12,76	29	22,30
Demokratiklik açısından geriye gidiş olmuştur	0	0	1	2,12	1	0,77
Cevapsız	1	1,20	0	0	1	0,77
TOPLAM	82	100	47	100	130	100

20. 5302 sayılı Kanun ile özerk bir il özel idaresi sistemi oluşmuş mudur?

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Evet, özerk bir birim olmuştur	4	4,81	2	4,25	6	4,61
Daha özerk olmuştur ancak bazı eksiklikleri vardır	54	65,06	34	72,34	88	67,69
Özerkliğe katkısı olmamıştır	25	30,12	8	17,02	33	25,38
Özerklik açısından geriye gidiş vardır	0	0	2	4,25	2	1,53
Cevapsız	0	0	1	1,12	1	0,77
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

21. 5302 sayılı Kanun ile oluşan il özel idarelerinin etkinliği (etkili, verimli ve hizmet odaklı bir yönetim olması) ile ilgili düşünceniz nedir?

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Etkin olmuştur	5	6,02	7	14,89	12	9,23
Daha etkin olmuştur ancak yeterli değildir	50	60,24	35	74,46	85	65,38
Bir değişiklik olmamıştır	19	22,89	5	10,63	24	18,46
Etkinlik konusunda geriye gidiş vardır	9	10,84	0	0	9	6,92
Cevapsız	0	0	0	0	0	0
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

22. İl özel idaresinin halka/vatandaşa uzaklığı/yakınlığı ile ilgili düşünceniz nedir?

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
İl özel idareleri vatandaşa uzaktır ve bu bir sorundur	43	51,80	5	10,63	48	36,92
İl özel idareleri vatandaşa uzaktır ancak bu sorun değildir	9	10,84	6	12,76	15	11,53
İl özel idareleri vatandaşa yeteri kadar yakındır	29	34,93	35	74,46	64	49,23
Cevapsız	2	2,40	1	2,12	3	2,30

TOPLAM	83	100	47	100	130	100
---------------	-----------	------------	-----------	------------	------------	------------

23. Halkın il özel idaresini yeterince tanıdığını düşünüyor musunuz?

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Halk il özel idaresini yeterince tanımamaktadır ve bu bir sorundur	58	69,87	22	46,80	80	61,53
Halk il özel idaresini yeterince tanımamaktadır ancak bu sorun değildir.	13	15,66	12	25,53	25	19,23
Halk il özel idaresini yeterince tanımaktadır	11	13,25	13	27,65	24	18,46
Cevapsız	1	1,20	0	0	1	0,77
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

24. İl özel idarelerinin denetimi ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisine katılırsınız?

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Denetimle ilgili çok büyük eksiklikler var ve bunun çok olumsuz sonuçları oluyor/olacak	45	54,21	13	27,65	58	44,61
Bazı eksiklikler var ancak çok olumsuz sonuçlara yol açmıyor/açmaz	26	31,32	16	34,04	42	32,30
Gerektiği kadar denetim yapılmakta	10	12,04	14	29,78	24	18,46
Gereğinden fazla denetim yapılmakta ve bu özel idarelerin işlerini aksatıyor	2	2,40	4	8,51	6	4,61
Cevapsız	0	0	0	0	0	0
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

25. İl özel idareleri üzerindeki hukukilik ve yerindelik denetimi ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangilerine katılırsınız?

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Sadece hukukilik denetimi yapılmalıdır	21	25,30	1	2,12	22	16,92
Sadece yerindelik denetimi yapılmalıdır	1	1,20	5	10,63	6	4,61
Hem hukukilik hem de yerindelik denetimi yapılmalıdır	61	73,49	40	85,10	101	77,69
İl özel idarelerinden denetime gerek yoktur	0	0	0	0	0	0
Cevapsız	0	0	1	2,12	1	0,77
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

26. Valinin il genel meclisi kararlarını veto etme hakkı olmalı mıdır?

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Evet, olmalıdır	76	91,56	42	89,36	118	90,76
Hayır, veto etme hakkı olmamalıdır	7	8,43	5	10,63	12	9,23
Cevaplamayan	0	0	0	0	0	0
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

27. Valinin il genel meclisi kararları üzerindeki hukukilik ve yerindelik denetimiyle ilgili düşünceniz nedir?

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Meclis kararlarının sadece hukuki açıdan denetleyebilmelidir	14	16,86	12	25,53	26	20,0
Hem hukuki hem de yerindelik açısından denetleyebilmelidir	66	79,51	34	72,34	100	76,92
Herhangi bir denetim işlevi olmamalıdır	3	3,61	1	2,12	4	3,07
Cevapsız	0	0	0	0	0	0
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

28. İl özel idaresinin sahip olduğu gelirlerle ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisine katılırsınız?

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Gereğinden fazla gelire sahip	1	1,20	0	0	1	0,77
Yeterli gelire sahip	15	18,07	2	4,25	17	13,07
Yeterli olmasa da çok büyük bir eksiklik yok	23	27,71	4	8,51	27	20,76
Gelirleri çok yetersiz	43	51,80	41	87,23	84	64,61
Cevapsız	1	1,20	0	0	1	0,77
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

29. İl özel idaresine aktarılan mali kaynağın olumlu kullanıldığını düşünüyor musunuz?

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Evet, çok olumlu kullanılmaktadır.	1	1,20	8	17,02	9	6,92
Bazı sorunlar olsa da olumlu kullanılmaktadır	55	66,26	37	78,72	92	70,76
Olumsuz kullanılmaktadır	24	28,91	1	2,12	25	19,23
Çok olumsuz kullanılmaktadır	3	3,61	1	2,12	4	3,07
Cevapsız	1	1,20	0	0	1	0,77
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

30. KÖYDES Projesi ile ilgili düşünceniz nedir?

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Çok iyi bir uygulama	46	55,42	20	42,55	66	50,76
Bazı sorunlar var ama iyi bir uygulama	34	40,96	23	48,93	57	43,84
Gereksiz bir uygulama	1	1,20	1	2,12	2	1,53
Olumsuz bir uygulama	2	2,40	3	6,38	5	3,84
Cevapsız	0	0	0	0	0	0
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

31. KÖYDES Projesi'nin Köylere Hizmet Götürme Birlikleri vasıtasıyla kaymakam ve valilerin öncülüğünde yürütülmesi ile ilgili olarak aşağıdaki ifadelerden hangisine katılırsınız?

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Bu şekilde yürütülmelidir, olumlu buluyorum	47	56,62	13	27,65	60	46,15
Bazı sorunlar var ancak olumlu buluyorum	21	25,30	11	23,40	32	24,61
Bu şekilde yürütülmelidir ancak il özel idaresinin katkısı artırılmalıdır	9	10,84	8	17,02	17	13,07
KÖYDES Projesi il özel idaresi bünyesinde yürütülmelidir	6	7,22	15	31,91	21	16,15
Cevapsız	0	0	0	0	0	0
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

32. Sizce, neden KÖYDES Projesi il özel idaresi bünyesinde değil de köylere hizmet götürme birlikleri vasıtasıyla yürütülmektedir? (Birden fazla işaretleme yapılabilir)

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
KÖYDES Projesinin bu yöntemle yürütülmesinin altında il özel idarelerine olan güvensizlik vardır.	26	31,32	5	10,63	31	23,84
Bu yöntemle hizmet daha etkin ve kısa sürede yürütülebilmektedir	75	90,36	30	63,82	105	80,76
Bu yöntem, vali ve kaymakamlara duyulan güvenin eseridir	69	83,13	12	25,53	81	62,30
Bu yöntem Kamu İhale Yasasına tabi olmadan hizmetin yürütülebilmesi için uygulanmaktadır	59	71,08	35	74,46	94	72,30
İl özel idarelerinin KÖYDES Projesi için aktarılacak parayı, başka amaçlar için kullanması konusunda şüpheler vardır	26	31,32	1	2,12	27	20,76
Cevapsız	0	0	0	0	0	0
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

33. Sizce, Türkiye’de ilçe düzeyinde mahalli idare birimi kurulmalı mıdır?

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Evet, kesinlikle kurulmalıdır	59	71,08	16	34,04	75	57,69
Kurulabilir ancak sistem açısından çok da önemli değil	15	18,07	14	29,78	29	22,30
Hayır, kesinlikle kurulmamalıdır	7	8,43	15	31,91	22	16,92
Cevapsız	2	2,40	2	4,25	4	3,07
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

34. Köylere hizmet götürme birlikleri ile ilçelerin fiili olarak yerel yönetim birimleri haline dönüştüğü düşüncesine katılır mısınız?

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Evet, kesinlikle ilçeler yerel yönetim birimi gibi işlev görmektedir	29	34,93	14	29,78	43	33,07
Kısmen katılıyorum	40	48,19	28	59,57	68	52,30
Hayır, katılmıyorum	13	15,66	5	10,63	18	13,84
Cevapsız	1	1,20	0	0	1	0,77
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

35. Türkiye’de bölgesel bir idare sizce gerekli midir?

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Evet gereklidir	8	9,63	13	27,65	21	16,15
Hayır gereksizdir	75	90,36	34	72,34	109	83,84
Cevapsız	0	0	0	0	0	0
TOPLAM	83	100	47	100	130	100

36. Türkiye açısından bölgesel bir idarenin gerekli olduğunu düşünüyorsanız nasıl bir bölgesel yönetim uygun görürsünüz?

Seçenekler	Mülki İdare Amirleri		İl Özel İdaresi Yöneticileri		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
İlüstü esnek örgütlenmeler (Koordinatör valilik, Kurul tipi örgütlenme gibi)	2	25	4	30,76	6	28,57
Bölge valiliği	3	37,5	0	0	3	14,28
Bölgesel yerel yönetim	2	25	8	61,53	10	47,61
“İller Birleştirilmelidir”	1	12,5	0	0	1	4,76
Cevapsız	0	0	1	7,69	1	4,76
TOPLAM	8	100	13	100	21	100

KAYNAKÇA

- Akalın, Güneri, “Türkiye’de Mahalli İdareler Hizmetleri ve Finansmanı Reformu”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 3, Sayı 2 (Mart 1994), s. 9-24.
- Aktan, Tahir, “Mahalli İdarelerin Bazı Sorunları Üzerine”, **Amme İdare Dergisi**, Cilt 7, Sayı 2 (Haziran 1974), s. 101-114.
- Alpay, İsmail Hakkı, “İl Özel İdareleri Tarihçesi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 36, Sayı 295 (Temmuz - Ağustos 1965), s. 3-31.
- Apan, Ahmet, “Bölge Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 13, Sayı 4 (Ekim 2004), s. 39-58.
- Arı, Oğuz., Ali Özgüven ve Cavit Orhan Tütengil, “Türkiye’de Köykent Sorunu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 9, Sayı 2 (Haziran 1976), s. 59-66.
- Artukmaç, Sadık, “Köylerimizin Kalkındırılması Davasında Aydınlarımızın Düşünceleri (II)”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 25, Sayı 226 (Ocak-Şubat 1954), s. 6-19.
- Artukmaç, Sadık, “Köylerimizin Kalkındırılmasına Dair Teklifimiz (III)”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 25, Sayı 228 (Mart-Haziran 1954), s. 10-25.
- Aytaç, Feth, “İlçe Düzeyinde Mahalli İdare Birimi Kurulmalı Mıdır?” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 3, Sayı 2 (Haziran 1970), s. 173-187.
- Balta, Tahsin Bekir, **İdare Hukuku**, Çoğaltma: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kütüphanesi, s. 93.
- Başarır, Aslan, “İlçe Düzeyinde Mahalli İdare Birimi Kurulmalı mıdır?”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 3, Sayı 2 (Haziran 1970), s. 178-187.
- Başarır, Aslan, “Köyler Birleştirilmelidir”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 3, Sayı 1 (Mart 1970), s. 105-117.
- Başsoy, Ahmet, “Mahalli İdare Birimi Olarak İl Özel İdareleri”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 47, Sayı 356 (Ağustos 1976), s. 66-71.

- Başsoy, Ahmet, “İl Özel İdarelerinde Örgütlenme”, **Türk İdare Dergisi**, 1994, s. 1-12.
- Batur, Erdi, “İlçe Düzeyinde Mahalli İdare Birimi Kurulmalı Mıdır?”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**,
- Batur, Erdi, “İlçe Düzeyinde Mahalli İdare Birimi Kurulmalı Mıdır?”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 3, Sayı 1 (1970), s. 137-143.
- Bozkurt, Ömer ve Turgay Ergun, Seriy Sezen (Editör), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, 2. b., Ankara, TODAİE yayını, 2008.
- Boztaş, Nevzat, “Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı ve Anayasa”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 8, Sayı 2 (Nisan 1999), s. 3-10.
- Bulut, Yakup, “Türkiye’de Bölge Yönetimi Arayışları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 35, Sayı 4 (Aralık 2002), s. 17-42.
- Coşkun, Bayram ve Turgay Uzun, “İl Özel İdaresi Reformuna İlişkin Bazı Değerlendirmeler”, **Yerel Yönetimler Kongresi**, 3-4 Aralık 2004, Biga/Çanakkale, s. 67-77.
- Coşkun, Bayram ve Turgay Uzun, “Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar (I)**, Ed. Hüseyin Gül ve Muhammet Kösecik, Ankara, Nobel Yayın-Dağıtım, 2005, s. 175-199.
- Çadırcı, Musa, **Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi**, Ankara, İmge Kitabevi, 2007.
- Çadırcı, Musa, **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı**, Ankara, Türk Tarih Kurumu yayını, 1991.
- Çadırcı, Musa, “Tanzimat Döneminde Osmanlı Ülke Yönetimi (1839-1876)”, **IX. Türk Tarih Kongresi**, Ankara, Türk Tarih Kurumu yayını, 1988.
- Çadırcı, Musa, “Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 5 (Eylül 1993), s.
- Çağlayan, Tayfur, “**Osmanlı’dan Günümüze Tarım ve Tarıma Hizmet Veren Kurumların Teşkilatlanma Süreçleri**”, http://www.tarim.gov.tr/TurkiyedeTarim,Osmanlida_Tarim.html (04 Nisan 2009)

- Canpolat, Hasan, “Nasıl Bir Mahalli İdare Reformu”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 6, Sayı 4 (Ekim 1997), s. 113-120.
- Çınar ,Tayfun ve Birgül Ayman Güler, **Yerel Maliye Sistemi**, Ankara, TODAİE Yayını, 2004
- Çoker, Ziya, “İçişleri Bakanlığı’nda Mahalli İdarelerin yeniden Yapılandırılması Çalışmaları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 3 (Mayıs 1996), s. 49-56.
- Çoker, Ziya, “Yerel Yönetim Reformu”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 4 (Temmuz 1993), s. 3-10.
- Çoker, Ziya, “Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 36, Sayı 303 (Kasım-Aralık 1966), s. 81-93.
- Çoker, Ziya, “Yerel Yönetim Reformu”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 4 (Temmuz 1993), s. 3-10.
- Çoker, Ziya, “İlçe Düzeyinde Mahalli İdare Birimi Kurulmalı Mıdır?”, **Amme idaresi Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2 (Haziran 1969), s. 286-301.
- Çoker, Ziya, **Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, Ankara, Türk İdareciler Derneği Yayını, 2003.
- Çoker, Ziya, “Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 303 (Kasım-Aralık 1966), s. 81-93.
- Çoker, Ziya, “Bölge Kuruluşları ve Bölge Valiliği Tartışmaları”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 74, Sayı 436 (Eylül 2002), s. 1-40.
- Çoker, Ziya, “İçişleri Bakanlığı Örgüt ve Hizmetlerinde Çağdaş ve Kaliteli Yönetim İlkelerine Göre Yeniden Düzenleme Stratejisi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 70, Sayı 421 (Aralık 1998), s. 163-196.
- Davison, Roderic H., **Osmanlı İmparatorluğu’nda Reform**, 1. Cilt, Çev. Osman Akınbay, İstanbul, Papirüs Yayınları, 1997.
- Demirci, Aytül Güneşer, “Bölgesel Kalkınma Ajansları.” <http://www.kamuyonetimi.org/ktml2/files/uploads/pdf/bolgekalkinma.pdf> (26 Ocak 2009).

- Demiröz, A. Nazif, “İlçede Mahalli İdare Birimi Kurulmalı Mıdır?”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 2, Sayı 3 (Eylül 1969), s. 135-148.
- Demiröz, A. Nazif, “Bölge Valiliği Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 23, Sayı 4 (Aralık 1990), s. 55-70.
- Devlet İstatistik Enstitüsü, **2000 Genel Nüfus Sayımı: Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri**, Ankara, Devlet İstatistik Enstitüsü yayını, 2003.
- Doğanay, Filiz, **Merkez Köyler**, Ankara, DPT yayını, 1993.
- DPT, **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan1.pdf> (28 Ocak 2009)
- DPT, **Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, DPT yayını, 1991.
- Duran, Lütfi, “Türk Kaymakamı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 6, Sayı 2 (Haziran 1973), s. 3-14.
- Engelhardt, **Tanzimat ve Türkiye**, 1. basım, Çev. Ali Reşat, İstanbul, Kaknüs yayınları, 1999.
- Erten, Metin, **Nasıl Bir Yerel Yönetim**, İstanbul, Anahtar Kitaplar Yayınevi, 1999.
- Eyuboğlu, M. Saveli, “Mülki Taksimat”, **İdare Dergisi**, Yıl 25, Sayı 229 (Temmuz - Ağustos 1954), s. 40-53.
- Geray, Cevat, **Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar: Sorunlar, Yaklaşımlar, Örgütlenmeler**, Ankara, TODAİE yayını, 1974.
- Geray, Cevat, **Toplum Kalkınması Deneme Çalışmaları**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi yayını, 1967.
- Geray, Cevat, “Kırsal Kalkınma Yöneltileri, İlçe Yerel Yönetimi ve “İlçe Köy Birlikleri” Önerisi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 8, Sayı 2 (Nisan 1999), s. 11-42.
- Geray, Cevat, “Köy Yönetimlerinin Yeniden Yapılandırılması”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 9, Sayı 3 (Temmuz 2000), s. 3-24.

- Giritli, İsmet, **Amme İdaresi Teşkilatı ve Personeli**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 1975.
- Gönül, Mustafa, “Seçimli Valilik Üzerine Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 25, Sayı 3 (Eylül 1992), s. 51-70.
- Görel, İsmail Hakkı, **İl İdaresi**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi yayını, 1952.
- Gözübüyük, Şeref, “İl Özel İdarelerinde Yeniden Düzenleme”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 2, Sayı 1, (Mart 1969), s. 1-12.
- Gözübüyük, Şeref, **Yönetim Hukuku**, Gözden geçirilmiş 9. bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 1996.
- Gözübüyük, Şeref, **Türkiye’de Mahalli İdareler**, Ankara, TODAİE yayını, 1967.
- Güler, Birgül Ayman, “1998 Reform tasarısı üzerine İnceleme”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 7, Sayı 4 (Ekim 1998), s. 3-25.
- Güler, Birgül Ayman, “İl Özel İdaresi Harcamaları (1925-1990)”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 3 (Mayıs 1995), s. 11 – 25.
- Güler, Birgül Ayman, “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek Mi? Ademi Merkeziyetçilik Mi?”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 9, Sayı 2 (Nisan 2000), s. 14-29.
- Güler, Birgül Ayman, “İl Özel İdaresi Gelirleri: 1925-1990”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 3, Sayı 3 (Mayıs 1994), s. 13-28.
- Güler, Birgül Ayman, “22 Şubat 2005 Gün ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt XXIX, Sayı 246.
- Gül, Hüseyin ve Mehmet Aktel, **Biga Yerel Yönetimler Kongresi**, 79-90.
- Günal, Bünyamin, **İl Özel İdareleri İle Köye Götürülen Hizmetler**, Ankara: 1979.
- Güngör, Hayrettin, “İl Özel İdaresinde Harcama Sürecinde Yer Alan Görevliler”, <http://www.kontder.org.tr/TR/Icerik.ASP?ID=422> (20 Mart 2009)
- Güran, Sait, “İktidar ve Kamu Yönetimi Bağlamında Merkezileşme Olgusu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 22, Sayı 4, (Aralık 1989), ss. 15-19.

- Güran, Sait, “İl Özel İdarelerinin Bugünkü Rolü”, **İl Özel İdaresi Sempozyumu**, İstanbul, İstanbul İl Özel İdaresi yayını, 1986, s. 73-76.
- Gürsoy, Erol Zihni, “Cumhuriyet Döneminde Yeni İl ve İlçe Kurulmasında Yaklaşımlar”, **Türk İdare Dergisi**,
- Güven, Sami, “Köykent Sorunu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 7, Sayı 2 (1974), s. 115-145.
- İnalcık, Halil, “Tanzimatın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri”, **Belleten Dergisi**, Cilt XXVIII, Sayı 112 (1964).
- İnalcık, Halil, “Senedi İttifak ve Gülhane Hattı Hümayunu”, **Belleten Dergisi**, Cilt CXXVIII, Sayı 109-112 (1964).
- Karaer, Tacettin, “Fransa’da Yerel Yönetimler Reformu Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 23, Sayı 3 (Eylül 1990), s. 47-67.
- Karal, Enver Ziya, **Osmanlı Tarihi**, 7. cilt, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayını, 1988.
- Karal, Enver Ziya, **Osmanlı Tarihi**, 6. Cilt, Ankara, Türk Tarih Kurumu yayını, 1988.
- Kaynar, Reşat, **Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat**, Ankara, Türk Tarih Kurumu yayını, 1991.
- Keleş, Ruşen ve Fehmi Yavuz, **Yerel Yönetimler**, Ankara, Turhan Kitapevi, 1983.
- Keleş, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Genişletilmiş 5. basım, İstanbul, Cem Yayınevi, 2006.
- Keleş, Ruşen, “Bölge Gerçeği ve Avrupa”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 7, Sayı 2 (Nisan 1998), s. 3-10.
- Kili, Suna ve Şeref Gözübüyük, **Türk Anayasa Metinleri**,
- Korkut, Selahattin Aslan, “Osmanlı İmparatorluğu’nda 1325-1909’dan 1334-1918 (dahil) Arasında İdare Teşkilatı ve Amirleri Hakkında Bir İnceleme”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 35, Sayı 290 (Eylül - Ekim 1964), s. 3 -20.
- Kurt, Hacı ve S. Ulaş Bayraktar, “İl Genel Meclisleri: Mevzuat ve Fiiliyat, **Memleket Mevzuat**, Cilt 5, Sayı 50, ss 16-21.

- Maç, Nazlı, “Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye.”
<http://www.kto.org.tr/dosya/rapor/kalkinmaajans.pdf> (26 Ocak 2009)
- Mengi, Ayşegül, **Avrupa Birliği’nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler**, Ankara, İmaj yayıncılık, 1998.
- M.S.E., “Tanzimattan Cumhuriyete Kadar Geçen Devre Ait İl İdaresi ve Teşkilatı Kanunları”, **İdare Dergisi**, Sayı 211 (Temmuz-Ağustos 1951), s. 141-196.
- Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Kamu Hesapları Yıllığı 1924-2005**, Ankara, Muhasebat Genel Müdürlüğü yayını, basım yılı yok.
- Nadaroğlu, Halil, **Mahalli İdareler**, Yenilenmiş 5. bası, İstanbul, Beta Yayın Dağıtım, 1994.
- Nalbant, Atilla, “Bölgesel Devlet Yeni Bir Devlet Biçimi Mi? Kuramsal Temeller”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 29, Sayı 2 (Haziran 1996), s. 39-70.
- Okandan, Recai Galip, **Amme Hukukumuzda Tanzimat ve Birinci Meşrutiyet Devirleri**,
- Okandan, Recai Galip, **Amme Hukukumuzun Anahatları** (Birinci Kitap), İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi yayını, 1968.
- Olgun, İhsan, “Yurdumuzda İl İdaresinin Geçirdiği Tekamül”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 23, Sayı 217 (Temmuz-Ağustos 1952), s. 58-64.
- Onaran, Alim Şerif, “Vilayet Hususi İdareleri”, **İdare Dergisi**, Sayı 272 (Eylül-Ekim 1961), s. 26-42.
- Onar, Sıdık Sami, **Amme Hukukunun Umumi Esasları**, 2. cilt, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966.
- Ortaylı, İlber, “Osmanlı Kadı’sının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 9, Sayı 1 (Mart 1976), s. 95-108.
- Ortaylı, İlber, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 -1880)**, Ankara, Türk Tarih Kurumu yayını, 2000.
- Ortaylı, İlber, “Yerel Yönetim: Devraldığımız Miras”, **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyumu**, Ankara, 23-24 Kasım 1990.

- Ortaylı, İlber, **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareleri (1840-1878)**, Ankara, TODAİE yayını, 1974.
- Ortaylı, İlber, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, İstanbul, Hil Yayını, 1985.
- Ortaylı, İlber, **Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri**, Ankara, Türk Tarih Kurumu yayını, 2000.
- Ortaylı, İlber, **Türkiye İdare Tarihi**, Ankara, TODAİE yayını, 1979.
- Öğüt, Adem, Necdet Türker ve Abdullah Abid Öztoprak, “Kaymakamların İş Tatminine KÖYDES Projesinin Öngörülen Etkileri:Betimleyici Bir Çalışma”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 460 (Eylül 2008), www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkIdareDergisi/UpLoadedFiles/aaoztoprak.doc (23 Mart 2009).
- Özkınay, Metin, “Köykent, Örgütlenmesi ve Merkezi ve Yerel Yönetim İle İlişkileri”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 45, Sayı 348 (Mayıs-Haziran 1974), s. 86-110.
- Parlak, Bekir, “Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar (I)**, Editörler: Hüseyin Gül ve Muhammet Kösecik, Ankara, Nobel Yayın-Dağıtım, 2005, s. 175-199.
- Payaslıoğlu, Arif T., **Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme**, Ankara, TODAİE ve DPT ortak yayını, 1966.
- Pınar, Abuzer., H. Hakan Yılmaz ve H. Emre Koyuncu, **Köy Hizmetlerinin Yerelleştirilmesi**, Ankara, TEPAV yayını, 2008.
- Polatoğlu, Aykut, “Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 9, Sayı 1 (Ocak 2000), s. 3-24.
- Polatoğlu, Aykut, “İl Yönetiminde Eşgüdüm Sorunu ve Yeni Bir Yönetim Modeli”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 18, Sayı 4 (Haziran 1985), s. 27-40.
- Reyhan, Cenk, “Cebel-i Lübnan Vilayet Nizamnamesi”, **Memleket Dergisi**, Yıl 2006, Sayı 1, s. 171-181.

- Reyhan, Cenk, “Yerel Yönetim Metinleri XX: 1913 Tarihli Vilayet Genel İdaresi Geçici Kanunu”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 9, Sayı 1 (Ocak 2000), s. 129-154.
- Reyhan, Cenk, **Osmanlı’da İki Tarz-ı İdare**, Ankara, İmge Kitabevi, 2007.
- Sencer, Muzaffer, “Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 17, Sayı 3 (Eylül 1984), s. 46-71.
- Sencer, Muzaffer, “Tanzimat’a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 17, Sayı 2 (Haziran 1984), s. 21-44.
- Sencer, Muzaffer, **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, 2. baskı, İstanbul, Alan Yayıncılık, 1992.
- Seyyitdanlıoğlu, Mehmet, “Tuna Vilayeti Nizamnamesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 2 (Mart 1996).
- Seyitdanlıoğlu, Mehmet, “Yerel Yönetim Metinleri VI: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri (I)”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 5 (Eylül 1996), s. 89-103.
- Seyitdanlıoğlu, Mehmet, “Yerel Yönetim Metinleri VII: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri (II)”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 5, Sayı 6 (Kasım 1996), s. 89-99.
- Shaw, Stanford J. Ve Ezel K. Shaw, **Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye**, 2. cilt, Çev. Mehmet Harmancı, İstanbul, E yayını, 1983.
- Şeref, Mustafa, “Vilayetler” **İdare Dergisi**,
- Tamer, Mustafa, **Kalkınma ve Bölge Valiliği**, Ankara, DPT yayını, 2001.
- Tanılır, M. Niyazi, “İl Özel İdarelerinde Valilerin Konumu Yeniden Düzenlenmelidir”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Cilt 22, Sayı 127 (Mart-Nisan 2008). s. 45-46.
- Tarcan, Mehmet, “Taşra İdare Teşkilatımızın Tarihçesi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 39, Sayı 311 (Mart-Nisan 1968), s. 22-37.
- TOBB, **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması**, Ankara, TOBB yayını, 1996.

- TODAİE. **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler-Öneriler (İdari Reform Danışma Kurulu Raporu)**. Ankara, TODAİE yayını, 1972.
- TODAİE, **Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi (İdari Reform Danışma Kurulu Raporu)**, Ankara, TODAİE yayını, 1982.
- TODAİE, **Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Rapor**, www.todaie.gov.tr. (20 Şubat 2009)
- Tortop, Nuri, **Mahalli İdareler**, Ankara, TODAİE yayını, 1984.
- Tortop, Nuri, “Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Yeniden Düzenleme Gereksinimleri.” **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 10, Sayı 2 (Nisan 2001), s. 5-10.
- Tortop, Nuri, “İdarelerde Büyüklük Ölçütleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 6 (Kasım 1995), s. 21-25.
- Tortop, Nuri, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 5 (Eylül 1996) s. 3-13.
- Tönük, Vecihi, **Türkiye’de İdare Teşkilatı**, Ankara, İçişleri Bakanlığı yayını, 1945.
- Tuğal, Sıtkı, “Köylerimizin Kalkınması Yolunda İleri Sürülen Fikirler ve Köy Realitesi Karşısında Münevverlerimiz”, **İdare Dergisi**, Yıl 21, Sayı 206 (Eylül-Ekim 1950), s. 89-101.
- Tural, Erkan, “1881 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 13, Sayı 2 (Nisan 2004), s. 93-123.
- Tural, Erkan, “Habsburg ve Osmanlı İmparatorluğunun En Uzun Asrı ve 1864 - Tuna Vilayet Nizamnameleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 13, Sayı 3 (Temmuz 2004), s. 97-118.
- Tural, Erkan, “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiye-i Vilayat Talimatnamesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 14, Sayı 1 (Ocak 2005).
- Tümerkan, Sıdkı, “Özel İdarelerimiz Üzerine Bazı Düşünceler”, **İdare Dergisi**, Yıl 17, Sayı 179 (Mart - Nisan 1946), s. 159 – 197.

- Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, **İl Özel İdaresi Kanunu Tasarısı Hakkında Türk Belediyecili Derneğinin Görüşü**, Basım yeri yok, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı ortak yayını, 1994.
- Türk Dil Kurumu, **Türkçe Sözlük**, 1. Cilt, Ankara, Türk Dil Kurumu yayını, 1998.
- Türk Dil Kurumu, **Türkçe Sözlük**, 2. Cilt, Ankara, Türk Dil Kurumu yayını, 1998.
- TÜİK (DİE), **Kesin Hesaplar Belediyeler ve İl Özel İdareleri**, Ankara, TÜİK veya DİE yayını, 1990-2005 yıllarına ait sayılar,
- Tütengil, Cavit Orhan, **Prens Sabahattin**, İstanbul, İstanbul Matbaası, 1954.
- Ülkmen, İsmail Hakkı, **Mahalli İdareler Maliyesi Dersleri**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi yayını, 1960.
- Yücel, Yaşar ve Ali Sevim, **Türkiye Tarihi**, 4. cilt, Ankara, Türk Tarih Kurumu yayını, 1992.
- Yüksel, Alaaddin, “İl Sistemi ve Devletin Yeniden Yapılanması”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 4 (Temmuz 1995), s. 3-7.
- Versan, Vakur, **Amme İdaresi**, İstanbul, İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi yayını, 1960.
- Yalçındağ, Selçuk, “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Yeni Bir Bakanlık”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 4 (Temmuz 1992), s. 3-11.
- Yalçındağ, Selçuk, “Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetim Reformu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 26, Sayı 1 (Mart 1993), s. 43-69.
- Yalçındağ, Selçuk, “Değişen Koşullarımız ve Mahalli İdarelerimiz”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1 (Haziran 1968), s. 18-31.
- Yalçındağ, Selçuk, “İlçe Özel Yönetimi: Bir Model Denemesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 9, Sayı 4 (Aralık 1976), s. 33-73.
- Yalçındağ, Selçuk, “Kamu Yönetim Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 3, Sayı 2 (Haziran 1970), s. 20- 57.

- Yalçındağ, Selçuk, “Yerel Yönetimlerde Etkinlik”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 6, Sayı 1 (Ocak 1997), s. 3-15.
- Yalçındağ, Selçuk, “İlçe Düzeyinde Mahalli İdare Birimi Kurulmalı Mıdır?”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 3, Sayı 3 (Eylül 1970), s. 183-206.
- Yaman, Talat Mümtaz, **Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupahlaşma Hakkında Bir Kalem Tecrübesi**, İstanbul, Cumhuriyet Matbaası, 1940.
- Yavuz, Fehmi, **Memleketimizde Toplum Kalkınması (Köy Kalkınması)**, Ankara, TODAİE yayını, 1964.
- Yavuz, Fehmi, Ruşen Keleş ve Cevat Geray, **Şehircilik: Sorunlar, Uygulama ve Politika**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi yayını, 1975.
- Yavuz, Fehmi, **Türk Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma**, Ankara, TODAİE- DPT ortak yayını,
- YAYED, “5302 Üzerine Değerlendirme”, **Memleket Mevzuat Dergisi**, Sayı 2 (Ağustos 2005), s. 7-19.
- Yayla, Yıldızhan, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri: Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezâif**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi yayını, 1982.
- Yazıcıoğlu, Recep, **Yönetim Sistemimizde Yeniden Düzenleme**, Erzincan, 1992.
- Yıldırım, Uğur, Ramazan Şengül ve Yakup Bulut, “Türkiye İçin Yeni Bir Model Önerisi: Bölge Önerisi”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, Ankara, TODAİE yayını, 2002. s. 333-348.
- Yılmaz, Mesut, “Yerel Yönetimler Reform Taslakları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 6 (Kasım 1996), s. 35-41.
- Zürcher, Eric Jan, **Modernleşen Türkiye’nin Tarihi**, 16. b., İstanbul, İletişim yayınları, 2003.

Yararlanılan web adresleri:

www.anayasa.gen.tr/1924tek.htm (01 Kasım 2008)

www.mahalli-idareler.gov.tr/Projeler/KoydesBelgeleri/2006-3_sayili_karar.doc

www.mahalli-idareler.gov.tr/Projeler/KoydesBelgeleri/2006-28_sayili_karar.doc
www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/secime_girecek_adaylar.xls
www.mahalli-idareler.gov.tr/Projeler/KoydesBelgeleri/koydes_turkiye_geneli_tek.xls
www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss791m.htm
www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm
www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2008/K.2007-3.htm
www.muhasibat.gov.tr/mbulten/YO5-2-08-3.xls