

26671

Atatürk Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
İşletme Anabilim Dalı

Mustafa TAMER

İL ÖZEL İDARESİ

(Yerel Yönetim Sistemi İçindeki Yeri ve Geleceği)

Doktora Tezi

Tez Yöneticisi
Prof. Dr. Dursun BİNGÖL

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

ERZURUM - 1993

İÇİNDEKİLER

İL ÖZEL İDARESİ

(Yerel Yönetim Sistemi İçindeki Yeri ve Geleceği)

	Sayfa
İÇİNDEKİLER	I
ÇİZELGELER LİSTESİ	V
KISALTMALAR	VII
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

TARİHSEL GELİŞİM İÇİNDE İL ÖZEL İDARELERİ

I. İL ÖZEL İDARELERİNİN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ	4
A. Osmanlı İmparatorluğunda İllerin Yönetimi ve Vilayet Nizamnamesi	4
1. Vilayet Nizamnamesinden Önce İl Yönetimi.....	4
2. Vilayet Nizamnamesi ve İl Özel İdaresi.....	6
a. İl Özel İdarelerinin Yasal Temeli Olarak Vilayet Nizamnamesi.....	6
b. Vilayet Nizamnamesinin Getirdiği Yerel Yönetim Düzeni.....	7
3. 1871 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ve İl Özel İdaresi	8
B. 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı ve İl Özel İdaresi .	8
C. İl Özel İdareleri Kanununun (3360 Sayılı Kanun) Getirdiği Düzen.....	10
II. ANAYASAL KAVRAM OLARAK İL ÖZEL İDARELERİ	
A. Yerel Yönetimlerin Anayasalarda Düzenleniş	11
1. 1876, 1921 ve 1924 Anayasalarına Göre Yerel Yönetimler.....	11
2. 1961 ve 1982 Anayasalarına Göre Yerel Yönetimler.....	12
B. İl Özel İdarelerinin Anayasalarda Düzenleniş.....	13
1. 1876, 1921 ve 1924 Anayasalarına Göre İl Özel İdareleri.....	13
2. 1961 ve 1982 Anayasalarına Göre İl Özel İdareleri.....	14
III. HÜKÜMET PROGRAMLARINDA VE BEŞ YILLIK KALKINMA PLANLARINDA İL ÖZEL İDARELERİ	
A. Hükümet Programlarında Yerel Yönetimler ve İl Özel İdareleri.....	14
1. Hükümet Programlarında Yerel Yönetimler.....	15
2. Hükümet Programlarında İl Özel İdareleri.....	17
B. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Yerel Yönetimler ve İl Özel İdareleri.....	18
1. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Yerel Yönetimler.....	18
2. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında İl Özel İdareleri.....	20

II

IV. ANAYASA MAHKEMESİ VE TBMMNE GÖRE İL ÖZEL İDARELERİ

A. 3360 Sayılı İl Özel İdaresi Yasası İle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararı.....	22
1. İptal İsteminin Gerekçesi.....	23
2. İptali İstenen Yasa Metinleri.....	24
3. Esasın İncelenmesi ve Maddeler.....	25
4. Karşı Oy Gerekçeleri.....	31
B. TBMM'DE 3360 Sayılı Yasanın Görüşülmesi.....	33
1. Yasanın Tümü Hakkındaki Görüşmeler.....	34
2. 1 nci - 10 ncu Maddelerle İlgili Görüşmeler.....	38
3. Diğer Maddelerin TBMM'de Görüşülmesi.....	44

İKİNCİ BÖLÜM

İL ÖZEL İDARELERİNİN KONUMU VE GELECEĞİ

I. MERKEZİ YÖNETİMLER VE YEREL YÖNETİMLER.....	48
A. Merkezi Yönetimin Konumu.....	48
1. Merkezi Yönetimin Sorunları.....	48
2. Kırsal Alanların Yönetim Sorunu.....	49
B. Yerel Yönetimlerin Konumu.....	50
1. Yerel Yönetimlerin Sorunları.....	50
2. Yönetim Sistemi İçinde Yerel Yönetimlerin Yeri.....	51
C. Yönetim Sisteminin Gelişme Yönü.....	51
1. Hizmette Etkinliğin Sağlanması Yöntemi.....	52
2. Yerel Yönetimlerin Taşrada Temel Yönetim Şekli Olması.....	52

II. İL ÖZEL İDARESİNİN MERKEZİ YÖNETİM KURULUŞLARI İLE İLİŞKİLERİ

A. İl Yönetimi ve İl Özel İdareleri.....	54
1. Vali ve İl Özel İdareleri.....	55
2. İl Özel İdarelerinin İl kuruluşları İle İlişkileri.....	56
B. Yetki ve Görev Bölüşümü Açısından Merkezi Yönetim ve İl Özel İdareleri.....	58
1. Merkezi Yönetim Kuruluşları İle İl Özel İdarelerinin Görev ve Yetkilerinde Çatışma (Tedahül).....	59
a) Eğitim Hizmetleri.....	60
b) Sağlık Hizmetleri.....	60
c) Köy Hizmetleri.....	61
2. Merkezi Yönetim İle İl Özel İdaresi Arasındaki İşbirliğinin Geliştirilmesi (Yöntemler)	61
a) Merkezi Yönetim İle Ortaklaşa Görülen Hizmetler.....	65
b) Sadece Yerel Yönetimler Tarafından Görülmekte Olan Hizmetler.....	65
c) Genel Olarak Yapılması Gerekenler.....	66

III. ARADÜZEY YÖNETİM BİRİMİ OLARAK İL ÖZEL İDARELERİ

A. Yönetimler (Belediyeler-Köyler) Arası Hizmetlerin Yürütülmesinde İl Özel İdarelerinin Rolü.....	69
1.Yerel Yönetimler İçin Yeni Model Arayışları ve İl Özel İdarelerinin Geliştirilmesi.....	72
2. Toplum Kalkınması ve Yerel Yönetimler.....	75
B. İl Özel İdarelerinin Görev ve Yetkileri.....	78
1. İl Özel İdarelerinin Görev ve Yetkileri.....	80
2. Toplum Kalkınması ve İl Özel İdareleri.....	81
C. İl Özel İdareleri ve Belediyeler.....	84
1) Yetki ve Görevleri Yönüyle İl Özel İdareleri ve Belediyeler.....	86
2) Kaynakların Verimli Kullanılmasında İl Özel İdaresi ve Belediyeler.....	88
D. İl Özel İdaresi ve Köyler.....	88
1) Köy İdaresinin Görev ve Yetkileri	90
2) Köy Kalkınması ve İl Özel İdareleri.....	91

IV. İL ÖZEL İDARESİNİN ORGANLARI

A. Vali.....	92
1. İl Özel İdaresinin Başlı Olarak Vali.....	93
2. Valinin görev yetkileri	93
B. İl Genel Meclisi.....	97
1. İl Genel Meclisinin Kuruluş, Çalışma Esas ve Usulleri.....	98
2-. İl Genel Meclisinin Görevleri.....	99
C. İl Daimi Encümeni.....	101
1. İl Daimi Encümeninin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Usulleri.....	101
2. İl Daimi Encümenin Görevleri.....	102
D. İl Özel İdaresinde Çalışan Kamu Personeli.....	103

V- İL ÖZEL İDARESİNİN GÖREVLERİ VE DİĞER KONULAR

A. Genel Olarak İl Özel İdaresinin Görevleri.....	106
B. İl Özel İdaresinin Mali Durumu.....	109
1. İl Özel İdaresinin Gelirleri.....	110
2. İl Özel İdaresinin Giderleri.....	112
3. İl Özel İdaresinin Bütçe Uygulaması.....	113
C. İl Özel İdaresinin Vesayet Denetimi.....	115
D. Yerel Hizmetlerin Yerinden Karşılanmasında Yeni Model Önerisi (İlçe Özel İdaresi).....	117
1. Türkiye'deki Durum ve İlçe Özel İdaresinin Yararları.....	118
2. İlçe Özel İdaresinin Yeni Modeldeki Yeri.....	119
3. İlçe Özel İdaresinin Anayasadaki Yeri.....	120

IV

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İL ÖZEL İDARESİ ARAŞTIRMASININ DEĞERLENDİRİLMESİ

I. ARAŞTIRMA İLE İLGİLİ ÖN BİLGİLER

A. Araştırmanın Amacı.....	122
B. Araştırmanın Varsayımları	123
C. Araştırmanın Kapsamı.....	124
D. Araştırmanın Yöntemi.....	125

II. İL ÖZEL İDARESİNİN GÖREVLERİ VE ORGANLARI HAKKINDA ARAŞTIRMA SONUÇLARI

A. Taşrada Yerel Hizmetlerin Yürütülmesi.....	128
B. İl Özel İdareleri ve Diğer Yerel Yönetimler.....	130
C. İl Özel İdarelerinin Yetersizliğinin Nedenleri.....	132
D. İl Özel İdarelerinin Görev ve Yetkileri.....	135
E. İl Özel İdareleri ve Vali.....	139
F. İl Özel İdarelerinin Karar ve Yürütme Organları (İl Genel Meclisi ve İl Daimi Encümeni).....	143

III. İL ÖZEL İDARELERİ İLE İLGİLİ DİĞER KONULAR HAKKINDA ARAŞTIRMA SONUÇLARI

A. İl Özel İdarelerinin Personeli ve Teşkilat Yapısı.....	146
B. İl Özel İdarelerinin Kaynak Problemi.....	148
C. İl Özel İdarelerinin Vesayet Denetimi.....	151
D. İlçe Özel İdaresi.....	152
E. İl Özel İdarelerinin Geleceği.....	154

ÖNERİLER

A. Merkezi Yönetimle İlişkiler.....	157
B. Yerel Yönetim Birimleri Arasındaki İlişkiler.....	160
C. Görev ve Yetkiler.....	165
D. Organlar.....	167
E. Örgüt ve Personel	169
F. Mali Kaynaklar.....	169
G. Vesayet Denetimi.....	172
H. İlçe Özel İdaresi.....	172

SONUÇ	176
-------------	-----

ÖZET	181
------------	-----

SUMMARY	182
---------------	-----

EKLER	183
-------------	-----

KAYNAKÇA	195
----------------	-----

ÇİZELGELER LİSTESİ

	<u>Sayfa</u>
1. Ankete Katılma Oranları	127
2. Taşrada Yerel Nitelikli Hizmetlerin Hangi Tür Kuruluşlar Tarafından Yürütülmesinin Uygun Olacağı.....	128
3. Taşrada Merkezi Yönetimin Taşra Kuruluşları Tanafından Yürütülen Bazı Hizmetlerin Yerel Yönetimlere Bırakılmasının Uygun Olup Olmadığı.....	129
4. Uygun Olması Durumunda Bunun Doğuracağı Sonuçlar.....	129
5. Etkinlik Yönünden Belediyeler ile İl Özel İdarelerinin Karşılaştırılması.....	130
6. İl Özel İdarelerinin Yürüttüğü Hizmetlerin Genelde Kırsal Alana Yönelik Olması Nedeniyle İl Özel İdareleriyle Köyler Arasındaki İlişkilerin Düzenlenmesi Durumu.....	131
7. İl Özel İdareleri Tarafından Yürütülen Hizmetlerin Yönelmesi Uygun Olan Yerleşim Birimleri.....	132
8. İl Özel İdaresine Görev Olarak Verilen Hizmetlerin Birçoğunun Merkezi Yönetim Kuruluşlarına Aktarılması Dolayısıyla Bu Hizmetlerin İki Yönlü Olarak Yürütülmesinin Uygun Olup Olmadığı.....	133
9. İl Özel İdarelerinin Bugünkü Şekli İle Yeterli Olup Olmadığı Durumu.....	133
10. Yeterli Olmadığı Takdirde Gösterilebilecek Nedenler.....	134
11. Halen Merkezi Yönetim Tarafından Yürütülen Hizmetlerin İl Özel İdaresine Devri Uygun Olanlar.....	135
12. İl Özel İdarelerinin Üstlenmiş Oldukları Görevleri Yerine Getirmelerinin Ölçüsü....	136
13. İl Özel İdarelerinde Etkin ve Verimli Biçimde Yürütülmeyen Görevlerden İlk Üç Tanesi.....	137
14. İl Özel İdarelerinin Kendilerine Yasalarla Verilmiş Klasik Görevlerin Yanında Ekonomik ve Ticari Nitelikli Faaliyetlerde de Bulunmasının Normal Olup Olmadığı.....	137
15. İl Özel İdarelerinin Klasik Görevleri Dışında Uygulamada Başarı ile Yürüttüğü Çalışmalar.....	138
16. İl Özel İdarelerinin Baş ve Kanuni Temsilcisinin Kim Olması Gerektiği.....	139
17. Valinin İl Özel İdaresinin Yürütme Organı Olması Durumunda Meclise Karşı Sorumlu Olmasının ve Onun Hakkında Meclisin Yetersizlik Kararı Verebilmesinin Normal Olup Olmadığı.....	140
18. Valinin İl Özel İdaresinin Yürütme Organı Olmasının Yerinde Olup Olmayacağı.....	141
19. Yerinde Olmasının Nedenleri.....	141
20. Yerinde Olmamasının Nedenleri.....	142

21. İl Özel İdarelerinin Karar ve Yürütme Organlarının Üyelik Açısından Oluşumu.....	143
22. İl Daimi Encümenine Seçilmiş Üyelerin Dışında Atama ile Üyelerin Katılımının Uygun Olup Olmadığı.....	144
23. Uygun Olması İçin Geçerli Nedenler.....	144
24. Uygun Olmaması İçin Geçerli Nedenler.....	145
25. İl Daimi Encümeninin Atamayla Gelen Üyelerden Oluşması Durumunda Görev Sıralaması.....	145
26. İl Özel İdarelerinin Yeterli Personel ve Teşkilatı Olmaması Sebebiyle Merkezi Yönetim Kuruluşlarının Hizmetin İstenilen Biçimde Yürütülebilmesine Uygun ve Yeterli Olup Olmadığı.....	147
27. Yeterli Olmaması Durumunda İl Özel İdaresinin Hizmetlerini Yürütmek Üzere Kendine Has Teşkilat ve Personelinin Olmamasının Gerekli Olup Olmadığı.....	147
28. İl Özel İdarelerinin Temelde Dayanması Gereken Gelir Kaynakları.....	148
29. İl Özel İdarelerince Sağlanan Kaynakların Yeterli Olup Olmadığı.....	149
30. Yeterli Olmaması Durumunda İl Özel İdaresinin Belli Başlı Gelirlerinin Neler olması Gerektiği.....	149
31. Tahakkuk ve Tahsil İşlemi İl Özel İdareleri Tarafından Yapılan Vergilerin Oranlarını Tesbit Etmesi Gereken Yönetimler.....	150
32. İl Özel İdareleri Üzerinde Uygulanan Vesayet Denetiminin Demokrasi Kurallarına Uygun Olup Olmadığı Görüşü.....	151
33. Uygun Olmaması Durumunda Vesayet Denetiminin Uygulanma Durumu.....	151
34. Merkezi Yönetim Birimleri ve Yerel Yönetimlerin Yetişemediği Kırsal Alanlara Hizmet Götürmek İçin Bir İlçe Özel İdari Biriminin Kurulmasının Uygun Olup Olmadığı Görüşü.....	152
35. Uygun Olması Durumunda Sebepler ve Sonuçlar Açısından Uygunluk.....	153
36. Uygun Olmaması Durumunda Sebeplerin Neler Olabileceği.....	153
37. İlçe Özel İdareleri ile İl Özel İdaresi Arasındaki Statünün Belirlenmesi Durumu.....	154
38. İl Özel İdaresinin Vatandaşın Demokratik Yönelimleri ve Bu Yönde Eğilimlerinin Artmasında Oynadığı Rolün Derecesi.....	155
39. İl Özel İdarelerinin Geleceği Konusunda Söylenecek Hususlar.....	155
40. İl Özel İdarelerinin Geliştirilmesi İçin Yapılması Gereken Hususlar.....	156

KISALTMALAR

a.g.e	: Adı geçen eser
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
APK	: Araştırma, Planlama ve Koordinasyon
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
bkz.	: Bakınız
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
İÇ-DÜZEN	: İçişleri Bakanlığı Hizmet ve Teşkilaatı Yeniden Düzenleme Projesi
İGMÜ	: İl Genel Meclisi Üyesi
İLMİP	: İl Mahalli İdareler Planlaması
ÖİK	: Özel İhtisas Komisyonu
s	: Sayfa
SPB	: Sosyal Planlama Başkanlığı
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi

GİRİŞ

Türkiyede ve Dünyada genel eğilim yerel yönetimlerin gelişmesi ve yaygınlaşması yönündedir. Demokrasinin yerleşmesi ve kuvvet kazanması sorununa bağlı olarak yerel yönetim anlayışı ve uygulamasıda kök salmaktadır. Ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel gelişmelerinde büyük ölçüde belirleyici olduğu demokrasi uygulamalarında yerel yönetimler her ülkenin kendi şartlarına göre şekillenmektedir. Bugüne kadar Türk yerel yönetim birimleri, il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç tür içinde oluşmuştur. Anayasanın 116 ncı maddesi her üç tür için geçerli olabilecek, halkın ortak yerel gereksinmelerinin karşılanmasını, genel karar organlarının halk tarafından seçilmesini ve kamu tüzel kişiliğine sahip olunmasını gerekli ve yeterli görmüştür. İl, belediye ve köy yönetimlerinin özel kuruluş yasalarında ise aynı paralelde, fakat biraz daha açıklayıcı tanımlar bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin ortaya çıkışları, yüzyıllık bir geçmişi pek fazla aşmamaktadır. Bu süre içinde her üç yerel yönetim türü de, gerek onlara vücut veren yasalara, gerek kuramsal gereklere uygun biçimde ve herhalde küçümsenemeyecek ölçülerde hizmet üretmişlerdir. Ekonomik, sosyal ve kültürel nitelikteki bu hizmetlerin ana amaç olarak yöndedikleri ortak yerel gereksinimleri, her zaman yeterli boyutlarda ve doyuruculukta karşılayıp karşılamadıkları sorusuna ise, kesin ve olumlu cevaplar verebilmek, kuşkusuz, kolay olmamaktadır. Bunu destekleyecek tarihsel, siyasal, ekonomik, toplumsal, kültürel ve nihayet yönetsel nedenler gösterilebilir.

Cumhuriyetin kurulması ile, merkezden yönetime olduğu kadar, yerel yönetimlere de, ulusal sınırlar içinde kalan yurt parçasını yeniden onarmak ve bayındır hale getirmek için önemli görevler düşüyordu. Bir başka anlatımla, geniş kapsamlı bir kalkınma çabasının ulusal bütünlüğü içinde yerel yönetimlerin de, hizmet üretmek ya da yatırım yapmak suretiyle yerlerini almaları gerekiyordu. Cumhuriyet döneminde çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu ile, 1580 sayılı Belediye Kanunundaki zorunlu ya da isteğe bağlı görevleri üstlendikleri görülmektedir. Yerel yönetimlerin, yasalarla üstlendikleri görevlerin, zamanın akışı ve koşulları içinde sürekli olarak başarı çizgisinde yerine getirememelerinin, daha doğrusu az başarılı olabilmelerinin hemen diğer nedenleri arasında, akçalı kaynak yetersizliği, araç-gereç eksikliği, bu alanda eğitilmiş personelin azlığı sayılabilir. Fakat asıl önemli nedenler 20 nci yüzyılda ve özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında baş döndürücü bir hızla arka arkaya beliren ve klasik yerel yönetim anlayışını da önemli ölçüde etkileyen teknolojik ve ekonomik değişimlerdir. Ekonomik, sosyal ve siyasi şartlarda, o kadar büyük değişiklikler olmuştur ki, klasik yerel yönetim anlayışı bu değişiklikler karşısında yetersiz kalmıştır.

Yüzyılımızın durumunu ve hızlı değişimlerini zamanında görmek sürekli gözetlemek, onlardan olumlu sonuçlar çıkarmanın yollarını aramanın olumsuz etkilerden sıyrılmak, yatırım potansiyelini geliştirmek ve hizmet üretkenliğini artırmak için, yerel yönetim türlerinin, bilimsel verilerle aydınlanmış bir ortamın içinde olmaları gerekir. Bir yandan yeni ve modern yöntem arayışlarına yönelirken, bir yandan da eldeki olanakları son sınırına kadar değerlendirme ve yerel hizmetin buyruğuna sokma çarelerini aramalıdır.

Diğer yandan, ülkenin şartları ve yapısının gereği olarak kentsel alanlara ve kırsal alanlara ayrı ayrı yerel yönetim biriminin uygulanması gerekmektedir. Bu doğrultuda daha önceden değinildiği gibi köy belediye ve il özel idaresi olarak değişik yerel yönetim biçiminin Türkiye'de uygulandığını görmekteyiz. Bunlardan bizim inceleme alanımızı ve ilgi odağımızı il özel idareleri oluşturmaktadır. İl özel idarelerinin yerel yönetim sistemi içindeki yeri ve geleceği incelemenin asıl konusu durumundadır. Bugünkü il özel idarelerinin temeli, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesiyle ortaya çıkan vilayet umumi meclisleridir. Bu meclisler ile halkın yönetime katılması ve özellikle gayrimüslim teb'anın temsili düşüncesinin önemli yeri olmakla beraber, daha çok merkezi yönetimin güçlendirilmesi amaçlanmıştır. 1912 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı, esas itibarıyla il özel idarelerini, merkezi yönetime yardımcı bir kuruluş olarak kabul etmiştir. Bu düşünce, kanunda, daha sonraları yapılan değişikliklerde de benimsenmiş ve bir yerel yönetim birimi olan il özel idareleri, merkezi yönetimin birer şubesi niteliğinde işlev görmeye devam etmiştir. Bir yönetim biriminin rolü ve konumu, o'nun yürüttüğü işlevi ile belirlenmekte ve değerlendirilmektedir. İl özel idarelerinin en önemli işlevi, demokrasi eğitimi ve tecrübesinin kazanıldığı ve geliştirildiği mikro parlamentolar olmasıdır. Özel idarelerin, merkezi yönetim kuruluşları ile işbirliği halinde etkin görev yapmaları istenmekte ise de, gerek idari vesayet ile, gerekse gelir kaynaklarını kısıması ve gerekse yetkilerini sınırlaması sonucu merkezi yönetim daima yetkileri elinde bulundurmak istemiştir. Teşkilatı açısından bakıldığında; özel idareler ilk kuruluşlarından itibaren saymanlık teşkilatı dışında icracı bir birime sahip olamamışlardır. İl daimi encümenlerinin icra organı gibi görünmesi ve yürütmeye ilişkin kararlar almasına rağmen bu kararların esas uygulaması vali ve merkezi yönetimin taşra birimleri olan il müdürlükleri tarafından yapılmaktadır. Özel idareler kalifiye ve uzman personel sıkıntısı da çekmektedir. Gelirleri açısından bakıldığında; merkezi yönetim özel idare hizmetleri planlamasından başlayarak gelir dağıtımına, bütçe hazırlığı ve uygulamasına kadar etkili olmaktadır. Bu arada görev-gelir dengesi daima özel idareler aleyhine olmuştur. Merkezi yönetim ile özel idare ilişkilerinde ve merkezi yönetimin denetim ve müdahaleciliğinde Devlet üstünlüğü ve tekelciliği yatmaktadır. Merkezi yönetim sözkonusu denetimi idari vesayet yolu ile kullanmaktadır. Vesayet yetkisi, organlar kararlar, görevliler, eylem ve işlemler üzerinde olmak üzere dört ana başlık altında toplanabilir. Türkiye'nin yaşamakta olduğu şehirleşme süreci şehirlere göçü hızlandırmış, toplam nüfusun yarısından fazlası kentlerde yaşar olmuştur. Bu nedenlerle kent hayatını ve hizmetlerini tanzim eden belediyeler ve sorunları ön plana çıkmış, özel idareler ise ikinci planda kalmışlardır. Bugün uygulamada il özel idareleri valilerin güçlü ve etkin olmalarına bağımlı olarak gündeme gelebilmektedirler. Bu nedenlerle il özel idareleri her yönüyle incelemeye değer bulunan ve bilinmeyen yönlerinin gün ışığına çıkarılması gereken bir yerel yönetim birimidir. Bu incelemede alan araştırması ve kaynaktan faydalanmak suretiyle yeni bir bakış açısı ve öneri paketi getirilmeye çalışılacaktır.

Böylece; öncelikle il özel idareleri hakkında yapılan bilimsel bir çalışmada konunun teorik olarak ve alan araştırması yapmak suretiyle yapılması kaçınılmaz olmaktadır. Uygulamada yerel yönetimler ve il özel idareleri hakkında çok fazla araştırmaya rastlamak mümkün değildir. Yapılan kimi araştırmalar da yetersiz kalmış veya çok eskimiştir. İşte, böylesine önemli bir konuda araştırmacıların kafa yorması gerekecektir. Bu araştırma mevcut boşluğu doldurmada pay sahibi olursa kendimizi mutlu sayacağız. Bizim iddiamız uygulamada gelen bir kamu görevlisi olarak teori ve pratiğin birlikte değerlendirilmesi ve bunun alan araştırılması ile pekiştirilmesi

nedenleriyle gerçeklere daha yaklaşılabileceği yönündedir. Böyle bir bilimsel çalışma aşağıdaki şekilde bir seyir izlemiştir.

Giriş bölümünden sonra yer alan Birinci Bölümde il özel idarelerinin tarihsel gelişimi ele alınmaktadır. Burada il özel idarelerinin ortaya çıkışı ve tarihsel gelişimi, anayasal kavram olarak il özel idareleri, hükümet programlarında ve beş yıllık kalkınma planlarında il özel idareleri ve Anayasa Mahkemesi ve TBMM'ne göre il özel idareleri alt başlıkları olarak zaman içinde Türkiye'de il özel idarelerinin gelişme seyri gözler önüne serilmeye çalışılmıştır.

Diğer yandan, İkinci Bölümde ise il özel idarelerinin konumu ve geleceği inceleme konusu yapılmıştır. Bu bölümde merkezi yönetimler ve yerel yönetimler, il özel idarelerinin merkezi yönetim kuruluşları ile ilişkileri, aradüzey yönetim birimi olarak il özel idareleri, il özel idarelerinin organları ve il özel idarelerinin görevleri ve diğer konular gibi altbaşlıklarla konu ele alınmıştır.

Üçüncü Bölüm il özel idaresine ilişkin olarak yapılan alan araştırmasının değerlendirilmesine ilgilidir. Burada araştırma ile ilgili ön bilgiler, il özel idaresinin görevleri ve organları hakkında araştırma sonuçları ve il özel idaresiyle ilgili diğer konular hakkında araştırma sonuçları alt başlıkları yer almıştır. Bu bölümden sonra teorik ve araştırma bilgilerinin ışığında bazı öneriler geliştirilmeye çalışılmıştır. Burada basmakalıp ve tek düze olarak madde madde önerimlerde bulunmak yerine, konunun çok yönlü ve paralel olarak incelenmesi suretiyle geniş kapsamlı öneriler geliştirilmiştir. Daha sonra sonuç bölümü ile özetler yer almaktadır.

Sözkonusu doktora tezimin hazırlanmasında emeği geçen başta büyük ilgi ve desteğini gördüğüm tez danışmanım Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğretim Üyesi Prof. Dr. Dursun BİNGÖL olmak üzere, başlangıçta tez danışmanlığımı bir süre yürüten Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dekanı Prof. Dr. Şerif ŞİMŞEK'e, ayrıca doktora çalışmalarım sırasında yakın ilgisini esirgemeyen Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğretim Üyesi Doç. Dr. Feyzullah EROĞLU'na, araştırma sonuçlarının bilgisayarla değerlendirilmesinde yardımları olan Atatürk Üniversitesi Bilgi İşlem Merkezi Müdürü Prof. Dr. Fatin SEZGİN'e ve bilgisayar uzmanı Dursun KAYA'ya ve he konuda fikir ve görüşlerinden son derece faydalandığım tüm meslektaşlarıma ve tezin yazılmasında çok yoğun emek harcayan Erzurum Çevre Koruma Vakfı elemanı Kimya Mühendisi Arzu KÖŞKLÜ'ye ve çalışmalarımın her aşamasında yardımlarını esirgemeyen ve büyük sabır gösteren eşim Mübeccel TAMER'e ve kızlarım Burçin ve Füsun'a teşekkürü bir borç biliyorum.

BİRİNCİ BÖLÜM

TARİHSEL GELİŞİM İÇİNDE İL ÖZEL İDARELERİ

I. İL ÖZEL İDARELERİNİN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ

Bugün yerel yönetimler içinde yer almakta olan il özel idarelerinin "nasıl ortaya çıktığının bilinmesi" özel önem taşımaktadır. Mevcut yapıyı anlayabilmek için geçmişinin çok iyi irdelenmesinde yarar vardır. İl özel idarelerinin nasıl bir yönetim birimi olduğu ancak bu sayede anlaşılabilir. Bu amaçla; öncelikle Osmanlı İmparatorluğu'nda illerin yönetimi ve Vilayet Nizamnamesi incelenecek, 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı konusuna değinildikten sonra, mevcut yapıya şekil veren İl Özel İdaresi Kanunu değerlendirilecektir. Yukarıda da belirtildiği gibi burada asıl amaç il özel idaresi hakkında gerçekçi bilgilerin elde edilmesidir.

A. Osmanlı İmparatorluğu'nda İllerin Yönetimi ve Vilayet Nizamnamesi

Bilindiği gibi Osmanlı Döneminde devletin normal faaliyetlerini savunma, asayiş ve adalet dağılımı meydana getiriyordu. Devletin bunların dışındaki görevleri aslı görevlerinden olmayıp ihtiyarî idi. Örneğin; bayındırlık ve eğitim hizmetleri doğrudan devlet eliyle değil, yerel halk ve vakıflar eliyle yürütülürdü.¹ Böylece Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimattan önce yerel yönetimlere ve yerinden yönetim ilkesine önem verilmiştir. Bunun yanında yetki genişliğine sahip katı bir merkeziyetçi yapıdaki eyalet sistemi de korunmuştur.²

Osmanlı İmparatorluğu'nun kuruluşundan itibaren köylerde toplu yaşama bilincinin oluşmasıyla zamanla bu yerel yönetim birimi kurumsallaşmıştır. Aynı şekilde Osmanlı İmparatorluğu'nda yerel ve toplumsal ihtiyaçların karşılanmasında önemli bir fonksiyon üstlenen "vakıf kurumu" yerel yönetimler için önemli bir birikim yaratmıştır. Bunlar; bayındırlık, eğitim ve sağlık gibi yerel ve toplumsal birçok ihtiyacı karşılamada rol oynamışlardır. Osmanlıda belediye teşkilatının kurulması Tanzimat'tan sonraya rastlar. Tanzimat Harekâtından sonra 1864 ve 1871 yıllarında Vilayet Nizamnameleri çıkarılmış ve taşra yönetimine yeni bir şekil verilmeye çalışılmıştır.

1. Vilayet Nizamnamesinden Önce İl Yönetimi

Daha önce de değinildiği gibi Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat'tan önceki dönemde devletin rutin işlerini savunma, asayişin sağlanması ve adalet dağıtma gibi konular oluşturmakta idi. Diğer alanlardaki faaliyetler sistemli değildi. Örneğin bayındırlık hizmetlerini günümüzdeki gibi Devlet doğrudan kendisi değil, diğer yollardan yürütmekteydi. Bazı hizmetler yerel halkın kendi çabalarıyla yürütülürken, özellikle büyük çaplı olanlar değişik usullerle yapılmakta idi. Aynı şekilde; eğitim hizmetlerinden ilköğretim seviyesinde olanları yerel halk yürütürken, yüksek

¹ Ahmet Özer, "İl Özel İdaresi ve Mülki İdare Amirleri", Türk İdare Dergisi, Sayı: 372-Eylül 1986, s.14.

² İlber Ortaylı, Türkiye İdare Tarihi, Ankara, TODAİE Yayını No: 180, , 1979, s. 5.

öğrenim seviyesindekiler vakıflar eliyle icra edilirdi³.

Böylece Meşrutiyet yönetimine kadar Osmanlı'da yasama, yürütme ve yargı gibi yetkileri elinde bulunduran padişah mutlak hükümrandı. Memurlar devletin temsilcileri değil, padişahın vekilleri durumundadır. Görüldüğü gibi burada devletin padişahın şahsına mal eden bir anlayış hakimdir.

Klasik dönemden sonra imparatorluğun çökme devrine girmesiyle birlikte yeniden canlandırılmak için toplumsal, siyasal ve teknik kurumlar batıdan getirilerek bu konularda değişme ve gelişme sağlamak yönünde çabalar sarfedilmiştir. Kanuni Dönemi'nde bürokrasi gücünün zirvesine ulaşmış iken, daha sonra padişahların sık sık değişmesiyle birlikte bürokrasi büyük ölçüde gücünü kaybetmiştir.⁴ 17 nci yüzyıldan itibaren Osmanlı yöneticilerinin Batı Avrupa'da görev yapmasıyla buradaki temaslar hız kazanmıştır. Gerileyen ülkenin kurtarılması için parlamenter hükümet ve halk egemenliği gibi kavramlarla tanışılması neticesinde; ekonomik, siyasal, toplumsal ve endüstriyel alanlarda yenileme çabaları artmıştır. Bunların aynen kopye edilmeye kalkışılması ise başarısızlığın başlıca nedenleri arasındadır.

Osmanlı'da yerel yönetimlere geçiş olayını Tanzimat'tan sonra hızlanan vilayet yönetimindeki düzenlemeler paralelinde düşünmek gerekir. Yerli yönetimlerin ısrarla getirilmesinin nedeni olarak; demokratik saiklerden ziyade yerel halkın mal ve can güvenliğinin sağlanması, ekonomik durumlarının iyileştirilmesi ve diğer yönlerden faydalar sağlanması gibi konular temel düşünce olmuştur. Avrupa'nın azınlık haklarının korunması yönündeki baskıları da, meclislerde müslim ve gayrimüslimlerin eşit sayıda olmaları yolundaki kanaati pekiştirmiştir.⁵

19 ncü asırda Osmanlı'nın ulaşım ve dış ticaret kanalları değiştiğinden, üretim ve kontrol merkezleri de değişmiştir. Değişken üretim yapısı, bölgesel organizasyon, toplayıcı ve dağıtıcı fonksiyonlara sahip yeni merkezlerin oluşması, dolaysız üretime geçiş ve modern taşıma açılmaya başlama gibi nedenlerle klasik eyalet modeli yürümemiştir. Bunun üzerine, idari taksimatın değiştirilmesi gerekmiştir. Tanzimat'tan sonra merkezîyetçi bir yönetimin oluşturulması amacıyla; yol sorunu posta şebekesi ve telgraf şebekesi gibi merkezîyetçi yönetimin vazgeçilmez biçimlendirilmesi çabalarında artış gözlemlendi.⁶

Bilindiği gibi Osmanlı'da yerel hizmetlerin sağlanmasında Türk-İslâm ve Anadolu medeniyetlerinin ortak bir bileşeni durumundaki geleneksel olarak lonca, vakıf ve mahalle yönetimi etkin durumdadır. Vakıflar daha ziyade; sağlık, eğitim, kültür hayır kurumları ve sosyal hizmetleri, loncalar ise; kendi üyelerine çeşitli hizmetlerin sağlanması ile birlikte denetim ve tüketim gibi bir takım konularla uğraşırlarken, mahalle yönetimi; sosyal dayanışma, fizikî güvenliğin sağlanması ve hemşehrilik ruhunun geliştirilmesi ve korunması gibi konularda görev ifa etmekteydi.⁷ İşte bu klasik yapının tıkanmaya başlamasıyla birlikte yeni arayışlara

³ Ahmet Özer, a.g.m., s. 14.

⁴ Turgut Kılıçer, Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri ve Mahalli İdareler Politikaları (1923-1980), Ankara, Adana Valiliği Yayınları no:2, 1990, s. 16.

⁵ Turgut Kılıçer, a.g.e., s. 16.

⁶ İlber Ortaylı, a.g.e., s. 289-293.

⁷ Turgut Kılıçer, a.g.e., s. 16.

başlanılmıştır. Günümüzde oluşan yerel yönetimlerin ve özellikle il özel idarelerinin oluşturulması için batıdan aktarıma yeni arayışları girilmiştir. Klasik Osmanlı Taşra Yönetiminin ayrıntıları ise konumuzla doğrudan ilgili olmadığından burada ele alınmamıştır.

2. Vilayet Nizamnamesi ve İl Özel İdaresi

Osmanlı İmparatorluğu'na il özel idarelerinin girmesi 1864 yılında illerin kurulmasıyla birlikte olmuştur. İl özel idarelerinin Osmanlı Yönetim Sistemine girişinin yüzyılı aşkın bir geçmişi vardır. Bu yönetim sistemi Fransız modelinden alınmıştır. İlk önce 22 Eylül 1958 tarihli "Vali, Mutasarrıf ve Kaymakamların Vazifelerini Şamil Talimat" ile ülke eyalet, kaza ve kariyerlere ayrılmıştır. Eyaletin yönetimi valilere, kaza (liva, sancak) ların yönetimi kaymakamlara bırakılmıştır. Müstakil sancaklar ise mutasarrıfların yönetimine bırakılmıştır.⁸ Eyaletlerdeki bu sıkı merkezîyetçiliğin, merkezin işlerini çoğaltması ve yerel işleri de aksatması nedeniyle taşrada yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulmakta idi⁹.

Daha önce de değinildiği gibi 19 ncü yüzyıldan itibaren, gayrimüslimler diğer vatandaşlarla eşit haklara sahip olmak için uğraşıyorlardı. Avrupa devletlerinin bunları siyasi, iktisadi ve dinî sebeplerle desteklemeleri ve himaye etmeleri üzerine Osmanlılar tarafından; Avrupa'yı memnun etmek, gayrimüslimlere yeni haklar vermek, müslüman-hıristiyan eşitliğini ve kanun hakimiyetini sağlamak gibi nedenlerle 1839'da Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nu kabul etmiştir. Osmanlı böylece siyasi, iktisadi ve sosyal bir değişim sürecine girmiştir.¹⁰ Burada merkezde ve yerel düzeyde çeşitli meclisler oluşturularak, gayrimüslimler ile müslümanların birlikte olmaları sağlandı. Bunun ilk örnekleri eyalet ve sancaklardaki idare meclisleridir. Bu meclisler 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinin kabulüne kadar faaliyetlerini sürdürmüşlerdir. Bugünkü il özel idarelerinin temeli 7 Kasım 1964 tarihli "Teşkilî Vilayet Nizamnamesi" ne göre illerin kurulmasıyla ortaya çıkmıştır.¹¹ İl özel idaresinin yasal temeli olarak Vilayet Nizamnamesine ve bunun getirdiği yerel yönetim düzenine bakmak faydalı olacaktır.

a. İl Özel İdarelerinin Yasal Temeli Olarak Vilayet Nizamnamesi

Bilindiği gibi mevcut il örgütü ilk defa Osmanlı İmparatorluğu döneminde yürürlüğe giren 7 Kasım 1864 tarihli "Teşkilî Vilayet Nizamnamesi" ile meydana getirilmiştir. Koyu bir merkezîyetçilik getiren ve illere tüzel kişilik tanımayan bu Nizamname ülkenin vilayetlere, vilayetlerin sancaklara, sancakların kazalara, kazaların da köy ve mahallelere ayrılacağı ilkesini getirmiştir.¹² Adı geçen Nizamnademe "Vilayetlerin Umuru Hususiyesi" başlığı altında her vilayette bir "Meclis-i Umumiye-i Vilayat" adlı bugünkü il genel meclislerinin benzeri bir yerel nitelikli meclislerin kurulacağı hüküm altına alınmıştır.¹³

⁸ Bünyamin Günel, *İl Özel İdareleri Elliyile Köye Götürülen Hizmetler Trabzon Örneği*, Ankara, 1979, s. 4.

⁹ Bünyamin Günel, *Açıklamalı İl Özel İdaresi Kanunu*, İstanbul, Canel Ajans Yayınları, 1989, s. 12.

¹⁰ Bilal Eryılmaz, "İl Özel İdarelerinin Mahalli İdare Sistemimiz İçindeki Yeri", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 378, Haziran 1988, s. 70.

¹¹ Bünyamin Günel, a.g.e., s. 12.

¹² İsmail Hakkı Ülkmen, *Mahalli İdareler Maliyesi*, Ankara, 1960, s. 218.

¹³ İlber Ortaylı, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler*, Ankara, 1974, s. 77.

Bu Nizamname ile çeşitli karışıklıklara sahne olan Niş, Silistre ve Vidin eyaletleri "Tuna Vilayeti" adıyla birleştirilerek, yeni bir yönetim biçimine büründürülmüştür. Böylece Osmanlı taşra yönetimi "eyalet sistemi"nden "il sistemi" ne gelmiştir. Bu yeni kuruluş daha sonra Bosna, Yanya, Selanik, Trablusgarp ve Erzurum gibi yerlere de uygulanmıştır.¹⁴

Tuna Vilayetinde 1864'ten itibaren Mithat Paşa'nın valiliği ile uygulanan merkezîyetçi eğilimlerin ağır bastığı bu sistem, Osmanlı Avrupasında 10 vilayet (44 sancak), Osmanlı Asyasında 16 Vilayet (74 sancak) Osmanlı Afrikasında 1 vilayet (5 sancak) ta uygulanmış ve 22 Ocak 1871 tarihinde yeniden formüle edilerek "İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi" adıyla tekrar yürürlüğe konulmuştur.¹⁵

b. Vilayet Nizamnamesinin Getirdiği Yerel Yönetim Düzeni

Bugünkü sistemin temeli olan 1864 tarihli Nizamname ile ortaya çıkan Vilayet Umumi Meclisleri (Meclis-i Umumi-i Vilayet) ikisi müslüman ikisi de güyrimüslim olarak her sancaktan seçilip gönderilen üyelerden oluşmaktadır.¹⁶ Bu meclislerin 1 yıl için seçilecek üyelerden oluşacağı, valinin başkanlık edeceği ve ikinci başkanın vali tarafından memurlar arasından atanacağı hüküm altına alınmıştır. Yılda bir defa ve en çok 40 gün süreyle toplanabilecektir. Bu meclislerin görevleri; yolların düzeltilmesi ve bakımı, kamuya ait binaların yapımı ve korunması, tarım ve ticaretin kolaylaştırılması ve geliştirilmesi konularının müzakeresi, vergilerin ödeme ve değiştirilmesi konularında görüş bildirmek olarak sayılmıştır. Üyelerin görüşleri önce valiye bildirilir. Valinin uygun göreceği konular mecliste görüşülür. İl genel meclisleri incelediği konularda sadece görüş bildirir. Yürütücü nitelikte karar alamazlar. Söylenen kararların yürütücü nitelikte olabilmesi için kararların vali tarafından merkezî hükümete bildirilmesi ve hükümetçe onaylanması şarttır. Aksi halde, kararların hiçbir hükmü bulunmamaktadır.¹⁷

İl genel meclislerine verilen bu görevlerin gerçekte yerine getirilmesi mümkün görülmemektedir. Çünkü bu meclislerin yetkisi sadece görüş bildirmekten ibaret olup kendine has tüzel kişilik, mali kaynak ve bütçe imkanları verilmemiştir. Burada gayrimüslim tebaanın memnun edilmesi ve onların denetimlerinin sağlanması düşüncelerinin ağırlık taşıdığı görülmektedir. Hem müslüman, hem de gayrimüslimlerin eşit oranda temsil edildiği böyle bir organ, sadece Osmanlı'ya has idi ve diğer devletlerde benzer bir uygulamaya rastlamak mümkün görülmemektedir.¹⁸ Kurulmasında daha çok merkezi yönetimi güçlendirmeyi amaçlayan bu meclisler ile halkla ilişkilerin güçlendirilmesi sağlanmaktadır. Sonuçta bu meclisler, halkın bir nebze gözetim ve denetim aracı durumunda idi. O devrin şartlarında daha ileri seviyede bir kurum bulmak belki de imkansızdı. Bu meclisler yerel yönetimlerin kapısını aralamış ve katılımcı dönemi

¹⁴ İÇ-DÜZEN, İl Özel İdareleri- İÇ DÜZEN Genel Rapor Kıtıp : 3, Ankara, T.C. İçişleri Bakanlığı İç-Düzen Yayınları, No:6, 1972, s.1.

¹⁵ İlber Ortaylı, a.g.e., s. 290.

¹⁶ Bünyamin Günel, a.g.e., s. 5.

¹⁷ Bahtiyar Akyılmaz, "İl Özel İdaresi" Türk İdare Dergisi, Sayı : 379, Haziran 1988, s. 84.

¹⁸ Bilal Eryılmaz, a.g.e., s. 71.

başlatmışlardır.¹⁹

3. 1871 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ve İl Özel İdaresi

1870 yılında mevcut Nizamname yürürlükten kaldırılarak yerine, il özel idareleri açısından ilkeleri ve görev türleri biraz daha genişletilmiş bir sistem getiren "İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi" kabul edilmiştir. Bu Nizamname'de özel idarelerle ilgili hükümler büyük ölçüde korunmuş; meclisin görevleri ile hastahane ve ıslahhanelerin yapım ve onarımı, eğitimin yaygınlaştırılması, devlet ihalelerinin görüşülmesi gibi eklerle genişletilmiştir. Yerel gereklere göre toplanacak olan meclis üyelerin 1/3'ünün iştiraki bu iş için yeterlidir. Daire müdürleri kendi konuları hakkında bilgi vermek üzere mecliste hazır bulunacaklardır.²⁰ Yukarıda belirtilen her iki nizamnameye rağmen özel idareler tüzel kişiliği ve bütçesi olan kuruluşlar haline gelememişlerdir. Bu niteliğiyle bir yerel yönetim birimi hüviyetini kazanamamışlardır. Çünkü bunlar yönetimde duyulan ihtiyaçların ekonomik ve sosyal gelişmenin ürünü olmaktan ziyade, politik yönü ağır basan uygulamalardır.²¹

Tanzimat'tan sonra Avrupa memnun edilmek isteniyordu. Bu Nizamname 1913 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet" geçici Kanunu'nun yürürlüğe girmesine kadar uygulandı. Bu nizamnameler yerel yönetim yönünde atılmış olumlu birer adım olmakla birlikte, neticede il özel idarelerine etkin bir yapı getirememişlerdir.²² Genel meclis görüş bildiren bir kuruluş olarak tüzel kişiliği olmasına rağmen, yetki genişliğinin kısıtlı da olsa uygulanabildiği bir modeldir. Seçimle geldiği söylenen üyelerin çoğu, pratikte adeta bu göreve tayinle gelmişlerdir. Meclislerde geniş ölçüde valilerin nüfuzları ağırlıklı olarak hissedilmiştir.²³

B. 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı ve İl Özel İdaresi

Daha sonra illerin uygun bir yerel yönetim birimi haline getirilmeleri ilk defa 1876 tarihli Kanuni Esasi ile mümkün hale gelmiştir. Bu Anayasa ile illerin yönetiminin "yetki genişliği" ve "görev ayrımı" ilkelerine göre olacağı belirtilmiştir. Aynı Anayasada il genel meclislerinden bahsedilerek, bunların seçilme ilkelerinin kanunla olacağı ve görevlerinin de özel kanunla belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Bu meclisler, yolların tanzimi, itibar sandıklarının teşkili, sanayi ve ticaretin geliştirilmesi, bayındırlık ve eğitimin yaygınlaştırılması konularını görüşüp karar altına almakla görevlendirilmiştir.²⁴

Daha sonra Osmanlı Mebusan Meclisinin kapatılması suretiyle Anayasa'nın askıya alınması sonucunda, yönetimde adem-i merkeziyet uygulaması, ancak İkinci Meşrutiyet döneminde gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde, Meclis'te kurulan özel komisyon hazırlanan kanun tasarısını 1912 yılına kadar bitirememiş ve sonuçta yeni bir tasarı hazırlanarak Meclise sunulmuştur. Balkan

¹⁹ Ahmet Özer, "İl Özel İdarelerimiz ve Fransadaki Son Gelişmeler" *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 383, Haziran 1989, s. 74.

²⁰ İÇ DÜZEN, a.g.e., s. 2.

²¹ Bünyamin Günel, a.g.e., s. 13.

²² Turgut Kılıçer, a.g.e., s. 17.

²³ İlber Ortaylı, a.g.e., s. 291.

²⁴ Osman Meriç, "İl Mahalli İdaresi", *Türk İdare Dergisi*, s. 370, Ankara, 1986, s. 2.

Savaş'ın patlak vermesi sonunda tasarı Meclisten geri çekilmiş ve üzerinde bazı değişiklikler de yapılmak suretiyle 13 Mart 1913 tarihinde Kanunu Muvakkat olarak bir kararname ile yürürlüğe girmiştir.

Yürürlüğe giren 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı il özel idarelerini, merkezi yönetime yardımcı olacak kuruluşlar olarak kabul etmiş ve hukuki durumu buna göre düzenlemeye çalışmıştır. Söz konusu Kanunu Muvakkatın Birinci Kısmını oluşturan ilk 74 maddesi illerin genel idare kuruluşu ve işleyişine ilişkin hükümleri kapsamakta, 74-146 maddeleri ise bir il yönetim birimi olarak il özel idarelerinin tüzelliğini, organlarını, yönetimini, gelir ve giderlerini ve denetimini düzenlemektedir. Bu bölümler, kanundaki deyimle "İdare-i Umumiye-i Vilayet" ve "İdare-i Hususiye-i Vilayet" olarak ayrılmıştır. İl genel yönetiminde ilişkin maddeler 1929 tarihli 1426 sayılı Vilayet İdareleri Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. Bu Kanun da 1949 tarihli 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır.²⁵

Kanunu Muvakkata göre il özel idaresi; geliri, gideri, bütçesi, mülkleri olan tüzel kişiliğe sahip bir kamu kuruluşudur. 1921 yılında Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile il genel yönetimi ile birlikte il özel idarelerine iki yıl için il halkı tarafından üyeleri seçilen ve kendi üyeleri arasından seçecekleri bir başkan tarafından yönetilecek olan "Vilayet Şurası" oluşturulmak istenmiştir. TBMM'nin ildeki temsilcisi ve il genel yönetiminin başı olan vali, ancak genel yönetimle il özel idarelerinin görevlerinde çatışma olması halinde devreye girecektir. Bu uygulama yerel yönetim anlayışında daha ileri bir sistemi gösterse de, 1924 Anayasası ile yürürlükten kaldırılmıştır.²⁶ 1924 Anayasası yönetimde yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerini benimseyerek, illerin tüzel kişiliğinin olduğu vurgulanmış ve ayrıntıların yapılması kanuna bırakılmıştır. Böylece; köyler ve belediyeler hizmet verdikleri halkın oturduğu ve yaşadığı yerleşim yerlerinin merkezinde görev yapan yerel yönetim birimleri oldukları halde, il özel idareleri; hem kırsal hem de kentsel alanları içine alan, il sınırları içinde faaliyet gösteren, sınırları aynı zamanda genel idarenin alt birimi halindeki il sınırları ile aynı olan ve il genel yönetiminin başı durumundaki valinin il özel idaresinin de başı olduğu çok değişik bir yerel yönetim birimidir. 1864 Nizamnamesi ile temeli atılan ve 1913 tarihli geçici kanun ile tüzel kişilik kazanan il özel idareleri, kamu hukuku tüzel kişisi durumundadır.

İl özel idareleri, 1913 yılından itibaren Türkiye'de meydana gelen sosyal, ekonomik ve siyasal gelişmeden etkilenmiş ve Kanun çeşitli değişikliklere uğramıştır. Bu değişiklikler ihtiyacı karşılamamış, bazı yetkileri merkezi yönetime devretmiş ve dengesi bozulmuştur. Bu durumda, özel idareler fonksiyon icra edemez hale gelmiştir. Çeşitli tarihlerde araştırmalar yapılmış ve tasarılar hazırlanmıştır. Ancak, bunlar yürürlüğe girme imkanı bulamamışlardır. İl Özel İdarelerine kanunla verilen yetkiler daha sonra çıkarılan kanunlarla başka kuruluşlara da verilince, ortaya ikili bir durum çıkmıştır. Özel idarelerin gelirleri büyük ölçüde azaltılmıştır. Böylece; il özel idareleri zaman içinde gelişmelere ayak uyduramamış, kaynaklarını , görevlerini yitirmiş ve kendini yenileyemeyen bir yerel yönetim birimi olmuştur.²⁷

1913 tarihli Kanunu Muvakkatta görevleri; tarım, bayındırlık, eğitim, ekonomi, sağlık ve

²⁵ Bilal Eryılmaz, a.g.e., s. 81.

²⁶ İÇ-DÜZEN, a.g.e., s. 75.

²⁷ Turgut Kılıçer, a.g.e., s. 30.

özel idare emlakinin yönetimi gibidir. Organları; vali, genel meclis ve daimi encümen olarak kabul edilmiştir. Ağır bir idari verayet denetimi altında bulunmakta idiler.

C. İl Özel İdaresi Kanununun (3360 Sayılı Kanun) Getirdiği Düzen

1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı'nın yürürlükte olan ikinci kısmına göre; tüzel kişiliğe sahip birer yerel yönetim birimi olan il özel idareleri, zamanla etkisiz hale gelmişlerdir. Söz konusu geçici Yasa ile devrinde en teknik görevlerin il düzeyinde yürütülmesi sorumluluğu il özel idarelerine verilmişti. Ancak, il özel idareleri devletin kamu hizmeti fonksiyonunu yerine getirememiş, merkezi yönetimde zaman içerisinde meydana gelen değişikliklerle yeni düzenlemeler yapılmış ve özel idarenin görevleri büyük ölçüde yeni kurulan kuruluşlara aktarılmıştır. Geçmişte il özel idarelerine ilişkin çeşitli düzenlemeler yapılmak istenmiş olmasına rağmen, bu, tam anlamda gerçekleşmemiştir. Muvakkat Kanun gerek dil, gerekse sistem olarak anlaşılmaz hale geldiğinden dolayı yeni bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmuş ve 16 Mayıs 1987 tarih ve 3360 sayılı "13 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatının Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddelerin Eklenmesine Dair Kanun"la gerekli değişiklikler yapılmıştır.²⁸

Söz konusu 3660 sayılı Kanunu 1 nci maddesiyle "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı"nın adı "İl Özel İdaresi Kanunu" olarak değiştirilmiştir. Ancak, "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı"nın değiştirilmeyen diğer maddeleri ek ve değişiklikleri ile birlikte bugün halen yürürlükte bulunmaktadır. 3360 sayılı kanunla İUV Kanunu'nun 15 maddesi değiştirilmiş, 6 maddesi ve 4 fıkrası yürürlükten kaldırılmış ve 4 ek, 4 geçici maddi ile 9 bent ise yeniden eklenmiştir.²⁹

1913 tarihli Osmanlı İmparatorluğu ile günümüz Türkiye'sinin sosyo-ekonomik kültürel ve siyasi koşullarının eskimiş bir İUV Kanununun dar çerçevesine sıkıştırılması gerçekçi değildir. O günden günümüze dek siyasal, toplumsal ve yönetim yapısında meydana gelen değişiklik ve gelişmelere rağmen bu Yasa buna uyarlanmamış, görev ve hizmetlerin çoğu merkezi hükümete kaydırılmış ve bunlara yeterli ölçüde kaynak temini sağlanamamıştır. Bunların sonucunda; il özel idareleri ağırlıklarını kaybetmişler ve bir "Emanet Komisyonu" haline gelmişlerdir.³⁰ Yukarıdaki değişme ve gelişmelere rağmen, il özel idarelerinin teşkilat ve yapısında önemli bir değişiklik yapılmamıştır.

Bütün bunlara rağmen, yeni bir özel idare kanununa olan ihtiyaç giderilememiştir. 1913 tarihli İUV Kanununun Osmanlıyı genç Türkiye Cumhuriyetine bağlayan bu bağ, dört anayasaya rağmen değişmeyen bir Kanun, ülkede uygulanan en eski yönetim birimini düzenleyen bir metin ve kendine özgü yapısıyla muhafaza ve ıslahı gerekli olan bir kurum olarak gündemde bulunmaktadır.³¹

²⁸ Bakınız 26.05. 1987 tarih ve 19471 sayılı Resmi Gazete.

²⁹ Bünyamin Günel, a.g.e., s. 14.

³⁰ Ahmet Özer, a.g.e., s. 17.

³¹ Bilal Eryılmaz, a.g.e., s. 83.

16.05.1987 tarih ve 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunun bazı maddeleri Anayasaya aykırı iddiasıyla açılan bir dava sonucunda Anayasa Mahkemesi'nin 22.06.1988 gün ve 1987/ 18 esas, 1988/23 kararı ile iptal edilmiştir. Bu iptal edilen maddelerin bırakıldığı boşluk hâlâ devam etmektedir.

II. ANAYASAL KAVRAM OLARAK İL ÖZEL İDARELERİ

İl özel idarelerinin Türkiye'de daha iyi kavranabilmesi için şimdiye kadar yürürlükte olan Anayasaların iyi tahlil edilmesi faydalı olacaktır. Devletin esas yapısının oluşma şeklini çizen anayasalarda bu konuda nasıl bir yaklaşımın olduğunun bilinmesi önem taşımaktadır. İşte il özel idareleri de devletin bir organı olduğuna göre orada, nasıl bir yaklaşımın tarif edildiğinin bilinmesi zorunludur. Çünkü, daha önce de değinildiği gibi bu temel kanunlar merkezî yönetim ve yerel yönetimlerin işleyişi ile ilgili bazı bilgileri ihtiva etmektedirler.³² Sırasıyla 1876, 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarının nasıl bir çerçeve çizdiklerinin bilinmesi zorunludur. Söz konusu bu anayasaların önce yerel yönetimlerle ilgili genel yaklaşımları irdelenecek ve arkasından anayasalarda il özel idaresi ile ilgili yer alan hükümlere bakılacaktır.

A- Yerel Yönetimlerin Anayasalarda Düzenlenişi

Türkiye'deki yerel yönetimlerin Yüzyılı aşkın bir süredir göstermiş olduğu gelişmenin doğal seyrini Anayasalarda görmek mümkündür. Şurası bir gerçektir ki yerel yönetimlerin doğup gelişmeye başladıkları zamanlarda, günümüzdeki durumun aynı şekilde düşünülmesi mümkün değildir. Aradan geçen zaman neticesinde her alanda olduğu gibi burada da hızlı değişme ve gelişmeler meydana gelmiştir. Böylece, incelememizde 1876, 1921 ve 1924 Anayasalarını bir alt başlık altında, 1961 ve 1982 Anayasalarını da ayrı bir başlık altında incelemek için espirisine daha uygun düşecektir.³³ 1876 Anayasası Osmanlının son zamanlarında çok büyük ümitlerle yürürlüğe konulmuş, 1921, 1924 Anayasaları ise Cumhuriyetin ilk yıllarında yeni birşeyler getirme iddialarıyla kabul edilmişlerdir. İl Özel idaresinin Anayasalarda nasıl düzenlendiğini daha iyi görebilmek için öncelikle genel olarak yerel yönetimlerin sözkonusu Anayasalardaki espirisine bakmak gerekmektedir.

1. 1876, 1921 ve 1924 Anayasalarına Göre Yerel Yönetimler

1876 nayasası'nın 108 nci maddesi illerin yetki genişliği (tevsi-i mezuniyet) ve görev ayrımı (tefrik-i vezâif) esaslarına bağlı kurulacağına değinilmiştir. Yine aynı Anayasa'nın 112 nci maddesinde belediyelerin kurulacağı hüküm altına alınmıştır. 1921 Anayasası'nda bir ayrım sözkonusu edilmemekle beraber; illerin yönetimi, kaza, nahiye ve umumi müfettişlikler için hükümler mevcuttur. Ayrıca Vilayet Şurası bu Anayasa'ya has bir uygulama biçimi olarak düzenlenmiştir.

³² Suna Kili-Şeref Gözübüyük, Türk Anayasa Metinleri, Ankara, Türkiye İş Bankası Yayınları, No: 269-19, 1985, s. 43-129.

³³ Ahmet Özer, a.g.e., s. 11-13.

Görev ayrımı ile ilgili olarak 1876 Anayasası'nın encümen mazbatasında; "Mahalli işlerin yönetiminde halkın söz sahibi olması gerekir. Ancak devletin siyasi ve idari görevleri birbirinden ayrılmaktadır. Siyasette merkeziyet şarttır. İdarede ise görev ayrımı gereklidir. Dışişleri, milli savunma, adliye, maliye ve zabıta siyasi vazifelerdir. Bugünkü ifadesiyle bunlar egemenliğe ilişkin, kamu kudretinin kullanılmasını gerektiren işlerdir. Buna karşılık bayındırlık, tarım, ticaret, ilköğretim mahalli menfaatlara ilişkin işlerdir. Bunlar idari merkezietten zarar görebilirler" denilmektedir.³⁴

1924 Anayasası'nın 89 ncu maddesinde "Türkiye coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelir" denmiştir. 90 ncı madde bunların tüzel kişilik sahibi olduğunu belirtmiş ve 91 nci maddede yetki genişliği ve görev ayrımının illerde uygulanacağına değinmiştir.³⁵

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere her üç anayasada da yerel yönetimler ve mükli taksimatla ilgili hükümler yer almıştır. Ancak bunlar günümüzdeki anlamda yeterli olan düzenlemeler olmaktan yoksundur. Anayasalarda yerel yönetimle ilgili en son düzenlemelerin 1961 ve 1982 Anayasaları ile yapıldığı bir gerçektir.

2. 1961 ve 1982 Anayasalarına Göre Yerel Yönetimler

1961 Anayasası yerel yönetimlerin karar organlarının halk tarafından seçileceğini ve seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kazanma ve kaybetmelerinin yargı yoluyla olacağını belirterek, bu yönetimlere yasal güvence sağlamıştır. Bunların görevden alınma yetkisi yönetimden alınarak yargı organlarına verilmiştir. 1961 Anayasasının 116 ncı maddesinde düzenleme konusu yapılan yönetimle ilgili olarak adıgeçen maddenin gerekçesinde; "Bu madde, mahalli idarelerin bünye ve mahiyetlerini genel olarak ifade etmektedir. 1876 Anayasasından beri yerleşmiş olan ve sosyolojik bir varlık kazanmış bulunan mahalli ünitelerimizde herhangi bir değişiklik yapmaya sebep görülmemiştir. Ancak, demokratik bir düzende mahalli idarelerin geniş yetkilerle teçhiz etmesi genel olarak kabul edilen bir esas olduğundan mahalli idare organlarının seçimleri, Anayasada sağlam demokratik esaslara bağlanmış ve bunların merkezi idare ile olan bağlarının kanunla düzenlenmesi lüzumu belirtilmiştir." denilmek suretiyle anlayışın anahatları izah edilmiştir.³⁶

1982 Anayasası da yukarıdaki anlayışı benimsemekle birlikte, ilave olarak yerel yönetim organlarının İçişleri Bakanı tarafından geçici olarak görevden alınması ve idari vesayetle ilgili yeni ilaveler yapmıştır. 1982 Anayasası'nın 127 nci maddesinde yapılan düzenlemeye göre; yerel yönetimler il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan, kuruluş esasları kanunla belirtilen, genel karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidirler. Bunların kuruluşu, görevleri ve yetkileri yerinden yönetim ilkelerine uygun olarak kanunla düzenlenir. Merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde; kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması, yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması gibi amaçlarla kanununda belirtilen esas ve usulle dairesinde idari vesayet yetkisine

³⁴ Ahmet Özer, a.g.e., s. 12.

³⁵ Suna Kili, Şeref Gözübüyük, a.g.e., s. 129-130.

³⁶ Atilla Özer, Gerekeçeli ve 1961 Anayasayı ile Mukayeseli 1982 Anayasası, Ankara, Bilim Yayınları, 1984, s. 489.

sahiptir. Ayrıca bu yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanacağı hüküm altına alınmıştır.³⁷

1982 Anayasasının 127 nci maddesinin gerekçesinde büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin getirilmesine imkan tanınmasının nedenlerine değinilmiştir. Ayrıca ihtiyaçtan dolayı yerel yönetimlerin kendi aralarında birlik kurabilmeleri de sağlanmıştır. Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kazanmaları ve kaybetmelerinin yargı yoluyla olacağı görüşü aynen alınmakla beraber, Danışma Meclisi tarafından kabul edilen maddeye göre hakların da idari ve adli mercilerce kovuşturma veya soruşturma açılanların idari makamlarca geçici bir tedbir olarak görevden alınacağına ilişkin düzenlemeye Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonunda idari makam yerine İçişleri Bakanı olarak değiştirilerek kabul edilmiştir.³⁸

B. İl Özel İdarelerinin Anayasalarda Düzenlenişi

İl özel idaresi ile ilgili 1864 ve 1871 nizamnamelerinden sonra, 19876 Kanuni Esasi'de bu yönetimlerle ilgili hükümler yer almıştır. 1921 Anayasası aynı şekilde il özel idareleri ile ilgili hükümler ihtiva etmektedir. 1924 Anayasasında ise bu konuda düzenleme yapan herhangi bir maddeye rastlanmamıştır.

1961 ve 1982 Anayasalarının yerel yönetimlerle ilgili maddelerinde il özel idarelerinin sadece bir yerel yönetim birimi olarak ismi zikredilmiş ve genel ifadelerden başka bir düzenleme getirilmemiştir. Bu Anayasaların konuya yaklaşımı belediye, il özel idareleri ve köylerin müştereken değerlendirilmesi şeklindedir. Bu konudaki incelememizi de iki başlık altında yapmak gerekmektedir.

1. 1876, 1921 ve 1924 Anayasalarına Göre İl Özel İdareleri

Daha önce de değinildiği gibi 1876 tarihli Kanuni Esasi'de il özel idarelerine yer verilmiş bulunmaktadır. Adı geçen Anayasa'nın 109 ncu maddesinde vilayet, liva ve kaza merkezlerinde senede bir kez toplanan yönetim meclisleri ile vilayetlerde merkezde toplanacak olan il genel meclisi üyelerinin seçimi hususlarının özel bir kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Aynı şekilde 110 ve 111 nci maddelerde de meclislerin görevleri ve çalışma usulleri hakkında hükümlere yer verilmiştir.

1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu da aynı şekilde il özel idareleri ile ilgili düzenlemeler getiren bir Anayasadır. Buna göre, 1921 Anayasasının 12 nci maddesinde her vilayet merkezinde seçilen üyelere oluşan bir Vilayet Şurasının senede ik ay toplantı yapacağı da belirtilmiştir. 13 ncü madde de ise Şuranın kendi üyeleri arasından bir başkan seçeceği ve ayrıca bir yönetim kurulunun teşekkül ettirileceği ve icra yetkisinin bu kurulda olacağı belirtilmiştir. Ancak bu hükümler daha hayata geçirilmeden 1921 Anayasası ile yürürlükten kaldırılmıştır.³⁹ 1924 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu'nda ise il özel idareleri ilgili herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

³⁷ Ziya Çoker, "İl Özel İdareleri Nasıl Geliştirilir " Amme İdaresi Dergisi, Cilt :20, Sayı : 3, Eylül 1987, s. 13-14.

³⁸ Atilla Özer, a.g.e.,s 486-488.

³⁹ Suna Killi-Şeref Gözübüyük, a.g.e., s. 92-93.

2. 1961 ve 1982 Anayasalarına Göre İl Özel İdareleri

1876 ve 1921 Anayasalarının aksine 1961 ve 1982 Anayasalarında il özel idareleri için özel hükümler mevcut değildir. Mahalli İdareler kenar başlığı altında yerel yönetimlerin il, belediye ve ye köy halkının yerel müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından oluşturulan kamu tüzel kişileri olduğu belirtilmiştir. Kanuna göre il özel idarelerinin kurulması için özel bir formaliteye gerek bulunmamaktadır. Herhangi bir yerleşim birimi genel yönetim açısından il olarak kanunla kurulduğu andan itibaren, il özel idaresi de kendiliğinden teşekkül etmiş olacaktır. Yani o ilde il özel idaresi kurulması için ayrıca yasa ve diğer mevzuatla düzenlemeye gerek kalmadan, il olmanın tabi sonucu olarak kurulması gerekecektir.

Sonuçta şu bir gerçektir ki Anayasaların 5 defa yeniden yapıldığı bir ülkede hiç değişmeden veya çok az değişerek (1360 sayılı Kanun hariç) günümüze kadar gelen 1913 tarihli geçici Kanun artık ihtiyaca cevap veremez haldedir. Yeni Anayasa'nın ruhuna ve getirdiği yerel yönetim anlayışına uygun yeni "İl Özel İdaresi Kanununa" olan ihtiyaç devamlı olarak gündemde bulunmaktadır.

III. HÜKÜMET PROGRAMLARINDA VE BEŞ YILLIK KALKINMA PLANLARINDA İL ÖZEL İDARELERİ

İl Özel idaresi için Cumhuriyetin kurulmasından sonra devletin nasıl bir yaklaşım gösterdiğinin bilinmesi önemlidir. Çeşitli tarihlerde yerel yönetimler ve il özel idareleri için neler yapılmak istendiğinin en iyi öğrenileceği kaynak hükümet programlarıdır. Siyasi partilerin farklı zamanlarda uyguladıkları hükümet programlarında partinin felsefesi ve o zamanın şartları doğrultusunda genelde yerel yönetimler ve özelde il özel idareleri için neler öngörüldüğünü görmek mümkün olacaktır. Aynı zamanda, planlı döneme geçişle birlikte beş yıllık kalkınma planlarında yerel yönetimler ve il özel idareleri için nasıl bir hedef çizildiğine bakmak faydalıdır. Her konuda olduğu gibi yerel yönetimler ve özel idareler için de hükümet programlarında ve beş yıllık kalkınma planlarında hükümler bulmak mümkündür. Burada hükümet programları ve beş yıllık kalkınma planları iki ayrı başlık halinde yerel yönetimler ve il özel idareleri yönlerinden incelenecektir.

A- Hükümet Programlarında Yerel Yönetimler ve İl Özel İdareleri

Cumhuriyet döneminde yerel yönetimler ve il özel idareleri hakkında gelişmelerin seyri, yapılmak istenilen düzenlemeler ve konuya bakış açısının bilinmesinin en iyi yolu, çeşitli zamanlardaki hükümet programlarına bakmakla mümkün olacaktır. Çünkü hükümet programları değişik siyasi partilerin ve değişik zamanların bu konuda nasıl olduğunu gösteren en iyi dokümanlardır. Hükümet programlarında mevcut durumun eleştirilmesi yapıldıktan sonra, iktidara yeni gelen partinin neler yapmak istediğini de gösterecektir. Böylece, o tarihte mevcut olan durumla olması gerekenin birlikte görülmesi mümkün olabilecektir.

Türkiye Cumhuriyetinin çeşitli tarihlerdeki hükümet programlarında yerel yönetimlerle ilgili bölümlere rastlamak mümkündür. Bazı hükümet programlarında bu konulara hiç değinilmezken, bazılarında konuya kısmen değinilmiştir. Bazıları ise gerektiği kadar önem vermek suretiyle, yapmak istediklerine ilişkin hedefleri göstermiştir. Hükümet programlarında genel olarak yerel yönetimlere ilişkin bölümlerine bakmak gerekir. Ayrıca konumuz açısından il öze idarelerine ilişkin gösterilen hedefleri incelemek lazımdır. Burada şimdiye kadar kurulan bütün hükümet programlarını incelemek mümkün olamayacağından, sadece temsili nitelikteki değişik zamanlarda farklı hükümet programları ele alınacaktır. Ayrıca, konuya değişik açıdan yaklaşan enteresan olanlarına rastlanırsa onlara da değinilecektir.

1. Hükümet Programlarında Yerel Yönetimler

Daha önce de değinildiği gibi hükümet programlarında yerel yönetimlerin düzenlenmesi ile ilgili hedef ve ilkelere yer verilmiştir. Bu konuya hiç bölüm ayırmayan programların varlığı da sözkonusudur. Cumhuriyetin ilk yıllarında kurulan hükümetlerden 1 nci İnönü Hükümetinin programında (29.10.1923) yerel yönetimlere ilişkin hükümler bulunmazken, Fethi OKYAR hükümetinin programında (22.11.1924) özellikle Ankara şehrinin imar ve inkişafı için gereken tedbirlerin alınacağına değinilmiştir.⁴⁰ 1 nci Bayar Hükümetinin programında (1.11.1937) "Hususi idareler ve belediyelere Şefin ilhamını takip ederek büyük kalkınma savaşımızda başarı hasılatını artırarak ve hususiyetle hayat ucuzluğunu temin edecek vazifeler vereceğiz." denildikten sonra, özellikle belediyelere ilişkin düzenlemelere işaret edilmiştir. Peker Hükümetinin programında (14.08.1946) "Belediyelerimizin gelişmesini sağlayacak usul ve gelir esasları üzerinde gereken kanun değişiklikleri teklif olunacaktır. Belediye ve özel idareler gelirlerini artırma konusunu müsbet ve neticeye bağlamaya çalışacağız...." denilerek özellikle yerel yönetimlere kaynak temini konusuna işaret edilmiştir.

2 nci Menderes Hükümetinin Programında (30.3.1951) yerel yönetimlerle ilgili olarak : "Mahalli idareler teşkilatını, bu müesseseleri vazifeleri itibariyle müsbet çalışacak veçhile ıslah etmeyi ve bu meyanda mahalli idarelerin, varidat ve muhasebat teşkilatını maliye teşkilatına ithal etmek ve vilayet bütçelerinin, merkez ve diğer alt müesseselere vermekte oldukları hisseleri, mahalli idareler lehine terk etmek suretiyle bu teşkilatı radikal bir reforma mazhar kılmak esasını ihtiva eder kanun layihası hazırlanmış olup son tctikikleri yapılmaktadır..." denilerek yerel yönetimlerin gelirlerinin artırılmasını ve bu yönetimlere gerekli yetkilerin verilmesi ile ilgili yasaların hazırlanmakta olduğuna değinilmiştir.

2 nci Koalisyon 9 ncu İnönü Hükümetinin programında (2.7.1962) yerel yönetimlerle ilgili olarak: "Mahalli idarelerin, Anayasasının ışığı altında bünyelerine uygun seçimlerinin bir an evvel yapılması, gelirlerinin hizmetleri karşılar hale getirilmesi, teşkilat, görev ve yetkilerinin yeniden değerlendirilmesi ile ilgili mevzuatı en kısa zamanda tasvibinize sunacağız." demek suretiyle o zamandan beri bu yönetimlerin yeterli gelir kaynaklarından yoksun olduğunu göstermektedir. 3 ncü Koalisyon 10 ncu İnönü Hükümeti Programında (30.12.1963) yerel yönetimlerle ilgili olarak:

⁴⁰ Turgut Kılıçer, a.g.e., s. 40-41.

" Mahalli idarelerimizi, kanuni ödevlerini kalkınma planları ile kendilerine yüklenen görevleri gerçekleştirebilecek ve aynı zamanda demokratik bağımsızlıklarını sağlayacak malî kaynaklara kavuşturmak maksadıyla bu idarelere ait vergilerde ıslah edilecek ve buna ilişkin tasarılar pek yakında Yüksek Meclise sunulacaktır..." şeklinde bu konuda eksikliklerin bulunduğu işaret edilmek suretiyle, yasal düzenlemelerin peyderpey yapılacağı vurgulanmıştır. Yerel yönetim olayına değişik bir açıdan bakan 4 ncü Koaliyson Ürgüplü Hükümetinin Programında (26.2.195) : "Mahalli idareler hizmetlerini tamamen muhtar mahalli idareler tarafından görülmesini temin ve merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki vazife ve hizmet çakışmalarını önleyecek tedbirler alınacak ve mahalli idarelerimizin yeterli gelir kaynaklarına kavuşturulmaları imkanını verecek kanunların süratle çıkarılmasına çalışılacaktır" şeklinde yerel yönetimde özerkliğin geliştirilmesi için gerekenlerin yapılacağından bahsedilmiştir.

2 nci Süleyman Demirel Hükümeti Programında (13.11.1969), "İcranın müessiriyetini artırmak maksadıyla yapılacak ıslahatın hedefi, merkezi hükümet teşkilatının ve mahalli idarelerin kanunları uygulama ve kamu hizmetlerini yürütmeye zamandan, insan gücünden ve paradan tasarruf sağlayacak ve daha iyi hizmet edecek surette yeniden teşkilatlanmasını ve çalışma usullerini bu maksatlara göre rasyonelleştirmesidir. Kalkınma planının hazırlanmasında ve uygulanmasında mahalli idarelere düşecek görevleri karşılayacak şekilde mahalli idareler yetki, sorumluluk ve kaynaklarla teçhiz edilecektir." gibi ifadelerle yerel yönetimlerin merkezle olan yetki görev ayırımının yeniden düzenleneceği belirtilmiştir. 4 ncü Süleyman Demirel Hükümeti Programında (6.4.1974) ise mülki ve yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılacağı belirtilmiştir. Ayrıca adıgeçen programda belediye, şehirleşme, kent ve köy konularında yapılacak düzenlemeler anlatılmıştır.,

2 nci Bülent Ecevit Hükümetinin Programında (28.6.1977); il özel idarelerinin izleyeceği tutum ve köye götürülecek hizmetler ve belediyelerin izleyeceği tutum ve beldeye götürülecek hizmetler başlıklar altında çok uzun ve çeşitli görevler sayılmıştır. 5 nci Demirel Hükümeti Programında (27.7.1977); mevzuat gözden geçirilmek suretiyle yerel yönetimlerin imkan, yetki ve sorumluluklarının yeniden düzenleneceği vurgulanmıştır.

2 nci Özal Hükümet Programında (31.12.1987); yerel yönetimler konusunda çok büyük hamleler yapıldığı, bunların görülmemiş ölçüde mali imkanlara kavuşturulduğu, şehirlerin ve kasabaların hızlı bir şekilde çehresinin değiştiği, altyapının köylere dek uzandığı, yerel yönetimlerin yetkilerinin artırıldığı, bunlara çalışma berbesüsü sağlandığı, hizmetlerin vatandaşla süratli ve kolay ulaştığı ve neticede yerel yönetimleri güçlendirmek suretiyle demokrasinin en küçük birimlere kadar uzanmasını ve bir hayat tarzı olarak yerleşmesini sağladıklarını belirtmiştir. Aynı Programda önümüzdeki dönemde yerel yönetimlerin belirli esaslar dahilinde yetki ve kaynak yönünden daha fazla destekleneceği ve kaynakların daha verimli kullanılması için gerekli tedbirlerin alınacağı vurgulanmıştır. Yıldırım Akbulut Hükümeti Programında ise (16.11.1989); önümüzdeki dönemde Türkiye'nin gelişme ve büyümesine paralel olarak il, ilçe ve büyükşehir sayısının belirli esaslar dahilinde artırılacağı, belediye ve köy kanunlarının değiştirilerek, yerel yönetimlerin daha da güçlenmesinin temin edileceği vurgulanmıştır.

7 nci Demirel Hükümeti Programında (30.11.1991) ise Devletin yeniden yapılanması programı içinde, yeni ve kapsamlı bir yerel yönetimler düzenlenmesine gidileceği, muhtarlar, ihtiyar heyeti, il genel meclislerinin ve belediye meclislerinin yetkileri artırılacağı ve yerel kaynakların bir bölümünün bunlara taksim edileceği, görev yapamaz hale getirilen yerel yönetimlerin merkezle ilişkilerini günün koşullarına göre yeniden yapılandırılacağı, bazı yerleşim yerleri için özel düzenlemeler getirileceği vurgulanmıştır.

Buraya kadar örnek alınan bazı hükümetlerin program alınularından da anlaşılacağı üzere; yerel yönetimler devamlı olarak gündemde bulunan, mevcut durumlarının yetersizliği vurgulanan, kaynakları devamlı az olan, her yönüyle ıslah edilmesi gereken ve merkezi hükümetten kaynak, yetki ve görev aktarılmasının zorunlu olduğu belirtilen yönetimler olarak ortaya çıkmıştır. Genelde hükümet programlarında çok farklı yaklaşımlar mevcut değildir. Partinin veya hükümeti oluşturan otoritenin görüşü doğrultusunda, yerel yönetimlerle ilgili tutumlar da değişik olmaktadır. Neticede, hükümet programlarında konunun yer alması ve devamlı tekrarlanması yerel yönetimler konusunda uygulamada fazla bir şeyler yapılmadığını göstermektedir. Çünkü eğer problem çözümlenmiş olsa idi onun programa alınarak incelenmesine gerek kalmayacaktı. Çünkü programlar mevcutla ilgili olmaktan ziyade, gelecekte yapılmak istenilenlerle ilgilidir.

2. Hükümet Programlarında İl Özel İdareleri

İl özel idareleri ile ilgili olarak hükümet programlarında fazla yer verilmemiştir. Genelde Türkiye Cumhuriyeti tarihinde kurulan 49 hükümetten çoğunun programında yerel yönetimlerle ilgili olarak genel ifadeler yer almıştır. Yerel yönetimlerin hepsi ile müşterek olanlarının dışında genellikle belediyeler ve köylerle ilgili bölümler bulmak mümkündür. Bazı hükümet programlarında belediyeler ve köylerle ilgili olarak yapılmak istenilenler uzun uzun sıralanmıştır. Buna karşılık, il özel idareleri bir satır dahi olsa yer almamıştır. Buradan yerel yönetim denilince sadece belediye ve köy yönetimleri gibi yanlış bir çağrışım çıkmaktadır. Halbuki belediye ve köylerin yanında il özel idarelerine de gereken önem verilerek, hükümet programlarında yer verilmesi gereklidir.

Çeşitli hükümet programları incelendiğinde bunlardan çok azında il özel idareleri ismen zikredilmiştir. Bunlardan Peker Hükümetinin Programında (14.8.1946) il özel idarelerinin kuruluş ve işleyişini yeni kanunlarla düzenlemek ve gelirlerini artırmak için çalışmalar yapılacağına değinilmiştir. Günaltay Hükümetinin Programında (24.1.1949) İl Özel İdareleri Kanun tasarısının bir an önce incelenerek kabul edilmesi için çalışılacağına değinilmiştir. Bundan başka 2 nci Bülent Ecevit Hükümetinin Programında (28.6.1977) il özel idarelerinin izleyeceği tutum ve köye götürülecek hizmetler başlığı altında; taban fiyatları, ihracat, sanayileşme, köyün kalkınması, kooperatifçilik, tarım, hayvancılık, karayolu yapımı, ulaşım, köykent, toprak reformu, ormancılık ve diğer konularda çok çeşitli görevler ve yerine getirilecek hedefler koyulmuştur. Buradan il özel idarelerine çok geniş görevlerin verilmek istendiği şeklinde bir netice çıkabilir.

2 nci Özal Hükümeti Programında (33.12.1987) İl Özel İdareleri Kanunu ile yönetim sisteminde gerçek bir reform yapıldığında değinilerek, hizmetlerin tevhidini ve harcama yetkisini yerel yönetimlere vererek yönetim sisteminin aşırı merkezizetçilikten kurtarıldığı vurgulanmıştır. 7

nci Demirel Hükümetinin Programında (30.11.1991) il genel meclislerinin yetkilerinin artırılacağına ve yerel kaynakların bir bölümünün bunlara tahsis edileceğine değinilmiştir.

Buradan da anlaşılacağı şekilde il özel idarelerine hükümet programlarında gerektiği kadar yer verilmemiştir. Bunun da nedeni bu yönetimlerin belediye ve köy idareleri kadar topluma mal olamamaları ve varlık gösterememeleridir.

Buraya kadar hükümet programlarında yerel yönetimler ve il özel idareleriyle ilgili açıklamalardan da anlaşılacağı üzere devamlı surette yerel yönetimlerin geliştirileceği ve günün şartlarına uydurulacağı belirtilmiştir. Yerel yönetimlerin yetersizliği ve güçlendirilmesi gerektiği bütün hükümet programlarının ortak noktasıdır. Bu eleştirilerde bahsedilen yerel yönetim kurumları ise belediyeler ve köy yönetimleridir. Yerel yönetim kavramı denilince uygulamada bu iki yönetim akla gelmekte ve il özel idareleri fazla bilinmemektedir. Neticeye baktığımız takdirde ise belirtilen bütün iyi niyetli görüşlere rağmen fiiliyatta genelde yerel yönetimler ve özelde de il özel idareleri hakkında esaslı bir değişikliğin uzun yıllardır yapılmadığını görmekteyiz. Cumhuriyet'in ilk yıllarında bu sahada çıkarılan kanunların hepsi hâlâ yürürlüktedir. Denilebilir ki diğer sahalarda hukuki düzenlemeler ve yasalar sık sık değiştiği halde yerel yönetimler ile ilgili olanları pek az ya da hiç değişmemiştir. Bunun nedenleri ise çok çeşitlidir. Bu durumun enteresan olduğu da bellidir. Ancak bunun ayrı bir inceleme konusu yapılması gerektiği de açıktır. Konumuzun dışında olduğundan burada buna değinmeyeceğiz. Cumhuriyet hükümetleri programlarında il özel idarelerine genelde yer verdikleri halde fiiliyatta bunlarla ilgili fazla bir değişiklik ve yenilik getirmemişlerdir.

B. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Yerel Yönetimler ve İl Özel İdareleri

Yerel yönetimlerin ve il özel idarelerinin hükümet programlarında düzenlenişini gördükten sonra bir de bu konuların Beş Yıllık Kalkınma Planlarında nasıl düzenlendiğine bakmak gerekecektir. Bilindiği gibi Türkiye 1963 yılından itibaren kalkınmasını plana dayalı olarak yürüten bir ülkedir. Hazırlanan beş yıllık kalkınma planlarında her konuda olduğu gibi yerel yönetimlerle ilgili hedeflere de yer verilmiştir. 1963-1994 yılları arasında altı plan dönemi uygulanmıştır. Yakın geçmişimizde yerel yönetimler ve özellikle il özel idarelerinde yapılmak istenilen düzenlemeler ve tesbit edilen noksanlıkları en iyi belgeleyecek kaynak, işte bu Beş Yıllık Kalkınma Planlarıdır. Aşağıda Beş Yıllık Kalkınma Planlarında yerel yönetimler ve il özel idareleri olarak konu incelenmeye çalışılacaktır.

1. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Yerel Yönetimler

1961 Anayasası ile başlayan Planlı Kalkınma döneminde büyük ümitlerle her alanda olduğu gibi yerel yönetimler alanında da önemli değişiklikler yapılmak istenilmiştir. 1 nci Beş Yıllık Kalkınma Planında halkın yerel katkılarının yerel yönetimler aracılığıyla bağlanması için "Toplum Kalkınması" adıyla yeni uygulama getirilmiştir. Bu dönemde, yerel yönetimlerle ilgili mevzuatta değişiklik yapılacağı devamlı gündemde bulunmakta ve hükümet programlarında buna

sıkça yer verilmektedir. Bu Plan Döneminde daha çok köy kalkınmasına ağırlık verilmiştir. Halkın gönüllü katılımlarının sağlanması için Toplum Kalkınmasına gereken öncemin verileceği vurgulanmıştır. Devletin yaptığı yatırımlara vatandaşın katkısını sağlamak suretiyle müşterek bir kırsal kalkınmanın gerçekleştirilmesi temel amaç olmuştur.

Toplum kalkınması kavramı zamanla gündemden düşmeye başladı. Ancak özellikle köye giden hizmetlerin ve kırsal kesimdeki altyapıların süratle yapılması tüm merkezi yönetimi bu yönde teşvik etti. Köy İşleri Bakanlığı ve YSE gibi kuruluşlar bu aşamadan sonra kurulmuşlardır. Yerel hizmetlerin Devlet tarafından yapılması ve yerel halkın bu hizmetlere doğrudan katkılarının sağlanması hizmetin etkili ve verimli olmasını engellemektedir. Söz konusu Planda yerel yönetimlerin kaynak yetersizliğine ve yetkisizliğine dikkat çekilerek bu konuda gerekli iyileştirmelerin yapılacağı belirtilmiştir.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında sanayileşmenin sonucunda nüfus hareketlerinin artmasıyla şehirleşme hızlanmıştır. Böylece, yerel yönetimlerin şekli de değişmeye başlamıştır. 1 nci Plan Döneminde köye yönelik çalışmalara ağırlık verilirken, 2 nci Plan Döneminde belediyeler ön plana çıkmaya başlamışlardır.⁴¹ Burada küçük bir belediye ile nüfusu milyonları aşan belediyelerin aynı kanunla yönetilmesinin yanlışlığına işaret edilmiştir. Şehirleşme ve şehir sorunlarına ilişkin düzenlemelere 2 nci Plan Döneminde ağırlıkla değinilmiştir. Buna göre; "Devlet ve belediyeler arasında iş bölümü; şehirlerin önem ve niteliklerine ve şehirleşme politikasına göre yeniden tesbit edilecektir" denmektedir.⁴²

1973-1977 yıllarını kapsayan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde yerel yönetimlerle ilgili olarak, bunların il, belediye ve köy halkının ihtiyaçlarını karşılamaktan uzak olduğu vurgulanmıştır. Bu dönemde, yerel yönetimlerin kaynaklarının yetersizliği ve mevcut olanların da öncelik sırasına göre yerinde kullanılmaması, bu yönetimlerin fonksiyonlarını zayıflatmıştır. Bu Plan döneminde yerel yönetimlere özel bir ağırlık verilmek suretiyle, İl Mahalli İdare Planlaması (İLMİP) adıyla bunları bir bütün altında toplayarak, yerel yönetimlerin kısa ve uzun vadeli yatırım programları ve hesapları yapmaları istenilmiştir. Bu dönemde, mali denkleştirme sağlanarak kaynakların merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasında eşit dağılımı temin edilecektir. Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir sağlanacağı belirtilmiştir. Yerel nitelikli gelirler bu yönetimlere bırakılacak ve bunların hizmetlerinde standardizasyona gidilecektir. Bu dönemde öngörülen, ilke ve tedbirler uygulanma imkanı bulamadı. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı da zamanında hazırlanamadı. Bir yıllık gecikme ile 1979 yılında ancak yetiştirilebildi.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında (1979-1983) yerel yönetimlerle ilgili ilkelere geniş olarak yer verilmiştir. Özellikle o yıllarda mevcut ekonomik darboğaz ve fiyat istikrarsızlığına çare olmak üzere belediyelere tüketim ve dağıtım yanında, fiyat kontrolü konusunda ayrıntılı görevler yüklenilmek istenmiştir. Belediyelerin büyük şehirlerdeki durumu, imar planı yetkisi, 2000 nüfus ölçütünün yetersizliği, kaynak sıkıntısı, metropolitan belediye modeli gibi konularda düzenlemeler

⁴¹ Turgut Kılıçer, a.g.e., s. 90.

⁴² DPT, Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılansısı, Ankara, T.C. Başbakanlık DPT Yayını No: DPT : 2245-ÖİK : 370, 1991, s. 15.

getirilmiştir. Bu dönemde 12 Eylül 1980 den sonra yerel yönetimlerle ilgili bir çok tedbirler alınmıştır. Buna göre; küçük belediyelerin büyüklerine bağlanması, il özel idareleri ve belediyelere pay aktarılması (2380), Belediye Gelirler Kanunu (2464) vs gibi kanunlar düzenlenmiştir.

Dördüncü Plan döneminde : "... Bu gelişmeler karşısında il yönetimi ve kentlerde yönetimin çerçevesini belirleyen küçük üretici ilişkilerinden hareket eden, sınıllaşme-kentleşme sürecinin gerisinde kalan ve yerel yönetimlerin merkezi hükümet karşısında güçsüzlüklerinin nedeni olan 1930 ların belediye modeli işlevlerini göremez durumdadır. Ayrıca metropolitan alanlara özgü bir yönetim biçimi ve altyapı organizasyonu gereksinimi belirginleşmiş, etkin bir yönetim ve kaynak yaratımı, tüketiciyi koruyan, kentin biçimlenmesinde söz sahibi bir belediye yapısına kavuşturulamamıştır..." şeklinde belediyelere ilişkin görüşler mevcuttur.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde (1985-1989) ki ilke ve politikalara göre; "Mahalli idarelerin kuruluş, görev, yetki sorumlulukları ve merkezi idare ile koordinasyonu Anayasanın 127 nci maddesinde yer alan çerçevede düzenlenecektir. Belediye ve il özel idarelerinin görevleri günün şartlarına göre düzenlenecektir..." dendiikten sonra ayrıca yerel yönetimlerin işbirliği ve koordinasyonun sağlanması, belediye olmak içingerekli 2000 nüfus ölçütünün yükseltilmesi, bazı görevlerin belediyelere devredilmesi, belli sınırlarda harcama için onay gerektiği, belediyele programlar yapılması, yerel yönetim işleme ve birliklerin yapılarının değişmeleri, hizmetlerin ihale yoluyla başkalarına yaptırılması vs gibi konularda ilkeler getirilmiştir. Bu dönemde; bakanlıkların kuruluş kanunlar çıkmış ve tüm bakanlıklar yerel yönetimlerle koordinasyonla görevli kılınmış, büyükşehir belediyeleri kurulmuş, belediye gelirleri artırılmış, imar mevzuatı değiştirilmiş, fonlar kurularak ek kaynaklar yaratılmış ve İl Özel İdareler Kanunu çıkarılmıştır.

1990-1994 dönemini kapsayacak olan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı yerel yönetim olgusuna daha değişik açıdan yaklaşmıştır. Buna göre; "...Mahalli idarelerin sağlık, eğitim, kültür, spor ve benzeri çağdaş yetki ve görevlerle donatılması, merkezi idareyle olan ilişkilerinin gözden geçirilmesi, yönetim yapısı, insan gücü idari ve teknik potansiyellerinin artırılması, halk katılımının teşviki ve hemşehrilik ruhunun geliştirilmesi gereği devam etmektedir..." şeklindeki temel görüş çerçevesinde konuya yaklaşımak hedeflenmiştir. Günümüzdeki yerel yönetimlerin layık olduğu yere kavuşturulacağı şeklindeki yaklaşım, bu ilkeyle bütünleşmektedir. Ayrıca, bu dönemde yerel yönetimlere sağlanan kaynak imkanlarına rağmen, bunun hizmete tam rasyonel olarak yönlendirilmediğine değinilmiştir. Aynı şekilde, yerel yönetimler hakkında ilke ve hedefler diğer planlara göre daha uzun tutulmuştur. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı geleceğin taşra yönetiminin yerel yönetimler olacağını şimdiden çok iyi görmüş gibidir.

2. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında İl Özel İdareleri

Daha önce de değinildiği gibi kalkınma planlarında genellikle belediye ve köylere ilişkin ilke ve hedeflere yer verilmekte, il özel idarelerine ise az yer verilmekte veya hiç yer verilmemektedir. Sadece genel olarak yerel yönetimler için getirilen düzenlemeler içinde mütalaa

verilmemektedir. Sadece genel olarak yerel yönetimler için getirilen düzenlemeler içinde mütalaa edilmektedir.

Bunlardan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde (1963-1967) yönetimin yeniden düzenlenmesi, yerel yönetimlerin durumlarının incelenmesi, toplum kalkınması gibi konulara yer verilmiş ve il özel idarelerine dolaylı olarak değinilmiştir.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde (1968-1972) yerel yönetimlerin mali yapılarının ve kaynaklarının geliştirileceği, bunların hizmet üretmede mevcut yönetsel vesayetin hafifletilerek, bu yönetimlere hareket serbestisi sağlanması yoluna gidileceğine değinilmiştir.

İl özel idareleriyle ilgili olarak kalkınma planları döneminde en ilginç düzenleme konusu Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde (1973-1977) ortaya çıkmıştır. Bu düzenleme İl Mahalli İdareler Planlarıdır. (İLMİP). Buna göre, "...Perspektif plan döneminde gerçekleştirilecek olan hızlı sanayileşme kamunun bu konuda büyük sorumluluklar yüklenmesini gerektirmektedir. Bu durum, perspektif dönemde, mahalli idarelerin mahalli ihtiyaçları milli ihtiyaçlarını karşılanmasını sınırlandıracak ölçüde mali yardımlara gerek olmaksızın mahalli kaynaklarla yeterince karşılanmasını zorunlu kılmaktadır." denilmektedir. İLMİP'e göre fikirler; yerel yönetimler milli ihtiyaç ve müşterek mahalli ihtiyaca göre çalışmalarını yürütecek, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacak, öz kaynakların geliştirilmesi teşvik edilecek, yetmediği durumlarda merkezden transfer edilecek kaynaklarla bunlar desteklenecek, hizmet üretmede belli hedeflerde belli zaman içinde ve belli örneklerle göre üretilecek, kaynaklar rasyonel olarak kullanılacak, idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak yürütmek için İLMİP'ten yararlanılarak bu planlar, il özel idareleri, köyler ve belediyeler için düzenlenmiş, koordinasyon kurulmuş ve beş yıla uzatılmış bir bütün olarak hazırlanarak, standartlar belirlenecek, araştırma, değerlendirme ve projelendirme çalışmaları yapılarak, merkezden temin edilen yardımın rasyonel kullanılması için il düzeyinde gerekli teknik birimle kurulacak, DPT her konuda bu kuruluşlara öncelik ve yardım yapacaktır. Bütün bunlara rağmen İLMİP uygulamada kendinden istenilen başarıyı gösterememiş ve daha sonraki plan dönemlerinde uygulamadan kaldırılmıştır.⁴³

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde (1979-1983), il özel idarelerine doğrudan değinilmektedir. Bu Planda il düzeyindeki yetki ve görev karışıklıklarının ve dağınıklıklarının önlenmesi ve yönetimde bütünlüğün sağlanması amacıyla valilik yetkileri ve il genel meclisinin sorumluluklarının açıkça belirleneceği, yerel yönetimlere gelirleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanacağı, öz kaynakların geliştirileceği ve kaynakların etkin kullanılacağı belirtilmiştir.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde (1985-1989) İl Özel idareleri daha çok gündeme gelmiştir. İl Özel İdareleri Kanunu bu dönemde çıkarılmıştır. Planda belediye ve il özel idarelerinin görevlerinin günün şartlarına uygun hale getirileceğine değinilmiştir. Yetki devri, planla merkez ve taşra arasındaki ilişki ve merkez yerel yönetimlere ilişkin değerlendirme yapılacağı da vurgulanmıştır. Geniş görevler yüklenen il özel idarelerinin bu güçlü yapıları ve gelirleri ile görev ve yetkileri arasında uyumsuzluğun bulunduğu ve giderilmesi gerektiği

⁴³ Güngör Erdumlu, Bir Özel İdare Uygulaması Tokat Örneği, Ankara, T.C. Başbakanlık DPT Yayınları NO: DPT 2185-SPB : 418,1989, s. 45-66.

belirtilmiştir. 16.5.1987 tarih ve 3360 sayılı İl Özel İdare Kanunu ile yeni ilkeler getirilmiştir.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde (1990-1994) il özel idareleri yine doğrudan ele alınmamıştır. Sadece 3360 sayılı İl Özel İdare Kanununu bazı maddelerinin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi nedeniyle ortaya çıkan hukuki boşluktan doğan il özel idaresinin görev kapsamıyla ilgili düzenleme ihtiyacının sürdüğü belirtilmiştir. Bu Plan döneminde de il özel idareleri her plan döneminde olduğu gibi arka plana itilmiş bulunmaktadır. Bugünkü haliyle gelecek plan döneminde de aynı şeyin olabileceği söylenebilecektir.

IV . ANAYASA MAHKEMESİ VE TBMM'NE GÖRE İL ÖZEL İDARELERİ

3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra adıgeçen Kanun'la ilgili olarak Anayasa Mahkemesi nezdinde iptal davası açılmıştır. Yüce Mahkeme konuyu esastan incelemiş ve bir karara varmış bulunmaktadır. Bunun neticesinde 3360 sayılı Kanun'un bazı maddeleri iptal edilirken, bazı maddelerine ilişkin iptal talepleri de reddedilmiştir. Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi'nin konuya ilişkin kararında il özel idareleri ile ilgili değişik ve önemli görüşlere yer verilmektedir.

Diğer yandan, 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun TBMM'nde görüşülmesi sırasında da önemli görüşler ortaya çıkmıştır. Bunları TBMM'nin o dönme ait tutanaklarında bulmak mümkündür. Değişik siyasi partilere mensup üyelerin bu konudaki görüşleri birbirinden farklıdır. Üyelerin il özel idareleri hakkında belirtmiş oldukları konulardan önemli sayılanların bir kısmı burada gözden geçirilecektir.

Bütün bunlardan dolayı 3360 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu ile ilgili Anayasa Mahkemesi'nin verdiği karar ve TBMM'nin görüşmelerinde ileri sürülen görüş ve düşünceler aşağıdaki şekliyle inceleme konusu yapılacaktır.

A- 3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu İle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararı

Bilindiği gibi 16.5.1987 tarih ve 3360 sayılı 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muhakkatının Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanunun bazı maddelerinin kimi kurallarının Anayasanın 127 nci ve 128 nci maddelerine aykırılığı nedeniyle iptalleri istemiyle Anayasa Mahkemesine bir dava açılmıştır. Söz konusu bu dava sonunda verilen karar ile bazı maddeler iptal edilirken, bazılarına ilişkin talep reddedilmiştir. Gerekçeli olarak geniş şekilde yazılı olan karar İl Özel İdareleri için açıklayıcı bir mahiyet taşımakta ve yol gösterici bir belge niteliğinde bulunmaktadır. Anayasa Mahkemesinin 1987/18 Esas Sayısı -1988/23 Karar Sayısı ile 22.6.1986 tarihinde vermiş olduğu kararı 26.11.1988 tarih ve 20001 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış bulunmaktadır. Yukarıda bahsedilen kararda salt hukuk açısından konuya yaklaşılmanın ve çok geniş bir yorum getirilmek suretiyle il

özel idareleri etrafıca her yönüyle incelemeye tabi tutulmuştur. Adı geçen Karar'ın burada irdelenmesinin konumuz açısından faydalı olacağı ve yol göstereceği düşünceleriyle inceleme konusu yapılacaktır. Bu yapılırken ise mümkün olduğu kadar Karar metnine sadık kalınacak ve konu özetlenerek ele alınacaktır. Anayasa Mahkemesinin 1988 yılında almış olduğu bu Karar bir bakıma yargının bu konudaki görüşü olarakta kabul edilebilecektir. Burada önemli olan her hangi bir konuda ileri sürülen belli bir görüş olmayıp, işin genel espirisi daha önem taşımaktadır.

1-İptal isteminin Gerekçesi

3660 sayılı Kanunu 9 maddesini konu alarak açılan davada çeşitli gerekçeler ileri sürülmüştür. Bunun ilk başında yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerine ilişkin düzenlemelerin yasayla ve yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yapılabileceği Anayasa ile öngörülmüştür. Yerinden yönetim ve yerel yönetim ilkelerine işlerlik kazandırılarak devletin geniş sınırları içindeki bütün işleri kendisinin yürütmesi mümkün olmayacağından bunların bazı yerel birimlere bırakılması gayet doğaldır. Bunun için merkezin taşra kuruluşları veya merkezin yükünü hafifletecek yerel yönetimlerin oluşturulacağı belirtilmiştir. Buna rağmen, yetki genişliği esasına göre kurulan merkezin taşra kuruluşları, yerel konuları anlama ve halka yakın olma açısından yetersiz kalırlar. Yerinden yönetim kuruluşları gibi dinamizm ve hareketlilik gösteremezler denilmiştir. Bu nedenlerle halk tarafından seçilen yerel yönetimlere ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir. Böylece, merkezi yönetim dışında özerk, tüzel kişiliğe ve karar verme yetkisine sahip, genel karar organları halk tarafından seçimle oluşturulan yerel yönetimler doğmuştur. Özerk yerel yönetimleri, yerel ve ortak nitelik taşıyan ihtiyaçların karşılanabilmesi için bunlara ilişkin karar alma ve uygulama hakkına sahiptirler. Bu ise karar organlarının özgürce ve seçimle oluşturulması ile mümkün olabilir. Demokrasinin temeli sayılan yerel yönetimler üzerinde, merkezi yönetimin idari vesayet yetkisinin bulunduğu da değinilmiştir. İdari vesayet makamının yerel yönetimlerin kararını onamak, iptal etmek ve yürütmesini geçiktirmek gibi yetkileri vardır. Ancak bu yönetimlerin yerine geçerek karar alamazlar. Böylece yerel yönetimlerin yerinden yönetim ilkesine, yerel yönetimlerin işleyişinin, görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenmesi esasına ve idari vesayet yetkisi gereklerine aykırı olarak 3360 sayılı Kanunun düzenleme getirdiğine değinilmiştir.

3660 sayılı kanunun 2 nci maddesinde "İl özel İdarelerinin görevli olduğu mahalli ve müşterek işlerin kapsamı ve sınırı Bakanlar Kurulunca tesbit olunur" kuralı getirilmiştir. Bu madde Bakanlar Kurulu Kararının yasa yerine geçemeyeceği, Bakanlar Kurulunun Özerk il idaresinin yerine geçerek karar alamayacağı ve idare vesayet yetkisini aşan bir düzenleme olduğu için Anayasaya aykırılık nedeniyle iptali istenmiştir. Aynı şekilde, İl Özel İdaresi bütçesinin hazırlanması, incelenmesi, görüşülmesi ve kabulüne dair esas ve usullerin İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak bir yönetmeliğe göre belirleneceği kuralı, yerinden yönetim ve idare vesayet konularına aykırıdır. Bu nedenlerle "İçişleri Bakanlığı" ibaresi oradan çıkarılmalıdır. Diğer yandan, Yasa'nın 6ncı maddesi ile Bakanlığın kendisini il özel idaresinin yerine koyarak onun adına karar almasına, vesayet denetiminden ziyade daha ağır bir hiyerarşik denetime yol açtığı için iptali talep edilmiştir. Yıllık programlar dışında yapılacak işlerin valinin teklifi ilgili bakanın onayı ile yürürlüğe gireceği hükmü ile il genel meclisinin yetkilerinin vali ve bakanlara devrine yol açacağından bu, yerinden yönetim ve idari vesayet ilkelerine ters bir durumdur. Aynı şekilde 3360

sayılı Kanunun 9 ncu maddesi merkezi yönetimin temsilcisi olan kaymakamlara valilerin il özel idaresine ilişkin görevler vermesi, seçilmiş organları dışlayacağından Anayasa aykırı olduğu öne sürülmüştür. Kaymakamlara İçişleri Bakanlığı'nın belirlediği oranda ödenek verilmesi, bu Bakanlığın aylıkları ve ödenekleri saplama yetkisinin olması, bu konunun kanunla belirleneceğine ilişkin Anayasa kuralına aykırıdır. İl genel meclisi başkan ve üyelerine ödenecek ödenğin miktarının belirlenmesi yetkisinin İçişleri Bakanlığı'nın teklifi ve Bakanlar Kurulu'nun kararı ile olması, yasa ile yapılması gereken işlerden olması nedeniyle Anayasa'nın 125 nci maddesine aykırı bulunmuştur. İl genel meclislerinin görev ve yetkileriyle doğrudan ilgili çalışma esas ve usullerine ilişkin yönetmeliğin çıkarma yetkisinin İçişleri Bakanlığı'na verilmesi yetkisinin, il genel meclislerinin görev yetkilerini ancak yasa ile belirlenmesi ile mümkün olacağından dolayı, Anayasanın 127 nci maddesine aykırıdır denmektedir. Aynı şekilde, il özel idaresinin karar organı durumunda bulunan ve seçmenlerce seçilerek oluşturulması gereken il daimi encümen üyeliğine, bayındırlık ve iskan müdürü, köy hizmetleri il müdürü ve il özel idare müdürü gibi merkezi yönetim uzantısı durumundaki atama ile gelmiş yöneticilerin, tabii üye sıfatıyla kaulmalarının yine 127 nci maddeye aykırı olduğu ileri sürülmüştür. 3660 sayılı Kanun'un 16 ncı maddesi ile valinin il daimi encümeni kararlarının mevzuata aykırılığını görmesi halinde, bir defa daha görüşülmek üzere encümene geri gönderebileceği ve encümen 2/3 oranında ısrar ederse kesinlik kazanacağı hükmünü bünyesinde tabii üyelerin bulunduğu bir kurulda seçilmiş üyeleri yetkisiz kılacağından, 127 nci maddeye uygun değildir diye düşünülmüştür. Bu nedenle iptalinin yapılması istenilmiştir.

2-İptali İstenen Yasa Metinleri

3360 sayılı Yasa ile çıkan maddelerin tamamı değil, sadece belli maddelerin Anayasaya aykırılığı nedeniyle iptali için dava açılmıştır. Buna göre, 3360 sayılı Yasadaki il özel idarelerin görevlerini, yerel müşterek ihtiyaçların belirleniş şeklini, yıllık planların hazırlanmasını , yürütülmesini ve merkezi yönetimden il özel idarelerine aktarılabacak ödeneklerin durumunu gösteren 2 ncimaddenin iptali istenmiştir. Aynı şekilde, il özel idaresi bütçesinin hazırlanması ve uygulanması ile ilgili Yasanın 5 nci maddesi, bütçenin onaylanması ile bu onaylanma sırasında İçişleri Bakanlığı'nın ne gibi yetkilerinin olduğunu gösteren 6 ncı maddesi ve yıllık programlar dışındaki ve valinin işleri nasıl yürüteceğine ilişkin 7 nci madde hükümlerinin Anayasa'ya aykırı olduğu öne sürülmüştür. Yasanın iptali istenen 9 ncu maddesi, kaymakamların il özel idaresine ilişkin görevleri ve sorumlulukları ile alacakları ödeneklere ilişkindir. 11 nci madde ise il genel meclisi üyelerine ödenecek ödenğin ve bu ödenğin nasıl belirleneceğine ilişkin hükümleri ihtiva ettiğinden, Anayasa'ya aykırı sayılmıştır. 12 nci madde il genel meclisinin çalışma esas ve usullerine ilişkin yönelmeliğin nasıl çıkarılacağına ilişkindir. 14 ncü madde il daimi encümen üyelerin seçilmesi usulüyle, tabii üyelerin kimler olduğunu göstermektedir. 16 ncı madde il daimi encümen kararlarına karşı valinin veto yetkisini ve bu kararların nasıl kesinleşeceğini göstermektedir.

Yukarıda belirtilen maddelerin iptali istemine dayanak gösterilen Anayasa kurallarından birisi yerel yönetimlerle ilgili olan 127 nci madde ile kamu görevlilerinin hukukunu düzenleyen 128 nci maddedir. Bu iki maddenin gösterdiği ilkelere ters düştüğünden dolayı, yukarıda belirtilen

maddelerin Anayasa'ya aykırılığı dava konusu yapılmıştır.

3-Esasın İncelenmesi ve Maddeler

Esasın incelenmesinde iddiaların, 127 nci maddede belirtilen yerel yönetimlerin kuruluş esasları ve organlarının oluşum biçimlerinin yasa ile belirlenmesi gereken bir kamu tüzel kişisi oldukları kuralına, yerinden yönetim ilkesine ve idari vesayet yetkisine dayandırıldığı belirtilmiştir. Ayrıca, konuyu incelemeye geçmeden tarihsel süreç içerisinde il özel idarelerinin sergilediği gelişmelerin gözden geçirilmesinin, dava açısından faydalı olacağına değilinilerek bu yapılmıştır. Gerçi daha önce il özel idaresinin gelişmesine değinilmiş olmakla birlikte, Anayasa Mahkemesi'nin konuya bakış açısının öğrenilmesi açısından tarihsel olayları özetleyiş biçimine onların gözü ile bir defa daha bakmakta fayda vardır.

Buna göre Türk yerel yönetimlerinin yüzyılı aşkın bir geçmişi vardır. İl özel idaresi eyalet sisteminden il sistemine geçişte uygulanan 1864 tarihli "Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi" ile kurulmuştur. Bu Nizamname ile her ilde valinin başkanlığında din ayırımı gözetilmeden yöre halkının oluşturduğu, yerel nitelikli, sınırlı ve sayılı konularda görüş ve dilekleri belirleyen bir organ olarak, genel meclisler kurulmuştur. Bunların kararları valinin teklifi padişahın onayı ile yürürlüğe girebiliyordu. 1870 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi" görevleri biraz daha genişletmiştir. Tüzel kişilik olmaması ve padişah onayı gerektirmesine rağmen her iki tüzük yerel halkın katılımcılığını ilk aralayan belgelerdir. 1876 Kanun-i Esas-i il yönetimlerini daha da geliştirmiş, yetki genişliği "Tevsi-i Mezuniyet" ve görev ayırımı "Tefrik-i Vezayif" esaslarını getirmiştir. Anayasa'nın askıya alınması ile 1908 yılına kadar çalışmalar sürüncemede kalmıştır. İlin hem genel hemde özel yönetimini düzenleyen yasa çalışması çıkan Balkan Savaşı nedeniyle yürürlüğe girmeyince, hükümet yetkisine dayanarak 13 Mart 1329 (1913) tarihinde "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı" yürürlüğe konulmuştur. Bu yasa ilin, genel yönetimi ve özel yönetimini saymış, tüzel kişiliği vurgulanmış, organları belirtmiş ve özerkliğin ölçülerini göstermiştir. 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu "Vilayet Şurası" sistemini getirmiştir. Vilayet Şurası kendi başkanını kendi seçecekti ve vali ancak çatışma olması durumunda devreye giricekti. Bu düzenleme ile daha ileri bir yerel yönetim ve özerklik anlayışı getirilmiş, ancak uygulama imkanı bulamadan, 1924 yılında yürürlükten kaldırılmıştır. 1924 Anayasası yetki genişliği, tüzel kişilik ve görev ayırımı ilkelerini getirmiş ve ayrıntıya girmemiştir. 1929 yılında çıkarılan Vilayet İdaresi Kanunu ilin genel yönetimini düzenlemiş ve il özel yönetimi için yeni bir yasa çıkarılmamıştır.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında bilim ve teknolojiye, ekonomik, toplumsal ve siyasi alanlarda meydana gelen hızlı değişme ve gelişmeler Türkiye'de de yaşanmıştır. Yerel yönetimler düzeyinde hizmetlerin özellikleri, uygulanan teknik ve araçlara yeni boyutlar kazandırmıştır. Çok

partili yaşamla birlikte çok seslilik artmış ve yeni koşulların baskısı yönetim yapısının işlev ve etkilerini tartışma zeminine çekmiştir. Yerel yönetimler daha güçlü özerk yapıya kavuşmayı amaçlarken, merkezi yönetim esirgeyici ve duyarlı tavrını sürdürmüştür. Akılcı, uyumlu, dengeli, çağdaş ve üretken yerel yönetimleri oluşturma çabalarına karşı, klasik bürokrasinin egemen olduğu merkezi yönetimin takdirine dayalı ölçüler koyması, çekişmelerin başlıca nedeni olmuştur. İl özel idaresinin sahip olduğu yetkiler ve maddi kaynakların zamanla merkezi yönetim birimlerine ve taşra uzantılarına devredilmesi bu çelişki ve çekişmelerin başlıca nedeni olmuştur. Siyasi partiler seçim bildirgelerinde ve propaganda konuyu sürekli sıcak tutmuşlardır. 1949 yılında 5542 sayılı İl İdaresi Kanununun yürürlüğe girmesine rağmen, il özel idaresi ile ilgili çalışmalar yine yapılmamıştır. 1961 Anayasası merkezden yönetim, yerinden yönetim, yönetimin bütünlüğü ve yasa ile düzenlemesi koşullarını getirmiştir. 1961 Anayasası yerel yönetimlerin demokratikleşme sürecindeki konumlarını ve işlevlerini yasaya dayanarak çağdaş bir anlayışla belirginleştirmiştir. Planlı dönemin başlamasından itibaren de, il özel idareleri hakkında yeni yasal düzenlemeler getirilmemiştir. Aksine çıkarılan yasalarla il özel idarelerinin yerel nitelikli görevlerinin büyük bir kısmı açık veya kapalı olarak merkezî yönetime aktarılmaya devam edilmiş, öte yandan içeriği boşaltılan bu yönetimlere yönetsel kararlara yeni görevler yüklenilmiştir. Toplum kalkınması, Kırsal Alandaki Dağınık Yerleşim Birimlerinin Toplulaştırılması (Köy-Kent-Merkez Köyler) İl Mahalli İdareler Planlanması (ILMİP), Yerel Küçük Tasarrufların Desteklenmesi, İlçe Özel Yönetimleri gibi ilginç model ve işlev arayışları siyasi partilerin programlarında seçenek ve önerilere dönüşmüştür. 1982 Anayasasında yerinden yönetim ilkesi, İçişleri Bakanlığı'nın görevden uzaklaştırma yetkisi ve idari vesayet yetkisinin ögesini sayarak sınırını çizmesi gibi yeni durumlar dışında, aynen 1961 Anayasası'nın hükümlerini korumuştur. Anayasa'nın ilke ve kurllarına uygun olarak, yerel planda gelişen beklentilerin hukuk devleti anlayışı ve çağdaş boyutlarda karşılanması istekleri devam etmektedir. Bu doğrul-tuda bazı maddeleri iptal davası konusu olan 3360 sayılı yasa çıkarılmış ve "İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı"nın ismi "İl Özel İdaresi Kanunu" olarak değiştirilmiştir.

3360 sayılı yasanın 2 nci maddesindeki "İl Özel İdarelerinin görevli olduğu mahalli ve müşterek ihtiyaçların kapsam ve sınırı Bakanlar Kurulunca tesbit olunur" kuralına ilişkindir. Bu maddenin iptal istemi yasa kuralına, idari vesayet yetkisine ve yerinden yönetim ilkesine dayanmaktadır. Bunun daha iyi anlaşılabilmesi için yerel yönetimlerin hukuksal yapılarına bakmak gereklidir. Uygarlığın bilim ve teknolojinin gelişmesi ve hukukun evrimi sonucunda, bireysel ve toplumsal ihtiyaçlara yönelik devletin yürüttüğü bu tür görevleri, ülke genelinde tek merkezden etkili ve verimli karşılamanın güçlüğü, bu görevlerin bir bölümünü Anayasa ve yasalara uygun olarak oluşturulan farklı kamusal yapılara devrini zorunlu kılmıştır. Bu devir iki türlü yapılmaktadır. Buna göre birinci olarak; görevlerin bir bölümünün yürütülmesi için gerekli kararları almak ve uygulamak gibi kamusal yetkileri yasa ile bir bölge veya hizmetin başında bulunan memura bırakmak olmaktadır ki, bu yetki genişliği ilkesinin uygulanmasından başka bir

şey değildir. Burada özerklik ve kamu tüzel kişiliği yoktur. Karar alan ve uygulayan kişi tamamen merkezi yönetimin içindedir. Merkezi temsil ve onun adına hareket eder. Hiyerarşik denetime tabidir. Bu Anayasa'nın 126 ncı maddesinde belirtilmiştir. İkinci yöntem ise; yerinden yönetim esasıdır. Bu işlevsel yerinden yönetim ve yerel yerinden yönetimler olarak ikiye ayrılır. Burada her ikisi de idari vesayete tabi iken, işlevsel alanda öncelik hizmetin kendisine, yerel olanlarda organlara tanınmıştır. Böylece ilkeler; bir yandan yetki genişliği usulü içinde merkezden yönetimin bir parçası, aynı şekilde kamu tüzel kişiliği ve yönetsel özerkliğe sahip idari vesayete tabii yerel yerinden yönetimlerin bir türü durumundadır. Yerel yönetimler açısından özerklik Anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün yasal olarak yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesini gerektirir. Yerinden yönetim ilkesinin özellikleri kurumun anayasal bir temele oturması anlamındadır. Bu ilke; yerel yönetimlerin tüzel kişiliğe sahip olmaları, görevleri organların seçme hakkının bulunması ve bu organlara karar verme yetkisinin tanınması gibi üç ana ögeden oluşmaktadır. İdari vesayet yetkisi ise Anayasa'da sınırı çizilen, merkezden yönetimin yerel yönetimler üzerinde yapabileceği ve yasa ile düzenlenmesi gereken bir yetkidir. Sınırsız ve takdire bağlı değildir. Bu yetki sadece saf anlamda hukuki olarak düşünülmeyp, yerel yönetimlerin demokratikleşme süresince katılımcı sosyal hukuk devlet anlayışının doğup gelişmesi, toplumsal dayanışmanın güçlendirilmesi, temel hak ve özgürlüklere sahip bilincin güçlendirilmesini sağlar ve uygar bir eğitimin yerleşmesini amaçlar. Bu ilkeler sonucunda yerel yönetimlerin kuruluş esesları, karar organlarının oluşması, görev ve yetkilerinin belirlenmesi, merkezi yönetimle ilişkiler yasal bir düzenlemeyi gerektirmekte ve "Yasallık" vazgeçilmez bir koşul oluşturmaktadır. Böylece; 2 nci maddenin 13 bendindeki Bakanlar Kurulu Kararı yasa metni yerini aldığı ve bu ilke ile çatıştığı görülmektedir. Yasa koyma tekniklerine aykırı olduğu Anayasa Mahkemesi'nin diğer kararları ile sabit olan bu durumun Bakanlar Kurulu kararına bırakılması adı geçen Mahkemece uygun görülmüştür. Buradaki yetki, uzmanlık ve yönetim tekniği ile ilgili olmayıp temel esaslara ilişkin kabul edilmiştir. Yasama yetkisi ancak Anayasa'nın öngördüğü durumlarda yürütme organına devredilebilirken buradaki durumda bu bahis konusu olmamaktadır. Bu, yerel planda karşılama olanak ve önceliklerini takdir yetkisi o yöredeki yaşayan halkın yasalara dayalı olarak oluşturdıkları organlara bırakılması, hem özerklik ilkesine, hem de demokratik yaşama biçimine uygun bir yoldur. Yerel ortak gereksinmelerin kapsam ve sınırının belirlenmesi yetkisinin Bakanlar Kuruluna verilmesi, bu yetkinin siyasal yönlendirme ve kayırma amacıyla kullanılabileceği ve subjektif takdirlerle bölgelerarası dengesizliğe yol açabileceği kuşkusuna sahiptir. İdari vesayet merkezden yönetimin yerel yönetimler üzerinde yapabileceği ve yasa ile düzenlenmesi gereken bir denetim yetkisi olup, sınırsız ve takdire bağlı değildir. İdari vesayetin genel bir yetki olmadığı, yasalarla sınırlı ve sayılı bulunduğu kabul edilmektedir. Halbuki Bakanlar Kurulu'na genel, sınırsız, takdire bağlı, zaman içinde sık sık değişebilen, hiyerarşi benzeri belirsiz bir yetkinin tanınması sözkonusudur. Bunlar ise yasama yetkisinin devredilmezliği, idarenin bütünlüğü, yerel yönetim ilkelerine ve idari vesayet yetkisine aykırı olduğundan 2 nci maddenin iptali gerektiği belirtilmiştir.

Diğer yandan, 3360 sayılı yasanın 5 nci maddesinde : "İl özel idaresinin bütçesinin hazırlanması, il dimi encümenince incelenmesi, il genel meclisinde görüşülmesi ve kabulüne dair usul, esas ve süreler İçişleri Bakanlığı'nca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir" hükmü il özel yönetimlerinin kendi bütçelerini yapmalarının en önemli görevlerden olduğu ve bunun vesayet yetkisini aşan bir durum olduğu gerekçesiyle iptali istenmiştir. İçişleri Bakanlığı'nca çıkarılacak yönetmelikte düzenlenmesi öngörülen konular, bütçenin hazırlanmasından kabulüne kadar geçen evrede, sadece biçim ve süre koşulları gibi yöneme ve bütçe tekniğine ilişkin konuları içerdiğinden, ülke düzeyinde uygulama birliğini ve uyumunu da sağlar. Kalkınma plan ve programlarını hazırlaması ve uygulanmasının gerektirdiği nicelikli ve nitelikli bilgilerin toplanmasına dayanak ve bilimsel araştırmalara kaynak oluşturur. Yerel hizmetlerin yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülebilmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması ve vesayet makamlarının denetimini kolaylaştırır. Bu nedenle gerekçesi yersiz olduğundan, talebin reddinin gerektiği dile getirilmiştir.

3360 sayılı yasanın 6 ncı maddesi il özel idarelerinin bütçelerinin onaylanmasını ve vesayet mercii olan İçişleri Bakanlığı'nca hangi konularda vesayet yetkisinin kullanılacağını gösteren bir düzenlemedir. Bu madde ile il genel meclislerince görüşülüp kabul edilen bütçenin o yıla ait programla birlikte vali tarafından toplantının sona ermesinden itibaren en geç 15 gün içerisinde İçişleri Bakanlığına gönderileceği, Bakanlıkça 30 gün içinde onaylanmadığı takdirde kendiliğinden onaylanmış sayılacağı biçiminde, il bütçesine ait idari vesayet merciinin onay yetkisiyle ilgili bir usul düzenlenmesi yapılmıştır. İçişleri Bakanlığı'nın onaya esas olacak incelemesi gereken konuları 6 bentte sayılarak belirtilmiştir. Buradaki madelerde gösterilen durumlar dışında İçişleri Bakanlığının bütçede değişiklik yapamayacağı özellikle vurgulanmıştır. Kamu tüzel kişiliğine sahip ve kendi adına irade açıklamaya yetkili olan yerel yönetimlerin iradesinden doğmuş hukuksal bir tasarruf sözkonusudur. Son aşamada onay biçiminde beliren, dayanağını Anayasa ve yasalardan alan merkezden yönetimin idari vesayet yetkisi ise, yerel iradenin dışında ve karşısında, onların eylem ve işlemlerini denetlemek, kararlarını onaylamak, değiştirecek onaylamak ya da bozmak biçiminde kendini gösteren ikinci bir güç ve iradedir. Böylece yerel yönetimlerin kararları ile merkezden yönetimin kararlarını ayrı birer tasarruf kabul etmek gerekir. İdari vesayet, aslında devletin genel yararları bakımından konmuş olmakla beraber, yerel halkın yararlarının da korunması bakımından bir güvencedir. Bu da yerel hizmetlerin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde işbirliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması şeklindeki Anayasa'nın amaçlarına da uygundur. Bu madde iptal isteminin de reddinin gerektiği belirtilmiştir.

3360 sayılı yasanın 7 nci maddesi: "Yıllık program dışında yapılacak işler valinin teklifi ve ilgili bakanın onayı ile yürürlüğe girer" şeklindedir Bu il özel idaresinin karar organlarının il genel meclisi olduğu, seçimle oluşturulmuş bir kurulun karar yetkisinin bu hüküm ile vali ve bakana verildiği, bu durumun ise yerinden yönetim ve idari vesayet ilkelerine aykırı olduğu belirtilerek iptali istenmiştir. Denilebilir ki bir yerel yönetim türü olan il özel idarelerine yasalarla verilmiş görevlerle ilgili kararların verilmesi, yöre halkının seçtiği il genel meclislerinin yetkileri içinde olması gerekir. İl, belediye ve köy halkının yerel müşterek ihtiyaçlarını karşılamak deyimini buradan çıkmaktadır. Uygulamada valinin gerek görmesi halinde toplantıya çağrılabilen il daimi

encümeninin yıllık program dışında kalabilen işleri de karara bağlama yetkisi varken, bu konuda vali ve ilgili bakana ayrıca bir yetki verilmesi, yerinden yönetim ilkesine aykırı olduğu gibi, idari vesayet yetkisiyle de bağdaşmaz. Yerel yönetimlerin ilgili organının bir kararı bulunmadığı halde, genel yönetimin mercilerinin onun yerine geçerek karar vermesi, hiyerarşik bir tasarruftur. Bu yetkiyi il genel meclisinin kararı ile onaylanacak yıllık programların gerçek boyutlarını küçültüp, program dışı işlerin muhtevasını genişletmek yolunda sakıncalı bir uygulama alışkanlığına dönüşebileceği kuşku ve ihtimalinden arındırmak son derece güçtür. Bu nedenle maddenin iptali gerekir.

Aynı şekilde; adı geçen Yasanın 9 ncu maddesi; kaymakamların valiye karşı sorumlu olması halinde valinin vereceği özel idari hizmetlerini yapmaları ve kaymakamlara bu hizmetleri karşılığı her yıl İçişleri Bakanlığı'na saptanacak bir miktarda aylık ödenmesi hükmü getirilmiştir. Davacı, merkezi yönetimin temsilcisi durumundaki kaymakamlara, yine merkezi yönetimin temsilcisi olan vali tarafından il özel yönetimine ait ve seçilmiş organların sorumluluğundaki hizmetlerin yetkisinin verilmesi ve kamu görevleri için aylık saptama yetkisinin İçişleri Bakanına verilmesi kanunla düzenlenen bir hususun Bakanlığa verilmesi nedeniyle iptalinin gerektiği belirtilmiştir. Özerk bir yerel yönetim birimi olan il özel yönetimlerinin kararlarının yerine getirilmesi görevi, bu yönetimlerin yürütme organı olan valiye aittir. Vali bu görevini il özel idare müdürlüğü ve merkezden yönetimin ildeki örgütleri aracılığı ile yerine getirir. Kaymakamların valiye karşı sorumlu olarak, vali tarafından verilen bu görevleri eylemli olarak gerçekleştirmeleri, özerk bir yönetimin karar organlarının görevlerine müdahale biçiminde yorumlanamaz. Bu hizmetlerin yürütülmesine ilişkin kararı veren yine il tüzel kamu kişiliğinin seçilmiş organlarıdır. Yapılan düzenleme ile bu organların dışlanması sözkonusu değildir. Kaymakamlar bu kural getirilmeden önce de bu uygulamanın içindedir. Yapılan iş eylemli durumun yasallaştırılmasından ibarettir. Adı geçen madde ile yapılan, il özel idaresine ilişkin hizmetler karşılığında yapılacak ödemelerin miktarını saptama yetkisini İçişleri Bakanlığına vermiştir. Kanunla düzenleme deyiminden neyin anlaşılması gerektiği Anayasa Mahkemesi kararı ile belirlenmiştir. Burada İçişleri Bakanlığı kanunun tanıdığı sınırlar içinde belli bir takdir yetkisini kullanmaktadır. Yasa ile düzenleme koşuluna uyularak kaymakamlara verilmesi öngörülen ödemelerin ilgili kuralını adı geçen yasa belirlemiştir. İçişleri Bakanlığının mevcut yetkisi, devlet memurları olan kaymakamlara doğrudan ödenecek ücretin tesbiti olmayıp, kaynağını yasadan alan bir takdir yetkisini kullanmasıdır. Bu nedenle talebin reddi gerekir.

Yasanın 11 nci maddesi il genel meclisi üyelerinin birer kamu görevlisi oldukları, özlük hakları ve ödemelerini memurların bağlı olduğu hükümlere tabii tutulacağı, bu nedenlerle ödemelerin usulünü Bakanlar Kurulu kararı ile değil, yasa ile belirlenmesi gerektiğine değinilmiştir. İl genel meclisi üyelerinin yaptıkları hizmetlerin niteliğine bakılmaksızın, diğer kamu görevlilerden sayılıp sayılmayacağı hususu önem taşımaktadır. Bugün devlet örgütlerine giren gerçek kişiler, hukuk ve idare edenler ile bunların uzmanlığından yararlandıkları ajanlar biçiminde iki kategoriye ayrılır. Ajan kavramı memur olduğu kadar, il genel meclisi ve belediye meclisi gibi onursal (fahri) ajanları da kapsar. Her memur bir ajandır, ama her ajan bir memur değildir. İl genel meclisi ve belediye meclisi gibi seçimle ve belli bir süre için kamu hizmetine katılan fahri ajanlar, genelde kurul halinde çalışır. Tek başına bir hizmet yapmadıkları gibi kurulun

dışında idari bir sıfat ve yetkileri de yoktur. Usulüne uygun olarak toplandıkları zaman resmi bir sıfat ve statü kazanırlar. Bunun dışında genel ya da mesleki statülerine tabidirler. Oysa memurların sırf kendilerine özgü statüleri vardır. Fahri bir görev olan il genel meclisi üyelerinin hizmet kadrolarına sürekli olarak girmiş ve onunla kaynaşmamış oldukları kamu hizmetlerinde geçici ve harici olarak çalışmaları, örgüt içinde ve arasında hiyerarji bağı bulunmadığı ve uzman olmadıkları için memur veya kamu görevlileri sayılmaları imkanı yoktur. İl genel meclisi üyelerinin görevleri sırasında veya görevlerinden dolayı işlediği suçlar nedeniyle Türk Ceza Kanununa göre memur sayılmaları, ellerinde kamu gücü bulunması nedeniyle onları korumaya yöneliktir. Ceza hukukuna göre memur sayılanların yönetim hukuk açısından memur ya da kamu görevlisi sayılmasını gerektirmez. Bu nedenle talebin reddi yerinde olacaktır.

3360 sayılı yasanın 12 nci maddesi : "İl genel meclisinin çalışma esas ve usulleri İçişleri Bakanlığı'na çıkarılacak bir yönetmelik ile düzenlenir" hükmünü ihtiva eder. İl genel meclisinin görev ve yetkileri ile doğrudan görevleri olan bu yetkinin İçişleri Bakanlığı'na verilmesinin uygun olmadığı hakkındaki gerekçe; daha önce 5 nci maddede sayılanlardan dolayı geçersiz olduğundan 12 nci maddeye ilişkin talep yersizdir.

3360 sayılı Yasanın 14 ncü maddesinde : " İl özel idare müdürü ile köy hizmetleri müdürü, bayındırlık ve iskan müdürü il daimi encümeninin tabii üyesidir" hükmü seçimle oluşturulan bir organda seçimle gelmeyen ve merkezden yönetimin uzantısı olan müdürlerin görevlendirilmelerine yol açtığı için iptali istenmiştir. Anayasada il, belediye veya köy olarak üç tür halinde sayılan yerel yönetimlerin karar organlarının, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşacağı emredici bir kuraldır. Böylece; karar organlarının seçimle belirlenmesi esas kuraldır. Kamu küzel kişiliğine sahip il özel idarelerinin il genel meclisi, il daimi encümeni ve vali olmak üzere üç organının bulunduğu; bunlardan il genel meclisinin karar, valinin ise yürütme organı olduğu bilinmektedir. İl daimi encümeninin bir karar organı olup olmadığı irdelenmeyi gerektirir. İl özel idarelerine verilen hizmetlerin yerine getirilmesi için alınması gereken yürütme kararlarının ve hukuksal işlemlerin bir kısmı il genel meclisinin yetki alanı içindedir. Ancak, il genel meclisleri sürekli ya da sık sık toplanmadığından kamu hizmetlerinin aksamasının önlenmesine ilişkin sakıncayı gidermek için il genel meclisinin toplantı halinde bulunmadığı hallerde onun yerini alabilecek, yetkilerini kullanabilecek, yasalarda doğrudan verilecek yetkileri kullanacak üyeleri genel meclisce ve kendi üyeleri arasında seçilen ikinci bir organ olarak il daimi encümeni oluşmuştur. Bu kurulun, bir görüşme, danışma, denetim, karar ve yürütme organı olduğu bilinmektedir. Bir bakıma karma kurul niteliğindedir. Herşeye rağmen, karar organı olma vasfı daha ağırlıklıdır. Yasaların doğrudan il daimi encümenince onayına gerek göstermemesi ve il kamu tüzel kişiliğine bağlayıcı güç ve geçerlikte olması, il daimi encümeninin daha çok bir karar organı olduğunu vurgulamaktadır. İl daimi encümeni, il kamu tüzel kişiliğinin karar organlarından biridir. Özerk hukuksal yapıya sahip il özel idaresinin aynı zamanda ve ağırlıklı olarak bir karar organı statüsündeki il daimi encümenine, seçimle gelen 5 üye dışında merkezden yönetimin atama ile gelen ve asli görevleri itibariyle hiyerarşik yönetime tabi üye sıfatıyla dahil edilmesi, seçimle oluşması kuralı ile bağdaşmaz. Ayrıca, tabi üyelerin varlığı, yasalarla sınırlı ve alanları belirlenmiş yerel yönetimlere özgü kamu gücüne merkezden yönetimin ortaklığı sonucunu doğurur ve özerkliği ihlal eder. Bu nedenlerle iptali gerekir.

Adı geçen Yasanın 16 ncı maddesinde: "Encümen kararında 2/3 oranında çoğunlukla ısrar ederse, bu halde encümenin kararı kesinleşmiş olur" hükmünün aykırılığı; yerel yönetim organlarının yalnızca oluşmasına ilişkin temel bir ilke Anayasada yer alır. Aslında, yeni bir karar çoğunluğuna ilişkin herhangi bir kural bulunmaktadır. Bu madde Anayasaya aykırı sayılmaz.

Neticede; 3360 sayılı Yasanın 2,7,12 ve 14 ncü maddelerin iptaline, 5, 6, 9, 11 ve 16 ncı maddelerine ilişkin talebin ise reddine, daha önce belirtilen Anayasa Mahkemesi kararıyla dava neticelendirilmiştir.

4. Karşı Oy Gerekçeleri

Anayasa Mahkemesi'nin 1987/18 esas ve 1988/23 Karar Sayısı bulunan kararında yukarıda belirtilen konularda, olumlu oy kullanmayarak karşı oy gerekçesi yararak, red oyu kullananlar da bulunmaktadır. Bunların ismi zikrédilmeden burada gözden geçirilmesi, konunun çok yönlü olarak her tarafı ile incelenmesi açısından önem taşımaktadır.

Buna göre; üyelerden birisi 12 ncı madde il genel meclislerinin çalışma esas ve usûllerine ilişkin Bakanlıkça çıkarılacak bir yönetmelikle düzenleneceği konusuna değinerek, Anayasa'nın yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yasayla düzenleneceğini belirtmiş ve il genel meclislerinin çalışma esasları, işlevlerini yerine getirme kuralları, varlıklarını koruma ve sürdürme yollarıdır. Her meclis yapısını ve bu alandaki Anayasal ilkelerin gereği olarak çalışma ilkelerini kendisi saptar. Görevle doğrudan ilgili olan çalışma ilkelerini; İçişleri Bakanlığı'nca çıkarılacak yönetmeliğe bırakılmasının uygun olmaya- cağına değinilmiştir. Yerel yönetimlerin özerkliği kendi düzenlerini kendilerinin kurmasını zorunlu kılmaktadır. Yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki ilişkiyi merkezin egemenliği ve etkinliği olarak kabul etmek Anayasa'nın amacına ters düşer. Özerk kuruluşların yetkilerini yasanın değişik maddeleri ile sözde nedenlerle elinden almak; özerkliğe katlanamayan, demokratikleşmeyi benimsemeyen, yerel yönetimleri merkezi yönetime mutlak bağlı ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde egemen kılmak isteyişinin sonucu sayılır. Merkezin gölgesi, uydusu durumuna sokulması yerel yönetimlerin varlığını gereksiz kılar. Denetim aracı olan vesayetin egemenlik aracı düzeyine getirilmemesi gerekir. Yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin birimi durumuna düşürülmemesi gerekir. Bu nedenle 7 ncı madde Anayasaya aykırı görülmüştür.

Diğer yandan; il özel idaresinin görevli olduğu mahalli ve müşterek ihtiyaçlarının kapsamı Bakanlar Kurulu'nca tesbit olunur hükmü ile ilgili bir başka üyenin görüşü: "il özel idaresinin görevleri ile önceki yerel yönetimlerin merkezi yönetimin esas itirariyle aynı konulara ilişkin görevleri arasında ayırım yapılabilmesi, böylece uygulama alanında ortaya çıkması muhtemel uyuşmazlıkların önlenmesini sağlamak üzere, il özel idaresinin görevli olduğu mahalli ve müşterek ihtiyaçların kapsam ve sınırının Bakanlar Kurulunca saptanacağını öngörmüş bulunmaktadır. Bakanlar Kurulu'nun yürütme sorumluluğunu üstlenmeyip sözkonusu Yasanın uygulamasını sağlamak amacıyla sınırlı düzenleme yetkisinin verilmesinin Anayasa'ya aykırılığının olmadığı ileri sürülmüştür.

Diğer bir karşı oy yazısında; Bakanlar Kuruluna verilen il özel idarelerinin görevli olduğu mahalli ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırını tesbiti yetkisi amacı madde gerekçesinde kamu hizmetlerinde birlik ve tasarruf sağlamaya yönelik sayılmaktadır. Anayasa'nın; yönetimin bütünlüğü, yerinden yönetim, merkezi yönetim ve idari vesayet yetkisi birlikte düşünülerek, yönetimin kuruluş ve görevleri yönünden bütünlüğü esas alınmak suretiyle merkezden ve yerinden yönetim ile kamu hizmetlerinin yürütülmesinin kabul edildiği ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisinin olduğu bilinmektedir. İl özel idarelerinin görevleri açık bir şekilde belirtildikten sonra, bu yönetimlere verilen hizmetlerin bir bölümünün yürütücüsü olan ilgili bakanlıkların görevleri arasında yer alması hususu vardır. Belli bir alanda kamu hizmetlerini yürütecek olan merkezi yönetim ile il özel idarelerinin görev alanının sınırı sadece kimin neyi, ne ölçüde yerine getireceğinin belirlenmesi ve böylece kamu hizmetlerinde birlik ve tasarrufun sağlanması, kamu görevlerinin aksamaması ve toplum yararının korunması amacıyla Bakanlar Kurulu'na kanunla tanıma yetkisinin Anayasa'ya aykırı bir yönünün bulunmadığı görüşü savunulmuştur.

Diğer bir karşı oy yazısında; 3360 sayılı Yasa'nın İUVKM'nın sadece dilinin sadeleştirmekle kalmamış, aynı zamanda organların oluşum tarzına, görev, yetki ve sorumluluklarına yönelik yeni ve önemli hükümler getirmiştir. İl daimi encümeninin yeni oluşum tarzı ve merkezi yönetimin ajanı durumunda bulunan üç memurun, tabii üye sıfatıyla encümen üyeliğinde bulunması Anayasa'ya aykırı değildir. İl genel meclisleri ve belediye meclisleri Anayasa'da tarif edilen karar organları, il daimi encümenleri ise hem karar hem de icra organlarıdır. Bunların danışma ve denetleme görevleri de vardır. Karar organları ibaresi sadece il genel meclisleri kapsamaktadır. Karar organlarının yine kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulması şartı, en yetkili organ olan il genel meclisi ve belediye meclisi gibi genel karar organlarına yöneliktir. Seçimlerin yargı gözetimi ve denetimi altında yapıldığı da bilinmektedir. İl genel meclisini oluşturan üyelerin seçimleri yargısal niteliktedir. Burada sorun çıkması halinde, çözüm yeri yüksek seçim kuruludur. İl daimi encümenini oluşturan 5 üyenin seçimi il genel meclisinin içindedir. Yargısal değil, tamamıyla bünyesel bir idari işlem niteliğindedir. Seçimler yargı organlarının genel gözetim ve denetimi altında yapılır ilkesinin il daimi encümenlerinin seçiminde uygulama alanı yoktur. Bu konudaki ihtilafın çözüm yeri seçim kurulları değil, idari yargı mercileridir. İl genel meclislerinin seçimleri 5 yılda bir, il daimi encümeni üyelerinin seçimleri ise 1 yıllık süre için belli özel koşulları da içeren yöntemlere göre yapılır. İl daimi encümeni bir karar organı niteliğindedir. Valinin dışında üç yeni tabii üyenin varlığı, bu organa yeni ve sakıncalı bir nitelik kazandırmaz. İl daimi encümeni bir karar organı olduğu kadar, bir icra organıdır. Özel idare müdürü, köy hizmetleri il müdürü ve bayındırlık ve iskan müdüründen ibaret 3 doğal üyenin il daimi encümenine dahil edilmesi; teknik ve uzmanlık bilgisi isteyen konularda encümenin çalışmasını desteklemek ve sağlıklı karar alınmasına katkıda bulunması amacına yöneliktir. Anılan doğal üyeler, encümen üyesi olmadıkları halde vali tarafından encümene çağrılarak teknik ve uzmanlık bilgilerinden oy hakkı olmaksızın yararlanımları mümkündür. Sorumluluk duyamaksızın karara dolaylı katkısı ve etkisi ile, sorumlu üyenin doğrudan katkısı ve etkisi bir olmaz. Bir karar ve icra organı olan il daimi encümeninin 5 üyesi doğrudan doğruya halk tarafından değil, il genel meclisince

seçilmektedirler. Karar çoğunluğunun kararlarına önemle üzerinde durulan konulardan biridir. Aşırı ve istisnai durumları, olağan, düzenli ve sürekli bir yöntem karşısında bir kural halinde görme eğilimi vardır. Diğer bir yanılgı da; seçimle gelene güvenmek, yönetimin ajanı durumundaki valiye ve doğal üyelere güveni esirgemektir. Kamu görevi ve görevlileri sürekli olarak kuşku ve güvensizlik içinde tutulamaz. Bu nedenle tabi üye uygulaması Anayasa'ya aykırı sayılamaz. Olsa olsa il özel idarelerinin hukukî yapısını güçlendirir.

Netice itibariyle Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu iptal kararının gerekçesine baktığımız takdirde il özel idareleriyle ilgili olarak 3360 sayılı İl Özel İdresi Kanunu ile getirilen hükümlerin önemli bir kısmı iptal edilmiş bulunmaktadır. Hiç şüphesiz ki Yüce Mahkeme vermiş olduğu kararda konuyu her yönüyle incelemiş ve kararını ona göre vermiştir. Verilen kararın sonucuna baktığımızda ise yapılan kanun değişikliği ile 1913 tarihli geçici kanunda fazla bir değişiklik yapılmamış iken değişikliklerin bir kısmının da Anayasa Mahkemesince iptal edilmesiyle bu sahada büyük bir boşluk oluşmuştur. Yerinden yönetim, demokrasi, idari vesayet vs. gibi Anayasal ilkelerin değerlendirilmesi sonucunda verildiği anlaşılan kararın çok geniş yorumlanması neticesinde bazı maddelerin iptal edilmesi yerinde olmakla birlikte, zaten uzun yıllar sonucunda varılan neticenin verilen kararlar kaldırılması bu alanda var olan boşluğu daha da derinleştirmiştir. Bu yönde verilecek kararlarda hukuka uygunluğun yanında ihtiyaçların karşılanmasına ilişkin gereklerin de gözönünde tutulması yerinde olacaktır. Teorik mantıklarla olayı izah etmeye kalkmak ve pratiği gözardı etmek rasyonel davranılışa ve realiteye ters düşer. Var olan gerçek şudur ki bu sahadaki boşluk halen devam etmektedir.

B- TBMM'de 3360 Sayılı Yasanın Görüşülmesi

Herhangi hukuksal bir düzenleme hakkında fikir sahibi olunmak isteniyorsa onunla ilgili olarak yasa koyucunun, yani düzenleyicinin görüşlerine bakmak gerekir. Uygulamada yasalar TBMM tarafından yapılmaktadır. Söz konusu yasaların gerek TBMM ve gerekse diğer zeminlerde görüşülmesi sırasında yasayla ilgili söylenenlerin bilinmesi konunun anlamının bilinmesi açısından faydalıdır. Herhangi bir yasa TBMM de önce tasarı veya teklif olarak gelmekte ve daha sonra çeşitli komisyonlarda görüşüldükten sonra genel kurulda madde madde ve tüm olarak ele alınmakta ve gerekli ilave ve çıkarmalar yapıldıktan sonra kabul edilerek yürürlüğe girmektedir.

İşte konumuz itibariyle il özel idareleri hakkında TBMM de esaslı bir görüş 3360 sayılı Yasanın kabulüne kadar ortaya çıkmamıştır. Bilindiği gibi daha önceki yasa Osmanlı Dönemine ait geçici bir düzenleme olduğu için daha sonra TBMM de bu konu etrafında bir daha görüşülmemiştir. Siyasi otoritenin konu hakkındaki düşünceleri TBMM de belirginleşmekle ve hukuki metin olarak sonradan yürürlüğe girmektedir. İl özel idarelerinin inceleme konusu yapıldığı bir sahada onunla ilgili TBMM görüşmelerinin ele alınması konunun anlaşılması ve bütünlüğü yönünden önem taşımaktadır. Bu kısımda il özel idareleri ile ilgili olarak çıkarılan 3360 sayılı yasanın TBMM'de görüşülmesi sırasında yapılan konuşmalar ele alınacaktır. Önce raporun tümü hakkındaki görüşmelere şöyle bir bakıldıktan sonra, maddeler üzerindeki görüşmelerin bazıları inceleme konusu yapılacaktır.

1- Yasanın Tümü Hakkındaki Görüşmeler

3360 Sayılı Yasanın TBMM de görüşülmesi sırasında Yasanın tümü hakkında TBMM de grubu bulunan siyasi partiler adına ve şahısları adına konuşmalar yapılmıştır. Bunların ayrıntılı olarak ve ayrı ayrı ele alınması faydalı olacaktır. 3360 sayılı yasayla ilgili olarak tümü hakkında partisinin adına ilk konuşmayı İzmir milletvekili Ahmet SÜTER yapmıştır⁴⁴. Buna göre İzmir Milletvekili Ahmet SÜTER konuşmasında :

"... İyimser bir gözle bakarsak, kısacası Osmanlı Devletinin uzun süren bir gerileme devresinde harpler, sahip olunan geniş toprak kayıpları ve devletin çeşitli gaileleri, merhum Falih Rıfkı ATAY' ın Zeytinadağ adlı kitabında belirtildiği üzere Anadolunun ve onun mayası olan köy ve köylünün unutulmasına ve hatta ihmal edilmesine sebep olmuştur. Esasen, o devirde, köye birşey vermek veya ona hizmet götürmek yerine, daima ondan birşeyler istemek veya almak için ayağına gidilmiştir..."dedikten sonra yerel yönetimle ilgili olarak görüşünü şöyle dile getirmiştir;

"...Demokratik sistemin getirdiği bu şuur ve canlılık, beraberinde hizmet beklentilerini de getirmiş ve ihtiyaç haline gelen talepler geniş halk kitlelerine yayılmış, halkın devletle elele vererek mahalli ihtiyaçların teminine çalışması, mahalli idarenin bir türü olan özel idarelerin mali imkanlara kavuşmasına ve hizmetlerini tüm olarak ifa edebilecek bir statüye sahip olmasına bağlıdır. Zira mahalli idare hizmetleri, insan hayatını birinci derecede ilgilendiren hizmet ve görevlerdir..." İzmir milletvekili Ahmet SÜTER konuşmasının devamında il özel idaresinin organları ile yerel yönetimlerin durumu hakkında görüşlerini açıklamıştır. "...Değerli arkadaşlarım yine de genel gerekçede. " Tasarı ile getirilen söz ve yenilikle il özel idarelerine ne gibi görevlerin verileceği veya verilmeyeceği konusu Bakanlar Kurulunun kararına bağlanmaktadır". denilmekle yanlış bir ifade ve görüşe yer verildiği fikrindeyiz. Böylece, Bakanlar Kurulu, il özel idarelerinin bütün hizmet alanlarını tahdit ve takyit edebildiği gibi, isterse herhangi bir hizmeti bile özel idarelerin görevi arasından rahatlıkla çıkarabilecektir. Kanunda açıkça yer alan bir hizmetin, Bakanlar Kurulu Kararıyla nasıl değişebileceği veya sınırının çizilebileceği ayrı bir hukuk sorusu olacaktır.

Ayrıca, tasarı bu hüviyetiyle kanun olma niteliğinden de yoksun olacaktır. Görevlerin sınırları ve şümullerinin kanunla tayin edilmesi gerekir. Bize göre, kanunla tespit edilmiş il özel idarelerinin görevlerini Bakanlar Kurulu kararıyla bozmak yerine, üstlendikleri hizmetlerin kapsam ve sınırını tayin yetkisini il özel idarelerinin kendilerine bırakmak yerinde olacaktır. Zira, yapukları ve yapacakları beş yıllık planlar ve yıllık uygulama dilimleri, zaten ilgili bakanlığın tasdikinden geçmektedir. İl özel idarelerinin asli organı olan il genel meclislerine seçilenleri, bu kadar yetkisiz bırakmayalım; zira onlarda bizler gibi, bir bir tecrübe imbiginden geçilerek buraya seçiliyorlar, bir bakıma yüce Meclisin kapısını aralayan tatbikat okullarıdır; belki de birçoğumuz buraya o okullardan geldik. Politika ve hizmet anlayışı, partiler içinden, köy ve ihtiyar heyeti, belediye meclis ve reislikleri ile il ve genel meclislerinden başlar.

Mahalli idarelerin ıslahında her türlü imkân bir tarafa, en önemli husus insan faktörüdür. Mahalli idarelerin tümünde verebileceğimiz maaş ve ücretler belirgin olup, tatmin edici değildir. Bu

⁴⁴ TBMM Tutanak Dergisi (Dönem 17 Yasama yılı: 4) Cilt: 40, 1987, s.1-598.

nedenle köy idaresi, belediyeler ve özel idarelerine yetişmiş eleman bulmak fevkalade zordur; esasen, eleman yetiştiren bir eğitim kurumu da yoktur. Yüksek seviyede Mahalli idareye bulduğumuz eleman da, kısa zamanda işi ve muhiti öğrendikten sonra mahalli idareyi terk edip, serbest çalışmaya koyulmaktadır. Mahalli idarelerde de, en çok alt ve orta seviyede elemana ihtiyaç vardır. Bu ihtiyaca çözüm bulmanın tek yolu ve doğru olanı, ilk etapta bir veya iki yıllık kurslar açarak eleman yetiştirmek ve bilahere teknisyen seviyesinde eleman yetiştirecek mahalli idareler meslek okulları açmak olacaktır."

Görülüyor ki izmir Milletvekili Ahmet Süter daha ziyade yananın alehinde eleştiri niteliğinde görüşler beyan etmiştir. Aynı şekilde İzmir milletvekili Hüseyin Aydemir de yananın tümü hakkında partisinin adına uygun bir konuşma yapmıştır. Buna göre Hüseyin Aydemir;

".....Özel idareler toplum kalkınmasında, köy kalkınmasında, büyük bir potansiyel arz etmektedir. Kırsal alanların ekonomik yönden gelişmesi, ekonomik, kültürel ve sosyal yaşam seviyesinin yükseltilmesi için özel idareler birer itici güç olarak önemli bir potansiyel arz etmektedir. Bu potansiyeli en iyi şekilde değerlendirip, illerimiz halkının bütününe, belediye ve köy idareleri yanında il özel idareleri olarak hizmet yapmak imkanlarını sağlamak, hepimizin başta gelen önemli gelen önemli görevlerindendir..."

İdari reform yapıyoruz: yerel yönetimin özellikle il özel idarelerinin yapısını güçlendiriyoruz; demokrasinin güçlü bir müessesini en iyi şekilde kuruyoruz" ididalarıyla ve mevcut kanunun adını "İl Özel İdaresi Kanunu" şeklinde değiştiren (İlinci maddesiyle) bir tasarı yüce Meclise getirildi. Sevincimiz iki yönden kısır kaldı; çünkü, özlemini duyduğumuz tasarı yüce Meclise getirilmedi.. Sayın arkadaşlar, demokratik ve çağdaş bir idarede halkın yerel yönetimlerde idareye katılımı önemlidir. Milletvekillerini seçip genel politikada söz sahibi olan vatandaşımız, halkımız, kendi yerel bölgesinde günlük idari sorunlarla karşı karşıyadır. Eğer o vatandaş, genel politikasının dışında yerel sorunlarla ilgilenmezse, kendi yerel ve müşterek ihtiyaçlarına cevap verecek organizasyonlar bozursa ve bunlara karşı söz sahibi olmazsa, idareye yabancılaşır, demokrasi güdük kalır.

..... Genel meclisler, halkın iradesiyle seçilmişken ve Anayasada bunlara hizmet imkânı verirken, yerel ve müşterek ihtiyaçların yerine getirilmesi için, halkın oylarıyla görev başına gelmiş olmalarına rağmen; bugün bu idareler bu görevlerini tamamen merkeze kaptırmış durumdadır. Seçimin iradesine gösterilen saygı bu mudur? Biz parlamento olarak, dört senede bir tekralanın yerel seçimlerin bir manası olduğuna ve en geniş şekilde idari yönetime katılmasını sağlayacağına inanıyoruz. Bunu sağlayamazsak vatandaş buna yabancılaşır, özlediğimiz yerel yönetim modelini gerçekleştirememiş oluruz..." diye konuşmuştur.

Hüseyin Aydemir konuşmasının devamında il özel idarelerinin görevlerine ve diğer yerel yönetim birimleri ile ilişkilerine değinmiş ve aşağıdaki şekilde konuşmak suretiyle;

"... İzmir'in Torbalı İlçesinin içme suyu ihtiyacı var. Genel meclis iki sene üst üste toplanıyor, o köyün içme suyunu getirmek için program yapıyor, karar veriyor; genel meclisin, mahalli idarenin kararı, .. Genel mecliste kim oluyor? "Buradaki bir Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü,

genel meclisin bu iki yıl üst üste almış olduğu, 85 üyesiyle almış olduğu kararı dinlemiyor, bir kenara atıyor...

... Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, tüzelkişiliğe bağlı olarak, kuruldu. Burada geldik bağırдық; arkadaşlar yapmayın, cımcıyın, köy işleri, şu işleri yerel yönetimlerden ayıramaz. Özel idareler, genel meclis üyeleri, valisi, kaymakamı, yıllar yılı toplum kalkınma metodlarını da uygulayarak, bütçede ki imkanları değerlendirdiler; bütçeden 100 lira para verdiyseniz, 100 milyon liralık eser bıraktılar. Siz bütün bu hizmetleri merkeze topluyorsunuz; valilerin, genel meclislerin, kaymakamların tamamen ilgisini kesiyorsunuz. Bu bir hüsrandır...

... Sayın Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanımızın yıllar yılı bu konuda yaptığı tasarruflarla bu neticeyi aldık, vebal onundur. İkazımıza rağmen ısrarla devam etti. Şimdi Bölge Müdürlükleri yaptı, il müdürlükleri yaptı ve bu müdürlükleri tamamen valilerden vilayetten kopardı. Genel meclisi bir tarafa attı, bütün hizmetlere hakim oldu, merkezde topladı. Şimdi artık ne valiyle, ne kaymakamla, ne genel meclis üyeleriyle yaptığımız iribatlı çalışmalar hiçbir netice vermemekte.

... Köy Hizmetlerini tamamen özel idarelerin elinden çıkarmış, 70-80 çeşit olan diğer bütün görevleri çeşitli kanunlarla özel idarelerin elinden alınmış, bugün kala kala bir tek Milli Eğitim Bakanlığının okul hizmetleri kalmıştır; halen il özel idaresi bu hizmetleri yerine getirmektedir. Bunlarda nihayet, Bakanlığın gösterdiği anlayışla ve ödenekleri her yıl; yani kanunun verdiği imkanla değil, bakanın kendi taktirine göre ödenekleri her yıl özel idare emrine vermesi suretiyle özel idareler okul yapımında faal hale gelmiştir. İşte seçtiğiniz büyük gürültülerle önem verdiğiniz yerel yönetimler neticesinde, çok büyük fonksiyonlar, görevler verilmesi gereken özel idarelere maalesef bugün bırakılan hizmet sadece okul yapımı, tamiri ve bakımındır. Diğerleri laftan ibarettir; laf ü güzaftan ibarettir..." diye konuşmuştur.

İzmir milletvekili Hüseyin Aydemir il özel idarelerinin mevcut yapılarıyla yetersiz olduğunu ve getirilen kanuni düzenlemenin ise esasta değişiklik getirmediğini ve şekli bazı değişikliklerin yapıldığını beyan etmiştir. Diğer yandan partisi adına İçel milletvekili Edip Özgenç söz alarak konuşmaya başlamıştır. Edip Özgenç il özel idarelerini çeşitli yönlerden ele aldıktan sonra bu yönetimlerin ne kadar yetersiz ve çaresiz olduklarını ortaya koymaya gayret serfetmiştir⁴⁵

İçel Milletvekili Edip ÖZGENÇ'in konuşmasında;

⁴⁵ İzmir milletvekili Hüseyin Aydemir konuşmasının devamında:
 "... Şimdi, diyorlar ki, " Köy idaresi var, belediye idaresi var: Özel İdareye ne lüzum var?..." Özel idarenin; yani genel meclislerin kararlarıyla ve onun icra organı olan encümen ve valilerin icraatıyla hizmet gören teşekkül, il özel idarelerinin görevi, belediyelerin ve köylerin kendi teknik ve mali güçleriyle yerine getiremedikleri, başaramadıkları, yerel ve müşterek mahiyetteki ilin tümüne şamil amme hizmetlerini görmek maksadıyla, karar organları halk tarafından seçilen yerel bir yönetim diye kanun vasıflandırmaktadır. Yerel yönetimi bu şekliyle mutala edecek olursak, il özel idaresinin, belediye ve köy idarelerinin üstünde bir fonsiyonu olduğunu görürüz. Belediye ve köyün mali ve teknik gücünün yetişmediği ilin bütününe şamil, aklınıza gelen bütün amme hizmetleri, yerel mahiyette olmak, il hudutlarına taşmamak, şartıyla ve eğer medeni mahiyette müşterek bir hizmetse, tamamen il özel idaresinin görevleri fonsiyonları arasına girer. Haddizatında bu görevler, şehirlerden ziyade, kırsal alanların ve köylerin, kasabaların medeni ihtiyaçlarını imkan dahiline koyacak olacak olan itici gücünü, potansiyelini sağlar. Biz eğer özel idareye önem verip, onun fonsiyonunu güçlendirmezsek, pek çok olan fonsiyonlarını, yine bugün olduğu gibi, belirsiz bir halde tutacak olursak, yıllardır hasretini çektiğimiz toplum kalkınması, köy kalkınması, köylerin refahı, kasabaların refahı mümkün olamaz. Bu kadar önemli bir hazineyi ihmal etmenin vebali hakikatten büyüktür..."
 (Bknz. TBMM Tutanak Dergisi, a.g.e., s. 123-202.)

"... Bu uzun süre içinde, Türkiye'nin idari coğrafyasında, ekonomik, sosyal, siyasal yapısında, hukuk düzeninde ve yerel hizmet anlayışında, büyük değişiklikler ve gelişmeler meydana gelmiştir. Bu değişikliklerin tümü önemli olmakla beraber, kuşkusuz bunların en önemlisi; Türkiye'nin çok partili demokratik parlamenter rejime geçmiş bulunmasındaki gelişmedir. Demokrasiyi temelden güçlendirmenin ve demokratik halk katılımı ile gelişmeyi hızlandırıp yaygınlaştırmanın en verimli aracı olan yerel yönetimler ve bunlardan birisini oluşturan il özel idareleri, bu çok büyük ve önemli değişikliklere karşın, yapısal ve yönetsel açıdan esaslı ve köklü bir düzenlemeye tabi tutulmamış ve bu nedenle de zamanla il halkının yerel nitelikteki müşterek ihtiyaçlarını karşılayamayacak bir duruma düşmüştür.....

.....Yasanın uzun süre uygulama döneminde, il özel idarelerinin merkez yönetimiyle ilişkilerinde, idari vesayet ve idari özerklik açısından olumlu bir gelişme bugüne kadar sağlanamamış ve bunun sonucu olarak, yerel nitelikteki bir çok görev ve hizmetlere ilişkin, karar ve icra yetkisi de merkezileştirilerek, il özel idareleri, merkez yönetiminin birer icra memuru ve vasıtası haline sokulmuşlardır.....

.....Böylece bu alanda 1913 tarihli meşrutiyet yasasının yürürlüğe girdiği günden bu yana mevcut yasanın ülkedeki büyük ve hızlı değişiklikleri karşılayamadığı; özel idarelerin kuruluş amaçlarını gerçekleştirememeleri, bir yana varlık nedenlerini bile yitirme tehlikesiyle karşı karşıya bulunması dolayısıyla, yerel ve müşterek ihtiyaçları karşılayacak yeni bir yasanın çıkarılmasına ihtiyaç ve zorunluluk bulunduğu gerçeği ortaya çıkmış; perakende, bölük pörçük değişiklikler ve yama niteliğindeki eklerle bugünkü il özel idarelerini yaşatmanın imkanı bulunmadığı anlaşılmıştır..... Muhterem Milletvekilleri, biz, yerel yönetimlere ve bunlardan birisi olan il özel idarelerine demokrasiyi temelden güçlendirmenin ve demoratik halk katılımı ile gelişmeyi hızlandırıp yaygınlaştırmanın bir aracı olarak bakıyoruz...." demiştir.

Edip Özgenç konuşmasının devamında il özel idarelerinin görevleri, kırsal alana ve siyaset etkisi ve ilçe ödel idaresinin konulması konularına değinmiştir⁴⁶.

Tasarının tümü hakkında şahsi adına konuşma yapan Kırklareli Milletvekili Erol Ağagil yasanın hazırlanışı sırasında yapılan çelişkilere dikkati çekerek;

"...Bu kanun tasarısı Türkiye Büyük Millet Meclisinde, bir kere, sakız olmuştur.Tasarı daha

⁴⁶ Edip Özgenç konuşmasına şöyle devam etmiştir : "... Biz il yerel yönetimini tümüyle baştan ele alıp, yeni bir düzenlemeye tabi tutarak, yeni bir yasaya kavuşturmanın kaçınılmaz zorunluluğuna inanıyoruz. Merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimini artırmakla, vali ve İçişleri Bakanının yetkilerini olabildiğince genişletmekle, yerel yönetim sorunlarının çözülmemeyeceği, il halkına beklediği hizmetleri götürme imkanını sağlamayacağı gerçeğini artık anlamamız gerekir. Geçmişte yapılan geniş kapsamlı araştırma çalışmalarından hazırlanan yasa tasarılarında, akademisyenlerin çoğu, bir anayasa değişikliğine gerek kalmadan, çıkarılacak yeni özel idare yasasına konulacak bir hükümle ilçe kuruluşuna özerklik verilmesinin mümkün ve yararlı olacağı görüşünü ileri sürmektedir..."

Bu arada, il özel idarelerinin görev ve hizmetlerinde kırsal alanın ağırlık taşıması özelliği gözönünde bulundurularak, bu alana en yakın birim olarak ilçe kuruluşuna yerel özerklik statüsü verilmesinin ve kamu tüzelkişiliği tanınmasının yararına inanıyoruz. Bu konuda yapılan araştırma çalışmalarında, akademisyenlerin çoğu, bir anayasa değişikliğine gerek kalmadan, çıkarılacak yeni özel idare yasasına konulacak bir hükümle ilçe kuruluşuna özerklik verilmesinin mümkün ve yararlı olacağı görüşünü ileri sürmektedir..."

(Bknz. TBMM Tutanak Dergisi, a.g.e., s. 128-157.)

önce İçişleri Komisyonunda görüşüldükten sonra, Plan ve Bütçe Komisyonunda dört hafta süre ile müzakere edilmiş, neticede genel kurula sunulmuş; fakat tam görüşülecek iken, Başbakanı hükümet içerisindeki akrabalık ilişkileri nedeniyle Houston'a ziyarete giden Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanına orada nereden mülhem olduysa, yapılan bazı istekleri doğrultusunda Başbakanın verdiği talimatla, bizzat hükümeti şu anda bu kanun tasarısının görüşmelerinde temsil eden İçişleri Bakanını ve mensuplarını da müşkül durumda bırakır bir tarzda tekrar Genel kuruldan, gerekçesi ve nedeni olmaksızın çekilmiş ve Plan ve Bütçe komisyonunda dört hafta daha müzakere edilmiştir. Gaye Tarım Orman ve köy işleri Bakanının, bu tasarıdan dolayı bir takım taminsizliklerini ve sıkıntılarını gidermekti, oradada hükümeti temsilen bulunan Sayın İçişleri Bakanının ne kadar müşkül durumda kaldığını hep beraber gördük. Çok haklıydı; inanmadığı hatta aksine inandığı bir çok maddeleri savunmak zorunda kaldı...

...Yerel yönetimlerin, halkın eğitimi, sağlığı, üretiminin değerlendirilmesi, temel gereksinimlerinin karşılanması, barınma, konut, ısınma, kültür, ulaşım, toplu taşımacılık, turizm, doğal ve tarihi çevreyi koruma gibi temel konularda çok önemli işlevleri, olması gerektiği inanç ve bilincindeyiz. Çünkü ancak tüm yöre halkının katılımıyla ortaya çıkarılacak yönetimler mevcut çarpık bürokrasiyi yok edebilir. Kaynak ve zaman kaybını önler; çünkü sağlıklı ve verimli yerel yönetim modelleri, ancak o yörede hizmetten yararlanacak, insanların, hizmet sunanları yakın ve sürekli denetlemesiyle sağlanabilir, gene çünkü demokratik batı idarelerinin yerel yönetim sistemlerinde temel esas halkın devlete güveninin, ancak devletin halka güvenmesiyle sağlanacağı gerçeğinin vazgeçilmez bir koşul olarak yaşama geçirilmiş olmasında yatmaktadır.

.....Muhterem Milletvekilleri, yurdumuzda, yerel yönetim sisteminin tam rayına oturmayışının en büyük sebebi, merkezi idare ile yerel yönetimler arasında ve yerel yönetim birimlerinin de kendi aralarında uygun bir yetki ve görev dağılımının yapılamamış olmasıdır. Halihazır bu tasarıda, il özel idarelerinin halen içinde bulundukları görev belirsizliğini giderecek bir yapı getirilmemektedir. 1913 tarihli kanunda, belirtilen görevler yine genel ifadelerle sayılmakta, aynı görevlerden merkezi idare kuruluşlarında sorumlu olduğundan; kimin neyi, ne zaman, ne ölçüde, yerine getireceği yasal olarak açıkça belirtilmemektedir. Bu tasarıyla birçok yetkinin Bakanlar Kuruluna bırakılmış olması bir yenilik değildir. Hatta bir bakıma, halen mevcut sistemden dahi geriye doğru bir gidiştir..." diye görüşlerini açıklamıştır.

Görüldüğü gibi 3360 sayılı yasa tasarısının TBMM de tümü üzerinde yapılan görüşmeler sırasında beyan edilen fikirler ve verilen örneklerden de anlaşılacağı üzere; esasında bu değişikliğin köklü bir düzenleme getirmediği, sadece şekli konularda yenilikler getirdiği, il özel idarelerinin halihazır durumda ve yeni düzenlenmiş haliyle de fonksiyonel olmayacağı belirtilerek, asıl olunan bu alanda yeni bir reform getirmenin zaruri olduğu dile getirilmiştir. Bu konuyu diğer bölümlerde anlatılanlarla ve ileride değineceğimiz anket neticeleriyle birlikte değerlendirdiğimiz takdirde hepsi arasında bir paralelliğin ve fikir birliğinin olduğu görülecektir.

2. 1 nci ve 10 ncu Maddelerle İlgili Görüşmeler

TBMM'de İl Özel İdaresi Kanununun maddelerine geçildikten sonra maddeler tek tek ele

alınmak suretiyle bu konuda siyasi parti grupları adına ve şahısları adına konuşmalar yapılmıştır. Bunlardan şahsı adına konuşma yapan Erzurum Milletvekili Hilmi Nalbantoğlu kanunun isminin değiştirilmesi ile ilgili görüş belirtcektir :

"... Dolayısıyla "Yerel Yönetim İdaresi Kanunu" denmesinin daha doğru olacağı kanısındayım. Çünkü, "İl Özel İdaresi" dendiğinde, hepimizin bildiği gibi , vilayetlerdeki özel idare müdürlüğü anımsanıyor.... Yerel Yönetim İdaresi Kanunu" demek lazım.... Herhalde bundan sonrada illerde "Şehir Meclisi" ilçelerde de "İlçe Meclisi" demek lazım gelecek... Mahalli İdarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları" ifadesi iyice incelendiği takdirde, bunun bölgesel bir birimin ortaya konulmasını amir olduğu ve bölgesel bir birimi arzu ettiği rahatça görülebilir.

Anayasa muayyen yerel idarelerinin kendi mücavir yerel idareleriyle bir birlik kurmalarını emrediyor; getirilen tasarı bu hususu nazarı itabara almamış olduğu için noksandır. Kanun tasarısının hem ilçeleri, hem de bölgesel yerel idareyi içine alması düşünüldüğü takdirde kanunun adının İl Özel İdaresi Kanunu olmasının doğru olmayacağı açıkça ortaya çıkar. "Yerel İdare Kanunu" denilirse bu iki birimi de içine almış olacaktır. Bu bakımdan Kanunun adının değiştirilmesini teklif etmiş bulunmaktayım..." diye belirttikten sonra İl Özel İdare Kanununun durumu ve bunların 5 yıllık plan yapılmasının sakıncalarını dile getirmiştir⁴⁷.

Aynı şekilde Trabzon milletvekili Yusuf Ziya Kazancıoğlu'nda tasarının maddeleriyle ilgili görüşlerini açıklarken sözkonusu değişikliklerin yetersiz olduğunu ve il özel idareleri anlayışının değiştirilerek başka çağrışımlara yol açacağına dikkati çekerek;

"... Bu tasarı bu haliyle, illerde, zenginler, holdingler yararmaktan, meydana çıkarmaktan başka bir şeye yaramayacaktır. Çünkü yasa bu haliyle valileri, İçişleri Bakanını ve diğer bakanları, serbest piyasa sisteminin mümessilleri olarak kabul etmiştir, bu tasarı ile, il genel meclisinin istekleri değil, valilerin ve merkezin istedikleri olacaktır. Çünkü il genel meclisi neye karar verirse versin illa da valinin kabulü, İçişleri Bakanının veya konuyla ilgili bakanın tastiki gerekmektedir. Millet'in ihtiyaçlarını bilen yerel halk tarafından seçilen meclis üyelerinin verdikleri kararlar yerine getirilirse orada mahalli idare var demektir. Bu olmayınca yerel idareden ve onun getireceği demokrasiden bahsedilemez....

47

Hilmi Nalbantoğlu konuşmasının bir bölümünde şu görüşlere yer vermiştir :

"... Şimdi, bu özel idare, il idaresinden, mahalli idarenin başında geliyor ve demokrasinin temel taşı teşkil ediyor. Şimdi, ilkeden, sistemden mahrum, bir parçalı bohça; Öyle bir bohça; 14 tane kanunla değişiklik yapılarak bölük porçük görevler verilmiş; ayrıca, çeşitli kanunlarla da daha önce görevler verilmiş, bütün bu görevlere ayrıca merkezi idarede sahip çıkmış, bu görevler merkezi idareyede verilmiş, öyle bir karışıklık olmuş; merkezi idare neyi yapacak, mahalli idare neyi yapacak, hangi görev hangi kıstaslar içerisinde özel idareye aitir belli değil. Kimin neyi nasıl yapacağı belli olmadığı gibi bin parçalı bir bohça...

... Beş yıllık plan konusu vardır. Eski metinde ve bu beş yıllık planları, planlama teşkilatının ve diğer bölgesel kuruluşların katkısıyla il genel meclisleri hazırlarlar, kabul ederler, bu planlar İçişleri Bakanlığına gider. Orada tastik edilir, hatta Bakanlar kurulunca tastik edilir, ondan sonra Genel Mecliste Yıllık programlar yapılır. 5 yıllık bir plana yıllık çalışma programları, dilimleri ayrı ayrı özel idare tesbit edilirdi. Eski maddede böyle idi. Şimdi ise; 5 yıllık plan, Bölgenin iktisaden gelişmesi ve güçlendirilmesi için gerekli olan Bölgesel plan; programına ve kalkınma planlarına Yıllar yılı yapan Devlet Planlama Teşkilatının eğitimini yapıp ilkelerini saptadığı 5 yıllık planları bağlanmışken son değişiklikler 5 yıllık plan mefhumu tamamen kaldırılıyor, iptal ediliyor. Böylece kala kala yıllık program kalıyor..."

(Bkz. TBMM Tutanak Dergisi, a.g.e., s. 437-440).

...Aslında sıkıntı veren ve önemli olan husus, devlet hizmetleriyle, mahalli hizmetlerin birbirleriyle karışmış olmasından ileri gelmektedir. Bugüne kadar, hizmet alanındaki belirli değişmelerde, genel idareyle mahalli idareler arasında istikrarlı bir hizmet bölüşmesinin şimdiye kadar gerçekleşmemiş olması işin esasını teşkil etmektedir. O halde yol ne olmalı idi? Çok açık ve sarih; hizmet bölüşmesini ve mali uyuşmayı müstakar bir çözüme bağlayacak, yeni bir düzenlemenin gerçekleştirilmesi olmalıydı. Yani il mahalli idareleriyle, merkezi idare hizmetlerini bu şekilde (ciddi bir şekilde) düzenlemedikten sonra, yapacağımız her türlü tasarrufun neticesi zaten pek parlak olmaz. Nitekim burada genellikle yapılacak, hizmetler sayılmış, sonunda da il özel idarelerinin görevli olduğu mahalli ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı Bakanlar Kurulunca tespit olunur." şeklinde bir hüküm getirmişti, kanımızca bu hüküm Anayasanın 127 nci maddesiyle pek bağdaşır görünmemektedir... Özel idare, köy kalkınmasının itici gücüdür, muharik kuvvetidir. Eğer köy kalkınmasını, köyle ilgili hizmetleri; köylerin kültürel yönden, sosyal yönden, ekonomik yönden gelişmeleri için destekleme görevini özel idareden alırsanız, geriye hiçbir şey kalmaz" demiştir.

İl özel idarelerin geliri ile ilgili olarak izmir Milletvekili Hüseyin AYDEMİR şu görüşleri dile getirmiştir.

"...Şimdi belediyelere her türlü imkanı sağlıyorsunuz; belediyelere vergi gelirinden yapılan tahsilatın yüzde 9'unu veriyorsunuz, özel idareye o genel vergi tahsilatından yapılan nispetin yüzde 1,7' sini veriyorsunuz.. Bu mudur adalet? Çünkü il özel idarelerinde köylere götürülecek hizmetler var. Bir vilayet içerisinde on tane belediye varsa, binlerce köy var, siz belediyeleri özel idare olarak kabul ediyorsanız...

... Şimdi Emlak Vergisi kanununa göre, Emlak vergisi tahsili tamamen belediyelere verildi, Hisse olarak belediyelere aslan payını verdiniz; özel idarelere orada da az verdiniz, o hisseyi hiç olmazsa artırsaydınız; Çünkü esas bu vergi, özel idarelerin vergisidir. Yıllar yılı Emlak vergisinin bütün gelirleri özel idare bütçesine alınırken, vergilerinde tarh ve tahakkuku tamamen özel idareye aitken, sonradan hazineye geçti, Maliye Bakanlığı düzenledi. En sonunda iki sene evvelde belediyelere verildi..." şeklinde dile getirmiştir.

İl özel idarelerinin bütçelerinin tasdikinin vesayet anlayışının uzantısı olduğu dile getirilmiştir⁴⁸. Diğer yandan, İstanbul Milletvekili Namık Kemal Şentürk il özel idarelerinin mevcut durumu ve ilçe özel idarelerinin zaruretiyle dile getirerek;

⁴⁸ Balıkesir Milletvekili Cahit Tutum bütçe ile ilgili görüşlerini dile getirmek suretiyle; "... Anayasa, mahalli idareleri tanımlamış, vesayetide öngörmüş, vesayet esaslarının kanunla düzenleneceği öngörülmüş. Burada bir mahalli idare birimine, bütçe yapma yetkisi tanıyoruz; fakat bu bütçeyi yaparken -adeta- mahalli idare organı olan il genel meclisinin yerine, İçişleri Bakanlığını, oturup yeniden o bütçeyi yapacak kadar geniş yetkilerle donatıyoruz. Aslında bu, ülkemizde vesayet alışkanlığının bir türlü terk edilemeyeceğini gösteren ibret verici bir örnek...

...Acaba bir adım ileri giderek onay mercii kaldırılmaz mı? İçişleri Bakanlığının onaylamasına gerek yok. Zaten şunu da hemen belirtelim; İçişleri Bakanlığının hangi birimi ilgilenir bununla, siz biliyorsunuz. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü; Olağanüstü bürokratik formalitelere boğulmuştur..."

(Bkz. TBMM Tutanak Dergisi, a.g.e., s.440-448.

"...İdare bir bütündür. İllerde valiler, ilçelerde kaymakamlar hükümetin temsilcisidir, il özel idaresinin başı olarak da valinin talimatları içerisinde özel idare hizmetlerini, ilçe içerisinde vali adına, ona karşı sorumlu olarak yürüte gelmişlerdir, yürütmektedirler ve böylece de devam edecektir...

... İl özel idareleri, malumu aliniz iller itibariyle yürümektedir; yani Hakkari'de de il özel idaresi vardır. Ankara'da il özel idaresi vardır. Tabiatıyla, hizmetleri, ilin imkanlarına göre çoktur - azdır, fazladır-noksandır; ama mutlaka vardır, her ildede ilçeler mevcuttur, her ilçede kaymakam vardır ve her ilçede de özel idare hizmetlerini yürütmekte olan mahalli idare teşkilatının yanında genel idare hizmetlerini yürüten ilçe idari şube başkanları ve bu işi koordine eden kaymakamlar da vardır. Şimdi bu hizmetleri hangi bölgede ve yerlerde ifa edeceği Bakanlar Kurulunda kararlaştırılır ibaresini -sözlerimin başında söylediğim gibi- anlamak mümkün değildir. Zira, hizmet her yerde hizmettir; filan yerde bu hizmetler kaymakamca yürütülecektir; ama filan yerde yürütülmeyecektir. şeklinde bir değerlendirme fevkalade yanlış, doğru olmaz.... O zaman plan ve bütçe komisyonunda kabul edilen ilk metindeki, ilçelerdeki özel idare teşkilatını, bir tüzel kişiliğe sahip olmayan, ancak hukuki bir nitelik, bir aksiyon niteliği kazanmış özel idare teşkilatını kaldırdı. Yüce heyetin gündemine giren ilk şekliyle, ilçelerde, kaymakamın başkanlığında, özel idarenin şube teşkilatları mevcuttur, bunların nasıl kurulacağı yine madde içerisinde formüle edilmiştir; fakat idarenin bu idarecilerin kamu yönetimine taşrada hakim olmasından alerji duyan bölge kuruluşları mensupları, ismini söylediğim Sayın Bakana ve sayın bakanlara etki yaparak; Sayın İçişleri Bakanımızın da son derece mütevazî, son derece kibar, arkadaşlarını kırmayan kişiliğinden de yararlanarak, bu maddeyi kaldırtılar. Büyük bir hatadır arkadaşlar....

....İlçelerde özel idare teşkilatı fiilen vardır. Demin Sayın Bakan, "Program dışı yapılacak işler için fiili durumu yasallaştırıyoruz" didiler, bu kendilerine göre haklı bir gerekçe. E..., fiilen mevcut olan özel idare teşkilleri, niçin yasallaştırmıyorsunuz? Bunlara bir tüzel kişilik izafe edilmiyor ki, Eğer ilçelerde kaymakamların özel idare hizmetini ifa etmediğini düşünmek şekliyle bir yanlış anlayış varsa, bunu düzeltmeniz gerekir." diyerek konuşmasını sürdürmüştür.

Namık Kemal Şentürk konferansının devamında ilçe özel idarelerinin, ilçenin ve kaymakamlarının konumunu dile getirmiş ve önemlerini sıralamıştır⁴⁹. İl genel meclisi, valilerin il genel

⁴⁹ Namık Kemal Şentürk konuşmasına şöyle devam etmiştir.

"... Kaymakamın ilçedeki özel idare hizmetleriyle ilgisi, ilişkisini validen daha fazladır. Vali nihayet bir karar uzvudur. Nihayet devir testişleri sırasında ilçeye geldiği zaman, yolun, okulun durumunu gören kişidir; ama kaymakam, her Allah'ın günü o inşaatın başındadır, o yatırımın başındadır, o köy hizmetinin başındadır. Bu itibarla, bu teşkilatın kaldırılması büyük hata olmuştur.... Değerli üyeler aslında il özel idare sisteminin kaldırılmasını savunanlar mevcut sistemin üç ana noktada, artık ihtiyaçlara cevap vermediğini ileri sürüyorlardı. Bunlardan bir tanesi, maddi, parasal kaynakların yeteri kadar sağlanmamış olması, yani kaynak yetersizliğidir. İkincisi ise, teşkilat yetersizliğidir. İçlerinden en önemli olan üçüncüsünde, merkezin koyu vesayet sistemidir. Yani bu üç ana neden, il özel idare sisteminin işlemez hale getirmiştir. Hatta tatbikatçılar arasında, il özel idare sisteminin adı -Bilimsel bir araştırmadan okuyorum- genel merkez yönetiminin taşradaki teknik birimleri eliyle yürütülen bir emanet komisyonudur... Asıl önemlisi, Türkiye'de birbiri arkasından yapılan ve 1976'dan itibaren gerçekleştirilen bilimsel araştırmalarda -ilginç bir- demokratik yerel yönetim birimleri için coğrafi açıdan en elverişli anahizmet ünitesinin hangisi olduğu araştırılmış ve iki ana kıstasa dayanarak ilçe olduğu isbatlanmıştır. Bir tanesi, böyle bir birim, coğrafi yönden olabildiğince büyük ve yeterli nüfusa sahip; ama ikinci kıstas, yerel topluluğun siyasal sürece etkin bir biçimde olabildiğince katılabilesine olarak verecek derecede küçük olacak. Bu iki çelişik kıstasın en iyi bir biçimde bünyesinde toplananın -

meclisi ile ilişkileri ve il genel meclisi başkanlığı konusunda Balıkesir Milletvekili Cahit Tutum söz almışır⁵⁰. Konuşmasına şöyle başlamıştır:

"... İl genel meclisi, başkanını kendisi seçmelidir. Valiyi başkan olmaktan çıkaran bu radikal öneri, aslında demokratik yerel yönetim felsefesinin Türkiye'de bütün unsurlarıyla; ama, genel olarak, kural olarak ilçe olduğu ortaya çıkmıştır.

... Kaymakamlar, valinin vereceği özel idare hizmetlerini yaparlar... Özel idare memurları burada safdışı oluyor resmen. Yani, özel idare memurlarının yapması gereken görevi, vali, kaymakamlara verecek. Devam ediyoruz"... Kaymakamlar özel idare hizmetlerinin yürütülmesinden valiye karşı sorumludurlar." Tamam, prensipde beraberiz kesinlikle hiç itiraz etmiyoruz; elbetteki, asıl memurlar, kendilerine görevi veren üst memura karşı yaptıkları görevden mütevellit sorumludurlar; ancak, ikinci paragrafının gelin beraber irdeleyelim: "Kaymakamların bu görevleri hangi bölge ve hangi yerlerde ifa edeceği İçişleri Bakanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu Kararıyla tesbit olunur" denilmektedir. Sayın Milletvekilleri özel idare hizmetleri, vilayetlerde valinin, ilçelerde kaymakamların, doğrudan doğruya denetiminde olması gereken hizmetlerdir.. Bu sefer valiler başlayacaklar kendilerinin yaşadıkları siyasi görüş, yani iktidarın emrettiği ve onun menfaatine olacak şeyleri hangi kaymakam yapacaksa, o kaymakamın görevlendirecek ve bir başka kaymakamın hizmet alanında, başka bir kaymakam görev yapmaya başlayacak ve özel idare hizmetlerini götürecektir..." (Bkz. TBMM Tutanak Dergisi a.g.e., s. 50-57).

50 Cahit Tutum konuşmasının devamında şunları dile getirmiştir.

"... İl genel meclisi, Türkiye Büyük Millet Meclisinin küçülmüşüdür. Sayın Milletvekili anlamayacak hiç bir tarafı yok. Binaenaleyh, siyaseti tam manasıyla yapması gereken, politik sistemlerle seçilen, politik tercihler kullanılarak oluşturulan bir meclisin başında bir devlet memurunu bulunduruyoruz; bunu kaldırmak mümkün değil midir? Elbetteki, mümkündür. Bu komisyon veya kurulmuş olan il genel meclisi, doğrudan doğruya, kendi başkanını kendisi seçebilir; seçimde valiyide seçebilir, bir başkasında seçebilir. Bu hür iradeyi, bağımsız iradeyi getirmek lazım. Mademki orada siyasi tercihler söz konusudur, mademki siyasi tercihlerin söz konusu olduğu, TBMM'nin küçük bir örneğidir, orayı bir devlet memurunun başkanlığında çalıştırmak uygun değildir... Yani biz, hükümetçe tain edilmiş olan bir kimseyi seçilerek, halkın idaresiyle getirilmiş bir meclisin başında hala tutmaya çalışıyoruz. Bu değişiklik esnasında bunun mutlaka halledilmesi ve valiler için büyük sıkıntı kaynağı olan bu sorunun çözülmesi çok yararlı olurdu...Devletin valisini ilde bir oy izharı suretiyle siyasi tarif gibi bir niteliğe bürünmesini hiç birimiz arzu etmeyiz. Biz önergemizde diyyorduk ki, il genel meclisi -Tabi vali başkanlık yapacaktır, onun başkanlığında toplanacaktır- divan seçimlerini yaparken encümen seçimlerini yaparken, vali oy kullanmasın; ne kendi insiyafı ile, kendi ihtiyarı ile oy kullanma durumuna girsin; yani vali tarafsız kalsın. Sonunda kura esası vardır, ona gidilsin. Taktir sizindir...İl genel meclisinin önemini artırmak, tahkim etmek gerekir, bunda hepimiz müttefiktir. Hatta bu il genel meclisi üyeleri için, yeni seçilme statüleri, nitelikleride tesbit etmeliyiz; o şekilde ki il genel meclisi üyeleri şu meclisimizin depoları olsun, oradan geçipte buraya gelsinler. Böyle bizim gibi avantadan, şuradan buradan aday olup da buraya gelmesinler; bende dahil, hele hele il genel meclisi üyelerinin önemini yükseltmek, protokolda bile sayılır kişi yerine koymak gerekir onları. Ayrıca il genel meclisi üyelerini maddi olarak tatmin etmek de çok lüzumlutabiatıyla...İl genel meclisi üyesi, gideceği köye, dağ başlarına, at ile gider, karakaçanla gider, yayan gider; köprüsüz yolların sularını elbiseleriyle dalarak geçer, soyunur suya dalarak geçer, yüzerek geçer gider, köydede yatar; biz yatmayız, döneriz ya ilçeye yada ille kaçarız. Bereket versin ki, köylerimizde haşeret yoktur, hastalık yoktur, fakat katıkda yoktur, Velhasıl onların sırtlandığı mihnetler çok çoktur...25 bin lira civarında yevmiye verdiğimiz insana, bir ilin bütün bütçesini yapmak onu uygulamak, onu sonuçlandırmak ve valinin en büyük yardımcılığını, yani Türkiye Büyük Millet Meclisinin vilayetteki küçük bir örneğinin üyeliğini yapmak görevini veriyoruz. Bu bugünkü hayat şartlarında yeterli değildir. İl genel meclis üyelerinin vilayetlerine gittiğinizde kendileriyle mutlaka temaslarınız vardır, dertlerini yakından dinlediğinizde, bugünkü hayat şartlarıyla bu 24 bin 25 bin lira ile hatta 35 bin lira bile bir günlük masraflarını karşılamaları mümkün değildir. Yani kendilerine büyük boyutta geçim sağlayacak miktarda bir para vermeyelim, istemiyorsunuz bunu; ama, hiç olmazsa, masraflarını karşılayacak kadar para vermek lazım. Dolayısıyla, bu 400 rakamının çok yetersiz olduğu açıktır, meydandadır ve o yüzden de il genel meclisi üyelerinden, olması gerektiği şekilde tarafsız, yapmaları gerektiği şekilde, büyük boyutlarda hizmet beklemek mümkün değildir...Onlarda bizim gibi, siyasetin içerisinde bulunan, onlarda bizler gibi, mensubu olduğu partilerin bütün sıkıntılarını, çeken Türkiye'de politikanın oluşması için nüve oluşturan, hani bir noktada, onun moleküler, liderliğini yapan, merkezlerde, bulundukları köylerde, ilçelerde ve nahiyelede temsil ettikleri partilerin en önde gelen insanı sıfatını taşıyan kimselerdir. Bunları bu kadar küçücük bir rakama mahkum etmek gerekir..." (Bkz. TBMM Tutanak Dergisi a.g.e., s. 57-63)

tedricen -Özellikle il düzeyinde, yerel yönetim düzeyinde- gerçekleşmesine yönelmiş ilk ciddi adım olabilir yani, tabi bu bir sistemdir, bunun yararları vardır; yani valinin başkanlık etmesinin valinin toplantıya çağırmasının yararları vardır; ama, bütün bunlar, bu sistem, Cumhuriyet döneminde hatta Cumhuriyet dönemi öncesinde gelen alışkanlıkların bir uzantısından ibarettir. Yani, eski deyimle, tevsi mezuniyet ve tefriki vezaif dediğimiz, yetki genişliğini temsilen bulunan valilerin sürekli, merkezin gözü ve kulağı durumunda olmalarını ve yerel yönetimlere, halkın katılımıyla oluşan demokratik birimlere karşı, merkezin ananevi kuşkusunu dile getiren önemli bir yetki uzantısıdır... O yöre halkının demokratik katılımına imkan veren ve daha üst düzeydeki politikaya büyük ölçüde kaynaklık edebilecek, ekol oluşturabilecek olan il genel meclisinin başkanını kendisinin seçmesi ve böylelikle, bu birimlere tam anlamıyla demokratik bir karakter kazandırılması, sanıyorumki elimizde olan tarihi bir fırsattır...

... Bizim valileri il genel meclisinin başında - idare hukuku tabirine göre- merkezin ajanı yapmamızın sebebi Anayasadan geliyor. Çünkü, Anayasada valilerin ve savcılarının seçilme hukuku yok. Ben, İstanbul Valisinin ihtiyaçlar içinde hükümet beni bugünkü alacak, yarınımı alacak diye sitresten kurtulması için, Amerikadaki sistemde olduğu gibi , valilerde, savcılarda bizim gibi seçim kampanyasına girsin derim. İşte bu ana kanunlar itibarıyla Türkiye Cumhuriyetinin şekli itibarıyla müsait olmadığı için, biz valiyi, yeni merkezin ajanını il özel idaresinin başında koymak mecburiyetindeyiz... Biz daha alt yapıda birer kolay olan, yani siyasi feyz ve mektep olan belediye meclislerimizden geçmeden pattadak parlamentoya geliyoruz. Geliyoruz ondan sonra, adam kırvatını beline koyuyor aralıktan elini uzatıyor...

... Şurada cesaretle söylüyorum: Her il genel meclisi azasını Ankara, İstanbul, İzmir il genel meclisi azası gibi görmeyin lütfen. Ben, bir çok il genel meclisi azası ile görüşüyorum: pırıl pırıl bir Türk, tertemiz bir çocuk; fakat dünya hukukunu , Türk hukukunu daha öğrenememiş; takdir nasıl verilir, vali ile nasıl konuşulur... Bu bir eğitim meselesi ilerde inşallah bu mektepler kuvvetlenmeye başlayınca, buraya geldikleri zaman daha mükemmelleşecekler ve daha güzel imtihanlara sahip olacaklar.. Para, bugün İstanbul il genel meclisi azası senede 50.000 lira alıyordu. Şimdi lütfedeceğiniz Kanun Tasarısı ile il genel meclis üyesinin oturumu 20.000 lira olarak; ona bir hareket gelecek, kan damarları işlemeye başlayacak ve konuşacak. Dünya maddi bir dünya; vermeden alınmıyor; artık, dualar bile para karşılığı oluyor; kilisede ve camide, Onun için, şimdilik, lütfen, valinin başkanlığını kabul edelim. Zaten, değerli Cumhuriyet valilerimizin il genel meclisi üyelerine kütö muamele yaptığı ve Yasaları çiğnediği görülmemiştir..." demiştir.

1 nci maddeden 10 nucu maddeye kadar olan eleştiriler sözkonusu il özel idareleri ile ilgili değişik bir görüş ortaya çıkarmış bulunmaktadır. Niyetlenilen il özel idaresi ile ortaya çıkan il özel idarelerinin farklı olduğu burada çarpıcı olarak göze çarpmaktadır. Sözkonusu yönetimlere parça parça tedbir ve düzenlemelerle değil, topyekün bir anlayışla yaklaşılması gerektiği ortaya çıkmaktadır. 3360 sayılı yasanın TBMM'de görüşülmesi ile ilgili diğer maddelere de bakmakta fayda vardır.

3- Diğer Maddelerin TBMM'de Görüşülmesi

3360 sayılı yasanın TBMM'de görüşülmesi sırasında üyeler görüşlerini açıklamaya devam etmişlerdir. Bunlardan 3360 sayılı yasanın 13üncü ve 14üncü maddeyle ilgili olarak Kahramanmaraş Milletvekili Turan Beyazıt sözlerini açıklamıştır. Söz konusu Milletvekili görüşleri enteresandır⁵¹.

"... İl daimi encümeni, il özel idaresinin, genel meclisinin aldığı kararları uygulayan bir icra organı; ancak bunun yanında, aynı zamanda yasalar çerçevesinde karar da verebilen bir karar organıdır. Osmanlıdan bu yana çünkü bu kanunu muvakkat biliyoruz. Osmanlı İmparatorluğundan kalmaz. İl daimi encümeni, dört seçilmiş üye ve bir de validen teşekkül eder. Bu o tarihten bu yana uygulanmıştır, bunun hiçbir zararı, hiçbir işi aksatma yönü görülmemiştir. Şimdi getirilen değişiklikle, seçilmiş üyelerin sayısı beşe çıkarılıyor. Buna itirazımız yok; normaldir; ancak bugüne kadar mevcut olmayan bir sistem idarenin ajanlarının, devlet memurlarının encümene, halkın seçtiği üyelerle eşit haklarla 'Yalnız maaşta eşit hak yok, oyda eşit hakla' katıldığını görüyoruz. Bunun il özel idaresine, demokrasi ve hukuk açısından, yaklaştığımızda, zorunluğunu izah etmem mümkün değildir. İdari vesayet müessesesi Anayasamızın öngördüğü bir müessesedir ve yine Anayasada yer alan hudutlarıyla idari vesayet müessesesinin nasıl işleyeceği kanula tain edilir, ama, başkanlığını valinin yürüttüğü ve hatta kararlarına karşı istediği zaman onu yürürlükten alıkoyma yetkisiyle mücehhez bir valinin yürüttüğü, bir kararda kamu yararının mevcut olup olmadığını halk temsilcilerinin değil; devletin olan, kendisinin tayin edeceği bir valinin yürüttüğü il daimi encümeninde, bundan daha geniş bir idari vesayet müessesesinin kamu yararı açısından zorunluğuna inanmak mümkün değildir...

... Öyle bir idari vesayet getiriyorsunuz ki, zaten, vali, il daimi encümeni istediği takdirde, veya istemediği takdirde, çalıştıramayacak yetkilere haizdir; karara itiraz hakkı vardır, yapmaktadır

⁵¹ Turan Beyazıt konuşmasına devamlı şunları belirtmiştir;

"... Bırakın valinin vesayetini, valinin üstünde dahi bakanın vesayeti vardır. Kabul edilen bir madde ile programda olmayan işlerin yapılabilmesi, yine valinin teklifi üzerine bakanın kabülüne bağladınız. Nerededir bu beş yıllık plan ve program yapmada il genel meclisinin, il daimi encümenlerinin özgürce hareket etme yetkisi, mahalli ihtiyaçları değerlendirme yetkisi? Onun için, plan ve program yapma yetkisi verdik, reform yaptık diye kendi kendinizi kandırmaya kalkmayın...

... Diyorsunuz ki kaynak aktaracağız. Kaynak aktarma yine belli değildir. Her ne kadar il genel meclisinin gelirini sayan maddenin içerisinde, "genel bütçeden aktarılabilecek kaynaklar" diye bir kısım var ise de, burada objektif, önceden bilebileceği "şu gelirin yüzde şu kadarı, şunun yüzde şu kadarı" diye fiks, belli bir kaynak aktarımı yoktur... Efendim Köy Kanunun da, öğretmen ve imam tabii üyedir; Belediye Kanunun da, seçilmiş üyelerden çok tabii üye vardır; muhasebeci, bayındırlık, sağlık, vesaire vesaire gibi, seçilmiş üyelerin adedi, bunların yarısını aşamaz" hükmü var. Demek ki o kanunlarda da bu var diyorlar. Muhterem arkadaşlarım, bu zihniyet Türkiye cumhuriyetinin 1987 senesindeki il genel meclisi üyelerinin siyasi ve kültürel seviyesini, 1930' lara, 1926' lara indirmek demektir. Biz bu tabii üye müessesesini bu şekilde müdafaa ederken, bugünkü il genel meclisi üyelerini, biraz evvel belirlediğim nitelikleri ve seviyeleri bakımından hareket ettiğinizin farkına varmıyorsunuz... Şimdi, zannedilmesin ki il özel idarelerinin hizmeti sadece köy hizmetleridir. Bizim getirmek istediğimiz bu değildir. Bizim varmak istediğimiz hedef, il özel idarelerini hizmetlerinin alanını çok genişletmektedir. Bugün, eğer bunu köy hizmetleri olarak düşünüyorsanız, bize göre yanlışyorsunuz. Yarın, il hudutları içerisindeki, belki karayollarını, bütün millî eğitim hizmetlerini..Bütün barajları, haricindeki sulama tesislerinin il özel idarelerinin yetki çerçevesi içerisine sokacağız...Burası bir heyettir, bu heyet birlikte çalışacak ve vatandaşın yararına olan icraatı yapacaktır. Kaldı ki, encümen üyelerinin, encümenin almış olduğu kararları da tahlilinde fayda vardır. Encümenler, il genel meclislerinin tatil oldukları zaman hizmetin aksamaması için görev icra ederler; ama meclis adına görev icra edenler, çoğu faaliyetleri, çoğu icraatları ve kararları, istişari mahiyettedir.

ve onları, görevden ayrıldıktan sonra, zimmet ödeme gibi bir tehlikeden de kurtarmakta, onları desisteklemektedir...

... Değerli üyeler, binbir meşakkatle, binbir sıkıntıyla, küçücük bir boru için, 3 kilometrelik bir yol için, Ankara yollarında ömür tüketen, aldığı beşbin küsur lira aylıkla günlerce resmi daire kapılarında, parlamento kapılarında bekleyen muhtarlarımızı rahatlatmak; il genel meclis üyelerimizi boş oturmaktan, karamsarlığa düşmekten kurtarmak, kötümü, iyi mi?..." diye görüşlerini açıklamıştır.

İl daimi encümeninin yapısı ve valilerin encümen karşısındaki konumları çeşitli konuşmalarda dile getirilmiştir. Bunlardan Kırklareli Milletvekili Erol Ağagil konuşmasında konuyu değişik açıdan irdelemiştir⁵².

"... Değerli arkadaşlar, taktirlerinize sunuyorum; Mümkün müdür ki, valinin herhangi bir kararının hilafına, il daimi encümeninin diğer atanmış üç üyesi karar alabilsin, fikir yürütebilsin veya da oy kullanabilsin? Bakın, buradan tekrar ediyorum. Bu olsa dahi; yani il daimi encümeninin atanmış, vali haricindeki üç üyesi, geri kalan beş üyenin tümüyle anlaştığı bir konuyu katılsa dahi -mümkün değil, ama farz edelim- bu takdirde valinin gene hukuk hakları devam ediyor ve kararın iptali için idari yargıya gitme yetkisi var; ama bakın bu hakların tümü, yalnız vali için var ve siz buna yerel yönetimlerin halk tarafından kendi seçtiği insanlarla idaresiz sistemi istiyorsunuz.. Elbette ki, sayın valiler, illerde Devleti en yüksek düzeyde temsil eden kamu görevlileridir; Kendilerine sahip olmamak, kendilerine büyük boyutlarda yetki vermemek, mümkün değildir. Devleti temsil etmektedirler; ama siz, eğer bu maddede düzenlendiği şekliyle il encümeninin, yani milletin iradesiyle ilde milleti temsilen seçilmiş olan kimseleri, doğrudan doğruya devleti temsil eden, bir noktada hükümetin temsilcisi olan valinin emrine sokarsanız, sayın milletvekilleri, o zaman yapılan bu işin adına "Demokrasi" değil, bir başka şey demek gerekir. Osmanlı İmparatorluğu zamanında da aynı şey yapılıyordu...Bugünkü valilerin, hangi boyutlarda hükümetin paralelinde hareket etmek mecburiyetinde bırakıldığı bir ortamda, milletin

⁵² Kars Milletvekili Ömer KUŞHAN'ın encümenle ilgili şu görüşleri dile getirmiştir:

"... Bunların bir tanesi; "İl daimi encümeni, başkanı tarafından havale edilmeyen konuları görüşmez" hükmünü getiriyorlar maddenin birinci paragrafında. Soruyorum Sayın Bakana, vali il daimi encümeni ile veya il daimi encümeninin istediği şekilde değil de, bir başka mercilerden talimat almak suretiyle, vilayeti yönetmek istediğinde, yatırımları o şekilde yönlendirmek istediğinde encümen, kendilerine millette verilmiş olan görevi, bu hüküm karşısında nasıl yapacaktır? Yani burada, encümeni millette kendisine verilmiş olan yetki, bu madde ellerinden alınıp valiye verilmiş olmuyormu? İkinci sorum; "Vali, istediği takdirde, kararın alındığı toplantıyı takip eden ilk toplantıda kararı yeniden görüşmeye açabilir, encümenin ikinci defa karar almasını isteyebilir" diye bir hüküm getiriliyor. Evvela - Sayın Bakandan öğrenmek istiyorum- buna neden gerek görüldü?

Üçüncü sorum; "Kesinleşen encümen kararlarını uygulamasını durdurarak, iptali için idari yargı mercilerine başvurabilir" diye bir hüküm getiriliyor. Biraz önce konuşmamda da açık şekilde ifade etmiştim, idari kararlar almakla görevli mahkemelerimizin gündemlerinin nasıl dolu olduğu herkesce bilinmektedir. Valileri tenzi etmek istiyorum; ama kabul ediniz ki, bir vali iyi niyetle davranmıyor, dolayısıyla, beldenin, yani vilayetin menfaatine olan kararları alan encümenin - uygulamaya konulmuş olsada dahi- kararını durduruyor ve idari yargıya götürüyor. İdari yargının bunu karara bağlayabilmesi için, çok uzun bir süre geçecektir, bugünkü mahkemelerin hali hepimizce bilinmektedir, bunun aksini iddia etmek mümkün değildir. Sayın Bakan cevaplayabilir mi?..."

(Bkz. TBMM Tutanak Dergisi, a.g.e., s.468-470).

iradesiyle seçilmiş il genel meclisi bir karar alacak ve devleti temsil eden, yani hükümetin temsilcisi olan vali, alınmış olan bu kararı, mümkündür ki, iktidarın düşündüğü şekilde değildir diye, yarın yürürlükte kaldıracak ve idari yargıya götürecektir... Bu madde ile bu imkanı veriyoruz..." Yarın, valilerin götüreceği bu dosyalar idari yargıda, arşivde, kendisinden üç sene evvel gelmiş dosyaların el altına girecek ve üç sene sonra eğer çıkmak nasip olursa, çıkabilirse, gündeme gelebilirse, idari yargının gündeminde görüşülecek, karar verilecek ve encümen, milletin menfaatine hareket etme imkanını bulacak... İl genel meclisinin fonsiyoları ile, encümenin fonksiyon ve kararlarını bir tutmamak gerekir; hakimiyet hangisindedir, hakim olan organ hangisidir? Hiç şüphe yok ki hakim olan organ, il genel meclisidir. Bütün yetkiler il genel meclisinde toplanır. Encümen ise, il genel meclisi toplantı halinde olmadığı zaman; ama onun vermiş olduğu kararları icra edebilmek ve işi yürütebilmek için vardır. Esasında, encümenin kararları istişari mahiyettedir ve hemen hemen alınan tüm kararlar, neticede gene il genel meclisine sunulmakta olup; hatta bir nevi bu kararlar, tamamen il genel meclisinin onayına bağlıdır..." diye konuşmasını bağlamıştır.

İl daimi encümenleri bilindiği gibi il özel idarelerinin yürütme ve kısmen de karar organlarıdır. İl genel meclisi toplantı halinde olmadığı zaman onun adına karar almaktadır. Bu nedenle bu organın yapısı uygulamada problem yaratmaktadır. Yapının değişik nitelikte olması gerektiği öteden beri savunulan bir konu olmuştur. Balıkesir milletvekili Cahit Tutun bu konuda kendi görüşünü dile getirerek;

"... Bir mahalli idare tarifi vardır, bu mahalli idare tarifinin belirleyici ana unsuru karar organlarının seçimle oluşturulmuş olmasıdır. Şimdi, burada sanıyorum, bürokratlar bu konuda büyük ölçüde farklı bir yorum getiriyorlar; diyorlar ki efendim, mahalli idarelerin karar organları bellidir, yani il genel meclisidir. Tabi, eğer karar organı il genel meclisi ise, ilginç bir şey; valiyi nasıl katıyorsunuz oraya? Vali seçilmiş değil atanmış... Üç tabi üyenin, valinin emrinde olduğu aşıkardır. Merkez teşkilatına bağlı il müdürleri, valiye düpedüz göbekten bağlıdır. Bir de buna valiyi eklerseniz; oluyor dört birbirine bağlı dört ikiz oluyorlar. Seçiliş üye sayısı beş; etti dokuz. 2/3'ü nedir? altı. Seçilmiş üyelerin ısrar etmeğe yetkileri var mıdır? mümkün değil. Görülüyorki, bir taraftan ülke demokratik ülke, siz, öbür taraftan sonuca, yapıları itibarı ile, anti demokratik bir şekilde bağlıyorsunuz.

Özel idarelerin vesayet altında olması, Anayasa gereğidir; ama getirilen yasa tasarısı, şu hükmüyle, özel idarelerin vesayet altından çıkarıyor, valinin vesayeti altında koyuyor. Yani, baştaki ilkelerin hiçbirine riayet edilmiyor... Hizmet, yerinde ve yönetilenlerin iştirakleriyle planlanacağı için daha ucuz olacak, daha çabuk halka hizmet edecek ve halk, kendi karar verdiği hizmete katkı sağlayacağı için bir yerine beş köy ve kentin ihtiyacını karşılayacaktır.. Dünya ülkelerinde, özellikle kara Avrupasına bakıyoruz; mahalli idarelerin denetimini merkezi idareler üç tarzda yapıyorlar: Vesayet yoluyla, ikili görev yoluyla ve verdikleri mali yardımların kontrolü yoluyla... Mahalli idare teşkilimiz bu üç yolla denetlenmektedir. Belediyelerimiz hem vesayet, hem kısmen yardım ve hem ikili görev yoluyla denetlenmekte ve desteklenmekteydi. Köylerimiz de aynı şekilde.

Bu denetim belediyelerde nasıl oluyor? Belediyenin encümeninde, seçilmiş üyelerin yanında, onlardan az olmamak üzere, seçilmemiş tainli şube müdürleri, teknik uzmanlar bulunuyor. Bu özel idare kanunundakinin tersine, belediyelerde sayıca seçilmişlerdir de fazladır. O demokratikde buradaki seçilmiş üye adedi daha fazla olduğu halde, neden demokratik olmasın, bunu anlamak çok

zor?... Değerli üyeler Köy Kanununda da buna benzer uygulama var. Köy Kanununun 23 ncü maddesi açıldığı zaman görülecek ki, köy imamı ve köy öğretmeni, köy ihtiyar heyetine tabi üye olarak katılmakta ve onlara teknik ve idari destekte bulunmaktadırlar. Bu da demokratik ve kadimden beri uygulanagelmektedir. Görüldüğü gibi, getirilen uygulama, Türk hukuk sistemine yeni getirilmiş bir uygulama değil; belediyelerde, köylerde bugüne kadar uygulanan modelin özel idarelerde de uygulanmasıdır..." demek suretiyle konuyu değişik şekilde ele almıştır.

İzmir Milletvekili Vural Arıkan vali ve kaymakamlar ile il daimi encümeninin ceza verme yetkisi hakkındaki görüşlerini belirterek;

"... İl genel meclislerine bu kadar büyük boyutlarda ceza verme yetkisini vermek sakıncalıdır. Mutlaka, bunun bir çaresini bulup biraz daha yumuşatma, biraz daha vatandaşa nefes aldıracak veya onları, vatandaşın karşısında demokles'in halinde çıkaracak bir ortamı yaratmamız gerekir... Meclisin alacağı kararlar, valinin bu yetkileri devam ettiği için, halka nefes aldirmayacak hale gelir. Niye endişe ediyoruz bilmiyormusunuz Sayın Milletvekilleri? Siz bugün yaptığınız gibi, yarında, korkarız ki iktidar olan parti veya meclisin iktidar kanadı, valiler üzerinde kuracağı bir etkinlikle, kendisinden olmayan vatandaşların çok tabii Anayasal hakkı olan ticaret yapma hakkının ortadan kaldırmaya visile olabilir, fırsat verebilir. İç barış bozulur, iç huzuru bozulur insanların arasındaki iyi münasebetler, iyi ilişkiler bozulur..."

... Şimdi bir an için seçtiğiniz illerdeki il genel meclisi üyeleri ile çevredeki insanların ilişkilerini gözünüzün önüne getirmenizi veya şöyle bir hafızanızda canlandırmanızı istirham ediyorum. Genellikle, küçük yerlerde, taşra illerinde, il genel meclisi üyelerine seçilen kimseler, eşraftan kimselerdir. Kalabalık ailelere mensup insanlardır veya çok isim yapmış, kendisini kabul ettirmiş ve kendisini çok sevdirmiş kimselerdir. Binaenaleyh, bu şekilde olan insanlar, devamlı suretle, itibar görmek, devamlı surette, sözünü birinci planda olmasını görmek ve devamlı surette, dediğim dedik öttürdüğüm düdük - Tabirimi maruz görün- diye yaşamış olan insanlardır. Öbür taraftan, siz eğer bunlara büyük boyutlarda ceza koyabilme, dükkan kapatabilme, ekmek kapısını kapatabilme yetkilerinide böyle büyük boyutlarda vererseniz, o zaman, öyle zannediyorsunuz ki, illerde büyük boyutlarda sıkıntılara sebep olursunuz..."

Yukarıda belirtilen ve verilen örneklerden de anlaşıldığı üzere İl Özel İdaresi Kanunu'nun TBMM'de görüşmeleri sırasında uzun ve sert tartışmalar cereyan etmiştir. Söz konusu Yasanın önünde fazla birşey değiştiremeyeceği, sadece şekli düzenlenerek ve bütün bazı konularda düzenleme yaptığı anlaşılmaya çalışılmıştır. Daha sonra açılan bir dava neticesinde 3360 sayılı İl Özel İdaresi bazı maddelerinin daha bugün dürüst uygulamaya geçilmeden Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi bunu teyit eder niteliktedir. Bu alanda asıl çözüm konuyu yeniden bir bütünlük içinde ele alarak düzenleme getirmektir. Var olan yasanın sadece bazı maddelerini değiştirerek konuya çözüm bulmaya çalışmak yüzeysel kalmaya mahkumdur. Asıl olan İl Özel İdaresi Kanunu yeni baştan ele alınarak ve kamuoyunda görüşünü almak suretiyle çıkarılmasıdır.

İKİNCİ BÖLÜM

İL ÖZEL İDARELERİNİN KONUMU VE GELECEĞİ

I. MERKEZİ YÖNETİMLER VE YEREL YÖNETİMLER

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki konumun ve karşılıklı ilişkinin çok iyi tahlil edilmesinde fayda vardır. Yerel yönetim olayının iyi anlaşılabilmesi için merkezi yönetim kavramının da incelenmesi gerekir. Çünkü, merkezi yönetimler ile yerel yönetimler birbirine zıt ve birbiri ile uyuşmayan kavramlar değildir. Aksine, birbirini tamamlayan ve bütünleyen yönetim biçimleridir. Her ikisi de halka hizmeti amaç edinen ve birinin bittiği yerde diğeri başlayan bir yapı söz konusudur. Onun için merkezi yönetim olayının gözden geçirilmesi ve yerel yönetim konusunun incelenmesi lüzumludur. Bu kısımda önce merkezi yönetimin konumu gözden geçirilecek, daha sonra yerel yönetimlerin durumu genel olarak ve kısaca irdelendikten sonra, yönetim sisteminin gelişme yönü ile bu bölüm bağlanacaktır. Çünkü il özel idaresinin demokratik yönden yerel yönetim sistemi içindeki yerini ve geleceğini inelerken, bu konuların da gün ışığına çıkarılmasında fayda vardır.

A- Merkezi Yönetimin Konumu

Bilindiği gibi Türkiye'de merkezi yönetim ağırlıklı bir yönetim yapısı söz konusudur. Yerel yönetimler için ise yerinden yönetim uygulamasına ağırlık veren bir yapı getirilememiştir. Gelişmiş ülkelerde yönetimin değişme süreci merkezi yönetimden yerel yönetimlere geçiş şeklinde seyrederken, Türkiye'de bunun tersi olmaktadır. Sonuçta yerel yönetimlere yetki ve görev devrinde yetersiz kaldığı için merkeze yoğun bir iş talebi yığılmaktadır. Aynı şekilde kırsal yörelere yönelik olarak yürütülen hizmetlerin çoğu merkezi yönetimin taşra örgütlerince yürütülmektedir.⁵³ Merkezi yönetimde her hizmetin nerede, nasıl ve ne şekil yapılacağı, yatırımların gerçekleştirme programı ve personel hareketlerinin hareket seyri gibi konular merkezin kararıyla olmaktadır. Kuruluşların bütçeleri ve kaynak imkânları da en ince ayrıntılarına kadar merkez tarafından belirlenmektedir.⁵⁴ Böyle bir konumda olan merkezi yönetimin mevcut sorunları ve kırsal yörede oluşan yönetim boşluğu olaylarını incelemek fayda sağlayacaktır.

1. Merkezi Yönetimin Sorunları

Merkezi yönetimin en başta gelen sakıncası kırtasiyeciliği artırmasıdır. Danışma ve direktif verme açısından merkez ile taşra arasında devamlı bir yazışma trafiği cereyan etmektedir. Aynı şekilde her şeyin merkezde çözülmeye çalışılması faaliyetleri taşırayı tembelliştirmekte ve yaratıcılığı yok etmektedir. Taşra artık soran, emir bekleyen ve sadece yukarıdan gelenleri uygulayan bir ayrıntı durumundadır. Emir bekleme ve yazışmalar ise halkın beklentilerine cevap verecek hizmetleri geciktirmekte ve halkın devlete karşı olan bıkkınlığını artırmaktadır.⁵⁵ Halk böylece hizmetle doğrudan ilgilenmemeye başlamaktadır. Neticcede, hizmetler ve organlar üzerinde halk

⁵³ Ziya Çoker, *İl Özel İdaresi*, Ankara, Gürsoy Matbaacılık Sanayi, 1971, s. XII-XIX.

⁵⁴ İlhan Tekeli-İlber Ortaylı, *Türkiyede Belediyeciliğin Evrimi*, Ankara, Belediyecilik Araştırma Projesi : X Türk İdareciler Derneği, Bilimsel Araştırma Dizisi-2, Birinci Kitap, 1988, s. 3-13.

⁵⁵ Bünyamin Günel, *İl Özel İdarelerinde İhale Mevzuatı*, Ankara, Yargıçoğlu Matbaası, 1980, s. 136-192.

denetimi zayıflamakta, siyasal bilinç körelmekte ve devlete karşı kin beslenmeye başlanmaktadır. Diğer yandan, merkezi politikacılar ve bürokrasi aşırı derecede partizan davranmak suretiyle mal ve hizmetlerin dağılımını ve yürütülmesini kararlaştırabilmektedir.

Merkezin getirmiş olduğu kayıt ve muhasebe sistemi çok katı olduğu için ödemelerin yapılması ve işlerin yürütülmesinde de yavaş gitmekte ve gereği gibi olamamaktadır. En ayrıntıya kadar inen katı kurallar nedeniyle hizmetin etkinliği azalmakta ve zaman israfı fazla olmaktadır.⁵⁶ Taş-
ranın ve yerel yönetimlerin her türlü iş ve işlemleri ile en ince ayrıntılarına kadar merkezde bulunan politikacılar ilgilenmektedir. Bundan şikayetçi görünmelerine karşın merkezdeki politikacılar devletin kaynaklarını ve personel işlemlerini ellerinden kaçırmak da istememektedirler. Devletin kaynaklarını sorumsuz politikacıların devreye girmesiyle yanlış kurallara aktarılacak suretiyle çarçur edilmektedir.

Bundan başka, merkezi yönetim politikacıların gerektiği gibi yetişmelerini de engellemektedir. Basamak basamak en alttan başlamak suretiyle yukarıya doğru tırmanmak yerine; doğrudan yukarıya ulaşmak bir hazımsızlık olayını da gündeme getirmektedir. Neticede, sunulan hizmetlerde halkın istek ve tercihleri değil merkezin uygun görüşleri esas alınmaktadır.

2. Kırsal Alanların Yönetim Sorunu

Bugünkü mevcut haliyle kırsal alanların bir yönetim boşluğunun varlığı herkes tarafından kabul edilmektedir. Kırsal alana hizmet götürülen il özel idareleri bir yerel yönetim birimi olmaktan çıkmıştır. Merkezin aldığı kararları, onun gönderdiği kaynakları yine onun memurları ve teşkilatları aracılığıyla yönetmeye çalışan bir aradüzey yönetim birimi konumuna gelmiştir. Köy ve küçük belediye yönetimleri ise teşkilat, araç-gereç ve personel yönünden her tür hizmeti yürütmekten yoksun durumdadır. Belediyelere uygulanan kurallar ve yasalar ise ayırım yapmadan en küçük ve en büyük belediyelere birlikte uygulanmaktadır. Kırsal alanlarda hizmet kaynak dengesi ve yönetim birimlerinin mevcut durumu gözetimeden yönetim kurulmakta ve bu da hizmetin sahiptisi kalmasına yol açmaktadır. Hizmeti yürüten merkezin taşra birimleri birbirinden habersiz ve kopuk olarak faaliyetlerini sürdürmektedirler.⁵⁷

Bunlar arasında tam bir koordinasyon sağlayacak mekanizma henüz kurulamamıştır. Mevcut il sistemi de yapısı gereği hizmetler ve kuruluşlar arasında etkinlik ve koordinasyonu sağlamaktan uzaktır. Plânına, programına, bütçesine ve personeline karar verilemeyen bir yönetim sisteminin koordinasyonun sağlanması da imkansız gibi gözükmektedir.

Türkiye'de dünya standartlarının üzerinde bir nüfus artışının olması ve köylerden şehirlere doğru bir göç olayının gerçekleşmesi kırsal alanlarda devletin hizmet götürmesini engelleyen en önemli amillerdir. Şehirler ve köyler arasında yaşam koşulları açısından çok önemli farklılıklar olduğu da bir gerçektir. Hızlı bir tempoyla artan şehirleşme nedeniyle büyük bir ihtiyaçlar listesi

⁵⁶ Faik Yücel-Tahsin Soylu, Mülkiye Müfettişleri Özel İdare Hesap İşleri Teftiş Rehberi, Ankara, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, 1977, s. 40-61.

⁵⁷ Sacid Adalı, Doğuda Hizmet Gören Mülki İdare Amirleri, Erzurum, Atatürk Üniversitesi Yayınları No: 538, İşletme Fakültesi Yayınları No: 70-Araştırma Serisi No:48, 1978, s. 112.

ortaya çıkmakta ve kamu yatırımlarının çoğunluğu bu sebepten yetersiz kalmaktadır. Ayrılanlar ise gereğine ve halkın isteğine uygun değil de, gelişigüzel bir şekilde kullanılmaktadır.⁵⁸

B- Yerel Yönetimlerin Konumu

Herşeyden önce yerel yönetim kuruluşları ülkenin yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alırlar. Merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki denetim hiyerarşik denetim değil, hukuka uygunluk denetimidir. Aynı şekilde yerel yönetimlerin ulusal ilke, amaç, hedef ve standartlara uymalarını sağlamak için merkezi yönetim gerekli tedbirleri alır.

Yerel yönetimlerin temelinde yerel demokrasi değerleri vardır. Yerel yönetimlerin hizmette etkili ve verimliliği sağlamayı merkezi yönetime göre daha iyi yerine getirmektedirler. Bugün her ülke için geçerli bir yerel yönetim modelinden değil, ülkelerin, ekonomik, sosyal, siyasal ve coğrafi koşullara göre yapısı değişen bir yerel yönetim modeli olması gereklidir.⁵⁹

Türkiye’de mevcut yerel yönetimler kendi sosyal koşullarının bir ürünü değildir. Buna rağmen yerel yönetimlerin uzun bir geçmişinin olduğu söylenebilecektir. Mevcut haliyle yerel yönetimler birer Anayasa kurumudurlar. İl özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşan bu üçlü yapı yerel yönetim sistemimizi oluşturmaktadır. Mahalle yönetimi bir yerel yönetim kurumu sayılmaz. Burada yerel yönetimlerin mevcut olan sorunları ve yerel yönetimlerin mevcut yerel yönetim sistemi içindeki yerini gözden geçirmekte fayda vardır.

1. Yerel Yönetimlerin Sorunları

Yerel yönetimler mevcut yapılarıyla bu kurumu oluşturan öğelerin çoğundan yoksundur. Halkın beklentilerine uygun etkili ve verimli hizmeti yeterince üretememektedirler. Yerel yönetimler demokrasinin yerleşmesi ve kökleşmesi için temel unsurlardır. Aşağıdan yukarıya doğru sağlam ve köklü bir demokrasi geleneğinin oluşması uygun bir yerel yönetim yapısının oluşmasıyla gerçekleşebilir. Etkili ve verimli bir hizmet üretebilecek bir yerel yönetim yapısının oluşturulması lazımdır.

Mevcut haliyle yerel yönetimler herşeyden önce yeterince demokratik değildir. Yönetsel açıdan tam manasıyla özerklik yoktur. Halkın katılımını, denetimini ve temsilini tam sağlayan bir mekanizma da kurulmamıştır. Vatandaşlarla ilişkiler zayıf olduğu için bilgi edinme kanalları da açık tutulmamıştır.⁶⁰ Bu yönetimler yeterince güçlü değildir. Yetki ve görevlerin dağılımı yönünde de karışıklık vardır. Bazı görevleri onların adına merkez üstlenmiştir. Yerel yönetimler üzerinde merkezin denetim yetkisi sınırlı olmalı, asıl denetimi yargı yapmalıdır. Merkezi yönetimin amacı ulusal amaçlar, hedefler, ilkeler standartlar açısından yerel yönetimlere yön verme hakkını saklı tutmaktır. Bu yönetimlere gerçek kimliğini kazandırmak yeterli oranda kaynak sağlamakla

⁵⁸ Sacid Adalı, a.g.e., s. 94-104.

⁵⁹ Ahmet Sezai Aydın, "Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimlerle Merkezi İdare-Federal Devlet İlişkileri", *Türk İdare Dergisi*, Mart 1990 -Sayı: 386, s. 181-201.

⁶⁰ P.Stephan Cupps-Çeviren/Ömer Baylan, "Vatandaşın Devlet Yönetimine Katılması ve Beklenen Sorunlar", *Türk İdare Dergisi*, Şubat-1979, Sayı : 360, s. 17-35.

olabilir. Mevcut haliyle yerel yönetimlerin kaynakları yetersizdir. Bunların vergi koyma yetkileri yoktur. Geniş ölçüde merkezi yönetimin sistemsiz olarak vermiş olduğu yardımlarla hizmetler yürütülmeye çalışılmaktadır.⁶¹ Çağdaş yönetim tekniklerinden yeterince yararlanamayan yerel yönetimler etkili ve verimli bir hizmet üretememenin sıkıntısı içindedirler.

2. Yönetim Sistemi İçinde Yerel Yönetimlerin Yeri

Daha önce de belirtildiği gibi şimdiye kadar görev yapan hükümetlerin hepsi yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin artılacağı, gelirlerinin çoğaltılacağı, demokratik gelişmelerin sağlanacağı, köye yönelik hizmetlere ağırlık verileceği, halkın yerel yönetimleri denetleme hakkının genişletileceği gibi konuları hükümet programlarına koymuşlardır. Neticede merkeziyetçiliği azaltarak yerel yönetimlere ağırlık vermek, gelirlerini artırmak ve daha demokratik kılmak hükümetlerin bu konudaki önde gelen hedefleri arasında yer almıştır. Kalkınma planlarında da kamu hizmetlerinde etkinliği artırmak için yerel yönetimlere ağırlık verileceği ve yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin artırılacağı, il özel idarelerinin kırsal alanda boşluğu dolduracak şekilde yeniden teşkilatlanacağı ve ilçe özel idarelerinin kurulacağı belirtilmiştir.⁶²

Bugün demokrasi Türkiye'nin vazgeçemeyeceği bir yaşam biçimidir. Yerel yönetimlerin demokratik devlet yapısına uygun olması lazımdır. İleri ülkelerde merkezi yönetim hafifletilerek hala yakın yerel yönetimlerin geliştirilmesi sağlanmıştır. Halkın katılımının olduğu ve halkın ihtiyaçlarına cevap verebilen bir yapı oluşturulmuştur.

21 Kasım 1988 de imzalanan Avrupa Yerel Yönetim Özerklik şartında; yerel yönetimlerin demokratik rejimin temel kuruluşu olduğu, hizmetlerin yürütülmesinde vatandaşın katılma hakkının bulunduğu, geliştirilen yerel yönetimlerin vatandaşa daha etkin hizmet sunacağı, yerel yönetimlerin yargı haklarına kısıtlama olmaması gerektiği, karar organlarının serbestçe işbaşına gelmesi gerektiği merkezi yönetimin müdahalelerinin en alt düzeye indirilmesi gerektiği ve görevleri ile orantılı gelirle donatılmasının zorunlu olduğu gibi konularda ilkeler müşterek olarak Avrupa'da benimsenmiştir. Avrupa'ra yerel yönetimlere az parayla daha etkili ve verimli hizmetleri yürütebilmeleri için küçük boyutlu hizmetler bırakılmakta nüfus ve alan itibariyle yeni yerel yönetim alanları da bir yandan oluşturulmaktadır. Uygulamada yerel yönetimler Avrupada alan ve nüfus bakımından büyütülmüştür. Kırsal alanlara yönelik olarak az parayla daha ekonomik ve etkili hizmet götürmeye yönelik il yerel yönetimleri kurulmuştur. Köy yerleşim yerleri kaldırılmış ve küçük yerleşim yerleri en yakın belde teşkilatlarının içine alınmıştır.⁶³

C. Yönetim Sisteminin Gelişme Yönü

Uygulamada siyasal yerinden yönetim denildiğinde özerk yerel yönetimlerden de öte bağımsız bir federe yapı öngörülmektedir. Bu tip bir yerel yönetim anlayışı bizim incelememizin dışında yer almaktadır. Yönetimsel nitelikteki yerinden yönetim olayı daha değişiktir. Burada merkezi yöne-

⁶¹ Muammer Kutlu, "Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Dağıtılması", *Türk İdare Dergisi* : Aralık-1991, Sayı :393, s. 129-143.

⁶² Selçuk Yalçındağ, *İlçe Özel Yönetimi*, Ankara , TODAİE Yayınları No: 157,, 1977, s. 39-59.

⁶³ Sezai Taşkeli, "İngiltere'de Yerel Yönetim", *Türk İdare Dergisi*, Şubat 1978 Sayı: 359, s. 34-88.

timin belirtildiği kurallar çerçevesinde yerel seçilmiş organlara belli yetki ve imkanlar tanınmakta ve halkın katılımı belli ölçülerde sağlanmaya çalışılmaktadır. Hizmetler merkezin istediği oranda yerel yönetimlerce yerine getirilmektedir. Asıl sorumluluk ise parlamentoya ait bulunmaktadır.

Bütün bunlardan sonra hizmetlerin tek bir merkezden, merkezin hiyerarşisine bağlı organlar eliyle yürütülmesine merkezden yönetim denilmektedir. Burada merkez ve taşra örgütleri bu ilke ile özerk bir yapıya kavuşmamakta, sadece merkezin adına ve onun istekleri doğrultusunda karar alabilme salahiyetine sahip olmaktadır. Yerel yönetimler uygulamada bu düzenlemenin dışındadır. Yerel yönetimler merkezin hiyerarşisi dışında ayrı bir hukuki varlık olarak vücut bulmuşlardır. Yerel yönetimler karar organları halk tarafından seçilen ve yürütme organlarına da sahip olan kuruluşlardır. Aynı zamanda kendilerine has bütçeleri de bulunmaktadır.

1. Hizmette Etkinliğin Sağlanması Yöntemi

Hizmette etkinliğin sağlanması için uygulamada merkezin taşra örgütlerine belli konularda hareket serbestisi tanıyarak yetki genişliğine işlerlik kazandırmakta veya belli hizmetlerin yürütülmesini özerk yerel yönetimlere bırakmaktadır.⁶⁴ Türkiye'de geçmişten günümüze kadar merkeziyetçi yönetim egemen olmuştur. Bugün de bu ağırlığını sürdürmektedir. Ancak merkezden yönetimin hizmet üretmede etkinlik sağlamadığı da görülmüştür. Asıl olan ise sosyal sorumluluk gereği vatandaşa hizmetlerin en iyi şekilde sunulmasıdır. Hizmetlerin de etkinliği sağlamanın en etkili yolu yerel yönetimleri güçlendirme olabilecektir. Kırsal alanlarda köy ve küçük beldelerde yaşayan insanlara hizmetlerin en iyi şekilde sunulmasında yerel yönetimlere büyük görevler düşmektedir.⁶⁵ Her türlü alana hizmetin götürülmesinde yerel yönetimler en etkin çare olacaktır. Çünkü merkezi yönetim çeşitli nedenlerle hizmetleri etkili ve verimli şekilde yürütmekten yapısı gereği uzak bulunmaktadır.

2. Yerel Yönetimlerin Taşrada Temel Yönetim Şekli Olması

Yerinden yönetim uygulanmasında temel düşünce toplumun kendi ihtiyaçlarını kendilerinin seçtiği organlar eliyle demokratik kurallar çerçevesinde karşılaması ve yönetilmesidir. Türkiye'de demokratik uygulamalar henüz toplumun bütün kaimanlarını kavramaktan uzak bulunmaktadır. Bütün dünyada demokrasinin okulu kabul edilen yerel yönetimler Türkiye'de tam anlamıyla yerleşmemiştir.⁶⁶ Yerel yönetimlerin gelişmesi neticesinde politikacıların iyi şekilde yetişmesi gerçekleşebilecektir. Yerel yönetimlerin gelişmesi durumunda faaliyetlerin merkezde yoğunlaşması azalacaktır. Merkezin kendi temel işlevini yerine getirebilmesi şartı ayrıntılı sayılabilecek konuların yerel yönetimlere bırakılmasıdır. İhtiyaçları belirleyen, program yapan ve kaynağı tahsis eden makam hizmetin görüleceği yerden uzaklaştıkça isabetsiz karar alma yüzdesi fazlalaşacaktır. Yerel yönetimlere yetki ve sorumluluk devri halkın siyasal bilincini de bereberinde getirmektedir. Hemşehrilik duyguları gelişmekte ve zıtlıklar büyük oranda törpülenmektedir. Halkın hizmetler üzerindeki denetimi bu sayede çoğalmaktadır.

⁶⁴ Mustafa Tekman, "İl Özel İdareleri ve Bölgesel Kalkınma" *Türk İdare Dergisi*, Eylül 1988, Sayı : 380, s. 1-2.

⁶⁵ İbrahim Daşöz, "Yerinden Yönetim ve Kalkınma", *Türk İdare Dergisi*, Mart, 1989 Sayı : 386, s. 277-303.

⁶⁶ İbrahim Daşöz. a.g.e., s. 280-288.

Diğer yandan, yerel yönetimler merkezin katı ve karmaşık muhasebe sisteminin etkilerini silmektedir. Kırtasiyecilik ve gecikmeler yerel yönetimlerde en aza indirilmektedir. Yerel yönetimler merkezi yönetimce gözüldü edilecek pek çok hizmeti istekli olarak yürütmeye hazırdırlar. Ba sayede kaliteli hizmet üretimi de teşvik edilmiş olacaktır. Hizmetin yürütülmesi ve yatırım kararları aynı yerde alınacağı için verimlilik de kendiliğinden artmış olacaktır. Neticede personelin gereksiz şekilde belli yerde yığılması önlenecek ve dengeli bir personel dağılımı sağlanmış olacaktır. Yörenin acil ihtiyaçları ödeneğın olması nedeniyle anında karşılanacaktır. Programın yapılması kaynakların tahsis edilmesi ve hizmetlerin yürütülmesi aynı birim içinde olacağından koordinasyon kolayca sağlanmış olacaktır.

Kaynak kullanma yönünden de merkezi yönetim genellikle kaynak israfına ve yanlış kullanılmasına yol açmaktadır. Yere yönetimlerce kaynakların kullanımı sağlandığı takdirde gerçek ihtiyaçların neler olduğu ve kaynakların öncelikle nerelere kullanılması gerektiğini daha iyi belirleyecektir. İhtiyaçlarla bu ihtiyaçların finansmanı arasındaki ilişki yerel yönetimler tarafından daha iyi kurulmaktadır. Kalkınma çalışmaları yönünden de yerel yönetimler daha faal durumdadırlar. Kaynakları daha verimli ve tasarruflu kullanacaklardır. Sürekli halkın denetimi altında olan yerel yönetimlerin kaynakları partizanca kullanması merkeze göre daha az seviyede olacaktır. Halk kendisinin karar verdiği ve gerçekleştirdiği yatırımlara daha çok sahip çıkacaktır.

Yerel yönetimler aşırı şekilde uygulanırsa bazı sakıncaları da beraberinde getirmiş olur. Herşeyden önce ülkenin bütünlüğünün bozulması ihtimali ortaya çıkabilir. Bölgelerarası dengesizlikleri artırarak kaynakların eşit dağılımı gerçekleşmeyebilir. Yerel yönetimler arasında bütünlüğün ve beraberliğin olmayışı usulsüzlüklerin artmasına sebep olabilir. Merkezden yönetim ise ülkenin birliğinin ve bütünlüğünün sağlanmasına yol açar. Merkezi düzeyde yeterli kaynak ve personel temini daha kolaydır. Hizmetlerin dağılımı ve dengesi daha adil ve eşit biçimde sağlanır.

Bütün bunlardan sonra merkezden yönetim ve yerinden yönetimin fayda ve sakıncaları değerlendirildiğinde ortaya bir karma sistem çıkmaktadır. Devlet bir kısım hizmetleri merkezi yönetim eliyle yürütürken bazılarının da yerel yönetimler tarafından yürütülmesini sağlayacaktır. Yerel yönetimleri birbirinden bağımsız ve özerk düşünmek yanlıştır. Esas olan hizmetlerin etkin gerçekleşmesinin ve kaynakların yerinde kullanılmasının sağlanmasıdır. Uygulamada yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında sürekli işbirliği ve koordinasyonun olması gerektiğini söylemeye gerek yoktur.

Neticede; merkezi yönetimle yerel yönetimler birbirleriyle zıtlaşan ve çelişen kurumlar değildir. Aynı amacı gerçekleştirmeye yönelik iki ayrı yönetim biçimlerinin varlığı söz konusudur. Bunlar uygulamada birbirine yardımcı olmak durumundadır. Yerel yönetimlerin merkezi yönetimin yapması gereken işleri yapmaya başlaması merkezi yönetim açısından ancak alkışlanacak bir durum olsa gerekir. Türkiye temelde merkeziyetçi bir devlet geleneğine sahiptir. Doktrin alanda bir özerk yerel yönetim uygulaması çok zordur. Hizmette etkinliği sağlamada yerel yönetimler daha etkili olduğuna göre halkın katılımı, denetimi ve uygulamasının en iyi yolu bu yönetimlerin benimsenmesi ve geliştirilmesi sayesinde olabilecektir. Kamu hizmetlerinin merkezi demokratik güçler ile yerel demokratik güçler arasındaki paylaştırılmasında doktriner düşünce bir tarafa bırakılmalı, hal-

kın refahını, demokrasi, eşitli ve özgürlük çerçevesinde artırma yolunda birleşimlidir. Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin siyasal kaynağı aynı halktır. Halkın oyuna güvenildiği ölçüde bunlar arasında görev ve yetki bölüşmesi ve hizmet yardımlaşması daha iyi gerçekleşecektir. Yerel yönetimler her ülkenin tarihi gelişimi, toplumun genel karakteri ve çevresel koşullara göre ayrı ayrı şekillenmek durumundadır. Bu yönetimlerin oluşmasında kültürel, toplumsal ve ekonomik etkinlikler de rol oynarlar. Her ülkenin değer yargıları, gelenekleri, ihtiyaçları, kaynakları farklı farklıdır. Bunun sonucunda her ülkenin uygulayacağı yerel yönetim biçimi de farklı olmak durumundadır.

II. İL ÖZEL İDARESİNİN MERKEZİ YÖNETİM KURULUŞLARI İLE İLİŞKİLERİ

İl özel idaresinin tarihsel gelişiminden sonra mevcut yönetim yapısındaki yeri ve merkezi yönetimle olan ilişkilerinin bilinmesi önem taşımaktadır. Herhangibir kurumun öğrenilebilmesi için onun bütünü içindeki yerinin de değerlendirilmesi gereklidir. İl özel idaresi yönetim yapısının içinde alt bir birim olarak yer almaktadır. Bilinmelidir ki yönetim bütün kademeleri ile bir bütündür. Bu bütünün parçaları arasında gerekli uyum ve işbirliği yoksa, o takdirde sistem tam olarak işlemez. Yani denge sistemlerinin kurulması zorunludur. Bu durumda bir bütün olarak yönetim ve onun bir parçası olan il özel idaresinin karşılıklı denge içerisinde olmaları gerekmektedir. Birinin lehine olarak yapılacak olan bir düzenleme, öbürünün aleyhine olacaktır. Bir konunun daha iyi anlaşılabilmesi için incelemeye tabi tutmak gereklidir. Burada; il özel idaresinin merkezi yönetim kuruluşları ile olan ilişkileri incelenecektir. İl özel idarelerinin merkezi yönetim ile ve il yönetimi ile ilgili yetki ve görev bölüşümü açısından durumları inceleme konusu yapılacaktır.

A- İl Yönetimi ve İl Özel İdareleri

Bilindiği gibi il özel idareleri; demokrasi tecrübesi ve eğitiminin kazanıldığı bir çeşit mini parlamentodur. Siyasi eğitim ilk olarak yerel yönetimlerde başlamaktadır. Kaynak ile amaç arasındaki uygunluğun sağlanması ve yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki görev bölüşümünde demokrasi ve fonksiyonel etkinlik prensibi önem taşımaktadır.⁶⁷ İl özel idareleri niteliği itibarıyla, merkezi yönetim ile belediyeler ve köyler arasında "aradüzey" niteliğe niteliğe sahip yönetim birimleridir. Belediye ve köy yönetimleri belli bir yerleşme alanı içinde faaliyet gösterirler. İl özel idareleri il sınırları içindeki yerleşme yerleri arasında ve bünyesinde hizmet görmektedirler. Hizmetin yürütülmesinde bu tür yönetim kademelerine ihtiyaç olduğu da bir gerçektir.⁶⁸ İl özel idareleri ile birlikte aynı sahayı paylaşan bir yönetim kademesi de "İl Sistemi" dir. Bu yönetim birimi, merkezi yönetimin taşra teşkilatıdır. Burada taşra teşkilatının temeli il sistemi olmaktadır. Devletin taşra teşkilatında esas birim olan il, aynı zamanda bir yerel yönetim birimidir.

Böylece; il özel idareleri varlık nedenlerini Anayasadan alan, halen maddelerinin büyük bir çoğunluğu geçerli olan 1913 tarihli Kanunla şekillenen, organları Anayasaya göre seçimle oluşan ve hukukî varlığı bulunan yerel yönetimlerdir. İlk başlarda merkezi yönetimin yetersizliğinden

⁶⁷ Bahtiyar Yılmaz, a.g.e., s. 72.

⁶⁸ Bilal Eryılmaz, a.g.e., s. 73.

dolayı bu yönetimlere çok fazla yetki ve görevler verilmiştir. Bu nedenle, il özel idareleri merkezi yönetimin teknik imkanlar, personel ve araç gereç bakımından yeterince gelişmediği yıllarda, kendine has hizmet ve işleri bulunan kuruluşlardır. Cumhuriyetin ilk yıllarındaki bu durum, daha sonra merkezi yönetimin araç, gereç, personel ve örgüt bakımından gelişmesiyle yeni kuruluşlarında oluşmasıyla büyümüş ve gelişmiştir. Böylece il özel idarelerinin yanında aynı işi gören birden fazla kuruluş meydana gelmiştir.

Türk yönetiminin merkeziyetçi yapısının izlerini geniş ölçüde taşıyan il özel idaresinde, valinin etkinliğini görmek mümkündür. Burada karma bir yapı söz konusudur. Türkiye'de şehirleşmenin hız kazanması sonucunda, büyük şehirlere hızlı bir göç başlamış, bu sayede belediyeler ön plana çıkmış ve il özel idareleri ise ikinci planda kalmışlardır. Daha önce verilen çoğu görevler ise, il düzeyinde merkezi yönetimin kurduğu yeni kuruluşlara geçmiş ve bu sayede illerde ikili bir yapı oluşmuştur. İl özel idareleri bugün ancak valilerin güçlü ve etkin olmaları durumunda gündeme gelebilmektedirler. Neticede, il özel idareleri kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde merkezi yönetimin yanında devletin bir parçası olarak görev yapmışlardır.⁶⁹

Yukarıda da değinildiği şekilde sonradan çıkarılan çok sayıda kanun belediyelerin görevlerini genişletirken, il özel idarelerinin görevlerinin çoğunu merkezi yönetime devretmiştir. Bilinmektedir ki Türk Yerel Yönetim Sistemi Fransız modeline göre kurulmuştur. Fransız modeli ise genel olarak 1950 li yıllara kadar merkeziyetçi karakterini muhafaza etmiştir. Halbuki, etkin bir yerel yönetimin ademi merkeziyet esasına göre kurulduğu takdirde sağlanabilir. Bugün il özel idarelerinin sadece hukuken düzenlemelerle ıslah edilmesi pek mümkün görülmemektedir. Söz konusu ıslahı etkileyen etmenler arasında : toplumsal değişimler, teknolojik gelişmeler, göçler, refahın gelişmesi ve demokrasi anlayışında meydana gelen değişiklikler konuları sıralanabilir.⁷⁰ İl özel idarelerinin il yönetimi ile ilişkisini irdelerken bu konuların da akılda tutulması gereklidir. İl yönetimi ile ilişkilerde vali ve il özel idareleri ile il özel idarelerinin il kuruluşları ile ilişkilerini gözden geçirmekte fayda vardır.

1. Vali ve İl Özel İdareleri

İl özel idareleri genel mahiyetleri itibarıyla merkezi yönetime yardımcı olan kuruluşlar olarak bilinmektedir. İl özel idarelerinin başında diğer yerel yönetimlerden farklı olarak, merkezi yönetimin tayin ettiği bir valinin bulunması sakıncalı görülse bile, bu durum uygulamada merkez için bazı faydalar sağlamaktadır. Vali il genel meclisi üyeleri vasıtasıyla ilin sorunlarını, şikayetlerini, taleplerini ve potansiyelini öğrenme ve bunların çözülme yollarını bilme imkanına kavuşmaktadır. Vali aynı şekilde il özel idarelerinin imkanlarının yetersiz kaldığı durumlarda, merkezin imkanlarını devreye sokmakta ve problemleri çözmektedir. Merkezi yönetim vali sayesinde yerel halkla doğrudan ilişki kurmaktadır. Bu modelde, il özel idareleri merkezin değişik bir görüntüsü olarak bilinmekte ve valinin etkinliğini artıran ve pozisyonunun güçlendiren bir yapı sergilmektedir.⁷¹

⁶⁹ Beşir Atalay, Güngör Erdumlu, İsmail Karaman, *İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu* (8-11 Haziran 1987- Tokat) Ankara, DPT Yayn No: DPT : 2173-SPB: 417, 1989, s. 53-54.

⁷⁰ Beşir Atalay, Güngör Erdumlu, İsmail Karaman, a.g.e., s. 191-192.

⁷¹ Bilal Eryılmaz, a.g.e., s. 76.

Vali il özel idare organı olarak hizmetleri yürüten, hak ve menfaatlerini koruyan ve bu yönetimi temsil eden bir görevlidir. Aynı şekilde vali, ilde devletin ve hükümetin temsilcisi, aynı ayrı her bakanın yönetim ve siyasi yönetme vasıtası olarak merkezi yönetimi en güçlü yetkilerle temsil eden kişidir. Böylece vali hem merkezi yönetimin, hem de il özel idaresinin başı olarak görev yapan bir merkezi yönetim ajanıdır. Valinin il özel idaresinin başında olması bu yönetimin özerkliğinin azalttığı ileri sürülmektedir.⁷² Anayasa'da Türkiye Devleti ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür denilmektedir. Aynı şekilde, yönetimin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu belirtilmiş ve bu bütünlüğü sağlamak için yerel yönetimler üzerinde devletin vesayet denetiminin bulunduğu vurgulanmıştır. Böylece, vali ilde merkezi yönetim ile milli irade arasında koordinasyonu sağlamış olmaktadır.⁷³ Milli irade ile merkezi yönetimi birbirleriyle bağdaştırmakta, Türkiye'nin jeopolitik durumu, siyasi yapısı ve milli çıkarları yönlerinden bu faydalı bulunmaktadır.⁷⁴

2. İl Özel İdarelerinin İl Kuruluşları İle İlişkileri

Daha önce de değinildiği gibi, il özel idareleri görevleri bakımından merkezi yönetim ile köy ve belediyeler arasında aradüzey bir özelliğe sahiptir. Belediye ve köyler belli bir yerleşme yerinde faaliyet gösterdikleri halde, il özel idareleri il sınırları içinde ve bünyesinde fonksiyon icra etmektedirler. Kamu ve altyapı hizmetlerinin yürütülmesinde bu tür aradüzey kuruluşlara ihtiyaç bulunmaktadır.

Yönetim yapımızda il özel idarelerinin yanında bir başka aradüzey birim olarak da il bulunmaktadır. Burada merkezi yönetimin taşra hizmet kuruluşlarının varlığı sözkonusudur. Merkezi yönetimin taşra teşkilatının temeli il sistemine dayanır. İlk zamanlar merkezi yönetimin güçsüz ve yetersiz olması yüzünden, il özel idarelerine taşrada çok sayıda yetki ve görevler verilmiştir. Merkezi yönetimin taşrada personel, örgüt ve teknik imkanlar bakımından fazla gelişmediği ilk yıllarda il özel idareleri kendilerine has yetki ve imkanları olan kuruluşlar olmuşlardır. 1950 li yıllardan sonra merkezi yönetimin taşra teşkilatının araç, gereç, personel ve örgüt bakımlarından gelişmeler ve mevcut birimlere yeni bazı kuruluşları da ilave etmek suretiyle büyümüş ve gelişmiştir. Yeni kurulan bu birimler merkezi yönetimin ekonomik ve siyasi gelişmesi doğrultusunda il özel idaresinin görevli bulunduğu alanlara yasal ve fiili olarak müdahale etmeye başladılar. Merkezi yönetimin bu faaliyetlerini genişletmesi üzerine, il özel idareleri bazı alanlardan yerel sorumluluğu kendisinde olmasına rağmen, fiilen çekilmek veya ilgisiz kalmak zorunda kaldı. Bunun aksine, belediyelerin sürekli gelişmesiyle yerel yönetim kavramında değişiklik de gözlemlendi. Belediyeler ön plana çıkarken, il özel idareleri geriledi.

1982 Anayasasına göre; coğrafi durum, iktisadi şartlar ve kamu hizmetlerinin gerekleri kıstaslarına göre kurulan iller, yetki genişliği esasına göre yönetilecektir. Yine il yerel yönetimleri; il halkının yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve tüm organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişilikleridir. Yani devletin taşra teşkilatının esas

⁷² A. Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, Ankara, Sevinç Matbaası, 1983, s. 75.

⁷³ Ahmet Özer, a.g.e., s. 79-80.

⁷⁴ Bahtiyar Eryılmaz, a.g.e., s. 90.

bölümü olan il, aynı zamanda bir yerel yönetim birimidir. Böylece; il özel idareleri varlık sebeplerini Anayasa'dan alan, kanunla kurulan, karar organları seçimle gelen ve hukuki varlıkları gerçek olan yerel yönetimlerdir. İl özel idareleri faaliyet alanı olarak il ile çatışmaktadır. Görev olarak da, merkezi yönetimin bir kısım görev ve yetkilerini kullanır. Bu hizmetler yerel halkın ihtiyaçlarını karşılayan kamu hizmetleri olduğu için, il tüzel kişiliği bir yerel yönetim birimi sayılır.

İl özel idareleri yörenin bütün ihtiyaçlarını karşılamaya yetkili değildir. Bu görevler önem derecesine göre sıralanabilir. Buna göre; ilk önce merkezi yönetimin yapısına paralel olarak ve onunla birlikte, onu destekleyen ve ona yardım eden mahiyetteki görevler sözkonusudur. Daha sonra, yerel yönetimlere ve özellikle köy yönetimlerine, onların yetmedikleri durumlarda yapılan yardımlar sözkonusudur. En sonunda da, kırsal alanda belediye ve köylerin yetkileri dışında kalan alanlara yönelik görevlerin varlığı sözkonusudur⁷⁵.

Bugün il özel idareleri bünyesindeki demokrasi ve siyasi özelliğini geliştiren gerçek bir yerel yönetim birimi olmayı amaçlamaktadır. İl özel idareleri dışında kalan o il içindeki kuruluşların yürüttükleri faaliyetlerin, o ildeki halk adına denetim ve gözetimini sağlayacak olan tek organ il genel meclisleridir. İlde bu fonksiyonu üstlenecek başka bir kuruluş yoktur. Böylece, il özel idaresinin asıl fonksiyonu, o il halkının temsilcisi, kamu hizmetlerinde gözü kulağı, gözetim ve denetim aracı olmasıdır. Özellikle elediye sınırları dışında kalan alanlarda teknik ve idari bazı hizmetleri yürüttükleri için siyasi fonksiyonları yanında, yönetim ve teknik fonksiyonlara da sahiptirler.⁷⁶

İl özel idarelerinin durumu mevzuata rağmen gerektiği gibi olmadığı bilindiğine göre, bunun nasıl düzeltilceği önem taşımaktadır. Burada bazı tedbirler almak suretiyle durum idare mi edilmeli? Yoksa gerçekçi bazı düzenlemelere mi gidilmeli? konularında karar vermek gereklidir. Elbetteki anayasal kurum olan il özel idarelerinden vazgeçmemiz mümkün olmayacağına göre, bunların gerçekçi düzenlemelere konu edilmesi gerekmektedir. Hukuken de zor olan bu asırlık kurumlardan vazgeçmek yerine, optimal hizmet alanları tesbit edilmek suretiyle yeniden hayatiyet kazandırmak gereklidir.⁷⁷ Bir koordinasyon, denetim ve destek birimi olan illerde merkezi yönetimin kuruluşları; bina, araç, gereç, mali kaynaklar ve personel yönünden il özel idarelerinden daha iyi durumdadırlar.⁷⁸ İlk başlarda; tapu, nüfus, vergi, askerlik, güvenlik ve adalet gibi geleneksel hizmetler yürütülürken, zamanla ziraat, eğitim, sağlık gibi teknik hizmetler ön plana çıkmış, kırsal altyapının oluşturulması, köy yolları, içme suyu, ilkokulların yapımı, küçük sulama vs. gibi hizmetler önem kazanmıştır. Bu hizmetler il düzeyinde merkezi yönetim veya il özel idaresi tarafından yürütülen hizmetlerdir. Burada kaynak ilden emin edilmekte, ilin elemanları yürütmekte ve kararlar buradan alınmaktadır. Böylece, kuruluşların yaptıkları işler içiçe girmiştir. Hangi işin, kimin görevine girdiğini anlamak güçleşmiştir.

İl özel idarelerine teşkilatlanma yönünden bakıldığında, bugün saymanlık dışında icracı bir

⁷⁵ Bahtiyar Eryılmaz, a.g.e., s.87-89.

⁷⁶ Bahtiyar Eryılmaz, a.g.e., s.88.

⁷⁷ Halil Nadaroğlu, a.g.e., s. 193.

⁷⁸ Selçuk Yalçındağ, a.g.e., s. 14-20.

birime sahip değildir. İl Özel İdaresi Kanunu ile yerel hizmetlerde valinin merkezi yönetim kuruluşlarının memur, araç ve gereçlerini çalıştırabileceği hükmü getirilmiştir. Bu kurum istisnai ve zorunlu hallerde kullanılması gerekirken, genel bir kural gibi algılanmak suretiyle uygulanmış ve saymanlık teşkilatı dışında, teknik uzman ve uygulayıcı birimler oluşmamıştır. Halbuki belediyelerden halen varolan yapı buralarda da aynen oluşturulabilirdi.⁷⁹

İl özel idare hizmetleri, merkezi yönetim kuruluşlarının il teşkilatlarınca yürütülürken, zaman zaman bu yönetimin etkisi ve yönlendirilmesi alındadır. Böylece, il genel meclislerinin kararları askıda kalmaktadır. Aynı şekilde; il özel idaresinin imkanlarından merkezi yönetimin il kuruluşları da yararlanmakta ve sonuçta bu durum il özel idarelerinin imkanlarını sınırlamaktadır. Çünkü, il özel idareleri mali kaynaklarının durumuna göre bu kuruluşların; petrol, malzeme, araç, gereç, akaryakıt, yedek parça ve çeşitli giderlerini karşılamaktadır. Burada görülen hizmetler yerel nitelikte olmasına rağmen, merkezi yönetimin programının uygulanması neticesinde, özel idareler sadece destek sağlayıcı olarak kabul edilmektedirler. İl özel idareleri; plan, program ve kaynak yönlerinden kendi imkanlarına kavuşturmalı, yetersiz ve nitelikli uzmanlardan oluşan kendi teşkilatları kurulmalı, müdahale edici değil, yönlendirici ve tavsiye edici bir vesayet denetimi uygulanmalıdır.

B. Yetki ve Görev Bölüşümü Açısından Merkezi Yönetim ile İl Özel İdareleri

İl özel idarelerinin uygulamada hangi görev ve yetkilere sahip olduğu, hangilerinin merkezde toplandığı ve ne gibi yetki ve görevlerin sonradan kaybedildiği konunun gerçek yönünü anlayabilmemiz için önem taşımaktadır. Bilindiği gibi yönetim sistemimiz aşırı merkeziyetçidir. Bu nedenle de taşrada merkez ağırlıklı olarak örgütlenmek sözkonusudur. Özellikle köy ve il özel idarelerinde karar alma yetkisi daima merkezin elinde bulunmuş, azalan kaynaklar nedeniyle yasalarla verilmiş görevleri yerine getirmeyen yerel yönetim birimleri olmuşlardır. Aslında batının bir ürünü olan yerel yönetimler Türk toplumu için yabancıdır. Türk toplumunun sosyo-ekonomik gelişmesinin bir ürünü olmayan bu yönetimler, Tanzimat'la başlayan batı taklitçiliğinin sonunda çağdaşlaşmanın gereği sayılarak sistemimize ithal edilmişlerdir.⁸⁰

Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte Belediye ve Köy kanunları yeniden düzenlenmesine rağmen İl Özel İdaresi Kanunu muhteva bakımından Osmanlı Döneminin izlerini taşımaktadır. 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı günümüze kadar 14 ayrı kanunla 8 maddesi kaldırılmış, 25 maddesi değiştirilmiş, 24 yeni madde eklenerek bugüne gelmiştir. Halen 100'den fazla kanun, tüzük ve yönetmeliğin il özel idaresini ilgilendirdiği ve 150 'den fazla görev verildiği bilinmektedir. Bugüne kadar hiçbir kurum ve kuruluşa bu kadar çok ve karmaşık görev verilmemiş, buna karşın teşkilatlanma ve gelir kaynağı da kısıtlanmıştır. 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile eklenen görevlerle birlikte savunma, asayiş ve dışişleri hariç Devletin tüm görevlerini ve fonksiyonlarını içine almaktadır. Bu kadar geniş nitelikli görevler ise, mevcut kaynak ve teşkilatla yerine getirilememektedir. Burada Merkezi yönetim kuruluşları ile il özel idarelerinin görev ve yetkilerinde çatışma (tedahül) ve merkezi yönetim ile il özel idaresi arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi (yöntemleri) konularının irdelenmesi gerekmektedir.

⁷⁹ ÖIK, a.g.e., s. 77-82.

⁸⁰ Selçuk Yalçındağ, a.g.e., s. 39-43.

1. Merkezi Yönetim Kuruluşları ile İl Özel İdarelerinin Görev ve Yetkilerinde Çatışma (Tedahül)

İlk baştan itibaren, yeterli kaynak ve örgüte sahip olmaması ve koyu vesayet nedeniyle, il özel idareleri kendi ayakları üzerinde durabilecek yerel yönetim kurumları olamamışlardır. İl özel idaresi merkezci gelenek sonucu bilerek güçsüz bırakılmıştır. Görevlerinin çoğu merkeze devredilmiştir. Ancak yasalar il özel idaresinin görevlerinin kalktığını da söylememiştir. Ortaya hukuk açısından ikili bir görev bölüşümü çıkmıştır.⁸¹ Evvelce özel idarelere verilen görevlerin çoğu başka kuruluşlara da devredilmiştir. Bunların çoğu yeni bakanlık ve kuruluşlardır. Bu görev ve yetkilerin bir kısmı devredilirken, özel idarelerden alındığına dair düzenlemede yapılmamıştır. Uygulamada ortaya çıkan bu ikili yapı içinde il özel idareleri, devredilen görevlerin artık kendi sorumluluğunda olmadığını varsaymıştır. Bu konuda bir yargı ihtihadı da olmadığı için konu açıklığa kavuşmuş değildir. Daha önce de değinildiği gibi il özel idareleri demokrasi eğitimi ve tecrübesinin kazanıldığı ve geliştirildiği mini parlamentodur. Bu mini parlamentolara verilen görevler çok sayıdadır. Buna göre 108 kadar kanun ve tüzük il özel idareleri ile ilgilidir. Bakanunlardan 70 tanesi yürürlükte olup 55 kadar ana konu, 1000 kadarda alt konuyu kapsamıştır. Yalnız 1913 tarihli Kanunla 6 ana konuda 100 kadar görev verilmiştir. İl özel idarelerine çeşitli kanunlarla verilen görevler; tarım ve hayvancılık, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, eğitim, iktisat ve ticaret şeklindedir. Bu alanlarda ayrıca merkezi yönetimin bir kuruluşu da yetkili ve görevli olduğundan görevlerin belirginliği açısından "tedahüller" sözkonusudur.⁸² Verilen bu çok sayıdaki görevler ile il özel idarelerinin mali, teknik veya yönetim imkanları arasında denge kurulamamış ve il özel idarelerinin zayıf bünyesi bu ağır ve çeşitli görevlerin altından kalkamamıştır.⁸³ Yerel yönetimlerin görevleri kanunla gencl yetki ilkesine fazla önem verilmeden, "tadadi" olarak düzenlenmiştir. Buna göre, yerel yönetimler kanunların açıkça yapılmasına izin verdiği işleri ve hizmetleri yapabilecekler, bunların saymadıkları ve yasakladıkları konularda görev ifa edemeyeceklerdir. Özellikle bayındırlık, eğitim, çevre sağlığı, tarım, orman konularındaki görevlerde "tedahüller" sözkonusudur.

İl Özel idaresinin yürütme organı ve il genel meclisinin başkanı, Devletin ve hükümetin ildeki temsilcisi olan validir. İl genel meclisi kararları valinin tasdiki ile kesinleşir. Yıllık programlar il genel meclisinde kabul edildikten sonra Bakanlıkça aynen ya da tadilen onaylanarak belli ölçüde ikraz kararları hükümetin tasdikine bağlıdır.⁸⁴ Valinin encümen kararlarını yeniden görüşülmek üzere tekrar encümene gönderme yetkisi vardır. Vali tarafından havale edilmeyen hiçbir konu ne mecliste ne de encümende müzakere edilebilir. Görüldüğü gibi idarenin karar ve eylemleri üzerinde merkezi idarenin çok ağır vesayet yetkileri bulunmaktadır. Neticede il özel idarelerinin görevleri açık tanımlarıyla belli edilmemiştir. Yaptığı ve yapması gereken hizmetlerle ilgili uzman personeli yoktur. Özel idarenin kendine has özgelirleri çok azdır. Gelirlerinin %75'i Devlettten ve bakanlık bütçelerinden gelmektedir. Özel idarelerin yapabildiği hizmetler birkaç konu ile sınırlıdır. Karar ve eylemleri üzerinde de merkezi yönetimin özerk bir yerel yönetimle bağdaşmayacak, ağır vesayet yetkileri bulunmaktadır.

⁸¹ Fehmi Yavuz, *Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma*, Ankara, TODAİE-DPT Ortak Yayını, 1966, s. 151

⁸² Bilal Eryılmaz, *a.g.e.*, s. 72-73.

⁸³ Ahmet Özer, *a.g.e.*, s. 99.

⁸⁴ M.Kemal Öktem, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelişimi", *Türkiye İdare Dergisi*, Mart 1988, Sayı : 378, s. 271-285.

İl özel idareleri için şu söylenebilir ki bu yönetimler yalnız kendi kendilerine bırakılmış özel bir görevden yoksundurlar. Hükümetlere göre fonksiyonu artan veya azalan bir yerel yönetim birimi görünümündedir. Bu yönetimlere verilen görevler aynı zamanda başka bir devlet dairesine de görev olarak verildiği içindir ki, bazı alanlarda yasal olarak görevli olmakla birlikte, fiiliyatta devletin desteğiyle yaşatılan bir yerel yönetim birimi görünümündedirler.⁸⁵ Merkezi yönetim, yerel yönetimlere yetki devrinde daima isteksiz davranmaktadır. Bunların yerel etkilere açık olması endişesiyle yetki aktarmakta fazla istekli görülmemektedir. Burada bir yandan bunların güçlenmesini istemezken, diğer yandan il özel idarelerinin yasal olarak yetkilerini kısıtlamaktadır. Bunun nedeni de kriz ve olağandışı zamanlarda yerel olarak ortaya çıkacak hizmet boşluğunu önlemek ve gerektiğinde bunları devreye sokabilmek düşüncesidir.

Daha önce de değinildiği gibi il özel idarelerine 3360 sayılı Kanunla verilen görevler o kadar geniştir ki, adeta Devlete ait tüm görevleri içine alır niteliktedir. Bazı görevlerin bir merkezi yönetim görevi mi olduğu, yoksa yerel yönetim biriminin mi görevi olduğunu ayırmak mümkün değildir. Bütün görevlerde bu böyle olmakla birlikte, bunların hepsini gözden geçirmek mümkün olamayacağından, burada en belirgin olanlarından üçü örnek olarak irdelenecektir.

a. Eğitim Hizmetleri

İl özel idareleri Kanunu ve 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu ile ilkokulların yapım, onarım ve donatımı il özel idarelerine verilmiştir. Daha sonra müstakil okullar ve ilköğretim okulları da dahil edilerek konu genişletilmiştir. Orta dereceli okullar ise Milli Eğitim Bakanlığı'nın yetkisinde kalmıştır. Buna rağmen, zaman zaman Bakanlıktan ödenek gönderilmek suretiyle bunların yapım ve onarım inşaatları da il özel idarelerine yaptırılmaktadır. Okulların yapım, donatım ve onarımı üçlü bir sisteme göre yapılmaktadır. Okulların yapım, denetim, proje etüt ve keşif konularında İl Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü; okulların ihtiyaçlarını ve yerleşme konularını Milli Eğitim Müdürlüğü ve bütçe, muhasebe ve ihale işlemlerini İl özel idare Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. Görüldüğü gibi, eğitim ve öğretim hizmetleri yerel bir hizmet olmasına rağmen, burada merkezi kuruluşlar devreye girecektir. Bu da hizmetin gecikmesine ve zaman zaman bürokratik engeller yüzünden gerçekleşmemesine dahi sebep olabilmektedir.⁸⁶ Böylece İl özel idaresi Kanununda eğitim ve öğretim alanındaki görevler; ortadereceli okullar, sanat okulları, öğretmen okulları açmak, ilköğretimin gelişmesi için tedbirler almak, okullar açmak ve geçici kurslar düzenlemek olarak gösterilmiştir.⁸⁷

b. Sağlık Hizmetleri

Bir merkezi yönetim hizmeti olarak kabul edilen sosyalizasyon illere de uygulanmıştır. Aynı şekilde zaman zaman il özel idareleri ve belediyeler de aynı uygulamaları yapmaktadırlar. Özellikle ana çocuk sağlığı, halk sağlığı, nüfus planlaması ve aşı uygulamaları merkezi yönetimin il birimlerince yürütülürken, il özel idareleri de bunlara katkı ve destek sağlamaktadır. Böylece

⁸⁵ ÖİK, a.g.e., s. 33-34.

⁸⁶ ÖİK, a.g.e., s. 79.

⁸⁷ Selçuk Yalçındağ, a.g.e., s. 31.

belirli bir bölgeye hizmet vermek için genel bütçeden ayrılan ödenekle yapılmış olan bir sağlık evi veya sağlık hizmetinin Devlet tarafından, il özel idareleri tarafından veya bir vakıf veya dernek tarafından yapılabildiği görülmektedir. Buna göre; belli bir hizmeti birden fazla kuruluş yürütmeye çalışmakta, neticede koordinasyon zayıf kalmakta, kaynak israfı artmakta, hizmetin etkili ve verimlilikle yürütülmesi güçleşmekte ve devlet imkanları çarçur edilmektedir. Kanunda bu yönetimlerin sağlık ve sosyal yardım görevleri; hastane, tımarhane, düşkünler yurdu, yetimler yurdu gibi konular olarak sayılmıştır.

c. Köy Hizmetleri

Bilindiği gibi bir süre önce çıkarılan Köy Yerleşim Alanları Uygulama Yönetmeliği ile, köy yerleşme alanlarının tesbiti, planlarının yapılması, Tarım ve Köyişleri Bakanlığının il teşkili olan Köy Hizmetleri İl Müdürlüğüne verilmiştir. Yerel bir hizmet karakteri taşıyan bu konuda köy yönetimi ve il özel idaresi devre dışı bırakılmıştır. Aynı şekilde, İl Özel İdaresi Kanunu ile köy imar planı, yerleşim planı, imar haritaları ve köy kanalizasyonunun yapımı konuları il özel idarelerine görev olarak vermiştir.

Buradan da görüldüğü gibi benzeri uygulama ve örnekleri çoğaltmak mümkündür. Görevlerin çoğu merkezi yönetim kuruluşlarına verilirken, özel idareye verilen görevler de fiilen kaldırılmamış, yetki, görev ve hizmet açısından kargaşa ve tedahüller ortaya çıkmıştır. Bunlara karşı ne gibi tedbirlerin getirilmesi gerektiğini ise bir sonraki konuda araştırmaya çalışacağız.

2. Merkezi Yönetim ile İl Özel İdaresi Arasındaki İşbirliğinin Geliştirilmesi (Yöntemler)

İl özel idarelerinin mevcut görev karışımları sonunda, bunların önlenmesi ve kaynak israfının bertaraf edilebilmesi için bu yönetimlerin yetki ve görevleri birbiriyle ahenkli, dengeli ve tutarlı olarak yeniden düzenlenmelidir.⁸⁸ Çünkü daha önce yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere; il özel idaresinin işleri, okul, içmesuyu ve köy yolu gibi birtakım çok sınırlı hizmetler için merkezi yönetimce sağlanan ödenekleri, il genel meclislerinin kararlarının onaylanması ve merkezin taşra teşilatındaki teknik birimleri eliyle yürüten "emanet komisyonları" hüviyetinden ileri gidememektedirler.⁸⁹ Diğer yandan, merkezi yönetim ve il özel idareleri arasında meydana gelen hizmet çalışmaları (tedahüller) için bazı tedbirlerin alınması gereklidir. Bunun için; görev, yetki ve sorumlulukları belirleyecek, görev kargaşası ve çelişkileri yaratmayacak bir "Çerçeve Kanunu" çıkarılmalıdır. Bu konuda; yerel nitelikte olan, özellikle yerel halkın ihtiyaçlarına cevap veren, bir il sınırı dışına taşmayan, özel idarece yapılmasının etkinlik, verimlilik ve tasarruf sağlayacağı anlaşılan, halk katkısını gerektiren veya katkıya açık olan, ülke veya bölge çapında büyük yatırım ve proje uygulanmasını ya da özel teknik ve uzmanlık gerektirmeyen ve özel idarelerinin kendilerinin istekli oldukları görevler il özel idarelerine devredilmelidir. Merkezin de aynı görevleri ifa ve sorumluluğu hukuken ortadan kaldırılmalıdır.

⁸⁸ Ahmet Özer, a.g.e., s. 99.

⁸⁹ Selçuk Yalçındağ, a.g.e., s. 33.

Daha önce de değinildiği gibi yönetim sistemimiz içinde il özel idareleri korunacaksa bunların fonksiyonel hale getirilmeleri gereklidir. Bu yönetimlerin kendine has görev ve yetkilere kavuşturulması, ancak başka yönetimlerden görev ve kaynak aktarılmasıyla gerçekleşebilir. Budurumda görev ve kaynak aktarılan yönetim zayıflayacaktır. Belediyeler oturmuş olduklarına göre, bu daha ziyade merkezi yönetimden olabilecektir. Merkezi yönetimin kendinden görev aktarılması bu yönetimin iş yükünü hafifletecektir. Bunda da merkezi yönetim, il özel idarelerinin dış etkilere açık olacağı düşüncesiyle, fazla istekli davranmamaktadır. Genelde düşünüldüğü takdirde, il özel idarelerinin belediyeler gibi yaygın hizmet alanı olan etkili kuruluşlar olmaları çok güç görünmektedir.

Avrupa'da Fransa, Hollanda, Belçika ve İtalya gibi devletlerde il özel idareleri genelde örgütlenmeyip bazı altyapı hizmetlerinde uzmanlaşmaları söz konusudur. İl özel idarelerini güçlendirmek için onlara, çok sayıda yerine getiremeyeceği görevler vermektense, belli alanlarda kendilerine has görevler vererek ayakta durmalarını sağlamak daha uygun olacaktır. İl özel idareleri şehirleşme, sanayileşme ve bölgesel gelişme ile birlikte, temel ihtiyaç haline gelen il düzeyinde planlama ve kırsal kesime yönelik okul, yol, ve su gibi altyapı hizmetlerinin yürütülmesini üstlenmiş olmalıdır. Bu durumda aynı fonksiyonu merkezde icra eden kuruluşlar lağvedilerek (Köy Hizmetleri İl Müdürlüğü gibi) özel idare bünyesine intikal ettirilmelidir. Böylece, özel idareler tek sorumlu haline gelecektir. İl özel idareleri merkezde yapılan planlamaların büyük bir kısmını devraldığı takdirde, etkinliği artıracaktır. Bu yetki belediyeler ve köylere dışında kalan ve ilde birden fazla yerleşim yerlerini ilgilendiren konulara inhisar edecektir. İl özel idarelerinin yıllık programlarını yaparken, diğer kuruluşlardan yardım ve görüş alabilmeli, ancak onların etkisi altında kalmadan özgünce karar verebilmelidir. Hizmeti yürütme insiyatifi merkezde kaldığı sürece merkezi yönetim il özel idareleri ile ortak hareket etmek yerine, kendi isteklerini onlara kabul ettirmeye devam edecektir.⁹⁰

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde; bazı ülkeler sosyal, ekonomik ve siyasi nedenlerle geniş mali ve yönetim yetkileriyle donatılmış özerk yerel yönetim sistemini benimsedikleri halde, bazıları güçlü merkezi yönetim sistemini benimsemekte, bir kısmı da karma bir sistem uygulamaktadır. Batıda yerel yönetimler uygulamasında önemli yetkilere sahip, özerk yerel yönetim modeli benimsendiği için buna "Yerel Hükümet" denilmektedir. Bunlar merkezi yönetimin sahip olduğu kadar fonksiyona sahip kuruluşlardır. Yerel yönetimlerin merkezi yönetimler karşısındaki durumu, iki temel modelde ortaya çıkmaktadır. Birinci model; yerel yönetimlerin hizmetler ve kararlar konusunda çok az takdir yetkisinin olduğu ve merkezi yönetim tarafından kararların yürütüldüğü modeldir ki, burada yerel yönetimler merkezi yönetimin bir "temsilcisi" gibi davranırlar. İkinci modelde ise, kamu hizmetlerinin halka sunulmasında yerel yönetimler merkezi yönetimin bir "ortağı" pozisyonundadır. Bu modelde yerel hizmetlerle ilgili politikalar, genel hatlarıyla ulusal düzeyde merkezi yönetim tarafından tesbit edilmekte ve yerel yönetimlerde bu politikaları yorumlanmak suretiyle yerine getirmektedirler. Ülkemizdeki yerel yönetim sistemi daha ziyade "temsilcilik" modeline daha yakındır.

Bu iki modelden başka teorik düzeyde yerel yönetimlerin daha geniş idari ve mali yetkilerle

⁹⁰ Bilal Eryılmaz, a.g.e., s. 76-79.

donatılması gerektiği ifade edilmektedir Burada kendi kaynaklarını sağlayan, vergi alabilen, halkın katılımının fazla olduğu ideal bir yerel yönetim sözkonusudur. Etkin, verimli ve özerk yönetimlerden bahsedilmesine rağmen, uygulamada bu ideal modele fazla ulaşılmadığı görülmektedir. Bunun da nedeni, siyasi otoritenin merkezi yönetim lehine ağırlığını koymasındır. Genellikle merkezi yönetim her ülkede yerel yönetimler üzerinde siyasi, mali ve idari yönden baskı kurmak ve kendi eğilimlerine göre yönlendirmek istemektedirler. Bunun önlenmesi ve otoriter bir eğilimin ortaya çıkmaması için konunun kanunla düzenlenmesi ve merkezle yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümünün objektif kısıtlara bağlanması gereklidir.

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki bölüşümünde uygulanacak objektif kriterlerolarak; "ekonomik verimlilik", "mali adalet", "siyasi sorumluluk" ve "ekonomik etkinlik" şeklinde belirtilebilir.⁹¹ Bu hizmet hangi yönetim tarafından daha düşük maliyetle üretilip halka sunulacaksa, onun tercih edilmesi gerekir (Ekonomik verimlilik). Bölgeden toplanan vergilerle oraya sunulan hizmetler arasında bir bağlılığın bulunması şarttır (Mali adalet). Hizmeti sunan kuruluşun halka karşı sorumluluk duyması ve halkın denetiminin olması gereklidir (Siyasi sorumluluk). Atamayla gelenler atayan makama karşı sorumlu olduklarından, onun hoşuna giden şeyler yapmak isterler. Halbuki seçimle gelenler ise halka hesap vermek zorundadırlar. Bir hizmeti hangi yönetim en etkin şekilde yerine getirebilecekse, bunu o yönetimin yerine getirmesi zaruridir. Yerel yönetimlerin görevleri, yerel topluluğu doğrudan etkileyen mal ve hizmetleri üretmektir. Türkiye'de kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında nasıl bölüşülmesi gerektiğinin tesbitinde tek kriter Anayasa'daki "Mahalli Müsterek İhtiyaçlar" ibaresidir. Hizmetin faydasının mekansal olarak dağılımı ile üretilme yükümlülüğü yönlerinden; faydasının yayılma alanı bir belde içinde kalan, yarı kamusal ve bölgesel nitelik gösteren bir hizmet sözkonusu ise, yerel müsterek ihtiyaç sayıldığından yerel yönetim birimince yürütülmesi gerekecektir. Bu yönde, iktisat zabıtası, nikah ve cenaze yerel kabul edilip belediyelere bırakılırken, ahlak zabıtası, doğum, nüfus gibi olaylar da aynı nitelikte iken, merkezi yönetime verilmiştir. Görev bölüşümü "Yerel Hizmet" ve "Genel Hizmet" kriterlerine göre yapılmayıp, daha ziyade siyasi faktörlere göre yapılmaktadır. Bu da Türkiye'deki görev dağılımındaki dengesizliği göstermektedir.

Bugün gerek ülkemizde gerekse dünyada yerel yönetimler, tartışmasız demokrasinin vazgeçilmez bir kurumu olarak kabul edilmektedir. Yerel yönetimler, kamu hizmetlerine olan toplumsal talebi, merkezi yönetimden daha etkin ve gerçeklere uygun biçimde tesbit edebilme imkanına sahiptirler. Yerel yönetimler, demokrasinin genel işleyişinde ve makro kararların alınmasında birer baskı unsuru olarak ortaya çıktıklarından, özellikle hizmetlerin dağılımında öncelik alma gayretleri, bazen önemli boyutlara varan haksızlıklar meydana getirebilmekte, biriken haksızlıklar giderek bölgesel dengesizliklere yol açabilmektedir. Diğer sakınca da, ülelerin yapısına göre ayrılıkçı faaliyetlere imkan verecek niteliklerin bulunmasıdır. Yerel yönetimler demokrasiye olan katkılarının daha da artırılabilmesi, bünyelerinin daha demokratik bir yapıya kavuşturulması, kendi iç işleyişine de tamamen demokratik kuralların yerleştirilmesi ve işletilmesi, nihayet, üzerlerindeki vesayet ve her türlü denetimin de demokratikleştirilmesiyle mümkün olabilecektir.⁹²

⁹¹ ÖIK, a.g.e, s. 31-35.

⁹² Veysel Atasoy, *Türkiyede Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi*, İstanbul, Türk Dünyası Araştırma Vakfı Yayını No:87, . 1992, s. 58-60.

Yerinden yönetim, siyasi ve idari olmak üzere ikiye ayrılır. Siyasal yerinden yönetim, doğrudan doğruya devlet yönetimi ile ilgilidir. Yerel yönetimler yasama ve bir dereceye kadar yargısal bir özerkliğe sahiptirler siyasal yerinden yönetim söz konusudur. İşte bu siyasal ve devlete ait yetkilerin federe devletlerle birlikte kullanılmasına siyasi yerinden yönetim diyoruz. Uygulamada ise önemli olan idari yerinden yönetimdir. Burada merkezi yönetim adına kullanılan bir yetki söz konusu değildir. İdari yerinden yönetim hizmet bakımından yerinden yönetim, yer bakımından yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılır. Belli bir kamu hizmetinin veya hizmetlerinin merkezin dışında özerk bir kuruluşa bırakılması söz konusudur. Belli bir yörede oturan kişilerin ortak ihtiyaçlarını yerel kamu hizmetlerini genel olarak kendi seçtikleri organlar ve teşkilatları eliyle yerine getirmeleridir. Günümüzdeki eğilim merkezde toplanmış bulunan geniş yetkilerin, yerel yönetimlere aktarılması yönündedir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkileri devletin siyasi, idari, hukuki, toplumsal ve ekonomik yapısı ile yakından ilgilidir. İlişkiler hiçbir zaman hiyerarşik bir nitelikte değildir. Ast üst ilişkisi söz konusu değildir. Merkezi yönetim, daha hakim ve gözetimci bir rol oynar. Türkiye'de merkezi yönetim yerel yönetimlerle olan ilişkileri açısından ağırlıklı olarak söz sahibi olduğunu, adeta yerel yönetimlerin merkezin bir uzantısı gibi görüldüğünü söyleyebiliriz. Fransa'dan alınan yerel yönetim sisteminde asıl amaç, merkezi yönetimi güçlendirmektir. Devletin yerel yönetim üzerindeki en önemli rolü koordinasyon rolüdür. Ülkemizde kalkınmanın plana bağlanmış olması, merkezi yönetimle yerel yönetimlerle görev ilişkileri açısından çok geniş bir kontrol alanı tanımaktadır. Yerel yönetimler, özellikle yatırımları açısından ve imkanları yeterli olsa bile, beş yıllık kalkınma planlarına ve yıllık programlarına uygun hareket etmek zorundadırlar. Yönetimler arasında görev bölüşümünde öncelikle görülecek olan kamu hizmetlerini belirlenmiş olması gereklidir. Milli savunma, adalet, dışişleri ve gümrük gibi hizmetler için en uygun merkezi yönetim olmaktadır. Onun dışında toplumun her kesimine verilen hizmetler için en uygun yönetimin isabetli olarak seçilmesi gerekir. Yerinden yönetime olan eğilim artmaktadır.⁹³ Mali ilişkilerin devletle yerel yönetimlerin aynı kaynaktan gelir sağlama zorunluluğu, yerel yönetimler arasında mali bakımdan denklik sağlanması gibi nedenlerle merkezi yönetim, yerel yönetimleri istediği gibi çevirmek için mali kaynaklar üzerindeki nüfuzunu bir baskı aracı olarak kullanabilmektedir. Hukuken zayıf durumdaki bu yönetimlerin devletin sınırsız hakimiyetine karşı korunması ve bu yönetimlere yüklenmiş olan hizmetlerin giderlerini karşılayacak miktarda gelir sağlanmalıdır. Vergi mükellefleri aşırı derecede ve farklı yönetimlerce mükerrer olarak vergilendirilmemelidir. Devlet ve yerel yönetimlerin vergi sistemleri arasında boşluk bulunmamalıdır. Yerel vergi ödeme gücü dolayısıyla yerel yönetim arasında meydana gelen eşitsizlikleri telafi edecek derecede sisteme bir esneklik verilmelidir.

Devletle yerel yönetimlerin mali bakımdan birbirlerinden ayrı olmalı ve yerel yönetim gelir sistemleri arasında bir bağıllık kurulmalıdır. Merkezi yönetim, yerel yönetimlere mali desteğin yanında teknik yardım da sağlamaktadır. Merkezi yönetim İller Bankası aracılığıyla yerel yönetimlerin kararları, eylem ve işlemleri, organları ve personeli üzerinde önemli yetkiler kullanır. Yerel yönetimlerin idari ve mali özerklilikleri asıl ilke olmakla beraber hemen hiçbir ülkede ideal, sınırsız bir özerklikten söz etmek mümkün değildir. Hemen hemen bütün ülkelerde yerel

⁹³ Veysel Atasoy, a.g.e., s. 62-65.

özerkliğin genellikle sınırlı olduğu vesayet yetkisi; merkezi yönetim kuruluşları ile yerinden yönetim kuruluşları arasında cereyan etmektedir. İdari vesayet, kamu hukukunun temel bir kurumu olarak kabul edilmiştir. Denetim mekanizmasının özelliği, bütün işlemlerde önceden onaylamayı kaldırmakta ve sadece eşitlik sebebiyle, bundan böyle idari yargı yürürlükten kaldırma yetkisine sahip olmaktadır. Türkiye'de yerel yönetimler üzerindeki denetimin özelliği, vesayet niteliği taşımaktadır. Amacı, yerel yönetimleri gözetim altında tutma ve merkezle ilişkilerinin merkezi yönetimin egemenliğini korumaktır. Türkiye'de idari vesayet yetkisini kullanmaya yerel en büyük mülki amiri, il ve ilçe idare kurulları, İçişleri Bakanlığı, ilgili bakanlıklar, Danıştay ve Sayıştay yetkilidir. Yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi konusunu ele alırken ilk olarak yerel yönetim özerkliğini gerçek anlamıyla tanımlanması ve bu özerkliği zedelemeyecek bir denetim mekanizması kurulması gerekmektedir.

Hizmetlerin merkezi ve yerel yönetimler tarafından yürütülmesi ile ilgili kesin kriter bulmak zor olmakla birlikte, bazı ülkelerde sadece yerel yönetimler tarafından veya sadece merkezi yönetimler tarafından yürütülen hizmetler olduğu bilinmektedir. Aşağıda yönetimler arası hizmet bölüşümünün uygulanmasında merkezi yönetim ile ortaklaşa yürütülen hizmetler ile sadece yerel yönetimler tarafından görülen hizmetlere değinilecektir. Ayrıca, yerel yönetim sistemi ile il özel idaresinin noksanlığı vurgulanacaktır.

a. Merkezi Yönetimle Ortaklaşa Görülen Hizmetler

Hem merkezi yönetim ve hem de yörel yönetimler tarafından yürütülen hizmetlerden bayındırlık ve imar hizmetleri; baraj, liman, köprü, karayolu gibi büyük altyapı hizmetleri merkezden, kentiçi ve kentdışı yollar, meydan, park, yeşil alan gibi küçük altyapı hizmetleri ise yerel yönetimlerce yerine getirilmektedir. Aynı şekilde, sağlık hizmetleri de bazı ülkelerde merkezi yönetim, bazı ülkelerde ise yerel yönetimlerce yapılmaktadır. Sağlık hizmetlerinde politika tesbiti merkezden yapılmalı, uygulama ise yerel olmalıdır. Eğitim hizmetlerinden ilköğretimle ilişkin olanlar yerel kabul edildiğinden, bu yönetimlerce yapılmaktadır. Tiyatro, konservatuvar, kütüphane gibi kültürel hizmetler hem merkezi, hem de yerel yönetimlerce yerine getirilmektedir. İlköğretim yatırımları hariç Türkiye'de eğitim hizmeti merkezi yönetimce yürütülmektedir. Sosyal yardım hizmetleri genellikle merkezi hükümetlerce yürütülmektedir. Yerel yönetimler genellikle arizi olarak vatandaşlara sosyal yardım sağlamaktadır. Yerel yönetimlerin ve il özel idarelerinin sosyal yardımlaşma yönünden etkinliği artırılmalıdır.

b. Sadece Yerel Yönetimler Tarafından Görülmekte Olan Hizmetler

Belde halkının faydalandığı günlük hizmetlerden; imar planı yapımı, çöp toplama, itfaiye, kanalizasyon, mezbaha, hal, park, bahçe, su, gaz, otopark, mezarlık, elektrik temini, eğlence ve istirahat yerlerinin kontrolü, sağlık denetimi, nikah, cenaze, semt sahası, yeşil alanlar gibi konuların yeterince yerine getirilmemesi yaşayanları büyük zorluklarla karşı karşıya getirebilecektir. Yerel hizmetlerin yerinden karşılanması prensibinin gerçekleştirilebilmesi halkın temel kararlarda etkili olması, kaynakların etkili kullanılması, önceliklerin tesbitinde temel kararın halkın verebilmesi, başka makamlardan izine gerek kalmaması gibi konularda yerel yönetimlerin

tek söz sahibi olması gerekmektedir. Ancak yönetsel etkililik ve verimlilik açısından kalkınma planlarındaki ilke, politika ve tedbirlere, ulusal standartlara ve teknik hizmetlere yerel yönetimler uymak zorundadır. Yerel yönetimlerde demokratik yapının güçlendirilmesi ve oluşturulması yerel kaynakların yerel güçler tarafından kontrol edilmesi imkanını ortaya çıkarmaktadır.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hizmet açısından görev bölüşümü yapılırken; kamusal düzen, kamu çıkarı ve gereklerine uygunluk, kamusal etkinlik ve verimlilik, hizmet ölçütü, mali tevzin, hizmetlerin finansmanı ve kaynak tesbitinde özel şartların gözönüne alınması ve bunlara uyulması gereklidir.

c. Genel Olarak Yapılması Gerekenler

Türkiye'de yerel yönetimlerin tam manada gelişmeyişiinin nedeni, merkez-yerel yönetim arasında görev dağılım alanının tam yapılmamış olmasıdır. Yerel yönetimlere önem verilerek merkezi yönetimin elindeki yerel hizmetlerle ilgili yetkilerini görev tanımı yapılmak suretiyle, en alt birime bırakması ve merkezin kontrolü altında burada yürütülebilmesidir. Bu işlerle ilgili mali kaynağın verilmesi de tabiidir. Yerel nitelikte günlük hayatı ilgilendiren hizmetler yerel yönetimlere, ulusal nitelikte olanlar merkeze bırakılmalıdır. Yerel yönetimlere bırakılacak hizmetler tek tek ele alınmalı, söz konusu yerel yönetimlerce yürütülüp yürütülmeyeceği iyice araştırılmalı, o yönetimlerde gerekli kaynak, örgüt, kapasite ve mali güç varsa, etkili ve verimli yürütecekler ise oraya bırakılmalıdır.⁹⁴

Türkiye'de üç tür yerel yönetim birimi (belediye, il özel idaresi ve köy) bulunmaktadır. İl özel idareleri diğer yerel yönetim birimlerini de içine almaktadır. Belediyelerin hizmet teşkilatı iyi kötü yerine oturduğuna göre, acil problem köylerle il özel idareleri arasındadır. İlk başlarda mükemmel olarak çıkarılan Köy Kanunu'nun getirdiği düzende, bu yönetimlere yeterli teşkilat, kaynak ve mali güç verilmemiştir. Bu nedenlerle köylerimizde hiçbir esaslı değişiklik sağlanamamıştır. Köy alanlarında bazı hizmetler köy muhtarlığınca yürütülürken, daha geniş ve teknik kadrolar tarafından yürütülmesi gerekenler il özel idarelerine bırakılabilir. Köylerin yapamayacağı bazı karmaşık beldesel hizmetler il özel idaresinde yürütülebilir. Bunda da en uygun birim ilçelerdir. İlçeyi köyleriyle birlikte geniş ve büyük bir alana sahip bir belediye gibi kabul etmek ve köylerin yürütemeyeceği büyük ölçekli günlük hayata inhisar eden hizmetleri ilçelere bırakmak gerekmektedir. Böylece, üçlü bir yapı oluşacak, köy muhtarlığı basit ve küçük ölçekli hizmetlerden ilçe özel idaresi köyün diğer beldesel hizmetlerden, il özel idaresi de daha geniş kapsamlı ve il bazında yürütülmesi daha verimli olacak hizmetlerden sorumlu olacaktır. Böylece, yerel yönetimler ve hizmetler arasında hiyerarşi oluşacak, yönetimler etkili ve verimli yönetimler olabileceklerdir. Bunu sağlamak çok önemli bir teşkilatlanma işidir. İlk yapılacak olan şey Köy Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu'nun birlikte ele alınmak suretiyle üçlü görev ayırımını tek bir kanun içinde gerçekleştirmek ve teşkilat düzenini de ona göre kurmaktır. Buradaki ilişki büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiye benzeyecektir. Ancak, burada ilçe özel idaresinin tüzel kişiliğe sahip, özerk bir yönetim birimi olması gereklidir. İlçe özel idaresi ile köy muhtarlıkları arasında büyükşehir-ilçe belediyeleri ilişkilerine benzeyen bir görev ve teşkilat ilişkisi bulunacaktır.

⁹⁴ Ziya Çoker, a.g.e., s. 16-18.

Bu sayılara bir örnek Tokat ilinde uygulanmıştır. Burada yapılan çalışmalar aşağıdaki gibi cereyan etmiştir. İl halkının yol su, eğitim, sağlık, ekonomik ve bu gibi yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak, ülke ekonomisine yerel katkıda bulunmak ve kalkınma planlarının il düzeyindeki uygulamasını ve başarısını sağlamak esas amacıdır. Planlı kalkınma döneminde de, devletin kırsal alana götüreceği hizmetler için bir aracı birim olarak görülmüştür.⁹⁵ Emanet usulü, halk katkısı, torba bütçe, uygun bir stok yönetimi, toptan maleze mübayaası, malzeme üretimi gibi unsurlarla birim başına maliyetin düşürülmesi ve üretimin artırılmasının mükra seviyede sağladığı tasarruf bu tasarruf miktarının ölçek ekonomilerine uygun ve daha üretken yatırımlara kanalize edilebilmesi için müsait bir potansiyel yaratmaktadır. Bu durum ve bu yolla il ölçeğinde sağlanan gelişme, ülke kalkınması açısından önem arz etmektedir. Uygulama, torba bütçe, emanet usulü, halk katkısı gibi unsurlarıyla yerinden yönetimci (adem-i merkeziyet) yerel adem-i merkeziyetçi ve yetki genişliğinin sınırlarını genişletici özelliklere sahiptir. Uygulama, diğer yandan ülke yönetiminin temel özelliği olan merkeziyetçi ve bürokratik yapıyı da zorlamıştır. Getirilen yeni düzenleme, belde halkı ile devlet arasında gönüllü işbirliği sağlanması ve köylerde yerel potansiyelin harekete geçirilmesi özellikleri nedeniyle toplum kalkınması olarak da yorumlanmaktadır. Öte yandan, yurttaşların kararı ve üretim sürecine katılmaları demokratik özelliklere sahiptir. Modeli çalıştıran en etkili öğedir. Önderlik işlevi bu kurum tarafından yerine getirilmiştir. Enerjik ve yenilikçi gereğinde bürokrasiden ve merkeziyetçi temayüllerden uzak ve adem-i merkeziyetçi biryorumla başta vali ve kaymakamlar tarafından insiyatif kullanılıp ekip çalışması olarak uygulama gerçekleştirilmiştir. Vali, uygulamanın önderi olarak grup çalışmasını koordine etmiştir. DPT ve ilgili bakanlıklar kanalıyla tahsis edilen kaynaklar, valilik tarafından geçerek, finansman havuzu içinde yer alan özel idare gelirleri, ilgili bakanlıklar tarafından transfer ettiği ödeneklerden oluşan, torba bütçe, (özel idare bütçesi) tabir edilen özel bir bütçeye akmaktadır. Adı geçen parasal kaynaklar, tek bir bütçe haline getirilerek özel idarenin kendi araç ve gereçleri ile, kendi mübayaası ettiği malzeme ile taşarönlara iş yaptırması olanak tanımlayabileceğimiz bu sistemle, zamanda (İhali Kanunu nedeniyle uzayan formaliteler) ve parasal kaynakta (müteahhit kârının ortadan kalkması) tasarruf sağlamaktadır. Toptan malzeme alımları yapılmakta, stoklama yoluyla enflasyonist baskı hafifletilmektedir. Diğer yünden "emanet usulü" ögesi, "halk katkısı" ögesi ile ilişkilendirilmiştir. Zira kırsal alanda gerçekleştirilen okul, sağlık evi gibi yatırımlara, halkın, yatırımlara gönüllü vergi (salma), işgücü (imece) ve arsa temini ve bağışlar şeklinde katkıda bulunmasıdır. Halk katkısı, modelin en stratejik unsurlarından biridir.⁹⁶ Zira, bu yöntem, bir yandan işlerin daha kısa sürede bitirilmesini mümkün kılabilmete, diğer yandan emanet usulü gibi unsurla birleşerek, yatırımların merkezi hükümetin öngördüğü proje tutarının altına ve adet olarak öngörülenden daha fazla olarak gerçekleşmesini sağlamaktadır. Yerel yönetimlere demokratik kurumların önde gelenlerinden biri gözü ile bakılmaktadır. Demokrasi kavramının başlıca öğelerinden birisi de yurttaş katılımıdır.

Bütün bunlardan sonra denilebilir ki; yerel yönetimler arasında daha gerçekçi bir hizmet, yetki ve sorumluluk ağı kurulmalıdır. Böylece kırsal alanda hizmetin götürülmediği hiçbir boş alan kalmayacaktır. Buralara en uygun yönetim birimleri kurulmuş olacaktır. Köy tüzel kişiliği şimdiki şekliyle varlığını koruyarak daha sınırlı görev ve hizmetlerden sorumlu olacağı için gelişmesi

⁹⁵ Güngör Erdumlu, a.g.e., s. 58-81,

⁹⁶ Güngör Erdumlu, a.g.e., s. 78-80.

kolaylaşacaktır. İlçe ile doğrudan irtibatlanacağı için yanında destekçi bir yönetim birimi de bulunmuş olacaktır. Merkezin köylere yönelik hizmetleri il özel idaresi vasıtasıyla yapılacağı için, daha rasyonel olacaktır. Toplum kalkınmasında Kaymakam ve ilçenin ideal olduğu bilindiğine göre; kaymakam muhtarlarla birlikte mali gücü, bütçesi ve diğer ilçe teşkilatlarını bir arada kullanarak halkın katılımını da sağlamak suretiyle, etkin görev ifa edebilecektir. Sonuçta, İl Özel İdaresi Kanunu ve Köy kanunu birlikte ele alınmalı, il, ilçe ve köy bağlantısını kuracak şekilde yeniden düzenlenmelidir.

III. ARADÜZEY YÖNETİM BİRİMİ OLARAK İL ÖZEL İDARELERİ

İl özel idareleri yönetim sistemi içinde çok değişik bir konumda bulunmaktadır. Herşeyden önce yapı olarak yerel yönetim kademeleri içinde sayılmakla birlikte, aynı zamanda merkezi yönetimin bir uzantısı olarak da algılanma gelmektedir. Uygulamada getirilen düzenlemeler neticesinde; il özel idareleri bir yerel yönetim kademesi olmaktan ziyade adeta merkezi yönetimin bir taşra kuruluşu hüviyetine bürünmüştür. Konuya bu doğrultuda bakıldığında sözkonusu yönetimlerin içindeki konumu ve statüsünü birlikte incelemek gereklidir. Bu doğrultuda il özel idarelerinin görev ve yetkileri toplum kalkınması ile ilgileri, belediyeler ve köyler karşısındaki durumlarına bakmak fadalı olacaktır. Bu yapılırken ise yapılan anketten elde edilen neticelerin de kullanılması yoluna gidilecektir. Anket neticelerinin desteklenmesi ve daha ziyade objektif değerlendirilebilmesi bakımından diğer görüşlere de sırası geldikçe yer verilecektir.

Neticede; özel idarenin halka tanıtılması ve yatırımların zamanında, iyi bir şekilde yapılabilmesi için bütçelerinin gerçekçi olarak hazırlanıp gelirlerinin yeterli ölçüde sağlandığı durumda il özel idareleri kalkınma çabalarına öncü olabilecektir. Köylünün kendi gücü ve imkanlarıyla yapamayacağı faaliyetleri teknik ve mali yönden desteklemek gerekmektedir. Halk ve Devlet işbirliği ancak bu şekilde verimli hale gelebilir. Bilindiği gibi hizmetlerdeki etkinlik yerel yönetimler aracılığı ile daha iyi sağlanabilmektedir.⁹⁷ Sosyal adalet ilkesi yerel yönetimler aracılığı ile daha iyi gerçekleştirilebilmektedir. Mahallinde, kimsesizlerin, muhtaçların ve yardıma muhtaç olanların durumları süretli, basit ve daha çabuk takdir edilebilmektedir. Yine yerel yönetimler tarafından tarafsız hizmet ilkesi en iyi biçimde gerçekleştirilme şansına sahiptir. Yerel yönetimler demokrasinin terbiye ve eğitim kuruluşları olarak kabul edilmektedir. Bütün demokratik ülkelerde vatandaşlar birbirlerinin fikirlerine saygılı olmayı ve uygar tartışmayı bu düzeyde öğrenebilmektedirler. Eğer yerel düzeyde demokrasi alanında başarı gösterilirse, ulusal düzeyde görevleriyle orantılı kaynaklarına sahip kılınmalılardır. Bu yönetimler, müstakil karar verme serbestisine sahiptirler. Hizmet bölünüşü konusu önemli bir konudur. Yerel yönetimlere sadece bu yetkilerin, görevlerin ve kaynakların verilmesi yeterli değildir. Bir de bu kaynakları en iyi şekilde kullanabilecek personele de gerek vardır. Bilindiği gibi bu kurumun başarısı, herşeyden önce başında bulunan yöneticilerin ve onun emrine çalışan personelin yeteneğine bağlıdır.

⁹⁷ Türkiye İl Genel Meclisi Üyeleri Birliği, Mahallî İdarelerde Yeni Reform Hareketleri, Ankara, Türkiye İl Genel Meclisi Üyeleri Birliği Yayını No: 1, , 1989, s. 18-22.

A- Yönetimler (Belediyeler-Köyler) Arası Hizmetlerin Yürütülmesinde İl Özel İdarelerinin Rolü

Yerel yönetimleri yeniden düzenlemeyi gerekli kılan hukuki sebeplerin başında; yerel yönetimleri düzenleyen mevzuatın oldukça eskimiş ve günümüz şartlarına uyum sağlamaktan uzak oluşu ve bunun sonucu olarak da zaman zaman değişikliğe uğraması uygulamada önemli sakıncalar yaratmaktadır. Öte yandan, yerel yönetimleri düzenleyen yasalarda da bir paralellik yoktur. Bunlar farklı zamanlarda ve farklı anlayışların ürünü olarak düzenlenmişlerdir. Bazı yönetim düzenlemeleri ile ilgili ilkeler bile çelişki halindedir. İhtiyaçlar karşısında mevcut düzenlemeler yetersiz kalmaktadır. Diğer yandan yeniden düzenleme çalışmalarında dikkate alınması gereken bir diğer belge de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartıdır. Bunun gerçeği olarak yerel yönetimlerin yapıları bugünkü ekonomik gelişmeye paralel hale getirilmeli, milli gelirde meydana gelen değişiklikler yerel yönetimlerin mali sistemlerine aynen yansıtılmalıdır.⁹⁸

Yerel yönetimler bu açıdan daha iyi hizmet verebilmek için topluma sunduğu hizmetlerin bedelini sosyal adalet çerçevesi içinde alabilmelidir. Nüfusumuzun sürekli artması, yerel yönetimlerin problemlerini de sürekli olarak artırmaktadır. Yerel yönetimler her geçen gün daha fazla nüfusu hizmet vermek zorunda kalmaktadırlar. Bugün yerel yönetimler kanunları hazırladığı zamanki nüfus ile bu nüfusun yerleşim yerlerine dağılımı arasında büyük fark vardır. Türkiye, çok hızlı bir şehirleşme ve bu şehirlerin getirdiği büyük problemlerle karşı karşıyadır. Özellikle şehirleşme ve şehirlerin çok büyümesi insanlar arasındaki dayanışmayı da azaltmakta bu konudaki sosyal görevleri devlet ve yerel yönetimler üstlenmek zorunda kalmaktadırlar. Sanayileşmenin ve hızlı gelişmenin yol açtığı çevre ve tabiatın acımasız tahribine karşılık ciddi bir çevreyi koruma bilinci ortaya çıkmaktadır. Sosyal yapıdaki bu değişikliklere, nüfus artışı ve hızlı sanayileşmenin getirdiği olumlu ve olumsuz sonuçlara bugünkü yerel yönetim mevzuatının cevap verebilmesi mümkün değildir. Gerek merkezi yönetimin gerekse yerel yönetimlerin ve özellikle büyük nüfuslu yönetimlerin sürekli ve kaliteli olarak hizmet verebilmeleri için, her alanda meydana gelen değişimleri yakın takip etmeleri günümüzde adeta bir zorunluluk haline gelmiştir. Aynı şekilde bunların demokratik bir yapıya sahip olmaları son derece büyük önem taşır.

Türkiye'de de öteden beri yerel yönetimlerle ilgili olarak büyükşehir belediye yönetimi, ilçe özel idarelerinin kurulması, başka bir deyişle ilçelere tüzel kişilik verilmesi, illerin birleştirilerek bölge yönetimi veya bölge valiliklerinin kurulması gibi konular tartışılmaktadır. Birkaç yıldan bu yana, yaygın bir şekilde yeni ilçeler kurulurken, birçok ilçede il haline getirilmiştir. Bazı ilçelerin il olması ve bazı yerleşme yerlerinin de ilçe haline getirilmesi halen Türkiye'nin gündeminde bulunmaktadır. Gündemdeki bir diğer konuda büyük şehirlerin bölünmesi veya yeni bir yönetim yapısına kavuşturulmaları arayışlarıdır. Türkiye'de il yönetiminin gelişimi örnek alınan Fransa'dan farklı bir gelişim göstermiştir. İller yeterli kaynağa ve bir yerel yönetim birimi olarak gerekli özerkliğe sahip olmadığı için kendisinden beklenen hizmetleri yeterince verememiştir. Belli bir kaynağa ve kısmen de özerk bir yönetime sahip olabilmek amacıyla belli ilçede yaşayan vatandaşlar ilçelerinin il olmasını arzu etmektedirler. Yeni düzenlemelerle bir çok yerleşim yeri haklı olarak ve objektif ölçülere göre ilçe yapılarak yeni imkanlara kavuşurken, sadece politik

⁹⁸ Veysel Atasoy, a.g.e., s. 210.

baskıların sonucu bir çok küçük yerleşim biriminin bu imkandan yararlandırılması ülkeyi gereksiz bir mali yükün altına sokmuştur. Yeniden düzenlenmenin temel şartı olan yönetimlerarası görev bölüşümünün ve bu görevlere paralel kaynak dağıtımının sağlıklı yapılması bir ölçüde illerin yerel yönetim birimi olarak korunup korunmayacağına bağlıdır.⁹⁹

Diğer yandan Türkiye'de demokrasinin bütün kurum ve kuralları ile yeniden işlemeye başladığı, yerel yönetimler konusunda önemli atılımların gerçekleştirildiği, günümüzde yakın bir dönemde atılan en ileri adımlardan birisi; büyükşehirlerin yönetiminde yepyeni bir modelin uygulamaya konulmasıdır. Halkın hemen yanında yer alabilen, onun sorunlarına cevap verebilen ve yönetime katılmasını sağlayabilen bir yönetim modeli ancak yerinden yönetim ile gerçekleştirilebilmektedir. Türkiye'de yeni uygulamaya başlanan büyükşehir yönetim modeli ile genel hatlarıyla olumlu ve başarılı sonuçları alınmaya başlanmıştır.¹⁰⁰ Yerel yönetimler, dünyanın birçok ülkesinde köy, kasaba, şehir, büyükşehir ve bölge ölçeğinde kurulmuşlardır. Bölge ölçeğinde yerel yönetim birlikleri şeklinde değişik türde örgütlenmişlerdir. Bugün dünyanın birçok ülkesinde yerel yönetimlerin en etkin ve yaygın olanı belediyeler, yani kent yönetimleridir. Ancak, uygulamada karşı karşıya kaldıkları meseleler bazen kendi örgütleri için üstesinden gelinmeyecek kadar büyük, bazende büyük bir örgüt ve kaynak ayrılmasına değmeyecek kadar küçüktür. İşte bu durum, yerel yönetimler arasında işbirliği ve koordinasyon ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Belediyeler, özellikle bilgi ve uzmanlık gerektiren tek tek yapıldığında kaynak ve zaman israfına neden olan hizmet alanlarında işbirliği ve ortak çalışma yapmak zorundadırlar. Belediye birlikleri; yerel kaynakların harekete geçirilmesi, kalkınma planlarının, bölge, alt bölge ve metropol ölçeğinde etkin olarak uygulanması için önemli bir rol oynayabilirler. Hangi açıdan bakılırsa bakılsın, kıt kaynakları daha akılcı olarak değerlendirmek, ülke kalkınmasına daha çok katkıda bulunmak, daha planlı ve programlı çalışmak için bölge alt -bölge düzeyinde temel karar organları ve belediyelerin kendi temsilcilerinden oluşan belediye birlikleri yoluyla işbirliği ve koordinasyon zorunludur.

Öte yandan hizmetlerin devletle yerel yönetim birimleri arasında paylaştırılmasını, yerel yönetimin yeniden düzenlenmesinde en önemli konulardan birisidir. Yerel yönetimler hizmetlerin görülmesinde devlete rakip değil yardımcı olan teşkilatlardır.¹⁰¹ Kamu hizmetlerini kendisi ile yerel yönetimler arasında devlet paylaştıracaktır. Yine kaynakların faydalı ve ekonomik bir şekilde kullanılıp kullanılmadığını kontrol etmek devletin görevidir. Bu da devletle yerel yönetimler arasındaki mali, idari, ve teknik münasebetlerin hizmetlerin görülmesini objektif bir şekilde temin edecek nitelikte olmasıyla mümkündür. Aynı şekilde yerel yönetimlerin başındaki yöneticilere baktığımızda kaymakamlar bugün otoların direksiyonunda bir belediyeden diğerine, bir köyden ötekine koşan ve yerel yönetim görünümü ağır basan bir merkezi yönetim üst görevlisi ve temsilcisidirler. Belediye başkanları hem politik bir kişi hem de devlet memuru durumundadırlar. Politik bir şahsiyet olarak, ademi merkeziyetçi bir topluluğun seçimle gelmiş temsilcisidirler. Devlet memuru durumlarını, merkezi yönetim tarafından tayin edilmemiş olmalarına rağmen, daima muhafaza edegelmişlerdir. Bu sıfatıyla, merkezi yönetimin disiplin ve otoritesine tabi kılınmışlardır.¹⁰²

⁹⁹ Veysel Atasoy, a.g.e., s. 225.

¹⁰⁰ ÖİK, a.g.e., s.106-108.

¹⁰¹ Turgut Kılıçer, a.g.e, s. 155-157.

¹⁰² Alaeddin H. Özkipir, "Mahalli İdare Fikri, Doğuşu, Gelişme Safhaları ve Öneriler" II Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu (Tokat-1987),Ankar, DPT Yayını No : 2173 - SPB : 417, a, 1987, S. 81-89.

Bugünkü mevcut haliyle Türkiye'de il yerel yönetimlerinin başında aynı zamanda merkezi yönetiminde başı sıfatıyla valinin bulunması suretiyle tek bir şahsiyetin üstünlükle iki cepheli rolü arasında sağladığı ahenkli katılım, il seviyesinde kamu hizmetlerinin düzenli yürütmesi sağlanmıştır. Dünyada her ülke kendi yönetim sisteminin ve toplumun özelliğinin gereği olarak ikili, üçlü, dördü yerel yönetim sistemi benimsemektedir. Türkiye ise üçlü yerel yönetim sisteminden büyükşehir belediye uygulamasının sonucunda dördü sisteme doğru gidilmektedir. Böylece, dördü sistemin kuruluş şansı artmaktadır. Bugün belediyeler Anayasa'daki sistemin unsurlarının hepsini ihtiva etmektedirler. Köyün yerel müşterek ihtiyacı karşılama fonksiyonu kalmamıştır. İl özel idareleri ise bunlardan daha yoksun bulunmaktadır.¹⁰³ Köy ve belediye birimleri kavram ve anlamları yönünden halka mal olmuşlardır. İl özel idaresi ise bu görünüşte değildir ve tanınmamıştır. Kamuoyunun oluşmasında en önemli etken olan basında il özel idaresi ile ilgili yazılar pek nadirdir. Bu yönetim hakkında yayınlanmış eser ise hiç yok denecek kadar azdır.¹⁰⁴ Ayrıca, yerel yönetimlere ait bazı temel ilkeler bakımından belediye yerel yönetiminin yürütme organını teşkil eden belediye başkanını yerel halk seçerken il yerel yönetiminin yürütme organı merkezi yönetimin taşra ajanı olan validir. Hizmetlerin merkezi yönetime geçmesinden dolayı etkinliklerini kaybetmeleri yüzünden, bazen il özel idarelerinin varlıklarının lüzumlu olup olmadığı tartışma konusu olmaktadır. Bir tüzel kişilik olarak uzun geçmişi olan il özel idaresi yönetim tarihine kendisini kabul ettirmiş ve oldukça derin iz bırakmıştır. Kamuoyunun hele hele aydın kesimin mahiyetini pek kavrayamadıkları müesseseler oldukları için kaldırılmaları hususunda bir kamuoyu oluşmasını ve hatta ciddi bir tartışma konusu yapılması mümkün görülmemiştir. Bu yönetimler için izlenecek yol, hizmet bölüşmesini ve mali uyuşmayı sağlayan yeni bir çözüme bağlayacak düzenleme gerçekleştirmelidir.

Bilindiği gibi Türkiye'nin bugünkü yönetim yapısı tamamen eskimiş ve gelişmelerin çok gerisinde kalmıştır. Millet, cemaat ve vakıf uygulamaları azaltılarak vatandaşın inisiyatifini ve teşebbüs kabiliyetini yok ederek; herşeyi devlete ihale eden ve her şeyi devletten bekleyen bir sistem oluşmuştur. Osmanlıdaki cemaatçı yapı, kalıtım ve inisiyatif ruhu yerini halkı dışlayan bir modele dönüşmüş ve herşeyi devletten bekleyen duyarsız bir vatandaş tipi oluşmuştur. Bugün; en küçük yatırımı bile öngören merkezi plan nedeniyle, zamanında özel idarece satın alınan dozerin bir günlük kullanımı bile merkezin onayına tabidir. Artık kaymakam evrak memurudur. Köy yönetimi fiilen kaldırılmıştır. Belediyeler devlet dairesi gibi görülmüş ve algılanmıştır. Türkiye'de kamu harcamalarının % 15'i yerel yönetimler tarafından yapılmakta, geri kalanı merkezi yönetimce üstlenilmiş bulunmaktadır. Batıda ise bu oran merkez ve yerel yönetimler arasında % 50 olarak bölüşülmüş durumdadır. Türkiye artık bölgelere uymayan tip projelerle gerçekleştirilen gereksiz ve ölü yatırımlar mezarlığı haline gelmiştir.¹⁰⁵ Kırsal kesime yönelik sosyal altyapıya, halkın kaulımı sağlanmadan, trilyonlar akıtılmıştır. Halbuki köy nüfusu hızla azalmakta, şehirler hızla köyleşmektedir. Türkiye; her an, her saniye Başkente taşınmakta ve tekrar ülkenin en uç noktasına dönmektedir. Taşra yapmaya değil yazmaya memurdur. Ulaşım ve iletişimde sağlanan büyük gelişme nedeniyle bütün Dünya hizmet birimlerini azaltırken ülkemizde yapılan en büyük yanlışlık, il ve ilçe sayısının artırılması olmuştur. Uygulamada kuvvetler ayrılığı ortadan kalkmış,

¹⁰³ Osman Meriç, a.g.e., s. 1-2.

¹⁰⁴ Osman Meriç, a.g.e., s. 12.

¹⁰⁵ Recep Yazıcıoğlu, a.g.e., s.1-25.

asli görevi yasama olan parlamenter fiilen yönetime el koymuştur. Hiyerarşik amirler yerine, fiilen, milletvekilleri ve iktidar partisinin yerel temsilcileri geçmiştir. Memur, amirin kim olduğu hususunda şaşkınlık içerisindedir Uygulamada ise yönetim reformu     engellemektedir : Merkezdeki politikacı, kendisine rakip g rd ğu yerel politikacıya yetkilerini devretmeye yanaşmamaktadır. Bürokrat; vesayetçi ve tekelci tutumuyla tek taraflı kullanageldiği egemenliği halka devretmeye niyetli değildir. Halktan kopuk seçkinci aydın kasketli edebiyatı yerine halkın henüz olgunlaşmadığı ve bu nedenle batı ölçüsünde yönetime katılamayacağını savunur. Halk da, kurtarıcı beklentisi ve hayali içerisindedir. Neticede herkes pozisyonununundan memnun gibi görünmektedir.

1. Yerel Yönetimler İçin Yeni Model Arayışları ve İl  zel İdarelerinin Geliştirilmesi

Bugün; birçok yasa değişiklikleri tekliflerinin hiçbiri yasalaşmak şansına kavuşamadı. MEHTAP Raporu, İ-DÜZEN, 1972 ve 1982 yıllarındaki Yönetimi Geliştirme Programları belli başlı araştırmalardır. şimdiye kadar yapılan tüm yasa değişiklikleri yönetim kurumunu güçlendirici etki yapmak yerine, tam tersine işlevler, kaynaklar ve yetkiler yönünden giderek önemli ölçüde parçacı çözümler üretilmeye çalışılması yönetimler için yapılan kimi önemli önerilerin gözönünde tutulmamasına neden olmuştur. Yerine önerilecek modelin, yönetsel verimlilik ve etkinlik kadar, güçlü ve demokratik bir yerel yönetim kurumunun gerçekleşmesine olanak verecek niteliklere sahip olması zorunludur. Üç temel yanılığdan birincisi, yerel yönetim kurumunun ithal malı, bizim toplumsal yapımıza ve kültürümüze yabancı bir kurum olduğu gerçeğinin yorumlanmasında ve değerlendirilmesinde karşımıza çıkıyor. Demokratik yerel yönetim kurumu, hiç kuşku yok Osmanlı-Türk toplumsal yapısı ile bağdaşmayan, bizim toplumsal gelişmemizin doğal bir kurumu olarak yapımızda yer almayan bir kurumdur. Yerel yönetimler dışardan ithal yoluyla oluşmuştur ve yapı içinde eğreti kalmıştır.¹⁰⁶ Günümüzde geçerli olmayan görüş yerel yönetim kurumuna hala daha bünyeye yabancı ve ithal malı bir kurum gözüyle bakılmasıdır. Bırakınız gelişme ve güçlenmeyi, tam tersine giderek g  yitire yitire doğdukları noktadan da geriye düşmüşlerdir. Bunun temelinde de yerel yönetim kurumuna bakış açısı yatmaktadır. T riye'nin yapısına uyum sağlayamayacağı yorumlamasının doğal sonucu; taşrada kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin yönetim modelinde, merkezietçi bürokratik görüşün ve yaklaşımın egemen olmasıdır. Merkezieti bürokratik görüş ve yaklaşım ise yerel hizmetlerin yürütülmesinde, yerel topluluğu dolayısı ile yerel demokrasiyi dışlar. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ya da merkezietilikten uzaklaştırılması konularını politikacılar çıkarları ile hep ters düşen bir olgu olarak yorumlamışlardır. Bunun bir nedeni konunun kaynaklara egemen olma ve dağıtıma yetkisi ile yakından ilgili olmasıdır. Kaynakları sınırlı bir ülkede bunların dağıtımı üzerindeki yetkinin taşra politikacıları ile paylaşılması hep ters gelmiştir. Yerel yönetimler evrensel olarak politikacının ve seçmenin bilinçlenmesi ve siyasal kültürlerinin gelişmesi açısından eğitim etkisi bilinen kurumlardır. Rakip yerel politikacı yetişmesi sonucunu doğruran güçlü Türkiye'nin birlik ve beraberliğe gereksinimi, yönetimin bütünlüğü, dengeli hizmet üretimi, yönetsel etkinlik ve verimlilik, merkezi planlama zorunluluğu, ölçek ekonomisi gibi geleneksel

¹⁰⁶ Selçuk Yalçındağ, "Yerel Yönetimler İçin Yeni Model Arayışları" Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 21, Sayı: 3, Eylül-1988, s. 4-9.

merkeziyetçilik gerekçeleri, yerel yönetimlerin gündeminden hiç çıkmadı. Yönetmelik ve verimlilikten uzaklaşılacağı, kaynak savurganlığı yaratılabileceği, hep yerel yönetimlerin geliştirilmesi güçlendirilmemesinin önemli bir gerekçesi olarak ileri sürülmüştür.

Diğer bir endişede yerel yönetimlerin yerel güçlü kesimlerin etkisi altına girmesine ilişkindir. Dolayısıyla kamusal çıkarlar doğrultusunda verimli ve etkili hizmet üretmezler denilmektedir.¹⁰⁷ Yerel yönetim birimlerinin şimdiye kadar çizdikleri tabloyu göstererek, il özel idarelerinin örgütsüzlük, yetkisizlik, görevsizlik durumlarından, köy yönetimlerinin çaresizliğinden ve birçok belediyelerdeki savurganlık, partizanlık, plansız-programsız, bilgisiz, zevksiz hizmet üretiminden dizi dizi örnekler sıralanmaktadır. Temel çözümün demokratik, güçlü bir yerel yönetim modelinin kurulması ve işletilmesi ile gerçekleştirilebileceği, bozulmuş il sisteminin ve güçsüz yerel yönetim kurumunun sonucu olarak, bugün yerel topluluklara hizmet sunan kamu yönetimi kesiminin ağır merkeziyetçi uygulamalarında etkisi ile karar üretmez, kaynak yaratamaz, bütünlükten uzak düşmüş, ağır işleyen, hantal bir yapıya dönüşmüş olduğu bir kez daha vurgulanmıştır. Bu kesimin etkili ve verimli hizmet üretilebilmesi için yönetimde bütünlüğü sağlayacak aynı zamanda demokratik nitelikte bir yapı oluşturulması gerekmektedir. Demokratik, güçlü yerel yönetim kurumunun Türk toplumuna yabancı, ithal malı bir kurum olduğu düşüncesi gündemden çıkarılmalı ve demokrasiyi en aşağılardan başlatmak suretiyle uygulamaya koymak zorunluluğu vardır. Bu da ancak yerel düzeyde halkın, kendi kendisi yönetmesine olanak vermekle gerçekleştirilebilecektir. Demokratik yerel yönetim uygulamasından başka birşey değildir.

Diğer bir yanlış da, aynı seçmene, aynı politikacıya ulusal düzeyde kural koyma en önemli kararları alma yetkisi verilmekte ancak aynı seçmene ve politikacıya bir kenti, bir ili yönetme, meclisini oluşturma o yöre ile ilgili kararları alma açısından yetki ve sorumluluk vermede kısıncı davranılmaktadır. Ayrıca yönetme ve karar verme yetkilerine sahip merkezin taşra bürokrasisi, yerel güçlerin etkisinden kendilerine koruyabilmekte midirler? "Bekçileri kim bekleyecek?" Tüm sorunlara çözüm : demokrasiyi ve onun siyasal, yönetsel kurumlarını halkın bekçiliğine ve denetimine vermekle bulunabilmektedir. Yönetim yetkisi, yerel halka verilmediği gibi, sanıldığı gibi tersine, yerel bürokratlara da verilmektedir. Böyle çarpık bir siyasal ve yönetsel ortamın ürettiği, genellikle partizan, kavgacı ve eylemsiz türde bürokratlardır. Siyasal açıdan böyle bir ortamda yetişen yerel politikacı eyyamcı, fırsatçı, dar kişisel ya da grupsal çıkarlar peşinde koşan, yetkisiz, sorumsuz ve yerel topluluk karşısına hizmete ilişkin karar ve uygulamaları ile çıkan ve denetlenen bir politikacı olmamaktadır.

İl Özel İdaresi, seçimle gelen bir karar organına sahip, özerk bir yerel yönetim birimi olarak kurulmuş olmasına rağmen, teşkilat ve görevler açısından merkezi yönetim organlarıyla tamamen içiçe bulunduğu için, halkın benimsediği ve tanıdığı bir "Yerel Yönetim" niteliği kazanamamıştır. Diğer yandan, halk bu yönetimi tanımamakta, kendine yakın hissetmemektedir. Görevler devlet görevlerine yardımcı olacak biçimde ve yine Devlet görevlileri tarafından yürütülmektedir. Kendine has yerel görevleri ve yerel teşkilatı olmayan bu yönetim halk tarafından diğer devlet kuruluşlarından farklı görülmemektedir. 1913 tarihli Kanun üzerinde seksen yıllık dönem içinde ondört ayrı kanunla değişiklik yapılmış, 8 maddesi kaldırılmış, 23 maddesi yeniden düzenlenmiş ve

¹⁰⁷ Selçuk Yalçındağ, a.g.e., s. 7-10.

kanuna onaltı madde eklenmiştir. Bu değişiklikler gerçekten bir sistem ve ilkedan yoksun olduğu, günlük ihtiyaçların karşılanması amaçlandığı için de mevcut Kanun bir yamalı bohçaya benzemiştir. Kanunla, seksen yıl evvelki yetmişbeş maddelik kanunun onaltı maddesinde yeni düzenleme yapılmış, beş madde eklenmiş ve altı maddesi de yürürlükten kaldırılmıştır.¹⁰⁸ Adıyla "İl Özel İdaresi Kanunu"nu ne dili ne de yapısı yönünden, "bir sistem ve ilke esas alınarak" düzenlenmiş kabul etmek mümkün değildir. Daha önce de değinildiği gibi 1913 yılında il özel idarelerine verilen görevlerin büyük bir bölümü kuruluş kanunlarıyla bakanlıklara verilmiş, bu görevler bakanlıklara verilirken il özel idarelerinden de alınmadığı için bu hizmetlerle ilgili olarak kimin, neyi, ne ölçüde yerine getireceği belli olmamıştır. Özel idarelere verilen görevlerin belirsiz olması ve bunların kapsam ve sınırının Bakanlar Kurulunca tesbit edilmesi il özel idarelerini, yerinden yönetim ilkesinin ağır bastığı bir yerel yönetim birimi olmaktan uzaklaştırmakta, görevlerinin belirsiz ve değişken olması nedeniyle il özel idareleri il teşkilatı kurmakta güçlüklerle karşılaşacaktır. Mali gücünün her yıl bütçeden ayrılacak, miktarı belirsiz yardımlarla oluşturulması nedeniyle il genel meclisleri yıllık program ve uzun vadeli plan yapmakta zorluk çekmektedir.

Türkiye'de yerel yönetim sisteminin tam rayına oturmayışının en büyük sebebi merkezi yönetimle yerel yönetimler ve yerel yönetim birimlerinin kendi aralarında uygun bir görev dağılımının yapılamamış olmasıdır. O halde yapılacak işler şunlardır : merkezi yönetimin elindeki hizmetlerle ilgili yetkiler bir yasa ile açıkça ve tanımlı tam olarak yapılmak suretiyle konunun niteliğine göre kabul edilebilir en alt yerel yönetim kademelerine bırakılmalı ve hizmetin yürütülmesi, merkezi yönetimin genel kontrolü altında bu yerel yönetimlerden beklenmelidir. Kuşkusuz hangi hizmet hangi yerel yönetime bırakılacaksa, hizmetin makbul standartta yürütülmesi için gerekli mali güç de bu yönetimlere sağlanmalıdır. Özellikle vatandaşın günlük hayatını ilgilendiren, vatandaşın yakınında, onun da katkısıyla yürütülmesi gereken hizmetler yerel yönetimlere ülke çapında yönetilmesi daha yararlı hizmetlerde merkezi yönetimin sorumluluğuna bırakılmalıdır. Yerel yönetimlere bırakılan hizmetler tek tek ele alınmalı ve önce o hizmetin en küçük yerel yönetim birimince yürütülüp yürütülmeyeceği araştırılmalıdır.

Görevin yürütülebilmesi için gereken teşkilat ve kaynaklar ile o yerel yönetim biriminin kapasitesi ve mali gücü karşılaştırılmak suretiyle, hizmeti en ekonomik ve verimli biçimde yürütebilecek yerel yönetim birimi bulunmalıdır. İl Özel İdarelerinin görev alanı tüm belediye ve köyleri kapsamaktadır. Türkiye'de belediyelerin görevleri artık klasikleşmiş ve üzerinde tartışılabilir noktalar bulunmakla beraber, yine de, kabul edilebilir derecede oturmuş denebilir. Asıl sorun köylerde ve il özel idarelerinde yoğunlaşmaktadır. 1924 tarihli Köy Kanunu, köylerimizi, küçük bir belediye kabul etmiş ve tüm görev ve teşkilatı ile kendine yeterli olmasını öngörmüştür. Tartışılması gereken nokta Köye verilen görevlerin, bu görevlerin gerektirdiği teşkilat, kaynaklar ve mali güç olmadan nasıl yürütülebileceği noktasıdır. Ayrıca mali güç sağlansa bile 300-500 nüfuslu bir köyde, teşkilat ve kaynaklar nasıl verimli bir biçimde kullanılacaktır. Köylerde hemen hemen hiçbir olumlu değişme sağlayamamıştır. Köy alanı üzerinde bir kısım hizmetler köy muhtarlığı tarafından yürütülürken, daha geniş ve teknik bir kadro tarafından yürütülmesi gereken yerel nitelikli bir kısım karmaşık görevler de, il özel idarelerinin sorumluluğuna bırakılabilir. İl özel idarelerinin beldelerdeki sorumlulukları ile köylerdeki sorumlulukları, birbirinden farklı

¹⁰⁸ Ziya Çoker "a.g.e., s. 13-18.

niteliktedir. Bir kısım görevler, köyün altından kalkamayacağı beldesel nitelikte hizmetlerle ilgili olacaktır. Köylerin bu tür görevleri için il özel idaresinin bir alt kademesi olarak ilçeler en uygun yönetim birimi olarak gözükmektedir. Burada, temel felsefe, ilçeyi köyleriyle birlikte büyük ve geniş alana sahip bir belediye gibi kabul etmek ve köylerin üstlenemeyeceği beldesel hizmetleri ilçe özel yönetimine bırakmaktır. Böylece köy alanı üzerinde üçlü bir görev sorumluluğu doğmaktadır. Köy muhtarlığı basit ve küçük yerel hizmetlerden, ilçe özel idaresi köyün diğer beldesel hizmetlerinden ve il özel idaresi de daha geniş kapsamlı ve il bazında yürütülmesi daha verimli olacak hizmetlerden sorumlu tutulacaktır. Problemi çözmede ilk adım, İl Özel İdaresi Kanunu ile Köy Kanununu birlikte ele almak ve yukarıda belirtilen üçlü görev ayrımını tek bir kanun içinde gerçekleştirmek ve teşkilat düzenini de ona göre kurmaktır.

Burada büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki görev ve teşkilat ilişkileri, uygun bir örnek oluşturabilir. İl Özel İdaresi, büyükşehir belediyesine, ilçe özel idaresi de ilçe belediyelerine benzer biçimde görev, yetki ve sorumluluklara sahip olacak ve kuşkusuz il özel idaresiyle hiyerarşik ilişkiler bulunmakla birlikte ilçe özel idaresinin, tüzel kişiliğe sahip özerk bir yerel yönetim birimi olduğu ilçe özel idaresiyle köy muhtarlıkları arasında da, büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında olduğu gibi, görev ve teşkilat ilişkileri bulunacak ve böylece her hizmet, en rasyonel biçimde sahibine kavuşacaktır. Sonuçta yerel yönetim birimleri arasında daha gerçekçi bir hizmet, yetki ve sorumluluk paylaşılması olacaktır. Neticede, kırsal alanda yerel yönetim hizmetlerinin götürülmediği hiç bir alan kalmayacak, her alanda o alanın özelliklerine ve yapacağı hizmet çeşidine göre en uygun bir yönetim kurulmuş olacaktır.¹⁰⁹

Köy tüzel kişiliği de, bu sistem içinde şimdiki gibi varlığını koruyacak daha sınırlı ve yapabileceği görev ve hizmetlerden sorumlu olacağı için de gelişmesi kolaylaşacaktır. Ayrıca bu sistem içinde köy muhtarlığı ile ilçe özel idaresi arasında, yine büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında olduğu gibi, fonksiyonel ve organik bir bağ kurulacağı için bir ilde ortalama beşyüz, bir ilçede ise yine ortalama elli köy bulunacaktır. Bugün her ilçede bir kaymakam ve ona bağlı devlet kuruluşları vardır. İlçelerle ilgili olarak yapılan tüm araştırmalarda bu teşkilat biçiminin toplum kalkınması yönünden ideal olduğu vurgulanmaktadır. Ancak bu ideal teşkilatın, tam olarak verimli çalıştırılabildiği de iddia edilemez. Gerçekten İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı, Köy Kanunu ile birlikte yeniden ele alınmalı, il, ilçe ve köy bağlantısı düzenlenmelidir.

2. Toplum Kalkınması ve Yerel Yönetimler

Toplum kalkınması denilince yerel halkın kamuyla yerel toplumların sorunlarını çözmesinde, değişmesinde, kalkınmasında, halkın yerel girişkenliği ele almasında, bu amaçla yerel kaynakları harekete geçirmesinde kamu kuruluşlarıyla işbirliği yapmasında, örgütlenmesinde bir dizi bilgi, beceri düşünce, davranış değişikliği vurgulayan bir toplumsal değişme süreci anlamına da gelmektedir. Kısacası, toplum kalkınması, yerel topluma dışından yönetilen, zorlanan, tepeden inme bir devlet planı ve uygulaması değil, yerel toplumun başlattığı, plana bağladığı, özgücünü ortaya koyduğu, gerektiğinde devletin gönüllü olarak işbirliğine girdiği bir süreçtir. Toplum kalkınması, hem yerel toplumda ve önderlerinde, hem de kamu yönetici ve görevlilerinde halk

¹⁰⁹ Ziya Çoker, a.g.e., s. 16-18.

katılımına önem veren, yerel girişkenliği ve önderliği ön plana çıkaran, zorlama yerine demokratik ikna yönlerine ağırlık veren davranış ve düşünce değişikliğini amaçlayan eğilimsel bir süreçtir. Yerel halkın gönüllü katılımına dayalı bir yönetim olarak toplum kalkınmasının başanlı olabilmesi için kamu yönetiminde kararların merkezden değil, yerinden alınmasının, yerel toplum ve yönetimlerin bu kararlarında özerk kılınmasını gerektiriyor.¹¹⁰

Özel İdare Kanununda yapılan değişiklikler, il özel yönetimini, organları seçimle işbaşına gelen, öbür yönetimlerden farklı görevlerle, yetkilerle, özgül mali kaynaklarla donatılmış bir yerel yönetim kimliğine dönüştürecek köklü bir düzeltim niteliğinde değildir. Yerel ortaklaşa hizmetlerin, özellikle ilgili bakanlıklardan aktarılan ödeneklerle yürütülmesi işlevini üstlenen bir tür emanetçi "ara yönetsel birim" olma niteliğinden kurtulmamıştır. Özellikle kırsal alana yönelik hizmetlerin koordinasyonu, etkin biçimde yürütmek, toplum kalkınması planlarını destekleyecek, halkın yerel kaynaklarını harekete geçirecek, gönüllü halk katılımlarını özendirerek yetki ve kaynaklarla donatılmamışlardır. İl özel idarelerinin özellikle kırsal alanlara yönelik hizmet ve yatırımlarla ilgili bakanlığın işlerini "emaneten yürütme" durumundan kurtarılmamış olması, halkın gönüllü katılımlarına dayalı yerel projelerin merkezin ilgili kuruluşunun onayına bağlanması, bütçeden ödenek aktarılmasının beklenmesi toplum kalkınması açısından sakıncalıdır. Çeşitli bakanlıkların, hiçbir bilimsel gerekçesi olmaksızın, teknik açıdan zorunluluğu kanıtlanmaksızın, genellikle il idaresi Yasası'nın valilere tanıdığı taşra örgütleri üzerindeki denetim ve gözetim yetkisinin dışında tutmak amacıyla kurdukları bölge kuruluşları, üzerinde valinin il çapında ilgili kamu kuruluşları arasında, planlı, uyumlu, koordineli, verimli, etkin ortak çalışmayı sağlayabilmesi zorlaştırmaktadır. İlerimiz, nüfus, alan, büyüklükleri köy ve kasaba sayıları ve ulaşım açılarından birbiriyle karşılaştırılmayacak ölçüde farklılıklar göstermektedir.¹¹¹

İl özel idareleri kırsal ve kentsel alanlara yönelik yerel kaynakları harekete geçirmeye, duyulan gereksinmeye dayalı toplum kalkınması projelerini içeren planlı, izlenebilir çalışmalar yapılmasına elverişli, esnek, özgü yöresel kaynaklara sahip bir yönetim birimi durumuna sokulmasında büyük yararlar doğuracaktır. Özerkliğin hafiflemesi, demokratikleşme açısından da önemli katkılar sağlayacaktır. Diğer yandan, kırsal yerleşmelere yakınlığı, kamu hizmet birimlerinin yoğunluğuna sahip bulunuşu, kaymakam gibi yerel kalkınmaya yatkın bir genel yöneticinin bulunması gibi nedenlerle ilçe halkla işbirliğini kolaylaştırmakta, toplum kalkınmasının gerektirdiği takım çalışmasına elverişli yönetsel yapıya sahip bir yönetim birimidir. Toplum kalkınması için en uygun yönetsel birim olarak ilçenin belirlenmesi bir rastlantı değildir. Bugünkü haliyle şehrin kaynakları ve bütçesi bulunmayan, ildeki özel idareye benzer bir yerel yönetim birimi oluşturmayan bir yönetim basamağı olduğu da unutulmamalıdır. İlçe, taşra yönetiminin köye en yakın uçtaki hizmet birimidir. Halkın gereksinmelerini giderecek, sorunlarını çözecek yerel projeleri desteklemek, özendirmek, halkın demokratik gönüllü katılımına olanak sağlamak amacıyla ilçenin de yerel yönetim birimi olarak yeniden düzenlenmesi gereklidir. İlçe, il özel idaresinin şubesi ya da basamağı durumuna sokulup, seçimle gelmiş bağımsız organlara, ayrı bir

¹¹⁰ Cevat Geray, "Toplum Kalkınması Açısından Yerel Yönetimler" İl Özel İdareleri Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması, Sempozyumu (1987 Tokat), DPT Yayın No: 2173-SPB : 417, s. 210-218.

¹¹¹ Cevat Geray, a.g.e., s.212-217.

bütçeye sahip kılınabilir. Anakentlerdeki ilçe belediyesi meclisinde temsil edilmesine benzer basamaklı bir katılım biçimi gerçekleştirilebilir. İlçelerdeki köy muhtarlıklarıyla belediyeler toplum kalkınması amaçlı bir yerel yönetimler birliği oluşturabilirler. Bugünkü köy yerel yönetimi yetersiz kalmaktadır. Toplum kalkınması çalışmalarında köy yerel yönetiminin daha etkin kılınması için yeterli gelir kaynaklarına kavuşturulması zorunludur. Önceden köy halkının yerel olanaklarıyla bugüne değin sürdürdüğü işlerin, halkın katılımı aranmaksızın devletin bir görevi durumuna sokulmuş olması, köylüyü herşeyi devletten beklemeye yöneltmiştir. Köylü katılımının istenmemesi, hizmetin, yapının köylüce benimsenmemesine kullanılmamasına, bakım yapılmamasına, onarılmamasına yol açmaktadır. Toplum kalkınmasında başarı için köylünün "herşeyi devlet gelsin yapsın" düşüncesinden kurtarılması zorunludur.¹¹²

Günümüzde köylerde belediye kurulması ve belediyeleşme eğiliminin giderek güçlendiğini görüyoruz. Başlangıçta toplum kalkınmasına yalnızca köy toplumlarında uygulanan "kentsel toplum kalkınması" kavramı geliştirilmiş, olumlu sonuçlar alınmıştır. Toplum kalkınması yönetimin kentsel alanlarda da uygulanabileceği böylece yerel halkın gönüllü katılımının sağlanabileceği anlaşılmaktadır. Kentsel toplum kalkınmasında, tarımsal üretimle ilgili sorunlardan çok toplumsal içerikli sorunlar ön plana geçmektedir. Belediyelerde, halkın yönetime katılımı ve hizmetin maliyetine gönüllü katkısı konusunda çok sınırlı bir uygulama görülmektedir. Karar verme sürecine halkın katılımı sağlanmadıkça kentsel toplum kalkınması konusunda başarı elde edilemez. Bugün uygulamada kentlerde pek az girişim halktan gelmektedir. Halkın başlattığı projelere, girişimlere kentsel yaşamda pek ender rastlanılıyor. Belediyelere, girişebilecekleri işlerin dizisini sıralamak yerine, yasayla yasaklanmamış olan görevleri yüklenmek esnekliğini veren bir "genel yetki" tanınması toplum kalkınması amaçları açısından da uygundur. Mal ve hizmet alanlarında yöneticiler, genellikle daha az başağrıtan ve sorumluluğu üstünden atan bir yaklaşımla, "ihale" yöntemini tercih eden eğilimindedirler. İlişkisi bulunan konularda çok yönlü bir çalışma yapılmasını gerektirmektedir. Bu nedenle, il ve ilçenin başındaki yöneticilerin çeşitli kamu kuruluşları arasında uyumlu bir çalışma yapılmasını, işbirliğinin sağlanmasını, koordinasyona sokulmasını daha doğrusu bir takım çalışmasını gerçekleştirmeleri beklenmektedir. Toplum kalkınmasını sınırlayan etmenlerin başında, toprak-insan ilişkilerinin dengesizliği geliyor. Yarıya yiyecek ekmeği olmayan bireyin toplumun ortak bir sorununun çözümünde katkısı beklenemez. Kentsel alanlarda, işgücü ve zaman kıtlığı, yerel önderliğin dağınıklığı, yerel "hemşehrilik" bilincinin gelişmemiş oluşu, kentsel toplum kalkınması çalışmaları açısından önemli sınırlıklar gösteriyor. Yerel yönetimlerle gönüllü işbirliğine dayalı olan toplum kalkınması yönetiminin, karşılıklı yardımlaşma ve dayanışma ilkesi çerçevesinde yerel bütçeye kaynakların harekete geçirilip birleştirilmesi yoluyla başarılı sonuçlar alınabileceği anlaşılmıştır. Halkın toplum kalkınması sürecine katılımını sağlamakta yerel yönetimlerin, il ve ilçedeki kamu kuruluşlarının, kooperatif, vakıf, dernek vb. gönüllü kuruluşlarla işbirliği ve uyum içinde çalışmalarının büyük yararı vardır.

Daha önce değinildiği gibi, il yönetimi iki yönlüdür; öncelikle merkezi yönetimin taşradaki uzantısıdır, öteyandan aynı zamanda bir yerel yönetim birimidir. Ülkemizdeki uygulamada yerel yönetim olarak tüzel kişiliği merkezi kimliğinin içinde kaybolmuştur. İl özel idarelerinin kuruluşu ile ilgili olarak mevzuatımızda özel bir hüküm yoktur. Bir il kurulduğu zaman, özel idare de

¹¹² Cevat Geray, a.g.e., s. 216-218.

kendiliğinden kurulmaktadır. İl özel idarelerinin görev alanı, il sınırları ile sınırlıdır. İl özel idareleri bugüne kadar kendi yönetim teşkilatını kuramamıştır. İl özel idareleri; seçimle gelen bir karar organına sahip, özerk bir yerel yönetim birimi olarak kurulmuş olmalarına rağmen teşkilat ve görevler açısından merkezi yönetim organlarıyla tamamen iç içe bulunduğu için, uzun geçmişine rağmen belediyeler gibi halkın benimsediği ve yakından tanıdığı bir "yerel yönetim niteliği kazanamamıştır. Yıllarca il özel idarelerinin karar organı olan il genel meclislerine her ilçeden temsilci gönderen halk; bu idareyi tanımamakta, kendisine yakın hissetmemektedir. Zira, görevler devlet görevlerine yardımcı olacak biçimde ve yine devlet görevlileri tarafından yürütülmektedir. Kendisine has yerel görevleri ve yerel teşkilatı olmayan bu yönetim halk tarafından diğer devlet kuruluşlarından farklı görülmemektedir.¹¹³

B- İl Özel İdarelerinin Görev ve Yetkileri

İl özel idareleri; varlık sebeplerini Anayasa'dan alan, halen yürürlükte olan esasları gösterilen, seçilmiş organları anayasa doğrultusunda ve seçim kanunlarına göre teşekkül ettirilmiş, hukuki varlıkları tartışma kabul etmeyecek kadar gerçek olan yerel yönetimlerdir. Bu yerel yönetim, faaliyet sahası bakımından merkezi yönetimin ülke üzerindeki teşkilat bölümünün yüzölçümü ile çakışır ve bu toprak parçası üzerinde devletin bir kısım idari görev ve yetkilerini paylaşır. Söz konusu idari faaliyetlerle kamu hizmetleri, o yer halkının müşterek ve genel ihtiyaçlarını karşılar mahiyette olduğu için, il tüzel kişiliği bir yerel yönetim sayılır. İl özel idaresi kendi halkının bütün yerel ihtiyaçlarını karşılamaya yetkili değildir. İl özel idarelerine bu konuda verilen görevler önem derecesine göre; ilk olarak merkezi yönetime yardım mahiyetinde görevlerdir.¹¹⁴ İkincisi; yerel yönetimlere yardım mahiyetinde, özellikle köy yönetimine, onların yetişemediklerine yardım eden, sonra ise kırsal alan dediğimiz, yani köylerin ve belediyelerin yetki alanlarının dışında kalan alanlara yönelik görevlerdir. Görevlerinin bir kısmı ellerinden alınmış bu yerel yönetimin özerkliği konusunda daha hassas ve hasis davranış ve il özel idaresinin asıl önemli fonksiyonu, o il halkının temsilcisi, yerel hizmetler bakımından gözü, kulağı, gözetim ve denetim aracı olmasıdır. Bu siyasi fonksiyonun yanında il özel idarelerinin yönetim fonksiyonları da bulunmaktadır. Bu fonksiyon yerel ortak ihtiyaçları belediyeler tarafından karşılanan büyükşehirlerimiz dışında daha açık seçik görülmektedir. İl özel idaresinin kurulması hususunda mülki idare kademesi olarak bir ilin kurulmasından farklı özel bir usul yoktur. Yönetimin taşra teşkilatı olarak bir il kurulduğunda, yerel yönetim teşkilatı olarak il özel idaresi de fiilen kurulmuş olur. İl özel idaresi 75 inci maddeye göre taşınır ve taşınmaz malları olan ve kanunla belirli ve sınırlı görevlerle mükellef bir tüzelkişiliktir. İl özel idaresinin malları, koruma ve saklama yönünden devlet malı sayılır. Bugün uygulamada özel idarelerin belediye sınırları ve mücavir alan arasındaki kırsal kesim ve yerleşim sahalarında yatırım, altyapı, sağlık ve eğitim amaçlı hizmetler yapma görevi bulunmakta iken, 3360 sayılı Kanun'la 1987 yılından itibaren bazı denetim yetkileri de getirilmiştir. Bu denetim yetkilerini üç grupta toplamak mümkündür.

¹¹³ Halil Nadaroğlu, "İl Özel İdarelerinin Mahalli İdareler İçindeki Yer ve Önemi", İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplu Kalkınması Sempozyumu (Tokat 1987) DPT yayını, no: 2173, SPB: 417. s.188-195.

¹¹⁴ Bahtiyar Akyılmaz, a.g.e., s. 86-90.

Görevleri ile ilgili konularda yasaklayıcı tedbirler ve kararlar alarak bir düzenleme getirmek suretiyle, benzerlerinde ücret tarifelerini düzenlemek ve sınıflarını tesbit etmek, bu gibi yerlerde diğer işyerlerinin açılma, kapanma ve dinlenme saatlerini belirlemek. Para cezaları ile inşaat ruhsatı ve yapı kullanma izninden alınacak harçların tahsilatı yoluyla, denetim ve bunun uygulanması sırasında da yaptırım yükümlülüğünü yerine getirebilmektedir. Bu üç denetim yolunu yeterli bulmak, hatta uygulamada etkili olduğunu söylemek mümkün değildir. Belediye sınırları dışında il özel idarelerine verilmesi zorunlu hale gelmiş, ayrıca belediye hudutları dışında bir otorite boşluğu yaratmamak başıboşluğu önlemek ve Devlet düzenini sağlamak açısından da yararlı olacağı düşünülmüştür. İl özel idaresinin görevleri ile ilgili konularda yasaklayıcı tedbirler ve kararlar almak yetkisi, il daimi encümenlerinde verilmiştir.¹¹⁵

İl genel meclisi ve il daimi encümeninde alınan ve usulüne uygun olarak ilan edilen kararlar veya tedbirlere aykırı davranışta bulunanlara, il daimi encümenince para ve işyerini kapatma veya meslek veya sanattan men cezası verilebilmektedir. Cezaya konu eşya gerektiğinde muhafaza altına alınabilmektedir. Uygulanabilecek bir teşkilatlanmaya izin verilmelidir. Belediyelerdeki zabıtaya benzer bir teşkilatlanma olabilmelidir. Belediye alanları dışında uyulacak karar ve tedbirlere ilişkin tesbitler olmadıkça ve bunu uygulayacak ekip ve teşkilatlanma kurulmadıkça, denetim ve yaptırım imkanında fiilen olması mümkün değildir. Düzenleme ile getirilmek istenen husus, belediye hudutları içindeki belediye yetki ve hizmetler gibi benzeri bir yetkiyi belediye hudutları dışında da, il özel idarelerine vermektir. Zorluk yaratacak iki önemli husus mücavir alanı il özel idaresinin uygulaması içine almıştır. İl özel idaresinin ruhsat vermesi icap eder. Valilik adına merkezi yönetim kuruluşu bayındırlık ve iskan müdürlüklerini yetkili kılmıştır. Araç ve gereç gibi imkanlara sahip olmadıkları gibi denetim de yapamamaktadırlar.

Daha önce de değinildiği gibi evvelce il özel idarelerine verilmiş olan bir çok görev belki haklı gerekçelerle sonradan başka kuruluşlara devredilmiştir. Ancak bu görevler kuruluş kanunları ile yeni bakanlıklara verilirken il özel idarelerinden alındığına ilişkin bir yasal düzenleme yapılmamıştır. İl özel idarelerinin görevin ifasını artık kendi sorumluluğunda saymaması şeklinde tecelli etmiştir. Yönetimler arasında yargı organlarına intikal eden bir ihtilaf çıkmadığı için içtihat yönünden açıklığa kavuşmamıştır.¹¹⁶ İl özel idarelerinin sorunlarını ve hali hazırdaki durumlarını incelerken araştırılması gereken bir husus vardır. O da şudur : Aradan geçen bunca yıla bu yönetimler nasıl dayanabilmişlerdir? Yeni yeni Anayasalar yapılmış ancak bu asırlık yönetimle dokunulmamıştır. 1982 Anayasasının hazırlanışı sırasında getirilen önerilerden birincisi yeni Anayasada yerel yönetimleri isimleri ile sayılması yerine genel ilkelerinin verilmesi ve bu şekilde Anayasa ile getirilen sınırlı tiplilik prensibinin terkedilmesi benimsenmemiştir. İkinci öneri ise yönetim tiplerinin yine Anayasa tarafından belirlenmesine karşılık, bu defa yeni Anayasa'da il'e yer verilmemesi önerisi de benimsenmemiştir. İl özel idareleri sadece hukuki düzenleme ancak önceden belirlenen ekonomik, sosyal, mali ve idari amaçların belli bir hukuk düzeni içinde gerçekleştirilmesinin yasal güvencesini sağlamak dolayısıyla etkin birer yönetim görüntüsü verememektedirler. Bu yönetimlerden vazgeçmemiz mümkün değildir.¹¹⁷

¹¹⁵ Veysel Atasoy, a.g.e., s. 73-87.

¹¹⁶ DPT, a.g.e., s. 87-93.

¹¹⁷ DPT, a.g.e., s. 88-92.

Neticede İl özel idarelerinin görev ve yetkileri ile toplum kalkınması ve il özel idarelerinin durumu konularını incelemede fayda vardır. Şimdi ise bunlara bakılacaktır.

1- İl Özel İdarelerinin Görev ve Yetkileri

Bilindiği gibi yerel yönetimler bir zorlama ve model geliştirme olarak değil, toplumun gerçek ihtiyacından ve bu ihtiyaçların kendi eliyle yerine getirilmesi isteğinden kaynaklanan bir yönetim tarzıdır. Belediye ve köy yönetimleri, Cumhuriyet Dönemi kanunlarında yenilenmiş olmasına rağmen, il özel idaresi yapı ve muhteva bakımından, Osmanlı Dönemi izlerini taşır. Merkezi yönetim kuruluşları ile özel idarenin görev, yetki ve sorumluluklarını kesin belirleyecek, görev kargaşalığı, çelişki yaratmayacak bir çerçeve kanunu çıkarılmalıdır. Belediye ve Köy Kanunları da bu çerçeve kanunu ile birlikte ele alınmalı ve uyum sağlanmalıdır. Bu çerçeve kanununda : yerel nitelikte olan öncelikle yerel halkın ihtiyaçlarına cevap veren özel idarelerce yapılması çabukluk, emniyet ve tasarruf sağlayacağı anlaşılan, halk katkısını gerektiren veya halk katkısına açık olan, büyük yatırım projelerini uygulanmasını ya da özel teknik ve uzmanlık gerektirmeyen görevler yer almalıdır. Özel idarelerin istekli oldukları görevler özel idarelere bırakılmalıdır. Özel idareye kesin olarak verilmiş görevlerin planlanması, yürütümü, özel idare organlarınca yapılmalıdır. Özel idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynağı sağlanmalı ve özel idare bütçesinden başka kuruluşlara pay verilmemeli, bunun yerine kaynaklar hizmetlere yönlendirilmelidir. Özel idarelerin nitelikli personel istihdam etmelerini sağlayan bir yapıya kavuşturulması için çalışmalar hızlandırılmalıdır. Kuruluş kanunu bakımından en uzun ömürlü olan yerel yönetim birimi il özel idaresidir. İl özel idareleri, kuruluş kanunu bakımından, Osmanlı Yönetiminden günümüze kadar gelebilmeyi başarmış tek yerel yönetim olmaktadır. Bilim çevrelerince, zaman zaman sun'i, gereksiz ve hatta Türk yönetimi için "fuzûli" bir yük oldukları gerekçesiyle eleştirilen ve kaldırılması istenilen il özel idareleri, buna rağmen varlığını devam ettirebiliyorsa, bunun bazı sebepleri olması gerekir. Kanaatımızca, il özel idarelerinin yaşamasını sağlayan temel faktör, bu yönetimlerin siyasi yönüdür. Yani onların seçimle belirlenen karar organlarına sahip bulunmasıdır. Ancak bu demokratik özellik, tek başına il özel idarelerinin varlığı için yeterli değildir. Aynı zamanda il özel idarelerinin fonksiyonel hale getirilmesi gerekir.¹¹⁸

İl özel idarelerinin en önemli işlevi, demokrasi eğitiminin ve tecrübesinin kazanıldığı ve geliştirildiği mikro parlamentolar olmasıdır. Yerel yönetim denilince, "demokrasi" ve "fonksiyonel etkinlik" olmak üzere iki temel düşünce akla gelir. Yerel yönetimlerde, demokrasi kadar önemli olan diğer bir düşünce de "fonksiyonel etkinlik"tir. Her şeyden önce etkinlik, hizmete tahsis edilen geniş anlamdaki kaynak ile amaç arasında uygunluk şeklinde düşünülebilir. Kararlarda isabet ise, hizmetin yürütülmesinden sonra ortaya çıkan bir durumdur. Yerel yönetim ile merkezi yönetim arasındaki görev bölüşümünde bu iki temel düşüncenin yani "demokrasi" ile "fonksiyonel etkinlik" prensiplerinin birlikte ele alınması gerekir. İl özel idareleri, görevleri bakımından, merkezi yönetim ile belediye ve köyler arasında "aradüzey" niteliğe sahip idari birimlerdir. Belediye ve köy yönetimleri, belirli bir yerleşme alanı içinde faaliyet gösterdikleri halde, il özel idareleri ise, il sınırları içindeki yerleşme birimleri arasında ve bünyesinde hizmet yürütmektedir.¹¹⁹

¹¹⁸ Bünyamin Günel, a.g.e., s.181-185.

¹¹⁹ Bilal Eryılmaz, a.g.e., s.70-78.

İl özel idarelerinin yanında, bir başka ara düzey birim olarak "il sistemi" bulunmaktadır. Önceleri merkezi yönetimin yetersiz ve güçsüz durumda olmasından dolayı taşradaki kamu hizmetleri konusunda il özel idarelerine çok sayıda yetki ve görevler verilmiştir. Cumhuriyetin ilk dönemlerinde, ancak 1950'den sonra, merkezi yönetim kuruluşları, araç, gereç, personel ve örgüt bakımından geliştikleri gibi, mevcut kuruluşlara yeni bazı birimler eklenmek suretiyle bürokratik mekanizma olarak büyümüştür. İl özel idarelerinin görevli bulunduğu alanlara, yasal ve fiili bir şekilde müdahale etmeye başladılar.¹²⁰ Günümüzde il özel yönetiminin sınırlı bir ölçüde yerine getirdiği belli başlı görevler; bayındırlık, eğitim ve öğretim, tarım, sağlık ve sosyal yardım ve ekonomi ve ticaret alanlarında kamu hizmetlerini yerine getirmektedir. İl özel yönetimine verilmiş olan görevler günümüzde bu kuruluşların olanaklarını aşmıştır. Bu nedenle, il özel yönetimi, il ölçeğinde genel yönetimce yürütülen çalışmalara gücü oranında -sınırlı- bir katkıda bulunmakla yetinen bir kuruluştur.¹²¹ Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki hizmet bölüşmesi ve bunun gereği olan mali uyuşma bir bütün olarak esasa bağlanamamıştır. Kamu hizmetlerinin Genel İdareye geçmesi il özel idarelerinin ekonomik ve ticari nitelikte hizmetlere yönelmiştir. Devletin elinde bulunan sınai ve ticari nitelikteki tesis ve işletmeleri özelleştirmeyi planlarken il özel idarelerinin mermer, deri, tuz, mobilya, mantar, porselen, tuğla, kiremit ve kireç fabrikaları gibi sınai ve ticari nitelikte tesis kurmaya yönelmelerinin sağlıklı bir yöneliş olup olmadığı tartışılacak bir konudur. Şu gerçeği de gözden ırak tutmamak gerekir. Mülki amirlerinin öncülüğü ile kurulan bu tür sınai ve ticari nitelikteki fabrika ve işletmelerden ekonomik güç olarak ayakta kalabilenler sınırlıdır. Bunlar planlayan ve gerçekleştiren amirin varlığı ile ayakta durmakta, onun ayrılmasıyla borç ödeme güçlükleriyle sarsılan bu müesseselerin devri ve tasviyesi zorunluğu ile karşılaşmaktadırlar. Bu bakımdan il özel idarelerinin sınai ve ticari nitelikteki tesisler yerine sosyal hizmete ağırlık veren bir uygulama yürütmeleri daha isabetli olacaktır.¹²² İl özel idaresi, hem kırsal hem de kentsel alanları içeren ve il sınırları içinde etkinlik gösteren bölgesel bir yerel yönetim birimidir. İl özel idaresine kanunla verilen görevler, sonradan çıkarılan kanunlarla merkezi kuruluşlar arasında dağıtılmıştır. Türkiye'de ve uluslararası platformda tartışılan en önemli konulardan biri, merkezi otorite ile yerel yönetimler arasında görev ve kaynak bölüşümüdür. Demokrasinin beşiği olarak yerel yönetim Demokrasisi" devlet adamlarının yerel yönetime kadrolarından yetiştiği bilinmektedir. Büyük bir nüfus artışı, hızlı kentleşme ve sanayileşme, ulaşım ve iletişim araçlarının gelişmesi, teknolojik ilerleme, Türk vatandaşının ekonomide, kültürde bilinçlenmesi Türk yerel yönetimleri yeni bir düzene ve çalışmaya zorlamaktadır. Yerel yönetimler artık daha çok demokratik, katılımcı, üretici, kaynak yaratıcı ve yönlendirici olmak zorundadır.¹²³

2- Toplum Kalkınması ve İl Özel İdareleri

Yerel yönetimler aslında halkın en yakınında, onun günlük yaşantısıyla ilgili sorunlarına çözüm arayan, yerel halkın oylarıyla kurulan kamu tüzel kişileridir. Daha öncede değinildiği gibi il özel idaresi adında bir yerel yönetim biriminin varlığından halkın çok büyük bir kısmının haberdar olmadığını söylemek pek de abartma olmayacaktır. İl özel yönetimlerine kanunla verilen görevle-

¹²⁰ Bilal Eryılmaz, a.g.e., s. 68-72.

¹²¹ Muzaffer Sencer, "Son Düzenlemelere Göre Türkiye'de Taşra Yönetimi ve Yerel Yönetimler," *Amme İdare Dergisi* Cilt: 18, Sayı: 1 Mart 1985, S. 24-45.

¹²² Osman Meriç, a.g.e., s.3-7.

¹²³ Turgut Kılıçer, a.g.e., s.30-35.

rin büyük bir bölümü sonradan çıkan çeşitli kanunlarla, merkezi yönetim kuruluşlarına verilmiş, ancak bu görevler özel yönetimin sorumluluğundan da alınmıştır. Tüm mali kaynaklar bu yönetimlere aktarılmış ve kaynakları kurutulan il özel idarelerinin bu hizmetler için harcama yapma olanağı kalmamıştır.¹²⁴ Özel idarelerin sorumlu olduğu hizmetler, merkezi yönetimin taşra kuruluşları eliyle yürütülmektedir.

Programların hazırlanmasında bütçedeki mali olanakların gözönünde tutulması gerekmektedir. İl özel idarelerinde programların, bütçelerin kabulü ile belirdiği söylenebilir. İl özel idaresi, ilin yerel ve ortak ihtiyaçlarını, olanaklarına göre hazırlayacağı yıllık programlarla karşılayacaktır. Yıllık programlar, devletin beş yıllık kalkınma planlarında öngörülen ilke ve hedeflere uygun olacaktır. İl genel meclisinin mayıs ayı toplantısından önce valiliklerce il planlama ve koordinasyon müdürlüklerinin destek ve yardımı ile il özel idare müdürlükleri vasıtası ile bakanlıklar, bölge ve il kuruluşları ve kaymakamlardan program tekliflerinin toplanması ve bu kuruluşlarla koordinasyon sağlamak suretiyle program taslakları "İl Koordinasyon Kurulu"nda görüşüldükten sonra il daimi encümeninin incelenmesine sunulacaktır. İl daimi encümeni'nin incelenmesinden sonra da il özel idaresinin gelecek yıla ait programı, İl genel meclisinde görüşülecektir. ¹²⁵

Bilindiği gibi yerel yönetim birimi olan il özel idaresi ile merkezi yönetim kuruluşu olan İl'i (Vilayet'i) birbirinden açık ve seçik olarak ayırmak mümkün değildir. Toplum kalkınması veya ekonomik ve sosyal alanda kalkınma ancak insanın kalkınması ile mümkün olabilir. Teknolojik gelişmeye uygun bir takım araç ve gereçlerin kullanılması bile o toplumdaki insanların eğitilmiş olmaları ile mümkündür.¹²⁶

Türkiye'de il özel yönetimi, bölge özellikleri olan bir yerel yönetim birimidir. Yani doğal bir topluluğun örgütlenmesi olmayıp, coğrafi bir mekan üzerinde ortaya çıkmıştır. Merkezi bir hükümet altında birleşmeyen bir topluma bir birleşme noktası vermek lazımdır. Merkezin yetkisini artırmak, merkezin yetkilerini ülkenin en ucra köşelerine kadar iletebilmek için mekan üzerinde bölümlenmeler yapılmaktadır. Merkezi yönetimin yerleri bölerek otoriteyi sağlamaya çalışması ilginçtir. Napolyon, merkezi gücü iyice yerleştirir. Merkezin dar çerçeve içerisindeki yerel çıkarların yerel halkı birarada tutması yoluyla bağlaması ve halkın da bu dar çerçevede örgütlenmesi uygulamada kabul görmüştür. İl sisteminin ortaya çıkması ve il özel yönetimini kurmanın amacıyla demokratik, özerk bir yönetim kurmak düşüncesi yoktur. Özel amaç merkezleşmeyi sağlamaktır. Merkezîyetçi bir yönetimin kuvvetlenmesi zaten İttihak ve Terakki'nin de temel görüşüdür. Türkiye'de yeniden merkezîyetçiliğin güçlenmesi gündeme gelince gözler tekrar bu sisteme yani il sistemine çevriliyor.¹²⁷ Bu temel yasa, hemen hemen Fransız Sisteminin il

¹²⁴ M. Kemal Öktem, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelişimi", "Türk İdare Dergisi", Mart 1988, Sayı: 378, s. 271-309.

¹²⁵ Tayfur Özşen, "Yerel Yönetimler Planlaması" Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama, Ankara, İçişleri Bakanlığı Genel Yayın No: 431, APK Yayın no: 25, 1988, s. 365-425.

¹²⁶ Kurthan Fişek, Türkiye'de Millî İdare Amirliği; Ankara, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi; 1976, s. 263-278.

¹²⁷ Can Hamamcı, "Kalkınma ve Demokratikleşme Sürecinde İl Özel Yönetimlerinin Yeri" İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu (Tokat 1987), Ankara, DPT Yayın No: 2173. SPB : 417, s. 138-140.

sistemine geçişte merkeziyetçiliğin kuvvetlenmesi için öngörülen herşeyi içinde barındırmaktadır. Burada önemli olan merkezin gücünü hakim kılmaktır. En ücra yere kadar merkezin temsilcisi vasıtasıyla işler yürütülür. Çünkü dikkatle incelendiğinde il özel idaresine görev diye verilen her şey hemen hemen bir devletin, bir merkezi yönetimin yapması gereken işlerin aynısıdır. Yani merkezi yönetim işiyle, yerel yönetim işi arasında ayırım yapılmamıştır. Çünkü burda amaç özerk bir yapı oluşturmak değildir. Asıl amaç halkın da görüşlerini almak ve merkezin denetiminde bunları bir vesile ile yürütmektir. Çünkü ekonomide kalkınma, demokratikleşmeyle bir ölçüde içten bağlıdır. Toplumda yapılan bir ekonomik sosyal kalkınma ve değişme sürecinin demokratikleşmeyi de beraberinde getirdiğini söylemek mümkündür. Vali aynı zamanda bunun da başıdır. Burda çok somut olarak valinin denetimi olmasın dersek, Türkiye'de acaba il özel yönetimleri düzelir mi? Sorun valimidir? Valiyi il özel yönetimin başından alsak bunlar demokratik bir kuruluş olarak toplumda ne işlevler yerine getirir ? Tartışmaya değer. Burada, fazla birşey değişmeyecektir. İl özel yönetimlerinin gelirleri çok azdır. 25 yıllık süreç içerisinde gelirleri artmıyor.¹²⁸ Valiyi kaldırsak bunlar, özerk yerel yönetim birimi olarak işlevlerini sürdüremezler. Yetkilerini artırsak da yine istediğimiz hizmeti veremezler. Çünkü birşeyi unutmamak lazımdır. Değişen kurumların sosyal ekonomik şartlara uymadığı, hizmetlerin modernizasyonu olmadığı, neyin nasıl yönetileceği bilinmediği taktirde bunlar başarısız kalacaklardır. Fransa bunları kurduktan sonra uzun bir süreç yaşamıştır. Toplumdaki ekonomik ve sosyal gelişmelere göre Fransa kendi yönetim bölümlenmesini yeniden yapmıştır. Biz vilayeti bir kere aldık adını değiştirdik il oldu. Dünyanın içine girdiği ekonomik ve teknolojik gelişmeye de uygun hizmetlerin ortaya çıktığı ve yönetimin buna uygun olarak örgütlenmesi gerektiği bir süreci Türkiye kaçırdı. Çünkü Fransa bir süre sonra il sisteminin çok rasyonel olmadığını anlamış, illerin üstünde bölge valilikleri kurmuştur. Türkiye'de ne gelişen teknoloji ve ekonomi bölge örgütlenmesini gerektirdi. Neticede ne bakanlığın kendi dileği gibi bir bölge örgütlenmesi, ortaya çıktı. Tabi buna göre kurulan yerel yönetim birimi temelsiz kaldı. Neyi niçin yapacak, kim için yapacak belli değildir. Merkezin bunu denetlemesi de mümkün olmayacaktır. Dikkat edecek olursanız bu sadece kurumu bizim toplumsal gelişmelere uyduramamızdan kaynaklanmaktadır. Yoksa biz de bu ekonomik ve teknolojik gelişmeye karşıt olarak bölge valilikleri kursaydık durum çok daha başka olurdu. Türkiye'deki kalkınma birimleri küçülmüştür. Halbuki kaynakları kıt olan bir ülkenin kalkınma sorunlarını böyle küçülterek değil, fakat onları belli yerlerde toplayarak çözmek mümkün olur. Türkiye'nin bölge valiliğine geçememiş olması da bu yerel yönetim birimlerinin yerine getirmesi gereken işlevlerinde biraz kısır kalmasına neden olmuştur.¹²⁹

İl özel idareleri, merkeziyetçi yapının izlerini de sürekli olarak üzerinde taşımıştır. Kent hayatını ve hizmetlerini tanzim eden belediyeler ve sorunları ön plana çıkmış, il özel idareleri ise ikinci planda özellikle eğitim alanında etkinliklerini sürdürmüşler ve rant tesislerini yapma yoluna gitmişlerdir. İl Özel İdareleri valilerin güçlü ve etkin olmalarına bağımlı olarak gündeme gelebilmektedirler. Özel idareler kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde merkezi yönetimin yanında devletin bir parçası olarak bir aracı birimdir. Kanunlarla verilmiş görevler, bizzatıhi Devletin kendisine ait görevleri ve fonksiyonları kadar geniş bir yer tutmaktadır. Görevlerin çoğu, bütünüyle merkezi yönetimce bazıları özel idarece, bazıları ise ikili sistemle yani özel idare ve

¹²⁸ Can Hamamcı, a.g.e., s. 140-143.

¹²⁹ Mustafa Tamer, Bölge Valiliği, Erzurum, Atatürk Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Basımevi, 1992, s. 120-155.

çeşitli bakanlıklarla yürütülmektedir. Görevlerin azalmasında temel sorun, merkezi idare kuruluşlarının artması, bunun yanında özel yönetimlerin gelir kaynaklarının ve yetkilerinin kısıtlanmasından doğmuştur.¹³⁰

Bütün bunlardan sonra il özel idarelerinin yasa ile kendisine verilmiş çok sayıdaki görev ve yetkilerin yanında yeni bir konuma gelmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır. Serbest pazar ekonomisinin uygulandığı günümüz dünyasında elbetteki devlet ekonomiden sıyrılacaktır. Ancak, ekonomik ve sosyal açıdan gelişmesini henüz tamamlayamayan bölgelerde il özel idarelerinin devreye girmesi ve devletin buralarda belli bir müddet daha rol oynaması kaçınılmaz olmaktadır. Bu rolü üstlenmeye en yakın kurum ise yine il özel idareleri olmaktadır. İl özel idarelerine yeni fonksiyonlar verilirken bu konularda dikkate alınmalıdır.

C- İl Özel İdareleri ve Belediyeler

Kırsal alan, esas itibariyle belde sınırları dışındaki alanları ve köyleri kapsamakta ise de, ilçe belediyeleri de, yönetsel sorunları ve ihtiyaçları itibariyle kırsal alandan farklı bulunmamaktadır. İlçe merkezinden kurulmuş belediyeleri, kentsel belediye grubuna dahil edilecektir. İl özel idareleri, merkezi yönetimi ile tam bir içişlerlik göstermektedir. Görevleri belirgin değildir. Bunların önemli bir kısmını aynı zamanda merkezi yönetim kuruluşları yapmaktadır. Merkezi yönetimin il kuruluşları, aynı zamanda il özel idaresinin de yürütme organı durumundadır. İl genel meclisinin yetkileri, yönetim ve hizmetler üzerinde etkinlik gösterecek derecede değildir. Uygulamada küçük yerleşim yerlerinde, tüm kentsel hizmetleri yerine getirecek bir belediye organizasyonu kurmak, fevkalade pahalı olmaktadır. Temel sorun, olarak gözüken nüfus boyutunun kasabalarda da rasyonel, ekonomik ve verimli bir hizmet üretimi için uygun olmadığını söyleyebiliriz. Sorun, köylerimizde de, kasaba belediyelerimizin sorunlarına benzer niteliktedir. Birbirinden kilometrelerce uzaklıktaki bu yerleşim birimlerinin ortak yerel sorunları vardır. Bu sorunları çözmek için 36.000 köye gerekli teşkilatı kurmak, uygun personel bulmak ve bunun için gerekli mali gücü sağlamak mümkün gözükmemektedir. Hele köylerimizin üçte birinin 300'den az, yarısının 400'den az ve üçte ikisinin 500'den az nüfuslu olduğu düşünülürse, herbirisi için gerekli çok çeşitli hizmetleri uygulayacak bir teşkilat yapısı ve mali güç düşünülmesi, gerçekçi olmayacaktır.¹³¹ Kırsal alanda mevcut yerel yönetimlerden il özel idaresi görevleri, teşkilatı, personeli ve mali gücü ile tam demokratik yerel yönetim haline getirilmediği, köyler ve belediyelerde nüfus boyutu itibariyle rasyonel, verimli ve ekonomik hizmet üretimine elverişli ölçekte bulunmadığı için, orta ve büyük belediyeler dışında yaşayan en az 25 milyon insanın yerel ortak ihtiyaçları ya hiç karşılanamamakta, ya da hizmetler çok yetersiz kalmaktadır.¹³²

Bugüne kadarki genel eğilim, 2-3 bin nüfuslu köyleri, gittikçe artan sayıda belediye yapmak, onları tüm organlarıyla tam bir demokratik yapıya kavuşturmak şeklinde gelişmektedir. Küçük yerleşim yerlerinde yaşayanların, yukarıda sayılan yerel nitelikli ortak ihtiyaçlarının karşılanmasında, köy ve küçük belediye yönetimlerinin başarılı olmaması karşısında akla gelen çare şudur: Ekonomik ve verimli olmayan az nüfuslu yerel yönetim tiplerini bırakmak ve daha büyük

¹³⁰ Beşir Atalay, Güngör Erdumlu, İsmail Kocaman, a.g.e., s.53-57.

¹³¹ DPT Mahalli İdareler, a.g.e., s. 124-126.

¹³² Metin Kazancı, Belediye İşlevlerine Nicel Bir Yaklaşım, Ankara, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizini, 1976, s. 110-180.

alan ve nüfus boyutunda kurulacak teşkilattan daha fazla verim sağlanabilecek, daha birleşik ve toplu bir mali güçle ekonomik hizmet üretecek, yeni bir yerel yönetim tipi yaratmak gereklidir.

Ülkemizde belediye yönetimlerinin bulunduğu yerlerde yer alan, yalnızca iyi hal kağıdı, ikametgah ilmuhaberi veren seçmen kütüklerini askıya çıkarmak ve benzeri bazı merkezi yönetim görevlerini yapan, fakat ne işe yaradığı, gerek vatandaşlar, gerekse yöneticiler tarafından pek anlaşılmayan mahalle muhtarlıkları ile mahalle yönetimini irdelemek lazımdır. Bugün mahalle muhtarlıkları, tüzel kişiliğe sahip bulunmamaktadır. Sorumluluk ve hizmetler açısından mülki idareye bağlıdır. Bu bağlılığı, bir nevi hiyerarşik bağlılık olarak nitelendirmek mümkündür. Yerel yönetimde görülen vesayet bağlılığı, burada söz konusu değildir. Bunun sonucu olarak, mahalle muhtarlıkları ile ihtiyar heyetleri, merkezi yönetimin bir vasıtası, bir memuru olarak görülmektedir. Mahalle muhtarlıklarının yerine getirdikleri, görevlerin bir kısmı merkezi yönetimin, bir kısmı ise yerel yönetimlerin asıl görevleri arasında yer almaktadır. Bu bakımdan zaman içinde bu yerel yönetim kuruluşu bir erozyona uğramıştır. Büyüyen ve gelişen şehirlerde yerel yönetimlerin daha az parayla daha etkili, yani daha ekonomik ve verimli olabilmesi için, çok küçük boyutlu hizmet alanlarının bırakıldığı, nüfus ve alan itibarıyla daha büyük boyutta yeni yerel yönetim tipleri yaratıldığı, birçok dış ülke uygulamalarında görülmektedir. Türkiye'de de bu yönde gelişmelerin olması ve mahalle muhtarlıklarının kaldırılması gereklidir.¹³³

Uygulamada halkın günlük yaşantısı ile ilgili olan kamu görevlerinin yerel yönetimler eliyle yürütülmesi, halkın denetim ve etkinliğini sağlamak bakımından yararlı bir yol olarak görülmektedir. Güçlü demokratik yerel yönetim kurumunu oluşturmakla kuşkusuz yerel demokrasinin tümünden aksaksız işleyivereceğini de sanmak, elbette yanıltıcı olur. Demokrasinin öteki bilinen kurum ve ilkelerinin de geçerliliği sağlanmadıkça, salt güçlü yerel yönetim kurumunun kurulması, elbette yeterli olmayacaktır.¹³⁴ Demokrasi, yukarıdan aşağıya çabalarla öğretilmeyen ama halkın kendi kendine uygulayarak, deneme-hata yapma yolu ile öğrenebildikleri bir yaşam biçimidir. Yerel yönetimlerin siyasal etkiler altında yerel kaynakları savurganlıkla harcamaları ihtimali nedeni ile sürekli vesayet altında tutulmaları gerektiğine ilişkin görüş gerçek anlamda demokratik yerel yönetim kurumu, yerel kaynakların akılcı ve özenle kullanılması açısından, merkez bürokratlarının egemen göründükleri, ama yukarıda da açıklandığı gibi, politikacıların sorumsuzca etkili oldukları bir sistemden çok daha geçerli bir kurumdur. Toplulukların zamanla kendi kaynaklarını bilinçle il sistemi içinde, kimi bu sistemin dışında kalmış tüm birimler, ilgilerine göre il, ilçe ve belediye birimlerine bağlanarak, bu birimlerin meclislerinin ve yöneticilerinin denetimine verilecekleri için, özellikle il sisteminde günümüzde vali ve kaymakamların yetkileri bakımından ortaya çıkmış olan sorunlar kesin çözüme bağlanacak, yerel düzeyde tüm kamu kuruluşları bugünkü gibi dağınık, eşgüdümünden yoksun bir ortamda değil, bir yöneticinin ve yakınındaki bir meclisin denetimi ve gözetimi altında, çok daha etkili ve verimli işlev yapma durumuna gireceklerdir.¹³⁵ Yerel hizmetlerin merkezden planlanmasının yarattığı sorunlar ortadan kalkacak, etkili bir planlama ve programlamaya konu yapılabilecek karar vermede, uygulamada kırtasiyecilik, gecikme, duyarsızlık gibi yönetsel etkiliği ve verimliliği yerel yönetim-

¹³³ DPT Mahalli İdareler, a.g.e., s.128-140.

¹³⁴ Selçuk Yalçındağ, a.g.e., s. 13-16.

¹³⁵ Selçuk Yalçındağ, a.g.e., s. 16-20.

lerle merkez yönetiminin gereken durumlarda belli görevler için karşılıklı yetki devrine başvurmalarını ve merkezin yerel yönetimlere çok çeşitli alanlarda yardım etmesi konularını içeriyor.

Aralarında yapısal ilişkiler öngörülen yerel yönetim birimleri arasında, bir tür üst birim niteliğinde olan, il yerel yönetimine koordine yetkisinin tanınması, ayrıca yerel yönetimler planlaması ile bölge planlama çalışmaları arasında da uyum sağlanması düşünülmelidir. Olayı mahallinde canlı olarak saptama olanağına sahip olan yerel yönetimler, yetersiz kaynaklarla sembolik hale gelmişlerdir. Kalkınma ve gelişme memura ihale edilmiştir. Halbuki kalkınma milletin işidir. Millete rağmen, millet için prensibi, ancak oligarşilerde geçerlidir. Hiyerarşik bağla bağlı taşradaki genel ve katma bütçeli bütün birimler bu yerel meclislere irtibatlı hale getirilmelidir. Vatandaşın işin sahibi yaparak Devlet-millet kaynaşması sağlanmalıdır.¹³⁶

Uygulamada il özel idareleri ile belediyeler arasında bir ayrılık değil, beraberlik ve birbirlerini tamamlama sözkonusudur. Birinin bittiği yerde öbürü başlamaktadır. Belediyeler bilindiği gibi şehir merkezlerini kendilerine alan olarak seçmişken, il özel idareleri kentlerde de faaliyet göstermekle beraber esas itibarıyla kırsal alana yönelik olarak çalışmaktadırlar. Burada her iki yerel yönetim biriminin yetki ve görev yönleriyle ve kaynakların verimli kullanılması yönüyle karşılaşturmaları yapılacaktır.

1- Yetki ve Görevleri Yönüyle İl Özel İdareleri ve Belediyeler

Belediyeler ile il özel idarelerinin görev ve yetkilerinin karşılaştırılması yapıldığında değişik bir kompozisyon ortaya çıkmaktadır. Kendilerine verilen görev ve yetkilerin kullanılmasında belediyeler daha etkin vaziyette iken, il özel idareleri bu kadar faal bulunmamaktadır. Bilindiği gibi 20 nci Yüzyıl, bir değişik ifade ile, büyükşehirler çağıdır. Sanayileşme ile beraber nüfusun büyükşehirlerde başka bir deyişle metropoliten alanlarda yaşamasıyla diğer sorunların yanında, yönetim sorunlarını da beraberinde getirmiştir. Yerel yönetim birimlerinin teknik ve finansal imkanları ile yapamadıkları bazı hizmetler "özel amaçlı" teşkilatlar kurmayı gerektirmektedir. Çok amaçlı kamu hizmetleri metropoliten alanlarda kurulan yönetim şekilleri "tek kademeli" veya "çift kademeli" olarak yetkilerin bir otoritede toplanması veya iki otorite tarafından yapılması biçimlerinde gerçekleşmektedir.¹³⁷ Tek kademeli yönetimde, yönetim bütün bölgeyi etkiler. Birleşme, şehir çevresindeki yerleşme alanlarının hukukî ve sosyal yönlerden merkezi şehir sınırları içine alınması ile gerçekleşir. Bu durumda yeniden bir yerel yönetim biriminin kurulmasına gerek kalmaz. Bir diğer tek kademeli yönetim şekli olan yerel yönetimin fiziki hizmet sınırlarını genişletmesinde, yerel otorite, şehrin belediye sınırları dışındaki yerleşme alanlarına da hizmet götürerek, uygulamada bütün bölgeyi kapsayan metropoliten yönetimin kurulmasına yol açar. Çift kademeli yönetim yaklaşımında, metropoliten yönetim; bölgede var olan, daha küçük yerel yönetimler üzerinde görev yapar. Ancak, belirli kamu hizmetlerinin yürütülmesi sorumluluğunun, kademeler arasında ortaklaşa bulunduğu bir yönetim şeklidir. Çift kademeli metropoliten yönetim, uygulamada "yerel yönetim" birlikleri ve "metropoliten" alan federasyonları yollarıyla yerel birimler, genellikle isteğe bağlı olarak bir araya gelerek bazı hizmetleri görürler.

¹³⁶ Selçuk Yalçındağ, a.g.e., s. 20-22.

¹³⁷ DPT Mahalli İdareler, a.g.e., s. 92-95.

Kamu görevleriyle yetkiler birlikleri oluşturan birimlerle, metropoliten alan federasyonları yollarıyla yerel birimler, genellikle isteğe bağlı olarak bir araya gelerek bazı hizmetleri görürler.¹³⁸

Yörelere göre nisbeten daha yeterli olduğu şehirlerde, özellikle büyükşehirlerle doğru, kayması; şehirli nüfusun, ülke nüfus artışından daha hızlı artması sonucunu doğurmuştur. Ülkemizde şehirleşme oranı da artmaktadır. Kırdan şehre göç ve nüfusun süratla artması, şehirleşmeye metropolleşme boyutunu da eklemiştir. Şehirleşme sonucunda, özellikle metropoliten alanlar ve hızla büyüyen şehirlerde yoğunlaşan darboğazlar, gelişmekte olan her ülkede ciddi çözümler bekleyen önemli sorun alanları oluşturmaktadır.

Şehirleşme, yaşama biçiminde ve sosyal yapıda değişme demektir. Ekonomik yapısının, tarım yapısından endüstriyel yapıya doğru kaymasıyla birlikte şehirleşme de artmaktadır. Bugün büyükşehirlerin karşılaştıkları darboğazları kontrolsüz ve plansız gelişme, teşkilatlanmadaki eksiklikler, nüfus artışı, altyapı sorunları su, enerji, kanalizasyon, ulaşım ve trafik, istihdam sorunları, konut ve arsa sorunları ve çevre sorunları gibi konuları vermektedir. Metropolitan alanda ortaya çıkan sorunlar ve bu sorunların klasik yerel yönetim kurumu olan belediyelerle karşılanması, çıkan müşterek hizmetlerin görülmesi için belediyeler üstü bir yönetim kurulması imkanlarını metropoliten alan içerisinde yer alan yerel yönetim birimleri kendi aralarında teşkilatlanacak, bu alanda karşılaşılan yerel ve müşterek sorunlara birlikte çözüm bulacaklardır. Bu birliklerin görev ve yetki alanlarının sınırlarının kesin hatları ile tesbit edilebilmesi, bu yönetime sürekli ve yeterli mali imkan sağlanması ve ancak bu birliklerin kanunla kurulmasıyla sağlanabilir. Karakteristik uygulama ise, bazı yerel hizmetlere ait görev ve yetkilerin merkezi kuruluşlara devredilmesidir. Bugüne kadar elektrik enerjisi dağıtımı belediyeler eli ile yürütülürken, bu hak belediyelerden alınarak Türkiye Elektrik Kurumu'na devredilmiştir.¹³⁹

Belediye, kent ve kasabaların (beldenin) ve burada olanların yerel nitelikli ortak ve medeni gereksinmelerini düzenleyip karşılamakla görevli bir tüzel kişiliktir.¹⁴⁰ Belediye örgütü, nüfusu ikibini aşan yerlerle nüfuslarına bakılmaksızın il ve ilçe merkezlerinde kurulur. Belediyeler için yasanın öngördüğü görevler çok geniş kapsamlıdır. Kimi belediyeler için zorunlu olduğu gibi, bir bölümü de isteğe bağlıdır. Ölçü belediye bütçesidir ve tüm belediyelerin sözkonusu hizmetlerle yükümlü olduğu kuşkusuzdur. Belediye tüzel kişiliğinin organları, "belediye başkanı", "belediye meclisi" ve belediye encümeni'dir. Başkan, belediyenin temsilcisi ve yürütme organı olduğu kadar, genel yönetimin bir organıdır. Genel yönetime ilişkin yasaları önceki mevzuat ve emirleri yapıp duyurma göreviyle o yerin en yüksek mülki amirine de bağlıdır.

Böylece kırsal alandan büyükşehirlerle doğru bir göç dalgasının şehirlerin önemini artırırken köy ve kasabaları göreceli olarak geri plana itmektedir. Bu durum karşısında kırsal alana hizmet sunacak yönetim birimlerinin ihmal edilmesi mi gerekecektir? Bunun olumlu olarak düşünülmesi mümkün değildir. Kırsal alanda yaşayan insanların her türlü hakka diğer insanlarla eşit olarak

¹³⁸ DPT Mahalli İdareler, a.g.e., s. 97-103

¹³⁹ Ahmet Başsoy "Mahalli İdare Birimi Olarak İl Özel İdareleri, Türk İdare Dergisi Ağustos 1976, Sayı: 356, S. 66-71.

¹⁴⁰ Muzaffer Sencer, a.g.e., s. 30-32.

sahip olduğu düşüncesinden hareketle onlarada gereken önem verilecek ve il özel idareleri de belediyeler kadar olmasada onlara yakın yetki ve görevlere sahip olacaktır.

2- Kaynakların Verimli Kullanılmasında İl Özel İdaresi ve Belediyeler

Kaynakların rasyonel kullanımı açısından belediyeler ile il özel idareleri arasında objektif bir karşılaştırma bugüne kadar sağlıklı şekilde yapılmamıştır. Görevlerin etkin ve verimli yürütülmesi yönünden belediyelerin il özel idarelerine göre daha aktif olacağı söylenebilecektir. Diğer yandan, küçük belediyelerin sorunlarının temelinde mali yetersizlik yatmaktadır. Küçük belediyelerin temel sorunlarının, mali güçsüzlükten kaynaklandığını söylemekle birlikte aslında temel sorun nüfus azlığıdır. Bir kasabanın tüm beldesel hizmetleri için yeterli bir örgüt kurulması, mali güç sağlansa bile ekonomik olmaz. Belediyelerin çok yönlü hizmetleri için gerekli ihtisası yapmış çeşitli uzman personele ihtiyaç vardır. Küçük bir belediye ne bu kadar uzman personeli bulabilir ne istihdam edebilir. Hizmet görütülmesi gereken nüfusu, mali gücü ve personel durumukarşısında bulunduğu görev ve hizmetlerin sayısı ise daha çoktur.¹⁴¹

D- İl Özel İdaresi ve Köyler

Köyler ile il özel idareleri arasında organik bir bağ bulunmaktadır. Her ne kadar ayrı ayrı bir bağ bulunmaktadır. Her ne kadar ayrı ayrı yerel yönetim birimi olsalarda aslında bu yerel yönetimler içiçe girmiş ve bütünleşmişlerdir. Adeta bir alt-üst ilişkisi doğmuş ve il özel idareleri köylerin bir üst yönetimi halini almıştır. Köylere ait yatırımların büyük ölçüde buradan programlanması ve gerçekleşmesi buna örnektir. Her iki yönetim birimi arasında böylesine sıkı bir ilişkinin varlığı bu iki yerel yönetim biçiminin birbirine benzer ve bütünleyici olduğunun kanıtıdır. İl özel idarelerine verilen görev ve yetkilerin çoğu köye yönelik hizmetlerin yerine getirilmesinde kullanılmaktadır. Köy Kanununda mevcut boşluklar bir ölçüde il özel idareleri vasıtasıyla doldurulmaktadır. İl özel idareleri ve köylerin arasındaki ilişkileri incelenmesi özel önem arz etmektedir.

Bugün Fransa'da köy ve belediye ayrımı yoktur. Gerek kırsal kesimde gerek şehirde yerel topluluklar aynı kanuna tabidir. Köy yönetimi giderek güçsüzleşmiş ortak yerel hizmetleri sadece imecc yoluyla, başka bir deyişle insanları zorunlu çalıştırarak çözmeye çalışmaktan başka çaresi kalmamıştır. Fransa, İtalya ve İspanya gibi ülkelerde çok köklü reformlar yapılmasına rağmen belediye sayılarında fazla bir değişiklik gözlenmemektedir. Kırsal kesimde yerleşmiş, toplulukların yönetim sorunlarını karşılayacak çözümlere öncelikle ihtiyaç vardır. Bu amaçla Köy Kanunu ya tamamen kaldırılmalı, köyler belli kriterlerle belediye kanunu kapsamına alınmalı, ya da sıratle yeni bir Köy Kanunu hazırlanarak belediyelere paralel olarak; köylerimizde, mali kaynaklarla desteklenen bir modern yerel yönetim kurulmalıdır. Özellikle üç kademeli bir yönetim anlayışına sahip olan bugünkü sistem, ileride büyük sıkıntılar yaratabilecek problemlerini çözmekte yeterli olduğunu söyleyebilmemiz çok zordur.¹⁴²

Bugünkü yerel yönetim sistemimizde köy kaynağını Anayasa'dan alan ve 442 sayılı

¹⁴¹ Halil Nadaroğlu, Mahalli İdareler Felsefesi, Ekonomisi Uygulaması, İstanbul, Servet Matbaası, 1978, s.23-27.

¹⁴² Veysel Atasoy, a.g.e., s. 233-245.

Kanunla kuruluşu, organları, görevleri ve yetkileri kanuni esaslara bağlanmış olan tüzel kişiliği haiz bir birimdir. Adet itibarıyla diğer yerel yönetim birimlerinden çok daha fazladır. Nüfusumuzun çoğunluğunun kalkınmasından sorumlu olan teşkilatı, yani köy muhtarlığını iyi tanımak mecburiyeti vardır. Köy yönetimin başı olan muhtar ayrıca bir takım Devlet işlerinden de sorumlu tutulmuştur. Köy kalkınmasında ve nüfusumuzun büyük çoğunluğunun köylerde yaşaması dolayısıyla da denilebilir ki ülkenin kalkınmasında köy muhtarları vazifeli ve sorumlu tutulmuşlardır. Köye verilen görevler, ne teşkilat itibarıyla ne köylerin mali gücüyle ve hatta ne de köyün genel kültür seviyesiyle altından kalkılacak çapta işler değildir. Köy yönetime verilecek görevler çok yerel bir kaç ana konuya inhisar ettirilirse hiç olmazsa bu hizmetlerin yapılması sağlanmış olur. Köyün gerçeklerine uymayan yüzlerce maddelik idealist bir Köy Kanununu yapmaktan vazgeçip, köy yönetimine gerçekçi bir açıdan bakarak, köyün kültürüyle, teşkilatıyla ve parasıyla yapabileceği kadar görev yüklenmelidir.¹⁴³ Köy yönetime altından kalkamayacağı hizmetlerin tevdi edilmemesi, köy meclisine ve muhtara köyün bugünkü teşkilatı, parası ve kültürleriyle yapabileceği kadar görev verilmesi gerekir. Bugün hizmetler zaten yapılmamaktadır. Köy yönetiminin devlet yardımı yapılmasının faydalı bir sonuç vermeyeceği açıktır. Bugün belediye hudutları dışında kalan bölgeler için hizmet yapmakla görevli bulunan il özel idarelerinin bu hizmetli yapabilmekten çok uzak oldukları bir gerçektir. Yönetimin yeniden düzenlenmesinde İl özel idareleri yeni görevler alsın ve bu görevleri yapabilecek mali güce sahip kılınabilir, bazı hizmetlerin köye sokulması için il özel idareleri il bölgesinin genişliği bakımından yetersiz kalacak ve ayrıca mesafenin uzaklığı gibi il merkezinde temasın zorluğu sebebiyle hizmetlerin maliyeti yükselecektir.¹⁴⁴

Yerel düzeyde kamu hizmetlerinin kentlerde, belediyeler ve büyük şehir belediyeleri köylerde, köy yönetimleri, il ölçeğinde, iller ve ilçelerde kurulacak güçlü, demokratik yerel yönetim birimleri aracılığı ile yürütülmesi lazımdır. İlçede bir yerel yönetim birimi ile beldelerde işleyen bir mahalle yönetiminin kurulması, bucak basamağının da kaldırılması düşünülmektedir.

Yerel yönetim birimlerinin daha çok hizmetle görevlendirilmeleri ve bu hizmetler üzerinde karar alma yetkisinin, etkili bir biçimde, yerel meclislere bırakılması lazımdır. Adalet dağıtımı, genel güvenlik hizmetleri dışında günümüzde il ve ilçelerde merkezi yönetiminin taşra birimleri olarak görev yapan kuruluşların, il ve ilçe yönetim birimlerine bağlanmasını gerektirmektedir. Bozulmuş il sisteminde yitirilmiş olan kırsal yörelerde, köyler ve kasabalararası bir grup hizmet ile, köy yönetimleri ve kasaba belediyelerinin üstesinden gelemedikleri kimi hizmetleri üstlenmek üzere ilçe düzeyinde bir yerel yönetim biriminin kurulmasının yararlarını ortaya koymuş bulunuyor. Köylerin yapamadıkları hizmetleri, ilçe yerel yönetim biriminin üstlenmesi, demokrasiyi vurgulaması yanında, yönetsel verimlilik açısından profesyonel yönetim ilkesine işlerlik kazandırmayı öngörmektedir. İl ve ilçe yerel yönetim birimlerinde, hiç olmazsa belli bir geçiş dönemi için, merkezden atanmış vali ve kaymakamların yönetim-uygulama görevini üstlenmeleri gerekmektedir. Geleneksel biçimde, vali ve kaymakamın sevgi ve saygı ile pekişen bir otoritesi hep varolagelmıştır. Vali ve kaymakam gibi, toplumsal prestiji, meslek geleneği olan ve iyi yetişmiş yöneticilerden en yüksek düzeyde yararlanma olanağı il ve ilçe meclisleri arasındaki

¹⁴³ Mümtaz Soysal, "Politik Gelişimde Mahalli İdarelerin Rolü" Mahalli İdareler ve Ulusal Kalkınma, Ankara, TODAİE Yayını 1971. S. 66-77.

¹⁴⁴ Turgut Kılıçer, a.g.e., s. 157-159.

ilişkiler açısından demokratik değerlerin ağır basacağı yol ve yöntemlerin kurulması gerekecektir.

Yönetmeliklik ve verimlilikle ilgili bir yapısal konuda özellikle köy, ilçe, belediye ve il meclisleri arasında, yapısal ilişkilerin kurulmasıdır. Buna göre, ilçe meclisi ile il meclisi üyelerinin bir bölümü, ildeki öteki birimlerin meclislerinin üyeleri arasından, gene bu meclislerce belirlenmelidir. Öte yandan, il düzeyinde yerel yönetim hizmetlerinin, il gerçeklerine uygun ve birimler arasında uyumu sağlayacak biçimde yürütülmesini sağlamak açısından ilçe meclisinin, köy ve kasaba belediyeleri, il meclisinin de ilçe ve belediye meclisleri üzerinde, yerel özerkliği zedelemeyecek ölçüde, denetim ve gözetim yetkisi oluşturulabilir. İşbirliği olanakları da yaygınlaştırılmalıdır.¹⁴⁵

1. Köy İdaresinin Görev ve Yetkileri

Tarih bakımından köylerin, kasaba ve şehirden önce kurulmuş olduğu anlaşılıyor. Köy öteden beri bağımsız bir sosyal varlık halinde toplumumuz içinde de mevcuttur. Nüfusu ikibinden aşağı yerlere "köy" ve nüfusu ikibin ile yirmibin arasında olanlara "Kasaba" ve yirmibinden çok nüfusu olanlara "Şehir" denir. Köyün bu bölgedeki nüfus yoğunluğunun ikametgah alanıyla tayin edilmesi lazımdır. Köy Kanunu sınırların tayininde de eski fiili vaziyetlerle coğrafi ve iktisadi vaziyetleri gözönünde tutmaktadır. Nüfusu yüzelliden aşağı olan yerler köy işlerinde seçim hakkını haiz olanların yarısından çoğunun istemesi ile etrafındaki bir saat veya ondan aşağı olan köylerden birine bağlanırlar.¹⁴⁶

Köy Kanunu köylerimizi küçük bir belediye kabul etmiş ve tüm görev ve teşkilatı ile kendine yeterli olmasını öngörmüştür. Tek nokta, köye verilen görevlerin bu görevlerin gerektirdiği teşkilat, kaynaklar ve mali güç olmadan nasıl yürütülebileceği noktasıdır. Köylerimizde hemen hemen hiçbir olumlu değişme sağlayamamıştır. 300-500 hatta 1000 nüfuslu bir köy, hizmet üretmeye elverişli ve yeterli bir kapasiteye sahip değildir.

Köylerin sayısı bunların çok üstünde bulunmaktadır. Bir köye ortalama 539 kişi düşmektedir. Görüldüğü gibi sayı çok büyüktür. Birbirinden uzak yerleşim yerlerinin çokluğudur. Birine her türlü ekonomik ve sosyal kalkınma araçlarını sokmak adeta imkansızdır. Köy, bu nüfus ve dağınık yerleşim yapısıyla, verimli ve rasyonel bir hizmet üretimi için yeterli büyüklükte bir birim değildir. Köylerimizin çoğunluğu, kuruluş zamanının güvenlik ve sağlık şartlarına uygun olarak, günümüzün teknolojik ve ekonomik şartlarına elverişli olmayan yerlerde kurulmuştur.

Arızalı ve dik yerlere kurulmuş ve bir kısmı dağınık yerleşmiş köylerimizde çeşitli bağındırlık, eğitim, sağlık ve tarım hizmetlerinin yerine getirilmesinde köy yönetimi çok büyük zorluklarla karşılaşması tabiidir. Çoğunluğu 442 sayılı Köy Kanunu ile olmak üzere çeşitli kanun ve yönetmeliklerle köy yönetime 115 ayrı görev verilmiştir.¹⁴⁷ Bugünkü köy bütçeleri çok açık bir biçimde göstermektedir. Köyün, hizmeti verimli ve ekonomik biçimde üretecek uygun ölçekte

¹⁴⁵ Selçuk Yalçındağ, a.g.e., s. 18-22.

¹⁴⁶ İsmet Giritli, Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli, İstanbul, Filiz Kitabevi, 183, s.1-27.

¹⁴⁷ Şeref Gözübüyük, Türkiye'nin İdarî Yapısı, Ankara, Sevinç Matbaası, 1992, s. 22-77.

bir birim olmaması görevlerin yapılamamasının en büyük nedenidir. Köye yapılan yatırımlar daha çok sağlık evi, öğretmen lojmanı, ilkokul, futbol sahası, basketbol sahası ve içme suyu şebekesi olmaktadır. Yatırımların gerçekleştirilmesinde, köy muhtarlıkları olarak, işgücü (amele ile yapılan işler) parasal katkı, (usta parası, devletçe verilmeyen malzemelerin parası) malzeme (taş, kum) katkısı sağlamakta salma ve imece kullanılmaktadır. Yatırımların gerçekleştirilmesinde, talep köylüden gelmekte, bununla ilgili olarak, muhtar, öğretmen, imam ve köydeki tabii liderlerden oluşan bir komite öncülük etmektedir. Köy yönetimleri günümüzde her türlü hizmeti devletten bekleme eğilimine girmiştir. Kendiliğinden yaptıkları hizmetler çok sınırlı kalmaktadır.

2- Köy Kalkınması ve İl Özel İdareleri

Köy yönetimlerinin kalkınmasında bugün il özel idarelerinin payı çok fazladır. Genelde il özel idareleri hizmet götürmede yetersiz kabul edilmekle birlikte uygulamada götördükleri hizmetlerin büyük bir kısmını köylere yönelik olarak icra etmektedirler. Köylerin mevcut problemlerinin Köy Kanunu çerçevesinde çözülemeyeceği aşikar olduğuna göre bu konuda ne yapılması gerektiğinin araştırılması gerekir.

İl özel idarelerinin asıl fonksiyonlarının kırsal alana ve dolayısı ile köye yönelik olması gerektiği genel olarak herkes tarafından kabul edilmektedir. İl özel idareleri esas itibariyle daha etkin bir yerel yönetim örneği sergileyen belediyelerin faaliyet gösterdiği kentlerde çok fazla bir varlık göstermezler. Bu nedenle, daha ziyade yetki boşluğunun ve hizmet etkinliğinin ziyadesiyle var olduğu kırsal alana yönelik olarak hizmetlerin yürütülmesi kaçınılmaz olmaktadır. Bilindiği gibi bugün köyler büyük oranda yatırım ve kalkınma hamlelerine ihtiyaç duymaktadır. Mevcut köy yönetimleri bu haliyle sorunların üstesinden gelmekten uzak bulunmaktadır. Köy kalkınması yeterli kaynağa sahip ve demokratik niteliği ağır basan yerel yönetimlerin varlığı ile sağlanabilir. Bu tarife en çok uyan yerel yönetim şekli ise il özel idaresi olmaktadır. Bu nedenle, il özel idarelerinin köylerle organik ilişkileri kurması ve hiyerarşik bir yapılanma içinde yer almaları gerekmektedir. Bu sayede kırsal kalkınma ve köy kalkınması kendiliğinden sağlanmış olacaktır.

IV- İL ÖZEL İDARESİNİN ORGANLARI

İl özel idareleri hakkındaki mevcut durum ile diğer yönlerinin incelenmesinden sonra, ideal olmasa dahi ona yakın bir il özel idaresi teşkilatının şekli gündemde yer almaktadır. Şimdiye kadar yapılan tartışmalardan bütün olumsuzluklarına rağmen, il özel idareleri geçmiş ile birlikte yönetim yapımızdaki yerini almış bulunmaktadır. Kaldırıldıkları takdirde onların yerini neyin dolduracağı konusu hiç gündeme gelmemiştir. Dünyadaki ve Türkiye'deki genel eğilim yerel yönetimlerin geliştirilmesi yönünde olduğuna göre yapılması gereken şey bu yönetimlerin kaldırılması değil eksikliklerini, iyi tesbit edilerek iyileştirme yönünde kafa yorulmasıdır. Merkezi yönetimin sakıncaları ortada iken başka çıkar yolda gözükmemektedir.

Daha önce de değinildiği gibi yerel yönetimler günümüzde vatandaşların en zaruri günlük

ihtiyaçları ile ilgili kuruluşlarımız ve vatandaşa en yakın yönetim birimleri olarak bulunan ve böyle olması hasebiyle de vatandaşımızın dikkatini ve ilgisini çeken demokratik hizmet birimleridir. İl zel idaresine hizmet yapabilme ve en nemliside kendi meselcelerini, kendi ihtiyaçlarını kendi karar organlarında görüşülerek karara bağlanması, programlarının da yine kendi karar organlarında görüşülmesi büyük yatırımlar, hizmetler dışındaki yerel nitelikteki hizmetlerin il genel meclislerinde çözüme bağlanması esasını getirmektedir.¹⁴⁸

Bütün bunlardan sonra bir rgt oluşturan asıl unsurlar onun sahip olduğu organlarıdır. İl zel idareleri vücut bulurken ona şekil veren ve ayakta tutan sahip olacağı organları olacaktır. Uygulamada yerel yönetim birimlerine genelde genel karar organı, yürütme organı ve temsil organı ve yönetim başta olmak üzere üçlü bir yapı sözkonusudur. İl zel idarelerinde de bu konunun incelenmesi sırasında l yapı aynen muhafaza edilecektir. Böylece, il özel idaresinde yürütme organı olarak vali, genel karar organı olarak il genel meclisi ve yine yürütme ve kararların organı olarak il daimi encümeni inceleme konusu yapılacaktır. Bunların nihai olarak nasıl şekil alması gerektiği ise değerlendirme bölümünde yazılacaktır.

A- Vali

Merkezi yönetim tarafından atanan vali, bugünkü sistemde devletin ve hükümetin temsilcisi, aynı zamanda il özel idaresinin başı olarak oldukça güçlü yetkilere sahiptir. Valinin kabl etmediği kararlarında ısrar etme yetkisi tanınmıştır. Buna karşılık, vali de, yürütmeyi durdurarak idari yargı yoluna başvurabilmektedir.¹⁴⁹ Bu kararları yürütme gücü, münhasıran validedir. Vali, bir taraftan merkezi yönetim teşkilatının bir organı, merkezin bir yürütme memuru ve Devletin temsilcisi olmakla beraber, diğer taraftan da yerel teşkilatın başkanı ve il tüzel kişisinin bir organı ve temsilcisidir. Valiye verdiği, görev ve yetkiler  esasta toplanabilir. İl adına alınacak icrai kararların hazırlanması, genel meclis ve encümen tarafından alınacak bu kararların yürütülmesi, il tüzel kişiliğinin temsili ve onun adına hukuki işlemlerin yerine getirilmesidir.¹⁵⁰ İl zel idaresinin yürütme organı ve merkezi yönetimi bir ajanı olan vali, tayinle işbaşına gelmekte yetki genişliğinin gereği olarak merkez adına bazı kararlar alıp, bunları uygulayabilmektedir. Valilerin genel meclisin başkanı, özel idarelerin temsilcisi ve yrtme organı olması, teoride yerel yönetim özerkliği ile çatışır görünmekte veya enazından il özel idarelerinin özerkliğini azaltmaktadır. Vali il özel idaresi zerinc bir yandan merkezi yönetimin vesayet yetkisini sürdürürken, diğer yandan seçilmiş organlar vasıtasıyla yansıyan milli iradeyi merkezi yönetim ve mülki birimlere taşımaktadır.¹⁵¹

İl zel idarelerinin merkezi yönetime yardımcı kuruluşlar olarak grldği il özel idarelerinin başında, diğer yerel yönetim birimlerinden farklı olarak, merkezi yönetim tayin ettiği bir valinin bulunması, teorik bakımdan sakıncalı görülse de, aslında bu durum, merkezi yönetim açısından pratik bazı yararlar sağlamaktadır. Çünkü vali, il genel meclisi ve daimi encmenindeki üyeler vasıtasıyla il'in sorunlarını, taleplerini, şikayetlerini ve potansiyel imkanlarını doğrudan

¹⁴⁸ Türkiye İl Genel Meclisi yeleri Birliği, a.g.e., s.1-9.

¹⁴⁹ Veysel Atasoy, a.g.e.,s . 89-91.

¹⁵⁰ İsmet Giritli, a.g.e.,s .167-169.

¹⁵¹ Bahtiyar Akyılmaz, a.g.e.,s. 90-94.

öğrenme ve bunların çözümlenmesi konusunda tartışma-görüşme fırsatı elde etmektedir.¹⁵² İl özel idaresi sistemi sayesinde merkezi yönetim, vali kanalıyla yerel temsilcilerle ve dolayısıyla halkla ilişki kurmakta ve bu ilişkileri geliştirme imkanı elde etmektedir. Bu bakımdan il özel idareleri, il'de valinin pozisyonunu güçlendiren ve etkinliğini artıran bir modeldir. Merkezi yönetim, il özel idaresinden bu şekilde yararlanmayı tercih etmektedir. Bunun sonucu olarak, il özel idaresinin kamuoyunda, merkezi yönetim değişik bir görüntüsü olduğu düşüncesi hakim olmaktadır.¹⁵³

Valinin il özel idaresinin yürütme organı olarak görevlerini kısaca şöylece toparlamak mümkündür : Çeşitli yasa, tüzük ve yönetmeliklere ve genel meclis kararlarına uygun olarak özel idareye ait hizmetleri yürütmek, il genel meclisinin ve daimi encümeninin kararlarını uygulamak, sonuçlarını izlemek, il özel idaresinin hak ve çıkarlarını koruyacak önlemleri almak, il özel idare bütçesinin, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ek ve olanağanüstü ödenekleri, bütçe kesin hesabını, yatırım plan ve yıllık programlarını yıl sonu çalışma raporunu (izahnameyi) hazırlamak, ilgili organlara sunmak ve uygulamak, bütçeye göre her ay yapılan harcamaların cetvellerini ekleriyle birlikte il daimi encümenine vermek, il özel idare müdürü dışındaki bütün idare memurlarının atamalarını ve il içindeki nakillerini yapmak, çalışmaların denetlemek, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimlerini sağlamak, il özel idaresinin görevleri arasında olup da, il genel meclisi veya daimi encümenince görüşüleceği belirtilmemiş görevleri yerine getirmektir.¹⁵⁴

Valinin il özel idaresi tüzelkişiliğinin temsilcisi olarak görevleri şunlardır : İl özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını yönetmek, il özel idaresinin gelir, alacak, hak ve çıkarlarını izlemek ve tahsil etmek, ita amiri sıfatıyla ödeme emirlerini imza etmek veya yetki devriyle bu görevi uygun göreceği kimseye devretmek, il özel idaresine yapılacak bağışları kabul etmek, üçüncü kişilere karşı davalı veya davacı sıfatıyla il özel idaresinin yargı mercileri önünde temsil etmek veya yetki vereceği kimseyle temsil ettirmektedir. İl genel meclisinin başkanı olduğu gibi, il daimi encümeninin de başkanı olan vali, il özel idaresinin kararlarının alınmasında ve bunların yürütülüp uygulanmasında etkili bir gücü sahiptir.¹⁵⁵ İl daimi encümenine vali veya yerine görevlendireceği vali yardımcısı başkanlık eder. Olağan toplantılar dışında encümen gerek gürdükçe vali tarafından toplantıya çağrılabilir. İl daimi encümeni başkanı tarafından havale edilmeyen konuları görüşmez.

1- İl Özel İdaresinin Baş Olarak Vali

Bugünkü durumda Valinin Hükümeti ve Devleti temsil ettiği hususu kanunla saptanmıştır. Fakat özlük hakları açısından izin, terfi, taltif ve valiliğe önerme açısından İçişleri bakanlığı ile irtibatlı olduğu bilinmektedir. Dolayısıyla hukuken devleti ve hükümeti temsil eden tek tek bakanları temsil eden vali, bu bağlantı ve konumu dolayısıyla sanki İçişleri Bakanlığının taşradaki şube müdürü pozisyonundadır. Bazen bakanlıklar ve ilgili genel müdürlükler valiyi kendi bakanlıklarının da temsilcisi olduğunu unutarak sanki İçişlerinin birimi gibi onu görmekte nitekim

¹⁵² Bilal Eryılmaz a.g.e.,s. 76-77.

¹⁵³ Sadrettin Sürbehan, Vali Siyasi Yürütme Vasıtasımıdır? "Türk İdare Dergisi, Sayı: 340 Ocak-Şubat 1973, s.40-63.

¹⁵⁴ Ahmet Özer, a.g.e.,s. 329-331.

¹⁵⁵ Alim Şerif Onaran, "Vilayet Hususi İdareleri" Türk İdare Dergisi Sayı 273, Kasım-Aralık 1961, s.94-112.

bu tür yazılar çoğu zaman ilgili bakanlıklar tarafından İçişleri Bakanlığına yazılarak valilere tamim edilmesi istenmektedir. Halbuki İçişleri Bakanlığının vali ile olan bağlantısı neyde diğer bakanlıklarında öyle olması gerekir. Fakat özlük haklarının tamamen İçişleri Bakanlığında olması böyle bir görüntü ve pozisyonu ortaya çıkarmaktadır. Bu sakıncalıdır.¹⁵⁶

İdari hiyerarşi ve sicil sistemi içinde kendisinc bağlı bölge müdürleri var iken valiyi pek de devreye hiç bir kurum sokmamaktadır. Koordinasyon sağlanması için son sözü söyleyecek bir makamın olması gerekir. Türkiye'de hiç bir makam son sözü söyleyememektedir. Her iş her makam ile ilgilidir. İşler ortada olduğu için işin sahibi yoktur. İşin sahibi olmadığı içinde koordinasyon söz konusu değildir. Kaynak israfı kaynak savurganlığı yoktur. İşin sahibi bellidir. Türkiye'de son sözü ne taşrada ne merkezde söyleyecek tek makam yoktur. Herkes bu işle ilgilidir. İş ortada kaldığı içinde işler zamanında gerçekleşmemekle, yatırımlar yıllarca uzamakta, dolayısıyla kalkınma ve gelişme de hayal olmaktadır. Valilerin direkt Başbakanlığa bağlanarak, koordinatör görevlerinin daha bariz bir şekilde ortaya getirilmesinin de Türkiye'deki geçiş döneminde ki, şu anda özel idareler karar organlarının halk tarafından seçildiği, fakat icra organı olan Vali'nin de hükümet tarafından atandığını gözönüne alırsak karma bir model olduğunu görürüz. Bir süre daha Türk yerel yapısında bu modelin kullanılması mümkündür. Fakat belli bir süre sonra valilerin de seçimle gelmesinin gündeme gelmesi söz konusu olmalıdır. Şu anda valinin bağlanacağı tek makam Başbakanlıktır.

İl özel idaresinin başı olarak vali, bu yönetime verilmiş bütün işlerin yürütülmesinden münhasıran sorumlu ve yetkilidir. Türk toplum hayatında önemli izler bırakan vakıflar ile ahilik teşkilatı yerel yönetimin güzel bir örneğidir. Durumun böyle bir seyir izlemesinde, Osmanlı dönemindeki köylerin otarşik ve izole bir yapıya sahip oluşlarının payı büyüktür. Birlikte yaşamaktan kaynaklanan ve sorunların ancak yardımlaşma ile çözümlenebileceğine en güzel örnek olarak, bugünkü Köy Kanunu'nda da yer alan "imece" kurumunu gösterebiliriz. Kendisine hem merkezi hem de yerel görev ve yetkiler verilen vali adeta Türk taşra yönetiminin tek hakimi haline getirilmiştir. Bu durum pek az bazı değişikliklerle Türkiye Cumhuriyetine de devredilmiştir. Cumhuriyetin kuruluşundan beri Türk Kamu Yönetiminde uygulanan sistem, yetki genişliğine dayanan bir sistemdir.¹⁵⁷

Devlet kişiliği, merkezi yönetim tümünü temsil eden ve tümüne karşı sorumlu tutulan valide toplanmış ve kendisi ilde kamu düzen ve güvenliğinin sağlanmasından, kamu hizmetlerinin koordineli bir şekilde etkin ve verimli olarak yürütülmesinden görevli ve sorumlu tutularak, adli ve askeri örgütler dışında kalan bütün kurum ve kuruluşları teftiş etmeye, denetlemeye, bazı memurları atamaya, görevden uzaklaştırmaya, kendilerine sicil vermeye vs. yetkili kılınmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında başarı ile kullanılan ve toplumun ihtiyaçlarına cevap verebilen bu sistemin neden aksamaya başladığını anlayabilmek için Türk toplumunun değişimini anlamak gerekmektedir. Önceleri toplumun sınırlı ihtiyaçlarının, yerel imkan ve kaynakların devreye sokulması ile karşılanması mümkün oluyordu. Ülkenin demokratikleşme yıllarının başlangıcı olan

¹⁵⁶ Güngör Erdumlu, a.g.e.,s. 96-100.

¹⁵⁷ Ahmet Molvalı, "Türk İdaresinde Valinin Yeri", İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu (1987 Tokat),Ankara, DPT Yayını No: 2173- SPB: 417, s.171-178.

1950'li yıllarla birlikte Türkiye yapısal ve sosyo-ekonomik bir değişim süreci içine girmiştir. Devleti geleneksel görevleri yanında sosyal ve ekonomik yanı ağır basan bir çok yeni görevler üstlenmiştir. Esasen kıt olan kaynakların merkezden kullanılması arzusu sonucu ortaya çıkan merkezi planlama olgusu ve 1961 Anayasa'sının bölge kuruluşlarının kurulmasına imkan vermesi, il ve il özel idarelerine hatta belediyelere ait olan birçok görev ve yetkinin merkeze devredilmesine yol açmıştır. Ortak bir kanuni dayanağın olmayışı sebebiyle, bölge teşkilatlarının gelişi güzel ve farklı gerekçelerle kurulmasına yol açmıştır. Ayrıca bir tek merkez öngörülmediğinden, her kuruluş farklı alanlarda teşkilatlanma ve değişik merkezler seçme yoluna gitmiş, bu kuruluşlara değişik isimler verilmiş, böylece sonuçta, hizmet alanları, merkezleri isimleri birbirinden farklı ve karmaşık bir "bölge teşkilat ağı" oluşmuştur.¹⁵⁸

Ortaya çıkan netice şudur: Türkiye'de artık yetki genişliği ilkesinden söz etmek imkanı kalmamıştır. Merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi olan valinin bu yeni model içindeki yerinin ne olduğunu da söyleyebilmek mümkün değildir. Kıt kaynakların rasyonel kullanımı amaçlanırken, kaynakların daha da israfı ortaya çıkmıştır. Merkezi planlamadan özellikle, yerel ve müşterek hizmetlerin planlanmasından beklenen fayda sağlanamamıştır. Bölgesel teşkilatlanma ile illere veya yerel yönetime ait olan bir çok görev ve yetkinin merkeze alınması bu teşkilatları görevsiz ve yetkisiz bırakmıştır. Artık Türk Kamu Yönetiminin taşra uzantısında özellikle il sisteminde çok ciddi darboğazların ortaya çıktığını ve sistemin çalışamaz hale geldiği gerçeğini kabul etmek zorundayız.

Böylece çözüm olarak; öncelikle demokratik ve halkın katılımına açık yerel yönetimlerin güçlendirilmesi çalışmalarına hız verilmelidir. 1982 Anayasa'sında da ifadesini bulan yerel ve müşterek ihtiyaçların karşılanması görevi mutlaka yerel yönetimlere devredilmelidir. Bu ihtiyaçların karşılanması planlanmasının yerinde yapılması ve yerinde çözümlere gidilmesi yerel demokrasiyi geliştireceği gibi, halkın mali ve demokratik katılımını da sağlayacaktır. Böylece demokratik denetim işleyecek ve kaynakların yerinde, zamanında ve rasyonel kullanımı sağlanacaktır. Yerel yönetim ve yerel demokrasinin güçlenmesi yeniden il sistemine dönüş için bir fırsat yaratacaktır. Görevlerinin sona ermesiyle birçok bölgesel kuruluş kendiliğinden ortadan kalkacaktır. Demokratikleşmenin sonucu ise, batı örneklerinde olduğu gibi seçimle gelen vali modelidir. Belli yerel ve müşterek hizmetin görülebilmesini temin etmek üzere yerel yönetim birliklerinin kurulması ve gelişmesini teşvik etmek gereklidir.

Bugün taşrada bakanlıklar genel olarak valileri İçişleri Bakanlığı'nın temsilcisi olarak gördüklerinden onun emir ve komuta zincirinden ve denetiminden kaçmanın yollarını aramaktadırlar. Böyle bir düşünce tarzını ortadan kaldırmanın bir yolu olarak, Devlet ve Hükümetin ildeki temsilcisi ve her bakanlığın ayrı ayrı mümessili olan vali ile Hükümetin temsilcisi olan kaymakamın özlük haklarının Başbakanlığa devredilmesi ciddi olarak düşünülmelidir. Böyle bir uygulama, valilerin kimin memuru olduğu tartışmasını ortadan kaldıracağı gibi onlara Başbakanlığın sahip çıkması sonucunu da doğuracaktır. Vali ve kaymakamların özlük haklarının Başbakanlığa devredilmesi sonucunda İçişleri Bakanlığı da yeniden düzenlenerek iç güvenlik bakanlığına dönüşecektir.

¹⁵⁸ Ahmet Molvalı, a.g.e., s . 177.

2- Valinin Görev ve Yetkileri

Vali, il genel meclisi ve il daimi encümeni ile birlikte il özel idare hizmetlerini yürüten, özel idarenin hak ve çıkarlarını koruyan ve bu yönetimi hak ve vecibelerinde temsil eden bir organdır. Bu duruma göre vali, ilde hem merkezi yönetimin hem de bir yerel yönetim olan il özel idaresinin başı olarak görev yapan yönetim ajanıdır. Valinin bu ikili görevi devlet ve milli irade arasında koordinasyonu sağlamaktadır. Bugünkü sistemde vali, il özel idaresi üzerinde bir yandan merkezi yönetimin vesayet yetkisini sürdürürken, diğer yandan seçilmiş organlar vasıtasıyla yansıyan milli iradeyi, merkezi yönetim ve mülki birimlere aktarma ve bunları Anayasanın esprisi içinde birbiriyle bağdaştırma görevi ile karşı karşıyadır.¹⁵⁹

Valinin görev ve yetkilerinden il genel meclisiyle ilişkilerine bakıldığında herşeyden önce il genel meclisine başkanlık eder. İl genel meclisi üyelerinin üçte ikisi gerekçe göstererek meclisin olağanüstü toplanmasını isterlerse, bu istek hakkındaki düşüncelerini de ekleyerek durumu İçişleri Bakanlığına bildirir. İl genel meclisini belirli zamanlarda toplantıya davet eder ve toplantı süresinin sona erdiğini bildirir. İl genel meclisinin gündemini hazırlar. İl genel meclisi için yasaklanan işlerden biri veya birkaçı yapıldığı takdirde durumu gerekçesiyle birlikte derhal İçişleri Bakanlığına bildirir. İl genel meclisi belirli zaman, ya da belirli yer dışında toplanmışsa bu türlü toplantıların derhal dağıtılması için gerekli tedbirleri alır. İl genel meclisinin her toplantı yılı başında geçen yıl toplantısında alınan kararların uygulanmasına ve yürütülmesine ilişkin bir örneğini İçişleri Bakanlığına gönderir.¹⁶⁰ İl genel meclisi, kararlarına karşı, tutanak tarihinden itibaren yirmi gün içinde Danıştay'a itiraz edilebilir. İl genel meclisinin dönem sonundan önce herhangi bir nedenle boşalması ya da meclis üye sayısının yedeklerinin de getirilmesinden sonra üye tam sayısının yarısına düşmesi halinde il genel meclisi başkanı olarak durumu derhal ilçe seçim kuruluna bildirir. İl daimi encümenine başkanlık eder ya da bir vali yardımcısını bu konuda görevlendirir.

İl daimi encümen kararlarını kanun, tüzük, yönetmeliklere, meclis kararlarına veya kamu yararına aykırı gördüğü takdirde, kararın alındığı toplantıyı takib eden ilk toplantıda bir daha görüşülmek üzere gündeme alır. Kesinleşen encümen kararlarını uygulanmasını durdurarak iptali için idari yargı mercilerine başvurabilir. İl özel idaresi görevlerine ilişkin konuları il daimi encümeninin görüşünü almak üzere, encümene havale eder. Kendi ili içinde toplanan karma encümene başkanlık eder veya başkanlık edecek kişiyi seçer.¹⁶¹

Valinin Yürütmeye İlişkin Görevleri ise, İl özel idarelerine verilen bütün hizmetlere de yürütme yetkisini kullanır. İl özel idaresinin görevlerini, özel idare müdürlüğü ve merkezi yerel ildeki teşkilatı vasıtasıyla yürütür. İl özel idaresi görevleriyle yükümlü bütün memurları tayin yetkisine sahiptir. Bütçede gelir ve gideri kaydedilmiş olan sözleşme tasarılarını hazırlar, il daimi encümeninde inceletikten sonra artırma ve eksiltme yolu ile ihale eder. Kesin hesapları hazırlayıp il genel meclisine sunar. İl genel meclisi kararı ile il adına akar alabilir, satabilir, değiştirebilir ve bu

¹⁵⁹ Ahmet Özer, a.g.e.,s. 81.

¹⁶⁰ Cemal Aygen, "Mahalli İdareler Üzerine Düşünceler" AÜSBFD Ankara, Cilt: XVII. No: 3-4, Eylül-Aralık 1962, Sevinç Matbaası, 1963, s.27-72.

¹⁶¹ Ahmet Özer, a.g.e.,s. 83.

akarı yönetim şeklini belirleyebilir, bunların bir veya birkaçını hastane gibi kamu hizmetlerine ayırabilir. İl yararına yapılan bağış ve vasiyetleri, il genel meclisi kararıyla kabul eder. Özel idareye ait işler için her türlü kanun yollarına başvurur. Mahkemelerde davalı ve davacı olarak bizzat veya vekalet yolu ile özel idareyi temsil eder. Yolcu veya eşya taşınmasına elverişli olan nehirlerde su mevcudunun nehir gemi işletmesine olan hizmetini aksatmadığı bayındırlık memurları tarafından onaylanmak şartı ile su, alınmasına il genel meclis kararıyla izin verilebilir. Nehir kenarlarında yolcu taşıma hizmetinden yararlanmak üzere iskele yapımı, tek elde toplanmamak kaydıyla ruhsat verilebilir. Milli eğitim müdürlerinin ya da müfettişlerin düşüncelerini almak suretiyle özel tüzüğü gereğince özel okul açılmasına, ruhsat verilebilir. Milli eğitim müfettişleri aracılığıyla özel okulları gözetimi altında bulundurur. Her yıl il genel meclisi toplantısından evvel, il özel idare bütçesini düzenler. İl daimi encümeninde incelendikten sonra il genel meclisine verir. İl genel meclisinde kabul edilen bütçeyi İçişleri Bakanlığına gönderir. Bütçe gereğince her ay yapılan harcamalara ilişkin cetveli, harcama belgeleriyle birlikte il daimi encümenine verir. Genel tutarı il özel idare bütçesindeki olağan gelirin bir yılının üçte birini aşmayan borçlanmalar için il genel meclisine tavsiyelerde bulunur. Vali vilayet bütçesinin ita amiridir.

B- İl Genel Meclisi

İl özel idaresi iki müzakere ve karar organı genel meclistir. Ancak genel meclis yılda iki defa ve 30 gün süre ile toplandığı için, toplantı süresi dışında, yönetim ile ilgili kararları almak üzere kendi arasından seçeceği üyelerden ibaret olmak üzere bir daimi komisyon teşkil eder. İl genel meclisi ile bağlı ilçeler halkının seçmiş bulunduğu üyelerden beş yıl süre ile seçilirler. İl genel meclisleri mayıs ve kasım aylarında toplanırlar. Seçimden sonraki ilk toplantı, güntü valilerce diğer toplanma günleride il genel meclisince devletçe veya vilayette herhangi bir hususu meclisin müzakere edip karara bağlamasına lüzum hasıl olursa olağanüstü toplantıya çağrılır. Olağanüstü toplanmada sadece çağrı konusu müzakere edilir. Genel meclise vali başkanlık eder. Genel meclis ilk toplantısında meclis üyesinin salt çoğunluğu ile bir ikinci başkan ve iki katip seçer. Vali hazır olmadığı zamanlarda meclise ikinci başkan başkanlık eder.¹⁶² Valinin yıllık "İzahnamesi" genel meclisin 2/3 çoğunluğu ile yetersiz görülürse, bu konuda düzenlenen tutanak, İçişleri Bakanlığına gönderilir. Ancak Kanunda, bu karar üzerine Bakanlıkça ne gibi işlemler yapılacağı ve nasıl bir sonuca varılacağı belirtilmemiştir.

Tek dereceli seçimle genel meclis üyeleri her yıl kendi aralarında daimi encümende bulunacak üyeleri seçerler. İl genel meclisinin çalışma usul ve esaslarının İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenmesi il genel meclisinin yılda iki kez mayıs ve kasım aylarında olağan olarak toplanması kabul edilmiştir. Bu toplantılar en çok 30 ar gün sürecektir. Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısıdır. Eğer toplantılar belirtilen süre içinde konuların incelenmesi ve görüşülmesi için yeterli olmamışsa meclis en fazla 10 güne kadar toplantıyı uzatabilir ve nedenlerini İçişleri Bakanlığına bildirir. Toplantılara vali başkanlık eder. İlk birleşimde üyeleri arasından gizli oyla birinci ve ikinci başkan vekili ile ikisi yedek dört katip seçer. İl genel meclisi üyelerinden her üye oyunu bizzat kullanır. Son yapılan düzenleme ile il genel meclisinin başkan ve üyelerine toplantıların devamı süresince günlük ödenek verilir.¹⁶³

¹⁶² Osman Meriç, a.g.e.s. 1-4.

¹⁶³ Nuri Tortop „Mahallî İdareler, Ankara, TODAİE Yayını no: 218. Sevinç Matbaası, 1986, s. 7-9.

İl özel idaresinin görüşme ve karar yetkisine sahip olan en yüksek ve güçlü organı genel meclis, tamamıyla yerel bir organdır. Yerel halkın seçtiği kimselerden oluşur. Bu meclisin üyeleri ilçe halkı tarafından seçilir. Her ilin genel meclisine o ilin ilçeleri üye gönderir. Yani ilçeler bir seçim çevresi durumundadır. İl tüzel kişiliğine verilen görevler arasına giren bütün işler genel meclisin yetki alanına girer. Bundan dolayı bütün bu işler hakkında karar alma yetkisi meclistedir. Aynı şekilde il bütçesine hakim olan meclistir. genel meclis, il özel idaresinin bütün yetkilerine sahip olduğu için diğer organları da denetler. Bu itibarla il daimi encümeni meclisin denetimine tabi olduğu gibi ilin yürütme organı olan vali de bu sıfatı bakımından meclisin denetimine tabidir.

İl genel meclisi seçimlerinde oy kullanabilmek için 21 yaşını bitirmiş olmak, kısıtlı veya kamu hizmetlerinden yasaklı olmamak gerekir. Seçilebilmek için 25 yaşını bitirmiş olmak, en az 6 aydan beri il sınırları içinde ikamet etmiş olmak, Türkçe okuyup yazma bilmek, askerliğini yapmış olmak veya yapmış sayılmak, bazı suçlardan veya bazı cezalar ile mahkum olmamış bulunmak gibi şartları haiz olmak gerekmektedir. İl genel meclisi üyeliği, milletvekilliği, belediye başkanlığı ve belediye meclisi üyeliği ile başdaşmaz. İl genel meclisi, üye tam sayısının yarısından fazlası bulunmadıkça görüşmelere başlayamaz. Üye tam sayısına vali dahildir. Vali tarafından havale edilmeyen konular mecliste görüşülemez. Meclis üyelerinden her biri il özel idaresini ilgilendiren konularda öneride bulunmaya yetkilidir. Bu öneri mutlak çoğunlukla kabul edilirse gündeme alınır. İl genel meclisi kararları aksine hüküm bulunmadıkça toplantıda hazır bulunan üyelerin çoğunluğu ile alınır. Birleşime son verme yetkisi başkana aittir. İl genel meclisi görüşmeleri açılıştan bitinceye kadar katipler ve divanın sorumluluğunda görevliler tarafından tutanağa geçirilir.

1- İl Genel Meclisinin Kuruluş, Çalışma Esas ve Yetkileri

Seçimden sonra il valisine ilk toplantı günün kararlaştırmak , il genel meclisi gündemini hazırlamak , il genel meclisinin toplantılarına başkanlık etmek, toplantıları açmak ve müzakereler sonunda toplantıyı kapamak, il genel meclisi müzakerelerinin özetini gazete ile ilan ettirmek, il genel meclisinde toplantıların düzen içinde yapılmasını sağlamak, il genel meclisinin dönem sonundan önce herhangi bir sebeple boşalması veya meclis üye sayısının yarısına düşmesi hallerinde durumu ilçe seçim kuruluna bildirmek, genel meclisin yıllık olağan toplantısında birinci ve ikinci başkan vekilleriyle 2 asil, 2 yedek, 4 katibin gizli oyla seçimini gerçekleştirmek, genel meclis kararlarını onaylamak ve genel meclis, toplanma süresi içindeki gündemindeki konuları görüşüp karara bağlayamazsa toplantıyı 10 gün uzatıp nedenlerini İçişleri Bakanlığına bildirmek görevleri verilmiştir.

İl genel meclisi yasa ile belirli olağan veya olağanüstü toplantılar dışında veya yasa ile belirli yerden başka yerde toplanırsa, yasa ile kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinir ve bu hal il genel meclisine ait işleri sekteye ve gecikmeye uğrattırsa ve genel meclis siyasi sorunları görüşür veya siyasi temennilerde bulunursa, durumu gerekçeleriyle birlikte derhal İçişleri Bakanlığına bildirirler ve bu toplantı dağıtılır. İl genel meclisi yukarıdaki hallerde İçişleri Bakanlığının bildirimi üzerine Danıştay kararı ile fesh olunur.

Seçimler, serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılır. İl genel meclisi için yapılan seçimlerde onda birlik baraj uygulamalı nisbi temsil sistemi kabul edilmiştir.

Daha önce de değinildiği gibi il genel meclisi il tüzel kişiliğinin en yetkili müzakere ve karar organıdır. İl genel meclisinin seçimlerine ilişkin usul ve esaslar, 2972 sayılı "Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun" la düzenlenmiştir. Seçimler, serbest eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı organlarının yönetimi ve denetimi altında yapılır. İl genel meclisi için yapılan seçimlerde onda birlik baraj uygulamalı nisbi temsil sistemi kabul edilmiştir. İl genel meclisinin çalışma usulü ve esasları il Özel İdaresi Kanunun 119 uncu maddesine dayanılarak, İçişleri Bakanlığınca ıkartılan İl Genel Meclislerinin alışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik ile düzenlenmiştir. Seçim sonuçlarının alınmasından itibaren onbeş gün içinde il genel meclisi vali tarafından toplantıya ağılır. İl birleşimde başkan vekilleri ve katiplerle il daimi encümen üyeleri seçimi yapılır.¹⁶⁴ İl genel meclisi, dönem başı toplantısının ilk birleşiminde üyeleri arasından gizli oyla birinci ve ikinci başkan vekili ile ikisi yeden olmak üzere dört katip seçer. İl genel meclisi üye tam sayısının yarısından bir fazlası hazır bulunmadıkça görüşmelere başlayamaz. Meclis görüşmeleri halka açıktır. Gizli oturum için mutlak çoğunluk gereklidir. Gizli oturum sonunda alınan kararlar ve yapılan görüşmeler İçişleri Bakanlığına bildirilir. Oylama usulü ve karar yeter sayısı mühürlü oy pusulalarına red kabul veya çekimsiz yazılıp kapalı oy sandığına atılmak suretiyle yapılan oylama "gizli oylama"dır.

2- İl Genel Meclisinin Görevleri

Uygulamada il genel meclisinin görevleri il özel idaresi ile ilgili bütün konuları kapsamaktadır. İl özel idaresi ile ilgili konuları il genel meclisi her zaman toplanıp müzakere edemediği için onun adına sonradan tasdik etmek üzere il daimi encümeni yürütür. Vali her iki organ arasında bilgi akışı ve koordinasyonu sağlamakla mükelleftir.

Son yıllarda il özel idarelerinde bazı görev boşlukları meydana çıkınca, yani köy yollarını, karayolları ve okullar gibi görevli merkezi yönetim ele alınca birtakım görev boşlukları ortaya ıkımış ve özel idareler de fabrika kurmak, tuğla kiremit fabrikası kurmak, un yem fabrikası kurmak öbür taraftan otel, motel, gazino gibi inşaatlar yapmaları görölmektedir. Halbuki özel idareler daha ziyade sosyal kârlılığı olan hizmetlere yönelmelidir. Çünkü, il özel idareli kreşler, güçsüzler yurtları, yetişkinler yurtları gibi sosyal kârlılığı olan müesseselere yönelirlerse işte bu boşluğu doldurabilirler.

İl genel meclisleri il adına akar satınalmak, satmak, değıştirmek, bu akarların idare şeklini tesbit etmek, bunlardan bir ya da birkaçını okul, hastane gibi genel hizmetlere ayırmak konularında karar alır. İl yararına yapılacak bağış ve vasiyetler hakkında karar verir. Gemi işletmesine ve eşya nakline uygun olan nehirlerden su alınmasına ruhsat verilmesi konusunda karar alır. Nehir kenarlarında, işletilen gemilerin yanaşması için iskeleler yapılması hususunda ruhsat verilmesi için

¹⁶⁴ Ahmet Özer, a.g.e.,s. 82-89.

karar alır. Bu iskelelerin kullanma şartlarını ve tarifelerini tesbit eder. Her toplantı yılı başında vali tarafından geçen yıl toplantısında alınan kararların uygulanmasına ve yürütülmesine dair hazırlanan ve okunan açıklamayı görüşür. Bayındırlık, sağlık ve eğitim hizmetlerine harcanmak üzere borçlanma yapmaya karar verir. Eğer borçlanma tutarı il bütçesi olağan gelirinin bir yıllığının üçte birini geçmiyorsa bu kararı valinin teklifi üzerine kendisi alır. İl bütçesine dahil olan yapım ve tamir keşif planlarının teknik yönleri dışında kalan hususları inceler ve karar bağlar. Yerel hizmetler arasında bulunmayan girişimler hakkında dileklerde bulunabileceği gibi, vergilerin halka dağıtım şekli ve toplanması, diğer işlemlerde mevzuat hükümlerine aykırı gördükleri hususların düzeltilmesi ve iyileştirilmesi konusunda ilgili yerlere müracaat eder ve alınacak tedbirler hakkında düşüncelerini bildirir.

İl genel meclisi seçimlerinde siyasi partiler aday gösterilebilirler. Aynı siyasi partiden seçilen üyeler Siyasi Partiler Kanununa göre grup kurabilirler. İl genel meclisi üyelerinde belli öğretim şartının aranmaması ve üyelerin siyasi niteliklerinin bulunması nedeniyle yerel ve politik etkenlerle kararlar alındığı ileri sürülerek genel meclisin yapısında değişiklik yapılmasını önerenler vardır. Bir görüşe göre seçimle gelen üyeler yanında ilçe kaymakamları ile daire müdürleri, genel meclise tabii üye olarak katılmalıdır. Bu görüşe karşı olanlar, politik niteliği olan ve siyasi parti gruplarının bulunduğu bir organda, politika dışında ve tarafsız kalması gereken Devlet memurunun üye olarak bulunması ve oy hakkına sahip olmasının sakıncalı olacağını ileri sürmüşlerdir.¹⁶⁵ Bir diğer görüş, genel meclisin ayrıca bir seçimle değil, ildeki belediyelerin başkanları, kaymakamlar ve bucaklardan seçilecek birer muhtardan kurulması yolundadır. Bunlar dışında, genel meclislerde çeşitli meslek mensuplarının temsil edilmesini sağlamak amacıyla, mesleki kuruluşlardan gösterilecek adayların meclise katılmasını mümkün kılacak bir seçim sisteminin geliştirilmesini önerenler de bulunmaktadır. Görüşlerin temelinde, üyelerin mesleki ve teknik bilgilerden yoksun, yerel politikacılar olduğu düşüncesi bulunmaktadır. Uygulamada rastlanan ve bu düşüncüyü doğrular nitelikteki birkaç örnek genelleştirilmektedir. Uygulamada rastlanan aksaklıkları gidermeye çalışırken yerel yönetim esprisini zedeleyecek düzenlemelerden kaçınmak gereklidir. Önerilen çözüm yollarının hepsinde esas itibarıyla Anayasamızın 116 ncı maddesine aykırı düşmektedir. Ayrıca pek çok ilin genel meclisinde, avukat, doktor, eczacı gibi serbest meslek mensuplarının yer aldığı da görülmektedir. İl özel idarelerinin bu günkü durumundan kurtarılacak daha dinamik, güçlü, hizmet yapabilen kuruluşlar haline getirilmesiyle yetenekli kişilerin buralarda görev alma arzularının artabileceğini düşünmek gerekir.

Bu itibarla Anayasaya uygun olan bu günkü durum korunmalıdır, İl genel meclisi üyesi kadar hiç bir kişi ve kuruluş hizmetin nereye ve ne şekilde gideceğini bilmesi mümkün değildir. Çünkü il genel meclisi üyeleri vatandaşa, özellikle muhtarlarımızla hükümet ve milletvekillerimiz arasında köprü bağı kurmaktadır. O bakımdan, hem şehirden aldıkları oylarla hemde kırsal kesimden aldıkları oylarla seçildikleri için, hem şehrin sorunlarını çok iyi bilirler, hemde kırsal kesimin köyün ve köylünün sorunlarını çok iyi bilirler. İl genel meclisi kendisiyle ilgili bazı hakların tanınması yönünde sürekli taleplerde bulunmakta ve karar almaktadırlar. Bunlar il genel meclisi üyelerine emeklilik hakkının verilmesi, birinci derecedeki memur aylık maaşı kadar ve her ay için il genel meclisi üyelerinede maaş bağlanması, il genel meclisi üyeliğine seçilen tüm üyelerine ha-

¹⁶⁵ İÇ-DÜZEN, a.g.e.,s..198-203.

yat boyunca silah verilmesi il genel meclisi üyeliğine seçilen tüm il genel meclis üyelerine görevi boyunca yeşil pasaport verilmesi, TBMM üyelerine sağlanan tüm sosyal hakların verilmesi, havayolları, demiryolları ve denizyollarındaki milletvekillerine tanınan imkanların il genel meclisi üyeleri için de geçerli olması, sağlık konusunda, sağlıkla ilgili tüm tedavilerin yapılması, tüm resmi törenlerde il genel meclisi üyelerine protokolde yer verilmesi ve yerinin belirtilmesidir.¹⁶⁶

C- İl Daimi Encümeni

İl genel meclisinin toplantıda bulunmadığı zamanlarda onun adına il özel idaresine ait iş ve işlemleri yürütmek üzere ilçe il daimi encümeni oluşturulmuştur. il daimi encümeni uygulamada hem karar hem de yürütme organı olarak göze çarpmaktadır.

İl daimi encümen üyeleri il genel meclisi tarafından kendi üyeleri arasından gizli oyla seçilirler. Her dönem başı toplantısında 5 asıl ve 5 yedek üye ayrı ayrı seçilmesi ve seçilecek üyelerin ayrı ayrı ilçelerden olması gereklidir. Merkez ilçe ile birlikte ilçe sayısı beşten az olan illerde il daimi encümenine nüfusu en çok olan ilçeden iki üye seçilir. Oyların eşitliği halinde ad çekilir. Her üye en çok beş üye için oy kullanabilir. Encümen üyeleri bir yıl için seçilirler. Süresi dolanlar yeniden seçilebilirler. Asıl üyeliğin boşalması halinde, yine üyelerin ayrı ilçelerden olması koşulu göz önünde tutularak, vali en çok oy alan yedek üyeyi sıra ile davet eder. Yedeklerin yeterli olmaması halinde noksan asil ve yedek üyelikler için seçim yapılır. Bu üyeler kalan süreyi tamamlar. İl daimi encümeni olağan toplantılar dışında vali tarafından gerek görüldükçe toplantıya çağrılabilir. Encümen başkan tarafından havale edilmeyen konuları görüşemez. İl daimi encümen kararlarının vali tarafından kararın alındığı toplantıyı izleyen ilk toplantıda bir defa daha görüşülmesi istenebilir. Kararların kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı görülmesi meclis kararına aykırı görülmesi ve kamu yararına aykırı görülmesi halinde encümen kararında 2/3 çoğunlukla ısrar ederse encümen kararı kesinleşmiş olur. Vali kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurarak iptali için idari yargı mercilerine başvurabilir. İlgili idari yargı merciine verilen karara göre uygulama yapılır. Encümenin başkan ve seçilmiş üyelerine birinci derece devlet memurunun son kademe gösterge rakamının katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık ödenek verilir. İl genel meclisi toplantılarının devamı süresince, il daimi encümeninin başkan ve seçilmiş üyelerine yalnız il genel meclisi üyeleri için tesbit edilen ödenek verilir. Aylık ödenekler yılda 60 günü geçmemek kaydıyla yıllık izin, mazeret izni, hastalık izni hallerinde kesilmez. Görevli olarak il sınırları dışında bulundukları sürece aylık ödenek kesilmez.

1. İl Daimi Encümeninin Kuruluşu Çalışma Esas ve Usulleri

3360 Sayılı Yasa ile il daimi encümeninin üye sayısı beş'ten dokuz'a çıkartılmak suretiyle Vali dışında il özel idare müdürü, köy hizmetleri il müdürü ile bayındırlık ve iskan müdürünün encümene tabi üye olarak katılmaları sağlanmıştır. Yeni düzenleme ile il daimi encümeni, belediye encümenine benzer bir yapıya kavuşturulmuş olup: tabi üyeler teknik ve uzmanlık bilgisini gerektiren konularda il daimi encümeninin çalışmalarına güç katacaktır.

¹⁶⁶ Türkiye İl Genel Meclisi Üyeleri Birliği, a.g.e.,s..40-45.

İl daimi encümeninin tabii başkanı Vali'dir. Ancak gerektiğinde Vali yardımcılarında birini encümene başkanlık etmek için görevlendirebilir. Valinin görevlendirdiği Vali yardımcısının önceden belirlenecek il özel idaresine ve ilgili diğer kuruluşlara yazılı olarak bildirilmesinde yarar vardır. Ancak bu medde Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiş ve bu hüküm ortadan kalkmıştır. Olağan toplantılar dışında, gerek görüldükçe vali tarafından toplantıya çağrılabilir. İl daimi encümeni salt çoğunluk bulunmadıkça müzakere ve karar itihaz edemez. Oy eşitliği halinde başkanın bulunduğu tarafın oyu üstün tutulur. Encümen görüşmelerinde bir tutanak düzenlenir ve tutanakta mevcut üyelerin isimleri gösterilir. Sırayla yapılan üç encümen toplantısında kabul edilecek bir özürlü olmaksızın hazır bulunmayan üye üyelikten çekilmiş sayılır. Vali encümen kararlarını mevzuata, genel meclis kararlarına veya kamu yararına aykırı görürse kararın alındığı toplantıyı takip eden ilk toplantıda bir daha görüşülmesini isteyebilir. Bu toplantıdan encümen kararında üçte iki çoğunlukla ısrar ederse kararı kesinleşir.

Encümenin bugünkü yapısında iki ayrı yönde değişiklik yapılması için öneride bulunulmaktadır. Daha ziyade idari ve teknik kademelerden gelen birinci öneriye göre, il daimi encümeninde de belediye encümenlerinde olduğu gibi, daire müdürleri tabii üye olarak bulunmalıdır. İkinci öneri genel meclis üyelerinden gelmekte ve nisbi temsil esasına göre kurulan genel meclis adına iş gören daimi encümenlerin kuruluşunda da, siyasi partilerin meclisteki çoğunluğuna göre nispi temsil esasının kabulü ileri sürülmektedir. İl daimi encümeninde daire müdürlerinin tabii üye olarak bulunmaları bazı konularda gerçekten yarar sağlayabilir. Ancak, bugünkü statüde, merkezi yönetim elemanı olan il idare şube başkanlarının encümene katılmaları yerel yönetim konularında merkezi yönetimin söz sahibi olması gibi bir sonuç doğuracaktır. Üstelik bu üyelerin il özel idaresine karşı sorumlulukları da yoktur. Uygulamada gerektiği zaman vali bunları, bilgi almak üzere encümene davet edebilmektedir. Encümene tabii üye olarak daire başkanlarının katılmaları uygun olabilir. Ancak; bunlar il özel idarelerinin kuracakları örgütün başında bulunanlar olmalıdır. Belediyelerdeki durumda böyledir. Encümende, partilerin meclisteki kuvvetlerine göre temsili, demokratik bir yöntem olarak düşünülebilir. Ancak buna karar verirken encümenin çalışmaz hale gelip gelmeyeceği konusunu iyi etüd etmek gerekir. Bu hususu, yukarıda belirtilen şekilde tabii üyelerin katılmasını sağladıktan sonra düşünmek daha doğru olacaktır.

2- İl Daimi Encümenin Görevleri

Encümen meclisin tatil devrelerinde bir dereceye kadar onun yerine geçer. Böyle bir organ oluşturmasının nedeni kamu hizmetlerinin kesintisiz bir suretle görülmesi zaruretidir. Bunun önlemek için meclisin toplantıda bulunmadığı zamanlar onun yerini tutabilecek aynı mahiyette ve fakat daha küçük oranda ikinci bir organa lüzum vardır. İşte ancak meclisin içinden çıkan, tatil zamanlarında onun yerini tutan ve ona ait yetkileri kısmen kullanan il daimi encümeninin görevleri iki türdür. Encümen bir kısım görevlerini genel meclis namına ifa eder. Yani genel meclis bazı hususların ifasını encümene bırakır. Fakat encümenin bir kısım görevleri ise, kanunun doğrudan doğruya encümene bıraktığı işlerdir. Bu işlerde encümen, meclis namına değil de ayrı ve bağımsız bir organ olarak hareket eder. Ancak bu görevlerin çoğu danışma mahiyetindedir. Bağımsız bir varlığı ve tüzel kişiliğe sahip yerinden yönetimi olan ilin kendine özgü gelir kaynakları, giderleri ve bunları düzenleyen özel bir bütçesi vardır.

İl daimi encümeninin görevlerini sayacak olursak; valinin sunduğu il bütçesini incelemek, görüşünü belirtmek, valinin sunduğu aylık sarf cetvellerini incelemek, uygun bulursa onaylamak, il özel idare bütçeleri ile ilgili satın alma ve eksiltme şartnameleri hakkında görüş bildirmek ve gerekli belgeleri hazırlamak, umulmadık masraflar ile meblağın sarf usüllerin belirlemek, fasıl içindeki bütçe aktarımlarını yapmak, fasıllar arasında aktarma tekliflerini hazırlamak incelemek, il genel meclisine sunulacak projeler hakkında görüş bildirmek, acile hallerde il genel meclisinin ilk toplantısında sunulmak üzere onun adına karar almak, ul genel meclisi toplantısına il özel idaresine ait işlerin yürütülmesine ve verilen kararların uygulanması ile ilgili olarak il genel meclisine görüş sunmak, il özel idaresi ile ilgili olarak vali tarafından havale edilecek konular hakkında görüş bildirmek, Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenen ilkeler çerçevesinde, yıllık programlar gereğince yapılacak yatırımların müşavirlik, mühendislik, mimarlık ve benzeri proje ve kontrollük hizmetlerinin yapılmasına karar vermek, özel idare tarafından yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücret tarifelerini düzenleyerek meclise sunmak, il özel idaresinin görevleri ile ilgili konularda, yasaklayıcı tedbirler ve kararlar almak, yönetmeliklere, yasaklayıcı tedbirlere alınan kararlara uymayanlar hakkında ceza kararı vermek, yatırımlar uygulanmasını kararlaştırmak, ihaleleri bizzat veya ilgili dairesi aracılığıyla yapmak ve yaptırmak, il daimi encümenine ceza ve işyeri kapatma yetkisi de verilmiştir. vali ve kaymakamlar, cezayı gerektiren suçların işlendiğini bizzat gördüklerinde binbeşyüz liradan otuzbin liraya kadar para cezası ve yedi güne kadar işyeri kapatma cezası veya ticaret, sanat ve meslekten men cezası verebilir. Vali ve kaymakamlar tarafından verilen cezalar kesindir. İl özel idare organları ve bu organların seçilmiş üyelerine Memurun Muhakemat Kanunu hükümlerinin uygulanması kabul edilmiştir.

D- İl Özel İdaresinde Çalışan Kamu Personeli

Doğrudan doğruya il özel idaresi personeli arasında sayılmasa da kaymakamlar il özel idarelerine ait bir takım kamu hizmetlerini yürüten kamu personeli olarak karşımıza çıkarlar.¹⁶⁷ 3360 sayılı kanunla değişik İl Özel İdaresi Kanunu'nun 103 üncü maddesine göre kaymakamlar valinin vereceği özel idare hizmetlerini yaparlar. Kaymakamlar özel idarelerle bunlara bağlı bütün kuruluşları denetler ve teftiş eder. İl özel idare müdürü valinin emri altında çalışır, maaş ve diğer harcamaları özel idare gelirlerinden karşılanır. İl özel idare müdürü, il özel idaresinin validen sonra en üst düzeyde yetkili ve görevli memuru olup, il özel idaresi hizmetlerinin yürütülmesinden valiye karşı sorumludur. İl özel idare müdürünün görevleri 99 uncu maddede sayılmıştır : Özel idare teşkilatını vali adına yönetir. İlin yıllık programı, bütçe tasarısı ve kesin hesabını hazırlar. Mevzuatla kendilerine verilen görevi yerine getirir ve vali tarafından verilecek diğer işleri yapar. İl özel idare teşkilatı esas itibarı ile meclis ve encümeninin işlerini yürüten bir büro ile mali konulara bakan özel saymanlık dairesinden ibarettir. Aslında 98 inci madde valinin emri ve il özel idare müdürünün mesuliyeti altında bir özel saymanlık müdürlüğünün kurulması gerektiğini belirtmektedir. Ancak uygulamada böyle bir müdürlük kurulmamış ve 87 nci madde, valinin il özel idaresinin görevlerini, özel idare müdürlüğü ve merkezi yönetim ildeki teşkilatı vasıtası ile yürüteceğini belirtmek sureti ile hizmet ve faaliyetlerin büyük bir kısmını ildeki merkez teşkilatın memurları tarafından yürütülmesi esası benimsenmiştir. İl özel idaresi personeli bu göreve vali

¹⁶⁷ Arif Başaran, "İl Özel İdaresi Reorganizasyonu Münasebetiyle Bir Teklif" Türk İdare Dergisi, Sayı: 305, Mart-Nisan 1967, s.144-165.

tarafından tayin edilirler ve onun hiyerarşisi altındadırlar. İl özel idarelerinin personel statüsü açık değildir. Sağlık, tarım, veteriner ve bayındırlık hizmetlerinde görevli bir personelin kadro, tayin, yerdeğiştirme, sicil ve soruşturma gibi özlük işleri ilgili bakanlıklarca yürütülmektedir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu bu personeli kapsamı dışında bırakmıştır. Ancak 1327 sayılı kanun ile eklenen bir madde, il özel idaresi personelinin, kendi özel kanunları çıkıncaya kadar, 657' nin sınıflandırma gösterge tabosu ve intibak hükümlerinden yararlanabileceklerini hüküm altına almıştır. Yani 657' nin mali hükümleri il özel idare memurlarına da uygulanacaktır. Valinin il özel idare hizmetlerinin yürütülmesinde, bu hizmetlerle ilgili bulunan merkezi idare örgütünün müdür ve memurlarını da görevlendirebileceğine dair genel bir hüküm getirilmiştir. Bu hükümlere bakarak il özel idarelerinin hizmetleri için kendilerine ait örgüt kuramayacakları sonucuna varmak güçtür. Ancak, çeşitli kanunlarla il özel idarelerinin teşkilat grupları fiilen önlenmiştir. İl özel idare hizmetlerinin merkezi yerel kuruluşları tarafından yürütülmesi, bu idareler üzerinde hukuki statüyü aşan bir fiili vesayet uygulanmasına yol açmıştır. İl özel idare bütçesinin ilk hazırlıkları merkezi kuruluşlarca yapılmaktadır. İl özel idarelerinin kaynaklarını kendi olanaklarına ek bir yardım biçiminde düşünen daire müdürlerinin bu görüşü, hizmetli planlamada ve bütçeyi düzenlemede etkili olmaktadır. Özel idare olanakları yatırım yerine çoğu kez dairelerin cari giderlerini karşılamak için kullanılmaktadır. Merkezi yönetim birimleri, bütçenin uygulanmasında saymanlık işlemleri dışında kendileri yapmaktadırlar. Bu durum il özel idare hizmetlerinin merkezi yönetim adına kamu oyuna sunulması sonucunu doğurmakta, il özel idareleri ile ilgili her türlü hizmette kamu oyu karşısına örgüt ve personeli ile merkezi yönetim çıkmakta, il özel idaresinin hukuki kişiliği fiilen görünmez olmaktadır. Bugün pek çok kimsenin il özel idaresiyle merkezi yönetim tek bir kuruluş biçiminde görmesini nedeni de budur. Bir kuruluşun kendi hizmetlerini kendi örgütü ile yürütmesi örgütlenmesi tabii gereğidir.¹⁶⁸

Hiç şüphesiz bir kuruluşun varlık nedeni, kendisine verilen görevlerdir. Kuruluşa vücut veren görevlerin önemi, niteliği, niceliği, bir kuruluşun diğer kuruluşlara olan bağ ve ilişkileriyle kuruluşun iç bünyesindeki örgütlenme biçimini saptamakta başta gelen bir etken olmaktadır. Kuruluşun, kendisine verilen görevleri etkili, çabuk, kaliteli, verimli ve ekonomik olarak yapacak bir biçimde, örgüt, personel, kaynak ve sair olanaklara sahip kılınması gerekmektedir. İl özel idarelerine verilmesi önerilen görevlerin bu yönetimce etkili biçimde yapılabilmesi için yeterli örgüt ve personele sahip olması zorunlu hale gelmektedir. İl özel idarelerinin örgütlenmesi, ilde kalmayarak ilçelere de uzanmalı, hizmetin gerektirdiği nitelikte servisler ilçelerde kurulmalıdır.¹⁶⁹

İl özel idarelerinin personel statüsü de açık değildir. İl özel idarelerinin kendilerince atanan saymanlık ve büro personeli, hizmete hazırlayıcı meslek öncesi ve meslek içi eğitime tabii tutulmamaktadır. Bu yönetimlerin personel kadrolarının alınması için Bakanlar Kurulu kararı aranması, zaman kaybına neden olmakta, Bakanlar Kurulu yönünden de gereksiz ve iş yükünü artırıcı bir niteliğine bürünmektedir. Personel konusunda esas ilke, il özel idarelerinin hizmetleri için gerekli personele sahip olmasıdır. Özel idareler tüm personelinin kendileri atamalıdırlar. Merkezi yönetim, tüm kamu personelinin yetiştirilmesinden sorumlu olmalıdır.

¹⁶⁸ İsmail Sarıca, *Merkezi İdarenin Taşra Kuruluşları Hakkında Bir Çalışma*; Ankara, DPT Nisan 1991, s.33-77.

¹⁶⁹ Ahmet Özer, a.g.e., s.44-73.

Yatırım ve hizmetlerin yürütülmesinde en önemli unsurlardan birisi de yeterli ve uygun bir teşkilatlanmanın bulunmasıdır. İl özel idareleri, gerek ilk kuruluşlarında ve gerekse bugünkü durumu itibarıyla bir saymanlık teşkilatı dışında, icracı bir birime sahip olamamışlardır. İl özel İdaresi Kanunu ile yerel hizmetlerde valinin, merkezi yönetim kuruluşlarının memur, araç ve gereçlerinin çalıştırılabileceği hükmü getirilmiş, bu hükmü istisnai ve gerekli bir kural olması icap ederken, bir genel kural gibi uygulanmış, bu nedenle de saymanlık dışında teknik uzman ve uygulayıcı birimler oluşmamıştır. Halbuki il belediyelerinde uygulanan yapılanma, il özel idareleri için de geliştirilebilir. Esasen bu tür birimlerin oluşmasında yasal bir engel de bulunmamaktadır. İl özel idarelerini plan, program, kaynak açısından kendi hürriyetine kavuştururken, öte yandan nitelikli, uzman ve yeterli bir teşkilat yapısına da kavuşturulmalıdır. Bu teşkilatlanma üzerinde merkezi yönetimin, özellikle vesayet kullanımında etkiyi azaltmak gerekir. Vesayet denetiminin sadece yönlendirici, tavsiye edici olması sağlanmalıdır. ¹⁷⁰

Kaymakamların ilçede yürütecekleri görevler valilerce belirlenecektir. Kaymakam, il özel idare hizmetlerinin yürütülmesinden valiye karşı sorumlu olacaktır. Kaymakama, ilçe düzeyinde, il özel idare hizmetlerinden, özellikle yıllık programların ilçelerle ilgili bölümlerinin hazırlanışında teklif ve görüşlerini bildirmek, bütçenin çeşitli bölüm ve maddelerinde ilçeye ayrılan ödenekleri kullanmak, özel idare gelir ve giderlerini usulüne uygun şekilde tahsil, takip ve ödenmesini sağlamak, yetkili organlarca alınan yasaklayıcı tedbir ve kararları uygulamak, özel idarenin hak menfaatlerini koruyacak tedbirleri almak; kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine, genel meclis ve il daimi encümeni kararlarına ve valinin emirlerine uygun şekilde verilen özel idarenin diğer görevlerini yapmak gibi konularda görevler verebilecektir. Kaymakamların, il özel idaresi hizmetleri ile ilgili 1inci ve 2inci ek maddelerinde gösterilen yetki ve görevlerinin de bulunduğu bilinmelidir. Kaymakamlara, yaptıkları hizmetlerin karşılığı olarak Kanunun değişik 100üncü maddesine göre, 657 sayılı Kanunda yer alan 1inci derecenin son kademesi gösterge rakamının, Bütçe Kanunlarında Devlet memurları maaşı için belirlenen katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yarısını aşmamak üzere her yıl İçişleri Bakanlığınca tespit edilecek miktarda aylık ödenek verilecektir.

IV- İL ÖZEL İDARELERİNİN GÖREVLERİ VE DİĞER KONULAR

Uygulamada il özel idarelerinin görevleri konusunda değişik fikirlerle karşılaşırız. Genelde bu yönetimlerin görevleri, bunlara verilecek fonksiyon ve hizmet alanı ile yakından ilgilidir. Seçilecek olan faaliyet alanı onun nasıl bir görevi yürütmesi gerektiğini şekillendirecektir. Herşeyden önce, örneğin faaliyet sahasını kentlerde seçerse görevlerin bileşimi değişik olacak, eğer kırsal alana göre seçerse bu durumda daha başka olacaktır. Bu kısımda il özel idarelerinin genel olarak durumu gözden geçirilecektir. Daha sonra, bu yönetimler için hayati önem taşıyan mali durumları incelenecektir. Merkezi yönetimin Anayasa gereği uyguladığı vereyet denetimi olayına bakıldıktan sonra yerel hizmetlerin yerinden karşılanmasında yeni bir model önerisi olarak ilçe özel idaresi konusundaki son durumlar ele alınarak bu kısım bağlanacaktır.

¹⁷⁰ İsmail Sarıca, a.g.e.,s.77-83.

A- Genel Olarak İl Özel İdaresinin Görevleri

Günümüzde il özel idaresi muhteva bakımından, Osmanlı dönemi izlerini taşımaktadır . Yeni görevler, devletin tüm görev ve fonksiyonlarını (savunma, asayiş ve dışişleri hariç) kapsar niteliktedir. Bu görevlerin fiilen, kaynak ve teşkilatlanma açısından yerine getirilmesi ise, mümkün olamamaktadır. 3360 sayılı Kanun'la il özel idaresi için bazı yenilikler getirilmişse de, bunlar biçimsel yenilikler olmuş, uygulama sırasında yerel yönetim esprisine uygun yenilikler görülmemiştir. İl özel idarelerinin bugün için uygulamadaki sorunlarını, dört başlıkta toplamamız mümkün olur. Bunlar yerel müşterek nitelikte olan görevlerin tesbiti, il özel idaresi için plan ve programların hazırlanması ve onaylaması, il özel idaresinin teşkilatlanması ve gelirleri ve verdiği paylardır. İl özel idarelerine 3360 sayılı Kanun'la verilen görevler o kadar geniş kapsamlıdır ki, devlete ait tüm görevleri, içerisine alır haldedir. Bu görevlerin bir çoğu merkezi yönetim birimleri tarafından da yürütülmektedir. Yani, yerel yönetim görevi mi? merkezi yönetim görevi mi? kesin çizgilerle ayırmak mümkün olmamaktadır. Bunun en açık üç örneğini; eğitim, sağlık ve köy yerleşim planı hazırlanmasında görmekteyiz.¹⁷¹

Bütün bu sorunlara karşı şu tedbirlerin getirilmesi mümkündür. Merkezi yönetim kuruluşları ile özel idarenin görev, yetki ve sorumluluklarını kesin bir şekilde belirleyecek, görev kargaşalığı ve çelişki yaratmayacak bir "Çerçeve Kanunu" en kısa zamanda çıkarılmalıdır. Belediye ve köy kanunları da bu çerçeve kanun ile birlikte ele alınmalı ve aralarında uyum sağlanmalıdır. Bu Çerçeve Kanunu'nda : yerel nitelikte olan, öncelikle yerel halkın ortak ihtiyaçlarına cevap veren, bir il sınırı dışında taşınmayan, özel idarelerce yapılmasında etkinlik, verimlilik ve tasarruf sağlayacağı anlaşılan, halk katkısını gerektiren veya katkıya açık olan veyahut halkın istekli olduğu, ülke veya bölge çapında büyük yatırım ve proje uygulanmasını ya da özel teknik ve uzmanlık gerektirmeyen ve özel idarelerin kendilerinin istekli oldukları görevler il özel idarelerine bırakılmalıdır.

Yeni düzenlemeye göre, özel idarelerin "Mahalli ve müşterek nitelikte olan imar, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, çevre bakanlığı korunması, eğitim ve spor, tarım, ağaçlandırma, orman tesisi, ekonomi ve ticaret, haberleşme ve turizmle ilgili görevleri ve bu Kanun dışında çeşitli mevzuatla verilen görevleri, imkanları ve tespit edeceği öncelik sırasına göre", yürütülmeleri öngörülmektedir. İl özel idarelerinin yapmakla görevli bulunduğu kamu hizmetlerini yerine getirebilmesi için bunların; yerel ve müşterek nitelikte olması ve imkanlarının olması gerekmektedir. Kanun,"mahalli ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırının tesbitini" de Bakanlar Kuruluna bırakmıştır. Ancak, Anayasa Mahkemesi, bunu iptal etmiştir.¹⁷² Yapılan bir düzenleme ile özel idarelerine verilen görevler ve bunların uygulanması tamamen belirsiz hale gelmiştir. Öte yandan, kamu hizmetlerinin uygulanmasının hangi sebeple olursa olsun takdire bırakılması düşünülemez. Devlet üslendiği kamu görevlerini yönetim hukukunun prensiplerine uygun olarak yerine getirir.

Özel idareler her şeye rağmen mali imkanları ölçüsünde ve mahallinden de kaynak yaratarak azımsanamayacak hizmetler ifa etmişlerdir ve etmektedirler. Görevlerin hemen hemen tamamı,

¹⁷¹ DPT Mahalli Hizmetler, a.g.e.,s. 77-83.

¹⁷² Veysel Atasoy, a.g.e.,s. 76-80.

Devletin bizatihi kendine ait görevleri ve fonksiyonları kadar geniş yer tutmaktadır. Özel idare ile Bakanlık veya çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarıyla birlikte yürütülmektedir. Bu uygulamaların ve farklılıkların ortaya çıkışında temel sorun; merkezi yönetim kuruluşlarının zamanla çoğalması ile görevlerin bunlarca üstlenilmesi ve böylece özel idarenin görevlerinin azalması, gelir kaynaklarının ve yetkilerinden kısıtlanmasından doğmuştur.¹⁷³ Muvakkat Kanun ile özel idarelere o kadar çok ve çeşitli görevler verilmiştir ki, verilen görevlerle özel idarelerinin mali, idari ve teknik imkanları arasında bir denge kurulmamış ve özel idarelerin cılız bünyesi, bu ağır ve çok çeşitli görev yükü altında ezilmiştir.

Görevlerin pek çoğunun iki veya daha çok sahibi ortaya çıkmıştır. Özel idarelerin görevlerine bir açıklık getirmek şöyle dursun kanun yürürlüğe girdiği tarihten beri bu madde işletilememiş ve Bakanlar Kurulu bir türlü konuya ilişkin bir düzenleme getirememiştir. Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararından sonra Bakanlar Kurulunca, "il özel idarelerinin görevli olduğu mahalli ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırının tesbitine" imkan kalmamıştır. İl özel idareleri görevleri, baştan sona kadar ayrıntılı olarak yeniden birbiriyle ahenkli, dengeli ve tutar bentler halinde yeniden düzenlenebilir. Bu görevler sırasıyla; tarım ve hayvancılık, ekonomi ve ticaret, kültür ve eğitim, sağlık ve sosyal yardım hizmetleri, trafik hizmetleri, imar hizmetleri ve çeşitli konulardadır. İl özel idaresine gücünün üstünde görevler vermiştir. Sonradan çıkarılan yasalarla bu yönetime verilen veya yasal dayanağı bulunmadığı halde bu yönetimce yürütülen hizmetlerle birlikte görev sayısında bir artma olmuş ise de, önemli bazı görevler zamanla başka kamu kuruluşlarına da verildiğinden, il özel idaresinin fiilen yürüttüğü görevlerde bir eksilme saptanmıştır. İl yollarının yapımı görevi Karayolları Genel Müdürlüğü'ne devrolunmuştur. Köyü yola, il özel idaresi bütçelerine konan ödeneklerle sembolik olarak yürütülmektedir. Aynı şekilde, sular üzerinde kayık ve benzeri araçların işletilmesi Taşocakları Nizamnamesi isteklerine ihale edilerek resim ve harç alınması ve maden sularının "Rüsum ve Temettü hisseleri" il özel idaresine aittir. Örnek ve deneme çiftlikleri, tarlaları, fidanlıkları kurmak, damızlık hayvan ve tarım aletleri depoları açmak diğer görevlere örnektir. İl özel idareleri personel ve bütçe yetersizlikleri dolayısıyla bu görevlerden pek azını yürütebilmişler, çoğunun üzerine eğilememişlerdir. İl özel idareleri, sayılan hizmetler için bütçelerine koydukları ödeneklerde önemli kısıntılar yapmışlardır. İl özel idarelerinin, ekonomik görevlerinin büyük bir çoğunluğunu yerine getiremedikleri Ticaret ve Sanayi Odalarına ve Belediyelere görev olarak verilmiştir.¹⁷⁴ İl özel idarelerinin, ancak ilkokullara ait kısmını olanaklar ölçüsünde yürütebildiği Milli Eğitime ilişkin görevleri ilkokul yapımı için bütçelerine ödenek koyma, yapım işini gerçekleştirme ve okulu donatma görevleri devam etmektedir.

İl özel idareleri ve sosyal nitelikli görevlerden yalnız hastane ve güçsüzler evi kurma hizmetleri üzerinde durabilmişlerdir. İl özel idarelerinin sağlık ve sosyal yardım görevlerinde, sonradan çıkarılan yasalarla önemli değişiklikler olmuştur. Belediyelerin, merkezi yönetime ait bazı taşra birimlerinin kurulmasında sınır ve bağlılık işlemlerinin yürütülmesinde, il genel meclisinin kararı ve Türkçe olmayan köy adlarının değiştirilmesinde il daimi encümeninin kararı gerekli bulunmaktadır. Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Kanunu saymanlık işleri, vali ve kaymakam taşıt araçları, onarım, zat maaşları sandığı, izinsiz ve usulsüz yapıların yıktırılmasını özel idare

¹⁷³ Bünyamin Günel, a.g.e.,s. 14-18.

¹⁷⁴ Mustafa Gönül, Yerel Yönetim Birlikleri, TODAİE Yayınları No: 159, Ankara 1977, s.27-155.

tarafından karşılanır. Vali konağı, kaymakam evi ve memur lojmanları yapılmış ve bu yönetimlerin yapmakla yükümlü oldukları görevler ile gelirleri arasında denge kurulamamıştır.¹⁷⁵

Yüklenen görevlerden bir kısmı, sondana çıkarılan kanunlarla bu yönetimden alınmış, pek çoğu ise çeşitli Bakanlık ve kamu kuruluşlarına verilmiştir. Ancak, bunlar arasında sağlanması gereken işbirliğinin esasları ve sorumluluk dereceleri saptanmamıştır. Bununla beraber hizmet, esas itibariyle görevlendirilen yeni kuruluşlar tarafından yürütülmeye başlanmış ve il özel idaresi yardımcı kuruluş durumuna düşmüştür.¹⁷⁶ Uygulamada il özel idarelerinden yasa olan ve olmayan görüşler bulunmaktadır. Bunlardan birinci il özel idaresinden yana olan görüşlerdir. İl özel idareleri bugüne kadar kayda değer hizmetler yapmış bulunmaktadır. Halk bu yoldan yönetime katılma olanağına kavuşmaktadır. Ortak yerel hizmetler il özel idaresi tarafından daha ucuz ve daha çabuk bir şekilde yapılabilmekten, özellikle kırsal alanlarda yer alan köylere hizmet götürülmesi bakımından yerel bir kuruluşa ihtiyaç vardır. Bu kuruluş da il özel idaresidir.

İl özel idaresinden yana olmayan görüş ise temelini şuna dayandırmaktadır. İl özel idaresinin görev ve yetki alanı, kendisine yüklenen hizmetleri yürütemeyecek kadar geniş olup belediyeler ve köyler arasında bölünmüş durumdadır. İl özel idaresine ait görünen bütün görevlerin merkezi yönetime aktarılması yararlı ve gerekli görülmektedir. İl özel idareleri arasında mali yönden büyük farklar bulunduğundan görülen hizmetlerin niteliği ve niceliği bakımından da önemli farklılıklar söz konusudur. İl özel idaresi yapay bir kuruluştur. İl özel idaresi yürütücü hizmet birimlerinden yoksun bulunmaktadır. Bu amaçla merkezi hizmet birimlerinden yararlanılmaktadır. Yerel bir politikacı olan genel meclis üyelerinin hizmetler üzerinde olumsuz etkilerde bulunmaları söz konusudur. Sonuçta mevcut bir kuruluşu kaldırmaktan ziyade, onun kuruluş ve görevlerinde bazı değişiklikler yapmak suretiyle yararlanmaya devam etmek, alışılmış kuruluşları büyük bir zaruret olmadıkça kaldırmamak gerekir.¹⁷⁷ Koruyabildikleri bir kısım görevleri, kendilerine ait olmayan personel, örgüt ve parayla hizmetin fiilen yapıldığı kırsal alanlara uzak bir kademedan yapmak zorunda kalmış bulunan il özel idareleri, günümüzde başarı ile hizmet yapma olanağından çok uzak düşmüş bulunmaktadır. Bu durum, bir yandan kırsal yerel toplulukları için çok önemli bayındırlık, eğitim, sağlık ve tarım hizmetlerinin yürütülüşünde aksaklıklar yaratmakta, öte yandan siyasal katılma bakımından önemli sorunların ortaya çıkmasına neden olamamaktadır. İl özel idaresinin iyi bir durumda bulunmadığını belirtmekle birlikte, bu kuruluştan henüz ümitlerini kesmemiş, kesin bir yargıda bulunmamışlardır.¹⁷⁸

Görüldüğü üzere Mavakkat Kanun ile verilmiş bulunan hizmetlerden il özel idaresinde kalanlar pek sınırlıdır. Bu durum karşısında il özel idareleri tüm kamu hizmetlerinin genel yönetime intikal etmesi üzerine yeni ekonomik ve sosyal hizmet alanlarına yönelerek bazı girişimler yapmakta veya bunlara katılmakta, böylece kendi varlıklarını idame ettirmek için hizmet gördükleri imajını vermeye çalışmaktadırlar. Bazı ekonomik teşebbüslere giriştikleri, sanayi kuruluşlarına ortak oldukları iş hanları yaptıkları, turistik amaçlı otel, motel, kaplıca ve hamam inşaa ettirerek işlettikleri veya kiraya verdikleri, lojmanlar inşaa ettirdikleri, böylece meydana gelen hizmet boşluklarını bu yeni girişimleri ile doldurmak için çaba sarfettikleri anlaşılmaktadır.

¹⁷⁵ Cafer Eroğlu, Mahalli İdareler Planlaması, Türk İdare Dergisi, Sayı: 340, Ocak-Şubat 1973, s.25-39.

¹⁷⁶ İsmet Hakkı Alpay, İl Özel İdarelerinin Tarihçesi "Türk İdare Dergisi, Sayı : 295, Temmuz-Ağustos 1965, s.3-31.

¹⁷⁷ Mustafa Tosun, Örgütsel Etkinlik, Ankara, TODAİE Yayını, 1981, s.77-92.

¹⁷⁸ Selçuk Yalçındağ, a.g.e.,s. 79-88.

B- İl Özel İdaresinin Mali Durumu

Yerel yönetimler, devletin transfer edeceği kaynaklar yanında kendi gelir kaynaklarına sahip değilse ve bu konuda yetkisiz ise o ülkede gerçek bir yerel yönetim yoktur. Etkin vergilendirme ve kaynak yaratmada demokratik yerel yönetimlerden geçmektedir. Türkiye'de belediyelere ve il özel idarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun 3239 sayılı Kanunla değişik 1 inci maddesi gereğince genel bütçeli vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden % 17,0 nisbetinde pay verilir. İller Bankası'nda her ay sonuna kadar toplanan il özel idare payının, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının % 1,40'ına tekabül eden bölümün % 80 İller Bankası'nca, son nüfus sayımı sonuçlarına göre bütün İl Özel İdarelerine dağıtılır. % 20 si ise İller Bankası'nda il özel idarelerine proje ve yatırımlarına yardım olarak verilebilmesi için İçişleri Bakanlığı emrinde toplanır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının % 0,30'una tekabül eden kısmı (% 1,70'in % 1,40'ından geri kalan kısmı) il özel idarelerine ait paylardan alınarak teşkil olunacak (% 0,25'lik kısım belediyelerden) % 0,55'lik kısmı "Mahalli İdareler Fonu" olarak İller Bankası emrinde toplanır. Belediyelerce tahsil edilen emlak vergisinin % 15'i il özel idareler payı olarak alınacaktır.

Devlet genel bütçeden, bakanlıkların yapacağı hizmet ve yatırımlar için özel idare bütçesine aktarma suretiyle yardımda bulunur. Bu yardımlar tahsisli olup tahsis amacının dışında, başka yerde kullanılamaz.¹⁷⁹ İl özel idaresi bütçesinden bakanlıklara verilen kanuni paylar ise, Muhtaç Asker Ailelerine Yardım, İller Bankasına Katılım Payı, Emekli Sandığına Ödemeler, İlköğretim Hizmetlerine Katılım, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumuna Ödemeler, Beden Terbiyesi ve Spor Müdürlüğüne payı ve Sosyal yardımlaşma ve Dayanışma Vakfına Yardım payıdır. Gelirleriyle ifa etmek zorunda oldukları görevleri yerine getiremeyecek kuruluşlar haline gelen il özel idarelerinin yeni kanunlarla bu sınırlı gelirlerinden birinde bazı teşkilat ve fonlara "pay ayırmak" zorunda kalması bu yönetimleri mali bir krize sokmuş ve devletten destek görmek zorunda bırakmıştır.¹⁸⁰

Yerel hizmetlerin yerel yönetim birimleri arasında paylaştırılmasından sonra en önemli konu, bu yönetimlerin belirtilen hizmetleri yapabilmesine yeterli mali güce kavuşturulmasıdır. Bu konuda en acil problem bina ve arazi vergilerinin ıslahıdır. Devlet esas itibariyle bütün kamu hizmetlerinden sorumludur. Ancak devletin bütün kamu hizmetlerinden sorumlu olması bu hizmetlerin tamamını kendisinin yapması lazım geldiği manası taşıyamaz. Kamu hizmetlerini, kamu yararı düşüncesiyle devlet teşkilatıyla yerel yönetim ve yerel yönetimlerin çeşitli üniteleri arasında paylaştırılmaktadır. Hizmetlerin ifasından esas sorumlu devlet olduğuna göre, devletin hizmetlerin iyi ifa edilip edilmediğini kontrol etmesi kadar tabii bir şey olamaz. Ana demokratik prensiplere bağlı kalmak şartıyla bu kontrol bütün kamu memleketlerinde de icra edilmektedir.

Devlet yardımları yerel yönetimle devlet arasındaki en önemli ilişkilerden bir tanesidir. Hemen her memlekette yerel yönetimlere Devlet mali yardım yapmaktadır. Halen devlet yardımları belediyelere beldelerin nüfusları nisbetinde il özel idarelerine de objektif bir sisteme bağlı kalınmaksızın geliş güzel dağıtılmaktadır. Devlet yardımlarının nüfus esasına göre dağıtılması adaletsizlik doğurmakta ve fakir bölgelere yardımları azalmaktadır. Yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi, kamu hizmetlerinin Devlet ve yerel yönetimler arasında paylaştırılması, yerel yönetimin

¹⁷⁹ Ahmet Özer, a.g.e., s. 100-107.

¹⁸⁰ Turgut Kılıçer, a.g.e., s. 160-161.

kendilerine verilen görevlere orantılı gelir kaynaklarına kavuşturulması, Devletle yerel yönetim ilişkilerinin ve Devlet yardımlarının yeni baştan gözden geçirilmesi, memleketin kalkınmasıyla çok yakından ilgili, üzerlerinde gereği kadar durulması ve tartışılması gereken önemli konulardır.

1- İl Özel İdaresinin Gelirleri

İl özel idareleri teşkilat olarak da merkezi yönetimle iç içedir. Bu bakımdan devletin özel idarelere yardımı diğer yerel yönetimlere göre daha kolay olmaktadır. İl özel idarelerine devlet yardımı önemli ölçüde iki fon aracılığı ile olmaktadır. Bu fonlar Özel İdare Fonu ve Mahalli İdareler Fonudur. Genel bütçe gelirlerinden il özel idarelerine ayrılan payın % 20'si İçişleri Bakanlığı emrinde toplanmaktadır. İçişleri Bakanlığı İl Özel İdareleri Fon Yönetmeliğini hazırlayarak uygulamaya koymuştur.

Bu yönetmelikle hemen üretime geçebilecek yatırımlar, döviz sağlayıcı yatırımlar, sabit sermaye yatırımı tamamlanmış, ancak işletme sermayesi, diğer sebeplerle yarım kalmış yatırımlar, gibi konularda yardım yapılacaktır. İl özel idaresinin kendi uyguladığı veya en az % 51 hissesi kendisine ait projelerde % 70'ini ve sermaye şirketlerine iştirak halinde, özel idare iştirak payının % 70'ini geçemez. Bu fonun genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının % 0,15 'ine tekabül eden kısmı Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca belediyelerin imar uygulamalarında, % 40'ına tekabül eden kısmı da İçişleri Bakanlığınca yerel yönetim için kullanılır. Yönetmeliğe göre fonun amacı, kanunlarla kendisine verilen görevleri yerine getirmekte sıkıntı çeken yerel yönetimlere karşılıksız mali yardımda bulunarak, onları teşvik etmek ve desteklemektir. Fondan valilik emrine gönderilen, yardımlar il özel idare bütçesinin köylere yardım tertibine kaydedilir. Bu tertipten valiliklerce hazırlanan İl Özel İdare Bütçesinin Köylere Yardım Tertibine Konulan Ödeneğin Harcama Esas ve Usullerini Gösterir Yönetmelik uyarınca valiliğin tesbit edeceği hizmet ve yatırımlar için köylere yardım yapılır. Dolayısıyla burada bu fondan il özel idarelerine bir yardım sözkonusu değildir. Özel idarelerin buradaki rolü, merkezi yönetim bir diğer yerel yönetim birimine, yani köylere yaptığı yardıma ve bunun dağıtımına aracılık etmekten ibarettir. Böyle bir uygulamanın mantığını savunabilmek mümkün değildir. Zira böyle bir eşitlik anlayışı daha büyük eşitsizliklere yol açmakta, daha küçük ve köy sayısı az olan iller bu uygulamadan daha fazla yararlanmaktadır. İşin doğrusu tamamı köylere dağıtılan bu yardımın köy sayısına bölünerek, illere köy sayıları oranında verilmesi olurdu.¹⁸¹

Bir yerel yönetim birimi olan il özel idareleri, Anayasa gereği yatırım hizmet ve görevlerini yerine getirebilmeleri için, bunlarla orantılı ve tutarlı gelir, kaynaklarına kavuşturulmalıdır. Önemli kaynak niteliği taşıyan gelirleri, üç ana grupta toplamak mümkündür. Bunlar; öz gelirler ve vergilerinden alınan paylar, devlet yardımı ve fon gelirleridir. Devlet Yardımı : Devlet genel bütçeden, bakanlıkların yapacağı hizmet ve yatırımlar için özel idare bütçesine aktarma suretiyle yardımda bulunur. Bu yardımlar tahsisli olup tahsis amacının dışında başka yerde kullanılamaz.¹⁸² 2380 Sayılı Kanunun 1.inci maddesi gereğince; il özel idare payının genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının % 40'ına tekabül eden bölümün % 20'si İller Bankası'nda özel idarelere

¹⁸¹ Veysel Atasoy ,a.g.e., s. 93-98.

¹⁸² DPT Mahalli İdareler,a.g.e., s. 82-86.

dağıtılmak üzere İçişleri Bakanlığı emrinde toplanmaktadır. İl özel idarelerinin görevleri ve gelirleri arasındaki denge bu idarelerin aleyhine bozulmuş, il özel idareleri görevlerini yapamaz hale gelmişlerdir. Hatta bir kısmı personel ücretlerini ve cari giderlerini dahi karşılayamaz olmuştur. Tahakkuk ve tahsili tamamen il özel idarelerine bırakılmış olan kaynaklar üzerinde de bu yönetimlere tam bir tasarruf yetkisi verilmemiştir. Devlet gelirlerinden ayrılan paylar da çoğu kez, kanunda öngörülen oranlarda özel idarelere intikal etmemektedir. Bunun bir nedeni, merkezi yönetimin bütçesine ödeneği az koyması, diğer bir nedeni, ise İller Bankası aracılığı ile yapılan transferlerde bazı sızıntılar meydana gelmesidir. Bir yandan il özel idarelerinin gelirleri günden güne azalırken, giderlerinde de artışlar meydana gelmiştir. Çeşitli kanunlarla özel idare bütçelerinden belirli oranlarda çeşitli kurumlara pay ayırma zorunluluğu konulmuştur. Merkezi yönetim gelirlerinden verilen payların da nüfus esasına göre dağıtılması bu gelir dengesizliğini birkaç büyük il lehine daha çok arttırmaktadır. İl özel idaresinin gelirleri saptanmadan önce, görevleri açıkça belirlenmelidir. Sonra görevleri yapmaya yetenek kadar gelir ayrılmalıdır.¹⁸³ İl özel idarelerine ayrılacak gelir kaynakları belirlendikten sonra, kaynaklarını kullanması konusunda bu idarelere mümkün olan ölçüde geniş tasarruf yetkisi verilmelidir. Tamamen bu yönetimlere bırakılacak gelir kaynakları ile pay verilecek Devlet gelirleri ve pay oranları saptanmalı ve Devlet gelirlerinden ayrılan payların hiç bir kayba uğramadan ve geciktirilmeden il özel idarelerine ulaşması sağlanmalıdır. İl özel idarelerine Devlet bütçesi ve çeşitli fonlardan yapılan yardım ve kredilerin dağıtım yöntemi ve kuralları, idareler arasındaki sosyal ve ekonomik dengesizlikleri giderecek şekilde saptanmalı ve uygulaması da titizlikle izlenmelidir. Bu yönetimlerde görev-gelir dengesi daima korunmalı, il özel idare bütçesinden çeşitli kurumlara, özellikle merkezi yönetim hizmetleri için, pay ayrılması yönteminden vazgeçilmelidir. İller Bankası kredilerinden yararlanma olanakları genişletilmelidir.¹⁸⁴ İl özel idare gelirleri, il özel idarelerin öz gelirleri, Genel Bütçe vergi gelirlerinden verilen paylar, Emlak Vergisinden verilen paylar ve devlet yardımı olarak dört grupta toplamak mümkündür.

Özel kanunlara göre alınan vergi, resim ve harç gelirleri, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılacak paylar, genel, katma ve özel bütçeli idarelerden aktarılan ödenekler, her çeşit teşebbüs ve faaliyetler karşılığında sağlanacak gelirler, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka biçimde değerlendirilmesinden doğacak gelirler, para cezaları ve harçlar, faiz ve diğer gelirleri, hizmet karşılığı alınacak ücretler, bağışlar ve Turizm Bakanlığının onayı ile bazı yörelerden alınacak giriş gezi ücretleri, belli başlı gelir kalemleridir.¹⁸⁵

Merkezi yönetimin üslendiği ve başarıyla yürüttüğü hizmetlerin ille de yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin yapmasında ısrar etmenin mantıki bir yanı kalmamıştır. Yeni yatırım projeleri hazırlamak, bunlara halkın ortaklığını sağlamak veya halka açık ortaklıklara ortak olmak suretiyle gerçekleşecektir. İl özel idaresince tahakkuk ve tahsil olunan öz gelirler; resim ve harçlar, taşınır ve taşınmaz mallar gelirleri, çeşitli gelirler iken, merkezi yönetim vergilerinden il özel idaresine ayrılan paylar, emlak vergisinden özel idare payı, akaryakıt istihsal vergisinden özel idare payı, motorlu kara taşıtları vergisinden özel idare payı, orman ürünleri satışından özel idare payıdır.

Özel İdare gelirleri, 1980-1987 yılları arasında kesin hesap Türkiye toplamına göre gerçek

¹⁸³ İçişleri Bakanlığı, İç düzen a.g.e., s. 208-215.

¹⁸⁴ Sahip Örgü, "Özel İdare Bütçelerinin Bugünkü Durumu" *Türk İdare Dergisi* Sayı: 19, Mart-Nisan 1948, s. 123-127.

¹⁸⁵ Turgut Kılıçer, "Merkezi Hükümette Mahalli İdareler Arasındaki Görev ve Kaynak Bölüşümü, Sorunlar ve Çözüm Yolları", *İller Bankası Dergisi* (Temmuz-Ağustos-Eylül), 1984, S. 33-77.

fiyatlarla 3,6 kat artmıştır. Özel idare gelirleri 1980 yılında genel bütçenin % 1,1 iken bu oran 1987 yılında % 4,1 e çıkmıştır. Devlet il özel idarelerine çeşitli hizmet transferi yapmakta ve bunların ödeneklerini bütçe yılı başladıktan sonra göndermektedir. Yani il özel idareleri 100 liralık bir gelir toplayacağını hesaba katarak yıllık programını ona göre yapmakta, ancak program dışı gelen ödeneklerle gelir 300 liraya çıkmaktadır. Böylece il genel meclisleri, toplam gelirlerinin sadece üçte biri için bir program yapabilmektedir. Görüldüğü gibi il özel idareleri, gelir açısından çok zayıftır ve çok büyük ölçüde devlete bağımlı bulunmaktadır. Devletten gelen ve toplam gelirin % 75 ini oluşturan gelirler üzerinde il özel idarelerinin hiçbir tasarruf yetkisi yoktur.

2- İl Özel İdaresinin Giderleri

İl özel idarelerinin görevlerinin yerine getirebilmek amacıyla yaptığı harcamalarla, bu amaca uygun olarak görev yapan teşkilatının veya bu görevleri kendisi adına yerine getiren merkezi yönetime bağlı teşkilat ve kuruluşlara aktarılan ödenekler ile organlarının ve personel harcamalarının toplamı bu kuruluşun giderlerini teşkil eder. Yönetim giderleri, bütçelerde üç ana bölümde gösterilir. Bunlar cari harcamalar, yatırım harcamaları ve sermaye teşkili ve transfer harcamalarıdır. Cari harcamalar, ödenekler, personel giderleri, yönetim giderleri, hizmet giderleri ve kurum giderleri ve çeşitli giderler olarak gruplandırılırlar. Yatırım harcamaları; etüd ve proje giderleri, yapı tesis ve büyük onarım giderleri, makina, teçhizat ve taşıt alımları ve onarımları olarak gruplandırılır. Son olarak sermaye teşkili ve transfer harcamaları da; kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri, kamulaştırma ve taşınmaz mallar satın alımları, iktisadi transferler, mali transferler, sosyal transferler ve borç ödemeleri olarak gruplandırılır. İl özel idarelerinin giderleri sürekli olarak artış göstermektedir.¹⁸⁶

Muhtaç Asker Ailelerine Yardım, İller Bankası Sermayesine Katılım Payı, Emekli Sandığı'na Ödemeler, İlköğretim Hizmetlerine Katılım, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'na Ödemeler, Beden Terbiyesi ve Spor Müdürlüğü Payı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfına Yardım Payı il özel idaresi gelirlerinden ayrılan paylardır. Bunlar, il özel idarelerinin, kendi iradeleri dışında kanun ve yönetmeliklerde belirtilen bir oran dahilinde gelirlerinden ayırarak bazı kuruluş müessese veya devlet hazinesine ödedikleri paylardır.

İl özel idaresi hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin giderler yerel görevlerin ifası için yapılan harcamalar, karar, ilan ve özel idare gelirlerinin tahsil giderleri, yönetime ve personele ait giderler il genel meclisinin başkan ve üyelerine toplantıların ödenek, yollukları yerel görevlerin ifası için yapılan harcamalar, yönetim ve personel giderleri il genel meclisi ve il daimi encümeni başkan ve üyelerinin ödenekleri ve yollukları, paylar, ödemeler ve borçlar, özel idare teşebbüslerine verilecek sermayeler ile özel idare gelirlerinin tahsil giderleri, özel idare mallarının vergi, resim, harç ve sigorta giderleri, temsil, ağırlama ve tören giderleri belge karşılığı olarak barolara yapılacak yardım giderleri, İmar Kanunu ile valiliklere verilen özel idare hizmetleri ile ilgili diğer giderlerdir. Büyük katkıları olacak olan yönü bizce girişimci ruh, içinde hareket ederek ya bölgede önceden kurulmuş ve projesi hazır verimli halk kuruluşlarına ortak olmak ya da yararlı gördüğü alanlara yeni projeler hazırlamak suretiyle halka açık anonim ortaklıklar kurmak suretiyle yatırımlarını yöneltmek

¹⁸⁶ Ahmet Özer, a.g.e., s.340-341.

olacaktır.¹⁸⁷

Cari giderler, yatırım giderleri, sermaye teşkili ve transfer giderlerinden, il özel idareleri, zayıf gelirlerine rağmen 8 yıllık ortalama olarak, bu gelirlerinin her yıl ancak % 82 sini harcayabilmektedirler. İl özel idareleri, yıllık bütçelerini yaparken, fiili giderlerini ancak üçte birinden biraz fazlasını programlayabilmekte, diğer üçte ikiye yakın giderler, bütçe yılı başladıktan sonra bakanlıklardan gelen süpriz ödenek ve talimatlara göre gerçekleşmektedir.

Tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin gerçek bir program yapamışının en büyük sebebi, kendine has görevlerinin, teşkilatının ve gelirlerinin yasada açıkça belirtilmemiş olmasıdır. Bu nedenle de bakanlıklar, il özel idarelerini merkezi yönetime verilmiş görevlerin uygulanmasında bir emanet komisyonu gibi görmekte, istediği zaman, istediği miktarda para göndererek, görevlerin yerine getirilmesinde insiyatifi elinde bulundurmaktadır. Özel idareler hizmet birimi ve uzman personeli olmayan bir para harcama yeridir. Diğer bir deyimle bir yerel yönetim değil, bir finansman kurumudur. Hizmet alanlarında da önemli bir harcama görülememektedir. İl özel idareleri konut, işhanı, yönetim binası, otel gazino inşası gibi yatırım alanlarını bir yana bırakırsak, ilköğretim hizmetlerinden (% 90 ı ilkokul yapımı) başka hemen hemen hiç bir hizmet için harcama yapamamaktadır.

3- İl Özel İdarelerinin Bütçe Uygulaması

İl özel idare bütçesinin hazırlanması, il daimi encümenince incelenmesi, il genel meclisinde görüşülmesi ve kabulüne dair usul, esas ve süreler İçişleri Bakanlığınca çıkartılacak bir yönetmelikle düzenlenmesi gerekmektedir. Bu yönetmelik, İl Özel İdare Bütçesinin Hazırlanması, Kabulü ve Onaylaması Hakkında Yönetmelik adıyla ve İçişleri Bakanının onayı ile onay tarihi olan 6 Kasım 1987 tarihinde yürürlüğe girmiştir. "Bütçe yıllık prensiplerin gerekleri ile fayda ve maliyet unsurları gözönünde tutularak, verimlilik ve tutumluluk ilkelerine göre hazırlanır ve uygulanır." İlk olarak, il bütçelerinde gelirler giderlerden önce gelir ve bütçenin denk olarak düzenlenmesi gereklidir. Açık olarak düzenlenemez. Bir ilke de birlik ilkesidir. Bu ilke il özel idaresinin bütün gelir ve giderlerinin tek bir belge içinde toplanmasını ifade eder. Diğer bir ilkede, genellik ilkesidir. Takas ve mahsup edilemezler.¹⁸⁸

Bölümden bölüme aktarmalar il genel meclisi kararı ve bakanlık onayı ile, bir bölüm içindeki maddeler arasındaki aktarmalar ise il daimi encümeni kararı ile yapılır. Aylık ve ücret ödeneklerinden diğer gider bölümlerine, programa bağlı yatırım ödeneklerinden diğer bölüm ve maddelere, daha önce aktarma yapılan bölüm ve maddelerden diğer bölüm ve maddelere aktarma yapılamaz. Dikkati çeken önemli bir nokta özel idare bütçesinin sürekli gelir fazlası vermesidir. Bu da özel idarelerin kendilerine tahsis edilen gelir kaynaklarını yeterli bir şekilde kullanmadığı anlamına gelir. Başka bir deyişle görevlerini tam olarak yapmadıkları anlaşılabilir.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Mehmet Aldan, a.g.e., s.40-43.

¹⁸⁸ Ali Çakı, "Mahalli İdarelerin Öz Kaynakları ve Bu Kaynakların Rasyonel Kullanımı " Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama, Ankara, İçişleri Bakanlığı Genel Yayın No: 431, APK Yayın No: 25, 1988, s. 425-449.

¹⁸⁹ Belma Üstünişik, "Yerel yönetimlere Devlet Katkısı ve Fonlar" Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama, Ankara, İçişleri Bakanlığı Genel Yayın No: 431, APK Yayın No: 25, 1988, s.449-495.

Devlet bütçesi ile bütün yerel yönetimler bütçeleri arasında kaçınılmaz bir tesanüt mevcuttur. Bu iyi bir finansal sevk ve yönetim kaidesi olup devlet kendi bütçesinde bunu ihmal etmiş, fakat yerel yönetimler için uyulması zorunlu bir kaide haline getirmiştir. İl özel idaresi gelirlerinin, elastikiyeti olmayan bir niteliği vardır. Bu gözönünde tutulmalıdır. Bağımsız ve il özel idarelerine has vergilerin sayısının artırılması temayülü yöneticilerde mevcuttur. Ancak bu vergiler randımanı az olarak bilinirler.¹⁹⁰

İçişleri Bakanlığı bütçedeki mevzuata aykırı madde ve deyimleri düzeltmeye, il özel idaresinin tahsile yetkili olduğu halde bütçeye konulmamış gelirleri koymaya ve eksik konulanları kanuni hadlerine çıkarmaya; il özel idaresinin tahsile yetkili olmadığı gelirleri, tahakkuk etmemiş taşınır ve taşınmaz malların satış gelirleriyle gerçekleşmemiş borçlanma gelirlerini çıkarmaya; kanuni yetki ve tarife üzerindeki gelir tahminlerini kanuni hadlerine indirmeye, yapılması il özel idaresi görevlerinden olmayan hizmetler için konulan ödenekleri çıkarmaya; bütçeye konulması kanunen zorunlu iken konulmamış ödenekleri koymaya; kesinleşmiş ilam, istikraz, tahvil, kredi, anlaşma ve sözleşme hükümlerine göre anapara ve faiz ödemelerini karşılamaya yetecek kadar ödenek koymaya, mevcutları bu amaçla yeteri kadar artırmaya yetkilidir. İl Özel İdare Bütçesinin Hazırlanması, Kabulü ve Onaylaması Hakkında Yönetmelik yayınlanmış il özel idaresi bütçesi; il özel idaresinin her yılın Ocak ayı başından o yılın Aralık ayı sonuna kadar bir yıla ait gelir ve gider tahminlerini gösteren, il özel idare gelirlerinin toplanmasına, hizmetlerin yapılmasına ve harcamalara izin veren bir meclis karardır. Bütçe; yıllık programların gerekleri ile fayda ve maliyet unsurları gözönünde tutularak, verimlilik ve tutumluluk ilkelerine göre hazırlanır ve uygulanır. Vali her yıl Haziran ayının ilk haftasında il özel idare birimleri ve il özel idare hizmetlerini de gören merkezi yönetim taşra kurum ve kuruluşlarına bütçe çağırısı yapar. Bütçenin hazırlanmasında uyulacak ilke ve hedefler gösterilir. İlgili kurum ve kuruluşlar, kendilerine ilgili cetvelleri hazırlayarak, valiliğe vermek zorundadırlar. İl özel idare müdürü; idarelerin gider bütçe tekliflerini mevzuat ve bütçe tekniği ile bütçe çağırısında gösterilen ilke ve hedefler yönünde incelemek suretiyle gerekli düzeltmeleri yapar. Bütçenin uygulanacağı yıl için kanunlarla vergi, resim ve harç oranlarında değişiklik meydana gelmiş veya yerel şartlarda değişimler olmuşsa, son üç yılın tahsilat artış oranlarına göre gelir tahmini yapılır. Kesin sonucu alınmış, son üç yılın tahsilat mukayese cetveli bütçeye eklenir.¹⁹¹

İl özel idare müdürü, ilk incelenmeleri tamamlayıp diğer dairelerin ödenek teklifleriyle kendi dairesine ait teklifleri birleştirerek gider bütçesini meydana getirir. Gelir bütçesi ise il özel idare müdürü tarafından hazırlanarak, gider bütçesi ile denkleştirilmek suretiyle hazırlık bütçesi oluşturulur. İl özel idare müdürü tarafından 1 Eylül tarihine kadar Valilik Makamına sunulur. Vali tarafından uygun görüldükten sonra Eylül ayının ilk haftası içinde il daimi encümenine havale edilir. Encümen, hazırlık bütçesini kendisine havale edildiği 30 gün içinde inceleyerek raporu ile birlikte valilik makamına sunar. Vali, hazırlık bütçesini en geç 1 Kasım tarihine kadar il genel meclisine havale eder. Bütçe Komisyonu, İl genelmeclisi bütçe kararnamesinin madde madde, bütçeye bağlı cetvelleri ise bölüm bölüm inceler ve gerekli gördüğü hususları değiştirerek kabul eder. İl idare şube başkanları ve diğer birim amirleri, il özel idare hizmetlerinde kendi dairelerine ait

¹⁹⁰ İçişleri Bakanlığı, İçdüzen, a.g.e., s. 215-220.

¹⁹¹ Bahtiyar Akyılmaz, a.g.e., s. 110-116.

işlerin ve daireleriyle ilgili bütçe kısımlarının görüşülmesi sırasında, il genel meclisinde bulunarak gerekli açıklamayı yaparlar.¹⁹² Bütçe Kararnamesinde gider ve gelir toplamaları, il daimi encümenine verilen yetkiler, kanunlara göre toplanacak vergi ve harçlarını taksit süreleri ve tahsil tarihleri ve bütçe uygulaması ile ilgili diğer hususlar, maddeler halinde açıklanır.¹⁹³ Kararnameye kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine aykırı madde konulamaz. Bütçe, İçişleri Bakanlığına geldiği tarihten itibaren 30 gün içinde onaylanır. Ek bütçe, yeni gelir kaynakları elde edildiği takdirde, gider bütçesinde mevcut olup ihtiyaç duyulan bölüm ve maddelere ek ödenek bütçesini hazırlanması ve kabûlü sırasında hiç tertip açılmamış bölüm ve maddelere olağanüstü ödenek verilmek suretiyle yapılır.

C- İl Özel İdaresinin Vesayet Denetimi

İl özel idarelerinde yerel yönetim özerkliğini hiçe sayacak ölçülere varan bir denetimin varlığını görürüz. İl genel meclislerinin ve daimi encümenin seçimle işbaşına gelmelerinin dışında, bu kuruluşları bir yerinden yönetim veya yerel yönetim birimi olarak nitelendirmemiz bile güçleşir. İl özel idareleri üzerindeki denetim yetkisi, genel olarak idari vesayet niteliğindedir. İl özel idarelerinin üzerinde vesayetin ağırlığı diğer yerel yönetimlere göre daha fazladır. Bazen bu denetim, bir hiyerarşik denetim görünümüne de girebilmekte, bazen de kanun bir tarafa, tüzük veya yönetmelik hükümlerine göre denetlenebilmektedirler. Merkezi yönetimin il özel idareleri üzerinde uyguladığı vesayet denetimi, kararlar üzerinde, eylem ve işlemler üzerinde, organlar üzerinde ve personel üzerinde olmak üzere dört başlık altında toplanmaktadır. İl genel meclisinin kararları genellikle valinin onayı ile kesinlik kazanmaktadır. Bazı hallerde de daha üst makam ve mercilerin onayı gerekli olmaktadır. Genel meclisin alacağı kararların valinin onayı ile kesinleşeceğini açık bir şekilde hükme bağlamıştır.¹⁹⁴ İller arasında birlik kurulması halinde, bir birliğin tüzüğünün İçişleri Bakanlığı tarafından onaylanması gerekir. İl daimi encümeninin il genel meclisi adına aldığı kararlar, aynı şekilde valinin onayı ile yürürlüğe girer. Aynı zamanda ilk toplantıda il genel meclisinin de onaylaması gerekir. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı'nın il özel idareleri üzerindeki vesayet yetkisinin uygulanması ile görevlendirilmiştir.¹⁹⁵

Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu özel idarelerinin her türlü eylem ve işlemini denetlemeye yetkilidir. İl genel meclisinin feshi, İl Özel İdaresi Kanunu'nda belirtilen durumlarda İçişleri Bakanlığı'nın bildirmesi ve Danıştayın kararı ile mümkün olabilmektedir. İl genel meclisinin toplantıları, İçişleri Bakanlığı'na bildirilmek şartıyla kanundaki esaslara uyularak vali tarafından uzatılabilir. Ayrıca valiler, il genel meclisinin usulsüz yapılan toplantılarını dağıtmaya yetkilidir. İl özel idare müdürleri, İçişleri Bakanlığı tarafından atanır. Özel idare memurlarına ait kadroların onaylanması İçişleri Bakanlığı'nın yetkisindedir. İl özel idare memurları hakkında araştırma ve soruşturma yapmak İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu'nun görev ve yetkileri arasındadır. İl özel idarelerinde çalışacak sağlık personelinin atanmaları yetkisi Sağlık Bakanlığı'na, tarımla ilgili görevlerde çalışacak olanların atanmalarının onaylanması Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'na aittir. İl özel idarelerinin büyük ölçüde yerinden yönetim kuruluşu olma özelliğini kaybettiğini söyleyebiliriz.

¹⁹² Ahmet Özer, a.g.e., s.333-339.

¹⁹³ Veysel Atasoy, a.g.e., s. 92-95.

¹⁹⁴ Veysel Atasoy, a.g.e., s.103-108.

¹⁹⁵ Tahir Aktan, "Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi", AİD Cut: 9, Sayı: 3 Eylül 1976, S.3-24.

Seçimle gelen bir meclise sahip olmakla beraber tam anlamıyla özerkliğe sahip değildir. Demokratik görünüm veren tek uygulama sadece il genel meclisi üyelerinin seçimle görev başına gelmeleridir. Ancak seçimle işbaşına gelen bu organın görev ve yetkilerinin sınırlı olması bir yana hemen bütün kararları idari vesayet altındadır. Bütün bunların ötesinde her türlü eylem işlemi denetime tabiidir. Eğer bu kuruluşun gerçek bir yerel yönetim birimi olması arzu ediliyorsa, gerçek demokrasi uygulamasına paralel özerklik tanınması ve çağdaş devlet anlayışına uygun bir yapıya kavuşturulması gereklidir.¹⁹⁶

İl özel idarelerinin denetimi çeşitli kanunlarda hizmet dallarına göre düzenlenmiştir. İl özel idare hizmetleri de merkezi yönetim örgütlerince yürütüldüğünden bu örgütlerin denetimi sırasında il özel idare hizmetleri ile ilgili kısımlarda denetlenmiş sayılmaktadır. Mali konularda, Maliye Bakanlığı ve Sayıştay'ın ikili denetimi getirilmiştir. Uygulamada Bakanlığın denetimi hiç yapılmamakta, Sayıştay'ın denetimi de yetersiz kalmaktadır. Bunun yanında İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü ile mülkiye müfettişlerine il özel idarelerinin bütün hesap ve işlemlerini denetleme görev ve yetkisi verilmiştir. Uygulamada bu yönetimin tek denetim mercii olarak İçişleri Bakanlığı görülmektedir. Maliye Bakanlığı'nca yapıldığı için yerel yönetim mali denetimde meydana gelen fiili boşluk, İçişleri Bakanlığı'nca doldurulmuş olmaktadır. İl özel idareleri kendi içindeki denetimi de yeterli şekilde işletememektedir. Bu yönetim hizmetleri üzerinde, etkili verimli ve kuruluşun amacına ulaşmasına yardımcı olacak bir denetim uygulanamamaktadır. Nedeni, görevli kuruluşun denetim yetkisinin sınır ve kapsamının açık bir biçimde belirlenmemiş olmasıdır. Denetim asıl olarak hizmete dönük olmalı ve tüm hizmetleri kapsamalıdır. Muhtar bir kuruluş için alışılmış ve ideal olan otokontrol ilke olarak edilmelidir. Bu nedenle yönetim kendi denetim mekanizması etkili ve işler hale getirilmelidir. Hizmetler üzerinde denetim, fonksiyonel esaslara göre merkezi yönetim ilgili kuruluşu tarafından yapılmalıdır. İçişleri Bakanlığı'nın denetimi, diğer bakanlık ve kuruluşların görev alanları dışında kalan konalara inhisar etmelidir. Merkezi yönetimin denetim mercileri mümkün olduğu kadar azaltılmalıdır. Kaynakların en iyi biçimde kullanılması, milli planla yaklaşım ve mevzuata uygunluğun sağlanması, denetimin amacı olmalıdır. Denetim, il özel idarelerinin insiyatiflerini engelleyici değil, eğitici ve yol gösterici nitelikte olmalıdır. Mali denetim konusundaki boşluk ve yetersizlik giderilmeli , ve bu denetim Maliye Bakanlığı ve Sayıştay'ca yapılmalıdır. İçişleri Bakanlığı bu konuda görevli olmamalıdır. Denetim sonuçları merkezi yönetimce devamlı izlenmeli ve değerlendirilmelidir. Yerel yönetimler arasında hiyerarşik bir denetim usulü geliştirilmek sureti ile hem merkezi yönetimin hizmet yükü hafifletilmeli ve hem de yerel özelliklerin daha yakından değerlendirilmesine olanak sağlanmalıdır.

İl genel meclisi kararları valinin tasdiğiyle kesinleşir. Göl ve bataklıkların iyileştirilmesi Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca onaylanması gerekir. İl genel meclisin tarafından kabulünden sonra bakanlıklara aktarılabacak kısmın onayını alması gerekir. İl yollarının yapım ve bakımı Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından onaylanır. Yük ve yolcu taşıma tarifeleri Bakanlar Kurulu'nun onayından sonra yürürlüğe girer. Özel idarenin bütçesinin tasdik makamı İçişleri Bakanlığı'dır. Fazla borçlanmalarda Cumhurbaşkanının onayı gereklidir. Kesin hesaplar onaylanmak üzere Sayıştay'a gönderilir. Motorlu araç alımı için Bakanlar Kurulu kararına ihtiyaç vardır. Valinin encümen kararlarını yeniden görüşülmek üzere tekrar encümene gönderme yetkisi vardır.

¹⁹⁶ Ahmet Özer, a.g.e., s.72-85.

Vali il özel idaresi ile buna bağlı bütün müesseseleri denetler ve teftiş eder. Aynı yetki ilçe düzeyinde kaymakamlara da tanınmıştır. Mülkiye Müfettişleri aracılığıyla İçişleri Bakanlığı il özel idarelerinin, merkezi yönetimin özel idareler üzerindeki diğer denetim mekanizmaları, Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Sayıştay, İçişleri Bakanlığı ve Maliye ve Gümrük Bakanlığıdır.

İlerde her ilde var olan il özel idareleri Türkiye'nin gerekli ve yararlı kuruluşlarıdır. Yakın bir gelecekte illerin kaldırılması, il özel idarelerinin yok edilmesi ufukta görülmemektedir. Merkezi yönetim valiyi tayin eder. Vali il sınırları içinde devleti temsil eden en geniş yetkili kamu görevlisidir. İl genel meclisinin ve daimi encümenin toplantılarına vali başkanlık eder. Genel meclis veya daimi encümenince alınan kararları o uygular. Merkezi yönetim adına il içinde idari vesayeti uygulayan kişi olarak vali, çok değerli hizmetler görebilir. İdari vesayet yasal bir işlemdir. Bu yasal işlemi harekete geçirmekde vali önemli bir yer işgal eder. Merkezi yönetimin çeşitli bölümleri, il düzeyinde hizmet verecek kurumlara tayinler yapılırken, bu tayinlerin iyi ve isabetli tayinler olması bakımından yardımcı olabilirler. İl özel idaresine mühendis, mimar, doktor, veteriner alınacaksa yapılacak tayinlerde iyi memur seçimine gözlemci ve yardımcı olmak, bu tür idari vesayettir. İl özel idarelerinin personel kadrolarını Bakanlar Kurulu onaylar. Bir tür idari vesayet sayılır. İl özel idareleri memurlarının aylık tutarları 657 sayılı Devlet Personel Kanunu uygulamalarına göre olur. Merkezi yönetim yaptığı denetim: Merkezi yönetimin il özel idaresi üzerindeki denetimi il özel idarelerinin eylemli işlemlerini yasal biçimlere dönüştürmek, il idaresine etkinlik kazandırmak amacını güder. Sayıştay il özel idareleri muhasebeleri üzerinde sonu aklamaya ya da mali sorumluluğa giden denetimler yapar. Yüksek bir hesap mahkemesi olan Sayıştay, il genel idarelerinin hesaplarını da inceler. Ülkemizde Sayıştay denetimi henüz, gereken kapsamlı ve etkin niteliğe kavuşturulmuş değildir.

D. Yerel Hizmetlerin Yerinden Karşılanmasında Yeni Model Önerisi (İlçe Özel İdaresi)

Fransa'da yönetim kademesi olarak faydalı olan ilçe, hiç bir zaman yerinden yönetim kuruluşu olmamıştır. Bu yönetim kademesi çerçevesinde yeni bir yerel yönetim kurulması Fransa'da kabul görmemiş, gelişme bir taraftan il yönetiminin muhafazası ve ilave olarak da bölge yönetimi kurulması yönünde olmuştur.¹⁹⁷ Türk yönetim sisteminde ilçenin kırsal yöreler için temel hizmet birimi işlevini üstlenmeye yatkın bir birim olduğu göstermektedir. İlçeyi bir demokratik yerel yönetim birimi niteliği kazandırılarak örneğin ilçe özel yönetimi adıyla bir birim kurulduğunda bir birimin kırsal yöreler için temel hizmet birimi işlevini aksatmadan yürüteceği ve böyle bir düzenlemenin taşra, sosyal, siyasal ve ekonomik yapısıyla bağdaşacağını ileri sürülmektedir.¹⁹⁸ Hiyerarşide ilin altında bir kademe olan ilçenin, gerçek bir hizmet birimi olmasına karşılık, bir yerel yönetim birimi olarak il yönetimine göre daha çok zaaf taşıyacaktır. Bu konudaki arayışlarda bir karar vermek için; ülkemizde ilçe sayısının çokluğu ve genellikle nüfus, arazi bakımından küçük oluşu, bir çoğunun da köy sayısının az oluşu, sınırlı olan kaynakların bu yönetimlerce yerinde kullanılıp kullanılmayacağı gibi konularının göz önünde tutulması gerekir.

¹⁹⁷ Mustafa Tamer, "Türkiye'de Bölge Valiliği Sisteminin Uygulanabilirliği" Türk İdare Dergisi Mart 1991, Sayı: 390, s.85-143.

¹⁹⁸ Veysel Atasoy, a.g.e., s. 231-237.

Medeni hizmetleri şehir hudutları dışına, köylere götürebilmek için ile nazaran, köylere nisbeten yakın bir yerel yönetim kademesinin kurulması şehir dışı kamu hizmetlerinin il özel idaresiyle bu yeni yerel yönetim arasında paylaşılması ve görev ve yetkileri bu iki yönetim arasında görüşülmesi gerekmektedir. Hükmi şahsiyete haiz bir yerel yönetim olması lazım gelen ilçe özel idaresinin kendisine mahsus bütçesi, halk tarafından seçilen bir meclisi ve kendisine verilecek görevleri ifaya yeterli gelir kaynakları bulunmalıdır. Verilebilecek görevler şunlar olabilir : Çevre sağlığı hükümet tabibinin nezareti altında çalışacak olan sağlık teşkilatı şunlardan sorumlu olabilir. Koruyucu sağlık tedbirleri almak ve bulaşıcı hastalıklarla mücadele etmek, köylerin ve küçük kasabaların çöp ve temizlik işlerinin düzene bağlanması, umumi helalar, hamam ve çamaşırlık inşaatı, inşaat ve konutların sağlık kontrolü, kanalizasyon çukurları, mezhaba ve diğer benzer hizmetler, imar, planlama ve konut işleri, tarım ve sulama, köyler arası otobüs işletmesi, köy yolları ve köy içme sularıdır.

Nüfusu 5000'den aşağı olan kasabalar hemen tamamıyla köy karakterindedir. Bu sebeple ilçe özel idaresi küçük kasabalarda da yukarıda sayılan hizmetlerden sorumlu olmalıdır. Son zamanlarda toplum kalkınmasında, halkın gönüllü liderlerin önderliği, altında kendi güçlerini devlet gücüne katacak bölgelerini kalkındırmasından çok söz edilmekte, Devlet Planlama Teşkilatı yetkilileri bu mevzuda büyük çabalar sarfetmekte, yöneticiler de bu konuda gayretle çalışmaktadırlar. Ancak neticenin beklenildiği ve zannedildiği kadar parlak olmadığı da ortadadır.

1- Türkiye'deki Durum ve İlçe Özel İdaresinin Yararları

Türkiye'de küçük belediyelerin ve köylerin birer yerel yönetim birimi olarak temel sorunu, nüfus ve alan bakımından küçük boyutluluktur. Bu boyuttaki bir yerel yönetim birimi, ekonomik bir hizmet ölçeği oluşturmamaktadır. Türkiye'de küçük belediyelerle, köyler birleştirilerek, kurulacak "İlçe Yerel Yönetimi" adı altında, yeni bir yerel yönetim tipi geliştirmek bir çözüm yolu olabilir. İlçe yerel yönetimi için Türkiye'de bu hizmete uygun bir yönetim kalıbı vardır. Esasında merkezi yönetim hizmetleri için, düşünülmüş bir yönetim birimi olan ilçe yönetimi, bugüne kadar kendisine bağlı köylerin çevre sağlığı, hastalıktan korunma ve tedavi, hayvancılığın geliştirilmesi, tarım, eğitim spor ve beden terbiyesi gibi hizmetleri, doğrudan ilçede mevcut uzman personelle; bayındırlık, köy yolları, köy imarı ve köy içme suları gibi hizmetleri de, ildeki merkezi yönetim ve özel idare teşkilatı imkanlarından yararlanarak yürütmektedir. Küçük belediyelerin ve köylerin görevleri ile bu görevler arasında çok büyük bir benzerlik, hatta aynılık vardır. Bugün ilçede ve ilde köylere dönük olarak yürütülen hizmetlerin çok büyük bir kısmı, aslında yerel nitelikli hizmetlerdir. Şu halde ilçe yönetimi, esasen yerel hizmetlerden sorumlu bir görev anlayışı ve uygulaması içindedir.¹⁹⁹

Bugün her ilçede bir kaymakam ve ona bağlı devlet kuruluşları vardır. Kaymakam ilçe genel idaresinin başı ve hükümetin ilçedeki temsilcisidir. İlçenin genel idaresinden sorumlu olan kaymakam ilçenin tabii lideridir. Kaymakamın ilçe halkı üzerinde, tarihi ve geleneksel bir ağırlığı vardır. Ayrıca ilçenin bugünkü yapısı içinde, aslında bir yerel yönetim çalışması olan toplum kalkınması hizmetlerini yürütmekte, kaymakamların gösterdiği başarı, onların tabii liderliğini

¹⁹⁹ Selçuk Yalçındağ, a.g.e., s.63-89.

büsbütün pekiştirmiştir. Halka en yakın ve etkin bir müessese kurulması öngörülen ilçe yerel yönetiminde de yürütmenin başı olarak korumak, alışılan bir sistemi, yeni bir düzenlemenin itici gücü olarak kullanmak gibi bir yarar sağlayacaktır. Tamamen demokratik usüller içinde seçilen, gerçekten yetkili bir il meclisi için, vali, ilçe meclisi için de kaymakam, yönetimlere daha büyük etkinlik kazandıracaktır.²⁰⁰ İlçenin yerel yönetim şeklinde, bir yerel yönetim birimine sahip olmasını kolaylaştırıcı pek çok özellik vardır. Mevcut belediye, köy muhtarlıkları ve il genel meclisine ilçeden üye seçilmesi gibi nedenlerle, ilçe halkı kendi kendini yönetme alışkanlığına sahiptir. İlçe, etrafındaki köylerle bir bütün teşkil etmektedir. İlçenin, kaymakamın, belediye başkanlarının ve köy muhtarlarının ortak çabalarıyla ortaya çıkan katkı sağlayıcı özelliği yerel yönetim olarak, başarı kazanma şansını da artırmaktadır. İlçenin alanı, köy adedi ve nüfusu, ilçe yerel yöneticilerin tanıyabileceği ve her biriyle teker teker meşgul olabileceği büyüklüktedir. İlçe yerel yönetimi kurulması özetle şu yararları sağlayacaktır. Bugün yapılamadığı açıkça belli olan, alan ve nüfus boyutu bakımından yapılamayacağı da anlaşılan köy ve küçük belediye hizmetleri, bunları, daha ekonomik ve verimli bir biçimde yapabilecek bir yönetime kavuşacaktır. İlçe merkezi yönetim kuruluşlarından eklenen güçle, tüm yerel hizmet konularında uzman personel bulunması ve ilçe kırsal yöresinin tüm ihtiyacını karşılayabilecek bir teşkilat kurulması mümkün olabilecektir. Hizmet bütünlüğünü sağlayacaktır. Bütçe yapma ve uygulama imkanına kavuşacak olan ilçe, yerel yönetimi meclisi etrafında, daha etkili bir koordinasyon düzeni içinde toplanabilecekleri için, merkezi yönetim kuruluşlarının hizmet verimi de artacaktır. Uygulamanın düzenli ve planlı bir şekilde yapılması sağlanacaktır. Toplum kalkınması çalışmaları, katkıları arttırabilecektir. Son olarak, ilçelerin ve bağlı köylerin kalkınma ve gelişmesinde bütün olumsuz faktörlere rağmen, büyük bir itici ve yaratıcı güç olan kaymakamlarımız, bu sistemde çok daha rahat ve başarılı çalışmalar yapabileceklerdir.

2- İlçe Özel İdaresinin Yeni Modeldeki Yeri

İlçede, tüm ilçe köylerini ve belediyelerini kapsar biçimde kurulması öngörülen yerel yönetimin adı "İLÇE YEREL YÖNETİMİ" olmalıdır. İlçe yerel yönetiminin kuruluş amacı, ilçe alanı içinde bulunan yerleşim yerlerine yönelik olarak; köy ve küçük belediyeler eliyle yürütülmeyen veya yürütülemeyen kanun hizmetlerini bugün merkezi yönetim tarafından yürütülen çevre, sağlık, tarım ve hayvancılık gibi bir kısım hizmetleri toplum kalkınması hizmetlerini yürütecektir.²⁰¹ Bu amacı gerçekleştirebilmek için ilçe yerel yönetimi; hizmet ihtiyaçlarının tesbiti ile önem ve öncelik sırasının tayininde, hizmetin planlanmasında ve uygulanmasında karar almaya ve tasarruflarda bulunmaya yetkili, hizmetin yürütülebilmesi için gerekli teşkilatı kurabilecek ve ayrıca kendi hizmetlerinin yürütümünde diğer devlet kuruluşlarından da yararlanabilecek, halkın yönetime ve hizmetlere katkısını sağlayabilecek, hizmeti yürütebilecek kaynaklarla teçhiz edilmiş, ilçe, il ve ülke çapında bütünlüğü bozmayacak şekilde görev ve yetki yöünden üst makamlarla ilişkileri demokratik anlayış içinde düzenlenmiş, özel bütçeli bir tüzel kişilik olarak kurulmalıdır. Köy Kanunu ile Belediye Kanunu'nda bulunan görevlerin karışımı ve buna halen merkezi yönetim kuruluşları tarafından yürütülen köye yönelik bazı görevlerin eklenmesi, diyebiliriz.

²⁰⁰ DPT Mahalli Hizmetler, a.g.e., s.130-136.

²⁰¹ Selçuk Yalçındağ, a.g.e., s.77-78

İlçe yerel yönetiminin en önemli karar organı, ilçe yerel yönetimi meclisidir. Köy halkının seçtiği köy muhtarları, belde halkının seçtiği belediye başkanları ve tüm ilçe halkının seçtiği il genel meclisi üyeleridir. Bu seçilmiş üyeler ilçe yerel yönetimi ile doğrudan doğruya ilgili bulunduklarına göre ilçe yerel meclisi için ayrıca üye seçimi düşünmek yersiz olur. İlçe yerel yönetimi meclisinde, ilçedeki köy sayısının yarısından fazla ve 10'dan aşağı olmamak üzere, köy muhtarları ile ilçe belediye başkanı, kasaba belediye başkanları ve il genel meclisi üyeleri, doğrudan asil üye olarak katılmalıdır. İlçe yerel yönetimi meclisinin ikinci derecede uygulamaya dönük karar organı, ilçe yerel yönetimi encümenidir ve bunun üyeleri meclis tarafından seçilecektir. Meclisin ve encümenin başkanlığını, aynı zamanda yürütmenin başı olan kaymakam yapacaktır. İlçe yerel yönetiminin görevlerine paralel bir teşkilatı ve görevleriyle oranlı gelir kaynakları olacaktır.²⁰²

Köyler bugünkü tüzel kişiliklerini devam ettirmelidirler. Köyün bazı önemli temel hizmetleri, ilçe kırsal belediyesinin sorumluluğunu geçtiğine göre, köy muhtarlıklarına basit ve küçük yerel hizmetleri yürütme yanında, ilçe kırsal belediyesi ile ilişki kurmak, köyün ihtiyaçlarını bildirmek, ilçe yerel yönetiminin köydeki uygulamalarına yardımcı olmak gibi görevler düşecektir. Burada büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki görev ve teşkilat ilişkileri, uygun bir model oluşturabilir. İlçe yerel yönetimi ile köyler arasındaki ilişkiler, bu modele uygun biçimde düzenlenmelidir. Aynı alanda görev yapmak üzere ilçe yerel yönetimi kurulduktan sonra, kasaba belediyeleri aynı köyler gibi devam edecek ve ilçe yerel yönetimi içindeki yerlerini alacaklardır. Böylece ilçe yerel yönetimi ile aralarında organik ve fonksiyonel bir bağ kurulacak, kendi alanına kendisi de hizmet verebileceği gibi, yapamadığı hizmetler için, kendisinin de içinde bulunduğu maddi ve manevi gücü daha büyük bir yerel yönetim birimini, hemen yanında bulacaktır. Kasaba belediyelerinin köy statüsüne dönüştürülmesi düşünülebilirse de, bu durumun yaratacağı menfi psikoloji gözardı edilemez.

İl, ilçe yerel yönetiminin sorumluluğuna bırakılan hizmetlerle ilgilenemeyecek kadar büyüktür. Bu bakımdan ilçe yerel yönetiminin yerine geçmesi mümkün olamaz. Ancak bu büyüklük içinde yürütülmesi gereken, yine kırsal alana yönelik görevlerde vardır. Bunlar fiziki planlama, imar, ulaştırma, il ve köy yılları bir kısım sağlık, bayındırlık, tarım ve hayvancılık görevleri olarak sayılabilir. Bu durumda kırsal alanda 3 kademelî bir görev bölüşümü söz konusudur. Çok yerel ve basit bir kısım hizmetleri köy muhtarlığı ve belediyelerce daha geniş bir teşkilat eliyle yürütülmesi gereken temel bir kısım hizmetler, ilçe yerel yönetimlerince ve il çapında daha ekonomik ve verimli olabilecek hizmetlerde, il yerel yönetimlerince üstlenilmelidir. İl özel idaresinin bugünkü statüsü içinde, bu sistemde yer alması düşünülemez. Sistemin tümü "Yerel Yönetimler" Kanunu ile kurulmalıdır. Kuşkusuz, Kanunu'n isminden de anlaşılacağı gibi, bugüne kadar kendisini bir yerel yönetim olarak tanıtamamış ve gerçekten de yasal boşluklar nedeniyle o niteliği kazanamamış olan "İl Özel İdaresi" adı terkedilmeli ve yukarıda anlatılan sisteme uygun olarak, il yerel yönetimine "İL YEREL YÖNETİMİ" adı verilmelidir, diyenler de vardır.

3- İlçe Özel İdaresinin Anayasadaki Yeri

Bugün varolan birimleri olan il özel idareleri, belediyeler ve köy muhtarlıkları söz konusu edilmemişlerdir. Anayasa bugünkü yerel yönetim birimleri aynen korumak isteseydi, genel tanım yerine bu birimlerin adlarından bahsederdi. Şu halde, Anayasa bakımından önemli olan ne bugünkü

²⁰² DPT Mahalli Hizmetler, a.g.e., s. 136-138.

yerel yönetim birimleri ne de bunların adedidir. İl, belde veya köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak ve genel karar organları halk tarafından seçilmek kaydıyla, nitelikleri ve adları bugünkülerden farklı yerel yönetim birimlerinin kurulmasına, Anayasamız engel teşkil etmemektedir. İlçede kurulacak bir yerel yönetim biriminin amacı, ilçe içindeki her bir köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamaktır. Anayasa "ihtiyaç"tan bahsettiğine ve bu ihtiyacı giderecek kuruluşlardan söz ettiğine göre, köyün bir kısım ihtiyaçları "Köy Muhtarlığı" adındaki bir yerel yönetim birimi tarafından karşılanırken, diğer bir kısım ihtiyaçlarını gidermek için de başka bir yerel yönetim birimi görevlendirilebilir. Önemli olan, böyle bir ayırım için gerçek sebeplerin mevcut olup olmaması gerçek şart ve ihtiyaçların, bunu zorunlu kılmamasıdır. T.B.M.M. bu zorunluluğu kabul ettiği takdirde, Anayasa'nın buna engel teşkil etmemekte, kaldı ki Anayasa'nın ismen bir "Belediye" kuruluşundan söz ettiği varsayılabilir bu belediyenin alanı hakkında Anayasa'da hiçbir sınırlama olmadığı bellidir.

Ayrıca yerel yönetimlerin görevlerinin Kanun'la tesbit edileceğini açıklayan Anayasa'mız, bu görevlerin niteliği üzerinde de herhangi bir tanım ve sınırlama getirmemiştir. Esas olan, her ilçede, görev ve yetkileri, o ilçedeki tüm köyleri kapsayan ve o köylerde yaşayan her bir köy halkının yerel olarak ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlayan, bir "İlçe Yerel Yönetimi" kurulmasıdır. Anayasa'da beldenin tanımı da bulunmadığına göre, yasa koyucu, 30-40 köyü birleştirerek bunu, ihtiyacı bulunan hizmetlerin karşılanabilmesi için gerekli her türlü kaynakların rasyonel kullanımı sağlayacak bir boyut ve ölçekte görebilir ve bu nedenle de o boyutta bir "Yerel Yönetim" kurulabilir. Burada Anayasa'mızın öngördüğü en önemli şart, kurulacak yerel yönetim biriminde, genel karar organının seçmenler tarafından seçilerek oluşturulmasıdır. Kuşkusuz bunu tamamlayan diğer bir şart da, kuruluşun, görevlerinin yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenmesidir. Kurulacak ilçe yerel yönetiminin ne görevlerinin niteliği, ne görev ve sorumluluk alanı, ne kaç köy üzerinde kurulduğu ne de nüfusu Anayasa'mızı ilgilendirmemektedir. Bu bakımdan yukarıda belirtilen Anayasal şartlara uyulduktan sonra nitelikleri bu yasamızda açıklanan "İlçe Yerel Yönetimi" kurulabilir. Bu anlayış içinde : İlçelerde, köylere yönelik bir yerel yönetim kurulması olabilir. Genel karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan ve kuruluşu görevleri, yetkileri yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenen yeni bir yerel yönetim birimi kurulmasına, T.C. Anayasa'sı engel değildir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İL ÖZEL İDARESİ ARAŞTIRMASININ DEĞERLENDİRİLMESİ

İl özel idaresine ilişkin teorik bilgiler verildikten sonra, bu konuda yapmış olduğumuz araştırma verilerinin değerlendirilmesi, bunların bir dökümünün yapılması vebazı neticeler çıkarılması gerekli olmaktadır. Kaynak taraması sonucunda elde edilen bilgilere göre yapılacak olan bir araştırma yetersiz olacaktır. Bunun bir alan araştırması ile teyit edilmesi ve desteklenmesi kaçınılmazdır. Aksi takdirde ileri sürülen fikirlerin doğruluk derecesi ve gerçeklere uygunluğu fazla kabul görmeyecektir. Daha önceki bölümlerde değindiğimiz gibi il özel idareleri mevcut haliyle yetersiz görünmekte ve ıslah edilmeye muhtaç bulunmaktadır. Bu yetersizliğin sebepleri ve ne yönde yeni düzenlemeler getirilmesi gerektiği konuları ancak bir alan araştırması sonucunda ortaya çıkabilecektir. İşte bu nedenle aşağıda belirtilecek olan araştırma, soru kağıdı kullanılarak anket yöntemiyle yapılmıştır. Bu bölümde ilk önce yapılan araştırma ile ilgili ön bilgiler verilecek ve arkasından anket neticelerinin değerlendirilmesine geçilecektir. Burada ise birinci olarak il özel idaresinin görevleri ve organları hakkında araştırma sonuçları değerlendirme konusu yapılacaktır. Mevcut 39 adet çizelgeden faydalanmak suretiyle onların eldeki verileri inceleme konusu yapılarak varsayımlarımızın gerçekleşip gerçekleşmediği konuları aydınlığa çıkarmaya çalışılacaktır. Çağdaş, etkili, verimli, demokratik niteliği ağır basan, kendi kaynaklarına sahip, kendine has organları, teşkilatı ve personeli olan bir yerel yönetim biriminin nasıl olması gerektiği bu anket verilerine göre belirlenmiş olacaktır.

ARAŞTIRMA İLE İLGİLİ ÖN BİLGİLER

Genelde yerel yönetimler ve özelde il özel idareleri konusunda herhangi bilimsel bir inceleme ve araştırma sonucu gözden geçiriliken bu sahada neler yapıldığının önceden bilinmesi fayda sağlayacaktır. Bu sayede konunun dahi iyi irdelenmesine imkan tanınmış olacaktır. Bu nedenlerle yapılan araştırma hakkında bazı ön bilgilerin konunun daha başında verilmesi gerekmektedir. Bu bölümde önce araştırmanın amacının ne olduğu açıklanacaktır. Arkasından araştırmanın hangi varsayımlar üzerine inşa edildiğine değinilecektir. Araştırmanın varsayımlarından sonra hangi kapsam içerisinde incelendiği dile getirilecektir. En sonunda ise araştırmanın yönteminin nasıl olduğu konusu anlatılmaya çalışılacak ve bazı terim ve kavramlar konusunda bilgi verilecektir. . Bütün bunlardan sonra ise konunun esasının incelenmesine geçilmiş olacaktır.

A. Araştırmanın Amacı

Yönetim sisteminin doğal sonucu olarak her ülkede mevcut yapı farklı şekillerde olmaktadır. Bugün Türkiye'de taşra yönetim sisteminde kırsal yörelere hizmet götüren kesimin merkez yönetimin taşra kuruluşları ve demokratik yerel yönetim birimleriyle birlikte il özel idarelerinin de üstlendiği işlevi etkinlik ve verimlilikle yürütmekten uzak düşmüş olduğu bilinmektedir. Bu kesmin sorunu yalnız yönetsel etkinlik sorunu değildir. Kırsal yörelere hizmet götüren taşra yönetim sistemi, günümüzün sosyal, siyasal ve ekonomik koşulları ile de ters düşmüş durumdadır. Bu ters düşmenin yarattığı sorunlar bir yandan yönetim sürecini olumsuz yönde etkilerken, öte

yandan kırsal yörelerdeki ekonomik gelişme çabalarının, taşra siyasal ve sosyal yaşamının üzerinde bozucu, saptırıcı ve yozlaştırıcı etkiler yapmaktadır. Bu nedenlerle kırsal yörelere hizmet götürülen taşra yönetim kesiminin günün koşullarına uymasını ve istenilen yönetsel etkinlik düzeyine ulaşmasını sağlayacak biçimde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Bu düzenlenmeden beklenen amaçların gerçekleşmesi için bugüne değin Türk yönetim sistemine egemen olan merkezci gelenek bir yana bırakmalı, demokratik yerinden yönetim ilkesine ve anlayışına ağırlık veren bir yaklaşım benimsenmelidir.

Bu nedenlerle il özel idarelerine ilişkin olarak bir yandan toplumun hizmet beklentilerine, demokrasi özlemlerine ve günün koşullarına uyum sağlayacak, öte yandan yönetsel etkinlik ve verimlilik açılarından en uygun çözümler getirecek örgütsel yapıya ve işleve sahip bir modelin niteliklerinin ve özelliklerinin incelenmesi ve bu buna göre öneriler getirilmesi ana amaç olarak ele alınmıştır. Böylece il özel idarelerinin mevcut durumu, demokrasi içindeki yeri ve geleceği araştırmanın asıl amacını oluşturmaktadır. Burada il özel idarelerinin kamu yönetimi ve yerel yönetim yönünden kavramsal bir çerçevede irdelenmesi, uygulamanın etkinlik ve performansının ölçülmesi, bir vaka incelemesi olarak ülke ölçeğinde bir durumun araştırılması ve genellemelere varılması kastedilmektedir.

İl özel idarelerinin Türkiye'deki tarihsel gelişimi, çeşitli siyasi ve hukuki görüş ve düzenlemeler, yetki ve görev açısından merkezi ve yerel yönetim içindeki konumu, geleceği ve getirilebilecek önerilerin araştırılması, tezin konusunu oluşturmaktadır. Özellikle il özel idarelerinin yerel yönetim sistemi içindeki yeri ve geleceği inceleme konusu yapılacaktır. Çalışmalarda sadece il özel idarelerini incelemekle yetinilmemiştir. İl özel idareleri ile dolaylı ya da dolaysız ilişkileri oldukları belirlenen diğer yerel yönetimlere ve merkezi yönetimlere ilgileri ölçüştünde ve sorunlara getirdikleri çözümlere göre yer vermeye çalışılmıştır. İl özel idareleri konusunda, diğer yerel yönetimler hakkındaki uygulamalar üzerinde de durulmak suretiyle yararlı bir karşılaştırma imkanı sağlanmış oldu.

B. Araştırmanın Varsayımları

Araştırmanın amacı belirlendikten sonra bilimsel bir geçerliliğe erişebilmek için araştırmanın varsayımlarla da güçlendirmek gerekir. Gerçekten, bilimsel yöntemlerin temel öğeleri olarak gösterilen ve kuramsal plandan uygulama alanına, bir başka anlatımla, kuram yoluyla varolan bilgilere yönelecek katkıların belirlenmesine yardımcı olan varsayımlar, araştırma da vazgeçilmez bir yol değeri taşımaktadır. İleride ve ait olduğu yerde işlenecek olan bu varsayımların oluşturulmasında, araştırma evreninin etkili olduğunu belirtmek gerekir.

Bilindiği gibi il özel idaresi ülkenin toplumsal, ekonomik ve siyasal koşulları ile çok yakından ilgili bir kurumdur. Bu konuda ortaya çıkmış olan gelişmeler, uygulamalar ve beklentilerle, günümüzün ve geleceğin koşulları, Türkiye için uygun sayılabilecek bir il özel idaresi modeli konusunda azımsanmayacak ipuçları vermektedir. Türkiye'nin günümüzdeki ve yakın geleceğindeki koşulları bağlamında toplumun gerçeklerine, özlemlerine ve beklentilerine uygun bir

il özel idaresi modelinin temel niteliklerinin ve yapısal özelliklerinin neler olabileceği üzerinde tartışılmış ve belli temel hedeflere ve varsayımlar belirtmiş bulunmaktadır.

Varsayımların belirlenmesinde iki ana toplumsal hedef esas alınmıştır. Bunlardan biri Yirmibirinci Yüzyılın ve Avrupa Topluluğuna katılmanın eşiğindeki Türk toplumunun, demokrasi yönündeki tercihleri ve özlemleridir. İkinci toplumsal hedef, tüm kamu yönetimi ile birlikte il özel idarelerinin de topluma nitelikli, ucuz, ekonomik ve verimli hizmet üretmesidir. Yerel demokrasiyi güçlendirici, yerel toplulukça denetlenen ve etkililikle katılınan, saydam, kaynaklar ve özellikle öz kaynaklar açısından güçlü, kendi yerel toplumu ile ilgili kararları, kendi organları aracılığı ile alıp kendi birimleri aracılığı ile uygulayabilen, merkez yönetimin yerindelik denetimine değil hukuka uygunluk denetimine bağlı, merkez yönetimin denetiminden destek ve nesnel koşullarda yardım alan, ülke yönetim sistemi ile yönetimin birliği ilkesi ve planlama disiplini içerisinde, bütünleşen, yönetsel etkililiği ve verimliliği gerçekleştiren bir il özel idaresinin olması hedef olarak alınmıştır. Günümüzde hâlâ daha merkeziyetçi-bürokratik nitelikleri ağır basan il özel idaresi sistemimize güçlü demokratik ve etkili / verimli hizmet üreten bir yerel yönetim kurumu niteliği kazandırılması araştırmanın temel hedefi olmuştur.

Diğer yandan, günümüz yönetim sisteminde en önemli sorunlardan birisinin, kırsal yörelere hizmet sunan yönetim kesimi açısından ortaya çıktığı görüşünü bu kesimde yönetim sisteminin merkeziyetçi-bürokratik niteliği, kentsel yönetime oranla daha açık ve ağır olarak belirlemektedir. Bu kesimde güçlü, demokratik yerel yönetim kurumuna ağırlık verilerek, modelin yapısal açıdan değiştirilmesi gerekmektedir. Buna il özel idarelerini güçlendirerek, taşrada topluma daha yakın düzeyden hizmet sunacak güçlü, demokratik yerel yönetim nitelikli bir yapının oluşturulması ile varılabileceği bilinmektedir.

İl özel idarelerinin mevcut yapılarıyla kendisine verilmiş olan görevleri, insangüçü ve öteki kaynaklar açısından etkililikle yerine getirmek olanaklarından yoksun olduğu, bugüne kadarki uygulamalarla açıkça ortaya çıkmış bulunmaktadır. Bugünkü nüfus sınırının çok daha altındaki köylerin, çok uzun olmayan bir geçiş süresi sonunda, belediye statüsüne kavuşturulmasının doğru olacağı ve böyle bir gelişmenin Türkiye'nin toplumsal, siyasal ve ekonomik koşullarına denk düşeceği varsayımını da benimsemiştir. Belediye statüsüne ulaşamayan çok küçük köylerin görevleri, yapabilecekleri en az boyuta indirilmeli, köylerle, ilçe yerel yönetimi sınırları içindeki genellikle küçük belediyelerin yürütemedikleri ya da yürütmeleri, rasyonel olmayan görevler, ilçe yerel yönetimlerin üstlenilmelidir.

C. Araştırmanın Kapsamı

Araştırmanın amacı ve varsayımlarının yanında onun kapsamında tesbit edilmesi gereklidir. Uygulamada belli bir sınır çizilmeden bilimsel inceleme yapmak imkansızdır. Belli bir konunun belli bir kesiti ele alınarak inceleme yapılabilir. Yoksa bir konuyu bölmeden bütünüyle ve her yönüyle incelemek mümkün görülmemektedir. Diğer yandan, il özel idaresi örneğinin kavramsal ve kuramsal bir çerçeveye oturtulması gereklidir. Bu çerçeve içindeki kuram ve kavramlar modelin iş ve dış dinamikleriyle, uygulamanın gerçekleştirildiği yönetsel sistemle ilişkileri düşünülerek

verilmektedir. Bunlar çağdaş örgüt kuramı, sistem kavramı, idari vesayet, kamu yönetimi, yerinden yönetim, mahalli adem-i merkeziyet, yetki genişliği, merkeziyetçilik, toplum kalkınması, bürokrasinin karakteristikleri mahalli idareler ile demokrasi ve verimlilik ve kalkınma ilişkisi, liderlik, verimlilik ve etkinlik olmaktadır.

Bu nedenle çağdaş örgüt kuramı yalnızca biçimsel yapıyı ya da yalnızca insan davranışlarını incelemenin örgütü anlamı da yeterli olmadığı görüşündedir. Çağdaş kuramcılar örgütü anlamının en anlamlı yolunun onu bir sistem, bir bütün olarak incelemek olduğunu ileri sürmüşlerdir. Bu çağdaş örgüt kuramı kendinden önceki iki görüşün, geleneksel kuram ve insan ilişkileri okulunun bir sentezini yapmakta ve örgütü bir bütün olarak incelemektedir. Böyle bir sentezin yapılmasının gerekliliği açıktır. Bir örgüt için biçimsel yapı ne denli önemli ise, aynı şekilde örgütü oluşturan bireylerin davranışları da örgüt işleyişini etkileyen etmenlerden biridir. Bu iki öge, biçimsel yapı ve bireysel davranışları, karşılıklı bir etkileşim içindedir ve bu etkileşim şu ya da bu ölçüde örgütün işleyişini etkilemektedir. Bu arada farklılaştırılmış statü ve rollerde örgütün işleyişinde önemli bir etmendir. Buna ek olarak örgütün yaşamını sürdürdüğü ve bunun içinde sürekli etkileşim içinde olduğu bir çevresi vardır. Çevresel koşullarda örgütün işleyişini şu ya da bu yönde etkilemektedir. Bunların yanında örgütün fiziksel ortamı, örgütsel doğal grupların yapısı ve aralarındaki ilişkiler örgütün işleyiş üzerinde çeşitli etkiler yaratmaktadır. Örgütü bir bütün olarak incelemenin yolu bizi "sistem" kavramına götürür. Çağdaş örgüt kuramcıları da sistem yaklaşımını benimsemişlerdir. Çağdaş kuramcılarının en belirgin ortak yanları hepsinin örgüte bir bütün, bir sistem olarak bakmalarıdır.

Bütün bunlardan sonra araştırmamız il özel idarelerini kapsamaktadır. Araştırmanın kapsamı bütün Türkiye'yi ele almaktadır. Burada bütün iller değil örnekleme yöntemiyle seçilmiş illerin bazıları ele alınmıştır. Değerlendirme ve tasnif açısından mevcut illerin hepsini ele almak sayı itibarıyla imkansız gözükmemektedir. Bu nedenle her bölgeden belli sayıda il araştırma kapsamına dahil edilmiştir. Değerlendirmenin sırasında çağdaş örgüt kuramı gereğince çevresel değerler de dikkate alınmak suretiyle konu bir sistem çerçevesinde ele alınacaktır.

D. Araştırmanın Yöntemi

Araştırmanın amacı, kapsam ve varsayımlarından sonra nasıl bir yöntem izlenerek yapıldığına bakmak gereklidir. Araştırmanın yönteminin bilinmesi araştırmanın genel durumu ve sıhhatı ile ilgili ön bilgi verecektir. Araştırmanın ilk başında il özel idareleri ile ilgili yasalar, tüzükler ve yönetmelikler taranmıştır. Bunlardan faydalanmak suretiyle konuyla ilgili fikirler oluşturulmaya başlanmıştır. Arkasından il özel idaresiyle ilgili kitap, rapor, yazı ve makaleler belirlenmiş, çıkan yazı ve makaleler araştırmada değerlendirilmiştir. Daha sonra elde edilen donelere uygun eserler temin edilmiştir. Kaynak taramasından sonra konunun planı genel hatlarıyla tesbit edilmiştir. Söz konusu plan doğrultusunda çalışmalar sürdürülmüştür.

Yasal ve kuramsal incelemeler tamamlandıktan ve temel sorunları ortaya çıkarıldıktan sonra sorular düzenlenerek anket uygulanmasına başlanılmıştır. İl özel idaresi ile ilgili sorumlu kişilerin

ve 50 6ğretim 6yelerinin d6ř6ncelerini belirlemek 6zere bir anket d6zenlemiş, 40 sorudan oluşan bu anket, 70 vali, 100 vali muavini ve kaymakam olarak m6lki idare amirine, 100 il genel meclis 6yesi ve 50 6ğretim 6yesine g6nderilmiştir.

Soru kağıdı g6nderilen iller , T6rkiye'nin tamamını temsil edebilecek 6zellikleri dikkate alınarak, se6ilmiştir. Soru kağıtları herkese tek tek değil, her ilden se6ilen ve 6nceden tanıştığımız meslektaşlar kanalıyla ankete katılanlara ulaştırılmış ve tekrar bu kişiler vasıtasıyla toplanarak elde edilmiştir. Buradan ama6 anket formlarının daha fazla miktarda geri d6nmesini temine y6neliktir. Ankete gelen cevaplar, soru kağıdında bulunan 40 soru ile ilgili se6enekler bilgisayar aracılığı ile değerlendirilmiş ve anket soruları bu 6alışmanın sonuna ilave edilmiştir.. Ankete katılma oranı % 70 tir. Bu oran bilimsel bir 6alışmada elde edilebilecek 6ok iyi bir orandır. Bunda da neticelerin sıkı takibi ile ankete katılanlarla olan şahsi temaslarımızın etkili olduğu bir ger6ektir. Bibliyografya yapıtlarıyla, 6eşitli kitap, dergi, makale ve raporlardaki dipnotu ya da ekler bi6iminde g6sterilen yazılı kaynaklar da, zincirleme surette izlenerek yararlanma yolları aranmıştır. Bu arada TBMM'nin tutanakları ve 6eşitli siyasi belgeler de incelemelerde dikkate alınmıştır.

Gerek 6alışmaların y6netimini ve planının 6er6evesini bi6imlendirecek bilim 6evrelerindeki 6ğretim g6revlilerinden, gerek g6zlem ve deneyimlerden kaynaklanmış bilgiler sahibi y6netici meslektaşlarımızdan, derlediğimiz bilgilerle katkılar sağlamaya 6alışılmıştır. B6ylece, hem kuramsal kaynaklardan hem de uygulama y6n6nden gelen yararlı ve etkin telkinlere 6alışma a6ık tutulmuştur. Konu iki y6nl6 le alınmak suretiyle teori ve pratiğin birlikte ele alınması sonucunda daha ger6ek6i neticeler elde edilmeye 6alışılmıştır.

6alışmanın, tezin eksik yanlarını tamamlayacak ve varsayımları g66lendirecek nitelikte olması gerekmektedir. En uygun muhatap ise, bize g6re, kurucu, y6netici, denetleyici, 6zendirici ya da yol g6sterici olarak il 6zel idareleyirle 6oğu kez temas halinde bulunmuş, orjini kaymakam olan y6neticilerimiz olabilir. Bunun i6in biz de denek olarak 70 valiyi, coğrafi dağılım itibariyle t6m yurt d6zeyini temsil edebilecek, ama farklı 6zellikleri bulunduğunu varsaydığımız il6elerde g6revli kaymakam ve vali yardımcısının dahil olduğu 100 kişi ankete dahil edilmiştir. Valilerden 40 kişisi eylemli olarak valilik yaparken 30 u merkezde bulunanlardan 6rneklemeye se6ilmiştir. Soru kağıtları, bazı deneklere, elden verilmiş, bazılarına ise posta ile g6nderilmiştir. Neticelerin takibi telefon ve uyarı yazılarıyla yapılmıştır. T6m deneklere g6nderilen ya da elden verilen sorukağıdı sayısı 320 dir. 29.05.1991 tarihli sunuş mektubumuzda, vali ve kaymakamlara, soru kağıdını g6ndermedeki amacımız belirtilmiş ve cevapların en ge6 bir aya kadar g6nderilmesi rica edilmiştir. Ancak; soru kağıtlarının beklenen s6rede ya da yeterli sayıda g6nderilememe ihtimali, bizi, bir hatırlatma mektubu yazmaya zorlamıştır. Soru kağıtlarının g6nderilmesi ve cevaplandırılarak iadesinde 6eşitli yollardan şahsi ilişkilerden faydalanmak suretiyle m6mk6n olduğu kadar daha fazla geri d6n6ř sağlamaya 6alışılmıştır. Bu arada objektif olunması ve tek yanlı olunmaması i6in m6lki idare amirlerinin yanında 6eşitli illerden 100 genel meclis 6yesi ve 50 6niversite 6ğretim 6yesi de ankete dahil edilmiştir. Buralardan geri d6n6şler de istenilen seviyede olmuştur.

70 Validen 41'i, 100 kaymakam ve vali yardımcısından 86'sı 100 il genel meclisi 6yesinden 65'i ve 50 6ğretim 6yesinden 32'si soru kağıdını doldurup g6ndermişlerdir. Eldeki soru kağıtları şu 6izelgeyi vermektedir:

ÇİZELGE : 1

ANKETE KATILMA ORANLARI

Denekler	Deneklere gönderilen Soru kağıdı sayısı	Deneklerin Gönderdikleri Soru kağıdı sayısı	Oran %
Valiler	70	41	58.57
Kaymakamlar	100	86	86.00
İl Genel Meclisi Üyeleri	100	65	65.00
Üniversite Öğretim Üyeleri	50	32	64.00
TOPLAM	320	224	70.00

Her dört grup deneğe ait oranların aritmetik ortalaması ise % 70'tir. Çizelgeden de anlaşılacağı üzere en yüksek katılma %86 ile kaymakam ve vali yardımcılarındadır. Daha sonra sırasıyla il genel meclisi üyeleri %65, üniversite öğretim üyeleri %64 ve valiler %58.47 oranında gelmektedir. Kaymakamların daha fazla oranda katılmalarında mesleki ilişkilerimiz rol oynamıştır. Diğer yandan kısaltma yapabilmek için çizelgede ve değerlendirmede merkez valileri ve diğerleri için "valiler", kaymakamlar ve vali yardımcılarını için "kaymakamlar" il genel meclisi üyeleri için "İGMÜ" ve üniversite öğretim üyeleri için "üniversite" kısaltması yazılmıştır. Soru kağıtlarının değerlendirilmesine, vali ve kaymakamlara yöneltilen sorularla il genel meclisi üyeleri ve üniversite öğretim üyelerine sorulan sorular arasında, tam bir uyum sağlamak amacıyla yeniden kodlandı ve böylece 40 soru bulundu. Deneklerin cevapları, soruların birden fazla ve farklı seçenekleri de gözönüne alınarak çizelgelere aktarıldı. Sayısal ve oransal değerlendirmeler yapıldı. Anılma sayısı (frekans), cevaplardaki birden çok etmenin önem derecesine göre sıralanmasında esas alındı. Yüzdelere üzerinden değerlendirme de ise, en fazla yığılma sayısı hangi yüzdede ise, o yüzde birinci kabul edilerek diğerleri de ona göre derecelenip sıralandı. Sonuçlandırılan değerlendirme çizelgeleri, artık tez metnine geçirilmeye hazır hale gelmiş oldu. Araştırma evresinde değerlediğimiz bilgileri ve sayısal değerleri, tez planındaki sıraya uygun olarak metin haline getirmeye başladık. Ancak; bunları yaparken, kaynaklara başvurmayı, onlardan yararlandığımız görüşleri, dipnotlarını ya da ekleri, çizelgeleri metinle mantıksal bir ilişki düzeni içinde tutmaya özen gösterilmiştir.

Araştırmada izlenen yöntem gereği, valiler, kaymakamlar, il genel meclis üyeleri ve üniversite öğretim üyeleri 4 ana grubu oluşturdu. Gönderilen anket sıralarına katılım yeterli düzeyde oldu. Toplam olarak gönderilen 320 anketten 224 adedi geri iade edilmek suretiyle %70 oranında bir katılım elde edildi. Bu ise yeterli bir orandır. Anket sonuçları daha sonra bilgisayara yüklenmek suretiyle tasnife tabi tutulmuş ve çeşitli çizelgeler elde edilmiştir. Bu çizelgeden elde edilen bilgilerin ise tamamı ele almak suretiyle değerlendirme yapılmıştır. Elde edilen neticeler genellikle birbirini teyit eder nitelikte olduğu için güvenilirliğin olduğu ortaya çıkmaktadır.

II. İL ÖZEL İDARESİNİN GÖREVLERİ VE ORGANLARI HAKKINDA ARAŞTIRMA SONUÇLARI

İl özel idareleri araştırması hakkında ön bilgiler verildikten sonra, onun görevleri ve organları ile ilgili konularda elde edilen verilerin neticelerine göre değerlendirme yapmak gereklidir. Bunlarla ilgili çeşitli çizelgeler elde edilmiş bulunmaktadır. Söz konusu çizelgelerin incelenmesi neticesinde dikkate değer bulgular ortaya çıkmaktadır. Bu kısımda il özel idareleri ve diğer yerel

yönetimler, il özel idarelerinin yetersizliğinin nedenleri, taşrada yerel hizmetlerin yürütülmesi, il özel idarelerinin görev ve yetkileri, il özel idareleri ve vali ve il özel idarelerinin karar ve yürütme organını ele alınacaktır. Her başlık altında birbiriyle doğrudan bağlantılı veya ilgili çizelgeler birlikte ele alınacak ve yorumlamalar yapılacaktır. Anket verilerinin değerlendirilmesinde şahsi yorumlamalardan kaçınılmak suretiyle gerçeklerin ortaya çıkarılmasına çalışılacaktır.

A. Taşrada Yerel Hizmetlerin Yürütülmesi

Buraya kadar yapılan açıklamalardan sonra il özel idareleri ile merkezi yönetim ilişkileri için ankete katılanlara çeşitli sorular sorulmuştur. Bunlardan birkaçı aşağıdaki gibi sorulmuş ve neticelenmiştir. Söz konusu neticelere baktığımız takdirde il özel idareleri ile merkezi yönetimin nasıl bir ilişki düzeyinde olmaları gerektiği ortaya çıkmaktadır. Teoride belirtilen hususların realitede de aynı olduğunun tesbit edilmesi konumuz açısından önem taşımaktadır. Bu nedenlerle yapılan anket neticelerinin incelenmesine göre bu konuda kesin bir yargıya varılabilecektir.

ÇİZELGE : 2

TAŞRADA YEREL NİTELİKLİ HİZMETLERİN HANGİ TÜR KURULUŞLAR TARAFINDAN YÜRÜTÜLMESİNİN UYGUN OLACAĞI

Seçenekler	TOPLAM		Üniversite		Valiler		Kaymakamlar		İGMÜ	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Yerel Yönetim kuruluşları taraf.	32	100	38	92.68	84	97.67	58	89.23	212	94.64
Merkezi Yönetim kuruluşları taraf.	0	0	0	0	2	2.33	6	9.23	8	3.57
Boş bırakılan	0	0	3	7.32	0	0	1	1.54	4	1.79
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224	100

Anket neticesinde "Sizce taşrada mahalli nitelikli hizmetlerin hangi tür kuruluşlar tarafından yürütülmesi uygundur?" şeklinde sorulan soruya verilen cevaplar çok nettir (Çizelge : 2) Bunlardan "Mahalli İdari Kuruluşları tarafından" diyenlerin üniversite öğretim üyleeri %100, valiler %92.68, kaymakamlar %97,67, ve İGMÜ %89.23 şeklinde oranlar ortaya çıkmıştır. "Merkezi İdare Kuruluşları Tarafından" diyenler ise çok düşük oranda kalmışlardır. Ortalama olarak ise, ankete katılan 224 kişinin %94.6 sı yerel yönetimleri tercih ederken, %3.5'i ise merkezi yönetimi tercih etmişlerdir. %1.7 oranında ise cevapsız bırakılmıştır. Böylece yarının taşra yönetimi biriminin yerel yönetimler olacağı çok net bir biçimde ortaya çıkmaktadır. Buradan çıkan netice, ankete katılanların ezici çoğunluğu, taşradaki yerel nitelikli hizmetlerin yerel yönetim kuruluşları tarafından yürütülmesi gerektiğinde görüş birliği içindedirler.

Diğer yandan, merkezi yönetim taşrada yürüttüğü bazı hizmetlerin yerel yönetimlere bırakılmasının uygun olup olmayacağı ankete katılanlara soru olarak yöneltmiştir. Aşağıdaki gibi netice alınmıştır.

ÇİZELGE : 3

**TAŞRADA MERKEZİ YÖNETİMİN TAŞRA KURULUŞLARI TARAFINDAN
YÜRÜTÜLEN BAZI HİZMETLERİN YEREL YÖNETİMLERE
BIRAKILMASININ UYGUN OLUP OLMADIĞI**

Seçenekler	Üniversite		Valiler		Kaymakamlar		İGMÜ		TOPLAM	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Evet	32	100	38	92.68	77	89.53	56	86.15	203	90.62
Hayır	0	0	1	2.44	8	9.30	6	9.23	15	6.7
Boş bırakılan	0	0	2	4.38	1	1.16	3	4.62	6	2.68
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224	100

Diğer yandan, yukarıdaki soruya benzer bir mahiyet arzeden "Bugün taşrada merkezi yönetimin taşra kuruluşları tarafından yürütülen bazı hizmetlerin yerel yönetimlere bırakılması sizce uygun mudur?" şeklindeki bir soruya verilen cevaplar da enteresan neticeler ortaya çıkarmaktadır (Çizelge : 3). Buna göre, üniversite mensupları %100, valiler %92.6, kaymakamlar %89.5, İGMÜ %86 oranında "Evet" demişlerdir. Ortalama olarak "Evet" diyenler %90.6 iken "Hayır" diyenler ise %6.7 dir. Ankette bu soruyu cevapsız bırakanlar ise %2.7'dir. Yukarıdaki neticelerden de anlaşılacağı üzere merkezi yönetimin taşra kuruluşları tarafından yürütülen hizmetlerin bazılarının yerel yönetimlere bırakılması genel olara kabul edilmektedir. Burada dikkati çeken bir nokta ise, yukarıda değinilen soruyla aynı anlama yakın olun bu soruya verilen olumlu cevapların %4 oranında daha az oluşudur. Bu ise çok önemli bir hata payı sayılmayacaktır. Çünkü bu netice genel eğilimi değiştirmeyecek bir orandır. Bu sorunun neticesine göre bir başka soru ilave olarak sorulmuştur. Uygun olması durumunda bunun doğuracağı sonuçlar öğrenilmek istenmiştir. Elde edilen bilgiler aşağıdaki gibi çıkmıştır.

ÇİZELGE : 4

UYGUN OLMASI DURUMUNDA BUNUN DOĞURACAĞI SONUÇLAR

Seçenekler	TOPLAM		Üniversite		Valiler		Kaymakamlar		İGMÜ	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Bürokratik formaliteler azalır	21	17.65	22	18.49	48	40.34	28	23.53	119	
Karar verme işleri kolaylaşır	14	17.95	21	26.92	22	28.21	21	26.92	78	
Hizmet ihtiyacı yerel yönetimler tarafından daha kolay tesbit edilir	14	10.83	31	24.03	46	35.66	38	29.46	129	
Halkın demokratik katılımı artar	10	13.7	13	17.81	29	39.73	21	28.77	73	
Halkın yerel yönetimle diyalogu daha kolaylaşır	3	9.37	9	28.12	6	18.75	14	43.75	32	
Halkın denetimi artar	9	27.32	4	10.81	12	32.43	12	32.43	37	
Hizmet ile vergi arasındaki bilinç artar	7	35	0	0	11	55	2	10	20	
Hizmetin maliyeti azalır	8	14.04	12	21.05	31	54.39	6	10.53	57	
Mali kaynakları temini kolaylaşır	2	10	4	20	7	35	7	35	20	
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224	100

Yukarıdaki çizelgeden de anlaşılacağı üzere önceki soruya bağlı olarak sorulan "Cevabınız evet ise bunun sonuçları sizce neler olabilir? Aşağıdaki seçeneklerden üçünü işaretleyiniz" şeklindeki sorunun cevabı değişik bir sonuç ortaya çıkarmıştır. Buna göre merkezi yönetimin taşra kuruluşları tarafından yürütülen hizmetlerin yerel yönetimlere bırakılmasının en önemli üç sonucu olarak : hizmet ihtiyacının yerel yönetimler tarafından daha kolay tesbit edileceği, bürokratik formalitelerin azalacağı ve karar verme işlerinin kolaylaşacağı gösterilmiştir. Mesleklerle ayrı ayrı baktığımız takdirde ise birinci tercih olarak valiler, il genel meclisi üyeleri ve üniversite öğretim üyeleri hizmet ihtiyacının yerel yönetimler tarafından daha kolay tesbit edileceğini ve kaymakamlar ise bürokratik formalitelerin azalacağını göstermişlerdir. Neticede; yerel yönetimlere görevler devredildiği takdirde, halk hizmetleri daha kolay tesbit edecek, bürokratik formaliteler azalacak ve hizmetlerle ilgili kararların daha kolay alınacağı en belirgin sonuçlar olarak gösterilmiştir.

Taşrada yerel hizmetlerin nasıl yürütülmesi gerektiği yukarıda verilen üç çizelgenin sonucuna göre ortaya çıkmaktadır. Buna göre her şeyden önce, taşrada yerel nitelikli hizmetlerin yerel yönetim kuruluşları tarafından yürütülmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Merkezi yönetim zaman içinde devreden çıkmak durumundadır. Aynı şekilde, merkezi yönetimin taşra kuruluşları tarafından yürütülen bazı hizmetlerin yerel yönetimlere bırakılması genel olarak kabul görmektedir. Bu netice yukarıdaki çıkarımla da bağlantılı ve doğru orantılıdır. Son olarak da, merkezi yönetimin taşra kuruluşları tarafından yürütülen hizmetlerin yerel yönetimlere bırakılması durumunda; hizmetlerin yerel yönetimlerce daha kolay belirleneceği, bürokratik formalitelerin azalacağı ve karar vermenin kolaylaşacağı ortaya çıkmaktadır. Böylece yarının taşra yönetim birimi yerel yönetimler olacak, merkezin hizmetleri bu yönetimlere aktarılacak ve bu sayede hizmetler daha kolay yürüyecektir. Bu da varsayımımızı destekler mahiyette bir sonuçtur.

B. İl Özel İdareleri ve Diğer Yerel Yönetimler

Burada il özel idareleri ile belediyelerin ve köylerin birlikte değerlendirilmesi yapılacaktır. Buna göre, etkinlik yönünden il özel idareleri ve belediyeler karşılaştırılmaktadır Köyler ile il özel idareleri arasındaki ilişkiler birlikte ele alınmakta ve il özel idarelerinin yönelmesi gereken yerleşim birimlerinin nereler olması gerektiği araştırılmaya çalışılmaktadır. Bunlardan ilki belediyeler ve il özel idarelerinin etkinlik yönünden karşılaştırılmasına aittir. Aşağıdaki gibi neticeler elde edilmiştir.

ÇİZELGE : 5

ETKİNLİK YÖNÜNDEN, BELEDİYELER İLE İL ÖZEL İDARELERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Seçenekler	Üniversite Sayı	%	Valiler Sayı	%	Kaymakamlar Sayı	%	İGMÜ Sayı	%	TOPLAM Sayı
Belediyeler daha etkin birimlerdir.	26	18,98	21	15,33	57	41,61	33	24,09	137
İl Özel idareleri daha etkin birimlerdir.	1	3,57	7	25	6	21,43	14	50	28
İl özel idarelerinin etkinliği zayıftır.	15	16,85	9	10,11	37	41,57	28	31,46	89
Belediyeler halka mal olmuş kurumlardır	17	16,19	17	16,19	31	29,52	40	38,1	105
Diğerleri	0	0	3	42,86	3	42,86	1	14,29	7
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224

Belediye-il özel idaresi ilişkisinin ölçülmesinde "Uygulamada birer mahalli idare birimi olarak belediyeler ile il özel idarelerinin karşılaştırılması yapılacak olursa; size göre etkinlik yönünden neler sıralanabilir ? Uygun bulduklarınızı işaretleyiniz." sorusu ankete katılanlara sorulmuş ve çizelgede görüldüğü gibi neticeler alınmıştır. (Çizelge : 5) Bunun neticesine göre sıralamanın; belediyelerin daha etkin birimler olduğu, belediyelerin halka malolan kurumlar olduğu ve il özel idarelerinin etkinliğinin zayıf olduğu kabul edilmiştir. Neticede genel olarak değerlendirildiğinde ayrı ayrı meslek grupları ile yapılan değerlendirmede de belediyelerin halka malolduğu, etkin hizmet yürüttükleri ve vazgeçilemezlikleri vurgulanırken, il özel idarelerinin bunlardan çok daha zayıf olduğu belirtilmiştir. İl özel idarelerinin yürüttüğü hizmetlerin alanına göre köy yönetimleri ile bunların ilişkilerinin durumu aşağıdaki çizelgede görülmektedir.

ÇİZELGE : 6

İL ÖZEL İDARELERİNİN YÜRÜTTÜĞÜ HİZMETLERİN GENELDE KIRSAL ALANA YÖNELİK OLMASI NEDENİYLE İL ÖZEL İDARELERİYLE KÖYLER ARASINDAKİ İLİŞKİLERİN DÜZENLENMESİ DURUMU

Seçenekler	Üniversite Sayı	%	Valiler Sayı	%	Kaymakamlar Sayı	%	İGMÜ Sayı	%	TOPLAM Sayı
Köylerin yürütmesi gereken hizmetler tamamen il özel idarelerine devredilmelidir. 4	8		12	24	16	32	18	36	50
İl özel idarelerinin yürüttükleri, köye yönelik hizmetler bunlara bırakılmalıdır. 6	20		2	6,67	9	30	13	43,3	30
Hizmetin özelliğine göre yürütülmelidir. 15	12,4		23	19,01	50	41,32	33	27,27	121
Bazı kararlar müşterek alınmalıdır. 11	22		5	10	15	30	19	38	50
Hiyerarşik olarak bir ilişki kurmak gereklidir. 3	8,11		8	21,62	13	35,14	13	35,14	37
Diğerleri 1	33,3		0	0	2	66,67	0	0	3
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224

Köylerle il özel idareleri arasındaki ilişkilerle ilgili olarak "İl özel idarelerinin yürüttüğü hizmetler genelde kırsal alana yönelik olduğuna göre bu idarelerle köyler arasındaki ilişkiler nasıl düzenlenmelidir?" sorusuna verilen cevaplar yukarıdaki çizelgede de görülmektedir. Çizelgeye baktığımızda tercih edilen en önemli gerekçenin açık farkla, hizmetin özelliğine göre yürütülmesi olduğunu görürüz. Diğerleri de tercih sırasına göre; köylerin yürütmesi gereken hizmetleri tamamen il özel idarelerine devretmesi gerektiği, bazı kararların müşterek alınması gerektiği, hiyerarşik olarak bir ilişki kurmak gerektiği, il özel idarelerinin köye yönelik olarak yürüttükleri hizmetlerin bunların devredilmesi gerektiği şeklinde sıralanmıştır. Buradan çıkan asıl netice hizmetlerin özelliğine göre nasıl yürütülmesi gerektiğinin bulunması sonucunun çıkmış olmasıdır. Bu neticeye göre il özel idaresi tarafından görülmekte olan hizmetlerin hangi yerleşik yerlerine yönelmesi gerektiği de aşağıdaki çizelgede ortaya çıkmaktadır.

ÇİZELGE : 7

İL ÖZEL İDARELERİ TARAFINDAN YÜRÜTÜLEN HİZMETLERİN
YÖNELMESİ UYGUN OLAN YERLEŞİM BİRİMLERİ

Seçenekler	Üniversite Sayı	%	Valiler Sayı	%	Kaymakamlar Sayı	%	İGMÜ Sayı	%	TOPLAM Sayı
Köylere	13	12,15	21	19,63	38	35,51	35	32,71	107
Şehir merkezine	6	42,86	4	28,57	3	21,43	1	7,14	14
Köy ve belediye dışındaki yerlere	4	9,09	10	22,73	11	25	19	43,18	44
Her ikisine de	12	13,04	13	14,13	44	47,83	23	25	92
Diğerleri	1	50	1	50	0	0	0	0	0
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224

Yürütülen hizmetlerle ilgili olarak "İl özel idareleri tarafından yürütülen hizmetlerin, aşağıdaki hangi yerleşim birimlerine yönelik olması daha uygun olacaktır ?" şeklindeki bir soruya verilen cevapların sonuçları tabloda görülmektedir (Çizelge : 7) Buradan çıkan sonuca göre, il özel idareleri hizmetlerinin yönelik olması gerektiği birimlerde birinci sırayı köyler almıştır. Arkasından ise köy ve şehirlere birlikte hizmet vermesi gerektiği vurgulanmıştır. Meslek gruplarında kaymakamlar şehir ve köyleri birlikte önerirken, diğerlerinin hepsi köyler konusunda birleşmişlerdir. Böylece il özel idarelerinin öncelikle köye yönelik hizmet sürdürmeleri gerektiği burada da kesin biçimde ortaya çıkmış olmaktadır.

Böylece il özel idareleri ile diğer yönetim birimleri (belediyeler, köyler) arasındaki ilişkiler incelendiğinde birbirini bütünleyen neticeler ortaya çıkmaktadır. Etkinlik yönünden belediyeler ile il özel idareleri karşılaştırıldığında belediyelerin halka malolduğu, etkin hizmet yürüttükleri ve vazgeçilmez kuruluşlar oldukları vurgulanırken, il özel idarelerinin nisbten daha zayıf bir konumda oldukları anlaşılmaktadır. İl özel idareleri ile köyler arasındaki ilişkilerinde hizmetlerin özelliğine göre belirlenmesi gerektiğini ortaya çıkarmaktadır. Burada bazı yetkilerin devri ve hiyerarşik bir bağın kurulması sonucunu da göz ardı etmemek gereklidir. İl özel idaresinin yürüttüğü hizmetlerin köye yönelik olması gerektiği yani önceliğin kırsal alanda olduğu ve arkasından kente hizmet götürülmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Neticede belediyeler en etkin yerel yönetim kurumlarıdır. Köylerle il özel idareleri işbirliği yapmalıdır. İl özeli daretleri hizmet sıralamasında köye öncelik vermelidir.

C. İl Özel İdarelerinin Yetersizliğinin Nedenleri

İl özel idarelerinin yetersizliği konusu çeşitli sorularla incelemeye tabi tutulmuştur. Bunlardan hizmetlerin iki yönlü olarak yürütülmesi, bugünkü şekliyle il özel idarelerinin yetersizliği ve bu yetersizliğin nedenleri incelenmiştir.

Herşeyden önce il özel idaresine genel olarak verilen hizmetlerin birçoğunun merkezi yönetim kurumlarına aktarılması dolayısıyla bu hizmetlerin iki yönlü olarak yürütülmesinin uygun olup olmadığı yönünde aknete katılanlara sorulan soru aşağıdadır.

ÇİZELGE 8

**İL ÖZEL İDARESİNE GÖREV OLARAK VERİLEN HİZMETLERİN
BİRÇOĞUNUN MERKEZİ YÖNETİM KURULUŞLARINA AKTARILMASI
DOLAYISIYLA BU HİZMETLERİN İKİ YÖNLÜ OLARAK YÜRÜTÜLMESİNİN
OLGUN OLUP OLMADIĞI**

Seçenekler	TOPLAM		Üniversite		Valiler		Kaymakamlar		İGMÜ	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Evet	3	9.37	6	14.63	15	17.4	5	7.69	29	12.65
Hayır	27	84.97	34	82.93	71	82.56	60	92.31	192	85.71
Cevapsız	2	6.25	1	2.44	0	0	0	0	3	1.34
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224	100

İl özel idarelerinin görevleriyle ilgili olarak "Başlangıçta özel idarelerine görev olarak verilen hizmetlerin birçoğu sonradan merkezi yönetim kuruluşlarına aktarılmıştır. Bu hizmetlerin iki yönlü olarak yürütülmesi uygun mudur?" şeklinde sorulan soruya verilen cevaplar yukarıdaki çizelgeden de anlaşılacağı üzere şöyledir (Çizelge 8). Buna göre "Evet" diyenlerden üniversite öğretim üyeleri %9,3, valiler %14,6, kaymakamlar %17,4 ve İGMÜ %7,6 oranında iken, "Hayır" diyenlerden üniversite öğretim üyeleri %84,3, valiler %82,9, kaymakamlar %82,5 ve İGMÜ %92,3 oranındadır. Bunlara ortalama olarak baktığımızda %12,9'u "Evet" derken, %85,7'si "Hayır" demişlerdir. Ankete katılanların %1,3 ü ise cevap vermemiştir. Neticede; hizmetlerin iki taraflı olarak yürütülmesinin sakıncalı olduğu büyük çoğunlukla kabul edilmektedir. Burada dikkati çeken nokta ise İGM Üyelerinin yaklaşık olarak %10 oranında diğerlerinden daha fazla şekilde hizmetin iki başlı yürütülmesini sakıncalı bulmalarındır. Seçimle gelenlerin bu yönde görüş belirtmiş olmaları ise, onların seçilmiş olmalarının tabi sonucudur.

İl özel idarelerinin görev ve yetkilerini çeşitli yönlerden değerlendiren ve yukarıda değinilen konularada ışık tutan anket sorularımıza ilişkin neticelerin bazılarını gözden geçirmekte fayda vardır. Bu neticelerle diğer görüşlerde ele alındığı takdirde olması gerçkene ulaşmak daha kolay olacaktır. Şimdi bunlarla ilgili yeterli olup olmadığına ilişkin sorunun neticelerini gözden geçirelim.

ÇİZELGE : 9

**İL ÖZEL İDARELERİNİN BUGÜNKÜ ŞEKLİ İLE YETERLİ OLUP OLMADIĞI
DURUMU**

Seçenekler	Üniversite		Valiller		Kaymakamlar		İGMÜ		TOPLAM	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Evet	0	0	3	7,32	6	6,98	5	7,69	14	6,25
Hayır	32	100	38	92,68	80	93,02	59	90,77	209	93,3
Cevapsız	0	0	0	0	0	0	1	1,54	1	0,45
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224	100

İl özel idareleri hakkında "Bugünkü şekli ile il özel idarelerinin genelde yeterli buluyo musunuz?" şeklinde sorulan soruya alınacak cevap bu yönetimlerin hakkında net bir durum ortaya çıkaracaktır (Çizelge : 9) Yukarıdaki çizelgede var olan bilgilere baktığımızda; sorulan sorulardan elde edilen neticelere göre ; üniversite elemanları % 100, valiler % 92,6, kaymakamlar % 93 ve İGMÜ % 90,7 oranında "Hayır" demişlerdir. Ortalama olarak "Evet" diyenlerin oranı % 6,2 iken "Hayır" diyenlerin oranı % 93 dür. Genel olarak bugünkü haliyle il özel idareleri yetersiz kabul edilmektedir. Bu konuda da çeşitli meslek grupları arasında fikir birliğinin bulunduğu görülmektedir. Neticede sözkonusu yönetimler yeterli görülmeyince değişmeye ihtiyacının bulunduğu da su yüzüne çıkmaktadır. Diğer yandan, bu soruyla ilintili olarak başka bir sorunun cevapları değerlendirmeye alındığında değişik bir durumun olduğu aşağıda görülmektedir.

ÇİZELGE : 10

YETERLİ OLMADIĞI TAKTİRDE GÖSTERİLEBİLECEK NEDENLER

Seçenekler	Üniversite Sayı	%	Valiler Sayı	%	Kaymakamlar Sayı	%	İGMÜ Sayı	%	TOPLAM Sayı	%
Demokrasi kurallarına uygun yapıda değildir.	20	24,39	11	13,41	21	25,61	30	35,69	82	
Finansal kaynakları yetersizdir.	30	16,32	35	18,92	70	37,8	50	27,03	185	
Seçimle gelenler nitelsizdir	16	14,81	17	15,74	54	50	21	19,44	108	
Karar organlarının görev ve yetkileri eksiktir.	23	19,66	17	14,53	35	29,91	42	35,9	117	
Personel ve teşkilat yapısı yetersizdir.	25	18,66	26	19,4	57	42,54	26	19,4	134	
Görevleri belirsiz ve yetersizdir.	26	22,2	21	17,95	42	35,9	28	23,93	117	
Vesayet denetimi fazladır.	20	25,97	13	16,88	21	27,27	23	29,87	77	
Yapılan çalışmalara halk ilgisizdir.	23	23,47	11	11,22	38	38,78	26	26,53	98	
Diğerleri	3	21,43	2	14,29	8	57,14	1	7,14	14	
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224	100

İl özel idarelerinin yeterli bulunup bulunmadığı şeklinde bir önceki soruyla bağlantılı olarak sorulan "Cevabınız "Hayır" ise aşağıda gösterilen nedenleri öncelik sırasına göre numaralandırınız." sorusunun sonuçlarına bakmak faydalı olacaktır (Çizelge : 10) Bilindiği gibi il özel idarelerinin genelde yetersiz bulunduğu yukarıda değinilen neticeden anlaşılmıştır. Yetersizliğin nedenlerinden ilk üçü olarak; finansman kaynaklarının yetersizliği, personel ve teşkilat yapısının yetersizliği ve görevlerin belirsizliği ve yetersizliği gösterilmiştir. Daha sonra sırasıyla; karar organlarının görev ve yetkilerinin eksikliği seçimle gelenlerin nitelsizliği, yapılan çalışmalara halkın ilgisizliği, demokrasi kurallarına uygun yapıda olmayışı ve vesayet denetiminin fazlalığı sayılmıştır. Burada en belirgin olarak vurgulanan nokta finansal kaynakların il özel idarelerinin yetersizliğinin ana nedeni sayılmasıdır. Bu konuda bütün meslek grupları fikir birliği içindedirler. Hepsisi öncelik sıralamasında ilk sırayı vermişlerdir. Hemen arkasından personel ve teşkilatın yetersizliği ile görevlerin belirsizliği ve yetersizliği gösterilmiştir. Görev ve yetkilerin ilk sıralarda yer alması bu konuların

gündemde bulunacağını bir işarettir. Yürütülen hizmetlerin yöncüğü yerin irdelenmesi yönünde sorulan bir sorudan elde edilen neticeler aşağıdaki gibidir.

Neticede; il özel idarelerinin bazı görevlerinin merkezi yönetimin kuruluşlarına devredilmesiyle ortaya çıkan iki yönlü yapının sakıncalı olduğu kabul edilmektedir. Aynı şekilde; il özel idarelerinin mevcut haliyle yetersiz oldukları anlaşılmaktadır. Bu yetersizliğin ilk sıralarında ise, kaynakların kıt olması, kendine has personel ve teşkilat yapısından yoksun bulunması ve görevlerin açık seçik belli olmaması gösterilmiştir. Böylece mevcut ikili yapı içerisinde hizmetin istenilen seviyede yürütülmesi imkansızdır. İl özel idareleri bu haliyle yetersizdirler. Bunların kaynakları arzu edilen seviyeye çıkarılmalı, teşkilat ve personelinin yeterli düzeyde olması sağlanmalı ve görevlerin açık seçik belli edilmesi gereklidir.

D. İl Özel İdarelerinin Görev ve Yetkileri

İl özel idarelerinin görev ve yetkileri ile ilgili çeşitli sorular ankete katılanlara sorulmuştur. Bunlardan; merkezden il özel idaresine devri uygun olan hizmetler, görevlerinin yerine getirilmesinin ölçüsü, etkin ve verimli yürütülmeyen ilk üç görev, ekonomik ve ticari nitelikli görevler ve başarılı diğer çalışmalar olarak yer almıştır. Alınan cevaplardan elde edilen neticeler aşağıdadır. Bu sorulardan ilki merkezi yönetim görevlerinin il özel idarelerine devrine ilişkindir.

ÇİZELGE : 11

HALEN MERKEZİ YÖNETİM TARAFINDAN YÜRÜTÜLEN HİZMETLERİN İL ÖZEL İDARELERİNE DEVRİ UYGUN OLANLAR

Seçenekler	Üniversite Sayı	%	Valiler Sayı	%	Kaymakamlar Sayı	%	İGMÜ Sayı	%	TOPLAM Sayı
Köye yönelik hizmetler	16	10,26	35	22,44	60	38,46	45	28,05	156
Alt yapıya ilişkin hizmetler	15	13,89	19	17,59	43	39,81	31	28,7	108
Eğitim, bayındırlık, tarım ve orman çalışmaları	9	10,47	20	23,26	33	38,37	24	27,91	86
İl bazında yürütülen kamu hizmetlerinin tamamı	12	14,81	12	14,81	22	27,16	35	43,21	81
Ekonomik girişimleri artırıcı faaliyetler	12	14,29	22	26,19	32	38,1	18	21,43	84
Karar organlarının belirlenecek her türlü hizmet	5	9,09	11	20	18	32,7	21	38,18	55
Diğerleri	0	0	2	50	0	0	50	2	4
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224

Devredilecek görevlerin türü ile ilgili olarak "Halen merkezi idare tarafından yürütülen hizmetlerden sizce hangilerinin il özel idarelerine devri uygundur? Aşağıdakilerden birkaçını işaretleyiniz." şeklinde sorulan soruya verilen cevap yukarıdaki çizelgede görülmektedir. (Çizelge : 11) Buna göre; il özel idaresinin öncelikle yürütmesi gereken hizmetler olarak ilk üç sırada; köye

yönelik hizmetler, altyapıya ilişkin hizmetler ve eğitim, bayındırlık, tarım ve ormancılık hizmetleri yer almaktadır. Daha sonra sırasıyla; ekonomik girişimleri artırıcı faaliyetler, il bazında yürütülen kamu hizmetlerinin tamamı, karar organlarıncaya belirlenecek her türlü hizmet olarak sıralanmıştır. Böylece il özel idareleri; esas itibarıyla kırsal alana yönelik altyapı hizmetlerine ağırlık vermek durumunda olmalıdır. İl özel idarelerinin böyle bir fonksiyon üstlenmesi gerektiği konusunda ankete tabi tutulan bütün meslek grupları görüş birliği içindedir. Diğer yandan il özel idarelerinin görevlerini ne ölçüde yerine getirdiklerine ilişkin olarak aşağıda belirtilen sorular sorulmuştur.

ÇİZELGE : 12

**İL ÖZEL İDARELERİNİN ÜSTLENMİŞ OLDUKLARI GÖREVLERİ YERİNE
GETİRMELERİNİN ÖLÇÜSÜ**

Seçenekler	Üniversite Sayı	%	Valiler Sayı	%	Kaymakamlar Sayı	%	İGMÜ Sayı	%	TOPLAM Sayı	%
Görevler etkin bir biçimde yerine getirilmektedir.	0	0	7	17,07	7	8,14	9	13,85	23	10,23
Görevlerin hepsinde etkinlik sağlanmıştır.	0	0	0	0	2	2,33	3	4,62	5	2,33
Görevlerin bazılarında etkinlik sağlanmıştır.	4	12,5	11	26,83	14	16,28	10	15,38	39	17,41
Görevlerin bazılarında etkinlik sağlanmıştır.	27	84,37	23	56,1	60	69,77	40	61,54	150	66,96
Cevapsız	1	3,12	0	0		3	3,49	65	7	3,12
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224	100

Yukarıdaki çizelgeden de anlaşılacağı üzere "İl özel idareleri üstlenmiş oldukları görevleri ne ölçüde yerine getirmektedirler?" şeklinde sorulan soruya verilen cevaplardan görevlerini etkin biçimde yerine getirildiğini söyleyenler % 10,2, görevlerin hepsinde etkinlik sağlandığını kabul edenler % 2,3, çoğunluğunda etkinlik sağlandığını söyleyenler % 17,4, görevlerin bazılarında etkinlik sağlandığını kabul edenler ise % 66,9 dur. (Çizelge 12) Buna göre; ortalama neticeler ele alındığında görevlerde genelde etkinliğin sağlanamadığı, ama sınırlı sayıda bazılarında etkinliğin var olduğu kabul edilmektedir. Bu daha önce il özel idarelerinin genelde yetersiz olduğunu vurgulayan neticeyi doğrular niteliktedir. Yukarıdaki tablonun incelenmesinden, meslek gruplarına ayrı ayrı bakıldığında eğilimlerde genel bir paralelliğin var olduğu görülmektedir. Bu nedenle ayrıntı olacağı için meslek grupları burada ayrı ayrı incelemeye tabi tutulmamıştır.

Görevlerini etkin ve verimli yürütmediği ortaya çıktıktan sonra hangilerinin en az seviyede etkin ve verimli yürütüldüğüne ilişkin bir başka sorunun değerlendirilmesi aşağıdadır.

ÇİZELGE : 13

İL ÖZEL İDARELERİNDE ETKİN VE VERİMLİ BİÇİMDE YÜRÜTÜLMİYEN GÖREVLERDEN İLK ÜÇ TANESİ

Seçenekler	Üniversite		Valiler		Kaymakamlar		İGMÜ		TOPLAM
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	
Bayındırlık Hizmetleri	14	12,07	24	20,69	46	39,66	32	27,59	116
İmtiyaz ve ruhsat verme görevleri	5	11,11	10	22,2	15	33,3	15	33,3	45
Tarım ve hayvancılıkla ilgili hizmetler	8	7,41	18	16,67	48	44,4	34	31,48	108
İktisadi görevler	12	12,9	22	23,6	44	47,3	15	16,13	93
Eğitim ve kültür görevleri	16	18,82	10	11,76	32	37,65	27	31,76	85
Sağlık ve sosyal yardım görevleri	17	15,45	18	16,36	42	38,18	33	30	110
Çeşitli görevlerin hepsi	8	20,51	8	20,5	7	17,95	16	41,02	39
Diğerleri	0	0	2	25	4	50	2	25	8
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224

Yukarıdaki çizelgeden de anlaşılacağı üzere "İl özel idarelerinde etkin ve verimli biçimde yürütülmemiş görevlerden ilk üçü aşağıdakilerden sizce hangisidir?" sorusuna verilen cevaplardan elde edilen sonuçlara bakmak bu yönetimlerin görevlerinin mahiyeti yönünden önemlidir. Buna göre etkin ve verimli yürütülmemiş ilk üç görev olarak; bayındırlık hizmetleri, sağlık ve sosyal yardım hizmetleri ve tarım ve hayvancılıkla ilgili görevler sayılmıştır. (Çizelge 13) Diğer görevler etkinliğinin azlığına göre iktisadi görevler, eğitim ve kültür görevleri, imtiyaz ve ruhsat verme işleri ve çeşitli görevlerin hepsi şeklinde bir sıralamaya tabii tutulmuştur. Neticede; il özel idareleri köye yönelik hizmetleri yürütmekte yetersiz kalmaktadır. İncelememiz açısından önem taşıyan diğer bir konu da bu yönetimlerin normal görevlerinin yanında ekonomik ve ticari nitelikli faaliyette bulunmalarının normal olup olmadığı konusudur. Buna ilişkin olarak sorulan soruya alınan cevapların dökümü aşağıya çıkarılmıştır.

ÇİZELGE :14

İL ÖZEL İDARELERİNİN KENDİLERİNE YASALARLA VERİLMİŞ KLASİK GÖREVLERİN YANINDA EKONOMİK VE TİCARİ NİTELİKLİ FAALİYETLERDE DE BULUNMASININ NORMAL OLUP OLMADIĞI

Seçenekler	Üniversite		Valiler		Kaymakamlar		İGMÜ		TOPLAM	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Evet	26	81,25	31	75,61	70	81,4	53	81,54	180	80,36
Hayır	6	18,75	8	19,51	16	18,6	12	18,46	42	18,75
Cevapsız	0	0	2	4,38	0	0	0	0	2	0,89
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224	100

Yukardaki tablodan da anlaşıldığı şekilde "İl özel idarelerinin kendilerine yasalarla verilmiş klasik görevlerinin yanında ekonomik ve ticari nitelikli faaliyetlerde de bulunması sizce normal midir?" şeklinde sorulan soruya alınan cevaplardan çıkan sonuçlara bakmak faydalı olacaktır

(Çizelge : 14) Buna göre, üniversite öğretim üyeleri % 81,2, valiler % 75,6, kaymakamlar % 81,4 ve İGMÜ % 81,5 oranında bu tür faaliyetlerde bulunmaya "Evet" demişlerdir. Ortalama olarak ise % 80,3 "Evet" var iken, "Hayır" diyenlerin oranı % 18,7 dir. Boş bırakanlar ise % 0,9 dur. Neticede, il özel idarelerinden yasalarla verilmiş klasik görevlerin yanında ekonomik ve sosyal nitelikli görevleri ifa etmesini bekleme konusunda genel bir mutabakat söz konusudur. Bütün meslekler arasında aynı oranda cevap verilmesi ise, bu konuda tam bir görüş birliğinin olduğunu net olarak ortaya koymaktadır.

Uygulamada ise il özel idarelerinin normal klasik görevlerinin yanında, ekonomik ve ticari nitelikli görevleri yürütmeye başlaması bir plan ve program sonucunda olmamış, sadece kendiliğinden ve eldeki kaynakların değerlendirme ihtiyacından doğmuştur. Bugün ise il özel idarelerine klasik görevlerinden sıyrılarak yeni görevler verilmesi yönünde genel bir kanaat oluşmuş bulunmaktadır. Diğer yandan bu yöntemlerin başarıyla yürüttüğü başka görevlerin neler olduğu ankette soru konusu edilmiş ve aşağıdaki neticeler alınmıştır.

ÇİZELGE : 15

**İL ÖZEL İDARELERİNİN KLASİK GÖREVLERİ DIŞINDA UYGULAMADA
BAŞARI İLE YÜRÜTTÜĞÜ ÇALIŞMALAR**

Seçenekler	Üniversite Sayı	%	Valiler Sayı	%	Kaymakamlar Sayı	%	İGMÜ Sayı	%	TOPLAM Sayı	%
Yörenin müstakil gelişmesine ilişkin girişimlere öncülük etmesi	8	8,79	26	28,5	36	39,56	21	23,08	91	
Merkezi idarenin yetersiz kaldığı alanlardaki hizmetlerin yürütülmesi	9	11,11	13	16,05	29	35,8	30	37,04	81	
Yeni ihtiyaçların belirlenerek çeşitli girişimlere destek olunması	6	6,19	23	23,7	37	39,14	31	31,96	97	
Turizm, kaplıca işletmeciliği otel, han gibi hizmetlerin yürütülmesi	15	14,56	27	26,21	42	40,78	19	18,45	103	
Misafirhane, lojman, hizmet binası yapımı gibi sosyal hizmetlerin yürütülmesi	11	10,38	24	22,64	39	36,79	32	30,19	106	
Diğerleri	0	0	0	0	0	0	1	100	1	
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224	

İl özel idarelerinin görevleri ile ilgili olarak "Bugün uygulamada il özel idarelerinin klasik görevleri dışında sizce başarı ile yürüttüğü çalışmalar var mıdır ? Şayet varsa birkaçını önem sırasına göre işaretleyiniz." şeklinde sorulan soruya verilen cevap neticesinde elde edilen bilgiler yukarıdaki çizelge mevcuttur (Çizelge : 15) Neticede; tercih sırasına göre misafirhane, lojman, hizmet binası gibi sosyal hizmetlerin yürütülmesi, turizm, otel, han, kaplıca, işletmeciliği gibi hizmetlerin yürütülmesi, yeni ihtiyaçların belirlenerek çeşitli girişimlere destek olunması, yörenin müstakbel gelişmesine ilişkin girişimlere destek olunması ve merkezi yönetimin yetersiz kaldığı

alanlardaki hizmetlerin yürütülmesi şeklinde bir durum ortaya çıkmıştır.

İl özel idaresinin görevlerine ilişkin olarak sorulan soruları ortak olarak değerlendirdiğimiz takdirde şöyle bir manzara ortaya çıkmaktadır. Halen merkezi yönetim tarafından yürütülen hizmetlerden köye yönelik olanları, altyapıya ait yatırımlar ve eğitim, hayvancılık ve tarım hizmetleri yer almaktadır. Esas itibarıyla merkezi yönetimin kırsal alana yönelik olarak yürüttüğü hizmetler il özel idarelerine devredilmelidir. Ayrıca, il özel idarelerinin üstlenmiş oldukları görevleri (sınırlı bir alan dışında) gereği gibi yerine getiremedikleri anlaşılmaktadır. Gereği gibi yerine getirilmeyen görevlerin başında bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım ve tarım ve hayvancılık sayılmıştır. Aynı şekilde; il özel idarelerinin klasik görevlerinin yanında ekonomik ve ticari nitelikli görevlerde bulunması da kabul edilmektedir. Klasik görevlerin dışında başarıyla yürüttüğü çalışmaların başında; lojman, misafirhane, hizmet binası gibi sosyal hizmetlerin yürütülmesi, otel, hal, hamam, kaplıca işletmeciliği gibi hizmetlerin yürütülmesi, çeşitli girişimlere destek olunması ve merkezi yönetimin yetersiz kaldığı alanların doldurulmasıdır. Neticede; il özel idareleri görevleri yönünden yetersizdir. Asıl görevlerini ifa edememekte ve birtakım yan görevleri yürütmeye çalışmaktadırlar. Bu yönetimlere yeni fonksiyonlar verilmeli ve ekonomik ve ticari boyutu olan ve kırsal alana yönelik olarak yürütülecek olan görevlere ağırlık verilmelidir. Elde edilen netice bu konudaki varsayımımızı destekler niteliktedir. Yetersiz olan il özel idarelerine yeni fonksiyonlar verilmelidir.

E. İl Özel İdareleri ve Vali

Valinin il özel idaresinin başı olmasıyla ilgili olarak anketimize katılanlara soru sorulmuştur. Bu yönde verilen cevaplar ile valinin meclis karşısındaki pozisyonu ve sorumluluğu ile ilgili diğer bir soruya verilen cevaplar aşağıdadır. Bunlar dan kanuni temsilcinin ve yönetimin başı olması ile ilgili olarak sorulan soruya ankette verilen cevaplar ilginçtir.

ÇİZELGE : 16

İL ÖZEL İDARELERİNİN BAŞI VE KANUNİ TEMSİLCİSİNİN KİM OLABİLECEĞİ GÖRÜŞÜ

Seçenekler	Üniversite Sayı	%	Valiler Sayı	%	Kaymakamlar Sayı	%	İGMÜ Sayı	%	TOPLAM Sayı	%
Vali	6	18,75	37	90,24	72	83,72	26	40	141	62,95
Belediye Başkanı	10	31,25	0	0	0	0	0	0	10	4,46
Meclisin seçeceği bir başkan	15	46,87	4	9,79	12	13,95	35	53,8	66	29,46
İçişleri Bakanlığının atayacağı bir görevli	0	0	0	0	1	1,16	0	0	1	0,45
Bakanlar Kurulunun atayacağı bir görevli	1	3,12	0	0	1	1,16	0	0	2	0,89
Diğerleri	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cevapsız	0	0	0	0	0	0	4	6,15	4	1,79
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224	100

Ankete katılanlara "İl özel idarelerinin başı ve kanuni temsilcisi aşağıdakilerden hangisi olmalıdır?" şeklinde sorulan soruya verilen cevaplardan elde edilen neticede, bu yönetimlerin kim tarafından temsil edileceği belli olacaktır (Çizelge 16) Elimizde mevcut gösterilen altı adet seçenektan, vali ve meclisin seçeceği bir başkandan oluşmasını isteyenlerde cevaplar yoğunlaşmaktadır. Sözkonusu bu iki seçenektan valiyi tercih edenlerden valiler % 90,2 kaymakamlar % 83,7 oranında iken, meclisin seçeceği bir başkanı isteyenlerden üniversite öğretim üyeleri % 46,8 ve İGMÜ % 53,8 oranındadır. Temel tercih vali veya kendi içinden seçeceği bir üyeden olması gerektiği yönlerindedir. Burada da mesleklerin pozisyonlarının verilen cevapları etkilediği ortaya çıkmaktadır. Ortalama cevaplara bakıldığında ise, valinin il özel idaresinin başı ve kanuni temsilcisi olmasını isteyenler birinci sırada iken, meclisin seçeceği başkanı destekleyenler ikinci sıradadır. Bu ortalama ise genel eğilimi vermekten uzak bulunmaktadır. Burada dikkati çeken bir nokta ise üniversite öğretim üyelerinin % 31,2 gibi bir oranının belediye başkanını tercih etmesidir. Diğer meslek grupları belediye başkanını hiç tercih etmezken bu grubun üçte birinin böyle bir tercih kullanmasının açıklaması zordur. Belediye İl özel idaresi ayırımından mı güçlük olduğu veya ikisinin birleştirilerek tek yerel yönetim birimininmi amaçlandığı bilinmemektedir. Elde edilen bir başka netice ise, yukarıda gösterilen iki seçenek dışında başka seçeneğin başkan olarak gösterilmemiş olmasıdır. Böylece valinin il genel meclisinin başında bulunmasında genelde çok önemli mahsur da görülmediği yapılan anket neticesine göre ortaya çıkmaktadır. Aynı şekilde il genel meclisi başında bulunan valinin pozisyonu ve sorumluluğu ile ilgili olarak aşağıdaki sorulan sorulara aşağıdaki cevaplar alınmıştır.

ÇİZELGE : 17

VALİNİN İL ÖZEL İDARESİNİN YÜRÜTME ORGANI OLMASI DURUMUNDA MECLİSE KARŞI SORUMLU OLMASININ VE ONUN HAKKINDA MECLİSİN YETERSİZLİK KARARI VEREBİLMESİNİN NORMAL OLUP OLMADIĞI GÖRÜŞÜ

Seçenekler	Üniversite Sayı	%	Valiler Sayı	%	Kaymakamlar Sayı	%	İGMÜ Sayı	%	TOPLAM Sayı	%
Evet	24	75	11	26,83	50	58,14	43	66,15	128	57,1
Hayır	7	21,87	24	58,54	29	33,72	19	29,83	79	35,2
Cevapsız	1	3,12	6	14,63	7	8,14	3	4,62	17	7,59
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224	100

Ankete katılanlara "Vali il özel idaresinin yürütme organı olunca onun meclise karşı sorumlu olması ve onun hakkında meclisin yetersizlik kararı verebilmesi normal midir?" gibi bir soruya üniversiteliler % 75, valiler % 26,8, kaymakamlar % 58, İGMÜ % 66 oranında "Evet" demektedirler. Genel ortalama ise "Evet" diyenler % 57 iken "Hayır" diyenler % 35,2 dir. (Çizelge : 17)

Sonuçta valiler hakkında meclisin yetersizlik kararı verebilmesi genel olarak kabul edilmektedir. (Valiler dışında) . Bu il özel idaresinin bir yerel yönetim birimi olmaları karakterinin sonucudur. Ancak yetersizlik vermesin diyenlerin oranı da (% 35,2) az değildir. Buda valilerin tayinle gelmeleri neticesinde tayine yetkisi olmayan bir meclisin bu konuda yetki sahibi olmasının doğru olmayacağı düşüncesine dayanmaktadır. Bir bakıma bu düşüncede yerinde sayılabilir.

Valinin il özel idaresinin yürütme organı olup olamayacağı konusu ankette incelemeye tabi tutulmuştur. Burada olup olmayacağı şeklinde alınan cevaba göre olumlu veya olumsuz yönleri ortaya çıkarmak için bağlı sonuçta ilave edilmiştir. Bu sorular ve alınan neticeler şöyledir.

ÇİZELGE : 18

VALİNİN İL ÖZEL İDARESİNİN YÜRÜTME ORGANI OLMASIIN YERİNDE OLUP OLMAYACAĞI

Seçenekler	Üniversite		Valiler		Kaymakamlar		İGMÜ		TOPLAM	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Evet	8	25	36	87,8	71	82,56	33	50,77	148	66,07
Hayır	24	75	4	9,76	14	16,28	31	47,69	73	32,59
Cevapsız	0	0	1	2,44	1	1,16	1	1,54	3	1,34
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224	100

Yukarıda yer alan çizelgede de görüleceği üzere ankete katanlara "Valinin il özel idaresinin yürütme organı olması yerinde midir?" şeklinde sorulan soruya il özel idaresi ile vali arasındaki ilişkiyi görmek için verilen cevap önemlidir (Çizelge : 18) Buna göre valinin il özel idaresinin yürütme organı olması konusunda; üniversite öğretim üyeleri % 25, valiler % 87,8, kaymakamlar % 82,5 ve İGMÜ % 50,7 oranında "Evet" derken üniversite öğretim üyeleri % 75, valiler % 9,7 kaymakamlar % 16,2 ve İGMÜ % 47,6 oranında "Hayır" demişlerdir. Burada görüldüğü gibi, diğer sorulara verilen cevaplar gibi net şekilde bir fikir birliği mevcut değildir. Üniversite öğretim üyeleri valinin il özel idaresinin yürütme organı olmasını uygun bulmamışlardır. Vali ve kaymakamlar tam tersi bir oranla uygun derken, il genel meclisi üyeleri yarı yarıya uygundur demişlerdir. Bu neticelerin yorumundan mesleki pozisyonların verilen cevapları etkilediği görülmektedir. Genel ortalamada ise % 66 "Evet", % 32,5 "Hayır" gibi cevaplar ortaya çıkmıştır. Bu konuda meslekler arasında tam bir paralellik olmasada, valilerin il özel idaresinin yürütme organı olması konusunda bir görüş birliğini varlığından sözedilebilecektir. İl genel meclisi üyelerinin cevaplarında bunu teyit eder niteliktedir. Bu soruya verilen cevaba göre yerinde olmasını uygun bulanların nedenleri aşağıdaki gibidir.

ÇİZELGE : 19
YERİNDE OLMASININ NEDENLERİ

Seçenekler	Üniversite		Valiler		Kaymakamlar		İGMÜ		TOPLAM
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı
Halkın valiye karşı geleneksel bir saygısı vardır	1	1,16	21	24,42	40	46,51	24	27,91	86
Valiler genellikle daha az siyasadirler.	2	5	8	20	12	30	18	45	40
Valinin yetiştirme tarzı bu işe uygundur	3	5,77	14	26,92	23	44,23	12	23,08	52
Normalde vali yerel hizmetlerden sorumlu olduğu için uygulamada problem çıkmayacaktır.	2	2,74	18	24,6	29	39,73	24	32,88	73
Vali merkezi ve yerel yönetimler arasında daha kolay koordinasyon sağlar.	8	6,06	33	25	67	50,76	24	18,18	132
Diğerleri	0	0	1	50	0	0	1	50	2
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224

Yukarıda sorulan "Valinin il özel idaresinin yürütme organı olması yerinde midir?" sorusuna bağlı olarak "Cevabınız "Evet" ise nedenleri hangileridir?" sorusunun neticesi bu konuyu açıklayacaktır. (Çizelge : 19) Bunun nedenlerinin ilk üçü olarak; valinin merkezi ve yerel yönetimler arasında daha kolay koordinasyon sağlayacağı, halkın valiye karşı geleneksel bir saygısının varlığı ve normalde valinin zaten yerel hizmetlerden sorumlu olması nedeniyle uygulamada problemin çıkmayacağı gösterilmiştir. Diğer nedenlerin sıralaması ise; valinin yetiştirme tarzının bu işe uygunluğu ve valilerin genellikle daha az siyasi oldukları gösterilmiştir. Bütün meslek grupları ilk tercih olarak aynı nedeni göstermişlerdir. Yerinde olmadığını beyan edenlerin cevaplarından elde edilen neticeler daha değişiktir.

ÇİZELGE : 20

YERİNDE OLMAMASININ NEDENLERİ

Seçenekler	Üniversite Sayı	%	Valiler Sayı	%	Kaymakamlar Sayı	%	İGMÜ Sayı	%	TOPLAM Sayı
Halkın yönetimi etkisi azalır.	11	44	3	12	4	16	7	28	25
Demokrasi fikrine ters düşer	10	23,26	4	9,3	11	25,58	18	41,86	43
Seçimle gelen meclis ile atanmış kişinin bağdaşması mümkün değildir.	15	30,61	3	6,12	7	14,29	24	48,98	49
Seçimle gelenler halkla ilişkiyi daha kolay kurar	12	31,58	2	5,26	4	10,53	20	52,63	38
Diğerleri	1	50	0	0	0	0	1	50	2
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224

Daha önce sorulan sorunun neticesiyle bağlantılı olarak diğer yönden "cevabınız "Hayır" ise nedenleri hangileridir?" sorusunun neticesi yerinde olmamasının nedenleri olarak, seçimle gelen meclise atanmış kişinin bağdaşmasının mümkün olmaması, demokrasi fikrine ters düşmesi ve seçimle gelenlerin halkla daha iyi ilişki kurmaları gösterilmiştir. (Çizelge : 20) Daha önceki soruda "Hayır" cevabını en çok üniversite öğretim üyeleri ve il genel meclisi üyeleri verdiğine göre bu durum daha ziyade onların görüşünü yansıtmaktadır. Konunu kendi içinde bir tutarlılığının olduğu da bir gerçektir.

Anket neticesine toplu olarak baktığımızda valinin il özel idaresi karşısındaki pozisyonu şöyle ortaya çıkmaktadır. Herşeyden önce, il özel idaresinin başı ve kanuni temsilcisinin kendi içerisinden seçilmesini isteyenlerin olmasına rağmen, genelde valinin olmasında bir mahzur görülmediği anlaşılmaktadır. Meclisin valiler hakkında yetersizlik kararı vermesinin doğal sayılması diğer bir neticedir. Diğer yandan, ankete kaulanların bir bölümü dışında genelde valinin il özel idaresinin yürütme organı olmasını yerinde bulmuşlardır. Bunun nedenleri olarak; valinin koordinasyon sağlamadaki üstün pozisyonu, halkın geleneksel sevgisi ve yerel hizmetlerle zaten ilgisi olması gösterilmiştir. Olmasını istemeyenler ise, seçimle gelenlerin atamayla gelenle bağdaşmaması, demokrasi fikrine ters düşmesi ve seçimle gelenlerin halkla daha iyi temas kurmaları gösterilmiştir. Böylece; vali en azından belli bir süre daha il özel idarelerinin başı

olmaya devam edecektir. Bu onun konumunun gereğidir. İlerki zamanda kendi başkanını kendisi seçebilir. Bu da varsayımımızı teyit eden diğer bir neticedir.

F. İl Özel İdarelerinin Karar ve Yürütme Organları (İl Genel Meclisi ve İl Daimi Encümeni)

İl özel idarelerinin yürütme ve karar organlarına ilişkin çeşitli sorular ankete katılanlara sorulmuştur. Özellikle il daimi encümeninin yapısı konusunda görüşler öğrenilmek istenmiştir. Atamayla gelenle seçimle gelenin durumları karşılaştırılmıştır.

İl genel meclislerinin yapıları ile ilgili ankete katılanlara soru yöneltilmiş ve atamayla gelenler ve seçimle gelenlerin durum araştırılmak istenmiştir. Bu soruya alınan cevapların neticeleri aşağıdadır.

ÇİZELGE : 21

İL ÖZEL İDARELERİNİN KARAR VE YÜRÜTME ORGANLARININ ÜYELİK AÇISINDAN OLUŞUMU

Seçenekler	Üniversite Sayı	%	Valiler Sayı	%	Kaymakamlar Sayı	%	İGMÜ Sayı	%	TOPLAM Sayı	%
Seçimle gelen üyelerden	21	65,62	14	34,15	20	23,26	52	80	107	47,77
Atama ile gelen üyelerden	0	0	1	2,44	1	1,16	3	4,62	5	2,23
Hem seçimle hem de atama ile gelen üyelerden	11	34,37	26	63,41	64	74,42	9	13,85	110	49,11
Cevapsız	0	0	0	0	1	1,16	1	0,45	2	0,9
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224	100

Ankete katılanlara "Size göre il özel idarelerinin karar ve yürütme organları üyelik açısından nasıl oluşmalıdır ? " gibi bir soruya verilen cevaplardan ; il özel idarelerinin karar ve yürütme organlarının seçimle gelen üyelerden oluşmasını isteyenlerden üniversite öğretim üyeleri % 65,6 , valiler % 34 kaymakamlar % 23,2 ve İGMÜ % 80 oranları elde edilmiştir.(Çizelge : 21) Atama ile gelen üyelerden oluşmasını isteyenlerden üniversiteliler % 0, valiler % 2,4 kaymakamlar %1 ve İGMÜ %4,6 oranındadır. Hem seçimle hemde atama ile gelen üyelerden oluşmasını isteyenler ise, üniversite % 34,3, valiler % 63,4 ,kaymakamlar %74,4 İGMÜ %13,8 oranındadır. Ortalama olarak ise seçimle gelenleri tercih edenler % 22, ikisinden birlikte oluşmasını isteyenler %48 oranındadır. Elde edilen oranların tahlilinden çıkan neticeye göre;üniversite öğretim üyeleri ve il genel meclisi üyeleri seçimle gelen üyelerden oluşmasını tercih ederken, vali ve kaymakamlar atamayla gelenlerle seçimle gelenlerin birlikte bulunması gerektiğini kabul etmişlerdir. Sadece atamayla gelenlerden oluşmasını isteyenler çok azınlıktır. Ortalama olarak karma bir yapıyı isteyenler birinci sırada iken, ona yakın bir oranda seçimle gelmesini istemekte ve azınlıkta kalanlar ise atamayı tercih etmektedir.Burada şu belirlemeyi yapmak faydalı olacaktır. Karar organlarının genelde seçimle gelen üyelerden oluşması genel olarak kabul edilirken, yürütme organının yapısı genelde tartışma konusu yapılmaktadır. İleriki bölümlerde ise bu konuyla ilgili sorulara gelindiğinde neticeler daha iyi görülebilecektir. Buna ilişkin olarak sorulan bir soruya alınan cevaplar aşağıdadır.

ÇİZELGE : 22

İL DAİMİ ENCÜMENİNE, SEÇİLMİŞ ÜYELERİN DIŞINDA ATAMA İLE ÜYELERİN KATILIMININ UYGUN OLUP OLMADIĞI

Seçenekler	Üniversite Sayı	%	Valiler Sayı	%	Kaymakamlar Sayı	%	İGMÜ Sayı	%	TOPLAM Sayı	%
Evet	12	37,5	33	80,49	60	69,77	21	32,3	126	56,2
Hayır	20	62,5	8	19,51	26	30,23	42	64,6	96	42,8
Cevapsız	0	0	0	0	0	0	2	3,08	0	0,89
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224	100

Daimi encümenin yapısını öğrenmek açısından "Size göre il daimi encümenine, seçilmiş üyelerin dışında atama ile gelen üyeler de katılabilir mi?" şeklinde bir soruya verilen cevaplar bu yönetimlerin demokratiklik tartışmasıyla da yakından ilgilidir. (Çizelge : 22) Bu soruya "Evet" diyenlerden: üniversite % 37,5, valiler % 80,4, kaymakamlar % 69,7 ve İGMÜ % 32,3 dir. Burada atamayla gelen üyelerin daimi encümene katılabilmelerini vali ve kaymakamların büyük çoğunluğunu kabul ederken, üniversite öğretim üyeleri (% 37,5) ve il genel meclisi üyelerinin (% 32,3) azımsanmayacak bir kısmı yinede üyelerin bir kısmının atamayla gelmesini kabul etmektedirler. Ortalama olarak ise "Evet" diyenler % 56,2 ve "Hayır" diyenler % 42,8 dir. Atamayla gelenlerin daimi encümene katılmalarına çoğunlukla taraftar olmakla birlikte, katılmalarına tam olarak karşı çıkılan bir durumda mevcut değildir. Uygun olması halinde geçerli nedenlerin neler olacağı aşağıdaki soruda gösterilmiştir.

ÇİZELGE : 23

UYGUN OLMASI İÇİN GEÇERLİ NEDENLER

Seçenekler	Üniversite Sayı	%	Valiler Sayı	%	Kaymakamlar Sayı	%	İGMÜ Sayı	%	TOPLAM Sayı
Memur üye olunca partizanlık azalır	2	7,41	5	18,52	13	48,15	7	25,93	27
Seçilmişlerle atama ile gelenlerin kaynaşması artar	4	14,29	7	25	8	28,57	9	32,14	28
Memurların bilgilerinden yararlanılmış olur	9	11,25	18	22,5	43	53,75	10	12,5	80
Hizmetlerin ihtiyaçlara göre götürülmesi sağlanır.	4	4,94	22	27,16	43	53,09	12	14,81	81
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224

Yukarıda açıklandığı gibi il daimi encümenine atanmış üyelerin katılması ile ilgili olarak "Cevabınız "Evet" ise size göre aşağıdakilerden hangileri en çok geçerli iki neden olarak gösterilebilir? " şeklinde sorulan soruya alınan cevaplarda iki neden sırasıyla hizmetlerin ihtiyaçlara göre götürülmesinin sağlanacağı ve memurların bilgilerinden yararlanılmış olacağı gösterilmiştir (Çizelge : 23) Neticede atanmış kişiler bu organa seçildiği ve oy sahibi olduğu takdirde, hizmetler gereklere göre yürütülecek ve katılan kişilerin uzmanlıklarından istifade edilmiş olacaktır. Atamayla gelenlerin seçimle gelenlerle bağdaşmayacağına ilişkin nedenler aşağıda yer alan çizelgede görülmektedir.

ÇİZELGE : 24

UYGUN OLMAMASI İÇİN GEÇERLİ NEDENLER

Seçenekler	Üniversite Sayı	%	Valiler Sayı	%	Kaymakamlar Sayı	%	İGMÜ Sayı	%	TOPLAM Sayı
Demokrasi kuralla- rına aykındır.	14	17,95	7	8,97	26	33,3	31	39,74	78
Memurlar politize olabilir.	7	16,67	4	9,52	13	30,95	18	42,86	42
Memurlar encümene tahakküm etmek isteyebilir	10	27,78	4	11,11	8	22,22	14	38,89	36
Halkın isteklerini seçilmişler daha iyi bilirler	11	20	3	5,45	9	16,36	32	58,18	55
Siyasiler memurların katılımını istemeyebilir	2	15,38	1	7,69	5	38,46	5	38,46	13
Diğerleri	0	0	0	0	1	33,3	2	66,6	3
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224

Aynı soruyla bağlantılı olarak cevabın sonucuna göre "Cevabınız "Hayır" ise geçerli neden olarak aşağıdakilerden hangilerini sıralayabilirsiniz ?" sorusu sorulmuş ve çizelgede de görüldüğü gibi şu neticeler elde edilmiştir. (Çizelge : 24) Bu sıralamada ilk üç neden demokrasi kurallarına aykırılık, halkın isteklerini seçilmişlerin daha iyi bilmeleri ve memurların politize olabileceği şeklinde ortaya çıkmıştır. Daha sonra ise memurların encümene tahakküm etmek isteyebilecekleri ve siyasilerin memurların katılımını istemeyebilecekleri sayılmıştır. Buradada atamayla gelenlerin encümene katılmasına il genel meclisi üyeleri ve üniversite öğretim üyeleri karşı çıkmışlar idi. Buna en çok demokrasi ve seçimle gelme kurallara aykırı olduğu için karşı çıkmıştır.

Diğer yandan atamayla gelen üyelerin il daimi encümenine üye olması kabul edildiği takdirde bunların öncelikle hangi görevlilerden oluşması gerektiği diğer bir soru konusudur. Bu sorunun neticesine göre elde edilen çizelge ve buna ait yorumlar aşağıdadır.

ÇİZELGE : 25

İL DAİMİ ENCÜMENİNİN ATAMAYLA GELEN ÜYELERDEN OLUŞMASI
DURUMUNDA GÖREV SIRALAMASI

Seçenekler	Üniversite Sayı	%	Valiler Sayı	%	Kaymakamlar Sayı	%	İGMÜ Sayı	%	TOPLAM Sayı
Sağlık Md.	23	16,91	23	16,19	58	42,65	32	23,58	136
Milli Eğt. Md.	24	15,38	31	19,87	63	40,38	38	24,36	156
Tarım Md.	20	15,38	23	17,69	61	46,92	26	20	130
Bayındırlık Md.	22	15,07	31	21,23	60	41,1	33	22,6	146
Köy Hiz. Müd.	23	13,69	33	19,64	64	41,07	43	25,6	168
Özel İdare Md.	22	14,29	34	22,08	61	39,61	37	24,03	154
Sosyal Hz.Müd.	21	18,75	21	18,75	46	41,07	24	21,43	112
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224

Daha önceki sorulan sorulara bağlantılı olarak "İl daimi encümeninde atamayla gelenlere yer verilecekse; aşağıda belirtilen görevleri nasıl bir öncelik sıralamasına tabi tutabiliriz?" sorusunun cevabı yukarıdaki çizelgede görülmektedir. (Çizelge 25) Önceki sorularda il daimi encümenine atamayla gelenlerinde katılmasını en çok vali ve kaymakamların istediğini burada hatırlatmak gerekiyor. Sıralamaya baktığımızda ilk dört sırada; köy hizmetleri il müdürü, milli eğitim müdürü, özel idare müdürü ve bayındırlık ve iskan müdürü bulunmaktadır. Dana sonra sırasıyla, sağlık müdürü, tarım müdürü ve sosyal hizmetler il müdürü gösterilmiştir. Yukarıdaki sıralama il özel idarelerinin hizmet sıralamasında nasıl bir öncelik vermesi gerektiği konusunda da sanki bir fikir verir gibidir. Görevler arasında köye yönelik hizmetlere birinci sırada yer verilmesi ile ilgili bir başka sorunun neticesi ile burada köy hizmetleri il müdürünün ilk sırada gösterilmesi bir paralellik arz etmektedir.

İl özel idarelerinin karar ve yürütme organlarının üyelik açısından oluşumunda; genellikle il genel meclisinde seçimle gelen bir yapı istenirken, encümende karma yapı devamlı tartışılmaktadır. İl daimi encümeninde seçilmiş üyelerin yanında atamayla gelen üyelerin bulunması gerektiğini kabul edenler ekseriyeti oluşturmaktadır. Kabul etmeyenlerin sayısı da bir hayli fazladır. Atamayla gelenlerin üye olmasını isteyenler onların bilgilerinden faydalanma kolaylaşacak ve hizmetler ihtiyaçlara uygun olarak yürütülecektir, demekteler. Atamayla gelenleri uygun görmeyenler ise; demokrasiye aykırılık, seçimle gelenlerin halkın ihtiyaçlarını daha iyi bilmesi ve memurların politize olmalarını göstermişlerdir. Atamayla gelenler olduğu takdirde bunların öncelik sıralamasında ilk dört görevli; köy hizmetleri il müdürü, milli eğitim müdürü, özel idare müdürü ve bayındırlık ve iskan müdürünü saymışlardır. Böylece, il genel meclisi seçimle gelenlerden oluşmalı; il daimi encümeni ise köy ihtiyar heyeti ve belediye encümenlerinde olduğu gibi karma yapıda olmalıdır. Özel idare birim başkanlıklarının kurulması ve üye olmaları tercihe şayandır. Uzun vadede ise seçimle gelenler her organda hakim olmalıdır.

III. İL ÖZEL İDARELERİ İLE İLGİLİ DİĞER KONULAR HAKKINDA ARAŞTIRMA SONUÇLARI

İl özel idareleri hakkında yapılan bir araştırmada sadece belli konuların değil, sözkonusu yerel yönetimlerle ilgili önemli alanların incelenmesini gerekli kılar. Bundan önceki bölümlerde araştırma ile ilgili ön bilgiler verildikten sonra, il özel idarelerinin görevleri ve organlarına ilişkin araştırma sonuçlarına değinilmiş idi. Şimdi de il özel idareleri ile ilgili diğer konular hakkında araştırma sonuçlarına bakılacaktır. Burada ise; il özel idarelerinin personeli ve teşkilat yapısı, il özel idarelerinin vesayet denetimi, il özel idarelerinin kaynak problemi, ilçe özel idaresi ve il özel idarelerinin geleceği konularına değinilecektir. Bu konular hakkındaki araştırma sonuçları hakkında bir bilgi almadan, il özel idaresi hakkında söylenecek her söz yetersiz kalacaktır. Çünkü; teşkilat, kaynak problemi, vesayet denetimi, personel, yönetimin noksanlıkları gibi konular yerel yönetimlerin can alıcı noktalarını oluşturmaktadırlar.

A. İl Özel İdarelerinin Personeli ve Teşkilat Yapısı

Bilindiği gibi bir yönetime onun teşkilat yapısı ve çalışan personeli vücut vermektedir. İşte

il özel idarelerinin uygulamada en önemli konularından birisi teşkilat ve personele ilişkindir. Bu konuda kafa yormak ve birşeyler önermek gerekmektedir. İl özel idaresinde çalışan personelle ilgili olarak ankete katılanlara sorulan ve sorular ve alınan cevaplara baktığımızda şunları görmekteyiz.

ÇİZELGE : 26

İL ÖZEL İDARELERİNİN YETERLİ PERSONEL VE TEŞKİLATI OLMAMASI SEBEBİYLE MERKEZİ YÖNETİM KURULUŞLARININ İMKANLARINDAN FAYDALANMASININ HİZMETİN İSTENİLEN BİÇİMDE YÜRÜTÜLEBİLMESİNE UYGUN VE YETERLİ OLUP OLMADIĞI

Seçenekler	Üniversite		Valiler		Kaymakamlar		İGMÜ		TOPLAM	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Yeterlidir	0	0	8	19,51	16	18,6	6	9,23	30	13,39
Yeterli değildir	32	100	32	78,05	70	81,4	57	87,69	191	85,27
Cevapsız	0	0	1	3,44	0	0	2	3,08	3	1,34
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224	100

Ankete katılanlara " İl özel idarelerinin yeterli teşkilat ve personeli olmaması nedeni ile merkezi idare kuruluşlarının bu imkanlarından faydalanmaktadırlar. Hizmetin istenilen biçimde yürütülebilmesi için bu, uygun ve yeterli midir ? " biçiminde sorulan bir soruya verilen cevaplara bakıldığında; "yeterlidir" diyenlerden üniversiteliler %0, valiler %19,5, kaymakamlar %18,6 ve İGMÜ %9,2 dir. "Yeterli değildir" diyenlerden; üniversiteliler %100, valiler %78, kaymakamlar %81,4 ve İGMÜ %87,6 dır (Çizelge : 26) Buna göre il özel idarelerinin kendi teşkilat ve personeli olmadan merkezi yönetimin teşkilat ve personeli ile görevlerini yürütmesi genel olarak yeterli bulunmamaktadır. Bunu elde edilen ortalamalarda teyit edilmektedir. (Yeterlidir diyenler % 13,3, yeterli değildir diyenler % 85,2'dir) Meslekler arasında bu soruya verilen cevaplarda bir paralellik bulunmaktadır.

Bu sorunun neticesine göre il özel idarelerinin kendilerine ait teşkilat ve personelinin olması ile ilgili olarak sorulan soru aşağıdadır.

ÇİZELGE : 27

YETERLİ OLMAMASI DURUMUNDA, İL ÖZEL İDARESİNİN HİZMETLERİNİ YÜRÜTMEK ÜZERE KENDİNE HAS TEŞKİLAT VE PERSONELİNİN OLMASININ GEREKLİ OLUP OLMADIĞI GÖRÜŞÜ

Seçenekler	Üniversite		Valiler		Kaymakamlar		İGMÜ		TOPLAM	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Evet	28	87,5	30	73,17	69	80,23	58	89,23	185	82,59
Hayır	4	12,5	2	4,88	1	1,16	2	3,08	9	4,02
Cevapsız	0	0	9	21,95	16	18,6	5	7,67	30	13,39
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224	100

Yukarıda sorulan soruya bağlı olarak ondan elde edilen sonuca göre "Cevabınız" yeterli değil" ise, il özel idaresinin hizmetlerini yürütmek üzere kendine has teşkilat ve personeli olması gerekli midir?" şeklinde sorulan soruya verilen cevaplara bakıldığında çizelgede de görüldüğü gibi "Evet" diyenlerden; üniversiteliler % 87,5, valiler % 73,1, kaymakamlar % 80,2 ve İGMÜ % 89,2 dir. (Çizelge : 27) Ortalama olarak "Evet" diyenler % 82,5, "Hayır" diyenler % 4 dür. Boş bırakanlar ise % 13,3 dür. Neticede il özel idarelerinin kendine has personel ve teşkilatının olması gerektiği bütün meslek grupları tarafından genel olarak kabul edilmektedir. İl özel idareleri görevlerini kendi teşkilat ve personeli yoluyla yerine getirmelidir.

Neticede; uygulamada il özel idarelerinin kendi teşkilat ve personeli olmadan merkezi yönetimin teşkilat ve personeli ile görevlerini yürütmesi yeterli bulunmamıştır. Aynı şekilde, il özel idarelerinin kenidine has teşkilat ve personelinin olması gerektiği bir sonraki sorunun neticesinde ortaya çıkmaktadır. Bu netice, varsayımımızı doğrulamaktadır. İl özeli dareleri görevlerini merkezi yönetimden ayrı kendi personel ve teşkilatıyla yerine getirmelidir.

B. İl Özel İdarelerinin Kaynak Problemi

Daha önce elde edilen neticeler incelendiğinde, il özel idarelerinin yetersizliklerinin başında kaynak problemi gelmektedir. Bu konu da araştırma esnasında çeşitli sorularla incelenmeye çalışılmıştır. Bunlardan il özel idaresinin dayanması gereken gelir kaynakları, kaynakların yeterli olup olmadığı, belli başlı gelirlerinin neler olması gerektiği ve vergi oranlarını kimlerin tesbit etmesi gerektiği konuları irdelenmiştir. Bunlara aşağıdaki sıralamaya göre baktığımızda şu neticeler ortaya çıkmaktadır. İl özel idarelerinin gelirlerinin hangi kaynaktan sağlanması konusunda anket katılanlara soru yöneltilmiş ve bu sorulara alınan cevaplar aşağıya çıkarılmıştır.

ÇİZELGE : 28

İL ÖZEL İDARELERİNİN TEMELDE DAYANMASI GEREKEN GELİR KAYNAKLARI

Seçenekler	Üniversite		Valiler		Kaymakamlar		İGMÜ		TOPLAM	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Merkezi hükümet tarafından genel bütçeden ayrılacak belli orandaki paylardan oluşmalıdır.	8	25	22	53,6	13	15,12	18	27,69	61	27,23
İl özel idarelerinin kendileri tarafından tahakkuk ve tahsil edilecek vergi ve gelirlerden oluşmalıdır	23	71,87	19	46,34	69	80,23	37	56,92	148	66,07
Cevapsız	1	3,12	0	0	4	4,65	10	15,38	15	6,7
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224	100

Ankete katılanlara "İl özel idarelerinin gelirleri, temelde aşağıda belirtilen kaynaklardan hangisine dayanmalıdır?" şeklinde sorulan bir soruya gösterilen alternatiflere verilen cevaplar önem taşımaktadır. (Çizelge : 28) Buna göre; merkezi hükümet tarafından genel bütçeden ayrılacak belli orandaki paylardan oluşmalıdır diyenlerden, üniversiteliler % 25, valiler % 53,6, kaymakamlar % 15 ve İGMÜ % 27,6 kadardır. İl özel idarelerinin kendileri tarafından tahakkuk ve tahsil edilecek vergi ve gelirlerden oluşmalıdır diyenlerden, üniversiteliler % 71,8, valiler % 46,3, kaymakamlar %

80,2 ve İGMÜ % 56,9 dur. Ortalama olarak ise kendi gelirlerini söyleyenler % 66 ve merkezi hükümetten pay almasını isteyenler % 27,2 dir. Boş bırakanlar ise % 6,7 dir. Sonuçta valiler dışında, il özel idarelerinin kendi vergi ve gelirlerini kendilerinin tahsil ve takip etmeleri gerektiği, genel olarak meslek gruplarınca kabul edilmektedir. Söz konusu kaynaklarla ilgili olarak bunların yeterli olup olmadığı aşağıdaki sorunun konusunu oluşturmuştur.

ÇİZELGE : 29

İL ÖZEL İDARELERİNCE SAĞLANAN KAYNAKLARIN YETERLİ OLUP OLMADIĞI GÖRÜŞÜ

Seçenekler	Üniversite		Valiler		Kaymakamlar		İGMÜ		TOPLAM	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Evet	1	3,12	1	2,44	3	3,49	0	0	5	2,23
Hayır	30	93,75	40	97,56	82	95,35	63	86,92	215	95,98
Cevapsız	1	3,12	0	0	1	1,16	2	3,08	4	1,79
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224	100

İl özel idarelerinin gelirleri ile ilgili olarak "Bugün il özel idarelerince sağlanan kaynaklar yeterli midir?" gibi bir soruya, ankete katılanlardan "Hayır" diyenlerin oranı ezici çoğunluktadır. (Çizelge : 29) Buna göre üniversiteliler % 93,7 valiler % 97,5, kaymakamlar % 95,3 ve İGMÜ % 96 dır. Ortalama olarak "Evet" diyenler % 2,2 iken "Hayır" diyenler % 95,9 dur. Böylece, il özel idarelerine sağlanan kaynaklar yetersiz bulunmuştur. Bu kuruluşların asıl problemin kaynak problemi olduğu buradada bir daha ortaya çıkmış olmaktadır. Söz konusu yönetimlerin gelirlerinin uygulamada hangi kalemlerden olması gerektiği ayrı bir soru olarak sorulmuştur. Alınan neticeler aşağıdaki gibidir.

ÇİZELGE : 30

YETERLİ OLMAMASI DURUMUNDA İL ÖZEL İDARESİNİN BELLİ BAŞLI GELİRLERİNİN NELER OLMASI GEREKTİĞİ

Seçenekler	Üniversite		Valiler		Kaymakamlar		İGMÜ		TOPLAM
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	
Gelir ve kurumlar vergisinden ayrılan paylar	26	14,94	36	20,69	65	37,36	47	27,01	174
Orman emvali satışlarından ayrılan pay	7	5,74	29	23,77	47	38,5	39	31,97	122
Hayvanlardan alınan vergiler	7	14,89	8	17,02	23	48,94	9	19,15	47
Tarımdan alınan vergiler	9	15,79	10	17,34	27	47,37	11	19,3	57
Akaryakıt ve istih-sal vergisinden alınacak pay	20	14,6	29	21,17	48	35,04	40	29,2	137
Taş vakum ocakları resmi	14	8,59	33	20,25	64	39,26	52	31,9	163
Hizmetlerin karşılı-ğı alınacak ücretler	18	15,38	25	21,37	49	41,89	25	21,37	117
Özel idare vergisi	12	11,21	25	23,36	44	41,12	26	24,3	107
Emlak vergisinden ayrılacak pay	23	15,65	32	21,77	52	35,37	40	27,21	147
Diğerleri	1	11,11	3	33,3	3	33,3	2	22,2	9
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224

Yukarıda bahsedilen il özel idarelerine sağlanan kaynakların yeterli olup olmadığı şeklinde sorulan sorunun sonucuna bağlantılı olarak "Cevabınız "Hayır" ise il özel idaresinin belli başlı gelirleri aşağıdakilerden hangileri olmalıdır? İşaretleyiniz. sorusuna verilen cevabın neticesi finansal kaynakların yapısını gösterecektir.(Çizelge : 30) Yukarıdaki çizelgenin incelenmesi neticesinde ilk üç tercih belirlemede gelir ve kurumlar vergisinden ayrılan paylar, taş ve kum ocakları resmi ve emlak vergisinden ayrılacak pay olarak gösterilmiştir. Diğerlerinin sıralamasında ise; akaryakıt ve istihsal vergisinden alınacak pay, orman envali satışlarından ayrılan pay, hizmetlerin karşılığı alınacak ücretler, özel idare vergisi, tarımdan alınan vergiler, gibi bir tercih sıralaması göze çarpmaktadır. Meslek grupları arasındaki ilk tercihlere baktığımızda, il genel meclisi üyelerinin taş ve kum ocaklarını seçtiklerini, diğerlerinin hepsinin ise ilk sırada gelirler ve kurumlar vergisinden ayrılan payları gösterdikleri anlaşılmaktadır. Neticede, il özel idarelerinin kendilerine has gelirleri olmakla beraber, gelir ve kurumlar vergisinden bunlara ayrılan payların artırılması kaçınılmaz olacaktır. Çünkü diğer gelirlerin tek başlarına birşey ifade etmeyeceği düşünülmüştür. Genel bütçede de bu vergilerin ağırlıkta olduğu dikkate alınırsa, konunun geçerliliği daha iyi anlaşılır. İl özel idarelerinin bütçelerinde yer alan gelir kaynaklarının çoğunluğunu oluşturan vergilerin oranlarının hangi yönetimler tarafından tesbit edilmesi gerektiği ankette soru konusu yapılmıştır.

ÇİZELGE : 31

TAHAKKUK VE TAHSİL İŞLEMİ İL ÖZEL İDARELERİ TARAFINDAN YAPILAN VERGİLERİN ORANLARININ TESBİT ETMESİ GEREKEN YÖNETİMLER

Seçenekler	Üniversite		Valiler		Kaymakamlar		İGMÜ		TOPLAM	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Merkezi İdare	5	15,62	4	9,76	10	11,63	1	1,54	20	8,95
Özel İdareler	8	25	11	26,83	18	20,93	28	43,08	65	29,02
Her ikisi de	16	50	24	58,54	57	66,28	35	53,85	132	58,93
Cevapsız	3	9,37	2	4,88	1	1,16	1	1,54	7	3,12
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224	100

Yine gelirlerle ilgili olarak "İl özel idareleri tarafından tahakkuk ve tahsil edilecek vergilerin oranını aşağıdakilerden hangisi tesbit etmelidir?" diye sorulan soruya verilen cevaplara baktığımızda; ortalama olarak % 58,9'u merkezi hükümet ve il özel idarelerini birlikte derken, % 29'u il özel idarelerini tercih etmektedir.(Çizelge : 31) Sadece merkezi yönetim tarafından yapılmasını isteyenler ise % 8,9 dur. Buna göre; il özel idaresinin sahip olduğu vergilerin oranları merkezi hükümet ve il özel idarelerince birlikte yapılması tercih edilmektedir. Neticede, merkezi yönetim belirli genel prensip ve sınırları koymalı ve il özel idareleri de bu prensip ve sınırlar içinde kendi gelirlerini serbestçe tayin etmelidir. Yalnız sadece merkezi yönetim veya sadece il özel idarelerinin tek başlarına kabul edecekleri oranlar işin muhtevasına ve espirisine ters düşecektir.

Herşeyden önce, il özel idarelerinin kendi gelirlerini ve kendi vergilerini takip ve tahsil etmesi gerektiği ankete katılan bütün meslek gruplarıncı kabul edilmektedir. Bu kuruluşların kaynaklarının yetersiz olduğu ve asıl problemlerinin kaynak problemi olduğu bir kez daha ortaya çıkmaktadır. İl özel idarelerinin gelir yetersizliği vurgulandıktan sonra bunların öncelik sırasına göre ilk üçü; gelir ve kurumlar vergisinden ayrılan paylar, taş ve kum ocakları remi ve emlak vergisinden ayrılan paylardan oluşmalıdır, denilmektedir. Söz konusu gelirlerin ve vergilerin oranları da merkezi yönetimin tesbit ettiği prensipler ve sınırları içinde il özel idarelerince serbestçe tayin edilebilmelidir. Böylece, gelir kaynakları yetersiz olduğu su götürmez olan il özel idarelerinin,

yeterli kaynağa kavuşturulmaları ve bunların oranlarının belli sınırlar içinde serbestçe tesbitinin yapılabilmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır. Bu durum varsayımımızda da belirtildiği gibi güçlü ve demokratik bir yerel yönetim yapısının birincil şartlarındandır.

C. İl Özel İdarelerinin Vesayet Denetimi

İl özel idareleri üzerinde merkezi yönetim tarafından uygulanmakta olan vesayet denetiminin mevcut durumu ve nasıl olması gerektiği ankete katılanlara soru olarak yönetilmiştir. Buna ilişkin çizelgeler ve tabloları aşağıda gösterilmiştir.

ÇİZELGE : 32

İL ÖZEL İDARELERİ ÜZERİNE UYGULANAN VESAYET DENETİMİNİN DEMOKRASİ KURALLARINA UYGUN OLUP OLMADIĞI GÖRÜŞÜ

Seçenekler	Üniversite Sayı	%	Valiler Sayı	%	Kaymakamlar Sayı	%	İGMÜ Sayı	%	TOPLAM Sayı	%
Evet	10	31,25	26	63,41	50	58,14	22	33,83	108	48,21
Hayır	21	65,62	13	31,17	35	40,70	40	61,54	109	48,65
Cevapsız	1	3,12	2	4,88	1	1,16	3	4,62	7	3,21
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224	100

İl özel idareleri üzerinde uygulanan vesayet denetimi ile ilgili olarak "Size göre bugün il özel idareleri üzerine uygulanan vesayet denetimi demokrasi kurallarına uygun mudur?" şeklinde sorulan sorunun neticelerine baktığımızda; üniversite öğretim üyeleri % 65,6, il genel meclisi üyeleri % 61,5 ile "Hayır" derlerken, valiler % 63,4 ve kaymakamlar % 58 ile "Evet" demişlerdir. (Çizelge : 32) Ortalama olarak ise Evet diyenler % 48,2 ve "Hayır" diyenler % 48,6 dır. Neticede vesayet denetiminin yeterli olmadığı gözden geçirilerek düzeltilmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır. Burada da vali ve kaymakamlar ile il genel meclisi üyeleri ve üniversite öğretim üyeleri arasında görüş ayrılığının varlığı göze çarpmaktadır. Yöneticiler doğal olarak idari vesayetin varlığını normal karşılarlarken, nisbeten daha bağımsız çevreler özerkliği savunmakta haklıdırlar. Vesayet denetiminin uygun olmadığı varsayıldığı takdirde bunun nasıl olması gerektiği aşağıda gösterilmiştir.

ÇİZELGE : 33

UYGUN OLMAMASI DURUMUNDA VESAYET DENETİMİNİN UYGULANMA DURUMU

Seçenekler	Üniversite Sayı	%	Valiler Sayı	%	Kaymakamlar Sayı	%	İGMÜ Sayı	%	TOPLAM Sayı
Sadece yargı denetimi olmalıdır.	13	22,81	5	8,77	15	26,32	24	42,11	57
Vesayet denetimi seçilmiş gelenler tarafından yapılmalıdır	10	22,73	3	6,82	9	20,45	22	50	22
Mevcut denetim yumuşatılmalıdır	7	17,5	8	20	15	37,15	10	25	40
Vesayet denetimi tamamen kaldırılmalıdır.	2	12,5	3	18,75	5	31,25	6	37,5	16
Diğerleri	0	0	0	0	1	33,3	2	66,6	3
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224

İl özel idaresinin üzerindeki vesayet denetiminin demokrasi kuralına uygun olup olmadığı sorusuna verilen cevaba göre "Cevabınız Hayır ise nasıl bir "vesayet denetimi" uygulanmalıdır?" Uygun gördüklerinizden bazılarını işaretleyiniz." sorusuna verilen cevapların değerlendirilmesi vesayet konusunun neden demokrasiye uygun olmadığına nedenleri olarak kabul edilecektir. (Çizelge : 33) Buna göre; ilk üç sırada sadece yargı denetiminin olması, vesayet denetiminin seçimle gelenler tarafından yapılması ve mevcut denetimin yumuşatılması gerektiği sayılmıştır. Böylece mevcut "vesayet denetiminin" yetersiz olduğu kabul edilmiştir.

Neticede; il özel idareleri üzerinde uygulanan vesayet denetiminin ağır olduğu ve düzeltilerek uygulanması gerektiği ortaya çıkmaktadır. Vesayet denetiminin nasıl olması gerektiğine ise; yargı yoluyla denetimin yapılması gerektiği, denetimi seçimle gelenlerin yapmasının daha uygun olacağı ve mevcut denetimin daha yumuşatılması gerektiği vurgulanmıştır. Böylece, mevcut vesayet denetimi ağır ve amacından uzaktır. Varsayıma uygun olarak yeniden düzenlenerek yumuşak ve yol gösterici olmalıdır. Yerindelik denetimi yerine, hukuka uygunluk denetimi yapılmalıdır.

D. İlçe Özel İdaresi

İlçe özel idarelerinin durumları hakkında ankete katılanlara çeşitli sorular yöneltilmiştir. Burada ilçe özel idaresinin gerçekten nasıl olması gerektiği ortaya çıkmaktadır. Sorulan sorular ve alınan cevaplar aşağıdaki gibidir.

ÇİZELGE : 34

**MERKEZİ YÖNETİM BİRİMLERİ VE YEREL YÖNETİMLERİN
YETİŞEMEDİĞİ KIRSAL ALANLARA HİZMET GÖTÜRMEK İÇİN BİR İLÇE
ÖZEL İDARE BİRİMİNİN KURULMASININ UYGUN OLUP OLMADIĞI
GÖRÜŞÜ**

Seçenekler	Üniversite		Valiler		Kaymakamlar		İGMÜ		TOPLAM	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Evet	21	65,62	21	51,22	83	96,51	58	89,23	183	81,7
Hayır	10	31,25	18	43,9	3	3,49	7	10,77	38	16,96
Cevapsız	1	3,12	2	4,88	0	0	0	0	3	1,34
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224	100

İlçe özel idaresinin kurulmasıyla ilgili olarak "Merkezi idare birimleri ve mahalli idarelerin yetişemediği kırsal alanlara hizmet götürmek için bir ilçe özel idare biriminin kurulması size göre uygun mudur?" diye bir sorunun neticesi için yukarıdaki çizelgeyi incelediğimizde; "Evet" diyenlerden üniversiteliler % 65,6, valiler % 51,2, kaymakamlar % 96,5 ve İGMÜ % 89,2 iken "Hayır" diyenlerden üniversiteliler % 31,2, valiler % 43,9, kaymakamlar, % 3,4 ve İGMÜ % 10,7 dir. (Çizelge : 34) Ortalamalar ise "Evet" diyenler % 81,7 "Hayır" diyenler % 16,9'dur. Neticede ilçe özel idarelerinin kurulması gerektiği herkes tarafından kabul edildiği görülmektedir. Üniversite ve valilerden "evet" diyenlerin oranı diğerlerine göre daha azdır. Buda valilerin öteden beri imkanların kendi ellerinden giderek ilçelere kaydırılmasına karşı olması ile açıklanabilir. Sıkıntıyı bizzat yaşayan kaymakam ve il genel meclisi üyeleri ise bunun şiddetle kurulması taraftarındırlar.

Aynı şekilde ilçe özel idaresinin kurulmasını savunanlar bunun gerekçelerini de aşağıdaki gibi sebeplere dayandırmışlardır.

ÇİZELGE : 35

**UYGUN OLMASI DURUMUNDA SEBEPLER VE SONUÇLAR AÇISINDAN
UYGUNLUK**

Seçenekler	Üniversite Sayı	%	Valiler Sayı	%	Kaymakamlar Sayı	%	İGMÜ Sayı	%	TOPLAM Sayı
Halkın siyasi alış- kanlıkları gelişir	7	12,96	7	12,96	23	42,59	17	31,48	54
Hizmetlerin bazılarını halka daha kolay götürülür.	16	10,81	20	13,51	66	44,59	46	31,08	148
Politikacıların et- kinliği azalır.	2	7,69	6	23,08	12	46,15	6	23,08	26
Halk idareyi daha kolay denetler.	12	15,38	7	8,97	38	48,72	21	26,92	78
Vatandaşın ihtiyacı daha kolay belirlenir.	15	10,79	16	11,51	66	47,4	42	30,22	139
Diğerleri	0	0	2	40	2	40	1	20	5
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224

İlçe özel idaresinin kurulmasıyla ilgili yukarıda sorulan soruya verilen cevapla ilgili olarak "Cevabınız "Evet" ise sebepler ve sonuçlar açısından size uygun olan üç tanesi hangisidir?" şeklinde soru sorulmuştur. (Çizelge: 35) Yukarıdaki çizelgeye baktığımızda ilk üç neden olarak; hizmetlerin bazılarının halka daha kolay götürüleceği, vatandaşın ihtiyacının daha kolay belirleneceği ve halkın yönetimi daha kolay denetleyeceği gösterilmiştir. Böylece il özel idaresi kurulduğu takdirde yönetim-vatandaş bütünleşmesi daha kolay olacak ve hizmette etkinlik ve verimlilik sağlanacaktır denilmektedir. İlçe özel idaresinin kurulmasının uygun olmadığını söyleyenler ise aşağıdaki sebepleri göstermişlerdir.

ÇİZELGE : 36

UYGUN OLMAMASI DURUMUNDA SEBEPLERİN NELER OLABİLECEĞİ

Seçenekler	Üniversite Sayı	%	Valiler Sayı	%	Kaymakamlar Sayı	%	İGMÜ Sayı	%	TOPLAM Sayı
İlçe özel idareleri Anayasa'ya aykırıdır	2	18,18	4	36,36	0	0	5	45,45	11
Vatandaşın mali yükünü artırır.	3	27,27	2	18,18	0	0	6	54,55	11
İlçe, alan itibarıyla bu birim için küçüktür.	5	16,67	16	53,33	3	10	8	20	30
İlçe meclisindeki kişisel çıkarlar daima ön plana çıkacaktır.	0	0	7	63,64	1	9,05	3	27,27	11
Mali kaynaklar bu birim için yetersiz kalır	2	7,69	14	53,85	3	11,54	7	26,92	26
Diğerleri	0	0	1	100	0	0	0	0	1
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224

İlçe özel idaresinin kurulması ile ilgili soruya verilen cevaplara bağlı olarak yeniden "Cevabınız "Hayır" ise bunun sebepleri arasında sayabileceğiniz nedenlerden ilk üçünü nasıl sıralayabilirsiniz?" şeklindeki başka bir soru ilçe özel idarelerinin neden istenmediğini göstermeyi amaçlamıştır. (Çizelge : 36) Çizelgede de görüldüğü gibi önemli iki neden; ilçenin alan itibarıyla bu birim için küçük olduğu ve mali kaynakların yetersiz kalacağı gösterilmiştir. Diğer nedenler ise eşit oranda tercih edilmiştir.

ÇİZELGE : 37

**İLÇE ÖZEL İDARESİ İLE İL ÖZEL İDARESİ ARASINDAKİ STATÜNÜN
BELİRLENMESİ DURUMU**

Seçenekler	Üniversite		Valiler		Kaymakamlar		İGMÜ		TOPLAM	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Büyükşehir beledi- yesi ilçe belediyesi ilişkisine benzmelidir	15	46,87	5	12,2	38	44,19	24	36,92	82	36,61
Birbirinden bağımsız olmalıdır	3	9,37	1	2,44	19	22,09	8	12,31	31	13,04
Hiyerarşik bir ilişki bulunmalıdır.	5	15,62	25	60,98	23	26,74	21	32,31	74	38,04
Diğerleri	1	3,12	0	0	1	1,16	0	0	2	0,89
Cevapsız	8	25	10	24,39	5	5,81	12	18,46	35	15,62
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224	100

İlçe özel idaresiyle ilgili olarak "İlçe özel idaresi ile il özel idaresi arasındaki statü nasıl belirlenmelidir?" gibi bir soruya verilen cevapta bu iki yönetimin nasıl bir statü ilişkisi içinde olması gerektiği ortaya çıkmaktadır. (Çizelge : 37) Çizelgeyi incelediğimizde; üniversiteliler (% 46,8), kaymakamlar (% 44) ve İGMÜ (% 36,9) büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiye benzer bir ilişkinin bulunmasını isterken, valiler (% 60,9) bu yönetimler arasında hiyerarşik bir ilişkinin olması gerektiğini tercih etmişlerdir. Ortalamalara bakıldığında hiyerarşik bir ilişki bulunmasını isteyenler % 38, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi ilişkisine benzer ilişkiyi tercih edenler % 36,6, birbirinden bağımsız olmalıdır diyenler % 13,8 dir. Başka tercih gösterenler ise % 0,8 dir. Birinci tercihin, (valilerin aşırı bir tercih göstermelerini bir tarafa bırakırsak) büyükşehir belediyesi-ilçe belediyesi ilişkisine benzeyen ve aralarında katı olmamakla birlikte hiyerarşik bir ilişkinin bulunduğu bir yapının olması gerektiği ortaya çıkmaktadır.

İlçe özel idaresinin kurulmasının genel olarak kabul edildiği ortaya çıkmaktadır. Bu konu varsayımımızda da dile getirilmiştir. İlçe özel idaresinin kurulması sonucunda; hizmetlerin halka daha kolay getirileceği ve ihtiyacın daha kolay belirleneceği ve halkın yönetimi daha kolay denetleyeceği gösterilmiştir. İlçenin kurulmasının uygun olmamasını söyleyenler ise; ilçenin alan olarak küçük olduğunu ve kaynakların yetersiz olması nedeniyle bölünmesinin olumsuz olacağını belirtmişlerdir. Kurulacak ilçe özel idaresi ile il özel idaresi arasındaki statünün ise büyükşehir belediyesi-ilçe belediyesi ilişkisine benzeyen ve katı olmayan hiyerarşik bir ilişkinin olması gerektiği vurgulanmıştır. İhtiyaçlar ilçe özel idaresinin kurulmasını zorunlu kılmaktadır.

E. İl Özel İdarelerinin Geleceği

İl özel idarelerinin geleceği hakkında neler söylenebileceği ankette soru konusu olmuştur.

Sorulan soruların neticesine göre elde edilen çizelgeler ve onların dökümü aşağıda gösterilmiştir. Şimdi onu inceleyelim.

ÇİZELGE : 38

**İL ÖZEL İDARESİNİN VATANDAŞIN DEMOKRATİK YÖNELMELERİ VE
BU YÖNDE EĞİLİMLERİNİN ARTMASINDA OYNADIĞI ROLÜN DERECESESİ**

Seçenekler	Üniversite		Valiler		Kaymakamlar		İGMÜ		TOPLAM	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Çok fazla	0	0	3	7,32	3	3,49	7	10,77	13	5,8
Fazla	9	28,12	7	17,07	9	10,47	1	1,54	126	11,61
Normal	2	6,25	17	41,46	44	51,16	22	33,85	85	37,95
Az	10	31,25	8	19,51	15	17,44	17	26,15	50	22,32
Çok az	8	25	6	14,63	13	15,12	12	18,46	39	17,41
Hiç	3	9,37	0	0	2	2,33	5	7,69	10	4,46
Cevapsız	0	0	0	0	0	0	1	1,54	1	0,45
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224	100

Ankete katılanlara "Genel bir kanaat olarak il özel idarelerinin vatandaşın demokratik katılıma yönelmeleri ve bu yönde eğilimlerinin artmasında oynadığı rolün derecesi sizce ne kadardır?" sorusuna verdikleri cevaplara bakıldığında; ortalamayı incelersek normal diyenler % 37,9, az diyenler % 22,3, çok az diyenler % 17,4, fazla diyenler % 11,6, çok fazla diyenler % 5,8 ve hiç diyenler % 4,4 dür. (Çizelge : 38) Neticede vatandaşın demokratik katılımı ve eğilimlerine il özel idarelerinin çok fazla katılımının olduğunu söylemek imkan dahilinde değildir. Demokrasinin okulu olması gereken yerel yönetimlerin böyle bir durumda bulunması ise onlardan beklenen sonuçlara uygun düşmemektedir. Bu fonksiyonunu iyi bir şekilde yapabilen yapıya kavuşturulmaları gerekir. Aksi takdirde onların yerel yönetim birimi olarak varlıkları tartışılabilir. Bu yönetimlerin geleceği hakkında ankete katılanlara yönetilen sorulardan elde edilen neticeler Çizelge 39 de gösterilmiştir.

ÇİZELGE 39

**İL ÖZEL İDARELERİNİN GELECEĞİ KONUSUNDA SÖYLENECEK
HUSUSLAR**

Seçenekler	Üniversite		Valiler		Kaymakamlar		İGMÜ		TOPLAM	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
İl özel idareleri etkin- liklerini kaybetmiş- tir, kaldırılmalıdır.	2	6,25	2	4,88	0	0	0	0	4	1,79
İl özel idareleri vazgeçilemeyecek teşkilatlardır. Geliştirilerek yaşatılmalıdır.	23	71,87	36	87,8	75	87,21	55	84,6	189	84,37
Bu idarelerin yerine yeni mahalli idare birimleri ikame edilmelidir.	5	15,62	3	7,32	9	10,46	8	12,31	25	11,16
Diğerleri	1	3,12	0	0	0	0	0	0	1	0,43
Cevapsız	1	3,12	0	0	2	2,33	2	3,08	5	2,33
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224	100

Ankete katılanlara "Sizce genel olarak il özel idarelerinin geleceği yönünden neler söylenebilir?" şeklinde sorulan soruya verilen cevapların neticeleri irdelendiğinde çizelgenin incelenmesinden de anlaşılacağı gibi, ortalama cevaplara bakıldığında il özel idareleri vazgeçilemeyecek teşkilatlardır. (Çizelge : 39) Geliştirilerek yaşatılmalıdır diyenler % 84,3, il özel idarelerinin yerine yeni yerel yönetim birimleri ikame edilmelidir diyenler % 11, il özel idareleri etkinliklerini kaybetmiştir, kaldırılmalıdır diyenler ise % 1,7 dir. Neticede bu yönetimlerin vazgeçilemezliğinden dolayı geliştirilerek yaşatılması gerektiği herkes tarafından kabul edilmektedir.

ÇİZELGE : 40

İLÇE ÖZEL İDARELERİNİN GELİŞTİRİLMESİ İÇİN YAPILMASI GEREKEN HUSUSLAR

Seçenekler	Üniversite Sayı	%	Valiler Sayı	%	Kaymakamlar Sayı	%	İGMÜ Sayı	%	TOPLAM Sayı	%
Organlarında değişiklik yapılmalıdır.	12	25	10	19,23	12	23,08	17	32,69	52	
Yeni görevler verilmesi zorunludur.	8	9,3	16	18,6	30	34,8	32	37,21	86	
Demokratik niteliği artırılmalıdır.	19	17,76	12	11,21	32	29,91	44	41,12	107	
Yeterli ölçüde kaynak sağlanmalıdır.	25	13,16	38	20	71	37,37	56	26,47	190	
Uygun hizmet alanı seçilmelidir.	16	25	8	12,5	21	32,81	19	29,69	64	
Personel, araç gereç vs. konularında yeni imkanlar verilmelidir.	14	10,14	27	19,57	59	42,75	38	27,54	138	
Diğerleri	2	28,57	1	14,29	1	14,29	3	42,86	7	
TOPLAM	32	100	41	100	86	100	65	100	224	

İl özel idaresinin geliştirilmesi ile ilgili olarak "İl özel idarelerinin geliştirilmesine inanıyorsanız size göre neler yapılabilir? Bazılarını işaretleyiniz." sorusunun neticesi tabloda görülmektedir. (Çizelge : 40) Bunlardan ilk üç tercihin sıralamasında yeterli ölçüde kaynak sağlanması, personel, araç, gereç vs. konusunda yeni imkanlar verilmesi ve demokratik niteliğinin artırılması gerektiği vurgulanmıştır. Diğerleride sırasıyla; yeni görevlerin verilmesi, uygun hizmet alanının seçilmesi ve organlarında değişiklik yapılması gösterilmiştir. Görüldüğü gibi ilçe özel idaresinin geliştirilmesi önerilerinde il özel idarelerinde olduğu gibi birinci sırada imkan ve kaynak sağlanması konusu gelmektedir. Bu da bu yönetimlerin temel prombelinin kaynak konusu olduğunu göstermektedir.

Her şeyden önce; il özel idaresinin vatandaşın demokratik olarak yetişmesinde gereği gibi fonksiyon icra edemedikleri ortaya çıkmaktadır. Demokrasinin okulu olması gereken bu yönetimler, demokrasi bilincinin yerleşmesinde yeterince etkin değildir. İl özel idarelerinin geleceğine bakıldığında bunların kaldırılmasının yerinde olmadığı ve geliştirilerek yaşatılması gerektiği ortaya çıkmaktadır. Bunun geliştirilmesi için bunlara yeterli ölçüde kaynak sağlanması, personel araç gereç konusunda yeni imkanlar verilmesi ve demokratik niteliğinin artırılması gerektiği vurgulanmıştır. Burada temel problemler kaynağa ilişkindir. Bu konulara öneriler bölümünde değinilecektir.

ÖNERİLER

İl özel idarelerinin durumu hakkında verilen bilgilerden sonra değişik konularda öneriler getirmek gerektiğinde bazılarını aşağıdaki gibi sıralayabiliriz. Bunlar, merkezi yönetimle ilişkiler, yerel yönetim birimleri arasındaki ilişkiler, görev ve yetkiler, organlar, örgüt ve personel, mali kaynaklar, vesayet denetimi ve ilçe özel idaresine ilişkindir. Söz konusu durum yapılan alan araştırması ve kaynak taraması sonuçlarına göre belli genellemelere varmayı gerektirmektedir. Bu nedenle araştırma sonuçlarının varsayımlarımız doğrultusunda oluşması önem taşımaktadır. Bunların birleştirilmesi ile önerilecek bazı konular ortaya çıkmaktadır. Bunları tek tek inceleme konusu yaptığımızda aşağıdakiler ortaya çıkmaktadır. İl özel idaresi hakkında geliştirilecek olan öneriler yapılan anketlerin neticelerine ve diğer bilgilere göre geliştirilmiştir. Modelin tam olarak belirlenebilmesi için diğer yerel yönetim türlerine ait önerilere de yeri geldikçe değinilecektir. Çünkü model tek tek değil, sistemin bir bütünü olarak düşünüldüğünde daha anlamlı olacaktır.

A- Merkezi Yönetimle İlişkiler

Devlet -vatandaş ilişkilerini yeniden düzenleyecek, koyu bürokratik merkeziyetçi yönetimi desantralize edecek, gerçek demokrasiyi gerçekleştirecek YEREL YÖNETİM REFORMU mutlak zarurettir. Yerel kamu hizmetleri, iller ve ilçelerde; yeniden kurulacak yerel yönetim birimleri, kentlerde; belediyeler ve birkaç büyük il merkezi ile sınırlı büyük şehir belediyeleri, köylerde; belediye benzeri köy yönetimleri eliyle yürütülmelidir. Halen merkez ve merkezin taşra birimleri tarafından yürütülen hizmetlerin tamamı, (Adalet, Genel Güvenlik, Ulaştırma, Haberleşme ve Askerlik hariç) il, ilçe özel idareleri, belediye ve büyükşehir belediyeleri ile köy yönetimlerince yapılmalıdır.

İşte burada araştırmadan elde edilen sonuçlar teyit eder niteliktedir. Aşağıda açıklandığı gibi varsayımlarımızma konu uyum içinde gelişmektedir. Bugün uygulanan merkezi yönetime il özel idareleri üzerinde çok geniş idari veyaset yetkileri tanınmaktadır. 3360 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerde ise merkezi yönetimin bu konudaki yetkileri daha da genişletilmiş; merkeziyetçi tutum artarak devam etmiştir. İkinci bir denetim ise ikili görev yoluyla merkezi yönetimin bir ajanı olan vali tarafından yapılmaktadır. Bütün kararlarını valinin onayına tabi kılan hüküm valinin konumu il özel idaresinin yetki ve özerkliğini azaltmaktadır. Valili modelin, merkezi yönetimin taşra teşkilatının personel ve araçlarından faydalanabilmesi, merkezi yönetim kuruluşlarıyla koordinasyonun daha rahat sağlanabilmesi gibi hususlarda pratik faydası bulunmaktadır. Diğer yandan, il yerel yönetimi, ilçe yerel yönetimiyle, hiyerarşik bir bağlılık olmamakla beraber, yakın bir ilişki ve işbirliği içinde çalışacaktır. Yerel nitelikli hizmetleri il ve ilçe yönetimlerine devredilen merkezi yönetimin taşra kuruluşları ile ilgili önerilerimiz şunlardır : İl'de vali, ilçede kaymakam bugün olduğu gibi Devletin ve hükümetin temsilcileri ve il ve ilçe yönetiminin başı olarak görevlerini sürdüreceklerdir. Her iki yönetici aynı zamanda il ve ilçe özel idarelerinin yürütme organı olarak görev yapacaklarından merkezi yönetime karşı da il ve ilçeyi temsil edeceklerdir. İl özel idaresine hizmetlerinin devredileceği tüm birimler, ilde, küçük birer grup olarak, ko-runacaktır. Bunların temel işlevleri şunlar olmalıdır: sorumlu oldukları bakanlık hizmetleri açısından valiye danışmanlık yapmak, merkezi yönetimin saptadığı politikaları ve temel hizmet standartları açısından yerel yönetimlerin çalışmalarını izlemek, denetlemek, bu çalışmalarla ilgili olarak yardımda bulunmak, yol göstermek, Devletin yerel yönetimlere yaptığı şartlı yardımları kanallize

etmek, izlemek, rapor vermek ve merkezden alacağı talimatları ve görevleri yerine getirmektir. Bu birimlerin teşkilatlanması yukarıda belirtilen görevleri ölçüsünde, küçük tutulmalıdır.

Merkezi yönetimle yerel yönetimler kendilerine düşen hizmetlerin yürütülmesinde, etkin bir koordinasyon ve işbirliği sağlamalıdır. Amaç, merkezin ve yerel yönetimlerin ortak çabalarıyla vatandaşa en iyi hizmeti vermektir. Bu amaç içinde ilişkiler düzenlenirken, yerel yönetimlerin merkezin taşra kuruluşları olmadığı ve aralarında hiyerarşik bir bağ bulunmadığı da daima dikkate alınmalıdır. Buna karşılık yerel yönetimler de, tam bağımsız olmadıklarını, TBMM'ne karşı sorumlu bir yönetimin, Anayasa'da yerini bulan esas ve biçimde bir parçası olduğunu daima hatırlamalıdır. Böylece merkezi yönetime verilmesi gereken görevleri; yerel yönetimlere bırakılan hizmetlerin yerine getirilmesinde uyulacak asgari standartları belirlemek, yerel yönetimler üzerinde, ulusal politikaları gerçekleştirmek ve yasalara uygunluğu sağlamak amacıyla denetim yapmak, yerel yönetimlerin sorumluluğunda olan hizmetlerin en etkin bir biçimde yürütülmesini gerçekleştirmek için; yerel yönetimlere teknik destek ve mali yardım sağlamak, yerel yönetimleri geliştirmek, yeteneklerini artırmak, personeli eğitmek, yerel yönetimlerle ilgili araştırmalar yapmak, bunlara dayanarak, sirküler, örnek talimatlar, el kitapları ile yol gösterici faaliyetlerde bulunmak olmaktadır. Yukarıdaki üç görevin uygulanışında şu temel ilkelere uyulmalıdır : Bu görevler yapılırken, yerel yönetimlerin demokratik yapısı ve demokratik gelişmesi engellenmemelidir. Mali ve teknik yardımlar yerel yönetimleri kontrol etmenin bir aracı olarak kullanılmamalı, uygulama objektif kurallar içinde yapılmalıdır. Yerinden yönetim düşünce ve uygulamasını zayıflatıcı amaçlarla kullanılmamalıdır. Yerel yönetimlerden genel olarak sorumlu olacak koordinatör bir bakanlık da bulunmalıdır. Bu bakanlığın görev ve yetkileri; yerel yönetimlere ilişkin temel düzenlemeleri yapmak, yerel yönetimlerin öneminin anlaşılmasına yönelik çalışmaları yürütmek, yerel yönetimlerle ilişkileri olan çeşitli bakanlıklar arasında koordinasyon sağlamak, bu tür çalışmalarda yerel yönetimlerin sözcülüğünü yapmak, yerel yönetimler arasında koordinasyon sağlamak, yol göstericilik ve danışmanlık yapmak, yerel yönetimler ve çalışmaları ile ilgili araştırmalar yapmak, sonuçlarını yerel yönetimlerin bilgisine sunmak suretiyle onların hizmet etkinliğini artırmak ve yerel yönetimleri yasal açıdan denetlemektir.

Yerel yönetimlerin büyüklüklerine ve hizmetlerine göre oluşturulan genel bir kadro ve maaş standartının merkezi yönetimce saptanmasından sonra personelin tüm özlük işlemleri yerel yönetimlerin yetkisine bırakılmalıdır. Yerel yönetimlerde görevli tüm personelin hizmet içi ve hizmet öncesi eğitim ihtiyaçlarını karşılamak üzere, merkezi yönetimce, tüzelkişiliğe sahip bir kurum oluşturulmalıdır. Yerel yönetimlerde memurlar tarafından yürütülmesi gereken hizmetler için sürekli ya da geçici işçi çalıştırılması önlenmeli, memur ve işçi tanımına kesin ölçütler getirilmelidir. Yerel yönetimlerde hangi tür görevler için sözleşmeli personel çalıştırılabileceği kesin tanım ve ölçütlerle saptanmalıdır. Sözleşmeli personele verilecek aylık yada yıllık ücretin tamamı Bakanlar Kurulu tarafından her yıl saptanmalıdır. Amaçları gerçekleştirmek üzere, tüm yerel yönetimler için ortak, tüzel kişiliğe sahip, merkezi bir personel kurumu ve sistemi oluşturulmalıdır. Aynı şekilde memurların diğer yönetim birimlerine geçişlerini düzenleyerek, onların meslekleri içinde gelişme ve ilerlemelerine imkan vermek suretiyle boş olan görevler hakkında bilgi alınmasını kolaylaştırmak, iş ve nakil müracaatlarının incelenmesinde objektif kural ve yönetimler uygulayarak tüm taraflara güven vermek, kırsal yörelere hizmet veren yerel yönetim birimlerinin özellikle teknik personel bulma ve onları elde tutmadaki sıkıntılarını hafifletmek asıl gaye olmalıdır.

Görev bölüşülmesi açık ve belli ölçütlere dayanmalı, yerel yönetimlere verilen görevlerin tanımı, yanlış anlamaya meydan vermeyecek biçimde, yerel yönetime yerel halkın yaşayışı, eğitimi, sağlığı, kültürü ve eğlenip dinlenmesi ile o yerin imar ve bayındırlığı, tarımsal ve hayvansal kalkınması, o yerdeki sosyal düzenin denetim altında bulundurulması ile ilgili görevler verilmelidir. Bu görevlerden, yerel yönetimin sınırlarını aşan ve ulusal nitelikte olanlar, merkezi yönetimin sorumluluğuna bırakılmalıdır. Yerel yönetimlere bırakılan görevlerin yerel yönetim kademeleri arasındaki dağılımında, görev ve sorumluluklarını yeterli ve etkin bir biçimde yerine getirebilme yetenekleri dikkate alınmalıdır. Üstün derecede uzmanlık, hüner, büyük sermaye yatırımı ya da göreceli olarak geniş bir bölge teşkilatını gerektiren hizmetler, hizmet gereğine göre, il ya da ilçe yerel yönetimlerine ya da çok nüfuslu büyük belediyelere bırakılmalıdır. Yetki ve görev dağılımı yönünden yerel yönetimler nüfus ölçütüne göre sınıflandırılmalıdır. Yerel yönetimlerin karşılıklı anlaşma yoluyla bir hizmeti ortaklaşa yönetmelerine olanak sağlanmalıdır. Yerel yönetimlere görevler yasalarla verilmekle birlikte, yasalarda kimin yapacağı belli olmayan, yerel nitelikli ihtiyaçların karşılanmasında yerel yönetimler görev bölüşümünde, bir yandan yerel yönetimlere, yerel hizmetleri, yerel girişimciliğe ve yerel özelliklere uydurulmasına olanak sağlayacak bir biçimde yönetme yetkisi verilmeli, diğer yandan kaynakların ulusal planlara uygun bir biçimde kullanılması konusunda merkezi yönetime tanınacak sorumluluklarla, hizmet etkinliği için gerekli denge sağlanmalıdır.

Yetki ve görev dağılımı yönünden yerel yönetimler, nüfus ölçütüne göre sınıflandırılmalıdır. Bir birimin bir görevi diğerinin adına yapmasına olanak sağlanmalıdır. Görev bölüşümünde, bir yandan yerel yönetimlere, yerel hizmetleri yerel girişimciliğe ve yerel özelliklere uydurulmasına olanak sağlayacak bir biçimde yönetme yetkisi verilmelidir. Yerel yönetimlere bırakılan görevlerin yerine getirilmesinde uyulacak asgari uygunluğu sağlamak amacıyla denetim yapmak, yerel yönetimlerin sorumluluğunda olan hizmetlerin en etkin bir biçimde yürütülmesini gerçekleştirmek için, üç görevin uygulanışında şu temel ilkelere uyulmalıdır: Bu görevler yapılırken, yerel yönetimlerin demokratik yapısı ve demokratik gelişmesi engellenmemelidir. Mali ve teknik yardımlar yerel yönetimleri denetlemenin bir aracı olarak kullanılmalı, uygulama nesnel kurallar içinde yapılmalıdır. Denetimler ilke olarak hukuka uygunluğu sağlamak amacı ile yapılmalıdır.

Böylece neticede yerel yönetimlerden genel olarak sorumlu olarak koordinatör bir bakanlık da bulunmalıdır. Bu bakanlığın görevleri yerel yönetimlerle ilişkin temel düzenlemeleri yapmak, yerel yönetimlerin önemini anlaşılmaya yönelik çalışmaları yürütmek, yerel yönetimlerle ilişkileri olan çeşitli bakanlıklar arasında koordinasyon sağlamak, bu tür çalışmalarda yerel yönetimlerin sözcülüğünü yapmak, yerel yönetimler arasında koordinasyon sağlamak, yol göstericilik ve danışmanlık yapmak, yerel yönetimlerle ilgili araştırmalar yapmak ve yerel yönetimler üzerinde hukuka uygunluk denetimi yürütmek olmalıdır. İlde vali, ilçe'de kaymakam bugün olduğu gibi devletin ve hükümetin temsilcileri ve il ve ilçe yönetiminin başı olarak görevlerini sürdürmelidirler. Her iki yönetici aynı zamanda il ve ilçe yerel yönetimlerinin yürütme organı olarak görev yapacaklarından merkez yönetimine karşı da il ve ilçeyi temsil edeceklerdir. Görevleri il özel idaresine devredilecek olan tüm birimler, il'de küçük birer grup olarak korunmalıdır. Bunların temel işlevleri şunlar olmalıdır : sorumlu oldukları bakanlık hizmetleri açısından valiye danışmanlık yapmak, merkezi yönetiminin saptadığı politikalarla temel hizmet standartları açısından yerel yönetimlerin çalışmalarını izlemek, Devletin yerel yönetimlere yaptığı şartlı yardımları kanallara etmek, izlemek, rapor vermek, merkezden alacağı emirleri ve görevleri

yerine getirmektedir. Neticede merkezi yönetimle yerel yönetimlerin ve bu arada özel idarelerin dengeli ve tutarlı bir ilişkisinin olması gerektiği daha önceki varsayımlarımızda vurgulanmıştır. Alan araştırması sonuçlarında bu yöndedir.

B- Yerel Yönetim Birimleri Arasındaki İlişkiler

İl özel idareleri ile ilgili çeşitli varsayımlar araştırmanın başında belirtilmiş idi. Her şeyden önce, bu varsayımlardan birisi yerel yönetim birimleri arasında özerkliği zedeleyecek bir organik bağın kurulması, görev ve kaynak bölüşünün dengeli olması gerektiği yönündedir. Bu konuda çeşitli öneriler eldeki araştırma verileri doğrultusunda aşağıda geliştirilmiştir. Her şeyden önce yapılması gereken şey önce "yerel hizmet" tanımlamasını yapmak, sonra bu hizmeti en iyi biçimde topluma sunabilecek örgüt modelini araştırmaktır. Varolan örgütsel yapı ve modele bağlı kalınsızın, Türkiye'nin ihtiyaçları gözönünde tutularak koşullara uygun bir yapı önerilmesi gerekmektedir. Türk kamu yönetiminin taşrada örgütlenmesinde, merkeziyetçi gelenek hep ağır basmış, yerel yönetimler de sistemde, bu yaklaşım içerisinde yer almışlardır. Oysa günümüz Türkiye'sinin, bir yandan AT ile bütünleşme istekleri, öte yandan toplumun demokratikleşme yönündeki beklentileri ve ihtiyaçları ile aşırı merkeziyetçilik artık bağdaşmamakta ve önemli sorunlar yaratmaktadır. Türkiye'de yerel hizmetlere ilişkin örgütsel, yapının, çağın gereklerine uygun bir niteliğe kavuşturulabilmesi için, herşeyden önce merkeziyetçi değil, demokratik yerel yönetim anlayışına ağırlık verilerek, yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Yerel toplulukların yerel hizmetlere ilişkin temel kararların alınmasına, kaynakların bulunmasına, bu kaynakların hizmetlere ayrılmasına, önceliklerin saptanmasına, alınan kararların uygulanmasına hem örgütsel hem de işlevsel açılardan katılarak yetki sahibi olmalarına ve sistemi sürekli denetim altında tutmalarına olanaka verecek bir yapının oluşturulması gerekmektedir. Bugün Türk Kamu Yönetiminin ayrılmaz bir parçası olan yerel yönetimler, vatandaşlara en yakın olan yönetim basamağıdır. Yöre halkının doğrudan katıldığı yönetim kademesini oluşturan yerel yönetimlerin yöre düzeyinde, ulusal plan ve programlarıyla saptanan hedef, ilke ve politikalar doğrultusunda ve onlarla çatışmayan plan ve program yapmaları teşvik edilmeli ve bu konuda gerekli önlemler alınmalıdır. Toplumsal bağlılık ve sorumluluğu en iyi biçimde gerçekleştirecek kuruluşlar olan yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, kamusal politikaların daha etkili uygulanmasına olanak sağlayacaktır. Yerel yönetimlerin yapı, görev, yetki ve kaynak açılarından güçlendirilmesine yönelik kamusal politikaların güçlendirilerek sürdürülmesi gerekli görülmektedir.

Yeniden düzenlemede, demokratik yerel yönetim kuruluşlarının yerel toplulukların temel hizmet birimleri olarak kabul edilmeleri esas olmalıdır. Bu amaçla halen merkez yönetiminin taşra kuruluşları eliyle yürütülen hizmetlerin çok büyük bölümü, yerel yönetim birimlerine, örgüt, personel ve kaynakları ile devredilmelidir. Nüfusu 500'ün üzerinde olan tüm köyler, gerekirse bir geçiş dönemi, içinde, belediye statüsüne kavuşturulmalıdır. Yerel yönetimlere özkaynaklarını artırma olanağı sağlanmalı, özellikle vergi koyma yetkisi tanınmalıdır. Merkez yönetiminin yerel yönetimleri denetlemesi ilke olarak "hukuka uygunluk denetimi" ile sınırlanmalı, modeldeki yerel yönetim birimleri ve basamakları arasında demokratik yönetsel vesayet ilişkilerine olanak sağlanmalıdır. Yerel yönetimlerle ilgili tek bir yasa çıkarılmalı, il ve ilçe yerel yönetimleri, belediye, büyük şehir belediyesi ve köy yerel yönetimleri aralarında uyum sağlanarak, bu yasanın ayrı bölümlerinde düzenlenmelidir. Yerel yönetim gelirleri ve seçimleri için de ortak yasalar hazırlanmalıdır. Anayasa'daki hüküm ve Anayasa Mahkemesi'nin kararları dikkate alınarak, yanlış anlamaları önlemek için yerel yönetimlerin "encümen", "daimi komisyon" gibi organlarının

tümü aynı isimle isimlendirilmeli ve seçilmiş üyelerle, hizmet birim başlarından oluşmalıdır. Hemşerilere, hemşeri olma sıfatı ile yerel yönetim birimlerinin kesinleşmiş kararlarına karşı yönetsel yargıda iptal davası açma hakkı tanınmalıdır. Yerel yönetim meclis üyelerine, yönetimden bilgi ve belge isteme yetkisi verilmelidir. Yerel yönetim meclisleri kimi konularda zorunlu olarak, kimi konularda da gerek görürlerse, kamuoyuna başvurabilmelidirler. Yerel yönetimlerde seçmen yaşı 18, meclis üyeliğine ve başkanlığa seçilme yaşı 25 olarak belirlenmelidir. Yerel yönetim birimleri kendi aralarında, merkez yönetimin onayına gerek kalmadan birlik kurabilmelidirler. Köy yönetiminin ayrı bir yerel yönetim birimi olarak korunmasında ısrar edilmesi halinde, muhakkak yeniden belediyelere paralel bir yönetim yapısına kavuşturulmalıdır. Sorun il özel idarelerinin varlığının devam edip etmemesinde değil, bu yönetimlerin gerçek bir yerel yönetim birimi haline getirilip getirilmemesindedir. Son yıllarda ilçe sayılarında önemli artış meydana gelmesi, il sayısının da önemli artış eğilimi göstermesi bu kuruluşların devamını gerekli kılmaktadır. Ancak özel idareler yeniden düzenlenirken kesin olarak gerçek bir yerel yönetim birimi haline getirilmelidir.

İl özel idarelerinin kaldırılmasına karar verilmesi halinde, kırsal kesime ortak yerel hizmet vermek üzere aşağıdan yukarıya yeniden bir teşkilatlanma gerekli olmaktadır. Bu takdirde ilçelere tüzel kişilik verilmesi, başka deyişle ilçe özel idarelerinin kurulması tartışılmalıdır. Böyle bir yönetimin etkili ve demokratik olması açısından ilçeye bağlı yerleşme yerleri konulacak ölçeğe göre ve genel seçimle karar organlarında temsil edilmelidir. Ancak ilçe sayısının çok süratli artması, eski ilçelerinde büyük çoğunun gelişmemesi, ilçelerin büyük çoğunluğunun küçük olması ve köy sayısının az olması böyle bir uygulamayı güçleştirmektedir. Bu konuda son bir soru da, bölge seviyesinde bir yerel yönetim birimi kurulup kurulmayacağı sorusudur. Bu konuda öncelikle, il yönetimi içinde özel idarelerimizi gerçek bir yerel yönetim birimi haline getirmek ve güçlendirmek gerekir. Fransa'da bile yeni olan bu uygulama, kısa da olsa belli bir süre bölge yönetimi tecrübesine dayanmaktadır. Türkiye hemüz bölge yönetimi tecrübesine girmemiştir. Şayet son yıllarda illerin sayısındaki artma eğiliminin devam etmesi halinde, baulı anlamda bölge kurulması kaçınılmaz hale gelirse, bu sistem oturuncaya kadar bir merkezi yönetim birimi olarak görev yapmalıdır. Yerel yönetim birimi haline getirilmesi halinde özel idare ve belediyelere ayrılan kaynaklar azalacaktır.

Araştırma bulgularının da gösterdiği gibi kırsal alanda üç kademeli bir yerel yönetim teşkilatlanması düşünülmektedir. Çok yerel ve küçük önemde bir kısım hizmetler köy muhtarlıkları ve küçük belediyelerce (birinci kademe), daha geniş bir teşkilat eliyle yürütülmesi gereken bir kısım hizmetler ilçe özel idarelerince (ikinci kademe) ve il çapında yürütülmesi daha ekonomik ve verimli olabilecek hizmetler de il özel idaresince üstlenilmektedir. (Üçüncü kademe) Böylece bir köyde yada küçük beldede oturan insanlar için kamu hizmetleri birinci kademe köy muhtarlığı ya da küçük belediye başkanlığı; onların yapamadığını ikinci kademe bulunan ilçe özel idaresi; büyük yatırımlar ya da geniş teşkilat ve kaynakları gerektiren ya da köy, küçük belde ve ilçeyi aşan hizmetlerde, üçüncü kademe il özel idaresi tarafından sağlanacaktır. Türkiye'de her yerleşim yeri; tüzelkişiliğe sahip bir yerel yönetim birimidir. 150 nüfuslu bir yerleşim yerinde bile muhtarın başkanlık ettiği, tüzelkişiliğe sahip bir yerel meclis, o yerleşim yerinin tüm yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamakla yükümlüdür. Halkın seçtiği muhtar, aynı zamanda merkezi yönetimin oradaki ajanıdır. Şu halde bu topluluk, ne kadar küçük olursa olsun, kendilerini ilgilendiren konuları aralarında tartışmak, yerel ortak ihtiyaçlar için organize olmak durumundadır. Her köyü

oluşturan yerel toplulukta yakın komşuluk ve hemşerilik duygusu açıkça belirgindir ve bu topluluğu oluşturan kişiler yönetsel ve siyasal faaliyetlere kolaylıkla katılabilecek durumdadırlar. Ancak ister köy olarak kalsın, ister belediye olsun, nüfusu 10 bine kadar olan yerleşim yerleri kırsal karakterdedir, ve bunlar tüm yerel ihtiyaçlarını kendi başlarına çezebilecek bir büyüklükte görülemez. Küçük yerel yönetimler, alan ve nüfus boyutu bakımından, kendilerinden beklenen tüm işlevleri etkin bir biçimde yerine getirememektedir. Bugün 400 bin nüfuslu Eskişehir belediyesi ile nüfusu 3-5 bin olan bir kasaba belediyesi, 1580 sayılı Belediye Kanununa göre, aynı görevlerden sorumlu ve aynı yetkilere sahiptir. Sosyal ve ekonomik gelişmişlik bakımından birbirinden çok farklı olan bu iki yerel yönetim birimine aynı görev ve yetkilerin verilmesi gerçekçilikle bağdaşmaz. Küçük belediyelerin, sorumlu oldukları tüm beldesel hizmetleri etkin bir biçimde yürütebilmek için ekonomik ve verimli çalışacak bir organizasyon kuramayacağı açıktır. Nitekim küçük belediyelerde bu görev ve yetkiler kağıt üzerinde kalmakta, bu belediyeler sorumlu oldukları hizmetleri yapamamaktadır. Yapılamayan bu hizmetlerin başka bir sahibi de yoktur.

Araştırmanın diğer bir sonucu; alanı küçük ve nüfus yoğunluğu fazla olan ülkelerde başarılı olan yapay birleştirmeler, Türkiye için imkansızdır. Küçük yönetim birimlerinin yarattığı sorunlara, tüzel kişilikleri kaldırma ve birleştirme yoluna gitmeden daha yumuşak çözüm yolları aramak gerekmektedir. Köylerin ve küçük belediyelerin tüzel kişilikleri kaldırılmamalıdır. Nüfusu 150 den az olan bağımsız köy bırakılmamalıdır. Bunların her birisi kesin olarak, nüfusu 150 den fazla olan bir köye bağlanmalıdır. Belediyeler, görevleri itibarıyla nüfus gruplarına göre sınıflandırılma statüleri de buna göre saptanmalıdır. Sınırlı görevlerden sorumlu tutulan beldelerde, diğer hizmetlerin yürütülmesinden ilçe yerel yönetimleri sorumlu tutulacaktır. İlçe sınırları içinde nüfusu 25 binden az olan tüm yerleşim yerleri (belediyeler ve bugünkü köyler) ile ilçe yerel yönetimi arasında, bugünkü büyükşehir-ilçe belediyesi modelinde olduğu gibi işlevsel ilişkiler kurulacaktır. Bu araştırmanın başında belirttiğimiz varsayımımızın bir sonucudur.

Köyler bu sistem içinde tüzel kişiliklerini korumaktadırlar. Kendilerini ilgilendiren konuları kendi meclislerinde tartışmak, aldıkları kararları kendileri uygulamıyacak durumda iseler görüş ve isteklerini ilçe meclisine aktarmak olanağına sahip olacaklardır. İlçe meclisine temsilci göndermek olanağı bulunmaktadır. İlçe yerel yönetiminin kendi yerleşim yerinde yapacağı çalışmalar için hem görüşlerini bildirebilecek, imkanlar yeterli ise kendi yerleşim yerlerinde, ilçe yerel yönetiminin de desteğiyle köy içi yollarının yapım bakım ve onarımı sonuç olarak da, tüm küçük yerleşim yerleri sorunlarının çözüme ulaştırılmasında, uzman kadrosu ve her türlü olanakları ile güçlü bir yönetime kavuşmuş olacaktır. Köyle kent yönetimi arasındaki farkı ortadan kaldırmak için gelişmiş ülkelerdeki uygulamaları da gözönünde bulundurarak ilke olarak tüm yerleşim birimlerinde güçlü köy yönetimi kurulması öngörülmüştür. Bu amaca ulaşabilmek için, köylerin belediye yönetimine dönüştürülmesi diğer ülkelerdeki örnekler de dikkate alınarak aşamalı olmalıdır. Dönem içinde önce 1000 nüfustan yukarı köylerde belediye kurulmalı, uygulamadan edinilecek deneyime, göre daha az nüfuslu köylerin belediye haline dönüştürülmesine, on yılın sonunda karar verilmelidir. 1000 nüfustan küçük köylerin ya kendi aralarında birleşerek belediye haline gelmeleri ya da komşu belediyelere katılmaları, çıkarılacak bir yasa ile özendirilmeli ve kırsal kesimde dağınık ve küçük yerleşim birimlerinin sayısı zaman içinde mümkün olabildiğince azaltılmalıdır. Köy belediyelerinde örgütlenme çok sade olmalıdır. Personel sayısı bir muhasebe, yazı-işleri memuru, bir belediye zabıta memuru ve çok yönlü yetiştirilmiş iki işçi ile sınırlandırılmalıdır. Bu norm kadroya zorunlu haller dışında uyulmalıdır. Köy tüzel kişiliğine ilişkin, köy derneği, ihtiyar

meclisi ve muhtar üçlüsünden oluşan yönetim organları korunmalıdır. Köy derneğinin adı "Köy Meclisi", ihtiyar meclisinin adı "Köy Yerel Yürütme Kurulu" olarak değiştirilmelidir. Köy Meclisine üye olmak veya köyde seçmen olabilmek için o köyde 6 ay oturmuş olmak koşulu aranmamalı, "O köyde yerleşmek kastı ile oturmak" yeterli olmalıdır. Köyde doğup büyüyen ve o köyle maddi ilişkisi devam eden kişilerin başka merkezden göç etseler bile köy meclisi üyesi olmaları ve köy yerel yönetim seçimlerine seçmen olarak katılmaları, hemşerilik duygusunu ayakta tutabilmek açısından uygun olacaktır. Köy meclisi, köy yerleşme planını, 5 yıllık köy kalkınma planını ve 5.yıllık köy imar programını, köy bütçesini, kesin hesabı, köy muhtarının yıllık çalışma raporunu, görüşüp kabul etmelidir. Köy meclisi kararlarına karşı yargı yolu açık olmalıdır. Belediye başkanlığı, il genel meclisi üyeliği ve belediye meclis üyeliği ile köy muhtarlığı, ihtiyar meclisi üyeliği aynı şahsın uhdesinde birleşebilmelidir. Köy muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliği için adaylık usulü getirilmeli, siyasi partiler aday gösterebilmelidir. Köy muhtarının kararları kesin olmalı en son yargı yoluna başvurabilmelidir.

Görevlerden büyük yatırım, teknik personel, araç-gereç ve donanım gerektiren köy hizmetleri, üst yerel yönetim birimlerince (il ve ilçe) yürütülmelidir. Köye, ölçek küçüklüğü içinde rasyonel olarak yürütebileceği küçük boyutlu ve sınırlı görevler bırakılmalıdır. Köy gelirleri köy yerel yönetimlerinin üstleneceği görevleri yerine getirebilecek düzeyde olmalıdır. Köy gelirleri, zaman içindeki değişmelere fiyat hareketlerine ve hızlı enflasyona kendiliğinden uyum sağlayabilecek bir mekanizmaya kavuşturulmalıdır. Köy halkının, gelirleriyle orantılı olarak, yerel nitelikteki kamu hizmetlerine katılımını ve katkısını sağlamak üzere makul ölçüler içinde vergilendirilmesi yoluna gidilmelidir. Köy yerel yönetimlerinin en küçük yerel yönetim birimleri oldukları gözönünde bulundurularak gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsilatı kolay ve basit yöntemlere bağlanmalı, karmaşık düzenlemelerden kaçınılmalıdır. Seçim hukuku ile ilgili ilkeler zorunluluk olmadıkça değiştirilmemelidir. Seçim yasaları istikrarlı olmalıdır. Yerel yönetimler seçimlerde seçme ve meclis üyeliklerine seçilme yaşı 18, belediye başkanlığına seçilme yaşı 25 olmalıdır. Türkiye'de ikamet eden yabancılara mütakabiliyet esasına göre yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkı tanınmalıdır. Bir yerin nüfus kütüğüne kayıtlı olan hemşeriler, nerede ikamet ederlerse etsinler o yerde yapılan tüm yerel seçimlere katılabilmelidirler. Seçmen olma ehliyeti (seçmen yeterliliği) koşulları, arasında bulunan askerlik görevini yapmış olmak, Askeri öğrenci olmamak, tutuklu ve hükümlü olmamak, koşulları kaldırılmalı, bu durumlarda olanlar da seçmen olabilmelidirler. Belediye meclisi ve il genel meclisi üyeliği seçimlerinde uygulanan onda birlik baraj uygulamalı nisbi temsil sistemi, büyükşehir belediye meclisi üyeliği seçiminde uygulanan, ilçe belediye meclisi üyeliğine seçilenlerin seçiliş sırasına göre baştan başlayarak yeter sayıya kadar inilerek belirlenmesi sistemi, köy ve mahalle muhtarlığı ile ihtiyar meclisi ve ihtiyar heyeti üyeliği seçimlerinde uygulanan çoğunluk sistemi, korunmalıdır. Belediye başkanlığı seçiminde seçim çevresi, belde olarak kalmalı, büyükşehir belediye başkanlığı seçiminde, seçim çevresi büyükşehir belediye sınırları içi olarak kalmalı, ilçe belediye başkanlığı seçiminde seçim çevresi, ilçe olarak kalmalı, belediye meclisi üyeliği seçiminde, seçim çevresi mahalle olarak değiştirilmeli, İl genel meclisi üyeliği seçiminde seçim, ilçe olarak kalmalı, köy muhtarlığı ve ihtiyar heyeti için seçim çevresi, köy ve mahalle olarak kalmalıdır.

Belediye başkanlığına, Belediye meclis üyeliğine il genel meclisi üyeliğine köy ve mahalle muhtarlığı-ihtiyar meclisi ve heyeti üyeliğine seçilme yeterliği olarak aranan koşullardan, en az 6 ay süre ile o seçim çevresinde oturmak, ilkökul mezru olmak, askerlik hizmetini yapmış olmak,

hüküm giymemiş olmak koşulları kaldırılmalı ve kısıtlı olmamak, kamu hizmetlerinden yasaklı olmamak koşulları korunmalıdır. Köy muhtarlığı ve köy ihtiyar meclisi üyeliği ile mahalle muhtarlığı ve mahalle ihtiyar heyeti üyeliği seçimlerinde adaylık usulü olmalıdır. Görevden alınan veya feshedilen yerel yönetim organlarının ve üyelerinin tekrar aynı göreve seçilmelerini önleyen kısıtlamalar kaldırılmalıdır. Yerel yönetim seçimleri 5 yılda bir ve genel seçimlerle aynı tarihte, mümkün olmazsa genel seçimleri izleyen en yakın tarihte yapılmalıdır.

Modelde temel hizmet birimi "ilçe özel idaresi"dir. "il özel idaresi" üst basamak, küçük belediyelerle, köyler alt basamak birimini oluşturmaktadır. Vali ve kaymakam için modelde, yürütme organı işlevi öngörülmektedir. Modeldeki yerel yönetim basamakları arasında demokratik yönetsel vesayet ilişkileri kurulmalıdır. Yerel görevler, modeldeki birimler arasında esnek biçimde bölüştürülmeli, gereksinimlere göre değişik düzenlemeler yapılmalıdır. Günümüzdeki belediye ve büyükşehir modelleri grup tarafından ilke olarak uygun görülmektedir. Ancak her iki modeldeki belediye birimlerine daha demokratik ve güçlü daha etkili ve verimli hizmet üreten kuruluşlar niteliği kazandırılmalıdır. Belediye meclisi seçimlerinde, seçim çevresi mahalle olmalı, mahalle örgütüne sosyal-kültürel anlamlarda ve kimi kent hizmetleri bakımından işlev verilerek canlı bir birim niteliği kazandırılmalıdır. Belediyeler, görev açısından gruplandırılmalıdır.

"İl Özel İdaresi" adı altında yeniden teşkilatlanmalı, ilçe ölçeğinde ise, "İlçe Özel İdaresi" kurulmalı ve küçük belediyelerin ile köylerin güçlendirilmesine ilişkin ayrıntılı bir program uygulamaya konulmalıdır. Böyle bir yapı ve düzenin kurulabilmesi için, oluşturulacak yerel yönetim birimlerinin seçimle oluşacak yerel meclislere sahip olmaları, yerel yönetim modeli oluşturulurken yönetsel etkinlik ve verimlilik gereklerinin de gözden uzak tutulmaması önem taşımaktadır. Çok küçük yerel yönetim birimlerinin yürütemeyeceği hizmetleri üstlenecek ara birimleri kurmak, metropoliten alan ölçeğini aşan konularda yerel yönetim birimleri arasında etkili işbirliği ve ortak çalışma yol ve yöntemlerini geliştirmek gerekmektedir. Yönetsel etkinlik açısından üzerinde durulması gereken bir diğer konuda yerel yönetimlerin yürütme organlarındaki sorumlu mevkilere, profesyonel yöneticilerin getirilmesine olanak sağlayacak bir düzenleme yapılmasıdır. Metropoliten alan yönetimine ilişkin düzenleme, genel olarak olumlu sonuçlarını vermeye başlamıştır. Ancak uygulamada ortaya çıkan aksaklıklar araştırılmalı bu araştırma sonucu ortaya çıkacak ve yöre halkının istek ve beklentileri doğrultusunda düzenlemeler yanında, birden çok belediyeyi ilgilendiren ve yerinde çözümlenmesi gereken çevre, hızlandırıcı merkezi yardımların birlikler eliyle kullanılması sağlanmalıdır. Yerel yönetimler, örgütlenme, nitelikli eleman çalıştırılması, kadroların serbestçe tesbiti, kamusal maliyetler ve kaynak yaratma konusunda önemli darboğazlarla karşı karşıya bulunmaktadır. Yerel yönetimler kendi örgütlerini ihtiyaçlarına uygun olarak kurma yetkisine, bütçeleri oranında sahip olmalı; yine bütçelerine göre, personel kadrolarını serbestçe belirlemelidirler. Yerel yönetimler, özellikle belediyeler için, ayrı bir personel rejimi getirilmelidir. İlçe ve kasaba belediyeleri personelerinden başlamak üzere, etkili bir hizmet-içi eğitim programı uygulamaya konulmalıdır. Bu meyanda, yerel yönetimler için personel yetiştirecek ve hizmet-içi eğitim verecek bir Yerel Yönetimler Eğitim Merkezi (Enstitüsü) kurulmalıdır. Yerel yönetimlerin plan, program, bütçe ve mali analiz yapabilmelerine imkan sağlayacak teknikleri kazanmaları konusunda gerekli teşkilatlanmaya gidilmeli ve yardım yapılmalıdır. Yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında, sağlıklı bir hizmet görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin "Yerel Yönetimler Temel Kanunu", yürürlüğe konulmalıdır. Böylece başta belirtilen varsayımlar doğrultusunda değişik öneriler gündeme getirilmektedir. Alan araştırmamızın neticelerinden de anlaşıldığı gibi yerel yönetimlerin kendi başlarına buyruk olmadıkları ve merkezi yönetimle diğer yerel yönetimle bir bütünün belli parçaları oldukları ortadadır.

C- Görev ve Yetkiler

Varsayımlardan birisi il özel idarelerinin etkili ve verimli aynı zamanda kendi fonksiyonlarına uygun dengeli görev ve yetkilerinin olması gerektiği yönündedir. Araştırma bulguları bunları doğrular niteliktedir. Bunları toparlarsak şu neticeler ortaya çıkacaktır. İl özel idaresinin genel karar organı il genel meclisi, demokrasi tecrübesi edinilen küçük parlamentolar mahiyetindedir. Toplum hayatında, sosyal, politik, ekonomik ve diğer pekçok yönden meydana gelen değişikliklere ve süratli gelişmelere rağmen yeni bir düzenleme yapılmamış olması, il özel idarelerinin görev ve fonksiyonlarını tam olarak yerine getirmelerine mani olmuştur. Eleştirilerin başında özerklik konusu gelir. Bir yerel yönetim olarak il özel idareleri, merkezi yönetimin sıkı vesayet denetimi altında tartışılır bir özerkliğe sahip durumdadırlar. Diğer taraftan il özel idaresinin başı ve yürütme organı olan vali, merkezi yönetimin bir ajanıdır. İl özel idarelerinin tek başlarına yürüttükleri hizmetlerin sayısı son derece sınırlıdır. İl Özel İdaresi Kanununda belirtilen görevlerin büyük kısmı fiiliyatta artık il özel idareleri tarafından yapılamaz olmuştur. Görevlerin bir bölümü hemen hemen hiç yapılmamaktadır. Bazı görevler için bütçelerinden ödenek ayrılmakta ancak bu ödenek fiilleri harcanmamaktadır. İl özel idaresinin göreceği bazı hizmetlerle ilgili kuruluş ve müesseseler ya fiilen kurulmamış ya da yürürlükten kaldırılmış durumdadır. Hizmetlerin yürütülmesi için gereken mali imkanlar son derece yetersizdir. Hizmetlerin idari, teknik ve mali yönden denetimleri yetersizdir. Çoğu hizmet, bilhassa diğer yerel yönetim birimlerinin de görev alanına girmekte, bu durum yetki karışıklığına yolaçmaktadır. Günümüzde kamu hizmetlerinin alanı büyük ölçüde genişlemiştir. Artık bazı kamu hizmetlerini tek bir yönetim ne mali ne de teknik bakımdan tek başına yerine getirememektedir. Bu hizmetlerin yerel yönetim birimlerince müştereken görülmeleri gerekmektedir. Ancak yürürlükteki mevzuata yerel müşterek hizmetlerle ilgili yeterli düzenleme yoktur. Bu hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmeleri için bir an önce esaslarının kapsam ve sınırlarının tesbit edilmesi gereklidir. İl özel idareleri kanununda özel idarelerin yürütmekle görevli oldukları hizmetler yetki ihtilaflarına yol açmayacak şekilde yeniden düzenlenmeli, zaman içinde birçok hizmetin genel yönetim kuruluşlarına geçmesiyle iktisadi ve ticari hizmetlere yönelen il özel idarelerinin bu hizmetler kadar, hatta daha ağırlıklı bir şekilde sosyal hizmetlere yönelmeleri sağlanmalıdır.

Yerel yönetimler aslında halkın en yakınında, onun günlük yaşantısıyla ilgili sorunlarına çözüm arayan, yerel halkın oylarıyla seçilen, kamu tüzel kişileridir. Bu nitelikleriyle halkın çok yakından tanıdığı yönetim olması gerekir. Örneğin belediyeler böyledir. Halk, belediyelerin nerede olduğunu, ne yaptığını bilir ve pek çok sorununu, belediyede halleder. Ancak, il halkının müşterek yerel ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan bir yerel yönetim birimi olarak il özel idaresini, halkın aynı şekilde tanıdığını söylemek mümkün değildir. Hatta, il özel idaresi adında bir yerel yönetim biriminin varlığından, halkın çok büyük bir kısmının haberdar olmadığını söylemek pek de abartma olmaz. İl özel idaresi, ne herkesin kolaylık anlayabileceği tutarlı bir yasaya sahiptir; ne görevleri açıkça belli edilmiştir; ne de görevleri uygulayacak bir teşkilat vardır. Ortada merkezi yönetimin temsilcisi olan bir Vali ile yine merkezi yönetim elemanları olan Milli Eğitim Müdürü, Sağlık Müdürü, Köy Hizmetleri İl Müdürü, Tarım Müdürü görünmektedir. Bunların uyguladığı il özel idaresiyle ilgili hizmetler bakımından, yatırım ödeneklerinin özel idare bütçesinden çıkması ve valinin yasada aynı zamanda il yerel yönetimi de temsilcisi olduğunun belirtilmesi, yukarıda belirtilen sorunlar nedeniyle il özel idaresinin gerçek bir yerel yönetim olduğunu göstermeye yetmemektedir.

Varsayımlarımız doğrultusunda araştırma sonuçlarına göre şunlar söylenebilir : Bugün il düzeyinde merkezi yönetimin taşra kuruluşları olarak görev yapan Milli Eğitim, Sağlık, Bayındırlık ve İskan, Tarım -Köy İşleri, Orman, Köy Hizmetleri, Sanayi ve Ticaret, Kültür, Turizm, Sosyal Hizmetler, Gençlik ve Spor müdürlüklerinin ve (bölgesel kuruluşlar dahil) diğer kuruluşların tüm yerel nitelikli hizmetleri, teşkilat, personel, araç-gereç ve parasal her türlü kaynaklarıyla birlikte, il özel idaresine devredilmelidir. İl özel idaresi, kendi teşkilatını kurabilmeli, yerel hizmetlerden korumlu kendine has ve bağlı personeli bulunmalıdır. İl özel idaresine görevleriyle paralel gelir kaynakları sağlanmalıdır. İl özel idaresinin karar organı, bugünkü gibi ilçelerden seçilen üyelerden oluşan il genel meclisi olacaktır. İlin yürütme ve yönetim organı olan kurulda hem seçilmiş üyeler, hem de il yönetiminin meslek sahibi uzman yöneticileri bulunmalıdır. İl genel meclisinin ve yönetim kurulunun başkanı, yürütmenin başında olan vali olmalıdır. İl özel idaresinin, merkezi yönetimle ve diğer yerel yönetim birimleri ile ilişkileri, ülke, il ve ilçe çapında hizmet bütünlüğünü sağlamak amacıyla ve demokratik yerel yönetim anlayışı içinde düzenlenmelidir. Böylece bugün il düzeyinde merkez yönetiminin taşra kuruluşları olarak görev yapan milli eğitim, sağlık, bayındırlık ve iskan, tarım-köy işleri ve orman köy hizmetleri, sanayi ve ticaret, kültür, turizm, sosyal hizmetler, gençlik ve spor müdürlüklerinin ve (Bölgesel kuruluşlar dahil) öteki kuruluşların tüm yerel nitelikli hizmetleri, örgüt, personel, araç-gereç ve akçal her türlü kaynaklarıyla birlikte, il özel idaresine devredilmelidir. İl özel idaresi çeşitli yollarla yeni görevler üstlenmeye özendirilmelidir. İl özel idaresine verilecek görevler, diğer kuruluşlarla görev karışımına yer vermeyecek şekilde yasa ile belirlenmelidir. Bu temel ilkeler doğrultusunda il özel idaresine verilebilecek görevler ayrıntılı biçimde ilgili bölümde belirtilmiştir. Anılan görevlerin ilçe özel idaresi ile esnek bir yöntem çerçevesinde paylaştırılacağı gözönünde tutulmalıdır.

Bugün Türk kamu yönetiminin sorunları arasında, en önemlilerinden birisi, belki de en önemlisi yönetimler arasında görev bölüşümü konusudur. Bu sorun iki yönlü olarak ortaya çıkmaktadır. Bir defa, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev bölüşümünde çok ciddi sorunlar vardır. Öte yandan da, görev bölüşümünden dolayı, gerek merkezi yönetimin kendi içindeki birimler ve aynı zamanda bunlarla yerel yönetim birimleri arasında anlaşmazlıklar ve görev tekrarlamaları vardır. Yeniden düzenleme çalışmalarında görev bölüşümü yapılırken bu ilkeler yerel yönetimin temel yetki ve sorumlulukları Anayasa ya da kanun ile belirlenmelidir. Yerel yönetimler tam takdir hakkına sahip olacaklardır. Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Yerel makamlara verilen yetkiler tam ve kendilerine aittir. Kanunda yetkilerin yerel şartlarla uyumla olarak kullanılabilmesi yerel makamlara imkanlar ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır. Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle imkanlar ölçüsünde ve zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır. Görevler kesin olarak tanımlanmalı, merkezi nitelikteki olanlar merkezi yerel nitelikte olanlar yerel yönetimlere terkedilmeli, aynı görev her iki yönetime birlikte verilmemelidir. Hizmetleri yerel veya merkezi olarak ayırırken, bu nitelikte olup olmamasının belirli bir yeri veya bölgeyi mi, yoksa bütün ülkeyi mi ilgilendirdiğine bakılmalıdır. Hizmet dağılımında hizmet mahiyetleri de gözönünde tutulmalıdır. Yerel hizmet olarak tanımlanan hizmetlerin hangilerinin, hangi yerel yönetim biriminde yapılacağı konusu da önemlidir. Nihayet halkın katılmasını sağlayacak, demokratik mekanizmayı harekete geçirecek hizmetleri, yerel yönetimlere bırakmak yararlı olabilir. Kırsal kesimin ortak yerel hizmetleri ilçe özel idarelerinde toplanması halinde, il özel idarelerinin, bu yönetimlere destek verecek, koordinasyonun sağlayacak,

il çapında hizmetleri yürütecek bir yapıda teşkilatlandırılmasında fayda vardır. Yeniden düzenlemede yerel yönetim birimlerini tesbit ettikten sonra en önemli iş gerçekçi olarak bu birimlere verilecek görevlerin tesbiti olmaktadır. Bu konuda dikkat edilmesi gerekli son bir nokta da, hiç bir kuruluş kendi özel kanunları ile yerel yönetimlere ait görev veya sorumluluk yüklememelidir. Ancak unutmamak gerekir ki, her kuruluş gerçek bir ihtiyaca cevap verdiği sürece varlığını sürdürebilir. Devrini yaşamış yapay bir kuruluşun, yasalarla devamını sağlama olanağı yoktur.

İl özel idareleri bize İmparatorluktan miras kalmıştır. Kendisine pek bir şey verilmeyen, ama kendisinden çok şey istenen bu kuruluşun, toplum ve kamuoyunda, yeri ve önemi konusunda yeterli bilinçlenme mevcut değildir. Bunca müdahalelerden sonra, nedense iyileştirmek şöyle dursun, daha karışık, anlaşılmaz ve genel idare ile tutarsız ve uyumsuz bir yapıya kavuşturulmuş, hele hele bir merkezi yönetim mi, yoksa bir yerel yönetim mi olduğu yolunda şüphe ve tereddütler hiç giderilememiştir. İl özel idaresine ait düzenlemeler yetersiz kalmıştır. İl Özel İdaresi Kanunun temel ilkeler iyice belirlendikten sonra, yeniden ve baştan sona kadar bir düzenlemeye tabi tutulmalıdır. Valinin il özel idaresindeki yeri, bir yerel yönetim kuruluşu olarak özel idarelerin özerkliği ilkesi de gözönünde bulundurularak iyice saptanmalıdır. İl özel idaresi verilen görevler, içinde bulunduğu kargaşa ve dağınıklıktan kurtarılmalı; görev ikilemelerine ve görev karışımına neden olan özel idareye verilen görevler arasında sağlık, öğretim ve eğitim hizmetleri öncelikle ve ağırlıklı bir yer almalıdır. İl özel idarelerine verilen görevlerin açık ve seçik bir biçimde kanunla düzenlenmesi en büyük ihtiyaçtır. Merkezi yönetime bağlı personelin il özel idare hizmetlerinde ne suretle görevlendirileceği belli normlara ve kurallara bağlanmalı ve Vali'lerin bu alandaki görev yetki ve sorumluluklarını paylaşmada il personeli bir disiplin altına alınmalıdır. Yeni düzenleme ile bir yandan il özel idaresinin bir Anayasa kuruluşu olarak varlığı yeni görev ve kaynaklarla güçlendirilirken ve seçimle gelen organların daha etkin biçimde bu yönetimde görev almaları sağlanırken, Vali'nin de gücü korunmak istenmiş ve bir denge sağlanmaya çalışılmıştır. Zaman içinde yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının daha ağırlıklı olarak devreye girmeleri beklenmektedir. Bu da varsayımımızın öngördüğü bir neticedir. Araştırma bulgularımız da bu yönde sonuç vermiştir.

D- Organlar

Özel idare; İl özel idaresi olarak il mülki hudutlarını, ilçe özel idaresi; ilçe mülki hudutlarını kapsayacak şekilde, belediye ve köy idareleri de batı ülkelerinde olduğu gibi teşkilatlanarak, etkin, yaygın, hizmet yapan; halen merkezi yönetime bağlı olarak çalışan, taşradaki genel ve katma bütçeli bütün müdürlük, (Bölge Müdürlükleri dahil) servis ve birimler, ilgili yerel yönetime bağlanmalı, bir kısım görevler, bölümler belediyelere devredilmelidir. İlçe yerel idaresi kurulmalı, profesyonel yönetici ihtiyacı ve üniteler devlet gereği olarak uzunca bir süre; merkezin taşradaki tek temsilcisi Vali ve Kaymakam, il ve ilçe yerel yönetimlerinin başı olmalı, merkezle irtibatı bu makamlar sağlamalıdır. Zaman içinde bu makamlara seçimle gelinmesi düşünülmelidir. Bu modelde, taşrada hükümetin tek temsilcisi olacak vali ve kaymakamlar Başbakanlığa bağlanmalı, İçişleri Bakanlığı asayiş ve güvenlik bakanlığına dönüştürülmelidir.

İl genel meclisinin kuruluş biçimi değiştirilmemelidir. İl genel meclisi üye sayısının devamlı artmasını önlemek üzere, üye sayısı belli bir kurala göre doldurulmalıdır. Üyelerinin özlük işlemlerindeki boşluklar doldurulmalıdır. Bu düzenlemede meclislere yetki tanıma yoluna

gidilmelidir. İl genel meclisi, önemli konularda karar almalıdır. Ayrıntı sayılabilecek konuların görüşülmesi ve karara bağlanması meclislere bırakılmamalıdır. İl daimi encümenine, tabii üye olarak, özel idare örgütünün daire başkanları katılmalıdır. İl Özel İdaresi Kanunu ile il daimi encümeninin seçimle gelen üye sayısı 4'ten 5'e çıkarılmıştır. Yeni düzenlemenin en ilginç yönlerinden biri de belediye hudutları dışında kırsal alandaki yerleşme alanlarında il özel idaresinin bir bakıma "Belediye rolü"nü üstlenmiş olmasıdır. İl özel idarelerine kalkınma planı ilke ve hedeflerine uygun olarak ve ilin imkan ve ihtiyaçları da göz önünde bulundurularak, yıllık program hazırlama ve uygulama görevi verilmiştir. İl genel meclisinin çalışma esas ve usullerinin İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenleneceği hükme bağlanmış, bütçenin kabülüne dair esas, usul ve süreler İçişleri Bakanlığınca bir yönetmelikle düzenlenecektir. Temsil, ağırlama ve tören giderlerinin bir yönetmelikle düzenleneceğine değinilmiştir.

Genel karar organları yerine karar organlarının seçimle işbaşına gelmesini hükme bağlamıştır. Bu durum karşısında il daimi encümeninin vali veya valinin görevlendireceği vali muavininin başkanlığında toplanması, belediye encümenine memur üyelerin katılması, büyük şehir belediye encümeninin tamamen memurlardan kurulması, köy ihtiyar meclisine öğretmen ve imamın iştirak etmesi özellikle bu organların bir karar organı olarak çalışması halinde Anayasaya aykırı bir durum söz konusu değildir. Ülkemizde meclis üye sayıları da yeterli değildir. Meclis üye sayılarının sınırlı tutulması bir taraftan demokratik temsili sınırlarken, diğer taraftan bu kuruluşların ve icraatlarının halk tarafından bilinip benimsenmesine de engel teşkil etmektedir. Böylece geniş tabanlı bir temsil, bir taraftan bu yönetimlere daha fazla katılımı sağlarken, yerel ve ortak konuların halka indirilmesinde sağlayacağı kolaylıkla, hem halkın yerel faaliyetlerle daha fazla ilgilenmesine hem de yakınında kolaylıkla bulabildiği temsilcileri aracılığıyla denetleyebilmeleri mümkün olur. Yapılacak yeniden düzenleme çalışmaları sonucunda, ilçe özel idarelerinin kurulmasına karar verilmesi halinde, ilçe meclisinde bütün köylerin temsiline yer verecek bir düzenlemeye gidilmelidir. Başlangıçta bu meclisin başkanı ilçe kaymakamı olabilir, ancak tecrübe kazanıldıkça kendi başkanını kendisinin seçmesi konusu da düşünülmelidir. Bu varsayımımızda belirtilen seçimle gelme şartının doğal sonucudur.

İl genel meclisi üyeleri milletvekilliği hariç başka bir yerel yönetim biriminde de görev alabilmeleridir. Bu hizmetlerde koordinasyon sağlamada yararlı olabilir. Meclis üye sayısı artan nüfusa göre çoğalmalıdır. Bu sayı 80-100 gibi bir rakamla sınırlı tutulmalıdır. Bu, seçilecek üye sayısını belirleyen nüfus dilimlerinde değişiklik yapılarak sağlanabilir Genel meclis olağan üstü toplantıları kolaylaştırmalıdır. Üyelerin 1/3 yazılı başvurusu veya valinin isteği üzerine olağanüstü toplantı yapılabilirdir. Meclis gündemine yeni maddeler eklenmesi için meclisin alelade çoğunlukla karar vermesi yeterli sayılmalıdır. Meclisin toplantı zamanı ve gündemi alışılmış araçlarla en geniş şekilde ilan edilmelidir. Meclis çalışmalarını aksatmayacak bir şekilde dinleyicilerin soru sormaları ve öneride bulunmaları mümkün olabilmelidir. Meclisin tüm kararlarında salt çoğunluk aranmasına gerek yoktur. İlke olarak nisbi çoğunluk yeterli olmalı, ancak önemli hallerde değişik nisablar aranmalıdır. Valinin meclis kararlarını onaylaması şeklindeki uygulama kaldırılmalıdır. Vali, yasa ve kamu yararına uygun görmediği kararların bir daha görüşülmesini meclisten isteyebilmelidir. Meclisin ısrarı halinde bu kararların iptali için idari yargıya başvurabilmelidir. Valinin izahnamesinin mecliste 2/3 çoğunlukla reddedilmesi halinde, İçişleri Bakanlığı Danıştay'dan kararın iptalini isteyebilmelidir. Yargı kararlarına göre Bakanlıkça işlem yapılmalıdır. Meclis üyelerini ödenekleri, meclisçe saptanmalıdır. Genel meclisin feshi, yalnız "meclisin görevlerini süreci içinde yapmaktan çekinmesi ve genel meclise ait işleri sekteye

veya geciktirmeye uğratması halinde" Danıştay kararı ile mümkün olabilmelidir. Yasanın 125 nci maddesindeki diğer şartlar kaldırılmalıdır. Soruşturma nedeniyle meclis üyelerinin görevden uzaklaştırılması halinde, yedek üyeler göreve çağrılarak meclisin çalışması sağlanmalıdır. İl'in yürütme ve yönetim organı olan kurulda, hem seçilmiş üyeler, hem de il hizmet birimlerinin uzman yöneticileri bulunmalıdır. Vali, idari yargıya götürdüğü yürütme kurulu kararlarının uygulamasını durdurmamalı, yürütmeyi durdurmayı yargıdan isteyebilmelidir. Valiye tanınan yürütme kurulu kararlarının yerinden görüşülmesini isteme yetkisi, belli koşullarla kurul üyelerine de verilmelidir. Valinin bugünkü statüsü korunmalıdır. Bu alan araştırmasında öngörülen bir husustur. Uzun vadede varsayımlarınız doğrultusunda seçimle gelen başkan düşünülebilir. Kısa dönemde Türkiye'nin yapısı buna uygun düşmemektedir.

E- Örgüt ve Personel

Daha önce de belirtildiği gibi varsayımın öngördüğü bir konu da il özel idaresinin kendine has teşkilat ve personelinin olması gereğidir. Yerel yönetimlerin büyüklüklerine ve görevlerine göre oluşturulan genel bir kadro ve maaş standardının merkez yönetimince saptanmasından sonra, personelin tüm özlük işlemleri yerel yönetimlerin yetkisine bırakılmalıdır. Yerel yönetimlerin personelin eğitimi sorumluluğu çeşitli örgütler arasında paylaştırılmalıdır. Yerel yönetimlerde memurlar tarafından yürütülmesi gereken hizmetler için sürekli ya da geçici işçi çalıştırılması önlenmeli, memur ve işçi tanımına kesin ölçütler getirilmelidir. Yerel yönetimlerde hangi tür görevler için sözleşmeli personel çalıştırılabileceği kesin tanım ve ölçütlerle saptanmalıdır. Sözleşmeli personele verilecek aylık ya da yıllık ücretin tamamı Bakanlar Kurulu tarafından her yıl saptanmalıdır. Yerel yönetimler için ortak, tüzelkişiliğe sahip, merkezi bir personel kurumu ve sistemi oluşturulmalıdır.

Valinin bugünkü durumu korunmalıdır. Valiye yardımcı bir özel idare genel sekreterliği kurulmalı ve genel sekreter, Valinin uygun görüşü alınarak İçişleri Bakanlığınca atanmalıdır. İl özel idareleri, kendilerine verilen görevleri yürütecek biçimde, yeterli örgüte sahip olmalıdırlar. Kaymakamlar, özel idare hizmetlerinin yürütülmesinde Vali'ye karşı sorumlu hale getirilmiştir. İl özel idare müdürü, bu kuruluşun hizmetlerinin yürütülmesinde Vali'den sonra en üst düzeyde yetkili memur durumuna getirilmiştir. İl özel idareleri, hizmetlerini yürütecek personele sahip olmalıdırlar. İl özel idare personelinin hizmet öncesi ve hizmet içi eğitime tabi tutmak üzere merkezi yönetimce bir eğitim müessesesi kurulmalıdır. Aynı anda değişik hizmetler görebilecek nitelikte çok yönlü personel yetiştirilmesine önem verilmelidir. İl yerel yönetimleri verilen görevleri yerine getirebilecek düzeyde, kendi hizmet örgütlerini kurmalıdırlar. İl yerel yönetiminin gelirleri ile ilgili hükümler, yerel yönetimler gelirleri ortak yasasında yer almalıdır.

F- Mali Kaynaklar

Başlangıçta belirtilen varsayımdan ve araştırma sonuçlarından da elde edildiği gibi il özel idarelerinin en önemli problemi kaynak yetersizliğidir. Kamusal gelirlerin merkez yönetimi ile yerel yönetimler arasında, hizmet etkililiğini gözeten adalet ve eşitlik ilkeleri içinde bölüşülmesi için önce yerel yönetimlere verilecek görevler kesin ve açık tanımlarıyla belirtilmiş olmalıdır. Yerel yönetimler, yeterli gelir kaynaklarına kavuşturulmalıdır. Yerel yönetimlere belli ölçüler

içinde vergileme yetkisi tanınmalı, kamu hizmetlerinde ihtiyaç duyulan belli önceliklerin gözetilmesi ve bölgesel farklılıklarını giderilmesi için yapılacak belli amaçlı Devlet yardımları nesnel yöntemlere bağlanmalı ve en az düzeyde kullanılmalıdır. Devlet gelirlerinden ayrılıp yerel yönetimlere dağıtılacak payların, yerel gelir kaynaklarını tamamlayıcı ve kamu ihtiyaçlarının giderilmesinde yerel koşul ve özelliklerden kaynaklanan pay dağıtımında, temel ölçüt olarak nüfus gözönünde bulundurulmakla birlikte, yerel yönetimlerin özgelir gücü, kalkınmada öncelikli yörelerde olma özelliği, emlak vergisinin tahakkuk ve tahsil yetkisi, nüfusu 25 binin altındaki belediyelerden alınarak ilçe yerel yönetimlerine bırakılmalı, arazi ve bina vergisinde kırsal yöre ile ilgili muafiyetler kaldırılmalıdır.

Yerel yönetim hizmetlerinden en çok etkilenen ve yararlanan yerel yönetimlere vergi oranlarının saptanmasında, alt ve üst sınırı yasa ile çizildikten sonra, yetki verilmelidir. Bu, alan araştırmamızın bir sonucudur. Yerel ekonomi ile ilgili olan akaryakıt tüketim ve haberleşme etkinliklerinin vergilendirilmesinde yerel yönetim payı artırılmalıdır. Tahakkuk ve tahsili yerel yönetimlerin elinde olmayan haberleşme vergisi ve elektrik ve havagazi tüketim vergisi gibi vergiler için de alt ve üst sınırı yasa ile tesbit edilecek biçimde yerel yönetimlere oran ekleme yetkisi tanınmalıdır. Devlet, temel kaynaklarına, gelir vergisi, kurumlar vergisi, katma değer vergisi ve çeşitli tüketim vergileriyle el koymuştur. Temel gelir matrahlarından meclisleri kararıyla ve belli sınırlar içinde yararlanma ve ek yükümlülükler ekleme yetkisi tanınmalıdır. İlçe yerel yönetimi sınırları içinde belediye ve köy bütçelerine, ilçenin yürüttüğü hizmetlere karşılık olmak üzere, "İlçe payı" adı altında bir gider konulmalı, bu pay miktarı ve ilçe yerel yönetimine ödeme şekilleri yasa ile belirlenmelidir.

Köy, belde, ilçe ve il seviyesindeki eğitim, sağlık, kültür, köy hizmetleri spor, bayındırlık, turizm, yol, sulama, elektrik ve benzeri hizmetlerin yerel ölçekte görülmesi görev ve yetkisi yerel yönetimlere devredilmelidir. Bir hizmetin devredilmesi sırasında, bu hizmet ile ilgili kaynak aktarımı da mutlaka gözönünde tutulmalıdır. Belli bir plan dahilinde merkezi yönetime bağlı bölge kuruluşları ile yerel ve ortak hizmet üreten merkezi yönetim taşra kuruluşlarının işlevleri yeniden değerlendirilerek, bu birimler tarafından görülen yerel hizmetler mahalline, bir plan, program ve uygulama süreci içinde aktarılmalıdır. Aktarma yalnızca hizmet ve görevleri değil, gerektiğinde örgüt birimlerini ve kaynakları da kapsamalıdır. Orta öğretim ve sağlık konularında başlamak üzere, yerel hizmet görmek durumunda olan bütün kamu kurumlarında yerel yönetimler ile diğer yerel sivil toplumsal kurumların (vakıf, dernek, meslek kuruluşları) yönetime iştirak etmesini sağlayacak tedbirler alınmalıdır. Yerel yönetimlerin toplayacakları vergi çeşitleri artırılmalıdır. Belediyeler, il özel idareleri ile köy yönetimine belli alanlarda vergi salma ve toplama yetkisi verecek yasal düzenleme yapılmalıdır. Mali yönden zayıf yönetim birimleri ile yılın belli aylarında büyük nüfus yoğunluğu taşıyan yörelerin yerel yönetimleri, genel yardımlar ile desteklenmeli; merkezi yönetim vergi gelirlerinden yapılan paylaşım, yeni esaslara bağlanmalıdır. Yerel yönetimlerin yerel vergi koyabilmeleri konusunda yetkili kılınmalarını sağlayacak mevzuat değişikliği üzerinde çalışmalar başlatılmalıdır. Yerel yönetimlere çeşitli fonlardan yapılan aktarmalar bir ilaveye bağlanmalı ve otomatik dağıtımını sağlayacak bir model benimsenmelidir. İller Bankası, gerçek bir finansman bankası konumuna getirilmelidir.

İl özel idarelerinin mali bakımdan güçlendirilmelerine karşılık, merkezi yerel bütçeyi onaylama yetkisini ve bütçede önemli değişiklikleri yapabilme yetkisini eline alarak, zaten çok sıkı

şekilde uyguladıkları vesayet denetimini, böylece daha da artırmaları ise bu yönetimlerin özerkliklerini iyice azaltır mahiyettedir. İl özel idarelerine görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanmalıdır. Yerel nitelikli gelir kaynakları, özellikle bina ve arazi vergileri il özel idarelerine bırakılmalıdır. Bu yönetim, bırakılan kaynakların kullanılması konusunda tasarruf yetkisi tanınmalıdır. Devlet gelirlerinden verilecek paylar, kanuni oran ve miktarda, geciktirilmeden ve kayba uğratılmadan bu yönetimlere aktarılmalıdır. Görev-gelir dengesi daima korunmalıdır. İl özel idare bütçesinden diğer kuruluş ve hizmetler için pay verilmesi yönetiminden vazgeçilmelidir. İller Bankası kredilerinden yararlanma olanakları artırılmalıdır. Bu yönetimlerin arsa ve arazilerinin diğer kuruluş ve hizmetlere bedelsiz verilmesi önlenmelidir. İl özel idareleri gelir kaynaklarını, merkezi yönetimin ülke çapında yürüttüğü hizmetlere değil de, bölge kalkınmasına yönelik, halka açık ortaklıklar kurmak veya katılmak suretiyle ortaya çıkacak birlikler vasıtasıyla üretken yarıtımlara kanalize etmek zorundadırlar. Bunda başarı sağlanırsa Devlet-Halk işbirliği ve dayanışması kurulmuş ve bölge kalkınmasında büyük bir adım atılmış olacaktır. İl özel idareleri girişimci ruhu gelişmemiş halkımızın önünde Devlete güven duygusunu en iyi şekilde kullanarak, atıl ve üretimden alıkonmuş kapasiteleri yatırıma yöneltmek görevini başarıyla sürdürebilecek pozisyona sahiptirler. İl özel idaresinin görevleri ile orantılı, verimli, etkili ve istikrarlı gelir kaynaklarına sahip olması sağlanmalı, ve halk katılımlarına özendirici yönde kaynak-hizmet dengesi kurulmalıdır.

Devlet gelirlerinin, merkezi yönetimlerle yerel yönetimler arasında, hizmet etkinliğini gözetken adalet ve eşitlik ilkeleri içinde bölüşülmesi için evvela yerel yönetimlere verilecek görevler belli olmalıdır. Devletin, yerel yönetimlerin yapmasını istediği hizmetler açıkça ve tüm boyutlarıyla belli olduktan sonra, yerel yönetimlerin bu görevlerin üstesinden gelmeleri için gerekli önemleri almak da yine Devlete düşmekte ve gelir bölüşümünün buna göre yapılması gerekmektedir. Yerel yönetimler, üzerlerinde serbestçe tasarruf edebilecekleri yeterli gelir kaynaklarına kavuşturulmalıdır. Yerel yönetimlere belli ölçüler içinde vergileme yetkisi tanınmalı, ancak bu yetkinin vergi kaynaklarının aşırı tüketilmesine ve savurganlığa yol açmaması sağlanmalıdır. Kamu hizmetlerinde ihtiyaç duyulan belli önceliklerin gözetilmesi ve bölgesel farklılıkların giderilmesi için yapılacak belli amaçlı Devlet yardımları objektif usullere bağlanmalı ve en az düzeyde kullanılmalıdır. Devlet gelirlerinden ayrılıp yerel yönetimlere dağıtılacak payların, yerel gelir kaynaklarını tamamlayıcı ve kamu ihtiyaçlarının giderilmesinde yerel koşul ve özelliklerden kaynaklanan farklılaşmayı düzeltici nitelikte olmasına dikkat edilmelidir. Pay dağıtımında, temel ölçüt olarak nüfus gözönünde bulundurulmakla birlikte, yerel yönetimlerin özgelirleri gücü, kalkınmada öncelikli yörelerde olma özelliği, turistik yörelerde olduğu gibi değişken nüfusa sahip olmaları çevre yerel yönetimleri için onların yararlandığı merkezi bir konumda olma durumu, hızlı nüfus artışı ve öncelik verilmesi gereken hizmetlerle ilgili ölçütlerde dikkate alınmalı ve paylar tamamen önceden belli nesnel ölçütler içinde dağıtılmalıdır. Kaynak ayırımında özkaynaklara öncelik verilmelidir. Devlet bütçesinden verilen payların dağıtımında, sadece "nüfus" ölçütünün kullanılması yeterli değildir. Nüfus faktörü yanında, ilin köy sayısı, alanı bulunduğu bölgenin gelişmişliği gibi alt yapı hizmetlerini etkileyen öteki öğelerin de dikkate alınması gerekmektedir. İl yerel yönetimlerinin ve öteki yerel yönetimlerin görevleri dikkate alınarak Anayasamızın öngördüğü şekilde görev-gelir dengesini sağlayacak bir mali denkleştirme yasası çıkartılmalıdır. Merkez yönetimince toplanan vergilerle, kamu kuruluşlarınca yerel topluluğa götürülen (PTT, TEK, TV gibi) kimi hizmetler için bu kuruluşlarca alınan ücretlere, yasa ile belirlenecek alt-üst sınırları içinde il genel meclisi kararı ile ekleme yapma yetkisi, il yerel yönetimine tanınmalıdır. Burada varsayımdan beklenen netice elde edilmiş olmaktadır.

G- Vesayet Denetimi

Daha önce de belirtildiği gibi varsayımımız arasında vesayet konusu da vardır. Buna göre; denetim tüm hizmetleri kapsamalıdır. İl özel idarelerinin kendi iç denetim mekanizması, yeterli ve işler hale getirilmelidir. Sayıştay denetimi pratik ve tüm yönetimleri kapsayacak hale getirilmelidir. Denetim sonuçları değerlendirilmeli ve izlenmelidir. Belirli şartlarla il özel idarelerine, belediye ve köy yönetimleri üzerinde denetim ve vesayet yetkileri tanınmalıdır. İl özel idareleri hizmetleri için gerekli taşıtları, herhangi bir izne tabi olmadan kendileri alabilmelidirler. Merkezi yönetim yerel yönetimleri üzerindeki ağır ve işlemeyen vesayet denetimi ciddi olarak yeniden ele alınmalıdır. Mahallin seçilmiş organlarına bu konularda özgürce karar alma, uygulama şansı verilmeli ve demokratik hayatın yerleşmesi ve kökleşmesi için halkın yönetime katılımı suretiyle itici ve yapıcı gücünü ortaya koymasına fırsat verilmelidir. Sadece hizmet bekleyen, seyreden, sızlanan, pasif yığınlar yerine; kımıldayan, bir şeyler hisseden, daha iyi ve güzeli arayan, mevcutlarla yetinmeyen, dinamik bir topluma doğru gidiş için özel idare modeli etkili bir araç olarak kullanılmalıdır. İl yerel yönetiminin, merkez yönetimi ile ve diğer yerel yönetim birimleriyle ilişkileri, ülke, il ve ilçe çapında hizmet bütünlüğünü bağlamak amacıyla ve demokratik yerel yönetim anlayışı içinde düzenlenmelidir.

İl özel idaresi, ilçe özel idaresi ile demokratik vesayet ilişkileri çerçevesinde yakın bir işbirliği içinde çalışmalıdır. Bu amaçla ilçe planları ve yıllık programları başta olmak üzere ilçe meclisinin kimi kararları il meclisince onaylanarak yürürlüğe girmeli, ilçe meclisi kararlarına karşı il meclisine itiraz hakkı vali, kaymakam, meclis üyesi, meclis parti grupları ve kimi hallerde vatandaşlara tanınmalıdır. Her iki durumda da il meclisinin kısa sürede karar vermesi yasal düzenleme ile sağlanmalıdır. Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya Anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve metodlarla gerçekleştirilebilir. Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelere uygunluk sağlamak amacıyla yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınıflandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır. Yerel yönetimlerin denetimi konusunda büyük önem verilmelidir. Yönetimin eylem ve işlemlerinin yani tasarrufları üzerindeki vesayet yetkisi devlet temsilcisi tarafından yargı yoluna gidilmesi sistemi getirilmelidir. Yerel yönetimin personeli üzerindeki vesayet yetkisi de tamamen kaldırılmalıdır. Mali konulardaki denetimler de aynı esaslar çerçevesinde olmalıdır. Mali denetimlerin amacına uygun ve süratli bir şekilde yapılabilmesi için Fransa'daki Bölge Muhasebat Odalarına benzer bir teşkilatlanmaya gidilmesinde yarar vardır.

H- İlçe Özel İdaresi

Alan araştırması yaparken önemle üzerinde durulan bir konu da ilçe özel idaresidir. Bu konudaki varsayımımızda bu yönetimlerin kurulması gerektiği yönündedir. Hizmet gereksinimlerinin saptanması ile önem ve öncelik sırasının belirlenmesinde, hizmetin planlanmasında ve uygulanmasında karar almaya ve eylemlerde bulunmaya yetkili; halkın yönetime ve hizmetlere katkısını sağlayabilecek, hizmeti yürütebilecek kaynaklarla donatılmış, ilçe, il ve ülke çapında hizmet bütünlüğünü bozmayacak demokratik anlayış içinde düzenlenmiş niteliklere sahip, özel bütçeli, özerk bir tüzel kişilik olmalıdır. İlçe özel idaresi, ilçe alanı içindeki yerleşim yerlerine yönelik olarak köy ve küçük belediyeler eliyle yürütülemeyen kamu hizmetlerinden, bugün merkez

yönetimi tarafından yürütülen, ilçe alanı içinde ve sadece ilçe halkını ilgilendiren yerel nitelikli tüm hizmetlerden ve toplum kalkınması hizmetlerinden sorumlu olmak üzere, kurulmalıdır. Bugün ilçe düzeyinde görev yapan tüm merkez yönetimi kuruluşlarının yerel nitelikli hizmetleri, örgüt, personel, araç-gereç, akçal ve öteki her türlü kaynaklarıyla birlikte ilçe özel idaresine devredilmelidir. İlçe özel idaresinin karar organı, o ilçeden seçilen ve ilçeyi il genel meclisinde temsil eden üyelerle, ilçe sınırları içindeki belediye başkanlarından ve belirli sayıda köy muhtarlarından oluşmalıdır. İlçenin ikinci derecedeki karar ve yönetim organı olan kurulda, hem seçilmiş üyeler, hem de ilçe yönetiminin doktor, veteriner, mühendis, tarım mühendisi, eğitimci gibi uzman birim başları, bugün belediye encümenlerinde olduğu gibi üye olarak görev almalıdır. İlçe meclisinin ve yürütme kurulunun başkanı, yürütmenin başında olan kaymakam olmalıdır.

İlçe özel idaresinin görevlerine paralel, kendine ait hizmet örgütü personeli ve görevleriyle orantılı gelir kaynakları olmalıdır. Uygulamanın ilk aşamasında, ileride geliştirilecek biçimde, ilçe özel idaresine devredilecek merkez yönetiminin ilçe birimleri ve personeli bu birimin hizmet kuruluşlarını oluşturacaktır. İlçe özel idaresi, sınırları içindeki köyler ve küçük belediyelerle, il özel idaresi ile ilçe arasındakine benzer demokratik vesayet ilişkileri içinde olmalıdır. İlçede yerel bir birimi kurulmasının iki temel amacı vardır. Kırsal yörede yönetim boşluğunu doldurmak, bugün köylerin ve küçük belediyelerin yasal olarak üstlendiği, fakat küçük boyutlu olmaktan kaynaklanan nedenlerle yapamadığı, yapması da esasen rasyonel olmayan görevleri yapmak ve bugün merkezi yönetimin ilçe kuruluşları eliyle yürütülen hizmetleri bu hizmetlerin etkinliğini artırmak ve kaynak kullanımını daha rasyonel kılmak için, özerk bir yerel yönetim olarak üstlenmek ve yürütmektir. Kurulmak istenen yerel yönetim modelinin en önemli özelliklerinden birisi, yerel nitelikteki hiç bir hizmet ihtiyacının sahipsiz bırakılmaması ikincisi de yerel hizmetlerin yerinden yönetilmesidir. Köylerin ve küçük belediyelerin, kendilerine yasal olarak verilen ve aslında da yapılması gereken pek çok hizmeti yapamadıkları, merkeziyetçi yönetim geleneğinin, kırsal yörede; en yerel nitelikli görevlerin bile merkezin taşra kuruluşları eliyle ve merkezden yönetim sistemi içinde yürütülmesine yol açtığı bilinmektedir. Bunun sakıncaları ve yerel ihtiyaçların yerinden yönetim sistemi içinde yürütülmesi gereği ilçe il özel idaresinin bir şubesi olarak güçlendirilmelidir. Güçlendirilmiş bir il özel idaresi yanında ve onunla paralel çalışmak üzere, ilçede tüm ilçe köylerinin ve küçük belediyelerin yapamadığı ve köye dönük hizmetlerden sorumlu, tüzel kişiliğe sahip bir ilçe yerel yönetimi kurulmalıdır. İlçe tarihi, sosyal ve ekonomik gelişme içinde olmuş, toplum kalkınmasının merkezi olarak kabul edilmiş, tabii bir yönetim kalıbıdır. İlçe bir yandan yeteri kadar mali olanak ve yetenekli personele sahip olabilecek kadar geniş, öte yandan yerel hizmet ve hemşerilik duygularının bilinçlenmesini önleyemeyecek kadar da küçük bir alan ve nüfus boyutuna sahiptir. İlçe ulusal nitelikte, bize has bir yönetim kademesidir. Oluşmuş hizmetleri bunları yürüten personeli ve yeterli mali kaynakları vardır ve bunlar bugün kullanılmaktadır. Mevcut yönetim kalıbı, içinde bulunduğumuz demokratik düzenin gerektirdiği evrensel düşüncelere uygun biçimde tamamen bize has bir yerel yönetim kalıbına dönüştürülebilir.

Bu model, batıdan kopya değildir. Şu halde, merkezi yönetim tarafından yürütülen yerel nitelikli hizmetler için uygun görülen il ve ilçe alanı, bu görevler yerel yönetimlere geçtiği zaman, yerel yönetim alanı olarak da uygun olacağına kuşku olamaz. Zira bu alanlar, bu hizmetlerin yürütülebilme olanağı araştırılarak kurulmuştur ve ona uygun bir teşkilatlanmaya gidilmiştir. Uygulamada da bu yönden, önemli bir sakınca çıkmamış ve bu hizmetlerin bu alanda uygulanması artık bir gelenek olmuştur. İl özel idaresi, merkezi mülki bölünmeye uygun olarak, esasen yüz yılı

aşkın bir süredir vardır. Mülki bölünmenin ikinci kademesi olan ilçe de, yine yüz yılı aşkın bir süredir, yerel nitelikli hizmetlerin görüldüğü coğrafi bir alan olarak, bu sorumlulukları yürütebilecek bir yerel yönetim birimi için uygun bir alandır. Bu bakımdan yukarıdaki hizmetlerin merkezi yönetim kuruluşlarından yerel yönetimlere devredilmesi halinde, aynı alanın bir yerel yönetim çalışması için uygun olması için hiç bir neden yoktur. Bir kere yukarıda belirttiğimiz gibi yönetim sistemimizin tarihi gelişimine ve geleneklerimize uygundur. Yüz yılı aşkın bir süredir yerel hizmetlerin yönetim merkezidir. Coğrafi alanın kamu hizmetleri yönünden Türkiye'nin bugünkü potansiyeli içinde uygun bir biçimde yönetim bölümlerine ayrıldığını göstermektedir. Bir ilçede, yerleşim yerleri, merkezden, genellikle 25-30 km den fazla uzaklıkta değildir. İlçe bugün de, il özel idaresine temsilci gönderen bir seçmenler topluluğudur. Bu, ilçe halkının bütünlüğünü gösteren bir göstergedir. İnsanlar memleketi sorulduğunda doğduğu köyün değil yaşadığı ilçenin adını vermektedirler. Zira ilçe merkezi, ilçe içindeki siyasal faaliyetlerin de merkezi olmaktadır. Yönetimsel faaliyetler içinde ilçe bir bütünlük göstermektedir. Yerel hizmetler için ilçe merkezi tüm ilçe halkının ilk müracaat kapısıdır. İlçenin alan ve nüfus boyutu, eğitim, sağlık, tarım, hayvancılık gibi teknik hizmetler açısından bugün de başarılı bir yönetim uygulamasına olanak sağlamaktadır. İlçe, etrafındaki köylerle birlikte bir bütün teşkil etmektedir. İlçe, merkezi çevresindeki köyler için, pazarı, çarşısı, üst derece okulları, sağlık merkezleri ve eğlence merkezleriyle ekonomik, sosyal ve kültürel bir cazibe merkezidir.

İlçe alanı içinde bulunan yerleşim yerlerine ve halka yönelik olarak köy ve küçük belediyeler eliyle yürütülemeyen komün hizmetlerinden bugün merkezi yönetim tarafından yürütülen, ilçe alanı içinde ve sadece ilçe halkını ilgilendiren yerel nitelikli tüm hizmetlerden ve toplum kalkınması hizmetlerinden sorumlu olmak üzere, ilçe özel idaresi kurulmalıdır. Bugün ilçe düzeyinde görev yapan tüm merkezi yönetim kuruluşlarının yerel nitelikli hizmetleri, teşkilat personel araç gereç ve parasal her türlü kaynaklarıyla birlikte ilçe yerel yönetimine devredilmelidir. Hizmet ihtiyaçlarının tesbiti ile önem ve öncelik sırasının tayininde, hizmetin planlanmasında ve uygulanmasında karar almaya ve hizmetin yürütülüşü için gerekli teşkilatı kurabilecek; halkın yönetime ve hizmetlere katkısını sağlayabilecek; hizmeti yürütebilecek kaynaklarla teçhiz edilmiş; ilçe, il ve ülke çapında hizmet bütünlüğünü bozmayacak şekilde, görev ve yetki yönünden üst makamlarla ilişkileri demokratik anlayış içinde düzenlenmiş; Bir yapı içinde, özel bütçeli, özerk bir tüzel kişilik olmalıdır. İlçe özel idaresinin karar organı, o ilçeden seçilen ve ilçeyi il genel meclisinde temsil eden üyelerle, ilçe sınırları içindeki belediye başkanlarından ve belirli sayıda köy muhtarlarından oluşmalıdır. İlçenin ikinci derecedeki karar ve yönetim organı olan kurulda, hem seçilmiş üyeler, hem de ilçe yönetiminin doktor, veteriner, mühendis, tarım mühendisi, eğitimci gibi uzman birim başları, bugün belediye encümenlerinde olduğu gibi bulunmalıdır. İlçe meclisinin ve yönetim kurulunun başkanı, yürütmenin başında olan kaymakam olmalıdır. İlçe yerel yönetiminin görevlerine paralel, kendine has bir teşkilatı ve görevleriyle orantılı temel bir hizmet birimi olarak, ilçe yerel yönetimi, bir taraftan il yönetimi ile eğitim, sağlık, bayındırlık, kültür, turizm gibi ortak hizmet konuları üzerinde, diğer yandan köy ve küçük belediyelerle onların alanında sorumlu olduğu görevler yönünden, uygun bir ilişki düzeni içinde olmak zorundadır. Her iki yönden bu ilişkiler bugün uygulanmakta olan büyükşehir-ilçe belediyesi modeline uygun bir düzende kurulmalıdır. İl yerel yönetimine göre ilçe belediyesi durumunda kabul edilecek olan ilçe özel idaresi, sınırları içindeki köy ve belediyeler için de büyükşehir statüsünde olacaktır. İlçelerde, ilçeye bağlı tüm köylere ve küçük belediyelere hizmet götürecek demokratik bir yerel yönetim birimi olarak ilçe kırsal belediyesi bugün yapılamadığı açıkça belli olan ve alan ve nüfus boyutu

bakımından yapılamayacağı da anlaşılan köy ve küçük belediye hizmetleri, bunları daha ekonomik ve verimli bir biçimde yapabilecek bir yönetime kavuşacaktır. Ortalama 40 köy ve küçük belediyenin birleşmesinden doğan ve buna ilçe merkezi yönetim kuruluşlarından eklenen güçle, tüm yerel hizmet konularında uzman personel bulunması ve ilçe kırsal yöresinin tüm ihtiyacının karşılayabilecek bir teşkilat kurulması mümkün olabilecektir.

Hizmetin planlanması, önceliklerin tesbiti ve uygulanması, halka en yakın bir birimde, uzman personelin katkıları ve halk temsilcilerinin kararı ile yapılacağı için, bu bir yandan yönetimin demokratikleşmesini, diğer yandan da hizmet bütünlüğünü sağlayacaktır. Bütçe yapma ve uygulama imkanına kavuşacak olan ilçe, küçük beldelerin küçük ve maddi yönden önemsiz ve fakat etkileri ve bıraktığı moral çöküntüsü sebebiyle çok önemli olan pek çok ihtiyaçlarını anında giderme imkanına kavuşacaktır. Devlet kuruluşları, hizmetten sorumlu belli yetkileri, kaynakları ve bütçesi olan ilçe yerel yönetim meclisi etrafında daha etkili bir koordinasyon düzeni içinde toplanabilecekleri için, merkezi yönetim kuruluşlarının hizmet verimi de artacaktır. İlçe düzeyinde belli hizmetler için yapılacak şartlı, şartsız Devlet ve il yardımları, hizmetlerden sorumlu ve onlara sahip tek bir muhatap bulacak, uygulamanın düzenli ve planlı bir şekilde yapılması sağlanacaktır. Toplum kalkınması çalışmaları, yetkisiz ve yapay kurallar eliyle ve başarısız biçimde yürütülmekten kurtulacak, hizmetin belli olan yetkili, sorumlu ve kaynaklara sahip sahibi etrafında, Devlet, il, ilçe ve halk işbirliği kolayca gerçekleşecek, halk katkıları artırılabilir. Son olarak, ilçelerin ve bağlı köylerin kalkınma ve gelişmesinde, bütün olumsuz faktörlere rağmen büyük bir itici ve yaratıcı güç olan kaymakamlarımız bu sistemde çok daha rahat ve başarılı çalışmalar yapabileceklerdir.

SONUÇ

Araştırmanın başında ortaya konan varsayımla il özel idarelerinin; güçlü, demokratik, halk tarafından oluşturulan, yeterli görevle mücehhez, kaynakları olan, vesayet denetimi kurala uygun, kendine has teşkilat ve personeli bulunan, gerçek hayatta varlığını herkesin kolayca görebildiği (belediyeler gibi), diğer yerel yönetimlerle bütünleşmiş ve merkezi yönetimle uyum içinde çalışan bir yerel yönetim olması gerektiği vurgulanmıştır. Yapılan araştırmalar göstermiştir ki il özel idaresi kaldırılması gerekmeyen, belli imkanlar sağlanmak suretiyle yaşatılması lazım gelen yerel yönetim birimidir. Bunlar için yapılan çalışmalar ve uygulanan anket sonuçlarından elde edilen neticeler aşağıdaki gibidir. Netice itibarıyla il sınırları içinde bulunan bütün yerel yönetim birimleri bağımsız bir şekilde ve tam bir dağınıklık içinde çalışmamalı, ile bağlı bir birlik halinde, müştereken verilecek bir plan, program ve yerel finansman olanakları dahilinde hizmet vermelidirler. "Plan, program laftır, mesele bir işe başlamaktır; başlamak bitirmenin yarısıdır." diyerek sonuç alınmayacak işlere girilmemelidir. Memleketimizin bugünkü yapısı içinde gerçekten yaşanan bir yönetim birimi olarak ilçeyi temel alarak, il özel idarelerini, ilçe özel idarelerinden oluşan bir entegrasyona tabi tutmalı, ilçeyi ayrı meclisli ve bütçeli bir ilçe yerel yönetimi haline getirmeli ve onu özel idarelerin birer şubesi olma durumundan çıkarmalıdır. İlçe özel idarelerinden başlayarak illere ve bölgelere doğru kademeleşerek yükselen katılım karar ve hizmet basamaklarını rasyonel esaslara paralel bir şekilde kurmalıdır.

Aslında; köy, kasaba, şehir ve il gibi yerel yönetim yerleşim ve yönetim cüz'i tanımlarının tarihi dengeleri ve sürüşmeleri, bir "kaynak bölüşmesi" meselesidir. Bu itibarla, memleketimizde belediye olabilmek özlemi sebepsiz değildir. Merkezle çevrenin kaynak bölüşümünde, çevredeki insanların daha büyük pay almaları anlamındadır. İnsan cemiyetlerinin daha ileri teşkilat biçimlerine ve hayat seviyesine erişebilmesi, kırsal alanların zaman içinde kent özellikleri edinmeleriyle gerçekleşmiştir. İlk olarak, devlet hizmetlerinden milli eğitim, gençlik ve spor, kültür ve turizm, sağlık ve sosyal yardım, köy hizmetleri, tarım, veteriner, ekonomi ve ticaretle ilgili olanlardan bir il sınırını aşmayanlar il özel idareleri aracılığı ile finanse edilecek ve yönetilecektir. Yerel yönetim demokrasisinin bir nevi okuludur. Yerel yönetimler politikacıları köy muhtarlığı ve ihtiyar kurulu üyeliğinden belediye meclisi üyeliklerine getirmekte, belediye başkan veya il genel meclisi üyeliğinden parlamenterliğe kadar götürmekte, bu suretle yetişkin ve demokratik davranışlara yatkın bir vatandaş olmalarını sağlamaktadır.

Bu yönetimler, hizmetleriyle ilgili araştırma yapmaya özendirilmelidir. İl özel idarelerinin varlık nedenlerinin araştırılması gereğinin ileri sürülmesine yol açmaktadır. Bunun başlıca nedenleri olarak da; başlangıçta bu yönetimlere verilen görevlerin sonradan ortaya çıkan kuruluşlara geçtiği ve görev karışımalarının bulunduğu, mali kaynaklarının yetersizliği, aynı zamanda özel idare hizmetlerini yürüten ildeki merkezi yönetim örgütünün bu yönetim yönünden yürütücü, merkezi yönetim yönünden ise koordinasyon birimi olmasının fonksiyonel bir çelişme yarattığı, bazı hizmetler ve demokratik denetim yönünden hizmet götürülen yere mesafe bakımından uzak bulunduğu, yabancı unsurlarının yönetime katılmaları sağlamak amacıyla dış baskılarla kurulduğu, bugün bu nedenin ortadan kalktığı, ithal malı olan bu kuruluşun fonksiyonunu yitirdiği genel meclislere daha çok yaşlı üyelerin seçilmesi dolayısıyla bu yönetimlerin tutucu olduğu, gibi çeşitli gerekçeler ileri sürülmektedir. Özetle denilebilir ki, görevleri başka kuruluşlarca yapılmaktadır ve kaynakları yetersizdir. Bunun için önemli nedenler saymak mümkündür. Birinci neden şüphesiz

gelir yetersizliği, ikincisi de görevlerinin nicelik ve niteliğidir. Tüm kamu hizmetlerinden sorumlu ve tüm kamu kaynaklarına ve yetkilerine sahip ve hakim olan merkezi yönetimin bir yerel yönetim birimi olarak il özel idarelerine karşı tutumu onları bugünkü hale getirmiştir. Bir kamu kuruluşunun vücut bulması ve varlığını sürdürmesi, o kuruluş tarafından yapılması zorunlu ve yararlı bir takım kamu hizmetlerinin bulunmasına bağlıdır. Asıl olan, kamu hizmetlerinin gerçekten hangi kuruluş tarafından yapılmasının ekonomik ve verimli olacağını doğru ve sıhhatli bir biçimde saptamaktır. Görev bölüşümünde bu ölçü esas olmalıdır. Özet olarak, il özel idarelerini bugünkü durumdan kurtarmak için, başlangıçtan beri bu yönetimlere karşı süregelen merkeziyetçi tutum bırakılmalıdır. Sorunun esası, ne bu yönetimlerin yabancı baskısı ile kurulmuş ithal malı olması, ne de hizmet mahalline (köye) uzaklığıdır. Bu yönetimler güç koşullara rağmen bugün merkezi yönetimce yürütülen pek çok hizmeti geçmişte başarı ile yürütebilmişlerdir. Halen 47 il ve ilçemizde (Numune) ya da (Devlet) hastahanesi adıyla faaliyette bulunan sağlık tesisleri bu idarelerce kurulmuş ve yönetilmiştir. Bu durum göstermektedir ki, il özel idarelerinin hizmet yapmaları mali kaynak varlığına bağlıdır. Bir Anayasa kuruluşu olarak, il özel idarelerine belli görevler verilmelidir. Bu konuda asıl olarak liste usulu kabul edilmelidir. Ancak gelişen koşullara kolayca uymalarını sağlayabilmek amacıyla belli sınırlamalarla genel yetki de tanınmalıdır. Gelirleri, görevleriyle orantılı hale getirilmeli, kaynak ayırmakta çekingen davranılmamalıdır. İl özel idareleri kendilerine ait yürütücü birimleri kurmalı ve bunların karar ve eylemleri üzerindeki vesayet azaltılmalıdır. Özel idare başkanlığı ile valiliğin uzun vadede birbirinden ayrılması konusu ayrıca bir araştırma konusu yapılmalıdır.

Ancak bu kuruluşu kaldırmaktansa, onun kuruluş ve görevlerinde çeşitli değişiklikler yaparak yararlanmaya devam etmek daha doğru olur. İl özel idareleri 80 yıllık geçmişi olan ve yönetim tarihimize adını yazdırmış olan yerel yönetimdir. Belediye ve köyler dışında bugüne kadar bilhassa kırsal alanda pek çok yerel hizmeti başarıyla götürmüşlerdir. Bu yönetimi kaldırmak yerine işbirliğini sağlayacak tedbirler almak daha uygun görülmektedir. Sonuç olarak, il özel idareleri herşeyden önce bir yerel yönetimdir. Bu sebeple seçilmiş organlarına etkili ve geniş yetkiler verilmelidir. İl özel idareleri üzerindeki vesayet denetimi, onların özerkliklerini azaltmakta, hatta ortadan kaldırmaktadır. Vesayet denetimi bu yönetimlerin yerel olduğu kadar, özerk de oldukları gözönüne alınarak yeniden bir esasa konulmalıdır. Valinin ikili görevi, özerkliği azaltıcı mahiyette görülmesine rağmen pratik faydalar da taşımaktadır. İdarelerin görevleri, yerinden belli bir esas çerçevesinde belirlenmelidir. Ayrıca çağımıza uygun olarak sosyal hizmetlere ağırlık verilmelidir. İl özel idareleri, siyasi ve demokratik fonksiyonları olan gerçek birer yerel yönetim hüviyetine kavuşturulmalıdırlar. İl özel idarelerini bir Anayasa kuruluşu olarak belirlemiş ve tüzelkişiliğini ilan etmiştir. Bu görevleri devralan merkezi yönetim kuruluşları bile bunca mali desteğe ve teknik avantajlara rağmen hala bu hizmetleri yerine yeterince getiremezken, her türlü mali ve teknik güçten yoksun il özel idarelerini bu konuda beceriksizlikle suçlamak reva mıdır ? 1982 Anayasasında yürütme yetkisi ve görevini üstlenen Cumhurbaşkanı ve Başbakanın yetkileri çok geniş ölçüde artırılırken, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınma mücadelesi verilen bir ülkede taşrada bu iki kudretin temsilcisi ve taşraya uzayan yetkilerin uygulayıcısı olan valilerin ve kaymakamların sürekli olarak yetkileri elinden alınmaya daha fazla devam olunacak mıdır ? "Merkezi idare-özel idare yardımlaşması" ilkesi esas alınmalıdır. İl özel idarelerinin kırsal alandaki kalkınmanın itici gücü olduğu ve kırsal alandaki yerleşme birimleri arasında dengesizliği giderici bir görevi üstlendiği turizm, öğretim ve eğitim hizmetleri, sağlık hizmetleri özel idarelerin en etkin biçimde rol alacağı hizmetler olarak saptanmalıdır.

Merkezi yönetimin vesayet denetimi daraltılmalı, müdahaleciliği yerine yol göstericiliği ve himayeciliği esası getirilmelidir. Merkezi yönetim kuruluşları ile özel idarenin görev yetki ve sorumluluklarını kesin olarak belirleyecek görev kargaşalığı ve çelişki yaratmayacak bir çerçeve kanunu çıkarılmalıdır. Yerel nitelikte olan, öncelikle yerel halkın ortak ihtiyaçlarına cevap veren görevler, özel idarelerce yapılması, projelerin gerçekleştirilmesinde zaman kazanma ve ekonomik geçerliliği açısından halka güven verici ve projeye sermayedar olarak katılımı artırıcı nitelikteki görevler, büyük yatırım projelerinin gerçekleştirilmesini ya da özel teknik ve uzmanlık gerektirmeyen, özel idarelerin istekli oldukları görevler özel idarelere bırakılmalıdır. İl özel idarelerinin fonksiyonel hale gelmesi, ancak kendine has görev ve yetkilere kavuşturulması ile mümkün olur. Bugünkü sistem içinde, il özel idarelerinin kendine has görev ve yetkilerle donatılması, bir başka yöreden görev ve kaynak aktarımıyla gerçekleşebilir. Bu da, kendisinden görev ve kaynak aktarılan yönetimi ya da yönetimleri zayıflatır. Belediyelerin bu günkü statüsünden geriye dönüş olamayacağı için, bu durum, ister istemez merkezi yönetim kuruluşlarının görev ve kaynaklarından yapılacak transferlerle söz konusu olabilir. Daha henüz siyasi partiler, belediyelere imar planı projesi yapma yetkisi verilmesini kabul edemediklerine göre, merkeziyetçilikten nasıl vaz geçilecektir. Her şeyden önce, il özel idareleri asil görevlerini merkezi yönetimin kuruluşlarından fiilen devralmakla, merkezi yönetimin hizmet yükünü belirli ölçüde hafifletmiş olacaktır.

Kanaatımızca uygulamada, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde sorumlu yönetim birimleri belli olmuştur. Türk yönetim sistemini bu kompleks durumundan, yasal olarak da kurtarmak gerekir. Aslında il özel idarelerinin belediyeler gibi, yaygın hizmet misyonu olan etkili kuruluşlar haline gelebilmeleri mümkün değildir. İl özel idareleri belediyeler gibi faal olarak çalışmamaktadırlar. İl özel idarelerini güçlendirmenin yolu, onlara, yerine getiremeyeceği çok sayıda görevler vermek yerine, belirli alanlarda az sayıda ve kendilerine has fonksiyonlar kazandırmaktır. Günümüzde, il özel idarelerinin temel fonksiyonu, şehirleşme ve bölgesel gelişme ile birlikte önemli bir ihtiyaç haline gelen il düzeyinde planlama ile, kırsal kesimdeki yol ve su gibi alt yapı yatırımları olmalıdır. Köy hizmetlerinin il özel idare bünyesine alınması söz konusu olur. Merkezi düzeydeki planlama çalışmalarının büyük bir kısmı il düzeyine indirgemek, bunun yapımı ve gözetimi sorumluluğunu da il özel idarelerine vermek yararlı olur. Tabiatıyla, il özel idarelerinin planlama yetkisi, belediyelerle köylerin yerleşik alanları dışında kalan yerleri kapsayacaktır. İl özel idareleri, il sınırı içinde birden fazla yerleşme birimini ilgilendiren metropoliten imar ve yerleşme planlarını yapmaya ya da yaptırmaya yetkili kılınabilir. Yurdumuzun bir ucundan bir ucuna kadar en küçük yerleşme yerlerinde yönetim yapan yerel yönetim birimi köyler, günümüzde merkezi yönetimin ilgisinden uzak kalmıştır. Neresinden bakılırsa bakılsın yerel yönetimin yeniden düzenleme ihtiyacı içindedir. Ülkemizde yönetimin düzenlenmesi, diğer bir deyimle idari reform konusu zaman zaman gündeme gelmiştir. Yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi de genellikle bu çerçeve içinde ele alınmıştır. Zaman zaman merkezi yönetim yapılan revizyonlara rağmen Türkiye'de yönetim reformu konusunda başarıya ulaşıldığı söylenemez. Yerel yönetimin yeniden düzenlenmesi benimsendiği takdirde, mevcut yerel yönetim birimleri gözden geçirilerek, yeniden düzenleme çalışmalarına başlarken yerel yönetim birimlerinin neler olacağına karar vermek gerekir. Burada önemli bir nokta, sürekli tartışılan bir konu olan il özel idarelerinin geleceğidir. İlçe özel idarelerinin kurulmasına ihtiyaç var mıdır? İlk kararın bu noktada verilmesi gerekir. Kanaatımızca bu konuda sorun, ülkemizde il özel idarelerinin gerçek anlamda bir yerel yönetim birimi haline gelmeyişiinden kaynaklanmaktadır. Öncelikle il özel

idarelerini merkezi yönetimin bir uzantısı olarak gören anlayışın terk edilmesi gerekir. Gerçek bir yerel yönetim birimi olan belediyelerin ve köylerin yeri tartışılmazdır. Ancak burada sorun, aynı nitelikteki bu iki yerel yönetim biriminin farklı statülere sahip olmalarıdır. Ya her iki yönetim de aynı statüye tabi olmalı, ya da köylere de yeni gelir kaynakları tahsis edilmelidir. Yeniden düzenleme çalışmalarıyla yakın yerleşme yerlerini tek bir yönetim altında toplayacak tedbirlere de yer verilmesi gerekir. Ancak bu tedbirlerin demokratik ve teşvik edici olması gerekir. Ülkemizde büyük şehirlerle ilgili olarak farklı bir yönetim anlayışının getirilmesi yerinde bir uygulamadır. Büyük şehir yönetimi kurulması ile ilgili esaslar geliştirilerek, objektif kriterlere bağlanmalıdır.

Netice itibariyle; yeniden düzenleme çalışmalarının önemli ve uğraştırıcı konularından birisi de yönetimlerarası görev bölüşümü olacaktır. Günümüzde yerel ve merkezi nitelikteki görevler ve bunların yönetimler arasında dağılımı son derece karışıktır. Bu görevlerin günümüzün şartlarına göre yeniden tasnif edilerek hizmeti en iyi yapacak merkez veya yerel yönetim birimlerine verilmesi gerekir. Yerel yönetimlerin kendilerine verilen görevleri iyi bir şekilde yerine getirebilmeleri, bu görevleri yerine getirebilmek için kendilerine tahsis edilen gelir kaynaklarına bağlıdır. Yerel yönetimlere gerçekçi ve yeterli gelir kaynakları tahsis edililirken, mutlaka bu konuda yerel katılımları sağlayacak, yerel kaynakları harekete geçirecek tedbirlere de yer verilmelidir. Çağımızda demokrasinin temel kuruluşlarından biri olarak kabul edilen yerel yönetimlerimizin yapılarının demokratik olması büyük önem taşımaktadır. Yeniden düzenleme çalışmalarıyla, yerel yönetimlerimizin karar organları katılmayı teşvik edici bir yapıya kavuşturulmalı, daha fazla vatandaşın çalışmalara iştirak edebilmesi sağlanmalıdır. Bu gün ülkemizde yerel yönetimlerin denetimi ile ilgili ilkeler yerel yönetimre özerkliğini zedeleyecek bir görünüm arz etmektedir. Merkezden yerel yönetimlere ortak hizmet veren kuruluşlar mümkün olduğu kadar bir yerde toplanmalı, yeniden düzenleme çalışmalarını koordine edecek ve gerçekleştirecek olan merkezi kuruluş gerçekçi bir şekilde tesbit edilmelidir.

Diğer yandan il özel idareleri, organlarından biri olan il genel meclisleri (mikroparlamento) nedeniyle, demokrasi eğitim ve tecrübesinin kazanılmasında burada gönüllü halk katılımı nedeniyle demokratik halk katılımından söz etmek mümkündür. Etkililik ise hizmete tahsis edilen kaynak amaç arasındaki uygunluk şeklinde belirlemiştir. İl özel idareleri, valilerin güçlü ve etkili olmalarına bağımlı olarak gündeme gelebilmektedirler. İl teşkilatı, merkezden yetki ve sorumluluk aktararak güçlendirilmelidir. İl sistemi yeniden gözden geçirilerek, taşradan hukuken hükümetin temsilcisi olan valinin fiilen İçişleri Bakanlığının uzantısı şeklindeki konumuna son verilmeli, koordinatör görevini yerine getirebilecek şekilde özlük hakları açısından Başkanlığa bağlanmalıdır. Yerel ve müşterek hizmetlerin karşılanması ve yerine getirilmesi açısından, Türk Kamu Yönetiminin ayrılmaz parçası olan yerel yönetimler, vatandaşlara en yakın olan yönetim kademesidir. Yöre halkı ile ilgili kararların alınmasına katılmalarının sağlanması ve sosyo-ekonomik gelişmenin hızlandırılması konusunda bilgi birikimlerinin, kaynaklarının ve yeteneklerinin seferber edilmesi zorunludur. Demokratik yerel yönetim anlayışına ağırlık verilerek, hizmet üretiminde etkinliğin sağlanması ve rasyonel kaynak kullanımı amacıyla, Yerel hizmetlerin yerinden karşılanması sağlanmalıdır. Yerel yönetimler üzerinde uygulanan idari vesayetın ana kriteri hukukilik denetimi olmalıdır. Yerindelik denetimi ise yargı organlarınca yapılmalıdır. Birden çok yerel yönetimi ilgilendiren ve yerinde ortaklaşa çözümlenmesi gereken hizmetler için, Yerel yönetim birliklerinin kurulması teşvik edilmelidir.

Böylece özel idarelerin fonksiyonlarını daha iyi ifa edebilmesinde halk katkısının kanalizasyonu

edilebilmesinin önemi hem mali hem demokratik anlayış açısından büyük bir önem taşımaktadır. Halk katkısının oluşturulması halkın yöredeki demokratik katılımı ve ülkemizin mali imkanlarının sınırlılığı yönünden, özel idarenin temel amaçları açısından uygunluk arz etmektedir. Merkezi yönetim kuruluşları ile özel idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarını kesin olarak belirleyerek, görev kargaşalığı ve çelişki yaratmayacak bir çerçeve kanunu çıkarılmalıdır. Köy idaresi, belediye modeline benzer şekilde düzenlenmeli, bütçesi ile köy hizmetlerinden büyük bir bölümünü yapar hale getirilmelidir. Köy meclisi ve köy yönetim kurulu karar organları olmalıdır. Yerel yönetimlerin organizasyon yapıları çağın ihtiyaç ve imkanlarına göre yeniden düzenlenmeli, hizmet planlaması, bütçeleme-programlama, personel politikası, iç denetim, koordinasyon, muhasebe sistemleri ve hizmet maliyetini esas alan bir yönetim sistemi gerçekleştirilmelidir. Bu arada, yerel yönetimlerde etkililik, verimlilik ve performansın ölçülmesi için yöntem geliştirilmelidir.

Neticede il özel idareleri yönetim sistemimiz içinde yer alan fakat tam anlamıyla varlığı hissedilmeyen yerel yönetim birimleridir. Geçmişte kendisinden çok şeyler beklenen bu yönetimler bugün için yetersizdir. Gerçek olan şudur ki bu yönetimlerin rol oynaması gereken nokta bir boşluğun da varlığıdır. İşte bu boşluğun doldurulabilmesi ve yerel yönetimlerde bütünlüğün sağlanabilmesi için il özel idaresi yaşatılmalıdır. Araştırmamızda elde edilen bulgular bunu gösterecektir. Araştırma sonuçları bu konudaki varsayımlarımızı teyit eder niteliktedir. Son söz olarak il özel idareleri kaldırılmamalı, geliştirilerek yaşatılmalıdır.

ÖZET

İl özel idareleri Osmanlı İmparatorluğundan günümüze intikal eden batılı anlamdaki ilk yerel yönetim uygulamasıdır. İl sistemi içinde yer alan bu yönetimler herhangi bir il kurulduğu zaman, başka bir formaliteye gerek kalmadan kurulmuş olur. Anayasada, il özel idareleri, belediye ve köy yönetimleri ile birlikte zikredilen bir yerel yönetim uygulamasıdır. TBMM 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat'ında değişiklik yapmış, bunun bazı hükümleri Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiş ve bu Kanun da esaslı çözümler getirememiştir. Bugün, il özel idareleri merkezi yönetimle iç içe girmiş, kendi varlığını gösterememiş ve merkezi yönetim adına iş gören bir "emanet komisyon"u haline gelmiştir. Gerçek olan şudur ki, kırsal yörelere hizmet götürmede hâlâ büyük bir boşluğun var olmasıdır. Bugün taşrada hem özel idareler tarafından, hem de merkezi yönetimler tarafından aynı hizmetin yürütülmesi söz konusudur. Hizmetlerin yürütülmesinde çatışmalar (tedahüller) vardır. Bunların izole edilmesi ve herkesin görev alanının açıkça belirlenmesi gerekir. Diğer yandan, il özel idareleri ve yerel yönetimler arasında da dengeli ve işbirliğine dayanan bir görev dağılımı ve örgüt yapısı yoktur. Köy ve belediye yönetimlerinin, uygulamada halka mal olmalarına rağmen, halk özel idare isimli bir birimin varlığından habersizdir. Uygulamada il özel idaresinin temsil organı vali, karar organı il genel meclisi ve karar ve yürütme organı il daimi encümenidir. Vali merkezi yönetimin atamasıyla gelen bir yönetici olduğu için seçimle gelen yönetim anlayışıyla bağdaşmadığı söylenmektedir. Valinin konumu ve tarihsel geçmişi onu il özel idaresiyle özdeşleştirilmiştir. İl genel meclisi kısmen yeterli olmakla birlikte, il daimi encümeni konusunda tereddütler vardır. İl özel idareleri ile ilgili en önemli problemlerin başında kaynak yetersizliği gelmektedir. Diğer problemler sırasıyla; görevlerin belirsizliği, kendine has teşkilat ve personelinin olmaması ve köyü bir idari vesayetin varlığıdır. İl özel idareleri varlıklarını devam ettirmeli ve bunlara yeterli gelir kaynakları sağlanmalıdır. Ayrıca, kendine has personel ve teşkilat yapısına kavuşturulması gerekir. Aynı şekilde, idari vesayet anlayışının günün şartlarına uydurulması kaçınılmazdır. Bu sahada diğer bir eksiklik de ilçelerde mevcut yerel yönetim boşluğudur. İlçeler temel hizmet birimi olduğuna göre, buralarda "ilçe özel idareleri" kurulmalıdır. İl özel idareleri, esas itibarıyla kırsal alana yönelik görev icra etmelidir. Klasik; sağlık, eğitim, bayındırlık, tarım, spor, turizm gibi görevlerin yanında; ekonomik, kültürel ve sosyal niteliği ağır basan görevlere yönelmesi gerekir. Bugün yerel yönetim birimleri arasında koordinasyon eksikliği bulunmakta ve birbirinden kopuk bir yapı mevcut olmaktadır. Bu da kaynak noksanlığına ve etkili ve verimli bir yönetimin gerçekleşmesinin güçleşmesine yol açmaktadır. Demokratik özelliğini ve onların özerkliklerini zedelemeyecek yeni bir yapı oluşturulmalıdır. Bütün yerel yönetimler "Yerel Yönetimler Temel Kanunu" gibi bir çerçeve kanunu altında birleştirilmelidir. Küçük yerleşim birimleri köy olarak yeniden düzenlenmeli, 1000 nüfusu aşan köyler belediye yapılmalıdır. İlçe özel idaresine köyler ve kırsal belediyeler de dahil olmalıdır. İl özel idareleri bunların üzerinde bir yerel yönetim birimi olacaktır. Bu yapıda ilçe hizmeti bizzat yürüten, il hizmeti projeleyen ve destekleyen, merkezi yönetim ise yol gösteren ve denetleyen konumda olacaktır. Böylece, merkezi yönetimin yetkileri büyük ölçüde taşra devredilecek, taşrada da bu yetkileri yerel yönetimler kullanacaktır. Yerel yönetim kuruluşları bu yönleyle tam demokratik olacak ve birbirleriyle bağlantılı olacaktır. Bu nedenle merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında ve yerel yönetimlerin kendileri arasında işbirliği, denetim ve koordinasyon esasına dayanan bir bağın kurulması zaruridir. Son söz olarak Türk Yönetim Sistemi içinde yerel yönetimler ve il özel idareleri yetersizdir. İl özel idarelerinin Demokratik vasıfları artırılarak geliştirilmeleri ve yeterli kaynağa kavuşturulmaları gerekir. İl özel idareleri tarihi geçmiş olan, bugün yetersiz durumda bulunan ve vazgeçilemeyecek kuruluşlardır. Onların kaldırılmaları yerine diğer yerel yönetimlerle birlikte düşünülerek geliştirilmeleri ve hizmet üreten demokratik bir yerel yönetim birimi haline getirilmeleri lazımdır. İl özel idareleri kaldırılmamalı, geliştirilerek yaşatılmalıdır.

SUMMARY

The provincial administration in the first local administrative authority in western terms that could be dated back to the Ottoman Empire. These administrations that exist in provincial systems, would be established with no other formalities than constructing a province at all. In the Constitution, the provincial administration is a kind of local administrative authority that is mentioned together with municipality and village administrations. TBMM has made a change in the Provincial Administration Law numbered 3360 and in the Law of Provincial Management of Affairs, certain jurisdictions of these have been cancelled by the Constitutional Court, and could have not brought basic results in this Law.

The responsibilities of provincial administration are not clearly separated from those of the Central Administrative Body, and in a sense serves as a local representative agent of it. Today the same kind of services are being carried out by both the local and central bodies at the same time. In fact the areas of responsibilities of each body should be clearly defined. Besides the provincial administrations lack a structural management and division of labour based on a balanced collaborations. The people seem to have no knowledge about the existence of such a unit of organization. The governor who is appointed by the central government is not usually in compromise with the elected members of the provincial administration.

One of the most serious problems of the administration is the shortage of resources. The other problems that follow are the lack of clearly defined responsibilities of the officials and qualified workers. Another disadvantage is the lack of subdivisions of the administration in small towns. Provincial administrations should have in fact a function to the rural areas. Economic, cultural and social services are to be added to those which have already been rendered. The organization has to be reconstructed without deteriorating their democratic and autonomous character. All the rural administrations should be consolidated together under the same unity. The villages and rural municipalities should be attached to the town administrations.

The provincial administration will be a local administrative unit over these sub-divisions. Thus the sub-divisions will be responsible for the services. The provincial and the Central Government will be in the controlling position. Thus the sub-division will take over most of the duties of the Central Authority. It seems essential to establish a link based on co-operation, control and co-ordination between the Central Government and Local Administrative Units. To conclude, the local administrative units and provincial administrations appear to be inefficient in the system of Turkish Government.

We suggest that they should be improved and promoted and transformed into more active of the administrative units for the extension of services. It seems inappropriate at present to abolish them. They should be transformed into more productive organizations having a democratic structure.

EKLER**SUNUŞ MEKTUBU****EK : 1**

Sayın
.....

Bilindiği gibi mahalli idare birimleri, il özel idareleri, belediye ve köylerden oluşmakta ve il özel idareleri bugün görevleri, teşkilatı, personeli ve mali gücü ile tam bir demokratik mahalli idare birimi haline dönüşmemiş bulunmaktadır. 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye Vilayet Kanunu Muvakkatı ve bu Kanunu Muvakkatta bazı değişiklikler yapan 1987 tarihli "İl Özel İdaresi Kanunu" ile bugüne kadar bu idareler yürütülmeye çalışılmıştır. 1987 yılında yapılan değişikliklerin bazıları 1988 yılında Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiş olup halen uygulamada bazı boşluklar bulunmaktadır. Kısacası il özel idareleri bazı istisnalar dışında genelde başarısız kabul edilmektedir.

Bugün il özel idareleri mahalli idare birimi olma özelliğini büyük ölçüde yitirerek merkezi idarenin hiyerarşisi içine girmiş, merkezi idarece belirlenen görevleri merkezi idarenin gönderdiği kaynakla merkezin personeli aracılığı ile yürüten idareler haline gelmiştir.

İşte, mevcut il özel idarelerinin mahallili idare sistemi içindeki yeri ve geleceği konusu enteresan ve incelemeye değer bulunmaktadır. Bu nedenle Atatürk Üniversitesi iktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi'nde bir süredir sürdürdüğüm lisansüstü çalışmalarında doktora tezi konusu olarak "İl Özel İdarelerini" (mahalli idare sistemi içindeki yeri ve geleceği) seçmiş bulunmaktayım. Söz konusu tezin istenilen düzeye ulaşabilmesi için yapmış olduğum çeşitli inceleme ve araştırmalar yanında, alan araştırmalarına da ihtiyaç hissettim. Bu amaçla siz kıymetli meslektaşlarımin engin bilgilerine, tecrübelerine ve yardımlarına başvuruyorum.

İl özel idarelerinin mahalli idare sistemi içindeki yeri ve geleceğini araştırmayı amaçlayan "anketi" sunuyorum. Kıymetli vakitlerinizi ayırarak dolduracağınız cevaplarınızı en geç bir ay zarfında göndermek lütfunda bulunursanız gerçekten minnettar kalacağım.

Katkı ve zahmetleriniz için şimdiden teşekkür eder, en derin saygılarımı sunarım.

Mustafa TAMER
Erzurum Vali Yardımcısı

Kod: 011
Tlf : İş : 19210
Ev : 21379

İL ÖZEL İDARELERİ ARAŞTIRMASINA İLİŞKİN ANKET SORU KAĞIDI

KİŞİSEL BİLGİLER

Adınız Soyadınız :
 Göreviniz :
 İl veya İlçeniz :
 Öğrenim durumunuz :
 Kaç yıldır kamu görevlisi olarak çalışıyorsunuz ? :

1. Sizce taşrada mahalli nitelikli hizmetlerin hangi tür kuruluşlar tarafından yürütülmesi uygundur?

- a. () Merkezi İdare Kuruluşları tarafından
 b. () Mahalli İdare Kuruluşları tarafından

2. Bugün taşrada merkezi idarenin taşra kuruluşları tarafından yürütülen bazı hizmetlerin mahalli idarelere bırakılması sizce uygun mudur ?

- a. () Hayır b. () Evet

3. Cevabınız "evet" ise bunun sonuçları sizce neler olabilir? Aşağıdaki seçeneklerden üçünü işaretleyiniz.

- a. () Bürokratik formaliteler azalır.
 b. () Karar verme işleri kolaylaşır
 c. () Hizmet ihtiyacı yerel yönetimler tarafından daha kolay tesbit edilir.
 d. () Halkın demokratik katılımı artar.
 e. () Halkın yerel yönetimle diyalogu daha kolaylaşır.
 f. () Halkın denetimi artar.
 g. () Hizmet ile vergi arasındaki bilinç artar.
 h. () Hizmetin maliyeti azalır.
 ı. () Mali kaynakların temini kolaylaşır.

4. Halen merkezi idare tarafından yürütülen hizmetlerden sizce hangilerinin il özel idarelerine devri uygundur? Aşağıdakilerden birkaçını işaretleyiniz

- a. () Köye yönelik hizmetler
 b. () Alt yapıya ilişkin hizmetler
 c. () Eğitim, bayındırlık, tarım ve ormancılık hizmetleri
 d. () İl bazında yürütülen kamu hizmetlerinin tamamı
 e. () Ekonomik girişimleri artırıcı faaliyetler
 f. () Karar organlarınca belirlenecek her türlü hizmet
 g. () Diğerleri (varsa)

5. Başlangıçta il özel idaresince görev olarak verilen hizmetlerin birçoğu sonradan merkezi idare kuruluşlarına aktarılmıştır. Bu hizmetlerin iki yönlü olarak yürütülmesi uygun mudur ?

a. () Evet

b. () Hayır

6. Genel bir kanaat olarak il özel idarelerinin vatandaşın demokratik katılıma yönelmeleri ve bu yönde eğilimlerinin artmasında oynadığı rolün derecesi sizce ne kadardır ?

a. () Çok fazla

b. () Fazla

c. () Normal

d. () Az

e. () Çok az

f. () Hiç

7. Size göre il özel idarelerinin karar ve yürütme organları üyelik açısından nasıl oluşmalıdır ?

a. () Seçimle gelen üyelere

b. () Atama ile gelen üyelere

c. () Hem seçimle hem de atama ile gelen üyelere

8. İl özel idareleri üstlenmiş oldukları görevleri ne ölçüde yerine getirmektedirler?

a. () Görevler etkin bir biçimde yerine getirilmektedir.

b. () Görevlerin hepsinde etkinlik sağlanmıştır.

c. () Görevlerin çoğunluğunda etkinlik sağlanmıştır.

d. () Görevlerin bazılarında etkinlik sağlanmıştır.

9. İl özel idarelerinde etkin ve verimli biçimde yürütülemeyen görevlerden il üçü aşağıdakilerden sizce hangisidir?

a. () Bayındırlık hizmetleri

b. () İmtiyaz ve ruhsat verme görevleri

c. () Tarım ve hayvancılıkla ilgili görevler

d. () İktisadi görevler

e. () Eğitim ve kültür görevleri

f. () Sağlık ve sosyal yardım görevleri

g. () Çeşitli görevlerin hepsi

h. () Diğerleri (varsa)

10. İl özel idarelerinin kendilerine yasalarla verilmiş klasik görevlerinin yanında ekonomik ve ticari nitelikli faaliyetlerde de bulunması sizce normal midir ?

- a. () Evet b. () Hayır

11. Bugün uygulamada il özel idarelerinin klasik görevleri dışında sizce başarı ile yürüttüğü çalışmalar var mıdır? Şayet varsa birkaçını önem sırasına göre işaretleyiniz ?

- a. () Yörenin müstakbel gelişmesine ilişkin girişimlere öncülük etmesi
b. () Merkezi idarenin yetersiz kaldığı alanlardaki hizmetlerin yürütülmesi
c. () Yeni ihtiyaçların belirlenerek çeşitli girişimlere destek lunması
d. () Turizm, kaplıca işletmeciliği, otel, han gibi hizmetlerin yürütülmesi
e. () Misafirhane, lojman, hizmet binası yapımı gibi sosyal hizmetlerin yürütülmesi
f. () Diğerleri (varsa)

12. Bugünkü şekli ile il özel idarelerini genelde yeterli buluyor musunuz?

- a. () Evet b. () Hayır

13. Cevabınız "Hayır" ise aşağıda gösterilen nedenleri öncelik sırasına göre numaralandırınız ?

- a. () Demokrasi kurallarına uygun yapıda değildir.
b. () Finansal kaynakları yetersizdir.
c. () Seçimle gelenler niteliksizdir.
d. () Karar organlarının görev ve yetkileri eksiktir.
e. () Personel ve teşkilat yapısı yetersizdir.
f. () Görevleri belirsiz ve yetersizdir.
g. () Vesayet denetimi fazladır.
h. () Yapılan çalışmalara halk ilgisizdir.
ı. () Diğerleri (varsa)

14. İl özel idarelerinin başı ve kanuni temsilcisi aşağıdakilerden hangisi olmalıdır ?

- a. () Vali
b. () Belediye Başkanı
c. () Meclisin seçeceği bir başkan
d. () İçişleri Bakanlığı'nın atayacağı bir görevli
e. () Bakanlar Kurulu'nun atayacağı bir görevli
f. () Diğerleri (varsa)

15. Valinin, il özel idaresinin yürütme organı olması yerinde midir ?

- a. () Evet b. () Hayır

16. Cevabınız "Evet" ise nedenleri hangileridir ?

- a. () Halkın valiye karşı geleneksel bir saygısı vardır.
 b. () Valiler genellikle daha az siyasidirler.
 c. () Valinin yetişme tarzı bu işe uygundur.
 d. () Normalde vali yerel hizmetlerden sorumlu olduğu için uygulamada problem çıkma
 yacaktır.
 e. () Vali merkez ve mahalli idareler arasında daha kolay koordinasyon sağlar.
 f. () Diğerleri (varsa)

17. Cevabınız "Hayır" ise nedenleri hangileridir ?

- a. () Halkın yönetime etkisi azalır.
 b. () Demokrasi fikrine ters düşer.
 c. () Seçimle gelen meclis ile atanmış kişinin bağdaşması mümkün değildir.
 d. () Seçimle gelenler halkla ilişkiyi daha kolay kurar.
 e. () Diğerleri (varsa)

18. Vali il özel idaresinin yürütme organı olunca onun meclise karşı sorumlu olması ve onun hakkında meclisin yetersizlik kararı verebilmesi normal midir ?

- a. () Evet b. () Hayır

19. Size göre il daimi encümenine, seçilmiş üyelerin dışında atama ile gelen üyeler de katılabilir mi?

- a. () Evet b. () Hayır

20. Cevabınız "Evet" ise, size göre aşağıdakilerden hangileri en çok geçerli iki neden olarak gösterilebilir ?

- a. () Memur üye olunca partizanlık azalır.
 b. () Seçilmişlerle atama ile gelenlerin kaynaşması artar.
 c. () Memurların bilgilerinden yararlanılmış olur.
 d. () Hizmetlerin ihtiyaçlara göre götürülmesi sağlanır.

21. Cevabınız "Hayır" ise geçerli neden olarak aşağıdakilerden hangilerini sıralayabilirsiniz ?

- a. () Demokrasi kurallarına aykırıdır.
- b. () Memurlar politize olabilir.
- c. () Memurlar encümenine tahakküm etmek isteyebilir.
- d. () Halkın isteklerini seçilmişler daha iyi bilirler.
- e. () Siyasiler memurların katılımını istemeyebilir.
- f. () Diğerleri (varsa)

22. İl daimi encümeninde atamayla gelenlere yer verilecekse; aşağıda belirtilen görevlileri nasıl bir öncelik sıralamasına tabi tutabiliriz?

- a. () Sağlık Müdürü
- b. () Milli Eğitim Müdürü
- c. () Tarım Müdürü
- d. () Bayındırlık Müdürü
- e. () Köy Hizmetleri İl Müdürü
- f. () Özel İdare Müdürü
- g. () Sosyal Hizmetler İl Müdürü

23. İl özel idarelerinin yeterli teşkilat ve personeli olmaması nedeni ile merkezi idare kuruluşlarının bu imkanlarından faydalanmaktadırlar. Hizmetin istenilen biçimde yürütülebilmesi için bu, uygun ve yeterli midir ?

- a. () Yeterlidir
- b. () Yeterli değildir.

24. Cevabınız "Yeterli Değil" ise, il özel idaresinin hizmetlerini yürütmek üzere kendisine has teşkilat ve personeli olması gerekli midir ?

- a. () Evet
- b. () Hayır

25. İl ve özel idarelerinin gelirleri, temelde aşağıda belirtilen kaynaklardan hangisine dayanmalıdır.

- a. () Merkezi hükümet tarafından genel bütçeden ayrılacak belli orandaki paylardan oluşmalıdır.
- b. () İl özel idarelerinin kendileri tarafından tahakkuk ve tahsil edilecek vergi ve gelirlerden oluşmalıdır.

26. İl özel idareleri tarafından tahakkuk ve tahsil edilecek vergilerin oranını aşağıdakilerden hangisi tesbit etmelidir ?

- a. () Merkezi idare
- b. () Özel idareler
- c. () Her ikisi de

27. Bugün il özel idarelerince sağlanan kaynaklar yeterli midir ?

- a. () Evet
- b. () Hayır

28. Cevabınız "Hayır" ise il özel idaresinin belli başlı gelirleri aşağıdakilerden hangileri olmalıdır ? İşaretleyiniz.

- a. () Gelir ve kurumlar vergisinden ayrılan paylar
- b. () Orman envali satışlarından ayrılan paylar
- c. () Hayvanlardan alınan vergiler
- d. () Tarımdan alınan vergiler
- e. () Akaryakıt ve istihsal vergisinden alınacak pay
- f. () Taş ve kum ocakları resmi
- g. () Hizmetlerin karşılığı alınacak ücretler
- h. () Özel idare vergisi
- ı. () Emlak vergisinden ayrılacak pay
- i. () Diğerleri (varsa)

29. Merkezi İdare birimleri ve mahalli idarelerin yetişemediği kırsal alanlara hizmet götürmek için bir ilçe özel idare biriminin kurulması size göre uygun mudur ?

- a. () Evet
- b. () Hayır

30. Cevabınız "Evet" ise sebepler ve sonuçlar açısından sizce uygun olan üç tanesi hangisidir ?

- a. () Halkın siyasi alışkanlıkları gelişir.
- b. () Hizmetlerin bazıları halka daha kolay götürülür.
- c. () Politikacıların etkinliği azalır.
- d. () Halk idareyi daha kolay denetler.
- e. () Vatandaşın ihtiyacı daha kolay belirlenir.
- f. () Diğerleri (varsa)

31. Cevabınız "Hayır" ise bunun sebepleri arasında sayabileceğimiz nedenlerden ilk üçünü nasıl sıralayabilirsiniz?

- a. () İlçe özel idareleri Anayasa'ya aykırıdır.
- b. () Vatandaşın mali yükünü artırır
- c. () İlçe, alan itibarıyla bu birim için küçüktür.
- d. () İlçe meclisindeki kişisel çıkarlar daima ön plana çıkacaktır.
- e. () Mali kaynaklar bu birim için yetersiz kalır.
- f. () Diğerleri (varsa)

32. İlçe özel idaresi ile il özel idaresi arasındaki statü nasıl belirlenmelidir ?

- a. () Büyükşehir belediyesi ilçe belediyesi ilişkisine benzemelidir.
- b. () Birbirinden bağımsız olmalıdır.
- c. () Hiyerarşik bir ilişki bulunmalıdır.
- d. () Diğerleri (varsa)

33. Size göre bugün il özel idareleri üzerine uygulanan vesayet denetimi demokrasi kurallarına uygun mudur ?

- a. () Evet
- b. () Hayır

34. Cevabınız "Hayır" ise nasıl bir "vesayet denetimi" uygulanabilir ? Uygun gördüklerinizden bazılarını işaretleyiniz ?

- a. () Sadece yargı denetimi olmalıdır.
- b. () Vesayet denetimi seçimle gelenler tarafından yapılmalıdır.
- c. () Mevcut denetim yumuşatılmalıdır.
- d. () Vesayet denetimi tamamen kaldırılmalıdır.
- e. () Diğerleri (varsa)

35. Uygulamada birer mahalli idare birimi olarak belediyeler ile il özel idarelerinin karşılaştırılması yapılacak olursa; size göre etkinlik yönünden neler sıralanabilir ? Uygun bulduklarınız işaretleyiniz ?

- a. () Belediyeler daha etkin birimlerdir.
- b. () İl özel idareleri daha etkin birimlerdir.
- c. () İl özel idarelerinin etkinliği zayıftır.
- d. () Belediyeler halka mal olmuş kurumlardır.
- e. () Diğerleri (varsa)

36. İl özel idareleri tarafından yürütülen hizmetlerin, aşağıdaki hangi yerleşim birimlerine yönelik olması daha uygun olacaktır?

- a. () Köylere
- b. () Şehir merkezine
- c. () Köy ve belediye dışındaki yerlere
- d. () Her ikisine de
- e. () Diğerleri (varsa)

37. İl özel idarelerinin yürüttüğü hizmetler genelde kırsal alana yönelik olduğuna göre bu idarelerle köyler arasındaki ilişkiler nasıl düzenlenmelidir ?

- a. () Köylerin yürütmesi gereken hizmetler tamamen il özel idarelerine devredilmelidir.
- b. () İl özel idarelerinin yürüttükleri, köye yönelik hizmetler bunlara bırakılmalıdır.
- c. () Hizmetin özelliğine göre yürütülmelidir.
- d. () Bazı kararlar müşterek alınmalıdır.
- e. () Hiyerarşik olarak bir ilişki kurmak gereklidir.
- f. () Diğerleri (varsa)

38. Sizce genel olarak il özel idarelerinin geleceği yönünden neler söylenebilir ?

- a. () İl özel idareleri etkinliklerini kaybetmiştir, kaldırılmalıdır.
- b. () İl özel idareleri vazgeçilemeyecek teşkilatlardır. Geliştirilerek yaşatılmalıdır.
- c. () Bu idarelerin yerine yeni mahalli idare birimleri ikame edilmelidir.
- d. () Diğerleri (varsa)

39. İl özel idarelerinin geliştirilmesine inanıyorsanız size göre neler yapılabilir? Bazılarını işaretleyiniz.

- a. () Organlarında değişiklik yapılmalıdır.
- b. () Yeni görevler verilmesi zorunludur.
- c. () Demokratik niteliği artırılmalıdır.
- d. () Yeterli ölçüde kaynak sağlanmalıdır.
- e. () Uygun hizmet alanı seçilmelidir.
- f. () Personel, araç, gereç vs. konularında yeni imkanlar verilmelidir.
- g. () Diğerleri (varsa)

40. Bu araştırmada yardımcı olacağını düşündüğünüz ve yukarıdaki sorularda öngörülmeyen hususlara ilave edebileceğiniz görüşleriniz varsa lütfen maddeler halinde yazınız.

TAVSİYE MEKTUBU**EK : 3**

T.C.
Erzurum Valiliği
Özel Kalem Müdürlüğü

29 / 5 / 1991

SAYI : : 13-3/152

KONU : Anket Formu

Çalışmalarını yakından izlediğim İlimiz Vali Yardımcısı Mustafa TAMER'in Atatürk Üniversitesi'nde yapmakta olduğu doktora çalışmalarında kullanılmak ve mesleğimiz için faydalı olabilecek siz değerli Valimiz tarafından doldurulmak üzere İl Özel İdareleri araştırmasına ilişkin anket formu ekte sunulmuştur.

Bu vesile ile katkılarınız için şimdiden teşekkür eder, anket formunun tarafınızdan doldurularak engeç 1 ay içerisinde iadesini arz ve rica ederim.

EMRULLAH ZEYBEK
Erzurum Valisi

ÖN YAZI**EK : 4**

Halen Atatürk Üniversitesinde bir süredir yürüttüğüm lisanüstü çalışmalarında doktora tezi olarak seçmiş bulunduğum "İl Özel İdareleri Anket Soru Kağıtları" dan ilinizde bulunan değerli meslektaşlarımıza (Vali, Vali Yardımcısı, Kaymakam) uygulanmak üzere samimiyetlerinize güvencerekte yeteri kadar adınıza gönderiyorum.

Siz veya görevlendireceğiniz birisi vasıtasıyla anket sorularını doldurtup tekrar toplayarak adresime göndermek zahmetinde bulunursanız size minnettar kalacağım.

Yardımlarınız için şimdiden teşekkür ediyorum.

En derin saygılarımla. Selamlar.

Mustafa TAMER
Vali Yardımcısı

HATIRLATMA MEKTUBU**EK : 5**

Atatürk Üniversitesi'nde yapmakta olduğum Doktora tezi çalışmalarında kullanmak için "İl Özel İdareleri Anket Soru Kağıtları" ndan ilinizde bulunan Mülki İdare Amirlerine uygulanarak tekrar iade edilmek üzere 29.05.1991 tarihinde () adet adınıza göndermiş idim. ...

Ancak yaptığım tesbitler neticesinde şimdiye kadar göndermiş olduğum soru kağıtlarından () adedi geri dönmemiş bulunmaktadır.

Konu ile tekrar ilgilenerak geriye kalan soru kağıtlarını imkanlarınız ölçüsünde temin edip gönderirseniz müteşekkirim kalacağım.

En derin saygılarımla. Selamlar.

Mustafa TAMER
Vali Yardımcısı

HATIRLATMA MEKTUBU**Ek : 6**

Atatürk Üniversitesi'nde yapmakta olduğum Doktora tezi çalışmalarında kullanmak için "İl Özel İdareleri Anket Soru Kağıtları" ndan ilinizde bulunan Mülki İdare Amirlerine uygulanarak tekrar iade edilmek üzere 29.05.1991 tarihinde () adet adınıza göndermiş idim.

Ancak yaptığım tesbitler neticesinde şimdiye kadar göndermiş olduğum soru kağıtlarından () adedi geri dönmemiş bulunmaktadır.

Benim için önemli olan bu çalışmada göstereceğiniz yardım çok önemlidir. Bu nedenle kıymetli vaktinizi ayırarak bunu temin ederseniz memnun olacağım..

En derin saygılarımla. Selamlar.

Mustafa TAMER
Vali Yardımcısı

ANKET İZİN YAZISI

EK : 7

T.C.
ATATÜRK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Erzurum, 24.05.1991

Sayı : 500/334

Konu : Mustafa TAMER

İlgili Makama

Enstitümüzün 9069 nolu yüksek lisans öğrencisi Mustafa Tamer'in, Prof. Dr. M. Şerif Şimşek yönetiminde yaptığı tez çalışmasının konusu İl Özel İdaresi "Mahalli İdare Sistemi İçindeki Yeri ve Geleceği"dir.

Bu belge, ilgilinin 24.04.1991 tarihli dilekçesi üzerine, tez çalışmalarında kullanabilmesi için düzenlenmiştir.

Bilgilerinizi ve gereğini rica ederim.

Doç.Dr. Eyüp KEMERLİOĞLU
Müdür Yardımcısı

ANKET İZİN YAZISI

EK : 8

T.C.
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
ANKARA

Sayı : PMG. M.İ.A.Atama Şb.731-A/
Mayıs /1991

BAKANLIK MAKAMINA

Erzurum Vali Yardımcısı Mustafa TAMER'in Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesinde yürütmekte olduğu "İl Özel İdareleri" konulu Doktora çalışmasının anketini çeşitli illerde görev yapan Mülki İdare Amirleri ile İl Genel Meclisi Üyeleri üzerinde yapması için gerekli iznin verilmesini tensiplerine arz ederim.

Muammer GÜLER
Genel Müdür V.

OLUR
9/May/1991

Mehmet ÖZGEN
Müsteşar Yardımcısı V.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- Adalı, Sacit **Doğuda Hizmet Gören Mülki İdare Amirleri, Erzurum, Atatürk Üniversitesi Yayınları NO : 538, İşletme Fakültesi Yayınları NO: 70, Araştırma Seri NO : 48, 1978**
- Atalay, Beşir, -Erdumlu, Güngör, -Karaman İsmail **İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu (8-11 Haziran 1987-Tokat) Ankara, DPT Yayını NO:DPT : 2173-SPB : 417, 1989.**
- Atasoy, Veysel **Türkiyede Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi, İstanbul, Türk Dünyası Araştırma Vakfı Yayını NO: 87, 1992.**
- Çakı, Ali **"Mahalli İdarelerin Öz Kaynakları ve Bu Kaynakların Rasyonel Kullanımı", Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama, İçişleri Bakanlığı Genel Yayın NO: 43 APK Yayını NO: 25, 1988.**
- Çoker, Ziya **İl Özel İdaresi, Ankara, Gürsoy Matbaacılık Sanayi, 1971.**
DPT **Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması, Ankara, T.C. Başbakanlık DPT Yayını NO: DPT. 2245-ÖİK : 370, 1991.**
- Erdumlu, Güngör **Bir Özel İdare Uygulaması Tokat Örneği, Ankara, T.C. Başbakanlık DPT Yayınları NO: DPT : 2185-SPB : 418, 1989.**
- Fişek, Kurthan **Türkiyede Mülki İdare Amirliği, Ankara, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi, 1976.**
- Geray, Cevat **İl Özel İdaraları Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu (8-11 Haziran 1987-Tokat) Ankara, DPT Yayını NO:DPT : 2173-SPB : 417, 1989.**
- Giritli, İsmet **Kamu Yönetimi Teşkilat ve Personeli, İstanbul Filiz Kitabevi, 1983.**
- Gönül, Mustafa **Yerel Yönetim Birimleri, Ankara TODAİE Yayınları NO: 159, 1977**
- Günel, Bünyamin **İl Özel İdareleri Eliyle Köye Gönderilen Hizmetler Trabzon Örneği, Ankara, 1979**
- Günel, Bünyamin **Açıklamalı İl Özel İdaresi Kanunu, İstanbul, Cannel Ajansı Yayınları, 1989.**
- Gözübüyük, A.Şeref **Yönetim Hukuku, Ankara, Sevinç Matbaası, 1983.**

- Hamamcı, Can "Kalkınma ve Demokratikleşme Sürecinde İl Özel Yönetimlerinin Yeri" **İl Özel İdaraları Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu** (8-11 Haziran 1987-Tokat) Ankara, DPT Yayını NO:DPT : 2173-SPB : 417, 1989.
- İÇDÜZEN **İl Özel İdareleri, İÇDÜZEN Genel Rapor Kitap : 3,** Ankara, T.C. İçişleri Bakanlığı İçdüzen Yayınları, NO: 6, 1972.
- Kazancı, Metin **Belediye İşlevine Nicel Bir Yaklaşım,** Ankara, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi, 1976.
- Kılıçer, Turgut **Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri ve Mahalli İdareler Politikası (1983-1980),** Ankara, Adana Valiliği Yayınları, NO:2, 1990.
- Kili, Suna -Gözübüyük Şeref **Türk Anayasa Metinleri,** Ankara, Türkiye İş Bankası Yayınları, NO: 269-19, 1985.
- Molvalı, Ahmet "Türk İdaresinde Valinin Yeri", **İl Özel İdaraları Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu** (8-11 Haziran 1987-Tokat) Ankara, DPT Yayını NO:DPT : 2173-SPB : 417, 1989.
- Nadaroğlu, Halil "İl Özel İdarelerinin Mahalli İdareler İçindeki Yeri ve Önemi" **İl Özel İdaraları Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu** (8-11 Haziran 1987-Tokat) Ankara, DPT Yayını NO:DPT : 2173-SPB : 417, 1989.
- Nadaroğlu, Halil **Mahalli İdareler Felsefesi Ekonomisi, Uygulaması,** İstanbul, Servet Matbaası, 1978.
- Oktaylı, İlber **Türkiye İdare Tarihi,** Ankara, TODAİE Yayını NO: 180, 1979.
- Oktaylı, İlber **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler,** Ankara, 1974.
- Özer, Atilla **Gerekçeli ve 1961 Anayasası ile Mukayesesi 1982 Anayasası,** Ankara, Bilim Yayınları, 1984.
- Özkipci, Alaaddin "Mahalli İdare Fikri, Doğuşu, Gelişme Şahaları ve Öneriler" **İl Özel İdaraları Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu** (8-11 Haziran 1987-Tokat) Ankara, DPT Yayını NO:DPT : 2173-SPB : 417, 1989.
- Sarıca, İsmail **Merkezi İdarenin Taşra Kuruluşları Hakkında Bir Çalışma,** Ankara, DPT, 1991.
- Sosyal, Mümtaz **Politik Gelişmede Mahalli İdarelerin Rolü, Mahalli İdareler ve Ulusal Kalkınma,** Ankara, TODAİE Yayını, 1971..
- Tamer, Mustafa **Bölge Valiliği, Erzurum, Atatürk Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Basımevi,** 1992.

- Tekeli, İlhan- Ortaylı İlber **Türkiyede Belediyeciliğin Evrimi, Belediyecilik Araştırma Projesi, X, Ankara, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi : 2 Birinci Kitap, 198.8**
- TBMM Tutanak Dergisi **(DÖnem 17 Yasama Yılı : 4) Cilt : 40, 1987, s. 1-598.**
- Tortop, Nuri **Mahalli İdareler, Ankara, TODAİE Yayını, NO: 218, Sevinç Matbaası, 1986.**
- Tosun, Mustafa **Örgütsel Etkinlik, Ankara, TODAİE Yayını, 1981.**
- Türkiye İl Genel MeclisiMahalli İdarelerde Yeni Reform Hareketleri, Ankara.
- Üyeler Birliği **Türkiye İl Genel Meclisi Üyeleri Birliği Yayını NO: 1, 1989.**
- Ülkmen, İsmail Hakkı **Mahalli İdareler Maliyesi, Ankara, 1960**
- Üstünişik, Belma **"Yerel Yönetimlere Devlet Katkısı ve Fonlar" Mülki İdare ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama, Ankara, İçişleri Bakanlığı Genel Yayını NO: 431, APK Yayını NO: 24, 1988.**
- Yalçındağ, Selçuk **İlçe Özel Yönetimi, Ankara, TODAİE Yayınları, NO: 157, 1987.**
- Yavuz, Fehmi **Türkiye Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma, Ankara. TODAİE-DPT Ortak Yayını, 1966.**
- Yücel,Faik-Soylu Tahsin **Mülkiye Müfettişleri Özel İdare Hesap İşleri Teftiş Rehberi, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, 1977.**

MAKALELER

- Aktan, Tahir **"Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi".., AİD Cilt : 9, Sayı : 3, 1976.**
- Akyılmaz, Bahtiyar **"İl Özel İdaresi", Türk İdare Dergisi, Sayı : 379, Haziran, 1988.**
- Aydın, Ahmet Sezai **"Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimlerle Merkezi İdare Federal Devlet İlişkileri", Türk İdare Dergisi, Sayı :386, Mart-1990.**
- Aygan, Cemal **"Mahalli İdareler Üzerine Düşünceler", AÜSBFD Cilt : XVIII, NO: 3-4, Eylül-Aralık-1962, Ankara, Sevinç Matbaası, 1962.**
- Başaran, Arif **"İl Özel İdaresi Reorganizasyonu Münasebetiyle Bir Teklif", Türk İdare Dergisi, Sayı :305, Ağustos 1976.**
- Başsoy, Ahmet **"Mahalli İdare Birimi Olarak İl Özel İdareleri", Türk İdare Dergisi, Sayı : 356, Ağustos 1976.**
- Cupps P, Stephan **"Vatandaşın Devlet Yönetimine Katılması ve Belirlenen Sorunlar", Türk İdare Dergisi Sayı : 360, Şubat 1979**

- Çoker, Ziya "İl Özel İdareleri Nasıl Geliştirilir", **Amme İdaresi Dergisi**
Cilt : 20, Sayı : 3, Eylül 1987
- Daşöz, İbrahim "Yerinden Yönetim ve Kalkınma", **Türk İdare Dergisi**, Sayı : 386, Mart 1989
- Eroğlu, Cafer "Mahalli İdareler Planlaması", **Türk İdare Dergisi**, Sayı :340, Ocak 1973.
- Eryılmaz, Bilal "İl Özel İdarelerinin Mahalli İdare Sistemimiz İçindeki Yeri", **Türk İdare Dergisi**, Sayı :378, Haziran 1988
- Kılıçer, Turgut "Merkezi Hükümetle Mahalli İdareler Arasındaki Görev ve Kaynak Bölüşümü, Sorunlar ve Çözüm Yolları", **İller Bankası Dergisi** (Temmuz-Ağustos-Eylül), 1984.
- Kutlu Muammer "Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe ve Vergilerden Pay Dağıtılması", **Türk İdare Dergisi**, Sayı :393, Ankara, 1991.
- Meriç, Osman, "İl Mahalli İdaresi", **Türk İdare Dergisi**, Sayı :370, Ankara 1986.
- Onaran, Alim Şeref "Vilayet Hususi İdareleri", **Türk İdare Dergisi**, 273, Kasım-Aralık 1961
- Öktem, M. Kemal "Türkiyede Yerel Yönetimin Gelişmesi", **Türk İdare Dergisi**, Sayı :378, Mart, 1988.
- Örge, Sahip "İl Özel İdare Bütçelerinin Bugünkü Durumu", **Türk İdare Dergisi**, Sayı :19, Mart-Nisan 1948.
- Özer, ahmet "İl Özel İdaresi ve Mülki İdare Amirleri", **Türk İdare Dergisi**, Sayı :372, Eylül 1982.
- Özer, Ahmet "İl Özel İdarelerimiz ve Fransa'daki Son Gelişmeler", **Türk İdare Dergisi**, 383, Haziran 1989
- Sencer, Muzaffer "Son Düzenlemelere Göre Türkiyede Taşra Yönetimi ve Yerel Yönetimler" **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt : 18, Sayı : 1, Mart 1986.
- Sürbahan, Sadrettin "Vali Siyasi Yürütme Vasıtası mıdır?" **Türk İdare Dergisi**, Sayı :340, Ocak-Şubat 1973.
- Tamer, Mustafa "Türkiyede Bölge Valiliği Sisteminin Uygulanabilirliği", **Türk İdare Dergisi**, Sayı :390, Mart 1992.
- Taşkeli, Sezai "İngiltere'de Yerel Yönetim", **Türk İdare Dergisi** Sayı :359, Şubat 1978.
- Yalçındağ, Selçuk "Yerel Yönetimler İçin Yeni Model Arayışları", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt : 21, Sayı :3, Eylül 1988.