

**YEREL YÖNETİM REFORMU
SONRASINDA İL ÖZEL İDARELERİ**

*İSTANBUL İL GENEL MECLİSİ
ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA*

Hayat Yayınları: 313
Yönetim: 69

Kitabın Adı

Yerel Yönetim Reformu Sonrasında İl Özel İdareleri

Yazarı
Tarkan Oktay

Editör
Esranur Bayrak

© 2010, Hayat Yayıncılık İletişim, Yapım, Eğitim Hizmetleri ve Tic. Ltd. Şti.
Tüm yayın hakları anlaşmalı olarak Hayat Yayınları'na aittir.
Kaynak gösterilerek alıntı yapılabilir; izinsiz çoğaltılamaz, basılamaz.
ISBN: 978-605-5878-51-1
Sertifika No: 1206-34-004559

Baskı Yeri & Tarihi : İstanbul, 2010
Kapak ve İç Tasarımı : Gonca Özdemir
Baskı ve Cilt : Çalış Ofset Matbaacılık
Davutpaşa Cad. Yılanlı Ayazma Sok.
No: 8 Davutpaşa / İSTANBUL
Tel: (0212) 482 11 04 Fax: (0212) 482 83 96

HAYAT YAYIN GRUBU

Nişancı Mahallesi Davutağa Caddesi No: 26 34050 Eyüp / İstanbul
Tel: (212) 613 11 00 / Fax: (212) 613 11 55
www.hayatyayingrubu.com hayat@hayatyayinlari.com

* Kapak resmi İstanbul İl Genel Meclisi Toplantı Salonudur.

YEREL YÖNETİM REFORMU SONRASINDA İL ÖZEL İDARELERİ

İSTANBUL İL GENEL MECLİSİ
ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

TARKAN OKTAY



Tarkan OKTAY

toktay@marmara.edu.tr

1973'de Yalova'da doğdu. 1995'de İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nü bitirdi. Yüksek lisans (1998) ve doktora (2005) çalışmasını Marmara Üniversitesi Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalında tamamladı. Aynı bölümde, 1996-2005 yılları arasında araştırma görevlisi olarak çalıştı. 2005 yılında Marmara Üniversitesi Yerel Yönetimler Programı'nda yardımcı doçent olarak göreve başladı. Halen aynı kurumda bu görevi sürdürmektedir. Evli ve üç çocuk babasıdır.

İçindekiler

Önsöz	11
Giriş	13

BÖLÜM 1

OSMANLI DÖNEMİNDE İL ÖZEL İDARELERİNİN GELİŞİMİ

1.1. Tanzimat'a Doğru Reform İklimi	19
1.2. Tanzimat'ın İlanı ve Taşrada Yerel Meclislerin Doğuşu	22
1.3. 1864'de Eyalet Sisteminden Vilayet Sistemine Geçiş	25
1.4. 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Uygulamanın Genişlemesi	30
1.5. 1876'da Kanunu Esasi'nin İlanı ve Vilayet İdaresi	32
1.6. 1913 Tarihli Kanun ve İl Özel İdarelerinin Tüzel Kişilik Kazanması	35

BÖLÜM 2

CUMHURİYET DÖNEMİNDE İL ÖZEL İDARELERİNİN GELİŞİMİ

2.1. Anayasalarda İl Özel İdareleri İle İlgili Düzenlemeler	42
2.1.1. 1921 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu	42
2.1.2. 1924 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu	45
2.1.3. 1961 Anayasası	46
2.1.4. 1982 Anayasası	48
2.2. 1923-1987 Döneminde İl Özel İdareleri İle İlgili Düzenlemeler	50
2.3. Kamu Yönetimini Geliştirme Çalışmaları ve İl Özel İdaresi	59
2.3.1. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) .	60

2.3.2. İçişleri Bakanlığı İç-Düzen Araştırması	61
2.3.3. İdari Reform Danışma Kurulu	62
2.3.4. Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA)	63
2.3.5. İlçe Özel İdaresi Modeli	65
2.3.6. Kalkınma Planları	66
2.4. 1987'de İl Özel İdare Mevzuatında Değişiklik Yapılması	72
2.5. 2005 Tarihli İl Özel İdaresi Kanunu ve Yeni Düzen	77
2.5.1. Görev ve Yetkiler	79
2.5.2. Organlar	81
2.5.2.1. İl Genel Meclisi	81
2.5.2.2. İl Encümeni	85
2.5.2.3. Vali	86
2.5.3. Diğer Düzenlemeler	86
2.5.4. İl Özel İdaresinin Mali Yapısı	90
2.6. İstanbul'da İl Özel İdaresinin Gelişimi	97

BÖLÜM 3

İSTANBUL İL GENEL MECLİSİ'NİN 1955-2009 DÖNEMİ ÜYE ANALİZİ

3.1. Üye Sayısı	108
3.2. Yaş Özellikleri	110
3.3. Cinsiyet Dağılımı	111
3.4. Üyelerin Doğduğu İl ve Coğrafi Bölge Özellikleri	112
3.5. Eğitim Özellikleri	119
3.6. İlçelerin Temsil Dağılımı	120
3.7. Partilerin Temsil Dağılımı	123
3.8. Medeni Durum	125
3.9. Meslek Durumu	126

BÖLÜM 4

İSTANBUL İL GENEL MECLİSİ 2004-2009 DÖNEMİ ÜYELERİNİN YEREL YÖNETİM REFORMU ALGILARINA İLİŞKİN ARAŞTIRMA

4.1. Araştırmanın Amaç ve Kapsamı	130
4.2. Araştırma Evreni ve Örneklem	131
4.3. Araştırmanın Yöntemi ve İçerik Planı	134
4.4. Araştırma Bulguları	134
4.4.1. Ankete Katılanların Özellikleri	135
4.4.2. İl Özel İdaresi Kurumunun Algılanışı	139
4.4.3. İl Özel İdaresi Kanununa Genel Bakış	142
4.4.4. Reformun İl Genel Meclisine Etkisi	146
4.4.5. İl Genel Meclisinde Karar Alma Süreci	150
4.4.6. İl Genel Meclisinin Denetim Yetkisi	155
4.4.7. İl Özel İdaresi İçinde Vali ve Encümenin Konumu	158
4.4.8. Büyükşehir Belediyesi Sınırlarının Genişletilmesinin Etkileri	164
4.4.9. İstanbul'un Yönetimi ve İl Özel İdaresinin Konumu	169
Sonuç ve Değerlendirme	177
Kaynakça	185
EK: Anket Formu	191

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1. Kesin Hesaba Göre İl Özel İdaresi Gelir ve Giderleri	94
Tablo 2. Kesin Hesaba Göre İl Özel İdarelerinin Gelir ve Gider Yapısı	96
Tablo 3. 1923-1932 Yılları Arasında İstanbul'da Vilayet Hususi İdaresi ve Belediyenin Gelirleri	101
Tablo 4. Kesin Hesaba Göre İstanbul İl Özel İdaresi Gelir ve Giderleri	104
Tablo 5. İstanbul İl Genel Meclisi Dönemleri	108
Tablo 6. Meclisin Üye Sayısı ve İstanbul'un Nüfus	109
Tablo 7. Meclisin Üye Sayısı ve İlçe Karşılaştırması	110
Tablo 8. Meclis Üyelerinin Yaş Durumu	111
Tablo 9. Meclis Üyelerinin Cinsiyet Durumu	112
Tablo 10. Meclis Üyelerinin Doğduğu İl'e göre Dağılımı	113
Tablo 11. Mecliste En Fazla Temsil Edilen İllerin İstanbul Nüfusundaki Payı	114
Tablo 12. Meclis Üyelerinin Doğduğu Coğrafi Bölgeye Göre Dağılımı	116
Tablo 13. İstanbul Nüfusunun Doğum Yeri Bakımından Coğrafi Bölgelere Dağılımı	118
Tablo 14. Meclis Üyelerinin Eğitim Durumu	120
Tablo 15. Meclis Üyelerinin İlçelere Göre Dağılımı	121
Tablo 16. Meclis Üyelerinin Siyasi Partilere Göre Dağılımı	124
Tablo 17. Meclis Üyelerinin Medeni Durumu	126
Tablo 18. Meclis Üyelerinin Meslek Durumu	127
Tablo 19. İl Genel Meclisinde Parti Dağılımı ve Örneklem	132
Tablo 20. İl Genel Meclisinde Cinsiyet Dağılımı ve Örneklem	132
Tablo 21. İl Genel Meclisinde Üyelerin İlçelere Dağılımı ve Örneklem	133
Tablo 22. Araştırmanın Evreni, Örneklem ve Geçerli Gözlem Durumu	135
Tablo 23. Ankete Katılanların Cinsiyet, Yaş ve Eğitim Durumu	135
Tablo 24. Ankete Katılanların Doğum Yeri, İkamet ve Meslek Durumu	136
Tablo 25. Ankete Katılanların Partilere Göre Dağılımı	137
Tablo 26. Ankete Katılanların İlçelere Göre Dağılımı	138
Tablo 27. Ankete Katılanların İl Genel Meclisindeki Görev Süresi	139
Tablo 28. İl Özel İdaresi Kurumunun Algılanışı	140
Tablo 29. Vatandaşların İl Özel İdaresini Tanıma Düzeyi	142
Tablo 30. İl Özel İdaresi Kanunu'nun Değerlendirilmesi	144
Tablo 31. Meclis Başkanının Meclis İçinden Seçilmesi Yöntemine Bakış	147
Tablo 32. İl Genel Meclisinin Toplanma Sıklığı	148
Tablo 33. İl Özel İdaresi Kanunu'nun İl Genel Meclisinin Konumu Üzerindeki Etkisi	149
Tablo 34. Seçimle Gelen Başkanın Meclisin Demokratik İşleyişine Etkisi	150
Tablo 35. İl Genel Meclisi Gündemi Üzerinde Etkili Faktörler	151
Tablo 36. İl Genel Meclisinde Karar Alma Süreci Üzerinde Etkili Faktörler	152
Tablo 37. Meclis Komisyonlarının İşlevi	153
Tablo 38. Meclis Komisyonlarına Katılım Durumu	154
Tablo 39. İl Genel Meclisinin Denetim Yetkisi	156
Tablo 40. Stratejik Planın Hazırlık Sürecinde İl Genel Meclisinin Katkısı	157
Tablo 41. İl Özel İdaresi Kanunu Sonrasında Valinin Kurum İçindeki Konumu	158
Tablo 42. Valinin Yürütme Organı Konumu	159
Tablo 43. İl Encümeninin İl Özel İdaresi Kanunu Sonrasındaki Konumu	161
Tablo 44. Üyelerin Genel Sekreterlik Makamı Oluşturulmasına Bakışı	161
Tablo 45. Valinin Meclis Kararlarını Geri Gönderme Yetkisi	162
Tablo 46. İl Özel İdaresinde Yürütme Organı Modeli	163
Tablo 47. Büyükşehir Belediye Sınırlarının Genişletilmesine Üyelerin Bakışı ..	165
Tablo 48. Büyükşehir Belediye Sınırlarının Genişletilmesinin İl Özel İdaresinin Yetki ve Görev Kapsamına Etkisi	166
Tablo 49. İl Özel İdaresi ile Büyükşehir Belediyesi Arasında Görev ve Yetki Çatışması	168
Tablo 50. Son Beş Yılda İl Özel İdaresinin İstanbul'daki Etkinlik Düzeyi	170
Tablo 51. İl Özel İdaresinin İstanbul'un Yönetimindeki Konumu	170
Tablo 52. İstanbul'un Yönetiminde İl Özel İdaresinin Yetersiz Rolünün Nedenleri	171
Tablo 53. İl Özel İdaresinin Gelecekte Ağırlık Vermesi Gereken Hizmet Alanları	172
Tablo 54. İstanbul'un Yönetim Modellerine Üyelerin Bakışı	174

ÖNSÖZ

Küresel düzeydeki gelişmelere paralel olarak Türkiye’de 2003’ten sonra hızlanan kamu yönetimi alanındaki değişim ve dönüşüm çabalarının odağında yerel yönetimler yer almaktadır. 2004 ve 2005 yıllarında belediyeler, il özel idareleri ve yerel yönetim birlikleri alanında çıkarılan temel kanunlar, reformun uygulamaya yansıyan temel belgeleri olmuştur. Kurumsal kapasitenin geliştirilmesi, yerel düzeyde katılımın artırılması ve mali kaynakların görevlerle orantılı hale getirilmesi olarak özetleyebileceğimiz reformun üç temel ayağından ilk ikisinin daha somut olarak düzenlemelere konu olduğu görülmektedir. Bu çerçevede, belediye ve il özel idarelerinin ana yapısı korunmakla birlikte; görev ve yetkiler, organlar, teşkilat yapısı, personel düzeni, katılım, şeffaflık, merkezi yönetim ile yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin kendi aralarındaki ilişki düzeninde yeni bazı yapısal düzenlemeler hayata geçirilmiştir.

Yerel yönetim reformunun sahadaki uygulama sonuçlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi çerçevesinde tasarlanan bu çalışma, Türkiye’de il özel idarelerinin ortaya çıkışı, gelişimi, günümüzdeki uygulamanın tanıtılması ve reformunun etkilerinin İstanbul’daki uygulama üzerinden değerlendirilmesini amaçlamaktadır. Bu özelliği ile 2006 yılında Yrd. Doç. Dr. Erbay Arıkboğa ve Yrd. Doç. Dr. Nail Yılmaz ile birlikte İstanbul’daki belediye meclisleri üzerinde gerçekleştirdiğimiz çalışmanın il özel idarelerindeki devamı niteliğine sahiptir.

Araştırma sürecinde destek ve katkı sağlayanları da burada anmak istiyorum. Bunların başında, araştırmanın her safhasında destek ve katkılarını esirgemeyen Doç. Dr. Recep Bozlağan gelmektedir. Ayrıca, Yrd. Doç. Dr. Erbay Arıkboğa anket sorularının olgunlaştırılması sırasındaki eleştiri ve önerileriyle katkı sağlamıştır. İki meslektaşına da yürekten teşekkür borç-

luyum. Bütün bunlara rağmen araştırmadaki hataların tümünün sorumluluğunun sadece şahsıma ait olduğunu belirtmek isterim.

Araştırmanın İstanbul İl Özel İdaresi'nde yürütülmesi sırasındaki yardımlarından dolayı, Genel Sekreter Sabri Kaya, Yazı İşleri ve Kararlar Daire Başkanı Hasan Özkan ve isimlerini burada saymadığım diğer görevlilere, uzunca sayılabilecek anket formunu sabırla doldurarak araştırmaya hayat veren il genel meclisi üyelerine müteşekkirim.

Her zaman anlayış ve desteği ile yanımda olan eşim Rümeysa Hanım ise özel bir övgü ve şükranı hak ediyor.

Kitabın öğrencilerime ve ilgililere yararlı olmasını dilerim.

Tarkan Oktay
Sultanahmet, 11 Mart 2010

GİRİŞ

Türkiye'de kamu yönetiminin yeniden yapılanması, Tanzimat Dönemi'nden itibaren değişik yoğunluk seviyeleri ile gündemde kalmasını sürdüren temel konular arasındadır. Kamu yönetiminin bütününe ya da belli bir kısmını yeniden yapılandırmaya yönelik çalışmalar Cumhuriyet Dönemi'nde 1930'lu yıllarda araştırma raporları biçiminde başlamıştır. Ağırlıklı olarak yabancı uzmanların hazırladığı rapordan oluşan bu çalışmalarda önerilerin uygulamaya yansımaları sınırlı düzeyde kalmıştır. 1960'lı yıllar ile birlikte TODAİE ve DPT tarafından kamu yönetimi ile ilgili araştırma ve geliştirme çalışmaları daha kapsamlı ve koordineli hale getirilmiştir. Ayrıca İçişleri Bakanlığı, Mahalli idareler Genel Müdürlüğü, Başbakanlık İdaresi Geliştirme Başkanlığı gibi kamu kurumları değişik dönemlerde yaptıkları çalışmalarla kamu yönetiminin yeniden yapılanması çabalarına katkı sağlamışlardır. Bu çalışmalardan elde edilen sonuçlar beş yıllık kalkınma planlarında sektörel hedefler olarak da yer almıştır. Kamu kesimi dışında özellikle meslek örgütleri tarafından yeniden yapılanmanın içeriği ile ilgili çeşitli araştırma raporları da hazırlanmıştır. Ancak, kamu kesiminin yeniden yapılanması ile kamu ve özel kesim tarafından hazırlanan raporlarda yer alan değişiklik ve geliştirme önerilerinin pek azı uygulamaya yansımaları bulabilmiştir. Kamu kesiminde idari, mali, personel, hizmet sunumu, denetim, görev ve yetki dağılımı gibi alanlarda problemlerin yaşanması, yönetimde yeniden yapılanmanın sürekli olarak gündemde yer almasına yol açmıştır.

Dünyada yaşanan küreselleşme, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş, şehirleşmenin artışı, ekonomik ve sosyal değişimler yönetim paradigmasını ve yapılarını da etkilemektedir. Çevre faktörlerinde meydana gelen değişikliklere cevap üretme arayışında olan birçok ülkede, diğer alanlar-

da olduğu gibi, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları da ivme kazanmıştır. Kamu yönetiminin daha etkin, hızlı karar alabilen ve esnek bir yapıya kavuşturulması, kamunun faaliyet yürüttüğü fonksiyonel alanın yeniden tanımlanması, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin geçerli kılınması, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yönetim uygulamalarının geliştirilmesi yeni düzenin temel gelişme noktalarını oluşturmaktadır.

1990'lı yıllarda dünyada hızlanan kamu yönetimini yeniden yapılandırma çabalarına karşın, Türkiye'de paralel bir reform çabası görülmemektedir. 2003 yılına gelindiğinde, kamu yönetiminin yeniden yapılanma sürecinde uygulamaya dönük somut adımlar atılmaya başlamıştır. Reformu gerektiren çevre şartlarının analizi, temel problem alanları ve reformun ana yaklaşımlarının yer aldığı "Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişme" kitapçığı, ardından reformun kapsamı ve temel ilkelerinin yer aldığı "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı"nın kamuoyuna sunulması ile dönemin hükümeti tarafından reform süreci başlatılmıştır. Belgelerdeki temel yaklaşım; merkezi idare, mahalli idareler, mali yönetim, personel rejimi, saydamlık ve bilgi edinme hakkı, idari usuller, e-devlet vb. başlıklar altında kamu yönetiminin bütün olarak birbiri ile eş zamanlı ve uyum halinde yeniden yapılandırılmasını esas almaktadır. Yeniden yapılanmada temel alınan ilkeler ise; ihtiyaçlara uygunluk, yönetim, stratejik yönetim, performans dayalı yönetim, denetimde etkililik, etik kurallara bağlılık ve hizmetin yürütülmesinde yerindenlik olarak kabul edilmiştir. Kamu yönetimi reformu sürecinde belediye ve il özel idareleri de yeniden düzenlenmiştir. Bu kapsamda, 2004'de 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 2005'de 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu çıkarılmıştır.

Yerel Yönetim Reformu sürecinde il özel idareleri alanında önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. 1913'de idare sistemindeki yerini alan il özel idareleri, zaman içinde idari, mali, fonksiyonel ve siyasi bakımından merkezi kurumlar lehine önemli kayıplara uğramıştı. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il genel meclisi, örgüt yapısı, görev ve yetki alanları başta olmak üzere önemli iyileştirmeler yapılarak, merkezi yönetime eklenmiş konumdan yerel yönetim birimi niteliğine geçiş sürecinde önemli bir aşama kaydedilmiştir. Ancak, mali alandaki düzenlemelerin henüz yapılmamış ol-

ması, reformun bütünlüğünü eksik bırakan ve diğer düzenlemelerin hayata geçirilmesini zayıflatan bir unsur durumundadır.

Reform sürecinin önemli aşamalarından biri mevzuat düzleminde yapılan düzenlemelerin ve oluşturulan yeni yapıların uygulamaya nasıl yansıtıldığı izlenmesi ve değerlendirilmesidir. İzleme ve değerlendirme kapsamında reform uygulamalarının sistematik olarak takip edilmesi gereklidir. Yeni düzenlemelerin uygulamada ne kadar etkili olduğu, reform sürecinin daha iyi işlemesi için nelerin değiştirilmesi gerektiği ve gözden kaçan hususların tespiti için izleme ve değerlendirme çalışmaları önem kazanmaktadır. Türkiye'de 2004-2005 yıllarında mahalli idareler alanında gerçekleştirilen reform çabaları konusunda izleme ve değerlendirme çabalarının yeterli düzeyde olmadığı görülmektedir.

Akademik düzlemde il özel idareleri reformunun uygulamaya yansımaları ile ilgili, alan çalışması niteliğine sahip üç araştırmanın varlığı tespit edilebilmiştir. İlki, Uğur Ömürgönülşen ve Uğur Sadioğlu'nun "Türkiye'de Yakın Dönemde Yapılan Yerel Yönetim Reformu Çalışmalarının İl Özel İdarelerine Yansımaları" adlı 2009 yılında yayınlanan çalışmasıdır. Reformun uygulamaya yansımalarını vali ve il genel meclisi başkanları üzerinden değerlendirmeyi amaçlayan çalışmada, açık uçlu soruların yer aldığı soru formu mektupla tespit edilen illere gönderilmiştir. 12 il valisi ve 20 il genel meclisi başkanı çalışmaya iştirak etmiştir. Vali ve meclis başkanları, genel olarak reform kapsamındaki düzenlemeleri olumlu karşılamakla birlikte, uygulamaya aynı oranda yansımadağı görüşüne sahiptirler. Kurumsal deneyim, insan kaynağı ve bütçe alanındaki yetersizlikler, bu durumun başlıca nedenleri olarak öne çıkarılmaktadır.

İkinci çalışma, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı'nda Hakan Bakkal tarafından "Özel İdarelerin İl Ekonomisindeki Yeri ve Önemi -Bir Uygulama" adlı yüksek lisans çalışmasıdır. Araştırma kapsamındaki anket, 5 ilin encümen üyeleri ve genel sekreterinden oluşan toplam 486 yönetici üzerinde uygulanmış, 139 geçerli gözlem elde edilmiştir. Anket soruları, il özel idarelerinin mali kaynakları, öz gelirler, bağlı şirketler, köy hizmetlerinin devrinin bütçeye etkisi, yerel kalkınmadaki rol, 5302 sayılı kanunun genel etkileri gibi başlıklardan oluşmaktadır. Araştırmaya katılanların verdiği cevaplar içinde genel olarak;

mali kaynakların görevlerle orantılı olmadığı, öz gelirlerin düşük düzeyde kaldığı, kurumun atıl varlıklara sahip olduğu, köy hizmetlerinin devredilmesinin kırsal kalkınmayı olumlu etkileyeceği yönünde değerlendirmeler öne çıkmaktadır.

Üçüncü çalışma, “Mersin Örneğinde İl Genel Meclisi: Üyeler, İşlevler ve Değişim Süreci” başlıklı bir TÜBİTAK Ulusal Genç Araştırmacı Projesidir. Projenin ön bulguları 2008 yılında KAYFOR’da tebliğ olarak sunulmuştur (TODAİE, 2009, 375-385). Araştırma iki temel bölümden oluşmaktadır. Birincisi; 2005 reformları sonrasında yeni yapı ve yetkilerin uygulamaya yansımalarının Mersin İl Özel İdaresi ölçeğinde incelenmesidir. İkincisi, Türkiye’deki il genel meclisi üyelerinin üye profilinin örneklem çerçevesinde mektup yoluyla anket uygulanarak çıkarılmasıdır. KAYFOR’daki tebliğ Türkiye genelindeki anket çalışmasının ön bulguları niteliğine sahiptir. Seçilen il özel idarelerine gönderilen anket formlarından gerçeli gözlem niteliğine sahip olanlara dayanılarak üyelerin yaş, görev süresi, eğitim durumu ve mesleki özellikleri ile ilgili bilgiler verilmektedir.

İl özel idareleri reformunun uygulamaya yansımaları hakkında yapılan saha araştırmaları sınırlı düzeydedir. Reform sonrasında il özel idareleri üzerine yapılan akademik çalışmalar, ağırlıklı olarak, 5302 sayılı kanunun getirdiği düzenin genel veya belli konu başlıkları bakımından tanıtılması ve değerlendirilmesine yöneliktir. Bu çerçevede hazırlanan, “Yerel Yönetim Reformu Sonrasında İl Özel İdareleri: İstanbul İl Genel Meclisi Üzerine Bir Araştırma” adlı çalışmanın, mahalli idareler reformunu izleme ve değerlendirme çalışmalarına katkı sağlaması amaçlanmıştır. Araştırma, 3 ana eksen üzerinde yer almaktadır. Birincisi, 1955-2009 yılları arasında İstanbul İl Genel Meclisi’nde 10 dönem boyunca görev yapan üyelerin, çeşitli kriterler bakımından analiz edilmesidir. İkincisi, il özel idareleri reformunun uygulamadaki sonuçlarının, il genel meclisi üyelerinin algıları çerçevesinde incelenmesidir. Üçüncüsü, İstanbul’da 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırlarına genişletilmesinin, il genel meclisi üyelerinin görüşleri çerçevesinde değerlendirilmesidir.

Araştırmamız dört bölümden oluşmaktadır. İlk iki bölüm Türkiye’de il özel idaresinin gelişimini konu almaktadır. İlk bölümde Osmanlı Döneminde il özel idaresinin ortaya çıkışı ve gelişimi ele alınmaktadır. Bu kapsam-

da, Osmanlı taşrasında yerel meclislerin ortaya çıkışı, eyalet sisteminden vilayet sistemine geçiş, vilayet meclislerinin gelişmesi ve 1913’de il özel idaresinin bir yerel yönetim birimi olarak varlık kazanması, incelenen başlıca konuları oluşturmaktadır. İkinci bölümde, il özel idarelerinin Cumhuriyet Dönemi’ndeki gelişimi ele alınmıştır. Anayasaların il özel idaresi bakımından değerlendirilmesi ve kamu yönetimini geliştirme çabaları içinde il özel idaresinin yeri, bu bölümdeki iki özel incelemeyi içermektedir. 1923-1987 yılları arasında il özel idaresi ile ilgili mevzuat düzenlemeleri ve yeni yapılanmalar ise ayrıca incelenmiştir. 1987’de 3360 sayılı kanunun il özel idaresi mevzuatında önemli değişiklikler getirmesi nedeniyle bu konu ayrı bir başlık altında yer almaktadır. Günümüzde uygulamada olan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun yürürlüğe girme süreci ve getirdiği düzenlemeler geniş biçimde ele alınmıştır. Bu kısımda son olarak, İstanbul’da il özel idaresinin kuruluşu ve gelişimi ile ilgili bilgiler verilmiştir.

Son iki bölüm saha araştırması verilerine dayanmaktadır. Üçüncü bölümde; 1955-2009 yılları arasında İstanbul İl Genel Meclisi’nde üyelik yapan kişilerin meclis albümlerinden yararlanılarak analiz edilmesinden elde edilen sonuçlar yer almaktadır. Analiz kapsamında meclis üyelerinin yaş, cinsiyet, doğum yeri, eğitim, ilçe ve parti dağılımı, medeni durum ve mesleki özellikleri dönemler itibarıyla ayrıntılı biçimde ele alınmıştır.

Dördüncü bölüm, İstanbul İl Genel Meclisi üyelerinin yerel yönetim reformuna ilişkin algılarını ölçmeye yönelik gerçekleştirilen saha araştırmasının sonuçlarını içermektedir. Dördüncü bölümde öncelikle araştırmanın amacı, kapsamı, sınırlılıkları, yöntemi, örnekleme gibi teknik bilgiler verilmiştir. Daha sonra, 2004-2009 dönemi meclis üyelerine uygulanan anket çalışmasından elde edilen veriler çerçevesinde gerek büyükşehir belediye sınırlarının genişletilmesi ve gerekse 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve uygulamaya yansımaları analiz edilmiştir. İl özel idaresi kurumunun algılanışı, 5302 sayılı kanunun genel değerlendirmesi, reformun il genel meclisine etkisi, mecliste karar alma süreci, meclisin denetim yetkisi, vali ve encümenin kurum içindeki konumu, büyükşehir belediyesi sınırlarının genişletilmesi ve İstanbul’un yönetim yapısında il özel idaresinin konumu analizin ana başlıklarını oluşturmaktadır.

BÖLÜM 1

OSMANLI DÖNEMİNDE İL ÖZEL İDARELERİNİN GELİŞİMİ

1.1. Tanzimat'a Doğru Reform İklimi

Osmanlı Devleti, III. Selim'in tahta çıktığı dönemde ağırlıklı olarak ordudaki bozukluk, eyaletlerdeki isyanlar ve mali sistemdeki yetersizliklerle uğraşıyordu. Özellikle, 1792'de Rusya ile yapılan savaşta yenilgi, devlette reform yapılması gerekliliği düşüncesinin III. Selim'in zihninde güçlenmesini sağladı (Berkes, 1973: 78-81). III. Selim'le birlikte devletin içinde bulunduğu bunalımlara yaklaşım tarzı da değişmeye başladı. Kendinden önceki padişahların ıslahat hareketlerindeki başarısızlıkları gören III. Selim, gerçekleştirilecek reformları kendisinin değil, devletin malı yaparak meşruiyet zeminini genişletmek yönünde bir yöntem benimsedi. Bu çerçevede, birçok devlet adamına, devletin içinde bulunduğu bunalımların nedenleri ve çözüm yolları konusunda raporlar hazırlattı. Padişaha, ikisi yabancı diğerleri Osmanlı tebaası 22 kişinin hazırladığı rapor sunuldu (Karal, 1988, V: 62). Ayrıca, Meclis-i Meşveret adlı bir kurul oluşturularak danışma ortamının sürekliliği sağlandı. Reform konusundaki raporlar, ağırlıklı olarak askeri ve mali alanlarda reform gerekliliği üzerinde duruyordu.

III. Selim döneminde gerçekleştirilen askeri alandaki reformların en önemli ayağı, Nizam-ı Cedid adıyla yeni bir ordu kurulmasıydı. Ayrıca, mevcut asker ocaklarının iyileştirilmesi ve savaşlarda uygulanan teknikle-

rin geliştirilmesi çabaları yürütüldü (Karal, 1988, V: 62). Deniz Harp Okulu, Kara Harp Okulu ve Topçu Okulu kurularak eğitimlerde Avrupalı uzmanlardan yararlanıldı.

İdare alanındaki reformlar çerçevesinde eyalet sisteminde sınırlı da olsa iyileştirmeler yapıldı. Ülkenin Anadolu ve Rumeli toprakları 28 eyalete bölündü. Eyalet yönetiminin başında bulunan vezirlerin (vali) seçim yöntemi ve aranacak nitelikler, artan suistimalleri önlemek amacıyla yeniden düzenlendi. Taşradaki ayanların eskiden olduğu gibi ahali tarafından seçilmesi ve bu seçime valilerin müdahale etmemesi ilkesi benimsendi. Diploması alanında ise, Avrupa'da daimi elçi bulundurulması uygulamasına geçildi. İlk elçilikler Viyana, Berlin, Paris ve Londra'da açıldı (Karal, 1988, V: 71-73).

III. Selim dönemindeki reform çabaları, yöntem ve zihniyet farklılığı yanında reformun boyutları ve hayata geçirilme düzeyi bakımından bir ilki oluşturmakla birlikte, istenilen sonuca ulaşamadı. Özellikle, eyaletler için gerçekleştirilen düzenlemeler, vali ve âyânların istekli davranmamaları sonucunda uygulanamıyordu. Reformları hayata geçirecek yeni bir bürokratik kadronun oluşturulamaması karşısında, mevcut bürokrasinin direnci etkili oldu. Eski alışkanlıklar çerçevesinde reform uygulamaları dönüştürülerek istenilen sonuçların elde edilmesi engellendi. Ayrıca, Nizam-ı Cedid için konulan yeni vergilerin halka ağır gelmesi, yeni ordunun yeniçeriler tarafından tepkiyle karşılanması ve devlet erkânının lüks yaşamlarına karşı halkın tepkileri, reformlara karşı ayrı bir direnç alanı oluşturdu. 1807 yılında Kabakçı Mustafa isyanı ile III. Selim tahttan indirildi (Eryılmaz, 1992: 46). Nizam-ı Cedid ordusu kaldırılarak reform yanlısı devlet adamları tasfiye edildi.

1808 yılında tahta geçen II. Mahmut'un iktidara gelmesinden sonra Osmanlı Devlet düzenindeki reform çabaları yeni bir döneme girmiş oldu. Dönemin ilk önemli gelişmesi büyük âyânın devlet iktidarını kontrol altına alma teşebbüsünü ifade eden Sened-i İttifak idi. Rusçuk âyânı Alemdar Mustafa Paşa'nın desteği ile iktidara gelen II. Mahmut, taşrada merkezi otoriteyi tehdit eden âyânlara belli güvenceler vererek kendi otoritesini sınırlayan ve Sened-i İttifak olarak bilinen belgeyi kabul etmekte zorunda kaldı. Belgede, padişahın otoritesinin tanınması, ayaklanmalarda âyânların padişaha yardım etmesi, âyân tarafından toplanan askerlerin devlet askeri

olarak kaydedilmesi, mali konulardaki devlet buyruklarına uyulması, sadrazamın âyânlar üzerindeki keyfi uygulamalarına son verilmesi, soruşturma yapılmadan âyânlara ceza verilmemesi, âyânların hanedanlarının tanınması, merkezi askeri ocaklardaki ayaklanmaların bastırılmasına âyânlar tarafından destek verilmesi, âyânların haksız vergileri kaldırmaları gibi hükümler bulunuyordu. Ancak, Alemdar Mustafa Paşa'nın ve merkezdeki âyân hakimiyetinin ortadan kaldırılmasıyla Sened-i İttifak hükümsüz bir vesika durumuna düştü. Âyânlar birliklerini koruyamadı ve ileri gelenleri merkezi otorite tarafından zamanla ortadan kaldırıldı (İnalçık, 1996: 343-348).

Osmanlı ordusunun girdiği savaşlardan sürekli yenilgi ile çıkması nedeniyle büyük toprak kayıplarının yaşanması, iç isyanların bastırılmasındaki başarısızlık ve ordunun devlet yönetimine müdahaleleri, askeri alanda da bir düzen arayışını beraberinde getirdi. Bu amaçla yeni bir yapılanma olarak 1808'de Sekban-ı Cedid Ocağı ve daha sonra 1825'de Eşkinici Ocağı kuruldu. Yeniçeri Ocağı'nı düzenleyici bazı tedbirler uygulamaya geçirildi. Ancak, yeniçerilerin bu uygulamalara karşı tepkilerinin devlete karşı bir başkaldırı hareketine dönüşmesi üzerine 1826 yılında Yeniçeri Ocağı kaldırıldı. Askeri alandaki bu olay, Osmanlı devlet düzeninde III. Selim'den itibaren gerçekleştirilmeye çalışılan ıslahat hareketlerinin önündeki en önemli engellerden birisinin de kalkması anlamına geliyordu.

Âyânların önemli ölçüde merkezi otoriteye tabi kılınması ve yeniçerilerin kaldırılmasından sonra, devleti merkezîyetçi bir anlayışla düzenleme çabaları hız kazandı. Bu sürecin önemli adımlarından biri bakanlıkların kurulmasıydı. 1838'de Sadrazam unvanı başvekâlete çevrildi. Sadrazam, birçok yetkisini yeni oluşturulan bakanlıklara devrederek bir koordinasyon makamı haline dönüştürüldü. Sadaret Kethüdalığı Umur-ı Dahiliye Nezareti'ne (1836), Reisülküttaplık Hariciye Nezareti'ne (1836), Darphane-i Âmire ile Hazine-i Âmire'de Maliye Nezaretine dönüştürüldü (1838). Ayrıca, Evkaf (1826) ve Ticaret Nezaretleri (1839) kuruldu (Akyıldız, 1998: 66-157).

Merkezleşen ve modernleşen devlet düzeninde memur rejiminde de paralel düzenlemelere gidildi. Memurların birer yıllık dönemle çalıştırıldığı ve sınırlı görev güvencelerinin olduğu Tevcihât yöntemi 1838 yılında kaldırılarak görev sürekliliği sağlandı. Memur ücretleri, devletin yıllık ödemeleri yanında, görevleri sırasında halktan aldıkları harç ve resim gibi gelirlerden

oluşuyordu. Birçok suiistimallerin olağan hale geldiği bu sisteme son verilerek memurlara düzenli maaş bağlandı. Bu kapsamda, eyaletlerde valilerin halktan çeşitli neden ve adlarla topladıkları paralar kaldırılarak maaş sistemine geçildi. Valilerin Bâb-ı Âlî'ye bağlı ücretli bir memur durumuna getirilmeleri, halka keyfi mali yükümlülükler yüklemelerini önleme ve taşrada devlet otoritesini güçlendirme amacı taşıyordu. II. Mahmut döneminde, emlak ve nüfus tahrirlerinin yapılması, mahalle muhtarlıklarının kurulması, posta teşkilatının kurulması, karantina usulünün yaygınlaştırılması, pasaport uygulamasına geçilmesi devletin modernleştirilmesi ve merkezileşmesi yönünde atılan diğer önemli adımlar olarak sayılabilir (Yaman, 1940: 69-82).

III. Selim'le başlayan ıslahat çabalarında Avrupa'daki örneklerin model olarak benimsenmesi ve bu kapsamda Fransız, Avusturyalı vb. uzmanlardan yararlanılması, yeni düzenin modernleşme eksenine kaymasının ilk işaretleriydi. II. Mahmut devrinde modernleşme yaklaşımı daha da güç kazandı. ıslahat çabalarında modernleşmeye paralel olarak gelişen ikinci eksen ise merkezileşme oldu. III. Selim devrinden farklı olarak II. Mahmut devrinde, ıslahatı destekleyen ve sahiplenen bir bürokratik kesim gelişti. ıslahat uygulamaları bu kesimin devlet üzerindeki etkinlik alanını genişlettikçe, onlar da yeni ıslahat çabalarına girişiyordu. Osmanlı Devleti'nin savaş, iç isyanlar ve mali problemler nedeniyle yaşadığı buhranlar, yeni bürokratik kesimin ıslahat çabalarının hayata geçmesini hızlandıran bir meşruiyet zemini de sağlıyordu.

1.2. Tanzimat'ın İlanı ve Taşrada Yerel Meclislerin Doğuşu

Osmanlı Devleti'nin modernleşme ve merkezileşme çabalarının kuşkusuz en önemli adımı, 3 Kasım 1839 tarihinde ilan edilen Tanzimat Fermanı idi. Mustafa Reşit Paşa tarafından hazırlanan Ferman'da can güvenliği, ırz ve namus dokunulmazlığı, mülkiyet hakkı, adil yargılanma hakkı, eşitlik ilkesi, müsaderenin kaldırılması, askere almada eşitlik ve adil vergileme konularında yeni düzenlemeler getirilmişti. Tanzimat Fermanı sosyal, ekonomik ve hukuk düzeni yanında Osmanlı Devleti'nin idari yapısında da

önemli değişikliklerin yaşanacağı yeni bir dönemin habercisiydi.

Osmanlı modernleşmesinin geliştiği Tanzimat Dönemi'nin temel özelliklerinden biri, bürokrasinin devlet üzerinde güçlü bir egemenlik alanı oluşturmasıdır. Devlet otoritesinin ıslahatı uygulayacak bir bürokratik kesimin elinde toplanması yoluyla devleti modernleştirileceğine inanan Mustafa Reşit Paşa'nın başı çektiği bürokratik yapı, Tanzimat Dönemi'nde karşısına çıkan engelleri aşabilmek amacıyla fazlasıyla merkezîyetçi bir idare tarzı kurma çabası içinde olmuştur (İnalçık, 1996: 354).

Devlet kurumlarının merkezîyetçi bir yaklaşımla yeniden yapılandığı Tanzimat Dönemi, aynı zamanda modern yerel yönetimlerin ilk örneklerinin de ortaya çıkmasına sahne olmuştur. Bu çelişki gibi gözükken durumun açıklamasını, modernleşme öncesi dönemdeki yerel hizmetleri yürüten organizasyonun yapısında bulmak mümkündür. Devletin ana konumunun genel esasları belirleyici, düzeni sağlayıcı, denetleyici ve koordine edici olduğu söz konusu dönemde, uygulamaya yönelik birçok alan, kamu dışı yerel organizasyonlar eliyle yürütülüyordu. Modern yerel yönetimlere geçilmesi, yerel hizmetlerin organizasyonunun bütünüyle kamu kurumu niteliğine dönüştürülmesi, devletin yerel düzeydeki etkinlik alanını eskiye göre genişleten bir dönüşümü ifade ediyordu. Vilayet ya da şehir ölçeğindeki yerel yönetimlerin mali alanda merkeze yük olmadan iş üretebilme yapıları yanında bir takım vergileri daha etkin biçimde merkezi hazineye aktarabilme avantajları, bu kurumların Tanzimat bürokrasisi tarafından benimsenmesindeki diğer önemli unsurdur. Bu durum genel hatlarıyla Tanzimat Dönemi'nin temel anlayışı olan merkezi otoriteyi tüm ülke düzeyinde arttırma anlayışına da paralel bir durumdur.

Tanzimat Dönemi'nde devlet düzenindeki ıslahat çalışmaları ağırlıklı olarak mali alanda gerçekleştirildi. İdari alandaki ıslahatların da birçoğu mali alandaki ıslahat çabalarını desteklemeye yönelikti. Mali merkezîyetçiliğin yerleştirilmesi sürecinde ilk adım, Tanzimat Fermanı'nda da eleştirilere konu olan iltizam yönteminin kaldırılması oldu. Yeni düzende taşrada vergi işlerinin yönetimi valilerin sorumluluğuna bırakıldı. Ancak, vali ve âyânların halka karşı keyfi ve kötü uygulamaları yanında özellikle vergi gelirlerinde azalma yaşanması, yeni bir yapılanmaya gidilmesine neden oldu. Vergi işleri konusunda valilerin yetkileri önemli derece kısıtlanarak doğru-

dan merkezden atanan “Muhassıl-i Emval” unvanına sahip geniş yetkilerle donatılmış memurlar görevlendirildi. Yeni yapı, mali sistemin merkezleştirilmesi yönündeki ikinci önemli adım oldu. Eyalet, sancak ve kaza merkezlerinin her birine atanan muhassılların yanına, bir mal katibi ile bir emlak ve nukûd kâtibi de verildi (İnalçık, 1996: 365)

Muhassıl gönderilen sancak ve kaza merkezlerinde, vergiye esas teşkil edecek nüfus ve mal sayımlarının yapılması ve verginin tahsil işlerine yardımcı olması için bir de meclis oluşturuldu. Meclis üyeleri; muhassıl, mal kâtibi, emlak ve nukûd kâtibi, o mülki birimin kadısı, zaptiye amiri, müftü, Müslüman halktan dört üye, Hıristiyan halkın yaşadığı yerlerde metropolit ve iki kocabaşı’dan oluşuyordu. Görüldüğü gibi, meclis üyeleri arasında kamu görevlileri yanında seçimle gelen üyeler de yer alıyordu. Seçim sürecinde önce bağlı köylerin her birinden kurayla beş kişi belirlenerek kaza merkezinde toplanıyordu. Ayrıca, ahalinin ileri gelenleri ve emlak sahibi kimseler arasından küçük yerleşim yerlerinde yirmi, orta büyüklükte olan yerlerde otuz ve büyük şehirlerde elli kişi yine kurayla belirleniyordu. Köylerden, şehir ve kasabalardan belirlenen kişiler seçmen sıfatıyla bir araya toplanarak aday olan kişiler içinden meclis üyelerini belirliyordu (Kaynar, 1991: 254-255).

Kazalardaki muhassıllık meclisleri 3 ayda bir toplanarak vergi ile ilgili kayıt ve diğer işleri görüşürdü. Bu küçük meclislerde alınan kararlar daha sonra bağlı oldukları bir üst muhassıllık meclisine gönderilirdi. Orada bir kez daha incelenerek kesin karar verilirdi. Bâb-ı Âlî ile yazışma yetkisi de bu üst meclise bağlı idi (Kaynar, 1991: 257). Sancak merkezlerindeki liva muhassıl meclisleri, vergi işleri yanında, yargı ve idari konularda da inceleme ve karar alma yetkisine sahipti. Özellikle, vergi suçları ve mali yolsuzluklar üzerinde kesin yargı hakları vardı. Tanzimat Dönemi’nde valilerin yetkilerinin azaltılmasından dolayı eyalet idaresinde ortaya çıkan boşluğu bu meclislerin doldurması beklenmişti (Ortaylı, 2000: 34-42).

Ülkenin tümüne yaygınlaştırılmayan muhassıllık meclisleri, vergi konularındaki çalışmalar yanında Müslüman ve Hıristiyan üyeler arasındaki anlaşmazlıklar ile eşrafın etkinlik mücadelelerine sahne oldu. Islahat hareketinin önemli ismi Sadrazam Mustafa Reşit Paşa’nın 1841’de padişah tarafından azledilmesinden sonra göreve gelen Rıza Paşa tarafından muhassıl-

lık kurumu kaldırıldı. Muhassıllık meclisleri uygulamadaki birçok probleme karşın ilerleyen dönemlerde eyaletlerde kurulacak meclislerin temel uygulaması olarak önemli bir yere sahip oldu.

Muhassıllıkların kaldırılmasından sonra taşradaki mali yönetimin sorumluluğu tekrar valilere verildi. Muhassılların aksine meclisler varlığını korudu. Yeni yapıda valilerin başkanlık ettiği meclislere “Memleket Meclisi” ismi verildi ve içeriğinde önemli bir değişiklik yapılmadı. 1849 yılında yayınlanan yeni bir talimatname ile Memleket Meclisleri de kaldırılarak benzer yapıya sahip “Eyalet Meclisleri” adıyla yeni kurumlar oluşturuldu. Ayrıca, sancaklarda da küçük meclisler kuruldu. Eyalet meclisleri; hükümet tarafından atanan bir başkan, kâtip, ulemadan bir üye, eyalet valisi, kadı, müftü, dört Müslüman üye ve gayrimüslim cemaatlerin birer temsilcilerinden oluşan bir yapıya sahipti. Eyalet meclislerinin görev alanı ilk uygulama olan muhassıllık meclislerine göre çok daha geniş tutuldu. İdari, mali, bayındırlık, tarım, askerlik, iç güvenlik, sağlık, eğitim ve sosyal yardım alanlarındaki konular meclisin görev alanı olarak belirlendi. Eyalet Meclisleri 1864’deki Vilayet Nizamnamesi’ne kadar uygulamada kaldı (Çadırıcı, 1991: 219-223).

1.3. 1864’de Eyalet Sisteminden Vilayet Sistemine Geçiş

1855 yılında Kırım Savaşı’nın son günlerinde, barış görüşmelerine hazırlık amacıyla toplanan İngiltere, Avusturya ve Fransa, Osmanlı hükümetinin Hıristiyan tebaanın hak ve imtiyazlarını hukuki olarak açıklaması yönünde bir talepte bulundu. Avrupalı devletlerin buradaki amacı, Rusya’nın sık sık Osmanlı Devleti’nin iç işlerine karışmasının önüne geçmektir. Bu kapsamda Osmanlı Devleti, Kırım Savaşını sona erdiren Paris Anlaşması’ndan altı hafta önce 28 Şubat 1856’da “Islahat Fermanı” adıyla yeni bir hukuki belge açıkladı (Karal, 1988, V: 248-252). Hıristiyan tebaanın kanunlar önünde eşitliği temeline dayanan fermanla, askerlik yükümlülüğü, vergi düzenlemeleri, kamu görevleri, mahkemelerde şahitlik gibi alanlarda eşitliğin sağlanması, din ve inanç hürriyetinin güvence altına alınması, dini imtiyazların geliştirilmesi gibi hükümler yer alıyordu. Eyalet yönetimi bakımından

önemli olan hükmü ise, gayrimüslim tebaanın merkezi meclisler yanında eyaletlerdeki meclislerde de eşit düzeyde temsilinin sağlanmasıydı (Karal, 1988, VI: 1-8). İslahat Fermanı Paris anlaşmasının 9. maddesinde de yer aldı. Bu durum İngiltere, Fransa, Avusturya gibi devletlerin Hıristiyan tebaanın hakları konusunda Osmanlı Devleti'nin iç işlerine karışma hakkını elde etmesi anlamına geliyordu. İlerleyen yıllarda bu paralelde birçok siyasi müdahaleyi görmek mümkündür. Kuşkusuz bu müdahaleler, Osmanlı Devleti'nin taşra idaresinde gerçekleştirdiği ıslahat sürecini de etkileyen önemli bir unsur durumundaydı.

Osmanlı taşrasında özellikle Rumeli eyaletlerindeki hoşnutsuzluklar ve ayaklanmalar İslahat Fermanı'ndan sonra da devam etti. Bu hareketler, Rusya ve Avrupalı devletlerin müdahalelerine de imkan sağlıyordu. Avrupa devletlerinin elçileri 1859'da reformların uygulanmadığı gerekçesiyle Osmanlı Devleti'ne bir memorandum verdi. Ayrıca Rusya, Bulgaristan ve Bosna-Hersek için yeni imtiyazlar talep etti. 1859'da Balkan şehri olan Niş'teki karışıklıklar, yeni müdahaleleri beraberinde getirdi. Arkasından 1860-1861 yıllarında Suriye'de çıkan kanlı ayaklanmalar zorlu bir tahkikat ve yargılama süreci sonunda şiddetli cezalarla yatıştırıldı (Ortaylı, 2000:50-51).

Lübnan'da 1845 olaylarından sonra yatışan durum 1859 yılında ufak çaplı olaylarla tekrar başladı ve 1860'da Maruniler ile Dürziler arasında kanlı çatışmalara dönüştü. Şam'da Hıristiyanlara karşı Dürzî ve bedevi Arapların ön ayak olduğu saldırılar yaşandı (Gökbilgin, 1946: 686-691). Lübnan olaylarına çözüm bulmak amacıyla İngiltere, Fransa, Rusya, Avusturya, Prusya ve Osmanlı Devleti temsilcilerinden oluşan bir komisyonda Lübnan Nizamnamesi hazırlanarak 1861'de yürürlüğe kondu. Nizamname ile yarı bağımsız bir statüye kavuşan Cebel-i Lübnan bölgesi, Hıristiyan bir mutasarrıfın yönetiminde olacaktı. Beyrut ve Suriye'deki valilerden bağımsız konumda olan Mutasarrıfın yanında her cemaat tarafından seçilen ikişer üyenin katılımıyla oluşan bir meclis bulunacaktı. Cemaatlerin temsilcilerini kendilerinin seçmesi, Osmanlı taşra idaresinde sonraki devirler de dahil sadece Lübnan'da uygulanan bir istisnaî düzenleme idi (Ortaylı, 2000:51-52).

Osmanlı taşrasındaki çeşitli ayaklanma, karışıklık ve hoşnutsuzlukların sürmesi, buna karşılık Rusya başta olmak üzere Avrupalı devletlerin müdahaleleri ve idari teşkilatın iyileştirilmesi ihtiyacı Osmanlı Devleti'ni

yeni bir taşra yönetimi modeli hazırlamaya yöneltti. Bu sıralarda Osmanlı ülkesinin mülki taksimatı 35 eyalet, 142 liva (sancak) ve 1320 kazadan oluşuyordu. Avrupa topraklarında 15 eyalet ve 42 liva, Asya topraklarında 17 eyalet ve 83 liva, Afrika topraklarında 3 eyalet ve 17 liva bulunuyordu (Karal, 1988, VI: 128). 1864 yılında taşra idaresinin yeniden yapılandırılması amacıyla Fransa mülki teşkilatından yararlanılarak hazırlanan (Karal, 1988, VII: 154). Vilayet Nizamnamesi yürürlüğe konuldu. Ancak, ülkenin tümünde uygulamaya konulmadan önce denenmek üzere ayaklanma ve dış devletlerin müdahalelerinin yoğun olarak yaşandığı Balkanlar seçildi. Ruscuk, Vidin ve Niş eyaletleri birleştirilerek oluşturulan Tuna vilayeti için Vilayet Nizamnamesi'ni esas alan ve ufak çaplı farklılıkları bulunan yeni bir nizamname daha hazırlandı. Tuna Vilayeti'nin valiliği, o sıralarda Niş valisi olarak görev yapan Mithat Paşa'ya verildi. (Ahmet Cevdet Paşa, 1980: 111)

Vilayet Nizamnamesi, mülki bölümlenmede önemli değişiklikler içeriyordu. Osmanlı taşra idaresinde geçerli olan eyalet sistemine son verildi. Yeni bölümlenme vilayet, sancak, kaza ve karye olarak belirlendi. Vilayetler ölçek bakımından eyaletlerden daha büyüktü. Bazı vilayetler, birden fazla eyaletin birleştirilmesiyle kurulmuştu. Vilayetin en üst mülki amiri olan vali konumunu korudu. Sancaklarda daha önce kaymakamlar görev yaparken yeni düzende bu görev mutasarrıflara verildi. Kazalarda seçimle belirlenen kaza müdürü kaldırılarak yerini merkezi atamayla gelen kaymakamlar aldı.

Valilik bünyesinde bir idare meclisi bulunuyordu. Meclis, valinin başkanlığında defterdar, mektupçu, hariciye müdürü, müfettiş-i hükkam-ı şerriye gibi görevliler yanında ikisi Müslüman ve ikisi gayrimüslim üyeden oluşuyordu. Benzer şekilde sancak ve kazalarda idare meclisi yapısı getirildi. Sancak idare meclisi, mutasarrıfın başkanlığında, muhasebeci, tahrirat müdürü, hakim, müftü, gayrimüslim cemaatlerin ruhani reisleri, Müslüman ve gayrimüslim ahaliden seçilecek ikişer üyeden ibaretti. Kaza idare meclisleri, kaymakamın başkanlığında, kaza katibi, hakim, müftü ruhani reisler ve ahaliden seçilecek üç üyeden meydana geliyordu.

Vilayet, sancak ve kaza merkezilerindeki idare meclisleri ile vilayetteki umumi mecliste yer alan Müslüman ve gayrimüslim üyeler, birbirine benzer ve karışık bir seçim süreci sonunda belirleniyordu. İki yılda bir kazalarda

Kaymakam, kaza katibi, hakim, müftü, ruhani reislerden oluşan bir kurul toplanırdı. Kurul, kazada ikamet eden en az 150 kuruş vergi veren Osmanlı tebaası ve 30 yaşını doldurmuş erkekler arasından üye sayısının üç katı kadar kişiyi yarısı Müslüman yarısı gayrimüslim olacak şekilde tespit ederdi. Listeler kaza merkezindeki ve köylerdeki ihtiyar heyetlerine gönderilir, seçilmesi gerekli sayının iki katı kadar ismi seçen ihtiyar heyetleri, sonuçları seçim kuruluna bildirirdi. Kazalardan sancaklara gönderilen seçim sonuç listelerindeki isimlerden mutasarrıf tarafından uygun görülenler, kaza idare meclisi üyeliğine seçilirdi.

Sancaklarda da benzer bir süreç öngörülmüştü. Mutasarrıfın başkanlığında oluşturulan kurul, kazadaki gibi bir süreç sonunda aday listesi belirleyerek kazalara gönderirdi. Kazalardaki idare meclisleri ve deavi meclisi üyeleri bir araya gelerek seçilecek üyenin iki katı ismi tespit ederek sancak merkezine gönderirdi. Sancak merkezine gelen listeler mutasarrıf tarafından vilayet merkezine iletirdi. Gelen listeden Vali tarafından uygun görülenler sancak idare meclis üyesi olarak belirlenirdi.

Vilayetteki idare meclisi için yapılan seçim sürecinde kaza ve sancaktaki benzeri gibi valinin başkanlığında bir seçim kurulu oluşturulurdu. Kaza ve sancaklarda uygulanan kıstastan farklı olarak yıllık en az 500 kuruş vergi verme şartı getirilmişti. Seçim kurulu tarafından tespit edilecek üye sayısının 3 katı kadar aday listesi, sancaklara gönderilir, burada idare ve deavi meclislerinin bir araya gelerek oluşturduğu kurul tarafından tercih edilen isimler vilayete bildirilirdi. Vali, sancaklardan gelen listelerden belirlediği isimleri Bâb-ı Âlî'ye arz eder, burada uygun görülenler vilayet idare meclisi üyesi olmaya hak kazanırdı.

1864 Nizamnamesinde "Vilayetin Umur-ı Hususiyyesi" başlığı altında "Meclis-i Umumi-i Vilayet" adıyla bir meclis öngörülmüştü. Muhassıslık Meclisi, Memleket Meclisi ve Eyalet Meclisi uygulamalarının devamı olan bu meclis, vilayetteki her sancaktan seçilen iki Müslüman ve iki gayrimüslim üyenin bir araya gelmesinden oluşuyordu. Yılda bir kere en fazla 40 gün toplanması öngörülen meclisin görevleri; vilayetteki yolların iyileştirilmesi, kamu binalarının bakımı ve yenilerinin yapılması, tarım ve ticaretin geliştirilmesi, vilayet, kaza ve köylerden toplanan vergilerin değiştirilmesi ve düzenlemesi konuları sayılmıştı. Meclisin bir tüzel kişiliği bulunmu-

yordu. Nizamnamede meclis kararlarının sadece bir görüş bildirme özelliği taşıdığı, görüşleri içeren belgelerin vali tarafından merkezi hükümete gönderileceği ve ancak irade-i seniyye ile uygulamaya konulabileceği açık olarak yer alıyordu.

Meclis-i Umumi-i Vilayet üyeleri için farklı bir seçim yöntemi benimsenmişti. Kaza idare meclislerinde yer alan ahaliden seçilen dörder üye, bağlı oldukları sancak merkezinde bir seçmen grubu olarak toplanırdı. Sancak ve bağlı kazalarda oturan, idare meclisi üyelik şartlarını taşıyan 3'er kişi, bu seçmen grubu tarafından seçilir ve liste vilayete gönderilirdi. Vilayete bağlı sancaklardan seçilen 3'er üyenin katılımıyla Meclis-i Umumi-i Vilayet toplanırdı.

Vilayet nizamnamesinin pilot bölge olarak uygulandığı Tuna Vilayeti'nde vali görevinde bulunan Mithat Paşa, Osmanlı ülkesindeki ulusçu akımların modernleşme ve kontrollü bir mahalli demokrasi ile önlenebileceğine inanıyordu. Mithat Paşa, vilayet merkezi Rusçuk başta olmak üzere alt yönetim birimlerinde hızlı bir örgütlenme gerçekleştirdi. Her ölçekteki mahalli meclisler kanunda öngörülen yöntemlere göre hızlı biçimde oluşturuldu. İdari alandaki düzenlemeler yanında vilayetin gelişmesine yönelik olarak kapsamlı bir reform programı uygulamaya konuldu. Vilayetin geliri artmaya, ulaşım sistemi ve yönetim usulleri düzelmeye başladı. Özellikle memleket sandıklarının kurulması ve Tuna Nehri ulaşım ağının geliştirilerek ürünlerin iç ve dış pazarlara ulaştırılması iktisadi hayatın gelişmesi için önemli adımlar oldu (Ortaylı, 2000: 58-60).

Tuna bölgesinde kurulan yeni vilayet idaresinin başarılı olması üzerine Vilayet Nizamnamesi'nin uygulandığı bölgeler genişlemeye başladı. 1865 yılında Heyet-i Vükela'nın kararı ile Rumeli'de Bosna ve Hersek eyaletleri birleştirilerek Bosna adıyla, Arabistan'da Şam ve Sayda eyaletleri birleştirilerek Suriye adıyla ve Anadolu'da Erzurum eyaletinde tek başına bir vilayet yönetimi oluşturuldu. Bosna Vilayeti için Tuna'dakini esas alan bir nizamname yapıldı. Aynı yıl benzer uygulamayla Halep vilayeti kuruldu. 1866 yılında Edirne ve Trablusgarp eyaletlerinde vilayet idaresi oluşturuldu. Rumeli'de Manastır, Selanik, Yanya, Tırhala eyaletleri birleştirilerek Selanik ve Yanya adıyla iki vilayet kuruldu. Hüdavendigâr, Konya, Ankara, Sivas, Kastamonu, İzmir, Cezayir-i Bahri Sefid, Trabzon, Üsküp eyaletleri yaklaşık aynı sınırlar ölçüğünde vilayete dönüştürüldü (Yaman, 1940: 173-177).

Tuna'da uygulanan vilayet teşkilatı giderek ülkenin diğer yerlerinde de yaygınlaştırılıyordu. Uygulamaya belli bir düzen vermek ve daha da yaygınlaşmasını sağlamak amacıyla 1867 yılında bir Vilayet Nizamnamesi yayınlandı. Bu metin 1864'deki düzenlemeyle aynı hükümleri taşımakla birlikte eyaletlerde, vilayet teşkilatının kurulmasını yaygınlaştıran bir niteliğe sahipti.

1867 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile ülkedeki vilayet yönetimini tek bir yapı içinde düzenleme çabaları sırasında Girit'te meydana gelen karışıklıklar, farklı bir düzenlemeyi gündeme getirdi. 1866 yılında Girit adasında baş gösteren isyancı hareket, Yunanistan'ın da desteği ile büyüyerek yabancı devletlerin müdahalelerine açık uluslararası bir meseleye dönüştü (Adıyge, 2000: 20-26). Bu durumu kontrol altına almak amacıyla Osmanlı Devleti 1868'de Girit Vilayeti için ayrı bir nizamname yürürlüğe koydu (Düstur, I/1: 652-687). Özellikle Hıristiyan tebaanın temsili ve yönetimde söz sahibi olduğu alanları genişleten bir özelliğe sahipti. Valinin yanında Hıristiyan müşavir olması, sancaklardaki mutasarrıfların yarısının Hıristiyan olma şartı, kazalardaki kaymakamların Hıristiyan memurlar içinden atanabilmesi, sadece Hıristiyan nüfusun yaşadığı sancaklarda idare meclislerindeki halkı temsil eden üyelerin tamamının Hıristiyan olması, bu yöndeki hükümlerden bazılarıydı.

1.4. 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Uygulamanın Genişlemesi

1864 ve 1867 yılında vilayet yönetimine biçim vermek üzere çıkarılan nizamnameler, yeni bir sistemin kurucu konumdaki ilk düzenlemeleriydi. Osmanlı taşrasında 1864 yılında Tuna'daki uygulamayla başlayan vilayet biçimindeki örgütlenme, zaman içinde kurulan yeni vilayetlerle gelişme gösterdi. Mülki yönetimde yeni kurum ve kadroların oluşturulması, yeni çalışma usulleri ve uygulamaların hayata geçirilmesi belli bir uyum sürecini gerektiriyordu. Vilayet uygulamasının aksayan yönlerini iyileştirmek, birimler arasındaki görev ve yetki dağılımını daha açık ve düzenli hale getirmek amacıyla 1871'de "İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi" adıyla yeni bir düzenleme yürürlüğe kondu (Düstur, I/2: 625-651).

Tanzimat Dönemi devlet yönetiminde egemen olan merkezîyetçi yaklaşımın 1864'de uygulamaya koyduğu yapıyı daha geliştiren 1871'deki düzenleme, merkezi otoriteyi taşrada daha etkin kılmayı amaçlıyordu. 1871 Nizamnamesi, 1864 ve 1867 Vilayet Nizamnameleri'ne tamamlayıcı olarak hazırlanmıştı. Önceki kanunlarda vilayet yönetiminin yapısı, alt kademe teşkilatı, mülki yönetimi oluşturan bürokratik yapılanma, idare meclisleri ile vilayet umumi meclisi konularında örgütlenme ve kurulma safhasına ağırlık verilmişti. Vilayet teşkilatını oluşturan yapıların görev ve yetkileri konusu bu nizamnamelerde sınırlı düzeyde yer alıyordu. Sonradan çıkarılan talimatname ve emirlerle giderilmeye çalışılan bu eksiklik, uygulamada karışıklık ve aksaklıklara yol açıyordu. 1871'deki nizamname, taşradaki mülki yönetim birimleri ile idarecilerin görev ve yetkileri konusundaki boşluğu dolduran bir niteliğe sahipti. Bu nedenle 1864 ve 1867 Nizamnamelerinin birçok hükmü yürürlüğünü sürdürdü. 1871'de ortaya çıkan bu yapı, 1913'de yeni vilayet kanununun çıkarılmasına kadar 42 yıl Osmanlı taşrasındaki yönetimi düzenledi.

Vilayet, liva (Sancak), kaza ve nahiyeye bölünmesini kabul eden nizamname, 1864'deki düzenlemeden kaza ile köy arasında yeni bir kademe olarak nahiyeyi öngörmesi ile ayrılıyordu. 1876 yılındaki verilere göre Osmanlı Devleti 27 vilayet ve 123 sancağa ayrılmıştı (Karal, 1988, VII: 158). Ülkedeki ayrı vilayet uygulamalarını tek bir çatı kanun altında birleştiren düzenlemeyle vilayetler için çıkarılan ayrı kanunlar da yürürlükten kaldırıldı. Özel durumları nedeniyle Cebel-i Lübnan, Girit, Hicaz, Yemen, Bosna ve İstanbul bu uygulamanın dışında tutuldu.

Vilayet umumi meclisleri, 1871 Vilayet Nizamnamesi'nde ağırlıklı olarak görev ve yetkileri bakımından düzenlenmişti. Yapısı ve üyelerinin seçimi konularında yukarıda ayrıntılarına değinilen 1864'deki hükümler geçerliydi. Vilayetteki yolların iyileştirilmesi, ticaret, sanayi, tarım ve hayvancılığın geliştirilmesi, eğitim kurumlarının yaygınlaştırılması, hastane, ıslahane gibi kurumların yenilenmesi ve sayılarının artırılması, bayındırlık faaliyetleri, verginin değiştirilmesi, yeni vergiler konulması ve yıllık vergi defterlerinin incelenmesi, kamu mallarının yönetimi, kazalardan gelen dilekçeler ve merkezi yönetimden gönderilen ilgili yazılar meclisin görev alanını oluşturuyordu. Vilayet umumi meclisleri yılda bir defa her vilayetin kendi uygun duru-

muna göre belirleyeceği tarihlerde kırk günü aşmamak üzere valinin başkanlığından toplanırdı. Meclisin toplanabilmesi için üyelerin 1/3'ünün hazır olması gerekiyordu. Gerektiğinde gizli oturum da yapılabiliyordu.

Görev alanında yapılan genişletmeye karşın meclisin statüsü çok fazla değişmedi. Meclis, henüz tüzel kişiliğe sahip bir yapıya sahip değildi. Meclisin aldığı kararların vilayet yönetimini bağlayıcı bir yönü ve yaptırım gücü bulunmuyordu. Vilayet yönetimine yardımcı bir kurul niteliğine sahip olan umumi meclisler, kanunda görev alanları geniş olmakla birlikte ağırlıklı olarak yerel ihtiyaçların belirlenerek merkeze iletilmesi, vergilerin toplanması ve bayındırlık işleri alanlarında çalışmalar yaptı. Örneğin, Tire kazası bayındır nahiyesinde şose yol yapımı, Foça'da şehir surlarının yıktırılarak ortaya çıkan arsaların değerlendirilmesi, Antalya'da liman yapımı, Niğde'de kaldırım ve çeşme yapımı, İçel'de sulama kanalları yapımı, Cihanbeyli aşiretine tohumluk pirinç gönderilmesi, boş bulunan nafia ve ziraat müdürü kadrosuna atama yapılması gibi yerel ihtiyaçlar merkeze iletilerek çözüm bekleniyordu (Çadırcı, 1994: 263-264).

Vilayet umumi meclisleri tarafından vilayetin ihtiyaçlarıyla ilgili taleplerin İstanbul'a iletilmesi, merkezi yönetimin taşra hakkında bilgilenmesi için önemli bir iletişim kanalı vazifesi de gördü. Her ne kadar danışma niteliğine sahip olsalar da, merkezle olan bağları ve yerel halkın ileri gelenlerinden oluşmaları, valilerin meclisleri ister istemez dikkate almalarını sağlıyordu. Umumi meclisler, danışma niteliğine sahip yapılar olmakla birlikte, yerel halkın temsilcilerinin sınırlı olsa da temsil edildiği, bu yönde tecrübe ve uygulama pratiğinin geliştiği yerler oldu. 1876'da açılan Meclis-i Mebusan üyelerinin birçoğu taşradaki idare meclisi yanında vilayet umumi meclisi üyelerinden oluşuyordu. Meclis ve müzakere tecrübesini ilk olarak vilayetteki meclislerde elde etmişlerdi (Ortaylı, 2000: 92-97).

1.5. 1876'da Kanunu Esasi'nin İlanı ve Vilayet İdaresi

Tanzimat Dönemi'ndeki reformların hazırladığı ortam, Avrupa ile ilişkilerin artması reformist ve liberal fikirleri savunan çeşitli kesimlerin ortaya çıkmasını sağladı. Bu kesimin öncülüğünü Namık Kemal, Ali Suavi, Ziya

Paşa, Mustafa Fazıl gibi şahsiyetler yapıyordu (Davison, 1997: 147). Bürokraside reformist fikirlerin önde gelen ismi ise taşrada başarılı çalışmalarıyla tanınan Mithat Paşa idi. Bu kesimler arasında devlet yönetimi konusunda tartışılan başlıca konu, Osmanlı Devleti'nin anayasal meşrutiyete dayalı bir yönetime geçmesiydi. Meşrutiyet, padişahın otoritesinin sınırlanması yanında, ülkedeki tüm ırk ve din gruplarının bir arada tutulması için gerekli bir rejim olarak görülüyordu (Baykal, 1942: 49-56). Balkanlarda Romanya, Sırbistan ve Yunanistan'ın anayasa ve monarşi tecrübeleri de ülkedeki tartışma ortamını besleyen diğer gelişmelerdi.

Osmanlı Devleti'nin dönüm noktalarından biri olan I. Meşrutiyet'in ilanı, diğer bazı reform uygulamalarında olduğu gibi, devletin iç meselesinden dolayı yabancı devletler ile bunalım yaşadığı ortamda, bir çıkış yolu olarak hayat buldu. 1876 yılında Bulgaristan'da Bulgar ve Müslüman ahali arasında çıkan olaylarda karşılıklı çok sayıda kişi hayatını kaybetmişti. Olayları güçlülükle bastıran Osmanlı Devleti, Avrupa kamuoyunda Bulgar halkına karşı şiddet uygulayan bir devlet olarak yer aldı. İngiltere'nin girişimi ile İstanbul'da bir konferans toplanması kararı verildi. Mithat Paşa'nın öncülüğünde hazırlanan Kanûn-ı Esâsî, İngiltere, Prusya, Rusya, Fransa ve Osmanlı Devleti'nin katıldığı Tersane Konferansı'nın toplandığı gün ilan edildi. Zamanlamadaki amaç, konferansta Avrupalı devletlerin Osmanlı'dan taleplerinin önüne geçmekti (Karal, 1988, VIII: 28-30).

Anayasal meşrutiyete dayalı bir yönetimi düzenleyen Kanûn-ı Esâsî, 119 maddeden oluşan geniş bir metin olarak hazırlanmıştı. Devletin temel nitelikleri, Osmanlı tebaasının hakları, devlet yönetimi, devlet görevlileri, Meclis-i Umumi, Meclis-i Ayan, Meclis-i Mebusan, adli teşkilat, mali teşkilat ve vilayet yönetimi ana başlıklardı. Vilayet yönetimi 5 maddede düzenlenmişti. Mevcut vilayet yönetim yapısının benimsendiği metinde, gelecek dönemdeki düzenleme ve uygulamalar için kavramsal bir çerçeve ifadesine yer verilmişti. Buna göre, vilayetlerin yönetiminde "tevsi-i me'zuniyet" (yetki genişliği) ve "tefrik-i vezâif" (görevler ayrılığı) kavramları temel ilke olarak kabul ediliyordu.

Kanûn-ı Esâsî'de yer alan "tevsi-i me'zuniyet" ilkesinin uygulanma derecesi, taşranın yönetim yapısıyla ilgili tartışmaların merkezinde yer aldı. Osmanlı Devleti'nin içinde bulunduğu problemleri merkeziyetçi yönetim

anlayışına bağlayan Prens Sabahattin'e göre, "tevs-i me'zuniyet" yerinden yönetim ilkesi içinde değerlendirilmeli ve taşra yönetimleri bireye inisiyatif vererek toplumun kalkınmasını sağlayacak biçimde yapılandırılmalıydı. Ancak, bu ilke bir muhtariyet olarak değil, idari yerinden yönetim biçiminde anlaşılmalıydı. Diğer taraftan yerinden yönetim ilkesinin ülkeyi federalizme götüreceği düşüncesinde olan Mustafa Şeref, "tevs-i me'zuniyet"i yerinden yönetim değil, merkezden yönetim ilkesinin ılımlı bir uygulaması olarak değerlendirmekte ve yönetim yapısının oluşturulmasında bunun dikkate alınması gerektiğini savunmaktaydı (Yayla, 1984: 84-92).

Taşrada oluşturulan meclislerin I. Meşrutiyet döneminde bir danışma organı konumunun ötesine geçememesi ve merkezi atamayla gelen görevlilerin meclislerin karar sürecindeki ağırlıkları, Kanûn-ı Esâsî'de yer alan "tevs-i me'zuniyet" ilkesinin daha çok merkezden yönetim ilkesi içinde yorumlandığını göstermektedir.

Kanûn-ı Esâsî'nin vilayet yönetimiyle ilgili bölümünde, temel ilkelerden sonra ikinci olarak taşradaki meclisler düzenlenmişti. İdare meclisi ve vilayet umumi meclisi uygulamalarının benimsendiği metin ile taşradaki meclisler anayasal bir güvenceye de kavuşmuş oldu. Meclis üyelerinin seçimi konusu ise, ileride yapılacak kanuni düzenlemelere bırakıldı. Vilayet umumi meclislerinin görevleri ayrıca sayılarak, verilen önem gösterilmekle birlikte, 1864 ve 1871 nizamnamelerindeki fonksiyonel yapının ötesine geçen bir hükme de yer verilmedi. Kanûn-ı Esâsî, taşra yönetimindeki meclisler konusunda, o günkü mevcut yapıyı benimseyerek anayasal bir güvence altına almanın ötesinde, meclislerin konumunu güçlendiren bir düzenleme getirmedi.

Tersane Konferansı sırasında Kanûn-ı Esâsî ilan edilmesine rağmen, Avrupalı Devletlerin Sırbistan ve Karadağ'a bağımsızlık verilmesi, Bulgaristan ve Bosna-Hersek'in özerk statüye kavuşturulması yönünde karar almasına engel olunamadı. Osmanlı Devleti'nin bu kararları kabul etmemesi üzerine Rusya ile ilişkiler gerginleşti. Rusya'nın Eflak ve Boğdan'ı işgali ile 1877-1878 Osmanlı Rus Savaşı başladı. Savaşın Osmanlı aleyhine yenilgi ile sonuçlanması sonrasında Berlin Anlaşması imzalandı. Bu anlaşma Osmanlı vilayet düzeninde sınırların değişmesi yanında bazı vilayetlerde Avrupalı devletlerin müdahalesine imkan veren daha özerk yapıların ortaya çıkmasına neden oldu.

1.6. 1913 Tarihli Kanun ve İl Özel İdarelerinin Tüzel Kişilik Kazanması

II. Meşrutiyet'in ilanından sonra taşra yönetimi de yeniden ele alındı. Vilayet yönetimine yeni şeklini vermek üzere Şuray-ı Devlet bünyesinde bir kurul oluşturuldu. Vilayetlerden alınan görüşler ve Kanûn-ı Esâsî'deki ilkeler çerçevesinde bir tasarı hazırlandı. Şuray-ı Devlet'te görüşülerek kabul edilen tasarrufların son hali, Meclis-i Mebusan'a gönderildi. Ancak, Balkan Savaşları nedeniyle görüşülme imkanı bulamadı. Balkan Savaşları'ndaki yenilgi sonrasında Avrupalı devletlerin Osmanlı Devleti'nin iç işlerine karışması yanında Rusya'nın Doğu Anadolu vilayetlerine yönelik müdahalelerini de önlemek amacıyla yeniden ele alınan tasarı (Çavdar, 1983: 3), Meclis-i Mebusan'ın kapalı olması nedeniyle geçici bir kanun olarak 1913'de "İdare-i Umumiye-i Vilayât Kanunu Muvakkat-ı" adıyla yürürlüğe girdi (Düstur, II/5: 186-216).

Vilayet kanunu ile 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri de yürürlükten kaldırıldı. 1864 nizamnamesi vilayet sisteminin kurucu düzenlemesi olarak ağırlıklı teşkilatlanma ve kurumların oluşumuyla ilgili hükümler içerirken, 1871 nizamnamesi tamamlayıcı olarak kurum ve görevlilerin fonksiyonlarına ağırlık veriyordu. Yeni vilayet kanunu, bu düzenlemeleri ortadan kaldırırken iki işlevi, hem teşkilat ve kurumların yapısal özellikleri hem de görev ve yetkiler konusunu, bünyesinde düzenledi.

Vilayet kanunu, 149 maddeden oluşan ayrıntılı bir düzenleme idi. İki kısma ayrılan kanunun 1-84. maddelerinde genel idare, 85-149. maddelerinde hususi idareye ilişkin hükümler yer alıyordu. Kanunun genel idareyle ilgili ilk kısmı, 1929 yılında çıkarılan Vilâyet İdaresi Kanunu ile yürürlükten kaldırıldı. Hususi idareyle ilgili kısmı ise, en kapsamlısı 1987 yılında olmak üzere çeşitli değişikliklerle beraber, 2005 yılına kadar Türkiye'deki il özel idarelerinin temel kanunu oldu.

Osmanlı vilayet yönetiminde temel alınan ilkeler ile başlayan düzenlemenin giriş kısmında, Kanûn-ı Esâsî'nin 108. maddesinde belirtilen "tevs-i me'zuniyet" ve "tefrîk-i vezâif" ilkelerine atıf yapılmıştı. I. Meşrutiyet döneminde bu ilkelerin merkezi yönetim ilkesi içinde yorumlanması nedeniyle vilayet umumi meclisleri konusunda ilerleme kaydedilemedi. Ancak, yeni

kanun ile vilayetlerde hususi idare adıyla yeni bir yerel yönetim biriminin oluşturulması, Kanûn-ı Esâsî'deki yönetim ilkelerini yerinden yönetim kavramı içinde değerlendiren bir yaklaşıma da işaret etmektedir.

Vilayet kanununun genel idare kısmı, 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri paralelinde bir yapıya sahipti. Taşra yönetiminde vilayet, liva, kaza, nahiye ve karye kademelenmesi aynı şekilde korundu. Vilayette mülki yönetimin başı olan vali, konumunu güçlendirerek sürdürdü. Valinin yanında mülki yönetim naip, defterdar, mektupçu, jandarma alay kumandanı, maarif, nafia, ziraat, defter-i hakani, polis, evkaf, nüfus ve sıhhiye müdürlerinden oluşuyordu.

Genel idare kısmında, vali ve birim müdürlerinin atama ve azilleri, görev ve yetkileri de ayrıntılı biçimde düzenlenmişti. Vali, Dâhiliye Nezaretî'nin önerisi ve Meclis-i Vükela kararı ile atanırken, vali muavinleri, mutasarrıflar, vilayet mektupçuları ve kaymakamlar Dâhiliye Nezaretî'nin önerisi ve padişahın iradesi ile atanırdı. Mülki birimlerin başındaki müdürler ise ilgili oldukları Nezaretler tarafından atanırdı.

Vilayet, liva ve kaza merkezlerinde yer alan Meclisi İdare, eskiden olduğu gibi atanmış ve seçilmiş temsilcilerin oluşturduğu bir kurul özelliğini korudu. Vilayette, vali ya da vali muavinin başkanlığında toplanan kurulda; naip, defterdar, mektupçu, maarif, nafia ve ziraat müdürleri, müftü, ruhani reis ile ahaliden seçilen üyeler bulunuyordu. İdare meclisi, liva ve kazalarda da benzer şekilde örgütlenmişti. Meclis-i idarenin görev ve yetkileri sayılırken vilayet umumi meclisi kararlarına müdahale edemeyeceği belirtilerek konumuna bir sınırlama da getirilmişti.

Vilayet hususi idaresinin görev alanı, ana başlıklar 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerindeki yapıya paralel olmakla birlikte, içerik olarak genişletilmişti. Buna göre hususi idare; liva, kaza, nahiye ve köyleri birbirine bağlayan yolların inşaa ve bakımı, göl ve bataklıkların ıslahı ile arazilerin sulanması için kanal inşası, şehirlerde süresi 40 yılı aşmayan tramvay, aydınlatma, otobüs, otomobil işletmesi imtiyazı verilmesi, tarımı geliştirmek amacıyla çiftlik, fidanlık, tarım okulları, tarımsal yardım şirketleri kurulması, ormanların geliştirilmesi, sanayi odaları, sanayi ile ilgili okul ve müze açılması, ticaret odası ve borsa açılması, sergilerin düzenlenmesi, her eğitim kademesinde okulların inşası ve eğitimin denetlenmesi, hastane, darülaceze,

akıl hastanesi benzeri sağlık ve hayır kurumlarının kurulması, vilayete ait emlak ve gelir getiren malların yönetiminden oluşuyordu.

Vilayet hususi idaresinin vali, meclis-i umumi ve encümen-i vilayetten oluşan üç organı vardı. Vali mülki yönetimin başı olmanın yanında, hususi idarenin de temsilcisi ve yürütme organı özelliğine sahipti. Umumi meclise başkanlık eder ve kararları yürütürdü. Vali, kanunda hususi idarenin görevleri olarak belirtilen hususları umumi meclis kararı ile yürütürdü. Gelecek yıl bütçesi ve geçmiş yıl kesin hesaplarını hazırlar, encümen-i vilayete ve daha sonra umumi meclise sunar. Kurumdaki memurların atanması ve azilleri konusunda karar verir, ita amirliği yapardı.

Encümen-i Vilayet yeni bir yapı olarak kanunda düzenlenmişti. Hususi idare içinde karar ve danışma organı işlevlerine sahipti. Her toplantı yılında umumi meclis üyeleri tarafından kendi içlerinden seçilen dört üyeden oluşurdu. Üyelerin çoğunluğu ile toplanır ve toplantıdaki üyelerin çoğunluğu ile karar alırdı. Farklı kazalardan seçilen üyelerin görev süresi de bir yıldır. Encümen toplantılarına vali ya da vekil tayin edeceği bir kişi başkanlık yapardı. Encümen bütçe, kesin hesap, aylık hesap cetvellerini inceler, bütçe fasılları arasındaki aktarmalarda karar verir, sözleşme ve projeler hakkında görüş bildirir, zorunlu ve acil durumlarda ilk toplantıda meclise sunulmak üzere meclisin yerine geçerek karar alır, toplantı yılı başında hususi idarenin faaliyetleriyle ilgili meclise bir rapor sunar.

Hususi dairenin temel karar organı meclis-i umumi seçimle gelen üyelerden oluşuyordu. Vilayet umumi meclisleriyle ilgili önceki düzenlemelerden farklı olarak belli bir sayı öngörülmemiş, üye sayısı nüfusla ilişkilendirilmişti. Kazalardaki 12.500-18.750 arasında erkek nüfus için 1, 31.250 ye kadar 2, 37.500'e kadar 3 ve 50 bine kadar 4 üye öngörülmüştü. 50 binden fazla erkek nüfusa sahip yerlerde üye sayısı aynı oranlara göre arttırılacaktı. Nüfusu 12.500'den az olan kazalar meclise 1 üye gönderiyordu.

Umumi meclis üyelerinin belirlenmesinde, mebus ve belediye meclisleri seçimlerinde yararlanılan bir sistem benimsenmişti. Mebus seçiminde iki dereceli bir seçim sistemi vardı. İlk önce seçmen olarak tespit edilenler "İntihâb-ı Sâni" denen ikinci seçmenleri belirlerdi. Bunlarda mebusları seçerdi. Vilayet meclis-i umumi üyeleri, son mebus seçiminde ikinci seçmen sıfatını taşıyanlar ile belediye meclis üyelerinin bir araya gelmesinden olu-

şan yeni bir seçmen kitlesi tarafından seçilirdi. Umumi meclise üye olabilmek için mebus seçilme şartlarını taşımak gerekiyordu. İyi halli olmak, 25 yaşında olmak, Türkçe konuşabilmek, cinayet ve siyasi bir suçla mahkum olmamak, emlak sahibi olmak, Osmanlı vatandaşı olmak bu şartlardan başlıcaları idi (Armağan, 1978: 152). Ayrıca, askerlik görevini yapanlar, ayan ve mebus konumunda olanlar, hakimler ve devlet memurları, vilayete ait işlerde mültezim ya da müteahhit olanlar üye olarak seçilemezdi. Üyeler dört yıl için seçilir, görev süresi dolanlar da tekrar seçilebilirdi.

Umumi meclis yılda bir defa toplanırdı. Toplantı süresi kırk gün ile sınırlıydı. Görüşmelerin uzaması durumunda, Dahiliye nezareti'ne bilgi vermek şartıyla valiye on beş güne kadar toplantıyı uzatma yetkisi verilmişti. Dahiliye Nezareti tarafından uygun görülürse, meclis üyelerinin 1/3'ünün talebi ile olağanüstü toplantı da yapılabiliyordu. Her toplantının başında, vali tarafından, geçen yıl mecliste alınan kararların uygulanmasına ilişkin encümençe hazırlanan rapor okunurdu. Meclis, yapılanları 2/3 çoğunlukla yeterli bulmaz ise, toplantı tutanakları karar vermesi için Dahiliye Nezareti'ne gönderilirdi.

Meclis toplantılarında vali başkanlık yapardı. Meclis her toplantısında kendi içinde bir başkan yardımcısı ve iki katip seçerdi. Gündem vali tarafından belirlenmekle birlikte, üyelerin de gündem maddesi teklif hakları vardı. Üye sayısının yarıdan bir fazlası ile toplanan mecliste, kararlar oturumda mevcut üyenin çoğunluğunun oyu ile alınırdu. Meclis görüşmelerinin özeti, vilayet gazetesi ile yayınlanırdı. Mecliste genel siyasete dair görüşme yapılması yasaktı. Vali gerekli gördüğü takdirde Dahiliye Nezareti'ni bilgilendirmek şartıyla meclis toplantılarını bir hafta erteleyebilirdi. Vali, meclisin feshini gerekli görürse, gerekçeleriyle durumu Dahiliye Nezareti'ne bildirerek izin ister, Heyet-i Vükela kararı ve padişahın onayı ile fesih gerçekleşirdi. Bu durumda, üç ay içinde meclis üyeleri seçimi yenilenirdi. Meclisin kendisine ayrılan yer dışında toplantı yapması da yasaktı.

1913 tarihli vilayet kanununda vilayet hususi idarelerinin gelir kaynakları da düzenlenmişti. Eğitim alanında kullanılmak üzere Aşar Vergisi'nden verilen pay, yolların yapım ve tamir harcamaları karşılığı tahsil edilen Tarık Bedel-i Nakdisi, hayvan kesiminden alınan Zebhiye Resmi'ne hususi idare için ilave edilen pay, mal ve emlak satışı gelirle-

ri, vilayetteki köprü, iskele, geçiş kayıkları gibi hizmetler karşılığı alınan ücretler, tramvay, omnibüs, otobüs ve otomobil işletme imtiyazları karşılığı şirketlerden elde edilen gelirler, hususi idareye ait çiftlik, fidanlık ve tarlalardan elde edilen gelirler, vilayet matbaası ve gazetesi gelirleri vilayet hususi idaresinin başlıca mali kaynakları olarak sayılmıştı. Merkezi yönetimin Aşar Vergisi'nden verdiği pay ve belediyelerce toplanan Zebhiye Resmi'nden alınan ek pay dışında, hususi idarenin mali kaynakları arasında öz gelirleri daha ağırlıktaydı.

Tanzimat'ın ilanından sonra taşrada kurulan muhassıllık meclisleri ile ilk çekirdeği oluşturulan vilayet yönetiminde halkın temsili olgusu, eyalet meclisi, memleket meclisi ve vilayet umumi meclisleri ile daha da gelişti ve bir meclis geleneği oluştu. Ancak, bu meclisler; uygulamanın yaygınlaşması, vilayet yönetimindeki etkinliğin artması ve yasal altyapıda fonksiyonların genişletilmesine rağmen bir yerel yönetim birimi haline gelemedi. Osmanlı döneminde belediyeler ilk kurulduğu dönemlerden itibaren tüzel kişiliğe, organlara, mali kaynaklara sahip iken, il özel idareleri bu özelliklere 1913'deki vilayet kanunu ile kavuşabildi. Böylece, Tanzimat Dönemi'nde kurulmaya başlanan modern belediye yapıları yanında, vilayet ölçeğinde de bir yerel yönetim birimi kurulmuş oldu.

BÖLÜM 2

CUMHURİYET DÖNEMİ'NDE İL ÖZEL İDARELERİNİN GELİŞİMİ

1913 tarihli vilayet kanunu ile tüzel kişilik kazanarak idare sistemindeki yerini alan il özel idareleri Cumhuriyet'e sıkıntılı bir süreç sonucunda ulaştı. Birinci Dünya Savaşı ve onu izleyen dönemdeki siyasi, mali ve insani buhran ortamında il özel idareleri gelişme imkanı bulamadı. Tüzel kişilik kazanmalarına rağmen teşkilatlanma, hizmet kapasitesi, mali kaynak yetersizliği ve personel sıkıntıları neticesinde merkezi idarenin imkanları ile hizmet yürüten bir yerel yönetim birimi olarak varlığını sürdürdü. Muhassıllık uygulamasından itibaren vilayet meclislerinin valiye yardımcı bir konumda olması, idari gelenek içinde merkezi idarenin taşradaki yardımcı bir birimi bakış açısını ortaya çıkarmıştı. 1913'den sonra belirtilen problemler nedeniyle il özel idarelerinin kurumsal gelişmelerinin sınırlı düzeyde kalması, merkezi idareye yardımcı bir hizmet birimi algılamasını besledi ve Cumhuriyet döneminde de sürmesini sağlayan önemli bir etken oldu.

Cumhuriyet Dönemi'nde il özel idarelerinin gelişimiyle ilgili bilgilerin yer aldığı bu bölüm 4 ana başlık altında incelenmektedir. İlk olarak anayasalarda il özel idareleri ile ilgili düzenlemeler ele alınmaktadır. 1923 ile 1987 yılları arasında il özel idareleri ile ilgili yapılan düzenlemeler bu bö-

lümde ele alınan ikinci başlığı oluşturmaktadır. Türkiye’de kamu yönetimini yeniden yapılandırılmasındaki temel çalışmalar il özel idaresi bakımından incelenmiştir. Bu çerçevede, beş yıllık kalkınma planları da ele alınmıştır. 3360 sayılı kanun, 1913 tarihli vilayet kanununda gerçekleştirilen en kapsamlı değişiklik olması nedeniyle ayrı bir başlık altında incelenmiştir. Bölümün son konusunu, yerel yönetim reformu kapsamında 2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun getirdiği düzen oluşturmaktadır.

2.1. Anayasalarda İl Özel İdareleri İle İlgili Düzenlemeler

Devletin temel kurumlarını ve o kurumlar arasındaki ilişkileri, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini düzenleyen anayasa metinleri, normlar hiyerarşisinde en üstte yer almaktadır. Bu özellikleri bakımından kanunların hazırlanması, uygulanması ve yorumlanması konusunda temel belirleyici role sahiptir. Aynı kanun metni, farklı anlayışa sahip anayasa dönemlerinde farklı biçimde yorumlanarak uygulanabilmektedir.

Türkiye’deki anayasa geleneği içinde bu güne kadar; 1876, 1921, 1924, 1961 ve 1982 yıllarında 5 ayrı anayasa yapılmıştır. 1913 tarihli vilayet kanunu, Türkiye’de çıkarılan 5 anayasa döneminde de uygulamada kalan nadir düzenlemelerden biridir. Bu nedenle anayasa metinleri, Türkiye’de il özel idarelerinin gelişimi kapsamında incelenmiştir. 1921 anayasası Cumhuriyet’den önceki bir döneme ait olmakla birlikte, metni ortaya koyan kadronun Cumhuriyet’in ilanı üzerindeki etkisi ve incelemenin bütünlüğü bakımından bu bölümde konu edilmiştir.

2.1.1. 1921 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu

1921 Anayasası, “Teşkilât-ı Esasiye Kanunu” adıyla Büyük Millet Meclisi tarafından savaş şartlarında hazırlanarak kabul edilen bir belge özelliğine sahipti. Hem Avrupa’daki anayasalara hem de Kanûn-ı Esâsî’ye göre kısa ve özlü bir içeriğe sahip düzenleme, 23 maddeden ibaretti. Kısa bir metin olmasına rağmen anayasanın yarısından fazlası vilayet yönetimine ayrılmıştı. “İdare” başlığını taşıyan kısımda vilayet yönetiminin temel ilkeleri, yö-

netim kademeleri, mülki idare ve vilayet umumi meclisleriyle ilgili hükümler vardı.

Ülkenin mülki bölümlenmesinin esaslarının yer aldığı 10. maddeye göre Türkiye, coğrafi durum ve iktisadi şartlara göre vilayet, kaza ve nahiyelere ayrıldı. Osmanlı mülki yönetiminde klasik dönemde eyaletten sonra gelen ve 1864’den itibaren geçerli olan vilayet sisteminde ikinci sırada yer alan sancak (liva) birimi, 1921 Anayasası’nda kaldırıldı. Bu hükümden sonra sancaklar vilayete dönüştürüldü.

1913 vilayet kanunu ile getirilen düzenin benimsendiği Anayasa’nın 11. maddesinde, vilayet yönetimlerinin tüzel kişilikleri ve özerklikleri tanındı. Vilayet yönetimlerinin hizmet yürüteceği alanlar, iç ve dış siyaset, adli işler, askeri konular ve uluslar arası iktisadi ilişkiler dışında kalan, vakıf işleri, eğitim, sağlık, iktisat, tarım, bayındırlık ve sosyal yardımlaşma olarak belirlendi. Her vilayetin tüzel kişiliği, halkın seçilmiş temsilcilerinden oluşan “Vilayet Şûrası” adlı organ eliyle kullanılacaktı.

Vilayet Şûrası yılda 2 ay çalışma yürüten bir meclis olarak düzenlendi. Valilerin vilayet umumi meclislerine başkanlık yaptığı sistemden farklı olarak, şûranın başkanlığını üyelerin kendi içlerinden seçtiği bir kişinin yapması öngörüldü. Reisler şûraya başkanlık yapmak yanında alınan kararların uygulamaya geçirilmesi fonksiyonlarına da sahipti. Ayrıca, yürütmeye yardımcı olarak bir idare heyeti yapısı getirildi. Şûra üyelerince devlet memurları arasından seçilen idare heyetinin başkanlığı da şûra reisine verildi. Yürütmenin validen alınarak vilayet şûrasının seçtiği reise ve idare heyetine bırakılması, 1913 vilayet kanunu ile hususi idare konusunda getirilen yapının özerklik yönünde daha da geliştirilmesini ifade etmektedir. Büyük Millet Meclisi tarafından atanan ve hükümetin temsilcisi olan valiler, yerel işlerin vilayet şûralarına bırakıldığı bir sistemde, genel devlet işleriyle sorumluydu. Tüzel kişiliği bulunmayan kazaların yönetimi, eskiden olduğu gibi valilerin emri altında bulunan kaymakamlara aitti.

1921 Anayasası ile getirilen düzende önemli değişikliklerden biri, bugünkü bucak yönetimlerinin karşılığı olan nahiyeler konusunda yapıldı. Anayasa’da bir veya birkaç köyden meydana gelen yer ya da bir kasaba, nahiyeye olarak tanımlanmaktadır. Osmanlı vilayet sisteminde benzer bir uygulaması olmayan yeni düzenlemeyle nahiyeye geniş özerklik verildi ve tü-

zel kişiliğe sahip yönetim birimleri düzeyine yükseltildi. Vilayet düzeyindeki şûra yapısının bir benzeri nahiyeye için getirildi. Buna göre, nahiyelerde üyeleri halk tarafından seçilen bir şûra bulunacak, şûrada alınan kararları yürütecek müdür ve idare heyeti şûra üyeleri tarafından seçilecekti.

Vilayet yönetiminde getirilen geniş özerklik ve şûra uygulamalarına karşın, merkezi yönetimin koordinasyon ve denetimi sağlayabilmesi için Anayasa'da "Umumi Müfettişlik" adıyla bir örgütlenmeye gidildi. Bu kapsamda öncelikle vilayetler iktisadi ve sosyal ilişkilerine göre gruplandırılarak müfettişlik bölgeleri oluşturulacaktı. Merkezi yönetimle vilayetler arasında ayrı bir kademe oluşturmayan bu bölgeler sadece görev alanına işaret ediyordu. Her bölgeye atanacak "Müfettiş-i Umumi" unvanına sahip görevliler, kendi bölgelerinde asayişin temini, devlet kurumlarının teftişi ve birden fazla vilayeti ilgilendiren işlerin düzenli yürütülmesiyle sorumluydu. Ayrıca, yerel yönetimlerin aldığı kararlar ve yürüttüğü hizmetlere ilişkin denetim yetkisi de Müfettiş-i Umumi'liklere verildi. İlk olarak 1918'de kanun ile ortaya çıkan Umumi Müfettişlik, 1921 Anayasası'ndan sonra uygulamaya konulamadı. 1924 Anayasa'sında hakkında bir hüküm getirilmeyen Müfettişlikler 1927 yılında 1164 sayılı "Umumi Müfettişlikler Teşkilatına Dair Kanun" ile düzenlendi. Zaman içinde Diyarbakır, Edirne, Erzurum Elazığ ve Adana'da oluşturulan Umumi Müfettişlik 1948 yılında kaldırıldı (Demirel, 1985: 14).

Büyük Millet Meclisi'nin savaş sürecinde çıkardığı Teşkilât-ı Esasiye Kanunu, Türkiye'deki anayasalar içinde yerel yönetimlere geniş özerklik vermesiyle diğerlerinden ayrılmaktadır. Vilayetler yanında nahiyelere de tüzel kişilik tanınması, yerel hizmetlerin seçimle gelen şûralara bırakılması ve özellikle şûranın aldığı kararları yürütecek organların, şûra üyelerince belirlenmesi bu konuda öne çıkan düzenlemelerdi. Bu hali ile 1921 Anayasası, Kanûn-ı Esâsî'de öngörülen vilayet sisteminin uygulamaya aynı ölçüde yansımamış olsa da hukuki düzlemde yerinden yönetim ilkesi doğrultusunda genişletilmesi anlamına gelmektedir (Yayla, 1984: 128).

Birinci Millet Meclisi'nin en belirgin özelliği çok farklı görüşlerdeki üyelerden bir araya gelmesiydi. Ülkenin her tarafından seçimle gelen üyelerin hazırladığı ve yürürlüğe koyduğu anayasa metninin içeriği ile sürdürülen savaşa ve Büyük Millet Meclisi hükümetine, her bölgedeki insanların örgüt-

lü biçimde desteğinin sağlanması da hedeflenmişti. Merkezi devlet yapılanmasının zayıfladığı bu dönemde, yerel inisiyatiflerin harekete geçirilmesi yanında, otorite boşluğunun yerel yönetimlerle doldurma çabası ve bunların hükümetle ilişki ağlarının kurulması, aslında Büyük Millet Meclisi hükümetinin taşıyıcı iletişimini kolaylaştırarak etkinliğini arttıracak bir olguydu. Bununla birlikte, uygulama farklı şekilde gelişti. Üçüncü Edirne Kongresi, Pozantı Kongresi ve Oltu Şura Hükümeti gibi bölgesel ve yerel kongreler bir süre daha devam etti. Ancak, bunlar 1921 Anayasası'nın öngörmediği değil tam tersine reddettiği kurumlardı. Anayasa'da öngörülen vilayet ve nahiyeye şûraları ile diğer organlar ise savaş ortamı ve ülkedeki karışıklıklar nedeniyle kurulma imkanı bulamadı (Tosun, 1970: 12). Ayrıca, yerel yöneticilerin halk tarafından seçilmesi önerileri de kabul görmedi (Tanör, 1999: 267).

2.1.2. 1924 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu

Cumhuriyet'in ilanından sonra, rejimin ve dolayısıyla devletin yeniden biçimlendiği bu dönemde, ilk ele alınan konularda biri yeni anayasa yapılması oldu. Yaklaşık beş aylık bir çalışma sonunda hazırlanan ve ikinci dönem Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) üyeleri tarafından kabul edilerek 20 Nisan 1924'de yürürlüğe giren düzenleme, 1921'deki anayasa metni gibi "Teşkilât-ı Esasiye Kanunu" adını taşıyordu. 1924 Anayasası, 1921'deki 23 maddelik kısa düzenlemenin aksine 105 maddeli, devlet düzeni ve vatandaşlık haklarını ayrıntılı biçimde düzenleyen niteliğe sahipti.

1924 Anayasası geniş bir anayasa olmasına rağmen vilayet yönetimi 89-91. maddelerde ana hatlarıyla nispeten kısa olarak düzenlenmişti. Türkiye'nin coğrafi durum ve iktisadi ilişkiler bakımından vilayet, kaza, nahiyeye ve köylere ayrıldığını belirten hükümler, 1921'deki Anayasa metni ile paralellik gösteriyordu. Anayasa'nın ifadesiyle vilayetler, şehir ve kasabalar ile köyler tüzel kişiliğe sahipti. Burada şehir ve kasaba deyimleri belediyeler için kullanılmıştı. Ayrıca, köylerin de yerel yönetim olarak belirtildiği görülmektedir.

Kanûn-ı Esâsî'de vilayet yönetimiyle ilgili olarak belirtilen "tevsi-i me'zuniyet" (yetki genişliği) ve "tefrik-i vezâif" (görevler ayrılığı) ilkeleri,

1924 Anayasası'nda da vilayet yönetiminin temel çerçevesi olarak yer aldı. Ancak, bu genel ilkelerin yorumlanmasına esas teşkil edecek, vilayet yönetimini yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde anayasal bir güvenceye kavuşturacak düzenlemelere yer verilmedi. Bu durum kanun koyucuya, yerel yönetimlerin organlarının belirlenmesinde atama ya da seçim yönteminin kullanılması, merkez ile yerel arasındaki görev ve kaynak paylaşımı gibi önemli alanlarda serbestlik sağlıyordu.

1924 Anayasası, 1921 Anayasası'na göre yönetimde merkeziyetçiliğe dayanan bir anlayışa geçişi temsil ediyordu. Vilayet yönetimi de bu anlayışa paralel olarak yapılandırıldı. Vilayet Şuraları düzenlemesi, meclisin yürütme organını kendi içinden seçmesi yöntemi yeni anayasada yer almadı. Böylece 1913'deki vilayet hususi idaresi sistemine geri dönüldü. Valiler, hususi idarenin yürütme organı konumunu sürdürdü. 1921 Anayasasında tüzel kişilik verilen ve şûra yapısı ile geniş özerkliğe sahip olan nahiyeler, 1924 Anayasası'nda tüzel kişiliklerini kaybederek kaza benzeri mülki bir birim haline getirildi.

2.1.3. 1961 Anayasası

1961 Anayasası, Türkiye'deki il sistemi ve il özel idare birimleri bakımından önemli değişiklikler getirdi. 1876 tarihli Kanûn-ı Esâsî'de yer alan ve daha sonra 1924 anayasasında düzenlenen "tevsî-i me'zuniyet" ve "tefrîk-i vezâif" ilkeleri il yönetimiyle ilgili yasal düzenlemelerde, örgütlenmede ve uygulamada 1961 yılına kadar dikkate alınması gereken yegane anayasal ilkelerdi. 1961 Anayasası ile vilayet yönetimi ve yerel yönetimlerle ilgili temel ilkeler daha açık ve geniş olarak düzenledi. Anayasa'nın "İdare" başlığını taşıyan bölümünde, idarenin kuruluş ve görevleriyle "merkezden yönetim" ve "yerinden yönetim" ilkelerine dayandığı ifade edildi. İllerin yönetiminde yetki genişliğinin dikkate alınacağı ayrıca Anayasa'da yer aldı. Bu düzenlemeler, yerel yönetimlerin geçmişte görevler ayrılığı ve yetki genişliği ilkeleri gibi yoruma göre şekillenebilen dar bir taban yerine, yerinden yönetim ilkesiyle anayasal güvenceye dayanan daha geniş bir çerçeveye oturmasını sağladı.

1921 ve 1924 Anayasalarında il bölümlenmesinde kriter olarak kabul edilen "coğrafi durum" ve "iktisadi ilişkiler" kavramlarına ek olarak 1961

Anayasası'nın 115. maddesinde "kamu hizmetlerinin gerekleri" kriteri getirildi. Önceki Anayasa ve kanunlarda vilayet, kaza ve nahiye biçiminde yer alan mülki bölümlenme, Türkiye "illere, illerde diğer kademeli bölümlere ayrılır" biçiminde düzenlendi. İlin altındaki kademelerin isim olarak belirtilmemesi, farklı yönetim kademelerinin getirilmesine imkan tanımakla birlikte, 1961'den sonra mülki bölümlenmede bir değişikliğe gidilmedi. 1949 tarihli İl İdaresi Kanunu'nda değişiklikler getiren 1964 tarihli düzenlemede, Anayasa'da belirtilen kriterler aynı şekilde benimsendi ve mülki bölümlenme il, ilçe ve bucak biçiminde devam ettirildi (Düstur, V/3: 2254-2255).

1961 Anayasası'nın 116. maddesinde yerel yönetimler, geniş olarak düzenlendi. Belediye ve köylerle birlikte il özel idareleri, belde halkının yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılayan, genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri olarak tanımlandı. Ayrıca, yerel yönetimlerin görevleri, yetkileri, maliyesi, merkezi yönetimle olan ilişkilerinin kanunla düzenlenebileceği şartı getirildi. Böylece, hükümetlerin kanun yolu dışındaki yöntemlerle söz konusu alanlarda tasarrufta bulunmalarının önüne geçilmiş oldu. Yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması öngörüldü. Anayasa, il özel idaresi yapısında önemli bir değişiklik öngörmemekle birlikte, yerinden yönetim ilkesi, tüzel kişilik, genel karar organlarının halk tarafından seçilmesi, yerel ve ortak ihtiyaçların yerel yönetimlere aidiyeti, düzenlemelerin kanuna dayanma zorunluluğu ve gelir kaynakları gibi alanlarda anayasal güvenceler getirmiş oldu.

Anayasa'da, il özel idarelerini etkileyecek bir düzenleme daha yapıldı. Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birden fazla ili içine alan yetki genişliğine sahip kuruluşların oluşturulmasına imkan tanındı. Bu hüküm, ilerleyen dönemde merkezi yönetimin taşra yapılanmasında çok sayıda bölge örgütlenmesinin ortaya çıkmasına neden oldu. Merkezi yönetimin bölge teşkilatı yapılanmasının temel amaçları; taşradaki yetki ve görev karmaşasının sona erdirilmesi, hizmetlerde eşgüdüm ve denetimin kolaylaştırılması ve planlama ve kalkınma ilkelerinin uygulanmasına imkan sağlaması idi (Sencer, 1985: 24) 1971 yılında yapılan bir araştırmada, iktisadi devlet teşekkülleri dışında çeşitli bakanlık ve dairelere bağlı 36 bölgesel kuruluş olduğu, bunların alt birimleriyle birlikte 62 il ve 8 ilçede merkezlerinin bu-

lunduğu kaydedilmektedir (Demirel, 1985: 4). Bölge örgütlenmeleri, il özel idarelerinin görev alanına giren birçok fonksiyonu üstlenerek yeni bir hizmet kademesi oluşturmuştur. Ancak, bu hizmetlerin il özel idaresinin fonksiyonları arasından yasal düzenlemeler ile çıkartılmaması neticesinde ikili bir durum oluştu (Yavuz, 1966: 151).

2.1.4. 1982 Anayasası

1982 Anayasası'nda il yönetimi ve yerel yönetimler hakkında hükümlerin yer aldığı maddeler, bazı sınırlı değişikliklerle birlikte 1961 Anayasası paralelinde düzenlendi. İdarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine dayanması, mülki bölümlenmeyle ilgili olarak coğrafi durum, iktisadi ilişkiler ve kamu hizmetlerinin gerekleri kriterlerine yer verilmesi, Türkiye'nin illere ve daha alt diğer kademelere ayrıldığı hükmü ve il yönetiminde temel ilke olarak yetki genişliğinin ifade edilmesi bu yöndeki düzenlemelerdi.

Anayasa'nın hazırlık sürecinde, il özel idarelerinin görevlerini yerine getiremediği ve fonksiyonlarından birçoğunun çıkarılan kanunlarla merkezi idareye aktarıldığı gerekçesiyle, metinde "il" in dolayısıyla özel idarenin yerel yönetim olarak belirtilmemesi önerileri de getirildi. Ancak, bu öneriler kabul görmedi (Nadaroğlu, 1994: 173). Anayasa'da il özel idareleri, anayasal güvenceye ve kamu tüzel kişiliğine sahip üç yerel yönetimden biri olmayı sürdürdü.

Anayasa'da, 1961'den farklı olarak, yerel yönetimlerin kuruluş esaslarının ancak kanunla yapılabileceği hükmü getirilerek anayasal güvence genişletildi. 1961 Anayasası'nda yerel yönetimlerin "genel karar organları"nın seçimle gelmesi öngörülürken, 1982 Anayasası'nda "genel" kelimesi kaldırıldı ve sadece "karar organları" olarak düzenleme yapıldı. Bu değişiklik il özel idaresinde, il genel meclisi yanında il daimi encümeninin de sadece halkın seçimi ile gelen üyelerden oluşabileceği anlamına geliyordu. Nitekim, 1987'de 3360 sayılı kanun ile 1913 tarihli vilayet kanununda getirilen değişikliklerden, encümende atanmış üyelerin yer alması hükmü, karar organıyla ilgili kapsam genişlemesine dayanılarak Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

Genel idareyle ilgili hükümlerin yer aldığı 123. maddede vurgu yapılan yerinden yönetim ilkesi, yerel yönetimlerle ilgili 127. maddede tekrar edilmektedir. Buna göre, yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri konusundaki düzenlemeler, yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde kanunla yapılacaktır. Yerinden yönetim ilkesine iki farklı maddede vurgu yapan anayasa metninde diğer taraftan idari vesayet yetkisi 1961 Anayasası'ndan farklı olarak açık ve geniş olarak düzenlenmiştir. Buna göre, yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetim tarafından kullanılan idari vesayet yetkisi; mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması kriterleri çerçevesinde kullanılabilir. Merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde kullandığı idari vesayet yetkisinin daha önceki anayasa düzeninden farklı olarak belli bir çerçeveye içine alınması önemli bir gelişme olmakla birlikte, getirilen kriterlerin bir kısmının yoruma açık ve yerindelik denetimine imkan tanıyan nitelikte olduğu görülmektedir.

Merkezi yönetimin bölge teşkilatlarına anayasal zemin hazırlayan, birden fazla ili içine alan örgütlenmelere yönelik düzenleme, birkaç değişikliklerle birlikte anayasada yer almayı sürdürdü. Bölgesel örgütlerin birçok alanda faaliyet göstermeleri ve sayılarının fazlalığı karşısında 1961'deki Anayasa metninde yer alan "belli kamu hizmetleri" yerine, 1982 Anayasası'nda "belli" kelimesi kaldırıldı ve kapsam genişletilerek "kamu hizmetleri" ifadesi tercih edildi. Buna karşın, bir çerçeve olarak, bölge örgütlerinin kamu hizmetlerinin görülmesinde "verim" ve "uyum" sağlamak amacıyla kurulabileceği hükmü ilave edildi. Ayrıca, bölge örgütleriyle ilgili düzenlemelerin kanuna dayanması zorunluluğu getirildi.

Anayasal gelişme içinde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ayrımın daha net bir şekilde yerleştiği görülmektedir. 1961'den itibaren anayasada yer alan yerinden yönetim ilkesi, yerel yönetimler konusundaki düzenlemelerde temel kriter olarak kabul edilmiş durumdadır. Bu paralelde, il özel idareleri merkezi yönetimin taşra örgütünden net çizgilerle ayrılmış ve yerel yönetim düzlemindeki yerini almıştır. Bununla birlikte, idari vesayet konusunda merkezi yönetime tanınan geniş alan varlığını sürdürmektedir.

2.2. 1923-1987 Döneminde İl Özel İdareleri İle İlgili Düzenlemeler

1913 tarihli vilayet kanununun il özel idarelerini düzenleyen bölümü 2005 yılına kadar yürürlükte kalmakla birlikte, zaman içinde bazı değişikliklere uğramıştır. Ayrıca, seçim sistemi, bakanlıkların taşra teşkilatları ve mali kaynak konusundaki düzenlemelerden il özel idareleri de etkilenmiştir. Bu çerçevede, 1923 ile 1987 yılları arasındaki dönemde il özel idareleri ile ilgili önemli değişiklikler kronolojik olarak aşağıda ele alınmıştır.

1926 yılında 894 sayılı kanunla, 1913 tarihli vilayet kanununun umumi meclisin üye sayılarını düzenleyen 103. maddesinde değişikliğe gidildi. Kazaların her 12.500 erkek nüfus için 1 üye seçmesi yönündeki madde hükmü değiştirilerek her 7.500 erkek nüfus için 1 üye seçilmesi kriteri getirildi. Bu kapsamda, 7.500-10.000 arasındaki erkek nüfus için 1 üye, 10.001-15.000 için 2 üye, 15.001-20.000 için 3 üye, 20.001-25.000 için 4 üye ve bundan fazla erkek nüfusun her 10 bini için 1 üye il genel meclisi için seçilecekti. Ayrıca, erkek nüfusu 7.500'den aşağı olan kazaların da 1 üye göndermesi öngörüldü. Nüfus tabanının indirilmesi, il genel meclisi üye sayısının da artması anlamına geliyordu.

1927 yılında çıkarılan 1131 sayılı "Devlet ve Vilayet Yollarının Tevhidi Hakkında Kanun" ile devlet yolları ile vilayet yolları birleştirilerek tümünün inşa, tamir ve bakımları vilayet hususi idarelerine bırakıldı. Bu kapsamda hususi idarelerde istihdam edilen mühendis ve fen memurlarının tayinleri, maaş ve tahsisatları da Nafia Vekaleti tarafından karşılanmaya başladı.

1913 tarihli vilayet kanunu içinde vilayetin genel idaresi ve özel idaresi, iki ayrı kısım olarak düzenlenmişti. 1929 tarihinde çıkarılan 1426 sayılı "Vilayet İdaresi Kanunu" ile vilayet yönetiminde düzenleme yapıldı. Vilayet yönetiminin tümünü değil sadece genel idare alanını düzenleyen kanun ile 1913 tarihli vilayet kanununun "İdare-i Umumiye-i Vilâyet" başlığını taşıyan birinci kısmında yer alan hükümler yürürlükten kaldırıldı. Böylece, vilayet genel yönetiminin müstakil bir kanunu oldu. Buna karşın, 1913 tarihli vilayet kanununun özel idareyi düzenleyen hükümleri yürürlüğünü sürdürdü. Vilâyet İdaresi Kanunu, vilayetlerin yönetimiyle ilgili olarak

1924 Anayasası'nda yer alan temel ilkelerin, kanun düzeyinde uygulamaya geçirilmesine yönelik hükümlere sahipti. Kanunun girişinde vilayet yönetiminin Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun 91. maddesinde yer alan "tevs-i me'zuniyet" ve "tefrik-i vezâif" ilkelerine göre gerçekleştirileceği belirtilmektedir. 1924 Anayasası'nda mülki bölümlenme için temel kriter olarak ifade edilen "Türkiye'nin coğrafi durumu" ve "İktisadi İlişkiler" kavramları vilayet idaresi kanununda da yer almaktadır. Mülki bölümlenme konusunda 1921 Anayasası'ndan itibaren geçerli olan tasnif çerçevesinde vilayet, kaza, nahiy kademelenmesi kanunda aynı şekilde benimsenmişti.

TBMM'de kanunla ilgili "Muhtelit Encümeni" gerekçe mazbatasında iki temel kavram hakkında tanımlamalar yapılmaktadır. Devletin genel görevleri ile ilgili karar alınması ve uygulanması için kullanılacak memurların tayini idari merkeziyet olarak tanımlanıyordu. Karar alma ve memur tayini konularındaki merkezi yönetimin yetkilerinden bir kısmının taşrada bulunan devletin resmi temsilcisi ve hükümetin icra vasıtası olan valilere verilmesi ise "tevs-i me'zuniyet=deconcentration" idi. "tefrik-i vezâif" ise, hükümetin genel görevlerinden siyasi olanların merkeze ait olması şartı ile siyasi olmayanları vilayet ve belediyelere veren, bu yöntem ile halkın yönetime katılmasını temin eden idari ademimerkeziyet yöntemi olarak ifade ediliyordu (Maliye Bakanlığı, 1997: 462).

1920'li yılların sonunda merkezi yönetim, yerel bazı gelirleri merkezi kuruluşlara ve hizmetlere tahsis yoluna gitti. İl özel idareleri tarafından eğitim için toplanan gelirler ilgili bakanlığa bırakıldı. Yerel şose yol ve köprüler için toplanan gelirler kanunla genel yollara tahsis edildi. Ayrıca, ispirto ve meşrubatı külliyeye vergilerinden il özel idare payı olarak ayrılan %10'luk kısım sağlık hizmetlerinde kullanılmak için sağlıkla ilgili bakanlığa tahsis edildi. Bu gelirler o dönemde il özel idarenin %80 gelirini oluşturuyordu. Gelirlerde ortaya çıkan ani azalma nedeniyle ilk yıllarda il özel idareleri için bütçe hazırlanma konusunda sıkıntılar yaşandı (Mahalli İşler, 1930: 58).

1913 tarihli vilayet kanununun 78. maddesinin 3. fıkrasında şehir ve kasabalarda belediyelerin yararlandığı tramvay, omnibüs, otobüs ve otomobil işletmesi, havagazı ile aydınlatma, temiz su temini ve dağıtımı gibi hizmet alanlarında, süresi 40 yılı aşmayan imtiyazların verilmesi vilayet umumi meclislerinin yetkisine verilmişti. 1930 yılında çıkan 1580 sayılı Beledi-

ye Kanunu'nun 19. maddesinin 4. ve 5. fıkrası ile bu konudaki yetki belediyelere devredildi. 78. maddede imtiyazlar yanında fabrika kurulması konusundaki ruhsat verme yetkisi de il özel idarelerine bırakılmıştı. Bu yetki de 1930 tarihli 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nun 268-275. maddeleri ile Sıhhat ve İctimai Muavenet Vekaleti (Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı)'ne devredildi.

1930 tarihli 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nun 18, 21 ve 22. maddeleri ile il özel idare bütçelerinden ayrılacak ödeneğin hastane, dispanser, etüv ve tathirat merkezlerine, bulaşıcı hastalıkların tedavisine harcanacağı düzenlenmiştir. Bu ödeneğin harcanmasının Sıhhat ve İctimai Muavenet Vekaleti'nin il müdürleri tarafından denetlenmesi kanunda öngörülmüştür.

1933 tarihinde 2346 sayılı kanun ile vilayet kanununun hususi idarelerin bütçelerinin kesinleşmesi hakkındaki hükümlerinde değişikliğe gidildi. Kanunun ilk halinde vilayet umumi meclisince kabul edilen bütçe, vali tarafından Dâhiliye Nezâreti'ne gönderiliyor ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile yürürlüğe giriyordu. 2346 sayılı kanun ile getirilen düzende, umumi meclisin kabul ettiği bütçe vali tarafından Dâhiliye Nezâreti'ne gönderiliyordu. Ancak, daha sonra Maarif, Sıhhiye, Nafia ve Ziraat Vekaletleri temsilcilerinden oluşan ve Dâhiliye Nezâreti'nin temsilcisi Mahalli İdareler Umum Müdürlüğü reisinin başkanlığında toplanan bir komisyon tarafından inceleniyordu. Merkezi kurumların taşradaki faaliyetleri ile il özel idareleri arasındaki koordinasyonu sağlamaya yönelik komisyon incelemesinden sonra hususi idarelerin bütçeleri Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile kesinlik kazanıyordu.

1934 yılında 2630 sayılı kanunla vilayet umumi meclislerinin üye seçilme ölçekleri ve şartlarını düzenleyen vilayet kanununun 103. maddesinde değişikliğe gidildi. 1926'daki 894 sayılı kanunla nüfus dilimleri 12.500 erkek nüfusa 1 üyeden 7.500 erkek nüfusa 1 üye şeklinde indirilmişti. 2630 sayılı kanunla erkek nüfus yanında bayan nüfusun da hesaplamalarda dikkate alınması yöntemi getirildi. Bu kapsamda düzenlenen nüfus dilimleri her 15.000 nüfus için 1 üyenin seçilmesi biçiminde değiştirildi. Yeni dilimler 15.000-20.000 nüfus için 1 üye, 20.001-30.000 için 2 üye, 30.001-40.000 için 3 üye, 40.001-60.000'e kadar 4 üye ve bundan fazlası

her 20.000 nüfus için 1 üye seçilmesi biçiminde düzenlendi. Meclis üyelerinin görev süresi de 4 yıl olarak belirlendi.

1935 yılında çıkarılan 2644 sayılı Tapu Kanunu ile bataklıkların kurulması konusunda hususi idarelerin sahip olduğu fonksiyonlar aynı şekilde benimsenerek sürdürüldü. Aynı yıl çıkarılan 2871 sayılı kanunla arazi ve bina vergileri ile o dönemde alınan İktisadi Buhran Vergisi hususi idarelere devredildi. Böylece vilayet hususi idareleri önemli bir gelir kaynağına kavuşmuş oldu.

1946 yılında 4928 sayılı kanunla vilayet umumi meclislerinin üye seçilme süreci yeniden düzenlendi. Meclis üyelerinin iki dereceli bir seçimle yerine doğrudan tek dereceli olarak seçilmesi ve oylama işleminin tek günde bitirilmesi yöntemi getirildi. Seçim sürecini yürütme görevi, belediye başkanının başkanlığında belediye meclisinin kendi içinden seçeceği beş üyeden oluşan bir komisyona verildi. Seçimlerde oy kullanabilmek için Türk vatan-dışı olmak, 22 yaşını doldurmak, kamu hizmetinde yasaklı olmamak, kısıtlı olmamak, ilçede altı aydan beri ikamet etmek ve yabancı bir devletin resmi hizmetinde bulunmamak şartlarını taşımak gerekiyordu. Seçmenlerin oylarını kapalı zarf içinde kullanması yöntemi de getirildi. Üye sayısının belirlenmesinde kullanılan nüfus tabanı konusunda, yukarıda ayrıntıları belirtilen 2630 sayılı kanunun getirdiği sistem benimsendi. Ayrıca, vilayet umumi meclislerinin yılda bir defa eylül ayında toplanması öngörüldü.

1949 yılında yeni bir il idaresi kanunu hazırlandı. Kanunun gerekçesinde, 1929 yılında çıkarılan İl İdaresi Kanunu'nun çeşitli zamanlarda 1851, 1965, 3001, 3451, 3758, 4008, 4025 ve 4438 sayılı kanunlarla değişikliklere uğraması sonucu bütünlüğünün kaybolduğu belirtilmektedir. Ayrıca, 1929'dan sonra çıkarılan ve kamu hizmeti yürüten birçok kurumda önemli değişiklikler getiren kanuni düzenlemelere paralel olarak vilayetin genel idaresinin de düzenlenmesi gerektiği gerekçe olarak sunulmaktadır (Maliye Bakanlığı, 1997: 843). TBMM İçişleri Komisyonu'nun kanun tasarısı hakkında yaptığı değerlendirmede, il genel idaresi yanında hususi idareler için de bir tasarı hazırlandığı ve TBMM'ye sunulduğu, ancak ilgili komisyonlardan görüşlerin gecikmesi üzerine sadece genel idareyle ilgili tasarının görüşmeye alındığı belirtilmektedir (Maliye Bakanlığı, 1997: 877). Kanun tasarısı 5442 sayılı kanunlaşarak 18 Haziran 1949 yılında yürürlüğe girdi.

5442 sayılı kanun, 1924 Anayasası'nda mülki bölümlenme konusunda düzenlenen Türkiye'nin coğrafya ve ekonomik durumları bakımından mülki bölümlere ayrıldığı yönündeki hükmü, 1929 tarihli İl İdaresi Kanunu gibi aynen benimsedi. Ancak, kanunda mülki birimlerin isimlerinde değişikliğe gidilerek vilayet; il, kaza; ilçe ve nahiyeye; bucak olarak tanımlandı. Ayrıca, illerin yetki genişliği ve görevler ayrılığı ilkesine göre yönetileceği, önceki vilayet kanunları gibi kanunda atıf yapılan temel ilkeler olarak düzenlendi.

1950 yılında il genel meclislerinin üye seçimleriyle ilgili değişiklikler getiren 5670 sayılı kanun ile meclisin yılda bir defa aralık ayında toplanması hükmü getirildi.

Vilayetlerde hastane inşası ve işletilmesiyle ilgili olarak il özel idareleri yetkiliydi. 1930'da 1580 sayılı kanunla belediyelere ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile bakanlığa (Sihhat ve İctimai Muavenet Vekâleti) hastane inşası ve işletilmesiyle ilgili görevler verildi. 1936'da 3017 sayılı kanun ile il özel idarelerine bağlı olan sağlık kuruluşlarındaki personelin atanması ve bu kuruluşların denetlenmesi yetkisi bakanlığın yetkisine bırakıldı. 1954 yılına gelindiğinde 6134 sayılı kanun ile il özel idarelerine bağlı olarak hizmet veren hastaneler merkezi yönetime devredildi. Kanun kapsamında 3895 yatak kapasiteli 47 hastane bakanlığa bağlandı.

1954 yılında 6423 sayılı kanun ile 1913 tarihli vilayet kanununun il daimi encümenini düzenleyen maddelerinde değişikliğe gidildi. Encümenle ilgili maddelerin o günkü dil özellikleri paralelinde sadeleştirilmesi yanında bazı sınırlı kelime değişiklikleri de gerçekleştirildi. Ayrıca, il genel meclisi seçim süreci ve çalışma usulleri ile ilgili bazı yeni düzenlemeler yapıldı. Seçim sürecini yürütmek o tarihe kadar, 4928 sayılı kanuna çerçevesinde belediye başkanı ve belediye meclisinin kendi içinden seçtiği üyelerden oluşan bir komisyona aitti. 6423 sayılı kanun, bu yöntemi değiştirdi ve il genel meclisi seçimlerinin de milletvekili seçimlerinde görevli olan kurul tarafından yürütülmesini kabul etti. Böylece seçim kurulu daha tarafsız hale getirildi. Ayrıca, seçimlerin ne zaman yapılacağı konusunda Bakanlar Kurulu'na yetki verildi.

1913 tarihli vilayet kanunu, il özel idaresine tarım ve hayvancılık alanında oldukça geniş bir sorumluluk alanı vermişti. Cumhuriyet Dönemi'nde çıkarılan kanunlar ile tarım ve hayvancılık alanındaki görev ve yetkiler

ağırlıklı olarak merkezi yönetim kuruluşlarına devredildi. Tarım alanındaki fonksiyonların başka yönetimlerin sorumluluğuna verilmesinin nedenleri arasında, merkezi yönetimin taşradaki yayılma olgusu yanında personel ve bütçe imkanları yeterli düzeyde olmayan il özel idarelerinin bu alanda yetersiz kalması da vardı. 1926 tarihli 904 sayılı İslahı Hayvânât Kanunu, 1937 tarihli 3203 sayılı Ziraat Vekâleti Vazife ve Teşkilât Kanunu, 1940 tarihli ve 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanun 1950'ye kadar olan dönemde çıkarılan bu yöndeki kanunlardı. 1950'li yıllarda il özel idaresinin tarım ve hayvancılık alanlarındaki görev ve yetkilerinin başka kurumlara devredilmesi çıkarılan yeni düzenlemelerle devam etti. 1949 Tarihli 6964 sayılı Devlet Üretim Çiftlikleri Görev ve Kuruluş Kanunu, 1956 tarihli 6831 sayılı Orman Kanunu ve 1957 tarihli 6964 sayılı Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Kanunu, 1960 tarihli 7457 sayılı Toprak Muhafaza ve Zirai Sulama İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun bu yıllardaki başlıca düzenlemelerdi.

İl özel idarelerinin ticari hayatın yerel düzeyde organizasyonu, teşviki ve geliştirilmesi alanında sahip olduğu sorumlulukları, diğer alanlarda olduğu gibi, yeni oluşturulan merkezi kuruluşlara devredildi. İlk olarak 1939'da 3614 sayılı Ticaret Vekâleti Teşkilât ve Vazifelerine Dair Kanun ile yetkilerin bir kısmı bakanlığa devredildi. 1950 yılında çıkarılan 5590 sayılı Ticaret ve Sanayi Odaları ve Birlikleri Hakkında Kanun ile yerel düzeyde sanayi ve ticaret odası ile borsa açılması konusundaki yetkiler bakanlığa verildi.

1954 yılında 6200 sayılı kanun ile Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü (DSİ) kurdu. DSİ'ye vilayet ölçeğinde bataklıkların kurutulması ve sulama tesisleri konusunda geniş görevler verildi. Köylerin su temini konusunda DSİ'nin görev alanı teknik organizasyon ve denetim görevleri ile sınırlandırıldı. 1960'da 7478 sayılı Köy İçme Suları Hakkında Kanun ile köylerin su ihtiyacının karşılanması da DSİ'nin sorumluluğuna verildi.

1959 yılında çıkarılan 7364 sayılı kanun ile il genel meclislerinin kanuni sürelerinin 1960 yılı eylül ayına kadar devam etmesi öngörülmüştü. Bu sürenin sonunda ise seçimler gerçekleştirilecekti. Ancak, 27 Mayıs 1960 ihtilali nedeniyle il genel meclisleri feshedilerek seçimler ertelendi. İl genel meclislerinin tekrar açılması 1963 yılında gerçekleştirilen mahalli idareler seçimlerinin ardından mümkün olabildi.

1963 yılındaki seçimler öncesinde, 306 sayılı kanun ile il genel meclisi üyelerinin seçim süreci ve şartlarında düzenleme yapıldı. Meclis üyeleri tek dereceli ve nispi temsil esasına göre belirlenecekti. Seçimler serbest, eşit, gizli ve genel oy ilkelerine göre yapılacak ve açık sayım ilkesi geçerli olacaktı. Meclis üyelerinin belirlenmesi için her ilçe bir seçim çevresi olarak belirlendi. Seçimlerin 4 yılda bir yapılması kuralı aynı şekilde korundu. Ayrıca, seçim döneminin son toplantı yılının temmuz ayının 15. günü seçim sürecinin başlangıcı ve eylül ayının 3. Pazar günü ise oylama tarihi olarak belirlendi. İlçeler adına seçilecek üye sayısının tespitinde kullanılan nüfus kriterleri de değiştirildi. Nüfusu 25.000'e kadar olan ilçelerden 1 üye, 25.001-40.000 için 2, 40.001-55.000 için 3, 55.001-70.000 için 4 üye ve bu düzeyin üstündeki her 25.000 nüfus için 1 üyenin meclise seçilmesi öngörüldü.

Üye sayıları yanında üye seçilebilmek için gerekli şartlar da kanunda yeniden düzenlendi. Türk vatandaşı olmak, seçimin başlangıcından en az 6 ay önceden il sınırları içinde ikamet etmek, 25 yaşını tamamlamış olmak, Türkçe okuyup-yazabilmek, kamu hizmetlerinde kısıtlı olmamak, ağır hapis cezasını gerektiren suçtan dolayı hüküm giymemek, askerliğini yapmak, yüz kızartıcı bir suçtan dolayı hüküm giymemek başlıca şartlar olarak düzenlendi.

306 sayılı kanunla yapılan önemli bir değişiklik il genel meclisinin fesih şartları ve süreci ile ilgiliydi. 1913 tarihli vilayet kanununun 125. maddesine göre vali, il genel meclisinin feshini gerekli görürse gerekçesini Dâhiliye Nezâreti'ne bildirir, bakanlığın izni ve Bakanlar Kurulu'nun kararı üzerine Cumhurbaşkanı'nın onayı ile fesih gerçekleşirdi. 1960 Anayasası'nın 116. maddesinde mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetimin ancak yargı yolu ile olabileceği yönünde bir hüküm getirildi. Bu hükme paralel olarak 306 sayılı kanun ile meclisin feshedilmesi belli şartlara bağlandı. İl genel meclisinin, a) kanunen belirli olan, olağan veya olağanüstü toplantılar dışında toplanması, b) kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanması, c) kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinmesi ve bu durumun il genel meclisine ait işleri sekteye veya geciktirmeye uğratması, d) siyasi meseleleri müzakere etmesi veya siyasi temennilerde bulunması fesih gerek-

çeleri olarak düzenlendi. Bu durumların herhangi birinin varlığı durumunda, vali durumu İçişleri Bakanlığı'na bildirmekte, bakanlığın yazısı üzerine Danıştay'ın kararı ile meclis feshedilmekteydi. Burada, il özel idaresinin temel organı olan il genel meclisinin feshedilmesi konusundaki nihai yetkinin Cumhurbaşkanı'ndan alınarak bir mahkemeye verilmesi, yargısal denetime geçilmesi bakımından önemli bir adımdı.

1930'lu yıllardan itibaren havza ıslahı, sulama, toprak muhafazası vb. alanlarda Tarım Bakanlığı'nın yapısı içinde çeşitli birimler kurulmuştu. 1960 yılında bu alanlardaki hizmetleri yürütmek üzere tarım Bakanlığı'na bağlı olarak Topraksu Genel Müdürlüğü (TOPRAKSU) oluşturuldu. TOPRAKSU arazi kullanımı, erozyon önlenmesi, bataklık kurutulması, sulama tesisi kurulması gibi il özel idarelerinin görev alanına da giren hizmetlerle sorumluydu.

1963 yılında Köy İşleri Bakanlığı'nın kurularak Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü ve Karayolları Genel Müdürlüğü'nün köylere hizmet yürüten birimleri bu bakanlığın çatısı altına alındı. 1965'de yeni bir yapılanmayla "Yol, Su ve Elektrik İşleri Genel Müdürlüğü (YSE)" kuruldu. Köylere yönelik altyapısal hizmetler genel müdürlüğün sorumluluğuna verildi. Köylere yönelik hizmetlerin merkezi yönetim bünyesindeki kuruluşlara verilmesi, il özel idaresinin bu alandaki fonksiyonlarını daraltmıştır.

1964 yılına gelindiğinde il özel idaresinin temel fonksiyonlarından olan il yollarının yapım ve onarımı alanında yeni bir düzenleme yapıldı. İl sınırları içindeki yolların sorumluluğu Bakanlar Kurulu kararı ile Karayolları Genel Müdürlüğü'ne devredildi. İl özel idaresinin görev alanından çıkartılmakla birlikte sorumluluk yeni düzenlemeyle merkezi bir kuruma devredilmiş oldu. 1973 yılında bu konuda 1737 sayılı kanun hazırlanarak fonksiyon devri kanunla daha kalıcı hale getirildi (Aldan, 1978: 32).

1913 yılında çıkarılan kanunda il özel idarelerine eğitimle ilgili olarak, okulların inşası ve bakımı ile okulların yönetimi ve denetimi alanlarında görevler verilmişti. Okulların yönetimiyle ilgili yetkiler, zaman içinde çıkarılan kanunlar ile merkezi kurumlara devredildi. 1924 tarihli 430 sayılı Tevhid-i Tedrîsât Kanunu, 1926 tarihli ve 789 sayılı Maarif Teşkilâtına Dair Kanun ilk dönemlerde çıkarılan önemli düzenlemelerdi. 1948'de 5210 sayılı ve 1950'de 5828 sayılı kanunlar ile köylerdeki okulların inşası yüküm-

lülükleri yeniden düzenlendi. 1961'de 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu ve 1973'de çıkarılan 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu ile eğitimin yönetimi ve denetimi alanlarında Milli Eğitim Bakanlığı'nın sorumluluğu pekiştirildi. Bununla birlikte, il özel idarelerinin özellikle okul binası yapılması gibi fiziki altyapı ve bu paraleldeki diğer destek hizmetleri ilgili görevleri devam etti.

12 Eylül 1980'de gerçekleşen askeri darbe sonrasında çıkarılan 2304 sayılı kanun ile Türkiye'deki il genel meclisleri bir kez daha feshedildi. Mahalli idareler seçimi yapılarak yeni il genel meclislerinin açılmasına kadar olan sürede meclis ile encümenin sahip olduğu görev ve yetkiler, valinin il idare şube başkanları arasından seçtiği 4 üyeden oluşan bir kurula bırakıldı. Yaklaşık 3 yıllık bir aradan sonra 1984 yılında yapılan seçimler ile il genel meclisleri yeniden açıldı.

1983 tarihinde çıkarılan 180 sayılı Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2. maddesi ile il özel idarelerinin hizmetleri ile ilgili altyapı tesislerinin yaptırılması konusunda bakanlığa yetki verildi.

1984 yılında köylere yönelik hizmetleri yürüten merkezi yönetim bünyesindeki organizasyonda yeniden yapılanmaya gidildi. Bu çerçevede, Orman Genel Müdürlüğü'nün ormanla ilgili birimleri, Yol, Su ve Elektrik İşleri Genel Müdürlüğü ve Topraksu Genel Müdürlüğü birleştirilerek Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kuruldu. Genel Müdürlük, köylere yönelik olarak; yol, su, kanalizasyon, elektrik, sulama, toprak ıslahı, tarımın geliştirilmesi, doğa afetlere karşı önleyici tedbirler alınması gibi geniş bir görev alanına sahipti. 1960 Anayasası ile merkezi yönetime bölge esaslı hizmet kuruluşları oluşturabilme imkanının verilmesinden sonra il ölçeğinde birçok yerel hizmet, bu tür örgütlerin sorumluluğuna verilmişti. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü de bu uygulamanın devamı niteliğindedir. İl özel idaresinin görev ve yetki alanını daraltan bu tür yapılanmalar, aynı zamanda mali kaynakların da daralmasına yol açmıştır. Uygulamada il özel idareleri, köy hizmetleri il müdürlüklerine ödenek aktararak, genel müdürlüğün bütçe imkanlarından daha fazla bir kaynağı da kullanmasını sağlamışlardır (İçişleri Bakanlığı AREM: 2).

1984 yılındaki mahalli idareler seçimlerini düzenleyen 2972 sayılı kanuna göre, il genel meclisi üyeleri seçiminde, onda birlik baraj uygulamalı

nispi temsil sistemi geçerli oldu. Her ilçenin bir seçim çevresi olarak kabul edildiği seçimde, ilçelerin çıkaracağı üyeler konusundaki kriterler yeniden düzenlendi. Son nüfus sayımına göre nüfusu 25.000'e kadar olan ilçelerden 2, 25.001-50.000'e kadar 3, 50.001-75.000'e kadar 4, 75.001-100.000'e kadar 5 üye seçilmesi öngörüldü. Nüfusu 100.000'in üzerindeki ilçelerde her ilave 100.000 için 1 üye ekleniyordu.

2972 sayılı kanun ile mahalli idareler seçimlerinin 5 yılda bir yapılacağına düzenlenmesi sonucu il genel meclisi üyelerinin görev süresi de paralel biçimde 5 yıla çıktı. Bununla birlikte, milletvekili seçimi ile birleştirilmesi söz konusu olduğunda mahalli idareler seçimlerinin bir yıla kadar ertelenmesi veya öne alınması imkanı da tanındı. En az altı aydır o seçim çevresinde ikamet ediyor olmak ve 25 yaşını doldurmuş olmak il genel meclisi üyesi seçilebilme şartları olarak belirlendi. Ayrıca, 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nda belirtilen sakıncaları taşımamak gerekiyordu.

2.3. Kamu Yönetimini Geliştirme Çalışmaları ve İl Özel İdaresi

1930'dan sonra Türkiye'deki kamu yönetiminin problemleri ve çözüm yolları üzerine birçok araştırma yapılmıştır. Araştırmalar ağırlıklı olarak yabancı uzmanlar tarafından yürütülmüştür. Bunlardan başlıcaları; 1934 Walker Hines'in "Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki Raporu", Fritz Neumark tarafından 1949'da Başbakanlığa sunulan "Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor", 1950'de James Barker başkanlığında Milletlerarası Kalkınma Bankası'na mensup bir grup tarafından mali politika ve idari mekanizma konusunda hazırlanan rapor, 1951'de James Martin ve Frank Cush'in Maliye Bakanlığı'nın teşkilat, personel ve süreçlerini inceleyen raporu, 1951'de Walter Leimgruber'in idareyi bir bütün olarak inceleyen ve merkezi bir personel idaresine geçilmesini öneren raporu, 1959'da Maurice Chailloux-Dantel'in Personel Reformu ve Devlet Personel Kanunu Projesi konularındaki araştırma raporudur.

1963'de planlı döneme geçilmesiyle kamu yönetimini geliştirme çalışmaları daha düzenli ve kapsamlı olarak ele alınmıştır. Beş yıllık kalkınma plan-

larının hazırlanması sürecinde birçok sektörde olduğu gibi mahalli idareler alanında çalışmalar yapılarak raporlar hazırlanmıştır. Ayrıca, başta TODAİE olmak üzere çeşitli kuruluşlarca kamu yönetimini geliştirme çalışmaları yürütülmüştür. Türkiye’de idarenin yeniden yapılanması ile ilgili çalışmalardan öne çıkanlar, il özel idareleri bağlamında aşağıda incelemiştir.

2.3.1. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)

Kamu yönetimine bir sistem bütünlüğü içinde yaklaşan ilk köklü çalışma olarak nitelenen MEHTAP raporu, DPT, TODAİE ve üniversitelerle işbirliği çerçevesinde hazırlanarak 1962 yılında yayımlanmıştır. Rapor genel olarak, merkezi hükümetin örgütlenme düzenini ve iç işleyişini tespit etmek ve kamu hizmetlerinin verimli bir şekilde yürütülmesi bakımından tespitler çerçevesinde öneriler getirme çabasını içermektedir. MEHTAP raporunun başlıca bölümleri şunlardır; merkezi hükümet teşkilâtının genel yapısı, ortak görevler, geleneksel görevler, malî ve iktisadî görevler, sosyal görevler, kültürel görevler, görevlerdeki eksiklik ve eksikliğin sebepleri, tekliflere göre merkezi hükümet teşkilâtının temel kuruluşu ve yapılması gereken başka araştırmalar.

MEHTAP raporunda, idarenin kendisine verilen görevleri etkinlik ve verimlilik içinde yürütmediği tespiti yapılmaktadır. Kamu yönetimi alanındaki problemlerin temel nedenleri; mali kaynak yetersizliği, personel aksaklıkları, yön gösterme ve gözetim bozuklukları, teşkilat bozuklukları, kırtasiyecilik ve iyi düzenlenmemiş merkeziyetçilik olarak belirtilmektedir (TODAİE, 1966: 355-357).

Raporda, kamu yönetiminin geliştirilmesi için çok yönlü öneriler de getirilmiştir. Araştırma geliştirme çalışmalarının koordineli biçimde arttırılması, kanun tasarılarının koordinesi için standartlar tespit edilmesi, teftiş sürecinin düzeltici ve geliştirici bir görev olarak yürütülmesi, nüfus hareketlerinin bilimsel yöntemlerle merkezi olarak izlenmesi, ülkenin tabii kaynakları ile ilgili envanterin çıkarılması, gıda, ulaştırma, sanayi, yakıt, enerji, yabancı sermaye, tarım, orman sektörlerinde koordineli plan ve politikaların oluşturulması, bölge planlamasının yaygınlaştırılması, kooperatifçiliğin teşvik edilmesi bu önerilerden bazılarıdır (TODAİE, 1966: 352-357).

MEHTAP raporunda il özel idarelerine verilen ana rol, kırsal (köy) kalkınmayı desteklemektir. İl özel idareleri, bakanlıklar ile ilçeler arasında ara kademe olarak, kalkınma programlarını koordine eden bir konumda öngörülmüştür. Bu çerçevede, ilçelerden gelen taleplere göre il özel idaresi tarafından toplum kalkınması programları hazırlanacak, bu programların ne kadarının il özel idareleri bütçesinden karşılanacağı Bakanlıklararası Toplum Kalkınması Kurulu’na bildirilecekti. İl özel idare bütçeleri, ilçeler itibariyle toplum kalkınması programlarına yapılacak harcamaları gösterecek şekilde hazırlanacaktı. Bu sürecin uygulamaya geçirilmesi için kaymakamların mali yetkileri arttırılacaktı (TODAİE, 1966: 53).

Raporda mahalli idarelerle ilgili olarak, yapılması gerekli araştırmalar başlığı altında, merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev dağılımı, mahalli idarelerin yetkileri, kaynakları, teşkilatlanması konularında ayrı araştırmalar yapılması gereği üzerinde durulmaktadır.

2.3.2. İçişleri Bakanlığı İç-Düzen Araştırması

1967-1971 yılları arasında İçişleri Bakanlığı tarafından belediyeler, il özel idareleri, köyler, ilin genel yönetimi, kolluk hizmetleri, nüfus hizmetleri, sivil savunma hizmetleri gibi alanları kapsayan geniş bir araştırma gerçekleştirilmiştir. Araştırma sonuçları 1972’de her bir alan için ayrı rapor olarak yayımlanmıştır.

İl özel idareleri ile ilgili raporda, fonksiyonlar ayrıntılı biçimde analiz edilerek problem noktaları ve öneriler getirilmiştir. Anayasadaki yerinden yönetim ilkesine atıf yapılarak il ölçeğindeki yerel hizmetlerin il özel idarelerine bırakılması savunulmuştur. Bu çerçevede, il özel idarelerinin yürütmesi gereken görevler; sağlık ve sosyal, bayındırlık, kültür ve eğitim, tarım, hayvancılık, ekonomik başlıkları altında liste biçiminde tespit edilmiştir.

İç-Düzen raporunda il özel idaresinin organları da ele alınmıştır. il genel meclisi ile ilgili olarak; meclisin üye profilinin iyileştirilmesi, üye sayısının nüfusa göre değil ilçe sayısına göre tespit edilerek sayının azaltılması, üyelerin özlük haklarının iyileştirilmesi, yılda bir kez toplanma süresinin arttırılması, meclis kararlarından sadece önemlilerinin vali tarafından onaylanması, diğerlerinin mecliste kesinlik kazanması gibi öneriler getirilmiş-

tir. İl encümeninde seçilmiş üyeler yanında ildeki birim yöneticilerinin doğal üye olarak katılmasına karşı çıkmıştır. İl özel idaresinin kendi örgütünü kurması durumunda buradaki birim yöneticilerinin encümene katılabileceği belirtilmiştir.

İç düzen raporundaki diğer önemli öneriler; il özel idaresinin kendi örgütlenmesini gerçekleştirmesi, hizmetleri kendi personeli ile yürütmesi, yerel nitelikteki gelirlerin il özel idarelerine devri ve görevleri ile orantılı mali kaynak sağlanması, bütçenin kesinleşmesinde Bakanlar Kurulu yerine İçişleri Bakanlığı onayının yeterli sayılması olarak sayılabilir.

2.3.3. İdari Reform Danışma Kurulu

İdari Reform Danışma Kurulu, idareyi yeniden düzenleme çabaları çerçevesinde 1971'de oluşturulmuştur. Kurulun temel amacı; hükümet programına göre devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini saptamaktır. Kurulun 5 ana alanda çalışma yürütmesi öngörülmüştür. a) idarenin yeniden düzenlenmesinin genel yönünün ve stratejilerinin tespiti, b) yeniden düzenlemeyi gerçekleştirecek örgütlenme biçimini ortaya koymak, c) yeniden düzenleme alanlarını ve önceliklerini saptamak, d) 1971 yılına kadar yapılan idari reform çalışmalarını değerlendirmek, e) iktisadi devlet teşekküllerini yeniden düzenleme çalışmaları ile genel idare alanında yapılan çalışmalar arasında ahenk sağlamak.

İdari Reform Danışma Kurulu, çalışmaları sonucunda "İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler" başlığıyla bir rapor hazırlamıştır (TODAİE, 1972). Bu raporda yer alan yasal ve yönetsel düzenleme önerilerinden benimsenenler Üçüncü Beş Yıllık Plana ve yıllık programlara yansıtılmıştır. Rapordaki önerilere dayalı olarak bazı ana konularda kanun tasarıları hazırlanmış ise de kanunlaşamamıştır.

Kurul raporunda mahalli idareler ile ilgili olarak; merkezi denetimin yerel özerkliği zedelemeyecek biçimde olması, yerel düzeyde katılımın geliştirilmesi, yerel kalkınmayı destekleyecek etkin ve verimli bir mahalli idare sistemi kurulması, merkezi yönetim ile mahalli idareler arasındaki görev ve yetki paylaşımının belli esaslara bağlanması, mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynağı sağlanması, mahalli idarelerin iç yapıları yanın-

da hizmet kapasite ve süreçlerinin iyileştirilmesi gerekliliği üzerinde durulmaktadır.

İl özel idareleri sistemi ile ilgili olarak mevcut yapının sağlıklı bir hizmet yürütme imkanından uzak olduğu tespiti yapılmaktadır. Bu durumun taşrada özellikle kırsal alanlarda bayındırlık, eğitim, sağlık ve tarım hizmetlerinin yürütülmesinde aksaklıklara yol açtığı belirtilmektedir. Ayrıca, siyasal katılım bakımından da mevcut yapının problemlerine dikkat çekilmektedir.

Kurul raporunda il özel idarelerinin mevcut yapısının korunarak geliştirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. İl özel idarelerinin ildeki temel işlevi olarak ise, il düzeyinde politika belirleme, ildeki hizmetleri koordinasyon, ilçeler için gerekli destek hizmetlerini yürütme ve denetim alanları önerilmektedir.

İl özel idareleri alanında kurul raporunda öne çıkan diğer öneri, ilçe düzeyinde mahalli idare kurulmasıdır. Bu kapsamda belli illerde pilot uygulama yapılarak elde edilecek sonuçlara göre ilçe düzeyinde il düzeyindeki özel idare sistemine paralel bir mahalli idarenin kurulması gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca, ilçe düzeyindeki mahalli idarenin yürütme organı olacak kaymakama ita amirliği yetkisi verilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Mahalli idare sistemindeki bu değişiklik için pilot uygulama sonuçlarına göre Anayasa ve diğer mevzuatta değişikliklerle gidilmesi gerekliliği de belirtilmektedir.

2.3.4. Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA)

1988 yılında Altıncı Beş yıllık kalkınma Planı ve yıllık program hazırlık çalışmalarını desteklemek üzere, TODAİE tarafından bir kamu yönetimi araştırması gerçekleştirilmiştir. Araştırmanın amacı; kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının yapısında, işleyişinde, mevzuatında var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak, çözüm önerileri getirmek olarak ifade edilmektedir (TODAİE, 1991: 3).

KAYA raporuna göre, ülkedeki mahalli idarelerin yeniden yapılandırılmasını gerektiren nedenler üç ana konu altında toplanmaktadır; a) mahal-

li idareler, yoğun idari vesayet, halkın katılım imkanlarının yetersizliği, bilgi edinme ve saydamlığın yetersiz düzeyde oluşu neticesinde demokratik bakımdan zayıf durumdadır. b) merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev ve kaynak paylaşımının sağlıklı yapılmamış olması, özerkliğin gereği olan kesin karar alabilme ve öz gelirlere sahip olma konusundaki problemler mahalli idarelerin yeterince güçlü kurumlar olmasını olumsuz etkilemektedir. c) kırsal alanda yönetim boşluğunun varlığı, belediye ve il özel idarelerinin hizmet planlaması, iç örgütlenme, liderlik, iletişim, eşgüdüm, denetim, değerlendirme, performans bütçe, mali analiz, insan gücü istihdamı, hizmet içi eğitim alanlarında çağdaş yönetim tekniklerinden yeterince yararlanılmaması, bu kurumların toplumun beklentileri oranında etkili ve verimli hizmet üretememelerine neden olmaktadır (TODAİE, 1991: 177-182).

KAYA raporunda yerel yönetimlerin geliştirilmesi ve güçlendirilmesine yönelik olarak geniş bir öneri kısmı da bulunmaktadır. Bu önerilerin başlıcaları şu şekildedir; merkezi idare tarafından yürütülen hizmetlerin bir bölümünün mahalli idarelere aktarılması, mahalli idarelerin öz kaynaklarının arttırılması ve yerel vergi toplama yetkisinin tanınması, merkezi idarenin onayı olmadan birlik kurabilme imkanının tanınması, mahalli idarelerin yetki ve görevlerinin nüfus ölçütüne göre sınıflandırılması, sözleşmeli personel çalıştırılmasına imkan sağlanması (TODAİE, 1991: 183-187).

İl özel idareleri KAYA raporunda "İl Yerel Yönetimi" başlığı altında geniş olarak ele alınmıştır. Raporda, 1987 yılında 3360 sayılı kanun ile il özel idarelerini güçlendirmeyi amaçlayan mevzuat değişikliklerinin beklenen sonuçları ortaya koyamadığı belirtilmektedir. Öneriler kapsamında; merkezi yönetimin taşra kuruluşları olarak görev yapan milli eğitim, sağlık, bayındırlık ve iskân, tarım-köy işleri ve orman, köy hizmetleri, sanayi ve ticaret, kültür, turizm, sosyal hizmetler, spor ve beden terbiyesi müdürlüklerinin ve bölgesel kuruluşlar dahil diğer kuruluşların örgüt, personel, araç-gereç ve mali kaynakları ile birlikte il özel idarelerine aktarılması önerilmektedir. Hizmetlerin yürütülebilmesi için il özel idarelerinin kendi örgütlenmesini oluşturması, öz kaynaklar ağırlıklı olmak üzere mali imkanların arttırılması, görevlerle orantılı mali kaynak sağlanması diğer öneriler olarak belirtilebilir (TODAİE, 1991: 188).

Raporda, il düzeyindeki örgütlenmede ilçe yerel yönetiminin oluşturulması, üzerinde önemle durulan bir konu durumundadır. İlçe özel idaresi için özerk, tüzel kişiliği bulunan ve özel bütçeye sahip bir yapı önerilmektedir. İlçe özel idaresinin köy ve küçük belediyeler tarafından yürütülemeyen yerel hizmetler yanında sadece ilçe halkına yönelik toplum kalkınmasını sağlayacak hizmetlerden sorumlu olması öngörülmüştür. İlçe özel idaresi kurulduktan sonraki aşamada, merkezi idareye ait ilçe birimlerinin görevleri ve örgütleriyle birlikte ilçe özel idarelerine devredilmesi önerilmektedir (TODAİE, 1991: 183-185).

2.3.5. İlçe Özel İdaresi Modeli

İlçe düzeyinde tüzel kişiliğe sahip özel idare birimi oluşturulması, 1960'lı yılların başında, kırsal kalkınmanın desteklenmesi sürecinde yerel düzeydeki problemlere bir çözüm olarak gündeme gelen bir yönetim modelidir. 1967-1971 yılları arasında İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülen İç-Düzen araştırmasında, ilçe düzeyinde bir özel idare yapısı gündeme getirilmiştir. Model, hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde sunulması amacıyla il özel idarelerinin örgütlenmesinin ilçe düzeyine de yaygınlaştırılmasını içermektedir. Kaymakamın ilçedeki kuruluşun başı olduğu modelde, yetki genişliği ve yetki devrine dayanan bir ilişki sistemi benimsenmiştir. Ayrıca, ilçelerde il daimi encümenine benzer bir kurul teşkil edilmesi de önerilmiştir. İç-Düzen araştırmasında ilçe düzeyindeki örgütlenme geniş boyutlu bir model özelliği taşımamaktadır. Nitekim araştırma raporunda ilçe modelinin katkılarla geliştirilebileceği ifade edilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 1972: 206).

1971 yılında İdari Reform Danışma Kurulu Raporu'nda, il sisteminin geliştirilmesi önerisi getirilmiş ve temel hizmet birimi olan ilçenin güçlendirilmesi, bu amaçla ilçe düzeyinde pilot uygulama olarak mahalli idare birimi kurulması önerisi getirilmiştir. Pilot uygulamanın hayata geçmemesi durumunda, il özel idaresi ile ilçe arasında örgütsel ilişkiler kurulması önerilmiştir (TODAİE, 1972: 151).

İlçe özel idaresi ile ilgili en kapsamlı ve bütünlüğe sahip model önerisi 1970'li yılların ortalarında Selçuk Yalçındağ tarafından getirilmiştir (Yalçındağ, 1976: 62-73). Model, köy ile il kademeleri arasında yeni bir mahal-

li idare kademesi kurmayı hedeflemektedir. İlçe özel idaresinin karar organı olarak, seçilmiş üyeler yanında resmi bazı görevlilerin doğal üye olarak katıldığı bir meclis yapısı önerilmiştir. Yürütme organı konumu ise kaymakama verilmiştir. İlçe özel idaresi önerisinde birimin mali kaynakları, personel yapısı, merkezi yönetim ile ilişkileri ve görevleri konusunda ayrıntılı öneriler de yer almaktadır. Yalçındağ, modelin uygulamaya geçmesi sürecinde ilçe ölçeklerinin yeniden düzenlenmesini kritik bir faktör olarak sunmaktadır (Yalçındağ, 1977: 61-146).

1979-1983 yıllarını kapsayan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Yalçındağ'ın dikkat çektiği kırsal kalkınma ve ilçe yönetimi arasındaki ilişkiye paralel biçimde, kırsal kesimin kalkınmasına yönelik yatırımların temel kalkınma birimi olarak tanımlanan ilçe düzeyinde etkin biçimde yürütülmesi için gerekli önlemlerin alınması gerektiği belirtilmektedir. 6. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kırsal alandaki mahalli hizmetlerin verimliliğini artırmak için ilçe özel idarelerinin kurulması, küçük belediyeler ve köy idarelerinin güçlendirilmesi çalışmalarının gerçekleştirileceği hedefi yer almaktadır. 7. Kalkınma Planı'nda, kırsal alanda mahalli hizmetlerin verimliliğini artıracak, il özel idaresi, köy idareleri ve belediyeler arasında kademeli bir yapı oluşturacak kamu tüzel kişiliğine sahip ilçe özel idarelerinin kurulacağı belirtilmektedir.

1960'lardan sonra günümüze kadar olan dönemde kırsal kalkınma, idarenin yeniden yapılandırılması çalışmaları ile kalkınma planları gibi temel belgelerin çoğunda yer alan ilçe özel idaresi modeli, uygulamaya geçme imkanı bulamamakla birlikte, üzerindeki tartışmaların güncelliği devam etmektedir.

2.3.6. Kalkınma Planları

Türkiye'de sosyoekonomik potansiyeli değerlendirmek ve bu potansiyeli orta dönemde planlarla en iyi şekilde yönlendirebilmek amacı ile başlatılan planlı dönem çalışmaları çerçevesinde, ilk beş yıllık kalkınma planı 1963 yılında yürürlüğe girmiştir. Günümüze kadar 9 plan hazırlanarak uygulamaya konulmuştur. Mahalli idare niteliğine sahip il özel idarelerinin beş yıllık kalkınma planlarında hangi yaklaşımlar çerçevesinde ele alındığı ve ne yönde gelişme öngörüldüğü her plan için analiz edilmiştir.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967): Kalkınmayı temel eksen olarak kabul eden planların ilkinde, bu yaklaşımın bir yansıması olarak, mahalli idareler kalkınmanın destekleyici unsurları olarak görülmüştür. Toplum kalkınması konusunda ana ağırlık, ülkenin nüfus yapısı çerçevesinde, köy kalkınmasına verilmiştir. Merkezi yönetim ile mahalli idareler arasındaki koordinasyonun köy kalkınması konusunda geliştirilmesine dikkat çekilmiştir. Özellikle, il düzeyindeki hizmetlerin toplum kalkınması sürecindeki önemli rolü ele alınmaktadır. Ayrıca, kalkınma çabalarına halkın desteğinin sağlanması konusunda, halka yakın kurumlar olan mahalli idarelerin devreye sokulması üzerinde durulmaktadır.

Kalkınma planında il özel idarelerine, yerel yönetimlerin kalkınmadaki rolü dışında, köy ve orman yollarının yapımı konusunda somut sorumluluklar da yüklenmiştir. Kalkınma planında, köy ve orman yollarının yapılması toplum kalkınması programının ağırlık noktası olarak ifade edilmektedir. İl özel idarelerini ilgilendiren diğer bir düzenlemede vergi, resim, harç ve para cezalarının gözden geçirilerek cari fiyat artışlarının yansıtılması ve böylece il özel idarelerinin gelirlerinin arttırılması hedeflenmektedir.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972): Kalkınma sürecinde önemli role sahip mahalli idarelerin güçlendirilmesi amacı ile bu kalkınma planında, gelir sisteminde reform yapılması öngörülmektedir. Böylece, öz gelirleri artan mahalli idarelerin kalkınma planındaki ana hedeflere daha fazla destek vermesi öngörülmüştür.

Toplum kalkınması içinde köy kalkınmasının ağırlıklı rolü bu planda da devam etmektedir. Bu çerçevede, mahalli idarelerin güçlendirilerek köyle-re yönelik yol, su, elektrik ve diğer ihtiyaçların hızlı ve yerel halkın katıldığı bir uygulama süreci ile karşılanması hedeflenmektedir. Merkezi idarenin ise, toplu hizmet götüren daha büyük ölçekli projeleri gerçekleştireceği bir ayırım yapılmıştır. Kalkınma planında genel olarak, merkezi idare ile mahalli idareler ve gönüllü kuruluşların hizmetlerle ilgili işbirliği ve koordinasyonunun önemine de vurgu yapılmaktadır.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977): Mahalli idarelerin ülke kalkınmasındaki rolü bu planda daha da öne çıkmıştır. Mahalli idarelerin mali kaynaklarının yeterince arttırılamaması, kalkınma planı hedeflerini olumsuz etkileyen bir etken olarak görülmüştür. Ayrıca, mahalli idarelerin ölçek büyüklüklerinin optimal düzeyden uzak oluşunun ku-

rumasal kapasitesi yetersiz birimlerin ortaya çıkmasına neden olduğu belirtilmektedir.

Kalkınma planı, il mahalli idareler planlaması (İLMİP) yaklaşımı getirmiştir. Mahalli idarelerin güçlendirilerek yerel kaynakların ülke kalkınmasında etkin kullanımı bu yaklaşımda temel hedefi oluşturmaktadır. Bu çerçevede mahalli idarelerin problem alanları; personel eksikliği, merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki görev ayrımının iyi yapılmamış olması, mali kaynakların görevlere uygun dengeli dağıtılmamış olması, kalkınma planının uygulanması sürecinde mahalli idareler ile diğer kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanamaması ve mahalli idareler üzerindeki denetimin etkin olmaması olarak belirtilmektedir. Kalkınma planı döneminde bu problemlerin hukuki ve idari düzenlemeler ile ortadan kaldırılması hedeflenmiştir.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983): Ülke kalkınmasının yerel düzeydeki destekleyicisi mahalli idareler alanında planın temel yaklaşımı, görevler ile orantılı bir mali kaynağın sağlanması amacıyla mali denkleştirme düzeninin kurulmasıdır. Mali yapı içinde öz gelirlerin daha ağırlıklı duruma gelmesini amaçlayan plan, mahalli idarelerin kalkınmayı destekleyici rollerinin artırılması yanında, merkezi idare gelirleri dışındaki bir kaynağın devreye sokulmasını hedeflenmiştir. Mahalli idarelerin birlik kurarak hizmet kapasitelerini geliştirmeleri, yerel kaynakların kalkınma sürecinde etkin bir şekilde devreye sokulma çabalarının diğeri bir örneği olarak planda yer almaktadır.

Kalkınma planında kırsal kalkınmada temel rol ve koordinasyon il özel idarelerine verilmiştir. Bu çerçevede il özel idarelerinin, il düzeyinde yerel halkın katkısının sağlanması ve diğer mahalli idarelerin ortaklığı ile gerçekleştirilebilecek ekonomik yatırım projelerini destekleyip eşgüdüm sağlayacak nitelikte yeniden düzenlenmesi gereği üzerinde durulmaktadır. Kırsal kesimin kalkınmasında ilçe kademesini temel kalkınma birimi olarak kabul eden planda, ilçe düzeyinde bu role uygun yeni yapılanma öngörülmektedir. Ayrıca, il düzeyindeki mahalli idareler arası işbirliği kapsamında, belediye meclisi ile il genel meclisi arasında işbirliği ve eşgüdümün geliştirilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989): Kalkınma planında mahalli idarelerin özellikle kentsel gelişmenin bir sonucu olarak belediye-

lerin geniş olarak ele alındığı görülmektedir. Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkide Anayasa'nın 127. maddesi temel olarak kabul edilmektedir. Bu çerçevede, belediye ve il özel idarelerinin görev ve yetkilerinin günün şartlarına göre yeniden düzenlenmesi gerektiği belirtilmektedir.

Temel altyapı hizmetleri yanında gençlik ve spor, kültür ve eğitim alanında da merkezi kurumlar ile il özel idareleri arasında koordinasyon ve işbirliği sağlanması hedefi konulmuştur. Ayrıca, önceki dönemlerde teşvik edilen ve uygulamaya geçen mahalli idare birliklerinin, nitelikli personel istihdam eden bir yapıya kavuşturularak daha etkin hale getirilmesi hedeflenmiştir.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994): Kalkınma planında mahalli idarelerle ilgili temel yaklaşım yeniden yapılanmanın gerçekleştirilmesidir. Hizmet üretiminde etkinliğin sağlanması ve rasyonel kaynak kullanımını yeniden yapılanmanın ana eksenini belirlemiştir. Bu kapsamda; merkezi ve mahalli idareler arasında görev ve yetki paylaşımının yerinden yönetim anlayışı çerçevesinde düzenlenmesi, görevler ile orantılı mali kaynak sağlanması, bütçe ve muhasebe sisteminin iyileştirilmesi, yerel halk ile mahalli idare arasındaki iletişim alanının genişletilmesi, mahalli idare birliklerinin kurulmasının teşvik edilmesi, personel istihdamının daha esnek yapıya kavuşturulması başlıca düzenleme ilkeleri olarak belirtilmektedir.

Kırsal alanın kalkınması önceki planlarda olduğu gibi ayrıca ele alınmıştır. Kırsal alanda mahalli idare boşluğunu dolduracak ve otorite eksikliğini ortadan kaldıracak şekilde il özel idarelerinin yeniden teşkilatlandırılması öngörülmüştür. Ayrıca, kırsal alanda hizmetlerin verimliliğini arttırmak amacıyla ilçe düzeyinde il özel idaresi kurulması, küçük belediyelerin ve köylerin güçlendirilmesi, köye hizmet götüren kamu kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanması plan hedefleri arasında yer almaktadır.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000): Kalkınma planında mahalli idarelerin çok yönlü ele alınarak, bütüncül bir reform yaklaşımıyla yeniden yapılandırılması ve geliştirilmesi hedeflenmiştir. Mali yapının iyileştirilmesi, merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki görev paylaşımı ve mahalli idarelerin kurumsal kapasitelerinin geliştirilmesi üç temel konu olarak bu planda da öne çıkmaktadır.

Plana göre, mahalli idarelere kendi mevzuatı ile verilen görevler zamanla merkezi idare tarafından yürütülmeye başlanmış, halkın ihtiyaç öncelik-

lerinin belirlenmemesi, halkın tercihleri doğrultusunda etkili bir programlama yapılmaması, karar alma ve uygulamada idari etkinliği ve verimliliği olumsuz şekilde etkilemiştir. Merkezi idare ve mahalli idareler arasında hizmet ve kaynak dengesinin kurulamaması ve koordinasyon eksikliğinin giderilememesi, görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımı açısından karmaşık bir idari, mali ve hukuki yapı oluşturmuştur. Belde halkı ile mahalli idareler arasındaki iletişimin zayıflığı ve yerel meclislerin güçsüzlüğü planda belirtilen diğer problem alanlarıdır.

Mahalli idarelerin geliştirilmesi konusunda planda yer alan temel ilke ve hedefler şu şekilde belirtilebilir; a) mahalli idarelerin idari ve mali özerkliğinin sağlanması, b) mahalli idare meclislerinin, kamu çalışanları dahil, geniş temsili sağlandığı nitelikli, fonksiyonel ve aktif bir yapıya kavuşturulması, c) halkın mahalli idarelerin kararlarına ve uygulama süreçlerine katılımını ve denetimini sağlayıcı düzenlemeler yapılması, d) yerinden yönetim anlayışına göre görev, yetki ve kaynak paylaşımının gerçekleştirilmesi kapsamında turizm, çevre, kültür, spor, köy hizmetleri ve sosyal hizmetlerden başlayarak ilgili hizmetlerin belediye ve il özel idarelerine devredilmesi, e) kanunun yasaklamadığı ve başka idarelere vermediği yerel nitelikteki kamu görevlerinden mahalli idarelerin sorumlu olması, f) mahalli idarelerin öz kaynaklarının geliştirilerek mali açıdan merkezi idareye bağımlılığının azaltılması, g) mahalli idarelerin bütçe ve muhasebe sistemlerinin hizmeti ölçme, alternatif maliyetleri saptama ve hizmette yerindelik analizlerini yapabilmeyi sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmesi, h) iller bankasının bir yatırım ihtisas bankası haline dönüştürülmesi, ı) mahalli idare birliklerinin desteklenmesi, i) nitelikli personel istihdamına yönelik olarak norm kadro sistemine geçilmesi, j) il, ilçe ve belediye kurulmasında hizmetin görülmesinde optimum ölçek büyüklüğünün dikkate alınması, k) merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki işbirliği ve koordinasyonu sağlamak ve planlama, altyapı, ulaşım, konut ve kent hizmetleri konusundaki idari, mali ve hukuki girişimleri desteklemek amacıyla bir başkanlık yapısının oluşturulması, l) il özel idarelerinin güçlendirilmesi kapsamında köy hizmetlerinin bir kısmının bu idarelere devredilmesi, m) il mahalli idaresi görevlerini ilçe düzeyinde örgütleyen kamu tüzel kişiliğine sahip ilçe mahalli idaresi oluşturulması.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005): Kalkınma planlarında mahalli idare sisteminin geliştirilmesi ile ilgili öngörülen hedeflerin uygulamaya yansımaması, 8. plandaki hedeflerin öncekilerin bir tekrarı biçiminde şekillenmesine neden olmuştur. Bu kapsamda; merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev ve mali kaynak paylaşımı, halkın yerel düzeyde katılımının artırılması, mahalli idarelerin kurumsal kapasitelerinin geliştirilmesi, norm kadro uygulamasına geçilmesi, mahalli idareler arası koordinasyon ve işbirliğinin sağlanması, küçük ölçekli birimlerin ıslahı, ilçe özel idaresinin kurulması, mahalli idare birliklerinin geliştirilmesi gibi yukarıda daha ayrıntılı incelenen hususlar planda yer almıştır. Ayrıca, köy yollarının yapım ve bakım hizmetlerinin kanuni bir düzenleme ile il özel idarelerine devredilmesi, planda dikkat çeken bir öneri olarak belirtilebilir.

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013): Avrupa Birliği üyelik sürecine katkı sağlayacak temel strateji dokümanı olarak tasarlanan Dokuzuncu Kalkınma Planı, Avrupa Birliği mali takvimi dikkate alınarak 2007-2013 yıllarını kapsayacak biçimde 7 yıllık olarak belirlenmiştir. Dokuzuncu planın, konumuz açısından önceki planlardan farklı olan diğer bir yönü, yerel yönetim reformu kapsamında 2004 ve 2005 yıllarında gerçekleştirilen düzenlemelerden sonra yapılmış olmasıdır. Bu durumun bir sonucu olarak mahalli idarelerle ilgili konular, daha çok reformun geliştirilmesi üzerine yoğunlaşmaktadır.

Plana göre, merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev, yetki, kaynak paylaşımı ve hizmet ilişkilerinin düzenlenmesi amacıyla gerçekleştirilen kanuni düzenlemelere rağmen, mahalli idarelerle ilgili idari, mali ve personel sorunları devam etmektedir. Reform sürecinin zayıf kalan yönlerinin desteklenmesi kapsamında getirilen önerilerin başında, mahalli idarelerin kapasitelerinin geliştirilmesi ve mali kaynaklarının artırılması gelmektedir. Buradaki temel amaç, kanuni düzenlemelerin uygulamaya yansımaları için sağlıklı bir bünye ve imkanlar oluşturmaktır. Bu çerçevede, il özel idarelerinin kırsal kalkınma konusundaki etkinliğini artırmak için teknik, mali ve kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesi hedefi konulmuştur.

Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kaldırılarak, teşkilatlarının İstanbul ve Kocaeli illeri dışında il özel idarelerine devredilmesi, özel idarenin kırsal kalkınmadaki rolünü geliştireceği vurgusu yapılmaktadır. Bununla birlikte, KÖYDES ve benzeri projelerin, kırsal yerleşim yapısının parçalı ve dağınık olması nedeniyle karşılaştığı zorluklara da dikkat çekilmektedir.

Planda mahalli idareler alanında yer alan diğer önemli konular; iyi yönetim çerçevesinde düzenlemeler yapılması, sunulan hizmetlerle ilgili ülke çapında asgari standartlar belirlenmesi ve denetlenmesi, e-devlet uygulamalarının yaygınlaştırılması, yerel nitelikteki kültür hizmetlerinin mahalli idarelere devredilmesi, sivil toplum kurumları ile mahalli idareler arasındaki diyalogun geliştirilmesi, mahalli idare birliklerinin daha etkin hale getirilmesi olarak belirtilebilir.

2.4. 1987'de İl Özel İdare Mevzuatında Değişiklik Yapılması

1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayât Kanunu Muvakkat-ı” Osmanlı vilayet yönetiminde hem özel idare ve hem de genel idareyi birlikte düzenleyen bir niteliğe sahipti. Kanunun genel idare kısmı 1929 yılında çıkarılan İl İdaresi Kanunu ile yürürlükten kaldırıldı. Özel idareyi düzenleyen kısmı ise yürürlüğünü sürdürdü. 1987 yılına gelinceye kadar; 1949 yılında TBMM komisyonlarına kadar gelen tasarı ve 1972'de İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan tasarı gibi (Aykaç, 1995: 381), sonuca ulaşamamış il özel idareleri ile ilgili yeni kanun çıkarma çabaları bulunmaktadır. 1913 tarihli kanunda 1987 yılına kadar, 14 ayrı kanunla değişiklik yapılmış, 8 maddesi kaldırılmış, 25 maddesi yeniden düzenlenmiş ve kanuna 16 madde eklenmiş (Çoker, 1987: 15) ve 70 kadar kanunda özel idarelerle ilgili hükümler yer almıştır (Atalay, Erdumlu ve Karaman, 1989: 87). Bu değişiklikler, il yönetimiyle ilgili yeni çıkarılan düzenlemelere uyumlaştırma, seçim süreleri, ilçe temsilinde nüfus kriteri ve seçilme şartı gibi meclis üyeliği ile ilgili hükümler, meclisin toplanma süresi, fesh edilmesi ve üye tahsisatları gibi meclis düzenine ait konular, Cumhuriyet Senatosu üyeliği ile il genel meclisi üyeliğinin bir arada olamayacağı gibi kamu yönetimindeki bazı değişikliklerin etkileri ve bütçe süreci ile ilgili bazı hükümlerde yapılmıştır. 1987 yılına kadar 1913 tarihli vilayet kanunu, belli bir sistem içinde olmaktan çok günün ihtiyaçları çerçevesinde şekillenen değişiklikler sonucunda, bütünlüğü bozulan bir kanun durumuna getirilmişti.

İl özel idarelerinin yeniden yapılanması çalışmaları 1980'li yıllardan sonra hız kazandı. Bu çerçevede Haziran 1985'de Ankara İl Genel Meclisi, Ağustos 1985'de Bursa İl Genel Meclisi (Ateş ve Es, 2008: 211) ve Eylül 1985'de İstanbul İl Genel Meclisi tarafından gerçekleştirilen toplantı ve sempozyumlarda yeni il özel idaresi yapısının nasıl olacağı tartışılmış ve çetli kanun tasarıları ortaya konulmuştur. İstanbul'daki sempozyumda katılımcılar temel problem alanlarını; il özel idarelerinin görev ve yetkilerinin merkezi yönetim tarafından üstlenilmesi, mali imkan ve kaynakların daraltılması, meclisin işlevlerinin azaltılması ve idari vesayetin yoğunluğu olarak ifade etmektedir. Yeni kanun tasarisından beklentiler; görev paylaşımının iyileştirilmesi, görevleri ile orantılı gelir sağlanması, idari vesayetinin azaltılması, nitelikli personel istihdamının sağlanması, meclisin siyasi ve demokratik açıdan güçlendirilmesi başlıklarında yoğunlaşmaktadır (İstanbul İl Özel İdaresi, 1986). Bu ortamda 45. Hükümet tarafından il özel idareleriyle ilgili kanununda değişiklikler öngören bir tasarı hazırlanarak TBMM'ye sunulmuştur. Tortop, yeni bir kanun yapılması yerine değişiklik paketi hazırlanmasıyla ilgili olarak, o günün şartlarında parlamentodan uzun ve çok maddeli kanun geçirmenin güçlükleri nedeniyle bu şekilde bir yol izlendiğini belirtmektedir (Tortop, 1982: 6).

16 Mayıs 1987 tarihinde çıkarılan 3360 sayılı “13 Mart 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatının Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanununa Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun” ile il özel idareleri alanında yeni düzenlemeler yapıldı. Yeni kanun, zaman içinde yapılan değişikliklerle birlikte yürürlüğünü koruyan 1913 tarihli Vilayet Kanunu'nun il özel idareleriyle ilgili hükümlerinin sadeleştirilmesi, maddelerinin değiştirilmesi ve yeni hükümlerin eklenmesini içeren 21 maddelik bir değişiklik paketi özelliğine sahipti. Bu çerçevede, 1913 tarihli kanunun 16 maddesinde değişiklik yapılırken, 5 yeni madde eklenmiş ve 6 madde yürürlükten kaldırılmıştır.

1913 tarihli kanunun sadeleştirilmesi kapsamında öncelikle ismi “İl Özel İdaresi Kanunu” olarak değiştirildi. Ayrıca, İrade, Dâhiliye Nezâreti, Nâfi'a Nezâreti, Encümen-i Vilâyet, Meclîs-i Umûmî, Vâli-i Vilâyât ve Me'mûrîn-i Husûsiye-i Vilâyât gibi terimler o günkü karşılıklarına çevrildi. Sadeleştirme bazı terimlerle sınırlı kaldığı ve kanunun tümünün ele alınmadığı

görülmektedir. Birçok maddedeki metin 1913'deki hali ile varlığını sürdürdü. Hatta, kanunun il özel idaresinin düzenlendiği kısmın başlığı İdâre-i Husûsiye-i Vilâyât biçiminde devam etti.

1985-1989 yıllarını kapsayan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda "il özel idaresinin görevleri günün şartlarına uygun hale getirilecektir" ifadesi (Devlet Planlama Teşkilatı, 1984: 183) yer almakla birlikte, 1987 tarihli 3360 sayılı kanun ile fonksiyonel yapıda önemli bir değişiklik yapılmadı. Sadece, vilayete ait emlakın ve malların yönetimi ile bayındırlıkla ilgili müesseseler ve hayır kurumları yönetiminin il özel idarelerine ait olduğu konusundaki hükümler kaldırıldı. 1913 tarihli kanunda yer alan fonksiyonlarla ilgili hükümler yanında, görevlerin ana başlıklar halinde sayıldığı bir düzenleme getirildi. Buna göre il özel idareleri; imar, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, çevre sağlığı ve korunması, eğitim ve spor, tarım, ağaçlandırma ve orman tesisi, ekonomi ve ticaret, haberleşme, kültür, turizm ve çeşitli mevzuatla verilen görevlerden sorumlu olacaktı.

3360 sayılı kanunda il özel idarelerinin fonksiyonları konusunda farklı bir düzenleme de yapıldı. İl özel idarelerinin görevli olduğu yerel ve ortak ihtiyaçların kapsamı ve sınırının belirlenmesi yetkisi Bakanlar Kurulu'na bırakıldı. Bu yetkinin kanunla düzenlenmesi yerine Bakanlar Kurulu'nun yetkisine bırakılması, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yer alan "mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir." hükmüne aykırı bir durumu ifade ediyordu. Nitekim, Anayasa Mahkemesi bu düzenlemeyi Anayasa'nın 7. maddesindeki yasama yetkisinin devredilmezliği, 123. maddesindeki idarenin bütünlüğü, 127. maddesindeki yerel yönetim ilkeleri ve idarî vesayet yetkisine aykırı görerek iptal etti (Anayasa Mahkemesi, 22.6.1988: E.1987/18, K.1988/23).

İl özel idarelerine yıllık program yapma zorunluluğu 3360 sayılı kanun ile getirildi. İl özel idareleri kalkınma planlarıyla uyumlu olarak ilin imkan ve ihtiyaçlarını da göz önüne alarak yıllık program hazırlayacaktı. İdareler arası eşgüdümün sağlanması amacıyla yıllık program hazırlanırken ilgili bakanlık, bölge ve il kuruluşlarıyla koordineli bir çalışma yürütülmesi kanunda öngörülen diğer hususlardı.

1913 tarihli vilayet kanununda il özel idarelerinin gelirleri ve giderleri olarak yer alan hükümler 3360 sayılı yasayla yeniden düzenlendi. Buna göre

il özel idarelerinin gelirleri; özel kanunlara göre alınan vergi, resim ve harçlar, genel bütçe gelirlerinden ayrılacak paylar, genel, katma ve özel bütçeli idarelerden aktarılacak ödenekler, teşebbüs ve faaliyetlerden elde edilen gelirler, emlak ve malların yönetiminden elde edilen gelirler, para cezaları ve harçlar, hizmet karşılığı alınan ücretler, bağışlar, Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın onayı ile alınan gezi ücretlerinden oluşuyordu. İl özel idarelerinin giderleri de geniş olarak ayrıca düzenlendi.

Gelir ve giderlerin yeniden düzenlenmesi yanında bütçe sürecinde de değişikliğe gidildi. 3360 sayılı kanunun 5. maddesinde il özel idarelerinin bütçesinin hazırlanması, encümenince incelenmesi ve il genel meclisinde görüşülmesi ve kabulüne ilişkin usul, esas ve sürelerin İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanacak yönetmelikle düzenlenmesi hükmü getirildi. İl özel idaresi bütçesi 1987'deki değişiklik öncesinde, İçişleri Bakanlığı'na gönderilir ve buradaki Bütçe Tetkik Komisyonu tarafından incelenirdi. Hazırlanan raporla birlikte bütçe onaylanmak üzere Bakanlar Kuruluna gönderilirdi (Arslan, 1978:111). 1987'deki değişiklikle bütçenin tasdikinde Bakanlar Kurulu devreden çıkarıldı. İçişleri Bakanlığı'nın incelemesi ve onaylaması yeterli görüldü. İçişleri Bakanlığı, il özel idarelerinin bütçelerinde kanuna aykırı gördüğü madde ve terimleri düzeltmeye, bütçeye konulmayan gelirleri koymaya, tahsile yetkili olunmayan gelirleri çıkartmaya, görevler arasında bulunmayan hizmetlerle ilgili ödenekleri çıkartmaya yetkili idi (Nadaroğlu, 1994, 192).

3360 sayılı kanunun 7. maddesinde, valinin il özel idaresinin görev alanına giren hizmetleri özel idare müdürlüğü yanında merkezi idarenin ildeki teşkilatları eliyle de yürütmesine imkan tanındı. İl özel idarelerinin personel ve donanım yetersizlikleri nedeniyle benzer durumlar 1913'den itibaren uygulamada görülmüştür. Bu durum, il özel idarelerinin yerel yönetim biriminden daha çok merkezi idarenin taşradaki hizmet birimi biçimindeki algıyı da besleyen bir unsur olmuştur. 3360 sayılı kanunda bu durum yasal olarak da düzenlenmiştir. Hizmet etkinliğini hedefleyen bu düzenleme, özel idarelerini merkezi yönetimin bir parçası haline getirmektedir.

7. madde'de, il özel idaresinin yıllık program dışında kalan işlerinin, valinin teklifi ve ilgili bakanın onayı ile yürütülebileceği yönünde bir hüküm yer alıyordu. Anayasa Mahkemesi bu hükmü, Anayasa'nın 127. maddesine aykırılığı sebebiyle iptal etti. İptal kararının gerekçesinde; yıllık programlar

dışındaki işlerin il daimi encümeni tarafından görüşülebileceği belirtilmektedir. Encümen gibi bir organın varlığı karşısında valiye ve bir bakana yetki tanınması yerinden yönetim ilkesine aykırı bulunmuş ve hiyerarşik bir ilişki biçimi olarak tanımlanmıştır. Ayrıca, bu yetkinin yıllık program dışında kalan alanın genişlemesine yol açacak bir sakınca içerdiği de belirtilmektedir (Anayasa Mahkemesi, 22.6.1988: E.1987/18, K.1988/23).

3360 sayılı kanunda il daimi encümeninin üyelik yapısı da değişikliğe uğratıldı. Encümen üyelerinin her dönem başında il genel meclisi üyeleri arasından seçileceği, her encümen üyesinin ayrı ilçelerden olacağı, seçilen üyelerin bir yıl görev yapacağı, süresi dolanların yeniden seçilebileceği hükümleri yanında yeni bir düzenleme olarak doğal üyelik getirildi. İl Özel İdare Müdürü, Köy Hizmetleri İl Müdürü, Bayındırlık ve İskan Müdürü, il daimi encümeninin doğal üyesi olarak toplantılara katılacaktı. Anayasa Mahkemesi doğal üyeliği içeren hükmü, başvuru üzerine iptal etti. Anayasa'nın 127. maddesinde yerel yönetimlerin karar organlarının kanunda gösterilen seçmenler tarafından belirleneceği hükmüne dayanan mahkeme, bir karar organı olarak nitelendirdiği il daimi encümeni üyelerinin sadece seçilmiş kişilerden oluşması gerektiği yönünde karar aldı.

İl genel meclisinin olağan toplantıları 3360 sayılı kanunla Mayıs ve Kasım aylarında otuzar gün olmak üzere ikiye çıkartıldı. İl genel meclisine toplantıları 10 gün süre uzatma yetkisi verildi. İl genel meclisi ve il daimi encümeni üyeleri ödenekleri gösterge ve maaş katsayı sistemine bağlandı.

3360 sayılı kanun yayımlandıktan sonra, 2, 5, 6, 7, 9, 11, 12, 14 ve 16. maddelerinde yer alan bazı hükümlerin, Anayasa'nın 127. ve 128. maddelerine aykırılığı nedeniyle Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açılmıştır. Dava sonucunda, ayrıntıları yukarıda belirtildiği gibi, 2, 7 ve 14. maddelerdeki ilgili hükümler iptal edilmiştir.

1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı kanun, il özel idareleri ile ilgili temel mevzuatı kaldırarak yeni bir düzen inşa eden kodifikasyon çalışması niteliğine sahip değildi. 1913'deki kanunun yıllar içindeki değişikliklerle birlikte o güne kadar getirdiği düzenin bazı eklemelerle sınırlı bir değişikliğe uğratılmasını ifade ediyordu. 1991 tarihli Kamu Yönetimi Araştırması Raporunda (KAYA) 1987 yılında il özel idarelerinin güçlendirilmesi amacıyla yapılan düzenlemelerin istenilen sonuçları vermediği tespiti yapılmaktadır (TODAİE, 1991: 182).

2.5. 2005 Tarihli İl Özel İdaresi Kanunu ve Yeni Düzen

1987 yılında 3360 sayılı kanun ile yapılan değişikliklerin istenen sonuçları ortaya çıkarmaması sonrasında il özel idarelerinin yeniden yapılandırılmasıyla ilgili çabalar da devam etmiştir. Bu çerçevede, birçok kanun tasarısı hazırlanmıştır. Bunlardan; 1998 yılındaki "Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdarelerle İlgili Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı", 2000 yılında yine merkezi yönetimle mahalli idareler arasındaki görev paylaşımı ile ilgili taslak aşamasında kalan kanun hükmünde kararname, 2002 tarihli "Mahalli İdareler Kanunu Tasarısı" ve 2003 yılındaki "İl Özel İdaresi Kanunu Taslağı" bunlardan öne çıkan çalışmalardır (Güler, 2005: 92-98).

Türkiye'de 2000'li yıllarda başlayan kamu yönetiminde reform çabalarının ilk adımlarından "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı" kanunlaşma imkanı bulamamakla birlikte, sonraki uygulamalar için bir temel teşkil etmiştir. Bu süreçte yerel yönetimlerle ilgili temel kanunlar, kodifikasyon çalışmaları ile yeniden düzenlenmiştir. Bu kapsamda, 2004'de 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu çıkarılmıştır. İl özel idareleri ile ilgili kanun ise 24 Haziran 2004 tarihinde TBMM tarafından 5197 sayı numarası ile kabul edilmiştir.

5197 sayılı İl özel İdaresi Kanunu gerekçesinde, dayandığı temel ilkelere ve yeni yapının özellikleri hakkında önemli bilgiler bulmak mümkündür (www.tbmm.gov.tr, 2004). Değişimin nedenleri olarak dünyada 20. yüzyılın son çeyreğinde başlayan ve 21. yüzyılda devam eden değişim ve dönüşüm süreci öne çıkarılmaktadır. Kamunun rolünün yeniden tanımlandığı bu süreçte yönetimde ve hizmet sunumunda etkinlik, verimlilik, açıklık, katılım, hesap verebilirlik, geleceğin belirsizliklerine karşı esnek ve hızlı karar alabilme özellikleri kamu kurumlarının yeni nitelikleri olarak tanımlanmaktadır. Kamu yönetimindeki değişim ve dönüşüm sürecinde halkın katılımını sağlamada merkezi idareye göre çok daha fazla imkan ve yeteneklere sahip yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yerel düzeydeki hizmetlerin bu idarelere devredilmesi, mali bakımdan desteklenmesi üzerinde durulmaktadır.

Tasarı gerekçesinde il özel idareleri ile ilgili olarak, merkezi yönetim alanında gerçekleştirilen değişim ve gelişim çabalarının yerel yönetimler ve özellikle il özel idareleri alanında gösterilmemiş olduğu tespiti yapılmaktadır. Aşırı idari vesayet varlığı, merkezi idareye tabi hizmet kurumu anlayışının yerleşmiş olması, bazı görevlerin merkezi idareye aktarılmış olması, küçük illerdeki ölçek probleminin hizmetlere yansması, görevleri ile orantılı mali kaynağın sağlanmamış olması, demokratik niteliğinin zayıf olması ve kurumsal yapının yetersizliği il özel idarelerinin temel problemleri olarak ifade edilmektedir.

Kanun tasarısında yeni il özel idare düzeni; idari vesayet uygulamalarının azaltıldığı, katılımcı ve vatandaş odaklı, açık ve saydam, verimli, etkin ve kaliteli hizmet sunan, stratejik planlama ve performans yönetimini temel alan bir çerçevede tanımlanmaktadır.

TBMM'de 5197 sayı ile kabul edilen İl Özel İdaresi Kanunu, Cumhurbaşkanlığı tarafından yeniden görüşülmek üzere meclise geri gönderilmiştir. Cumhurbaşkanlığı tarafından yapılan değerlendirmede 3, 6, 7, 10, 11, 13, 15, 18, 25, 35, 45, 47, 52. ve geçici 1. maddelerinin TBMM tarafından yeniden görüşülmesi istenmiştir. Geri gönderme gerekçesindeki değerlendirmede; tekil devlet modelinden yerel ağırlıklı devlet modeline geçişe olanak sağlayan, güçlü merkezi yönetim yerine güçlü yerel yönetimlere yer veren, il özel yönetimlerini, il genel yönetimini de kapsayacak biçimde genel yetkili duruma getiren içerikleriyle, Anayasa'nın "tekil devlet modeli"ne, "idarenin bütünlüğü", "yetki genişliği", "idari vesayet" ilkelerine ve kamu yararına uygun düşmediği belirtilmektedir.

TBMM'de yeniden ele alınan kanun, gerçekleştirilen değişikliklerle birlikte 22 Şubat 2005 tarihinde 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu adıyla kabul edildi. 4 Mart 2005'de yayımlanarak yürürlüğe girdi. 5302 sayılı yasayla 1913 tarihli vilayet kanunu ve sonradan yapılan ek değişikliklerin tümü yürürlükten kaldırılarak, yeni bir düzenleme ortaya konuldu. Bu özelliği bakımından 5302 sayılı kanun, 1987 tarihli 3360 sayılı kanundan ayrılmaktadır.

5302 sayılı kanun 6 kısım ve 73 maddeden oluşmaktadır. Birinci kısım "Genel Hükümler", ikinci kısım "İl Özel İdaresinin Organları", üçüncü kısım "İl Özel İdaresi Teşkilâtı", dördüncü kısım "İl Özel İdarelerinin Dene-

timi", beşinci kısım "Malî Hükümler ve Cezalar" ve altıncı kısım "Çeşitli ve Son Hükümler" başlığını taşımaktadır.

5302 sayılı kanun ile il özel idarelerinin görev ve yetkileri, organları, teşkilatı, personel yönetimi, mali yapısı ve borçlanması, çalışma yöntemleri ve süreçleri, diğer kurumlarla olan ilişkileri, denetimi ve halkın yönetime katılma konuları yeniden düzenlendi ve birçok yenilik getirildi. Bu düzenlemenin temel amacı, yerinden yönetim ilkesinin güçlendirilmesi, yerel sorunların yerinde çözülmesi, katılımcı ve hesap verebilir bir yönetimin oluşturulması ve kaynakların etkin kullanılmasının sağlanmasıydı (Eryılmaz, 2006: 127).

5302 sayılı kanundan önceki düzenlemelerde il özel idareleri tanımlanırken, anayasadaki il yönetimiyle ilgili ilkelere atıf yapılır ve genel olarak tüzel kişiliğe sahip, ildeki yerel hizmetleri yürüten bir yönetim birimi olarak ifade edilirdi. 5302 sayılı kanunda il özel idaresinin genel özellikleri yanında bir tanımına da yer verildi. İl özel idareleri "İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" olarak tanımlandı.

5302 sayılı kanundaki il özel idaresi tanımı, Anayasa'nın 123. ve 127. maddesinde yer alan yerinden yönetim ilkesine genel olarak vurgu yapmanın ötesinde, idari ve mali özerkliği açık olarak düzenlemektedir. Madde'nin gerekçesinde, idarî ve malî özerkliğin, Anayasa'nın 123. maddesinde düzenlenen idarenin bütünlüğü ilkesini ortadan kaldıracak veya zayıflatacak şekilde yorumlanamayacağı belirtilmektedir. Ayrıca, söz konusu kavramların, mahallî idarelerin, mahallî müşterek ihtiyaçları karşılamak amacıyla yetkili organlarının kararı ile kanunlara uygun olarak serbestçe karar alma, teşkilatlanma, personel istihdamı, borçlanma ve benzeri alanlardaki yetkilerini ifade ettiği belirtilmektedir.

2.5.1. Görev ve Yetkiler

2005 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu, görev ve yetkilerin düzenlenmesi bakımından önceki mevzuattan farklılıklar içermektedir. Özel idarenin görev ve yetkilerinin ayrıntılı olarak sayılması yerine sadece hizmet alanlarının belirtilmesiyle yetinilmiştir. Bu yöntem, görev ve yetkilerin liste halinde ayrıntılı biçimde düzenlendiği "sayma" (tadadî) usulünden vazgeçilerek,

ana konular itibarıyla belirtildiği “yetki” (ultra vires) ilkesine geçilmesi anlamına gelmektedir (Eryılmaz, 2006: 128).

İl özel idarelerinin görev alanları 5302 sayılı kanunun 6. maddesinde il sınırları içinde ve belediye sınırları dışında olmak üzere iki ana grupta düzenlenmiştir. İl sınırları içindeki görevlerden kasıt, belediye sınırları içinde ve dışında tüm il düzeyinde gerçekleştirilecek hizmetlerdir. Kanunda bu kapsamdaki görevler; sağlık, tarım, sanayi, ticaret, ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, ilk ve orta öğretim kurumlarına arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanması olarak düzenlenmiştir. Temmuz 2005 yılında yapılan değişiklikle görevlerin arasına gençlik, spor, kültür, sanat ve turizm alanları da eklenmiştir. 2006 yılında yapılan değişiklikle çevre düzeni planı konusundaki yetki İstanbul ve Kocaeli’nde tümüyle büyükşehir belediyelerine aktarılmıştır.

Belediye sınırları dışındaki görevler biçiminde yapılan ayırım, belediye sınırları içinde il özel idaresi ile belediye arasında ortaya çıkabilecek görev ve yetki çatışmasının önüne geçmeyi hedeflemektedir. Bu çerçevede, il özel idaresinin ilin belediye sınırları dışında kalan alanlarında sahip olduğu görevler; imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetler olarak belirtilmiştir. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün 2005 yılında kaldırılmasıyla, köylere yönelik olarak yürütülen hizmetlerin sorumluluğu da İstanbul ve Kocaeli dışında il özel idarelerine geçmiştir.

İl sınırları içinde çeşitli görevleri bulunan il özel idarelerinin bu hizmetleri yürütürken gerek diğer yerel yönetimlerle ve gerekse merkezi yönetimin taşradaki teşkilatlarıyla bir bütünlük ve uyum içinde çalışabilmesi konusunda koordinasyon görevi valiye verilmiştir. Benzer şekilde il çevre düzeni planının hazırlanması sürecinde büyükşehir belediyeleri ya da il belediyeleri ile il özel idaresi arasındaki koordinasyon makamı da validir.

İl özel idarelerine verilen görevlerin önemli bir kısmı Sağlık, Tarım ve Köyişleri, Kültür ve Turizm, Sanayi ve Ticaret Bakanlıkları başta olmak üzere bazı merkezi yönetim kuruluşlarının da görev ve yetki alanına gir-

mektedir. İlgili bakanlık ve kamu kuruluşlarının bu konulardaki yetkilerini, kanuni düzenlemeyle il özel idarelerine devretmesi ve paylaşması, yerel yönetim birimi olarak kanunda verilen görevleri daha etkin biçimde yürütebilmesi bakımından önemli bir unsur durumundadır (Eryılmaz, 2006: 129). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’nda bakanlıkların taşra teşkilatlarının il özel idarelerine devri konusunda hükümler yer almakla birlikte tasarı kanunlaşma imkanı bulamamıştır.

5302 sayılı kanunun 6. maddesinde 2005 ve 2008 yıllarında yapılan değişiklikle bakanlık ve merkez kuruluşlarının taşradaki hizmetleri konusunda il özel idarelerine önemli rol verilmiştir. Yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskan, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının taşradaki yatırımları il özel idare eliyle gerçekleştirilebilmektedir. Bunun için merkez kuruluşları yatırım amacıyla kendi bütçelerinde ayırdıkları ödenekleri ilgili il özel idaresine aktarmaktadır. Ayrıca, il özel idaresi bu hizmetlere kendi bütçesinden de ödenek aktarabilmektedir.

2.5.2. Organlar

5302 sayılı kanun, il özel idarelerinde uygulanan vali, encümen ve meclisten oluşan üçlü organ yapısını devam ettirmiştir. Bununla birlikte, organların özel idare içindeki konumu ve kendi aralarındaki ilişki düzeninde önemli değişiklikler getirmiştir.

2.5.2.1. İl Genel Meclisi

Organlar arasında en önemli düzenleme il genel meclisi konusunda yapılmıştır. Mahalli idareler seçimlerinde ilçeler adına seçilen üyelerden meydana gelen il genel meclisinin başkanlığı, 1913 tarihindeki vilayet kanunundan itibaren vali tarafından yürütülüyordu. Her ne kadar, 1921 Anayasası’nda Vilayet Şûrası’nın başkanını kendi üyeleri arasından seçmesi yönünde düzenleme yapılmış ise de bu hüküm uygulamaya geçme imkanı bulamamıştı. İl özel idaresi içindeki konumu ile vali, hem yürütmenin başı hem de en önemli karar organının başkanı sıfatını bir arada üstlenmişti.

5302 sayılı kanun ile seçilmiş bir organın merkezi yönetim tarafından atanmış başkanı durumundaki valinin bu konumuna son verildi. Yeni düzenlemeye göre il genel meclisinin başkanını kendi üyeleri arasından seçmesine imkan tanındı. Maddenin gerekçesinde; Anayasa'nın 127. maddesinde mahalli idarelerin karar organlarının kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçimle işbaşına gelen üyelerden oluşacağı ve Türkiye tarafından 1988'de imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. maddesinde mahalli idare meclislerinin seçimle işbaşına gelen üyelerden oluşacağı hükümleri, bu düzenlemenin nedeni olarak ifade edilmektedir.

İl genel meclisi ile ilgili ikinci önemli değişiklik, toplantı sıklığı konusundaki düzenlemedir. Eski düzende, mayıs ve kasım aylarında olmak üzere yılda iki defa toplanan meclis, 5302 sayılı kanuna göre bir aylık tatil hariç yılın on bir ayı toplantı yapmaktadır. Kasım ayındaki toplantı yirmi gün diğer aylardaki toplantılar ise en çok beş gün sürelidir. Kanunda organlar tasarlanırken 9. maddede belirtildiği gibi il genel meclisi, il özel idaresinin tek karar organı olarak kabul edilmiş ve yapı buna paralel olarak oluşturulmuştur. Meclis toplantılarının her ay yapılması sonucunda olağanüstü toplantı usulü de uygulamadan kaldırılmıştır. 2007'de 5302 sayılı kanunun 12. maddesine yapılan ek ile olağanüstü toplantı yöntemi yılda en fazla 3 defa sınırı ile birlikte tekrar getirilmiştir.

5302 sayılı kanun ile il genel meclisi için yeni fonksiyonlar da öngörülmüştür. Bunlar; stratejik planı kabul etmek, il özel idaresi faaliyetleri ve personelinin performans ölçütlerini kabul etmek, norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek, il çevre düzeni planını kabul etmek, meclis başkanını seçmek, ihtisas komisyonu üyelerini seçmek, yurt içi ve dışındaki mahalli idarelerle işbirliği yapılmasına karar vermek olarak sıralanabilir.

İl genel meclisi gündemi, meclis başkanı tarafından belirlenir. Valinin önerdiği hususlar da gündeme alınır. Ayrıca, meclis üyeleri de il özel idaresine ait işlerle ilgili konuların gündeme alınmasını önerebilir. Üyelerin önerileri, toplantıya katılanların salt çoğunluğunun oyu ile kabul edildiği takdirde gündeme alınır. Meclis, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve katılanların salt çoğunluğu ile karar verir. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz.

İl genel meclisi kararlarının kesinleşmesi süreci de yeniden düzenlenen konular arasında yer almaktadır. Valinin temel belirleyici role sahip olduğu, meclisin ise ancak idari yargıda itiraz hakkı olduğu sistem terk edilerek, kararın kesinleşmesinde ana irade meclise verilmiştir. Yeni sisteme göre, il genel meclisi kararları en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları yedi gün içinde gerekçesi ile birlikte yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Yedi gün içinde iade edilmeyen kararlar kesinleşmiş sayılır. Valinin veto yetkisinin hukuki çerçeveye sınırlandırılması, yerindelik denetimine yol açabilecek tasarruflara karşı bir koruma da sağlamaktadır.

5302 sayılı kanunun ilk halinde, meclis kararlarının kesinleşme sürecinde farklı bir mekanizma getirilmişti. Valinin geri gönderdiği karar hakkında il genel meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar etmesi durumunda, başka bir işleme gerek kalmadan kararın kesinleşmesi öngörülmüştü. Valinin kesinleşen kararlar hakkında on gün içinde idari yargıya başvurma hakkı vardı. Meclise kararında ısrar etme hakkının tanınmış olması, il özel idaresi içinde meclisin konumunu güçlendirmekteydi. Ancak, Anayasa Mahkemesi 2007 yılında, valinin kararları geri göndermesinden sonra il genel meclisinin kararında ısrar etmesine imkan tanıyan hükümleri iptal etmiştir. Bu durum hukuki bir boşluk da ortaya çıkarmıştır (Anayasa Mahkemesi, 18.01.2007: E.2005/32, K.2007/3).

Mecliste komisyonlara dayanan çalışma usulü 5302 sayılı yasada belli bir düzene kavuşturulmuştur. Meclis çalışmalarında eğitim, kültür ve sosyal hizmetler komisyonu, imar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu ile plan ve bütçe komisyonunun kurulması zorunlu tutulmaktadır. Bunların yanında, meclisin dönem başı toplantısında yapılan seçimlerle en az üç ve en fazla beş kişiden oluşan diğer hizmet alanlarına yönelik ihtisas komisyonları da kurulabilmektedir. Meclisteki siyasi parti gruplarının ve bağımsız üyelerin meclis üye sayısına oranlanması ile komisyonlardaki temsil dağılımı belirlenmektedir.

Kararların oluşma sürecinde önemli yere sahip komisyonların daha katılımcı bir yapıya sahip olmaları yönünde kanunda geniş bir katılım mekanizması öngörülmektedir. Kaymakamlar ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversite ve sendikalar,

köy ve mahalle muhtarları ile sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilmekte ve görüş bildirebilmektedir. Maddenin gerekçesinde, bu düzenlemeyle ilgili olarak toplumsal birikimin il özel idarelerine yansıtılması, diğer taraftan katılımcılığın artırılması yanında kararların komisyonlarda olgunlaştırılarak daha sağlıklı bir biçimde çıkarılmasının hedeflendiği belirtilmektedir.

İhtisas komisyonlarından farklı olarak denetim komisyonu da getirilmiştir. İl özel idaresinin bir önceki yıla ait gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetimini gerçekleştiren komisyon, gizli oyla seçilen üç ile beş arasındaki üyeden oluşmaktadır. Denetim çalışmaları sırasında uzman kişilerden de yararlanabilen komisyon, hazırladığı raporu mart ayının ortasına kadar meclis başkanlığına sunmaktadır. Denetim komisyonu, meclis üyelerinin il özel idaresinin faaliyetleriyle ilgili olarak daha iyi düzeyde bilgi edinmeleri ve bunun sonucu olarak denetim fonksiyonunun etkin kullanılması bakımından önemli bir düzenlemedir.

İl özel idaresinin faaliyetleri ile ilgili olarak il genel meclisinin bilgi edinme ve denetim yolları bulunmaktadır. 5302 sayılı kanununun 18. maddesinde düzenlenen bu yöntemler soru sorma, genel görüşme ve faaliyet raporunun değerlendirilmesidir. Her meclis üyesi soru sorma hakkını kullanabilirken, genel görüşme istemi, üyelerin üçte birinin başvurusu ve meclisin bu başvuruyu kabul etmesiyle uygulanabilmektedir. Faaliyet raporu geçmiş yıla ilişkin olarak mart ayı toplantısında vali tarafından meclise sunulur, Rapor meclis üye tamsayısının dörtte üçü çoğunluğu ile yeterli görülmez ise, yetersizlik görüşmeleri kapsayan tutanak meclis başkanlığı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığı'na gönderilir.

Meclisin fesih gerekçeleri, 5302 sayılı kanunda önemli değişikliğe uğratarak dörtten ikiye indirilmiştir. Kanuna göre meclis a) kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa, b) il özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa fesh edilebilmektedir. 3360 sayılı kanundaki "Kanunen belirli olan, olağan veya olağanüstü toplantılar haricinde toplanırsa" ve "Kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanırsa" nedenleri yeni kanunda yer almamaktadır. Ayrıca, 3360 sayılı kanunda "Siyasi me-

seleleri müzakere eder veya siyasi temennilerde bulunursa" ifadesi yeni kanunda "kendisine verilen görevlerle ilgili olmayan siyasi konularda karar alırsa" biçiminde düzenlenmiştir. Böylece "müzakere" ve "temenni" fesih nedenleri arasında çıkarılmış, görev alanına giren siyasi konulardaki kanuni yasak ortadan kaldırılmıştır.

2.5.2.2. İl Encümeni

İl özel idaresinin ikinci önemli organı olan encümen yapısı ile ilgili ilk değişiklik, adının kısaltılarak "il encümeni" ne çevrilmesidir. Meclisin yılda iki defa toplandığı eski düzende danışma ve yürütme fonksiyonları yanında karar organı özelliğine de sahip encümen, gerek il genel meclisinin her ay toplanmasına imkan sağlanması ve gerekse fonksiyonlarda yapılan değişiklik sonucu karar organı özelliğini kaybetmiştir.

1987 yılında 3360 sayılı kanun ile encümenin üye yapısında değişikliğe gidilerek, merkezi yönetimin ildeki bazı memurlarının doğal üye sıfatı ile encümen toplantılarına katılmalarına imkan tanınmış, ancak bu düzenleme karar organlarının seçimle gelen üyelerden oluşması gerektiği yönündeki anayasa maddesine aykırı bulunarak Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmişti.

5302 sayılı kanun ile encümenin karar organı özelliğine son verilmesi, atanmış üyelerin encümende yer almasına da imkan tanıdı. Kanununun 25. maddesinde seçilmiş üyeler yanında atanmış görevlilerin de encümen üyesi olabilmesi sağlandı. Buna göre yeni yapıda il encümeni, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği beş üye yanında, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyenin katılımıyla on üyeden oluşmaktadır.

Encümen toplantılarının başkanlığı eskiden olduğu gibi vali tarafından yapılır. Valinin bulunmadığı zamanlarda, 5302 sayılı kanun ile getirilen "genel sekreter" encümene başkanlık eder. Encümenin gündemini vali belirler. Yeni bir düzenleme olarak encümen üyeleri de gündem maddesi önerebilmektedir. Meclisin her ay toplandığı bir düzende encümenin de her hafta toplanması öngörülmüştür. Ayrıca, konuların sürünce kalmamasını önleyici bir mekanizma olarak, encümende gündeme gelen konuların en geç bir hafta içinde görüşülüp karara bağlanması şartı getirilmiştir.

Vali, kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararını, bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteme hakkına sahiptir. Encümenin kararında ısrar etmesi durumunda karar kesinleşmektedir. Valinin bu durumda, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurma ve on gün içinde yürütmeyi durdurma talebi ile idari yargıya başvurma hakkı bulunmaktadır.

2.5.2.3. Vali

İlde devletin ve hükümetin temsilcisi olan vali, aynı zamanda il özel idaresi tüzel kişiliğinin temsilcisi ve yürütme organı sıfatını taşımaktadır. 5302 sayılı kanun, valinin il genel meclisi başkanlığına son vermiştir. Meclis başkanlığı sıfatını kaybetmekle birlikte, kanunda geçen “valinin önerdiği hususlar gündeme alınır” hükmü ile toplantıların gündeminin belirlenmesinde meclis başkanı yanında etkin bir konuma sahiptir. Valinin encümene başkanlık yapması eskiden olduğu gibi devam etmektedir. Yürütme makamında bulunan valinin, yürütmeye yardımcı bir kurul olan encümenin başkanlığını yapması ise doğal bir düzenleme olarak kabul edilmelidir.

5302 sayılı kanunda valiye; il özel idaresinin en üst amiri olarak teşkilatı sevk ve idare etmek, il encümenine başkanlık etmek, gelir ve alacakları takip etmek, meclis ve encümen kararlarını uygulamak gibi klasik görevler yanında “il özel idaresini stratejik plana göre yönetmek, kurumsal stratejileri oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak gibi yeni görevler de verilmiştir.

2.5.3. Diğer Düzenlemeler

5302 sayılı kanunda yukarıda belirtilen hususlar yanında teşkilat yapısı, insan kaynakları yönetimi, planlama ve denetim alanlarında yeni düzenlemeler yapılmıştır. İl özel idaresinin teşkilat yapısında üst yönetim organizasyonu ve birimlerin örgütlenmesinde değişikliğe gidilmiştir.

2005 yılından önceki sistemde il özel idaresi teşkilatından en üst memur il özel idare müdürü idi. Özel idare teşkilatını vali adına yöneten müdür, ilin yıllık programını, bütçe tasarısını ve kesin hesabı hazırlamakla yükümlüydü.

5302 sayılı kanun ile özel idare teşkilatının yeniden yapılandırılması çerçevesinde özel idare müdürü kaldırılarak yeni bir makam olan genel sekreterlik oluşturuldu. Genel sekreter, valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile atanmaktadır. Genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, genel meclis ve encümen kararlarına, özel idarenin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre yürütmektedir. Ana birimler ile genel sekreterlik kademesi arasında ihtiyaca göre genel sekreter yardımcılığı makamı ihdas edilebilmesine imkan tanınmıştır. Nüfusu üç milyonun altındaki illerde en fazla iki, bu düzeyin üstündeki illerde ise en fazla beş genel sekreter yardımcısı atanabilmektedir.

Saymanlık dışında hizmet birimlerine sahip olamayan il özel idareleri, 5302 sayılı kanun ile yeniden düzenlenerek genel sekreterliğin altında, büyükşehir belediyesinin bulunduğu büyük ölçekli illerde daire başkanlığı, diğer illerde müdürlük biçiminde bir yapıya kavuşturuldu. Özel idarelerde oluşturulması zorunlu birimler; mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları ve hukuk işleri olarak belirtilmektedir. İl özel idaresinde kanunda sayılan zorunlu birimler dışındaki yeni birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesinde il genel meclisi kararının yeterli görülmesi, iç örgütlenmede önemli bir esneklik anlamına gelmektedir. İl genel meclisinin bu tür kararlarında; ilin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal, kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli yanında norm kadro sistemi ve ihtiyacın dikkate alınması gerektiği kanunda belirtilmektedir.

İl özel idarelerinde insan kaynaklarının yönetimi konusunda atılan önemli bir adım belediyelerde olduğu gibi 5302 sayılı kanun ile norm kadro uygulamasına geçilmesidir. Norm kadro çalışması İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'nca belirlenen standartlara göre il özel idaresi tarafından hazırlanmaktadır. İl özel idaresi personeli, vali tarafından atanmakta, yapılan işlemler hakkında ilk toplantıda meclise bilgi verilmektedir. İl özel idareleri, norm kadro unvan ve sayıları kapsamında tabip, uzman tabip, veteriner, avukat, mühendis, çözümleyici ve programcı, mimar, ebe, hemşire, teknisyen ve tekniker gibi ihtiyaç duydukları uzman ve teknik personeli sözleşmeyle çalıştırabilmektedir. Ayrıca, kamu kurum ve kuruluşlarında görevli memurlar, valinin talebi, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakatiyle il özel idarelerinde birim müdürü ve üst yönetici kadrolarında görev alabilmektedir.

Norm kadro uygulamasının ayrıntılarını düzenlemek üzere 2007'de "İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik" çıkarıldı. İl özel idareleri 3 ana gruba ayrıldı. Büyükşehir belediyesi olan iller A grubu, diğer iller B grubu olarak kabul edildi. Bozcaada ve Gökçeada ilçe il özel idareleri de ayrıca değerlendirilerek C grubu olarak düzenlendi. Ana gruplar nüfuslarına göre alt gruplara da ayrıldı. Yönetmelikte yer alan norm kadro cetvellerinde; müdür, idari personel, teknik personel, sağlık personeli ve yardımcı hizmet personeli kadro unvanları yer almaktadır.

2003 tarihinde çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu idarelerine stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirildi. Bu çerçevede 5302 sayılı kanunda il özel idarelerinin stratejik plan yapma süreci hakkında hükümlere yer verilmektedir. Mahalli idareler seçimlerinden sonra altı ay içinde il özel idarelerinin gelecek beş yılı kapsayan stratejik plan yapma zorunluluğu bulunmaktadır. Ayrıca, özel idareler bütçeye esas teşkil eden bir sonraki yılın performans programını da hazırlamak zorundadır. Kanun stratejik planın hazırlık sürecinde üniversiteler, meslek odaları, sivil toplum örgütlerinin de görüşlerinin alınmasını öngörerek katılımcı bir süreç öngörmektedir. Valinin sorumluluğunda hazırlanan stratejik plan ve performans programı, il genel meclisinde kabul edildikten sonra uygulamaya konulmaktadır.

5302 sayılı kanunda il özel idarelerinin denetimi konusunda, iç ve dış denetim olmak üzere iki süreç düzenlenmiştir. Denetimin kapsamı, iş ve işlemlerin hukuka uygunluğu, mali denetim ve performans denetimi olarak belirtilmektedir. İl özel idaresinin işlem ve faaliyetlerinde rehberlik, tarafsız bir ölçme ve değerlendirmeye sonuçların rapor halinde ilgililere duyurulması, denetimin temel yarar alanları olarak tanımlanmaktadır.

İl Özel İdaresi Kanunu'nda öngörülen iç ve dış denetim, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 63-69. maddelerinde, Türkiye'deki kamu kurumları için öngörülen denetim sistemine dayanmaktadır. 5018 sayılı kanunda iç denetim, kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla uygulanan, bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyeti olarak tanımlanmaktadır. Bu denetim kapsamında, idarenin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi ile yönetim ve

kontrol süreçlerinin etkinliği çeşitli yöntemlere göre değerlendirilmektedir. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılmaktadır. Dış denetimden kasıt ise, harcama sonrasında Sayıştay tarafından yapılan denetimdir. Temel amacı, il özel idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne raporlanmasını ifade etmektedir.

5302 sayılı kanun ile il özel idarelerinin yurt dışı ve yurt içi kurum ve kuruluşlarla olan ilişkileri de yeniden düzenlenerek önemli yenilikler getirilmiştir. İl özel idaresi, il genel meclisi kararı ile görev alanına giren konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilmektedir. Ayrıca, bu kurumlarla ortak faaliyet ve hizmet projeleri yürütebilmektedir. Dış ilişkiler alanında geniş hükümler getiren kanunda, bu ilişkilerin dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden İçişleri Bakanlığı'ndan izin alınması zorunlu tutulmaktadır.

İl özel idareleri'nin diğer kamu kurumlarıyla olan ilişkileri kapsamında esnekliği ve işbirliğini öne çıkaran bir dizi hükümler getirilmiştir. İl özel idareleri, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilmektedir. Bu kuruluşlarla ortak hizmet projeleri yürütülmesine de imkan tanınmıştır. Merkezi yönetimin asli görevleri arasında bulunan hizmet alanlarında gerekli bina, arsa ve diğer aynı ihtiyaçların karşılanması yanında, geçici araç ve personel görevlendirmesi de yapılabilmektedir. İl özel idareleri, kendilerine ait taşınmaz malları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak ve süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilir. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar ve 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri yapabilir.

5302 sayılı kanun ile getirilen yeni düzenlemelerden biri de il özel idaresi çalışmalarına gönüllülerin katılımına imkan tanınmasıdır. Kanunun 65. maddesinde, sağlık, eğitim, spor, çevre, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürliülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerde gönüllülerin de yer alabileceği programların il özel idaresi tarafından oluşturulması ve desteklenmesi yönünde düzenleme yapılmıştır. Ayrıca, 2005'de gönüllü katılım uygulamalarını ayrıntılı biçimde düzenleyen

“İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği” çıkarılmıştır. Gönüllülerin bu hizmetlere katılması ile dayanışma ve katılımın geliştirilmesi, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği arttırılması, bu yöndeki düzenlemelerin temel hedefi olarak belirtilmektedir.

2.5.4. İl Özel İdarelerinin Mali Yapısı

İl özel idaresinin gelişimi içinde gelir yapısı da çeşitli değişiklikler göstermektedir. 1913-1935 yılları arasında il özel idaresi gelirlerinin dörtte üçü, merkezi yönetim tarafından toplanan gelirlere eklenen ya da bu gelirlere eklenen paylardan oluşuyordu. 1936-1970 döneminde gelir yapısı değiştirilerek, il özel idaresine merkezi yönetim gelirlerinden aktarılan paylar kaldırılmıştır. Onun yerine il özel idaresinin kendisinin tahsil ettiği vergi, resim ve harçlar temel mali kaynak durumuna getirilmiştir. Ayrıca, merkezden transferler “yardım” adı altında sürdürülmüştür. 1971 yılında il özel idaresinin yerel vergilere dayanan mali yapısı değiştirilerek; akaryakıt istihsal vergisi, motorlu kara taşıtları ile trafik cezaları, orman ürünleri satış hâsılatı, emlak vergisi gibi çeşitli vergilerden pay aktarıldığı bir düzene geçilmiştir (Güler, 1994: 15).

1981 yılında 2380 sayılı kanun ile düzenleme yapılarak genel bütçe vergi gelirlerinden il özel idarelerine %1’lik bir pay verildiği yeni bir sistem getirildi. 1984 yılında 3004 sayılı kanun ile %2,3’e yükseltilen bu pay, 1985’de 3239 sayılı kanun ile 1,7’ye düşürüldü. Kanundaki düzenlemeye rağmen, 1987’den itibaren bütçe kanunlarına konulan hükümlerle bu oran %1,2 biçiminde uygulandı (Nadaroğlu, 1995: 189-190). 1995’de Anayasa Mahkeme’sinin 1995/1 sayılı yürütmeyi durdurma kararı ile pay, kanundaki oran olan %1,7 olarak uygulandı. Ertesi yıl tekrar bütçe kanunu ile %1,2 oranı uygulandı. 1996’da Anayasa Mahkemesi’nin 1996/5-1 sayılı yürütmeyi durdurma kararı ile pay tekrar kanuni oran olan %1,7 olarak uygulanmaya başlandı ve 2002’ye kadar bu şekilde devam etti (Yılmaz ve Güner, 2006: 132). 2001 tarihinde 4629 sayılı kanunla 2380 sayılı kanunda değişiklik yapıldı ve il özel idarelerinin payı %1,12 olarak düzenlendi.

Yerel yönetim reformu kapsamında 2008 yılında çıkarılan 5779 sayılı “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” ile yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki kaynak paylaşımı yeniden düzenlendi. Genel bütçe vergi tahsilâtından ver-

gi iadeleri düşüldükten sonra kalan net kısımdan il özel idarelerine verilen pay %1,15 olarak belirlendi. Kanundaki temel yenilik, payların dağıtımında nüfus yanında yeni kriterlerin getirilmesiydi. Vergi gelirlerinden il özel idareleri için ayrılan %1,15’lik miktarın %50’si illerin nüfusu, %10’u illerin yüzölçümü, %10’u köy sayısı, %15’i illerin kırsal alan nüfusu ve kalan %15’lik kısmı illerin gelişmişlik endeksine göre 81 il özel idaresi arasında pay edilmektedir. İl özel idarelerine verilen paylarda borçlar, vergi ödemeleri ve Sosyal Güvenlik Kurumu primleri nedeniyle kesinti yapılabilmektedir.

İl özel idarelerinin öz gelirleri; iskele resmi, imar kanununa göre verilen inşaat ruhsat harçları ve kesilen para cezaları, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler, faiz ve ceza gelirleri, her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler, bağışlar, hizmet karşılığı alınacak ücretlerden oluşmaktadır. Taşınır ve taşınmaz mal gelirleri bunlar içinde en önemli yere sahip olmaktadır (Arıkboğa, 2008: 266). Öz gelirler, il özel idare gelirlerinin toplamı içinde düşük bir paya sahiptir. Birçok resim ve harç bugünkü vergicilik anlayışının dışında kalmış ve gelir potansiyeli bakımından da önemsiz bir durumdadır. Öz gelirlerinin yetersizliği nedeniyle il özel idareleri ağırlıklı olarak merkezi yönetimin vergi gelirlerinden aktardığı payla hizmetlerini yürütmektedir (Nadaroğlu, 1994: 189).

Emlak vergisi, 1970 yılına kadar il özel idareleri tarafından tahsil edilen ve toplam gelirler içinde önemli yer tutan bir öz kaynak niteliğine sahipti. Bu tarihte, 1319 sayılı Emlak Kanunu ile söz konusu vergi merkezi idareye devredildi. Bu düzenlemenin nedenlerinden biri de, il özel idarelerinin vergi tahsili konusunda yetersiz kalmalarıydı. Maliye Bakanlığı tarafından tahsil edilen emlak vergisi gelirlerinin %45’i belediyelere ve %35’i il özel idarelerine pay olarak verildi. 1985 yılında 3239 sayılı kanunla Emlak Kanunu’nda değişiklik yapılarak emlak vergisi bu kez belediyelere devredildi. Belediyeler tahsil ettikleri verginin %15’ini il özel idarelerine pay olarak aktarmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 59. maddesi bu duruma istisna getirerek, büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanları içinde yer alan belediyeler tarafından tahsil edilen emlak vergisi tutarının tamamının ilgili ilçe belediyeleri tarafından alınması, il özel idaresine pay verilmemesi yönünde bir düzenleme yapmıştır.

İl özel idareleri tarafından hazırlanan yıllık programlar, eş güdümün sağlanması amacıyla bakanlıklar, bölge ve il teşkilatları ile koordineli bir şekilde hazırlanmaktadır. Bu çerçevede, merkezi yönetim kuruluşları, yıllık programlarda yer alan kendileriyle ilgili hizmetlerin gerçekleştirilmesi için bütçelerindeki ödenekleri il özel idarelerine aktarmaktadır. Bu aktarmalar günümüzde ağırlıklı olarak eğitim altyapısı ve bayındırlık alanlarında yapılmaktadır.

İl özel idaresi, gelir elde etmek amacıyla borçlanma ve tahvil ihracı yoluna da gidebilmektedir. Önceki kanunda borçlanabilme sadece bayındırlık, sağlık ve eğitim hizmetleriyle sınırlanmış iken yeni kanunda bu konuda bir düzenleme bulunmamaktadır. Kanundaki tek kapsam sınırlaması, dış borçlanma ve tahvil ihraçlarının sadece yatırım programında yer alan projeler için yapılabilmesi şartıdır.

Borçlanma miktarı ve onaylanma süreci de 5302 sayılı kanunda değişikliğe uğramıştır. Önceki kanunda borçlanılacak miktar, il özel idaresinin yıllık olağan gelirlerinin üçte birini geçmediği takdirde valinin teklifi ve il genel meclisinin onayı yeterli olurken, bu miktardan fazla ve bir yıllık gelir miktarına kadar olan borçlanmalarda Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı gerekiyordu. Bu miktardan fazla yapılacak borçlanmalarda ise kanun çıkartılması şart koşulmuştu. 5302 sayılı kanuna göre il özel idareleri, en son kesinleşen bütçe gelirlerinin toplam %10'unu geçemeyen iç borçlanmayı il genel meclisi kararı ve bu düzeyin üstündeki borçlanmayı ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile gerçekleştirebilir. Bununla birlikte, il özel idaresinin toplam borç stoku, toplam gelirlerini aşamaz. Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde bu oran 1,5 kat olarak uygulanmaktadır.

5032 sayılı kanunda il özel idarelerinin giderleri on altı fıkra halinde düzenlenmiştir. 3360 sayılı kanundan farklı olarak bazı yeni kalemler de gider olarak belirtilmektedir. Bunlar; yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar, yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri, sosyo-kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler, özel idare hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri ve doğal afet giderleridir. Ağırlıklı olarak il özel idareleri için öngörülen yeni hizmet alanlarıyla ilgili bu yeni gider kalemlerinin kanunda

yer alması, uygulamada karşılaşılabilecek tereddüt ve problemlerin aşılması bakımından önem taşımaktadır.

İl özel idare bütçeleri, stratejik plan göz önüne alınarak hazırlanmaktadır. Bütçede, gelecek mali yıl ve sonraki iki yıl olmak üzere üç yıllık gelir ve gider tahminlerini yer alır. Vali tarafından hazırlanan bütçe tasarısı, eylül ayı başında il encümenine sunulur. Bütçeyi inceleyen encümen, görüşüyle birlikte tasarımı en geç kasım ayına kadar meclise gönderir. İl genel meclisi gündemine gelen bütçe tasarısı, yılbaşına kadar aynen veya değiştirilerek kabul edilir. Bununla birlikte, il genel meclisi bütçe denkliliğini bozacak biçimde gider arttırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz.

3360 sayılı kanunda bütçenin meclis tarafından kabulünden sonra uygulamaya konulabilmesi için vali tarafından en geç 15 gün içinde İçişleri Bakanlığı'na gönderilmesi ve bu makamda onaylanması gerekiyordu. Merkezi idarenin meclis tarafından kabul edilen bütçe üzerinde birçok nedenle değişiklik yaparak onaylama yetkisi bulunduğu halde, 5302 sayılı Kanunun 45. maddesi ile bu duruma son verilerek; il genel meclisinin kabulü ile bütçenin kesinleşmesi yeterli görülmüştür (Kaplan, 2005: 153). Bu düzenleme idari vesayetın bütçe gibi önemli bir alanda azaltılarak, il genel meclisinin güçlendirilmesini sağlamıştır. Eski kanunda sadece vali ita amiri iken 5302 sayılı kanunda bütçeyle ödenek tahsis edilen her harcama biriminin en üst yetkilisi ita amiri (harcama yetkilisi) olarak kabul edilmiştir. İl özel idarelerinin kesin hesabı, vali tarafından hesap döneminin bitimini takip eden mart ayı içinde encümene sunulur. Kesin hesap il genel meclisinde mayıs ayında görüşülerek karara bağlanır.

İl özel idarelerinin mali yapısı başlığı altında incelenen son konu, kesin hesaplara göre gelir ve gider durumudur. Bu analiz çerçevesinde kesin hesaplardan yararlanarak Tablo 1 ve Tablo 2 hazırlanmıştır. İl özel idareleri, Cumhuriyet'in ilk yıllarında genel bütçe gelirlerinden %18'lere varan oranda kaynak kullanırken, 1940'dan sonra bu oran %10'a ve 1960'lı yılların sonunda %5'in altına inmiştir. Bu gerilemenin temel nedeni merkezi kurumların taşrada yayılma olgusu karşısında kurumun işlevlerinin gerilemesidir.

İl özel idarelerinin kesin hesaba göre genel bütçe tahsilatından aldığı pay ortalaması 1977-2007 yılları için %2,7'dir. İl özel idaresinin payı 1977-1985 yıllarında %1,1-%2,2 aralığında bulunurken, 1986'dan sonra yüksele-

rek %2,5-%3,4 düzeyinde seyretmiştir. İncelenen dönemdeki en yüksek seviyesine %4 ile 1996'da çıkmıştır. 1999'dan itibaren azalan pay, 2005 yılına kadar %2,4-%3,5 aralığında seyretmiştir. 2006'dan itibaren azalmaya başlamıştır. 1930'a kadar olan dönemdeki birkaç yıl ile 1958, 1967, 1969, 1978, 2006 ve 2007 yılları dışında il özel idarelerinin gelirleri, giderlerinin üstünde yer almıştır. Giderlerin gelire oranı 1977-2007 arasında ortalama %85,5 düzeyindedir. Tablo 1'deki verilere göre gelirlerde bir önceki yıla göre en önemli artış %151,9 ile 1996 yılında yaşanmıştır.

Tablo 1. Kesin Hesaba Göre İl Özel İdareleri Gelir ve Giderleri (Milyon TL)

Yıllar	İl Özel İdaresi Gelirleri (A)	İl Özel İdaresi Giderleri (B)	Genel Bütçe Tahsilatı (C)	(A)/(C)
1925	17	18	170	10,0
1930	38	-	217	17,5
1935	30	27	231	13,0
1940	47	39	550	8,5
1945	65	51	659	9,9
1950	95	87	1.419	6,7
1955	200	187	3.148	6,4
1960	392	326	6.933	5,7
1965	706	695	13.588	5,2
1970	1.003	-	31295	3,2
1977	4.247	2.530	196.235	2,2
1980	10.390	9.419	942.641	1,1
1981	18.468	13.016	1.443.427	1,3
1982	25.593	19.042	1.515.800	1,7
1983	46.496	40.160	2.512.420	1,9
1984	68.591	55.344	3.492.815	2,0
1985	107.108	88.853	5.821.434	1,8
1986	192.962	165.326	6.629.710	2,9
1987	321.745	285.978	9.894.322	3,3

1988	564.881	494.940	16.813.270	3,4
1989	960.509	882.241	30.209.733	3,2
1990	1.865.682	1.533.785	55.066.933	3,4
1991	3.161.614	2.869.515	96.372.525	3,3
1992	6.251.485	5.246.451	174.150.046	3,6
1993	11.521.103	9.766.144	350.845.430	3,3
1994	18.267.253	14.822.585	742.499.135	2,5
1995	36.571.874	27.876.672	1.347.759.990	2,7
1996	92.130.062	68.344.359	2.684.968.310	3,4
1997	229.684.397	177.595.257	5.726.931.736	4,0
1998	458.534.608	391.128.438	11.635.610.868	3,9
1999	603.864.755	521.023.442	18.657.677.076	3,2
2000	956.524.204	767.481.352	33.040.902.853	2,9
2001	1.494.126.446	1.117.501.358	50.890.481.078	2,9
2002	2.017.115.043	1.654.276.699	74.603.699.065	2,7
2003	2.484.105.450	1.747.694.014	98.558.733.000	2,5
2004	2.907.516.709	2.294.709.086	120.089.244.000	2,4
2005	5.149	4.498	148.238	3,5
2006	5.636	5.662	182.578	3,1
2007	6.100	6.178	202.783	3,0
2008	7.122	6.839	209.598	2,7

Kaynak: 1930-1965 dönemi Güler (1995)'den, 1970 yılı 3. Beş yıllık Kalkınma Planı'ndan, 1977-2005 dönemi Türkiye İstatistik Kurumu İstatistik Yıllıkları ve kesin hesap verilerinden ve 2006-2008 dönemi Maliye Bakanlığı Kamu Hesapları Bülteni'nden yararlanılarak hazırlanmıştır.

İl özel idarelerinin gelir yapısı içinde vergi gelirlerini; genel bütçe vergi gelirleri alınan tahsilâtından pay, kanuni paylar, harç ve resimler oluşturmaktadır. Vergi dışı gelirler ise; özel idareleri tarafından işletilen kurumlar hâsılatı, özel idare malları gelirleri, ücretler, yardımlar, borçlanmalar, devlet kamu kuruluşları bütçeleri ve fonlardan alınan yardımlar ve diğer gelirlerden meydana gelmektedir.

Tablo 2. Kesin Hesaba Göre İl Özel İdarelerinin Gelir ve Gider Yapısı (%)

Yıllar	Gelir		Gider		
	Vergi Gelirleri	Vergi Dışı Gelirler	Cari Giderler	Yatırım Giderleri	Transfer Giderleri
1980	38,2	61,8	26,4	50,0	23,6
1981	44,4	55,6	25,7	50,0	24,2
1982	41,2	58,8	20,8	56,0	23,2
1983	33,8	66,2	16,5	64,1	19,4
1984	31,7	68,3	21,3	59,1	19,6
1985	32,2	67,8	20,4	60,3	19,4
1986	34,1	65,9	17,2	64,5	18,4
1987	27,5	72,5	15,7	64,9	19,3
1988	24,9	75,1	15,2	66,4	18,5
1989	23,0	77,0	15,9	69,2	14,9
1990	22,8	77,2	18,1	66,2	15,6
1991	23,1	76,9	14,9	71,4	13,8
1992	18,7	81,3	15,1	70,7	14,1
1993	19,2	80,8	15,2	72,0	12,7
1994	24,2	75,8	16,8	70,3	12,9
1995	27,7	72,3	16,6	70,2	13,2
1996	21,6	78,4	15,5	72,8	11,7
1997	20,5	79,5	15,1	75,2	9,7
1998	20,7	79,3	16,5	70,3	13,1
1999	24,2	75,8	22,1	62,8	15,1
2000	28,0	71,9	24,2	60,0	15,8
2001	26,0	74,0	24,5	59,7	15,7
2002	25,9	74,1	23,3	62,3	14,5
2003	28,3	71,7	30,6	48,6	20,8
2004	30,5	69,5	30,0	50,2	19,9
2005	19,5	80,4	43,5	43,7	12,8

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu istatistik yıllıkları ve kesin hesap verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Kesin hesap verileri çerçevesinde hazırlanan 1980-2005 dönemine ait Tablo 2'de il özel idareleri gelirleri içinde vergi dışı gelirlerin daha ağırlıklı

olduğu görülmektedir. Söz konusu 25 yıllık dönemde vergi gelirlerinin payı ortalaması %27,4 ve vergi dışı gelirlerin ortalaması %72,6'dır. 1981 yılında %44 ile incelenen dönem içinde en yüksek düzeyde bulunan vergi gelirleri payı, bu tarihten sonra azalma trendine girerek 1992'de %18,7 ile en düşük seviyeye inmiştir. 1993'den sonra tekrar yükselmeye başlayan pay inişli-çıkışlı bir seyirle 2004'de %30,5'a kadar yükselmiştir. 2005'de hızlı bir düşme yaşanmıştır.

İl özel idarelerinin 1980-2005 döneminde giderleri içinde ağırlıklı pay Tablo 2'de görüldüğü gibi yatırım giderlerine aittir. İncelenen 25 yıllık dönemin ortalamaları cari giderler %20,7, yatırım giderleri %62,7 ve transfer giderleri %16,6 olarak gerçekleşmiştir. Cari giderler, 1999 yılından sonra artmaya başlamış ve 2005'de %43,5 düzenine kadar gelmiştir. Yatırım giderlerinin genel seyrinde 1977'den itibaren 1998'ye kadar süren bir artış trendi görülmektedir. Bu yıldan sonra yatırım giderlerinin payı azalmaya başlamıştır. 1992-1998 yılları arasında yatırım giderleri %70'in üstünde düzeye sahiptir. Yatırım giderlerinin payı, 1998'de %75,2 ile en yüksek orana ulaşırken, 2005'de %43,7 ile en düşük seviyesine inmiştir. Transfer giderlerinin payı 1977'den 1998'e kadar azalma trendi içindedir. Bu yıldan sonra sınırlı bir artış gösteren transfer giderleri payı 2003'den sonra azalmaya başlamıştır. Transfer giderlerinin payının en yüksek olduğu yıl %24,2 ile 1981 ve en düşük olduğu yıl %9,7 ile 1997'dir.

2.6. İstanbul'da İl Özel İdaresinin Gelişimi

İstanbul, Osmanlı devlet düzeninde her zaman taşradan ayrı bir yönetim modeline sahip olmuştur. Klasik Dönemde, İstanbul'un mülki yönetimi birinci derecede sadrazamın görev alanına giriyordu. Ancak, uygulamada sadrazam yetkilerini alt kademedeki diğer yöneticilere devretmişti. Adli ve mülki konular yanında özellikle beledi alanda şehrin genel düzeninden kadılar sorumluydu. Kadılık kurumu, şehrin büyüklüğü nedeniyle taşraya göre daha kapsamlı bir örgütlenmeye sahipti. Osmanlı egemenliğine girdikten sonra İstanbul, Eyüp, Galata ve Üsküdar olmak üzere dört kadılık bölgesi oluşturuldu. Şehrin sur içini kapsayan bölgesindeki "İstanbul Efendisi"

olarak adlandırılan kadı, içlerinde en yüksek dereceye sahipti (Uzunçarşılı, 1988: 133-135). Beledi alanın önde gelen diğer görevlileri muhtesip ve mimarbaşıydı. Yeniçeri Ağası, Kapudan Paşa, Bostancıbaşı ve Topçubaşı gibi askerler ise şehrin asayişiyile ilgili görevlere sahipti (Mantran, 1990: 127).

Tanzimat'tan sonra birçok alanda olduğu gibi İstanbul'un yönetim yapısında da bazı değişikliklere gidildi. İstanbul'da kadıların fonksiyonları azaltıldı, 1826 yılında muhtesiplik kaldırılarak İhtisap Nezareti kuruldu. Mülki ve zabıta görevleri 1845 yılında kurulan Zaptiye Müşîriyeti'ne devredildi ve 1865 tarihine kadar bu şekilde yönetildi. İstanbul'daki belediye işlerinin önemli bir kısmı 1855 yılında kurulan Şehremaneti'nin sorumluluğuna verildi. 1858 yılında Beyoğlu-Galata bölgesinde Altıncı Belediye Dairesi adıyla yeni belediye yapısı oluşturuldu. Daha sonra kurulan Yeniköy, Tarabya, Adalar, Kadıköy ve Beykoz belediye daireleri ile uygulama genişletildi.

Tanzimat Dönemi'nde Osmanlı mülki yönetimini yeniden yapılandırılan birçok düzenleme ve uygulama hayata geçirilirken, İstanbul çoğunlukla bunların dışında tutuldu. Taşrada muhassıllık meclislerinin kurulması ve daha sonra bunların "Memleket Meclisi" ve "Eyalet Meclisi"ne dönüşmelerine karşın, benzeri kurumlar İstanbul'da oluşturulmadı. 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile eyalet sisteminden vilayet yapısına geçilmesi sonrasında mülki organizasyonun yeniden yapılanmasından İstanbul istisna tutuldu. 1871'de çıkarılan nizamname ile vilayet uygulaması Osmanlı taşrasında yaygınlaştırılırken, İstanbul bir kez daha bu uygulamanın dışında bırakıldı.

1876 yılında ilan edilen Kanûn-ı Esâsî'de vilayet yönetimine ve özellikle vilayetlerdeki meclislere önemli bir yer ayrılması yanında, İstanbul'un vilayet statüsü de özel olarak düzenlendi. Anayasanın 2. maddesinde İstanbul'un diğer vilayetlere göre bir imtiyaz ve muafiyetinin bulunmadığı belirtiliyordu. Bununla birlikte, İstanbul'da bir vilayet idaresi kurulmadı. Bu dönemde İstanbul'da mülki işlerin önemli bir kısmı bir belediye yapısı olarak kurulan Şehremaneti bünyesinde yürütüldü. Şehremaneti'nin başı olan şehreminleri mülki bakımdan vali konumuna da sahipti. İstanbul'da vilayet idaresi kurulmadığı için I. Meşrutiyet Dönemi'nde vilayet umumi meclisi de açılma imkanı bulamadı.

II. Meşrutiyet'in ilanından sonra yeniden açılan Meclis-i Mebusan'da, taşradan gelen bazı üyeler, Kanûn-ı Esâsî'nin İstanbul'un diğer yerlere göre bir ayrıcalığı bulunmadığı yönündeki ikinci maddesini gerekçe gös-

tererek, vilayet yönetiminin bulunmayışını eleştiriyorlardı. Bunun üzerine, 1909 tarihinde İstanbul'da vilayet yönetimi kurularak vali atandı. Merkezi İstanbul olan yeni vilayet, İzmit, Çatalca, Beyoğlu ve Üsküdar livalarıyla Şehremaneti'ne bağlı Adalar, Gekbuze (Gebze), Beykoz, Kartal, Küçükçekmece ve Şişli kazalarından oluşuyordu. Vilayet teşkilatının kurulmasıyla Zaptiye Nezareti de kaldırılarak aynı fonksiyonları yürütmek üzere Polis Müdüriyet-i Umumiyesi oluşturuldu. İstanbul'da vilayet yönetimi kurulmasına karşın, vilayet umumi meclisi oluşturulmadı.

1913 tarihli vilayet kanunu ile vilayet hususi idarelerinin tüzel kişilik kazanmasının ardından, İstanbul'da da seçimler yapılarak vilayet umumi meclisi faaliyetine başladı. İstanbul'da vilayet yönetiminin kurulması, vali atanması ve ilerleyen yıllarda umumi meclisinin açılmasına rağmen Şehremaneti'nin mülki yönetim üzerindeki ağırlığı devam etti. Şehremaneti'nin başı ve yürütme organı olan şehreminleri, çoğunlukla valilik görevini de vekaleten yürüttü. Bu duruma paralel olarak, Şehremaneti bünyesinde bulunan ve beledi bir meclis özelliğine sahip Cemiyet-i Umumiye-i Belediye karşısında, teşkilat yapısı, personel niteliği, mali kaynakları ve hizmet kapasitesi sınırlı vilayet hususi idaresinin etkinliği sınırlı düzeyde kaldı.

İstanbul'da uygulanan Şehremaneti ve vilayet hususi idaresinden oluşan yönetim modeli, II. Meşrutiyet yılları boyunca tartışıldı. Bu dönemde, İstanbul'un mülki ve belediye yönetimi ile ilgili hazırlanan kanun tasarıları incelendiğinde, çoğunlukla Şehremaneti'nin varlığı karşısında vilayet hususi idaresinin dolayısıyla vilayet umumi meclisinin kaldırılması önerisinin yer aldığı görülmektedir. Bu görüşü ileri sürenler arasında şehreminleri gibi belediyeden kişiler olduğu gibi, Dahiliye Nezareti ve İstanbul valileri gibi mülki yönetimden görevliler de bulunuyordu (Oktay, 2005: 84-89). İstanbul'un yönetim yapısını bir bütün olarak ele alan bu tasarılar yürürlüğe giremedi. 1912 yılında sadece belediyelerle ilgili bir kanun değişikliği yapıldı. Belediye dairelerinin özerk yapısına son verilerek şubeye dönüştürüldü, Cemiyet-i Umumiye-i Belediye güçlendirildi ve şehremaneti şehirdeki tek belediye haline getirildi. Bu yıllarda vilayet umumi meclisi faaliyetini sürdürmekle birlikte etkin bir role sahip olamadı.

Osmanlı döneminde İstanbul hususi idaresi ile ilgili son önemli gelişme, 1920 yılında Cemiyet-i Umumiye-i Belediye'nin seçim yapılmak üzere fes-

hedilmesi sırasında yaşandı. Cemiyet feshedilince fonksiyonları Şehremaneti Encümeni'ne verildi. Ancak, halkın seçimi ile göreve gelen Cemiyet-i Belediye'nin yetkilerinin, atanmışlardan oluşan encümene verilmesi çeşitli tartışmalara neden oldu. Bu duruma bir çözüm olmak üzere geçici olarak Cemiyet-i Belediye yetkileri Vilayet Umumi Meclisi üyeleri içinden belirlenen bir heyete bırakıldı (Oktay, 2005: 117).

İstanbul'un ölçek olarak büyüklüğü, nüfusunun fazlalığı yanında devletin merkez teşkilatının burada yer alması diğer şehirlere göre farklı yönetim yapıları ve uygulamalarını beraberinde getirmiştir. Vilayet yönetimi taşıraya göre oldukça geç bir tarihte kurulurken, şehirde güçlü bir konuma sahip Şehremaneti karşısında vilayet teşkilatının ve vilayet umumi meclisinin şeklen var olmakla birlikte uygulamada önemli bir etkinlik sağlayamadığı görülmektedir.

Cumhuriyet'in ilanından 1930 yılına kadar geçen dönemde şehreminliği ve valilik ayrı kişiler tarafından yürütüldü. Bunun tek istisnası, Cumhuriyet Dönemi'nin ilk İstanbul valisi olan Ali Haydar (Yuluğ) Bey'in, 15 Nisan 1923 ile 8 Haziran 1924 tarihleri arasında vekaleten şehreminliği görevini de üstlenmesidir (Ergin, 1996: 530).

1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile İstanbul'un yönetim yapısında değişikliğe gidildi. İstanbul'da 1855 yılından itibaren faaliyet gösteren şehremaneti yapısına son verildi. Kanununun 149. maddesi ile İstanbul'da belediye yönetimi ile vilayet hususi idaresi birleştirildi. Halbuki, 1909'dan sonra İstanbul'un yönetim yapısıyla ilgili hazırlanan tasarıların yapısal farklılıklarla birlikte ortak noktası, vilayet hususi idaresinin şehremaneti bünyesine katılarak birleşmenin sağlanmasıydı (Oktay, 2005: 84-89). Belediye Kanunu ile bu tasarıların tam tersi bir şekilde belediye, vilayet hususi idaresi bünyesine alınarak birleşme sağlandı.

İki kurumun birleşmesinin etkisi, en fazla Şehremaneti'nde görüldü. Yürütme organı olan şehremini yanında şehremaneti encümeni ve bir meclis yapısı olan "Cemiyet-i Umumiye-i Belediye" de kaldırıldı. Hususi idarede benzer şekilde il daimi encümeni ile vilayet umumi meclisi lağvedildi. İstanbul'daki iki meclis yerine üyeleri seçimle gelen, karar organı konumuna sahip "İstanbul Umumi Meclisi" oluşturuldu. 1580 sayılı kanununun 153. maddesinde bir de encümen yapısı getirildi. Vilayet ve belediye kanunlarında yer alan encümenlerin görev ve yetkilerine sahip olan kurul, İstanbul Umumi

Meclisi'nin kendi içinden seçtiği 8 üyeden oluşuyordu. Üyelerin 6'sı belediye sınırları içinden, 2'si ise dışından seçiliyordu.

Belediye kanunu ile getirilen yapıda yürütme fonksiyonu valiye verildi. Vali, eskiden olduğu gibi vilayet hususi idaresiyle ilgili işlerin başı olmanın yanında aynı zamanda belediye başkanı sıfatını da aldı. Vali bu konumu ile yeni oluşturulan İstanbul Umumi Meclisi ve encümenin başkanlığını da yapıyordu. Ayrıca, toplantılarda oy hakkı da vardı.

14 Ekim 1930'da yapılan yerel seçimler sonucunda ilk İstanbul Umumi Meclisi, vali ve belediye başkanı sıfatını bir arada taşıyan Muhittin Üstündağ tarafından 6 Kasım 1930'da açıldı. Meclisin 68 üyesi vardı. Bu üyelerin 60'ı belediye sınırları içinden, 8'i ise dışındaki yerlerden seçilmişti (Ergin, 1932: 199).

Tablo 3. 1923-1932 Yılları Arasında İstanbul'da Vilayet Hususi İdaresi ve Belediyenin Gelirleri (TL)

Yıl	Hususi İdare (A)	Belediye (B)	(A)/(B)
1923	1.298.217	2.348.000	55,3
1924	1.760.350	4.066.819	43,3
1925	1.866.750	5.469.320	34,1
1926	3.009.386	6.957.754	43,3
1927	3.286.002	6.989.983	47,0
1928	4.315.058	6.957.542	62,0
1929	5.181.114	6.742.043	76,8
1930	5.823.121	6.481.574	89,8
1931	4.872.305	6.639.770	73,4
1932	3.939.567	7.518.891	52,4

Kaynak: Osman Nuri Ergin (1933), **Cumhuriyet ve İstanbul Mahalli İdaresi**, İstanbul: Matbaacılık ve Neşriyat Türk Anonim Şirketi, s. 4 ve 88'den yararlanarak hazırlanmıştır.

Encümen ve meclis yapıları birleştirilmekle birlikte, belediye ve hususi idare teşkilatları varlıklarını koruyarak ayrı ayrı faaliyetlerine devam etti

(Ergin, 1932: 203). Yeni yapıya uygun olarak bütçe de üç ana kısma sahipti. Birinci kısımda, vilayet hususi idaresi ile ilgili işlere ait bilgiler yer alırken, ikinci kısımda belediyelerle ilgili işlere ait gelir-harcama bilgileri bulunurdu. Üçüncü kısım ise vilayet ve belediyenin ortak teşkilatı ve hizmet alanları ile ilgiliydi. Örneğin, İstanbul Umumi Meclisi harcamaları ve üye harcırahları bu tür ortak alanlardandı. Tablo 3’de belediye ile hususi idarenin birleşmeden önce ve sonraki gelirleri görülmektedir. Hususi idare gelirlerinde azalma görülürken belediye gelirleri artış göstermektedir. Gelir bilgilerinin alındığı kaynakta azalışın nedeni, yol parası olarak tahsil edilen verginin 10 liradan 6 liraya düşürülmesi, diğer vergi oranlarında değişiklik yapılması ve genel iktisadi sıkıntıların biçiminde açıklanmaktadır.

1930 yılında belediye kanunu ile İstanbul’da oluşturulan birleşik yönetim yapısı yaklaşık 25 yıl uygulamada kaldı. 1954 yılında kabul edilen 6349 sayılı kanunla, 1930 tarihli belediye kanununun İstanbul yönetimini düzenleyen maddeleri kaldırıldı. Böylece, İstanbul’da vilayet hususi idaresi ile belediye yönetimi birbirinden ayrıldı. İki yönetimin ayrılması sürecinde personel kadroları, ortak kapsamdaki hizmetler, belediye ve özel idarenin malları, alacak ve borçlar konularının çözülmesi görevi, İstanbul Umumi Meclisi üyeleri arasından seçilen 8 kişilik bir komisyona verildi. İki yönetim yapısının ayrılmasının 1955 yılı başından itibaren uygulamaya geçmesi öngörülüyordu. Ancak, kanunun uygulanma hazırlıklarının gecikmesi üzerine, 1955 yılında 6499 sayılı yeni bir kanun daha çıkarılarak uygulamanın bir yıl sonra tam anlamıyla yürürlüğe girmesi öngörüldü. Bu arada, 1955 yılında gerçekleştirilen yerel seçimler sonucunda İstanbul il genel meclisi üyeleri seçilerek çalışmalarına başladı. 1956 yılının mart ayından itibaren özel idare ile belediye idaresi büyük ölçüde birbirinden ayrılmış oldu. Ancak, 1958 yılının sonuna kadar vilayet ile belediye yönetiminin valinin sorumluluğunda olması uygulamada sürdürüldü. 1958’de Kemal Aygün’ün belediye başkanlığı zamanında bu iki görev de ayrıldı.

27 Mayıs 1960 ihtilali nedeniyle il genel meclisi feshedilerek üyeliklere son verildi. Yaklaşık üç yıl kapalı kalan meclis, 1963 yılında Türkiye genelinde yapılan mahalli idareler seçimlerinin ardından yeniden açılarak ikinci dönem çalışmalarına başladı. Bundan sonra 1968, 1973 ve 1977 yerel seçimleri ile il genel meclisi üyeleri olağan şekilde yenilendi. İl Genel Meclisi’nin

ikinci kesintili dönemi yine bir ihtilal döneminde 12 Eylül 1980’de yaşandı. 2304 sayılı kanunla tüm Türkiye’de olduğu gibi İstanbul’da da il genel meclisi ve belediye meclisleri feshedildi. Yeni il genel meclisi üyeleri seçilinceye kadar meclis ve encümenlerin görevleri, vali tarafından il idare şube başkanları arasından seçilecek 4 üyeden oluşan bir kurula verildi. Kurulun başkanlığını vali yapıyordu. 1984 yılında yapılan yerel seçim ile il genel meclisi yeniden oluşturuldu. İl Genel Meclisi, 1989, 1994, 1999, 2004 ve 2009 yıllarında gerçekleştirilen yerel seçimlerde olağan üye yenilemelerini gerçekleştirdi.

İstanbul’da il özel idaresini etkileyen gelişme, büyükşehir belediyeleri ile ilgili mevzuat değişikliği ile ortaya çıktı. Kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen reform kapsamında büyükşehir belediyeleri 2004’de 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu” ile yeniden düzenlendi. 5126 sayılı kanunun geçici 2. maddesi ile sadece İstanbul ve Kocaeli iline özgü bir uygulama getirildi. Bu illerde büyükşehir belediyelerinin sınırları genişletilerek il sınırlarına eşit hale getirildi. Anayasa’nın 127. maddesinde, büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirebileceği hükmünün sağladığı serbestlik içinde gerçekleştirilen bu düzenleme ile büyükşehir belediyesi, ilin tümünden sorumlu duruma getirildi. 3030 sayılı kanuna dayalı sistemde büyükşehir belediyesi sınırları dışında yer alan ilçeler; büyükşehir ilçe belediyesi, beldeler; ilk kademe belediyesi haline dönüştü.

Büyükşehir belediyesinin sınırlarının il ölçeğine genişletilmesi, aynı alanda hizmet yürüten il özel idaresinin görev ve yetki alanını da etkiledi. İl özel idaresi tarafından yürütülen imar, yol yapım ve bakım, su ve kanalizasyon ile katı atıkların uzaklaştırılması hizmetleri, büyükşehir belediyesine devredildi. Köylere su ve kanalizasyon hizmetleri sunma görevi İSKİ’nin sorumluluğuna verildi. Yolla ilgili hizmetler, büyükşehir belediyesinin Yol Bakım ve Onarım Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. Katı atıkların uzaklaştırılması ilçe belediyeleri tarafından üstlenilmiş durumdadır. İl özel idaresinin görevleri içinde bulunan çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi ve ağaçlandırma hizmetleri İstanbul’da, merkezi yönetimin taşradaki il müdürlükleri tarafından yürütülmektedir. 5216 sayılı yasa sonrasında İstanbul’da ortaya çıkan yeni yönetim düzeninde, il özel idaresinin fonksiyonları; sağlık ve sosyal hizmetler, okul bina yapım, ba-

kım ve diğer eğitim destek hizmetleri, bayındırlık ve iskan, kültür ve sanat, gençlik ve spor, tarım, sanayi ve ticaret alanlarından oluşmaktadır.

İstanbul'da il özel idaresinin gelişimi ile ilgili ele alınan son konu gelir ve gider durumudur. Kesin hesap verilerinden yararlanarak hazırlanan bilgiler Tablo 4'de yer almaktadır. 1977-2005 döneminde İstanbul İl Özel İdaresi'nin gelirleri 7 yıl dışında giderlerin üstünde bir seviyeye sahiptir. Giderlerin gelirleri aştığı yıllar 1978, 1979, 1982, 1983, 1987, 1988 ve 2005'dir. Giderlerin gelirlere oranının ortalaması %82,1'dir. Bazı yıllarda giderler gelirlerin %50'si seviyelerinde kalmıştır. Bu durum il özel idaresinin çoğu yıllarda gelirlerinin önemli bir kısmını harcamadan mali yılı tamamladığını göstermektedir.

Tablo 4. Kesin Hesaba Göre İstanbul İl Özel İdaresi Gelir ve Giderleri (Milyon TL)

Yıllar	İstanbul İl Özel İdare Geliri (A)	İstanbul İl Özel İdare Gideri (B)	Türkiye'deki İl Özel İdareleri Toplam Geliri (C)	(A)/(C)
1977	615	178	4.247	14,5
1978	554	695	4.086	13,6
1979	698	793	7.573	9,2
1980	1.404	1.284	10.390	13,5
1981	1.669	1.473	18.468	9,0
1982	1.873	2.126	25.593	7,3
1983	3.002	3.134	46.496	6,5
1984	4.505	3.601	68.591	6,6
1985	7.995	4.079	107.108	7,5
1986	15.417	14.387	192.962	8,0
1987	20.925	24.692	321.745	6,5
1988	39.785	42.357	564.881	7,0
1989	85.586	84.135	960.509	8,9
1990	151.160	126.053	1.865.682	8,1

1991	268.225	254.236	3.161.614	8,5
1992	554.815	505.305	6.251.485	8,9
1993	870.670	694.076	11.521.103	7,6
1994	1.271.465	116.471	18.267.253	7,0
1995	2.531.065	181.932	36.571.874	6,9
1996	5.730.795	362.442	92.130.062	6,2
1997	14.681.653	8.934.006	229.684.397	6,4
1998	38.928.991	35.726.722	458.534.608	8,5
1999	55.057.191	42.571.351	603.864.755	9,1
2000	99.189.932	58.451.142	956.524.204	10,4
2001	164.885.600	82.852.202	1.494.126.446	11,0
2002	249.505.128	117.742.973	2.017.115.043	12,4
2003	331.937.148	149.296.764	2.484.105.450	13,4
2004	415.273.810	224.588.838	2.907.516.709	14,3
2005	415	448	5.149	8,1

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu kesin hesap verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

İstanbul İl Özel İdaresi'nin gelirlerinin toplam il özel idare gelirleri içindeki payı incelenen 1977-2005 döneminde ortalama %9,1 düzeyindedir. İnişli çıkışlı bir seyre sahip olan pay, 1981-1999 yıllarında %10'un altında kalmıştır. 2000 yılında tekrar %10'un üzerine çıkarak 2004 yılında %14,3 gibi nispeten yüksek seviyeye çıkmıştır. 2005'de keskin bir düşme görülmektedir. Payın en düşük olduğu yıl %6,2 ile 1996 ve en yüksek olduğu yıl %14,5 ile 1977'dir.

BÖLÜM 3

İSTANBUL İL GENEL MECLİSİ'NİN 1955-2009 DÖNEMİ ÜYE ANALİZİ

1930 tarihli Belediye Kanunu ile İstanbul'da oluşturulan vilayet ve belediyenin birleştirildiği, tek meclisli yapıdan oluşan yönetim biçimi yaklaşık 25 yıl süren bir uygulamadan sonra 1955 yılından itibaren değişmeye başladı. İl özel idaresi ile belediyenin yeniden ayrılmasının ilk adımlarından biri olarak 1955 yılındaki yerel seçimlerle İstanbul il genel meclisi tekrar açıldı. 1955-1960 yılları arasını kapsayan dönem, bugünkü il genel meclisi kayıtlarında "Birinci Dönem" olarak kabul edilmektedir. Aslında, yukarıda belirtildiği gibi İstanbul'da 1913'de vilayet kanunu sonrasında il genel meclisi oluşturulmuş ve 1930 yılına kadar faaliyetine devam etmiştir. Bununla birlikte, araştırma kapsamında il genel meclisinin kurumsal olarak kabul ettiği dönemlendirme esaslarına bağlı kalmıştır. Bu çerçevede 1955'deki meclis ilk dönem olarak kabul edilmiştir.

İstanbul'un yönetiminde söz sahibi önemli bir kurum olan il genel meclisinin geçen 10 dönemdeki üyeleri çeşitli kriterler bakımından analiz edilmiştir. Analizde kaynak olarak 2-10. dönemlere ait meclis albümleri kullanılmıştır. Birinci döneme ait meclis albümüne ulaşılamadığından analize dahil edilememiştir. Albümler özellikleri itibariyle seçim sonuçları sonucunda oluşan meclisin ilk tablosunu yansıtmaktadır. Bu nedenle dönem süresince ortaya çıkan değişiklikler albümlerde yer almamaktadır. Üyelerin istifaya ya da vefat nedeniyle değişmesi, parti değiştirmelerin oluşturduğu yeni dağılım, dönem ortasında yeni kurulan ilçelerin üye yapısına etkisi gibi veriler analizin dışında bırakılmıştır.

Tablo 5. İstanbul İl Genel Meclisi Dönemleri

Dönem	Kapsadığı Yıllar
1	1955-1960
2	1963-1968
3	1968-1972
4	1973-1977
5	1977-1980
6	1984-1989
7	1989-1994
8	1994-1999
9	1999-2004
10	2004-2009

İl genel meclisi üyeleri analiz kapsamında yaş, cinsiyet, doğum yeri, meslek, medeni durum, ilçe ve parti bakımından değerlendirilmiştir. Birinci döneme ait meclis albümüne ulaşılamamış olması ve ikinci döneme ait albümde üyelere ilişkin sınırlı bilgilerin yer alması nedeniyle bazı analizlerde söz konusu dönemlere ilişkin bilgi yer almamaktadır.

3.1. Üye Sayısı

Tablo 6'da yer alan nüfus verileri, mahalli idareler seçiminin yapıldığı yılda geçerli olan nüfus miktarını göstermektedir. Bu çerçevede hesaplanan üye başına düşen nüfus miktarı, ilçe sayısı, nüfus artışı ve seçim sisteminde yapılan sistem değişiklikleri paralelinde yıllar içinde değişikliğe uğramıştır. Temsil edilen nüfus miktarı 5, 8 ve 10. dönem dışında artış göstermiştir. 1955-1980 döneminde 20-26 bin aralığında seyreden temsil düzeyi, bu dönemden sonra iki kat artarak 40-50 bin aralığına oturmuştur.

1963'de seçim sisteminde yapılan değişiklik sonrasında, nüfusu 25.000'e kadar olan ilçelerden 1 üye, 25.001-40.000 için 2, 40.001-55.000 için 3 ve 55.001-70.000 için 4 üye seçiliyordu. 1984 yılında nüfus ile üye sayısı arasındaki ilişki yeniden düzenlendi.

Tablo 6. Meclisin Üye Sayısı ve İstanbul'un Nüfus

Dönem	Üye Sayısı	İstanbul'un Nüfusu*	Üye Başına Düşen Nüfus
1 (1955-60)	72	1.507.800	20.942
2 (1963-68)	93	2.093.000	22.505
3 (1968-72)	103	2.658.900	25.815
4 (1973-77)	133	3.465.200	26.054
5 (1977-80)	171	4.167.400	24.371
6 (1984-89)	119	5.537.700	46.535
7 (1989-94)	147	6.893.700	46.896
8 (1994-99)	202	8.622.600	42.686
9 (1999-04)	212	10.786.300	50.879
10 (2004-09)	225	11.045.000	49.089

* İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve TÜİK verilerinden yararlanılmıştır.

Buna göre nüfusu 25.000'e kadar olan ilçelerden 2, 25.001-50.000'e kadar 3, 50.001-75.000'e kadar 4, 75.001-100.000'e kadar 5 üye seçilmesi öngörüldü. Nüfusu 100.000'in üzerindeki ilçelerde her ilave 100.000 için 1 üye ekleniyordu. Bu sistemde 100.000 nüfusa 5 üye düşerken her ilave 100 bine 1 üye verilmesi, nüfusun artması karşısında üye ayısının aynı paralelde artışını önleyerek üye başına düşen nüfus miktarını da artırmıştır.

1955-1980 arasında nüfusun sürekli artış göstermesi karşısında ilçe sayısının aynı kalması, ilçe başına düşen meclis üyesi ortalamasının yükselmesine neden olmuştur (Tablo 7). 1984'de temsil sisteminde yapılan değişiklik neticesinde üye ortalaması azalma göstermiştir. 1989-1999 yıllarını kapsayan dönemde nüfus artışı devam etmiş ve ilçe sayısı önce 24'e sonra 33'e çıkmıştır. Bu dönemde ilçe başına düşen üye sayısı 6,1 düzeyindedir. 1999'dan sonra nüfus artışının devam etmesi ile birlikte üye sayısının da artması, ortalamayı yukarı çekmektedir.

Tablo 7. Meclisin Üye Sayısı ve İlçe Karşılaştırması

Dönem	Üye Sayısı	İlçe Sayısı	İlçe Başına Düşen Üye Sayısı
1 (1955-60)	72	19	3,8
2 (1963-68)	93	19	4,9
3 (1968-72)	103	19	5,4
4 (1973-77)	133	19	7,0
5 (1977-80)	171	19	9,0
6 (1984-89)	119	19	6,3
7 (1989-94)	147	24	6,1
8 (1994-99)	202	33	6,1
9 (1999-04)	212	32	6,6
10 (2004-09)	225	32	7,0

3.2. Yaş Özellikleri

İl genel meclisi üyelerinin albümlerde yer alan doğum yılı bilgilerinden yararlanılarak yaşları hesaplanmıştır (Tablo 8). Mahalli idareler seçim yılı, yaş hesaplanmasında son yıl olarak kabul edilmiştir. Meclisin yaş ortalaması 44-48,6 aralığında, orta yaşın üst seviyelerinde seyretmektedir. İncelenen dönemler içinden görev yapan en yaşlı üye, 8. dönemde 78 yaşına sahiptir.

25-34 yaş diliminde nispeten genç sayılabilecek üyeler, %9,5-%17 aralığında bir seyre sahiptir. Bu yaş dilimi 5. dönemde en yüksek düzeye ulaşırken 7. dönemde en az seviyesine inmiştir. Orta yaştaki iki dilimden bir olan 35-44 yaş aralığındaki üyeler, %26,1-%45,6 arasında paya sahip olmuştur. Bu dilimdeki üyelerin oranı 3. dönemde en yüksek düzeye çıkarırken 6. dönemde en az seviye görülmektedir. Orta yaşın üst dilimi olan 45-54 aralığındaki üyeler nispeten daha dengeli biçimde %24,5 ile %38,2 seviyelerindedir.

Tablo 8. Meclis Üyelerinin Yaş Durumu (%)

Yaş Dilimi	3. Dönem	4. Dönem	5. Dönem	6. Dönem	7. Dönem	8. Dönem	9. Dönem	10. Dönem
25-34	12,6	10,5	17,0	10,9	9,5	13,4	10,8	11,6
35-44	45,6	35,3	34,5	26,1	42,9	38,1	41,0	32,4
45-54	26,2	37,6	38,0	32,8	24,5	29,2	32,1	38,2
55 ve Üzeri	12,6	12,8	9,9	30,3	23,1	17,8	15,6	17,8
Belirsiz	2,9	3,8	0,6	-	-	1,5	0,5	-
Yaş Ortalaması	44,0	45,0	44,2	48,6	46,0	44,9	44,9	45,9
En Yaşlı Üye	72	68	69	74	73	78	67	68

Yaş dilimleri içinde %9,9-%30,3 ile en fazla kırılmaya sahip dilim 55 ve üzeri yaştaki üyelerdir. 5. dönem genç üyelerin en fazla olduğu meclis iken, sonraki dönemde yaşlı üyeler, tüm zamanların en üst seviyesine ulaşmıştır. 6. dönem meclis, 1980 Askeri İhtilali'nden sonraki ilk mahalli idareler seçimi ile oluşmuştur. Elde kesin veriler olmamakla birlikte, dönemin genel özelliği itibariyle daha genç kesimlerin siyaset alanından nispeten çekilmesi karşısında boşalan alanların, en azından il genel meclisinde, daha yaşlı kesimlerce doldurulduğu söylenebilir.

3.3. Cinsiyet Dağılımı

Albümlerindeki isim ve resimlerden yararlanarak il genel meclisinin 9 dönemindeki cinsiyet dağılımı analiz edilmiştir (Tablo 9). İl genel meclisinin tüm dönemlerinde erkek egemen bir meclis yapısı söz konusudur. Türkiye'deki yerel ve ulusal düzeydeki siyasetin problemleri alanlarından biri olarak kabul edilen kadın üyelerin temsil düzeyinin azlığı, İstanbul il genel meclisinde de bu saptamayı doğrular bir özelliğe sahiptir.

Tablo 9. Meclis Üyelerinin Cinsiyet Durumu

Dönem	Erkek	(%)	Kadın	(%)
2 (1963-68)	88	94,6	5	5,4
3 (1968-72)	97	94,2	6	5,8
4 (1973-77)	127	95,5	6	4,5
5 (1977-80)	157	91,8	14	8,2
6 (1984-89)	116	97,5	3	2,5
7 (1989-94)	138	93,9	9	6,1
8 (1994-99)	194	96,0	8	4,0
9 (1999-04)	205	96,7	7	3,3
10 (2004-09)	211	93,8	14	6,2

Kadın üyelerin oranı %2,5-%8,2 aralığında dalgalı bir seyir izlemektedir. Üyelerin yaş analizinde olduğu gibi cinsiyet dağılımında da 5. ve 6. dönemlerde önemli bir kırılma görülmektedir. 5. dönemde kadın üyelerin oranı en yüksek düzeye çıkarken 6. dönemde oran en düşük düzeye inmiştir. 6. dönemdeki üyelerin 1980 Askeri İhtilali'nden sonraki ilk seçimde belirlenmiş olması göz önüne alındığında, bu yıllarda toplumun birçok kesiminde görülen siyaseten uzaklaşma davranışının, kadın üye oranını da etkilediği söylenebilir.

3.4. Üyelerin Doğduğu İl ve Coğrafi Bölge Özellikleri

Üyelerin doğum yeri analizi meclis albümlerindeki doğum yeri bilgilerinden yola çıkılarak gerçekleştirilmiştir. Birçok üyenin doğum yeri olarak ilçe ya da köy adının yazılı olması analizde karşılaşılan en önemli güçlüğü oluşturmaktadır. İlçe ve köy adının birden fazla bulunduğu durumda üyenin doğduğu il belirsiz olarak kabul edilmiştir. Doğum yeri analizi iki kısımdan oluşmaktadır. İlk olarak üyelerin doğduğu iller içinde en fazla orana sahip on ilin tablosu hazırlanmıştır. İkinci olarak üyelerin coğrafi bölgelere göre dağılımları çıkarılmıştır.

Tablo 10. Meclis Üyelerinin Doğduğu İl'e Göre Dağılımı

İller	3. Dönem (1968-72)		4. Dönem (1973-77)		5. Dönem (1977-80)		6. Dönem (1984-89)		7. Dönem (1989-94)		8. Dönem (1994-99)		9. Dönem (1999-04)		10. Dönem (2004-09)		Ortalama
	Üye	(%)	Üye	(%)	Üye	(%)	Üye	(%)	Üye	(%)	Üye	(%)	Üye	(%)	Üye	(%)	
İstanbul	40	38,8	47	35,3	58	33,9	38	31,9	33	22,4	31	15,3	44	20,8	48	21,3	27,5
Trabzon	8	7,8	8	6,0	12	7,0	5	4,2	9	6,1	13	6,4	17	8,0	15	6,7	6,5
Rize	1	1,0	6	4,5	17	9,9	15	12,6	8	5,4	12	5,9	14	6,6	9	4,0	6,2
Sivas	4	3,9	6	4,5	8	4,7	2	1,7	9	6,1	12	5,9	16	7,5	9	4,0	4,8
Erzincan	1	1,0	3	2,3	4	2,3	4	3,4	6	4,1	5	2,5	7	3,3	6	2,7	2,7
Malatya	3	2,9	1	0,8	5	2,9	2	1,7	7	4,8	3	1,5	4	1,9	8	3,6	2,5
Giresun	3	2,9	2	1,5	3	1,8	-	-	2	1,4	8	4,0	5	2,4	-	-	2,3
Erzurum	-	-	-	-	1	0,6	1	0,8	2	1,4	3	1,5	6	2,8	11	4,9	2,0
Bayburt	1	1,0	1	0,8	-	-	2	1,7	4	2,7	2	1,0	6	2,8	7	3,1	1,9
Gümüşhane	-	-	2	1,5	1	0,6	-	-	-	-	-	-	6	2,8	6	2,7	1,9

İl genel meclisinin 8 döneminde görev yapan 1.312 üyenin doğduğu iller içinde toplamda en fazla paya sahip ilk on il, Tablo 10'da yer almaktadır. Bu iller içinde İstanbul ve Sivas istisna tutulduğunda, diğerlerinin Karadeniz ve Doğu Anadolu Bölgesinde olduğu görülmektedir. Sivas bu iki bölgede toprakları olan ve komşu bir il konumuna sahiptir. Tabloda yer alan 9 il, 400 km çaplı tek bir daire içinde gösterilebilecek kadar yakın konuma sahiptir.

İstanbul doğumlular her dönemde en fazla paya sahiptir. İstanbul doğumluların payı, ilin dışarıdan göç almasıyla birlikte 1968'den itibaren 1999'a kadar sürekli bir azalma içindedir. 3. dönemde %38 olan İstanbul doğumluların payı 8. dönemde %15'e kadar düşmüştür. Göçle gelen nüfusun İstanbul'da doğmuş ikinci nesillerinin ortaya çıkması ile İstanbul doğumluların oranı 9. dönemden itibaren artmaya başlamıştır.

Tablo 11. Mecliste En Fazla Temsil Edilen İllerin İstanbul Nüfusundaki Payı (%)

İller	Sayım Yıllarına Göre Payı							Nüfus Payı Ortalaması	Meclis Ortalaması
	1960	1975	1980	1985	1990	2000	2007		
İstanbul	43,1	45,0	38,2	39,0	37,3	37,7	17,2	36,8	27,5
Trabzon	2,1	2,2	2,2	2,2	2,4	2,1	2,8	2,3	6,5
Rize	2,0	1,8	1,7	1,7	1,8	1,6	2,2	1,8	6,2
Sivas	2,2	3,8	4,4	4,3	4,3	3,7	5,4	4,0	4,8
Erzincan	2,1	2,2	2,2	2,2	2,1	1,7	2,3	2,1	2,7
Malatya	1,1	1,6	1,8	1,8	1,9	2,0	2,8	1,9	2,5
Giresun	2,2	2,6	2,8	2,9	2,9	2,4	3,6	2,8	2,3
Erzurum	0,8	1,3	1,4	1,5	1,8	1,9	2,5	1,6	2,0
Bayburt	0,0	-	-	-	0,8	0,6	0,8	0,6	1,9
Gümüşhane	0,7	1,4	1,5	1,5	0,9	0,8	1,0	1,1	1,9

Kaynak: 1960 verileri Nüfus ve Demografi (1997)'den, 1975-2007 verileri sayım yıllarına ait Türkiye İstatistik Kurumu İstanbul ili nüfus sayım sonuçlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

Trabzon, Rize ve Sivas doğumlu üyeler, her dönem önemli oranlarda temsil gücüne sahip olmuştur. Trabzon en yüksek %8 ile en yüksek oran 9. dönemde, Rize %12,6 ile 6. dönemde ve Sivas %7,5 ile 9. dönemde ulaşmıştır. Tablodaki diğer illerden Erzincan ve Malatya dalgalı bir seyir izlemekle birlikte ortalama %2,7-2,5 değer aralığında her dönem mecliste üye sahip olmuştur. Erzurum, 5. dönemden itibaren sürekli payını arttırması ile dikkat çekmektedir. Giresun, Gümüşhane ve Bayburt illeri sadece belli dönemlerde %2,3-1,9 ortalama ile mecliste yer alabilmiştir.

İstanbul'a göç ile gelen kesimlerin iç dayanışmanın da etkisiyle sosyo-ekonomik bakımdan güçlenmesi ve göçmen özellikleri ile siyasal partiler ile çok yönlü yoğun ilişkiler kurabilme ortamına sahip olmaları, İstanbul nüfusundaki paylarının üzerinde il genel meclisinde yer almalarına imkan tanımıştır. Bu durumun örneklerini Tablo 11'de bulmak mümkündür. Trabzon ili doğumlular İstanbul nüfusunda ortalama %2,3 düzeyinde yer alırken il genel meclisinde %6,5 oranında ortalama ile temsil edilmişlerdir. Trabzon 9. dönem meclisinde %8 oranında temsil edilirken İstanbul'daki payı %2,1'dir. Rize, 6. dönemde mecliste %12,6 oranında üye ile temsil edilirken, İstanbul'daki payı %1,7'dir. Sivas, nüfus sayımlarında İstanbul dışında doğan nüfus içinde en fazla paya sahip ildir. Bununla birlikte, il genel meclisindeki ortalama nüfus içindeki payının ortalaması ile aynı düzeydedir. Tablo 11'deki yer alan diğer illerin İstanbul nüfusundaki payları ile il genel meclisi içindeki payları daha yakın oranlardadır. Üyelerin doğum yerleri ile ilgili analizde dikkat çeken diğer bir nokta, nüfus sayım sonuçlarında nispeten önemli paylara sahip olan Kastamonu, Ordu, Tokat ve Kars ili doğumluların, il genel meclisinde aynı oranda temsil edilmemiş olmasıdır.

Tablo 12. Meclis Üyelerinin Doğduğu Coğrafi Bölgeye Göre Dağılımı

Coğrafi Bölge	3. Dönem (1968-72)		4. Dönem (1973-77)		5. Dönem (1977-80)		6. Dönem (1984-89)		7. Dönem 1989-94)		8. Dönem (1994-99)		9. Dönem (1999-04)		10. Dönem (2004-09)	
	Üye	(%)	Üye	(%)	Üye	(%)	Üye	(%)	Üye	(%)	Üye	(%)	Üye	(%)	Üye	(%)
Marmara	51	49,5	60	45,1	75	43,9	54	45,4	43	29,3	45	22,3	54	25,5	57	25,3
Karadeniz	17	16,5	32	24,1	47	27,5	29	24,4	32	21,8	65	32,2	78	36,8	59	26,2
D. Anadolu	9	8,7	6	4,5	20	11,7	9	7,6	35	23,8	27	13,4	34	16,0	47	20,9
İç Anadolu	9	8,7	10	7,5	13	7,6	11	9,2	18	12,2	27	13,4	26	12,3	23	10,2
Ege	6	5,8	3	2,3	7	4,1	5	4,2	3	2,0	6	3,0	4	1,9	5	2,2
G. D. Anadolu	3	2,9	3	2,3	1	0,6	3	2,5	2	1,4	7	3,5	4	1,9	14	6,2
Akdeniz	2	1,9	5	3,8	1	0,6	3	2,5	4	2,7	4	2,0	7	3,3	4	1,8
Yurtdışı	4	3,9	8	6,0	6	3,5	4	3,4	3	2,0	4	2,0	3	1,4	1	0,4
Belirsiz	2	1,9	6	4,5	1	0,6	1	0,8	7	4,8	17	8,4	2	0,9	15	6,7

Üyelerin doğduğu bölge analizi sonuçlarının yer aldığı Tablo 12'de görüldüğü gibi Marmara Bölgesi 8. döneme kadar en fazla paya sahip olmuştur. Bölgenin meclisteki payı %43,9-%49,5 düzeyinde iken 1989'da önemli düşüş ile %29,3'e inmiştir. Bölge içinde İstanbul doğumluların oranı %75-%80 aralığındadır. İstanbul doğumluların meclisteki payının azalması, bölgenin genel oranını da aşağıya çekmiştir. 8 dönemin genel ortalaması %35,8'dir.

Karadeniz Bölgesi doğumlular, 3. dönemden itibaren ikinci sırada yer alarak, il genel meclisinde göçle gelen nüfusun mensup olduğu en önemli bölge durumuna gelmiştir. 8. dönemden itibaren ise en fazla temsil edilen bölge konumuna yükselmiştir. En yüksek orana 9. dönemde %36,8 ile ulaşmıştır. İncelenen 8 dönemin ortalaması %26,2'dir.

Doğu Anadolu Bölgesi doğumlular, 4. ve 6. dönemde İç Anadolu Bölgesi doğumluların altında düzeye sahip olmakla birlikte, genel olarak mecliste 3. ağırlıklı paya sahip bölge durumundadır. En yüksek düzeye 7. dönemde %23,8 ile ulaşmıştır. 9. ve 10. dönemlerde tekrar bir yükselme görülmektedir. 8 dönemin genel ortalaması ise %13,3'tür.

İç Anadolu bölgesi en fazla temsile edilen iller tablosuna sadece Sivas'ı ilini sokmayı başarırken, bölge toplamı bakımından il genel meclisinde 4. sırada yer almaktadır. İç Anadolu Bölgesi her dönem %7,5-%13,4 aralığında önemli bir üye temsiline sahip olmuştur. 8 dönemin ortalaması %10,2'dir.

Ege, Güney Doğu Anadolu ve Akdeniz Bölgesi doğumlu meclis üyeleri, düşük paylara sahiptir. Bölgelerin elde ettiği temsil oranları %5,8-%0,6 aralığında dönemsel olarak değişme göstermektedir. Bu 3 bölgenin 8 dönemdeki üye payı ortalaması %2,7'dir.

Türkiye sınırları dışında doğum yeri belirten üyeler, tabloda "Yurtdışı" başlığı altında yer almaktadır. Bu kesimi ağırlıklı olarak Balkan ülkelerinden göçle Türkiye'ye gelen vatandaşlar oluşturmaktadır. 4. dönemde %6 ile en yüksek düzeye ulaşan bu kesimin payı, sürekli azalarak 10. dönemde %0,4 düzeyine inmiştir.

Tablo 13. İstanbul Nüfusunun Doğum Yeri Bakımından Coğrafi Bölgelere Dağılımı (%)

Coğrafi Bölge	Sayım Yıllarına Göre Payı							Nüfus Payı Ortalaması	Meclis Ortalaması
	1960	1975	1980	1985	1990	2000	2007		
Marmara	52,4	53,5	46,1	46,0	43,3	42,7	23,7	44,0	35,8
Karadeniz	15,7	20,0	21,4	21,8	23,2	23,0	33,1	22,6	26,2
Doğu Anadolu	5,5	8,6	9,9	10,5	12,0	13,0	18,1	11,1	13,3
İç Anadolu	8,0	9,8	10,4	10,4	10,4	9,6	12,9	10,2	10,1
Ege	2,4	2,3	2,0	1,8	1,6	1,6	1,87	1,9	3,2
G. Doğu Anadolu	1,4	2,3	2,5	2,7	3,0	4,3	6,97	3,3	2,7
Akdeniz	1,9	2,3	2,1	2,0	2,0	2,5	3,3	2,3	2,3
Yurtdışı	-	1,2	5,5	4,8	4,5	3,2	-	3,8	2,8

Kaynak: 1960 yılı verileri Dünden Bugüne İstanbul Ansiklopedisi Göç Maddesinden, 1975-2007 verileri sayım yıllarına ait Türkiye İstatistik Kurumu İstanbul ili nüfus sayım sonuçlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

İl genel meclisinde üyelerin doğduğu coğrafi bölge analizi verileri (Tablo 12) ile İstanbul nüfusunun doğduğu bölgeye göre dağılımının yer aldığı Tablo 13'deki veriler karşılaştırıldığında dikkat çekici sonuçlara ulaşılmaktadır. Nüfus içindeki pay bakımından Karadeniz, Doğu Anadolu ve Güney Doğu Anadolu Bölgeleri sürekli bir artış trendine sahiptir. İç Anadolu ve Akdeniz Bölgeleri'nin payları nispeten aynı düzeyde gelişmiştir. Marmara ve Ege Bölgesi payları ise sürekli azalma trendi içinde olmuştur. Marmara Bölgesi il genel meclisinde nüfus içindeki payından daha az oranda temsil edilmektedir. Bu fark 1990'dan sonra açılmaya başlamıştır. Örneğin, 2000 yılı nüfusu için %42,7'lik bir paya sahipken meclisteki payı %25,5 düzeyindedir. 10. dönemde tekrar nüfustaki paya yakın bir düzeye geldiği görülmektedir.

Karadeniz Bölgesi, nüfustaki payının üzerinde bir payla mecliste temsil edilmiştir. 8. ve 9. dönemde bu fark oldukça artmıştır. Örneğin, bölgenin nüfustaki payı 2000 yılı sayımında %23 iken meclisteki payı %36,8'dir.

Doğu Anadolu Bölgesi nüfus içindeki payını istikrarlı biçimde arttırırken, meclisteki payı inişli ve çıkışlı seyre sahiptir. Bazı yıllar nüfustaki payın altında bazı yıllar bu payın üstünde bir düzey ile mecliste temsil edilmiştir. 1990 yılında nüfustaki payı (%12) ile meclisteki payı (%23,8) arasındaki fark, en yüksek düzeye çıkmıştır. İç Anadolu Bölgesi ilk dönemlerde nüfustaki payının altında, 1990'dan sonra ise az da olsa üstünde bir oran ile mecliste yer almıştır. Ege Bölgesi, meclisteki payı nispeten düşük olmakla birlikte, nüfustaki payının üzerinde bir oranla temsil edilmiştir. Güney Doğu Anadolu Bölgesi nüfustaki payının altında bir oranla mecliste temsil imkanı bulmuştur. Akdeniz Bölgesi nüfustaki payına paralel oranlar ile mecliste yer almıştır.

3.5. Eğitim Özellikleri

Meclis üyelerinin eğitim durumu, temel niteliklerden olmasına rağmen albümlerde en fazla veri eksikliği bulunan alan durumundadır. Bu çerçevede eğitim durumu analizi, 6 dönem için yapılabilmektedir. Meclis üyelerinin eğitim düzeyinin bütün dönemlerde İstanbul'un eğitim düzeyinin üstünde özellikler taşıdığı görülmektedir. 5. dönem istisna tutulduğunda, üniversite eğitimi alanlar en fazla paya sahip kesimi oluşturmaktadır. 1968-1977 döneminde İstanbul nüfusu içinde üniversite eğitimi almış olanların oranının %2-3 seviyesinde olduğu dikkate alındığında, meclisteki %33,9 ve %31,6'lık oranlar yüksek bir düzeyi ifade etmektedir. Bu özelliği itibarıyla il genel meclisinin seçkin bir görünüme sahip olduğu söylenebilir.

Tablo 14. Meclis Üyelerinin Eğitim Durumu (%)

İlçeler	3. Dönem (1968-72)	4. Dönem (1973-77)	5. Dönem (1977-1980)	8. Dönem (1994-99)	9. Dönem (1999-04)	10. Dönem (2004-09)
İlkokul	19,4	19,5	30,4	23,7	12,7	10,7
Ortaokul	23,3	24,1	17,0	11,9	10,4	9,8
Lise	22,3	23,3	28,0	20,3	24,1	24,0
Üniversite	33,9	31,6	24,6	43,6	52,8	55,5

Lise mezunu üyelerin oranı önemli bir kırılmaya uğramadan %20,3-%28 aralığında seyretmiştir. Ortaokul mezunu olanların payı %24,1'den başlayarak sürekli bir azalmayla 10. dönemde %9,8'e kadar düşmüştür. İlkokul mezunu üyelerin oranlarında 5. dönem verileri dikkat çekmektedir. İlkokul mezunu olanlar önceki döneme göre %56 civarında bir artışla %30,4 düzeyine çıkarak tüm dönemler içindeki en yüksek paya ulaşmıştır. Bu dönemde eğitim düzeyi daha düşük kesimlerin mecliste üye olabilme imkanına sahip olduğu görülmektedir. Bu durumu destekleyici bir veriye meslek analizinde rastlanılmaktadır. Meclisin 5. döneminde işçilerin oranı önceki döneme göre %84 artarak %7 seviyesine yükselmiştir.

3.6. İlçelerin Temsil Dağılımı

İstanbul il genel meclisinde yer alan ilçelerin dönemler itibariyle temsil oranları Tablo 15'de yer almaktadır. İlçe sayıları bakımından meclis dönemleri 4'e ayrılmaktadır. 1-6. dönem'de 19 ilçe, 7. dönemde 24 ilçe ve 8. dönemde 33 ilçe ve 9-10. dönemde 32 ilçe bulunmaktadır. İlçe sayıları yeni kurulan ilçelerle arttığı gibi, Yalova örneğinde olduğu gibi ayrılan ilçe ile azalmıştır. Tablodaki ilçelerin durumları, İstanbul'daki yerleşmenin gelişmesini de bize göstermektedir.

Tablo 15. Meclis Üyelerinin İlçelere Göre Dağılımı (%)

İlçeler	2. Dönem	3. Dönem	4. Dönem	5. Dönem	6. Dönem	7. Dönem	8. Dönem	9. Dönem	10. Dönem	Ortalama
Adalar	1,1	1,0	0,8	0,6	1,7	1,4	1,0	0,9	0,9	1,0
Avcılar	-	-	-	-	-	-	3,0	2,8	2,7	2,8
Bağcılar	-	-	-	-	-	-	3,0	4,2	4,4	3,9
Bahçelievler	-	-	-	-	-	-	3,5	3,8	4,0	3,7
Bakırköy	5,4	6,8	10,5	13,5	10,9	8,8	3,5	2,8	2,7	7,2
Bayrampaşa	-	-	-	-	-	-	3,0	2,8	2,7	2,8
Beşiktaş	4,3	4,9	4,5	4,7	5,0	4,1	3,0	2,8	2,7	4,0
Beykoz	4,3	3,9	3,0	2,3	4,2	3,4	3,0	2,8	2,7	3,3
Beyoğlu	9,7	8,7	7,5	5,8	5,0	4,1	3,0	2,8	2,7	5,5
Büyükkçekmece	-	-	-	-	-	2,7	2,5	3,3	3,6	3,0
Çatalca	4,3	3,9	3,0	2,3	4,2	2,7	2,0	1,9	2,2	2,9
Eminönü	6,5	5,8	4,5	3,5	4,2	3,4	2,5	1,9	1,8	3,8
Esenler	-	-	-	-	-	-	3,0	3,3	3,6	3,3
Eyüp	7,5	6,8	7,5	7,6	5,9	5,4	3,0	3,3	3,1	5,6
Fatih	14,0	13,6	12,8	12,3	7,6	6,1	4,5	3,3	3,6	8,6
Gaziosmanpaşa	5,4	3,9	4,5	4,1	5,0	4,8	4,0	4,7	5,3	4,6
Güngören	-	-	-	-	-	-	3,0	3,3	3,1	3,1
Kadıköy	6,5	6,8	7,5	8,8	7,6	6,8	5,0	5,2	4,9	6,5
Kağıthane	-	-	-	-	-	3,4	3,5	3,3	3,1	3,3
Kartal	4,3	4,9	5,3	7,0	6,7	5,4	3,5	3,8	3,6	4,9
Küçükçekmece	-	-	-	-	-	4,8	4,0	4,2	4,4	4,4
Maltepe	-	-	-	-	-	-	3,5	3,3	3,6	2,6
Pendik	-	-	-	-	-	4,1	3,0	3,3	3,6	3,5
Sarıyer	3,2	2,9	3,0	2,3	4,2	3,4	3,0	2,8	2,7	3,1
Silivri	2,2	1,9	1,5	1,8	3,4	2,7	2,5	2,4	2,2	2,3

Sultanbeyli	-	-	-	-	-	-	2,5	2,4	2,7	2,5
Şile	1,1	1,0	0,8	0,6	1,7	1,4	1,5	1,4	1,3	1,2
Şişli	8,6	10,7	11,3	10,5	7,6	5,4	3,5	3,3	3,1	7,1
Tuzla	-	-	-	-	-	-	2,0	2,4	2,2	2,2
Ümraniye	-	-	-	-	-	3,4	3,5	4,2	4,4	3,9
Üsküdar	6,5	5,8	6,0	6,4	6,7	5,4	4,0	4,2	3,6	5,4
Yalova	1,1	1,0	2,3	2,3	4,2	3,4	2,5	-	-	1,9
Zeytinburnu	4,3	5,8	3,8	3,5	4,2	3,4	3,0	2,8	3,1	3,8

İl genel meclisinin 2-6. dönemlerinde ilin merkez bölgesinde yer alan ilçeler Beyoğlu, Eyüp, Fatih, Kadıköy, Üsküdar, Eminönü ve Şişli ağırlıklı paya sahiptir. 2. dönemde %14 ile Fatih ilçesi tüm dönemlerin en yüksek temsil oranına ulaşmıştır. Fatih ilçesi birinciliğini 5. dönemde Bakırköy ilçesine devretmiştir. 2-6. dönemde merkezdeki ilçelerin temsil oranlarının çevre ilçelerdeki nüfusun artmasına paralel olarak azaldığı görülmektedir. 6. dönem sonunda en fazla azalış %54 ile Fatih'te görülmüştür. Nispeten Kadıköy, Şişli ve Üsküdar, meclisteki temsil paylarını koruyabilmiştir. Buna karşın 2-6. dönem arasında çevre ilçelerden Bakırköy başta olmak üzere, Kartal, Sarıyer, Silivri ve Yalova'da artış görülmektedir.

İstanbul'a gelen göçlerin çevre ilçelere kontrolsüz biçimde yerleşmesi ve zamanla buralarda çarpık kentleşmeye dayalı yeni yerleşim yerlerinin doğması mevcut ilçelerin bölünerek yeni ilçelerin kurulmasına yol açmıştır. Bunun ilk dalgası, 1987'de 3392 sayılı kanun ile İstanbul'da Büyükçekmece, Kağıthane, Küçükçekmece, Pendik ve Ümraniye adıyla 5 ilçenin kurulmasıdır. Mülki bölümlenmedeki değişiklik, il genel meclisindeki ilçe paylarını da etkilemiştir. Yeni kurulan ilçelerin payları %2,7-%4,8 aralığında değişmektedir. Bakırköy %8,8 ile en fazla temsil edilen ilçe unvanını sürdürmüştür. Bu ilçeyi %6,8 ile Kadıköy ve %6,1 ile Fatih takip etmektedir.

İlçelerin bölünerek yeni ilçeler kurulmasının bir devamı olarak, 1990'da 3644 sayılı kanun ile Bayrampaşa, 1992'de 3806 sayılı kanun ile Avcılar, Bağcılar, Bahçelievler, Güngören, Maltepe, Sultanbeyli, Tuzla ve 1993'de 3949 sayılı kanunla Esenler adıyla toplamda 9 ilçe kurulmuştur. Yeni ilçeler ile 8. dönemde il genel meclisinde temsil edilen ilçe sayısı 33'e yükselmiştir.

İlçelerin bölünmesi il genel meclisinde ilçelerin temsilinde daha dengeli bir yapı getirmiştir. Geçmiş dönemlerde ilçeler arasında görülen temsil farkları bu dönemde azalmıştır. 8. dönem meclisinde en fazla temsil oranına sahip ilk beş ilçe; Kadıköy (%5), Fatih (%4,5), Gaziosmanpaşa, (%4), Küçükçekmece (%4), Üsküdar (%4) şeklinde sıralanmaktadır.

Meclisteki ilçe sayısı 9. dönemde Yalova'nın ayrılması ile 32'ye düşmüştür. 9. ve 10. dönemde ilçelerin nispeten dengeli dağılımı devam etmektedir. Bu dönemde en fazla temsil edilen ilk beş ilçe arasına, çevre ilçe özelliğine sahip Bağcılar ve Ümraniye'nin girmiştir. 10. dönemde çevre ilçeler payının artması devam etmiş, merkezdeki ilçelerin payı azalmıştır. Çevre ilçelerden Gaziosmanpaşa %5,3'ile 10. dönemde en fazla paya sahip ilçe olmuştur. İl genel meclisinin 2. döneminden itibaren Fatih, Bakırköy ve Kadıköy'den sonra Gaziosmanpaşa bu unvanı alan 4. ilçe olmuştur. Üye temsilinde dönem ortalamalarına bakıldığında 2-6. dönemde 5,3, 7. dönemde 4,1 ve 8-10. dönemde 3,1 olarak gerçekleştiği görülmektedir.

3.7. Partilerin Temsil Dağılımı

İl genel meclisinde dönemler itibarıyla siyasi parti dağılımı, meclis albümlerinden yararlanılarak analiz edilmiş ve elde edilen sonuçlar Tablo 16'da gösterilmiştir. İlk döneme ait meclis albümü elde mevcut olmamakla birlikte, diğer albümlerin tarihçe kısmında yer alan ilk döneme ait siyasi parti bilgileri, bu konudaki eksikliği gidermiştir.

İl genel meclisinde toplam 16 farklı siyasi parti yer almıştır. Ancak, dönem içindeki parti sayıları daha düşük düzeydedir. Tüm dönemlerin mecliste bulunan parti ortalaması 3,8'dir. Dönem içinde mecliste en fazla parti sayısına 3, 7 ve 8. dönemlerde 5 parti ile ulaşılmıştır. En az parti, tek partili bir meclis yapısının bulunduğu 1. dönemde görülmektedir.

Tablo 16. Meclis Üyelerinin Siyasi Partilere Göre Dağılımı

Partiler	1. Dönem (1955-60)		2. Dönem (1963-68)		3. Dönem (1968-72)		4. Dönem (1973-77)		5. Dönem (1977-80)		6. Dönem (1984-89)		7. Dönem (1989-94)		8. Dönem (1994-99)		9. Dönem (1999-04)		10. Dönem (2004-09)					
	Üye (%)	Üye	Üye (%)	Üye	Üye (%)	Üye	Üye (%)	Üye	Üye (%)	Üye	Üye (%)	Üye	Üye (%)	Üye	Üye (%)	Üye	Üye (%)	Üye	Üye (%)	Üye				
AKP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	158	70,3				
ANAP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	88	73,9	-	-	63	31,2	-	-	48	22,6	2	0,9		
AP	-	-	55	59,1	9	8,8	40	30,1	58	33,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
BP	-	-	-	-	1	0,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
CHP	-	-	35	37,6	71	68,9	88	66,2	110	64,3	-	-	-	-	28	13,9	-	-	9	4,3	64	28,4		
DP	72	100,0	-	-	-	-	3	2,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
DSP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	5,4	19	9,4	-	-	73	34,4	-	-	
DYP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0,8	13	8,8	16	7,9	-	-	-	-	-	-	-	
FP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	82	38,7	-	-	
MP	-	-	2	2,2	7	6,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
MSP	-	-	-	-	-	-	2	1,4	3	1,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
RP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	2,7	76	37,6	-	-	-	-	-	-	-
SHP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	81	55,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SODEP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	30	25,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TİP	-	-	-	-	15	14,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bağımsız	-	-	1	1,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0,4	-	-
Toplam	72	100	93	100	103	100	133	100	171	100	119	100	147	100	202	100	212	100	225	100	225	100	225	100

Mecliste en fazla dönemde temsil edilen partiler, Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) 7 dönem, Anavatan Partisi (ANAP) 5 dönem ve Adalet Partisi (AP) 4 dönem olarak sıralanmaktadır. Meclis çoğunluğu bakımından en yüksek oranlar; 1. dönemde Demokrat Parti (DP) %100, 6. Dönemde ANAP %73,9 ve 10. dönemde Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) %70,3 şeklinde elde edilmiştir. DP'nin meclis üyelerinin tamamına sahip olmasının nedeni, CHP ve Cumhuriyetçi Millet Partisi (CMP)'nin 1955 mahalli idareler seçimlerini boykot ederek katılmamasıdır (Turan, 2008: 95).

İlk meclis dönemi istisna tutulduğunda 1989 yılına kadar, tek partinin, %68,9-%59 arasında değişen önemli çoğunluklara sahip olduğu görülmektedir. 7. dönemde çoğunluk partisi oranı %55,2'ye düşmüştür. 8. ve 9. dönemde birinci partinin %38-37 aralığındaki düzeyi, nispeten daha dengeli bir yapıyı ortaya çıkarmıştır. 10. dönemde tek parti çoğunluğu tekrar %70 seviyelerine çıkmıştır.

Türkiye'de siyaset alanında kullanılan sınıflandırma çerçevesinde, 4 dönemde sol partiler meclis çoğunluğunu elde ederken, diğer dönemlerde sağ partiler çoğunluğa sahiptir. İlk iki sıranın sağ ve sol partiler arasında paylaşıldığı görülmektedir. Bu durumun tek istisnası, iki sol partiden CHP'nin ilk sırada ve Türkiye İşçi Partisi (TİP)'in ikinci sırada yer aldığı 3. dönemde yaşanmıştır. Sol partilerden CHP 3 dönemde, Sosyal Demokrat Halkçı Parti (SHP) 1 dönemde çoğunluğu elde etmiştir. DP, AP, ANAP, Refah Partisi (RP), Fazilet Partisi (FP) ve AKP birer dönem çoğunluğu elde eden sağda yer alan partilerdir. İl genel meclisinde bağımsız üyeler ise, sadece 2. dönemde 1 üye ile temsil edilebilmiştir. İki kutuplu meclis yapısında, 3. durumdaki partilerin meclisteki payları da düşük düzeydedir. Sadece 8. ve 9. dönemde 3. sıradaki parti %10'un üzerine çıkabilmiştir.

3.8. Medeni Durum

İl genel meclisi albümlerinde medeni durum bilgisinin de yer alması, bu konudaki bir analizi gerekli kılmıştır. Ancak, veri eksiklikleri nedeniyle 1, 2 ve 6. döneme ait sonuçlar tabloda yer almamaktadır. Analiz kapsamında albümlerde dul olarak nitelendirilmiş üyeler, bekar kategorisinde kabul edilmiştir.

Tablo 17. Meclis Üyelerinin Medeni Durumu

Dönem	Bekar		Evli		Belirsiz	
	Üye	(%)	Üye	(%)	Üye	(%)
3 (1968-72)	13	12,6	82	79,6	8	0,8
4 (1973-77)	15	11,3	117	87,9	1	0,0
5 (1977-80)	20	11,7	151	88,3	-	0,0
7 (1989-94)	14	9,5	131	89,1	2	0,6
8 (1994-99)	10	4,9	191	94,5	1	0,0
9 (1999-04)	7	3,3	205	96,7	-	0,0
10 (2004-09)	18	8,0	207	92,0	-	7,8

Mecliste evli üyelerin yüksek oranlarda paya sahip olması beklenen bir sonuçtur. Ancak, burada dikkat çeken durum, bekarların oranının 1968'de %12,6 ile en yüksek seviyede iken sonraki dönemlerde azalarak 2004 yılında %3,3'e düzeyine kadar düşen bir trende sahip olmasıdır. 10. dönemde tekrar yükseliş yaşanmıştır. Mecliste üyelik yapan kadınlar arasında bekarların oranı %30-%60 aralığında daha yüksek bir seviyeye sahiptir.

3.9. Meslek Durumu

İl genel meclisi albümlerinde yer alan bilgilerden yola çıkılarak gerçekleştirilen analizin son aşamasını üyelerin meslek durumları oluşturmaktadır. Albümdeki meslek bilgileri bazı veri problemlerini içinde barındırmaktadır. Kişinin kendi mesleği olarak tanımladığı alan ile meclis üyesi iken çalıştığı mesleğin aynı olduğuna dair kesin bilgi bulunmamaktadır. Meşgul olduğu mesleğin farklı olmasına rağmen, eğitim kurumunun kendisine verdiği unvanı kullanmak yaygın görülen diğer bir durumdur. Meslek konusunda belli bir kriter ve standart bulunmadığından tanımlama üyenin inisiyatifine bırakılmış durumdadır. Bütün bu problemlere rağmen, albümlerde yer alan meslek bilgileri, il genel meclislerinin üye profili hakkında bize ipuçları vermektedir.

Meslek analizinde incelenen 46 yıl boyunca görev yapmış meclis üyelerinin gruplandırılması konusunda birden fazla sınıflandırma incelenmiştir.

Ancak, meslek verilerinin yukarıda belirtilen veri problemlerini içinde barındırması nedeniyle genel nitelikteki gruplandırmalar tercih edilmemiştir. Dönemler itibarıyla mesleklerin oranları çıkarılarak daha yüksek düzeydeki tablolaştırıldığı bir metot izlenmiştir.

Tablo 18. Meclis Üyelerinin Meslek Durumu (%)

Meslek	2. Dönem	3. Dönem	4. Dönem	5. Dönem	6. Dönem	7. Dönem	8. Dönem	9. Dönem	10. Dönem
Ticaret	15,1	21,4	27,8	23,4	21,0	18,4	17,8	14,6	12,0
Esnaf	2,2	13,6	12,0	12,3	5,0	11,6	7,9	9,0	3,1
Avukat	6,5	12,6	9,0	6,4	8,4	7,5	7,9	5,7	7,6
Müteahhit	-	1,9	2,3	4,1	5,9	6,1	5,0	6,1	3,1
Mühendis	1,1	1,0	-	1,2	7,6	6,1	6,9	9,4	10,2
Emekli	-	1,9	3,0	-	4,2	6,8	7,4	6,1	5,3
İşçi	-	4,9	3,8	7,0	1,7	2,7	2,0	-	0,9
Muhasebe	4,3	3,9	4,5	0,6	1,7	3,4	4,5	2,8	3,1

İl genel meclisindeki üyelerin tüm dönemlerde en fazla yer aldığı meslek ticaret olmuştur. Özellikle 3-6. dönemlerde yüksek oranlar görülmektedir. Son dönemlerde ticaretin payı azalma göstermektedir. Kendisini esnaf olarak tanımlayan üyelerin oranı ikinci sırada gelmektedir. Dalgalı bir seyre sahip olan esnaf üyeler, en yüksek orana 5. ve 6. dönemde ulaşmıştır. Ticarete olduğu gibi esnaf üyelerde son yıllarda azalma içindedir. Avukatlar, mecliste her zaman belli bir düzeyin üstünde yer alan meslek grubu durumundadır.

Müteahhit ve mühendisler, ilk dönemlerde mecliste önemsiz oranlarda yer alırken, 5. ve 6. dönemden itibaren payları yükselmiştir. Mühendisler, 9 ve 10. dönemde ticarettten sonra ikinci yüksek orana sahiptir. Emeklilerin meclisteki payı 1984'den sonra yükselmiştir. İşçiler 1977 yılındaki mecliste %7 ile en yüksek temsile sahip olmuş, daha sonraki dönemlerde oran olarak gerilemiştir. Meslek oranları içinde öne çıkan diğer bir grubu oluşturan muhasebeciler, %0,6-%4,5 aralığında dalgalı bir seyre sahiptir.

BÖLÜM 4

İSTANBUL İL GENEL MECLİSİ 2004-2009 DÖNEMİ ÜYELERİNİN YEREL YÖNETİM REFORMU ALGILARINA İLİŞKİN ARAŞTIRMA

2004 ve 2005 yılında yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerin genel amacını, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde yönetimde etkinlik ve verimliliği, katılım ve saydamlığı geliştirerek daha demokratik bir zemine oluşturmak olarak belirtmek mümkündür. Bu süreçte il özel idarelerinin görevleri ve yetkileri, organları, teşkilat yapısı, çalışma yöntemleri ve süreçleri 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yeniden düzenlenmiştir. Belediyeler ve il özel idareleriyle ilgili reform çalışmaları çerçevesinde gerçekleştirilen düzenlemelerin odağında halkın seçimi ile göreve gelen meclisler bulunmaktadır.

Mevzuat düzlemindeki değişikliklerin yıllara dayanan uygulama birliğini ve zihni yapıyı kısa sürede farklılaştıramayacağı açıktır. Yeni yapının kendi uygulama pratiğini ve ilişkiler bütününe inşa etmesi zaman isteyen bir olgudur. Yeniden yapılanma sonrasında uygulamaların izlenmesi ve değerlendirilmesi reformun başarısı ve geliştirilmesi bakımından önemli bir unsur durumundadır. Bu çerçevede kurgulanan il genel meclisi ile ilgili araştırmanın temelini, meclis üyelerine uygulanan anket çalışması oluşturmaktadır.

4.1. Araştırmanın Amaç ve Kapsamı

“Yerel Yönetim Reformu Sonrasında İl Özel İdareleri: İstanbul İl Genel Meclisi Üzerine Bir Araştırma” başlığını taşıyan araştırmada, meclis üzerinden yerel yönetim reformu çabalarının değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Yerel yönetim birimlerinin yapısı ve çevre faktörlerinin farklılığı nedeniyle araştırma İstanbul ile sınırlı tutulmuştur. İstanbul’daki İl Özel İdaresi, yerel yönetim reformu kapsamındaki düzenlemelerden diğer illerdeki türdeşlerine göre daha kapsamlı etkilenmiştir. Yukarıda ayrıntılarına değinildiği gibi, 2004 yılında Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile İstanbul ve Kocaeli’ndeki Büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarına genişletilmesi, bu etkilerin ilkinin oluşturmaktadır. İkinci ve esas düzenleme ise, 2005 tarihinde İl Özel İdaresi Kanunu’nun yürürlüğe girmesidir. Bu iki düzenlemenin İstanbul İl Özel İdaresi üzerindeki çok yönlü etkisinin il genel meclisi çerçevesinde incelenmesi, araştırmanın temel alanını oluşturmaktadır. İki yönlü bir bakışa sahip araştırmayla il özel idaresinin durumu yanında İstanbul’un yönetim yapısı tartışmalarına da katkı sağlanması amaçlanmıştır.

Araştırma kapsamında anket çalışması uygulanan meclisin özellikleri, araştırmanın sonuçları bakımından önem taşımaktadır. Söz konusu meclis, 2004 yılında yapılan mahalli idareler seçimi sonucunda oluşmuştur. Bu nedenle meclis üyeleri, 1913 vilayet kanununa dayanan il özel idaresi yapısını, 2004’deki büyükşehir belediyesi sınırlarının il sınırlarına genişletilmesi değişikliğini ve 2005’de 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun uygulanmasını aynı dönem içinde tecrübe etmiştir. Anket çalışmasının meclisin son çalışma aylarında uygulanması, üyelerin dönem içindeki yapısal değişiklikler yanında 5 yıllık bir dönemi bir bütün olarak değerlendirmelerine de imkan tanımaktadır.

Yerel yönetim reformu kapsamındaki düzenlemeler sonrasında il özel idarelerinin durumu ile ilgili araştırmalarda konu olabilecek birçok alan bulunmaktadır. İl özel idarelerinin organları, görev ve yetkileri, mali yapısı, teşkilat yapısı, iş süreçleri, çalışma yöntemleri, iç denetim, personel yapısı, katılımcı ve şeffaf yönetim uygulamaları, idari vesayet, problem alanla-

rı, nedenleri ve çözümleri gibi konular bu kapsamda sayılabilir. Bu başlıkları daha alt başlıklar halinde incelemek de mümkündür. Ancak, kısıtlılıklar çerçevesinde araştırma il özel idaresinin organları ve özellikle il genel meclisi ile sınırlandırılmıştır. Bu çerçevede 5302 sayılı kanunda yer alan il genel meclisi ile ilgili düzenlemelerin uygulama sonuçları araştırmanın ilk eksenini oluşturmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile İstanbul’da büyükşehir belediyesi sınırlarının il sınırlarına genişletilmesinin ortaya çıkardığı yeni durumun il özel idaresi bakımından sorgulanması ise araştırmanın ikinci eksenini oluşturmaktadır.

Araştırmanın iki eksenini çerçevesinde başlıca şu sorulara cevap aranmıştır; a) meclis üyelerinin il özel idaresini Türkiye’deki idare sistemi içinde nerede konumlandığı, b) üyelerin 5302 sayılı kanunda yapılan düzenlemeleri nasıl değerlendirdiği, c) meclis, encümen ve valinin kurum içindeki konumlarının yeni düzende nasıl şekillendiği, d) üyelerin yürütme organı konusundaki yeni modelleri nasıl değerlendirdiği, e) meclisle ilgili düzenlemelerin uygulamaya nasıl yansıdığı, f) meclisteki karar alma sürecinde kurum içi faktörlerin ne düzeyde etkili olduğu, g) meclisin kurum içindeki etkinliğinin ne düzeyde arttığı, h) meclisin kurum üzerindeki denetim yetkisinin ne derece etkin kullanıldığı, h) üyelerin büyükşehir belediyesi sınırlarının genişletilmesini nasıl değerlendirdiği, i) büyükşehir belediyesi ile il özel idaresi arasındaki görev ve yetki paylaşımının uygulamaya nasıl yansıdığı, j) İstanbul’un yönetiminde il özel idaresinin ne düzeyde etkin olduğu, k) üyelerin İstanbul için gelecekte nasıl bir yönetim modeli öngördükleri.

4.2. Araştırma Evreni ve Örneklem

Araştırmanın evrenini İstanbul İl Genel Meclisi üyeleri oluşturmaktadır. 2004-2009 meclis döneminde il genel meclisi üyelerinin sayısı 225’tir. Tabakalı örnekleme metodunun kullanıldığı çalışmada, toplam üye sayısı üzerinden belli bir oran alınarak örneklem tespiti yöntemi yerine, ilçe, parti ve cinsiyet değişkenleri temel tabaka olarak kullanılmış ve yayılıma orantılı bir ayırma yapılmıştır. İstatistiksel güvenilirlik bakımından yeterli

bir seviye olan 133 üyelik bir örneklem büyüklüğü elde edilmiştir. Bu değer toplam üye sayısının %59.1'ine karşılık gelmektedir.

Tablo 19. İl Genel Meclisinde Parti Dağılımı ve Örneklem

Parti	Mevcut		Örneklem	
	Sayı	Oran (%)	Sayı	Oran (%)
AKP	158	70,2	91	68,4
ANAP	2	0,9	1	0,7
CHP	64	28,4	40	30,1
SP	1	0,4	1	0,7
Toplam	225	100,0	133	100,0

Parti kriteri bakımından örneklemin yapısına bakıldığında, evrendeki duruma yakın bir düzeye sahip olduğu görülmektedir. AKP, evrendeki durumdan yaklaşık %2 daha az oranda örnekleme yer alırken muhalefeti oluşturan partiler (CHP ve SP), %2 daha fazla temsil edilmektedir. Bu durum parti kriterinin ilçe ve cinsiyet kriteri ile birlikte örnekleme tespitinde kullanılmasından kaynaklanmaktadır.

Tablo 20. İl Genel Meclisinde Cinsiyet Dağılımı ve Örneklem

Cinsiyet	Mevcut		Örneklem	
	Sayı	Oran (%)	Sayı	Oran (%)
Erkek	211	93,8	124	93,2
Kadın	14	6,2	9	6,8
Toplam	225	100,0	133	100,0

Örneklem konusunda diğer dikkate alınan nokta üyelerin cinsiyet durumudur. Araştırma evrenindeki duruma paralel biçimde %6 düzeyinde bir bayan üye örnekleme dahil edilmiştir.

Örneklem tespitinde kullanılan diğer önemli kriter, meclis üyelerinin ilçelere göre dağılımıdır. İlçelerdeki üyeler, parti dağılımları da dikkate alınarak, yaklaşık %60 oranında örnekleme dahil edilmeye çalışılmıştır. Örneklemin ilçelere göre dağılımının yapıldığı Tablo 21'de ilçelerde-

ki üyelerin %54,5-%66,6 aralığında örnekleme dahil edildiği görülmektedir. Bazı ilçeler aynı üye sayısına sahip olmasına karşın farklı sayıda üye ile örnekleme dahil olmuştur. Bu durumun temel nedenini, söz konusu ilçelerde 1 üyeye sahip partinin %60 kriteri göz ardı edilerek örnekleme dahil edilmesi oluşturmaktadır. Örneğin, 3 Partinin yer aldığı Eminönü ilçesinde toplanan 4 üyenin bulunmasına rağmen istisna yapılarak örnekleme 3 üye dahil edilmiştir.

Tablo 21. İl Genel Meclisinde Üyelerin İlçelere Dağılımı ve Örneklem

İlçe	Üye Sayısı	Örneklem Sayısı	İlçe	Üye Sayısı	Örneklem Sayısı
Adalar	2	2	Güngören	7	4
Avcılar	6	4	Kadıköy	11	6
Bağcılar	10	7	Kağıthane	7	4
Bahçelievler	9	5	Kartal	8	5
Bakırköy	6	3	Küçükçekmece	10	6
Bayrampaşa	6	3	Maltepe	8	5
Beşiktaş	6	4	Pendik	8	5
Beykoz	6	4	Sarıyer	6	4
Beyoğlu	6	3	Silivri	5	3
Büyükçekmece	8	4	Sultanbeyli	6	3
Çatalca	5	3	Şile	3	2
Eminönü	4	3	Şişli	7	4
Esenler	8	4	Tuzla	5	3
Eyüp	7	4	Ümraniye	10	6
Fatih	8	4	Üsküdar	8	5
Gaziosmanpaşa	12	7	Zeytinburnu	7	4
			Genel Toplam	225	133

4.3. Araştırmanın Yöntemi ve İçerik Planı

Araştırma kapsamındaki bilgiler, çok sayıda verinin daha ekonomik olarak elde edilmesi ve verilerin standart olarak analiz edilmesine imkan tanınması nedeniyle anket yöntemi ile elde edilmiştir. Bu amaçla, araştırmanın ana başlıkları çerçevesinde oluşturulan 27 soruluk bir anket kullanılmıştır. Birden fazla tip soru çeşidi kullanılmakla birlikte ağırlıklı olarak 5'li ölçeğe dayalı sorulara yer verilmiştir. Ayrıca, üyelere belli durum ve modellerin verilerek değerlendirmelerinin alındığı sorular da bulunmaktadır. Bu tür soruların bazılarında, üyelerin görüşlerini sınırlamamak için "Diğer" sıklıkla açık uçlu biçimde kullanılmıştır. Elde edilen veriler, SPSS programı ile analiz edilmiştir.

Araştırma kapsamında elde edilen veriler 8 ana başlık altında değerlendirilmiştir; a) il özel idaresi Kurumunun algılanışı, b) 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na genel bakış, c) reformun il genel meclisine etkisi, d) il genel meclisinde karar alma süreci e) il genel meclisinin denetim yetkisi f) büyükşehir belediyesi sınırlarının genişletilmesinin etkileri g) il özel idaresi içinde vali ve encümenin konumu, h) İstanbul'un yönetimi ve il özel idaresinin konumu.

4.4. Araştırma Bulguları

Araştırma kapsamında 2008 yılında hazırlanan anket formu, 2009 yılının ocak ayında il genel meclisi üyelerine uygulanmıştır. Parti, ilçe ve cinsiyet ana tabakalarına sahip örneklem yapısının zorlaştırdığı çalışmada, ocak ayında elde edilen geçerli gözlem sayısı örneklemin altında kalmıştır. Geçerli gözlem sayısı ile örneklem arasındaki ilişkiyi kabul edilebilir bir düzeye yükseltmek amacı ile şubat ayında anket çalışmalarına devam edilmiştir. Anket çalışması sonucunda 121 geçerli gözlem elde edilmiştir. Soruların geçerli gözlemleri ise 116 ile 121 arasında değişmektedir. Ortalama geçerli gözlem değeri ise 119'dur.

Tablo 22. Araştırmanın Evreni, Örneklem ve Geçerli Gözlem Durumu

Niteliği	Toplam	Oran (%)
Üye sayısı	225	100,0
Örneklemdeki üye sayısı	133	59,1
Geçerli Gözlem Sayısı	121	53,8

4.4.1. Ankete Katılanların Özellikleri

Anket çalışmasına katılan ve geçerli gözlem kapsamında bulunan üyeler, anket formundaki ilgili sorulara verilen cevaplar esas alınarak cinsiyet, yaş, eğitim, doğum yeri, İstanbul'daki ikamet süresi, meslek, parti, ilçe temsili ve meclisteki görev süresi bakımından analize tabi tutulmuştur.

Tablo 23. Ankete Katılanların Cinsiyet, Yaş ve Eğitim Durumu

Niteliği		Geçerli Gözlem	Oran (%)
Cinsiyet	Erkek	112	92,5
	Kadın	6	5,0
	Cevapsız	3	2,5
Yaş	25-34	4	3,3
	35-44	29	24,0
	45-54	53	43,8
	55 ve Üzeri	31	25,6
	Cevapsız	4	3,3
Eğitim Durumu	İlkokul	6	5,0
	Ortaokul	8	6,6
	Lise	40	33,0
	Üniversite	59	48,8
	Lisansüstü	4	3,3
	Cevapsız	4	3,3

İstanbul il genel meclisinin üye yapısı içinde kadın üyelerin oranının %6,2 gibi düşük bir düzeyde olması elde edilen anket verilerine de yansımaktadır. Örneklemde hedeflenen %6,8 oranının da altında bir geçerli göz-

lem elde edilmiştir. Bu neticenin temel nedeni, kadın üyelerin meclis toplantılarına katılma düzeyinin düşüklüğü olarak gözlemlenmiştir.

Ankete katılan üyelerin ağırlıklı olarak 45-54 yaş düzeyinde olduğu görülmektedir. Tüm meclisin yaş ortalaması üye analizi bölümünde de belirtildiği gibi 45,9'dur. Orta yaş ve üzeri bir yaş profiline sahip meclisteki bu durum, geçerli gözleme de yansımıştır.

10. dönem il genel meclisinde genel olarak üniversite tahsili yapanlar %55,6 ile en geniş paya sahiptir. Diğer dilimler %24 lise, %9,8 orta ve %10,7 ilkokul mezunu olarak sıralanmaktadır. Geçerli gözlem bu duruma paralel bir nitelik göstermektedir. Üniversite mezunu üyeler en fazla paya sahiptir (%48,8). Lise mezunu olan üyelerin ise %9 oranında evrendeki dağılımın üstünde geçerli gözlemlerde yer aldığı görülmektedir.

Tablo 24. Ankete Katılanların Doğum Yeri, İkamet ve Meslek Durumu

Niteliği		Geçerli Gözlem	Oran (%)
Doğum Yeri	İstanbul	27	22,3
	Diğer	84	69,4
	Cevapsız	10	8,3
Kaç Yıldır İstanbul'da Yaşıyor	1-5	-	-
	6-10	2	1,7
	11-15	9	7,4
	16-20	12	9,9
	21 ve Üzeri	95	78,5
	Cevapsız	3	2,5
Meslek	Esnaf/Zanaatkar	9	7,4
	Emekli	9	7,4
	Ticaret	16	13,2
	Uzmanlık İsteyen İşler	61	50,4
	Diğer	14	11,6
	Cevapsız	12	9,9

Evrende İstanbul doğumluların oranı %21,3 düzeyinde iken, geçerli gözlem içinde bu değer %22,3 olarak gerçekleşmiştir. Ülkenin yoğun göç alan yerlerinden biri olan İstanbul'un sosyal yapısı il genel meclisine de yansı-

maktadır. "Diğer" başlığı altında yer alan İstanbul dışı doğumluların oranı %69,4 gibi yüksek bir orana sahiptir.

İstanbul'daki ikamet süresi ile ilgili soruya verilen cevaplardaki 21 yıl ve üzerinde şikkının %78,5 oranında olması dikkat çekmektedir. Üyelerin %70'inin İstanbul dışı illerde doğmuş olmasına karşın, İstanbul'daki ikamet sürelerinin uzun sayılabilecek bir zaman olduğu görülmektedir.

Anketin kişisel bilgiler kısmında meclis üyesinin mesleği açık uçlu olarak sorulmuştur. Elde elden meslek bilgileri bir araya getirilerek gruplandırılmaya çalışılmıştır. Bu analiz sonucunda uzmanlık gerektiren mesleklerin (avukat, mühendis vs.) ağırlığa sahip olduğu görülmektedir (%50,4). İkinci sırada %13,2 ile ticaretle uğraşan kesim gelmektedir.

Tablo 25. Ankete Katılanların Partilere Göre Dağılımı

Parti	Geçerli Gözlem	Oran (%)
AKP	85	70,2
ANAP	1	0,8
CHP	34	28,1
SP	1	0,8
Toplam	121	100,0

Üyelerin parti mensubiyetinin örneklemin belirlenmesinde temel kriter olarak kullanılmasının da etkisiyle geçerli gözlem ile evren arasında parti dağılımları bakımından bir paralellik bulunmaktadır. Meclisin 10. döneminde AKP'nin meclisteki temsil oranı ve geçerli gözlemlerdeki oranı %70 düzeyindedir. CHP'nin evrendeki temsil oranı %28,4 iken geçerli gözlem içindeki payı bu değere yakın biçimde %28,1'dir. Ayrıca, mecliste 2 üyeye sahip ANAP ve 1 üyeye sahip SP'den birer üye ile de anket yapılmıştır. Geçerli gözlem siyasi konum bakımından ele alındığında, iktidara mensup üyelerin %70,2'lik ve muhalefete mensup üyelerin %29,7'lik paya sahip olduğu görülmektedir.

Tablo 26. Ankete Katılanların İlçelere Göre Dağılımı

İlçe	Örneklem	Geçerli Gözlem	İlçe	Örneklem	Geçerli Gözlem
Adalar	2	1	Güngören	4	4
Avcılar	4	4	Kadıköy	6	6
Bağcılar	7	7	Kağıthane	4	3
Bahçelievler	5	5	Kartal	5	5
Bakırköy	3	3	Küçükçekmece	6	6
Bayrampaşa	3	3	Maltepe	5	5
Beşiktaş	4	4	Pendik	5	4
Beykoz	4	4	Sarıyer	4	4
Beyoğlu	3	2	Silivri	3	2
Büyükkçekmece	4	3	Sultanbeyli	3	2
Çatalca	3	3	Şile	2	2
Eminönü	3	2	Şişli	4	4
Esenler	4	4	Tuzla	3	3
Eyüp	4	4	Ümraniye	6	3
Fatih	4	4	Üsküdar	5	5
Gaziosmanpaşa	7	7	Zeytinburnu	4	3
			Genel Toplam	133	121

Meclis üyelerinin ilçelere dağılım özelliklerine göre hazırlanan örneklem ile geçerli gözlem niteliği genel olarak paralel özellik göstermektedir. Bununla birlikte, Tablo 19’da görüldüğü gibi 10 ilçede geçerli gözlem, örnekleme öngörülen hedefin altında kalmıştır. Anket çalışmasının üst üste iki ay meclis toplantıları sırasında uygulanmasına rağmen geçerli gözlemdaki bu eksikliğin temel nedenini üyelerin meclise devam durumu oluşturmaktadır.

Tablo 27. Ankete Katılanların İl Genel Meclisindeki Görev Süresi

Üyelikteki Dönemi	Üye Sayısı	Oran (%)
1. Dönem	108	89,3
2. Dönem	8	6,6
3. Dönem	2	1,6
Cevapsız	3	2,5

Geçerli gözlem içinde yer alan üyelerin analiz edilen diğer özelliği görev süreleridir. Üyelerin %89,3 gibi önemli bir oranının mecliste ilk döneminin olduğu görülmektedir. 2004 yılındaki mahalli idareler seçiminde il genel meclisinin büyük oranda yenilendiği anlaşılmaktadır.

4.4.2. İl Özel İdaresi Kurumunun Algılanışı

İl genel meclisi üyelerinin Türkiye’deki sistem içinde il özel idaresi kurumunu nasıl algıladıklarını ortaya koymak amacıyla kendilerine 5 ayrı görüş sunulmuştur. Mevzuatın düzenlediği yapı yanında uygulamanın özelliklerinden yola çıkılarak hazırlanan görüşler il özel idaresini farklı açılardan değerlendirmektedir.

Meclis üyelerinin il özel idaresi kurumu ile ilgili en fazla öne çıkardığı görüş “Kesinlikle Katılıyorum” ve “Katılıyorum” ifadeleri birlikte değerlendirildiğinde %76 ile merkezi yönetimin taşradaki bir hizmet birimi olduğudur. Bir yerel yönetim biriminin merkezi yönetim bünyesinde değerlendirilmesi dikkat çekicidir. Bu görüşe katılmayan üyelerin oranı %18,2’de kalmaktadır. Siyasi konum bakımından iktidar ve muhalefete mensup üyelerin cevapları arasında bir paralellik görülmektedir.

Tablo 28. İl Özel İdaresi Kurumunun Algılanışı (%)

	Sonuç Niteliği	Kesinlikle Katılıyor	Katılıyor	Kararsızım	Katılmıyorum	Kesinlikle Katılmıyorum
Merkezi yönetimin taşradaki hizmet birimleridir	Genel	28,9	47,1	5,8	14,9	3,3
	İktidar	28,2	49,4	4,7	12,9	4,7
	Muhalefet	32,4	41,2	8,8	17,6	-
Yerel siyasetin cereyan ettiği birimlerdir	Genel	21,4	46,4	0,9	25,0	6,3
	İktidar	16,3	47,5	-	31,3	5,0
	Muhalefet	36,7	43,3	-	10,0	10,0
İdari ve mali özerkliğe sahip bir kurumdur	Genel	21,5	51,2	12,4	10,7	4,1
	İktidar	23,5	51,8	11,8	9,4	3,5
	Muhalefet	17,6	50,0	14,7	11,8	5,9
Ağırlıklı altyapısal hizmetler yürüten bir yerel yönetim birimidir	Genel	15,0	43,3	12,5	25,0	4,2
	İktidar	15,3	38,8	12,9	28,2	4,7
	Muhalefet	15,2	54,5	9,1	18,2	3,0
İşlevleri sınırlı düzeyde kalmış bir yerel yönetim birimidir	Genel	27,5	42,5	10,0	12,5	7,5
	İktidar	17,6	49,4	14,1	11,8	7,1
	Muhalefet	54,5	27,3	-	9,1	9,1

İl özel idarelerini yerel siyasetin cereyan ettiği bir kurum olarak değerlendiren görüşe üyelerin %31,3'ü katılmadığını ifade etmektedir. Soruda verilen 5 görüş içinde üyelerin en yüksek oranda katılmadığını ifade ettiği seçenek yerel siyasetle ilgili olmaktadır. Yerel siyasetle ilgili cevaplarda kararsızların oranının %0,9 gibi çok düşük düzeyde olması, bu konuda üyelerin daha net fikirlere sahip olduğunu göstermektedir. Yerel siyaset konusunda muhalefete mensup üyelerin %80'i olumlu görüşe sahip iken, iktidara mensup üyeler içinde bu görüşe katıldığını ifade edenlerin oranı %63,8'de kalmaktadır. İktidara mensup üyelerin bu konudaki çekincelerinin daha faz-

la olduğu görülmektedir. Türkiye'de "Yerel Siyaset" kavramına yüklenen olumsuz anlamların, meclis üyelerinin zihinlerinde karşılık bulduğu görülmektedir.

İl özel idarelerini idari ve mali özerkliğe sahip olarak nitelendiren görüşe üyelerin %72,7'si katıldığını ifade ederken, %14,8'i katılmamaktadır. Kararsızların oranı bu şıkta nispeten yükselmekte ve %12,4'e çıkmaktadır. Katılmayanların ve kararsızların oranı birlikte değerlendirildiğinde, bir yerel yönetim kurumu ile ilgili temel konu olan özerklik konusunda uygulamada görülen sıkıntıların cevaplara yansıdığı söylenebilir. Muhalefete mensup üyeler içinde kararsızların ve bu görüşe katılmayanların oranları yükselmektedir.

İl özel idarelerini altyapısal hizmetlerle sınırlı fonksiyonel alanda faaliyet gösteren bir yerel yönetim birimi olarak tanımlayan görüşe üyeler %58,3 oranında katılmaktadır. Mevzuatla çizilmiş fonksiyonel alandan daha çok, uygulamadaki fiili durumun üyelerin değerlendirmelerine esas teşkil ettiği söylenebilir. Kararsızların (%12,5) ve görüşe katılmayanların (%29,2) oranları diğer görüşlerdeki oranlara göre nispeten yüksektir. Bu üyeler, il özel idarelerinin altyapısal hizmetlerden daha geniş bir fonksiyonel alana sahip olduğunu ifade etmektedir. İktidar ve muhalefete mensup üyelerin cevapları arasında bir paralellik görülmektedir.

İl özel idarelerini fonksiyonel olarak değerlendiren ikinci görüşte yer alan "işlevleri sınırlı kalmış bir yerel yönetim birimi" nitelendirmesine üyelerin %70'i katıldığını ifade etmektedir. Burada, il özel idarelerinin sınırlanmış fonksiyonel alana sahip olduğu yönündeki tanımlamadan farklı olarak, mevzuatla sahip olduğu geniş görev alanına karşın söz konusu alanlarda yeterli etkinlik seviyesine ulaşamamış olduğu ifade edilmektedir. Muhalefete mensup üyelerin daha yüksek oranda bu görüşü destekledikleri ve hiç kararsız tercih yapmadıkları görülmektedir.

Tablo 29. Vatandaşların İl Özel İdaresini Tanıma Düzeyi (%)

	Genel Sonuç	Siyasi Konum	
		İktidar	Muhalefet
Kesinlikle Yeterlidir	4,2	3,6	5,9
Yeterlidir	1,7	-	2,9
Kararsızım	2,5	3,6	-
Yetersizdir	65,8	69,0	58,8
Kesinlikle Yetersizdir	25,8	23,8	32,4

İl genel meclisinde 5 yıllık görev süresini geride bırakan meclis üyelerine, toplum içindeki gözlemleri çerçevesinde, il özel idaresinin tanınma düzeyi sorulmuştur. Meclis üyelerinin %91,6 gibi yüksek kesimi, kurumun vatandaşlar tarafından yeterince tanınmadığı değerlendirilmiştir. Bir yerel yönetim biriminin sahip olduğu işlevleri etkin biçimde kullanabilmesi ile vatandaşlar tanınma düzeyi arasında yakın bir ilişki olduğu söylenebilir. İl özel idaresinin yerel işlevlerini önceki soruda yeterli bulmayan üyeler, kurumun vatandaş tarafından tanınma durumunu da olumsuz düzeyde görmektedir.

4.4.3. İl Özel İdaresi Kanununa Genel Bakış

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun hazırlık sürecinde ve yürürlüğe girmesinden sonra kamuoyunda ve konunun uzmanları tarafından çeşitli görüşler ifade edilmiştir. Kanun hakkında olumlu ya da olumsuz yönde değerlendirmeler içeren bu görüşlerden 8'i seçilerek il genel meclisi üyelerinin değerlendirmelerine sunulmuştur. Üyelerin görüşler konusunda yaptığı değerlendirmeler Tablo 30'da yer almaktadır.

İl Özel İdarelerinin yetki ve görev alanının genişlediği yönündeki görüşe, meclis üyelerinin %78,5'i katıldığını ifade etmiştir. İktidar ile muhalefete mensup üyelerin cevapları paralellik göstermekle birlikte, muhalefete mensup üyeler içinde bu görüşe katılmayanların oranının daha fazla olduğu görülmektedir. Diğer taraftan, yetki ve görev alanının genişlediği görüşü, meclis üyelerinin diğer görüşlere nispetle en yüksek oran ile katıldığı ve "kesinlikle" tercihini en ağırlıklı kullandığı şıkkı oluşturmaktadır.

İl genel meclisinin, 5302 sayılı kanun sonrasında vali ve encümen karşısındaki konumunun güçlendiği yönündeki görüşe üyelerin %71'i katıldığını belirtmiştir. Ayrıntılarına yukarıda değinilen il genel meclisinin etkinliğini arttıran ve diğer taraftan vali ve encümenin konumunu eskiye göre zayıflatan bir dizi düzenlemenin meclis üyeleri tarafından da bu yönde değerlendirildiği görülmektedir. Diğer taraftan, %20,6 oranında bu görüşe katılmayanların varlığı dikkat çekmektedir. Muhalefete mensup üyelerin %38,2'si bu görüşe katılmadığı beyan etmiştir. Bu durum %8 oranındaki kararsızlarla birlikte değerlendirildiğinde kanundaki düzenlemeler ile uygulama arasında bazı problemlerin olduğu söylenebilir.

Türkiye'de idari federalizm biçiminde bir yapı oluşturulduğu yönündeki görüşe üyelerin %23,1'i katıldığını, %65,4'ü ise katılmadığını beyan etmiştir. Genel olarak üyelerin bu görüşü desteklemediğini söylemek mümkündür. Görüşe katılan iktidar partisine mensup üyelerin oranı %14,9 düzeyinde kalırken, muhalefet üyeleri içinde ise bu oran %42,8'e çıkmaktadır. Muhalefete mensup üyelerin iktidar partisine mensup üyelere göre 3 kat daha fazla bu görüşe destek verdiği anlaşılmaktadır.

Tablo 30. İl Özel İdaresi Kanunu'nun Değerlendirilmesi (%)

Görüşler	Sonuç Niteliği	Kesinlikle Katılıyor	Katılıyor	Kararsız	Katılmıyor	Kesinlikle Katılmıyor
İl özel idarelerinin yetki ve görev alanı genişlemiştir	Genel	24,8	53,7	7,4	13,2	0,8
	İktidar	28,2	50,6	8,2	11,8	1,2
	Muhalefet	17,6	58,8	5,9	17,6	-
Organlar arasında İl Genel Meclisi'nin etkinliği artmıştır	Genel	19,8	51,2	8,3	19,8	0,8
	İktidar	23,5	55,3	8,2	11,8	1,2
	Muhalefet	11,8	41,2	8,8	38,2	-
Türkiye'de İdari federalizm biçiminde bir yapı oluşturmuştur	Genel	5,8	17,3	11,5	60,6	4,8
	İktidar	4,1	10,8	10,8	70,3	4,1
	Muhalefet	10,7	32,1	10,7	39,3	7,1
İl Genel Meclisi'nin özerkliği artmıştır	Genel	10,8	57,5	15,0	15,8	0,8
	İktidar	11,8	67,1	14,1	7,1	-
	Muhalefet	9,1	30,3	18,2	39,4	3,0
Halkın ve sivil toplum örgütlerinin il özel idaresi üzerindeki etkinliğini arttıran düzenlemeler yapılmıştır	Genel	4,1	33,9	15,7	41,3	5,0
	İktidar	5,9	42,4	17,6	30,6	3,5
	Muhalefet	-	14,7	11,8	64,7	8,8
İl özel idarelerine yurtdışındaki sivil ve kamu kurumları ile işbirliği imkanı tanınması sakıncalı bir düzenlemedir	Genel	1,7	13,2	6,6	65,3	13,2
	İktidar	-	9,4	4,7	71,8	14,1
	Muhalefet	5,9	17,6	11,8	52,9	11,8
İdari vesayet denetimi azaltılarak il özel idaresi daha özerk hale getirilmiştir	Genel	6,3	56,3	17,9	14,3	5,4
	İktidar	3,8	67,5	18,8	6,3	3,8
	Muhalefet	13,3	26,7	16,7	33,3	10,0
Valinin meclis başkanlığından alınması sakıncalı bir düzenlemedir	Genel	3,3	5,0	4,1	45,5	42,1
	İktidar	1,2	5,9	4,7	44,7	43,5
	Muhalefet	8,8	-	2,9	50,0	38,2

İl özel idaresi içinde il genel meclisinin özerkliğinin arttırıldığı yönündeki görüşe üyelerin %68,3'ü katılmaktadır. Bununla birlikte, bu şıkta diğerlerine göre kararsızların oranı %15'e yükselmiştir. Siyasi konum bakımından cevaplar incelendiğinde genel sonuçtan farklı bir tablo ortaya çıkmaktadır. Bu görüşü, ağırlıklı olarak iktidara mensup üyelerin (%78,9) desteklediği, muhalefete mensup üyelerin %42,4'ünün katılmadığı görülmektedir. Muhalefet içinde görüşü destekleyenlerin oranı iktidar üyelerinin yarısı (%39,4) düzeyindedir. Ancak, kararsızların oranı iki kanatta da nispeten yüksek seviyesini korumaktadır.

5302 sayılı kanunda vatandaşların ve sivil toplum örgütlerinin il özel idaresi üzerindeki etkinliğini arttıran düzenlemelerin yapıldığı görüşüne üyelerin %46,3'ü katılmamaktadır. Bu görüşü destekleyenlerin oranı %38'de kalmaktadır. Görüşü destekleyen üyeler içinde iktidara mensup üyeler ağırlıktadır. Muhalefete mensup üyeler, iktidara mensup üyelerin iki katı kadar bir oranla (%73,5) bu görüşe karşı çıkmaktadır. Buna karşın iktidar kanadına mensup üyeler içinde de kararsızların %17,6 gibi nispeten yüksek bir seviyede olduğu görülmektedir. Kanunla ilgili olumlu sayılabilecek diğer görüşlerin üyelerce %62-78 aralığında tasvip edildiği dikkate alındığında, uygulamadaki sıkıntıların ötesinde, kanunun yönetim konusunda getirdiği düzenlemelerin üyelerce yeterli görülmediği sonucuna varılabilir.

İl özel idarelerine yurtdışındaki sivil ve kamu kurumları ile işbirliği imkanı tanınmasını olumsuz bir düzenleme olarak nitelendiren görüşe üyelerin önemli çoğunluğu (%78,5) katılmamaktadır. Bu görüşe katılanların oranı %14,9'da kalmaktadır. Muhalefet kanadına mensup üyeler içinde, işbirliği imkanının sakıncalı bulanların daha yüksek orana (%23,5) sahip olduğu görülmektedir. İl özel idaresine tanınan bu imkanın, kurumun içinden kesimlerce %15 nispetinde sakıncalı bulunması dikkat çekmektedir.

"İdari vesayet denetimi azaltılarak il özel idaresi daha özerk hale getirilmiştir" görüşü, üyelerin %62,6'sı tarafından kabul görmüştür. İktidar kanadının %71,3'ü bu görüşe katılırken, muhalefet kanadında bu oran %40'ta kalmaktadır. Bu görüşe katılmayanların oranı genel olarak %19,7 ise de, muhalefete mensup üyeler içinde oran %43,3'e yükselmektedir. 5302 sayılı kanun hakkındaki tüm görüşler içinde kararsızların en yüksek oranı (%17,9) idari vesayet konusunda ortaya çıkmıştır. Kanunla getirilen düzen-

lemelerin uygulamaya tam anlamı ile yansımaması ve yıllara dayanan merkezi yönetim il özel idaresi ilişkiler sisteminin etkisini sürdürmesi, üyelerin değerlendirmeleri üzerinde temel etkili faktör olarak belirtilebilir.

İl Özel İdaresi Kanunu'ndaki önemli değişikliklerden birisi, valinin meclis başkanlığı statüsüne son verilerek meclis içinden seçilen bir üyeye bu makamın verilmesiydi. Valinin meclis başkanlığı konumunu kaybetmesine yol açan düzenlemeyi sakıncalı olarak gören görüşe üyelerin %87,6'sı katılmamaktadır. Üyelerin diğer görüşlerdeki oranların da üstünde ve "kesinlikle" şıkkına daha fazla (%42,1) ağırlık vererek bu görüşü tasvip etmedikleri görülmektedir. Bu görüşe katılan %8,3'lük üye kesimi içinde iktidar ve muhalefete mensup üyelerin oranları ise paralel düzeydedir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu hakkındaki ankette belirtilen görüşlerden fonksiyonel alanın genişletildiği, organlar arasında il genel meclisi konumunun güçlendiği, il özel idaresinin özerkliğinin arttırıldığı yönündeki görüşlere meclis üyelerinin genel olarak destek verdiği sonucu ortaya çıkmaktadır. Valinin meclis başkanlığı statüsüne son verilmesi ve il özel idarelerine yabancı ülkelerdeki kurumlar ile işbirliği imkanı tanınmasını olumsuz nitelendiren görüşlere ağırlıklı olarak katılmayan meclis üyeleri, bu düzenlemeleri de olumlu gördüğünü ifade etmektedir. Türkiye'de idari federalizm biçiminde bir yapı getirildiği endişesini de genel olarak üyelerin taşımadığı görülmektedir. Kanun hakkındaki görüşlerden sadece yönetim alanındaki ifadenin meclis üyeleri içinde yeterli düzeyde kabul görmediği anlaşılmaktadır. Meclis üyeleri tarafından kanunla ilgili yapılan değerlendirmelerin hukuki metindeki düzenlemeler yanında uygulamaya yansımından etkilendiği söylenebilir.

4.4.4. Reformun İl Genel Meclisine Etkisi

5302 sayılı kanunun meclisin genel işleyişi ve düzeni ile ilgili getirdiği yeni uygulamalar bu başlık altında değerlendirilmektedir. Bu amaçla meclis üyelerine meclisi etkileyen, önemli görülen değişiklik ve uygulamalar sorularak görüşleri alınmaya çalışılmıştır. Meclis üyelerinin 5302 sayılı kanun öncesi dönemdeki uygulamalarını da tecrübe etme imkanına sahip olmaları, yapılan değerlendirmelere karşılaştırmalı bir özellik kazandırmaktadır.

İl genel meclisi ile ilgili en önemli değişikliklerin başında meclis başkanının seçilmesi yönteminde yapılan değişiklik gelmektedir. Merkezi yönetimin temsilcisi ve idari vesayet makamı olan valinin meclis başkanlığı konumuna son verilerek meclis içinden bir üyenin bu makama gelmesini sağlayan değişiklik, yasalaşma sürecinde önemli tartışmaların odağını oluşturmuştur. Bu çerçevede meclis başkanının seçim yöntemi konusundaki yeni düzenlemeyi nasıl değerlendirdikleri üyelere sorulmuştur. Meclis üyelerinin tamamı "Kesinlikle" ifadesini de ağırlıklı biçimde kullanarak doğru bir düzenleme olduğunu ifade etmişlerdir. Bu sonuç, meclis başkanlığı konusundaki değişikliğin iktidar ve muhalefet kanadı ile meclis üyeleri tarafından benimsenerek, sahip çıkılan bir model haline geldiğini göstermektedir.

Tablo 31. Meclis Başkanının Meclis İçinden Seçilmesi Yöntemine Bakış (%)

Cevaplar	Genel Sonuç	Siyasi Konum	
		İktidar	Muhalefet
Kesinlikle Doğrudur	79,3	81,2	73,5
Doğrudur	20,7	18,8	26,5
Kararsızım	-	-	-
Yanlıştır	-	-	-
Kesinlikle Yanlıştır	-	-	-

Meclisin işleyişi ile ilgili diğer önemli düzenleme toplantı süresidir. Mayıs ve kasım aylarında olmak üzere yılda iki defa toplanan meclis, yeni düzende bir aylık tatil dışında her ay toplanmaktadır. Meclis üyelerinin toplantı süreleri konusundaki değerlendirmelerini almak için çeşitli toplantı aralıkları verilerek üyelerin alternatiflerden birisini tercih etmeleri istenmiştir. Üyelerin % 97'5'i, meclisin mevcut uygulamada olduğu gibi ayda bir toplanma sıklığı yöntemini benimsediklerini ifade etmişlerdir. Üyelerin verdiği cevaplar siyasi konumları bakımından değerlendirildiğinde iktidar ile muhalefet partilerinin paralel cevaplar verdiği görülmektedir. Düşük düzeyde de olsa toplantıların 2 ayda ve 3 ayda bir yapılmasını isteyen üyelerin varlığı da görülmektedir. Sonuçlar meclisin her ay toplanma yönteminin üyelerce benimsendiğini ve uygulamada yerleştiğini göstermektedir.

Tablo 32. İl Genel Meclisinin Toplanma Sıklığı (%)

Cevaplar	Genel Sonuç	Siyasi Konum	
		İktidar	Muhalefet
Ayda bir	97,5	97,6	97,1
2 ayda bir	1,7	1,2	2,9
3 Ayda Bir	0,8	1,2	-
4 Ayda Bir	-	-	-

İl genel meclisi ile ilgili düzenlemelerin incelenmesi çerçevesinde, meclisin kurum içindeki etkinliği ile ilgili faktörler ayrıca analiz edilmiştir (Tablo 33). Bu kapsamda, meclisin denetim fonksiyonu, stratejik plan ve performans programının onaylanması, meclis başkanının seçim yöntemi ve meclisin toplanma sıklığı faktörlerinin meclisin konumu üzerindeki etkisi sorulanmıştır.

Meclisin kurum içindeki etkinliğini arttıran değişiklikler yanında doğrudan denetimle ilgili düzenlemelerin, il genel meclisinin kurum üzerindeki denetim rolünü güçlendirdiği söylenebilir. Bu çerçevede, vali ve il özel idaresi üzerinde meclisin denetim yetkisinin mevzuat düzleminde geliştirilmesinin uygulamada meclisin etkinliğini ne düzeyde değiştirdiği önem kazanmaktadır. Meclis üyelerinin %67,7'si, denetim alanında yaşanan genişlemenin meclisin etkinliğini olumlu yönde etkilediğini düşünmektedir. Muhalefet kanadında etkinlik konusunda olumlu düşünenlerinin oranı (%54,3) genel değer altındadır. Ayrıca, muhalefete mensup üyelerin %31,5'i yapılan düzenlemelerin meclisin konumu üzerindeki etkisini yeterli görmemektedir. İktidar kanadı genel olarak olumlu bir etkiyi desteklemekle birlikte, %15,3 düzeyindeki kararsızların varlığı, bu grup içinde de çeşitli soru işaretlerinin varlığını göstermektedir. Meclisin kurum içindeki konumunun denetim yetkisinin genişletilmesi ile birlikte güçlendiği, ancak uygulamada bu yetki alanının daha etkin kullanılması ile ilgili sıkıntıların bulunduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 33. İl Özel İdaresi Kanunu'nun İl Genel Meclisinin Konumu Üzerindeki Etkisi (%)

Görüşler	Sonuç Niteliği	Çok Olumlu Etkilemiştir	Olumlu Etkilemiştir	Kararsız	Etkilememiştir	Hiç Etkilememiştir
Vali ve İl Özel İdaresi üzerinde, Meclisin denetim fonksiyonunun güçlendirilmesi	Genel	13,2	54,5	14,9	13,2	3,3
	İktidar	15,3	58,8	15,3	9,4	1,2
	Muhalefet	8,6	45,7	14,3	22,9	8,6
Stratejik plan ve performans programı uygulamasına geçilmesi	Genel	13,2	41,3	19,0	21,5	5,0
	İktidar	15,3	45,9	18,8	17,6	2,4
	Muhalefet	8,6	31,4	20,0	28,6	11,4
Meclis başkanının meclis üyeleri içinden seçilmesi	Genel	80,2	19,8	-	-	-
	İktidar	85,9	14,1	-	-	-
	Muhalefet	64,7	35,3	-	-	-
Meclisin her ay toplanması	Genel	58,7	37,2	3,3	-	0,8
	İktidar	60,0	34,1	4,7	-	1,2
	Muhalefet	58,8	41,2	-	-	-

Üyeler içinde stratejik plan düzenlemesinin meclisin kurum içindeki etkinliğine olumlu katkı yaptığını düşünenlerin oranı %54,5'dir. Muhalefete mensup üyeler, stratejik planlamanın etkisini iktidar kanadına göre daha az etkili olarak değerlendirmiştir. Kararsızların oranı (%19) da bu faktörde yükselmektedir. Stratejik planlamanın diğer faktörlere göre meclisin etkinliği üzerinde daha az etkili olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır.

Meclis başkanının meclis içinden seçilmesi ve aylık toplantı yöntemi meclisin kurum içindeki konumunu derinden etkileyen iki önemli değişikliklerdir. Bu değişiklik sonrasında yürütme makamı olan valinin meclis başkanlığı statüsüne ve encümenin karar organı vasfına son verilmiştir. Mec-

lis başkanının seçilme yönteminin uygulamada meclisin etkinliğini arttırdığı konusunda üyelerin tamamı ittifak halinde (%100) olumlu görüş bildirmiştir. Üyeler diğer faktörlerden yüksek oranda ve kesin bir şekilde, bu yöntemi meclisin konumunu güçlendiren daha etkili bir faktör olarak değerlendirmektedir. Benzer şekilde meclisin aylık toplantı yöntemi, üyelerin %95,9'u tarafından uygulamada meclisin etkinliğini arttıran bir düzenleme olarak değerlendirilmiştir.

4.4.5. İl Genel Meclisinde Karar Alma Süreci

5302 sayılı kanun ile meclisin il özel idaresi içinde tek karar organı durumuna getirilmesi sonrasında, meclisteki karar alma süreci daha da önem kazanmıştır. Karar alma sürecinin farklı açılardan sorgulanması çerçevesinde, meclisin içinden seçilen başkanın etkisi, gündem ve karar alma süreci üzerinde etkili faktörler, meclis komisyonlarının işlevi ve komisyonlardaki yönetişim uygulamaları ele alınan konuları oluşturmaktadır.

Tablo 34. Seçimle Gelen Başkanın Meclisin Demokratik İşleyişine Etkisi

Cevaplar	Genel Sonuç	Siyasi Konum	
		İktidar	Muhalefet
Kesinlikle Evet	70,2	71,8	64,7
Evet	28,1	28,2	29,4
Kararsızım	0,8	-	2,9
Hayır	0,8	-	2,9
Kesinlikle Hayır	-	-	-

Valinin ve meclis içinden bir üyenin başkanlık yaptığı iki farklı uygulamayı aynı dönem içinde tecrübe imkanına sahip olan meclis üyelerine bir karşılaştırma imkanı verilmiştir. Bu çerçevede üyelere, başkanın seçilme yönteminin meclisteki demokratik ortamı geliştirdiği görüşüne katılıp katılmadıkları sorulmuştur. Üyelerin %98,3'ü bu yöntemin meclisin demokratik işleyişine olumlu etki yaptığını ifade etmiştir. İktidar ve muhalefet kanadı yakın düzeylerde bu görüşü desteklemektedir.

5302 sayılı kanuna göre meclis gündemi meclis başkanı tarafından belirlenmektedir. Ancak, kanunun 13. maddesindeki hükme göre valinin önerdiği hususlar da gündeme alınmaktadır. Meclis gündemi ile ilgili kanundaki hükümlerin ötesinde, gündemin belirlenmesi süreci üzerinde uygulamada etkili olan faktörler sorgulanmıştır. Bu amaçla üyelere kurum içinde yer alan 5 ayrı faktörün etkisi sorulmuştur. Şıklar puanlanarak cevaplardaki ağırlığı hesaplanmıştır.

Tablo 35. İl Genel Meclisi Gündemi Üzerinde Etkili Faktörler

	Aldığı Puan		
	Genel	Siyasi Konum	
		İktidar	Muhalefet
Çoğunluk Partisinin Yönetimi	342	230	112
Vali	325	215	110
Meclis Başkanı	286	216	70
Meclis Üyeleri	230	168	62
Encümen Görüşü	185	127	58

Puanlama bakımından sonuçlar değerlendirildiğinde en yüksek puanı alan çoğunluk partisi yönetimi, gündem üzerinde en etkili faktör olarak öne çıkmaktadır. İkinci sırada vali ve üçüncü sırada meclis başkanı yer almaktadır. Diğer faktörlerden meclis üyeleri ve encümen görüşü daha düşük etki puanına sahiptir. İktidar partisine mensup üyeler vali ile meclis başkanını aynı düzeyde etkili görmektedir. Muhalefet kanadı çoğunluk partisi yönetimi ve valiye aynı düzeyde ağırlık vermiş, diğer faktörleri daha az etkili değerlendirmiştir.

İl genel meclisindeki karar alma süreci üzerinde doğrudan etkili faktörler ve etki derecelerinin araştırılması kapsamında, üyelere 7 ayrı faktör verilerek değerlendirmeleri istenmiştir. Gündem ile ilgili soruda kullanılan faktörlere, genel sekreter ile genel sekreter yardımcıları ve daire başkanları gibi bürokratlar da eklenmiştir. Cevaplardan yola çıkılarak hesaplanan puanlar Tablo 36'da verilmiştir. Sonuçlar, gündem üzerinde etkili faktörlerin sıralanışı ile paralellik göstermekle birlikte, her faktörün bütün içindeki ağırlığı bakımından bazı farklar mevcuttur. Çoğunluk partisi yönetimi, gündem

üzerinde olduğu gibi karar alma sürecinde de en etkili faktör olarak öne çıkmaktadır. İl özel idaresinde kurumsal aktörler dışında bir yapının en fazla etkin olması dikkat çekmektedir. Türkiye’de parti disiplinin siyasetteki etkinliği, iktidar niteliği ile daha da güçlenerek yerel düzeydeki bir mecliste kendisini göstermektedir.

Tablo 36. İl Genel Meclisinde Karar Alma Süreci Üzerinde Etkili Faktörler

	Aldığı Puan		
	Genel	Siyasi Konum	
		İktidar	Muhalefet
Çoğunluk Partisinin Yönetimi	382	260	122
Vali	307	210	97
Meclis Başkanı	297	212	85
Meclis Üyeleri	273	200	73
Genel Sekreter	261	173	88
Encümen Görüşü	198	144	54
Genel Sekreter Yardımcıları-Daire Başkanları	125	85	40

Vali ve meclis başkanının değerleri birbirine yakın düzeydedir. Meclis başkanının yeni düzende önemli bir aktör durumuna geldiği söylenebilir. Valinin meclis kararları üzerindeki etki düzeyinin yüksekliği, meclis başkanlığı statüsünü kaybetmesine rağmen, kurumsal etkisinin oldukça güçlü biçimde sürdüğünü göstermektedir. Bu konumu sayesinde seçilmiş üyelere oluşan karar organındaki süreçleri önemli düzeyde etkileyebilmektedir.

Karar alma sürecinin baş aktörü durumundaki meclis üyelerinin dördüncü sırada çıkması dikkat çekmektedir. Meclis üyelerinin aldığı değer ile birinci sıradaki faktör arasında %40’lık bir fark bulunmaktadır. Halkın iradesini birinci derecede temsil eden meclis üyeleri, karar alma sürecinde bizzat meclis üyelerinin kendileri tarafından, alt basamaklarda değerlendirilmiştir. Yerel yönetim reformu ile il genel meclisinin kurumsal yapı içindeki konumunun mevzuat düzleminde güçlendirilmesinin tam anlamı ile uygulamaya yansımadığını söylemek mümkündür.

Genel sekreterin karar alma sürecindeki etkisi meclis üyelerine yakın bir düzeyde çıkmıştır. Diğer bürokratlar ile encümenin etki düzeylerinin nispeten sınırlı düzeyde olduğu anlaşılmaktadır. Muhalefete mensup üyeler genel sekreteri meclis üyeleri ve meclis başkanının da üzerinde 3. derecede etkili olarak değerlendirmiştir. 5302 sayılı yasa sonrasında genel sekreter, güçlenen yeni kurumsal aktörlerden biri durumundadır. Ancak, bir bürokrat olan genel sekreterin, il genel meclisinden daha çok valiye yakın olan resmi konumu, il özel idaresi üzerindeki merkezi vesayetini diğer bir temsilcisi özelliğini kendisine kazandırmaktadır.

Tablo 37. Meclis Komisyonlarının İşlevi (%)

Cevaplar	Genel Sonuç	Siyasi Konum	
		İktidar	Muhalefet
Kesinlikle Yararlıdır	54,5	58,8	44,1
Yararlıdır	39,7	36,5	47,1
Kararsızım	4,1	3,5	5,9
Yararlı Değildir	0,8	1,2	-
Kesinlikle Yararlı Değildir	0,8	-	-

İl Genel Meclisinde kararların oluşması sürecindeki önemli aşamalardan biri de ihtisas komisyonlarıdır. Meclis tipi yapılarda yer alan komisyonların temel işlevi, hakkında karar verilecek konunun oylanmadan önce derinlemesine incelenmesi ve bilgilendirmek amaçlı hazırlanan raporun meclis üyelerine sunulmasıdır. Komisyonlarda mevzuat ve yerindelik bakımından incelenen konular mecliste müzakereye hazır hale getirilir. Bu çerçevede meclis üyelerine, karar alma sürecinde önemli yere sahip ihtisas komisyonlarını ne derecede yararlı buldukları sorulmuştur. Üyelerin %94,2’si komisyonları yararlı yapılar olarak görmektedir. Kararsızlar ve yararlı bulmayanlar çok düşük düzeyde kalmıştır. İktidar ve muhalefetin komisyonlar konusunda paralel bir değerlendirmeye sahip olduğu görülmektedir.

Tablo 38. Meclis Komisyonlarına Katılım Durumu (%)

	Sonuç Niteliği	Kesimlikle Yeterlidir	Yeterlidir	Kararızam	Yeterli Değildir	Kesimlikle Yeterli Değildir
Sivil Toplum Temsilcileri	Genel	0,8	5,0	6,7	58,8	28,6
	İktidar	-	6,0	9,5	61,9	22,6
	Muhalefet	3,0	-	-	54,5	42,4
Üniversite Temsilcileri	Genel	-	5,9	3,4	61,0	29,7
	İktidar	-	7,2	4,8	65,1	22,9
	Muhalefet	-	-	-	54,5	45,5
Uzman Kişiler	Genel	3,4	12,6	5,0	58,0	21,0
	İktidar	4,8	17,9	6,0	58,3	13,1
	Muhalefet	-	-	-	57,6	42,4
Mülki Yöneticiler	Genel	1,7	31,1	10,1	46,2	10,9
	İktidar	1,2	38,1	13,1	40,5	7,1
	Muhalefet	3,0	12,1	3,0	60,6	21,2
Meslek Kuruluşları Temsilcileri	Genel	-	9,3	6,8	57,6	26,3
	İktidar	-	12,0	9,6	60,2	18,1
	Muhalefet	-	3,0	-	51,5	45,5
Sendika Temsilcileri	Genel	-	2,5	5,0	60,5	31,9
	İktidar	-	3,6	7,1	61,9	27,4
	Muhalefet	-	-	-	54,5	45,5
Muhtarlar	Genel	-	10,9	6,7	53,8	28,6
	İktidar	-	14,3	9,5	53,6	22,6
	Muhalefet	-	3,0	-	51,5	45,5

5302 sayılı kanun ile getirilen değişikliklerden biri, ihtisas komisyonu çalışmalarına meclis dışından kişilerin katılarak görüşlerini ifade etmesine imkan tanınmasıdır. Kanunda bu kapsamdaki kişiler; kaymakam, kamu kuruluşları amirleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar, köy ve mahalle muhtarları ve sivil toplum örgütleri temsilcileri olarak belirtilmektedir. Kanunda getirilen bu meka-

nizmanın il genel meclisindeki uygulamaya yansımaları ve bu konuda üyelerin değerlendirilmeleri bir soru ile alınmaya çalışılmıştır. Bu amaçla kanunda öngörülen kesimlerin her birinin katılma düzeyi ayrı ayrı üyelere sorulmuştur.

Mülki yöneticiler komisyon çalışmalarına katılmaları bakımında %32,8 ile diğer kesimlere göre daha fazla katılan kesimi oluşturmaktadır. İkinci sırada %16 ile uzman kişiler gelmektedir. Sivil toplum temsilcilerinin oranı (%5,8) oldukça düşüktür. Beldenin problemleriyle çok yönlü olarak ilgilenen ve bu konuda uzmanlığa sahip üniversitelerin katılımını yeterli bulan üyeler %5,9'u geçmemektedir. En fazla yetersiz bulunan kesim ise sendikalarlardır.

Genel olarak, meclis dışından kesimlerin komisyon çalışmalarına katılma düzeylerinin üyeler tarafından yetersiz bulunduğu anlaşılmaktadır. Bu görüş içinde iktidar ve muhalefete mensup üyelerin paralel düşüncede olduğu görülmektedir. 5302 sayılı kanun ile ihtisas komisyonlarına meclis dışından kesimlerin katılması yönünde oluşturulan mekanizmanın uygulamaya yansımadağı söylenebilir. Katılım sürecinin iki yönlü bir iradenin varlığını gerektirdiği açıktır. Sürecin yöneticisi konumundaki il genel meclisinin, biçimsel yapıların ötesinde söz konusu kesimlerin etkin biçimde katılabileceği bir ortamı sağlaması ve sürdürülebilir bir sisteme oturtulması karşılıklı iradelerin oluşması bakımından önem taşımaktadır.

4.4.6. İl Genel Meclisinin Denetim Yetkisi

5302 sayılı kanunda meclisin "Meclisin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları" başlığı altındaki 18. maddesinde meclisin denetim ve bilgi edinme konusunda kullanabileceği yollar sayılmıştır. Bunlar, meclis üyelerinin soru sorma hakkı, genel görüşme istemi ve yıllık faaliyet raporunun değerlendirilmesidir. Valinin yıllık faaliyet raporunun mecliste görüşülmesi, hukuki sonuçları bakımından daha etkili bir yol olarak düzenlenmiştir. Ayrıca, mecliste kurulan denetim komisyonu, il özel idaresinin mali denetiminde kullanılan önemli bir araç durumundadır. Meclisin sahip olduğu denetim yollarının uygulamada ne derecede etkin olarak kullanıldığı meclis üyelerine sorulmuştur.

Tablo 39. İl Genel Meclisinin Denetim Yetkisi (%)

	Sonuç Niteliği	Kesinlikle Etkilidir	Etkilidir	Kararsızım	Etkisizdir	Kesinlikle Etkisizdir
Yıllık faaliyet raporunu değerlendirmek	Genel	19,5	61,0	8,5	10,2	0,8
	İktidar	17,9	70,2	9,5	1,2	1,2
	Muhalefet	25,0	34,4	6,3	34,4	-
Soru sormak	Genel	0,9	58,1	20,5	17,1	3,4
	İktidar	1,2	60,2	22,9	14,5	1,2
	Muhalefet	-	53,1	12,5	25,0	9,4
Genel görüşme yapmak	Genel	3,4	65,3	17,8	11,0	2,5
	İktidar	4,8	69,0	16,7	8,3	1,2
	Muhalefet	-	59,4	15,6	18,8	6,3
Denetim komisyonu tarafından yapılan incelemeler	Genel	14,4	63,6	16,1	5,9	-
	İktidar	14,5	67,5	16,9	1,2	-
	Muhalefet	15,2	51,5	15,2	18,2	-

Meclis üyeleri, denetim yöntemleri içinde %80,5 ile yıllık faaliyet raporunun görüşülmesini en etkin yöntem olarak ifade etmişlerdir. İkinci sırada denetim komisyonu tarafından yapılan incelemeler (%78) bulunmaktadır. Genel görüşme %68,7 ile üçüncü sırada ve soru sormak %61,4 ile dördüncü sırada yer almaktadır. Yıllık faaliyet raporu ile denetim komisyonu yöntemlerinin her yıl düzenli biçimde uygulanması, üyelerin görüşlerine de yansımaktadır. Siyasi konum bakımından cevaplar incelendiğinde, muhalefete mensup üyelerin genel sonuçlara paralel bir etki sıralaması yapmakla birlikte, denetim yöntemlerini daha az etkili bulduğu görülmektedir. Örneğin, etki derecesi en yüksek çıkan faaliyet raporunu muhalefet kanadı, rutinleşen yöntemlere bir tepki niteliğinde, %34,4 düzeyinde etkisiz olarak değerlendirmiştir. Kararsızların düzeyi ile etkisiz gören üyelerin cevapları, uygulamada bu yöntemlerin etkin çalışması ile ilgili sıkıntılarının varlığına işaret etmektedir.

Tablo 40. Stratejik Planın Hazırlık Sürecinde İl Genel Meclisinin Katkısı (%)

	Genel Sonuç	Siyasi Konum	
		İktidar	Muhalefet
Kesinlikle Yeterlidir	12,4	16,5	2,9
Yeterlidir	26,4	31,8	11,8
Kararsızım	13,6	15,3	8,8
Yetersizdir	45,8	35,3	70,6
Kesinlikle Yetersizdir	1,7		5,9

2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu idarelerine kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirilmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 10, 26, 30, 31, 35, 39 ve 44. maddelerinde stratejik planın hazırlanma süreci, üst yönetimi bağlayıcılığı, bütçeyle ilişkisi, planın hazırlanması ve uygulanması ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Kurumdaki teknik bir kadro tarafında hazırlanan stratejik planın son halini aldığı yer meclistir. Stratejik planın kurum iç ve dış paydaşlarının görüşlerinin alınarak hazırlanması önem taşımaktadır. Ülkemizdeki genel uygulamada meclisler, hazırlanan planları fazla bir katkısı olmadan onaylayan makam durumundadır.

İl özel idaresinin gelecek beş yılını etkileyecek bir belgenin hazırlanması sürecinde il genel meclisinin katkısı üyelere sorulmuştur. Meclisin katkısını yeterli görenlerin oranı %38,8'de kalmaktadır. Üyelerin %47,5'i meclisin katkısının yetersiz olduğunu ifade etmiştir. %13,6 oranında üye de kararsız görüş bildirmiştir. İktidar ile muhalefete mensup üyelerin cevapları önemli oranda fahlaşmaktadır. İktidar üyelerinin %48'i katkıyı yeterli bulurken muhalefet içinde bu oran %14,7'ye düşmektedir. Buna karşın iktidar içinde katkıyı yetersiz bulanlar %35,3 oranında iken, muhalefetin %76,5'i meclis katkısını yetersiz bulmuştur. Yeni bir uygulama olan stratejik plan konusunda meclis üyeleri arasında oldukça parçalı bir yapı ortaya çıkmıştır.

4.4.7. İl Özel İdaresi İçinde Vali ve Encümenin Konumu

5302 sayılı kanun, il özel idaresi içinde organların konumlarını ve birbirleri ile olan ilişkilerini meclisi merkeze alarak yeniden düzenlemiştir. Vali, meclis başkanı unvanını meclis içinden seçilen bir üyeye devretmiş, encümenin karar organı konumuna son verilmiştir. Meclisin her ay toplanması, vali ve encümenin etkinlik alanını sınırlayıcı sonuçları da beraberinde getiren bir düzen oluşturmuştur (Bozlağan ve Can, 2009: 227). Araştırmanın bu safhasında üyelerin meclis dışındaki yürütme organı olan vali ve danışma organı durumundaki encümen ile ilgili değerlendirmeleri yer almaktadır. Bu kapsamda üyelere, vali ve encümenin kurum içindeki konumu, valiye ait yetkilerin değerlendirilmesi, genel sekreterlik makamı ve yürütme organının gelecekteki yapısı ile ilgili sorular yöneltilmiştir.

İl özel idaresinin organları ile ilgili soruların ilkinde, meclis üyelerinden 5302 sayılı kanun sonrasında valinin il özel idaresi içindeki konumunu değerlendirmeleri istenmiştir. Üyelerin %37,6'sı valinin konumunun güçlendiğini ifade ederken %40,2'si valinin kurum içindeki konumunun zayıfladığını belirtmiştir. Bu konuda kararsızların oranı da %23,8 gibi nispeten yüksek sayılabilecek bir düzeydedir. Meclis üyeleri, iki farklı görüş etrafında toplanmış durumdadır. Bu sonucu daha dikkat çekici yapan durum, birçok soruda karşıtlık içinde olan iktidar ve muhalefet kanadının, meclisin 1/5 oranındaki kararsızlar dışında ikiye ayrıldığı bu soruda, paralel cevaplara sahip olmasıdır.

Tablo 41. İl Özel İdaresi Kanunu Sonrasında Valinin Kurum İçindeki Konumu (%)

	Genel Sonuç	Siyasi Konum	
		İktidar	Muhalefet
Kesinlikle Güçlenmiştir	6,8	6,0	9,7
Güçlenmiştir	30,8	31,0	32,3
Kararsızım	22,2	23,8	19,4
Zayıflamıştır	38,5	39,3	32,3
Kesinlikle Zayıflamıştır	1,7	-	6,5

Meclis üyelerinin mevzuat düzlemindeki değişiklikler yanında uygulamayı da dikkate almaları, iki farklı noktanın temel nedeni olarak kabul edilebilir. İl özel idaresi içinde çok etkin durumda olan valinin bu konumu, kurum içindeki ilişkiler ağını da bu paralelde inşa etmiştir. 5302 sayılı kanun ile getirilen düzen sonrasında, yeni bir konuma oturtulmakla birlikte, güçlenen aktör konumundaki meclis karşısında yürütme organı sıfatı ve eski konumunun inşa ettiği ilişkiler ağı yanında kurumsal kültürün etkisi, valinin konumunu beslemektedir. Nitekim vali, gündemin belirlenmesi ve karar alma süreci üzerinde ikinci derece etkili faktör olarak üyelere değerlendirilmişti (Tablo 35 ve Tablo 36). Diğer taraftan %39,3 düzeyindeki üyenin valinin konumunun zayıfladığını ifade etmesi, konumunu besleyen faktörlere rağmen yeni il özel idaresi düzeninde valinin eskisinden farklı bir noktada olduğunu da göstermektedir.

Tablo 42. Valinin Yürütme Organı Konumu (%)

	Sonuç Niteliği	Kesinlikle Katılıyor	Katılıyor	Kararsızım	Katılmıyorum	Kesinlikle Katılmıyorum
Vali, yürütme yetkilerini güçlendiren yeni yetkilerle donatılmalıdır	Genel	0,8	15,1	15,1	52,1	16,8
	İktidar	1,2	15,5	16,7	52,4	14,3
	Muhalefet	-	9,1	12,1	54,5	24,2
Meclisin valiyi denetleme imkanları artırılmalıdır	Genel	26,1	54,6	6,7	9,2	3,4
	İktidar	23,8	56,0	8,3	9,5	2,4
	Muhalefet	33,3	48,5	3,0	9,1	6,1
Valinin yürütme yetkileri azaltılmalıdır	Genel	9,3	40,7	15,3	30,5	4,2
	İktidar	7,1	38,1	20,2	32,1	2,4
	Muhalefet	15,6	50,0	3,1	21,9	9,4

Valinin konumunun değerlendirilmesi kapsamında, valinin yetkilerinin artırılması, azaltılması ve denetlenmesiyle ilgili 3 görüş meclis üyelerine sunulmuştur. Valinin yürütme yetkilerini güçlendiren, yeni yetkiler-

le donatılmasını ifade eden görüşe üyelerin %15,9'u katıldığını ifade etmiştir. Kararsızların oranı, görüşe katılanlarla aynı düzeyde %15,1'dir. Üyelerin %68,9'u valinin yeni yetkilerle donatılmasına karşı olduğunu belirtmektedir. Yeni yetkilere karşı çıkan üyeler daha kesin ifadelerle (%16,8) görüşlerini ifade etmiştir. İktidara mensup üyeler içinde valinin yetkilerinin artırılmasını ifade edenlerin oranı (%16,7), muhalefet kanadındaki düzeyden (%9,1) daha fazladır. Muhalefet'in daha yüksek oranda (%78,7) yeni yetkilere karşı çıktığı görülmektedir.

İkinci görüş, il genel meclisinin valiyi denetleme yetkilerinin artırılmasını içermektedir. Üyelerin %80,7'si bu görüşe katıldığını belirtmiştir. Bu tercihte bulunanlar "Kesinlikle" ifadesini diğer iki görüşten daha yüksek oranda (%26,1) tercih etmiştir. Bu görüşe katılmayanların oranı ise %12,6 düzeyinde kalmaktadır. İktidar ve muhalefet kanadının cevapları benzer doğrultudadır. Üyelerin büyük çoğunluğunun, meclisin vali üzerindeki yetkilerinin artırılması görüşünü daha kesin ifadelerle desteklemesi, mevcut durumda bu konuda yaşanan sıkıntıların bir yansıması olarak da değerlendirilebilir. Ayrıca, yeni kanun sonrasında konumu güçlenen meclisin, kurum üzerinde daha fazla söz sahibi olma isteği, üyelerin değerlendirmelerinde etkili diğer faktördür.

Valinin yürütme konumunu sorgulayan üçüncü görüş, valinin mevcut durumdaki yetkilerinin azaltılmasını savunmaktadır. Meclis üyelerinin %50'si valinin yetkilerinin azaltılması görüşünü desteklemektedir. Yetkilerin azaltılmasına karşı olan üyelerin oranı %34,7 olarak gerçekleşmiştir. Kararsızların oranı nispeten yükselerek %15,3'e çıkmaktadır. Valiye yeni yetkiler verilmesine karşı çıkan ve meclisin denetim yetkilerinin artırılmasını savunan %70-80 aralığındaki çoğunluğa, yetkilerin azaltılması konusunda rastlanmamaktadır. Üyelerin bu konuda daha çekinceli olduğu görülmektedir. Muhalefete mensup üyeler iktidara göre daha fazla oranda yetkilerin azaltılmasını savunmaktadır. İktidara mensup üyelerde kararsızların oranı %20'ye kadar çıkarken muhalefet cephesinde %3,1'de kalmaktadır. Yetkilerin azaltılmasına karşı çıkanlar içinde iktidar ve muhalefet dağılımı ise aynı düzeydedir.

Tablo 43. İl Encümeninin İl Özel İdaresi Kanunu Sonrasındaki Konumu (%)

	Genel Sonuç	Siyasi Konum	
		İktidar	Muhalefet
Kesinlikle Doğrudur	21,6	23,5	18,2
Doğrudur	59,5	60,5	54,5
Kararsızım	6,0	6,2	6,1
Yanlıştır	10,3	9,9	12,1
Kesinlikle Yanlıştır	2,6	-	9,1

İl daimi encümeni, 5302 sayılı kanun ile 3 temel değişikliğe uğratıldı. Adı il encümeni olarak değiştirildi, meclisin her ay toplanmasına paralel olarak fonksiyonel düzenlemeyle karar organı özelliğini kaybetti ve meclis içinden seçilmiş üyeler yanında atanmış bürokrat olan birim amirlerinin de bu kurula üye olmasına imkan tanındı. Meclis üyelerine encümenin bu değişiklikler sonrasındaki yeni konumunu nasıl değerlendirdikleri sorulmuştur. Üyelerin %81,1'i encümenin yeni konumunu doğru bir düzenleme olarak değerlendirmektedir. Encümenin yeni konumunu yanlış gören üyelerin oranı %12,9'da kalmıştır. İktidar ile muhalefete mensup üyeler genel olarak değişiklikleri olumlu karşılamakla birlikte, muhalefet kanadının encümenin yeni konumuna itirazı daha yüksek durumdadır.

Tablo 44. Üyelerin Genel Sekreterlik Makamı Oluşturulmasına Bakışı (%)

	Genel Sonuç	Siyasi Konum	
		İktidar	Muhalefet
Kesinlikle Doğrudur	33,6	35,7	30,3
Doğrudur	58,0	59,5	54,5
Kararsızım	0,8	1,2	-
Yanlıştır	4,2	3,6	3,0
Kesinlikle Yanlıştır	3,4	-	12,1

5302 sayılı kanun ile özel idare teşkilatının yeniden yapılandırılması çerçevesinde özel idare müdürü kaldırılarak yeni bir makam olan genel sekreterlik oluşturuldu. Valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile atanan genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde genel hükümler çerçevesinde yürütmektedir. Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde müdürlük yerine daire başkanlığı sistemine geçilmesi ile genel sekreterin yürütmeye yardımcı ve koordinasyon rolü daha da önem kazanmaktadır.

Yaklaşık 3 yıldır genel sekreterlik uygulamasını tecrübe eden meclis üyelerine bu makamın oluşturulmasını nasıl değerlendikleri sorulmuştur. Üyelerin %91,6'sı bu yeni makamı olumlu olarak değerlendirmektedir. %7,6'sı ise yeni uygulamayı yanlış görmektedir. Muhalefete mensup üyeler içinde %12,1'lik bir kesimin bu uygulamayı "kesinlikle" yanlış bir düzenleme olarak görmesi dikkat çekicidir. Kararsızların oranının düşüklüğü, üyeler arasında bu konunun geçen dönemde yeterince tartışıldığını ve her üyenin bir kanaat belirlediğini ortaya koymaktadır. Bir çok konuya nazaran uygulamada üyelere yakından müşahade imkanı sunması, bu durumun temel nedenlerinden biri olarak kabul edilebilir. Üyelerin yüksek oranda olumlu görüş bildirmesi, meclis dışındaki bir düzenleme olan genel sekreterlik makamının il özel idaresi içinde yerleştiği ve meclis üyeleri nezdinde de kabul gördüğü biçiminde değerlendirilebilir.

Tablo 45. Valinin Meclis Kararlarını Geri Gönderme Yetkisi (%)

	Genel Sonuç	Siyasi Konum	
		İktidar	Muhalefet
Kesinlikle Doğrudur	5,1	2,4	9,4
Doğrudur	29,7	35,7	15,6
Kararsızım	9,3	9,5	9,4
Yanlıştır	39,0	39,3	37,5
Kesinlikle Yanlıştır	16,9	13,1	28,1

Meclis kararlarının kesinleşebilmesi için valinin kararı onaylaması gerekmektedir. Vali hukuka aykırı gördüğü kararları 7 gün içinde gerekçe-

sini de belirterek yeniden görüşülmek üzere meclise geri gönderme hakkına sahiptir. Valinin meclis kararlarına karşı sahip olduğu veto yetkisi, meclis üyelerine sorulmuş ve değerlendirmeleri istenmiştir. Üyeler içinde veto yetkisini doğru bir düzenleme olarak görenlerin oranı %34,8'de kalmaktadır. Buna karşın %55,9'u veto yetkisini yanlış bulmaktadır. Siyasi konum bakımından bakıldığında, veto yetkisini doğru bulan üyeler içinde iktidara mensup üyelerin daha fazla olduğu görülmektedir. Valinin veto sistemini yanlış bir uygulama olarak değerlendirenler içinde muhalefet daha ağırlıklı yer almaktadır.

Tablo 46. İl Özel İdaresinde Yürütme Organı Modeli (%)

	Genel Sonuç	Siyasi Konum	
		İktidar	Muhalefet
Meclis, kendi üyeleri arasından bir kişiyi yürütme organı olarak seçmelidir	38,8	40,2	37,5
Valinin mevcut yürütme organı konumu devam etmelidir	24,1	22,0	31,3
İl encümeni, yetki ve fonksiyonları artırılarak yürütme organı konumuna getirilmeli, buna karşın valinin yürütme yetkileri azaltılmalıdır	23,3	22,0	25,0
Yürütme organı, mahalli idareler seçiminde doğrudan halk tarafından seçilmelidir	13,8	15,9	6,3
Toplam	100,0	100,0	100,0

İl özel idaresi içinde organların konumu ile ilgili analizin son kısmında, yürütme organı modeli sorgulanmıştır. Bu amaçla içinde mevcut yapının da bulunduğu 4 farklı yürütme organı modeli üyelere sunulmuş ve tercihlerini belirtmeleri istenmiştir. Modeller arasında %38,8 ile en fazla tercih edilen, meclisin kendi içinden bir kişiyi yürütme organı olarak seçmesidir. İktidar ve muhalefete mensup üyelerin aynı düzeylerde tercih ettiği model, valinin yürütme organı konumuna son vererek meclis içinden bir kişinin bu makama geçmesini öngörmektedir.

Valinin yürütme organı olduğu mevcut modelin devamı yönünde tercih belirten üyelerin oranı %24'1'dir. Üyeler tarafından %23,3 ile üçüncü sırada tercih edilen model, il encümeninin yetki ve fonksiyonlarının artırılarak yürütme organı konumuna getirilmesidir. Türkiye'deki yerel yönetim sisteminde uygulama örneği bulunmayan kurul niteliğine sahip yürütme makamı önerisinin tercih edilmesi dikkat çekmektedir. Yürütme organının belediye başkanı gibi mahalli idareler seçiminde doğrudan halk tarafından seçilmesi modeli üyelerden %13,8 oranında destek görmüştür. Bu seçenek hem valinin yürütme organı konumuna son vermekte hem de meclis karşısında halkın oyu ile gelmiş yeni bir otorite yapısı kurmaktadır. Üyelerin il özel idaresinin yürütme organı modeli konusundaki cevapları genel olarak değerlendirildiğinde, %75,9'unun mevcut modeli dışında yeni bir yapı arayışında olduğu görülmektedir.

4.4.8. Büyükşehir Belediyesi Sınırlarının Genişletilmesinin Etkileri

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile İstanbul'da ve Kocaeli'nde büyükşehir belediyesi sınırlarının il sınırlarına genişletilmesinden bu illerdeki özel idareler önemli düzeyde etkilenmiştir. Büyükşehir belediye sınırlarının genişletilmesinden önceki ve sonraki düzeni aynı dönem içinde tecrübe etme imkanı bulan il genel meclisi üyelerine yapısal değişikliği nasıl karşıladıkları sorulmuştur. Meclis üyelerinin %79,7'si doğru bir düzenleme olarak değerlendirmiş ve büyükşehir belediye sınırlarının genişletilmesini desteklemiştir. İktidar kanadı bu değişikliği yüksek oranda (%94) desteklerken, muhalefet üyelerinin desteği %42,4'de kalmaktadır. İl özel idaresinin yetki ve görev alanını daraltmasına rağmen üyelerin söz konusu değişikliği desteklemesi, kurumsal faktörler yanında İstanbul'un genel yönetimi ile ilgili parametrelerin de değerlendirmede dikkate alındığını göstermektedir.

Tablo 47. Büyükşehir Belediye Sınırlarının Genişletilmesine Üyelerin Bakışı (%)

	Genel Sonuç	Siyasi Konum	
		İktidar	Muhalefet
Kesinlikle Doğrudur	31,4	38,6	12,1
Doğrudur	48,3	55,4	30,3
Kararsızım	-	-	-
Yanlıştır	14,4	4,8	39,4
Kesinlikle Yanlıştır	5,9	1,2	18,2

Muhalefet üyelerinin %57,6'sı büyükşehir belediye sınırlarının genişletilmesi yönünde yapılan değişikliğe karşı görüş bildirmiştir. İktidar ve muhalefet arasında bu soruda ortaya çıkan ayrılık, tüm araştırma içindeki en yüksek karşıtıklardan biridir. Cevaplarda hiç kararsız üyenin bulunmaması, konunun geçen dönem içinde üyeler tarafından yeterince tartışıldığını ve her üyenin belli bir kanaatinin oluştuğunu göstermektedir.

Büyükşehir belediye sınırlarının genişletilmesinden sonraki dönemde, il özel idaresinin görev ve yetki alanında bir daralmanın varlığı meclis üyelerine sorulmuştur. Bu kapsamda, il özel idaresinin fonksiyonları, a) tarım ve hayvancılık, b) eğitim destek hizmetleri, c) sağlık ve sosyal hizmetler, d) tarih, kültür ve turizm, e) gençlik ve spor, f) sanayi ve ticaret, g) imar ve planlama h) su ve kanalizasyon hizmetleri başlıkları altında gruplandırılmıştır. Her fonksiyonel grup ayrı ayrı üyelerin değerlendirmelerine sunulmuştur. Elde edilen sonuçlar Tablo 48'de yer almaktadır.

Meclis üyeleri, büyükşehir belediye sınırlarının genişletilmesi sonrasında en fazla su ve kanalizasyon hizmetleri (%70,2) ile imar ve planlama alanında (%63) bir daralma olduğunu ifade etmiştir. Tarım ve Hayvancılık (%60,6) ile sanayi ve ticaret alanında (%56,1) üyelerce ifade edilen daralma büyükşehir belediyesi ile ilgili değişiklikten daha çok diğer faktörlerin etkisine bağlanabilir. Nispeten daha az etkilenen alanlar ise; eğitim destek hizmetleri (%23,2), sağlık ve sosyal hizmetler (%32,5) ile tarih, kültür ve turizm (%36,5) olarak belirtilmektedir. Gençlik ve spor alanında daralma olduğunu düşünenler (%47,3) ile etkilenmediğini düşünenler (%43,9) yaklaşık aynı düzeylere sahiptir.

Tablo 48. Büyükşehir Belediye Sınırlarının Genişletilmesinin İl Özel İdaresinin Yetki ve Görev Kapsamına Etkisi (%)

	Sonuç Niteliği	Kesinlikle Daralmıştır	Daralmıştır	Kararsız	Daralmamıştır	Kesinlikle Daralmamıştır
Tarım ve Hayvancılık	Genel	6,8	53,8	17,9	15,4	6,0
	İktidar	3,6	48,2	22,9	18,1	7,2
	Muhalefet	15,6	65,6	6,3	9,4	3,1
Sanayi ve Ticaret	Genel	6,1	50,0	23,7	16,7	3,5
	İktidar	-	48,1	28,4	18,5	4,9
	Muhalefet	22,6	54,8	12,9	9,7	-
Eğitim Destek Hizmetleri	Genel	3,4	19,8	11,2	48,3	17,2
	İktidar	-	7,3	11,0	62,2	19,5
	Muhalefet	12,5	46,9	12,5	15,6	12,5
İmar ve Planlama	Genel	19,0	44,0	13,8	17,2	6,0
	İktidar	16,9	42,2	16,9	16,9	7,2
	Muhalefet	25,8	51,6	6,5	12,9	3,2
Sağlık ve Sosyal Hizmetler	Genel	4,4	28,1	14,9	41,2	11,4
	İktidar	2,5	17,3	17,3	49,4	13,6
	Muhalefet	9,7	54,8	9,7	19,4	6,5
Su ve Kanalizasyon Hizmetleri	Genel	23,7	46,5	14,9	11,4	3,5
	İktidar	20,7	46,3	14,6	13,4	4,9
	Muhalefet	33,3	46,7	16,7	3,3	-
Tarih, Kültür ve Turizm	Genel	10,4	26,1	13,0	39,1	11,3
	İktidar	8,5	15,9	12,2	50,0	13,4
	Muhalefet	16,1	51,6	16,1	9,7	6,5
Gençlik ve Spor	Genel	2,6	44,7	8,8	32,5	11,4
	İktidar	1,2	39,5	7,4	38,3	13,6
	Muhalefet	6,5	58,1	12,9	16,1	6,5

Su ve kanalizasyon ile imar ve planlama sektörleri dışındaki alanlarda belediyeye kısmen ya da tamamen bir görev ve yetki devri yapılmamıştır. Ancak, bütçe ve hizmet kapasitesi bakımından il özel idaresine göre daha

iyi konumda olan büyükşehir belediyesinin, aynı alanlarda faaliyet göstermesi ve etkinliğini arttırması, meclis üyelerinin uygulama üzerinden yaptığı değerlendirmeleri etkilemekte ve söz konusu alanlarda daralmanın olduğu yönünde bir kanaati beslemektedir.

Yapılan değerlendirmelerde kararsızların nispeten yüksek oranları da dikkat çekmektedir. İdareler arası görev ve yetki paylaşımındaki belirsizlikler ve bu durumun uygulamaya yansıyan yönlerinin kararsızların oranını arttırdığını söylemek mümkündür.

Siyasi konum bakımından cevaplar analiz edildiğinde, iktidara mensup üyelerin fonksiyonel alana göre farklılık gösteren görüşlere sahip olduğu görülmektedir. Tarım ve hayvancılık, sanayi ve ticaret, imar ve planlama, su ve kanalizasyon hizmetlerinde bir daralmanın varlığını daha güçlü ifade eden iktidar kanadı, diğer alanlarda daralmanın sınırlı düzeyde kaldığı görüşündedir. Muhalefete mensup üyeler, tüm fonksiyonel alanlarda daralma olduğu yönünde görüş bildirmiştir. Özellikle eğitim ile sağlık ve sosyal alanda iktidar ile muhalefet arasındaki karşıtlık artmaktadır.

Büyükşehir belediyesi sınırlarının genişletilmesinin il özel idaresinin fonksiyonel alanı üzerindeki etkisiyle ilgili ikinci soru, kurumlar arası çatışmanın varlığı üzerinedir. Bu kapsamda yukarıda belirtilen fonksiyonel alanlar verilerek, il özel idaresi ile büyükşehir belediyesi arasında bir yetki ve görev çatışmasının varlığı sorgulanmıştır (Tablo 49).

Meclis üyeleri, kendilerine sunulan sekiz hizmet alanı içinde, en fazla imar ve planlama konusunda (%57,2) bir çatışma olduğunu ifade etmiştir. İl özel idarelerine 5302 sayılı kanunun 6. maddesinde verilen görevlerden biri de, il çevre düzeni planının hazırlanmasıdır. Ancak aynı madde, belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyelerinde, il çevre düzeni planının ilgili büyükşehir belediyesi tarafından yapılacağını ve belediye meclisinde onaylanacağını hükme bağlamıştır. Planlama ve imar alanında etkinliği artış gösteren büyükşehir belediyesi ile yürüttüğü hizmetler gereği çeşitli imar uygulamaları gerçekleştiren il özel idaresi arasında bir çatışmanın varlığı meclis üyelerince ifade edilmektedir.

Tablo 49. İl Özel İdaresi ile Büyükşehir Belediyesi Arasında Görev ve Yetki Çatışması (%)

	Sonuç Niteliği	Kesinlikle Çatışma Vardır	Çatışma Vardır	Kararsızım	Çatışma Yoktur	Kesinlikle Çatışma Yoktur
Tarım ve Hayvancılık	Genel	3,4	23,1	8,5	63,2	1,7
	İktidar	3,6	10,8	9,6	74,7	1,2
	Muhalefet	3,1	56,3	6,3	31,3	3,1
Sanayi ve Ticaret	Genel	0,9	19,1	18,3	60,0	1,7
	İktidar	1,2	15,9	12,2	70,7	-
	Muhalefet	-	29,0	35,5	29,0	6,5
Eğitim Destek Hizmetleri	Genel	0,9	29,3	6,9	60,3	2,6
	İktidar	-	21,7	7,2	69,9	1,2
	Muhalefet	3,2	51,6	6,5	32,3	6,5
İmar ve Planlama	Genel	3,4	53,8	11,1	23,1	8,5
	İktidar	1,2	49,4	14,5	26,5	8,4
	Muhalefet	9,4	68,8	3,1	9,4	9,4
Sağlık ve Sosyal	Genel	0,9	38,3	15,7	40,9	4,3
	İktidar	-0	34,1	17,1	46,3	2,4
	Muhalefet	3,2	51,6	9,7	25,8	9,7
Su ve Kanalizasyon	Genel	-	17,4	6,1	63,5	13,0
	İktidar	-	13,3	6,0	68,7	12,0
	Muhalefet	-	30,0	6,7	46,7	16,7
Tarih, Kültür ve Turizm	Genel	-	41,0	13,7	35,9	9,4
	İktidar	-	34,9	18,1	39,8	7,2
	Muhalefet	-	59,4	3,1	21,9	15,6
Gençlik ve Spor	Genel	1,7	40,0	13,9	40,0	4,3
	İktidar	1,2	37,8	14,6	43,9	2,4
	Muhalefet	3,2	48,4	12,9	25,8	9,7

Gençlik ve spor, tarih, kültür ve turizm ile sağlık ve sosyal hizmetler alanları %40 düzeyinde üyenin çatışmanın varlığını ifade ettiği alanlardır. Benzer şekilde, eğitim destek hizmetleri alanında %30,2 oranında üye, kurumlar

arası çatışmayı kabul etmektedir. Söz konusu alanların aynı zamanda büyükşehir belediyesinin de hizmet yürüttüğü alanlar olması dikkat çekmektedir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinde sağlık, eğitim, spor ve kültür alanlarında bina ve tesis yapılması, mevcutların onarımlarının yapılması vb. konularda geniş bir görev alanı düzenlenmiştir. Bu alanlar aynı zamanda il özel idaresinin de görev kapsamı içinde yer almaktadır. Meclis üyeleri her iki idarenin de görev ve yetkisinde bulunan konularda, yüksek oranlarda olmamakla birlikte, çatışmanın varlığını ifade etmektedir.

Büyükşehir belediyesine devredilen su ve kanalizasyon hizmetleri, bu niteliğinin bir yansıması olarak kurumlar arası çatışmanın en az işaret edildiği alan olmuştur. Su ve kanalizasyon hizmetleri alanındaki uygulamanın il genel meclisi tarafından da benimsendiği görülmektedir.

Muhalefete mensup üyeler, iktidara mensup üyelere göre daha fazla oranda çatışmanın varlığı yönünde değerlendirmede bulunmuştur. Buna karşın, sanayi ve ticaret dışındaki hizmet alanlarında, iktidara mensup üyeler içinde kararsızların oranı, muhalefetin oranlarının üstünde seyretmektedir.

4.4.9. İstanbul'un Yönetimi ve İl Özel İdaresinin Konumu

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir belediyesi sınırlarının il sınırlarına genişletilmesi, yerel yönetimler bakımından İstanbul'da yeni bir durum ortaya çıkardı. İdare tarihimizde daha önce benzer bir örneği bulunmayan şekilde, iki yerel yönetim birimi ilin tümünde yerel hizmetlerden sorumlu hale getirildi. Her iki yönetim de seçilmiş üyelere meydana gelen meclis yapısına, birim amirleri yanında meclisten seçilen üyelere oluşan encümen yapısına sahiptir. Belediye başkanı seçimle gelirken il özel idaresinde yürütme organı atanmış validir. Su ve kanalizasyon ile imar gibi daha kesin çizgilerle yapılan ayrımlar istisna tutulur ise, yasal düzlemde büyükşehir belediyesi ile il özel idaresi arasında yetki ve görev alanlarında çakışmalar bulunmaktadır.

Araştırmanın son safhasında İstanbul'un yönetim yapısı ve il özel idaresinin konumu ele alınmıştır. Halkın temsilcisi olan meclis üyelerine, İstanbul'un yönetim yapısı içinde il özel idaresinin konumu ile ilgili 5 soru sorulmuştur. Soruların üçü İstanbul'un yönetiminde il özel idaresinin ne

derece söz sahibi olduğu ile ilgilidir. İl özel idaresinin mevcut yönetim yapısı içinde gelecekte hangi fonksiyonel alanlara ağırlık vermesi gerektiği ve İstanbul'daki yönetim yapısının gelecekte nasıl şekillenmesi gerektiği diğer soruları oluşturmaktadır.

Tablo 50. Son Beş Yılda İl Özel İdaresinin İstanbul'daki Etkinlik Düzeyi (%)

	Genel Sonuç	Siyasi Konum	
		İktidar	Muhalefet
Kesinlikle Artmıştır	44,5	53,6	24,2
Artmıştır	51,3	44	69,7
Kararsızım	1,7	1,2	-
Gerilemiştir	2,5	1,2	6,1
Kesinlikle Gerilemiştir	-	-	-

Araştırmanın il genel meclisinin 10. döneminin son aylarında gerçekleştirilmiş olması göz önüne alınarak, üyelere il özel idaresinin geçen 5 yıl-daki etkinlik düzeyini değerlendirmeleri istenmiştir. Üyelerin %95,8'i geçen dönem içinde kurumun etkinliğinin arttığını ifade etmiştir. Üyelerin %44,5'i cevaplarında "kesinlikle" ifadesini de kullanmıştır. Birçok soruda karşıt noktalarda bulunan muhalefet ve iktidar kanadı, bu konuda ortak bir görüş etrafından birleşmiştir. Su, kanalizasyon, imar ve katı atık gibi hizmetlerin belediyelere devredilmesinin faaliyet alanını daralttığı bir dönemde, üyelere göre il özel idaresi, diğer alanlardaki faaliyetlerini ve etkinlik alanını genişletmiştir.

Tablo 51. İl Özel İdaresinin İstanbul'un Yönetimindeki Konumu (%)

	Genel Sonuç	Siyasi Konum	
		İktidar	Muhalefet
Kesinlikle Yeterlidir	1,7	2,5	-
Yeterlidir	14,5	16,0	8,8
Kararsızım	7,7	9,9	2,9
Yetersizdir	65,8	64,2	70,6
Kesinlikle Yetersizdir	10,3	7,4	17,6

Meclis üyelerine il özel idaresinin İstanbul'un yönetiminde ne düzeyde söz sahibi olduğu sorulmuştur. Üyelerin sadece %16,2'si il özel idaresinin rolünü yeterli görürken %76,1'lik kesim bu rolün yetersiz olduğu kanaatinde-dir. Kurumun rolünü yeterli görenler içinde iktidar kanadı daha ağırlıklı iken, muhalefete mensup üyeler içinde yetersiz görenlerin daha ağırlıklı olduğu görülmektedir. Önceki soruda, üyelerin büyük çoğunluğunun geçen 5 yıl içinde il özel idaresinin İstanbul'daki etkinlik düzeyinin arttığını ifade ederken, yönetimdeki rolünü yetersiz görmesi dikkat çekicidir. Meclis üyeleri kurumun gelişme gösterdiğini kabul etmekle birlikte, gelinen noktanın İstanbul'un yönetiminde yeterince söz sahibi olabilecek düzeyden de uzak olduğunu ifade etmektedir.

Tablo 52. İstanbul'un Yönetiminde İl Özel İdaresinin Yetersiz Rolünün Nedenleri

	Genel Sonuç	Siyasi Konum	
		İktidar	Muhalefet
Mali kaynak yetersizliği	71	52	19
Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda yetki ve görev alanlarının daraltılmış olması	62	42	20
İl özel idareleri üzerinde yoğun merkezi yönetim vesayetinin varlığı	44	25	19
İl özel idaresi teşkilat yapısının yetersiz olması	36	29	6
Yönetim Zafiyeti	17	8	9
Nitelikli personel eksikliği	14	9	5

Bir önceki soruda il özel idaresinin İstanbul'un yönetiminde yeterince söz sahibi olmadığını düşünen %76,1'lik kesime, bu durumun nedenleri ile ilgili ayrı bir soru daha yöneltilmiştir. Üyelere bu durumun nedeni olabilecek çeşitli başlıklar verilerek bunlardan tercih ettiklerini işaretlemeleri istenmiştir. Üyelere birden fazla şıkkı işaretleme imkanı da tanınmıştır. Bu nedenlerin bir kısmı kurumun dışında gelişen ama kurumu etkileyen, bir kısmı da kurumun kendi iç yapısı ile ilgilidir.

Meclis üyeleri birinci neden olarak kurumun mali kaynaklarının yetersiz olmasını görmektedir. Yeterli mali kaynağın sağlanması durumunda,

daha etkin bir yerel yönetim birimi olarak İstanbul'un yönetiminde söz sahibi olabileceği ifade edilmektedir. Üyelerin ağırlıklı olarak işaretledikleri nedenlerin ikincisi, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile getirilen düzenin il özel idaresinin İstanbul'daki yetki ve görev alanını sınırlandırmış olmasıdır. Anketin diğer sorularında belediye sınırlarının genişletilmesi düzenlemesini doğru olarak nitelendiren meclis üyelerinin, bu değerlendirmeyi değişikliğin kurum üzerindeki etkilerinin farkında olarak yaptığı görülmektedir. Türkiye'de il özel idareleri üzerinde yoğun bir idari vesayet olduğu yönündeki görüş, üçüncü derece etkili bulunmuştur. Kurumun iç yapısıyla ilgili nedenler üyeler tarafından daha az düzeyde işaretlenmiştir. İç nedenlerden il özel idare teşkilat yapısının yetersizliği öne çıkmaktadır. Sonuçlar siyasi konum bakımından değerlendirildiğinde, iktidara mensup üyelerin özel idarenin teşkilat yapısının yetersiz olmasını üçüncü sıraya yükselttiği görülmektedir. Muhalefet üyeleri belediye sınırlarının genişletilmesini ilk sırada değerlendirmiştir. İdari vesayet yoğunluğu ve mali kaynak yetersizliği şıkları, muhalefet kanadı tarafından aynı düzeyde tercih edilmiştir.

Tablo 53. İl Özel İdaresinin Gelecekte Ağırlık Vermesi Gereken Hizmet Alanları (%)

	Genel Sonuç	Siyasi Konum	
		İktidar	Muhalefet
Sağlık ve Sosyal	111	79	31
Eğitim Destek Hizmetleri	109	79	29
Tarih, Kültür ve Turizm	94	65	28
Tarım ve Hayvancılık	80	53	25
Gençlik ve Spor	65	45	20
Sanayi ve Ticaret	34	20	14
İmar ve Planlama	26	15	11
Su ve Kanalizasyon	5	1	4

İstanbul'un yönetiminde il özel idaresinin rolü ile ilgili diğer bir nokta, hizmet alanlarıdır. Yönetimler arası hizmet paylaşımı o kurumların yapısını,

hizmet etkinliğini doğrudan etkilemektedir. Bu çerçevede meclis üyelerine il özel idaresinin gelecekte yoğunlaşması gereken hizmet alanları sorulmuştur. Üyelere 8 farklı fonksiyonel alan verilmiş ve birden fazla tercihte bulunmalarına imkan tanınmıştır.

Meclis üyeleri, kurumun gelecekte ağırlık vermesi gereken birinci alan olarak sağlık ve sosyal hizmetleri tercih etmiştir. İkinci sırada eğitim destek hizmetleri gelmektedir. İl özel idaresinin geçmişte önemli hizmet alanlarından olan söz konusu sektörler, gelecekte de üyeler tarafından önemli görülmüştür. Kurumun son dönemde ağırlık vermeye başladığı tarih, kültür ve turizm sektörü üyeler tarafından 3. önemli hizmet alanı olarak tercih edilmiştir. Su ve kanalizasyon hizmetleri, sanayi ve ticaret ile imar ve planlama gibi hizmet alanları meclis üyeleri tarafından il özel idaresinin gelecekte daha az uğraşması gereken alanlar olarak değerlendirilmiştir.

Üyelerin hizmet alanları konusundaki tercihleri, büyükşehir belediyesi ile fonksiyonel çakışmanın en az olduğu alandan, çakışmanın daha yoğun olduğu alanlara doğru sıralanmaktadır. Su ve kanalizasyon ile imar ve planlama hizmetleri tek bir otorite tarafından yürütülmesi gereken teknik yönü ağır basan hizmetlerdir. Uygulamada büyükşehir belediyesi tarafından üstlenilen bu alanlar, meclis üyeleri tarafından da gelecekte özel idarenin ilgi alanı dışında değerlendirilmiştir. Diğer taraftan, meclis üyelerinin tercih ettiği ilk 5 hizmet alanı, büyükşehir belediyesinin de hizmet ürettiği veya üretebileceği alanlar olduğu görülmektedir. Bu durum, İstanbul'da Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile getirilen düzenin, idareler arası yetki ve görev paylaşımı konusundaki sıkıntılarını ortaya koymaktadır.

İstanbul'un yerel yönetim yapısına bakıldığında son yüz yıl içinde 5 farklı modelin uygulandığı görülmektedir. İlk model, 1877-1912 yılları arasında Şehremaneti, belediye daireleri ve Cemiyet-i Umumiye-i Belediye'den oluşan ve sadece belediye kurumlarını içeren yapıdır. İkincisi, 1913-1930 arasında uygulanan belediye ve il özel idaresinden oluşan modeldir. Bu dönemdeki belediye yapısı Şehremaneti, belediye şubeleri ve Cemiyet-i Umumiye-i Belediye'den ibaretti. Üçüncüsü, 1930-1957 yıllarında geçerli olan belediye ile il özel idaresinin valilik altında birleştirildiği ve seçimle gelen üyelerden oluşan İstanbul Umumi Meclisi adıyla tek bir meclisin bulunduğu modeldir. Dördüncüsü, 1957-1984 arasında İstanbul belediyesi ve il

özel idaresinden meydana gelen yapıdır. Beşincisi, 1984 yılından sonra uygulanan büyükşehir belediye yapısı ve il özel idaresinden oluşan modeldir.

2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı kanun ile büyükşehir belediyesinin sınırlarının il sınırlarına genişletilmesi, 1984'den itibaren İstanbul'da geçerli olan iki farklı yerel yönetim biriminden oluşan yapıyı yeni bir aşamaya taşıdı. Araştırma kapsamında, il özel idaresinin İstanbul'un yönetim yapısındaki rolünün analizi ile ilgili yöneltilen sorular, bu mevcut yapı üzerindeki değerlendirmeleri içermektedir. İstanbul'un gelecekteki yönetim yapısı ile ilgili olarak meclis üyelerinin değerlendirmeleri de ayrıca sorgulanmıştır. Bu amaçla üyelere 4 farklı model sunulmuş ve tercihlerini belirtmeleri istenmiştir. Ayrıca, diğer seçeneği ile kendi yönetim modellerini de ifade etmelerine imkan tanınmıştır. Üyelere sunulan modeller, öngörülen yönetim yapısının ana hatlarını içermektedir. Ayrıntılı yapısal tanımlamalar içermemektedir.

Tablo 54. İstanbul'un Yönetim Modellerine Üyelerin Bakışı (%)

Yönetim Modeli	Genel Sonuç	Muhalefet	
		İktidar	Muhalefet
İl özel idaresi ve büyükşehir belediyesi kaldırılmalı, İstanbul'a özel, tek meclisli yeni bir yönetim yapısı oluşturulmalıdır	58,6	61,0	53,1
Mevcut yönetim yapısı devam etmelidir	24,1	25,6	18,8
Mevcut sistem içinde, büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu sınırlar 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu öncesine çekilerek il özel idaresinin yetki alanı genişletilmelidir	11,2	6,1	25,0
İl özel idaresi kaldırılarak, Büyükşehir Belediyesi İstanbul'daki tek yerel yönetim birimi haline getirilmelidir	6,0	7,3	3,1

İl özel idaresi ve büyükşehir belediyenin kaldırılarak tek bir yerel yönetim yapısının kurulmasını ve organların buna paralel olarak düzenlenmesini öngören model üyeler tarafından %58,6 oranında tercih edilmiştir. Mevcut yönetim yapısının devam etmesini isteyen üyelerin oranı %24,1'dir. İktidara mensup üyeler muhalefet kanadına göre daha fazla oranda (%25,6)

bu seçeneği tercih etmiştir. Büyükşehir belediyesinin eski yetki ve görev alanına dönmesi anlamına gelen 5216 sayılı kanun ile getirilen değişikliğin kaldırılması %11,2 oranında üye tarafından tercih edilmiştir. Muhalefet kanadı bu seçeneğe, genel sonuçlardan farklı olarak ikinci sırada ağırlık vermiş, mevcut sistemin devam etmesini üçüncü sırada değerlendirmiştir. İl özel idaresinin kaldırılarak büyükşehir belediyesinin İstanbul'daki tek yerel yönetim haline getirilmesi ise üyeler nezdinde sadece %6 oranında destek bulabilmiştir. Sonuçlar genel olarak değerlendirildiğinde meclis üyelerinin %75,8'inin mevcut yapıda bir değişiklik istediğini ortaya çıkmaktadır. %64,6'lık bir kesim de daha önce uygulanmamış yeni bir model lehinde iradesini belirtmiştir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Tanzimat Fermanı'nın ilanından sonra Osmanlı Devleti'nin taşra örgütlenmesinde muhassıllık meclislerinin kurulması ve yerel düzeyde halkın temsilcilerine bu meclislerde yer vermeye başlanması, il özel idarelerinin çekirdeğini oluşturmaktadır. Muhassıllık meclisleri temelinde başlayan uygulama, ilerleyen yıllarda "Memleket Meclisi" ve "Eyalet Meclisi" ne dönüşerek daha da gelişmiştir. 1864'de eyalet bölümlenmesinden vilayet sistemine geçilmesi ile taşradaki meclisin adı vilayet umumi meclisi olarak değişmiş ve fonksiyonları arttırılmıştır. Vilayetteki meclisler bu dönemde Osmanlı taşra idaresinin yerleşmiş bir kurumu haline gelmiştir. Vilayet meclisleri idari fonksiyonlar yanında siyasi işlevler de yüklenmiştir. Yerel düzeyde halkın temsiline sınırlı da olsa imkan vermesi ve meclis tipi çalışma tecrübesi sağlaması ile yerel düzeyde siyasetin alanını genişleten bir ortam oluşturmuştur.

II. Meşrutiyet'e kadar geçen dönemde, yerel halkın temsil edildiği meclislerin temel işlevi danışma ile sınırlı kalmıştır. 1913'de vilayet kanunu ile vilayet meclisleri tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim birimine dönüştürüldüğünde, taşrada yaklaşık 70 yıllık bir meclis geleneği bulunuyordu. Buna karşılık, Osmanlı belediyeleri kuruldukları ilk dönemlerden itibaren tüzel kişiliğe, organlara, teşkilat yapısına ve belli düzeyde özerkliğe sahip olmuştur. İl özel idareleri belediyelere göre çok daha geç bir dönemde yerel yönetim niteliğine kavuşmuştur.

Vilayetteki meclislerin temel rolü; vilayetle ilgili problemlerin gündeme getirilmesi, merkezi yönetim uygulamalarına destek sağlanması ve yerel düzeydeki hizmetlerin geliştirilmesi konusunda valiye yardımcı olunması idi. İl özel idaresinin ilk örneklerini oluşturan vilayet meclislerinin merkezi yönetime eklemlenmiş konumu, taşra idaresindeki idari geleneğin, meclisle-

ri merkezi yönetimin taşradaki hizmet uzantısı olarak tarif eden bir eksen- de gelişmesini sağlamıştır. Bu anlayışın etkileri, tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim olarak düzenlendiği 1913'ten sonrada devam etmiş ve il özel idareleri ile ilgili uygulamaları ve kurumun ilişki ağlarını biçimlendiren bir olgu olmuştur.

1913 tarihli vilayet kanunu ile il özel idarelerine geniş bir fonksiyonel alanda hizmet sunma yetkisi verilmiştir. Merkezi yönetimin taşradaki örgütlenme düzeyinin düşük olduğu söz konusu yıllarda, il ölçeğindeki hizmetlerdeki temel rol il özel idarelerine aittir. Ancak, mali yapıda aynı paralelde bir genişleme sağlanmamıştır.

Teşkilat yapısı, mali yapı ve hizmet kapasitesi gibi alanlarda yeterli gelişme sağlanamaması yanında, Balkan Savaşı ve Birinci Dünya Savaşı'nın olumsuz etkileri nedeniyle il özel idarelerinin merkezi yönetimin uzantısı görünümünden, özerk ve etkin hizmet yürüten yerel yönetim birimine doğru gelişmesi, sınırlı düzeyde kalmıştır. Merkezi yönetim ile yerel yönetim eksenini arasında sağlıklı bir yere oturamayan il özel idareleri, bu temel problem alanı ile Cumhuriyet'e ulaşmıştır.

Tanzimat Dönemi'nde başlayan merkezi yönetimin büyümesi, bürokratik yapının gelişmesi ve taşrada örgütlenmenin yaygınlaşması süreci, Cumhuriyet Dönemi'nde devam etmiştir. Merkezi yönetimin taşrada yayılma olgusu, il özel idarelerinin gelişmesi üzerinde etkili temel faktör olmuştur. Bu faktörün, iki önemli eksenini bulunmaktadır. Birincisi, Osmanlı Devlet'inden devralınanlar yanında yenilerinin de kurulması ile gelişen bakanlıkların, taşradaki örgütlenme düzeyinin artmasıdır. İkincisi, 1960 ve 1982 Anayasası'nın sağladığı meşruiyete dayanarak, merkezi yönetim yapısı içinde bölge esaslı örgütlenmeye sahip hizmet kuruluşlarının ortaya çıkmasıdır. Bu iki gelişme, il özel idarelerinin sahip olduğu görev ve yetkileri daraltmış ve il ölçeğindeki birçok yerel hizmetin merkezi kurumların sorumluluğuna aktarılması sonucunu doğurmuştur. Kanuni altyapıda il özel idarelerinin görev yapısında değişiklik yapılmamakla birlikte, uygulamada aynı fonksiyonel alanda yeni kurumlar sorumlu kılınmıştır. İl özel idarelerine ait fonksiyonel alanın daralması personel yapısı, hizmet sunma kapasitesi ve gelir düzeyi gibi kurumun sahip olduğu diğer işlevlerin de zayıflamasını beraberinde getirmiştir.

Merkezi yönetimin taşradaki yayılma olgusu karşısında il özel idaresinin hareket alanının daralması ve kurumsal varlığının zayıflaması, il genel meclisini de olumsuz etkilemiştir. Yılda bir defa toplanan meclis, vali ve encümen tarafından yürütülen işleri yıl sonunda rutin olarak onaylayan bir organ haline gelmiştir. Yerel yönetim olma vasfının en önemli göstergesi olan halkın seçtiği meclisin kurum içindeki etkinliğinin zayıflaması, Osmanlı döneminden itibaren bir problem alanı olarak varlığını devam ettiren, merkezi yönetime eklenmiş konunun Cumhuriyet Dönemi'nde de sürmesine yol açmıştır.

1980'li yılların ortalarında il özel idaresinin geliştirilmesi yönünde yeniden yapılanmayı savunan görüşlerdeki temel nokta, kurumun merkezi yönetime eklenmiş konumundan il ölçeğindeki yerel hizmetlerden sorumlu, daha özerk, görevleri ile orantılı mali kaynağa ve etkin hizmet kapasitesine sahip bir yerel yönetim birimi durumuna gelmesidir. Ancak, merkezi yönetimin taşrada yayılma olgusu bu dönemde de hakim uygulama olduğundan, 1987'de yapılan kanun değişikliği ile yukarıda belirtilen özellikler yönünde bir il özel idaresi yerine, merkezi yönetime daha da entegre olmuş bir kurum inşasına girilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin bazı maddeleri iptal etmesi, il özel idaresinin merkezi yönetime entegrasyonunu daha etkin ve yasal zemine kavuşturmak isteyen çabanın etkisini nispeten azaltmıştır.

2000'li yılların başında, kamu yönetimi reformu süreci ile birlikte merkezi yönetimin il özel idareleri konusundaki uygulamalarına esas teşkil eden iki ekseninde değişim yaşanmaya başlamıştır. "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı"nın temel öngörülerinden biri, merkezi yönetimin bankalıkların teşkilatları ve bölge örgütlenmeleri eliyle taşrada yürüttüğü yerel nitelikteki hizmetlerden çekilerek, bu alanı il özel idarelerine bırakmasıydı. Tasarı yürürlüğe girmemekle birlikte yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelere zihni anlamda temel teşkil etmiştir. Bu çerçevede 2005 yılı, il özel idareleri ile ilgili yasal altyapının, yerinden yönetim ilkesi ekseninde; özerklik, demokratiklik, şeffaflık, verimlilik, etkinlik, kaliteli hizmet, subsidiyarite ve stratejik yönetim gibi esaslar üzerine inşa edilmesi çabalarına sahne olmuştur. 5302 sayılı kanun ile yaklaşık 150 yıllık bir geleneğe sahip il özel idarelerinin fonksiyonları, teşkilat yapısı, organları, personel sistemi gibi konular yeniden düzenlenmekle birlikte, değişikliğin odağında il genel meclisi yer almaktadır.

2005 yılında il özel idareleri konusundaki yeniden yapılanma çabalarını, salt kanuni çerçevede kalan bir değişiklik paketi olmanın ötesine taşıyan düzenlemelerden biri, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kaldırılarak fonksiyonlarının il özel idarelerine aktarılmasıdır. Merkezi yönetim kuruluşlarının il ölçeğindeki yerel hizmetleri üstlenmesinin il özel idareleri üzerindeki olumsuz etkisini tersine çevirmeyi amaçlayan bu ve benzeri değişiklikler, ana reform yapısını destekleyerek kurumun işlevselliğini arttırmaktadır. Böylece, merkezi yönetime eklenmiş durumdaki il özel idarelerinin yerel yönetim ekseninde daha sağlıklı konumlanmaları mümkün olabilecektir.

İstanbul il genel meclisi üyeleri, içinde bulunduğu kurumu bir yerel yönetim birimi olarak tanımlamanın ötesinde, merkezi yönetimle özellikle hizmet üzerinden bağ kurmaları, reform kapsamında taşrada yerel hizmet yürüten kurumların fonksiyonlarını il özel idaresi lehine azaltılması yönündeki çabaların henüz sağlıklı bir düzeye erişemediğini göstermektedir. Bu durum il özel idaresinin vali, bakanlıklar ve diğer merkezi kurumlarla olan ilişkilerinin yerinden yönetim eksenine oturmasını olumsuz etkilemektedir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, İstanbul il genel meclisi üyeleri tarafından genel olarak olumlu bir düzenleme biçiminde değerlendirilmektedir. Fonksiyonel alanın genişlemesi, il genel meclisinin konumunun güçlenmesi, kurumun özerkliğinin artması kanunda olumlu olarak değerlendirilen düzenlemeler olmuştur. Bununla birlikte, üyelerin bir kısmında görülen kararsızlık ve karşı görüşler birlikte değerlendirildiğinde, kanuni düzenlemelerin henüz tam anlamı ile uygulamaya yansımadağı söylenebilir.

Üyeler genel olarak meclisin kurum içindeki konumunun eskiye göre güçlendiği görüşündedir. Özellikle, başkanın meclis içinden seçilmesi ve aylık toplantı yöntemine geçilmesi, meclisin konumunu olumlu etkileyen düzenlemeler olarak öne çıkmaktadır. Diğer taraftan, başkanın üyeler tarafından seçilmesi ve aylık toplantı periyodu, reformun kısa sürede güçlü biçimde benimsenerek uygulama safhasında yerleşen düzenlemeleri olmuştur.

İl genel meclisinde gündemin belirlenmesi ve karar alma süreci üzerinde çoğunluk partisi yönetiminin etki düzeyinin yüksekliği, parti disiplinin meclis içinde önemli bir faktör olduğunu ortaya koymaktadır. Valinin gündem ve karar alma süreci üzerinde meclis başkanı ve üyelerin üzerinde etkili çıkması, güçlü yürütme organı-güçsüz meclis modelinin geçerli olduğu

döneme ait kurum içi ilişkiler ağının varlığını, yeni kanun sonrasında eski düzeyde olmasa da, sürdürdüğünü göstermektedir.

Meclis üyeleri, valiye yeni yetkiler verilmesine sıcak bakmaz iken, vali ve genel olarak kurumun denetlenmesinde meclise daha etkin bir rol verilmesi düşüncesindedir. Encümenin 5302 sayılı yasa sonrasında kurum içindeki konumu da üyeler tarafından benimsenmiş durumdadır. Meclis üyelerinde yürütme organının göreve geliş yöntemi ile ilgili olarak dörtte üç oranında yeni bir model eğilimi bulunmaktadır. Bunlar içinde öne çıkan model ise yürütme organının meclis içinden seçilmesidir. İl genel meclisi, son düzenlemeler ile kurum içinde elde ettiği konumu daha da geliştirmek arzusunda-
dır. Merkezi yönetimin il ölçeğindeki yerel nitelikteki hizmetleri il özel idarelerine aktarması sonrasında, valinin mevcut sistemdeki koordinasyon işlevinin azalması, il genel meclisinin yürütme organını kendi içinden seçmesi konusundaki tartışmaların da önünü açacak bir unsur durumundadır.

Mecliste ihtisas komisyonlarına dayanan çalışma yöntemi, meclis üyelerince genel olarak olumlu değerlendirilmektedir. Meclis dışından çeşitli kesimlerin komisyonlara katılması konusunda yeni kanun ile getirilen yönetim ortamı ise uygulamaya sınırlı düzeyde yansımıştır. Sivil toplum temsilcileri, üniversiteler, meslek kuruluşları gibi önemli temsil tabanı ve gücü bulunan kesimlerin sürece iştiraki yetersiz düzeydedir. Katılımın içeriği mülki yöneticiler ve bazı uzman kişiler ile sınırlı kalmıştır. Tüm kesimlerin düzenli olarak komisyon çalışmalarına katılımını sağlayacak ortamın oluşturulması önemli bir unsur durumundadır.

Büyükşehir belediyesinin sınırlarının genişletilmesi düzenlemesi, belediyenin yetki ve görev alanını genişletirken, il özel idaresinin alanını daraltmıştır. Sınırların genişletilmesinden sonra, il özel idaresinin su ve kanalizasyon hizmetleri ile imar ve planlama alanında daha fazla fonksiyonel daralma yaşadığı görüşü meclis üyeleri içinde ağırlık kazanmaktadır. Eğitim destek hizmetleri, sağlık ve sosyal hizmetler ile tarih, kültür ve turizm alanlarındaki daralma ise daha sınırlı düzeyde kalmıştır. İki kurum arasında hizmet alanına göre yoğunluğu değişen fonksiyonel çatışmanın varlığını belirten üyeler, aynı zamanda İstanbul'un yönetim yapısındaki önemli bir problem alanına da işaret etmektedir. Diğer taraftan, il genel meclisi üyeleri, kurumun görev ve yetkilerinde daralma getirmesine rağmen büyükşehir belediyesi sınırlarının genişletilmesini olumlu karşılamıştır.

5302 sayılı kanun sonrasında il özel idaresinin faaliyet ve etkinlik düzeyinin arttığı konusunda ortak fikir sahibi olan üyeler, buna karşın kurumun İstanbul'un yönetimindeki rolünü yetersiz bulmaktadır. Bu durumun temel nedeni olarak; mali kaynak yetersizliği, büyükşehir belediyesi sınırlarının genişletilmesi ve kurum üzerinde idari vesayetin yoğunluğu öne çıkarılmaktadır.

Meclis üyeleri, kurumun gelecekte ağırlık vermesi gereken en önemli alanları, sağlık ve sosyal hizmetler ile eğitim destek hizmetleri olarak görmektedir. Tarih, kültür ve turizm, tarım ve hayvancılık ile gençlik ve spor alanındaki hizmetler ikinci düzeyde uğraş alanı biçiminde değerlendirilmiştir. Büyükşehir belediyesi sınırlarının genişletilmesi sonrasında su ve kanalizasyon hizmetleri, sanayi ve ticaret ile imar ve planlama gibi hizmet alanları ise gelecekte kurumun daha az faaliyet yürüteceği alanlar olarak değerlendirilmiştir.

İl genel meclisi üyelerinin üçte ikisi, İstanbul'un gelecekteki yönetim yapısının mevcut durumdan farklı bir modele sahip olması düşüncesindedir. Bu modellerin ana noktası, İstanbul'da tek bir yerel yönetim yapısının varlığını öngörmesidir. İl özel idaresi ve büyükşehir belediyesinin kaldırılarak, yerine tek bir meclisin bulunduğu yeni bir yerel yönetim yapısının oluşturulmasını öngören model, üyeler tarafından ağırlıklı olarak tercih edilmiştir. Diğer taraftan, mevcut durumun devamını ya da büyükşehir belediyesi sınırlarının genişletilmesi öncesindeki duruma dönülmesini isteyen toplam üçte bir oranındaki üyelerin varlığı da ifade edilmelidir.

Özel konumu ve ölçek büyüklüğü nedeniyle İstanbul, tarih boyunca her zaman farklı bir yönetim modeline sahip olmuştur. 2005 yılında büyükşehir belediyesi sınırlarının genişletilmesini sağlayan düzenleme, diğer büyükşehirler için geçerli olan yönetim modelinin, İstanbul'un özel şartları nedeniyle zorlanarak ara bir çözüm biçiminde geliştirilmesini ifade etmektedir. Belediyenin kurumsal kapasitesinin il özel idaresine nispetle yüksekliğinin uygulamaya sağladığı meşrutiye ile devam eden, iki farklı yerel yönetimden oluşan modelin geliştirilmesi ve daha sağlıklı bir yapıya kavuşturulması önem taşımaktadır. Yönetimde etkinlik ve verimliliği sağlayacak bir ölçeğin dikkate alınması yanında, metropolitan alanda tek bir yerel yönetim otoritesinin varlığı zemininde yeni modeller oluşturulması, gelecek dönemde İstanbul'un yönetim yapısı ile ilgili tartışma ortamının ana eksenini oluşturacaktır.

5302 sayılı kanun ile 2005 yılında il özel idareleri konusunda düzenleme yapılarak kurumun gelişmesi için önemli adımlar atılmakla birlikte, reform süreci kanuni düzlemin ötesinde bir biri ile etkileşim içindeki birçok unsuru içinde barındırmaktadır. Her unsurun ayrı ayrı ele alınarak bir bütün halinde aynı doğrultuda düzenlenmesi reformun ana başarı faktörü durumundadır. İl özel idaresinin yerel yönetim ve merkezi yönetim eksenleri arasında sıkışan konumu, il genel meclisinin vali ve diğer merkezi kurumlarla olan ilişki biçimi ile kurum kültürünün mülki yapılara yakın duran niteliğinin yerel yönetim eksenine doğru kayması, süreklilik arzeden ve çok yönlü bir reform çabasını gerektirmektedir. Bu noktada ana reform yapısı olan 5302 sayılı kanunun, diğer alanlardaki düzenlemeler ile desteklenmesi gereği ortaya çıkmaktadır. Temel destek alanını ise, merkezi yönetimin bünyesinde, il ölçeğinde yerel nitelikteki hizmetleri yürüten yapıların il özel idareleri lehine olarak sorumluluk alanlarından çekilmeleri oluşturmaktadır. İkinci önemli adım ise il özel idaresinin mali kaynaklarının artırılmasıdır. İl özel idaresinin yeniden il ölçeğindeki yerel hizmetleri üstlenmesi ve mali imkanlarının geliştirilmesi, kurumun işlevselliğini arttırarak, personel niteliğini, kurumsal kapasitesini, kurum kültürünü, hizmet üretme gücünü, vatandaşlar nezdindeki konumunu, il genel meclisinin etkinliğini ve bir bütün olarak yerel yönetim birimi olma niteliğini geliştirecektir.

Merkezle yerel arasındaki görev ve mali kaynak paylaşımının iyileştirilmesi yanında, çok yönlü ve bütünsel bir yaklaşımla reformun desteklenmesi kapsamında diğer konular da öne çıkmaktadır. Yerel yönetim reformunu izleyecek, değerlendirecek, rehberlik edecek, özerk, esnek, uzman personele dayalı, bilgi üreten ve paylaşan bir kurumun oluşturulması, yerel yönetim birliklerinin kapasitelerinin geliştirilerek sahada daha etkin bir aktör olmalarının desteklenmesi, İller Bankası'nın bürokratik ve mali yapısı yanında teknik altyapısının geliştirilmesi ve yeni teknolojilere uygun projelere geçiş sağlanması, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün kapasitesinin geliştirilmesi, Sayıştay'ın daha etkin ve rehberlik rolü de öne çıkan bir denetim düzeyine ulaştırılması, yerel yönetimlerdeki yönetici ve özellikle meclis üyelerine yönelik bölge ve il düzeyine kadar inen, yaygın hizmet içi eğitim çalışmalarının yerel aktörlerle işbirliği içinde geliştirilmesi bunlardan bazıları olarak belirtilebilir.

Kaynakça

- Adıyeke, Ayşe Nükhet (2000), **Osmanlı İmparatorluğu ve Girit Bunalımı (1896-1908)**, Ankara: Türk Tarih Kurumu, 2000.
- Ahmet Cevdet Paşa (1980), **Ma'rûzat**, Haz. Yusuf Halaçoğlu, İstanbul: Çağrı Yayınları.
- Akyıldız, Ali (1993), **Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836-1856)**, İstanbul: Eren Yayınları.
- Aldan, Mehmet (1978), "İl Özel İdaresinin Yarını", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt XI, Sayı 4, Aralık, s. 30-50.
- Anayasa Mahkemesi, 22.6.1988: E.1987/18, K.1988/23, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm>, (14.10.2009).
- Anayasa Mahkemesi, 18.01.2007: E.2005/32, K.2007/3, <http://www.anayasa.gov.tr>, (07.11.2009).
- Arıkboğa, Ülkü (2008), "Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları", **Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Der. Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya, İstanbul: Nobel Yayınları, s. 251-286.
- Armağan, Servet (1978), "Memleketimizde İlk Parlamento Seçimleri", **Armağan: Kanun-u Esasi'nin 100. yılı**, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, s. 149-168.
- Arslan, Süleyman (1978), **Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi**, Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını.
- Atalay, Beşir, Güngör Erdumlu ve İsmail Karaman (1989), "İl Özel İdareleri", **İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu, 8-11 Haziran 1987**, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, s. 55-61.
- Ateş, Hamza ve Muharrem Es (2008), "Süreklilikten Değişime İl Özel İdareleri", **Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Der. Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya, İstanbul: Nobel Yayınları, s. 205-220.
- Aytaç, Fethi (1995), "İl Özel İdareleri Hakkında Düşünceler", **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran, s. 377-389.

- Bakkal, Hakan (2007), “Özel İdarelerin İl Ekonomilerindeki Yeri ve Önemi -Bir Uygulama”, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Baykal, Bekir Sıtkı (1942), “93 Meşrutiyeti”, **Belleten**, Cilt VI, Sayı 21-22, s. 45-83.
- Bayraktar, Ulaş, Kurt, H., Kamalak, İ., Yılmaz, B. ve Güney, A. (2009), “Yeni Dönemde İl Genel Meclisi Üyeleri: Mersin Örneğinde İlk Bulgular”, **18. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform**, Ankara, TODAİE Yayını, s. 375-385.
- Berkes, Niyazi (1973), **Türkiye’de Çağdaşlaşma**, Ankara: Bilgi Yayınları.
- Bozlaşan, Recep ve Aynur Can (2009), “İl Özel İdaresinde Valinin Yürütme Organı Olması Sorunu ve Bir Çözüm Önerisi”, **Öneri**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Cilt 8, Sayı 32, Yıl 16, Temmuz, s. 217-232.
- Çadırcı, Musa (1991), **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri’nin Sosyal ve Ekonomik Yapıları**, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Çavdar, Tevfik (1983), “1329 (1913) İdare-i Vilayât Kanunu ve Genel Meclis Üyelerinin Mesleklerine İlişkin Nitelikleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt XVI, Sayı 1, Mart, s. 3-22.
- Çoker, Ziya (1987), “İl Özel İdareleri Nasıl Geliştirilir”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt XX, Sayı 3, Eylül, s. 13-18.
- Davison, Roderic H. (1997), **Osmanlı İmparatorluğu’nda Reform**, Cilt II, İstanbul: Papyrus Yayınları.
- Demirel, Fazlı (1985), “Merkezi İdarenin Taşra Kuruluş ve Yönetimi Üzerinde Bir İnceleme ve Düşünceler”, **Türk İdare Dergisi**, Cilt LVI, Sayı 365, Aralık, s.1-21.
- Devlet İstatistik Enstitüsü, 1970, 1975, 1980, 1985, 1990, 2000 Yılları Genel Nüfus Sayımı, Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri: İstanbul İli, Ankara.
- Devlet İstatistik Enstitüsü, 1977-1980, 1980-1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 Yılları Kesin Hesaplar: Belediyeler, İl Özel İdareleri, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1963), **Kalkınma Planı: Birinci Beş Yıl, 1963-1967**, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan1.pdf>, (22.10.2009).
- Devlet Planlama Teşkilatı (1968), **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1968-1972**, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan2.pdf>, (22.10.2009).
- Devlet Planlama Teşkilatı (1973), **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1973-1977**, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan3.pdf>, (22.10.2009).
- Devlet Planlama Teşkilatı (1979), **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979-1983**, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan4.pdf>, (22.10.2009).
- Devlet Planlama Teşkilatı (1985), **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1985-1989**, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan5.pdf>, (22.10.2009).
- Devlet Planlama Teşkilatı (1990), **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1990-1994**, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan6.pdf>, (22.10.2009).
- Devlet Planlama Teşkilatı (1996), **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1996-2000**, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan7.pdf>, (22.10.2009).
- Devlet Planlama Teşkilatı (2001), **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001-2005**, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan8.pdf>, (22.10.2009).
- Devlet Planlama Teşkilatı (2007), **Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2007-2013**, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf>, (22.10.2009).
- Dünden Bugüne İstanbul Ansiklopedisi** (2004), Cilt 3, İstanbul: Tarih Vakfı Yayını.
- Düstur**, I, II, III ve V. Tertip.
- Eryılmaz, Bilal (1992), **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, İstanbul: İşaret Yayınları.
- Eryılmaz, Bilal (2006), **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Erkam Matbaası.
- Gökbilgin, M. Tayyib (1946) “1840’tan 1861’e Kadar Cebel-i Lübnan Meselesi ve Dürziler”, **Belleten**, Cilt X, Ekim, s. 641-703.
- Güler, Birgül Ayman (1994), “İl Özel İdaresi Gelirleri: 1925-1990”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt III, Sayı 3, Mayıs, s. 13-28.
- Güler, Birgül Ayman (1995), “İl Özel İdaresi Harcamaları: 1925-1990”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt IV, Sayı 3, Mayıs, s. 11-25.
- Güler, Birgül Ayman (2005), “22 Şubat 2005 Gün ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt XXIX, Sayı 246, s. 89-120.
- İçişleri Bakanlığı Araştırma Geliştirme Merkezi (AREM), “Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün Devri ve Model Önerisi”, http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Koy_hizmetleri/Bolum5.pdf, (05.01.2010).
- İçişleri Bakanlığı (1972), **İç-Düzen Genel Rapor 3: İl Özel İdareleri**, Ankara, İçişleri Bakanlığı İç-Düzen Yayını.
- İl Özel İdareleri Sempozyumu** (1986), İstanbul: İl Özel İdaresi Yayını.
- İnalçık, Halil (1996), **Osmanlı İmparatorluğu**, İstanbul: Eren Yayınları.

- İstanbul Büyükşehir Belediyesi (1997), **Nüfus ve Demografi I** (1927-1990), İstanbul.
- Kaplan, Gürsel (2005), “Yeni İl Özel İdaresi Kanununa Göre İl Genel Meclisi ve Encümeni Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi”, **Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt LIV, Sayı 3, s. 121-155.
- Karal, Enver Ziya (1988) **Osmanlı Tarihi**, Cilt V-VIII, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayını.
- Kaynar, Reşat (1991), **Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat**, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- “Mahalli işler” (1930), **İdare Dergisi**, Sayı 22, s. 57-69.
- Maliye Bakanlığı (1997), **Vilayet ve Mahalli İdareler Mevzuatı (1864-1996)**, Ankara: Maliye Bakanlığı Yayını.
- Mantran, Robert (1990), **17. Yüzyılın İkinci Yarısında İstanbul**, Cilt I, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Nadaroğlu, Halil (1994), **Mahalli İdareler**, İstanbul: Beta Yayınları.
- Oktay, Tarkan (2005), “II. Meşrutiyet’ten Cumhuriyet’e İstanbul Şehremâneti (Teşkilat ve Malî Yapı Analizi)”, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Doktora Tezi.
- Ortaylı, İlber (2000), **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Osman Nuri [Ergin] (1932), **Beledi Bilgiler**, İstanbul: Hamit Bey Matbaası.
- Osman Nuri [Ergin] (1996), **İstanbul Şehreminleri**, Haz. Ahmed Nezih Galitekin, İstanbul: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yayını.
- Ömürgönülşen, Uğur ve Uğur Sadioğlu (2009), “Türkiye’de Yakın Dönemde Yapılan Yerel Yönetim Reformu Çalışmalarının İl Özel İdarelerine Yansımaları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt XVIII, Sayı 1, Ocak, s. 1-22.
- Sencer, Muzaffer (1985), “Son Düzenlemelere Göre Türkiye’de Taşra Yönetimi ve Yerel Yönetimler”, **Amme İdare Dergisi**, Cilt XVIII, Sayı 1, Mart, s. 24-45.
- Tanör, Bülent (1999), **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- TBMM (2004), “İl Özel İdareleri Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Avrupa Birliği Uyum ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları”, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss583m.htm>, (06.02.2010).
- Tortop, Nuri (1987), “İl Özel İdarelerinin Durumu ve Yeni Getirilen Değişiklikler”, **Amme İdare Dergisi**, Cilt XX, Sayı 3, Eylül , s. 3-11.
- Tosun, Mustafa (1970), **Türkiye’de Valilik Sistemi**, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- Turan, Ali Eşref (2008), **Türkiye’de Yerel Seçimler**, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayını.
- Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (1966), “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu”, <http://www.todaie.gov.tr/pdf/MEHTAP.PDF>, (12.11.2009).
- Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (1972), **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler**, Ankara, TODAİE Yayını.
- Türkiye İstatistik Kurumu (2008), **İstatistik Göstergeler: 1923-2007**, Ankara.
- Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (1991), **Kamu Yönetimi Araştırması-Genel Rapor**, Ankara: TODAİE Yayını.
- Uzunçarşılı, İsmail Hakkı (1988), **Osmanlı Devleti’nin İlmiye Teşkilatı**, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Yalçındağ, Selçuk (1976), “İlçe Özel Yönetimi: Bir Model Denemesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt IX, Sayı 4, Aralık, s. 33-73.
- Yalçındağ, Selçuk (1977), **İlçe Özel Yönetimi: Kırsal Yörelere İçin Yeni Bir Demokratik Yerel Yönetim Birimi Denemesi**, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- Yaman, Talat Mümtaz (1940), **Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaştırma Hakkında “Bir kalem Tecrübesi”**, İstanbul: Cumhuriyet Matbaası.
- Yavuz, Fehmi (1966), **Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma**, Ankara: Ankara Üniversitesi Yayını.
- Yayla, Yıldızhan (1984), **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Zeaif**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayını.
- Yılmaz, Serdar ve Ayşe Güner (2006), “Yatay Denkleştirme: İl Özel İdareleri Üzerine Bir Çalışma”, **Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, Der. Serdar Yılmaz ve Ayşe Güner, İstanbul: Güncel Yayıncılık.

EK: ANKET FORMU

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

Kent Sorunları ve Yerel Yönetimler Araştırma ve Uygulama Merkezi

*“Yerel Yönetim Reformu Sonrasında İl Özel İdareleri:
İstanbul İl Genel Meclisi Üzerine Bir Araştırma”*

Sayın Meclis Üyesi,

Bu çalışma, Marmara Üniversitesi, Kent Sorunları ve Yerel Yönetimler Araştırma ve Uygulama Merkezi ile Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı bünyesinde yapılmaktadır. Çalışmanın başlığı “Yerel Yönetim Reformu Sonrasında İl Özel İdareleri: İstanbul İl Genel Meclisi Üzerine Bir Araştırma”dır. Aşağıdaki anket formu bu çerçevede hazırlanmıştır.

Anket formu iki bölümden meydana gelmektedir. Birinci bölümde demografik temel bilgiler istenmektedir. Anket sonuçlarının sağlıklı değerlendirilebilmesi için bu bölümdeki soruların cevaplandırılması önem taşımaktadır. İkinci bölümde yerel yönetim reformu ve il özel idaresi ile ilgili sorular yer almaktadır.

Bu ankete vereceğiniz cevaplar tek tek isimlere göre değil, topluca ve bilimsel yöntemlere göre değerlendirilip analiz edilecektir. Bu nedenle sorulara içtenlikle cevap vererek, bilimsel amaçlı olan bu araştırmaya yardımcı olacağımızı umuyoruz. Yardımlarınız için şimdiden teşekkür ederiz.

Yrd. Doç. Dr. Tarkan Oktay

Adres: Marmara Üniversitesi

Kent Sorunları ve Yerel Yönetimler Araştırma ve Uygulama Merkezi

Sultanahmet / İSTANBUL

Tel: 0212 517 20 16/138-139

Faks: 0212 517 20 12

E-Posta: toktay@marmara.edu.tr

ANKET FORMU

Doğum yeriniz (İl Olarak Belirtiniz):

Yaşınız: 25-34 (), 35-44 (), 45-54 (), 55 ve üzeri ()

Cinsiyetiniz: Bay (), Bayan ()

Eğitiminiz: İlkokul (), Ortaokul (), Lise (), Üniversite (), Lisansüstü ()

Mesleğiniz:

Kaç yıldır İstanbul'da yaşıyorsunuz?: 1-5 () 6-10 (), 11-15 (),
16-20 (), 21 ve Üzeri ()

Hangi ilçeden seçildiniz:

Hangi partiden seçildiniz: AKP (), CHP (), ANAP (), SP ()

İl Genel Meclisi'nde kaç dönemdir üyesiniz?: 1 (), 2 (), 3 (), 4 (), 5 ()

Bir meclis komisyonunda üye misiniz?: Evet (), Hayır ()

1. Türkiye'deki İl Özel İdareleri ile ilgili aşağıdaki ifadelere ne ölçüde katılıyorsunuz? (Her satır için tercih ettiğiniz seçeneği (x) işaretleyiniz)

	Kesinlikle Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Kesinlikle Katılmıyorum
Merkezi yönetimin taşradaki hizmet birimleridir.					
Yerel siyasetin cereyan ettiği birimlerdir.					
İdari ve mali özerkliğe sahip bir kurumdur.					
Ağırlıklı altyapısal hizmetler yürüten bir yerel yönetim birimidir.					
İşlevleri sınırlı düzeyde kalmış bir yerel yönetim birimidir.					

2. İstanbul İl Özel İdaresi'nin halk tarafından bir yerel yönetim birimi olarak yeterli düzeyde tanıdığımı düşünüyor musunuz?
- a. Kesinlikle yeterlidir.
b. Yeterlidir.
c. Kararsızım.
d. Yetersizdir.
e. Kesinlikle Yetersizdir.
3. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile gerçekleştirilen yeni düzenlemelere yönelik aşağıda belirtilen yargılara ne ölçüde katılıyorsunuz? (Her satır için tercih ettiğiniz seçeneği (x) işaretleyin)

	Kesinlikle Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Kesinlikle Katılmıyorum
İl Özel İdareleri'nin yetki ve görev alanı genişlemiştir.					
Organlar arasında İl Genel Meclisi'nin etkinliği artmıştır.					
Türkiye'de İdari federalizm biçiminde bir yapı oluşturmuştur.					
İl Genel Meclisi'nin özerkliği artmıştır.					
Halkın ve sivil toplum örgütlerinin il özel idaresi üzerindeki etkinliğini arttıran düzenlemeler yapılmıştır.					
İl özel idarelerine yurtdışındaki sivil ve kamu kurumları ile işbirliği imkanı tanınması sakıncalı bir düzenlemedir.					
İdari vesayet denetimi azaltılarak il özel idaresi daha özerk hale getirilmiştir.					
Valinin meclis başkanlığından alınması sakıncalı bir düzenlemedir.					

4. Size göre, aşağıda belirtilen düzenlemeler, İl Özel İdaresi içinde Meclisinin etkinliğini ne düzeyde etkilemiştir? (Her satır için tercih ettiğiniz seçeneği (x) işaretleyiniz)

	Çok Olumlu Etkilemiştir	Olumlu Etkilemiştir	Kararsızım	Etkilememiştir	Hiç Etkilememiştir
Vali ve İl Özel İdaresi üzerinde, Meclisin denetim fonksiyonunun güçlendirilmesi.					
Stratejik plan ve performans programı uygulamasına geçilmesi.					
Meclis başkanının meclis üyeleri içinden seçilmesi.					
Meclisin her ay toplanması.					

5. İl Genel Meclisi'ne meclis içinden seçilmiş bir üyenin başkanlık yapmasını nasıl değerlendiriyorsunuz?
- Kesinlikle doğrudur.
 - Doğrudur.
 - Kararsızım
 - Yanlıştır.
 - Kesinlikle yanlıştır.
6. Meclis başkanının üyeler arasından seçilmesinin meclisin işleyişini uygulamada daha demokratik hale getirdiğini düşünüyor musunuz?
- Kesinlikle evet.
 - Evet.
 - Kararsızım.
 - Hayır.
 - Kesinlikle hayır.

7. İl Genel Meclisi'nin gündeminin belirlenmesinde, aşağıda belirtilen etkenlerin ne derece etkili olduğunu düşünüyorsunuz? (Her satır için tercih ettiğiniz seçeneği (x) işaretleyiniz)

	Tamamen Etkilidir	Oldukça Etkilidir	Orta Etkilidir	Az Etkilidir	Etkili Değildir
Meclis Başkanı					
Çoğunluk Partisinin Yönetimi					
Vali					
Meclis Üyeleri					
Encümen Görüşü					

8. İl Genel Meclisi'nin karar alma sürecinde, aşağıda belirtilen etkenlerin ne derece etkili olduğunu düşünüyorsunuz? (Her satır için tercih ettiğiniz seçeneği (x) işaretleyiniz)

	Tamamen Etkilidir	Oldukça Etkilidir	Orta Etkilidir	Az Etkilidir	Etkili Değildir
Meclis Başkanı					
Genel Sekreter					
Vali					
Meclis Üyeleri					
Encümen Görüşü					
Çoğunluk Partisinin Yönetimi					
Genel Sekreter Yardımcıları-Daire Başkanları					

9. İl Genel Meclisinin sahip olduğu aşağıdaki denetim yöntemlerini, uygulamada ne derece etkili buluyorsunuz? (Her satır için tercih ettiğiniz seçeneği (x) işaretleyiniz)

	Kesinlikle Etkilidir	Etkilidir	Kararsızım	Etkisizdir	Kesinlikle Etkisizdir
Yıllık faaliyet raporunu değerlendirmek					
Soru sormak					
Genel görüşme yapmak					
Denetim komisyonu tarafından yapılan incelemeler					

10. Stratejik planın hazırlanma sürecinde İl Genel Meclisi üyelerinin katkısı ne düzeyde olmuştur?
- Kesinlikle yeterlidir.
 - Yeterlidir.
 - Kararsızım.
 - Yetersizdir.
 - Kesinlikle Yetersizdir.
11. Size göre, İl Genel Meclisi toplantıları hangi sıklıkla yapılmalıdır?
- Ayda bir.
 - 2 ayda bir.
 - 3 Ayda Bir.
 - 4 Ayda Bir.
 - Diğer
12. Meclis komisyonlarını ne ölçüde yararlı buluyorsunuz?
- Kesinlikle Yararlıdır.
 - Yararlıdır.
 - Kararsızım.
 - Yararlı Değildir.
 - Kesinlikle Yararlı Değildir.
13. Meclis komisyonlarının çalışmalarına aşağıda belirtilen kesimlerin ne düzeyde katkı sağladığını düşünüyorsunuz? (Her satır için tercih ettiğiniz seçeneği (x) işaretleyiniz)

	Kesinlikle Yeterlidir	Yeterlidir	Kararsızım	Yeterli Değildir	Kesinlikle Yeterli Değildir
Sivil Toplum Temsilcileri					
Üniversite Temsilcileri					
Uzman Kişiler					
Mülki Yöneticiler					
Meslek Kuruluşları Temsilcileri					
Sendika Temsilcileri					
Muhtarlar					

14. Vali, meclisin almış olduğu kararları geri gönderme yetkisine sahiptir. Bu durumu nasıl değerlendiriyorsunuz?
- Kesinlikle doğrudur.
 - Doğrudur.
 - Kararsızım
 - Yanlıştır.
 - Kesinlikle yanlıştır.
15. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu sonrasında Vali'nin İl Özel İdaresi içindeki konumunu nasıl görüyorsunuz?
- Kesinlikle Güçlenmiştir.
 - Güçlenmiştir.
 - Kararsızım
 - Zayıflamıştır.
 - Kesinlikle Zayıflamıştır.
16. İl Özel İdaresi Teşkilatında Genel Sekreterlik makamı oluşturulmasını nasıl değerlendiriyorsunuz?
- Kesinlikle doğrudur.
 - Doğrudur.
 - Kararsızım
 - Yanlıştır.
 - Kesinlikle yanlıştır.
17. İl Encümeni'nin, 5302 Sayılı yasa sonrasındaki konumunu nasıl değerlendiriyorsunuz?
- Kesinlikle doğrudur.
 - Doğrudur.
 - Kararsızım
 - Yanlıştır.
 - Kesinlikle yanlıştır.
18. Size göre, son 5 yılda İstanbul'da İl Özel İdaresinin etkinliği ne düzeyde seyretmiştir?
- Kesinlikle artmıştır.
 - Artmıştır.
 - Kararsızım
 - Gerilemiştir.
 - Kesinlikle gerilemiştir.
19. İl Özel İdaresi'nin İstanbul'un yönetiminde ne düzeyde söz sahibi (etkin) bir kurum olduğunu düşünüyorsunuz?
- Kesinlikle yeterlidir.
 - Yeterlidir.
 - Kararsızım.
 - Yetersizdir.
 - Kesinlikle Yetersizdir.

20. (Sadece 19. sorunun (d ve e) seçeneğini işaretleyenler cevaplandıracaktır.) İl Özel İdaresi'nin İstanbul'un yönetiminde yeterince söz sahibi olmamasıyla ilgili aşağıda belirtilen yargılardan hangilerine katılıyorsunuz? (Birden fazla seçenek (x) işaretleyebilirsiniz.)
- (...) Mali kaynak yetersizliği.
 - (...) Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda yetki ve görev alanlarının daraltılmış olması.
 - (...) İl özel idaresi teşkilat yapısının yetersiz olması.
 - (...) İl özel idareleri üzerinde yoğun merkezi yönetim vesayetinin varlığı.
 - (...) Nitelikli personel eksikliği.
 - (...) Yönetim Zafiyeti.
 - (...) Diğer
21. İstanbul'da Büyükşehir Belediye Sınırlarının İl'in tümünü kapsayan biçimde genişletilmesini nasıl değerlendiriyorsunuz?
- Kesinlikle Doğrudur.
 - Doğrudur.
 - Kararsızım.
 - Yanıltır.
 - Kesinlikle yanıltır.
22. İstanbul'da Büyükşehir Belediyesi sınırlarının İl'in tümünü kapsayan biçimde genişletilmesinin İl Özel İdaresi'nin aşağıda belirtilen yetki ve görev kapsamını nasıl etkilediğini düşünüyorsunuz? (Her satır için tercih ettiğiniz seçeneği (x) işaretleyiniz)

	Kesinlikle Daralmıştır	Daralmıştır	Kararsızım	Kesinlikle Daralmamıştır	Daralmamıştır
Tarım ve Hayvancılık					
Sanayi ve Ticaret					
Eğitim Destek Hizmetleri					
İmar ve Planlama					
Sağlık ve Sosyal Hizmetler					
Su ve Kanalizasyon Hizmetleri					
Tarih, Kültür ve Turizm					
Gençlik ve Spor					

23. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu sonrasında, Büyükşehir Belediyesi ile İl Özel İdaresi arasında aşağıda belirtilen alanlarda bir yetki ve görev çatışması olduğunu düşünüyor musunuz? (Her satır için tercih ettiğiniz seçeneği (x) işaretleyiniz)

	Kesinlikle Çatışma vardır	Çatışma Vardır	Kararsızım	Çatışma Yoktur	Kesinlikle Çatışma yoktur
Tarım ve Hayvancılık					
Sanayi ve Ticaret					
Eğitim Destek Hizmetleri					
İmar ve Planlama					
Sağlık ve Sosyal Hizmetler					
Su ve Kanalizasyon Hizmetleri					
Tarih, Kültür ve Turizm					
Gençlik ve Spor					

24. İstanbul'un mevcut yönetim yapısı içinde, İl Özel İdaresi'nin gelecekte aşağıda belirtilen hangi alanlarda ağırlıklı hizmet yürütmesi gerektiğini düşünüyorsunuz? (Birden fazla seçenek (x) işaretleyebilirsiniz.)
- (...) Tarım ve Hayvancılık.
 - (...) Sanayi ve Ticaret
 - (...) Eğitim Destek Hizmetleri
 - (...) İmar ve Planlama
 - (...) Sağlık ve Sosyal Hizmetler.
 - (...) Su ve Kanalizasyon Hizmetleri
 - (...) Tarih, Kültür ve Turizm.
 - (...) Gençlik ve Spor.
 - (...) Diğer

25. Valinin İl Özel İdaresi içindeki konumu ile ilgili aşağıda belirtilen yargılara ne ölçüde katılıyorsunuz? (Her satır için tercih ettiğiniz seçeneği (x) işaretleyiniz)

	Kesinlikle Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Kesinlikle Katılmıyorum
Vali, yürütme yetkilerini güçlendiren yeni yetkilerle donatılmalıdır.					
Meclisin valiyi denetleme imkanları artırılmalıdır.					
Valinin yürütme yetkileri azaltılmalıdır.					

26. İl Özel İdaresinin yürütme organı ile ilgili olarak aşağıdaki model ifadelerinin hangisine katılıyorsunuz?
- Meclis, kendi üyeleri arasından bir kişiyi yürütme organı olarak seçmelidir.
 - Valinin mevcut yürütme organı konumu devam etmelidir.
 - Yürütme organı, mahalli idareler seçiminde doğrudan halk tarafından seçilmelidir.
 - İl Encümeni, yetki ve fonksiyonları artırılarak yürütme organı konumuna getirilmeli, buna karşın valinin yürütme yetkileri azaltılmalıdır.
 - Diğer
27. İstanbul'un gelecekteki yerel yönetim yapısı ile ilgili olarak aşağıdaki model ifadelerinin hangisine katılıyorsunuz?
- Mevcut yönetim yapısı devam etmelidir.
 - İl özel idaresi ve büyükşehir belediyesi kaldırılmalı, İstanbul'a özel, tek meclisli yeni bir yönetim yapısı oluşturulmalıdır.
 - İl özel idaresi kaldırılarak, Büyükşehir Belediyesi İstanbul'daki tek yerel yönetim birimi haline getirilmelidir.
 - Mevcut sistem içinde, büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu sınırlar 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu öncesine çekilerek il özel idaresinin yetki alanı genişletilmelidir.
 - Diğer