T.C
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
DOKTORA TEZİ

130068

21.YÜZYILDA TÜRKİYE'DE "İL ÖZEL İDARE" YÖNETİMİ: İZMİR KONYA VE AĞRI ÖRNEĞİ

130068

Mustafa GÖRÜN

Danışman

Prof.Dr. Zerrin Toprak KARAMAN

2003

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi / Doktora Tezi / Tezsiz Yüksek Lisans Projesi olarak sunduğum "21.Yüzyılda Türkiye'de "İl Özel İdare" Yönetimi: İzmir Konya ve Ağrı Örneği" adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

15.10.2023

Mustafa GÖRÜN

İmza

TUTANAK

Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü' nün ...../...../..... tarih ve .....sayılı toplantısında oluşturulan jüri, Lisanüstü Öğretim Yönetmeliği'nin .....maddesine göre .....Anabilim Dalı Yüksek Lisans /Doktora öğrencisi Mustafa Görün' ün 21. Yüzyılda Türkiye'de "İl Özel İdare" Yönetimi: İzmir Konya ve Ağrı Örneği konulu tezi/projesi incelenmiş ve aday 04/12/2003 tarihinde, saat 11.30' da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini/projesini savunmasından sonra 90... dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerine sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin/projenin ....BAŞARILI.....olduğuna oy...BİRLİĞİ..ile karar verildi.

BAŞKAN

Prof. Dr. Şerrin Toprak Karaman

Prof. Dr. Fevzi Demirkol
ÜYE

Prof. Dr. Bülent Eryılmaz
ÜYE

Prof. Dr. Mehmet Tosuner

Yrd. Doç. Dr. Şemin Atak

YÜKSEKÖĞRETİM KURULU DOKÜMANTASYON MERKEZİ
TEZ VERİ GİRİŞ FORMU

Tez No: Konu Kodu: Üniv. Kodu:

Tez Yazarının

Soyadı: GÖRÜN Adı: Mustafa

Tezin Türkçe Adı: 21. Yüzyılda Türkiye'de "İl Özel İdare" Yönetimi: İzmir Konya ve Ağrı Örneği.

Tezin Yabancı Dildeki Adı: Special Provincial Administration In Turkey In The 21th Century: The Case of İzmir Konya and Ağrı.

Tezin Yapıldığı

Üniversite: T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi **Enstitü:** Sosyal Bilimler Enstitüsü

Yıl: 2003

Tezin Türü

☐ Yüksek Lisans
☐ Doktora
☐ Tıpta Uzmanlık
☐ Sanatta Yeterlik

Dili: Türkçe
Sayfa Sayısı: 384
Referans Sayısı:

Tez Danışmanının

Soyadı, Adı: TOPRAK KARAMAN, Zerrin

Unvanı: Prof. Dr.

Türkçe Anahtar Kelimeler	**İngilizce Anahtar Kelimeler**
1. İl Özel İdareleri	1. Special Provincial Administrations
2. İl Genel Meclisi	2. Provincial Council
3. Vali	3. Governor
4. Kırsal Kalkınma	4. Rural Development
5. Yeniden Yapılanma	5. Reorganization

Tarih:

İmza:

Tezimin Erişim Sayfasında Yayınlanmasını İstiyorum. ☑ Evet ☐ Hayır

ÖZET

Kamu yönetim sistemimiz merkezden yönetim ve yerel yönetim birimlerinden meydana gelmiştir. Bu çalışmanın konusu ise, Osmanlı İmparatorluğundan günümüze intikal eden, kuruluş kanunu açısından da en eski yerel yönetim birimi olan İl Özel İdareleridir. Belediye(1930) ve köyler(1924) ile ilgili yasal düzenlemeler Cumhuriyet sonrası kabul edilmiş olmasına rağmen, İl Özel İdarelerinin temeli 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile atılmış ve 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat ile de tüzel kişilik kazanmışlardır. Ayrıca, 1876 Anayasasından itibaren günümüze kadar yapılan beş Anayasa'da da, ortaya çıkan sosyal ekonomik siyasi ve idari anlamda değişikliklere rağmen bu idareler Anayasal birim olarak varlıklarını sürdürmüş bulunmaktadırlar.

İl Özel İdarelerini demokratik bir yerel yönetim birimi yapan unsurların başında karar organlarının seçimle oluşması ve tüzel kişilik sahibi olmaları gelmektedir. Ancak, demokrasinin temel koşullarından olan seçim ve temsil ilkesi bu idareleri fonksiyonel anlamda işlevsel yapmaya yetmemektedir. Kuruluşundan itibaren kuruluş kanunlarında yapılan pek çok değişiklik de bu idareleri fonksiyonel hale getirememiştir. Bunun temelinde bu idarelerin daha çok merkezi yönetim tarafından kendilerine bağlı yardımcı kuruluş olarak algılanması düşüncesi bulunmaktadır. En son 1987 yılında yapılan değişiklikler de bu idarelerin sorunlarına çözüm getirmemiştir.

Bu çalışma ile İl Özel İdarelerinin kamu yönetim sistemimiz içindeki konumu, örgütsel yapısı, gelirleri, yürütme organı olarak valinin konumu, denetimi, kırsal alan yönetiminde yaşanan sorunlar incelenerek; gerçek anlamda demokratik bir yerel yönetim birimi olup olmadığının değerlendirilmesi yapılmıştır.

Teorik bilgilerle birlikte uygulama çalışmasını da kapsamı içine alan çalışmamız dört bölümden oluşmaktadır. İlk üç bölüm çalışmanın teorik yönünü oluştururken; dördüncü bölüm ise uygulamayı kapsamaktadır. Burada sosyo ekonomik ve kültürel özellikleri birbirinden farklı olan İzmir, Konya ve Ağrı İlleri İl Genel Meclisi ve İl Daimi Encümen üyelerine anket uygulanmıştır. Ankette kişisel bilgilere, kurumsal işleyişe ve katılım algılamalarına yönelik sorular yer almıştır. Bu bağlamda teorik çalışma ile uygulama sonucunda elde edilen bulgular neticesinde etkin, katılımcı ve demokratik bir model önerisi geliştirilmiştir.

ABSTRACT

Turkish public administration system consists of central administration and local authorities. The subject of this study is Special Provincial Administrations inherited from the Ottoman Empire and the oldest form of local government units. Even Though regulations related to municipalities (1930) and village administrations (1924) were approved after establishment of Turkish Republic, Legal basis of the Special Provincial Administration dates back to Provincial Regulation of 1864. Special Provincial Administrations became legal personalities according to the provisional law of 1913. In addition, in spite of economic, political and administrative changes arisen from five constitutional amendments made after the constitution of 1876, Special Provincial Administrations have maintained their existence as constitutional units.

Especially, Special Provincial Administrations' elected decision making bodies and legal personalities make them as democratic local authority unit. However, election and representation which are basic requirements of democracy do not make them functional. In addition, even many changes made after their establishment have not made them functional. The main reason lies under this fact is that central administration regards special provincial administrations as sub units depend on central administration. Even changes in 1987 have not found solutions to problems of special provincial administrations.

This study examines if Special Provincial Administrations are democratic local authority units in a real sense by examining place of Special Provincial Administrations in Turkish public administration, their organizational structures and revenues, place of governor as executive body, supervision of Special Provincial Administrations, problems peculiar to administration in rural areas.

This study including both theoretical information and empirical analysis has four parts. While the 1st,2nd and 3rd parts of this study reveal theoretical aspects, the 4th part of this study includes empirical analysis. In this empirical analysis, a questionnaire has conducted on members of provincial council and provincial executive committee from cities which have different socioeconomic and cultural characteristics such as Izmir, Konya and Agri. In this questionnaire, questions were asked on personal information, institutional structure and participation perception. Then, in this context, an effective, participated and democratic model was developed in the light of evidences obtained from theoretical and empirical analysis.

21. YÜZYILDA TÜRKİYE'DE "İL ÖZEL İDARE" YÖNETİMİ: İZMİR KONYA VE AĞRI ÖRNEĞİ

YEMİN METNİ ..... İİ
TUTANAK ..... İİİ
Y.Ö.K DÖKÜMANTASYON MERKEZİ TEZ VERİ FORMU ..... İV
ÖZET V
ABSTRACT ..... Vİ
İÇİNDEKİLER ..... Vİİ
KISALTMALAR XV
TABLOLAR ve ŞEKİLLER LİSTESİ XVI
GİRİŞ ..... XXİİ

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM KAVRAMI VE AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE YEREL YÖNETİM UYGULAMALARI

I. Yerel Yönetim Kavramı 1
A.Yerel Yönetimin Tanımı 1
B.Yerel Yönetimlerin Önemi ve Varlık Nedenleri 4
C.Yerel Yönetim Tipleri 5
1. Yetkilerinin Derecesi Bakımından Yerel Yönetimler 6
a. Siyasi Yerinden Yönetim 6
b. Yönetsel Yerinden Yönetim 7
2. Uygulama Alanı Bakımından Yerel Yönetim Türleri 7
a. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim 7
b. Yer Yönünden(Coğrafi) Yerinden Yönetim 8
D. Yerel Yönetim ve Demokrasi 9
1. Demokrasi Kavramı 9
2. Yerel Yönetimler Demokrasi İlişkisi 10
3. Yerel Katılım 13
4. Yerel Katılım Yöntemleri 17
E.Yerel Özerklik 21
F. Subsidiyarite (Hizmette Yerellik) İlkesi 26
II. Avrupa Birliği Ülkelerinde Yerel Yönetim Yapıları 30
A. Fransa 32

1. Hukuki Konumu 32
2. Yerel Yönetim Örgütlenmesi 34
B. İngiltere 42
1. Hukuki Konumu 42
2. Yerel Yönetim Örgütlenmesi 44
C. İtalya 49
1. Hukuki Konumu 49
2. Yerel Yönetim Örgütlenmesi 50
D. İspanya 57
1. Hukuki Konumu 57
2. Yerel Yönetim Örgütlenmesi 58
E. Almanya 66
1. Hukuki Konumu 66
2. Yerel Yönetim Örgütlenmesi 67
F. AB Ülkelerinde Yerel Yönetim Uygulamalarının Genel Bir Değerlendirmesi 75

İKİNCİ BÖLÜM
TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİNDE VE ULUSAL BELGELERDE İL ÖZEL İDARELERİ

I. İl Özel İdarelerinin Tarihsel Gelişim Süreci 78
A.Osmanlı'da İllerin Yönetimi ve Vilayet Nizamnameleri 78
1. Vilayet Nizamnameleri Öncesi Dönemde İl Yönetimi 78
2. Vilayet Nizamnameleri ve İl Özel İdaresi 82
a. Genel Açıklamalar 82
b. 1864 Vilayet Nizamnamesi ve İl Özel İdareleri 84
c. 1870 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ve İl Özel İdareleri 89
B. 1913 İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat-ı ve İl Özel İdareleri 90
C. İl Özel İdaresi Kanunu "16.5.1987 Tarih ve 3360 Sayılı 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat-ı'nın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun" 93
1. 1987 Tarih ve 3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve Getirdikleri 93
2. 1987 Tarih ve 3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Hakkında Anayasa Mahkemesi Kararı 96
a. İptali İstenen Maddeler 97
b. Anayasa Mahkemesinin Karar ve Gerekçeleri 97
(1) 3360 Sayılı Kanunun 2.Maddesi 97

(2) 3360 Sayılı Kanunun 5.Maddesi 99
(3) 3360 Sayılı Kanunun 6.Maddesi 99
(4) 3360 Sayılı Kanunun 7.Maddesi 100
(5) 3360 Sayılı Kanunun 9. Maddesi 100
(6) 3360 Sayılı Kanunun 11.Maddesi 100
(7) 3360 Sayılı Kanunun 12.Maddesi 101
(8) 3360 Sayılı Kanunun 14. Maddesi 101
(9) 3360 Sayılı Kanunun 16. Maddesi 102
II. İl Özel İdarelerinin Anayasalarımızdaki Düzenlemesi 102
A. 1876 Kanun-i Esasisi'nde İl Özel İdareleri 103
B. 1921 Teşkilat- ı Esasiye Kanunu'nda İl Özel İdareleri 104
C. 1924 Teşkilat- ı Esasiye Kanunu'nda İl Özel İdareleri 106
D. 1961 Anayasa'sında İl Özel İdareleri 107
E. 1982 Anayasa'sında İl Özel İdareleri 108
F. Değerlendirme 111
III. Kalkınma Planlarında – Hükümet ve Siyasi Parti Programlarında İl Özel İdareleri 112
A. Kalkınma Planlarında İl Özel İdareleri 112
1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967) 113
2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972) 113
3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977) 114
4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983) 116
5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989) 117
6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994) 117
7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) 118
8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) 120
9. Değerlendirme 121
B. Hükümet ve Siyasi Parti Programlarında İl Özel İdareleri 123
1. Hükümet Programlarında İl Özel İdareleri (1946-2003) 123
2. Siyasi Parti Programlarında İl Özel İdareleri 130
a. Anavatan Partisi Programı 130
b. Adalet ve Kalkınma Partisi Programı 131
c. Milliyetçi Hareket Partisi Programı 133
d. Demokratik Sol Parti Programı 133
e. Cumhuriyet Halk Partisi Programı 134
f. Saadet Partisi Programı 135
g. Doğru Yol Partisi Programı 136

h. Değerlendirme 136
IV. Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Konusunda Hazırlanan Raporlarda İl Özel İdareleri 138
A. Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Raporu (1966) 138
B. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu (1971) 140
C. İçişleri Bakanlığı Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme Projesi (İç-Düzen Raporu) (1971) 141
D. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA Raporu) (1991) 145
E. Genel Değerlendirme 150
V. Sivil Toplum Kuruluşları Tarafından Hazırlanan Raporlarda İl Özel İdareleri 152
A.Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği: Yerel Yönetimler Sorunlar, Çözümler (1995) 152
B. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği: Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılanması (2000) 157

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
KURUMSAL AÇIDAN İL ÖZEL İDARELERİ

I. İl Özel İdarelerinin Kuruluşu, Organlarının Oluşumu ve Personeli 162
A. İl Özel İdarelerinin Kuruluşu 162
B.İl Özel İdare Organlarının Oluşumu 164
1.Yürütme Organı Vali ve Görevleri 164
a.Vali 164
b. Görevleri 167
(1) İl Özel İdaresinin Başı ve Yürütme Organı, Olarak Valinin Görevleri 168
(2) İl Genel Meclisinin Başı Olarak Valinin Görevleri 168
(3) İl Daimi Encümenine İlişkin Görevleri 169
2. İl Genel Meclisi 170
a. Oluşumu ve Görevleri 170
(1) Oluşumu 170
(2) Görevleri 174
b.Çalışma Esas ve Usulleri 176
(1) İl Genel Meclisinin Toplantıya Çağrılması ve Gündemi 176
(2) İl Genel Meclisi Toplantı - Karar Nisabı, ve Toplantının Aleniliği 178
(3) Meclis Çalışmaları – Oylama Şekilleri ve İhtisas Komisyonlarının Oluşumu 180
(4) İl Genel Meclisinin Feshi 182

(5) Meclis Kararlarının Onay, İtiraz ve İlanı 184
(6) Valinin İzahnamesi(Açıklama Rapor) 184
(7) Bütçe Görüşmesi 185
3. İl Daimi Encümeni 185
a.Oluşumu ve Görevleri 185
(1) Encümenin Oluşumu 185
(2) Görevleri 186
b.Çalışma Esas ve Usulleri 188
(1) Encümenin Gündemi ve Toplantı Zamanı 188
(2) Encümen Kararlarına Valinin İtirazı 188
(3) Encümenin Ceza Verme Yetkisi 189
C.Teşkilat Yapısı ve Personeli 190
1. Teşkilat Yapısı 190
2.İl Özel İdare Personeli 193
II. İl Özel İdarelerinin Görevleri, Mali Durumu ve Denetimi 195
A. İl Özel İdarelerinin Görevleri 195
1. Görevleri 195
a. Eğitim, Kültür ve Spor ile İlgili Görevler 197
b. Sağlık ve Sosyal Yardımla İlgili Görevler 198
c. Bayındırlık, İmar ve İskanla İlgili Görevler 199
d. Tarım ve Hayvancılıkla İlgili Görevleri 200
e. Ekonomi İle İlgili Görevleri 200
f. Afetlerle İlgili Görevler 200
g. Diğer Görevleri 201
2. Kırsal Kalkınma ve İl Özel İdareleri 202
a. Kırsal Kalkınma Kavramı 202
b. Kırsal Kalkınmanın Dinamikleri: Köy, Belediye ve İl Özel İdareleri 204
(1) Kırsal Alana Hizmet Götüren Köyler ve Sorunları 204
(2) Kırsal Alana Hizmet Götüren Küçük Belediyeler ve Sorunları 207
(3) Kırsal Alana Hizmet Götüren İl Özel İdareleri ve Sorunları 209
(4) Genel Değerlendirme 211
c. Kırsal Kalkınma ve İlçe Özel İdaresi 213
(1) İlçenin Hukuki Konumu ve Özellikleri 213
(2) Kırsal Kalkınmanın Sağlanmasında Uygun Yönetim Birimi Olarak İlçe Özel İdaresi 215
(3) Anayasal Uygulanabilirliği 219

B. İl Özel İdarelerinin Mali Durumu 220
1. Gelirleri 220
a.Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar 222
b. Emlak Vergisinden Paylar 225
c. Özel Kanunlarla Tanınmış Vergi, Resim ve Harç Gelirleri 226
d. Emlak ve Kurum Gelirleri 226
e. Borçlanma 226
f. Merkezi Yönetim Yardımları ve Bağışlar 227
g. Diğer Gelirleri 228
h. Özel İdare Gelirlerinin Değerlendirilmesi 228
2. Giderleri 230
3. İl Özel İdare Bütçe Uygulaması 233
C. İl Özel İdarelerinin Denetimi 237
1. Vesayet Denetimi 237
2. Merkezi Yönetimin İl Özel İdare Üzerindeki Denetimi 240
a. İl Özel İdaresinin Kararları Üzerindeki Denetim 240
(1) İl Genel Meclisinin Kararları Üzerinde Denetim 240
(i) Onaya Bağlı Kararlar 240
(ii) İzne Bağlı Kararlar 242
(2) İl Daimi Encümeninin Kararları Üzerindeki Denetim 242
b. Organlar Üzerindeki Denetim 243
c. Personeli Üzerinde 243
d. İkili Görev Yoluyla Denetim 243

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

İL ÖZEL İDARELERİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASINDA İZMİR KONYA VE AĞRI İLİ İL GENEL MECLİSİ VE İL DAİMİ ENCÜMEN ÜYELERİ ÜZERİNDE YAPILAN ARAŞTIRMANIN DEĞERLENDİRİLMESİ

I. Araştırma İle İlgili Ön Bilgiler 245
A. Araştırma Problematiği 245
B. Araştırmanın Amacı 246
C. Araştırmanın Kapsamı 247
D. Araştırmanın Yöntemi 247
II. Uygulama Kapsamındaki İllerin Sosyo Ekonomik ve Kültürel Özellikleri Hakkında Bilgiler 250
A. Genel Olarak İllerin Soyso Ekonomik ve Kültürel Gelişmişlikleri 250
B. İzmir İlinin Sosyo Ekonomik ve Kültürel Özellikleri 253

C. Konya İlinin Sosyo Ekonomik ve Kültürel Özellikleri 253
D. Ağrı İlinin Sosyo Ekonomik ve Kültürel Özellikleri 254
III. Araştırma Bulguları 255
A. İzmir, Konya ve Ağrı İllerinde İl Genel Meclisi Üyelerine Uygulanan Anketlere Yönelik Değerlendirme 255
1. Kişisel Bilgilere Yönelik Bulgular 255
2. Kurumsal İşleyişe Yönelik Sorular 265
3. Yerel Demokrasi-Katılım Algılamalarına Yönelik Bulgular 297
B. İzmir, Konya ve Ağrı İllerinde İl Daimi Encümen Üyelerine Uygulanan Anketlere Yönelik Değerlendirme 305
1. Kişisel Bilgilere Yönelik Bulgular 306
2. Kurumsal İşleyişe Yönelik Bulgular 309
3. Yerel Demokrasi- Katılım Algılamalarına Yönelik Bulgular 315
C. Araştırma Bulgularının Genel Değerlendirilmesi 317
Değerlendirme 335
Kaynakça 349
Ek 1: İl Genel Meclisi Üyeleri Anket Formu 373
Ek 2: İl Daimi Encümen Üyeleri Anket Formu 382

Kısaltmalar

AAMOY	: Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında Kanun
a.g.e	: Adı Geçen Eser
a.g.m	: Adı Geçen Makale
a.g.d.t	: Adı Geçen Doktora Tezi
ANAP	: Anavatan Partisi
Any.	: Anayasa
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AİTİA	: Ankara İktisadi Ticari İlimler Akademi
AÜ	: Ankara Üniversitesi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
AYÖŞ	: Avrupa Yerel yönetimler Özerklik Şart'ı
Bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
ÇYD	: Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi
Der.	: Derleyen
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DSİ	: Devlet Su İşleri
DSP	: Demokratik Sol Parti
Edit.	: Editör
ESİAD	: Ege Sanayici ve İşadamları Derneği
İGM	: İl Genel Meclisi
İİK	: İl İdare Kanunu
İUVKM	: İdare-i Umumiye-i Vilayet-i Kanunu Muvakkat-ı
IULA-EMME	: Uluslar arası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Bölge Teşkilatı
K.	: Kanun
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
md.	: Madde

No.	: Numara
ODTÜ	: Orta Doğu Teknik Üniversitesi
ÖİKR	: Özel İhtisas Komisyonu Raporu
S.	: Sayı
s.	: Sayfa
SBF	: Siyasal Bilgiler Fakültesi
SP	: Saadet Partisi
SÜ	: Selçuk Üniversitesi
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
RG.	: Resmi Gazete
TBD	: Türk Belediyecilik Derneği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESAV	: Toplumsal, Ekonomik, Siyasal Araştırmalar Vakfı
TİD	: Türk İdare Dergisi
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	: Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi
TÜSES	: Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı
TÜSİAD	: Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
UHK	: Umumu Hıfzısıhha Kanunu
WALD	: Dünya Yerel Yönetimler ve Demokrasi Akademisi
Y.	: Yönetmelik
Yay.	: Yayınları
YG21	:Yerel Gündem 21

TABLOLAR ve ŞEKİLLER LİSTESİ

Tablolar :

Tablo 1 : Fransa'da Yerel Yönetimler 34
Tablo 2 : Fransa'da Belediyelerin Nüfuslarına Göre Dağılımı 35
Tablo 3 : Fransa'da Yerel Yönetim Gelirleri 41
Tablo 4 : İtalya'da Bölgelerin ve Yerel Yönetimlerin Gelirleri 56
Tablo 5 : Federal Almanya'da Belediye ve İlçelerin Gelirleri 74
Tablo 6 : Yıllara Göre İllerin Kuruluşu 163
Tablo 7 : Ankara ve İzmir İli İl Genel Meclisi Üyeleri Sayısı ile İlçelerin Nüfus-Alan ve Köy Sayıları Karşılaştırması 172
Tablo 8 : İl Genel Meclisi Üyelerinin Türkiye Geneline Göre Dağılımı 173
Tablo 9 : Yıllara Göre İl Özel İdare Personelinin Sayısı 194
Tablo 10 : Genel Nüfus Sayımlarına Göre Şehir, Köy Nüfusları ve Oranı 205
Tablo 11 : İlçe Sayıları 1970-2003 214
Tablo 12 : Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden İl Özel İdarelerine Ayrılan Paylar 1985-2001 223
Tablo 13 : İl Özel İdare Gelirleri, Genel Bütçe ve Gayri Safi Milli Hasıla İçindeki Yeri (1980-2000) 229
Tablo 14 : İl Özel İdarelerinin Harcamaları(1985-2000) 231
Tablo 15 : İl Özel İdare Harcamaları ve Genel Bütçe İle GSMH İçindeki Yeri (1980-2000) 232
Tablo 16 : İllerin Sosyo Ekonomik ve Kültürel Gelişmişlik Derecelendirilmesi 250

Tablo 17 : Anket Uygulanan İl Genel Meclisi 255
Tablo 18 : İl Genel Meclisi Üyelerinin Doğum Yeri 256
Tablo 19 : İl Genel Meclisi Üyelerinin Eğitim Durumu 256
Tablo 20 : İl Genel Meclisi Üyelerinin Medeni Durum 257
Tablo 21 : İl Genel Meclisi Üyelerinin Siyaset Tecrübesi 258
Tablo 22 : İl Genel Meclisi Üyelerinin Meclis İçinde Bulunduğu Yıl 258
Tablo 23 : İl Genel Meclisi Üyelerinin Parti Değiştirme Durumu 259
Tablo 24 : İl Genel Meclisi Üyelerinin Yaş Dağılımı 259
Tablo 25 : İl Genel Meclisi Üyelerinin Cinsiyet Durumu 260
Tablo 26 : İl Genel Meclisi Üyelerinin Meslek Dağılımı 261
Tablo 27 : İl Genel Meclisi Üyelerinin Parti Dağılımı 262
Tablo 28 : İl Daimi Encümeni Olma Durumu 263
Tablo 29 : İl Daimi Encümeni Olma Sayısı 263
Tablo 30 : Ailesinde Siyasi Nitelikli Üye Olma Durumu 264
Tablo 31 : Şehirde İkamet 264
Tablo 32(A) : İl Genel Meclisi Üyeliği İçin Önseçim Gerçekleşmesi 265
Tablo 33(B) : İl Genel Meclisinin İşlevi Hakkında Bilgisi Olma Durumu 265
Tablo 34(C) : İşlevi Hakkında Bilgi Sahibi Olmama Nedeni 266
Tablo 35 : Meclis Toplantısında Ankete Katılanların Görev Dağılımları 267
Tablo 36: Komisyonlar ve Yığılma 267
Tablo 37 : Gelecek Seçimde Aday Olma İsteği 268
Tablo 38/A : Ağrı, Tekrar Aday Olmayı İstememe Nedenleri 268
Tablo 38/B : Konya, Aday Olmayı İstememe Nedenleri 269
Tablo 38/C : İzmir, Aday Olmayı İstememe Nedenleri 229
Tablo 38/D : Ağrı, Konya ve İzmir, Aday Olmayı İstememe Nedenleri 270
Tablo 39 : Grup Kararının Dikkate Alınması Durumu 270
Tablo 40 : Grup Kararı İle Hareket Etmeyi Uygun Bulma Sıklığı 271
Tablo 41 : Olağan Toplantıların Yeterliliği 271
Tablo 42 : Olağan Toplantı Yeterli Diyenlerin Nedenleri 272
Tablo 43 : Olağan Toplantılar Konusunda Toplanma Sıklığı Önerileri 273
Tablo 44 : Olağan Toplantı Sıklığı 273
Tablo 45 : Toplantı Süresinin Ne Kadar Sürdüğü 274
Tablo 46 : Olağanüstü Toplantı 275
Tablo 47/A : Ağrı, Olağan Toplantıların Sayı ve Süre Bakından Değerlendirilmesi 275

Tablo 47/B : Konya, Olağan Toplantıların Sayı ve Süre Bakından Değerlendirilmesi 275
Tablo 47/C : İzmir, Olağan Toplantıların Sayı ve Süre Bakından Değerlendirilmesi 276
Tablo 47/D : Ağrı, Konya ve İzmir, Olağan Toplantıların Sayı ve Süre Bakından Değerlendirilmesi 276
Tablo 48 : İl Genel Meclisi Yetkilerinin Etkinlik ve Verimlilik Durumu 277
Tablo 49 : İl Genel Meclisi Yetkilerin Yetersizliğinin Nedenleri 277
Tablo 50 : Gelir-Görev Dağılımında Denge 278
Tablo 51/A : Hizmet Dağılımı Konusunda Tercihler 279
Tablo 51/B : Hizmet Dağılımı 280
Tablo 52 : Gündem Belirlemede Etkinlik 281
Tablo 53 : Meclis Gündemi Konusunda Zamanında Bilgilenme 281
Tablo 54 : Valinin Gündemi Belirlemede Etkinliği 282
Tablo 55 : Gündemin Belirlenmesi Konusunda Tercihler 283
Tablo 56/A : Ağrı, İl Özel İdarelerinin Hizmetleri Yerine Getirirken Karşılaştığı Sorunlar 284
Tablo 56/B : Konya, İl Özel İdarelerinin Hizmetleri Yerine Getirirken Karşılaştığı Sorunlar 284
Tablo 56/C : İzmir, İl Özel İdarelerinin Hizmetleri Yerine Getirirken Karşılaştığı Sorunlar 284
Tablo 56/D : Ağrı, Konya ve İzmir, İl Özel İdarelerinin Hizmetleri Yerine Getirirken Karşılaştığı Sorunlar 285
Tablo 57: Valinin Denetimi 285
Tablo 58/A : Ağrı, Görevlerde Başarı 286
Tablo 58/B : Konya, Görevlerde Başarı 286
Tablo 58/C : İzmir, Görevlerde Başarı 287
Tablo 58/D : Ağrı, Konya ve İzmir, Görevlerde Başarı 287
Tablo 59 : Kırsal Alan Görevi 288
Tablo 60 : İlçe Özel İdaresi Yönetimi Kurulması Görüşü 288
Tablo 61/A : Konya, İlçe Özel İdaresinin Kurulmamasını İstemeyenlerin Gerekçesi 289
Tablo 61/B : İzmir, İlçe Özel İdaresinin Kurulmamasını İstemeyenlerin Gerekçesi 289

Tablo 61/C : Konya ve İzmir, İlçe Özel İdaresinin Kurulmamasını İstemeyenlerin Gerekçesi 290
Tablo 62/A : Ağrı, İlçe Özel İdaresinin Kurulmasını İsteyenlerin Gerekçesi 290
Tablo 62/B : Konya, İlçe Özel İdaresinin Kurulmasını İsteyenlerin Gerekçesi 291
Tablo 62/C : İzmir, İlçe Özel İdaresinin Kurulmasını İsteyenlerin Gerekçesi 291
Tablo 62/D : Ağrı, Konya ve İzmir, İlçe Özel İdaresinin Kurulmasını İsteyenlerin Gerekçesi 292
Tablo 63/A : Ağrı, Etkin ve Verimli Hizmet Üretme Şartları 292
Tablo 63/B : Konya,Etkin ve Verimli Hizmet Üretme Şartları 293
Tablo 63/C : İzmir, Etkin ve Verimli Hizmet Üretme Şartları 293
Tablo 63/D : Ağrı, Konya ve İzmir, Etkin ve Verimli Hizmet Üretme Şartları 294
Tablo 64 : Denetimin Meclis Çalışmaları Üzerindeki Denetimi 294
Tablo 65 : Vesayet Denetimi Konusundaki Görüşler 295
Tablo 66 : Valinin Konumu 296
Tablo 67 : İl Özel İdaresinin Başı ve Yürütme Organı 296
Tablo 68 : Meclis Toplantılarına Halkın İlgisi 297
Tablo 69/A : Ağrı, Meclis Toplantılarına İlgisizliğin Nedenleri 298
Tablo 69/B : Konya, Meclis Toplantılarına İlgisizliğin Nedenleri 298
Tablo 69/C : İzmir, Meclis Toplantılarına İlgisizliğin Nedenleri 298
Tablo 69/D : Ağrı, Konya ve İzmir, Meclis Toplantılarına İlgisizliğin Nedenleri 299
Tablo 70/A : İl Genel Meclisinde Doğal Üye Olması Gerekenler 299
Tablo 70/B : İl Genel Meclisinde Doğal Üye Olması Gerekenler 300
Tablo 71/A : Toplantılarda Görüş ve Öneri Açıklama Hakkı 300
Tablo 71/B : Toplantılarda Görüş ve Öneri Açıklama Hakkı 301
Tablo 72 : Sivil Toplum Kuruluşları İle İlişki İçinde Olma Gerekliliği 301
Tablo 73 : Memurun Mecliste Temsili 302
Tablo 74 : Meclislere Halk Katılımının Yeterliliği 302
Tablo 75 : Halkın Katılımı Nasıl Sağlanmalı 303
Tablo 76/A : Ağrı, Yerel Demokrasi Anlayışı 303
Tablo 76/B : Konya, Yerel Demokrasi Anlayışı 304
Tablo 76/C : İzmir, Yerel Demokrasi Anlayışı 304
Tablo 76/D : Ağrı, Konya ve İzmir, Yerel Demokrasi Anlayışı 304
Tablo 77 : İl Genel Meclisinde Yerel Demokrasinin İşleyişi 305
Tablo 78 : İl Daimi Encümeninin Doğum Yeri 306

Tablo 79 : Eğitim Durumu 306
Tablo 80 : Encümen Üyesi Olma Durumu 307
Tablo 81 : Yaş Durumu 307
Tablo 82 : Cinsiyet Durumu 308
Tablo 83 : Meslek Dağılımı 308
Tablo 84 : Parti Dağılımı 309
Tablo 85 : Encümende Çoğunluk 309
Tablo 86 : Encümende Kararlar Alınırken Çoğunluk Partisinin Hakimiyeti 310
Tablo 87 : Encümenin Toplanma Sıklığı 310
Tablo 88 : Encümen Toplanma Süresi 311
Tablo 89 : Encümen Yapılanmasının Uzmanlardan Oluşması 311
Tablo 90 : Encümenin Yönetimde İşlevsellik 312
Tablo 91 : Encümende Atanmışların Yer Alması 312
Tablo 92/A : İzmir, Atanmışlar Encümen İçinde Yer Almamasının Öncelikli Nedenleri 312
Tablo 92/B : Konya, Atanmışlar Encümen İçinde Yer Almamasının Öncelikli Nedenleri 313
Tablo 92/C : Ağrı, Atanmışlar Encümen İçinde Yer Almamasının Öncelikli Nedenleri 313
Tablo 92/D : İzmir, Konya ve Ağrı, Atanmışlar Encümen İçinde Yer Almamasının Öncelikli Nedenleri 314
Tablo 93 : Gündem Belirlemede Etkinlik 314
Tablo 94 : Encümende Kararlarında Valinin Etkisinin Sıklığı 315
Tablo 95 : Encümen Toplantılarına Oy Hakkı Olmaksızın Sivil Toplum Kuruluşu Temsilcilerinin Katılması 315
Tablo 96 : Encümen Kararlarından Halkın Bilgisi 316

Şekiller :

Şekil 1 : Fransa'da Belediyelerin İç Örgütlenme Yapısı 36
Şekil 2 : Fransa'da İl ve Bölge Yönetimlerinin İç Örgütlenme Yapısı 39
Şekil 3 : İngiltere'de Yerel Yönetim Örgütlenmesi 47
Şekil 4 : İtalya'da Bölge Örgütlenmesi 51
Şekil 5 : İtalya'da İl Yerel Yönetimi Örgütlenmesi 53
Şekil 6 : İtalya'da Belediye Örgütlenmesi 54
Şekil 7 : İspanya Özerk Topluluk Örgütlenmesi 59
Şekil 8 : İspanya İl Yerel Yönetim Örgütlenmesi 60
Şekil 9 : İspanya'da Belediye Örgütlenmesi 62
Şekil 10 : Almanya'da Belediye Örgütlenmesi 70

GİRİŞ

Devlet yönetiminde tüm kamu hizmetlerinin tek bir merkezden yürütülmesinin güçlüğü nedeniyle, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde tamamlayıcı bir unsur olarak, yerel nitelik taşıyan hizmetlerin özerk birimler tarafından karşılanması bir gereklilik olarak ortaya çıkmıştır. Bu anlamda hiçbir ülkenin yönetim yapılanmasında tam bir merkezi yönetim anlayışı hakim olmamıştır. Başka bir deyişle uygulamalarda merkezi yönetim ile adem-i merkeziyetçi yönetim, uygulama ağırlıkları değişmekle beraber, birlikte bulunmaktadır. Ancak içinde bulunduğumuz yüzyılda küreselleşme süreci ile beraber yaşanan değişim ve dönüşüm güçlü merkeziyetçi yapılardan uzaklaşmayı beraberinde getirirken; yerelleşme eğilimlerini de güçlendirmektedir. Bir paradoks gibi görünen küreselleşme sürecinde yerelleşmenin önem kazanması durumu, aslında geleneksel ulus devlet yapısında bir dönüşüm yaratarak yerelliği ön plana çıkarmaktadır. Bu süreçte ortaya çıkan temel konuların başında ise hizmette yerellik, demokratik ve halka yakın yerel yönetim yapılanmalarının oluşturulması yer almaktadır.

Yönetimde adem-i merkeziyetçi uygulamalar karşımıza iki şekilde çıkmaktadır. Bunlar; yetki genişliği ve yerinden yönetimdir. Merkezde yoğunlaşmayı azaltan yetki genişliği, merkezi yönetim tarafından devredilen yetkilerin merkezi yönetim adına merkezden uzaktan bir birim tarafından yerine getirilmesidir. Diğer bir ifadeyle hizmetin sahibi merkezi yönetim olup, hizmetler üzerinde de hiyerarşik denetim uygulamaktadır. Buna karşılık yerinden yönetimin uygulandığı yerel yönetimler ise, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar olarak merkezi yönetim hiyerarşisi dışında ve ona karşı belirli ölçülerde bağımsız birimlerdir. Dolayısıyla bu birimlerin organları seçimle işbaşına gelmekte, idari ve mali özerkliğe sahip bulunmaktadırlar.

Sosyal, ekonomik, siyasal ve kültürel gelişmelerin önemli rol oynadığı demokratik yapılanmalarda yerel yönetimler ülkelerin kendi koşulları içinde şekillenmekte ve ülke yapılanması içinde yerini almaktadır. Bu anlamda ülkemizde, Anayasal bir kavram olarak, yerel yönetimlerle ilgili hükümler günümüze kadar yapılan beş Anayasa içinde yerini almıştır. 1982 Anayasası yerel yönetimlerle ilgili en geniş düzenlemeyi getiren ancak, daha önceki Anayasalar ile karşılaştırıldığında da yerel yönetimlere karşı denetim anlamında en önemli kısıtları da içinde barındıran Anayasadır. 1982 Anayasa'sına göre yerel yönetimler, İl Özel İdareleri, Belediyeler ve köylerdir.

Anayasal olarak yerel yönetimlerin düzenlenişine çalışmamız olan İl Özel İdareleri açısından baktığımızda ise, 1921 Anayasa'sının günümüzde bile ulaşılamamış olan demokratik yerel yönetim anlayışını benimseyen ilkeleri içerdiğini görmekteyiz. Çünkü, özel koşullar altında kabul edilmiş olan ancak uygulama alanı bulamayan 1921 Anayasası, yapılanması merkezi yönetim geleneğine ters düşen tamamen halk katılımını ön plana çıkaran bir Anayasadır. Özerk yerel yönetim niteliğini tüm unsurları ile içinde barındıran il yönetimi modelinde ise, vali merkez tarafından atanan bir mülki amir konumundadır. Valinin konumu, merkezi yönetime ait ulusal nitelikli görevleri yapmak, merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasındaki ilişkilerde eşgüdümü sağlamak ve denetim yapmaktan ibarettir.

Yerel yönetim yapılanması içinde yüzyılı aşkın bir süredir yer alan ve kuruluş kanunu açısından en eski yerel yönetim birimi olan İl Özel İdareleri, ilk kez eyalet sisteminden vilayet sistemine geçişi düzenleyen 1864 tarihli "Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi" ile kurulmuştur. Dolayısıyla Nizamname ile, il genel yönetimi haricinde, ilk kez üyeleri tümüyle seçilmişlerden oluşan Vilayet Umumi Meclisleri oluşturularak, İl Özel İdarelerine yer verilmiştir.

İl Özel İdarelerinin özerk bir yerel yönetim birimi haline gelmeleri 1876 Anayasası ile gerçekleşmiştir. 1876 Anayasası illerin yönetiminin yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerine göre gerçekleştirileceği ve bunun çerçevesinin de kanunla belirleneceğini hükme bağlamıştır. Yine, İl Genel Meclisinin oluşumu ve görevlerinin kanunla belirleneceği Anayasal hükme bağlanmıştır. Bu dönemde 1876 Anayasa'sının askıya alınması ve ülkenin savaş içinde olması gibi nedenlerle hazırlanan tasarının yasallaşamaması üzerine hükümet, 1876 Anayasa'sının vermiş olduğu yetkiye dayanarak 1913 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat-ı" " yürürlüğe koymuştur. Böylece İl Özel İdareleri tüzel kişiliğe sahip birim haline gelmiştir.

1913 tarihli geçici kanun tam anlamıyla uygulanamadan Cumhuriyet dönemine geçiş yaşanmış, İmparatorluk döneminden Cumhuriyet'e intikal eden geleneksel merkeziyetçi yönetim anlayışı da bu idarelerin görevlerinde etkin kuruluşlar olmalarını mümkün kılmamıştır. Bir başka deyişle Cumhuriyet döneminde de ülkede birlik ve bütünlüğü sağlama amacıyla Tanzimat'la birlikte oluşan bürokratik merkeziyetçi yapı devam etmiş, İl Özel İdareleri tüzel kişiliğe sahip kılınmakla birlikte merkezi yönetime yardımcı kuruluşlar olarak düşünüldüğünden hukuki konumu da bu yönde bir düzenleme içine sokulmuştur. Dolayısıyla

1950'li yıllara kadar görevlerinde az da olsa başarılı olan İl Özel İdareleri güç kaybederek günümüze kadar gelmişlerdir.

İl Özel İdarelerinin yapısal durumu incelendiğinde gerek teşkilat ve görevler konusunda gerekse de organları ve mali yapısı anlamında çok önemli sorunları bulunduğu görülmektedir. Gerçek anlamda yerel yönetim birimi olarak nitelendirilmesini zorlaştıran sorunların başında bu idarelerin 1913 tarihli geçici kanun hükümlerine göre yönetilmeleri gelmektedir. Aslında o günden günümüze kuruluş kanununda bir takım değişiklikler yapılmış ve en son 1987 yılında yapılan değişikle kanunun ismi İl Özel İdare Kanunu olmuş olmasına rağmen, yaşanan sorunlara çözüm bulunamamıştır. Diğer bir ifadeyle uygulanmakta olan kanun günümüz koşulları çerçevesinde yeniden düzenlenmemiştir.

İl Özel İdareleri ile merkezi yönetim arasındaki görev paylaşımı belirgin değildir. Ayrıca, zamanla görevlerin merkezi yönetimin bünyesine de alınmış olması bu idarelerin gelirlerinde de önemli azalmaların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Dolayısıyla kuruluş kanununda olmasına rağmen bu idareler, yetkisi dahilinde bulunan görevleri yapamaz duruma gelmişlerdir.

Merkezi yönetim yerel nitelikli olan ancak kendi görev alanına da giren görevlerle ilgili ödenekleri İl Özel İdarelerine aktarması, diğer bir ifadeyle onu "emanet komisyonu" olarak nitelendirmesi, İl Özel İdarelerini kendisine bağlı bir şube olarak görmesini beraberinde getirmiştir. Aslında Anayasal bir gereklilik olmasına rağmen bu idarelerin görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olmadıkları görülmektedir. Dolayısıyla bu idareler, görevleri ile gelirleri arasındaki farkın giderek açıldığı bir durumda sorumluluklarını yerine getirmez duruma gelmiş bulunmaktadırlar.

İl Özel İdareleri, saymanlık teşkilatı dışında, hiçbir zaman yürütücü nitelikte kendilerine ait teşkilata sahip olmamış, hizmetlerini ildeki taşra teşkilatları aracılığı ile yürütmüşlerdir. Dolayısıyla seçilmiş organlar tarafından alınan kararları, kendi örgüt ve personeli ile yürütme kapasitesine sahip olmayan İl Özel İdarelerinin gerçek anlamda yerel yönetim olarak nitelendirilmesi zorlaşmaktadır.

İl Özel İdarelerinin başkanının hem İl Genel İdaresinin başı olması hem de bir yerel yönetim birimi olarak İl Özel İdaresinin başı olması durumu bu idarelerin özekliğini zedelemektedir. Bu anlamda ikili görev sistemi yerel yönetim ilkelerine aykırılık

taşımaktadır. Yerel yönetimler serbestçe seçtikleri organlar aracılığıyla yerel nitelikli ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş birimlerdir. Dolayısıyla valinin ildeki ikili konumu bu idareler üzerinde merkezi yönetime geniş bir müdahale alanı oluşturmaktadır.

Bütün bu nedenler İl Özel İdarelerini yönetim sistemimiz içinde geleneksel merkeziyetçi anlayışın en fazla hissedildiği yerel yönetim birimi haline getirmiştir. Aslında, yönetim sistemimize bütün olarak baktığımızda, genel olarak ülkemizde mevcut yönetim yapılanmasının ve konumuz olan İl Özel İdarelerinin yeniden yapılandırılması gerekliliği üzerinde bir uzlaşma bulunmaktadır. Özellikle yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması konusu, 1960 yıllarla birlikte ele alınmış, siyasi nitelikli belgelere, araştırma raporlarına ve sivil toplum kuruluşlarınca yapılan araştırmalara konu olmuş ve yeniden yapılanma konusunda önemli önerilerin ortaya konulduğu görülmüştür. Ancak, bu önerilerin uygulanabilir kılınmasını sağlayacak yeterli siyasi iradenin ortaya konulmaması, merkezi yönetimin "bürokratik merkeziyetçi anlayış içinde" hareket etmesi ile "statüyü koruma isteği" bu önerilerin temenni düzeyinde kalması sonucunu ortaya çıkarmıştır.

"21.Yüzyılda Türkiye'de "İl Özel İdare" Yönetimi: İzmir Konya ve Ağrı Örneği" adlı çalışmamız, teorik bilgilerin yanında uygulamalı incelemeleri de kapsamaktadır. Bu çalışmanın temel amacı; ülke yönetim sistemi bütünlüğü içinde yer alan ve bir yerel yönetim birimi olan İl Özel İdarelerinin konumunu, örgütsel yapısını ve taşıdığı özellikleri inceleyerek; sorunlarını ortaya koymak ve bunların analizini yaparak gerçek anlamda bir yerel yönetim birimi haline getirilmesi yönünde bir model geliştirmektir.

Dört bölümden oluşan çalışmanın birinci bölümünde genel hatları ile yerel yönetimlere ilişkin kavramlar açıklanmıştır. Ayrıca, Türkiye 1999 Helsinki Zirve'sinde AB aday ülke statüsüne alınmıştır. Bu anlamda gerek AB'ne giriş sürecinde gerekse de asıl üye olma durumunda yönetim yapılanmamızı AB normlarına uydurmamız gerekecektir. Dolayısıyla farklı yönetim sistemlerine sahip AB'ne üye ülkelerdeki yerel yönetim örgütlenmeleri "hukuki konumları ve örgütlenmeleri" açısından incelenmiş, demokratik yerel yönetim yapılanması konusunda temel ilkeler ortaya konulmuştur.

İkinci bölümde, araştırmanın temelini oluşturan İl Özel İdarelerinin tarihsel gelişim süreci, Anayasalarımızda İl Özel İdareleri, ulusal belgelerde ve sivil toplum kuruluşlarının hazırlamış olduğu raporlarda İl Özel İdarelerinin nasıl bir yapılanma içinde olması gerektiği konusundaki öneriler incelenmiş, değerlendirmelerde bulunulmuştur.

Üçüncü bölümde, İl Özel İdarelerinin mevcut yapılanma içindeki konumu incceleme konusu yapılmıştır. Bu bölümde İl Özel İdarelerinin kuruluşu, organları, teşkilat yapısı ve personeli, görevleri, mali durumu ve denetimi alt başlıklar halinde ayrıntılı olarak incelenmiş ve değerlendirmelerde bulunulmuştur.

Dördüncü bölümde ise, sosyo ekonomik ve kültürel özellikleri birbirinden farklı olan İzmir, Konya ve Ağrı İlleri İl Genel Meclisi ve İl Daimi Encümen üyelerine anket uygulanmış ve İl Özel İdarelerinin yeniden yapılandırılması yönündeki alan araştırmasına ilişkin değerlendirmeler yapılmıştır. Burada araştırmaya ilişkin ön bilgiler, uygulama kapsamı içinde yer alan İzmir, Konya ve Ağrı illerinin sosyo ekonomik ve kültürel özellikleri, araştırmanın bulguları, değerlendirmesi ve yapılan inceleme ve araştırmalar sonucunda ortaya konan öneriler ve alan araştırmamız sonucunda elde edilen bulgular çerçevesinde model önerisi geliştirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM KAVRAMI ve AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE YEREL YÖNETİM UYGULAMALARI

I. Yerel Yönetim Kavramı

A.Yerel Yönetimin Tanımı

Yerel yönetimler işlevleri bakımından halka yakın, halkın sosyal, ekonomik ve kültürel ihtiyaçlarını yerinde tespit eden birimlerdir. Bu birimlerin temel yaklaşım noktası yerel halktır. Amaçlanan, yerel halkın yaşam standartlarını artırmak, katılımcı ve dinamik bir toplumun oluşmasını sağlamaktır. Ayrıca, yerel hizmetlerin yapılmasında önceliklerin tespiti ve tespit edilen önceliklerin hızlı, verimli ve ucuz yerine getirilmesi de bu birimler sayesinde olmaktadır. Bütün bu nedenlerden dolayıdır ki, hemen hemen her ülkede yönetim sistemi merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında paylaşılmıştır.

Günümüze kadar hiçbir ülkenin yönetim tarihinde mutlak bir merkeziyetçilik hakim olmamış, kapitalist ve sosyalist ülkelerde bile ne katı merkeziyetçilik ne de katı bir adem-i merkeziyetçilik uygulaması söz konusu olmuştur. Diğer bir ifadeyle uygulamalarda merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik bir arada görülmektedir. Ancak, tarihi seyir içinde birinin diğerine oranla ağır bastığı görülmekle beraber[1], içinde bulunduğumuz yüzyılda, küreselleşmenin de getirdiği hızla, yerel yönetim uygulamalarının güçlendiği, öneminin giderek arttığı gözlenmektedir.

Yerel yönetimler, yerel halkın mahalli ihtiyaçlarının karşılanması yanında ülkede demokrasinin sağlam temellere oturması bakımından da oldukça büyük öneme sahiptirler. Hemşehrilerin doğumundan ölümüne kadar pek çok aşamada görev ve sorumluluk yüklenen yerel yönetimler, bütün bunları yaparken ulusal kalkınmaya da kendi sorumluluk alanlarında hizmet üreterek ve yatırımlar yaparak katkıda bulunmakta[2], halka en yakın birimler olması nedeniyle de halkın yönetime katılmasında ve siyasal sorumluluk bilincinin gelişmesinde önemli rol oynamaktadırlar.

---

[1]Zerrin Toprak, **Yerel Yönetimler**, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 5. Baskı, İzmir, 2001, s.14.
[2]Nuri Tortop, "Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler ve Yerel Yönetimlerin Önemi", **Türkiye'de Yönetim Geleneği Kuramlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları**, Edit:Davut Dursun, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998, s.319.

Yerinden yönetim veya yerel yönetim (local self-government) kavramları esas itibarıyla adem-i merkeziyeti ifade eden siyasal bir kavramdır. Yönetimde adem-i merkeziyet uygulamaları karşımıza iki biçimde çıkmakta olup, birincisi yetki genişliği "deconcentration", diğeri ise, yerinden yönetimdir "devolution". Yetki genişliğinde devredilen bir veya birkaç yetkinin "merkezi yönetim adına" merkezden uzak bir birime devri söz konusudur. Burada yetkinin gerçek sahibi merkez olduğu için, kamu yöneticilerinin yetki genişliğine dayanarak almış olduğu kararlar yine merkezin "hiyerarşik denetimi" altındadır[3]. Yerinden yönetim ise, kanunlar çerçevesinde oluşturulmuş yönetim organlarının yine kanunlarca belirlenmiş olan görevleri yapabilmeleri için tüzel kişiliğe, mali ve siyasal yetkilere sahip olmalarını ifade etmektedir[4]. Yukarıdaki tanımlamalardan da anlaşıldığı gibi yetki genişliği, merkezin adına ve onun denetimi altında taşra birimlerine bir takım yetkilerin devrini anlatırken; yerinden yönetim ise, karar alma ve uygulama yetkisini merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı içinde yer alan bir yönetici ve organdan değil, doğrudan parlamentodan alan, halk tarafından seçilmiş organlara sahip ve merkezi yönetimin vesayet denetimine tabi bir tüzel kişiliktir.

Onar[5]; yerel yönetimleri, icrai kararların merkezi yönetim teşkilatı ve onun hiyerarşisine tabi olmayan organlar tarafından alınmasını gerektiren bir sistem olarak tanımlamaktadır. Yerel yönetim ve merkezi yönetime "idari faaliyet açısından bakıldığında da" merkezi yönetimde idari faaliyetler karşısında doğrudan doğruya faydalanan yerel veya özel menfaat sahipleri pasif durumda oldukları halde, yerel yönetimlerde aktif durumda olup, seçtikleri organlar veya kişiler aracılığı ile yerel veya özel idarelere katılımı gerçekleştirmektedirler.

Evrensel tanımı ile yerel yönetimler[6], belirli bir coğrafi alanda (kent,köy,il vb.) yaşayan yerel topluluğun bireylerine ortak hizmet üretmek amacıyla kurulan ve karar organları, bazı durumlarda yürütme organları, yerel toplulukça seçilen, yasalarda belirlenmiş görev ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetimle ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileri olup, ülkenin yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alırlar. Yerel yönetim kurumunun temelinde yerel demokrasi değerleri

---

[3]Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaacılık, İstanbul, 1999, s.66.
[4]Ruşen Keleş - Fehmi Yavuz, **Yerel Yönetimler**, Genişletilmiş İkinci Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1989, s.17.
[5]Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Marifet Basımevi, İstanbul, 1952, s.462.
[6]**Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, TODAİE Yayını, Ankara,1991, s.177.

vardır. Bu kuruluşlar yerele yönelik hizmet üretiminde merkezi yönetime oranla etkililik ve verimlilik anlamında daha büyük başarı şansına sahiptirler[7].

Avrupa Konseyi'nin 1985'te kabul ettiği ve 1988 yılında yürürlüğe giren "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ını Türkiye 1988 tarihinde bazı maddelerine çekinceler koyarak imzalamıştır. 8 Mayıs 1991 tarihli ve 3723 sayılı Kanunla TBMM'nin uygun bulması üzerine Bakanlar Kurulu'nca 6.8.1992 tarihinde 92/3398 sayılı kararı ile onaylanması karalaştırılan Özerklik Şart'ı 9.12.1992 tarihinde onaylanmış, yürürlük tarihi de 1.4.1993 olarak belirlenmiştir. Türkiye tarafından da kabul edilen "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ı" yerel yönetimleri şu şekilde tanımlamıştır: "Özerk yerel yönetimler, yerel makamların kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme, yönetme hakkı ve imkanıdır[8]." Yine Şart yönetme hakkı ve imkanı olanları açıklarken; bu hakkın, doğrudan eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacağını belirtmektedir.

1982 Anayasasının 127.md. ise yerel yönetimleri; "İl, belde ve köy halkının mahalli, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere yasayla belirlenen ve karar organları yine yasada gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişiliğine haiz kuruluşlar" olarak tanımlamaktadır.

Bütün bu tanımlamalardan anlaşıldığı gibi, yerel yönetimlerin en başta gelen özelliği özerk ve tüzel kişilik sahibi olmalarıdır. Karar ve yürütme organları seçimle işbaşına gelmekte, idari özerkliklerinin simgesi tüzel kişilikleri mali özekliklerinin simgesi de kendilerine has bütçeleri olmasıdır[9]. Fakat hemen şunu da belirtmek gerekir ki, burada söz konusu olan özerklik tamamıyla kendi başına buyruk olma anlamında değil[10], idarenin bütünlüğü noktasında hareket etmek olarak anlaşılmalıdır.

Özetle, yerel yönetimler ülkenin yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alan, karar ve yürütme organlarının halk tarafından seçildiği, kuruluş, görev ve yetkileri, gelir

[7]Turgay Ergun, **Özelleştirme ve Mali Gücün Güçlendirilmesi- 21. Yüzyılda Yerel Yönetimler**, Konrad Adenauer Vakfı Yay., Ankara, 2000, s.12.
[8]**European Charter of Local Self-government**, http://conventions.coe.int, European Treaty Series - No. 122, md.3/4. 15.2.2002.
[9]Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler Teorisi Ekonomisi Uygulaması**, Beta Yayınları, 5. Baskı, İstanbul.1994, s.20.
[10]Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1991, s.33.

sistemlerinin yasama organı tarafından belirlendiği kurumlardır. Bu kurumlar, merkezin hiyerarşik denetiminde değillerdir. Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde hukuka uygunluk denetimini yürütür; ülkenin yönetim sistemi bütünlüğü çerçevesinde yerel yönetimlerin uymaları gereken ulusal amaçlar, hedefler, ilkeler ve standartları belirler. Yerel yönetimler ise[11], yürütülmesi kendilerine bırakılmış konularda kararlar almak, tercihleri saptamak ve bunları gerçekleştirecek kaynakları bulmak ve hizmetleri yürütmek amacıyla örgüt yapılarını kurmak konularında yönetsel özerklikten yararlanırlar.

B.Yerel Yönetimlerin Önemi ve Varlık Nedenleri

21.yüzyılın başında bulunduğumuz şu dönemde tartışılan konuların başında etkinlik, verimlilik, şeffaflık, desantrilizasyon, yönetime katılma, temsil gibi kavramlar gelmektedir. Özellikle bu kavramların yoğun olarak tartışıldığı ve onları etkilediği birimler yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimlerin halka en yakın birimler olmaları ve yerel halkın ihtiyaçlarını yerinde tespit etmelerinden dolayı hizmet üretiminde optimalitiye daha kolay ulaşmaları söz konusudur. Dolayısıyla, yerel yönetimler bir yandan yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılarken bir yandan da ülke kalkınmasına önemli katkılar yapmaktadırlar.

Bu birimler ülkenin gelişmesinde, kalkınmasında önemli rol oynamaktadırlar. ABD, Fransa, İsveç gibi gelişmiş ülkelerde kamu hizmetlerine katılım oranına bakıldığında yerel yönetimlerin kamu harcamalarına katılım oranı GSMH yüzdesi olarak % 28'lere kadar çıkmaktadır[12].

Yerel yönetimler, ülkede demokrasinin yerleşmesi, sağlam temellere oturması bakımdan büyük öneme sahiptir. Çünkü, gerçek anlamda yerelde demokrasi olmadan ulusalda olması mümkün değildir. Dolayısıyla bu birimler, halkın sorumluluk duygusunu ve siyasal bilinci geliştirmekte, demokratik rejimin sağlıklı işlemesinde önemli rol oynamaktadırlar.

Yerel yönetimlerin varlık nedenleri arasında en büyük rolü yönetsel nitelik taşıyan unsurlar almaktadır. Çok küçük çaplı ülkeler haricinde tüm kamu hizmetlerinin merkezden yapılması çok zor, hatta imkansızdır. Dolayısıyla burada sorun yerel yönetimlerin var olma

[11]Selçuk Yalçındağ, "Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma", **Türk İdare Dergisi**, C.24, S.3, Ankara, 1991, s.123.
[12]Azim Öztürk, **21. Yüzyıl Türkiye'si İçin Yerel Yönetim Modeli**, Ümraniye Belediyesi Kültür Yayınları, İstanbul, 1997, s.45.

sorunu değil ne ölçüde geliştirileceği, nasıl etkin hale getirileceğidir. Yerel yönetimlerde etkinlik üç yolla artırılabilir[13]. Birincisi, optimal hizmet alanı büyüklüğünün tespit edilmesi, ikincisi, yerel yönetimlerin sayılarının azaltılması, üçüncüsü, yerel birimlerden her birine en iyi yerine getirebilecekleri işlerin bırakılmasıdır.

Yerel yönetimlerin varlığının temelinde üç neden bulunmaktadır. Bunlar[14];

- ✓ Yerel yönetimler, tarihsel süreç içerisinde merkezi yönetim ile birey arasında, yerel ölçekte bireyin ihtiyaçlarını karşılama özgürlüğünü artırıcı bir ara kademe oluşturmaktadırlar.
- ✓ Kamu mal ve hizmetlerinin üretilmesinde etkinliği sağlamaktadırlar. Tüm kamu mal ve hizmetlerinin merkezi yönetim tarafından üretilmesi durumunda etkinliğin sağlanması mümkün değildir. Dolayısıyla yerel nitelikli hizmetlerde optimum etkinlik sağlanması yerel yönetimlerin varlığı ile mümkündür.
- ✓ Yerel yönetimlerin varlık nedenlerinin üçüncüsü demokrasi; katılımcı demokrasidir. Yerel yönetimlerin olmaz ise olmaz şartı veya önkoşulu yerel halk tarafından seçilen organlar tarafından yönetilmeleridir. Bu şart gerçekleşmediği takdirde yerel yönetim yerel yönetim birimi olmaktan çıkıp, merkezi yönetimin taşradaki birimi haline gelecektir.

Kısaca, yerel yönetimler, yerel halkın içinde yaşadıkları çevreden, kültürel yaşamın çeşitliliğinden, iş imkanlarının sağlanmasından ve bir çok toplumsal hizmetlerden sorumlu birimlerdir. Yerel yönetimler aracılığı ile yerel halk, yaşantılarını ilgilendiren unsurlar arasında önceliklerini tespit edebilmekte ve hizmetlerin yönetiminde denetim sorumluluğu taşımaktadır[15].

C.Yerel Yönetim Tipleri

Yerel yönetimler, tek şekilde görülmeyip, uygulandıkları ülkelerin siyasi rejimlerine ve demokrasi kültürlerine göre çeşitlilik göstermektedirler. Örneğin, federal sistemlerde yerel yönetimler tekçi sistemlerde yer alan yerel yönetimlerden daha özerk olup, tekçi yapılı ülkelerde merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde daha sıkı kontrol mekanizmalarına

[13]Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul, 1998, s.20-21.
[14]Yiğit Gülöksüz, "Yerel Yönetimler Üzerinde Temel Düşünceler", **Yerel Yönetimler ve Demokrasi,** Sosyal Demokrasi Yayınları, Ankara, 1994, s.57-60.
[15]Rafet Çevikbaş, "Yerel Yönetimler, İşlevi ve Türkiye'deki Durumu", **TİD**, Y.67, S.407, Haziran, 1995, s.74.

sahiptir. Bunun yanında Sosyalist ülkelerdeki yerel yönetim uygulamalarında, özerk yerel yönetimlerden ziyade, daha çok yetki genişliğine dayanan bir uygulama görülmektedir[16].

Uygulamada yerel yönetimler yetkilerinin derecesi ve uygulama alanı bakımından çeşitlilik göstermektedirler[17]. Yetkilerinin derecesi bakımından siyasi yerinden yönetim ve yönetsel yerinden yönetim; uygulama alanı bakımından ise, yer yönünden yerinden yönetim ve hizmet yönünden yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

1. Yetkilerinin Derecesi Bakımından Yerel Yönetimler
a. Siyasi Yerinden Yönetim

Siyasi yerinden yönetim, siyasi otoritenin merkezi yönetim ile yerel yönetim idareleri arasındaki paylaşımıdır. Bu sistemde siyasi otorite yalnızca merkezde toplanmamış, çeşitli birimler arasında paylaşılmıştır. Diğer bir deyişle, yerel yönetim birimlerine yasama ve yürütme konularında kısmi bağımsızlık verilmiş, neticede bunlar merkezi yönetim karşısında ikinci derecede egemen kuruluşlar haline gelmişlerdir[18]. Çünkü bu birimlerin sahip oldukları yetkiler federal anayasa tarafından belirlenmektedir. Bu birimler ülkelerin yönetim sistemi içinde eyalet, kanton, federe devlet, land, cumhuriyet gibi adlarla yer almaktadır.

Siyasi yerinden yönetimin uygulandığı sistemlerde Anayasalar bir noktaya kadar akdi bir durum göstermekte[19], özerk yönetimlerin özerklikleri ve dereceleri kendi rıza ve onayları olmadığı sürece sınırlandırılamamakta veya kaldırılamamaktadır[20].

Siyasal yerinden yönetim uygulaması yönetim bütünlüğü olan(tekçi) devletler için söz konusu değildir. Yönetim bütünlüğü olan devletlerin ayırıcı özelliği yasama iktidarının tekliği ilkesi olup, siyasal yerinden yönetim uygulamasının geçerli olduğu ülkelerde bulunmamaktadır. Çünkü[21], siyasal yerinden yönetim kurumları, yalnızca yönetim alanında yetki kullanan kurumlar olmaktan çıkmış, siyasi alanda da yetki sahibi kamu otoriteleri haline gelmişlerdir.

---

[16] Kemal Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği**, Hizmet-İş Sendikası Yayınları, s.41-42.
[17] Vakur Versan, **Amme İdaresi**, Sermet Matbaası, İstanbul, 1960, s.125.
[18] Eryılmaz, Kamu Yönetimi, s.67.
[19] Onar, a.g.e., s.463.
[20] Hamza Eroğlu, **İdare Hukuku Dersleri Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1974, s.134.
[21] Atilla Nalbant, **Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1997, s.41.

b. Yönetsel Yerinden Yönetim

Yönetsel yerinden yönetim, merkezi yönetimin yerel nitelikli ihtiyaçları gereği gibi koruyamaması, karşılayamaması sonucunda ortaya çıkmış bir sistemdir[22]. Bu sistemde yerel yönetimlere tanınmış olan yetkiler, yerel çıkarları koruyacak, yerel hizmetleri görecek organları kurmak ve bu organların yerel hizmetler hakkında icrai karar alma ve bir noktaya kadar bu kararları da kendisinin uygulama ve yürütme iktidarını ifade etmektedir.

Yine yönetsel yerinden yönetimde, kamu otoritesi merkezi yönetime ait olup, bu idareler kanun yapma hakkına sahip değillerdir[23]. Diğer bir ifadeyle, yasama ve yargı konularında bütün yetkiler merkezi yönetime aittir. Ancak, yargının yerel idarelere bırakılmasında tek istisnası , yargı sisteminin kendine özgü bir özellik taşıması nedeniyle, İngiltere'dir.

2. Uygulama Alanı Bakımından Yerel Yönetim Türleri

Uygulama alanı bakımından yerel yönetimler hizmet yönünden yerinden yönetim ve yer yönünden yerinden yönetim olmak üzere iki kısma ayrılmaktadırlar.

a. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim

Hizmet yönünden yerinden yönetimin esası, belli bir kamu hizmetinin merkez dışında ve hukuki bir varlığa sahip özerk bir kuruma bırakılmasıdır[24]. Hizmet yerinden yönetim birimleri, tamamen teknik zaruretler nedeniyle ortaya çıkan kurumlar olup, hizmetin özel nitelikli olması nedeniyle de merkezi veya yerel yönetim teşkilatından ayrı bir teşkilata ihtiyaç gösteren hizmetlerin doğurduğu bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadırlar.

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları, merkezi yönetim hiyerarşisi içinde yer almamakta olup, kendisine verilen hizmetlerle ilgili hususlarda karar alma yetkisine sahiptirler. Ülkemizde hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına örnek olarak; üniversiteleri, kamu iktisadi teşebbüslerini, ticaret odalarını örnek olarak verebiliriz. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının ortaya çıkması ve gelişmesinde teknik, siyasi ve idari olmak üzere üç temel faktör rol oynamaktadır[25].

---

[22] Nadaroğlu, a.g.e., s.24.
[23] Onar, a.g.e., s.463. ; Eroğlu, a.g.e., s.134.
[24] Onar, a.g.e, s.464.
[25] Eryılmaz, Kamu Yönetimi, s.71-72.

- ✓ Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının ortaya çıkışındaki en önemli faktör "etkinlik" ve "verimlilik" gibi teknik düşüncelerdir. Çünkü, gelişen ve değişen teknik koşullara uyum konusunda merkezi yönetim yetersiz kaldığı için verimsizlik ortaya çıkmakta ve bununla beraber özel sektörle rekabet gücü kaybolmaktadır. Bu nedenle daha esnek hareket kabiliyetine sahip kurumlara ihtiyaç duyulmuştur.
- ✓ İkinci sebep siyasidir. Çünkü, halka eşit ve tarafsız hizmet edilmesi, demokratik değerlerin güçlendirilmesi yönünde kamu oyundan gelen talepler nedeniyle önemli kamu hizmetlerinde bulunan kurumların özel bir statüye tabi tutularak siyasetçilerin etki sahası dışında bırakılmasını gerektirmiştir.
- ✓ Üçüncü ve son sebep idaridir. Üst düzey kamu görevlileri geleneksel anlayışın dışında daha bağımsız ve kendi kendine yeten idareye sahip olmak istemektedirler. Bu sayede daha rasyonel hareket etme ve hizmet çevresiyle iyi ilişkiler kurmaları mümkündür. Ayrıca, üst düzey görevliler için özerklik daha fazla mali kaynak sağlamanın önemli unsuru olarak görülmektedir.

b. Yer Yönünden(Coğrafi) Yerinden Yönetim

Yer yönünden yerinden yönetimin esasını[26] bir bölgede yaşayan halkın ortak ve genel nitelikli ihtiyaçlarını karşılamak, korumak ve bu ihtiyaçları kendi organları vasıtasıyla belirlemek ve yerine getirmek konusunda özerklik verilmesi oluşturmaktadır. Dolayısıyla bir bölgede yaşayan yerel halkın yerel nitelikli ihtiyaçları ve menfaatleri yine aynı yerel halkın seçmiş olduğu organlar vasıtasıyla yerine getirilmektedir.

Ayrıca, yönetsel yerinden yönetimin sonucu olarak ortaya çıkan yer yönünden yerel yönetimler devlet tüzel kişiliğinden ayrı olarak tüzel kişiliğe sahip olup, merkezi yönetim dışında ayrı bir mal varlıkları bulunmaktadır. Ancak, bu idarelerin ayrı tüzel kişiliklerinin, mal varlıklarının ve kendilerine ait bütçelerinin olması bunların tamamen merkezi yönetimden bağımsız oldukları anlamına gelmemektedir. Çünkü, ülkenin bütününde idarenin bütünlüğü ile sorumlu ve ülkenin ortak yararlarını düzenlemek ve korumakla görevli merkezi yönetimin bu idareler üzerinde denetim yetkisi bulunmaktadır. Ancak, yapılacak bu denetim hiyerarşik kontrol olmayıp, bu idarelerinin hukuka uygunluğunu belirleyen ve "idari vesayet" adı verilen bir denetimdir[27].

[26]Versan, a.g.e., s.126.
[27]Nadaroğlu, a.g.e., s.24-25.

Yer yönünden yerinden yönetim ile hizmet yerinden yönetimi icrai kararların merkezi yönetim hiyerarşisi dışında organlar tarafından alınması bakımından birbirlerine benzetebilirsek de aralarında önemli farklar bulunmaktadır[28]. Yer yönünden yerinden yönetimde o bölge halkına tanınmış bir yetki vardır. Bu bölgede yaşayan yerel halk kendi yerel nitelikli hizmetlerini, ihtiyaçlarını yine kendi seçmiş olduğu organlar aracılığı ile karşılamaktadır. Oysa, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarında özerklik, hizmetle alakalı fertlere değil, hizmetin kendisine tanınmış olup, bunların organları hizmetlerden yararlananlar tarafından seçilmemektedir.

D. Yerel Yönetim ve Demokrasi
1. Demokrasi Kavramı

Kökeni eski Yunan kent devletlerine dayanan halkın(demos) yönetimi, diğer bir ifadeyle yönetimin halka ait olması[29] anlamına gelen demokrasi kavramına geçmişten günümüze geçen süreç içerisinde faklı yaklaşım ve anlamlar yüklene gelmiştir. Eski Yunan özellikle Atina Kent Devleti örneğinde tüm yurttaş sayılanların doğrudan katılımı ile uygulanan ve "doğrudan demokrasi" adı verilen bu tür, günümüzde yerini büyük ölçüde temsilciler aracılığı ile yürütülen "temsili demokrasiye" bırakmış bulunmaktadır. Temsili demokrasiye karşı bir yandan biçime ilişkin, temsilin profesyonelleşmesi, geniş halk kesimlerinde rahatsızlık yaratacak bir tür seçkinci yapıya dönüşmesi, diğer taraftan öze ilişkin, siyasal ve hukuksal eşitliğin ekonomik ve sosyal koşullardan soyutlanması durumunda gerçekten bir eşitlik sağlayamayacağı konusunda yapılagelen eleştiriler günümüzde insanların özgürlük ve eşitliklerinin derinleşmesi, kökleşmesi ve genişlemesini esas alan daha katılımcı ve gerçekten eşitlikçi bir demokrasi arayışını ortaya çıkarmıştır[30].

Halk tarafından yönetim olarak tanımlanan demokrasi üç temel ilkeyi içinde barındırmaktadır[31]: Birincisi, siyasi kararlar tüm halkın doğrudan veya dolaylı olarak katılacağı bir yöntemle alınır. İkincisi, siyasi kararlar bir tartışma ve fikir birliği içinde alınır. Seçim ve karar almada karşı fikir ve bu fikrin örgütlenmesi hakkı ve muhalefetin yeterli imkana sahip olması gereklidir. Üçüncüsü ise, siyasi kararlar halkın siyasal eğitiminin sürekliliğini sağlayacak biçimde alınır. Diğer bir ifadeyle işlerliği olan demokrasinin temel

[28]Versan, a.g.e., s.127-128.
[29]Giovanni Sartori, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, Çev. Tuncer Karamustafaoğlu-Mehmet Turhan, Yetkin Yay., Ankara, 1993, s.8.
[30]Selahattin Yıldırım, **Local Government and Democracy**, IULA EMME Yay., İstanbul, 1993, s. 15.
[31]Oya Çitçi, **Yerel Yönetimlerde Temsil -Belediye Örneği-** ,TODAİE Yay., Ankara, 1989, s.5. ;
Semih Eryıldız, **Yerel Yönetimde Yeniden Yapılanma**, TÜSES Yay., Ankara, 1989, s.7.

ilkeleri katılma, tartışma ve siyasi eğitimdir. Bu ilkelerin benimsenmiş olması ise dördüncü bir ilke olarak denetim kavramını ortaya çıkarmaktadır. Demokrasinin tanımı gereğince de yönetimin belli gruplar veya kesimlerce değil toplumun tüm kesimlerince denetlenmesi asıl unsurdur.

Çağdaş demokraside olması gereken temel gerekler şunlardır[32]: Demokrasi, öncelikle devlet ve sivil toplumun birbirinden ayrımını gerektirmektedir. Bunun yanında, toplumun demokratik niteliğinin temel bir belge ile belirlenmesini zorunlu kılmaktadır. Diğer temel gerekleri arasında, bireylerin, halkın temel demokratik hak ve özgürlükleri, yönetime katılım ve temsil ilkeleri, hukuk devleti ilkesi, hesap verme ve hesap sorma ve açıklık kuralları, yargının bağımsızlığı ilkesi, özgür ve dürüst seçimler, eşit oy, alternatif bilgi edinme, toplanma ve gösteri özgürlüğü ve hakları, çoğulculuk ve benzeri ilke ve kuralları bulunmaktadır.

2. Yerel Yönetimler Demokrasi İlişkisi

Demokrasi anlayışı yerelleşmeyi zorunlu hale getirmekte[33] yerel yönetimlerle demokrasi arasında çok yakın ilişkilerin olduğu bilinmektedir. Bu anlamda yerel yönetimler insanın özgürleşmesinde, kurumların demokratik yönetime yatkınlığı ile demokrasinin yaşanabilmesinde ve insanların demokratik eğitim kazanmasında birincil kuruluşlar olarak görülmektedir. Katılma ve temsil gibi çağdaş demokrasilerin temel niteliklerinin bu kuruluşlarda yaşayabilmesi de demokrasi-yerel yönetim ilişkisini güçlendiren unsurladır[34]. Ancak, bu konuda farklı görüşlerin de bulunduğu bilinmektedir. Yerel yönetimlerin demokrasi ile ilişkisi konusunda üç farklı görüş bulunmaktadır[35]: Birincisi Tolman Smith ve bazı romantiklerin görüşüdür ki buna göre yerel yönetim, demokratik seçim ilkesine aykırı ve geleneklerden gücünü alan bir kurumdur. İkincisi, Langrod'un görüşü, demokrasi ilkesi, çoğunluk kuralı, eşitlik, herkese eşit standartlar uygulama, yerel yönetim prensipleri ile çatışır. Üçüncüsü, Jonh Stuart Mill'in görüşü ki, demokrasi ve yerel yönetimler özgürlük sağlayıcı, halkın söz sahipliğini, yerel katılımı ve siyasal eğitimi getirici nitelikleri ile zorunlu ve kaçınılmaz ilişki ve iç içelik ile karşı karşıyadır.

---

[32]Selahattin Yıldırım, **Yerel Yönetim ve Demokrasi Kavramlar Yaklaşımlar**, IULA-EMME Yay., İstanbul, 1993, s.20-21.
[33]Hazma Al, **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Anlayışı**, Bilim Adamı Yay., 1. Baskı, Ankara, 2002, s. 190.
[34]Görmez, a.g.e., s.65.
[35]Selahattin Yıldırım, Yerel Yönetim ve Demokrasi, **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar**, IULA-EMME Yay., Ankara, 1990, s. 9. ; Görmez, a.g.e., s.65.

Ancak, yerel yönetim- demokrasi ilişkisi konusunda bütün bu farklı düşüncelere rağmen, yerel yönetimler egemenlik ilişki bağlamında ele alınıp değerlendirildiğinde egemenlik kullanan birimler olmadıkları görülmektedir. Bunun yanında yerel özerkliğin tanımında da merkezi yönetimin koyduğu sınırlar çerçevesinde yerel yönetimlerin kendi kendini yönetmesi asıldır. Bütün bunlar bir bütün olarak değerlendirildiğinde yerel demokrasi ile yerel iktidarın kastedilmediği açıktır. Başka bir deyişle, yerel demokrasi demokratik değerlerin yerel yönetimler için de geçerli kılınmasından başka bir anlam içermemektedir[36].

Yerel yönetimlerin demokratik olmasının gerekçesini seçim ve temsil ilkesinin varlığı oluşturmaktadır. Çünkü, yerel yönetimler merkezi yönetimin taşra birimleri ile karşılaştırıldığında, karar ve yürütme organlarının seçim ilkesine göre oluşması nedeniyle demokratik birimler olarak nitelenmesi söz konusu olmaktadır. Yerel yönetimler açısından ortaya çıkan bir başka üstünlük noktası ise, ölçek ve yüz yüzelik özelliğine sahip olmasıdır. Diğer bir deyişle, temsil ilkesi sonucu seçimler sonucunda oluşan yerel meclisler ile temsil edilenler arasında coğrafi ve toplumsal yakınlığın sağladığı ivme, demokrasinin denetim ve sorumluluk ilkesinin gerçek anlamda uygulanabilir olmasına imkan sağlamaktadır[37]. Kısacası seçim, temsil ve yüzyüze ilişkiler neticesinde oluşan siyasal katılma ve denetim imkanlarının fazlalığı yerel yönetimlerin demokratik olmasının temel dayanağını oluştururken; aynı zamanda yerel kararları ve programları tartışma ve eleştirme anlamında çift taraflı bir ilişkinin oluşmasına imkan sağlamaktadır.

Çağdaş gelişim sürecinde yerel yönetimlerin tarihsel gelişiminin temel doğrultusu, yerel halkın kendi kendini yönetme geleneğinin oluşması sonucunda doğan yerel demokrasi ve yönetim kültürüne bağlı olarak tabandan yukarıya doğru olmuştur. Bu anlamada yerel yönetimlerin, halka ülke yönetiminde en alt birimden başlayarak etkin bir rol almasını sağladığı için, demokrasi kuramında özel bir yere sahip olduğu söylenebilir. Çünkü, bu şekilde sağlanan geniş tabanlı katılım demokrasiyi koruyucu bir rol oynamaktadır[38]. Ancak, Batı ülkelerinde yaşanan bu gelişmeye karşılık ülkemizde yerel demokrasi gelenek ve kültürü oluşmadan yukarıdan aşağıya doğru bir demokrasi tesisin gerçekleştiğini görmekteyiz. Diğer bir ifadeyle, demokrasinin ulusal ölçekte yukarıdan aşağıya getirilişi

[36]Görmez, a.g.e., s.73.
[37]Oya Çitçi, "Yerel Siyaset ve Demokrasi / Çoğulculuk / Sivil Toplum" , **Sivil Toplum İçin "Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi" Seminerleri**, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Yay. (WALD), İstanbul, 1998, s.234
[38]Eryıldız, a.g.e., s.7.

gibi, yerel yönetimlerde yukarının kararıyla oluşmuş birimler olarak ortaya çıkmışlardır[39]. Bu anlamda ulusal ve yerel ölçekte gerçek anlamda demokrasinin kurulup işleyemeyişi, demokratikleşmeyi olanaklı kılan gelenek ve ortamın yaratılmayışı, demokrasiye duyarlı, bilinçli halkın oluşmamasının temelinde yatan temel nedenin demokrasimizin yukarıdan aşağıya doğru tesisinin sağlanmaya çalışılmasından kaynaklandığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Ülkemizde yerel demokrasinin istenilen biçimde çalışmamasının önemli nedenlerinden biri de, yerel bir siyaset alanı tanımlanmış olmasına rağmen, bu siyaset alanına karşılık gelen bir kamusal alanın örgütlenmemiş olmasıdır. Diğer bir ifadeyle tanımlanan yerel siyaset alanı içerisinde yerel işlerin nasıl yapılabileceğinin tartışılabildiği, eleştirel ve rasyonel bir tartışmanın gerçekleştiği bir kamusal alanın olmaması, olanın da merkezi yönetim tarafından işgal edilmiş olmasıdır[40]. Bu anlamda gerçek yerel demokrasiyi sağlamak, katılımcı, çoğulcu bir yerel demokrasi hedefine ulaşmak isteniyorsa yerel kamusal alanın merkezi yönetimin etki alanından öncelikle kurtarılması gerekmektedir.

Yerel demokrasinin işleyişi noktasında yaşanan öncelikli sorunlardan birisi de "temsil" konusudur. Çünkü, demokrasinin yarışmaya dayanması ilkesine karşılık, temsil yarışına girenler büyük ölçüde yerel toplumsal tüketimi düzenleyen, serbest meslek sahibi, esnaf gibi, kişilerden oluşmaktadır[41]. Diğer bir İfadeyle yerel yönetimleri topluluk düzeyinde güçlü çıkarlar temsil etmektedir. Dolayısıyla yerel topluluk ölçeğindeki tabakalaşma temsil süreci üzerinde etkili olamamakta karar ve yürütme organlarının genel oyla seçilmesi "temsil" anlamında demokrasinin sağlanmasında güvence oluşturmamaktadır. Bu durumun ortaya çıkmasında ise, Siyasi Partiler Kanunu'ndan kaynaklanan nedenler bulunduğu gibi; partilerin kendi iç dinamiklerinden kaynaklanan nedenler de bulunmaktadır. Örneğin, İl Genel Meclisi üyelerini konu alan bir çalışmada[42], Türkiye genelinde İl Genel Meclisi Üyelerinin yarısı çiftçi ve esnaf, % 40'ı emekli ve % 10'un da sanayici ve serbest meslek sahibi kimselerden oluştuğu belirlenmiştir. Aynı zamanda üyelerin ağırlıklı oranının da ilkokul mezunu oldukları belirlenmiştir. Yine Belediye Meclis üyeleri üzerinde yapılan ve

[39] Cevat Geray, "Yerel Demokrasi, Özerklik ve Halk Katılımı", Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, **Yeni Türkiye Dergisi**, Y. 1, S. 4, Mayıs-Haziran, 1995, s.73

[40] İlhan Tekeli, "Yerel Siyaset ve Demokrasi/ Çoğulculuk/ Sivil Toplum," **Sivil Toplum İçin "Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi" Seminerleri**, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Yay. (WALD), İstanbul, 1998, s.196-214.

[41] Çitçi, Yerel Yönetimlerde Temsil – Belediye Örneği-, s.16.

[42] **Sekizinci Beş Yıllık Kalkın Planı Yerel yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yay., No. 2538. Ankara, 2001, s.116.

Türkiye genelini kapsayan bir araştırma[43] sonucuna göre, Meclis üyelerinden % 4.5'u tarım işçisi, % 1.6'ı sanayi işçisi, % 8.7'i emekli memur iken; büyük çoğunluğu oluşturan % 81.2'inin de serbest meslek sahibi kimselerden oluştuğu görülmektedir.

Ülkemizde kamu görevlilerinin görevlerinden ayrılmadıkça yerel yönetim organlarına seçilme hakları bulunmamaktadır. Fakat, uzmanlık ve deneyim sahibi olan bu insanların yerel yönetim organları içinde yer alıp, katkıda bulunmaları meclislerin niteliğini artıracağından[44] göz ardı edilmemesi gereken bir konudur. Ayrıca, meclislerde kadınların temsilinin eksikliği de önemli bir konudur. Aslında kadınların siyasal yaşamda yerlerini almaları yalnızca eşitliğin sağlanması için gerekli bir unsur değil bütün toplumsal unsurların temsilini gerektiren demokrasinin gelişmesi anlamında zorunluluk olmasına rağmen[45]; ülkemizde yerel siyasette kadınların temsiline baktığımızda[46]; 34.044 Belediye Meclis Üyesi arasından sadece % 1.6'ı, 3215 belediye başkanından sadece % 0.6'ı, 3122 İl Genel Meclisi Üyesinden de sadece % 1.4'ünün kadınlardan oluştuğunu görmekteyiz.

3. Yerel Katılım

Katılım kavramı, tüm demokratik yönetimler için ortak bir amaç olmasına rağmen, üzerinde ittifak edilen paylaşılan kesin bir tanımı da bulunmamaktadır[47]. Dolayısıyla lehinde ve aleyhinde çok şey söylenen önemli ama tartışmalı bir kavram olmaktan kurtulamamıştır[48]. Katılmalı yönetim ideolojisini pratiğe dönüştürdüğü için "somut", kendi içinde değişik formlar oluşturduğu için "soyut" bir nitelik taşıyan yönetime katılma, dünya katılma pratiğini inceleyen yazarlarca birlikte belirleme (co-determination), Ortak Yönetim (cogestion), çoklu yönetim (democratic-participative management) gibi değişik adlarla anılmakta[49] ve kimin neye, nasıl, nerede, ve ne zaman gibi pek çok soruya verilecek yanıta göre farklı boyutlar ve şekilde uygulamaya geçirilmektedir[50].

---

[43] Zerrin Toprak - Ruşen Keleş, **21. Yüzyıla Girerken Türkiye'de Belediye Meclislerinde Siyaset**, İzmir Yerel Gündem 21 Yay., İzmir, 2000, s. 226.
[44] Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s.116.
[45] Meryem Koray, "Kadın- Siyaset- Kota", **Türkiye'de Kadın Olgusu**, (Der. Necla Arat), Say Yay., İkinci Baskı, İstanbul, 1995, s.201.
[46] "Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi Türkiye Ulusal Raporu, Tema III", **Sürdürülebilir Kalkınma ve Yönetişim**, IULA EMME Yay., İstanbul, 2002, s.35-36.
[47] Birkal Uysal Sezer, "Political Participation and the Influence of the Family on Participation", **Turkish Yearbook of Human Rights**, Vol. 5-6, 1983-1984, s.37.
[48] Yakup Bulut, "Büyükşehirlerde Katılımlı Yönetimin Hayata Geçirilmesinde Rol Oynayan Etmenler", **Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C.1, S.1, Güz, 2000, s.49.
[49] Kurthan Fişek, **Yönetime Katılma**, TODAİE Yay., Ankara, 1977, s.35.
[50] M. Akif Çukurçayır, **Siyasal Katılma ve Demokrasi**, Yargı Yay., Ankara, 2000, s.29.

Katılımın hem siyasal hem de yönetimsel boyutu bulunmaktadır[51]. Siyasal boyutu yönüyle katılım, kişilerin ya da onların oluşturduğu birimlerin, örgütlerin kendilerini yöneten kadroların seçim ve eylemlerini belirlemek ve etkilemek için giriştikleri çabalar olarak ifade edilir. Siyasal katılma biçim ve düzeyleri siyasal sistemin yapısına, hukuk çevresine, kurumlarına, siyasal kültürüne ve sosyo ekonomik yapısına göre farklılıklar gösterir. Yönetimsel boyut açısından ise, siyasal ve yönetsel kadroların belirlenmesinden çok, onların almış olduğu kararlara yapmış oldukları işlemlere halkın ve sivil toplum kuruluşlarının katılımı olarak tanımlanmıştır.

İçinde bulunduğumuz yüzyılda yerel yönetim organlarının salt seçimle oluşacağının öngörülmesinin bu kurumlara demokratik olma niteliğini kazandırmaya yetmediği konusunda görüş birliği bulunmaktadır. Bu anlamda mevcut biçimsel koşulların bir adım daha ötesine gidilerek, yönetime halk katılımının sağlanması gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Katılım, toplumsal eşitliğe hizmet edecek politika ve uygulamaların hayata geçirilmesi anlamında önem arz etmektedir. Demokrasi kavramının başlıca öğeleri olan halkın katılımı, çoğunluk ilkesi ve yöneticilerin hem dayanışmaya önem vermeleri hem de seçmene karşı hesap verme sorumluluğu duymaları merkezi boyutta geçerlilik kazanması gereken ilkeler olduğu gibi, yerel boyutta da önemlidir[52]. Dolayısıyla yerel yönetimlerin yerel katılımı güçlendirecek yapılanma içinde olması, gerek ulusal demokrasi gerekse de yerel demokrasinin gelişmesine buna bağlı olarak da eşitliğin, özgürlüğün sağlanmasına, bireylerin inanç, tutum, davranış ve bilgi düzeylerini geliştirmesine yol açacaktır.

Yönetim literatüründe yeni bir kavram olmamasına rağmen katılım kavramının son yıllarda demokratik yönetim biçimindeki yeri sorgulanmaya başlamıştır. Temsili demokrasinin halkın yönetime katılımını ve yönetimde karar hakkına sahip olmasını yeterince sağlayamaması katılımcı demokrasi anlayışı içinde yeni bir yönetim modelini tartışmaya açmıştır. Bu da demokrasi-kamusal alan-yerel yönetim ilişkisini içine alan ve kamu-özel-sivil toplum işbirliğine dayanan "demokratik yönetişim" anlayışıdır[53].

Ayrıca, her ne kadar yerel halkın yine kendisinin seçtiği organlarca yönetilmesi yerel yönetimlerin olmaz ise olmaz koşullarından olmasına karşılık, salt seçimlerin varlığı ile

[51] Hasan Buran, "Yönetim Yurttaş İlişkileri ve Katılmalı Yönetim", **Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yay., C.1, Ankara, 1995, s.210.
[52] Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s.113. ; Güngör Erdumlu, **Bir Özel İdare Uygulaması Tokat Örneği**, Devlet Planlama Teşkilatı Yay., No. 2185, Ekim, 1998, s. 20-21.
[53] E. Elif Yücetürk, "Yönetim kavramı ve Katılımı Örgütlemede Bir Örnek; Bolu İl Kurultayı", **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yay., No. 304, 2002, s. 228.

demokratik bir işleyişin olduğunu özdeş kabul etmek eksik bir tanımlamaya bizi götürecektir. Bunun yanında seçim olmadan da yerel yönetim biriminin var olmasını mümkün görmek olanaklı değildir. Çünkü böyle bir durumda ortaya çıkacak yönetim birimi ancak merkezi yönetimin bir birimi olarak nitelendirmek daha doğru bir saptama olacaktır. Dolayısıyla yaşanacak bu olumsuzlukları ortadan kaldırmak ve gerçek yerel demokrasiyi tesis etmek aynı zamanda yerel yönetimlerin etkinliğini ve verimliliğini artırmak için, katılımcı modellerin oluşturulması ve işleyişe kazandırılması gereklidir. Böylece demokrasi algılaması sadece seçimlerde oy kullanma olarak algılanmayacak[54]; katılım, yönetimin işleyişine yayılmış olacaktır.

Son yıllarda temsili demokrasinin işleyişinde görülen olumsuzluklar katılımcı demokrasi kavramını ön plana çıkarmıştır. Devrimci olmaktan çok reformcu bir niteliğe sahip olan katılımcı demokrasi pratikte temsili demokrasinin yerine ikame olmaktan çok onun boşluklarını doldurma ve işleyişinde daha demokratik bir toplum düzeninin sağlanmasına katkıda bulunma rolünü üstleniş görünmektedir[55]. Çünkü, temsili demokrasilerde belirli süreler içinde egemenlik haklarını temsilcilerine devreden bireyler, iki seçim dönemi arasında pasif konumda bulunmaktadırlar. Dolayısıyla oluşan bu durum onları özne durumundan çıkarmakta seçmen olmalarına yol açmaktadır[56].

Katılımcı demokrasinin olmaz ise olmaz iki koşulu bulunmaktadır[57]: Bunlardan biri iletişim, bilgilendirme, diğeri ise, sivil toplum örgütlülüğüdür. Halkın tercihlerinin ve bu tercihlerdeki değişmelerin alınacak siyasal kararları sürekli olarak etkileyebilmesi her şeyden önce iletişimin varlığı ile mümkündür. Bu iletişim de çift yönlü olarak düşünülmesi gereken unsurdur. Halkın tercihlerini oluşturması ve değiştirmesi büyük ölçüde bilgilenme ile doğru orantılıdır. Bu anlamda katılımcı bir demokrasinin en temel özelliklerinden birisi halkın doğru ve sürekli bilgilendirilmesidir. Doğru, sürekli ve hızlı bir bilgilendirme de sınırsız bir iletişim özgürlüğü ile sağlanabilmektedir. Burada da en önemli görev bu konuda gerekli ortamı sağlayacak ve hukuki düzenlemeleri yapacak olan merkezi yönetime düşmektedir. Katılımcılığın gerçekleşebilmesi için bir diğer koşul toplumun örgütlülük düzeyidir. Diğer bir deyişle, toplumun dinamizmini, değişen tercihlerini siyasal alana taşıyacak olan

[54] Şerif Öner, **Belediye Yönetim Kararlarında Sivil Toplum Kuruluşlarının Etkinliği (Gaziantep-Kahramanmaraş- Bingöl Örneği)**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2000, s.63.

[55] Kemal Yılmaz, "Yerel Yönetim ve Demokrasi", **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, C.1, TODAİE Yay., No. 261, Ankara, 1995, s.309.

[56] Nuri Bilgin , Yurdal Topsever, Melek Gökten, Ünsal Yetim, **Yerel Yönetimler İçin Demokratik Bir Model Arayışı**, TÜSES Yay., İzmir, 1991, s. 22-24.

[57] Gencay Şaylan, **Demokrasi ve Demokrasi Düşüncesinin Gelişmesi**, TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi Yay., Ankara, 1998, s. 84-86.

kuruluşlar sivil toplum örgütleridir. Bireyin etkin bir şekilde siyasete katılabilmesi ancak sivil toplum örgütleri aracılığı ile mümkün olabilecektir. Neticede kapsamlı bir iletişim ve bilgilenme özgürlüğü yanında sivil toplum örgütleri katılımcı bir demokrasinin gerçekleşebilmesinde olmaz ise olmaz koşulları oluşturmaktadırlar.

Bu noktada, yerel düzeyde temsili demokrasi uygulamasından yerel halkın katılımını sağlayacak olan katılımcı demokrasiye geçilmesinde, hem yerel halka hem de yöneticilere önemli roller düşmektedir. Ancak, katılımcı demokrasinin yaşamsal boyutlara aktarılmasında örgütlü toplum olan sivil toplum kuruluşlarının da güçlü olması gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle, yerel alt grupların oluşumunun sağlanmasına yönelik alt yapının hazırlanması ve bu gruplara yönetimde etkin ve belirleyici olabilecekleri statülerin kurumsal ve yasal düzeyde sağlanması gereklilik arz etmektedir.

Ancak, yerel halkın ve örgütlü toplumun katılımına yönelik katılımcı mekanizmaların kurumsal olarak oluşturulması yanında bunların katılımcı bir yapı içinde oynayacağı rol de önemlidir. Başka bir deyişle, katılımcı mekanizmalarının oluşturulması tek başına yeterli olmayıp, halkın ve örgütlü toplumun bu olgunun içinde yer alması da çok önemlidir.

Bu konuda yapılan çalışmalar neticesinde ortaya çıkan sonuçlara göre, yerel halkın ve örgütlü toplumun katılımcı mekanizmalar içinde yer alma konusunda ilgisiz kaldıkları anlaşılmaktadır. Şöyle ki, "bölgenizde daha iyi şehir hizmeti verilebilmesi için çeşitli şekillerde katkıda bulunur musunuz ?" sorusuna % 46.1 olumlu cevap verildiği, yine " yerel nitelikli karar alınmasında halk yönetici güce sahip mi?" sorusuna % 43.3 olumlu cevap verildiği görülmektedir. "Kente ait isteklerinizi nasıl iletmektesiniz" sorusuna % 49.5 iletemediklerini belirtirken; % 14.4'ü muhtara, % 10'u belediye, % 8.7'i de arkadaşlık ilişkileri kurarak isteklerini ilgili kurumlara ilettiklerini belirtmişlerdir[58]. Yine sivil toplum kuruluşlarının katılım algılanmasını öğrenmek için sorulan soruya verilen cevaplar incelendiğinde ankete katılan STK üyelerinin %52.6'ının katılımı genel ve yerel seçimlerde oy kullanmak; %23.7'inin ise sorunlara ilişkin faaliyetlere katılmak olarak algıladıkları görülmektedir[59]. Bu veriler ışığında yapılması gerekenin yaşanmakta olan temsil ve katılım sorunlarının çözülerek yerel yönetimlerin çağdaş demokratik yerel yönetim anlayışı içinde

[58] Zerrin Toprak, "Yerel Yönetime Katılmada Halkın Rolü (İzmir Metropoliten Alan Büyük Kent Bütününde Yapılan Anket Çalışması)", **Akademik Araştırmalar Dergisi**, S.2, İzmir, 1988, s. 179-189.
[59] Öner, a.g.d.t., s. 226.

yeniden yapılandırılması ve halkın da inanç, tutum, davranış ve bilgilerinde sağlanacak gelişim ile yönetime katılımlarının sağlanması olmalıdır.

4. Yerel Katılım Yöntemleri

Geleneksel ve yaygın katılım biçimlerinden olan oy kullanma, çağdaş demokrasilerde yönetimlerin meşruiyet sorununun çözmeye yetmemekte; toplumsal grupların gereksinimlerini karşılamada yetersiz kalmaktadır. Çünkü, günümüz çağdaş yönetimlerinde seçimler ve çeşitli yerel meclislerde görev yapma sınırlı bir demokratik çözüm olarak kabul edilmektedir. Bu anlamda halkın seçimler dışında da yönetsel etkinlikleri sürekli etkileyip denetleyebileceği ve yaşadığı alanı biçimlendireceği yöntemlerin geliştirildiği ve uygulandığı görülmektedir.

Yerel yönetime halkın katılımına imkan tanıyan farklı uygulamalar bulunmaktadır[60]. Bunlar arasında özellikle halk oylaması, halk toplantıları, meclis toplantılarına katılım, danışma kurulları, kent konseyi ve Yerel Gündem 21 yönetime katılım uygulamaları olarak kullanılan formlar arasında yer almaktadır.

Halk Oylaması "Doğrudan Demokrasi": Günümüzde doğrudan demokrasinin uygulanmasının olanaksız olduğu düşüncesi yaygın bir kanaattir. Çünkü, bu düşünce zaman, maliyet ve etkinlik açısından uygulanabilir olmaktan uzak bir yöntem olarak düşünülmektedir. Oysa doğrudan demokrasi, halka, yerel bazı önemli konularda daha etkin olarak karar almasına yardımcı olacak seçenekler sunma imkanı tanımaktadır. Doğrudan demokraside halk tüketici olmaktan çıkıp üretici duruma gelmekte; diğer bir ifadeyle pasif olmaktan uzaklaşmakta, yaşadığı çevreyi biçimlendirir duruma gelmektedir. Diğer bir ifadeyle, doğrudan demokrasi ile temsil sisteminden kaynaklanan boşluklar katılım yoluyla giderilmekte; yöneticilerin yerel halkın sorunlarına yerel halkında yaşam çevrelerine olan duyarlılıkları artmaktadır.

Halk oylaması, genelde, temsili organlar tarafından çözümü güç ya da riskli bulunan sorunların çözümü ya da bir kenara konulması için son derece yararlı araçlar oldukları

[60] Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s.116-119. ; M. Akif Çukurçayır, "Yeni Yönetim Modeli Arayışları Çerçevesinde Halkın Yönetim Süreçlerine Katılım Olanakları", **Yerel Yönetim Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yay., No. 304, 2002, s. 211-224. ; Yıldırım, Local Government and Democracy, s.83-151.

kanıtlanmıştır. Dünyanın değişik ülkelerinde referandum sürecinin başlatılabilmesi için % 2 ile % 15 arasında değişen oranlarda seçmen imzası aranmaktadır.

Halk Toplantıları : Yerel yönetimleri düzenledikleri halkı bilgilendirme ve yönetimin eylem ve işlemlerinin yöneticiler, uzmanlar ve halk tarafından tartışılmasını sağlayan toplantılar, yerel yönetimleri güçlendiren önemli bir nitelik taşımaktadır. Yerel meclis ve başkanlarının alacakları kararlarda bu toplantıların etki gücü oldukça yüksektir. Aynı zamanda bu toplantılar yönetim ile halk arasındaki bilgi akışının sağlıklı bir şekilde sağlanmasına yardımcı olması bakımından önemlidir. Bu alanda dünyanın değişik ülkelerinde değişik uygulamalar sergilenmektedir. Yerel koşullara bağlı olarak yerel topluluk üyeleri bu toplantılarda tartışılacak gündem maddeleri üzerinde toplantı tutanaklarına da geçmek şartıyla sözlü ya da yazılı önerilerde ya da görüş bildirimlerinde bulunabilmektedirler.

Meclis Toplantılarına Katılım : Yerel halkın meclis toplantılarına katılmasının sağlanması halkın dilek ve sorunlarını meclise ve yönetime iletilmesini sağlayacak önemli yöntemlerden birisidir. Aynı zamanda bu toplantılara katılan halkın bilgi eksikliği giderilmiş olmaktadır.

Danışma Kurulları : Karar alma ve uygulama süreçlerinde, yerel halkın ve sivil toplum örgütlerinin görüşlerine başvurulması ve bu amaçla kurumsal düzenlemeler yapılması katılımın sağlanmasının önemli bir boyutunu oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin temel çalışma alanlarında demokratik kitle ve meslek örgütlerinin, uzmanların ve halk temsilcilerinin katıldığı danışma kurullarının oluşturulması ve bunların yerel yönetimlere çalışmalarında yol gösterici olması, kamu bilincinin ve sorumluluğunun sağlanmasında çok önemlidir.

Ayrıca bu tür kurullar, yerel yönetim yetkililerine, yerel halkın genişçe bir bölümünün görüşlerini iletme ve yetkili kurumlarla bu kurulları oluşturan bireyler arasında aracılık yapmada önemli işlevlere sahip bulmaktadırlar. Bu kurullar, yerel yönetimlerde halkın katılımını artırmak amacıyla halkın işleri ve sorunları konusunda yetkili organlarla birlikte çalışan, onlara tavsiyelerde bulunan yerel topluluk üyelerinden oluşmaktadır.

Kent Konseyleri : Seçilmiş yerel yönetim organlarının çalışmalarına halk katılımını ve denetimini sağlamak için, en alt düzeydeki yerel yönetim birimlerinden yukarıya doğru

örgütlenerek demokratik kitle örgütleri temsilcileri ve uzmanların da katılımını sağlayarak oluşturulan kent konseyleri dinamik yapılarıyla etkin bir çalışma olanağına sahip olabilmektedirler. Kent konseyleri kent yönetimin her türlü etkinliklerini izleyerek rapor oluşturup kamuoyuna sunarak; tartışma olanakları yaratmakta; böylece mevcut sorunların çözümüne ve geleceğe yönelik tasarılara katkıda bulunmaktadırlar.

Yerel Gündem 21[61] : 1976 Vancouver Konferansı sonrasında HABİTAT I'in idare merkezli çözüm önerilerinin yetersizliğinin anlaşılması üzerine yeni strateji ile sorumluluğun sadece devlete değil, toplumdaki kamusal ve özel tüm aktörlere yüklenmiş, yapılabilir kılma politikaları benimsenmiş, uluslararası sorumluluklar da sadece koordinasyon düzeyine indirgenmiştir.

Gelecek yüzyıla açılan yeni yönetişim anlayışının temel taşlarını döşeyen "Gündem 21"in çıkış noktası 1992 yılında Rio de Janerio da yapılan ve "Yeryüzü Zirvesi" olarak adlandırılan Birleşmiş Milletler ve Çevre Kalkınma Konferansıdır. Rio Konferansı yalnızca sürdürülebilir gelişme kavramını yaşantımıza sokmakla kalmayıp katılımcı mekanizmaların ve süreçlerin önce Birleşmiş Milletlerce ardından da tüm hükümetler ve diğer kurum ve kuruluşlarca benimsenmesini sağlamış bulunmaktadır. Rio Konferansında temelde iki metin ortaya konulmuştur. Bunlardan ilki Rio Bildirgesi diğeri ise **Gündem 21** olarak tanımlanan eylem programıdır.

Gündem 21'in temel felsefesi, katılımı artırmak ve bulunduğu yerleşimden başlayan hemşehri sorumluluğunu geliştirmekdir. Ulusal/yerel yaşam kalitesini artırmada sorumluluk, eşitlik, özgürlük ve dayanışmaya dayandırılan Gündem 21, halkın yerel yönetime doğrudan katılımı ve doğrudan kontrol şansını artıracak bir araç özelliği taşımaktadır. Dolayısıyla Gündem 21, "idare merkezli değil toplum merkezli olup", kamu, özel ve sivil sektörlerin birlikteliğinde katılımcı bir yönetim anlayışını öne çıkarmış bulunmaktadır. Bu anlamda Gündem 21'lere ulusal eylem planlarının oluşturulmasına temel teşkil edecek yerel eylem

[61] Konu ile ilgili geniş bilgi için bkz. Zerrin Toprak , "Habitat II ve Yerel Gündem 21 Sorumluluğu", **TİD**, Y. 70, S. 421, Aralık, 1998, Ayrı Bası, s.347-363. ; Zerrin Toprak, "Bir Katılım Projesi Olarak Yerel Gündem 21 ve Belediyeler", **Mevzuat Takip Sistemi Dergiden Dergisi**, Y.2, S.33, 2002, s. 51-57. ; Zerrin Toprak- Hamit Palabıyık, Participation and Civil Society The Experiences Of İzmir Local Agenda 21 (1995-2000), **Turkish Public Administration Annual**, Vol.24-26, 1998-2000, s.95-106. ; Zerrin Toprak , " Yerel Siyasetin Dinamikleri ve Gündem 21", **Siyasette Kadınlar ve Gençler**, İzmir Yerel Gündem 21 Yay., İzmir, 1999, s.53-71.; **Yerel Gündem 21 Rehberi**, İzmir Yerel Gündem 21 Yay., 1998. ; Sadun Emrealp, "Yerel Yönetimler İle Sivil Toplum Kuruluşları Arasındaki İşbirliği", **Merhaba Sivil Toplum**, Derleyen. Taciser Ulaş, Helsinki Yurttaşlar Derneği Yayın Dizisi 10, İstanbul, 1997, s. 39-67. ; Yerel Gündem 21, Bülten 14, IULA-EMME Yay., Ocak, 2003. ; Atilla Göktürk – Sultan Kavili, "Yerel Gündem 21 ve Katılım", **Yerel Yönetim Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yay., No: 304, Ankara, 2000, s. 237-249.; Korel Göymen, " Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkeziyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri", **AİD**, C.32, S.4, Aralık, 1999, s.67-83.

planlarının hazırlanmasında birlikte sorumlulukla gelen katılımcı yönetim anlayışında ortaklara önemli roller düşmektedir.

Gündem 21'in 28.Bölümü[62], "Gündem 21'in desteklenmesinde yerel yönetimlerin girişimleri" başlığını taşımaktadır. Bu bölümde, yerel yönetimlerin öncülüğünde sivil toplumun ve kentteki aktörlerin birlikte kendi sorunlarını saptayarak, kentleri için 21. yüzyılın yerel gündemini oluşturmaları yönünde küresel bir çağrı yapılmaktadır. Yine bu bölümde hedef olarak da "her ülkedeki yerel yönetimlerin, beldelerinde katılımcı bir süreç başlatarak, kendi Yerel Gündem 21'leri konusunda görüş birliği sağlamaları" öngörülmektedir.

Ülkemizde, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) çatısı altında ve desteği ile yürütülmekte olan "Türkiye'de Yerel Günden 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi" projesi Eylül 1997 içerisinde UNDP, T.C Hükümeti ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Bölge Teşkilatı (IULA-EMME) tarafından imzalanarak uluslararası anlaşma niteliği kazanmış bulunmaktadır. Proje, 6 Mart 1998 tarihinde T.C Resmi Gazete'sinin Mükerrer sayısında yayınlanmıştır. Yine Yerel Gündem 21 uygulamalarını başlatan belediyelerimiz açısından İçişleri Bakanlığı'mızın 19.3.1998 tarihli Genelgesi teşvik edici olmuştur. Projenin amacı, Türkiye'deki yerel yönetimler tarafından Yerel Gündem 21 aracılığı ile öncelikle yerel sürdürülebilir gelişme sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli, stratejik bir planın hazırlanması ve uygulaması yoluyla yerel düzeyde Yerel Gündem 21'in hedefine ulaşmasıdır.

Yerel Gündem 21'ler ülkemizde yerel yönetimlerin desantralize, katılımcı ve daha demokratik bir yapıya kavuşturulmasını ve sivil toplum kuruluşları ile etkin, hatta organik bağlar kurulmasını ön planda tutan yaklaşımın hayata geçirtilmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Diğer bir ifadeyle, bir anlamda Yerel Gündem 21'ler yerel yönetimler ile sivil toplum kuruluşlarının işbirliği açısından yaşamsal bir önem taşıyan yönetişim anlayışının yerleşmesi ve kurumlaşması için gerekli yeniden yapılanmanın saç ayağını oluşturmaktadırlar.

Bir bütün olarak değerlendirdiğimizde geleneksel yönetim anlayışının diğer bir ifadeyle seçimlerde oy kullanma ve yerel meclislerde görev alma halkın gözetim ve

[62]http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/agenda21toc.htm. (27.5.2003)

denetimine, aynı zamanda etkin ve verimli olan siyasal ve yönetsel yapının oluşmasına imkan sağlamamaktadır. Ancak, bunların yanında salt katılımcı mekanizmaların oluşturulmasının da sorunu tam anlamıyla çözmesi mümkün görülmemektedir. Çünkü, hangi katılımcı yöntem uygulanırsa uygulansın en başta şeffaflığı ve meşruluğu sağlamak için[63] halkın bilgilendirilmesinin gerekliliği bulunmaktadır. Bilgilendirme sağlanmadan gerçekleştirilecek katılımcı modellerin hayata geçirilmesi katılımcı yönetimden beklenen faydaları sağlamayacaktır. Ayrıca, yerel düzeyde katılımın sağlanmasında halkın yerel yönetimlerin kullandığı yöntemler ve yönetim yapısı hakkında temel bilgilere sahip olmasını gerektirmektedir. Bu anlamda gerçek bilgilendirmenin sağlanmasıyla da yönetim ve halk arasında güven tesisi mümkün olacak, bu da demokratik yerel yönetim anlayışında halkı, katılımcı yönetim anlayışı çerçevesinde, sorumluluk alır duruma getirecektir.

E.Yerel Özerklik

Yerel özerklik, yerinden yönetim uygulamalarının yer aldığı ülkelerde, yerel yönetimlerin yerel halka karşı görev ve sorumluluklarını yerine getirirken, merkezi yönetimin kontrolünden bağımsız hareket etme gücüne ve kendini merkezi yönetime ihtiyaç duymadan yönetme kapasitesine sahip olma ile açıklanmaktadır. Ayrıca, yerel özerklik seçilmiş yerel yönetim sistemini meşru hale getirmektedir. Çünkü, yerel özekliğin temelinde yerel yönetimlerin yerel halka dönük hizmetleri belirleme ve hizmetleri yapabilmek için vergilendirme hakkı bulunmaktadır[64]. Ancak özerklik, tamamıyla bağımsız olma anlamına gelmemekte, sınırları Anayasa ve yasalarca belirtilmiş olan çerçeve içerisinde, hizmetlerin etkin ve verimli yapılmasında kullanılan bir araçtır.

Özerklik, merkezi yönetimin ve bürokrasinin sakıncalarını ortadan kaldırmak veya minimize etmek için düşünülmüş bir yönetim biçimidir. Çünkü, yetkilerin tek merkezde toplanması, kararların merkezi yönetimin üst kademeleri tarafından alınması yürütmenin gecikmesine, yavaşlamasına hizmetlerin aksamasına neden olmaktadır[65].

[63]Benjamin Crospy, **Participation Revisited: A Managerial Perspective, Center For Democracy and Governance United States Acency For İnternational Devolopment Project**, April, 2000, s.21.
[64]Başak Koyuncu, Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar, **Muğla Üniversitesi Dergisi**, C.1, S.1, Güz, 2000, s.98.
[65]Nuri Tortop, **Mahalli İdareler**, TODAİE Yay., Ankara, 1991, s.18.

Yerel Yönetimlerin özerk olmasında temel kurallar şunlardır[66]:

- ✓ Özerk yerel yönetimler yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş, kamu tüzel kişiliğine sahip birimlerdir.
- ✓ Bu birimlerin karar ve yürütme organları seçimle iş başına gelmektedirler.
- ✓ Hizmetleri yerine getirebilmek için özgürce toplayacağı ve harcayabileceği gelir kaynakları ile donatılmış olmalarıdır(Mali Özerklik).
- ✓ Kanuna dayanan denetim dışında karar serbestliğine sahip olmalarıdır(Yönetsel Özerklik).

Yerel yönetimlerin yararlandığı özerkliğin ölçüsü ülkeden ülkeye değişmektedir[67]. Bu değişmelerin nedenlerinden birisi, ulusal birliğin sağlanması kaygısı ile bağımsızlığını yeni kazanmış ülkelerde yerel yönetim birimleri geniş özerklik alanlarına sahip değillerdir. Diğeri de, etnik ayrımlaşmanın önemli boyutlara ulaştığı çok uluslu ülkelerde yerel yönetimlerin güç kazanması, özerk olması genellikle istenmeyen bir durumdur.

Devletin adalet,savunma ve güvenlik yani, ülkede barışın, toplum düzeninin ve güvenliğin sağlanması gibi kendine has temel işlevleri, yerel yönetimlerin ise, planlama, kültür, konut, çevre diğer bir ifadeyle yerel halkın temel ihtiyaçlarını karşılama gibi işlevleri olduğu için yerel özerklik, yerel yönetimler ile devletin çatışması sonucunu doğurmamakta[68]; bilakis hizmetlerde etkinliği ve verimliliği artıran araç olmaktadır.

Özerklik uygulamaları çeşitli yönlerden farklılık göstermektedir. Yönetsel ve mali anlamda geniş özerklik, bir yandan dış müdahalenin en başta vesayet denetiminin sınırlı olmasına, öte yandan öz kaynakların geniş olmasına bağlıdır. Bazı idarelerin idari özerklikleri dardır[69]. Ülkemizde özerkliği dar olan idarelerin başında İl Özel İdareleri gelir. Çünkü, yürütme organı olan vali merkezin memuru olup, atamayla göreve gelmektedir. Neticede geniş özerklik, ancak geniş mali özerklikle donatılmış idari özerkliğe bağlıdır. Yine, 1982 Anayasasının 73. Maddesine göre* vergilendirme ile ilgili tüm sorumluluk, bunların alt ve üst limitlerinin tespiti de dahil olmak üzere, merkezi yönetime aittir.

[66]Geray, a.g.m., s.73.
[67]Ruşen Keleş, "Yerel Yönetimde Güncel Oluşumlar", **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)**, IULA-EMME yayınları, İstanbul, 1993, s.258-259.
[68]Toprak, Yerel Yönetimler, s.16.
[69] Tahsin Bekir Balta, **İdare Hukuku Ders Notları II**, Ankara Üniversitesi SBF Teksir Yayını, Ankara, 1967, s.293.
*Vergi,resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi **Bakanlar Kuruluna** aittir(1982 Any. md 73).

Dolayısıyla Türkiye'de merkezi yönetimi yerel yönetimler karşısında bu kadar güçlü kılan temel faktörün mali kaynakları elinde tutmasından kaynaklandığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Ülkemizde merkezi yönetimin yerel yönetimlerin daha özerk çalışma yapmasını sağlayacak mevzuat düzenlemesi çalışmalarına teoride bile olsa ağırlık vermeye başlaması kararların tek elden alınması yaklaşımının kamuoyunda pek ilgi görmediği sonucunu ortaya çıkarmaktadır ki, son yıllarda bu konuda pek çok reform tasarısının idare tarafından hazırlandığını görmekteyiz. Ancak gerek tasarılarda gerekse de kalkınma planları ve hükümet programlarında yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması, daha özerk hale getirilmesi ilkelerine yer verilse de ülkemizin ataerkil ağırlıklı toplumsal yapısının yönetim anlayışına yansıması nedeniyle[70] bunların gerçekleşme ihtimalini zayıflatmaktadır.

Yerel özerklik, yerel halk ve yerel siyasetçiler üzerindeki sorumluluğu artıran bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır[71]. Şöyle ki, yerel halk ihtiyaçları konusunda yönetime sesini duyurabilmek için toplum örgütlenmelerini harekete geçirerek yerel siyasada denge yaratırken; diğer tarafta bu örgütlenmeler karşısında yerel yönetimlerin sorumluluklarının farkına vararak bunları yerine getirme gayreti içine girmeleri nedeniyle halka yakınlaşması sonucu ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla yerel özerkliğin ortaya çıkardığı önemli bir husus da, bu noktada demokrasinin gereklerinin öğrenilmesinde önemli rol oynamasıdır. Diğer bir ifadeyle, özerklik ile demokrasi arasında pozitif bir korelasyon ilişkisi bulunmaktadır. Bu nedenle demokratik yerel yönetimlerin oluşmasında özerklik önemli bir güvence oluşturmaktadır. Bunu sağlamak içinde yönetsel özerkliğin mali özerklik ile desteklenmesi gerekmektedir.

Avrupa Konseyi, sürekli ve kalıcı barışın sağlanmasında yerel yönetimlerin oynayabileceği rolün öneminin bilincinde olarak Avrupa'nın bütünleşmesi hedefine varmada özerk yerel yönetimlerden yararlanmayı sürekli gündeminde tutmuştur.

---

[70]Zerrin Toprak, " Küreselleşmede Yönetimin Etkisi", **TİD**, Y.67, S.409, 1995, s.50-51.
[71]M. Goldsimith, "Autonomy and City Limits", **Theories of Urban Politics**, Edit. D. Judge-G.Stoker-H.Wolman, Sage, London, 1995, s.394.

1957 Yılında Avrupa Konseyinin Yerel Yönetimler Konferansında belirlenmiş olan özerklik ilkeleri şunlardır[72]:

- ✓ Yerel toplulukların özerkliklerine saygı gösterilerek, yerel birimlerin, yönetim örgütü içindeki kademelerden biri olarak görülmesi,
- ✓ Yerel yaşamın özgül ve partilerüstü niteliğinin korunarak, seçilmiş yürütme ve karar organlarının belli bir parti veya toplum kesiminin değil tüm kentlinin hizmetinde olduğunun sağlanması,
- ✓ Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi. Diğer bir ifadeyle, merkezi yönetimce yerel yönetimler üzerindeki denetim ve gözetimin kaldırılması, gerekli durumlarda işlemlerinin hukuka uygunluğunun yargı organlarınca yapılması,
- ✓ Yerel yönetim maliyesinin özerkliğinin sağlanarak, yerel yönetimlerin yerel halkın yararına olan harcamalarının yerel kararlara uygun olarak anayasal güvence altına alınması,
- ✓ Gerçek yerel yönetim bilincinin yerleştirilmesidir.

Avrupa Konseyi bu ilkeleri geliştirmek amacıyla yerel demokrasinin evrensel ilkelerini belirleyecek olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ının hazırlanmasına yönelik çalışmalara 1980'li yıllarda başlamıştır. Şart Avrupa Konseyi'nin Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı'nda hazırlanıp geliştirildikten sonra yerel yönetimlerden sorumlu Bakanlar Konferansı'nın 1985'te İsveç'in Başkenti Stockholm'de yapılan toplantısında kabul edilerek, Konsey'e üye olan ülkelerin imzasına açılmıştır. Türkiye bu Şart'ı 21.11.1988 tarihinde imzalamış, 1992 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından onaylanan Şart'ın yürürlük tarihi 1.4.1993 olarak belirlenmiştir.

Yerel Özerklik Şart'ı, hizmetlerde ekinliğin sağlanması ve demokrasinin gelişmesinde temel aktör konumunda olan yerel yönetimlerin haklarının korunması noktasında bir güvenlik unsuru oluşturmaktadır. Çünkü, Şart ile bu Şart'a taraf olan ülkeler yerel yönetimleri siyasal, yönetsel ve mali yönlerden güvence altına alınmaktadır[73]. Özerk yerel yönetimlerle ilgili ilkeler özetle şunlardır:

[72]Ruşen Keleş, **Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Yay., Ankara, 1999, s.11-12.
[73]Ruşen Keleş, "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 4, S. 6, Kasım, 1995, s.4.

- ✓ Özerk yerel yönetimler ilkesinin ulusal mevzuatla veya uygun durumlarda anayasa ile tanınması,
- ✓ Kanunlarla belirlenmiş sınırlar dahilinde yerel yönetimlerin kendi icraatlarının hakim olacak kuralları kendi seçilmiş organlarının koyabilme hak ve yetkisine sahip olması,
- ✓ Yerel Yönetimlere kanunen belirlenmiş sınırlar çerçevesinde kamu işlerinin önemli bir bölümünün kendi sorumlulukları altında ve yerel çıkarlar doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkının sağlanması,
- ✓ Yerel yönetimlere kanuni sınırlar içinde yetki alanlarının dışına bırakılmayan ayrıca başka bir makama da verilmeyen tüm konularda faaliyette bulunma hakkının tanınması,
- ✓ Yerel yönetimlere kanunla düzenlenmiş genel hükümlere aykırı olmamak şartıyla hizmetlerde etkinliğin sağlanması bakımından kendi iç örgütlenmelerini düzenleme hakkının sağlanması,
- ✓ Yerel yönetimlerin seçimle işbaşına gelen temsilcilerinin görev koşullarının görevlerini serbestçe yerine getirmesine olanak sağlaması,
- ✓ Yerel yönetimlerin her türlü denetiminin sadece Kanun ve Anayasa hükmüne uygunluk yönünden yapılabilmesinin sağlanması,
- ✓ Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması,
- ✓ Yerel yönetimlere yetkilerinin serbestçe kullanımı ve Anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayet edilmesinin sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkının sağlanması.

Türkiye 1992'de onaylamış olduğu ve 1.4.1993 tarihinde yürürlüğe giren Şart'ın 4/6 md., 6/1 md, 7/3 md, 8/3 md, 9/4, 6, 7 md, 10/2,3 md ve 11.md gibi yerel yönetimlerin özerkliğini doğrudan etkileyecek olan maddelerine çekince koymuştur. Türkiye'nin onaylamaktan kaçındığı maddelerin önemli bir kısmı mali konularla ilgilidir[74]. Bu konular, görevlerinin yerine getirilmesi sırasında ortaya çıkan ve artan hizmet maliyetlerine ayak uydurabilmek için kaynak çeşitliliğinin artırılması(9/4.md), devletçe yerel yönetimlere dağıtılan kaynakların tahsis yöntemleri konusunda yerel yönetimlere danışılması(9/6.md), merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere yapılan yarımların, yerel yönetimlerin kendi yetki alanlarındaki takdir ve hareket özgürlüklerini sınırlandırmayacak biçimde olmasını gerektiren kural(9/7.md) ile ilgili çekincelerdir.

[74] Ruşen Keleş, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye", **Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler Uluslararası Seminer**, Türk Belediyeler Birliği Yay, Silivri, İstanbul, Mart, 2003, s.61.

Diğer çekinceler arasında, kendi iç örgütlenme yapılarını belirleme özgürlüğü(6/1.md), yerel yönetimleri doğrudan doğruya ilgilendiren konuların planlama ve karar aşamalarında kendilerine danışılmasına ilişkin hakları(4/6.md), seçimle gelen görevlerle bağdaşmayan nitelikteki görevlerin neler olduğunun kanun ile belirlenmesi(7/3.md) bulunmaktadır. Ayrıca, Türkiye, yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisinin, bu yetkiyle ulaşılmak istenen amaçla orantılı olmasını gerektiren(8/3.md) orantılılık ilkesini de onaylamamıştır.

Yerel yönetimlerin bir birliğe üye olma ya da uluslararası bir birliğe üye olmaları(10/2.md) ve başka ülkelerdeki yerel yönetimlerle işbirliği yapabilmeleri(10/3.md) konusundaki paragraflara ve kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile Anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine uyumun sağlanması amacıyla yargıya başvurma hakkı(11.md) tanıyan maddesine Türkiye tarafından çekince konmuştur. Aslında çekince konulan maddelere bakıldığında pek çoğunun ulusal mevzuatımızda kabul edilmiş olan maddeler oldukları görülmektedir. Dolayısıyla ülke bütünlüğüne zarar vermeyen ya da ayrılıkçı hareketlere yol açmayacak olan; yönetsel ve mali özerkliğin sağlanmasına yol açacak olan bu maddelere çekince konulmasını anlamanın mümkün görülmediği belirtilmektedir[75].

Neticede yerel yönetimlerin hak ve özgürlüklerini güvence altına alan bir uluslararası belgenin onaylanmış olması sağlam bir yerel demokrasinin varlığını ortaya koyan tek ön koşul değildir. Demokrasi ulusal çapta bütün kurum ve kuralları ile yerleşmedikçe, yerel demokrasinin ideal kuralları kağıt üzerinde kalmış olmaktadır. Dolayısıyla Şart'ta belirlenmiş olan ilkelerin uygulanması konusundaki siyasal istek ve kararlılık da, ilkelerin benimsenmiş olması kadar önem arz etmektedir[76].

F. Subsidiyarite (Hizmette Yerellik) İlkesi

Küreselleşmenin ortaya çıkardığı kuşkulardan birisi de gelecekte merkezin her şeye hakim olacağı, mekan kavramının ortadan kalkmasıyla beraber yerelliğin yok olacağıdır. Böyle bir durumun ortaya çıkması şüphesiz yerel ve bölgesel kimliklerin, kültür ve

[75]Zerrin Toprak Karaman, "Türkiye'de Siyasetin Kent Yönetimine Etkisi", Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, **Yeni Türkiye** Dergisi, Y.1, S.4, Ankara, 1995, s. 544-545.
[76] Keleş, a.g.e., s.62.

geleneklerin ortadan kalkmasına bir sebep teşkil edecektir[77]. Dolayısıyla, küreselleşmenin getirdiği ivme ile, yaşadığımız yüzyılda ilişkilerin artan oranda uluslararası olması ve bu durum neticesinde uluslarüstü kurumların ortaya çıkması, merkezi yönetimin altında yer alan yönetimleri ki bunların başında yerel yönetimler gelmektedir, ulus devlet tekelinde yer alan hizmet alanlarında kendilerinin de yetki kullanabilecekleri anlayışının ortaya çıkmasına yol açmıştır[78].

Aslında yaşanan bu gelişmeler çerçevesinde toplum da değişime uğramış, "hiyerarşi" ile "bağımlılık" unsurlarına artan oranda karşı çıkılmaya başlanmıştır. Yaşanmakta olan bu değişim "subsidiyarite ilkesiyle" açıklanmakta olup[79], bu ilke ile ortaya çıkabilecek muhtemel olumsuz sonuçların önüne geçilmesi amaçlanmıştır.

Subsidiyarite ilkesinin açılımı, yetkilerin uygulanmasında ısrarla uygun düzeyi aramak olup, ancak alt düzeydeki yönetimlerin yetkilerini uygulayamadıkları zaman bir üst düzeyin seçilmesidir[80]. Diğer bir ifadeyle, farklı yönetim düzeyleri arasında paylaştırılacak olan yetkinin, görülmesi gereken kamusal ihtiyaca en yakın yönetim tarafından kullanılması; alt düzeyin yetkisini üst düzeye sadece ve sadece mutlak gerekli olduğunda ve hizmetin daha iyi görülmesi gerektirdiğinde devretmesidir.

Gerçekte, yerel yönetimlerin yerel ve müşterek hizmetlerinin hangilerini yapabileceği büyük ölçekli ve yapamadığı hizmetlerin merkezi yönetime devri akılcı bir tercihtir. Bu seviyeye gelebilme hiç şüphe yok ki "demokratiklik", "açıklık" ve "yeterlilik" unsurlarıyla yakından ilişkilidir. Çünkü, yerel ölçekte demokratikleşme sağlanmadan merkezi düzeyde demokratikleşmenin sağlanması olanaksızdır[81].

Subsidiyarite , bireyi toplumsal konumun odak noktasına yerleştiren bir kavramdır. Kavramın ana fikrini, toplum ve toplum içinde yaşayan oluşumlara karşı siyasal yetki ile müdahalenin, sadece ve sadece bunların çeşitli gereksinimlerini karşılayamaz duruma gelmeleri ile sınırlı olmasını oluşturmakta, bu ilke ile izlenecek süreçte ilk önce birey-toplum daha sonra toplum-kurumlar yer almaktadır.

---

[77]**Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Yerel Yönetim Reformu Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yay., Ankara,1996, s. 25.
[78]**Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi (CDLR)**, Çev. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara, 1995, s.2.
[79]Toprak, Yerel Yönetimler, s.15.
[80]Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) İlkesinin ... , s.19.
[81]Zerrin Toprak Karaman – Asuman Altay, "Yeni Dünya Düzeninde Global Yönetim", **Yeni Türkiye Dergisi**, 1996/9, s.351.

Yerel ölçekte hizmette yerellik önceliği (subsidiyarite) ilkesinin uygulanmasını güçleştiren ve bu konuda etkisini kaybetmek istemeyen nedenlerin başında güçlü merkeziyetçi yapı ile yerel yönetimlerin mali zorlukları gelmektedir. Yetkilerin halka yakın yönetim düzeyinde uygulanması, merkezi yönetimden alınan yetkilerin seçilmiş temsilciler tarafından yönetilen ve denetlenen yönetimlere devredilmesi "yerel halkın haklarının önceliği" ile uyumun sağlanması anlamına gelmektedir[82].

Kamusal ihtiyacın karşılanmasına en yakın yönetim bazı durumlarda halkın doğrudan yönetimi olabileceği gibi (örneğin köy ve mahalle yönetimi); karşılanması gereken kamusal ihtiyaç, küçük yerleşim boyutlarını aşıyorsa bu durumda bu düzeyde elverişli olacak yönetim düzeyi tarafından yerine getirilecektir (örneğin belediye, il yönetimi) . Bunun yanında öyle kamu hizmetleri vardır ki, bunları karşılamak yerel yönetimlerin boyutlarını aşmaktadır. Bu düzeyde hizmetler ise, ulusal düzeyde merkezi yönetimce karşılanacaktır (örneğin ulusal güvenlik ve adalet gibi). En son aşamada kamusal ihtiyaçların boyutlarının ulusal düzeyde karşılanamadığı durumlarda bu tür ihtiyaçların karşılanmasında yetkili olacak olan uluslarüstü kuruluşlar olacaktır[83].

Subsidiyarite ilkesi ile birlikte hizmeti yerine getirme yetkisinin halka en yakın yönetim düzeyinde olması ve hizmette etkinliğin sağlanması şu sonucu ortaya çıkarmaktadır: Esas olan hizmetin hizmete en yakın yönetimce görülmesidir ama hizmete en yakın olan yönetim hizmeti herhangi bir nedenle yerine getiremiyorsa sahip olduğu yetkiyi bir üst yönetim düzeyine devreder böylece hizmette devamlılık ve etkinlik sağlanmış olur. Ayrıca hizmete en yakın yönetim halka da en yakın olacağından hizmetin karşılanmasında halkın yönetime etkin katılımı ve hizmeti yapanları denetimi sağlanmış olacaktır.

Bu ilke, bazıları tarafından "hizmeti halkın ayağına götürmek" şeklinde anlaşılsa da aslında esas olan " hizmetin yerinde ve yerinden" görülmesidir. Çünkü, hizmetin halkın ayağına götürülmesi demek hizmetin merkezi yönetime ait bir hizmet olması demektir. Bazıları, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, devlet yapısı içinde yerel ve bölgesel yönetimlere **"ikincil"**, merkezi yönetime ise **"asıl"** gözüyle bakarlar. Fakat subsidiyarite ilkesi ile getirilmek istenen değişiklik, bunun tam tersi olup, üst düzeydeki yönetimin ancak ve ancak alt düzeyde yer alan yönetimce yerine getirilemeyen veya getirilemeyeceği

[82]Toprak, Yerel Yönetimler, s.16.
[83]Zafer Üskül, "Subzidiyarite İlkesi Üzerine Düşünce Alıştırması", **Yeni Türkiye Dergisi**, Mayıs- Haziran, 1995/4, s. 23-24.

kanıtlanan durumlarda karışma hali söz konusudur[84]. Dolayısıyla bu ilke ile merkezi yönetime alt düzey yönetimlerin işlerine karışmama gibi negatif yükümlülük getirilmiş olmaktadır.

Subsidiyaride ilkesine ilk kez Avrupa Konseyi tarafından imzaya açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ında yer verilmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının(1985) 4.maddesinin 3. fıkrasında bu ilke şöyle tanımlanmaktadır: "Kamusal Sorumluluklar genellikle ve tercihen, yurttaşa en yakın olan yönetimlerce yerine getirilir. Sorumluluğun bir başka yönetime bırakılmasında, görevin kapsam ve niteliği ile etkinlik ve ekonomik ilkelerin gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır."

Türkiye yukarıda da açıkladığımız gibi Şart'ı onaylamıştır. Bu Şart'ın önemli kuralları arasında yer alan hizmette halka yakınlık (subsidiyarite) ilkesi (AYÖŞ. md.4/3) kanun koyucu tarafından onaylandığı düşünülse de bugüne kadar bu ilkenin yaşama geçirilmesi noktasında adımların atıldığını söylemek zordur. Yerel yönetimleri ilgilendiren yasalarda görevler yönünden liste ilkesinin genellik ilkesine tercih edildiği görülmektedir[85]. Dolayısıyla, kanunların yasaklamadığı ya da başka yönetimlere bırakılmamış olan bütün hizmetleri yerel yönetimlerin yerine getirmesi anlamına gelen yerellik ilkesinin ülkemizde benimsenmiş olduğunu söylemek güçtür.

Maastricht'te(1992) Avrupa Birliği Anlaşması'nın imzalanması ile karar verme süreçlerinde yerel halkın daha iyi temsili arayışının yanında hizmette halka yakınlık ilkesi de önem kazanmıştır. Diğer bir ifadeyle Maastricht Sözleşmesi, subsidiyarite ilkesini bağlayıcı bir kural olarak benimsemiştir. Bu ilkenin anlaşmaya konması merkeziyetçi anlayışının doğmasına bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla birleşme ve bütünleşmenin getireceği, Avrupa'nın temel taşları olan yerel yönetimlerin ihmali gibi, olumsuzluklar bu ilke önlenmek istenmiştir.

1992 'de Maastrict'te imzalanan Avrupa Birliği(Treaty on European Union)'nın 3/B maddesinde subsidiyarite şöyle tanımlanmıştır: "Topluluk, bu anlaşma ile belirlenen yetkiler ve kendisine verilen amaçlar çerçevesinde hareket edecektir. Topluluk, kendi mutlak yetki alanına girmeyen alanlarda, subsidiyarite prensibine uygun olarak, ancak, önerilen eylemin amaçları Üye Devletler tarafından yeterince sağlanamadığı ve dolayısıyla, önerilen eylemin

[84]Ruşen Keleş, "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiyarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler", **ÇYD**, C.4, S.1, Ocak, 1995, s.4-8.
[85]Keleş, Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler, s.42.

derecesi veya etkileri sebebiyle, topluluk tarafından daha iyi sağlanabileceği durumlarda harekete geçecektir. Topluluğun herhangi bir eylemi, bu Anlaşmanın amaçlarının sağlanması için gerekli olan düzeyin ötesine geçmeyecektir."

II. Avrupa Birliği Ülkelerinde Yerel Yönetim Yapıları

Avrupa Birliği, üye ülkelerin sosyal, ekonomik ve siyasal yapıları üzerinde önemli etkilerde bulunmaktadır. Bu anlamda devletlerüstü bir niteliğe sahip olan ve hayatın hemen bütün alanları ile ilgili düzenlemelerde bulunun AB hukuku, yerel yönetimleri de çok yakından etkilemektedir. Birliğe üye ülkelerin yerel yönetim sistemleri de bu bütünleşmeden yoğun olarak etkilenen alanlar içinde yer almaktadır. Çünkü AB hukukunun önceliği sadece doğrudan ulusal devletleri, yurttaşları ya da özel işletmeleri ilgilendirmemekte; daha alt basamak yönetimler olarak eyaletleri, bölgeleri ve **yerel yönetimleri** de etkisi altına almaktadır[86]. Dolayısıyla AB'ne tam üye olmaya hazırlanan ve bu amaçla Birliğe üye olabilmenin gerektirdiği reformları gerçekleştirmeye çalışan Türkiye'nin yerel yönetim sistemi de tam üye olması durumunda AB politikalarının etki alanına girmiş olacaktır[87].

Avrupa Birliğinin yerel ve bölgesel yönetimlere ilişkin temel amaçları; sosyal çevresel ve daha geniş iktisadi sorunlara ilişkin olarak bakış açılarını genişletmek, etkinliğini artırmak, hizmette yerindeliği sağlamak ve bunlara bağlı olarak daha demokratik bir Avrupa'yı oluşturmaktır. Bu amaçların belirlenmesinin nedenleri de yerel ve bölgesel yönetimlerin ülkelerin genel politikalarının gerçekleşmesine katılımı artırmak, her bir yönetim birimine verilen görevlerle orantılı kaynakları sağlamak ve bireyler düzeyinde kararlara katılımı artırmaktır[88].

Adem-i merkezileştirme, tüm Avrupa ve üye devletlerdeki toplumsal, yönetsel, siyasal ve ekonomik düzenlemeler arasında uyum sağlamak için önemli bir eğilim olarak ortaya çıkmaktadır[89]. Maastricht'te imzalanmış olan AB Anlaşması ile Avrupa Birliği'nin

---

[86] Ayşegül Mengi, **Avrupa Birliğinde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler**, İmaj Yay.,Ankara 1998, s.1. ; Kadir Koçdemir, "Avrupa Birliği Hukuku ve Mahalli İdareler", **TİD**, Y.72, S.426, Mart, 2000, s.72.

[87] Çünkü, AB ile Türkiye'nin de 1949 yılında üye olduğu Avrupa Konseyi arasında sosyal ekonomik ve siyasal alanlarda alınan kararların hayata geçirilmesi noktasında fark bulunmaktadır. Yasama düzeyinde Avrupa Birliği bünyesinde doğrudan üye devletlerin yasamasıyla bağlantılıdır yasamalar; Avrupa Konseyinde ise alınan kararlar yalnızca üye ülkeler tarafından her ülke bireysel olarak kabul ettikten sonra geçerlilik taşımaktadır. Bu süreç de kararların hayata geçirilmesi açısından daha uzun bir süreçtir ve üye devletler açısından herhangi bir yasal zorunluluk taşımamaktadır. Elisabeth Roussel, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı", **Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler Uluslararası Seminer**, Türk Belediyeler Birliği Yay., Silivri, İstanbul, Mart, 2003, s.49.

[88] Nihat Falay, "Avrupa Birliği'nde Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı", **Avrupa Birliği'ne Geçiş Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu**, 17. Türkiye Maliye Sempozyumu, TÜRMOB Yay., Fethiye, 2002, s.278.

[89] Mengi, a.g.e., s.3.

karar verme süreçlerinde yerel ve bölgesel yönetimlerin daha iyi temsil edilmesine imkan sağlayacak organ olarak Bölgeler Komitesi kurulmuş ayrıca daha önce de belirttiğimiz gibi kamu hizmetlerinin halka en yakın yönetimlerce gerçekleştirilmesini öngören ve birleşmenin getireceği yerel yönetimlerin ihmali gibi bir sonucun ortaya çıkmasını önlemek amacıyla hizmette yerellik "subsidiyarite" ilkesi kabul edilmiştir. Buna göre[90], hizmette yerellik ilkesinin ögeleri, hizmetin konusunun tamamen Birliğin kendi yetki alanına girmesi, üye devletlerin yetersizliği "gereklilik ilkesi" ve Birliğin hizmeti daha iyi yerine getirebilmesidir "etkinlik ilkesi". Bunun dışında hizmetleri halka en yakın birimlerin "yerel yönetimler, bölge yönetimleri ve üye devletler" yerine getireceklerdir.

Bu başlık altında farklı yönetim sistemlerine sahip Avrupa Birliği'ne üye ülkelerdeki yerel yönetim örgütlenmelerini "hukuki konumları ve örgütlenmeleri" açısından inceleyerek, demokratik yerel yönetim yapılanması konusunda temel ilkeler ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Ayrıca, Tekçi[91]"Fransa-İngiltere", bölgesel[92] "İtalya-İspanya" ve Federal[93] "Almanya" sistemlere sahip AB içinde yer alan bu ülkeleri incelememizdeki amaç bunların yerel yönetim yapılarını olduğu gibi model olarak alıp, kendi yönetim sistemimize aktarmak değildir. Amacımız, kendi ülkemizin siyasi ve idari yapısını, tarihsel geçmişini ve toplumsal yapısını göz önünde bulundurarak ve AB'ne tam üyelik sürecinde AB'nin yerel yönetim yapılanmamıza getireceği etkileri de dikkate alarak bir yerel yönetim birimi olan ve çalışmamızın temelini oluşturan İl Özel İdarelerinin yeniden yapılandırılması konusunda demokratik, katılımcı ve etkin bir modele ulaşmak olacaktır.

---

[90] Ferihan Yıldırım, "Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri", **TİD**, Y.73, S.431, Haziran, 2001, s.40.

[91]Tekçi sistemlerde mutlak hukuk ve yasa birliği mevcuttur. Ayrıca, tek yapılı devletlerin sınırları içerisinde yasama, yürütme ve yargı birliği de vardır. Genelde merkezi yönetimin ağır bastığı bu devletlerde, ne kadar geniş olursa olsun, yerinden yönetimlerin kaynağı da yine tekçi devletlerin kimseyle paylaşmadığı egemenliğidir. Kısaca tekçi devletlerde, tek bir ülke üzerinde, tek bir milletin, tek bir egemenliğe tabi olması söz konusudur. Yavuz Sabuncu, **Anayasaya Giriş**, Yedinci Baskı, İmaj Yay., Ankara, 2001, s. 24. ; Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Yay., Bursa, 2000, s.116-117.

[92] Tekçi bazı devletler, yerinden yönetimi daha da ileriye götürerek farklı bir yapı oluşturmaktadırlar. Bunun tipik örneklerini aşağıda inceleyecek olduğumuz İtalya ve İspanya oluşturmaktadır. Bu ülkelerde Anayasa ile hem milletin tekliği hem de milliyetlerin özerkliği tanınmıştır. Dolayısıyla bu ülkelerde tek yapılı bir sistem uygulanırken; Anayasa milletin tekliği ilkesi ile bölgenin özerkliğini birleştiren bir niteliğe kavuşturulmuş olmaktadır. Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, Yedinci Baskı, Beta Yay., İstanbul, 2001, s.126-128.

[93] Federal devletlerde ülke toprakları üzerinde birden çok "ayrı yönetim" varlığı söz konusudur. Bunlar: Federal yönetim ve federe yönetimlerdir. Bu sistemde siyasal iktidar genelde coğrafi esasa göre örgütlenmiş bulunan ulusaltı birimler(federe devletler) ile ulusal ölçekte örgütlenmiş olan federal devlet arasında paylaştırılmış olup, federalizm, federal devlet ile federe devletler arasında güvence altına alınmıştır. federal devletlerde federe birimler kendi Anayasalarına, yasama, yürütme ve yargı organlarına sahip olmaya devam etmektedirler. Başka bir deyişle, bu sistemde yetki aktarımı söz konusu olmayıp, gerek federal devletler gerekse de federe devletler yetkilerini doğrudan Anayasa'dan almaktadırlar. Sabuncu, a.g.e., s.24.; Gözler, a.g.e., s.116. ; Teziç, a.g.e., s.128-135.

A. Fransa

1. Hukuki Konumu

Fransa, 1982-1983 yılları arasında yerelleşmenin gerçekleştirilmesi yönünde çok büyük yapısal reformların yapıldığı bir dönem yaşamıştır. Bu süreçte, bölgeler, iller ve belediyeler arasında yetki paylaşımı yapılmış, aynı zamanda yetkileri genişletilmiştir[94]. Fransa'yı yerelleşme yönünde reforma zorlayan nedenler arasında yoğun olarak yaşanan nüfus hareketleri, bölgesel dengesizlikler sonucunda ortaya çıkan bölgesel talepler, mevcut yapının verimsiz olması ve bunun daha işlevsel hale getirilmek istenmesi ve bu süreçte Batı Avrupa ülkelerinde de yerelleşme yönünde reform hareketlerinin yaşanması bulunmaktadır[95].

1982 yılında başlatılan yönetimde yeniden yapılanma sürecinin iki önemli amacı ve aşaması olduğu söylenebilir[96]. Amaçları arasında demokratikleşmenin yaygınlaştırılması ve daha etkin ve verimli yerel hizmet sunumunun gerçekleştirilmesi bulunmaktadır. Bunları hayata geçirmeyi sağlayacak ilk aşama "Belediyeler İller ve Bölgelerin Hakları ve Özgürlükleri Hakkındaki" 2 Mart 1982 tarihli kanun olmuştur. Bu kanunun yerelleşme yönündeki en önemli ilkeleri, valinin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisinin hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılması, valinin il yerel yönetiminin yürütme organı olması yetkisinin İl Genel Meclis başkanına devredilmesi, bölgelerin bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenmesi ve yerelleşme sürecinde çıkarılacak kanunlar ile bir çok önemli yetkinin yerel yönetimlere aktarılması bulunmaktadır[97].

İkinci aşama olarak, hizmetlerin halka en yakın birimlerce yerine getirilmesi prensibine uygun olarak çıkarılan 6 şubat 1992 tarihli "Cumhuriyetin Taşra Yönetimi" ile ilgili kanundur[98]. Bu kanun ile dört önemli hedef amaçlanmıştır[99]:

---

[94]DEXIA, **Local Finance İn The Fifteen Countries Of The European Union**, Brussels, Paris, 1997, s.131.
[95]William Safran, **The French Policy**, Z.B. Longman, New York, 1995, s.214.
[96] **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Konulu Stüdyo Çalışması**, ODTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Ana Bilim Dalı, Ankara, 1997, s.221. ; Yusuf Erbay, "Fransa'da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler", **ÇYD**, C.8, S.2, Nisan, 1999, s.68.
[97]Yves Mény, "Radical Reforms and Marginal Change : The French Socialist Ezxperience", **Local Government Reorganization in Western Democracies**, (edit. B.Dente), Sage Publications, Britain, 1988, s. 136-145.
[98]Structure And Operation Of Local And Democracy Democracy, **France**, Council of Europe Publishing, June, 1997, s.9.
[99] Michel Franc, "Fransa'da Yerinden Yönetim (Adem-i Merkeziyet) Genel Görünümü ve Blançosu", (Çev. Aydın Gülan), **İdare Hukuku ve İlimler Dergisi**, S.1-3, Y.12, İstanbul, 2000, s.228-229.

- ✓ Birincisi, yetki dağılımı (deconcentration) ilkesini merkezi yönetim teşkilatı içinde geçerli ilke olarak kabul etmektir. İkinci derecede ilke ise, yerel ölçekte yönetim birimlerine devredilmesi mümkün olmayan görevlerin merkezi yönetim birimlerince yapılmasıdır.
- ✓ İkincisi, yerel yönetimlerin denetiminde değişiklik yapılmasıdır. 1982 reformu sonrasında geçen on yıllık süreç içerisinde uygulanan denetimde, özellikle devlet ihaleleri gibi hassas konularda hukuka uymayan ve tartışmaya yol açan gelirler gözlendiği için, yetersizlikler görülmüştür. Dolayısıyla bu gibi hassas konular için kanun koyucu daha kuvvetli denetimi öngörmüştür. İdari yargıya acil olarak başvurma ve idari yargının da "bir ay içinde" karar vermesi gibi.
- ✓ Üçüncüsü, yerel demokrasiyi kuvvetlendirme amacına yöneliktir. Bunun da iki yönü bulunmaktadır. ilki, seçimle gelen üyelerin yerel meclislerdeki haklarını kuvvetlendirmek ve komisyon üyeliklerinin seçiminde oranlı temsil ilkesini kabul etmek. Diğeri ise, yerel halkın haklarının kuvvetlenmesini sağlamaktır. Bunun içinde halka danışma ve bilgi akımının yerel yönetimler tarafından sağlanması kabul edilmiştir.
- ✓ Dördüncüsü ise, yerel yönetimler arasındaki işbirliğini geliştirmeye yöneliktir.

Fransız Anayasasının[100] 72. maddesi üç tür yerel yönetim düzeyine Anayasal statü tanımaktadır. Buna göre; yerel yönetimler, "belediyeler (Commune), iller (Départemant) ve denizaşırı ülkeler (Overseas Territories)"dir. Bunlardan başka bir yerel yönetim biriminin kurulması ancak **"Kanun"** ile mümkündür. Yerel yönetimler, yasanın belirleyeceği çerçevede, kendi kendilerini, seçimle oluşturan meclisler eliyle ve serbestçe yönetirler. İllerde ve denizaşırı ülkelerde ulusal çıkarları, yönetsel denetimi ve yasalara uygunluğu sağlamakla görevli bir hükümet temsilcisi bulunur."

Görüldüğü gibi, anayasa üç tür yerel yönetim biriminin kurulmasını zorunlu kılmış; ancak, Kanun ile yeni yerel yönetim birimlerinin kurulmasına da olanak sağlamıştır. Dolayısıyla, 1980'li yıllardaki yerelleşme yönündeki reformlarda, bölge yerel yönetimi kurulmasında bu durumdan yararlanılmıştır.

Anayasanın 24. Maddesi Senato'nun yerel yönetimlerin temsilini sağlayacağını belirtmektedir. Senato seçimlerinde belediye, il ve bölge meclisleri oy kullanmaktadır. Dolayısıyla Senato yerel yönetimleri belediye, il veya bölge bazında değil global olarak

[100]**France-Constitution**, http://www.eur.nl/frg/iacl/armenia/constitu/constit/france/france-e.htm. "Status 25 June 1992", 20.3.2002.

temsil etmektedir. Senato'nun dolaylı da olsa yerel seçimler sonucunda belirlenmesi yerel seçimlere "**siyasi nitelik**" kazandırmaktadır. Bu nedenle Fransız Anayasa Konseyi AB Kurucu Sözleşmesi uyarınca Avrupa yurttaşlarına yerel seçimlerde oy kullanma hakkı verilmesine karşı çıkmaktadır[101]. Neticede, belediye, il ve bölge düzeyinde seçilmiş bir kimsenin aynı zamanda ulusal düzeyde de seçilmiş olması, yerel yönetimleri ilgilendiren konularda ulusal düzeyde politikalar üretilirken; yerel çıkarların savunulması ve yönetimler arası ilişkilerin kolaylaştırılmasında[102] da önemli rol oynayacakları muhakkaktır.

2. Yerel Yönetim Örgütlenmesi

Fransa'da üç tür yerel yönetim birimi vardır(Fransız Any. md.72): Belediyeler, İller ve Bölgeler. İl Yerel Yönetimleri, bizdeki il özel idarelerine benzemektedirler. Bölge Yerel Yönetimleri ise, 1982 reformuyla beraber daha önce bir yerel yönetim birimi değilken, yerel yönetim birimi olmuşlardır. Belediyeler ise, köyleri de içine alan şekilde yapılanmışlardır[103]. Fransa da yerel yönetim birimleri ve dağılımları aşağıdaki tabloda (tablo : 1) gösterilmiştir.

Tablo : 1 Fransa'da Yerel yönetimler

Belediyeler[a] (Communes) Metropolitan Fransa'da (Metropolitan France) Denizaşırı İller'de (overseas *départements*) Denizaşırı Bölgelerde (overseas territories) Özel Statuye Sahip Olanlar (Special status)	**36 763** 36 551 113 80 19
İller (Départements) Metropolitan Fransa'da (Metropolitan France) Denizaşırı İller	**100** 96 4
Bölgeler (Regions) Metropoliten Fransa'da (Metropolitan France) DOM	**26** 22 4
Denizaşırı Bölgeler[b] **(Overseas territories)**	**4**
Özel Statülü İdareler[c] **(Authorities with a special status)**	**2**

Kaynak: Structure And Operation Of Local And Democracy Democracy, France, s.6.
a. 1 Ocak 1992'de 36.560 belediye; 1997 yılında 36.559 belediye bulunmaktadır. DEXİA, a.g.e., s.130.
b. Denizaşırı bölgeler: New Caledonia, Fransız Polenezyası, Wallis ve Futuna, Fransız Güney Okyonusu ve Antartika Sınırları.
c. Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon.

[101] Bilal Canatan, "Fransa'da Yerinden Yönetimin Anayasal Kaynakları", **ÇYD**, C.10, S.1, Ocak, 2001, s.17.
[102] **Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları Araştırması**, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, Yerel Yönetimlerin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 4, IULA-EMME Yayını, Kent Basımevi, Ankara, 1994, s.30.
[103] Halil Ünlü, **Yönetimler Arası İlişkiler**, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, IULA EMME, II.Baskı, Kent Basımevi, İstanbul, 1994, s.24.

Belediyeler

Fransa'da toplam belediyelerin % 95.2'nin nüfusu 5.000'in altındadır (Tablo:2). Fransa'da belediye sayılarının bu kadar çok olması "köy" niteliğine sahip yönetim kademesinin bulunmaması ve köy niteliğindeki yerlere de belediye statüsünün tanınmış olmasından kaynaklanmaktadır. Şu anda Fransa'da mevcut olan belediye sayısı AB ülkelerinin toplamının sahip olduğu belediye sayısından fazladır[104]. Bunun yanında, belediyelerin büyük bölümünün nüfusunun çok düşük olması, büyüklük ve ekonomik zenginlik farkları pek çok hukuki problemi beraberinde getirmektedir[105]. Örneğin çok küçük bir yerleşim yeri ile yüz binlerce insanın yaşadığı yerleşim alanı aynı hukuki metin ile yönetilmektedir. Dolayısıyla etkin ve verimli hizmetlerin sağlanmasına yönelik yapılması gereken yönetim birimlerinin sayılarını azaltmaya yönelik sınır değişiklikleri konusu[106] 1980'ler ile birlikte başlayan yerelleşme yönündeki reformların başaramadığı konulardan birisidir.

Ülkemizde de belediye sayısının yüksek olması, yani optimum ölçekte belediye yapılanmasının sağlanamamış olması, ve tüm belediyeler için aynı Kanunun geçerli olması Fransa'dakine benzer problemlerin yaşanmasına neden olmaktadır. Bunun nedenlerinin başında da siyasi aktörlerin bu yönde bir değişiklik yapılmasını istememesi gelmektedir. Yani, siyasi rant elde etme konusunda azalmalar olacağının bunda rolü bulunmaktadır.

Tablo: 2 Fransa'da Belediyelerin Nüfuslarına Göre Dağılımı:

BÜYÜKLÜKLERİ	SAYILARI	TOPLAM İÇİNDE %
5.000'den Az	34.820	95.2
5.000-10.000	898	2.5
10.000-50.000	738	2.0
50.000-100.000	67	0.2
100.000 Üstü	36	0.1
Toplam	**36.559**	**100**

Kaynak: DEXİA, a.g.e., s.130.

Belediye Meclisi, başkan, bir veya daha fazla başkan yardımcısı ve belediye meclisinden oluşmaktadır. Belediye meclis üyelikleri seçimi altı yılda bir yapılmaktadır. Meclis üyelerinin sayısı ise, belediyelerin nüfusuna göre değişiklik göstermektedir. Belediye

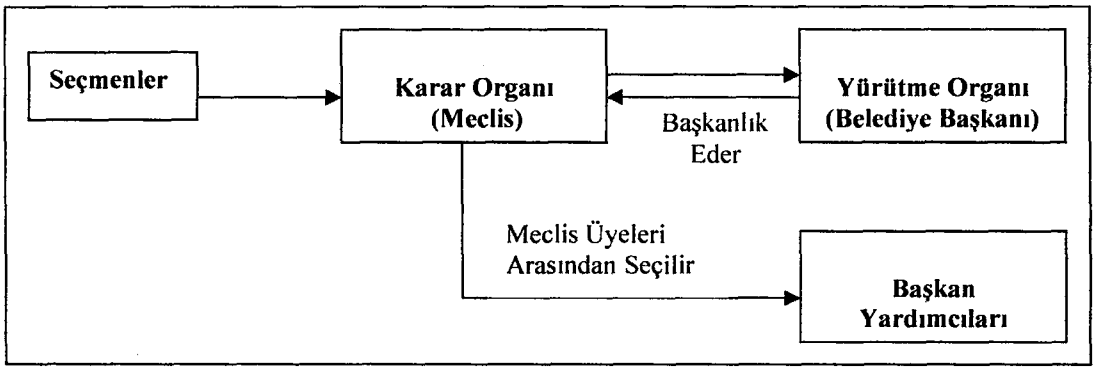
[104]Rüşen Keleş, **Fransa'da ve İspanya'da Yerinden Yönetim**, TBD VE Konrad Adenauer Vakfı Yay, Ankara, 1994, s. 18.
[105] Franc, a.g.m., s.222.
[106] Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Konulu Stüdyo Çalışması , s.223-224.

Meclis üyelerinin seçimi belediye nüfusuna göre değişiklik göstermektedir. 3.500 nüfustan az belediyelerde iki turlu çoğunluk sistemi uygulanmaktadır. Diğer belediyelerde ise, meclis üyeleri iki turlu liste yöntemi ile seçilmektedir. Her iki durumda da % 5'ten az oy alan partiler mecliste temsil edilememektedir.

Meclis yılda "**dört defa**" toplanmaktadır. Ayrıca Meclis, Belediye başkanının çağrısı, meclis üyelerinin yarısından fazlasının isteği ve ildeki devletin temsilcisi valinin isteği üzerine de toplanabilmektedirler. Belediye meclisleri meclis üyeleri içinden sürekli ve özel komisyonlar seçebilmektedirler. Daimi Encümen, meclisin toplantı halinde olmadığı dönemlerde meclis adına kararlar alarak yönetimin sürekliliğini sağlamaktadır. Belediyeler kendilerini ilgilendiren bütün konularda "genel yetkili" kılınmıştır. Belediyelerin görevleri arasında, mali konular, belediye mallarının yönetimi, İlkokulların yapım, bakım ve onarımı, kent sınırları içinde taşımacılığın sağlanması, bakım evlerinin yapımı, kent planlaması, kent yollarının yapımı bulunmaktadır[107].

Yürütme organı olan belediye başkanı belediye yönetiminin siyasi sorumlusudur. Kurul halinde çalışan bir yürütme organı olmamasına rağmen başkan görevlerinden bir kısmını denetimi ve sorumluluğu kendisine ait olmak üzere yardımcılarına veya kendi yokluğunda meclis üyelerine delege edebilir. Başkan ve yardımcıları belediye meclisince gizli oy ve mutlak çoğunluk ile seçilir. Başkan meclis içinden seçildiği için yerel politikaların üretilmesinde önemli bir güce sahiptir. Fransa'da Belediye örgütlenmesi aşağıdaki şekilde gösterilmiştir(Şekil :1).

Şekil 1 : Fransa'da Belediyelerin İç Örgütlenme Yapısı



Kaynak: DEXIA, a.g.e., s.132.

[107] DEXIA, a.g.e., s.133-135. ; Structure And Operation Of Local And Democracy Democracy, France, s.12-13.

Belediye başkanı yerel yönetimin başı olmakla birlikte aynı zamanda beldede devletin temsilcisi olduğu için ikili fonksiyona sahiptir. Belediye başkanı olarak bütçeyi hazırlar, harcamaları kontrol eder, belediyenin mallarını korur ve yönetir, gelirlerini toplar, meclis tarafından yetki verildiğinde mahkemelerde belediyeyi temsil eder, meclisçe izin verilen yerlerde alım, satım,ihale gibi işlemleri yapar, belediye meclisince kabul edilen sınırlar çerçevesinde anlaşmaları tespit eder, belediye işleri ile ilgili ödemeleri yapar. Beldede devletin temsilcisi olan belediye başkanının, ki belde de merkezi yönetim ile ilgili görevlerinde idari hiyerarşi kurallarına tabidir[108], görevleri arasında, nüfus işlemleri, kriminal polis memurluğu, seçim listelerinin hazırlanması ve organizasyonu, nüfus cüzdanı, pasaport, küçüklerin ülkeden ayrılması için gereken belge, yabancılara ait dokümanlar, inşaat ruhsatları, avlanma tezkereleri gibi belgelerin verilmesi,askere gidecek olanların tespiti, zorunlu eğitim yaşındaki çocukların tespiti görevleri bulunmaktadır[109].

İl Yerel Yönetimi

İl Fransa'da hem bir yerel yönetim birimi hem de genel yönetimin bir basamağıdır. İl yerel yönetiminin genel karar organı İl Genel Meclisidir (Conseil Général). İl Genel Meclis üyeleri doğrudan her Kanton'dan[110] bir üye olmak üzere halk tarafından iki turlu çoğunluk yöntemi ile seçilmektedir. İlk turda seçilme şartı oyların mutlak çoğunluğunu ve kayıtlı seçmenin 1/4'ünün oyunu almayı gerektirmektedir. Yine meclis üyelerinin sayısı (15-76 arası) ilden ile değişmekte olup, bunların yarısı üç yılda bir yenilenmektedir. İl Genel Meclisleri yılda "**en az dört kez**" olmak üzere üç ayda bir toplanmaktadır. Görevleri arasında sosyal yardım, il yollarının yapımı, liman ticareti, orta okulların yapım, bakım ve onarımı, mücavir alan dışında taşımacılığın sağlanması gibi görevleri bulunmaktadır[111].

Genel Meclis üyeleri kendi içinden başkan ve yardımcılarını 3 yıllık bir süre için seçmektedirler. Seçilen bu üyeler aynı zamanda Daimi Encümeni oluşturmaktadır. Genel Meclis başkanı ilin siyasi başıdır. 2 Mart 1982 Tarihi Kanun[112] ile daha önce vali tarafından yürütülen yürütme görevi İl Genel Meclis başkanına devredilmiştir. Böylece İl Genel Meclisi Başkanı Vali karşısında güçlü hale getirilmiştir. Her ne kadar reform neticesinde, valinin ilde ekonomik ve sosyal kalkınmada etkinliği artmış ise de yerel yönetimler üzerindeki otoritesi

[108] Oliver Gohin, "Fransa'da Devlet Yönetiminin Merkez Dışında Örgütlenmesi" , (Çev.Ahmet Özer), **TİD**, Y.66, S.402, Mart, 1994, s.44.
[109]Structure And Operation Of Local And Democracy Democracy, France, s.13. ;Teoman Ünüsan, **Avrupa'da Yerel Yönetimler**, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yay., Ankara, 1996, s.48.
[110] Fransa'da Kantonlar belediye meclislerine, il genel meclislerine, bölge meclislerine ve Avrupa Topluluğu Milletvekilliklerine seçilecek kişiler için bir seçim çevresi kabul edilen yönetim bölümüdür. Gohin, a.g.m., s.34.
[111]DEXIA, a.g.e., s. 135.
[112]Belediyelerin, İllerin ve Bölgelerin Hakları ve Özgürlükleri Hakkında Kanun.

yetki genişliği ilkesinin tersine oldukça azalmıştır[113]. Böylece demokratik yerel yönetimlerin temel ilkelerinin başında gelen "**yerel seçilmişlerin işbaşında bulunması**" ilkesi de gerçekleştirilmiştir[114]. Başkan, görevlerinden bir kısmını kontrolü ve sorumluluğu dahilinde Genel Meclis üyelerine devredebilmektedir. Valinin konumu ise, ilde devletin temsilcisi olarak, yetki genişliğine sahip, ulusal çıkarları gözetmek ve Kanuna ve kamu düzenine saygıyı sağlamaktır[115].

Bölge Yerel Yönetimi

Bölgesel düzeyde yerelleşme iki aşamada gerçekleşmiştir. 1972'de bölgesel kamu kurumları kurulmuş ve 1982 reformu ile de bölgeler yerel yönetim statüsüne kavuşmuştur. Fransa'da bölgesel özerklik istekleri ve yönetimin daha rasyonel hale getirilmesi amacıyla oluşturulan bölge yönetimlerinin seçilmiş organları bölgesel kararlarda yetkili kılınırken; bunun yanında yasal düzenlemeler ile bölgelerin özerk yapısı, cumhuriyetin birliği ve toprak bütünlüğünün korunması noktasında sınırlandırmalara tabi kılınmıştır. Dolayısıyla oluşturulan bu yapı yönetsel federalizm olarak tanımlanmaktadır[116]. Diğer bir ifadeyle, Fransa'da oluşturulan bölge yerel yönetimleri yönetsel ve ekonomik etmenler nedeniyle oluşturulan bir kademedir.

1982 reformuyla oluşturulan bölge yönetiminin örgütlenme yapısı il yerel yönetimine benzemektedir (şekil: 2). Bölge yerel yönetiminin karar organı Bölge Meclisidir. Bölge Meclis üyeleri iller içinden nispi temsil esasına göre seçilmektedir. Meclis üyelerinin sayısı illerin nüfusuna bağlı olarak, liste usulüne göre altı yılda bir seçilmektedir. Sandalye seçiminde oyların en az % 5'ini almak gerekmektedir. Seçimler genel ve doğrudan oy hesabına göre yapılmaktadır. Bölge Meclisi üyeleri arasından Bölge meclis başkanını, yardımcılarını ve daimi encümeni seçmektedir. Bölgelerin yetki alanlarındaki görevler, liselerin yapım, bakım ve onarımı, mesleki eğitim, bölge planlaması, bölgesel parklardır.

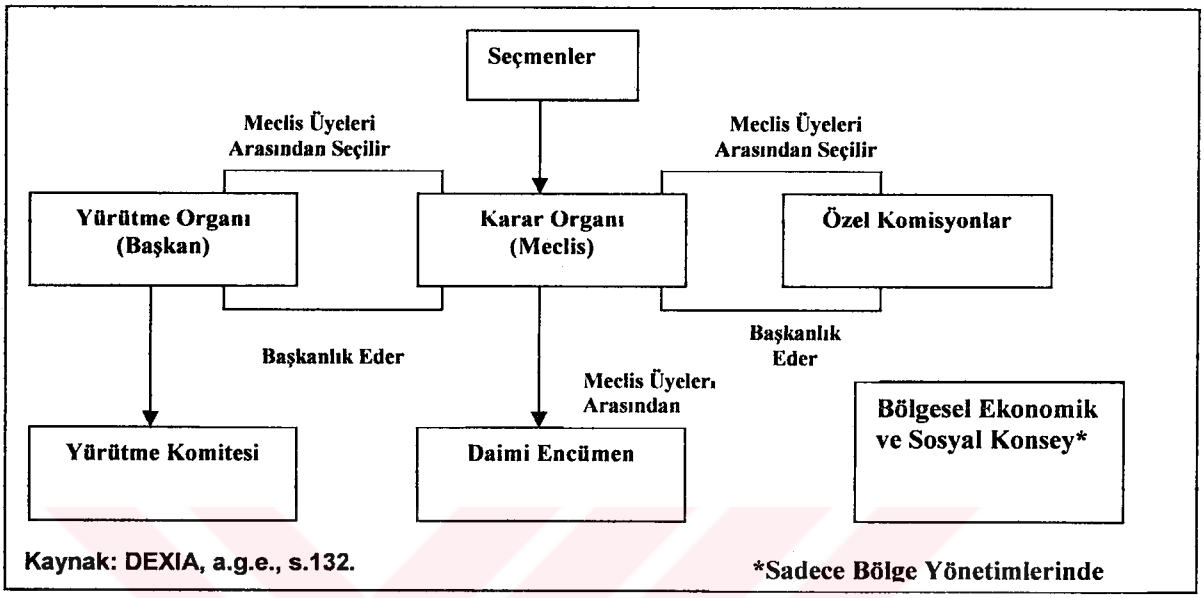
Bölge Meclis Başkanı bölgenin yürütme organı olup, aynı zamanda bölgenin siyasal sorumlusudur. Görevlerinden bir kısmını kendi gözetim ve sorumluluğu çerçevesinde başkan yardımcılarına veya meclisin diğer üyelerine bırakabilmektedir.

1972'de kurulmakla birlikte yerelleşme reformu ile birlikte yeniden düzenlenen "Ekonomik ve Sosyal Konsey" bölge yerel yönetim organları arasında bulunmaktadır.

[113]Gohin, a.g.m., s.38-39.
[114]Erbay, a.g.m., s.65.
[115]Franc, a.g.m, s.224.; Structure And Operation Of Local And Democracy Democracy, France, s.15.
[116]Ruşen Keleş, "Fransa'da Yerinden Yönetim", ÇYD, C.3, S.1, Ocak, 1994, Ankara, s.10.

Konsey, 5 yıl için değişik çıkarları temsil eden meslek örgütleri içinden oluşturulmakta; sadece, bulunduğu bölgenin gelişmesinde, danışma işlevini yerine getirmektedir[117]. Fransa'da il ve Bölge örgütlenmesi aşağıda gösterilmiştir (Şekil 2).

Şekil 2 : Fransa'da İl ve Bölge Yönetimlerinin İç Örgütlenme Yapısı



Denetim

1980'li yıllarda başlayan yerelleşme reformundan sonra yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarında artma, merkezin, yerel otoriteleri kontrol etme derecesinde bir azalma olmuştur. Yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları ile bürokratik kaynakları kullanma güçleri artarken, valilerin yerel yönetimler üzerindeki kontrol etme yetkileri de önemli ölçüde azaltılmıştır[118].

Fransa'da yapılan yerel yönetim reformu sonrasında Valilerin yerindelik denetimine son verilmiş aynı zamanda mali denetim yetkileri de önemli ölçüde sınırlandırılmıştır. 1982 yerelleşme reformundan sonra yerel yönetimlerin karar ve işlemlerinin yürürlüğe girmesinde merkezin taşradaki hükümet temsilcisinin onayı aranmamakta; bu durum "**bildirmeyle**" sınırlandırılmaktadır. Bildirimden sonraki aşamada, hükümet temsilcinin görevi hukuka uygunluk denetimi olup, Kanuna aykırılık halinde bu durumu idari mahkemeye götürerek yargısal denetimi başlatmaktır. Ancak idari mahkemeye götürmeden önce vali alınan kararın düzeltilmesi veya hükümsüz kabul edilmesi için ilgili yerel yönetim ile görüşebilmektedir.

[117] DEXIA, a.g.e., s.133.
[118] Koyuncu, a.g.m., s.108.

Ama her durumda yerel yönetimlerin işlemlerini ancak idare mahkemeleri iptal edebilmektedir[119].

Yerel yönetimler ise, denetleme yetkisinin vali tarafından kötüye kullanıldığı ve yerel hizmetlerin yapılmasında engel olduğu kanaatine vardığında bu durumu kanıtlamak şartı ile idari mahkemesine başvurarak durumun düzeltilmesi talebinde bulunabilmektedir. Bunun yanında kişilere de yerel yönetimlerin almış olduğu idari kararlara karşı dava açma hakkı tanınmıştır. Bunun için ,reform öncesinde mahkemeler geçerli bir sebep aramakta iken, reform sonrası kişilerin bir ilgi veya menfaat iddia etmeleri[120] yeterli sebep görülmektedir.

Yerel yönetimlerin mali denetimi ise Vali ile birlikte Bölge Sayıştay'ı tarafından yapılmaktadır[121]. Vali, bütçe denetimi konusunda üç durumda devreye girmektedir. Bunlardan ilki, yerel yönetim bütçeleri zamanında yapılmamışsa, ikincisi, bütçede gelir ve gider dengesi gözetilmemişse özellikle zorunlu görevler için yeterli kaynak ayrılmamışsa, sonuncusu ise, bütçe uygulaması açık vermiş ise müdahale için devreye girmektedir. Ancak, böyle bir durumda bile vali, ilk önce Bölge Sayıştay'ına danışmak durumundadır. Bölge Sayıştay'ı valiyi haklı bulursa bütçe ilgili yerel yönetime geri gönderilmektedir. İkinci kez hazırlanan bütçe yine Bölge Sayıştay'ınca olumsuz değerlendirilirse bu kez vali bütçeyi hazırlar ve kesinleştirir[122]. Bunun yanında Sayıştay her yıl merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin harcamaları konusunda bir rapor hazırlayarak açıklar. Dolayısıyla yeniden yapılanma sürecinde kurulan yerel Sayıştaylar yerel yönetimlerin yapmış oldukları harcamaların meşruluğunu denetleyerek rapor halinde her yıl bunu açıklamaktadırlar[123]. Bu da yerel halk tarafından yolsuzluk ve rüşvete karşı bir güvence olarak görülmektedir.

Mali Yapı

Yerel yönetimler, 1982 reformunu izleyen süreçte, yeni kaynakların yaratılması, düzenli vergi kaynaklarının sağlanması neticesinde işlevlerini artırmışlar, hareket alanlarını genişletmişlerdir. Bunun yanında Fransız yerel yönetimlerinin bütçeleri denk olmak zorundadır. Bu denklik bütçe genelinde arandığı gibi yatırımlarda da aranmaktadır[124].

---

[119]Structure And Operation Of Local And Democracy Democracy, France, s.40. ; Ali Pıtırlı, "Avrupa Birliği Müktesebatına Uyum Sürecinde Taşra Yönetimimiz", **TİD**, Y.72, S.429, Aralık, 2000, s.23.
[120] Structure And Operation Of Local And Democracy Democracy, France, s.41.
[121] Keleş, a.g.e., s.50.
[122]Uğur Yıldırım, "Türkiye ve Fransa Yerel Yönetimlerinin Mali ve İdari Politikalarının Karşılaştırılması", **TİD** , Y.69, S.14, Mart, 1997, s.193. ; Erbay, a.g.m., s.67.
[123] Jean Pıco, "Fransa'da Devlet Yönetimi ve Çözüm Önerileri", **AİD**, C.29, S.2, Haziran, 1996, s.138.
[124] Erbay, a.g.m., s.67.

Fransa'da yerel yönetimlerin kullanımında bulunan dört tür temel vergi kaynağı bulunmaktadır. Bunlar[125]: bina, arazi, konut ve meslek vergisidir. Bu vergi gelirleri yerel yönetimlerim toplam gelirlerinin yarısını oluşturmaktadır. Diğer gelirleri ise, merkezi yönetim yardımları, borçlanmalar(devlet garantisi bulunmamakta), işletme karı ve diğer gelirlerden oluşmaktadır(Tablo 3). Ayrıca, yerel yönetimler katma değer vergisi oranına ek oran ilave etme yetkisine sahip kılınmışlardır. Oranı oldukça yüksek olan bu vergiyi yerel yönetimler istedikleri gibi kullanma özekliğine sahiptirler.

Tablo 3: Yerel Yönetimlerin Gelirleri (%, 1997)

Gelirler	Yerel Yönetimler(toplam)	Belediyeler	İller	Bölgeler
Vergiler(Taxation)	52	42	55	55
Yardımlar(Grants)	23	29	20	31
Borçlanmalar	10	9	10	9
İşletme Karları	9	8	1	0
Diğer	6	12	14	5
Toplam	100	100	100	100

Kaynak: DEXIA, a.g.e. ,s.137.

Fransa'da yerel yönetim harcamalarının %10'unu Bölgeler, % 29'unu İller ve % 61'ini belediyeler gerçekleştirmektedirler.[126] Bunun da toplam kamu harcamaları içindeki payı % 25'in üzerindedir. Yerel yönetimler Fransa'nın en büyük kamu yatırımcıları olup, kamu yatırım harcamalarının %60'ından fazlası bu idarelerce karşılanmaktadır[127].

Yönetime Katılma

Yerel Yönetimlere, genel oy ile seçilen meclis üyeleri aracılığı ile halkın dolaylı katılımı söz konusudur. Fakat, 6 Şubat 1992 tarihli yasa ile vatandaşlara yerel yönetimlere özellikle belediyelere katılma hakkı tanınmıştır. Katılma "**danışma kurulu**" adı verilen yöntemle belediyenin bütününü ilgilendiren konularda gerçekleştirilmektedir. Bu, sadece belediye meclislerinin kararlarının anlaşılır ve bilinir[128] hale getirmeyi amaçlayan bir danışmadır.

[125] Keleş, a.g.e., s.51. ; Ünlü, a.g.e., s.30.
[126] DEXIA, a.g.e., s.135-136.
[127] Franc, a.g.m.,s.226.
[128] Structure And Operation Of Local And Democracy Democracy, France, s.18. ; Ünüsan, a.g.e., s.143.

B. İngiltere

1. Hukuki Konumu

İngiltere'nin resmi adı Birleşik Krallık olup, dört ayrı ülkeden oluşmaktadır. Bunlar: İngiltere, İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda'dır. İngiltere, yazılı bir anayasaya sahip değildir. Ancak, 1215 Magna Charta, 1627 Petition of Rights ve 1688 Bill of Rights gibi metinler çeşitli alanlardaki düzenlemeleri içermektedir. Dolayısıyla, İngiltere'de yerel yönetimlerin yetki ve görevlerini düzenleyen standart bir düzenleme bulunmamaktadır. Yine de yerel yönetim geleneğinin en eski olduğu ülke İngiltere'dir. Çünkü, X. Yüzyıldan beri İngiltere'nin yönetim yapılanması içinde yerel yönetimler yer almaktadır. Bunlar [129]: a) County, b) District, c) Parish veya Township'lerdir.

İngiltere'de yerel yönetimler parlamentonun egemenliği altında bulunmaktadır. Çünkü, yerel yönetim organları doğrudan halk tarafından seçilmesine rağmen kurum olarak Parlamentoya bağımlı kılınmışlardır. Diğer bir ifadeyle, yerel yönetimler anayasal güvence altında olmadıkları için[130], parlamento yerel karar organlarını dağıtabilmekte ve yetkilerini sınırlayabilme yetkisine sahip bulunmaktadır.

Ancak, İngiltere'de, geleneksel kamu yönetimi anlayışı içinde, yerel yönetimler, önemli ölçüde takdir yetkisine sahiptirler. Parlamento, bu süreç içerisinde genel hatlarıyla yerel yönetimlerin yetki ve görevlerini saptarken, bunların ayrıntısını uygulayıcılara bırakmıştır. Ancak bu durum yerel yönetimlerin genel yetki ilkesine sahip olduğu anlamına gelmemektedir. Çünkü, İngiltere'de genel yetki ilkesinin tam tersi olan özel yetki "ultra vires" ilkesi geçerlidir. Diğer bir deyişle, yerel yönetimler ancak parlamentonun özellikle "**izin verdiği ve gerekli gördüğü şeyleri**" yapabilmektedirler[131]. Başka bir ifadeyle İngiltere'de yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi kabul edilmekle beraber, özel yetki ilkesi ile sınırlandığını göstermektedir[132].

İngiliz yerel yönetimlerinin tarihsel gelişiminde rol oynayan iki unsur bulunmaktadır[133]. Bunlarda ilki, yazılı ve değiştirilmesi yönünde parlamentoda nitelikli bir

---

[129] Toprak, Yerel Yönetimler, s.22.
[130] Mengi, Avrupa Birliği'nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler, s.16.
[131] Tony Edison, Batı Avrupa ve Kuzey Amerika'da Yerel Yönetim Son 60 yıldaki gelişmeler, **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar**, IULA Yay, Ankara, 1990, s.247.
[132] Zerrin Toprak, "Büyük Kent Belediyesi Yönetim Sistemi – Londra Kenti Uygulaması ve İzmir İçin Bir Yaklaşım", **TİD 60. Yıl Özel Sayısı**, Y.60, S.378, Mart, 1988, s.369.
[133] Kadir Koçdemir, "Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifler (İngiltere, Fransa, Almanya ve Türkiye)", **TİD**, Y.71, S.424, Eylül, 1999, s.99.

çoğunluk gerektiren bir Anayasası olmadığı için, yerel yönetimler üzerinde "demokles'in kılıcı" gibi sarkan ve her türlü kanuni müdahaleyi yapma imkanı veren "parlamento hakimiyeti ilkesi" dir. Diğeri ise, "dual polity" adı verilen ve merkezi yönetimin görevinin yasama ve genel idare olması; öteki kamu hizmetlerinin tamamının yerel yönetimlerce yapılmasını ifade eden unsurdur.

Ancak, 1979'da Thatcher iktidara geldiğinde devleti küçültme ve kamu kesiminin emdiği ulusal geliri azaltma yönünde politikalar uygulamaya başlaması "dual polity" modelinin sonu[134] olmuştur. Aynı hükümet döneminde yerel yönetim konusunda da düzenlemelere gidilmiş, yerel yönetimlerin üreticiyle yarışmasını ve tüketici tercihlerine bırakılmasını amaçlayan önlemler alınmaya başlamıştır. Fakat, alınan bu önlemler yerel yönetimleri daha az yerel kılmış ve onların yönetim gücünde azalmaya neden olmuştur[135].

Bütün bu değerlendirmelere rağmen , hukuken yerel yönetimlerin parlementoya bağımlı olması, onların kurulması ve kaldırılmasında, görev ve yetkilerinin belirlenmesinde parlementonun tek yetkili olması gibi, yine de İngiltere'de mevcut yasal düzenlemeler ve imzaladığı uluslararası sözleşmeler[136] dikkate alındığında bunları desteklemek güç görünmektedir. Çünkü, güçlü merkeziyetçilik baskılarına rağmen İngiltere'deki uygulamalar daha çok yerinden yönetim sistemine yatkın bir yol izlemektedir. Tarihsel açıdan yöresel yönetim geleneği orada kesintiye uğramaksızın varlığını sürdürmektedir. Aslında seçmenlerin pek azı yöresel işlerle ilgilenirler[137] fakat, yöresel politika çok kez canlı bir biçimde yürütülmektedir. Yerel meclisler yerel seçimlerle seçilirler, memurlarını kendi atarlar ve büyük harcama yapabilirler. Ayrıca, hangi yetkilerin merkezi yönetime hangilerinin yerel yönetimlere ait olduğu belirlenirken genel olarak ön plana çıkan etkiler toplum yararı, siyasal baskı, mali kaynaklar, gelenek ve göreneklerdir[138]. Dolayısıyla İngiltere'de yerel yönetimler her ne kadar parlamento hakimiyeti altında ve anayasal güvenceden yoksun olduğu söylense bile yerel yönetimlerin tarihsel gelişimine bakıldığında merkezi yönetimin yerel yönetimlere karşı idari sorumluluk içinde olduğu açık bir şekilde görülmektedir.

---

[134] Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Konulu Stüdyo Çalışması, s.252.

[135] Michael Hebbert, Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler, **Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri**, TBD ve KONRAD Adenauer Vakfı Yay., Ankara, 1995, s.66-68.

[136] İngiltere 24.4.1998 tarihinde Avrupa yerel Yönetimler Özeklik Şart'ını geçte olsa onaylamış ve 12. md. uyarınca Şartın 1. bölümü ile kendisini bağlı kılmıştır. http://conventions.coe.int/Treaty/EN/CadreListeTraites.htm. 15.06.2002.

[137] Örneğin, Londra'nın yeniden Londra Metropoliten alanını kapsayacak bir büyükşehir belediyesine ve oluşturulacak yeni belediyenin doğrudan seçilen bir başkana sahip olması konusunda yapılan referanduma Londralı seçmenlerin ancak % 30'u katılmıştır.

[138] Leslie Lipson, **Politika Biliminin Temel Sorunları**, Çev. Tuncer Karamustafaoğlu, Dördüncü Baskı, Birlik Yay., Ankara, 1986, s.375-378.

2. Yerel Yönetim Örgütlenmesi

Son 15 yılda İngiltere'nin yönetim yapılanmasında önemli değişiklikler yaşanmış, bu değişiklikler yerel yönetimleri de önemli ölçüde etkilemiş ve yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarında aşınmalar olmuştur. Bu değişiklikler genel hatlarıyla şöyledir[139]:

- ✓ Rekabeti sağlamak ve işletme maliyetlerini düşürmek amacıyla önceden yerel yönetimler tarafından yapılan hizmetler özel şirketlere aktarılmıştır. Böylece, kamu sektörü, piyasalardan büyük ölçüde çekilmiş ve kamu sektöründe sunulan hizmetlerin büyük bir bölümü özelleştirilmiştir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin sunmuş olduğu hizmetlerin önemli bir kısmı da özelleştirilmiş; evsel atıkların toplanması, yolların bakım ve onarımı yanında iç servislerin yönetimi de yerel yönetimlerin yetki alanından çıkmıştır.
- ✓ Sayısız yerel yetkiler, yarı kamusal nitelikli, parti politikalarının üstünde ve kendi finansmanlarını kendileri sağlayan OUANGOs(gönüllü kuruluşlar)'lara transfer edilmiştir. Fakat, bu kurumların yönetimlerinin atanmasında ve onların finansmanında merkezi yönetimin aşırı etkisi olmuştur. Bu da beraberinde, idarenin sorumluluktan ve parlamento denetiminden kaçması gibi, eleştirilerin yükselmesine sebep olmuştur.
- ✓ Yerel yönetimler üzerinde, etkinliklerini azaltacak nitelikte, idari ve mali denetim artırılmış; sayıları, yapıları ve işlevleri üzerinde değişiklikler yapılmıştır.

İngiltere'de yerel yönetimleri Londra, Diğer Metropolitan Alanlar, Metropolitan Olmayan Alanlar[140] olmak üzere üç başlık altında incelenecektir.

Londra Yerel Yönetimi

Thatcher başkanlığındaki Muhafazakar Parti hükümetinin 1985'te çıkardığı Yerel Yönetim Yasası "Local Government Act" ile Londra Büyükşehir Belediyesi "The Greater Londan Council" 1 Nisan 1986'da feshedilmiştir[141]. Böylece 1985 tarihli Yerel Yönetim

---

[139] DEXIA, a.g.e., s.279. ; Hasan Canpolat. **İngiltere.** Dünyada Mahalli İdareler, İçişleri Bakanlığı Yay., Ankara, 1999, s.320-330.

[140] Yerel Yönetimlerin Yeniden yapılandırılması Konulu Stüdyo Çalışması, s.257-259.

[141] Muhafazakar parti, resmi dokümanlarda ve parlamento tartışmalarında, Londra'da bu değişikliğe gitmesinin temelinde siyasi değil ekonomik, idari ve demokratik nedenler olduğunu ileri sürmektedir. Çünkü, Londra ve diğer Büyükşehir belediyelerinin harcamalarında çok dikkatsiz davrandıkları ve toplam harcamalarının diğer belediyelere göre oldukça artan oranda olduğunu belirtmektedirler. Ayrıca bunların yapmış oldukları görevlerin büyük bölümü "polis, itfaiye ve toplu taşımacılık hariç" alt belediye birimlerince yapılmaktadır. Bu da Büyükşehir belediyesi ve alt belediye arasında sorun yaratmaktadır. Son olarak ise, halkın alt belediyelere daha yakın olduğu ve böylece yerel demokrasinin daha işlevsel hale getirileceğidir. Ancak, Thatcher hükümetini buna iten asıl sebebin siyasi olduğu ileri sürülmektedir. Çünkü, Londra Büyükşehir belediye başkanının radika sol eğilimli olması, hükümete karşı açıkça cephe alması, radikal kararlar vermesi ve bunun diğer Büyükşehir

Reformu kentsel merkezli yönetimin ortadan kalkmasına neden olmuştur. Neticede İngiliz Anakent Meclislerine son verilmesi kimi bölgelerde çift basamaklı kimi bölgelerde tek basamaklı birimlerden oluşmuş bir yerel yönetim yapılanmasını ortaya çıkarmıştır. Bu reformun Londra'daki sonucu ise, anakent meclisinin 33 belediyeye bölünmesi olmuştur[142].

Londra'nın yeniden Londra metropolitan alanını kapsayacak Büyükşehir belediyesine ve oluşturulacak belediyenin doğrudan halk tarafından seçilen bir belediye başkanına sahip olması yönünde ilk adım İşçi Partisi tarafından 1993'te atılmıştır. İşçi partisi büyük çoğunlukla seçimi kazanınca, referandum sonucunda, 11 kasım 1999'da Londra Büyükşehir belediyesi için tüm yasal düzenlemeler tamamlanarak 4 Mayıs 2000'de Londra'da yeniden Büyükşehir Belediyesi kurulmuş ve Londra'da ilk defa bir belediye başkanı doğrudan halk tarafından seçilerek göreve gelmiştir.

Londra Büyükşehir belediyesi Londra'nın metropoliten alanını içine alır ve her ikisi de seçimle göreve gelen bir belediye başkanı ve 25 üyeli Londra Meclisinden oluşur. Görevleri arasında ise, toplu taşımacılık, planlama ekonomik kalkınma ve yeniden iyileştirme , çevre, polis, itfaiye ve acil planlama, kültür, spor ve kamu sağlığı ile ilgili kendi görev alanına giren konular bulunmaktadır.

Diğer Metropoliten Alanlar Yerel Yönetimi

İngiltere'de Londra haricinde altı tane metropoliten yönetim bulunmaktadır. Bunlarda "district" adı verilen ilçelere bölünerek yönetilmektedir. District'ler Londra'daki belediyeler (Borough) gibi yerel nitelikli hizmetleri yerine getiren tek kademeli yönetimlerdir. İlk kez 1984 yılında güvenlik, itfaiye, ulaşım ve stratejik planlama öncelikli olarak yerel nitelikli hizmetleri yerine getirmek amacıyla metropoliten il meclisleri kurulmuştur. Bu yapı yapılan reform neticesinde feshedilerek güvenlik, itfaiye, ulaşım dışındaki görevler district'lere bırakılmıştır. Bu hizmetler halen metropoliten ilçelerin temsilcilerinden oluşmuş ortak meclislerce yönetilmektedir.

---

belediyelerine de sıçrayacağı düşüncesi bulunmaktadır. Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz. Muhammet Köseçik, "4 Mayıs 2000 Büyükşehir Belediyesi Seçimlerinin Getirdikleri: Londra'da Yeni Dönem", **ÇYD**, C.9, S.3, Temmuz, 2000, s. 70.

[142] DEXIA, a.g.e., s.273. ; Yerel yönetimlerin daha etkin ve verimli olarak düşünülen tek kademeye indirilmesi ile oluşturulan 33 belediye 32 Londra Belediyesi "London Borough" ve 1 Londra Kent Birliğinden "Corporation of London" oluşmaktadır. Zerrin Toprak, "Kent Yönetiminde Ekonomik Kararların Etkinliği", **TİD**, Y.60, S.381, Aralık, 1988, s.194.

Metropoliten Olmayan Alanlar Yerel Yönetimi

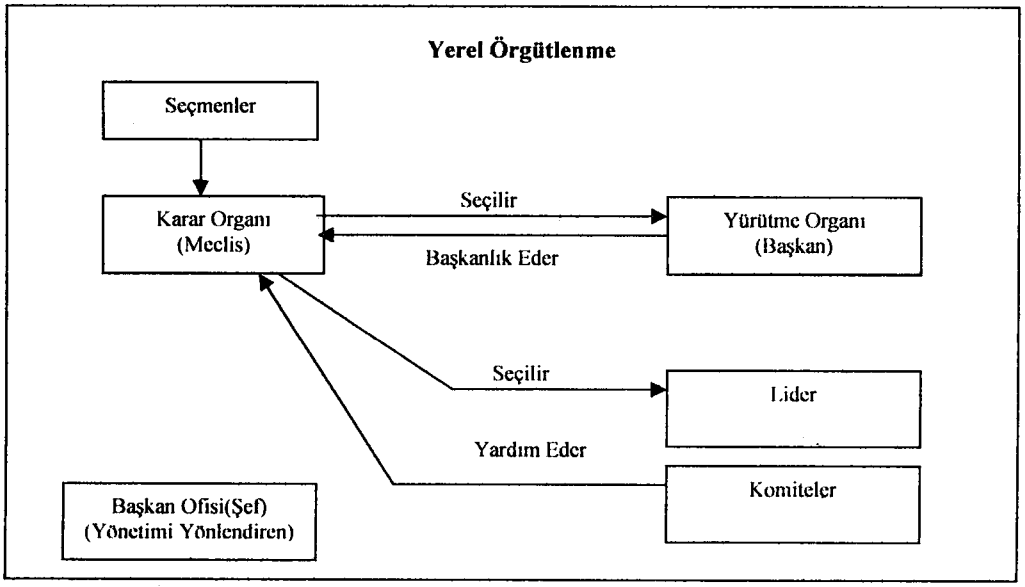
Londra ve metropoliten yönetim dışındaki alanlar 47 il (county) ve 333 ilçe (district) 'den oluşmaktadır. Metropoliten alanlar dışında iki kademeli yerel yönetim sistemi uygulanmaktadır. Bu iki kademeli yönetim yapısı içinde iller ve ilçeler birbirine bağlı birimler olmayıp, seçilmiş yönetim yapılarına sahiptirler.

Metropoliten alanlar dışında kendi kendini yönetmenin tipik yönetim kademesi olan ve başka ülkelerde uygulama alanı bulunmayan örneği Parih veya Township'lerdir[143]. İngiltere'de 10.000 civarında Parish bulunmaktadır. Parish'ler uzun süreden beri İngiltere yerel yönetim yapılanmasının merkezi unsuru olmasına rağmen, yeniden yapılanma ile birlikte artık bağımsız idareler olarak kabul edilmemektedir. Çünkü, günümüzde Parishler aydınlatma ve mezarlıkların korunması gibi tali fonksiyonları yerine getiren birimler haline getirilmişlerdir.

İngiltere'de yerel yönetimlerin karar organları(Meclis) yerel idareler sınırları içinde yaşayanlar tarafından dört yıllık süreler için seçilirler. Her yıl meclis üyeleri, arasından birini başkan seçer. Başkanlık fahri bir görevdir. Aynı zamanda başkan çoğunluk partisinin lideri olup bir yıl için seçilmekte ve yerel politikaların oluşturulmasında etkin bir role sahip bulunmaktadır. Meclis üyeleri, yerel kararların alınmasından ve yönetiminden sorumludurlar. Komiteler çeşitli birimlerdeki görevlilerin çalışmalarını yönlendirmektedirler. Komite üyelerinin en az üçte ikisi meclis içinden üçte biri ise uzmanlaşmış kişilerden oluşmaktadır. Belirli komitelerin, örneğin eğitim komitesi, kurulması kanuni zorunluluk taşımaktadır. Çoğu yerel yönetimlerde yerel bir görevli olan şef, yönetimin idaresinden sorumludur. Yani, şef, meclisin almış olduğu kararların günlük uygulaması ile sorumludur. Şef meclis toplantısına katılabilmekte ancak konuşma hakkına sahip bulunmamaktadır. Yerel yönetim örgütlenmesi aşağıdaki şekilde görülmektedir(Şekil : 3).

[143]Toprak, Yerel Yönetimler, s.22.

Şekil 3: İngiltere'de Yerel Yönetim Örgütlenmesi



Kaynak: DEXİA, a.g.e., s.276.

Yetkilerin dağılımı açısından ise, yerel yönetimler genel yetkili olmayıp, sadece kanunla kendilerine verilen yetkilerle sorumludurlar. İngiltere'nin kırsal alanlarında yerel yetkiler konut, atıklar ve çevreyle sorumlu olan Districtler ve ekonomik planlama, eğitim(binaların yapımı, onarımı ve öğretmenlerin maaşı), ulaşım, sosyal hizmetler ve kütüphanelerden sorumlu County'ler tarafından paylaşılmıştır. Kentsel alanlarda ise, belediyeler (boroughs) ve metropolitan district'ler aynı yetkilere sahiptirler.

Denetim

Merkezi yönetimin en büyük denetimi yukarıda da belirttiğimiz gibi yerel yönetimlerin tüm unsurlarının parlamentoya bağlı olması ve onun denetimi altında bulunmasıdır. Yerel yönetimler kendilerine kanunla verilmeyen bir görevi üstlenirse, diğer bir ifadeyle yetki aşımı yaparsa mahkeme kararı ile uyarılır veya bu işi yapması durdurulabilir.

Yerel yönetimlerin hesapları iç denetim mekanizmasına tabi olup, bu genelde yerel yönetim gelir görevlisi tarafından yürütülür. Dış kontrol, denetim komisyonu(ulusal bağımsız denetim bürosu) denetçileri veya özel firmalar tarafından gerçekleştirilir. Bu denetçiler hesaplarda anormal durumlarla karşılaştıklarında bunu Meclise rapor şeklinde sunarlar. Aynı zamanda bunu kamuoyuna açıklama ve yetkili adli mahkemeye başvurma haklarına sahiptirler. Ayrıca, merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde, yatırım projelerinin onayı, üst düzey personelin atanmasının onaylanması, personel ve servisler için

standart konulması gibi pek çok konuda geniş bir denetim ve kontrol yetkisi bulunmaktadır[144].

Mali Yapı

İngiltere'de yerel yönetim gelirleri, Vergiler (local Taxation), merkezi yönetim yardımları (Central Government Grants), borçlanmalar (Borrowing) ve diğer gelirlerden oluşmaktadır[145].

Yerel yönetimlerin kendi adlarına almış oldukları en önemli vergi meclis vergisi (Council Tax) adı verilen bir tür emlak vergisi olup, toplam gelirler içindeki payı %15.8'dir. Bu vergiyi toplama yetkisi County Meclislerinde olup, toplanan vergiden County Meclisleri içindeki District Meclislerine dağıtılmaktadır. Yine 1984 yılına kadar bu vergilerin üst limitlerini belirleme yetkisi yerel yönetimlere ait iken, bu tarihlerden sonra bu yetki yerel yönetimlerden alınarak Maliye Bakanlığına verilmiştir. Bir diğer vergi ise, tek tip iş vergisi "The Uniform Business Rate" 'dir. Bu verginin aileler üzerinde doğrudan etkisi olmayıp, ticari ve sanayi tipi gayrimenkullardan alınmakta olup, toplam gelirler içindeki oranı % 20.6'dır.

Vergilerden sonra yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynaklarını merkezi yönetimin yardımları oluşturmaktadır. Yerel yönetimler merkezi yönetim yardımlarından ancak hizmetleri belirli standartlarda karşıladıklarında yararlanabilmektedirler. Bu nedenle yardımın verilmemesi, artırılmaması veya kesilmesi, yerel yönetimler için bir başarısızlık işareti kabul edileceğinden, hizmetlerin etkin bir şekilde yapılmasına dikkat edildiği belirtilmektedir[146].

Yerel yönetimlerin gelirlerinden bir diğeri borçlanmalardır. Borçlanma Özel bankalardan, tahvil arzı yöntemiyle ve merkezi yönetim denetimindeki bayındırlık hizmetleri kredi kurulundan olmak üzere üç şekilde yapılabilmektedir. Ancak merkezi yönetimin borçlanmalar üzerinde güçlü bir denetimi bulunmaktadır[147]. Yerel yönetimlerin diğer gelirleri arasında ise, sundukları hizmetler karşılığında alınan ücretler, kira ve satış gelirleri bulunmaktadır. Bunların toplam gelirler içindeki oranı ise, %5.5'dir.

---

[144] Canpolat, a.g.e., s.339.
[145] Neil Mcnaughton, Local and Regional Government in Britian, (Series Editor: David Simpson), Hodder & Stoughton, London, 2002, s.44-54.
[146] Toprak, "Büyük Kent Belediyesi Yönetim Sistemi – Londra Kenti Uygulaması ve İzmir İçin Bir Yaklaşım", s.369-370.
[147] Canpolat, a.g.e., s. 332-333.

Yönetime Katılma

İngiltere'de halkın yönetime doğrudan katılımını ikiye ayırabiliriz[148]. Bunlardan birisi referandum yöntemi diğeri ise diğer katılım formlarıdır.

Esas olarak yerel yönetimler düzeyinde doğrudan katılımı sağlayıcı referandum yapmak zorunlu kılınmamıştır. Ancak, bazı yerel yönetimlerin gönüllülük esasına dayanan bu tip bir danışma yöntemini uyguladıkları görülmektedir. Örneğin, doğrudan başkanını seçmek isteyen meclisler yerel bir referandum yöntemiyle bunu isteyebilirler. Bunun yanında doğrudan başkanını seçmek isteyen yerel halk da referandum için talepte bulunabilir. Bu tip referandumların yapılmasında da belli şartlar aranmaktadır. Örneğin % 5 seçmenin başkanını doğrudan seçme yönünde talepte bulunması gibi.

Kent halkının kent planlarının hazırlanması aşamasında planla ilgi görüşlerini ifade etme şansına sahiptir. Yerel yönetimler planlama aşamasında planı kesinleştirmek amacıyla yerel halkın görüşlerine başvurabilme ve bu konuda halkın katılımını sağlayabilme hakkına sahiptir. Birçok yerel yönetim birimleri medya unsurlarını kullanarak da yerel hizmetler ile ilgili meseleleri halkın bilgi ve dikkatine sunabilmektedirler. Hükümet politikası da belediyelerin yerel halka danışması konusunda yeni sorumluluklar getirme doğrultusundadır. Son düzenlemeye göre örneğin, yerel yönetimler hizmetlerini en ekonomik biçimde nasıl sağlayacaklarına karar verirken halkın temsilcilerine (belediye vergisi mükelleflerinin temsilcileri, ticari tarifelere tabi olanlar gibi) danışma zorunluluğundadır.

C. İtalya

1. Hukuki Konumu

İtalyan Anayasasının[149] V. Bölüm başlığı "Bölgeler, Belediyeler ve İller"dir(İtalya Any.md 114-133). Buna göre, İtalya üç kademeli bir yerel yönetim yapısına sahiptir. Bunlar[150], belediye (8.104), İl (108) ve bölge (20)'dir.

İtalya'da iki tip bölge örgütlenmesi bulunmaktadır[151]. Birincisi, coğrafi, kültürel veya dil karakterlerine bağlı olarak kurulmuş olan "özel statülü" bölgelerdir*. Diğeri ise,

[148]Structure And Operation Of Local And Regional Democracy, **United Kingdom**, Council Of Europe Publishing, September, 2000, s.16.
[149]**İtaly Constitution**, http://www.cur.nl/frg/iacl/armenia/constitu/constit/italy/italy--c.htm. "Status 1 june 2000", 11.12.2001.
[150]DEXIA, a.g.e., s.185-192.

olağan statülü bölgeler "region with ordinary status"dir. Bunlar arasındaki hukuki fark ise, birincisinin kuruluşunun Anayasal değerde yasalar ile olmasına karşılık ikincisi, Cumhuriyet yasasına eşit gelmektedir[152].

Anayasanın 114. Maddesi " Cumhuriyet, bölgelere, İllere ve belediyelere bölünür" dedikten sonra bunların yetki ve işlev sınırlamalarını belirtmiştir. Buna göre, bölgeler, Anayasada belirtilen ilkelere göre kendilerine özgü yetki ve işlevlere sahip özerk örgütlenmeler olarak kurulmaktadır. İller ve belediyeler ise, görevlerini belirleyen Cumhuriyet genel yasalarının koyduğu ilkeler çerçevesinde özerk örgütlenmeler olup, hem devletin hem de bölgenin yerinden yönetim çevrelerini oluşturmaktadır. Bunların devlet yada bölge politikalarından bağımsız hareket edebilmeleri söz konusu değildir[153].

Anayasa[154] ile bölgelerin yasal sınırlar çerçevesinde yasa niteliğinde kurallar koyabileceği konular sayılmaktadır. Bu da "devlet yasaları ile belirlenen ilkeler çerçevesinde, ulusal yararla ve diğer bölgelerin yararlarını ihlal etmeme" kuralına bağlanmıştır. Bütün bunlar, İtalyan yönetim sisteminin içinde siyasal yerinden yönetim ilkelerinin varlığını göstermektedir. Çünkü, bünyesinde bölge diye tanımlanan coğrafi birimler lehine belirlenmiş ayrıcalıklar taşımaktadır. Ancak, bunların parlamentoya yasa önerisi verebilmelerine, kendi meclislerinin belirlediği belli sayıda seçmen üye ile Cumhurbaşkanlığı seçiminde rol oynayabilmelerine karşılık, ikinci bir meclis içinde temsil hakkından yoksun olmaları ve Anayasa değiştirme süreci içerisinde yetkisiz olmaları bölgeleri siyasal yerinden yönetim sisteminin geçerli olduğu federe devletlerden ayrı bırakmaktadır.

2. Yerel Yönetim Örgütlenmesi

Bölge Yönetimi

Anayasasının 121. maddesi bölgesel organların oluşumunu düzenlemektedir. Buna göre, bölgesel organlar aşağıdaki şekilde de görüldüğü (Şekil:4) gibi yasama ve yürütme alanlarında işlev gören üç organa sahiptir. Yasama işlevi bölge meclisi, yürütme işlevi ise, yürütme kurulu(giunta) ve bölge başkanı tarafından yerine getirilmektedir.

---

[151]Nalbant, a.g.e., s.259-260.

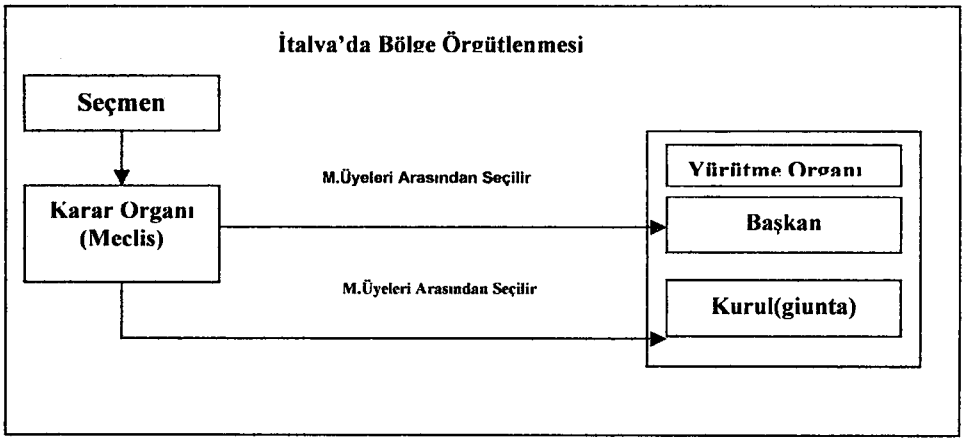
* Bunlar:Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, ve Valle d'Aosta'dır.

[152]Özel Statülü Bölgelerin kuruluş belgeleri özeldir ve anayasal yasalarla düzenlenirken; Olağan Statülü Bölgelerin kuruluş belgeleri bölge meclisi tarafından kabul edilir ve normal bir yasa ile onaylanmaktadır. Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Konulu Stüdyo Çalışması, s. 276.

[153]Ahmet Ulusoy – Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler, Teori, Uygulama, Maliye**, Seçkin Yay., Ankara, 2001, s.85.

[154] Bkz. İtalya Any., 1947, md.117.

Şekil 4 : İtalya'da Bölge Örgütlenmesi



Kaynak: DEXİA, a.g.e., s.188.

Bölge yönetimi şu organlardan oluşmaktadır[155]:

- ✓ İl çevresinde rakip listelerin yarıştığı tek dereceli ve nispi temsil sistemine göre 5 yıllığına halk tarafından seçilmiş bir bölgesel meclis. Bölge meclisi bölgelerin nüfusuna bağlı olarak 30 ile 80 üyeden oluşmaktadır. Bu meclis bölgelere verilmiş olan düzenleyici işlem yapma ve yasama yetkisine sahiptir. Ayrıca bunlar ulusal parlamentoya yasama önerisinde bulunabilmektedirler.
- ✓ Bölgesel kanunları ve düzenlemeleri duyurmakla görevli, bir başkan ve kurul (giunta)'dan oluşan yürütme organı. Şekilde de görüldüğü gibi başkan ve kurul (giunta) bölgesel meclisin üyeleri arasından mutlak çoğunluk ile meclisçe seçilmektedir. Bölge başkanı hem bölgeyi temsil etmekte hem de devlet tarafından bölgeye bırakılan idari görevleri merkezi yönetimin direktifleri doğrultusunda yönetmekte olduğu için çift işleve sahiptir[156].

Bütün bölgeler aşağıdaki yetkiler ile sorumlu kılınmışlardır. Belediyelerin sınırlarını belirlemek, belde alanlarının yeniden düzenlenmesi, kent planlaması, mesleki eğitim, kültür ve turizm, bölgesel toplu taşıma, çevre, konut, yerel halk sağlığı merkezleri ile ulusal sağlık hizmetlerinin örgütlenmesi ve yönetimi; özel statülü bölgeler ise, bunlarla beraber kendi statülerinden kaynaklanan yetkileri kullanmaktadırlar.

İl Yerel Yönetimi

İtalya'da iller hem merkezi yönetimin taşra birimi hem de bir yerel yönetim birimidir. Ancak, İllerin bu iki rolünden ikincisi sürekli birincisine hizmet etmesi yönünde

[155] DEXIA, a.g.e., s.189. ; Structure And Operation Of Local And Regional Democracy, **Italy**, Council of Europe Publishing, Strasbourg, May 2000, s.9.
[156] Nalbant, a.g.e., s.262.

kullanılmıştır[157]. Bölge yönetimlerinin kurulmasıyla beraber il yerel yönetimlerinin önemi giderek azalmaya başlamış, yetki ve müdahale alanları daralmıştır. Dolayısıyla, İl yerel yönetimi, yerel yönetimler arasında en zayıf halkayı oluşturan birimler haline gelmişlerdir. Yerel yönetimlerde çalışan ortalama yedi yüz[158] bin personelin %12'si, yerel yönetimlerin toplam yatırımlarının % 7'si ve cari harcamaların %13'ünü il yerel yönetimlerince karşılanmaktadır[159]. Görevleri arasında ise, teknik ve yönetsel konularda yardıma ihtiyacı olan belediyelere yardımın yanında, çevre, yolların yapımı, ulaşım, kentlerin ve kırsal alanların planlanması ve eğitimi bulunmaktadır.

İlde merkezi yönetimin hizmetlerinin işleyişini gözeten ve denetleyen, merkezi yönetimin il düzeyinde gerçekleştirdiği etkinlikler arasında eşgüdümü sağlayan Bakanlar Kurulu tarafından atanan vali bulunmaktadır. Görevleri arasında, kamu düzenini ve güvenliğini sağlamak, Ulasal yasaların uygulanmasını sağlamak bulunmaktadır. Ayrıca, il genel meclisi kararlarının hukuka uygunluk denetimini yapmaktadır.

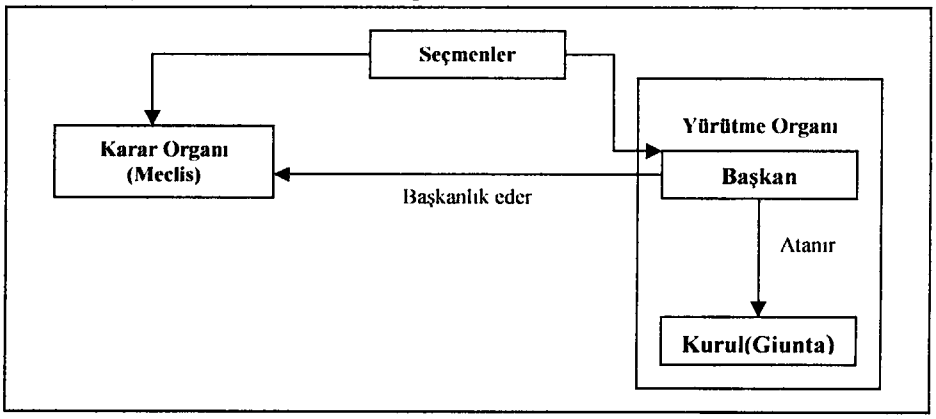
İl yerel yönetiminin karar organı olan İl Genel Meclisi ilin nüfusuna bağlı olarak değişen sayıda (24-45) olmak üzere halk tarafından 5 yıllık bir süre için seçilmektedir. Meclis sandalyelerinin dağılımında nispi temsil esası uygulanır. İl Genel Meclisi, başkan hakkında güvensizlik oyu verilmesi ile feshedilebilir. Ancak, güvensizlik oyunun en az üyelerin 2/5'si tarafından verilmesi gerekmektedir. Böyle bir durumda İtalya Cumhurbaşkanı yeni seçimler yapılıncaya kadar geçici bir komiser atar. Ayrıca, başkanın istifası, ölümü, ağır cezalar alınması, kamu düzeninin korunması veya hukukun ağır bir şekilde ihlalinin sonucunda da meclis feshedilir. Temsilin sağlanması konusunda ise, ister kadın olsun ister erkek olsun bunların oy pusulalarında dağılımı birbirinin 2/3'ünden fazla olamamaktadır. Dolayısıyla gerek il yerel yönetimi gerekse de belediye meclislerinin yasal düzenlemelerinde temsilin eşit dağılım göstermesi yönünde hükümlerin bulunması öngörülmüştür[160].

İlin yürütme organı "Giunta" adı verilen başkan ve başkan yardımcısı ve üyelerden oluşmaktadır. Üyelerin sayıları meclis üye sayısının 1/5'ini ve her durumda da 8'i geçmeyecek şekilde başkan tarafından atanmakta ve azledilmektedir[161]. İl başkanı, bir siyasi parti listesinden veya birçok listenin birleşmesinden oluşan, il meclisi üyeleri seçiminde aynı liste içinde genel oy hesabına göre halk tarafından seçilir. İlk turda oyların yarısından

[157] Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Konulu Stüdyo Çalışması , s. 278.
[158] DEXIA, a.g.e., s.190.
[159] Cevat Geray, "İtalya'da Yerel Yönetimler", **ÇYD**, C.6, S.1, Ocak, 1997, s. 62.
[160] Structure And Operation Of Local And Regional Democracy, Italy, s.11.
[161] Geray, a.g.m., s. 65.

fazlasını alan aday seçimi kazanır. Hiç kimse bunu sağlayamaz ise, en çok oy alan iki aday ikinci tura girer. İl yerel yönetim örgütlenmesi aşağıdaki şekilde gösterilmiştir (Şekil: 5).

Şekil 5: İtalya'da İl Yerel Yönetimi Örgütlenmesi



Kaynak: DEXIA, a.g.e., s.188.

Belediye

Belediyeler, yerel çıkarları ilgilendiren üst yönetim biriminin yetki alanına girmeyen bütün konularda genel yetkilidirler. Ancak, nüfus büyüklüklerindeki farklılıklar göz önüne anılmaksızın tüm belediyeler aynı yasal düzenlemeye tabi tutulmuşlardır. Görevleri arasında, şehir planlaması, sosyal konutlar, sosyal hizmetler, toplu taşıma, yollar, ve okullardan (okul binası inşaatı, bakımı ve teknik okul öğretmenlerinin ücreti) sorumludurlar[162]. Belediye meclisi halk tarafından 5 yıllık bir süre için seçilen karar organıdır. Meclis üyelerinin sayısı ve seçimi belediye nüfuslarına göre farklılık göstermektedir. Belediye Başkanı, meclisle birlikte tek aşamalı seçim sistemine göre çoğunluk oyuyla seçilmektedir. Başkanın seçiminde de nüfus esasına göre farklılıklar bulunmaktadır.

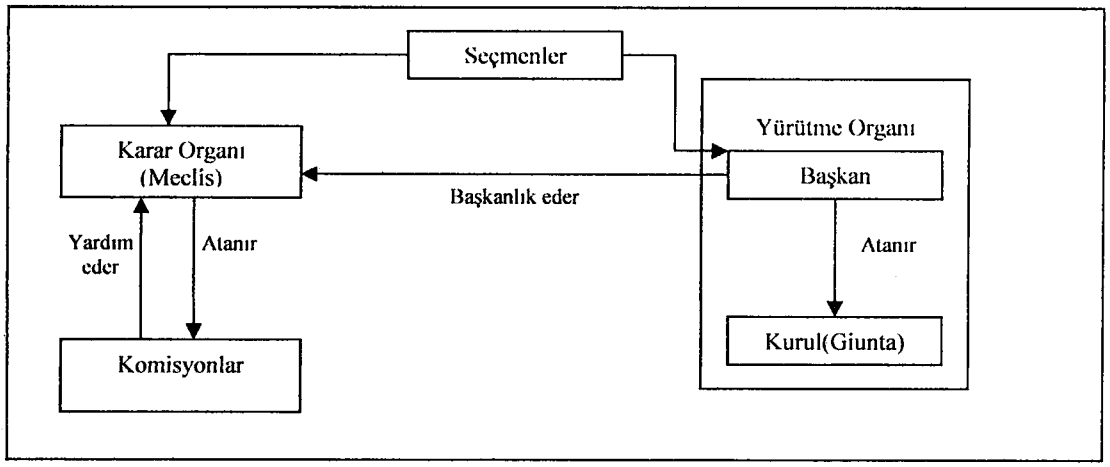
Belediye başkanı aynı zamanda merkezi yönetimin de temsilcisidir. Bu sıfatıyla belediye başkanı, yasaları, tüzükleri yönetmelik ve duyuruları yayınlamak, nüfus istatistiklerini, seçmen kayıtlarını tutmak, kamu düzeni ve güvenliğini sağlamak ve toplum sağlı işlerini yerine getirmektedir[163]. Yürütme organı, başkan ve onun atadığı "giunta" adı verilen ve 5 yıllık bir süre için seçilen en az 2 en çok 8 üyeden oluşan bir kurul tarafından yerine getirilmektedir. Kurul (giunta) meclise ve başkana bırakılmamış olan bütün faaliyetlerden sorumludur. Kurul "giunta", başkan tarafından atanmakta olup, bunların

[162] DEXIA, a.g.e., 191. ; Geray, a.g.e., s.55.
[163] Structure And Operation Of Local And Regional Democracy, İtaly, s.15-16. ; Geray, a.g.e., s.57.

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU

meclis üyesi olması gibi bir zorunluluk bulunmamaktadır[164]. Belediyelerin örgütlenme şekli aşağıda gösterilmiştir (Şekil: 6).

Şekil 6 : İtalya'da Belediye Örgütlenmesi



Kaynak : DEXİA, a.g.e., s188

Denetim

İtalya'da bölgeler iki yolla denetime tabidir[165]. Birincisi, merkezi yönetimin denetimi, ikincisi ise, yargısal denetimdir. Merkezi denetim, bölgesel yasalarda hükümet komiseri* tarafından merkezi yönetime tanınan geri gönderme(vize) yetkisi ile gerçekleşmektedir. Bölgesel yasalar ilk önce hükümet komiserine gelmekte ve bu yasa bölge meclisinin yetkisini aşıyor veya ulusal ve diğer bölgelerin yararlarına aykırılık taşıyor ise vize süresi dahilinde yasa, merkezi yönetim tarafından geri gönderilmektedir. Şayet bölge parlamentosu bu konuda direnirse yasa, merkezi yönetim tarafından Anayasa Mahkemesine götürülmektedir. Dolayısıyla bundan sonraki denetin aşaması yargısal olmaktadır.

Bölgelerin eylem ve işlemlerinden doğan denetim ise, merkezi yönetimin bir birimi olan denetim komisyonunca yapılmaktadır. Bu komisyon hükümet komiseri başkanlığında hakimlerden, memurlardan ve uzmanlardan oluşmaktadır. Bölgenin kararları yirmi gün içinde bu denetim komisyonunca iptal edilmediği taktirde resen yürürlüğe girmektedir. Ayrıca, bölge meclisinin yasaları ciddi anlamda ihlal etmesi neticesinde bölgesel işler konusunda kurulmuş parlamento komisyonunun görüşü alındıktan sonra Cumhurbaşkanı

[164] DEXIA, a.g.e., s. 189.
[165] Atilla Nalbant, "Bölgesel Devlet Yeni Bir Devlet Biçimi mi ? (II) Uygulama : İtalya ve İspanya Örnekleri, **AİD**, C.29, S.3, Eylül, 1996, s.26-31.
* "Hükümet Komiseri", bölge merkezinde ikamet eden, bölge yönetimine bırakılmayan idari görevleri yürütmek, bölgenin denetimini sağlama ve bölge ile merkezi yönetim arasında eşgüdümü sağlamakla görevlidir (İtalyan Any. Md.124)

tarafından feshedilmektedir. Meclis üyeleri ve yürütme kurulu üyeleri ciddi suç içerisinde olduğu anlaşıldığında Başbakanlık kararnamesiyle görevden uzaklaştırılmaktadırlar.[166]

Ayrıca, İtalyan Anayasası(md.75) bölge yönetimlerinin merkezi yönetimi etkileme konusunda da bir takım düzenlemeler içermektedir. Bölgelerin merkezi yönetimi etkileme konusunda en önemli aracı, ulusal parlamentoya yasa önerme yetkisine sahip olmasıdır. Ayrıca, bölgelere, vergi, af, ulusal anlaşmaların onaylanması gibi durumlar hariç, ulusal yasaları referanduma[167] götürme hakkı tanınmıştır. Bütün bunlar, merkezi yönetim düzeyinde bölgelerin katılımının gerçekleşmesini sağlayan ve bölgelere de merkezi yönetimi denetleyebilme hakkı veren önemli düzenlemelerdir.

Belediye ve il yerel yönetiminin denetimi ise, yerel yönetim kontrolörleri tarafından gerçekleştirilen iç denetime tabidirler[168]. Belediye Meclisi ve İl Genel Meclisi tarafından alınan kararların, yönetim ve bütçenin yasallığı üzerinde, denetimi beş bağımsız üyeden oluşan CORECO (Bölgesel Gözetim Komisyonu) tarafından gerçekleştirilir. CORECO'nun denetimi meclisin faaliyetlerine yönelik hukuka uygunluk denetimi olup, kurulun "giunta" faaliyetlerine yönelik değildir.

Yürütme kurulu kararları (giunta), yerel yönetim meclisinin, yürütme kurulunun veya meclis üyelerinin bir kısmının isteği üzerine denetime tabi olur. Denetime tabi olan bu kararlar komisyonca 20 gün içinde iptal edilmediği takdirde yürürlüğe girmektedir. Ayrıca, işlemlerinin Anayasaya aykırı olması, yasaları ısrarla yanlış uygulaması veya görevde bulunmasının kamu düzeni açısından sakıncalı olması nedeniyle belediye başkanı ve yürütme kurulu üyeleri görevden alınmaktadır[169].

Belediye veya il yerel yönetim meclislerinin Anayasayı ve yasaları ihlal eden işlemlerinden dolayı, yürütme kurullarını veya siyasi sorumluyu altmış gün içinde seçememeleri veya bütçeyi onaylamamaları halinde Cumhurbaşkanı tarafından feshedilmektedirler. Ayrıca, vali de olağanüstü suçları işleyen başkan, yürütme kurulu üyesi veya meclis üyesini görevden uzaklaştırma yetkisine sahiptir[170].

---

[166]Structure And Operation Of Local And Regional Democracy, İtaly, s.29-30.
[167]Bölgelerin bir yasanın veya yasa niteliğindeki herhangi bir işlemin iptali veya bir kısmının kaldırılması talebi ile referanduma gitme isteği 500.000 seçmenin veya beş bölge meclisinin isteği ile olmaktadır.
[168] Keleş, Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler, s.41.
[169] Ünüsan, a.g.e., s.156.
[170]Structure And Operation Of Local And Regional Democracy, İtaly, s.31.

Mali Yapı

Toplam yerel kamu harcamalarının % 59'unu bölgelerin, % 41'ini ise İl yerel yönetimi ve belediyelerin yaptığı[171] İtalya'da bölgelerin ve yerel yönetimlerin gelirleri vergilerden, merkezi yönetimin yardımlarından, borçlanmalardan, işletme karlarından ve diğer gelirlerden oluşmaktadır (Tablo : 4).

Tablo 4 : İtalya'da Bölgelerin ve Yerel Yönetimlerin Gelirleri (%,1997)

Gelirler	Yerel Yönetimler (toplam)	Belediye ve İller	Bölgeler
Vergiler	21	31	12
Yardımlar	62	42	82
Borçlanmalar	3	7	5
İşletme karları	4	10	0
Diğer Gelirleri	10	10	1
Toplam	100	100	100

Kaynak : DEXİA, a.g.e., s.193.

Bölgeler gelirlerinin %12'sini vergilerden sağlamaktadır. Bunlar: Motorlu taşıtlar vergisi, devlet ve bölge imtiyazlarına konan vergi, katı atıklardan alınan vergi, endüstriyel, ticari ve hizmet faaliyetlerinden alınan vergilerdir. Ayrıca, bölgelere bu vergilere ilaveten özel statü ile vergi konmasına müsaade edilmiştir. İl yerel yönetimleri ve belediyelerin vergi gelirleri oranı % 31'dir. Bunun da % 25'i belediyelere aittir. İl yerel yönetimlerinin vergi gelirleri zorunlu taşıt kaydı vergisi, elektrik tüketiminden alınan ek vergi, taşıt sigorta vergisi, katık atıklardan bölgelerin aldığı vergi paylarından sağlanmaktadır.

Belediyelerin vergi gelirleri ise, belediye emlak vergisi, reklam vergisi, elektrik tüketiminden alınan vergi, ketsel katı atıkların işlenmesinden alınan vergi, pis su atıkları ve arıtma harcı, kamu topraklarını kullanma vergisidir[172].

Merkezi yönetim, bölgelere olağan cari giderlerini karşılama ve yetki devrettiği hizmetleri yerine getirmesi nedeniyle genel bütçeden ve yatırım giderleri için "geliştirme ödeneği"nden yardımlarda bulunmaktadır. Ayrıca ulusal ve bölgesel planlamanın gerektirdiği özel amaçlı projeler için bölgelere yardımlarda bulunmaktadır. Toplam yardım miktarı gelirleri toplamı içinde % 82 gibi büyük rakamlara ulaşmaktadır. Bu da bölgelerin hizmetlerin büyük bir bölümünü merkezi yönetimin aktarmış olduğu kaynaklar ile yerine

[171]DEXIA, a.g.e., s.194.
[172]Structure And Operation Of Local And Regional Democracy, İtaly, s.27.

getirildiğini göstermektedir. Ayrıca bölgeler borçlanma ve tahvil çıkararak da gelir elde edebilmektedirler.

Merkezi yönetim, devlet bütçesi içinde yerel yönetimlere yardım konusunda bir fon oluşturmuştur. Yönetimi İçişleri Bakanlığı'nda olan bu fonun dağıtımı 1/4'ü il yerel yönetimlerine, 3/4'ü de belediyelere şeklinde olmaktadır. Ayrıca, merkezi yönetim bazı hizmetlerin gerçekleştirilmesi amacıyla, eğitim, kreş, anaokulları, mahkemelerin ve hapishanelerin onarımı gibi, yerel yönetimlere katkıda bulunabilmektedir. Merkezi yönetim tarafından aktarılan bu kaynağın toplamı gelirleri içinde %42'lik bir kısmı oluşturmaktadır.

Belediyelerin ve il yerel yönetimlerinin borçlanmaları aynı kurallara bağlanmıştır. Her ikisi de yerli ve yabancı kurum ve kuruluşlardan borçlanabilmektedirler[173]. Belediyelerin ve il yerel yönetimlerin toplam gelirleri içindeki bu pay %7 gibi küçük bir rakama karşılık gelmektedir. Başka bir ifadeyle borçlanma yerel yönetimler tarafından iyi bir finansman metodu olarak değerlendirilmemektedir.

Yönetime Katılma

Yerel yönetimler yetkileri dahilindeki her konuda danışma ve referandum yapabilmektedirler. Ancak, danışma ve referandum uygulamaları seçim dönemlerinde yapılamaz. Belediyeler ve il yerel yönetimleri yerel halkın haklarını koruması amacıyla sivil komisyon üyesi seçebilirler[174].

D. İspanya

1. Hukuki Konumu

İspanya Anayasasının[175] 2.md devletin temel yapısını göstermektedir. Buna göre; "İspanyol ulusunun bölünmez birliği, bütün İspanyolların müşterek ve bölünmez ana yurt ilkelerine dayanır ve onun parçası olan milliyetlerin ve bölgelerin özerkliklerini ve bölgelerin kendi aralarındaki dayanışmayı tanır ve düzenler." Bu haliyle İspanyol devleti geleneksel devlet kavramına uymamaktadır. Çünkü, ulusal toplulukların meclisleri, bunun içinden seçilmiş olan başkanları ve yürütme kurulu bulunmaktadır. Bunların yasama yetkileri Anayasa ve yasalar tarafından belirlenmiş olup, devletin bunlar üzerindeki denetimi hukuka

---

[173]**Yerel Yönetimler Sorunları- Çözüm Önerileri**, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı Yay., Haziran, 1996, s. 150-160.
[174]Structure And Operation Of Local And Regional Democracy, İtaly, s. 17.
[175]**Spain–Constitution**, http://www.eur.nl/frg/iacl/armenia/constitu/constit/spain/spain--e.htm, "Status: 29 Dec 1978 with Amendment 27 Aug 1992", 6.01.2002.

uygunluk denetimidir. Ayrıca, devlete ait yetkiler sayılmış, bunlar dışındaki görevlerin özerk topluluklara ait olduğu belirtilmiştir. Bütün bunlar İspanya'yı federal devlete yaklaştırırken, ondan ayrıldığı üç noktayı bünyesi içinde barındırmaktadır. Bunlar[176];

- ✓ Özerk olmalarına rağmen ayrı birer devlet değillerdir.
- ✓ Coğrafi temsil esasına göre seçilen Senato üyelerinin çok az bölümü topluluk tarafından belirlenirken, geri kalan büyük kısmı genel oyla seçilmektedir.
- ✓ Anayasa yargısı ve diğer yargı işlevleri devletin gözetimi ve denetimi altında gerçekleşmektedir.

İspanya Anayasasının VIII. başlığı devletin coğrafi örgütlenmesini(territorial organization) düzenlemektedir. VIII. başlığın I. Bölümünde coğrafi örgütlenmenin genel prensipleri belirlenmiştir. Buna göre; devlet coğrafi olarak belediyeler, iller ve özerk topluluklar olarak örgütlenmiştir. Bütün bu birimler kendi çıkarlarını ilgilendiren konularda ayrı ayrı özerklik haklarını kullanmaktadırlar(İtalyan Any.md 137). Anayasanın bu maddesi ile özerk topluluklar, özerk birimler olmalarının yanında genel yönetim hizmetlerinin de görüldüğü bir idari birim olarak karşımıza çıkmaktadır.[177] Yine aynı başlığın II. bölümünde yerel yönetimler-belediyeler ve iller- ; III.Bölümde ise, özerk topluluklarla ilgili hükümler yer almaktadır.(İspanya Any. md.140,141,142, 143 vd.)

2. Yerel Yönetim Örgütlenmesi

1978 Anayasası ile oluşturulan bu yeni yönetim modeli ile İspanya'da aşırı merkeziyetçi yönetim anlayışının yerini yetkilerin daha çok yerele aktarıldığı ve üç kademeden oluşan bir yönetim modeli almıştır[178]. Bu üç kademeli modelde merkezi yönetim, bölge yönetimi ve yerel yönetimler (iller ve belediyeler) bulunmaktadır. İspanya'da 17 Özerk Topluluk, 50 il ve 8082 belediye bulunmaktadır[179]. Özerk Topluluklar da iki gruptan oluşmaktadır[180].

- ✓ Demokrasinin tesisinden itibaren tarihi ve kültürel özelliklerine bağlı olarak ayrıcalıklı bir şekilde özerklik kullanım hakkına sahip olan geniş yetkilerle donatılmış özerk topluluklar[181];

---

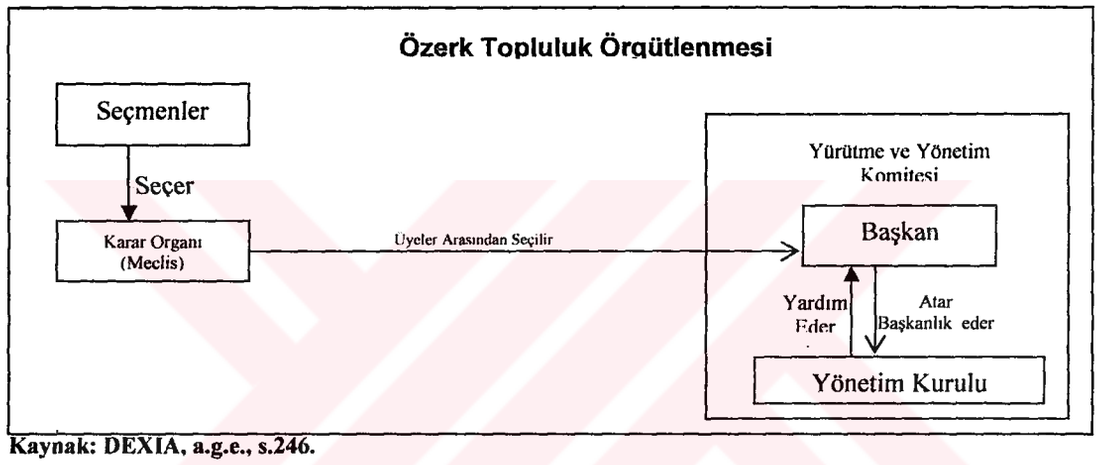
[176] Ruşen Keleş, Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler, **Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri**, TBD ve KONRAD Adenauer Vakfı Yay. Ankara, 1995, s.20-21.
[177]Nalbant, a.g.m, s.37.
[178]Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları Araştırması, , s.63.
[179] Regional and Local Government in the European Union Responsibilities and Resources, European Communities, 2001, s.205.
[180]DEXIA, a.g.e., s.245.
[181]Bunlar; Endülüs, Kanarya Adaları, Katalanya, Galiçya, Valensiya, Navvare ve Bask'tır.

✓ Başlangıçtan itibaren sınırlı yetkilere sahip özerk topluluklar[182].

Özerk Topluluklar

Özerk Topluluklar bir parlamentoya yani yasama organına sahiptirler. Parlamento üyelerinin seçim çevresi il olup, bunlar halk tarafından 4 yıllık bir süre için seçilmektedir. Meclis kendi içinden başkanını seçmekte, başkan da, kendisine yardımcı olacak bölge yürütme kurulunu seçmektedir. Anayasa'ya göre, her özerk bölgeye merkezi hizmetlerin yürütülmesi ve bölge hizmetleri arasında eşgüdümü sağlamakla görevli merkezi yönetimi temsil eden bir kişi atanmaktadır. İspanya Özerk Topluluk örgütlenmesi aşağıdaki şekilde gösterilmiştir(Şekil: 7).

Şekil 7: İspanya Özerk Topluluk Örgütlenmesi



Kaynak: DEXIA, a.g.e., s.246.

Özerk Toplulukların görevleri şunlardır : Topluluk kurumlarının iç organizasyonu, belediye sınırlarının değiştirilmesi, bölgesel kalkınma ve planlama, liman-havalimanı yapımı ve düzenlemesi, arazi kullanım planlaması, sosyal yardım, konut, turizm, ulaşım, tarım, orman, bayındırlık işleri, demiryolları ve otoyolların yapımı, su tedarik sistemleri, balıkçılık, maden ve kaplıca sularının sağlanması ve işletilmesi, ekonomik gelişmeyi teşvik edici önlemler alma, tarihi eserlerin korunması, bölge sınırları içerisinde fuarlar düzenlenmesi bulunmaktadır(İspanya Any. Md 148). Ayrıca, kanun yapma ve kanun hükmünü taşıyan kurallar koyma yetkisine de sahiptirler. Özerk Toplulukların yasama ve yürütmeye ilişkin kararları üzerinde merkezi yönetimin Anayasa'dan gelen yetkileri vardır. Bu yetkiler, Anayasa mahkemesi, İdare Mahkemeleri ve Sayıştay tarafından kullanılmaktadır[183].

[182]Bunlar; Aragon, Asturias, Balearic Adaları, Cantabria, Castile-Leon, Castile- La Mancha, Estremadura, Madrid, Murcia ve Rioja'dır.

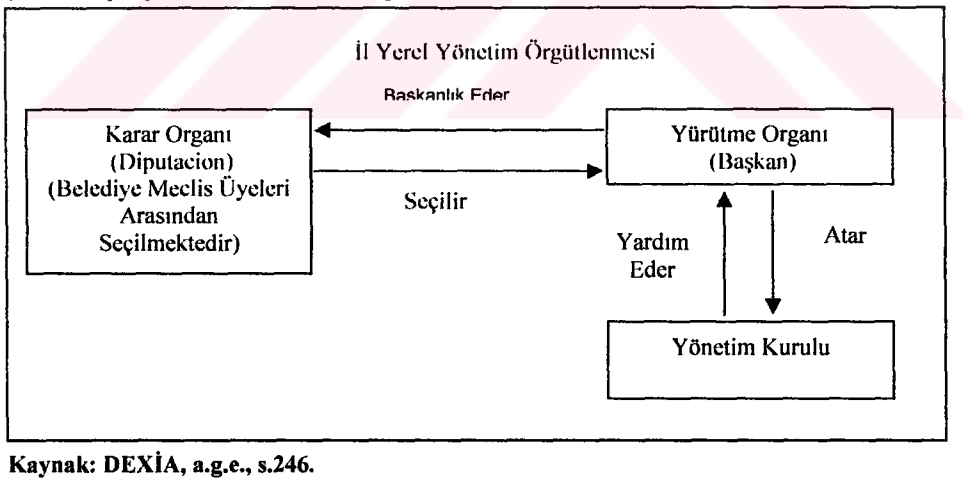
[183] Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları Araştırması, s.68.

İl Yerel Yönetimi

İspanya'da il yönetiminin kökeni 1823 yıllara dayanmaktadır. Yıllarca merkeziyetçi anlayışın bir ürünü ve taşra uzantısı olan il yönetiminin, 1925 yılında yapılan yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde, yerel yönetim karakteri geliştirilerek özerklik alanları genişletilmiş ve belediyelere yardımcı kurumlar olarak yeniden yapılandırılmıştır. Bask ve Navarre haricindeki tüm iller eşit yetki ve sorumluluğa sahip iken; Bask ve Navarre illeri ise, tarihi kökenlere dayanan ayrıcalıklı ekonomik ve finansman üstünlüklerini sürdürmektedirler[184].

İspanya'da il yerel yönetimi, meclis, başkan ve yürütme kurulu olmak üzere üç organdan oluşmaktadır. İl meclisi "diputacion", ilin belediye meclis üyeleri tarafından oluşturulur. İl meclisi, yürütme gücünü elinde bulunduran başkanını kendi içinden seçer. Yürütme Kurulu ise, başkan tarafından, meclis üye sayısının en çok üçte biri oranında, toplantı gündemini hazırlamak ve başkana yardımcı olmak üzere meclis içinden seçilmektedir. İl yerel yönetiminin siyasi sorumlusu olan başkan meclis üyelerinin mutlak çoğunluğunca teklif edilen ve kabul gören güvensizlik önergesiyle görevden uzaklaştırılabilir. Ancak, bu güvensizlik teklifinde yapıcı olma ve alternatif bir isim içerme şartı aranmaktadır.[185]. İspanya'da il yerel yönetim örgütlenmesi aşağıda şekilde gösterilmiştir(Şekil :8).

Şekil 8: İspanya İl Yerel Yönetim Örgütlenmesi



Kaynak: DEXİA, a.g.e., s.246.

Görevleri arasında şunlar bulunmaktadır[186]: Tali yollarının yapımı, hastanelerin yönetimi ve nüfusu 5.000'in altında ve özyapısal özellikleri kendilerine verilen yetkileri

[184] Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Konulu Stüdyo Çalışması , s.267.
[185]Structure And Operation Of Local An Regional Democracy, **Spain**, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 1997, s.18-20.
[186] DEXIA, a.g.e., s.249.

yerine getiremeyecek olan belediyelere teknik ve mali konularda yardım sağlanmasından sorumludur. İllerin rolleri Bask ve Naverra bölgeleri dışında gözle görülür şekilde azaltılmıştır. Çünkü, İspanya'da bölge yönetimlerin kurulması ile birlikte illerin önemi giderek azalmıştır[187].

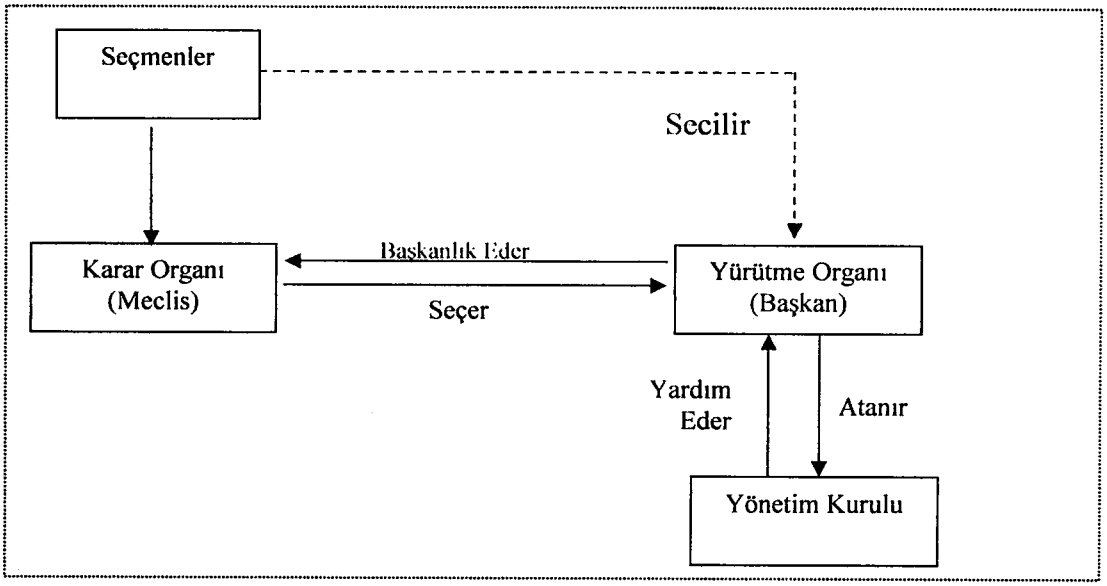
Belediyeler

Belediyeler özerkliği Anayasal güvence altına alınmış, tüzel kişiliğe sahip birimlerdir. Belediyeler belediye başkanı ve belediye meclisi olmak üzere iki organa sahiptir. Belediye meclisi, genel, eşit, serbest ve gizli oyla olmak üzere yerel halk tarafından seçilmektedir. Başkan ise, yerel halk tarafından veya meclis içinden seçilebilmektedir(İspanya Any.md.140).

Belediyeler, belediye başkanı "alcalde" tarafından kontrol edilen başkanlık sistemine göre örgütlenmiştir. Belediye meclisi üyeleri "pleno" doğrudan, genel oyla 4 yıl için seçilir. Meclis üyeleri meclis içinden bir başkan seçer. Başkan yürütme yetkisini elinde bulundurur. Başkan, belediye yönetiminin başı ve aynı zamanda belli faaliyetleri devlet adına icra eden kişidir. Belediye başkanına kendisi tarafından meclisin içinden atadığı "yürütme kurulu" yardımcı olur. Başkan, her zaman bunların görevine son verebilme yetkisine sahiptir. Bunun yanında başkanın görevine meclis tarafından son verilebilmektedir. Nüfusu 100'den az olan belediyelerde başkan yerel halk tarafından ; 100-250 nüfusa sahip belediyelerde meclis üyeleri kendi aralarından mutlak çoğunluk ile ; 250'den fazla nüfusa sahip belediyelerde ise meclis üyeleri listesinin birinci sırasındaki adaylar arasından mutlak çoğunlukla seçilmektedir[188]. Belediye yönetiminin örgütlenmesi aşağıdaki şekilde gösterilmiştir(Şekil 9).

[187]Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Konulu Stüdyo Çalışması, s.271.
[188] Structure And Operation Of Local An Regional Democracy, Spain, s.19.

Şekil 9: İspanya'da Belediye Örgütlenmesi



Kaynak: DEXİA, a.g.e., s.246 (Tarafımızca geliştirilmiştir).

İspanya'da belediyelerin nüfus büyüklüklerine göre görevleri farklılaşmaktadır[189].

- ✓ Belediyelerin tümü şu görevleri yerine getirirler: Sokakların aydınlatılması, mezarlıkların bakımı, çöp toplama, içme suyu, kanalizasyon ve yolların bakımı.
- ✓ Nüfusu 5.000'den fazla olan belediyeler, parklardan, pazarlardan, kütüphanelerden ve çöpleri toplamaktan sorumludurlar.
- ✓ Bu yetkilere ilaveten nüfusu 20.000'den fazla olan belediyeler, sosyal hizmetlerden, güvenlikten, itfaiye ve spor hizmetlerinden sorumludurlar.
- ✓ Nüfusu 50.000'den fazla olan belediyeler ise, yukarıdaki hizmetlerin yanında çevre korunması ve toplu taşıma hizmetlerinden sorumludurlar.

Denetim

Özerk Topluluklar üzerinde denetim iki biçimde olmaktadır: Merkezi yönetimin denetimi ve yargısal denetim. Merkezi yönetimin denetimi iki yöntemle gerçekleştirilmektedir. Birincisi, merkezi yönetim, ÖT'lara bir organik yasa ile, aslında devletin yetki alanına giren ancak, devrinin mümkün olduğu yetkileri devredebilecek veya delege edebilecektir(İspanya Any.150/2). Devletin bu devrettiği veya delege ettiği işlevler alanındaki denetimi sıkıdır. Bu denetim, Danıştay'ın görüşü alındıktan sonra merkezi yönetim tarafından yapılmaktadır(İspanya Any.md.153). Hükümet bu alanda iptal, erteleme veya onama yetkilerine sahiptir.

İkinci denetim, istisnai müdahale yetkisidir(İspanya Any. md.155). Özerk Topluluğa Anayasa ve diğer yasalar ile verilen görevler ÖT'larca yerine getirilmediği takdirde veya

[189] DEXIA, a.g.e., s.249.

İspanya'nın genel çıkarlarını ağır bir şekilde ihlal edildiği takdirde ilk önce ÖT başkanı ihtar edilir. Ancak, aynı ihlal devam ettiği takdirde senatonun mutlak çoğunluğunun onayı alındıktan sonra yükümlülüklerin yerine getirilmesi konusunda gereken önlemler alınır.

Belediyeler ve iller üzerindeki denetim iç ve dış denetim olmak üzere iki şekilde gerçekleştirilmektedir[190]. İç denetim, yönetim faaliyetlerinin kanuna uygunluğu açısından denetimi aynı zamanda bir devlet görevlisi olan ve merkezi yönetimin politikalarının yerel yönetimler tarafından uygulanmasını denetlemekle[191] görevli sekreter "secretirio" , bütçenin onaylanma ve uygulamasındaki denetim "interventor" denilen yerel otorite denetçisi tarafından yapılmaktadır. Ayrıca, yerel yönetimler karar ve işlemlerinin bir nüshasını altı gün içinde merkezi yönetime ve Özerk Topluluklara göndermek zorundadırlar. Merkezi yönetim ve ÖT'lar yetkileri çerçevesinde alınan karar ve uygulamaların hukuka uygun olup olmadıklarını inceledikten sonra, hukuka aykırı bir durumun tespiti söz konusu ise, yerel yönetimlerden karar ve uygulamadan vazgeçmesini isteyebilirler. Yerel yönetimler de bu kararı on beş gün içinde uygulamak zorundadırlar[192].

Dış denetim ise, borçlanma gibi konularda devlet ön denetim yapma hakkına sahip olup, bazı durumlarda bu yetkisini Özerk Topluluklara devredebilmektedir. İdari ve mali, malvarlıklarındaki değişiklikler ve hesapların idaresi ile ilgili konularda geçmişe yönelik denetim yapılabilmektedir. Bu denetimler Denetçiler Kurulu ve Bölge Sayıştay'ı tarafından yapılmaktadır.

Ancak, il yerel yönetimi ve belediyeler, merkezi yönetimin veya ÖT'ın kendi kararlarını değiştirmek üzere aldıkları karaları kabul etme yada etmeme özerkliğine sahip olup, alınan kararının özerkliklerini ortadan kaldırdığına kanaat getirdiklerinde, özerkliklerini korumak için, her zaman yönetsel yargı yoluna başvurma hakları bulunmaktadır[193].

Mali Yapı

İspanya'da vergi koyma sadece merkezi yönetimin yetkisi dahilindedir. Ancak, ÖT ve yerel yönetimler, Anayasa ve yasalar çerçevesinde vergi koyma ve toplama yetkisine sahiptirler (İspanya Any. md 133/1-2). Anayasa'nın mali özerklik başlığını taşıyan kısmında

[190] DEXIA, a.g.e., s.248.
[191] Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Konulu Stüdyo Çalışması , s.272.
[192] Structure And Operation Of Local An Regional Democracy, Spain, s.53.
[193] Keleş, Fransa'da ve İspanya'da Yerinden Yönetim, s.76.

, yerel yönetimlere yasalarca verilmiş görevleri yerine getirebilmeleri için yeterli gelir kaynaklarına sahip olmasının gerekliliği ifade edildikten sonra; bu kaynakların da kendi öz gelirleri ve merkezi yönetim ve ÖT'lardan alacağı vergi payları ile sağlanacağı belirtilmektedir(İspanya Any. md 142) .

Toplam yerel kamu harcamalarının % 61'inin karşılandığı[194] bölgesel finansmanda, iki sistem, ortak-özel sistem uygulanmaktadır[195]. 15 bölgeyi kapsayan ortak sistemde bölge, merkezi yönetim tarafından koyulan vergileri toplamaktadır. Toplanan bu vergiler nüfusları, alanları, gelirleri ve gelir vergisi gayretleri çerçevesinde bütün bölgelere dağıtılmaktadır. Bölgeler bazı vergilerde miktarı artırma yetkisine de sahiptirler. Ayrıca, bölgeler kendileri de vergi koyma yetkisine sahiptirler ancak, bunlar bölge ihtiyaçlarını karşılayacak düzeyde değildir. Merkezi yönetimin olağan statülü bölgelere bırakabileceği vergiler şunlardır: Servet vergisi, muamele vergisi, satış vergisi, eğlence vergisi, intikal vergisi, veraset ve bağışlama vergisi. Ancak, bütün bu vergilerin koşullarını belirleme yetkisi merkezi yönetime aittir.

Özel sistemde, Bask ve Navvare'de, bölgeler, hizmetlerinin finansmanını kendi koydukları vergiler ile karşılamaktadırlar. Sadece topladıkları bu vergilerden merkezi yönetime, merkezi yönetimin koymuş olduğu oranda ödeme yapılmaktadır. Ancak İspanya'daki bu uygulamanın bölgeler arasındaki eşitliğe aykırı bir durum yarattığı belirtilmektedir[196].

Toplam yerel kamu harcamalarının % 13'ünü sağlayan[197] İl yönetiminin önemi ve gerekliliği bölge yönetimlerinin kurulması ile birlikte bütün bölgelerde aynı olmadığından dolayı bütüncül bir finansman düzenlemesi yapılamamaktadır. Diğer bir ifadeyle, bölge yönetimleri kurulmadan önce vergilerin dağılımında önemli yeri olan iller, bölgelerin kurulması ile birlikte bu özelliklerini kaybetmiş bulunmaktadırlar. İllerin temel gelirlerini koşulsuz yardımlar ve belediye işletmelerinden aldıkları paylar oluşturmaktadır.

Toplam yerel kamu harcamalarının %26'sını sağlayan belediyelerin temel gelir kaynakları taşınmaz mülk, işyeri vergileri, harçlar, koşulsuz yardımlar ve yatırım teşviklerinden oluşmaktadır. Belediyeler bu vergilerde merkezi yönetimin belirlediği

[194] DEXIA, a.g.e., s.250.
[195] Structure And Operation Of Local An Regional Democracy, Spain, s.46.
[196] Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Konulu Stüdyo Çalışması , s.273-274.
[197] DEXIA,a.g.e., s.250.

koşullar çerçevesinde artırıma gidebilmektedirler. Merkezi yönetimin belediyelere bırakmış olduğu ve gelirinin % 80'ini oluşturan emlak vergisi[198], üretim vergileri ve motorlu taşıt vergileri zorunlu, tesisler ve yapıtlar üzerinden alınan vergiler ve kentsel alanlarda toprağın değerlenmesi üzerinden alınan vergiler ise isteğe bağlı vergilerdir[199].

Yönetime Katılma

Anayasa referandum yöntemiyle halkın yönetime katılımı konusunda düzenlemeler getirmiştir(İspanya Any. md.151). Bunlardan biri, Bask bölgesinde ve Andalousie'de olduğu gibi özerk yönetimlerin kuruluşunda halk oylamasının yapılması, diğeri ise, bazı bölgelerin özerklik statüsünde değişiklik yapılmasının referanduma tabi tutulmasıdır. Bunun yanında herhangi bir özerk bölgede merkezi yönetim tarafından yeni kurallar konulabilmesi için de o bölgede referandum yapılması gerekmektedir.

İl yerel yönetimleri ve belediyeler düzeyinde ise, mali konular dışında, yerel halkın kendi çıkarlarını ilgilendiren konularda ve belediyenin yetkisi dahilindeki görevlerde plebisit yapılabilir. Bunun için yerel halkın veya belediye başkanının talebi, belediye meclisinin mutlak çoğunlukla alacağı karar ve merkezi yönetimin ön izni gerekmektedir.

Belediyeler tüzüklerinde sadece bilgilendirme amacına yönelik meclis toplantılarına yerel halkın ve derneklerin katılmasına yer verebilirler. Ayrıca, belediyelerin altında alt yönetim birimleri kurulması durumunda yerel halkı temsil eden derneklerin katılacağı meclisler kurulabilir. Yerel halkın ve derneklerin belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde katılımlarının sağlanması için sektörlerle ilgili danışma meclisleri oluşturulabilirler. Ancak, her durumda ve şartta bu katılım danışma nitelikli olup, nihai kararı belediye meclisi vermektedir[200].

İspanya'da yerel yönetim yasası ile birlikte kurulan ve yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında bir nevi koordinasyonu sağlayan ayrıca her iki tarafından da eşit haklarla katıldığı İçişleri Bakanı Başkanlığındaki İspanya Yerel Yönetimler Kurulu "Commision Nacional de Administracion Local" oluşturulmuştur. Bu kurulun amacı, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında eşgüdümü ve işbirliğini sağlamaktır. Kurul tüzel kişiliğe, mali fonlara ve merkezi yönetim, bölge ve yerel yönetim temsilcilerinden oluşan yönetim

[198] Taban ve tavanının merkezi yönetimce saptandığı bu verginin oranının belirlenmesi belediyelere bırakılmıştır. Nuri Tortop, İspanya'da Yerel İdareler ve Mali Olanakları, **ÇYD**, C.3, S.6, Kasım, 1994, s.58.
[199] DEXIA, a.g.e., s. 251-252. ; Keleş, Fransa'da ve İspanya'da Yerinden Yönetim, , s.78.
[200] Ünüsan, a.g.e., s.144. ; Structure And Operation Of Local An Regional Democracy, Spain, s.25-26. ; Keleş, Fransa'da ve İspanya'da Yerinden Yönetim, s.71.

kuruluna sahiptir. Temel görevleri, yerel yönetimler ile ilgili bütün yasal ve idari düzenlemelerde merkezi yönetime görüş bildirmek, araştırma ve önerilerde bulunmak ve yerel yönetimlere yapılacak yardımlar konusunda ölçütler geliştirmektir[201].

İspanya'da yerel yönetim örgütlenmesine ve işleyişine genel olarak baktığımızda ortaya çıkan durum; ÖT'ların altında yerel özerklik tanınmış yerel yönetimlerin geldiğidir. Yerel yönetimleri siyasal yerel özerkliğe sahip ÖT'lardan ayıran en önemli unsur yerel yönetimlere tanınmış olan özerkliğin yönetsel nitelikli özerklik olmasıdır. Bunun yanında yerel yönetimler hem merkezi yönetimin hem de ÖT'ların yasalarına tabi bulunmaktadırlar. Çünkü, İspanya'da temel yasama kuralları merkezi yönetim tarafından belirlenirken; ÖT'lar bu kurallar çerçevesinde düzenleyici işlemde bulunabilmektedirler[202].

Ayrıca, Anayasa ile merkezi yönetim, yetkilerinin önemli bir kısmını oluşturulan bölge yönetimlerine devretmiştir. Ancak, bölge yönetimlerinden yerel yönetimlere doğru olması gereken desantralizasyon yapılmamıştır. Dolayısıyla, Anayasa ile yapılan düzenlemede, bölge yönetimlerine verilen önem ve öncelikler yerel yönetimlere tanınmamıştır[203]. Başka bir ifadeyle, Anayasa yerel özerklikten genel olarak söz ederken ve merkez ile bölge yönetimlerinin arasındaki yetkilerin bölüşümünü düzenlerken yerel yönetimlerin yetkilerinden fazla söz etmemektedir.

E. Almanya

1. Hukuki Konumu

Federal Alman Anayasa'sının[204] II. bölümünün 20/1. md. Federal Almanya Cumhuriyetini "demokratik ve sosyal bir federal devlet" olarak tanımlamaktadır. Devlet yapılanmasının federal olmasının sonucunda Almanya'da devlet örgütlenmesi üç kademeden oluşmaktadır. Bunlar yukarıdan aşağıya şöyle sıralanmaktadır: Federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimler.

---

[201] Eileen Martin Harloff, "Spain", The Structure of Local Government in Europe, IULA, The Hague, 1987, aktaran, Keleş, Fransa'da ve İspanya'da Yerinden Yönetim, s.66. ; Ascension Elvira, Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler, **Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri**, TBD - Konrad Adenauer Vakfı Yay, Ankara, 1995, s.132 ; Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Konulu Stüdyo Çalışması, s.273. ; Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları Araştırması, s.68.

[202] Elvira, a.g.e., s. 131-132.

[203] Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları Araştırması, s. 63.

[204] **Germany – Constitution**, http://www.aceproject.org/main/samples/lfx_1015.pdf, "Statuse 3 Nov 1995", 29.01.2002.

F.Almanya'da yerel yönetimlerin özerkliği Federal Anayasa ile güvence altına alınmıştır. Buna göre : Eyaletlerdeki Anayasal düzenlemeler, Federal Anayasa'da ifade edilen Cumhuriyetin temel prensiplerine,demokratik ve sosyal hukuk devleti anlayışına uygun olmak zorundadır. Her eyalette, ilçelerde ve belediyelerde halk, genel, doğrudan, eşit, ve gizli oyla seçme hakkına sahiptir. Belediyeler ve ilçe seçimlerinde AB üye ülke vatandaşları da AB hukukuna göre seçmen olabilir veya seçilebilir (Alman Any. md28/1).

Yerel yönetimlerin yetkileri içerisindeki tüm işlerini, kanunlarca belirlenen çerçevede, kendi sorumluluğu altında gerçekleştirme hakkı garanti altına alınmıştır. Yerel yönetim birlikleri, kanunlar çerçevesinde görev alanları ile ilgili faaliyette bulunma hakkına sahiptir(Alman Any. md.28/2). Federal devlet, eyaletlerin Anayasal düzenlemelerinin temel haklara ve 28/1 ve 28/2.md uyacakların garanti eder(Alman Any. md.28/3).Buna göre, Federal Almanya'da yerel yönetimlerin iki temel özelliğinden söz etmek mümkündür[205]:

- ✓ Federal Almanya'da Yerel yönetim yapıları güçlüdür. Çünkü, yerel yönetimler, demokratik değerler ve geleneklerin ön plana alındığı Anayasa ve yerel düzenlemeler ile desteklenmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimler, hizmetler konusunda bir sınırlandırma içine alınmamışlardır. Hizmetin halka en yakın birim tarafından yerine getirilmesi prensibine uygun olarak yerel nitelikli hizmetlerde hizmet başka bir birime bırakılmamış ise o hizmeti yerine getirebilmektedirler.
- ✓ Federal Anayasa ile yerel yönetim düzenlemeleri eyaletlere bırakılmıştır. Bu nedenle Federal Almanya'da tek tip bir yerel yönetim yapılanmasından söz edilemez. Bunun da iki nedeni bulunmaktadır. Birincisi, toplumsal yaşamda var olan yöresel farklılıklardır. İkincisi ise, II. Dünya savaşı sonrasında işgal kuvvetlerinin egemen oldukları bölgelere kendi ülkelerinin yerel yönetim modellerini taşımalarıdır.

2. Yerel Yönetim Örgütlenmesi

Toplam nüfusu 81.8 milyon olan Almanya'da 16 eyalet bulunmaktadır. Bu nüfusun 16.4 milyonu Doğu Almanya'da yaşamaktadır[206]. Eyaletler, yasama, yürütme ve yargı yetkisine sahip olup, güvenlik, kültür, eğitim sistemi, yerel yönetimlerin örgütlenişi gibi yetkilerle beraber federal devletle "bund" birlikte paylaştığı medeni hukuk, ceza hukuku, yargı, kamu yönetimi gibi konularda yetkilere sahiptir. Serbest kent statüsüne sahip olan Berlin, Hamburg ve Bremen(city-states) hem bir eyalet hem de yerel yönetim birimidirler.

[205] Tacettin Karaer, "Federal Almanya'da Siyasal ve Yönetsel Yapının Genel Görünümü" **AİD**, C.22, S.3, Eylül, 1989, s.24-25.
[206] Regional and Local Government in the European Union Responsibilities and Resources, s.114.

Eyaletler (Lands), iki kademeli yerel yönetime sahiptir. Bunlar: Belediyeler "Gemeinden" (16.121)* ve İlçe "Kreise" (426)'dir[207].

Yerel yönetimlerle ilgili düzenleme yapma yetkisi Federal Anayasa ile eyaletlere bırakıldığı için, düzenlemelerin yukarıda da belirttiğimiz nedenler ile farklı yönetim geleneklerine göre yapıldığı görülmektedir. Bu durum Almanya'da yerel yönetimlere ilişkin terminolojinin çeşitliliğini ortaya çıkarırken; aynı zamanda karmaşıklığı da beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla yerel yönetim yapılanmalarında bazı eyaletlerde Prusya, bazılarında ise Fransa ve İngiltere yönetim yapılarının özellikleri bulunmaktadır.

Belediyeler

Belediyelerin örgütlenmesi eyaletlere göre farklılık göstermektedir. Bu farklı örgütlenmelere rağmen bütün belediyeler için ortak özellik karar organlarının yerel halk tarafından seçilmesi olup, bu da Anayasal garanti altına alınmıştır(Alman Any. 28/1). Federal Almanya'da eyaletlere göre değişen 4 farklı belediye örgütlenmesi bulunmaktadır. Bunlar[208]:

- **Kuzey Almanya Meclis Sistemi** : Kuzey Ren Westphalia ve Aşağı Saksonya'da uygulanmakta olan sistemin temel belirleyici unsuru, Başkanın "Burgomaster" meclis içinden seçilmesidir. Bu da ortaya güçlü meclis - zayıf başkan modelini çıkarmaktadır. Bu sitemin oluşmasında II. Dünya savaşı sonrasında burada bulunan İngiliz nüfusunun etkisi görülmektedir[209]. Tüm hizmetlerden asıl sorumlu olan belediye meclisidir. Ancak, sistemin içinde meclis tarafından seçilen aynı zamanda görevden alınabilen ve yürütme işlevini yapan "profesyonel yönetici" bulunmaktadır.
- **Magistrat Sistem** : Hesse ve Schleswig-Holstein'de uygulanmakta olan sistemde meclis üyeleri kendi arasından bir başkan seçer. Başkan hizmetlerin yöneticisi olup, faaliyetlerini gönüllü olarak yapmaktadır. Meclisin yanında, başkan(burgomaster) ve meclis içinden seçilen "Magistrat" adlı kuruldan oluşan organ yürütme işlevi görmektedir. Başkan "Burgomaster", kurulun "Magistrat" başıdır.
- **Güney Almanya Meclis Sitemi** : Baden- Wüettemberg ve Bavyera'da uygulanan bu sistemdir. Başkan genel oyla doğrudan halk tarafından seçilmekte; aynı zamanda hem

*Belediyelerin sayısı Almanya'nın Doğu kısmında 7616, Batı kısmında 8505 olup bunların %84'ünün nüfusu 5.000'in altındadır.

[207] Regional and Local Government in the European Union Responsibilities and Resources, s.116. ; DEXIA, a.g.e., s.145-147.

[208] DEXIA, a.g.e., s. 149

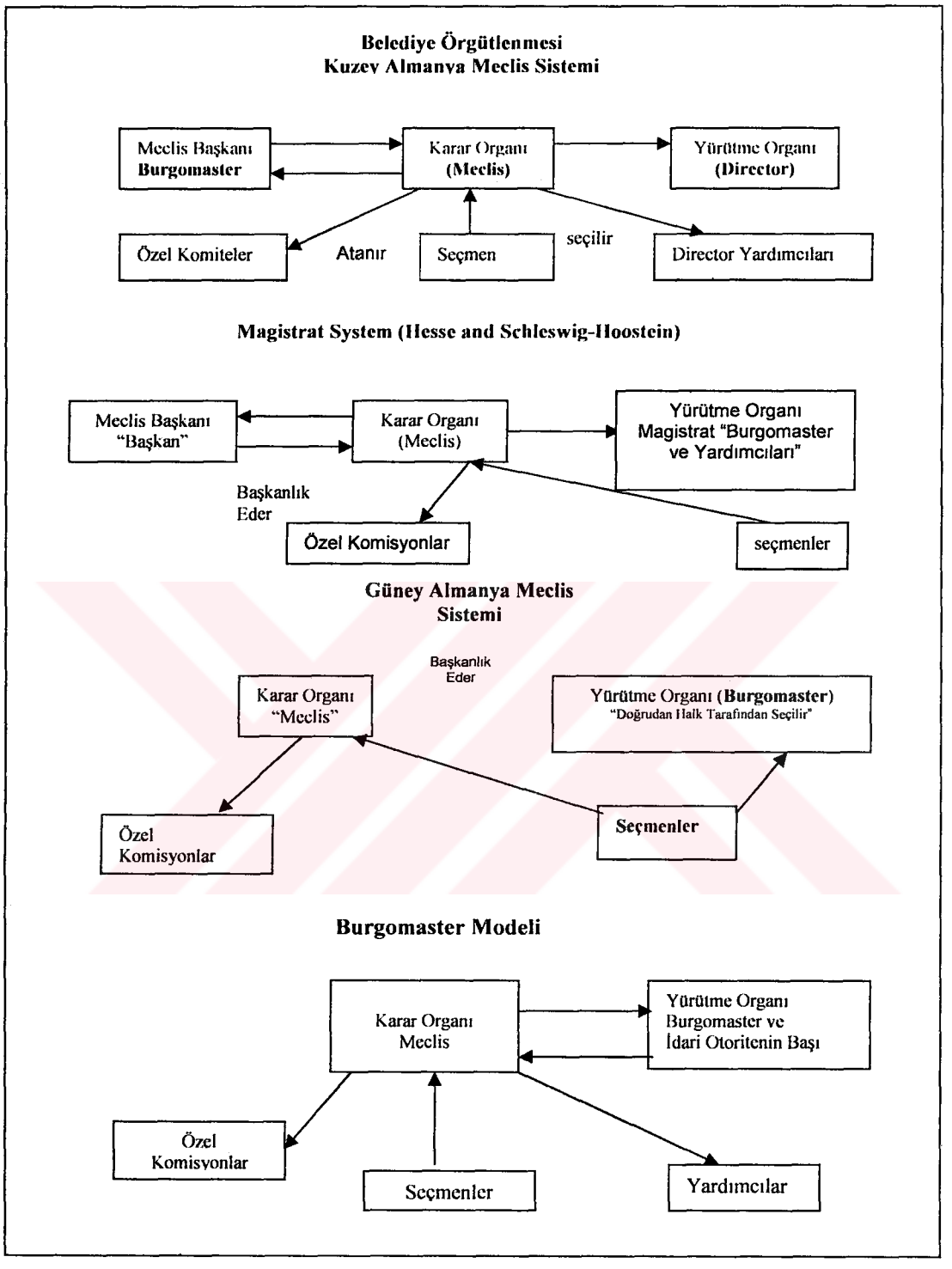
[209] K. Mengi, a.g.m., s. 99-102.

meclisin hem de yönetimin başı durumundadır. Dolayısıyla bu sistemde güçlü belediye başkanı modeli çıkmaktadır.

- **Burgomaster sistem** : Özellikle Sarland ve Rhineland-Palatinate'de uygulanmakta olan sistemde başkan "Burgomaster", belediye meclisi tarafından seçilmektedir. Aynı zamanda belediyenin yönetiminden sorumludur. Ancak, 1994 yılından itibaren bu eyaletlerde de belediye başkanları doğrudan yerel halk tarafından seçilmeye[210] başlanmıştır. Eyaletler arasındaki farklı belediye yapılanmalarını gösterir şekil aşağıda gösterilmiştir(Şekil 10).

[210] DEXIA, a.g.e., s.148.

Şekil 10 : Almanya'da Belediye Örgütlenmeleri



Kaynak: DEXIA, a.g.e., s.148.

Genel olarak belediyelerin görevlerini üç gruba ayırabiliriz[211].

- ✓ Zorunlu görevler: Yapılması kanun ile öngörülmüş görevlerdir. Ama, nasıl yapılacağı konusunda belediye yönetimleri özerk davranabilmektedirler. Bu görevler üzerinde merkezi yönetim sadece hukukilik denetimi yapabilmektedir. Zorunlu görevleri arasında sosyal yardım, eğitim binalarının yapımı, suyun ve enerjinin sağlanması, evsel atıkların toplanması gibi görevler ve eyaletlerin aktarmış olduğu görevler, seçimlerin organizasyonu gibi, bulunmaktadır. İsteğe bağlı görevler : Yapılması belediye yönetimlerinin kararına bırakılmış görevlerdir. Bu görevler konusunda da belediye yönetimleri özerk hareket edebilmektedirler. Sadece merkezi yönetimin hukukilik denetimi söz konusudur.
- ✓ Merkezi yönetimce delege edilmiş görevler: Merkezi yönetimin göreve kapsamında bulunan fakat, belediyelere delege ettiği görevlerdir. Örneğin, evlenme, ikamet işleri, istatistik hizmetleri gibi. Merkezi yönetim bu görevler üzerinde hem hukukilik hem de yerindelik denetimi hakkına sahiptir.
- ✓ Üçüncü grupta yer alan görevler ise, merkezi yönetimce mevzuatta açıkça belirlenmiş konularda ve bununla sınırlı olmak kaydıyla yerel yönetimlere aktarılan hizmetlerdir. Bunun diğer iki görev alanından farkı ise, tüm belediyeleri kapsamaması hizmetin niteliğine göre belli belediyelere yine belli süreler dahilinde aktarılmış olmasıdır[212].

İlçe Yerel Yönetimi

Belediyeler üstü görevleri bulunan, tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim birimidirler. Yerel yönetim birimi olarak ilçelerin örgütsel yapılarının düzenlenmesi eyaletlere bırakıldığından Almanya'da eyaletlere göre değişen farklı ilçe yapılanmaları söz konusudur. İlçelerin (kreise) tümü "Kreistag" olarak adlandırılan ve üyeleri genel oylama ile 5 yıl için seçilen ilçe meclisine sahiptir. Baden Würtemberg eyaleti hariç, üyeleri ilçe meclisi tarafından seçilen "Kreisausschuss" adlı ilçe komisyonu bulunmaktadır. İlçe komisyonu ilçe başkanı ile birlikte yürütme işlevi görmekte ve komisyona seçilmede meclis içindeki siyasal dengeler gözetildiği için komisyonun dengeli, uyumlu ve yönlendirici özellikleri ön plana çıkmaktadır. İlçe meclisinin ve komisyonunun almış olduğu kararları uygulayıcısı da ilçe yöneticisi "kaymakam"dır[213].

---

[211] Selçuk Yalçındağ, **Federal Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler**, TODAİE Yay., No.239, 1992, s.61-67. ; DEXIA, a.g.e., s.151.
[212] Maurer Hartmut – Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., C.H. Beck, München, 1990, s.493, aktaran, Enis Yeter – Kadir Koçdemir, Federal Almanya'da Mahalli İdarelerin Bütçe Yapısı (Schaffenburg İlçe ve Belediye Bütçesi), Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yay, No.14, Ankara, 1997, s.7.
[213] DEXIA, a.g.e., s.150. ; Yalçındağ, a.g.e, s. 39-40.

Almanya'da ilçelerin iki yüzü bulunmaktadır. Birinci yüzü bir yerel yönetim birimi olup, yerel nitelikli hizmetleri yapandır. Diğer yüzü ise, bir merkezi idare birimi oluşudur. Yani, merkezi yönetim taşradaki hizmetlerini yürütmek için ilçe yerel yönetimini kullanmaktadır[214].

İlçe yerel yönetimlerini yapılanması eyaletlerden eyaletlere farklılık arz etmesi nedeniyle tüm ilçeler için geçerli bir görev tanımlaması yapmak mümkün değildir. Bu nedenle genel olarak İlçe yerel yönetiminin görevlerini ikiye ayırabiliriz[215].

- ✓ Birinci kademede yapılması isteğe bağlı ve zorunlu görevler yer almaktadır. Yapılması isteğe bağlı görevlerde ilçe karar organının bu yönde karar alması yeterli bulunmaktadır. Bu görevleri arasında yol ağlarının yapılması, ekonominin ve turizmin teşviki gibi görevler bulunmaktadır. Zorunlu görevler ise kanun ile belirlenmiş görevlerdir. Ancak ilçe karar organı bu hizmetlerin nasıl yürütüleceği konusunda serbest bırakılmıştır. Merkezi yönetim bu görevler için sadece "hukuka uygunluk" denetiminde bulunabilmekte "yerindelik denetimi" yapamamaktadır.
- ✓ Merkezi yönetimin yönlendirmesi sonucunda yürütülen görevler : Aslında merkezi yönetim görevleri arasında olmasına rağmen kanun ile yerel yönetimlere delege edilmiş görevlerdir. Bir tür zorunlu görev kapsamına giren bu görevlerinin nasıl gerçekleştirileceği merkezi yönetimin oluşturduğu ilkelere göre belirlenmektedir. Dolayısıyla bu görevler yerine getirilirken merkezi yönetime hem hukukilik hem de yerindelik denetimi yapma hakkı verilmiştir.

Belediye ve ilçe yerel yönetimlerin sahip oldukları yetki ve görevleri genel olarak değerlendirdiğimizde yerel yönetimlerin özerkliğini açık bir şekilde tanıyan unsurlarla karşılaşmaktayız[216]. Yerel yönetimler kanunen başka idarelere bırakılmamış yerel nitelikli tüm hizmetleri yerine getirebilmektedirler. Çünkü, Anayasanın yerel yönetimlere tanımış olduğu "yerel yönetim hakkı garantisi" hizmet alanı olarak yerel yönetimlere geniş bir hareket serbestisi tanımıştır. Diğer bir ifadeyle, genellik ilkesi gereğince, yerel hizmetler bir düzenleme ile başka bir idareye verilmemişse bu hizmet yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir. Bu konuda da merkezi yönetim sadece hukukilik denetimi yapabilmektedir.

---

[214]Kadir Koçdemir, "Almanya", **Dünyada Mahalli İdareler**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yay., Ankara, 1999, s. 29-30.

[215] Yalçındağ, a.g.e, s.31-32. ; DEXIA, a.g.e., s.151.

[216] Maurer Hartmut – Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., C.H. Beck, München, 1990, s.493, aktaran, Enis Yeter – Kadir Koçdemir, Federal Almanya'da Mahalli İdarelerin Bütçe Yapısı (Schaffenburg İlçe ve Belediye Bütçesi), a.g.e., s.7. ; DEXIA, a.g.e. 151. ; Regional and Local Government in the European Union Responsibilities and Resources, s.118.

Denetim

Federal Almanya'da yerel yönetimler üzerindeki denetimde asıl olan hukuka uygunluk denetimi, istisna ise yerindelik denetimidir[217]. Şöyle ki, yerel yönetimlerin kendi yetki alanlarındaki yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde uygulanacak denetim hukuka uygunluk denetimidir. Devlet tarafından aktarılmış görevler üzerindeki denetim ise hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimidir. Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şart'ına(AYÖŞ. Md.8) uygun olan bu durum, yerel yönetimlerin özerklik hakkını zedeleyecek bir sonucun ortaya çıkmasına neden olmamaktadır. Çünkü, hizmeti aktaranın hizmetin işlevsel bir şekilde yerine getirilip getirilmediğini kontrol etmesi demokratik bir haktır.

Ayrıca Federal ve Eyalet Anayasa Mahkemeleri, yerel yönetimlerin hak ve yetkilerini güvence altına almışlardır[218]. Şöyle ki, bir yerel yönetim birimi kendi hak ve yetkilerinin ihlal edildiğine kanaat getirirse Eyalet Anayasa Mahkemesine eyalet aleyhine dava açma hakkına sahiptir. Bu ihlal federal devletçe yapılmışsa bu sefer Federal Anayasa Mahkemesine dava açabilmektedirler.

Mali Yapı

İlçe gelirleri genel olarak Eyalet Anayasaları ile düzenlendiğinden, bu konuda eyaletlere göre değişen uygulamalar söz konusu olmaktadır. Dolayısıyla kimi eyaletlerde bir yerel yönetim birimi olarak ilçenin vergi koyma yetkisi bulunurken; kimilerinde sadece toplanan vergilerden, emlak, tüketim vergisi gibi, pay alma hakkı bulunmaktadır[219].

İlçe yönetimlerinin kendilerinin belirleyebildikleri en önemli gelir kaynakları kendi sınırları içerisinde bulunan belediyelerden almış oldukları ve oranının ilçe meclisi tarafından belirlendiği "ilçe payı" 'dır. Ayrıca merkezi yönetim tarafından ilçelere mali denkleştirme amacıyla yapılan genel ve özel amaçlı yardımlar bulunmaktadır. Hizmet karşılığı alınan ücretler ve harçlar da ilçenin bir diğer gelir kalemini oluşturmaktadır[220].

Belediyelerin gelirleri vergiler, harçlar, ücretler, katılma payları, merkezi yönetimin yardımları ve borçlanmalardır. Gelir konusunda belediyeleri ilçelerden ayıran önemli fark belediyelere vergi koyabilme yetkisi verilmesidir. Böylece belediyeler yerel hizmetleri

[217]Structure And Operation Of Local And Regional Democracy, **Germany**, Council of Europe Publishing, Strasbourg, March 1999, s.42. ; Ünüsan, a.g.e., s.160-161; Koçdemir, a.g.e., s.40-41. ; Ali Pıtırlı, a.g.m, s.24.
[218]Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları Araştırması , s. 54-55.
[219]Yalçındağ, a.g.e., s.26.
[220]Koçdemir, a.g.e., s. 29.

sağlamada önemli ölçüde rahat hareket edebilmektedirler. Yerel yönetimlerin gelirleri konusunda gerek ilçelerin gerekse de belediyelerin özerkliğini zedeleyen konu merkezi yönetim tarafından yapılan "özel amaçlı" yardımlardır[221]. Aşağıdaki tabloda belediye ve ilçenin gelirleri gösterilmiştir(Tablo 5).

Tablo 5: Federal Almanya'da Belediye ve ilçenin Gelirleri, (%,1997)

Gelirler	Belediyeler %	İlçeler %
Vergi Gelirleri	35	1
Bağışlar	32	64
Borçlanma	7	6
İşletme gelirleri	4	11
Diğer	22	18
Toplam	100	100

Kaynak: DEXİA, a.g.e., s.153.

Yerel yönetimlerin giderleri yerine getirdikleri hizmetlere bağlı olarak artmaktadır. Ayrıca, yerel yönetimler bütçelerinden bilimsel araştırmalar için de kaynak ayırmaktadırlar. Federal Almanya'da kamu yatırımlarının % 60 gibi önemli bir kısmı yerel yönetimler tarafından yapılmaktadır[222]. Bunun da %17'sini ilçeler, %83'ünü belediyeler gerçekleştirmektedir[223].

Yönetime Katılma

Yerel yönetimler düzeyinde halkın yönetime doğrudan katılımını sağlayan temel araç belediyelerin ve ilçelerin temsilcilerinin belirlenmesinde kullanılan seçimlerdir. Bunun yanında Almanya'da uygulanan doğrudan katılım yöntemleri arasında referandum ve diğer katılım formları yer almaktadır[224].

Almanya'da uygulanan diğer doğrudan katılım formları ise şöyledir:

Yerel halkın dilekçe başvurusu " **Citizens' Application**" : Yerel halk belediyenin yetkisi dahilindeki konularda karşılaştığı sorunlarla ilgili olarak belediye meclisine müracaat başvurusu yapabilir. Eyalet Anayasaları bu hakkın kullanımı konusunda belli bir yüzdede yerel halkın desteğini aramaktadır. Örneğin, North Rehine-Westphalia eyaletinde bu hak

[221] Ayşegül K. Mengi, "Federal Almanya'da Yerel Yönetimler, **ÇYD**, C.6, S.4, Ekim, 1997, s.106.
[222] Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları Araştırması, s.53.
[223] DEXIA, a.g.e., s. 152.
[224] Structure And Operation Of Local And Regional Democracy, Germany, s. 16-17.

bütün vatandaşlara tanınmıştır. Dolayısıyla bu eyalette vatandaşlar bireysel ve grup halinde önerilerini ve şikayetlerini belediye meclislerine doğrudan iletmektedirler.

Halk meclisleri (**Citizen Assembly**) : Halk meclisleri düzenli olarak belediye sınırları içinde yaşayan yerel halka önemli belediye sorunları ile ilgili konularda tartışmaya izin vermektedir. Halk meclisleri konsey olarak isimlendirilebilir. Halk meclisleri belediyenin yetkili organları ile ilgili olarak açıkça belirlenmiş zaman dilimleri içerisinde öneri ve tekliflerde bulunabilirler.

Yerel Uzmanlarla İşbirliği "**Collaboration of Local Experts**) : Yerel meclisler belirli konularda yerel uzmanlara danışabilmekte veya yerel meclislerin karar alma mekanizmalarına ve komitelerine uzman atayabilmektedirler.

F. AB Ülkelerinde Yerel Yönetim Uygulamalarının Genel Bir Değerlendirmesi

İnceleme kapsamımızda yer alan ve AB üyesi olan yönetim bütünlüğüne sahip "Fransa ve İngiltere", bölgesel yönetim sistemine sahip "İtalya ve İspanya" ve Federal sistemli Almanya'da yerel yönetim örgütlenmesi ve uygulamalarını değerlendirdiğimizde ön plana çıkan temel unsurlar şunlardır.

- ✓ Farklı örgütlenme yapılarıyla ve dünyada gelişmişlikleri yönünden önde gelen ve AB üyesi olan bu ülkelerde yerel yönetimler çok önemli işlevleri olan birimlerdir. Bu ülkeler, özellikle 1980'li yıllarla birlikte yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasının gerekliliği konusundaki reform hareketleri ile, yönetim sistemi bütünlüğü içinde yer alan ve kalkınmada öncelikli role sahip olan yerel yönetim yapılarını büyük oranda çağdaş, katılımcı ve özerk hale getirmişlerdir.
- ✓ Genel olarak yönetim bütünlüğüne sahip ülkelerde yerel yönetimlerin statülerini Anayasa belirlemekte ve güvence altına almaktadır.
- ✓ İtalya ve İspanya'da yerel yönetim birimi olan iller ve belediyeler merkezi yönetim ve bölge yönetiminin çevresini oluşturmakta olup, bunların politikalarından bağımsız hareket etmeleri mümkün değildir. Dolayısıyla yerel yönetimlerle ilgili yetkiler, merkezi yönetim ve bölgeler arasında paylaşılmıştır. Ayrıca, bölge yerel yönetimlerinin kurulmasıyla da il yerel yönetimlerinin işlevlerin de azalmalar olmuştur.
- ✓ Federal devletlerde yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler Federal Anayasa ile eyaletlere bırakılmıştır. Dolayısıyla bu ülkelerde tek tip yerel yönetim yapılanmasından söz etmek

mümkün değildir. Federal Almanya'da yerel yönetimlerin Federal Anayasanın sağladığı esneklik çerçevesinde özerk ve güçlü yerel yönetimler olduğu görülmektedir. Çünkü, yerel yönetimler "genel yetki" ilkesi ile yasalarca başka birimlere bırakılmamış her türlü yerel hizmetleri yapma yetkisine sahip kılınmış, aynı zamanda bu da Federal Anayasa ile garanti altına alınmıştır.

- ✓ Yerel yönetimlerin yapıları, yetkileri, gelirleri, denetimi tekçi devletlerde merkezi yönetim tarafından , federal devletlerde ise Eyaletler tarafından belirlenmektedir.
- ✓ Yerel özerkliğin tüm unsurları ile yaşama geçirildiği görülmektedir. merkezi yönetim idareleri ile eyalet ve bölge idarelerinin yerel yönetimler üzerindeki denetimi hukuka uygunluk ile sınırlandırılmıştır. Bu anlamda yerel yönetimlerin denetimde asıl olan hukuka uygunluk denetimi olup, istisna ise, sadece merkezi yönetim tarafından devredilen hizmetler konusunda, yerindelik denetimidir.
- ✓ Bu ülkelerde yönetimde bütünlüğün sağlanması ve kalkınmanın eşit dağılımı konusunda yerel yönetimlerin uyması gereken ulusal ilke ve esasların belirlendiğini görmekteyiz. Diğer bir ifadeyle belirlenen ilke ve esaslar çerçevesinde yerel nitelikli hizmetlerinin gerçekleştirilmesi yerel yönetimlere bırakılmış olup, yerel yönetimler geniş idari ve mali özerkliğe sahip kılınmışlardır. Şöyle ki, kendisine bırakılmış yerel kamu hizmetinin yapımı ile ilgili tercih yapabilme, iç örgütlenmesini kurabilme, mali kaynak yaratabilme hakkı yerel yönetimlere tanınmıştır. Ayrıca, yerel sınırlar içerisinde, merkezi yönetimin görevleri arasında yer alan seçimlerin yapılması ve hazırlığı, askerlik, nüfus gibi hizmetleri de yerine getirmektedirler.
- ✓ Yerel yönetim organları, demokrasinin başlangıcının yerelden ulusala olduğu anlayışından hareketle, seçimle iş başına gelmektedirler. Karar organları halk tarafından seçilirken; yürütme organları halk tarafından veya karar organı içinden seçilmektedir. Ayrıca, yürütme organlarının karar organlarına karşı mutlak anlamda sorumlulukları bulunmaktadır.
- ✓ Yerel yönetimlerin gelir kaynakları içerisinde öz gelirleri önemli bir yer tutmaktadır. Bu da yerel yönetimleri merkezi yönetime karşı daha az bağımlı kılmaktadır. Yine, kamu harcamalarının önemli bir bölümü bu idarelerce gerçekleştirmektedir.
- ✓ Genelde yerel halkın ve sivil toplum kuruluşların yönetime katılımı konusunda "danışma kurulu ve konseyi, uzmanlık komiteleri, referandum" gibi yönetime katılımı sağlayan araçlar uygulamaya konularak temsili demokrasinin ortaya çıkardığı sorunlar aşılmaya çalışılmıştır.

Bir bütün olarak AB'ne üye farklı yönetim sistemlerine sahip ülkelerle ülkemizdeki yerel yönetim örgütlenme ve uygulamalarına baktığımızda, XIX. yüzyıl kıta Avrupa'sı yönetim sisteminden kaynaklanan yönetim yapımız; eskiden mevcut olan aşırı merkeziyetçi konumu süreç içerisinde gerçekleştirilen bazı değişikliklerle yumuşatılmasına rağmen, incelememiz kapsamındaki ülkelerde görülen demokratikleşme yönündeki eğilimler ve bunların uygulamaya geçirilmesi başka bir ifadeyle demokratik, etkin ve katılımcı yerel yönetim anlayışı karşısında ülkemizde aşırı merkeziyetçi yapı, yerel yönetimler özellikle İl Özel İdarelerinin demokratik yönetim anlayışına uymayan ağırlıkta vesayet denetimi altında bulunmaları, halen varlığını sürdürmektedir.

Türkiye'nin 1999 Helsinki zirvesi ile AB'ne aday ülke statüsü içine alınması yerel yönetimler üzerinde, demokratik yerel yönetim anlayışına uygun değişikliklerin yapılması konusunda, olumlu etkiler yapacaktır. Çünkü, AB supranasyonalite olması nedeniyle başta hukuk olmak üzere devlet düzeni üzerinde önemli değişikliklere yol açacak, dolayısıyla belli yetkilerin Brüksel'e devri ile birlikte yerel yönetimlerimiz de önemli ölçüde etkilenecektir. Ancak, bu noktada öncelikli olarak bilinmesi gerekenin AB'nin üye devletler idaresi sistemlerinin ülkemizdeki yerel yönetim yapılanması ile aynılaştırmak değil ahenkleştirmek olduğudur. Bu bakımdan Türk yerel yönetimleri ile ilgili olarak önemli olan AB'nin çizmiş olduğu çerçevedir. Amaç, yerel yönetimleri bu çerçeve içine girer hale getirmektir. Bunun dışında yerel hizmetlerin etkin, imkan ve ihtiyaçlara uygun ve ekonomik biçimde yerine getirilmesi yönündeki düzenlemeler tamamen sosyal ekonomik ve kültürel özelliklerimiz dikkate alınarak yapılmalıdır.

Bu anlamda AB'ne tam üyelik eşiğinde olduğumuz günümüzde yerel yönetim örgütlenmemizin yeninden yapılandırılmasında göz önüne alınması gereken hususlar özetle şunlar olmalıdır[225]: Hizmette yerellik İlkesinin "subsidiyarite" uygulanabilir kılınması, gereksiz denetim ve gözetim uygulamalarının kaldırılarak hukuka uygunluk denetiminin temel alınması, özellikle İl Özel İdarelerinin demokratik bir yapıya kavuşturulması, yerel yönetim hizmetlerine halkın katılımının sağlanması yönünde katılım mekanizmalarının hayata geçirilmesi, hizmet ile maliyeti arasında doğrudan ilişki kurulabilir bir mali yapının oluşturulması ve gelirler arasında öz gelirlerinin oranının artırılması, hizmette yerellik ilkesi uyarınca da ilçelerin yerel yönetim birimi haline getirilmesi gerekmektedir.

[225] Koçdemir, "AB Hukuku ve Mahalli İdareler", s. 85-87.

İKİNCİ BÖLÜM
TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİNDE VE ULUSAL BELGELERDE İL ÖZEL İDARELERİ

I. İl Özel İdarelerinin Tarihsel Gelişim Süreci

Ülkemizde mevcut yerel yönetim yapılanması içinde yer alan İl Özel İdarelerinin yaşamış olduğu sorunları ortaya koyabilmek, bu konuda çözüm önerisi geliştirmek ve bir model önermek için İl Özel İdarelerinin oluşumda geçirdiği süreci incelemek önem arz etmektedir. Bu anlamda biz bu bölümde, İl Özel İdarelerinin geçirmiş olduğu tarihsel süreci ve ulusal belgelerde İl Özel İdarelerinin nasıl bir yapılanma içinde olması gerektiği konusundaki önerileri inceleyeceğiz.

A.Osmanlı'da İllerin Yönetimi ve Vilayet Nizamnameleri

1. Vilayet Nizamnameleri Öncesi Dönemde İl Yönetimi

Osmanlı İmparatorluğu'nun kuruluşunun temelinde askeri düşünce ve amaçların etkili olması, taşra yönetiminin örgütlenmesini de bu temeller üzerinde kurmasını gerektirmiştir. Diğer bir ifadeyle, taşra yönetiminde hizmetler, askerlik hizmeti karşılığında dirlik alan kamu görevlilerince yerine getirilmektedir[1]. Bu nedenle klasik Osmanlı taşra yönetiminin, hem askeri hem de yönetsel anlamda, temelini askeri amaçlarla bütünleşmiş "toprak rejimi[2]" oluşturmaktadır.

İmparatorluğun ilk dönemlerinde ülke liva yada sancak adı verilen yönetsel kademeye ayrılırken; ülke topraklarının genişlemesi neticesinde yine askeri temellere dayanan yeni bir yönetsel kademeleşmeye gidilmiştir. Buna göre taşra yönetimi, eyalet, sancak ve kazalardan oluşmuştur[3].

---

[1] Muzaffer Sencer, "Tanzimat'a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi", **AİD**, C.17, S.2, Haziran, 1984, s. 27.

[2] Osmanlı'da askeri düşünce ve amaçlara uygun olarak düzenlenen toprak rejimi miri arazi ya da dirlik sistemidir. Bu sistemde halk toprağın sahibi değildir. Miri arazi adı verilen toprağın sahibi devlettir. Devlet bu arazilerden alınacak yıllık vergi miktarını belirler ve bu toprakların yönetimi belirlenen vergi miktarına göre askerlik hizmetleri karşılığında belli kişilere verirdi. Dolayısıyla dirliğin gelirine göre, belli sayıda asker beslemek ve donatmak zorunda olan dirlik sahipleri aynı zamanda yönetsel hizmetleri de yerine getirirlerdi. Arazinin yıllık gelirine göre tahsisi ise şöyle idi: Osmanlı toprak rejiminde arazi has, zeamet ve tımar olmak üzere üçe ayrılmaktaydı. Geliri 100.000 akçeyi aşan yerler has, 20.000 ile 100.000 akçe geliri olan topraklar zaamet, 20.000 akçeye kadar geliri olan topraklara da tımar denilmektedir. Versan, a.g.e., s. 197-198.

[3] Muzaffer Sencer, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Alan Yay., İstanbul, 1986, s.51-53.

Eyaletlerin başında Beylerbeyi daha sonraları vali denilen yöneticiler bulunmaktadır. Beylerbeyi taşra yönetiminde kendi bölgesi sınırları içerisinde hükümeti temsil etmekte ve merkezi yönetimde sadrazamın sahip olduğu tüm yetkilere kendi yönetim çerçevesinde sahip bulunmaktadır. Ayrıca, bugünkü anlamda taşrada hem vali hem de askeri kumandan olduğu gibi yargı yetkisine de sahiptir. Ancak bu yetkisini kadılar aracılığı ile kullanmaktadır[4].

Osmanlı İmparatorluğu eyaletlerin idaresinde geniş bir yetki genişliği "tevsii mezuniyet" esasını uygulamaktadır. Gerçekte eyaletler tüm yetkileri konusunda merkezi yönetime tabi değillerdir. Çünkü, devletin hukuki ve idari bünyesinin çok geniş bir alana yayılmış, güvenlik ve korunma imkanlarının güç olması ve bu topraklar üzerinde yaşayanların etnik kökenlerin farklılığı gibi nedenlerden dolayı güçlü bir merkezi yönetimi gerçekleştirmek mümkün değildir. Ancak, bunları söylerken de bir yerel yönetim uygulamasının var olduğunu söylemek de mümkün değildir. Çünkü, eyaletlerin ne tüzel kişilikleri, ne de halk tarafından seçilmiş karar ve yürütme organların varlığı söz konusudur[5].

Osmanlı İmparatorluğunda taşra yönetiminin ikinci kademesini sancaklar oluşturmaktadır. Eyaletlere bağlı sancakların başında sancakbeyleri bulunmaktadır. Sancakbeyleri de Beylerbeyinin sahip olduğu tüm yetkilere kendi yönetim alanı içerisinde sahip kılınmıştır. Ancak, beylerbeyine bağlı olmalarından dolayı hiyerarşik bakımdan onlardan daha alt kademede yer almakta ve yetki genişliği çerçevesinde işlev görmektedirler.

Taşra örgütlenmesinin üçüncü kademesini ise kazalar oluşturmaktadır. Kaza, kendisine bağlı köylerle birlikte nahiyelerin birleşmesi sonucunda ortaya çıkan bir yönetim birimidir. Kazaların yönetiminden sorumlu olan kadılardır[6]. Klasik Osmanlı kent yönetiminde en önemli rolü oynayan kadılık kurumu, taşra yönetiminin temelini oluşturmaktadır. Şer'i hukukun uygulayıcısı olan kadıların yargı görevi yanında, idari, mali ve beledi fonksiyonları bulunmakta ve merkezin taşradaki memuru konumundadırlar. Kadı, sadece kentin değil kente bağlı köy ve nahiyelerin de mülki amiridir. Buna da "kaza dairesi" denilmektedir. Kadının, kentlerde belirlenmiş ilkeler göre, sanatkar ve esnafın kontrolü, fiyatların tespiti ve kontrolü, şehirlerin alt yapısal tesislerinin denetimi, imar nizamının korunması, vakıfların ve loncaların denetimi gibi görevleri bulunmaktadır. Kadılar bu görevleri kendilerine yardımcı olan Subaşı, Alaybeyi, Böcekbaşı, Asesler, Çöplük Subaşısı,

[4] Onar, a.g.e., s. 505. ; Eryılmaz, Kamu Yönetimi, s. 110.
[5] Nadaroğlu, a.g.e.,s. 175. ; Onar, a.g.e., s.506.
[6] Yusuf Halaçoğlu, **XIV-XVII. Yüzyıllarda Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Alt Yapı**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1995, s. 83.

Mimarbaşı, Ayak Naibi, Muhtesip gibi görevlilerle birlikte yapmaktadır. Bunlar, genel güvenlik, temizlik ve imar nizamına kadar çeşitli konularda kadının yardımcısı konumundadırlar[7].

Bu dönemde yerel nitelikli hizmetlerin karşılanmasında önemli yeri, kendine özgü örgütlenme biçimi ve hukuku olan bir diğer birim ise vakıflardır. Osmanlı hukukunda temellerini İslam hukukundan alan vakıf, nitelik ve kaynakları bakımından her zaman özel hukuk kurumu olmakla beraber, geçirdiği evreler itibarıyla kamu kuruluşu şeklinde devlet örgütü içine girmiştir[8]. Vakıflar günümüzde belediye hizmetleri kapsamına giren su, ulaşım, temizlik, sağlık, aydınlatma, sosyal yardım ve kültür gibi yerel hizmetleri yerine getirmede önemli rol oynamışlardır[9]. Osmanlı'da yerel nitelikli hizmetlerin pek çoğunun vakıflarca yerine getirilmesinde iki neden bulunmaktadır[10]. İlki, servetlerin emniyetini sağlayan bir kurum olması, diğeri ise, geleneksel devletin sosyal yardım kurumlarını yaratıp yönetme gücünden yoksun olmasıdır.

Osmanlı'da vakıfların kurulması bütünüyle kişilerin iradesine bırakılmıştır. Bu durumu, ferdiyetçi kent örneği olarak ve yerinden yönetim içinde bir bakıma ferdiyet uygulaması olarak da değerlendirmek mümkündür. Dolayısıyla bu, kişinin kent hizmetlerine katılımdan başka bir şey değildir. Günümüzde yeniden yapılanma arayışları içerisinde yönetime katılımın nasıl artırılacağı araştırılmaktadır. Aslında bir "varlık" değeri bulunmadığına inanan halk, yönetime katılmayacaktır. Bu nedenle kendi ihtiyaçlarını karşılamak isteyen yerel halkın kendi örgütlerini kurmak istemeleri, harcamaları izleyip kontrol etmeleri ve karar organlarını her aşamada denetleyip etkilemeleri doğaldır. Girişimci, örgütleyici ve yerel işlerle yakın menfaat ilişkisinde olduğunun bilincinde olan yerel halk, yerel karar alma ve uygulama konusundaki özerkliğini de korumak isteyecektir. Dolayısıyla bu davranışın günümüzde olduğu kadar geçmişte de anlamlı olduğu açıkça görülmektedir[11].

Osmanlı'da mesleki guruplaşmalardan ortaya çıkan ve yerel nitelikli hizmetlerde bulunan loncalar, hiyerarşik yapıda örgütlenmiş esnaf birlikleri olup, adeta bir sivil toplum örgütü vazifesi görmektedirler. Her meslek dalında loncanın başında kethüda adı verilen ve

---

[7]İlber Ortaylı, **Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devletinde Kadı**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1994, s.26-27. ; İlber Ortaylı, **Türk idare Tarihi**, TODAİE Yay., Ankara, 1979, s.196-197. ; Sencer, "Tanzimat'a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi", s.31.
[8]Onar, a.g.e., s.512.
[9]Sencer, Türkiye'nin Yönetim Yapısı , s.55.
[10]Ortaylı, Türk idare Tarihi, s. 224.
[11]Zerrin Toprak Karaman, "Kamu Hizmetlerinin Verimliliğin Sağlanmasında Alternatif Kurum Olarak Vakıflar", **TİD**, Y.66, S.403, Haziran, 1994, s.57.

meslekten olması zorunlu olmayan reis bulunmaktadır. Esnafın yönetiminden, kanuna ve nizama uymasından sorumlu olan kethüdanın tayini kadı tarafından onaylanmaktadır[12].

Loncalarda uygulanan hiyerarşik yapı ve onun verdiği disiplin anlayışı, üretimin düzenli olmasını sağlarken; merkezi yönetimin loncalar aracılığı ile ekonomiyi denetlemesini de mümkün kılmaktadır[13]. Loncaların iki tür görevi bulunmaktadır[14]. Birincisi, üyelerin mesleki etkinliklerini denetlemek, ikincisi ise, merkezi yönetim ile yerel halk arasında aracılık rolü yapmak ve merkezi yönetimin taşra temsilcilerine yardım etmektir. Örneğin, merkezi yönetimin emirlerini duyurmak, bunların uygulamasını izlemek, loncalardan alınan vergileri toplamak gibi.

Coğrafi gruplaşmayı ifade eden kentsel alanda mahalleler, kırsal alanda da köyler Osmanlı idaresinin klasik dönemden bu yana en alt yönetim birimidir. Klasik Osmanlı kent yönetiminde mahalle, sınıf ve statü farkına göre değil, dinsel ve etnik farklılığa göre biçimlenen fiziki mekanlardır. Aynı din, mezhep ve etnik kökene bağlı olanlar aynı mahallelerde yaşamaktadır[15].

Kent ve nahiyelerin idaresinden kadı ve naipler sorumlu iken, mahalle yönetiminden Müslüman mahallelerde "imamlar", gayrimüslim mahallelerde ise "kocabaşı" ve "papazlar" sorumludur. Öne düşen, başa geçen, yol gösteren anlamına gelen imamlar, padişah beratı ile tayin edilmekte ve mahallede kadıyı temsil etmektedirler. Aynı zamanda mahallenin merkezi olan caminin görevlisidirler. İmamların bu dini görevleri yanında kent yönetimine ilişkin idari yetki ve görevleri bulunmaktadır. Bunlar, doğum, ölüm, nüfus ve evlendirme, mahallenin güvenliğini sağlama, mahalle halkı arasındaki anlaşmazlıkların çözümü, mahalleye girip çıkanların denetimi ve mahalle halkına düşen vergilerin toplanması gibi görevlerdir[16].

---

[12] Ortaylı, Türk İdare Tarihi , s.209.
[13] İsmail Cem, **Türkiye'nin Geri Kalmışlığının Tarihi**, Cem Yay., İstanbul, 1975, s.84.
[14]Davut Dursun, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/İdari Gelişme", **Türkiye'de Yönetim Geleneği Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları**, (Edit. Davut Dursun- Hazma Al), İlke Yay., İstanbul, 1998, s.97-98.
[15]H.Tarık Şengül, **Kentsel Çelişki ve Siyaset Kapitalist Kentleşme Süreçleri Üzerine Yazılar**, Demokrasi Kitaplığı Yay., İstanbul, 2001, s.68. ; Ortaylı, Türk İdare Tarihi , s. 218-219.
[16]Osman Ergin, **Türkiye'de Şehirciliğin Tarihi İnkişafı**, Cumhuriyet Gazetesi ve Matbaası, İstanbul, 1936, s.103-104. ; Bilal Eryılmaz, **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, İşaret Yay., İstanbul, 1992, s. 215. ; Ortaylı, Türk İdare Tarihi, s.218.

Osmanlı mahalle yönetiminde mahalle yapısı içinde hizmet veren "avarız akçası vakfı" adında bir sosyal dayanışma kurumu bulunmaktadır. Toplumsal ihtiyaçların karşılanması ve kentsel hizmetlerin görülmesi amacıyla kurulmuş olan özerk mali fon niteliğinde bir kurumdur. Bu amaçla para, mahalledeki bina sayısına bölüştürülerek toplanmaktadır. Aynı zamanda toplanan para, ihtiyaç sahiplerine belirli bir faiz karşılığı borç olarak verilmekte ve böylece sosyal yardımlaşma güçlendirilmektedir[17].

Bir bütün olarak değerlendirildiğinde, Tanzimat öncesi Osmanlı İmparatorluğu'nun taşra örgütlenmesinde temel ilke yetki genişliği "tevzii mezuniyet" uygulaması olmuştur. Ancak, yöneticilerin doğrudan merkezi yönetime bağlı olması, merkezin taşrada tartışma kabul etmez üstünlüğü ve otoritesini ortaya çıkarmıştır. Bunun yanında klasik Osmanlı kent yönetiminde vakıflar, loncalar ve mahalle örgütleri gibi mesleki, dini, coğrafi gruplaşmaların kent yönetiminde önemli roller oynadıkları görülmektedir. Ancak bunlar, kendi iç organizasyonları konusunda bir noktaya kadar özerk olmalarına rağmen, çağdaş anlamda hukuki kişiliğe sahip değillerdir. Bunlar için, merkezi yönetim ile yerel halk arasında aracılık yapan ve merkezi yönetimin kentler üzerindeki denetimini kolaylaştıran ancak, modern anlamda yerel yönetim birimleri olamayan bir yapılaşma olduklarını söylemek mümkündür.

2. Vilayet Nizamnameleri ve İl Özel İdaresi

a. Genel Açıklamalar

Yerel yönetimler, siyasi, hukuki ve özerk bir yapı olarak XII. yy Avrupa'sında doğan ve boyutları günümüze kadar uzanan tarihsel gelişmenin ürünü olmalarına rağmen[18], Osmanlının siyasi, iktisadi ve ekonomik yapısının özerk yerel yönetimin oluşmasına ve gelişmesine imkan vermemesi nedeniyle, Osmanlı'da Batılı anlamda yerel yönetimlerin ortaya çıkışı ancak, XIX. yüzyılda özellikle Tanzimat hareketi ile oluşmaya başlamıştır. Ancak Osmanlı yönetiminde Tanzimat, modernleşmenin önemli bir sıçrama noktasını oluşturduğu dönem olarak görülmekle beraber, reformların düşünülmeye başlandığı, uygulamaya konduğu ilk dönem de değildir[19]. Nitekim XVIII. yüzyılda askeri alanda, eğitim

[17]Hamit Palabıyık – Şermin Atak, **21. Yüzyıla Girerken Mahalle Yönetimi**, (Edit. Zerrin Toprak), İzmir Büyükşehir Belediyesi YG21 Yay., İzmir, 2000, s.12., Himmet Taşkömür, "Osmanlı Mahallesinde Beşeri Münasebetler", **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler 1**, İlke Yay., İstanbul, 1996, s.443. ; Veysel Atasoy, **Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, Türk Dünyası Araştırmalar Vakfı Yay., İstanbul, 1992, s.16.

[18]İlber Ortaylı, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, İletişim Yay., İstanbul, 2001, s.156.

[19]Ersin Kalaycıoğlu - Ali Yaşar Sarıbay, "Tanzimat: Modernleşme Arayışı ve Politik Değişme", **Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme**, Alfa Yay., İstanbul, 2000, s.6.

alanında başlatılan yeniden yapılanma çalışmaları, XIX.yüzyılda Tanzimat ile birlikte bütün alanlarda, yönetim, mali, sosyal, uygulanmaya başlanmıştır.

Tanzimat döneminin en önemli iki belgesi Gülhane Hattı Hümayunu, amacı merkezi yönetimi ve birey özgürlüğünü güçlendirmekti, ve Islahat Fermanı olmakla birlikte aynı süreç içerisinde, bu belgeler ışığında, idari alanda yeniden yapılanmayı gerçekleştirmek amacıyla pek çok düzenleme yürürlüğe girmiştir. Bu düzenlemelerin Osmanlı yönetim yapısına getirmiş olduğu temel yenilik, o güne kadar uygulanan tekli karar yönteminden vazgeçilerek, meclislere dayalı toplu karar yönteminin benimsenmesidir[20]. Dolayısıyla Tanzimat'ın ilanı ve onu izleyen süreçte yapılan idari düzenlemelerin Osmanlı yönetiminde tek kişiye dayalı bir örgütlenme yerine, meclislere dayalı bir örgütlenme modeli getirdiği görülmektedir. Böylece, bu zamana kadar vali, mutasarrıf gibi tek başına yönetimden sorumlu kişiler artık karar yetkisini meclislerle paylaşmak zorunda kalmışlardır. Bu da, kurullara ve meclislere danışma ilkesi, parlamentolu rejime geçişin[21] hazırlayıcısı olmuştur.

Tanzimat dönemi idari modernleşme ihtiyacının şiddetle duyulduğu Osmanlı İmparatorluğu'nun son yüzyılıdır. Bu idari modernleşme kaçınılmaz olarak hukuki, kültürel, siyasal ve sosyal değişme ile birlikte olmuştur[22]. Daha önce de belirttiğimiz gibi, 19. yüzyıla kadar Osmanlı'da yerel nitelikli bazı hizmetlerin mahalli gruplar , dini cemaatler, ve vakıflar tarafından karşılanmıştır. Tanzimat ile birlikte gerçekleştirilen idari reformlar neticesinde bu hizmetler, büyük çoğunlukla merkezi yönetim örgütünün işlevleri içine alınarak, güçlü bir merkezi yönetim kurmak amaçlanmıştır.

19. yüzyılda, özellikle Tanzimat ilanı ile birlikte yönetimin yeniden yapılandırılması konusunda yapılan reformlar, yerel yönetimin doğuşu için gerekli olan zemini hazırlamıştır. Ancak, bu dönemde yapılan reformlarla Tanzimat bürokratlarının amaçladığı siyasal demokrasi, halkın yönetime katılımı ve yönetimi denetlemeleri gibi mekanizmaların geliştirilmesi ve kurumsallaştırılması olmayıp[23], bozulan mali sistemin düzeltilmesi, eyaletler üzerinde devlet otoritesini sağlamlaştırılması, buna bağlı olarak da İmparatorluğun

[20] Tekin Akıllıoğlu, "Yönetim Hukukumuz ve Geleceği", Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, **Yeni Türkiye Dergisi**, Y.1, S.4, Mayıs-Haziran, 1995, s.148.
[21] Nalbant, a.g.e., s.122.
[22] İlber Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)**, Türk Tarih Kurumu Yay., Ankara, 2000, s.17.
[23] İlber Ortaylı, "Devraldığımız Miras", **Türkiye'de Yönetim Geleneği Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları**, (Edit. Davut Dursun – Hazma Al), İlke Yay., İstanbul, 1998, s.145.

zayıf bölgelerindeki kaynaşmaları önlemektir[24]. Çünkü onlara göre, ancak bu sayede merkezi yönetim taşradaki egemen gruplar üzerinde denetimi sağlayabilecektir. Fakat teknolojik kaynakların imkan vermemesi nedeniyle merkezi yönetim, bu amaçlarına yalnız başına ulaşamayacaklarını bildikleri için, yerel nüfuz gruplarının yardımına başvurma ve onlar vasıtasıyla da yerel halkı yönlendirme yolunu seçmiştir. Böylece yerel yönetimlerin oluşumunun temelini atılmıştır[25].

Bir bütün olarak düşünüldüğünde, 19. yüzyılda geleneksel devlet tipinden modern merkeziyetçi devlet tipine geçiş sürecini yaşayan Osmanlı Devleti'nde, merkeziyetçilik bir anlamda bürokrasinin gücü anlamına gelmektedir. Tanzimat dönemi bakış açısından, taşra yönetiminde güçlü merkeziyetçiliğin gelişmesi, yerel yönetimlerin doğuş aşamasını da beraberinde getirmiş, yerel yönetimler batılılaşmanın bir uzantısı olarak merkezi yönetim tarafından kurulmuştur. Dolayısıyla yerel yönetimlerin kurulmasından amaç, yönetimi paylaşmak değil; aksine bunun üzerindeki tereddütlerdir. Bu anlayış yerel yönetimlerin sahip olacakları yetki, işlev ve kaynaklara kuşkuyla yaklaşılması[26] sonucunu beraberinde getirmiştir. Bu nedenle, yerel yönetimlerin kurulup geliştirilmesinin, aslında merkezi yönetimin artan görevleri yürütmesi için yerel halkın yardımına gereksinme duyması sonucunun ürünü olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Yerel yönetimlerin ortaya çıkış nedenleri konusunda yaptığımız bu kısa değerlendirmeden sonra bir yerel yönetim birimi olan İl Özel İdarelerinin bu süreç içerisinde geçirmiş olduğu tarihsel süreci inceleyeceğiz.

b. 1864 Vilayet Nizamnamesi ve İl Özel İdareleri

Tanzimat öncesi yönetim sisteminde eyalet valilerine çok geniş yetkiler tanınmış olup, bu dönemde vali hem bir askeri komutan hem de taşrada padişahın vekili sıfatıyla vergi toplamaktan güvenlik uygulamalarına kadar çeşitli konularda kamu gücünü elinde tutan kişidir. Ancak Tanzimat ile birlikte, yönetim anlayışında yapılan değişikliklerin başında eyaletlerde valilerin yetkilerini azaltıp merkezi yönetimi güçlendirmek gelmektedir. Çünkü yönetimin Tanzimat ilkelerine uygun olarak çalışabilmesinin ancak, eyaletlerde valilerin tüm kamu gücünü elinde bulundurması uygulamasına son verip, onları aylıklı memur haline getirmekle mümkün olabileceği düşünülmektedir[27].

---

[24] Robert Mantran, **Osmanlı İmp. Tarihi II XIX. Yüzyılın Başlarından Yıkılışa**, (Çev. Servet Tanilli), Adam Yay., İstanbul, Nisan, 2000, s. 91.
[25] Çitci, Yerel Yönetimlerde Temsil –Belediye Örneği- , s.53
[26] Eryılmaz, Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme , s. 243.
[27] Osmanlının çöküşünde rol oynayan unsurların başında mali yapının bozulmasının geldiği düşünülmektedir. Bu nedenle Tanzimat, iltizam sisteminin kaldırılması ve hak ve eşitliğe dayanan bir vergilendirme sistemi için

Ancak, uygulamada merkeziyetçi yönetim yapısını güçlendirmenin sakıncaları kısa sürede ortaya çıkmaya başlamıştır. Çünkü, bu durum hem merkezi yönetimin işlerini ağırlaştırmış hem de yerel yönetimleri işlevsel olmaktan çıkarmıştır. Valilerin yetkilerinin azaltılması, eyaletlerde yönetim ve güvenlik konularında sorunların yaşanmasına neden olmuştur. Ayrıca bu dönemde, yönetilenlerin görüşlerini yansıtmak ve yöneticilerin gelişigüzel davranışlarını engellemek amacıyla oluşturulan meclisler de gerçek anlamda halkı temsil etmedikleri gibi denetim görevini de yerine getirememişlerdir. Dolayısıyla ortaya çıkan bu aksamalar nedeniyle taşrada yönetime işlerlik kazandırmak amacıyla 1852'de eyalet yönetiminde değişikliğe gidilerek, valilerin eyaletlerde ki yetkileri yeniden genişletilerek, güçlendirilmiştir[28].

22 Eylül 1858 tarihli " vali, mutasarrıf ve kaymakamların vazifelerini şamil talimatname" ile ülke, eyalet, liva, kaza ve karyelere bölünmüş; eyaletlerin idaresi valiye, livaların idaresi kaymakama, kaza idareleri de müdürlere bırakılmıştır. Eyaletler livaların , livalar kazaların kazalar da karyelerin bir araya gelmesinden oluşmaktadır. Vali, eyaletin tüm işlerinden sorumlu kılınmıştır. Eyalete bağlı olmayan sancakların başında ise mutasarrıflar bulunmaktadır. Kaymakamlar ve müdürler ise, kendi yönetim alanı içinde vali veya mutasarrıfa bağlı kılınmıştır. Dolayısıyla bu Talimatname ile vali devletin temsilcisi niteliğini kazanarak eyaletin her işinden sorumlu kılınmıştır[29].

Tanzimat'tan sonra ortaya çıkan merkeziyetçi yapılanma yukarıda bahsettiğimiz düzenlemeler ile hafifletilmeye çalışılsa da tamamen ortadan kaldırılamamıştır. Çünkü, valiler çok basit işlerde bile merkezi yönetime danışmayı sürdürmekte, bu da merkezi yönetimin bunlara cevap vermesini gerektirmesi nedeniyle devletin önemli işlere zaman ayırmasını engellemektedir. Ayrıca, bu dönemde yönetimin iyileştirilmesi konusunda

---

düğmeye basmıştır. Bu amaçla her türlü gelirin doğrudan hazine adına toplanması ve her türlü giderin de buradan ödenmesi ilkesi kabul edilmiştir. İlk olarak bu amaçla "Muhassıllık" kurumu oluşturulmuştur. Merkezi yönetim tarafından atanan Muhassıllar vergi toplama işini üstlenmekte; böylece vergi toplama işinin vali ve yerel eşrafın elinden alınarak kötü uygulamaların önüne geçileceği düşünülmektedir. Ancak bozulan mali sistemin yeniden tesisi, yöneticilerin hazine gelirlerini kendi çıkarları doğrultusunda kullanmalarının önlenmesi ve halk ayaklanmalarına, isyanlarına yol açan vergi toplanması ve dağıtımı işinin bir düzene bağlanması amacıyla oluşturulan Muhassıllık kurumu amaçlanın aksine sonuçlar doğurunca 1841 yılında kaldırılarak yetkileri valiye devredilmiştir. İlber Ortaylı, **Tanzimat'tan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)**, TODAİE Yay., No. 142, Ankara, 1974, s.13. ; Dursun, a.g.e., s. 99; Musa Çadırcı, **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapıları**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1991, s.210.

[28]28 Kasım 1852'de ilan edilen ferman ile Tanzimat'tan sonra uygulanmaya koyulan sıkı merkeziyetçi yapının ortaya çıkardığı sakıncaları ortadan kaldırmak amaçlanmıştır. Bu ferman ile birlikte bir kısım memurlar yeniden valinin emri altına verilmiştir. Ayrıca valilere kendi idaresi altında çalışan memurları azletme yetkisi de bu ferman ile tanınmıştır. Onar, a.g.e., s.550. ; Sencer, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, s. 76-79.

[29]Onar, a.g.e., s.551. ; Bünyamin Günal, **İl Özel İdareleri Eliyle Köye Götürülen Hizmetler –Trabzon Örneği-** , Yargıçoğlu Matbaacılık, Ankara, 1979, s.4.

yapılan düzenlemeler Avrupa eyaletlerindeki Hıristiyan halkın baskı altında yaşadığını ileri süren Batılı ülkelerce yeterli görülmemekte ve bu durum merkezi yönetim üstünde bir baskı unsuru oluşturmaktadır. Bu nedenlerden dolayı 1856 ıslahat fermanı çerçevesinde taşra yönetiminde daha geniş düzenlemelere başvurulması gereği duyulmuştur.

Bu amaçla taşra yönetiminde yapılan ilk sistemli düzenleme 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile gerçekleştirilmiştir. Bu Nizamname ile Fransız yönetim örgütlenmesi (Department) model olarak alınmıştır[30]. Ancak, Nizamname ile Fransız Department modelinin taklidi dışında bir benzerlik söz konusu değildir. Çünkü, Osmanlıdaki çeşitli dil ve dinden kavimlerin mevcudiyeti Nizamname'nin özünü Fransa gibi ulusal bir devletinkinden ayırmaktadır. Bu nedenle yerelleşme yönündeki her eğilim merkezi yönetimin denetimini sağlayan diğer bir eğilimle dengelenmeye çalışılmıştır[31]. Dolayısıyla Nizamname ile yönetim örgütlenmesinde yapılan yeni düzenlemeyle ortaya çıkan en önemli sonuç; en büyük yönetim birimi olan "**eyaletten vilayet sistemine geçilmesi**" ve "**İl Özel İdarelerinin**" Osmanlı yönetim yapılanması içinde yerini alması olmuştur.

Vilayet Nizamnamesi ile ülkenin idari taksimatı vilayet, liva, kaza ve köy(karye) şeklinde yeniden düzenlenmiştir. Vilayetlerin başında vali, livaların başında mutasarrıf ve kazaların başında ise kaymakamlar bulunmaktadır. Vali, mutasarrıf ve kaymakamlar merkezi yönetim tarafından atanırken, köylerin başında bulunan muhtarlar halk tarafından seçilmektedir. Dolayısıyla yeni yönetim düzenlemesi, merkezi yönetim ile yerinden yönetim bir karışımı olmuştur. Çünkü vali, geniş yetkilere sahip olmakla birlikte merkezi yönetim tarafından atanan bir görevli konumundadır[32].

Ancak, 1864 Vilayet Nizamnamesinin ülkenin tümünde uygulanmasına hemen geçilememiştir. Bunda merkezi yönetimince, genel olarak Nizamname'nin esaslarının faydalı olacağına inanılması ile beraber tecrübe ile hareket edilmesi gerektiğinin düşünülmesi[33] ve özellikle Cevdet Paşa gibi devlet adamlarının İmparatorluğun her bölgesinde farklı özellik ve yapılanmaların bulunduğu konusundaki ısrarı etkili olmuştur. Bu nedenle merkezi yönetim ön uygulama olarak eski Niş, Silistre ve Vidin eyaletlerinin birleştirilmesiyle oluşturulan Tuna Vilayeti için belirlenmiş Nizamname'nin bazı başlık ve

[30]Eryılmaz, Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme , s.195. ; Sencer, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, s. 79. ; Nadaroğlu, a.g.e., s.178. ; Şeref Gözübüyük, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, S Yay., Ankara, 1978, s.106. ; Eryılmaz, Kamu Yönetimi, s.113.
[31] Ortaylı, Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880), s. 54
[32] Muzaffer Sencer, "Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetsel Gelişmeler", **AİD**, C.17, S.3, Eylül, 1984, s.54.
[33]Onar, a.g.e., s.551.

terimlerinde sınırlı değişiklikler yaparak, Tuna Vilayeti için ayrı bir nizamname hazırlamış[34] ve başına da Mithat Paşa tayin edilmiştir. Mithat paşa yönetimindeki bu uygulama ile özellikle vergilerin artması, bayındırlık hizmetlerinin genişlemesi gibi konularda önemli başarılar kazanılmıştır. Bu başarıda Mithat Paşa'nın sahip olduğu özellikler yanında Nizamname ile getirilen yeni düzenlemenin de büyük etkisi olmuştur[35]. Dolayısıyla başarılı bir şekilde gerçekleştirilen bu uygulama daha sonra Bosna, Selanik, Halep ve Erzurum gibi yerlerde de uygulamaya konmuştur.

Nizamname ile vilayetlerde birisi "**Vilayet İdare Meclisi**" diğeri "**Vilayet Umumi Meclisi**" olmak üzere iki yetkili organ oluşturulmaktadır. Bunlardan Vilayet İdare Meclisleri, atanmış üyelerin dışında seçilmişleri de kapsamaktadır. Atanmış üyeler Defterdar, Mektupçu, Şer'i İşler Müdürü ve Umur-u Ecnebiye Müdürü'dür. Seçilmiş üyeler[36] ikisi Müslim ikisi de Gayrimüslim olmak üzere 4 üyeden oluşmaktadır. Vali dışında atanmış ve seçilmiş üyelerin dağılımında bir eşitlik görülmekle beraber atamayla göreve gelen ve meclisin başkanı olan valinin varlığı, onun mecliste bir denge rolü ve kararların alınmasında etkin rol oynamasına neden olmaktadır[37]. Ancak, bu meclislerin oluşturulması niteliği ne olursa olsun seçim ve temsil ilkesinin alt yönetim birimlerine kadar yaygınlaştırılması nedeniyle önemlidir[38]. Ayrıca, o dönemde oluşturulan Vilayet İdare Meclislerinin günümüzde, içerisinde seçilmiş üyeler bulunmamasına rağmen, İl İdare Kurulları şeklinde devam ettiği görülmektedir.

1864 Vilayet Nizamnamesi[39] ile il genel yönetimi dışında ilk defa İl Özel İdaresine de yer verilmiş ve vilayet örgütü içinde yer alan Vilayet Umumi Meclisleri, idare meclislerinden farklı bir yapıya sahip kılınmıştır. Çünkü, vilayet, liva ve kazalarda kurulan

[34]Ortaylı, Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880), s. 53-54.
[35]Bülent Tahiroğlu, Tanzimattan Sonra Kanunlaştırma Hareketleri, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, C.3, İletişim Yay., İstanbul, 1985, s.599.
[36]İdare meclislerine seçilebilmek için en az 500 kuruş yıllık vergi vermek Osmanlı olmak, otuz yaşını aşmış, okuryazar ve vilayetin sayılır ailesinde olmak gerekmektedir. Gürel, a.g.e., s.80.
[37]Çadırcı, a.g.e, s. 254-255.
[38]Sencer, Türkiye'nin Yönetim Yapısı , s.79.
[39] İl Özel İdarelerinin kurulması konusunda Nizamnamede yer alan hükümler şunlardır(25-28md): İl Genel Meclisi her sancaktan seçilmiş 2 Müslim ve iki Gayri Müslimden oluşacaktır. Ayrıca, meclisin başkanı vali olacak, ikinci başkanı ise vali tarafından memurlar arasından atanacaktır(md.25).Meclis yılda bir kez ve en çok 40 gün süre ile toplanabilecektir(md.26). Meclisin görevleri; İl içindeki yolların bakım ve onarımı, beldedeki kamuya ait binaların yapım, onarım ve korunması ve bu konuda halkın müracaatlarının incelenmesi, tarım ve ticaretin geliştirilmesi konularının görüşülmesi, vergi ödeme ve oranlarının değiştirilmesi konularında görüşlerini bildirmek bulunmaktadır(md.27). Sancaklardan gelen üyeler dileklerini önceden valiye bildirirler. Valilerin uygun gördüğü dilekler ve ilin genel çıkarlarını ilgilendirdiğini düşündüğü konular İl Genel Meclislerinde görüşülür. İl Genel Meclisleri görevleri kapsamına giren konularda sadece görüş bildirmekle sınırlıdır. Bunun aksine yürütücü nitelikte kararlar alamaz. Dolayısıyla Meclisin almış olduğu kararların yürütücü güce kavuşabilmesi bu kararların vali tarafından merkezi yönetime bildirilmesi ve bunun irade-i seniyece onaylanmasını gerektirmektedir.(md.28)

idare meclislerinin üyeleri "tabii" ve "seçimle" gelen üyelerden oluştuğu halde, Vilayet Umumi Meclisleri'nin üyeleri tamamıyla seçilmişlerden oluşmaktadır[40]. Ayrıca, seçilmiş üyelerin yarısının Müslüman yarısının da Gayrimüslim olması dini cemaatler halinde yaşan Osmanlı Toplumunun 19.yüzyılın "eşitlikçi" ve "katılımcı" yönetim hareketlerine ayak uydurması için düşünülmüş bir önlem olarak[41] değerlendirilmektedir.

En önemlisi Nizamname'de "Vilayet Umur-u Hususiye" adlı bir kısım düzenlenmiş ve bu kısımda vilayet özel işleri ile Vilayet Umumi Meclisleri arasında bir bağ kurulmuştur. Böylece vilayet genel işleri ile özel işleri ayrımı ortaya çıkmıştır. Bu ayrımın anlamı ise[42], vilayet adlı birimin hem devletin mülki bölünmesinin bir birimi hem özel işler kavramıyla ifade edilen mülki işler ile yerel işlerin eşgüdümü ile görevli hem de belediye gibi yerel yönetimlere bırakılan işler dışında vilayet sınırları içerisinde yerel nitelikli işleri yürüten bir yönetim birimi olmasıdır.

Vilayet Umumi Meclisleri yukarıda belirttiğimiz görevleri ile ilgili karar verip uygulama yetkisine sahip bulunmamaktadır. Sadece üyeler görüş ve düşüncelerini açıklamak ile sınırlandırılmıştır. Bu isteklerin gerçekleşip gerçekleşmeyeceğinin hükümete bırakılmış olması, Vilayet Umumi Meclislerinin işlevini sadece isteklerini belirtmekle sınırlı tutmuştur. Vilayet Umumi Meclislerinin istekleri, vali tarafında merkezi yönetime sunulmaktadır. Dolayısıyla bu meclislerde alınan temenni niteliğindeki kararların uygulamaya dönüşebilmesi için merkezi yönetime gönderilmesi hem kırtasiyeciliği artırmakta hem de meclisleri ricacı kuruluşlar haline getirmektedir[43]. Nihayetinde bu istekler merkezi yönetimce yerinde görüldüğünde mali destekle beraber, proje ve teknik yardım da gönderilerek uygulamaya konulabilmektedir[44]. Aslında Vilayet Umumi Meclisleri'nin tüzel kişiliğe sahip olmaması dolayısıyla, kendine has bütçesi ve geliri olmaması gerçekte kendisine verilen bu görevleri yerine getirmesini de mümkün kılmamaktadır.

Vilayet Umumi Meclislerinin oluşturulmasında halkın yönetime katılımı ve Gayrimüslim halkın yönetimde temsili düşüncesinin önemli bir yeri olmakla beraber, asıl amaçlanan ağırlıklı olarak merkezi yönetimin işlerini kolaylaştırmak ve taşrada temsili

[40] Bilal Eryılmaz, "İl Özel İdarelerinin Mahalli İdare Sistemimiz İçindeki Yeri", **TİD**, Y.60, S.379, Haziran, 1988, s.71.
[41] Eryılmaz, Kamu Yönetimi, s.115.
[42] Nalbant, a.g.e.,s.127.
[43] Ortaylı, Tanzimat'tan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878), s.77-78.
[44] Çadırcı, a.g.e., s.262.

görüntü altında merkezin otoritesini güçlendirilmek olmuştur[45]. Dolayısıyla meclisin sahip olduğu yetkiler ve çalışma şekline bakıldığında ki meclis toplantılarının halka kapalı olarak yapılması, bunun böyle olduğunu ortaya koymaktadır.

Ayrıca, bu dönemde halkta da merkezi yönetimden yardım talep etmenin dışında kendi kendini yönetme konusunda bir isteğinin olmadığı görülmektedir[46]. Çünkü, genel olarak meclisin yapısına bakıldığında bölgenin nüfuzlu ve zengin kimselerinden oluştuğu görülmekte; bunun da halkta böyle bir talebin oluşmasını engellediği görülmektedir. Ancak, meclislerin yeni oluşmaya başladığı böyle bir ortamda bunun aniden gerçekleşmesi de mümkün değildir. Dolayısıyla doğrudan halk tarafından seçilmiş böyle bir kurumun oluşturulması bile başlı başına bir olay[47] olarak değerlendirilebilir.

c. 1870 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ve İl Özel İdareleri

Dört yıllık bir uygulama sonrasında 1864 Nizamnamesi 1870 tarihinde "**İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi**" ile yürürlükten kaldırılmıştır. Aslında bu Nizamname ile Özel İdarelerle ilgili eski Nizamname hükümleri korunmuş olmakla birlikte bazı değişiklikler yapılmıştır. Bunların başında Vilayet Umumi Meclisleri'nin görev alanlarını genişletmek gelmektedir. Buna göre; Vilayet Meclisleri yolların, köprülerin yapılması, kanalların açılması, ticaretin, sanayinin ve tarımın geliştirilmesi, kamu yararına sözleşme yapılması, eğitimin yaygınlaştırılması, tohum ve hayvan cinslerinin ıslahı, vergilerin asıllarının korunması koşulu ile ödeme zamanlarının değiştirilmesi gibi konuları müzakere[48] edebileceklerdir. Ayrıca, meclislerin mahalli ihtiyaçlara göre uygun zamanlarda toplanacağı, toplantı çoğunluğunun üye sayısının 1/3'ü olacağı ve daire müdürlerinin kendi görev alanları ile ilgili konularda meclise bilgi vermek amacıyla toplantılarda hazır bulunacakları hükümleri de bu nizamname hükümlerine eklenmiştir[49].

Bir bütün olarak değerlendirildiğinde, gerek vilayet idaresini düzenleyen ve Vilayet Umumi Meclislerinin oluşumunu sağlayan 1864 Nizamnamesi ve gerekse de 1870'de kabul edilen ve 1864 Nizamnamesi ile oluşturulan Vilayet Umumi Meclisi'nin çalışma alanını genişleten Nizamname ile yerelleşme ilkelerine doğru bir yöneliş olsa bile her iki Nizamname de vilayetlere hukuki kişilik kazandırmamış ve meclislere uygulamaya yönelik

[45] Eryılmaz, "İl Özel İdarelerinin Mahalli İdare Sistemimiz İçindeki Yeri", s.71.
[46] Ortaylı, Tanzimat'tan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878), s.78.
[47] Kalaycıoğlu - Sarıbay, a.g.e, s.12.
[48] Onar, a.g.e., s.555.
[49] **İl Özel İdareleri,** İç Düzen Genel Rapor Kitap : 3, İçişleri Bakanlığı İç Düzen Yay., No.6, Ankara, 1972, s.2.

karar alma yetkisi tanımamıştır. Bu anlamda doğal olarak ayrı gelir kaynaklarına, bütçeye ve mal varlığına sahip olmayan İl Özel İdarelerinin tam bir yerel yönetim birimi olduğunu söylemek mümkün görülmemektedir. Dolayısıyla bu dönemde oluşturulan Vilayet Umumi Meclislerinin, yerel yönetimlerin birer nüvesini oluşturacak bir olgu[50] olduğunu söylemek daha doğru olacaktır.

B. 1913 İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat-ı ve İl Özel İdareleri

Vilayetlerin özerk bir yerel yönetim birimi haline gelmeleri ilk defa hukuki olarak 1876 tarihli Kanun-i Esasi ile mümkün olmuştur. Çünkü, Kanunu Esasi'nin ilanı ile birlikte illerin yönetiminin yetki genişliği "**tevsi-i mezuniyet**" ve görev ayrımı "**tefrik-i vezaif**" [51] esaslarına göre gerçekleştirileceği prensibi kabul edilmiştir. Yine Kanuni Esasi'de İl Genel Meclislerinden bahsedilmekte, bunların seçilme ilkelerinin ve görevlerinin kanunla belirleneceği hüküm altına alınmaktadır.

Bu meclislerin görevlerini ise[52], yolların yapımı, itibar sandıklarının teşkili, sanayi, ticaret ve tarımın geliştirilmesi, bayındırlık ve eğitimin yaygınlaştırılması, vergilerin tevzii, toplanması ve diğer konularda kanun ve yönetmeliklere aykırı gördükleri durumları ilgili makamlara bildirmek ve düzeltilmesini istemek oluşturmaktadır.

İlk Meclis-i Mebusan'ın açılması ile birlikte Padişah adına okunan nutukta meclisin ilk çıkaracağı kanunlar arasında "Vilayet Kanunu" önemle belirtilmiştir. Ancak, Kanuni Esasi gereğince hazırlanması gereken kanun "Teşkili Vilayet Kanunu" adıyla ele alınmış ise de Meclis-i Mebusan'ın II.Abdülhamit tarafından kapatılması ve Anayasa'nın

---

[50] Onar, a.g.e., s.556. ; Nadaroğlu, a.g.e., s.178.

[51] Yetki genişliği , merkezi yönetimin yetkilerinden bir kısmını kanun ile merkezin taşra birimlerinin başında devleti ve hükümeti temsil eden valiye vermesini ifade etmektedir. Görev ayrılığı ise, genel olarak hükümetin genel görevlerinden siyasi nitelikli olanları merkezde toplamasıyla ; siyasi nitelikte olmayanları yerel kuruluş ve organlara bırakması ve bu suretle halkın yönetime katılımının sağlanmasını ifade etmektedir. İsmail Hakkı Göreli, **İl İdaresi**, AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay, No. 22-4, Ankara, 1952, s.23. ; Sencer, "Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetsel Gelişmeler", s.68.

[52] "Vilayetin idaresi, yetki genişliği "tevsii mezuniyet" ve görev ayrımı "tefriki vezaif" ilkesi üzerine kurulmuş olup, derecesi Kanun ile belirlenecektir(1876 Kanuni Esasi, md. 108)", "Vilayet ve liva ve kaza merkezlerinde idare meclisleri ile senede bir defa vilayet merkezinde toplanan İl Genel Meclisi Üyelerinin seçilme şekilleri Kanun ile belirlenecektir(1876 Kanuni Esasi, md. 109)", "Vilayet Genel Meclisinin görevleri yapılacak Kanunda belirleneceği üzere, vergilerin tevzii, toplanması, itibar sandıklarının teşkili, sanayi, ticaret ve tarımın geliştirilmesi gibi yerel işler hakkında ve halka yönelik eğitim ve terbiyenin geliştirilmesi yolunda yetkili olmakla beraber ve diğer konularda Kanun ve yönetmeliklere aykırı gördükleri durumları ilgili makamlara bildirmek ve düzeltilmesini istemek oluşturacaktır. (1876 Kanuni Esasi, md. 110)". Burhan Kuzu, **Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat**, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1984, s.261-262'den alınarak tarafımızca Türkçeleştirilmiştir.

uygulanmasının ertelenmesiyle kanun tamamlanıp neşredilememiştir[53]. Dolayısıyla II. Meşrutiyetin ilanına kadar 1871 Nizamnamesinin hükümleri geçerliliğini korumuştur. 1908'de II. Meşrutiyetin İlanı ile birlikte 1876 Kanuni Esasi'si yeniden yürürlüğe girince yetki genişliği ve görevlerin ayrımı ile ilgili kanun tasarısı hükümet tarafından yeniden meclise sunulmuş, ancak; bu dönemde de imparatorluk içinde yaşayan azınlıkların tutumu ve bazı dış ülkelerin konuyu istismar eden davranışlarının etkisiyle vilayetlerin, merkeziyet ilkesine göre mi adem-i merkeziyet ilkesine[54] göre mi yönetileceği konusunda yoğun tartışmaların yaşanması ve bu esnada Balkan Savaşının çıkması tasarının yasallaşmasını engellemiştir[55].

Savaş sonrasında oluşturulan yeni hükümet bazı değişiklikler yaparak kanun tasarısını "geçici kanun" olarak yürürlüğe koymuştur. Neticede 15 Mart 1913 tarihinde kabul edilen "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat-ı" ile vilayet yönetimlerinde merkeziyet ve adem-i merkeziyet ilkeleri kabul edilmektedir. Buna göre, vilayet hem merkezi yönetimin mülki taksimat dairesi hem de adem-i merkeziyet yönetimi ve tüzel kişilik[56] olarak düzenlenmiştir. Böylece, 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat-ı ile II. Meşrutiyet dönemi meclisi tarafından tevsii mezuniyet yerine tahdidi mezuniyet ve tefriki vezaif yerine cem'i vezaif ilkelerini benimseyen[57] 1864 ve 1870 Nizamname'leri kaldırılmıştır.

Yürürlükteki Kanun-i Esasi'nin 36.md hükmüne dayanılarak çıkartılan[58] ve 149 maddeden oluşan 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat-ı vilayetlerin idaresini; İdare-i Umumiye-i Vilayet "İllerin genel idaresi" ve İdare-i Hususiye-i Vilayet "İl Özel İdaresi" olarak iki bölüme ayırmaktadır. 1-74. maddeler arası yetki genişliği esasına göre illerin genel idaresini düzenlerken; 75-149. maddeleri kapsayan kısmı ise, bir yerel

[53]Göreli, a.g.e. s..9. ; İç-Düzen, İl Özel İdareleri, s.3.
[54]Merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik Türkiye'de 1900'lü yıllarda Hürriyet ve İhtilaf ile İttihat ve Terakki hareketleri arasında yaşanan büyük tartışmaların, özellikle illerin yönetimi konusunda, önemli konularından birisini oluşturmaktadır. Hürriyet ve İhtilaf hareketinin başında bulunan Prens Sebahhattin Osmanlı için gerekli olanın teşebbüsü şahsi, meşrutiyet ve adem-i merkeziyet olduğunu savunurken ; ittihat ve terakki hareketi ise merkeziyetçiliği savunmaktaydı. A. Güler, "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?", **ÇYD**, C.9, S.2, Nisan, 2000, s.15-16.
[55]İsmail Hakkı Ülkmen, **Mahalli İdareler Maliyesi** , AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay., Ankara, 1960, s.220. ; Nadaroğlu, a.g.e.,s.179.
[56]Sadun Emrealp, Türkiye'de Yerel Yönetimler, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, C.15, İletişim Yay., İstanbul, 1985, s.1482.
[57]Güler, a.g.m., s. 17. ; Göreli, a.g.e., s.15.
[58]Genel Meclisin toplantı halinde olmadığı zamanlarda, devleti veya kamu düzenini tehlikelerden korumak için zorunlu bir durumun ortaya çıkması ve bu konuda çıkarılması gereken Kanunun görüşülmesi için Meclisin çağrılması ve toplanmasına zamanın müsait olmadığı durumlarda, Kanuni Esasi'nin genel hükümlerine aykırı olmamak üzere Bakanlar Kurulu tarafından verilen kararlar Meclisin toplanması ile verilecek karara kadar Kanun hükmü ve kuvvetindedir (1876 Kanun-i Esasi, md.36). ; Göreli, a.g.e., s.17.

yönetim birimi olarak İl Özel İdarelerinin kuruluş ve görevlerini kapsayan hükümleri düzenlemektedir. Kanunun birinci kısmı (1-74.md) 1929 tarihli "Vilayet İdaresi Kanunu" ile yürürlükten kaldırılmış ve bu kanun da 1949 tarihli ve 5442 sayılı "İl İdaresi Kanunu" ile yenileştirilmiştir[59].

1913 tarihli Geçici Kanun'un bazı değişikliklere uğramasına rağmen, özellikle 1987 yılında, günümüze kadar gelen ikinci kısmında(75-149 md) İl Özel İdareleri açısından iki önemli hüküm mevcuttur. Bunlardan ilki İl Özel İdarelerinin tüzel kişiliğe sahip olduğunu ilk kez vurgulayan hüküm, diğeri ise yürütme ve karar organlarının Vali, İl Genel Meclisi ve İl Daimi Encümeninden oluştuğunu belirten hükümdür.

> "İl Özel İdaresi taşınır ve taşınmaz mallara sahip ve bu kanun ile belirli ve sınırlı görevleri yerine getirmekle yükümlü bir tüzel kişiliktir. İl Özel İdaresi malları korunma ve dokunulmazlığı açısından Devlet malı sayılır(1913 İUVKM, md.75)."
> "İl Özel İdaresi işlerini ve menfaatlerini yöneten, koruyan, onu temsil eden ve tanıyan yönetim organları, Vali, İl Genel Meclisi ve İl Daimi Encümenidir(1913 İUVKM, md.76)."

Ancak 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat-ı, İl Özel İdarelerini tüzel kişiliğe kavuşturulmakla birlikte, genel olarak onları merkezi yönetime yardımcı kuruluşlar olarak kabul etmiş ve hukuki konumunu da bu anlayış çerçevesi içinde düzenlemiştir. Dolayısıyla İl Özel İdarelerinin oluşturulmasında hakim olan bu düşünce geçici kanunda daha sonra yapılan değişikliklerde de kendini göstermiş ve İl Özel İdarelerinin merkezi yönetimin taşrada bir şubesi olarak işlev görmesine[60] yol açmıştır.

Neticede il ölçeğinde yerel yönetime geçişi düzenleyen 1913 tarihli geçici kanun günümüzde halen yürürlükte olup, İl Özel İdarelerinin organlarını, görev ve yetkilerini, gelir kaynaklarını düzenlemektedir. Dolayısıyla bu kanun, bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenen İl Özel İdarelerinin kuruluşundan bu yana 89 yıl geçmesine ve de o günden bu güne dünyada ve Türkiye'de yaşanan sosyal, ekonomik, kültürel ve yönetim yapılarında değişikliklere rağmen çok ufak değişiklikler beraber halen yürürlüğünü devam ettirmektedir.

[59] Toprak, Yerel Yönetimler, s.26.
[60] Eryılmaz, "İl Özel İdarelerinin Mahalli İdare Sistemimiz İçindeki Yeri", s. 72.

C. İl Özel İdaresi Kanunu "16.5.1987 Tarih ve 3360 Sayılı 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat-ı'nın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun"

1. 1987 Tarih ve 3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve Getirdikleri

1913 tarihli İUVKM'ı ile tüzel kişilik kazanmış olan İl Özel İdareleri, önceleri merkezi yönetimin yetersiz ve güçsüz olması nedeniyle, il düzeyinde önemli yetki ve görevlerle donatılmışlardır. Dolayısıyla merkezi yönetimin örgüt, personel ve teknik imkanlar konusunda yetersiz olduğu bu dönemlerde kendisine has fonksiyonları ve hizmetleri olan İl Özel İdareleri çok önemli bazı görevleri başarı ile yerine getirmişlerdir. Ancak, 1950'li yıllar ile birlikte merkezi yönetimin büyümesi ve gelişmesi ve buna paralel olarak taşra yönetiminde de genişleme politikası izleyerek yeni birimler oluşturması İl Özel İdarelerinin yetkili olduğu alanlara yasal ve fiili bir müdahalesini beraberinde getirmiştir. Böylece İl Özel İdarelerinin yetkisi dahilinde olan bir çok görev merkezi yönetim tarafından oluşturulan bu birimlere aktarılırken İl Özel İdarelerinden de alınmayarak çok karmaşık bir durumun ortaya çıkmasına yol açılmıştır[61].

Yerel yönetimlerimiz içinde belediye ve köyler Cumhuriyet dönemi Kanunları ile yenilenirken ; bir diğer yerel yönetim birimimiz olan ve geniş alan yönetiminde çok önemli işlevlere sahip olan İl Özel İdareleri, günümüzde 14 ayrı kanunla 8 maddesi kaldırılarak, 25 maddesi değişikliğe uğrayarak 24'de yeni madde eklenerek parçalı değişikliklere uğramasına rağmen[62], 1913 tarihli İUVKM'ı hala varlığını sürdürmektedir. Dolayısıyla kuruluşundan beri İl Özel İdarelerine ilişkin çeşitli düzenlemeler yapılmak istenmesine rağmen, bu idareler gerçek anlamda etkin bir yerel yönetim birimi haline getirilememiştir. Bu nedenle İUVKM'ın gerek dil olarak anlaşılmaz gerekse de sistem olarak işlemez hale gelmesinden dolayı yeni bir düzenleme yapılması ihtiyacı doğmuştur. Bu amaçla 16 mayıs 1987 tarihli ve 3360 sayılı "13 Mart 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat-ı'nın Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun[63]" ile yeni bir düzenleme yapılmıştır. Bu düzenleme ile İUVKM'unun 15 maddesi değiştirilmiş, 6 maddesi ve 4 fıkrası yürürlükten kaldırılmış ve 4 ek, 4 geçici madde ile 9 bent yeniden eklenmiş İUVKM'ının adı sadeleştirilerek "İl Özel İdaresi Kanunu(3360, md.1)" olmuştur.

---

[61] Eryılmaz , "İl Özel İdarelerinin Mahalli İdare Sistemimiz İçindeki Yeri", s.74.
[62] Bünyamin Günal, "İl Özel İdarelerinin Uygulamadaki Sorunları" **İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu 8-11 Haziran 1987 Tokat**, DPT Yay., 1989, s.178.
[63] RG. 26 Mayıs 1987 Tarih, 19471 Sayı.

3360 sayılı Kanunun gerekçesinde şöyle denilmektedir: "Ayrı ayrı zamanlarda ve ayrı kanunlarla yapılan ek ve değişiklikler bir sistem ve ilke esas alınarak düzenlenmediğinden, İl Özel İdarelerinin statülerinde ve özellikle görev ve yetkilerinde karışıklıklar meydana gelmiştir. 1913 yılında İl Özel İdarelerine verilen görevlerin büyük bölümü kuruluş kanunlarıyla bakanlıklara verilmiş, bu görevler bakanlıklara verilirken İl Özel İdarelerinden de alınmadığı için, bu hizmetlerle ilgili olarak kimin neyi, ne ölçüde yerine getireceği belli olmamıştır. İl Özel İdareleri icracı birimlere sahip değildir ve temel Kanununda yalnızca saymanlık teşkilatının varlığı söz konusudur. Dolayısıyla İl Özel İdarelerinin kendi hizmetlerini yapmak üzere icracı birimler kuramaması nedeniyle bu görevleri merkezi idare kuruluşları yürütmektedir. Bu nedenle İl Özel İdare hizmetleri ikinci planda kalmaktadır."

Aslında kanunun hazırlanmasında ortaya konulan gerekçelere bakıldığında İl Özel İdarelerinin durumunun çok açık bir şekilde ortaya konulduğu görülmektedir. Çünkü 1913 tarihli İUVKM'ı ile tüzel kişiliğini kazanan İl Özel İdareleri geçen bu zaman içerisinde esas yapı korunarak çeşitli değişikliklere uğramıştır. Bunun yanında İUVKM'ı ile İl Özel İdarelerine geniş yetki ve çalışma alanları tanınmasına rağmen, zamanla bu yetki ve çalışma alanları çeşitli kanun ve bakanlıkların kuruluş kanunları ile merkezi yönetimin yetki sınırları içerisine sokulmuştur[64].

Ancak, gerekçede de belirtildiği gibi, yeniden yapılanmanın amacı doğru bir şekilde tespit edilmekle beraber yapılan düzenlemeler İl Özel İdarelerinin gerçek bir yerel yönetim hüviyetine kavuşturmak yerine yine parçalı bir düzenlemeyi ortaya çıkarmış, sorunların ortadan kalkmasının bir nedeni olamamıştır. Çünkü, tarihi Cumhuriyet dönemi öncesine dayanan İUVKM'ı çeşitli dönemlerde bazı maddeleri değiştirilmiş fakat, kanunun gerekçesinde belirtilen hedef ve ilkeler doğrultusunda daha kapsamlı bir değişiklik yapılacağı öngörülürken eski felsefe aynen muhafaza edilerek merkezi yönetim daha da güçlü hale getirilmiştir[65] Dolayısıyla yapılan bütün bu düzenlemeler gerek anlaşılır olma gerek sistem gerekse de ilkeler bütününden yoksun olduğu için ve sadece günü kurtarma amacına dönük olduğu için[66] 1913 tarihli İUVKM'ı daha da karışık hale sokulmuştur. Kısacası yine radikal düzenleme yapma yerine çare geçici çözümlerde aranmıştır.

[64] Nuri Tortop, "İl Özel İdarelerinin Durumu ve Yeni Getirilen Değişiklikler", **AİD**, C.20, S.3, Eylül, 1987, s.3.
[65] Osman Meriç, "İl Mahalli İdaresiyle İlgili Yeni Düzenlemenin Değerlendirilmesi", **TİD**, Y.59, S.376, Eylül, 1987, s.4.
[66] Ziya Çoker, "İl Özel İdareleri Nasıl Geliştirilir", **AİD**, C.20, S.3, Eylül, 1987, s.14-15.

Dolayısıyla 3360 sayılı Kanun ile İl Özel İdarelerinin yeniden yapılandırılması konusunda yapılan değişiklikler biçimsel nitelikli olmuş, uygulama anlamında yerel yönetimlerin anlam ve önemini göz ardı edilerek, bir geriye gidişin ortaya çıkmasına neden olunmuştur. 3360 sayılı Kanunla getirilen değişiklikler şunlardır :

- ✓ İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat-ı adlı Kanunun adı sadeleştirilerek "İl Özel İdaresi Kanunu" olmuştur(3360, md.1).
- ✓ İl Özel İdarelerinin görev alanı kapsamı içinde yer alan mahalli müşterek ihtiyaçların kapsam ve sınırının belirlenmesi yetkisi Bakanlar Kurulu yetkisine bırakılmıştır(3360,md 2).
- ✓ İl Özel İdaresi ilin mahalli hizmetlerinin kalkınma planı ilke ve hedeflerine uygun olarak ve ilin imkanlarını da göz önüne alarak yıllık program hazırlamak ve uygulamak ile görevli kılınmıştır(3360, md.2) .
- ✓ İl Özel İdare gelirlerine, 3194 Sayılı İmar Kanunu'nun 42 md. gereğince tahsil edilecek para cezaları ilave edilmiştir.
- ✓ Bütçe formülünün İçişleri Bakanlığı ve Maliye ve Gümrük Bakanlığı arasında düzenlenecek esaslara göre hazırlanması usulü getirilmiştir (3360, md.5).
- ✓ İl Genel Meclisince kabul edilen Bütçenin onaylanması daha önce Bakanlar Kurulu yetkisindeyken; 30 gün içinde onaylanması şartıyla İçişleri Bakanlığı yetkisine bırakılmıştır(3360, md.6).
- ✓ Valinin İl Özel İdaresi görev kapsamındaki işleri gerekli gördüğünde merkezi yönetimin ildeki teşkilatı ile yürütebileceği hükmü getirilmiştir(3360, md.7).
- ✓ İl Özel İdare müdürünün görev ve yetkileri açık bir şekilde sayılmıştır(3360,md.8).
- ✓ Kaymakamlara valinin gözetimi altında onun İl Özel İdareler ile ilgili vereceği görevleri yapma yükümlülüğü getirilmiştir(3360, md.9).
- ✓ Daha önce yılda bir defa Aralık ayında toplanan İl Genel Meclislerinin olağan toplantıları Mayıs ve Kasım aylarında 30'ar gün olmak üzere yılda iki defaya çıkarılmıştır. Bu toplantı sürelerini uzatma yetkisi de 10'ar gün olmak Üzere İl Genel Meclisine tanınmıştır(3360, md.10).
- ✓ İl Genel Meclis ve Daimi Encümen üyelerinin ödenekleri maaş ve gösterge katsayısına bağlanmıştır(3360, md.11 ve 15).
- ✓ İl Genel Meclisinin çalışma esas ve usullerinin İçişleri Bakanlığı'nca çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği hükmü getirilmiştir(3360, md.12).

- ✓ Daha önce İl Genel Meclisi içinde seçimle oluşturulan İl Daimi Encümen üyelerinin 5 seçilmiş üye ile atama ile göreve gelen özel idare müdürü, bayındırlık ve köy hizmetleri il müdürlerinin de içinde bulunacağı 9 üyeden oluşacağı hükme bağlanmıştır(3360, md.14).
- ✓ Vali tarafından Encümen kararları kanun ve yönetmeliklere aykırı görülürse valiye konunun bir kere daha görüşülmesini isteme hakkı tanınmış; Encümen kararında 2/3 ısrar ederse kararın kesinleşeceği ve valinin de kesinleşen kararı durdurarak idari yargıya başvuracağı hüküm altına alınmıştır(3360, md.16).
- ✓ İl Daimi Encümenin görevleri arasında,

  Bakanlar Kurulu'nca belirlenen sınırlar çerçevesinde yıllık programlar gereğince yapılacak yatırımların müşavirlik, mühendislik, mimarlık ve benzeri proje ve kontrollük hizmetlerinin yaptırılmasına karar vermek, İl Özel İdareleri tarafından yapılan hizmetler için ücret tarifesini belirlemek, İl Özel İdarelerinin görev alanına giren konularda yasaklayıcı karar ve tedbirler almak ve bunlara uymayanlar hakkında ceza vermek, Belediye sınırları haricindeki umumun eğlenmesine, yiyip içmesine mahsus yerlerin ücret tarifelerini ve sınıflarını belirlemek, İhaleleri yapmak veya ilgili daire aracılığı ile yapmak veya yaptırmak(3360, md.17) hükümleri eklenmiştir.
- ✓ Ayrıca kanuna eklenen geçici madde ile İl Özel İdaresinin yetki ve görev alanı içinde kanun, tüzük ve yönetmeliklerle verilen görevlere istinaden, İl Genel Meclisi ve İl Daimi Encümen kararlarına aykırı davrananlara karşı İl Daimi Encümenince ceza verilmesi(3360, md18) hükme bağlanmıştır.
- ✓ Yine ek geçici madde ile görevleri ile ilgili bir suç işleyen ve hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan İl Özel İdare organları veya bu organların seçilmiş üyelerine karşı Memurin Muhakematı Hakkında Kanun hükümleri uygulanır; gerekirse bunlar İçişleri Bakanı tarafından kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabilir(3360, md.18) hükmü getirilmiştir.

Bütün bu geçici düzenlemelere rağmen, 16 Mayıs 1987 tarih ve 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun bazı maddeleri, Anayasa Mahkemesi'nin 22.6.1988 gün ve 1987/18 esas, 1988/23 kararı ile iptal edilmiştir.

2. 1987 Tarih ve 3360 Sayılı Kanun Hakkında Anayasa Mahkemesi Kararı

16.5.1987 Tarih ve 3360 Sayılı "13 Mart 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat-ı'nın Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı

Maddeler Eklenmesine Dair Kanun" ile bu kanuna eklenen veya değiştirilen 2., 5.,7.,9.,11.,12.,14., ve 16. maddeleri hakkında Anayasa'nın 127. ve 128. md. aykırılığı nedeniyle, Anamuhalefet Partisi (Sosyal Demokrat Halkçı Parti) tarafından Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açılmıştır. İptal istemiyle açılan dava sonucunda kanunun bazı maddeleri iptal edilirken bazı maddelerinin iptal istemi ise reddedilmiştir[67].

Verilen kararda Anayasa Mahkemesi konuyu hukuki açıdan incelerken; İl Özel İdarelerinin tarihsel gelişim sürecini de incelemiş bulunmaktadır. Biz daha önce bu süreci geniş bir şekilde incelediğimiz için, burada sadece hukuki açıdan verilen kararı ve gerekçelerinin ne olduğunu inceleyeceğiz. Çünkü, yeniden yapılanma sürecinde verilen bu kararın bir yol gösterici niteliğe sahip olduğunu ve bundan sonra yapılacak düzenlemelerde Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu karar ve gerekçelerinin dikkate alınmasını gerektiğini düşünmekteyiz.

a. İptali İstenen Maddeler

3360 Sayılı Kanunun 2.,5.,6.,7.,9.,12.,14. ve 16. maddelerinin Anayasaya aykırılığı ile ilgili iptal davası açan Anamuhalefet Partisi, iptal istemi konusunda çeşitli gerekçeler ortaya koymuşlardır. Bunlardan ilki, Anayasanın 127.maddesine dayandırılarak yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleriyle ilgili yetkilere ilişkin düzenlemelerin "kanunla" ve "yerinden yönetim" ilkesine uygun olarak yapılacağıdır. Daha sonra merkezden yönetim, yerinden yönetim, özerk yerel yönetim ve idari vesayet kavramları geniş olarak anlatıldıktan sonra bu kanunun getirdiği düzenlemelerin yerinden yönetim ilkesine, yerel yönetimlerin işleyişinin, görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenmesi ilkesi esasına ve idari vesayet yetkisinin gereklerine aykırı olduğunu ileri sürerek iptalini istemiştir.

b. Anayasa Mahkemesinin Karar ve Gerekçeleri

(1) 3360 Sayılı Kanunun 2.Maddesi

3360 Sayılı Kanunun 2. maddesiyle İUVKM'ının 78.maddesine 13.benttin ikinci maddesiyle eklenen İl Özel İdaresinin görevli olduğu mahalli müşterek ihtiyaçların kapsam ve sınırının tespitinin Bakanlar Kurulu'na verilmesi yetkisinin Anayasa'ya aykırılığı konusunda açılmış davayı, iptal isteminde de belirtilmiş olan, üç ana başlık altında

[67] RG. 26.11.1988 Tarih, 20001 Sayı. ; **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, S.24, Ankara,1989, s.318-361. ; Anayasa Mahkemesi Kararları, **Yasa Hukuk Mevzuat ve İctihat Dergisi**, C.XI, Kasım, 1988, s.1619-1626.

incelemiştir. Bunlar: Yasallık , yerinden yönetim ve vesayet ilkesine aykırılık taşıyıp taşımadığıdır.

AYM'i eklenen bu benttin Bakanlar Kurulu kararının yasa yerini aldığını dolayısıyla yasallık ilkesi ile çatıştığını belirtmektedir. Burada AYM önceden verilmiş diğer kararları da örnek göstererek, temel ilkelerin tümünün kanun koyucu tarafından konulması ve yürütmenin ise ancak, kanun koyucunun uygun göreceği ayrıntıları düzenleyebileceği ve devlet yönetiminin nesnel kurallara bağlanmasının esasının "temel hükümlerin" yasada yer alması, "uzmanlık" ve "yönetim tekniği"ne ilişkin hükümlerin yürütme organına bırakılmasıyla oluşacağıdır. Dolayısıyla 3360 Sayılı Kanunun İUVKM'ına eklenen bu bent .... mahalli ihtiyaçların tespitinin Bakanlar Kurulu'na verilmesi, ne özel bilgi ve beceri gerektiren uzmanlıkla ne de uyum ve beraberlik sağlamayı amaçlayan yönetim tekniği ile ilgili olduğu doğrudan temel esaslara yönelik olduğu şeklindedir. Neticede 1876 Kanuni Esasi'den beri tüm Anayasa'ların duyarlı ve tutarlı biçimde koruduğu "**yasallık ilkesi**" 3360 Sayılı Kanun ile Bakanlar Kurulu yetkisine dönüştürülmüş olup, bu durum Anayasa'nın belirtilen hükümleriyle bağdaşmamaktadır.

"**Mahalli müşterek ihtiyaçlar**" kavramı yerel yönetim sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede beraber yaşamaktan ortaya çıkan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve güncelleştirdiği özünde de yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade etmektedir. Dolayısıyla bu ihtiyaçları yerelde karşılama olanak ve önceliklerinin takdir yetkisi, o yörede yaşayan halkın kanunlar çerçevesinde oluşturdukları organlara bırakılması gerekmektedir. Çünkü, özerklik ilkesi ve demokratik yaşam biçimine en uygun durum budur. Yerel ortak ihtiyaçların kapsam ve sınırının tespiti yetkisinin Bakanlar Kurulu'na verilmesi bu yetkinin siyasal yönlendirme, kayırma ya da caydırma amacına yönelik olarak kullanılabileceği ve subjektif takdir ve tercihlerle bölgelerarası dengesizliğe yol açabilecek niteliktedir. Dolayısıyla bu durum Anayasa'nın 127.maddesinde yer alan yerinden yönetim ilkesi ile uyuşmamaktadır.

İdari vesayet, merkezden yönetimin yerel yönetimler üzerinde yapabileceği ve kanun ile düzenlenmesi gereken bir denetim yetkisi olup, sınırsız ve takdire bağlı bir yetki değildir. Fakat, "mahalli müşterek ihtiyaçların tespitinin Bakanlar Kurulu'na bırakılması" durumu Bakanlar Kurulu'na genel, sınırsız, takdire bağlı, zaman içinde sık sık değişebilen, hiyerarşi benzeri ve sınırları belirsiz bir yetki tanımaktadır. Neticede 3360 sayılı Kanunla mahalli müşterek ihtiyaçların tespitinin Bakanlar Kurulu'na verilmesi yetkisinin; yasama yetkisinin

devredilmezliği(1982 Any., md.7), idarenin bütünlüğü(1982 Any., md.123), yerel yönetim ilkelerine ve idari vesayet ilkesine(1982 Any., md.127/2-5) aykırılığı nedeniyle iptali gerekmektedir.

(2) 3360 Sayılı Kanunun 5.Maddesi

İçişleri Bakanlığı'nca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenmesi öngörülen konular bütçenin hazırlanmasından kabule kadar geçen süreç içerisinde yalnızca biçim ve süre koşulları gibi yönteme ve bütçe tekniğine ilişkin olması ve bu durumun da ülkede uygulama ve uyum birliğini sağlayacağı ve de kalkınma plan ve programlarının hazırlanması ve uygulanmasının gerektirdiği nicelik ve nitelikte bilgi toplanmasına dayanak teşkil edeceği nedeniyle kamu yararı inkar edilemez. Ayrıca, bu durum mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğüne uygun şekilde yürütülmesi ve kamu görevlerinde birliğin sağlanması....(1982 Any.md.127/5) hükmü ile de uyum içerisindedir. Dolayısıyla iptal isteminin reddi gerekmektedir.

(3) 3360 Sayılı Kanunun 6.Maddesi

3360 sayılı Kanunun bu maddesi ile 86.madde değiştirilerek İl Genel Meclislerince görüşülüp kabul edilen bütçenin o yıla ait programla birlikte vali tarafından toplantı bitiminden sonra en geç 15 gün içinde İçişleri Bakanlığı'na gönderileceği, Bakanlıkça 30 gün içinde onaylanmaması halinde kendiliğinden onaylanmış sayılacağı hüküm altına alınırken, bütçenin onaylanması konusunda vesayet merciinin onay yetkisi ile ilgili yöntem yönünden bir düzenleme yapılmıştır.

Onay, yerel yönetimlerin kararlarının bir ögesi ya da tamamlayıcı bir parçası değildir. Alınan kararlar, kamu tüzel kişiliğine sahip ve kendi adlarına irade beyanına yeterli olan yerel yönetimlerin iradesinden doğmuş hukuksal bir tasarruftur. Son aşamada onay biçiminde ortaya çıkan ve gücünü Anayasa ve yasalardan alan merkezi yönetimin vesayet yetkisi ise, yerel iradenin dışında ve karşısında, onların eylem ve işlemlerini denetlemek, onaylamak, değiştirerek onaylamak ya da bozmak biçiminde kendini gösteren ikinci bir güç ve iradedir. Dolayısıyla merkezden yönetimin kararı ile yerel yönetimlerin kararlarını ayrı tasarruflar olarak ele almak lazımdır. Anayasal ve yasal sınırlar çerçevesinde idari vesayet, esasında devletin genel yararlarını korumakla birlikte, yerel halkın çıkarları açısından da bir güvence olmaktadır. Neticede İçişleri Bakanlığı yetkisinin idari vesayet yetkisini aşıp hiyerarşik denetime dönüştüğü, bunun da Anayasal yerinden yönetim ve vesayet denetimi ilkesine aykırı olduğu şeklindeki görüş geçerli görülmemiştir(1982 Any.md.127/2-5).

(4) 3360 Sayılı Kanunun 7.Maddesi

İl Özel İdarelerine kanunlarla verilmiş görevlerle ilgili karar verilmesi yerel halkın seçtiği İl Genel Meclisinin yetkisi dahilinde olması gerekmektedir. Bu görüşü, "...İl, belde, köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak... (1982 Any, md.127/1) ibaresi desteklemektedir. Ayrıca, uygulamada valin uygun görmesi halinde İl Daimi Encümenini toplantıya çağırabilmesi ve bu organın yıllık program dışında kalan işler konusunda karar verme yetkisi varken, bu konuda valiye ve ilgili Bakana yetki verilmesi yerinden yönetim ilkesine ve vesayet denetimi ilkesine uymamaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimin ilgili organının bir tasarrufu olmadığı halde, merkezi yönetimin onun yerine geçerek karar vermesi hiyerarşik bir tasarruf olmaktadır. Bu yetki ile İl Genel Meclislerinin kararıyla oluşturulan yıllık programların içeriğini daraltması ve program dışı işlerin alanlarını genişletmesi mümkündür. Bundan dolayı maddenin 127. maddeye aykırılığı nedeniyle iptali gerekmektedir.

(5) 3360 Sayılı Kanunun 9. Maddesi

İl Özel İdarelerinde Vali yürütme organıdır. Vali bu görevini, İl Özel İdare Müdürlüğü ile merkezi yönetimin ildeki örgütleri aracılığı ile yerine getirir. Kaymakamların, valiye karşı sorumlu olarak, vali tarafından verilen görevleri yapması özerk bir yönetimin karar organlarının görevine müdahale olarak değerlendirilemez. Çünkü, bu görev için kararı veren il kamu tüzel kişiliğinin organıdır. Ayrıca, bu hükmün kabulünden önce de kaymakamlar bu görevleri fiili olarak yapmakta oldukları için, yapılagelen faaliyetlere yasallık tanınmıştır. Bu nedenle Anayasa'ya aykırılık görülmediğinden iptal isteminin reddi gerekmektedir.

(6) 3360 Sayılı Kanunun 11.Maddesi

Burada İl Genel Meclisi üyelerinin Anayasanın 128/1.md belirtilen diğer kamu görevlileri içine girip girmedikleri hususu önem taşımaktadır. Bunun için öncelikle İGM üyelerinin yaptıkları hizmetlerin "Devletin... ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerden" olup olmadığına bakmak gerekmektedir. Öğretide devlet örgütüne giren kişiler, "hükümet ve idare edenler" ile bunların uzmanlaşmış yardımcılarından olan "ajanlar" şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Ajan kavramı ise, memurları olduğu kadar İGM üyeleri ile belediye meclisi üyeleri gibi onursal(fahri) ajanları da kapsar. Ancak, her memur bir ajandır, ama her ajan da memur değildir. İGM ve belediye meclisi üyeleri gibi seçimle ve belirli bir

süre için kamu hizmetlerine dahil olan fahri ajanlar genel kurul halinde çalışırlar. Tek başlarına bir hizmet yapamadıkları gibi kurul hali dışında da bir sıfat ve yetkiye sahip değillerdir. Usulüne uygun toplantı halinde bir sıfat ve statü altına girerler bunun haricinde genel ya da mesleki statülerine tabidirler. Ancak, memurlar, sırf kendilerine özgü bir statüye sahiptirler. Dolayısıyla İGM üyeleri kamu hizmetlerine **"geçici ve arızi"** olarak katıldıkları, bir hiyerarşi içinde bulunmadıkları, genel meslek ve statülerini korudukları ve kamu hizmetlerinin gerektirdiği alan ve ölçülerde uzmanlaşmadıkları için memur sayılmalarına imkan bulunmamaktadır. Bu nedenle iptal isteminin reddi gerekmektedir.

(7) 3360 Sayılı Kanunun 12.Maddesi

Aynı konuda 3360 Sayılı Kanunun 5.maddesiyle değiştirilen İUVKM'ının 84.md için açıklanan gerekçe bu madde içinde geçerli sayılmıştır.

(8) 3360 Sayılı Kanunun 14. Maddesi

Anayasada il, belde veya köy olarak üç tür halinde sayılan yerel yönetimlerin karar organlarının gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulacağı(1982 Any.md.127/1) emredici bir kuraldır. Dolayısıyla karar organlarının seçimle oluşturulması esastır. İl Özel İdarelerinde İGM karar, vali yürütme organıdır. Davanın asıl konusunu teşkil eden İl Daimi Encümenin karar organı olup olmadığının saptanması gerekmektedir. İl Özel İdarelerine gerek temel yasası ile gerekse de diğer yasalarla verilmiş olan hizmetler için alınması gereken yürütme kararlarının ve hukuksal işlemlerin bir kısmı İGM yetkisindedir. Fakat, İGM üyeleri sürekli toplantı halinde bulunmadıklarından gerekli kararların alınmaması ve işlemlerin yapılmaması hizmetlerin yerine getirilmesinde aksaklıklara ve kesintilere yol açacaktır. Bu sakıncaları ortadan kaldırmak ve İGM toplantı halinde olmadığı zamanlarda onun yerine karar alabilecek ve İGM iradesi istikametinde yetkilerini kısmen kullanabilecek, bunun yanında kanunlarla kendisine verilmiş belli görevleri de yapabilecek İGM'inin kendi içinden seçtiği İl Daimi Encümeni bulunmaktadır.

Bu kurulun bir danışma, denetim, karar ve yürütme organı olduğu anlaşılmaktadır. Bununla birlikte karar organı olma vasfı daha ağır basmaktadır. Çünkü, kurul halinde çalışan bu organ özellikle kanunların bazı durumlarda kendisine verdiği konularda doğrudan karar alma vasfının olması ve alınan kararın İGM onayına tabi olmaması ve kamu tüzel kişiliğini bağlaması, ona daha çok karar organı olma niteliği vermektedir. Dolayısıyla bir karar organı niteliğine sahip İl Daimi Encümenine seçimle gelen beş üyenin yanında atamayla gelen ve hiyerarşik denetime tabi olan üç memurun tabii üye olarak katılması "karar organlarının"

seçimle oluşması emredici kuralına aykırıdır. Bundan başka atama ile gelen tabii üyelerin varlığı yerel yönetimlere özgü kamu hizmetlerine merkezden yönetimin ortaklığını sağlar ki bu da yerel özerkliğin ihlali anlamına gelir. Bu anlamda Kanunun bu hükmü Anayasa'nın 127/1 md. aykırı olduğundan iptali gerekmektedir.

(9) 3360 Sayılı Kanunun 16. Maddesi

Anayasa'nın 127.md, yerel yönetimlerin organlarının yalnızca oluşumuna ilişkin temel ilke belirtilmiştir. Dolayısıyla Anayasa'da karar çoğunluğuna ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bu nedenle bu hükmün Anayasa'ya aykırı oluşundan söz edilemez.

Sonuç olarak, Anamuhalefet Partisi tarafından iptal istemiyle açılan 3360 Sayılı Kanunun dokuz maddesinden 2.,7. ve 14. maddeleri Anayasa mahkemesi tarafından iptal edilmiş olup, diğer iptal istemleri ise reddedilmiştir. 1913 Tarihli Kanunla birlikte tüzel kişilik kazanan İl Özel İdareleri aradan geçen 74 yıllık süreç içerisinde bir kısım değişikliklere uğramasına rağmen; kanun tümüyle yeniden ele alınıp değişen koşullara uydurulamamıştır. 3360 Sayılı Kanun ile yapılan bu son düzenleme ile de 1913 tarihli Kanun'un bazı maddeleri değiştirilirken ona bazı maddeler eklenerek yine parçalı bir değişiklik yapılmış olup, eski kanunun dili[68] de genel olarak muhafaza edilmiştir. Bununla birlikte değiştirilen ve eklenen bazı maddeler konusunda Anayasa Mahkemesi'ne açılan iptal istemi neticesinde, mahkeme tarafından kanunun 2., 7., ve 14.maddeleri yasallık, yerinden yönetim ve idari vesayet, özeklik gibi Anayasal ilkelere aykırı bulunarak iptal edilmesi, özellikle görevler konusunda, zamanla ortaya çıkan olumsuzluğu daha da belirgin hale getirmiş bulunmaktadır.

II. İl Özel İdarelerinin Anayasalarımızdaki Düzenlemesi

İl Özel İdareleri, Türk demokrasisinin temel okulları olarak kabul edilmekte ve yapıları açısından kökleri yüzyıl öncesine dayanan vazgeçilmez birimler olarak

[68] 1913 tarihli geçici Kanun ile 3360 sayılı kanun ile değiştirilen veya eklenen maddelerin dili birbirinden oldukça farklıdır. Hatta 1913 tarihli geçici Kanunun dili anlaşılmadığı için ,örneğine çok az rastlanılabilecek bir şekilde, İçişleri Bakanlığı'nca 1970'li yıllarda Türkçe'ye çevrilmek zorunda kalınmıştır. 3360 sayılı Kanunla beraber Kanun, adeta iki ayrı dil ile yazılmış bir şekil almıştır. Örneğin Kanun adı İl Özel İdaresi Kanununa çevrildiği halde ikinci kısmın başlığı İdare-i Hususiye-i Vilayat olarak 1913 tarihli yazılış şeklini devam ettirmektedir. Nadaroğlu, a.g.e., s.181.

değerlendirilmektedir. Bu nedenle de günümüze kadar yapılan beş Anayasa içinde de bu idareler yerlerini korumayı başarmışlardır[69].

Pozitif anlamda Anayasal düzene geçişimiz 1876 Kanun-i Esasi ile başlamıştır. Bu başlangıcı, 1921 ve 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunları ile 1961 ve 1982 Anayasaları izlemiştir. İlk Anayasal düzene geçişimizden bu güne kadar geçen süreç içerisinde yerel yönetimlerin geçirmiş olduğu evrimi bize en iyi gösterecek olan Anayasalarımızda yerel yönetimleri incelemek olacaktır. Dolayısıyla biz burada genel olarak yerel yönetimlerin Anayasal düzenleniş şeklini ortaya koyarken; özelde konumuzun esasını teşkil eden İl Özel İdarelerinin yerel yönetimler içindeki konumu incelemiş olacağız.

A. 1876 Kanun-i Esasisi'nde İl Özel İdareleri

23 Aralık 1876 tarihinde kabul edilen ve Türkiye'nin ilk Anayasa'sı olan Kanuni Esasi'nin "Vilayet" başlığını taşıyan bölümünde yerel yönetim ilkeleri ortaya konmuştur[70]. Buna göre; Vilayetlerin, yetki genişliği "tevsii mezuniyet" ve görev ayrımı "tefriki vezaif" esaslarına bağlı olarak idare olunacağı belirtilmiştir(1876 Kanun-i Esasi, md.108). Bu hükme bakıldığında Kanuni Esasi'nin idare alanında iki temel ilkeyi kabul ettiği görülmektedir. Bunlar: Yetki genişliği ve görev ayrımı ilkeleridir. Ancak, o dönemde Anayasa ile kabul edilen yetki genişliği[71] ve görev ayrımı kavramları günümüzde kabul edilen anlamlarından farklı şekillerde yorumlanmaktadır[72]. Örneğin Prens Sabahhattin "yerinden yönetim yetki genişliğidir", Ahmet Nazif "yetki genişliği yerinden yönetimdir" diyerek yetki genişliğinin bir yerinden yönetimin ifadesi olduğunu savunmuşlardır. Görev ayrımı konusunda da bu anlam kargaşalığı yaşanmıştır. Dönemin siyasal yapısında önemli roller oynayan İttihat ve Terakki Fıkrası, görev ayrımının yerinden yönetimle bir ilgisinin olmadığını, bunun tamamen devletin birliğini ve bütünlüğünü koruyacak olanın merkeziyetçilik olduğunu ve görev ayrımının da sadece kuvvetler ayrılığının bir ifadesi olduğunu belirtmişlerdir.

---

[69] Bünyamin Günal, **Açıklamalı İl Özel İdare Kanunu**, İstanbul, 1987, s, 16.

[70] Şeref A.Gözübüyük, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, Turhan Kitapevi, Ankara, 1995, s.24.

[71] Yetki genişliğinin günümüzdeki geçerli anlamı merkezi yönetimin taşra temsilcilerine, merkez adına bazı kararlar almak ve tasarruflar yapmak yetkisinin verilmesidir.

[72] Osman Meriç, "Anayasalarda Mahalli İdarelerle İlgili İlkeler ve İdari Vesayet", **Prof Fehmi Yavuz'a Armağan**, AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay., No.528, Ankara, 1983, s.29-30. ; Nalbant, a.g.e., s.134-135. ; Yıldızhan Yayla, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif**, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yay., No.56, İstanbul, 1982, s. 79-97.

YÖK Yüksek Öğretim Kurulu Dokümantasyon

Görev ayrımı konusunda Kanun-i Esasi Encümeninin mazbatasına baktığımızda bu ilkenin ne anlam ifade ettiğini açık bir şekilde görebiliriz[73]: "Meşruti bir idarede yerel işlerin yönetiminde halkın söz sahibi olması şarttır. Ancak, devletin siyasi ve idari görevleri birbirinden ayrılmalıdır. Siyasette merkeziyet şarttır. İdarede ise görev ayrımı gereklidir. Dışişleri, milli savunma, adliye, maliye ve zabıta siyasi vazifelerdendir. Bunlar egemenliğe ilişkin kamu gücünün kullanılmasını gerektiren işlerdir. Buna karşılık, bayındırlık, tarım, ticaret, ilk öğretim yerel menfaatlere ilişkin işlerdir. Bunlar da idari merkeziyetten zarar görebilirler. Buna göre siyasi adem-i merkeziyete yol açabilecek işler merkezi yönetime, merkezi yönetimin zarar verebileceği ve egemenlik kullanımına ilişkin olmayan işlerde yerel yönetimlere bırakılmalıdır."

109.maddede ise mülki bölümlenme düzenlenmiştir. Buna göre; ülkenin mülki idare birimi olarak vilayet, liva, ve kazalar gösterilmiş, bu birimlerde seçimle oluşan idare meclislerinin bulunacağı belirtilmiştir. Ayrıca , yerel yönetimlerle ilgili olarak İl Genel Meclisinin yılda bir kez vilayet merkezinde toplanması ve bu meclise seçilecek üyelerin oluşumunun bir kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Yine, İl Genel Meclisinin görevleri 110. maddede sayılmıştır. Bunlar: bayındırlık, eğitim, sanayi, ticaret ve mali konularda görüşmeler yapmak; bu konularda ve özellikle de mali konularda kanunlara ve nizamlara aykırı görülen durumların ilgili makam ve mevkilere tebliğ etmektir.

1876 Kanun-i Esasi'si yalnız görev ayrımı ilkesini ifade etmekle kalmamış 112. madde ile belediyelerin kuruluşunu ve şeklini ortaya koymuştur. Buna göre: belediye işlerinin idaresi seçimle oluşturulacak olan Belediye Meclislerine bırakılmıştır. Ayrıca bu idarelerin oluşturulması ve görevlerinin kanun ile belirleneceğini hüküm altına almıştır. Bir bütün olarak 1876 Kanuni Esasinin 108. ve 112. maddelerine baktığımızda kabul edilen görev ayrımı ilkesi ve belediyelerin kurulması yönündeki hükümler, yerel yönetimlerin ve özellikle konumuz olan İl Özel İdarelerinin bundan 126 yıl önce Anayasal bir kuruluş olarak idari yapımız içinde yer aldıklarını göstermektedir.

B. 1921 Teşkilat- ı Esasiye Kanunu'nda İl Özel İdareleri

20.1.1921 tarihinde yürürlüğe giren, 24 maddelik kısa bir Anayasa olan ve maddelerinin yarıdan fazlasını taşra yönetimine özellikle de yerinden yönetime ayıran[74]

[73] Meriç, a.g.m., s.30.
[74] Bülent Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1879-1980)**, Yapı Kredi Yay., 3.Baskı, İstanbul, 1999, s.263.

"Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun" 10.maddesi mülki bölünmeyi düzenlemektedir. Buna göre: Türkiye coğrafi şartlara ve ekonomik ilişiklere göre vilayetlere vilayetler kazalara kazalarda nahiyelere ayrılmaktadır. Bunların içinde kaza yerel yönetim niteliğine ve tüzel kişiliğe sahip değilken(md.15); vilayet ve daha sonraki Anayasalardan farklı olarak[75] nahiye hem bir mülki idare birimi hem de tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim birimidir(md11-16).

1921 Anayasasında vilayet, mülki bir birimdir. Çünkü, vilayetlerin başında TBBM tarafından atanan ve onun temsilcisi olan vali bulunmakta olup, görevi devletin genel ve müşterek görevlerini yerine getirmektir. Bunun yanında vilayette mülki amir olan valiye, merkezi yönetimin görevleri ile yerel görevler arasında uzlaşmazlık çıkması durumunda müdahale yetkisi öngörmüştür[76]. Ancak bu müdahalenin nasıl yapılacağı konusunda bir düzenlemede bulunmamıştır. Görüldüğü gibi o dönemdeki valinin işlevi ile günümüzdeki valinin işlevi arasında fark bulunmaktadır. 1921 Anayasa'sına göre, valinin kişiliğinde düalist bir işlev toplanmamıştır. Buna göre vali yalnızca atama ile gelen ve vilayette merkezi yönetimi temsil eden kişidir. Günümüzde ise bu işlevinin yanında bir yerel yönetim birimi olan İl Özel İdarelerinin başı durumundadır. Bu durum, günümüzdeki uygulamadan daha ileri bir özerklik ve yerel yönetim anlayışının o dönemde görüldüğünün bir göstergesi[77] olarak karşımıza çıkmaktadır.

Vilayetler, merkezi yönetimin belli işleri dışında kalan alanlarda özerk ve tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim birimleridir. Vilayet tüzel kişiliğinin üç organı bulunmaktadır. Bu organlar vilayet halkı tarafından iki yıllık bir süre için seçilmektedirler. Vilayet Şurası, doğrudan halk tarafından seçilirken; reis ve idare heyeti ise Şura içinden seçilmektedirler. Vilayetin yerel işlerini düzenleyen ve yöneten Şuraların görevleri arasında vakıf, eğitim, sağlık, ekonomi, tarım, bayındırlık ve sosyal yardım işlerinin düzenlenmesi bulunmaktadır[78].

Görevler konusunda 1921 Anayasasına bakıldığında 1913 tarihli Geçici Kanun ile aynı paralelde olduğu görülmektedir[79]. Daha önce de belirttiğimiz gibi, Geçici Kanun ile de

[75]Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.115.
[76]"Vilayette Büyük Millet Meclisi'nin vekili ve mümessili olmak üzere vali bulunur. Vali, Büyük Millet Meclisi Hükümeti tarafından tayin olunup, vazifesi devletin genel ve müşterek işlerini görmektir. Vali, yalnız devletin genel işleri ile mahalli işler arasında çatışma olduğunda müdahale eder (1921 Any., md 14).
[77] Toprak, Yerel Yönetimler, s.25.
[78]"Vilayet, yerel işlerde tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahiptir. Dış ve iç siyaset, mali, askeri ve adli işler ile uluslararası ve vilayetler arasındaki ilişkiler hariç olmak üzere, Büyük Millet Meclisi'nce çıkarılacak Kanun'a göre vakıf, eğitim, sağlık, ekonomi, tarım, bayındırlık ve sosyal yardım görevlerinin tasnifi ve idaresi Vilayet Şuralarının yetkisi dahilindedir. (1921 Any, md.11) . "Vilayet Şuraları, vilayet halkı tarafından seçilen üyelerden oluşmaktadır. Vilayet Şuraları iki yıllık süre için seçilmektedir. Toplanma dönemi yılda iki aydır(1921 Any., md.12)".
[79]Nalbant, a.g.e, s.167.

yerel nitelikli olan işlerin büyük bölümü Vilayet Umumi Meclislerine bırakılmıştı. Ancak, burada asıl önemli olan nokta, o dönemde yerel yönetime bırakılan bütün bu işlerin tamamının kamusal hizmet ve faaliyetlerden oluştuğudur. Dolayısıyla merkezi yönetim, siyasi, askeri, adli, mali, uluslararası veya vilayetlerarası ilişkiler dışında ki tüm yerel nitelikli işleri yerel idare olan vilayet tüzel kişiliğinin düzenlemesi alanına bırakmış[80] bulunmaktadır. Buradan da anlaşılmaktadır ki yerel yönetimlere bırakılacak işlerde 1921 Anayasasının temel önceliği işin yerel nitelikli olmasıdır. Diğer bir ifadeyle, yerel nitelikli hizmetlerde yerel yönetim asıl yetkili, merkezi yönetim ise sınırlı ve istisnai yetkili olarak görülmektedir[81].

Neticede, 1921 tarihli Teşkilat- Esasiye Kanun'u idarenin örgütlenmesi bakımından getirdiği yerinden yönetim anlayışı çerçevesinde aşağıdan yukarıya bir yönetim yapısı geliştirmiş[82] ve o dönemin koşularında ve günümüzde bile hala ulaşılamayan özerk yerel yönetim anlayışının tüm unsurlarını içerisinde barındırmış olmasına rağmen uygulanamadan 1924 Anayasa'sı yürürlüğe girmiştir.

C. 1924 Teşkilat- ı Esasiye Kanunu'nda İl Özel İdareleri

20 Nisan 1924 tarihli ve 491 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 89.maddesi "Türkiye, coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklarda kasaba ve köylerden meydana gelir" diyerek mülki bölümlenmeyi açık bir şekilde ortaya koymuştur. Her ne kadar 1924 Anayasa'sının mülki bölümlenmeye ilişkin düzenlemeleri 1876 Anayasasının düzenlemesine dayandırılsa bile Anayasa'nın öngördüğü illerin alt bölümlerinin düzenlenmesinde[83] "coğrafi durum ve ekonomik ilişkiler" ölçütünün esas alınması, bu Anayasa'da da 1921 Anayasa'sının bir kısım yeniliklerinin kullanıldığını göstermektedir. Yine bu Anayasa ile tüzel kişilik illere, şehirlere, kasaba ve köylere tanındığından[84] 1921 Anayasa'sında bir tüzel kişilik olan nahiyelerin tüzel kişiliklerini kaybettikleri görülmektedir. Bunun yanında 1921 Anayasa'sından farklı olarak

[80]Bu durum Anayasa'da iller için "görev ayrımı" ilkesinden söz edilmemekle beraber merkezi yönetim ile il yönetimi arasında görev ayrımının düzenlendiğini göstermektedir. Güler, a.g.m., s. 19

[81]Aslında Vilayetlerin yetkilerinin çerçevesi TBMM'den çıkarılacak kanunlarla belirlenecektir. Fakat, Anayasa bu konuda kanun koyucuyu sınırlamakta Vilayet Şuralarının yetkisi dahilinde olan işleri sayarak, bunları Anayasal güvence altına almaktadır. Böylece 1921 Anayasa'sı ile hem yasama iktidarının tekliği ve bütünselliğini korunmuş hem de yerel yönetimlere görevli oldukları alanlarda düzenleme ve yönetim yetkisi tanımıştır. 1921 Anayasası ile ortaya çıkan bu güçlü yerinden yönetim anlayışının Osmanlı döneminde aşırı merkeziyetçi ve bürokratik yapılanmaya olan tepkiden kaynaklandığı söylenmektedir. Yayla, a.g.e., s.124; Nalbant, a.g.e., s.167.

[82]Tanör, a.g.e., s.265.

[83] **Türkiye'de İl Yönetiminin Yeniden Yapılanması**, Ege Sanayiciler ve İşadamları Derneği Yay., No.93/G-2, İzmir, 1993, s.10.

[84] "İllerle şehir, kasaba ve köyler tüzel kişilik sahibidirler (1924 Any. md.90)".

iller tüzel kişiliğe sahip olmalarına rağmen kuruluş düzeni ile ilgili ayrıntılı hükümlere yer verilmemiştir[85]. Dolayısıyla bu dönemde İl Özel İdareleri 1913 tarihli Geçici Kanun hükümlerine göre varlıklarını devam ettirmişlerdir.

1924 tarihli Anayasa 1876 Kanuni Esasi ile kabul edilmiş olan "görev ayrımı ve yetki genişliği[86]" ilkelerini aynen benimsemiştir[87]. Görüldüğü gibi, 1924 Anayasası "görev ayrımı ve yetki genişliği" ifadesini kullanarak 1876 Anayasasına geri dönüş yapmış, 1921 Anayasa'sının adem-i merkeziyetçi yapısını terk etmiştir. Ancak, 1924 Anayasası, Kanuni Esasi'den farklı olarak çok daha genel düzeyde bir sınırlama getirerek kanun koyucuyu daha serbest bırakmıştır[88].

D. 1961 Anayasa'sında İl Özel İdareleri

Yerel yönetimlerle ilgili en kapsamlı hükümler 1961 Anayasası ile getirilmiş bulunmaktadır. Bu Anayasa idarenin kuruluş ve görevlerini merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayandırmıştır(1961 Any, md.112/1) . Yerinden yönetimi, yetki genişliği ve görev ayrımı olarak gören anlayış 1961 Anayasası ile birlikte Anayasal temelini kaybetmiştir[89]. Çünkü, 1961 Anayasası ile birlikte yetki genişliği merkezi idare başlığı altında ele alınmıştır. Buna göre, "Türkiye'nin merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılacağı ve il yönetiminin de yetki genişliği esasına göre yönetileceği(1961 Any., md.115/1-2)" saptanmıştır. Bunun yanında "idare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür(1961 Any., md112/2)" ilkesi benimsenerek "görev ayrımı" ilkesinin Anayasal temeli ortadan kaldırılmıştır. 1961 Anayasası ile benimsenen bu durum İller idaresi Kanunu'nda da değişiklik yapılmasını gerekli kılmış ve Kanundan görev ayrımı ilkesi çıkarılarak "iller

[85]Toprak, Yerel Yönetimler, s.26.
[86]Görev ayrımı ile aslında yasama yürütme yargı arasındaki ayrımı değil, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ayrı ayrı görev alanlarının bulunduğu ifade edilmektedir. Keleş, 1998, s.116. Yetki genişliği ise, valilerin yerinden yönetim çevresini belirleyen ilke olarak tanımlanmıştır. Zamanla bu ilkelerin tanımlanışı değişmemekle birlikte, adem-i merkeziyet kavramının algılanış şekli veya içeriği farklılığa uğradığı için yetki genişliği, adem-i merkeziyetin değil merkezi yönetimin göstergesi olarak kabul edilmeye başlamıştır. Dolayısıyla genelde yetki genişliğini genişletme konusunda yapılan düzenlemeler merkezi yönetimin otoritesini güçlendiren düzenlemeler olarak görülmektedir. Yetki genişliği konusunda ortaya çıkan bu algılama alanı oldukça genişlemiş olup, bir yerel yönetim birimi olan İl Özel İdareleri lehine yapılan düzenlemeler dahi valinin konumu nedeniyle adem-i merkeziyetçiliğe yönelik girişimler olarak değerlendirilmemektedir.Bu kavramların hukuksal kullanımındaki asıl değişiklik ise, 1961 Anayasası ile ortaya çıkmıştır. Güler, a.g.m, s.20.
[87]"İllerin işleri yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre idare olunur (1924 Any. md.91)".
[88]Yayla, a.g.e., s.134.
[89]Güler, a.g.m, s.20-21.

idaresi yetki genişliği esasına dayanır(5542 Sayılı İl İdaresi Kanunu md.3)" denmiştir[90]. Dolayısıyla İl Özel İdarelerinin yetkilerinin dayanağı olan görev ayrımı ilkesi yürürlükten kaldırılırken, yerinden yönetim ilkesi Anayasal ilke olarak onun yerini almıştır[91].

1961 Anayasası yerel yönetimleri "**mahalli idareler**" başlığı altında 116.maddede ele almıştır. Buna göre ;

> "Mahalli İdareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve Genel Karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir."
>
> "Mahalli idarelerin seçimleri, kanunun gösterdiği zamanlarda ve 55.maddede yazılı esaslara göre yapılır."
>
> "Mahalli idarelerin seçilmiş organların organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur."
>
> "Mahalli idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır."

E. 1982 Anayasa'sında İl Özel İdareleri

1982 Anayasası hükümlerine genel olarak bakıldığında demokratik özgürlükleri sınırlayıcı ve kısıtlayıcı düşünce yapısını yerel yönetimler konusunda da benimseyen bir anlayış sergilediği görülmektedir. Çünkü, 1982 Anayasası yerinden yönetime ağırlık veriyor gibi görünürken; yerinden yönetimi işlemez hale getirecek bir takım hükümleri de içinde taşımaktadır[92].

Birinci Meşrutiyet'in ilanı ile başlayan ve bu gün 126 yıllık tarihi olan Anayasal düzenin beşinci ürünü olan[93] 1982 Anayasası, idari teşkilat ilkesi olarak 1961 Anayasası ile benimsenen yetki genişliği ilkesini 126., "idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür" ve "idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayanır" ilkesini de 123. maddesinde aynen benimsemiştir. Ancak, 1961 Anayasasının 116. maddesi ile düzenlenen yerel yönetimlere ilişkin hükümler ile 1982 Anayasasının 127. maddesi ile kabul edilen hükümler arasında yerel yönetimleri sınırlama konusunda önemli farklılıklar bulunmaktadır.

---

[90] 12.5.1964 Tarih, 469 Sayılı "5442 sayılı İller İdaresi Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", RG. 22.05.1965 Tarih, 11709 Sayı.
[91] Nalbant, a.g.e., s.189.
[92] Ziya Çoker, "Yerel Yönetimler ve Anayasa", ÇYD. C.5, S.6, Kasım, 1996, s.20.
[93] Meriç, a.g.m.,s.36.

Anayasanın 127.maddesi hükümleri şöyledir:

"Mahalli İdareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve Karar Organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişilikleridir."

"Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir."

"Mahalli idareler seçimleri, Anayasanın 67.maddesindeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir."

"Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir."

"Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir."

"Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır."

Günümüzde yürürlükte olan 1982 Anayasası ile 1961 Anayasası arasında yerel yönetimlerin düzenlenişi konusundaki farklılıklar şunlardır[94]: Bunlardan ilki, seçimle oluşturulması zorunlu organların 1961 Anayasasında "**genel karar organı**", 1982 Anayasasında ise "**karar organı**" olarak adlandırılmış olmalarıdır. Genel karar organı, İl Genel Meclisi, Belediye Meclisi ve Köy İhtiyar Meclisidir. Dolayısıyla 1982 Anayasasında karar organı deyiminin kullanması, İl Daimi Encümeni, Belediye Encümeni gibi organların da seçimle oluşturulması gerekliliğine yol açtığı görülmektedir. Nitekim daha önce belirttiğimiz gibi Anayasa Mahkemesi İl Daimi Encümenini aynı zamanda karar organı içine sokarak, seçilmiş ve atanmışlardan oluşması konusundaki kanun hükmünü iptal etmiştir.

İkincisi, seçilmesi kabul edilen karar organlarının 1961 Anayasasına göre "**halk**" tarafından, 1982 Anayasasında ise "**kanunda gösterilen seçmenler tarafından**" seçilmesinin öngörülmesidir. 1982 Anayasası ile yapılan düzenleme, yerel yönetim meclislerinin halk tarafından seçilmesi zorunluluğunu ortadan kaldırmaktadır. Çünkü, "kanunda gösterilen seçmenler tarafından " ifadesi yerel yönetim meclislerinin oluşturulmasında istenilen bir seçmen topluluğunun oluşturulmasına imkan sağlayacak anlamı taşımaktadır.

---

[94] Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Gerçek Yay., 10.Baskı, İstanbul, 1993, s.227-228. ; Çoker, a.g.m, s.21-25. ; Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, s.117-121. ; Nadaroğlu, a.g.e., s.170-173.

Üçüncüsü, genel seçim dönemindeki uzatmaya paralel olarak seçimlerin 4 yıl yerine 5 yılda bir yapılması ilkesinin benimsenmesidir. Kalkınma planları ile uyumun sağlanması konusunda bu değişiklik yerinde olmuştur diyebiliriz.

Dördüncüsü, 1982 Anayasasında kanun ile yerel özerkliğin sınırlandırılmasının önlenmesi ve bir güvence oluşturması konusunda,"Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir." hükmü yer almıştır. Ancak, uygulamada bu ilke amacından saptırılabilmekte ve farklı bir görünüm içine sokulabilmektedir. Bunun sonucunda "yerinden yönetim" ilkesi belediyelerde kısmen uygulanırken İl Özel İdarelerinde hiç uygulanmamakta; yerel yönetimler yerel halkın ihtiyaçlarını karşılayacak kamusal etkinliklerin çok azı ile yetinmek zorunda kalmaktadırlar. Örneğin İl Özel İdarelerinde pek çok yerel nitelikli hizmet merkezi yönetim tarafında yapılmaktadır.

Beşincisi, 1982 Anayasası Büyük yerleşim merkezleri için kanun ile özel yönetim biçimlerinin oluşturulmasına imkan sağlamıştır. Nitekim büyük yerleşim merkezlerinde belediyelerin Büyükşehir ve ilçe belediyeleri şeklinde örgütlenmesi bu hükme dayanmaktadır.

Altıncısı yönetsel vesayetle ilgilidir. 1982 Anayasa'sı aynı zamanda geriye dönüş sayılabilecek bir hükümle değişen koşullar ve şartlar çerçevesinde artık değişmesi veya en azından yeniden yorumlanması gereken bir ilkeyi Anayasal hüküm haline getirmiştir: "**İdari vesayet**". Anayasaya göre. " merkezi yönetim, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir." Ancak, madde hükmünden de anlaşıldığı gibi, vesayet ile ilgili hükümlerin çok genel nitelikli düzenlenmiş olması bu nedenle de merkezi yönetime her türlü idari sınırlama ve kısıtlama getirme ya da her şeyi izine ya da onaya bağlama imkanı sağlanmış bulunmaktadır. Dolayısıyla vesayetin amaç ve kapsamını belirleyen bu hükümler, yerel yönetim özerkliğini tamamen yok edebilecek kanuni düzenlemelere açık bulunmakta[95], hizmet etkinliğin sağlanması yönünde önemli engel teşkil etmektedirler.

[95]Hikmet Özdemir, "Demokrasimizin Arka Bahçesi: İl Genel Meclisleri", **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri**, II.Cilt, TODAİE Yay., No. 262, Aralık, 1995, s.199.

Yedincisi ise, siyasal veya diğer nedenlerden dolayı seçilmiş organların, keyfi olarak, görevden alınabilmesine yol açabilecek vesayetle ilgili bir diğer önemli farklılık, "....ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanının, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabileceği" hükmüdür. 1982 Anayasası bir çok hükümde olduğu gibi demokratik bir yaklaşım ile temel ilkeyi koyduktan sonra "ancak" ile başlayarak bir sınırlama getirme yoluna gitmektedir. Burada da vesayet ile ilgili demokratik bir yaklaşımın ardından "ancak" ile başlayan bir sınırlama getirilmesi sonucunda siyasal veya başka nedenlerle seçilmiş organların keyfi olarak görevden alınmalarının[96] yolu açılmıştır.

F. Değerlendirme

İl Özel idareleri ile ilgili hükümler, 1876 Kanun-i Esasi'den önce, daha önce tarihsel süreç içerisinde incelemiş olduğumuz 1864 ve 1871 Nizamname'lerinde yer almıştır. 1876'da Anayasal düzene geçiş ile birlikte "Vilayat" başlığı altında İl Özel İdareleri Anayasa'daki yerini almıştır. Daha sonra uygulama alanı bulamayan ama, günümüz koşullarında bile hala ulaşılamayan özerk yerel yönetim anlayışının ilkelerini içinde barındıran 1921 Teşkilat-ı Esasiye'de vilayetler tüzel kişiliğe sahip birimler olarak düzenlenmişlerdir. 1924 Teşkilat-ı Esasiye ile 1876 Kanuni Esasi hükümlerine geri dönülmüştür. Bu Anayasa'da, illerle ilgili herhangi bir düzenleme olmamasına rağmen, illerin tüzel kişiliğe sahip birimler olarak belirlenmesi ve yine görev ayrımı ilkesinin benimsenmesi durumu söz konusu olmuştur.

1961 ve 1982 Anayasası hükümleri yerel yönetimler başlığı altında İl Özel İdarelerini bir yerel yönetim birimi olarak saymış ve yerel yönetimler konusunda genel hükümler getirmiştir. Osman Meriç'in belirttiği gibi[97] 126 yıllık Anayasal düzende merkezden yönetim ve yerinden yönetim konusunda med-cezir olayına benzer yaklaşımın yaşandığı görülmektedir. Diğer bir ifadeyle, merkezi yönetim gelişirken; yerel yönetimler gerilemiş veya yerel yönetimler gelişirken merkezi yönetim gerilemiştir. Bununla birlikte belediyeler özellikle köyler ve İl Özel İdareleri genelde hep merkezi yönetimin gerisinde kalan birimler olarak varlıklarını sürdürmüşlerdir.

[96] Bu konuda yapılan bir araştırma neticesinde Anayasanın 127. maddesinin bu hükmüne göre 1994-1999 yılları arasında 47 belediye başkanının geçici olarak görevden alındığı, ancak; bu alınan 47 belediye başkanının da 45'inin göreve iade edildiği anlaşılmaktadır. Toprak, Yerel Yönetimler, s.272-275.
[97] Meriç, a.g.m., s.37.

III. Kalkınma Planlarında – Hükümet ve Siyasi Parti Programlarında İl Özel İdareleri

Ülkemizde yönetimin yeniden yapılandırılması konusunda büyük bir isteklilik bulunmakta ve toplumun büyük kesimi de, sokaktaki normal bir vatandaştan, muhalefette bulunan partilere ve buradan siyasi iradeye kullananlara kadar, bunu istemektedir. Siyasi bir belge olan kalkınma planlarında, siyasi partilerin seçim bildirgelerinde, programlarında ve hükümet programlarında yeniden yapılanmanın gereği üzerinde durulmakta ve bunun gerçekleştirilmesi gereken ilk öncelik olduğuna vurgu yapılmaktadır. Ayrıca 1960'lı yıllardan itibaren hükümetlerin yeniden yapılanma konusunda çok önemli sonuçları olan pek çok araştırmalar yaptırdığı da görülmektedir. Bunların yanında AB giriş sürecimizin hızlanmış olduğu son yıllarda da TÜSİAD ve TOBB gibi sivil toplum kuruluşlarının yaptırmış olduğu yeniden yapılanmanın önemli ilkelerini ortaya koyan araştırmalar da bulunmaktadır.

A. Kalkınma Planlarında İl Özel İdareleri

Ekonomik sosyal ve kültürel alanlarda eğitim ve sağlık hizmetlerini de içine alacak şekilde beşer yılık planlara dayalı top yekun kalkınma dönemi 1961 Anayasa'sının yürürlüğe girmesiyle başlamıştır[98]. Buna göre, "iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmanın plana bağlanacağı ve kalkınmanın bu plana göre yürütüleceği (1961 Any, md.129)" hükme bağlanmış olmaktadır. Aynı hüküm,1982 Anayasa'sında daha ayrıntılı bir şekilde şöyle yer almıştır: "Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özelikle sanayinin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak ve bu amaçla teşkilat kurma görevini merkezi yönetime vermiştir (1982 Any. Md. 166/1).

Ekonomik ve sosyal hedefleri tespit eden kalkınma planları "Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun[99]" hükümleri gereğince 5 yılda bir hazırlanmakta ve TBMM'nde görüşülüp onaylandıktan sonra yürürlüğe girmektedir.

---

[98]Orhan Pirler – Erol Zihni Gürsoy- Ahmet Başsoy, **İl Düzeyinde Merkezi – Mahalli İdare Görev Bölüşümü**, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Yay., Ankara, 1997, s. 47.
[99] RG. 6.11.1984 Tarih, 18567 Sayı.

Kalkınma planlarında amaçlanan hedeflerin gerçekleştirilmesi noktasında, mali ve idari düzenlemelerin yapılması gereken sektörlerden birisi de kuşkusuz yerel yönetimlerdir. Çünkü, topyekün kalkınmanın sağlanmasında yerel yönetimlere çok önemli roller düşmektedir. Bu anlamda 1963 yılından itibaren ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasını kalkınma planları çerçevesi içinde sürdürmekte olan Türkiye'nin Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan itibaren çeşitli oranlarda yerel yönetimlere yer verdiği görülmektedir. Aşağıda Kalkınma Planlarında yer alan yerel yönetimlerle ilgili amaç, ilke ve politikaları genel olarak ortaya koyarken; özelde de konumuzun esasını oluşturan İl Özel İdarelerinin kalkınma planlarında ele alınışını ve bunun uygulamaya nasıl yansıdığı değerlendirilecektir.

1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı genel olarak sosyal ve ekonomik yapının gelişmesini amaçlayan hedef ve ilkeleri saptarken; yerel yönetimlere ayrı bir başlık ayırmamış genel devlet yapısı içinde bu konuya makro düzeyde kısaca değinmekle yetinmiş bulunmaktadır[100]. Buna göre, yönetim sisteminin Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralınmış olan sistemde yeni durumlara göre ayarlanan değişikliklerle ortaya çıktığı belirtildikten sonra, yapılan değişikliklerin bir ilkeler bütününden yoksun olduğu, işbölümü ve koordinasyon bakımından yetersiz ve güç çalıştığı belirtilmiştir. Bu nedenlerden dolayı gerek merkezi yönetim teşkilatının gerekse de yerel yönetimlerin (İl Özel İdareleri, belediye ve köy) kalkınmakta olan ekonominin gereklerini rasyonel ve süratli bir şekilde karşılayacak bir duruma getirilmesi gerektiği üzerinde durulmuştur. Ancak bu planda yönetimin tümünde yeniden düzenlemenin çok uzun bir süre gerektirdiği üzerinde vurgu yapılarak, merkezi yönetim teşkilatına öncelik verilmesi kararlaştırılmıştır[101].

2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)

İkinci Beş Yıllık Planında da yerel yönetimlere ayrı bir başlık ayrılmadığı, çeşitli bölümler arasında değinilmekle yetinildiği görülmektedir. Planın "Yeniden Düzenleme Çalışmaları" başlıklı bölümünde genel olarak yerel yönetimlerle ilgili olarak şu ilkeler benimsenmiştir[102]: "Ekonomik ve sosyal kalkınma çabalarına yerel yönetimlerin katkılarını artırmak ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yerel kuruluşların ilgi ve sorumluluklarını geliştirmek yolunda yerel yönetim birimleri (İl Özel İdareleri, Belediye ve

[100] Arslan Başarır, "Kalkınmada Mahalli İdarelerimiz", **AİD**, C.6, S.3, Eylül, 1973, s.96.
[101] **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1963-1967**, DPT Yay., s.80. ; RG. 03.12.1962 Tarih, 11272 Sayı.
[102] **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968-1972**, DPT Yay., s.623. ; RG. 21.08.1967 Tarih, 12679 Sayı.

Köy) günün ihtiyaçlarına uygun düşecek mali yapı ve teşkilat düzenine kavuşturulacaktır. Bunun yanında merkezi yönetim tarafından kısıtlayıcı ve yerel teşebbüsleri önleyici bir idari vesayet yerine yol gösterici ve milli hedeflerle uyumlu kılıcı bir idari vesayet temel anlayış olarak kabul edilecektir."

Genel olarak benimsenen ve kabul edilen ilkelere bakıldığında yerel yönetimlerin mali yapılarının düzeltileceği, yerel hizmetleri yerine getiren yerel yönetimlerin denetiminin sadece yol gösterici ve idarenin bütünlüğünü sağlayacağı niteliği ile sınırlı kalması gerektiği anlayışının benimsendiği görülmektedir. Ancak, ikinci planın kabulünden bu güne kadar geçen 35 yıllık süreç içerisinde bu ilkelerin gerçekleşmemesinin yanında; yerel yönetimlerin mali olarak daha da gerilediğini ve merkezi yönetim denetiminin, özellikle İl Özel İdareleri üzerinde, daha da arttığını görmekteyiz.

3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında yapılan durum tespitine göre[103], Anayasa'da "yerel müşterek ihtiyaçların yerel yönetimlerce (İl Özel İdareleri, belediye ve köy) karşılanması esas alınmakta ve bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları tahsis edileceği" belirtilmektedir(1961 Any., md.116). Ancak, uygulamada yerel yönetimlere yerel müşterek ihtiyaçlarını karşılayacak gelir kaynaklarının sağlanamadığı görülmektedir. Ayrıca, yasal ve idari yönden ortaya çıkan aksaklıklar yerel yönetimlerin yerel halkın ihtiyaçlarını karşılayamamasına neden olmaktadır. Çünkü, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ayrımı iyi belirlenmemiş, mali kaynaklar bunlar arasında dengeli ve görevlerine uygun olarak dağıtılmamıştır. Bu da bu idarelerin çağdaş ihtiyaçlarla artan görev sorumluluklarını yerine getirememesi gibi bir sonucu ortaya çıkarmıştır. Yerel yönetim organlarının yapıları ve çalışma yöntemleri ile hizmetin gerekleri arasında da bir denge kurulamamış, yerel yönetimler üzerindeki denetim bunların amaçlarına uygun, etkili, verimli ve yapıcı hale getirilememiştir.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında, 1995'e kadar uzayan perspektifi de içine alacak şekilde, yerel yönetimlere özel bir ağırlık verilmesi ve İl Mahalli İdareler Planlaması[104] adı altında yerel yönetimlerin kısa ve uzun vadeli yatırım programları ve

[103] **Yeni Strateji ve Kalkınma Planı Üçüncü Beş Yıl 1973-1977**, DPT Yay., s. 940-947. RG. 27.11.1972 Tarih, 14374 Sayı.

[104] İLMİP, Özel İdareler, belediyeler, köy idarelerinden oluşan yerel yönetimlerin, fiziksel ve parasal olarak kaynaklarını saptamak ve geliştirmek, ortak ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarını saptamak ve kaynak ihtiyaç

hesapları yapması öngörülmüştür[105]. Çünkü, yerel hizmetlerin planlanmaksızın karşılanmaya çalışılıyor olması hem yerel kaynakların hem de merkezi yönetimden aktarılan kaynakların rasyonel kullanımını engellemektedir. Dolayısıyla yerel ihtiyaçlar için merkezi planlamadan istekler artmakta ancak uzaklık ve coğrafi düzeyde dengelerin objektif belirlenmesinin imkansızlığı gibi nedenlerle bunlar sağlıklı tespit edilememektedir. Bu anlamda "idarenin bütünlüğü " ilkesine ve rasyonel kaynak kullanımına uyumu sağlamak amacıyla İl (Mahalli İdareler) Planlamasından, müşterek yerel ihtiyaçların önceliklerini ve standartlarını ve mali kaynaklarını tespit eden, bir planlama aracı olarak yararlanılacağı öngörülmektedir. Bu anlamda her ilde bir "İl Mahalli İdareler Planlaması" birimi oluşturulması yoluna gidilmiştir. Özerk yerel yönetimleri plan fikrine ve disiplinine çekebilmek için merkezde oluşan fonların İl Özel İdareleri bünyesinde toplanması ve bu amaç için kullanılması öngörülmüştür. Ancak, uygulamada fonların bu amaç için kullanmak mümkün olmadığı gibi yerel yönetim planlaması uygulamasından da bir sonuç alınamadığı görülmüştür[106].

İlke ve tedbirler konusunda, yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanacağı, öz kaynaklarının artırılmasının esas olacağı, yerel kaynakların ve zorunlu görüldüğünde merkezi yönetimden aktarılan kaynakların kalkınma hedef ve ilkelerine uygun kullanımının sağlanacağı kabul edilmektedir.

Hizmetin karşılığı olarak yerel nitelik arz eden gelirlerin tamamının yerel yönetimlere bırakılması öngörülmekte, bu gelir kaynaklarının kullanımında ise azami ve asgari limitler belirlenerek yerel yönetimlere yetki tanınacağı, önceden gelir kaynakları belirlenmedikçe yerel yönetimlere ek görevler yüklenemeyeceği belirtilmektedir.

Anayasa'nın "idarenin bütünlüğü" ilkesine uygun olarak, yerel yönetimlere çok çeşitli kanunlarla ve sık sık yapılan değişikliklerle görev ve sorumluluk verilmesi uygulamasına son verileceği, yerel nitelikli hizmetler ile merkezi yönetime ait hizmetlerin ayrımına bağlı olarak, yerel yönetim birimlerinin görevlerinin ayrı ayrı belirleneceği ve tüm hizmetlerin her yerel yönetim için tek bir temel kanunda toplanacağı öngörülmektedir.

---

dengesini kurmak, ihtiyaçların karşılanmasında öncelikleri belirlemek, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında teknik ve mali yardım ilişkilerini düzenlemek ve dengelemek amacını güden bir planlamadır. Mustafa Tekmen, "İl Özel İdareleri ve Bölgesel Kalkınma, **TİD**, Y.61, S.382, Mart, 1989, s. 74-75.

[105] **Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi**, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yay., Ankara, 1994, s. 8.

[106] Pirler vd., a.g.e., s.50.

4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)

İlk Üç Planda olduğu gibi Dördüncü Planda da genel olarak yerel yönetimlerle ilgili ilke ve politikalara ayrıntılı olarak yer verilmesine rağmen, İl Özel İdarelerinden doğrudan söz edilmediği görülmektedir. Planın "Kurumsal ve Yönetsel Politikalar" bölümünde genel olarak yerel yönetimlerle ilgili durum tespiti yapılmış , ilkeler ve politikalara değinilmiştir[107].

Yapılan durum tespitinde şöyle denilmektedir: Yerel yönetimlere halkın katılımını sağlamayı amaçlayan İl Genel Meclisleri ve Belediye Meclisleri, yapılarındaki aksaklıklar nedeniyle bunu yerine getirememektedirler. Bunun gerçek nedeni ise, İl Genel Meclisi ve Belediye Meclislerinin toplumun ve ekonominin tüm kesimlerini gerçek güç dengeleri çerçevesinde yeterince yansıtmamasıdır.

Ayrıca, planlı dönemde kalkınmanın başarıya ulaşmasının temel parametrelerinden biri olarak kabul edilen kamu yönetimin daha etkin ve verimli kılınması önceki üç planda da belirtilmiş olmasına rağmen çalışmaların istenilen düzeye ulaşılmadığı bu planda açıkça belirtilmiştir.

İlkeler ve politikalar başlığı altına ise, il örgütlerinin süreç içerisinde ekonomik ve teknik işlevlerini merkezin gelişen teknik ve ekonomik örgütlerine bırakmış olduğu ifade edilmiştir. Bu anlamda yapılması gerekenin il düzeyinde ortaya çıkan yetki ve görev karışıklıklarının ve dağınıklıklarının önlenmesi ve yönetimde bütünlüğün sağlanması amacıyla valilik yetkileri ile İl Genel Meclisinin sorumluluklarının açıkça belirlenmesi gerektiğine vurgulama yapılmıştır. Yine ilçelerin toplumun bütün dinamik kesimlerinin temsil edileceği bir yönetim düzeyine kavuşturulacağı belirtilmiştir.

Bütün bunların dışında daha önceki planlarda da değinildiği gibi, yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacağı ve bunun sağlanmasında da öz kaynaklarının geliştirilmesi yönünde hareket edileceği belirtilmektedir. Nitekim bu plan döneminde yerel yönetimlerin kaynak açısından nispeten de olsa rahatlamasına yol açacak olan 1981 tarihli 2380 sayılı "Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" un kabul edildiğini görmekteyiz.

---

[107]**Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983**, DPT Yay., s. 296-301. ; Mükerrer RG. 12.12.1978 Tarih, 16478 Sayı.

5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)

1982 Anayasa'sının kabulünden sonra yapılan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında İl Özel İdarelerinin daha çok gündeme geldiğini görmekteyiz. Nitekim "Mahalli İdareler" başlığı altında ortaya konan ilke ve politikalardan bu açıkça anlaşılmaktadır. Buna göre, "mahalli idarelerin kuruluş, görev, yetki, sorumlulukları ve merkezi yönetim ile koordinasyonu Anayasanın 127.maddesi çerçevesinde düzenlenecek, belediye ve İl Özel İdarelerinin görevleri günün şartlarına uygun hale getirilecektir[108]."

Kamu yönetiminin iyileştirilmesi başlığı altında ise, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesinde esas alınacak hususun, hizmetlerin kuruluşlar arasında hizmette birlik ilkesi uyarınca dengeli, etkin ve kaynak savurganlığını önleyecek şekilde dağıtılması olarak belirlenmiştir. Bu konuda yapılacak plan ve programların uygulanmasında merkezi yönetim ile taşra teşkilatı arasında etkin bir ilişki kurulmasının gerekliliği vurgulanmıştır. Ayrıca, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin esaslarının belirleneceği ve uygulamaya konulacağı kabul edilmiştir.

Bu plan döneminde yerel yönetimlerin iyileştirilmesi konusunda yapılan çalışmalar çerçevesinde, daha sonra Anayasa Mahkemesi tarafından bir kısım maddeleri iptal edilmiş olan, 1987 tarihli 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun kabul edilmiş olduğunu, yine bu dönemde ortaya konan yıllık programlarda yerel yönetimlerle ilgili özellikle İl Özel İdareleri konusunun daha ayrıntılı hükümlerin yer aldığını görmekteyiz. Nitekim 1987 yılı programında, geniş hizmet alanlarında çeşitli görevler üstlenmiş İl Özel İdarelerinin bugünkü yapıları ile görev ve yetkileri arasında uyumsuzluk olduğu ve İl Özel İdarelerinin mevcut kaynaklarından eğitim için ayrılan payın artırılması gerektiği vurgulanmıştır[109].

6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında yerel yönetimler "Bölgesel ve Yöresel Gelişme" başlığı altında ele alınmıştır. Bu planda temel hedeflerin başında yerel yönetim gelirleri içindeki öz gelirlerinin oranının artırılması gelmektedir. İlkeler ve politikalar olarak belirlenen noktalar arasında şunlar yer almaktadır[110]: Kamu hizmetlerinde kaynakların

---

[108] **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989, DPT Yay.**, s.168-173.; RG.23.07.1984 Tarih, 18467 Sayı.
[109] Güngör Erdumlu, **Bir Özel İdare Uygulaması Tokat Örneği**, DPT Yay., No. 2185, Ekim, 1989, s. 65.
[110] **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994**, DPT Yay., s.320-359. ; Mükerrer RG. 06.07.1989 Tarih, 2021 Sayı.

etkinliğini artırmak ve rasyonel kaynak kullanımını gerçekleştirmek amacıyla yerinden yönetim ilkesine ağırlık verilecektir. Yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumlulukları gelirleri ile paralel bir şekilde artırılacaktır. Yerel yönetimlerin teşkilatlanması yerel yönetim anlayışı çerçevesinde yeniden düzenlenecek ve bu çerçevede yapılması gereken yasa hazırlık çalışmaları tamamlanacaktır. Kırsal alanda yerel yönetim boşluğunu dolduracak ve otorite eksikliğini giderecek şekilde, İl Özel İdareleri yeniden teşkilatlandırılacak; buralarda yerel hizmetlerin verimliliğini artırmak için "**İlçe Özel İdaresi**" kurulacaktır.

7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)

Dünyada önemli gelişmelerin olduğu ve ülkemizde de ekonomik istikrarın sağlanmasında ciddi aşamaların gerçekleştirilmesi gerektiği bir ortamda kabul edilen Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı gerçekleştirilecek yapısal değişim ve toplumsal dönüşümleri bir proje tutarlılığı çerçevesinde ele almış ve yapısal düzenlemeler sonucunda devletin rolünün düzenleyici ve gözetleyici olması gerektiği konusunda bir hedef ortaya koymuş bulunmaktadır[111].

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında yerel yönetimler "Ekonomide Yapısal Etkinliğin Artırılmasına Yönelik Yapısal Değişim Projeleri" başlığı altında "**Mahalli İdarelerin Güçlendirilmesi Reformu**" şeklinde ele alınmıştır[112]. Bu da planın yerel yönetimlere reform anlayışı ile yaklaştığını diğer bir ifadeyle bu idarelerin yeniden yapılanmasını öngördüğünü göstermektedir[113] Burada ilk önce mevcut durumun genel bir analizi yapılmıştır. Genel olarak, kamu hizmetlerinde etkinliğin ve verimliliğin azalmasının nedeni olarak yerel yönetimlerin kendi mevzuatlarında yer alan görevlerinin zamanla merkezi yönetim tarafından yürütülmeye başlanmış olması gösterilmiştir. Bunun da yerel halkın ihtiyaç önceliklerinin belirlenmemesi, halkın tercihlerini yansıtan etkin bir programlamanın yapılamaması, karar alma ve uygulama anlamında idari etkinliği ve verimliliği etkilemesi gibi sonuçlara yol açtığı açıkça ortaya konmuş bulunmaktadır.

---

[111] Belma Üstünışık, "Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Yerel Yönetimler", **ÇYD**, C.5, S.6, Kasım, 1996, s. 30.

[112] **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000**, DPT Yay., s.124-133. ; Mükerrer RG. 25.07.1995 Tarih, 22354 Sayı.

[113] Mustafa Dönmez, "Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Çalışmaları", **İller ve Belediyeler Dergisi**, S.662, Aralık, 2000, s. 740.

Kamu harcamalarına ilişkin yapılan durum tespitinde , Avrupa ülkelerinde kamu harcamalarının %50'e yakınının yerel yönetimlerce yapıldığı, ama ülkemizde bu oranın %12'inin ancak yerel yönetimlerce gerçekleştirildiği belirtilmiştir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında etkin bir hizmet ve kaynak dengesinin kurulmamış olmasının görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımı noktasında karmaşık bir idari, mali ve hukuki yapıyı ortaya çıkardığı vurgulanmıştır.

İl Özel İdareleri açısından ise, kuruluş geçmişi çok eskilere dayanan İl Özel İdareleri 1987 yılında yapılan değişikliğe rağmen, idari sistem içinde hak ettikleri yere ve yasal düzenlemeye kavuşturulamadığı belirtilmiştir. Dolayısıyla etkinliği ve gücü giderek zayıflayan İl Özel İdarelerinin gerek idari gerekse de mali sorunları artarak devam ettiğine vurgu yapılmıştır.

Tespit edilen amaç, ilke ve politikalar şunlardır: Yapılacak olan yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi kamu yönetimi reformu ile birlikte yapılacaktır. İdarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde işbölümü ve koordinasyona dayalı yapı oluşturulacaktır. Yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde yerel yönetimler yeni bir yapı ve düzene kavuşturulacaktır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev yetki sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin düzenlemelere gidilecektir. Yerel nitelikli görevlerin yerel yönetimlerce yapılması sağlanacaktır. Bu amaçla, turizm, çevre, kültür, spor, köy hizmetleri ve sosyal hizmetlerden başlayıp plan dönemi süresince merkezi yönetim tarafından yapılan bazı hizmetler, İl Özel İdarelerinden başlanmak üzere yerel yönetimlere bırakılacaktır. Yerel yönetimler kanunlarla kendilerine verilene görevleri yaptıktan sonra , kanunen yapmalarında bir sakınca olmayan ve başka idarelere ait olmayan yerel nitelikli görevleri yapabileceklerdir. Mali kaynak açısından merkezi yönetime bağımlılık azaltılacak ve yerel nitelikli kaynaklar yerel yönetimlere bırakılacaktır. Yerel yönetimlerin öz gelirlerini artırmaya yönelik artırımlar, üst ve alt limitler merkezi yönetime ait olmak üzere, yerel meclislere ait olacaktır.

Geniş alan yönetimi konusundaki en önemli ilke ve politika ise, **il yerel yönetimi** ve **ilçe yerel yönetimi** modelinin gerçekleştirilmesi olmuştur. Buna göre, il içindeki yerel yönetim birimleri arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlayarak yerel kamu hizmetlerini daha etkin hale getirecek kamu tüzel kişiliğine sahip İl Yerel Yönetimi kurulacağı

belirtilmiştir. Bunun yanında İl Yerel Yönetimin görevlerinin ilçe düzeyinde gerçekleştiren kamu tüzel kişiliği olan İlçe Yerel Yönetimi oluşturulması benimsenmiştir.

Yerel meclislerin oluşumunda temsilin tabana yayılması anlamında, yerel yönetimlerin karar organlarında doğrudan seçimle gelen üyelerle birlikte alt mahalli idare temsilcisinin bulunmasını sağlayan bir yapının oluşturulacağı belirtilmiştir. Buna paralel yerel halkın karar alma ve uygulama süreçlerine katılımını ve denetimini sağlayan düzenlemelerin yapılması benimsenmiştir.

8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında yerel yönetimler "Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması" başlığı altında ele alınmıştır[114]. Yapılan mevcut durum analizinde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hizmet ve kaynak dengesinin kurulmadığı ve koordinasyon eksikliğinin giderilemediği, aynı zamanda yerel yönetimlerin görev, yetki, kaynak, sorumluluk anlamında güçlendirilemediği belirtilmiştir.

Amaç ilke ve politikaları şunlardır: Kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması ve kaynakların rasyonel kullanımı konusunda hizmetlerin yerinden karşılanması amaç olarak benimsenmiştir. Yine Yedinci Planda benimsenmiş olan İdarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde işbölümü ve koordinasyona dayalı yapı oluşturulacağı benimsenmiştir. Merkezi yönetimin yerel yönetimlerle ilgili temel politika ve standartları belirleyeceği ve bu konuda etkin bir denetleme yapacağı belirlenmiştir. Yerel nitelikli ihtiyaçlar yerel yönetimler tarafından sağlanacak ve yerel yönetimler bu görevlerin gerektirdiği mali kaynaklara kavuşturulacaktır. Yedinci Planın amaç ve ilkeleri içinde yer alan, yerel yönetimler kanunlarla kendilerine verilene görevleri yaptıktan sonra , kanunen yapmalarında bir sakınca olmayan ve başka idarelere ait olmayan yerel nitelikli görevleri yapabilecek esası bu planda da benimsenmiştir.

Yerel yönetim meclisleri "**kamu çalışanları**" da dahil olmak üzere temsilin geniş tabanlı olduğu fonksiyonel ve aktif bir yapılanma içine sokulacağı belirtilmektedir. Genel bütçeden aktarılan paylar artırılacak, yerel vergi ve harçların, alt ve üst limitleri merkezi yönetimce belirlenmek kaydıyla, oran ve miktarının belirlenmesinde yerel meclisler söz

[114] **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005**, DPT Yay., s. 198-201. ; Mükerrer RG. 5.7.2000 Tarih, 24100 Sayı.

sahibi olacaklardır. Yerel projelerde halkın görüşüne başvurulacak ve hizmetler hakkında halkın sürekli bilgilendirilmesine yönelik düzenleme yapılacaktır.

Bu planda İl Özel İdaresi ile ilgili kabul edilen amaç, ilke ve politika ise şöyledir: "İl Özel İdaresi, ilin hizmet ihtiyaçlarını ve kaynaklarını planlayan, il içindeki yerel yönetim birimleriyle bağlantısı olan, bu birimler arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlayarak kamu hizmetlerinin düzenli olarak yürütülmesini amaçlayan bir yapıya kavuşturulacak ve bu görevleri ilçe düzeyinde örgütleyen "**İlçe Yerel Yönetim modeli**" oluşturulacaktır." Ayrıca, hukuki düzenleme kapsamında İl Özel İdaresi ve İlçe Yerel Yönetimi modelinin gerçekleştirilmesi konusunda yasal düzenlemenin gerçekleştirileceği belirtilmektedir.

9. Değerlendirme

Genel olarak kalkınma planlarına baktığımızda ön plana çıkan hususların başında, yapılan durum tespitlerinde ve belirlenen ilke ve politikalarda, yönetimde yeniden yapılanmanın esas alınacağı ve bu bağlamda yerinden yönetimin ön plana çıkarılacağı gelmektedir. Bunun yanında yerel nitelikli hizmetlerin yerel yönetimlere bırakılacağı, merkezi yönetimin sadece temel ilke ve politikaları belirleyeceği, yerel yönetimlerin öz kaynakların artırılacağı gibi yerel yönetimlerin özerkliğini sağlayan temel ilke ve politikaların tespitinin de bu planlarda yer aldığını görmekteyiz.

Günümüze kadar yapılan planlar bir bütün olarak değerlendirildiğinde özellikle Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ve buna paralel olarak Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında yeniden yapılanmanın tüm ayrıntılarının genel ilkeler bazında düşünüldüğünü ve temel felsefesi farklı bir modelin[115] oluşturulmuş olduğunu görmekteyiz. Aslında ulaşılan bu durumun arkasında, çok yoğun bir şekilde gerek akademik çevrelerin gerekse de uzmanların bu konuda yapmış olduğu araştırmaların büyük etkisinin olduğunu ve neticede bir modelin oluşmasında katkı sağladığını söylemek daha doğru olacaktır.

Kalkınma planları bütün olarak değerlendirildiğinde geniş alandan sorumlu ve il sınırları dahilinde yerel nitelikli çok önemli görevleri olan İl Özel İdarelerinden çok söz edilmediğini, belediyelerin daha ön planda olduğunu görmekteyiz. Dolayısıyla İl Özel İdarelerinin yeniden yapılandırılmasının özellikle Yedinci Kalkınma Planını ile birlikte ön

[115] **Mülki İdare Şurası İhtisas Komisyon Raporları** , İçişleri Bakanlığı Yay., Ankara, Nisan, 2002, s.138-139.

plana çıktığı[116] ve onu izleyen sekizinci kalkınma planında da bu yapısal değişimin gerekliliğini ortaya koyan ilke ve politikaların benimsendiğini görmekteyiz.

Genel olarak, daha önceki planlara göre, bu planlarda yerel yönetimler daha ayrıntılı olarak yer almıştır. Şöyle ki, yerel yönetim reformu kamu yönetimi reformundan ayrı tutulmamış, dolayısıyla kamu yönetiminin merkezden yönetim ağırlıklı yapısının süratle yerinden yönetim ağırlıklı bir kamu yönetimi yapısına dönüştürülmesi gerekliliği üzerinde durulmuştur. Ayrıca, il içindeki yerel yönetim birimleri arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlayarak yerel kamu hizmetlerini daha etkin hale getirecek kamu tüzel kişiliğine sahip "İl Yerel Yönetimi" kurulması ve İl Yerel Yönetimin görevlerini ilçe düzeyinde gerçekleştiren kamu tüzel kişiliği olan "İlçe Yerel Yönetimi" modelinin oluşturulması benimsenmiştir. İl Özel İdareleri konusunda Sekizinci Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda önerilen model aynen şöyledir[117]:

> "İl yerel yönetimi, bir ilin kurulabilmesi için nüfusunun en az 250.000 olması, alanının 5000 km2 den az olmaması, merkez ilçe dışında en az beş ilçeye sahip olması, kendisinden ya da kendilerinden ilçe ya da köy alınan illerin bu normların altına düşmemesi, coğrafya durumunun, ekonomik şartların, mali yeterliğinin ve kamu hizmetlerine olan ihtiyacın göz önünde tutulması gerekmelidir.
>
> İl yerel yönetimi, yasalarla açıkça belirtilen görevler dışında, ilçe ve köy yerel yönetimlerince yürütülen tüm hizmetlere ilişkin konularda il çapında politika, ilke, standart ve hedef belirleme ve bunları gözetme ve denetleme yetkisine sahip olmalıdır. İl yerel yönetimi, ilçe ve köy yerel yönetimlerine, yasalarla belirlenen görevlerini yürütmelerinde yardım etmek ve destek sağlamakla yükümlü tutulmalıdır. İl yerel yönetimi, bayındırlık ve imar, eğitim, ulaşım, genel sağlık, çevre sağlığı, sosyal yardım, tarım, hayvancılık, ormancılık, kültür, sanat ve turizm, ekonomi, spor ve esenlik konularında büyük ve önemli yatırım hizmetlerini gerçekleştirmek, il çapında yürütülmesi gereken hizmetleri yürütmek ve yönetmek, ilçelerin yasalara ve plan ve programlara uygun bir biçimde çalışma yapmasını izlemek ve denetlemekle görevli ve yükümlü olmalıdırlar. Genel karar organı il meclisidir. İl meclisi ilçe meclisinin doğrudan halk tarafından seçilmişler arasından seçilecek üyelerden ve ilçe sınırları içindeki belediyelerin başkanlarından ve kaymakamlardan oluşmalıdır. Kaymakamlar oy hakkı olmaksızın il meclisine katılmalıdırlar."

Ancak, 1963'te yapılan ilk Kalkınma Planından itibaren 38 yıllık bir süreç geçmesine rağmen yerel yönetimlerle ilgili ortaya konan plan hedeflerinden uzak kalındığını, hemen her planda döneminin özelliğini yansıtan ayrıntılar haricinde neredeyse bir tekrarlar silsilesi içinde belirlenen temel ilke ve politikaların tekrarı olduğunu açıkça görmekteyiz. Yine o günden bugüne geçen süreç içerisinde gerçekleştirilen uygulamalar ile yapılan planların uyumsuzluğu açık bir şekilde görülmektedir. Şöyle ki, kalkınma planlarında yerel

[116] Ziya Çoker, "Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Ve Yerel Yönetimler" **ÇYD**, C.5, S.2, Mart. 1996, s.37.
[117] Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler ÖİKR, s.28.

yönetimler daha özerk ve demokratik anlayışta yer almışken; uygulamaya sorunlu ve bağımlı yerel yönetim anlayışının egemen olduğu görülmektedir. Dolayısıyla her yeni planın bir önceki planın uygulanmayan amaç, ilke ve politikaları üzerine kurulu olması, plan ile uygulama arasındaki açıklığın varlığını ve giderek arttığının kanıtı olmaktadır[118]. Ayrıca, planlardaki ifadeler sürekli temenni cümleleri şeklinde gelişmekte, nasıl bir modelin olması gerekliliği veya olması gereken modelin nasıl işleyeceği konusunda en ufak bir söz söylenmediği görülmektedir. Aslında Kalkınma Planlarında halkın denetiminin söz konusu olmaması, belki de planda yer alan güzel sözlerin gerçekleşme oranının zayıflatmaktadır demek daha doğru bir değerlendirme olacaktır.

B. Hükümet ve Siyasi Parti Programlarında İl Özel İdareleri

Yönetim yapımız içinde İl Özel İdarelerinin aldığı yeri gösteren önemli belgelerden ilki "hükümet" diğeri ise "siyasi parti" programlarıdır. Çünkü bu programlar yerel yönetim birimlerimize ve konumuz açısından ise İl Özel İdarelerine karşı tutumu açık bir şekilde ortaya koyan ve bir nevi halka karşı bağlayıcılığı olan belgelerdir. Burada daha önceki gibi genel olarak yerel yönetimler, özel de ise konumuz olan İl Özel İdareler için, hükümet programlarında ve siyasi parti programlarında öngörülen ilkeler incelenecektir. Böylece gerek hükümet programlarında gerekse de parti programlarında İl Özel İdareleri için ortaya konan ilkeler ve bunların gerçekleşme durumu belirlenecektir.

1. Hükümet Programlarında İl Özel İdareleri (1946-2003)

Cumhuriyet dönemi ile birlikte İl Özel İdareleri konusunda ortaya çıkan gelişmeler, değişimler ve bu konuda yapılmak istenen düzenlemeleri veya siyasi iradenin bu konudaki düşüncesini ortaya koyan en önemli belgelerden birisi de hükümet programlarıdır. TBMM tarafından kabul edilen hükümet programlarında[119] genel olarak yerel yönetim birimleriyle ilgili bölümlerin yer aldığını, ancak bazı hükümet programlarında bu idarelere hiç yer verilmediğini[120] görmekteyiz. Dolayısıyla biz burada genel olarak yerel yönetimlere özelde

[118] Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, s.5.

[119] Hükümet programlarının tam metinleri için bkz. , www.tbmm.gov.tr/hukumetler.htm. 19.03.2003. ; Muhittin Acar, **Hükümet Programları ve Kalkınma Planlarında Kamu Yönetimi Yaklaşımları**, DPT Yay., Ocak, 1991, s. 1-40.

[120] Hükümet programlarında yerel yönetimlere hiç yer vermeyenler: I-II-III-IV-V-VI-VII-VIII. İnönü Hükümeti Programlar, II.Bayar Hükümet Programı, I-II. Saydam Hükümet Programı, I. Saraçoğlu Hükümet Programı, I-II.Saka Hükümet Programı, I-III-IVV. Menderes Hükümet Programı, I. Erim Hükümet Programı, Melen Hükümet Programı, Talu Hükümet Programı, VI. Demirel Hükümet Programı.

ise İl Özel İdarelerine değinen programları inceleyerek; konuya bakış açısını ve bu konuda ortaya konan ilke ve hedeflerin gerçekleşme durumunu değerlendirmiş olacağız.

1945'li yıllara kadar oluşan hükümetlerin programlarında gerek genel olarak yerel yönetimler konusunda gerekse de İl Özel İdareleri konusunda doğrudan hükümlerin yer almadığını görmekteyiz. Çok partili hayata geçişle birlikte ise, yerel yönetimlerle ilgili ilke ve hedefler hükümet programlarında yer almaya başlamıştır. **Peker Hükümeti Programında**(07.08.1946) "Belediye ve ***Özel İdareler*** gelirlerini artırma konusunu müspet bir neticeye bağlamaya çalışacağız" denilerek bu idarelerin mali olarak güçlendirilmesi gereği üzerinde durulmaktadır. **Günaltay Hükümeti Programında(16.01.1949)** "iller ve ***Özel İdareler*** kanun tasarılarının bir an önce inceleneceği ve kabul edilmesi için TBMM'e sunulacağı" belirtilmektedir. **II. Menderes Hükümeti Programında(09.03.1954)** "Yerel yönetimlerin görevlerini daha iyi yapması konuda bir kanun tasarısının hazırlanmış olduğu, bu bağlamda vilayet bütçelerinin merkezi yönetime ve diğer kuruluşlara vermekte oldukları hisselerinin yerel yönetimlere bırakılmasının amaçlanmakta" olduğu söylenerek bu idarelerin gelirlerinin artırılacağı ve görevlerini daha iyi yapması konusunda kanunun hazırlanmakta olduğu belirtilmektedir. **I. Gürsel Hükümet Programında(30.05.1960)** "...***Özel İdare*** ve belediye bütçelerinde, bütçe samimiyeti ve hakiki bütçe denkliği temin edilecektir." denilmektedir. **IX. İnönü Hükümeti Programı (25.6.1962) (CHP-CKMP-YTP-Bağımsızlar Koalisyon Protokolü)** "Yerel yönetim, Anayasanın ruhuna uygun olarak, seçimlerinin bir an evvel gerçekleştirilmesi, bu idarelerin gelirlerinin hizmetlerini karşılar hale getirilmesi, teşkilat, görev ve yetkilerinin yeniden düzenlenmesi" ile ilgili mevzuatın en kısa sürede TBMM'ne sunulacağı belirtilmektedir. **Ürgüplü Hükümeti Programında(20.02.1965)** "Yerel nitelikli hizmetlerin tümünün özerk yerel yönetimler tarafından görülmesinin sağlanacağı, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki görev ve hizmet karışıklıklarının giderileceği ve gelir kaynaklarını artırıcı kanunların acele olarak çıkarılacağı" belirtilmektedir. **I. Demirel Hükümeti Programında(27.10.1965)** amaçlananın ülke gerçeklerine ve ihtiyaçlarına yönelik olarak İdari hayatı güçleştiren, işleri geciktiren çok masraf yapılıp az verim elde edilen formaliteleri kaldırmak ve kuruluş hatalarını düzeltmek, her işi merkeziyetçilikte arayan bir düşünce yerine kanun sınırları içinde özerk yerel yönetimleri geliştirerek hizmetlerde etkinliği sağlamak olduğu belirtilmiştir. Ayrıca, İller Bankası teşkilâtının ve gelir kaynaklarının geliştirilmesi ve artırılması ile köy ve ***Özel İdarelere*** kredi açılması imkânları sağlanacağı belirtilmektedir. **II. Demirel Hükümeti Programında(03.11.1969)** yönetimin yeniden yapılanmasında gerçekleştirilecek hedeflerden birisinin de "Kalkınma Planının hazırlanmasında ve

uygulanmasında yerel yönetimlere düşecek görevleri karşılayacak şekilde yerel yönetimler yetki, sorumluluk ve kaynaklarla donatılacakları olduğudur.

II. Erim Hükümeti Programında(11.12.1971) yerel yönetimler, ***Özel İdare*** ve belediyelerin kuruluş, fonksiyon ve kaynak konuları yeniden hizmet ve günün koşulları açısından değerlendirilecektir" denilerek yerel yönetimlerin yeniden ve günün koşullarına uygun olarak yapılandırılması gereği vurgulanmıştır. **Irmak Hükümeti Programının(17.11.1974)** amaçları arasında, kamu gelirleri kaynaklarının merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşılmasını Anayasa'mızın bu konudaki anlayış ve ilkelerine uygun bir biçimde yeniden düzenlemek bulunmaktadır. **IV. Demirel Hükümeti Programında (31.03.1975)** yetki ve sorumluluklarının artırılacağı belirtilmektedir. **II. Ecevit Hükümeti Programında(21.06.1977)** "halkın yerel yönetimde söz hakkı ve denetleme olanakları genişletilerek" aktif katılımın sağlanacağı belirtilmektedir. **V. Demirel Hükümeti Programında(21.7.1977)** kamu idaresinde verimliliğin artırılması gerekliliğine değinildikten sonra mülki ve yerel yönetimlerin imkan, yetki ve sorumluluklarının yeniden düzenleyeceği üzerinde durulmaktadır. Ayrıca, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının yeniden düzenleneceği ve finansman ihtiyaçlarını daha adil ve sağlam kaynaklarla temin etmeleri için gerekli tedbirlerin alınacağı belirtilmektedir.

1980 sonrası dönemde iktidara gelen siyasi iradenin programlarında yer alan ilke ve hedefler ise şunlardır: **Ulusu Hükümeti Programında(20.09.1980)** kamu yönetimindeki aşırı merkeziyetçilik yerine; mülki ve yerel yönetimlerin yetkilerinin arttırılması yoluna gidilecektir. Belediyeler ve diğer yerel yönetimlerin mali ihtiyaçlarını karşılayacak ve yeni kaynaklar sağlayacak finansman Kanunu hazırlanacaktır. Yerel yönetimlere yeterli gelir kaynakları sağlanacaktır. **I. Özal Hükümeti Programında(13.12.1983)** yerel yönetim seçimlerinin bir an evvel yapılması ve bu idarelerin seçilmişler tarafından yönetilmesinin demokrasinin yerleşmesi açısından önemine değinildikten sonra, yerel yönetimleri demokrasinin alt yapısını tamamlayan en önemli unsur olarak gördüklerini açıklamaktadırlar. **II.Özal Hükümeti Programında(21.12.1987)** ilk önce bir genel değerlendirmenin yapıldığını görmekteyiz. Buna göre, yerel yönetimlerin yetki ve gelirlerinde artış sağlandığı ve gelir kaynaklarında sağlanan artışa paralel olarak da Gayri Safi Milli Hasıla içindeki paylarında da bir artış yaşandığı vurgulanmaktadır. Yine, yerel yönetimleri güçlendirerek demokrasinin en küçük birimlere kadar uzanmasını ve bir hayat tarzı olarak yerleşmesini sağladıklarını belirttikten sonra, **İl Özel İdaresi Kanunu** ile idari sistemde büyük bir reformu gerçekleştirdiklerini ifade etmişlerdir. Ayrıca, hizmetlerin tespiti

ve harcama yetkisinin yerel yönetimlere verildiği böylece idare sistemimizin aşırı merkeziyetçi yapıdan kurtarıldığı vurgulanmıştır. Bunda sonra da yerel yönetimlerin belirli esaslar dahilinde yetki ve kaynak yönünden daha fazla destekleneceği ve kaynakların daha verimli kullanılması için gerekli tedbirlerin alınacağı ifade edilmiştir. **Akbulut Hükümeti Programında(09.11.1989)** yapılan durum tespitinde emlak vergisinin belediyelere ve **Özel İdarelerine** devrinin sağlanmasıyla birlikte yerel yönetimlerin daha güçlü hale geldiği vurgulanmıştır.

VII. Demirel Hükümeti Programında(21.11.1991) Devletin yeniden yapılanması programı içinde, yeni ve kapsamlı bir yerel yönetimler düzenlemesine gidileceği vurgulanmıştır. Yerel-merkezî yönetim ayırımındaki ağırlığın yerel yönetimlere kaydırılacağı, **İl Genel Meclislerinin** ve belediye meclislerinin yetkilerinin artırılacağı ve yerel kaynakların bir bölümünü yerel önceliklere göre kullanmalarının sağlanacağı belirtilmiştir. **I. Çiller Hükümeti Programında(25.06.1993)** (DYP - SHP Koalisyon Protokolü) yapılan durum tespitine göre, yerel yönetim bütçelerinin, özellikle belediyelerin, sürekli açık verir durumda oldukları vurgulandıktan sonra, yerel yönetimler ve bağlı kuruluşların bir yandan mali piyasa disiplini altına alınırken, diğer yandan da, finansal sorunlarının giderilmesinde, sermaye piyasalarının getirdiği yeniliklerden yararlandırılacakları belirtilmektedir. Ayrıca, Güçlü il yönetimine destek verecek ve yardımcı olacak şekilde yeni bir **İl Özel İdare** sistemi oluşturulacağı belirtilmekte, devletin yeniden yapılanması programı içinde, yeni ve kapsamlı bir yerel yönetimler düzenlemesine gidileceği ifade edilmektedir. **II. Çiller Hükümeti Programında(05.10.1995)** "mahalli idareler" başlığı altında kamu hizmetlerinin yerinden karşılanması ilkesi çerçevesinde, demokratik yapılanma ve bölgesel kalkınmanın temel taşları olan yerel yönetimler, yeni bir yapı ve çalışma düzenine kavuşturularak güçlendirileceği, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin "üniter" yapı içinde idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak iş bölümü ve koordinasyona dayalı bir yapıya kavuşturulacağı vurgulanmaktadır. Buna göre, merkezi yönetim tarafından karşılanan bazı hizmetler **il özel idarelerinden** başlanmak üzere, yerel yönetimlere bırakılacaktır. Buna bağlı olarak yerel yönetimler sürekli ve düzenli kaynaklara kavuşturulacak ve yerel halkın yönetime katılımının önünün açılacağı belirtilmektedir. **III. Çiller Hükümeti Programında(30.10.1995)** yerel yönetimlerin demokratik yapılanmanın ve bölgesel kalkınmanın temel taşları oldukları vurgulandıktan sonra bu idarelerin katılımcı demokrasinin gereklerine uygun olarak yeni bir yapıya kavuşturulması gerektiği belirtilmektedir. Bu bağlamda kısa dönemde bu idarelerin mali sorunlarının çözüleceği ve yerel halka daha iyi hizmet sunmalarını sağlamak amacıyla belediyelere ve **İl Özel İdarelerine** çeşitli fonlardan kaynak sağlanacağı ifade edilmiştir.

II. Yılmaz Hükümeti Programında(06.03.1996) Belediye, **İl özel idaresi** ve köylerin gelirlerini düzenleyen kanunlarda yapılacak değişikliklerle yerel yönetimler güçlendirilecek, bu idarelerin vatandaşlarla ilişkileri kolaylaştırılacak denilmektedir. **Erbakan Hükümeti Programında(28.06.1996)** merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımının temel esaslarını belirleyen çerçeve yasanın çıkartılacağı belirtilmektedir. Yine merkezi yönetim tarafından yürütülen yerel hizmetlere ilişkin görev ve yetkilerin yerel yönetimlere devrinin sağlanacağı, yerel yönetimlerin idari ve mali yapıları ile denetimlerinin esas ve usullerinin yeniden belirleneceği ifade edilmektedir. Gelir kaynakları açısından ise, yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının yeterli kamu hizmetlerine imkan verecek şekilde düzenli ve sürekli hale getirileceği vurgulandıktan sonra, Belediye, **il özel idaresi** ve köylerin gelirlerini düzenleyen mevzuatta değişiklikler yapılarak yerel yönetimler mali açıdan güçlendirileceği ifade edilmektedir.

III. Yılmaz Hükümeti Programında(30.6.1997) yerel yönetimler "Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması" başlığı altında ele alınmıştır. Buna göre, kamu yönetiminin iyileştirilmesi ile birlikte yerel yönetimlerin etkinleştirilmesi ve güçlendirilmesinin de ele alınacağı belirtilmiştir. Yerel yönetim ve merkezi yönetim arasındaki görev, yetki ve kaynak paylaşımının yeniden düzenleneceği, hizmetlerin büyük ölçüde yerel yönetimlerce yerine getirilmesine ağırlık vereceği vurgulanmaktadır. Katılım konusunda ise, yerel hizmetlere ilişkin kararların alınması, uygulanması ve denetlenmesi süreçlerinde demokratik katılımı ve şeffaflığı sağlayıcı tedbirler alınacağı belirtilmektedir. Gelir kaynakları konusunda ise, yerel yönetimlerin kendi öz kaynaklarına kavuşturulması gerekliliği üzerinde durulmuştur. **V. Ecevit Hükümeti Programında (28.05.1999)** yerel yönetimlerin yetkileri artırılırken etkili denetimlerin de sağlanacağı, bu bağlamda Sayıştay bünyesinde yerel yönetimler birimi kurulacağı belirtilmektedir. Merkezi yönetim-yerel yönetim arasında görev, yetki, kaynak paylaşımını düzenleyen **"Yerel Yönetimler Yasasının"** bu dönemde çıkarılacağı vurgulanmaktadır.

Gül Hükümeti Programında Merkeziyetçi ve katı hiyerarşik yönetimin aşılması için, kamu hizmetlerinin yerinden karşılanmasının temel ilke olduğu vurgulanmış ve merkezi yönetim tarafından yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetlerin kaynaklarıyla birlikte yerel yönetimlere devredileceği belirtilmiştir. Ayrıca, yerel yönetimler üzerindeki denetimin sınırının hukuka uygunluk denetimi olacağı belirtilmiştir.

Katılımcı ve çoğulcu demokrasi ve yönetimde etkinlik ilkeleri temel alınarak, kapsamlı bir yerel yönetim reformunun gerçekleştirileceği ve bu bağlamda merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımı, üniter devlet anlayışımıza dayalı olarak, etkinlik, verimlilik ve çağdaş yönetim ilkelerine uygun olarak yeniden belirleneceği ifade edilmektedir. Yine Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da ifade edildiği gibi, merkezi yönetimin görev ve yetkilerinin tek tek belirleneceği ve bunun dışında kalan tüm görevlerin yerel yönetimlere bırakılacağı vurgulanmaktadır. Bu bağlamda merkezi yönetimin politika belirleme, standart oluşturma, denetleme ve eğitim faaliyetlerinden sorumlu olacağı, uygulamaya yönelik görev, yetki ve kaynakların yerel yönetimlere devredileceği belirtilmektedir.

Yerel yönetimler; merkezi yönetimin belirleyeceği ilke ve standartlara, ulusal ve bölgesel planlara uygun olarak yerel müşterek ihtiyaçların karşılanması konularında kendi kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan, uygulayan ve vatandaşların denetimine açık çağdaş birimler olarak yeniden yapılandırılacak, insan kaynakları ve mali açıdan güçlendirileceklerdir denilmektedir.

İl İdareleri konusunda ise, Bakanlıkların taşradaki görev ve yetkilerinin, Valiliklere ve **İl Özel İdarelerine** devredileceği ve **İl Genel Meclislerinin** katılımı artıracak şekilde yeniden yapılandırılacağı ve gerçek anlamda birer yerel meclise dönüştürüleceği vurgulanmaktadır. Yerel tercihler dikkate alınarak, sağlık, eğitim, kültür, sosyal yardımlaşma, turizm, çevre, köy hizmetleri, tarım, hayvancılık, imar ve ulaşım hizmetlerinin il düzeyinde karşılanmasının sağlanacağı ifade edilmektedir.

Erdoğan Hükümeti Programında kamu yönetimi sistemimizin çağdaş bir yönetim anlayışına uygun bir yapıya kavuşturulması gerekmekte olduğu vurgulandıktan sonra katılımcı ve çoğulcu demokrasi ve yönetimde etkinlik ilkeleri doğrultusunda, kapsamlı bir yerel yönetim reformu gerçekleştirileceği belirtilmektedir. Kamu hizmetlerinin yerinden karşılanmasının temel ilke olacağı bu bağlamda merkezi yönetim tarafından yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetlerin, kaynaklarıyla birlikte yerel yönetimlere devredileceği ifade edilmektedir. Yine denetimin sınırı hukuka uygunluk denetimi olarak belirlenmiştir.

Yapılacak yerel yönetim reformu ile merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımının, üniter devlet anlayışımıza dayalı olarak, etkinlik,

verimlilik ve çağdaş yönetim ilkelerine uygun olarak yeniden belirleneceği vurgulanmaktadır. İl İdareleri konusunda ise, Bakanlıkların taşradaki görev ve yetkilerinin Valiliklere ve **İl Özel İdarelerine** devredileceği bu bağlamda yerel tercihlerin dikkate alınacağı ve sağlık, eğitim, kültür, sosyal yardımlaşma, turizm, çevre, köy hizmetleri, tarım, hayvancılık, imar ve ulaşım hizmetlerinin il düzeyinde karşılanmasının sağlanacağı vurgulanmaktadır.

Dönemler itibarıyla yerel yönetimlerin dolayısıyla İl Özel İdarelerinin hükümet programlarında yer alış şekillerini ve bunların uygulamaya nasıl yansıdığını değerlendirdiğimizde karşılaştığımız durum şöyledir: Çok partili hayata geçiş sürecine kadar kurulan hükümetlerin programlarında yerel yönetimlerin hemen hemen hiç yer almadığı görülmektedir. Çok partili süreçte ise, hükümet programlarının ortak noktada buluştuğu ilkeler, yerel yönetim gelirlerinin artırılması gerekliliği, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki görev ve hizmet karışıklıklarının düzeltilmesi ve bu konuda yasal düzenlemenin gerekliliği gibi hususlar olmuştur. Ancak, hükümet programlarında ortaya konulan bu ilkelerin, kamu yönetim sistemine bir bütünlük içerisinde bakılmaması nedeniyle, hayata geçirilemediği yapılan uygulamalar neticesinde açıkça görülmektedir. Çünkü her program sonrasında yeni kurulan siyasi iradenin programında da benzer ilke ve hedeflerin varlığı dikkati çekmektedir[121].

1980'li yıllarla birlikte başlayan ve küreselleşmenin de ön planda olduğu süreçte yerel yönetimler ve konumuz olan İl Özel İdareleri hükümet programlarında daha ayrıntılı olarak yer aldığı görülmektedir. Bu dönemde, bazı hükümet programlarında, yerel yönetimler konusu kamu yönetim sistemi bütünü içinde görülmemesine rağmen, özellikle son dönemlerdeki hükümet programlarda yeniden yapılanmanın bir bütün olarak ele alındığının işaretleri görülmektedir. Özellikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ının imzalanmasından sonra, hükümet programlarında bu şartta uygun ilkelerin yer aldığını ve merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin bir bütün halinde değerlendirilerek, yerel nitelikli hizmetlerin yerel yönetimlere bırakılacağı ifade edilmektedir.

---

[121] Bir bütün olarak bu ilke ve hedefler şunlardır : Yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları, gelirleri artırılacak, yerel yönetim örgütü yeniden yapılanma ile yeni bir yapıya kavuşturulacak, demokratik bağımsızlıkları sağlanacak, köye ulaşacak hizmetlerin elverişli merkezlerde toplanması olanakları araştırılacak, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki görev ve hizmet çatışmalarını önleyecek önlemler alınacak, her işi merkeziyetçilikte arayan bir anlayış yerine, özerk yerel yönetimleri geliştirecek vatandaşa hizmetin sürat ve kolaylıkla götürülmesi sağlanacak, yerel yönetimlerin kuruluş, fonksiyon ve kaynak konuları günün koşullarına göre yeniden değerlendirilecek, halkın yerel yönetimde söz hakkı ve denetleme olanakları genişletilecek ve kamu yönetimindeki aşırı merkeziyetçilik yerine yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılması sağlanacaktır. KAYA, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, s. 44.

Ancak hükümet programları bir bütün olarak değerlendirildiğinde genel hükümler anlamında yerel yönetimlere değinilirken; İl Özel İdarelerine çok fazla yer verilmediği, çalışma dışında bıraktığımız belediyelerin ön plana çıktığı görülmektedir. Aslında İl Özel İdarelerinin bugüne kadar geçirdiği süreç içerisindeki uygulamalara baktığımızda bunun nedeni açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Yazıcıoğlu bu durumu şöyle açıklamaktadır[122]: "Merkezdeki politikacı, kendisine rakip gördüğü yerel politikacıya yetkilerini devretmeye yanaşmamaktadır. Halkın her konuda hizmet için Başkente gelmesini, bunları bir şikayet olarak dile getirse bile, istemektedir." Dolayısıyla bu idarelerle ilgili hükümet programlarında pek fazla hükmün bulunmamasının ve bulunanların da uygulamaya geçirilmesinin temelinde yatan anlayışın siyasi iradenin yetkilerini ve siyasi rantını kaybetme endişesi olduğu anlaşılmaktadır.

2. Siyasi Parti Programlarında İl Özel İdareleri

a. Anavatan Partisi Programı[123]

ANAP programında yerel yönetimlere "mahalli idare" başlığı altında yer verilmektedir. Buna göre: "Mahalli idareler, il, belde ve köylerimizin müşterek mahalli ihtiyaçlarının sağlanmasında ana kuruluşlardır. Kamu idaresinde merkeziyetçiliğin azaltılmasını; bilhassa hizmetlerin müessir, süratli ve verimli bir şekilde yapılabilmesi için mahalli idarelerin yetkiler ve imkânlar yönünden güçlendirilmesinin zorunlu görüldüğü(md.34)" belirtilmektedir.

Programın bu hükmünde de anlaşıldığı gibi yerel yönetimler, yerel nitelikli ihtiyaçların karşılanmasında temel kuruluşlar olarak görülmekte; hizmetlerin etkin ve verimli olması anlamında ise aşırı merkezi yönetimin anlayışının terk edilerek yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gereği üzerinde durulmaktadır. Ancak, programda yerel yönetimler konusunda nasıl bir değişiklik yapılacağı noktasında bir belirginlik bulunmamakta sadece diplomatik bir üslup ile bu idarelerin yetki ve kaynaklar yönünden güçlendirilmesi gerektiği üzerinde durulmaktadır. Nitekim, 1983'ten itibaren çeşitli dönemlerde, gerek tek başına gerekse de koalisyon içinde yer alarak siyasi iradeyi elinde tutan ANAP, programında belirttiği, nasıl yapılacağı konusunda olmasa bile, genel olarak "yetki" ve "kaynak" devredilmesi gereğini bile tam anlamıyla yerine getirmediği görülmektedir. Çünkü, mevcut yapılanmadaki sorunların artarak devam ettiği bilinmektedir.

---

[122] Recep Yazıcıoğlu, **Bu Sistem Değişmeli Alternatif Bir Yaklaşım**, Birey Yay., Erzurum, 1995, s. 113.
[123] **Anavatan Partisi Programı**, http://www.anap.org.tr/, 10.3.2003.

b. Adalet ve Kalkınma Partisi Programı[124]

Ak Parti programında kamu yönetiminin bir bütün olarak ele alındığı belirtilmektedir. Şöyle ki, kamu yönetimi anlayışlarının demokratikleşme, yerelleşme ve sivilleşme ekseni üzerine oturmak olduğunu ve bunu hedeflediklerini beyan ettikten sonra; devlet anlayışlarının temelinde yerele daha çok önem vermenin olduğunu dolayısıyla güç ve yetkinin merkezi yönetim yerine; yetki, görev ve fonksiyonların yerel yönetimlere devredildiği bir anlayış getireceklerini ifade etmektedirler.

Programda yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler "**Kamu Yönetimi**" başlığı altında ele alınmıştır. Buna göre, demokrasinin sadece seçme ve seçilme işi olmadığı aynı zamanda katılma ve işbirliğini de içerdiği belirtildikten sonra bu ilke ve uygulamaların kamu yönetimi anlayışı içerisinde yerel yönetimlere aktarılacağı vurgulanmaktadır. Doğrudan tüm yerel yönetimlerimizi içeren hususlar şunlardır: Yerel yönetimler yerel ihtiyaçlara göre yönetim biçimlerini düzenleyeceklerdir. Görevlerini karşılayacak oranda mali kaynağa kavuşturulacaklardır. Karar alma süreçlerinde STK'ların yer alması sağlanacaktır. Kendi alanları ile ilgili düzenlemelerde yerel yönetimlere danışılacaktır. Yerel yönetimlerin yargı yoluna gitme hakkı, denetim ve gözetiminin korunmaya çalışan çıkarlarla orantılı olması ilkesi gerçekleştirilecektir.

3 Kasım 2002 Genel Seçimleri öncesinde, AK Parti Seçim Beyannamesinde[125] yerel yönetimlerle ilgili hükümlere, "**Yönetimin Yeniden Yapılandırılması**" ana başlığı "**Devletin Değişen Rolü**", "**Şeffaf Yönetim**" ve "**Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi**" alt başlıkları altında geniş olarak yer verildiği görülmektedir. Seçim beyannamesinde küreselleşme ve bilgi toplumuna dönük gelişmelerin geleneksel devlet ve yönetim yaklaşımlarını büyük ölçüde geçersiz hale getirdiğini belirtildikten sonra, bu yeni süreçte merkezi yönetimin, doğrudan müdahale ve üretim yapmasından çok, politika oluşturma, kaynak yaratma, standart koyma ve denetim yapmasından yana olduklarını vurgulamaktadırlar. Bu bağlamda merkezi yönetime düşen rolün; adaleti, iç ve dış güvenliği , makro ekonomik dengeleri ve istikrarı sağlamak, makro düzeyde, esnek ve katılımcı özelliklere sahip planlama yapmak, sosyal ve bölgesel dengesizlikleri gidermeye yönelik tedbirleri almak, eğitim ve sağlıkla ilgili temel hizmetleri yürütmek, koyduğu standartlara

[124] **Ak Parti Kalkınma ve Demokratikleşme Programı**, 11.02.2002.
[125] http://www.akparti.org.tr/beyanname.doc, 2.10.2002.

göre denetim yapmakla sınırlı olacağı belirtilmektedir. Yine beyannamede kamu hizmetlerinin yerinden karşılanmasının temel ilke kabul edileceği, merkezi yönetim tarafından yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetlerin kaynaklarıyla birlikte yerel yönetimlere devredileceği, yerel organlar üzerindeki merkezi yönetimin denetiminin ise "hukuka uygunluk" ile sınırlı olması gerektiği ve yerel düzeyde "ombudsman" uygulamasına gidileceği vurgulanmaktadır.

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi konusunda ise şu ilkelerin temel alınacağı belirtilmektedir:

- ✓ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda belirtildiği gibi, "yerel yönetimler, kanun tarafından belirlenen yetki sınırları içinde kalan tüm konularda faaliyette bulunmak açısından takdir hakkına sahip" olacaktır. Merkezi yönetimin görev ve yetkileri tek tek sayılacak ve bunun dışında kalan tüm görevler yerel yönetimlere bırakılacaktır.
- ✓ Yerel yönetimler, görevlerini yerine getirebilmeleri için gerekli harcamaları karşılayacak düzeyde mali güce kavuşturulacaktır.
- ✓ Yerel yönetimlerin karar alma sürecine sivil toplum kuruluşlarının katılımı sağlanacaktır denilmektedir.

Seçim beyannamesinde **İl Özel idarelerinin** yeniden yapılanması gereği vurgulanmakta Bakanlıkların taşra teşkilatları ile görev ve yetkileri çakışan ve hizmetlerin yürütülmesinde sorunlara yol açan mevcut durumun yerinden karşılanması ilkesine göre yeniden düzenlenmesi gerektiği ve yapılması gerekenlerin şunlar olduğu belirtilmektedir: Bakanlıkların taşradaki görev ve yetkilerinin, aşamalı olarak **İl Özel İdarelerine** devredilerek bürokrasinin azaltılacağı, yerel tercihler dikkate alınarak, sağlık, eğitim, kültür, sosyal yardımlaşma, turizm, çevre, köy işleri, tarım, hayvancılık, imar ve ulaşım hizmetlerinin il düzeyinde karşılanmasının sağlanacağı, **İl Genel Meclislerinin** gerçek anlamda birer yerel meclise dönüştürüleceği ve **İl Özel İdarelerinin** belediyelerin mücavir alanları dışında kalan ve ilin bütününü ilgilendiren ortak hizmetlerin tümünden sorumlu olacağı vurgulanmaktadır.

Ak Parti programında doğrudan İl Özel İdareleri ile ilgili hükümler olmamasına rağmen, Seçim Beyannamesinde bu birimlerle ilgili hükümlere yer verildiği görülmektedir. Genel olarak, gerek programına gerekse de seçim beyannamesine baktığımızda, tüm yerel yönetim birimlerini ilgilendiren ve günümüzün çoğulcu ve katılımcı anlayışını yansıtan hükümlerin yer aldığını görmekteyiz.

c. Milliyetçi Hareket Partisi Programı[126]

MHP programı incelendiğinde yerel yönetimlerle ilgili doğrudan bir başlık bulunmadığı görülmekte; dolaylı olarak "**Temel Değer ve İlkelerimiz**" başlığı altında ele alınmış olan "**Yönetimde Şeffaflık**" alt başlığında yer verildiği görülmektedir. Buna göre: "Merkezî idare ve yerel yönetimlerin hizmete ilişkin olarak alacakları kararlara, hizmet verenlerle birlikte hizmet görenlerin de katıldığı komisyonlar teşekkül ettirilerek vatandaşın alınan kararların ve işlemlerin takibine ve performansın değerlendirilmesine katılımının sağlanması, her türlü devlet görevinin kişisel, siyasî ya da belirli bir grubun nüfuz yeri olmaktan çıkartılarak hizmet yeri olmasını sağlamak suretiyle kayırma ve yolsuzluğun önlenmesi zorunluluğu" dile getirilmektedir.

Ayrıca, "Vatandaşa Yakın ve Sıcak Bir Kamu Yönetimi" ana başlığı altında "Kamu Yönetimi" alt başlığı içinde "**Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi"** gereği ele alınmaktadır. Bu anlamda Devletin fonksiyonlarının yeniden tanımlanması ile yerel yönetimler ve özelleştirme reformlarının beraber ele alınacağı belirtilmektedir. Ayrıca, adalet güvenlik, savunma gibi hizmetlerin dışında kalanların yerel yönetimlere devredileceği vurgulanmaktadır. Görüldüğü gibi, MHP programında yerel yönetimleri bütün olarak ele almış doğrudan İl Özel İdarelerine yönelik bir hükme yer vermemiştir.

d. Demokratik Sol Parti Programı[127]

DSP Programının IV. Bölümünde "Devlet" ana başlığı altında yerel yönetimlere yer verdiği görülmektedir. Burada yerel yönetimlerin demokrasiyi güçlendiren ve demokratik halk katılımının gelişip yaygınlaştığı bir araç olarak değerlendirileceği belirtildikten sonra, yerel yönetimlere halkın katılımının sağlanacağı, bu birimlerin halkla sürekli iletişiminin gerçekleştirileceği, yerel yönetimlerin halk dayanışması ile birlikte ekonomik kalkınmaya etki yapacağı ve bu idarelerin genel planlamada rol almasının sağlanacağı ifade edilmektedir. Ayrıca, yetkilerinin artırılacağı, bağımsız çalışma ve kaynak oluşturmalarının sağlanacağı ve aralarındaki işbirliğinin geliştirileceği belirtilmekte ve bu idarelerin denetiminin hukuka uygunluk denetimi ile sağlanacağı belirtilmektedir.

---

[126] **Milliyetçi Hareket Partisi Programı**, Ankara, 5.Kasım. 2000.
[127] **Demokratik Sol Parti Programı ve Seçim Bildirgesi**, http://www.dsp.org.tr/, 4.10.2002.

3 Kasım 2002 DSP'nin Seçim Beyannamesine bakıldığında yerel yönetimlerle ilgili genel olarak şu hususlara yer verildiği görülmektedir. Demokratikleşme yolunda atılacak en önemli adımlardan birisinin yerel yönetimlerin yetkilerinin ve malî güçlerinin artırılması ve vatandaşlarının yerel yönetimlere doğrudan katılmasını sağlanması olacağı vurgulanmaktadır.

Ayrıca, yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin kaçınılmaz olduğu ve yurttaşların yaşama koşulları ile ilgili kararların alınmasına katılmaları ve toplumsal gelişmenin hızlandırılması konusunda bilgi ve yeteneklerini seferber edebilmelerinin demokrasinin özünü oluşturduğu belirtilmektedir. Bunun da ancak yurttaşlara en yakın yönetim kademesi olan yerel yönetimlerde gerçekleşebileceği, tüm demokratik ülkelerde ve uluslararası demokratik toplumlarda olduğu gibi, üzerinde durulmaktadır. Bu noktada amaçlarının yerel yönetimi güçlendirebilmek, çağdaş bir yönetim yapısına kavuşturabilmek, kapsamlı ve bütünsel gündeme sahip bir yerel yönetim reformunu uygulamaya sokmak olduğu vurgulanmaktadır.

e. Cumhuriyet Halk Partisi Programı[128]

CHP Programında yerel yönetimlerle ilgili hükümler, II. Bölüm "**Temel Politikalar Değişimi Gücü**" ana başlığında "**Demokrasi**" alt başlığı içerisinde "**Yönetimin Yeniden Yapılandırılması**" kısmında ele alınmaktadır. Buna göre, kamu yönetiminin bütünü ile yeniden yapılandırılmasının öncelikle ele alınması gereken konuların başında geldiği vurgulanmakta; mevcut yönetim düzeninin çağdaşlığını, etkinliğini ve işbirliğini yitirmiş olduğu belirtilmektedir. Mevcut yönetim düzeninin eskimiş olmasını da çağdaş değişimleri izleyememesi ve özümseyememesi ve "merkezci" eğilimlerin ağır baskısına ve yoğun uygulamalarına boyun eğmiş olmasından kaynaklandığı ifade edilmektedir. Yeniden yapılanmanın hedefi olarak da merkezi yönetim örgütlerini olabildiğince küçülterek yerinden yönetimi en güçlü boyutuyla uygulamaya koymak olarak belirlemektedir. Böylece yönetim ve yetki sorumluluğunun gerçek sahibi olan halka; kamu hizmeti ile ilgili kaynak ve olanakların da hizmetten yararlanacak olan yöre insanına bırakılmasının gerçekleşeceği vurgulanmaktadır.

Kamu yönetimin halka en yakın kesimi, yöneten-yönetilen ikiliğini gidermek üzere doğrudan demokrasi yolunda adımlar atmak için en elverişli alanın yerel yönetimler olduğu

[128] **Cumhuriyet Halk Partisi Programı**, http://www.chp.org.tr/ , 4.10.2002.

vurgulandıktan sonra yeni yapılandırmada "yerellik kavramının" çağdaş anlayışlar ışığında yeniden tanımlanacağı, bu anlamda da yerel nitelikli tüm kamu hizmetlerinin yetki, kaynak ve araçları ile yerel yönetimlere devredileceği belirtilmektedir. Yerel yönetimlerin geleneksel hizmet alanları dışında yeni görev, yetki ve sorumluluk alanlarına yönelmelerinin sağlanacağı programda yer almaktadır. Mali kaynak konusunda da hizmetlerini etkin olarak gerçekleştirebilecek kaynaklar dışında belirli kurallar çerçevesinde vergi toplama yetkisinin sağlanacağı vurgulanmaktadır.

Ayrıca, programında **İl Özel İdarelerinin** ve onun seçilmiş organı olan **İl Genel Meclislerinin** yeniden yapılandırılması gereği belirtilmektedir. Bu anlamda İl Genel Meclislerinin olanaklarının geliştirileceği, "**kamu çalışanlarının siyaset yapma yasağı kaldırılarak**" İl Genel Meclisine seçilebilmelerinin sağlanacağı, ilçe düzeyinde yeni bir örgütlenme modelinin oluşturulacağı, kırsal alan ile kentsel alanların yerel yönetimler açısından bütünleştirileceği ifade edilmektedir.

Bir bütün olarak bakıldığında, yönetimde yapılanmanın bir bütün olarak ele alınacağını ve bu anlamda hizmetin yerinden karşılanması konusunda yerel yönetimlere öncelik verileceği vurgulanmaktadır. Ayrıca, gerek hizmetlerin devri gerek sağlanacak mali kaynak gerekse de ilçe düzeyinde yeni bir yerel yönetim modeli oluşturulması konusunda ortaya konan hükümlerin günümüz anlayışına uygun düzenlemelerin gerekliliği ile uyuştuğunu belirtmek gerekmektedir.

f. Saadet Partisi Programı[129]

SP Programının III. Bölümde "**Devletin Yapısı ve Hizmetleri**" ana başlığı altında "İdari Reform" alt başlığı altında idari reformun nasıl gerçekleştirilmesi gerektiğini belirtmektedir. Burada Türkiye'nin artık merkeziyetçi hantal idari yapı ile yönetilemeyeceğine değinilmekte ve bu nedenle köklü bir idari reforma gereksinim olduğuna vurgu yapılmaktadır. Hedef olarak da "Kurumları yerli yerine koyan, şeffaf, esnek ve dinamik bir işleyişi esas alan, yerel yönetimleri güçlendiren, onlara inisiyatif veren, her aşamada demokratik denetimi işleten ve bütün bunları yaparken milletin iradesini öne çıkaran bir idari yapı ve işleyiş için başta Anayasa olmak üzere yasalar ve uygulamalarda değişiklik yapan bir idari reformu gerçekleştirmenin" esas alındığını ifade etmektedirler.

[129] **Saadet Partisi Programı 2001.**

Yine aynı ana başlık altında, Yerel yönetimler alt başlığına yer vermektedir. Burada da yerel yönetimlere önem verdiklerini ve mevcut gereksiz endişelerden kurtulup imkanları ve yetkiyi tüm ülkeye yayacak, cesur bir yerel yönetimler yasasına ihtiyaç olduğu söylenmektedir.

Programda yerel yönetimlerle ilgili hükümler şunlardır: Savunma, dış politika, adalet, genel iç güvenlik, vergi ve hizmetlerin koordinasyonu gibi genel ve zorunlu hizmetlerin dışında kalan merkezi yönetim görevleri belli bir programla **illere** ve yerel yönetimlere devredilecektir.

g. Doğru Yol Partisi Programı[130]

Yerel yönetimlere görevlerini kendi kaynakları ile gerçekleştirebileceği mali imkanlar sağlanacaktır. Bazı zorunlu kamu hizmetlerinin gerçekleştirilememesi halinde genel bütçeden yardım yapılacaktır. Bu idarelerin denetiminin kamu denetiminin tesirli olacağı, demokratik niteliklerini zedelemeyecek şekilde olacaktır(md.20) denilmektedir.

DYP'nin İkinci Demokrasi Programında[131] ise; Merkezden çevreye doğru güç aktarılacağı, mahallinde yerine getirilebilecek hizmetlerle ilgili bütün yetki ve sorumluluğun yerel yönetimlere devredileceği, halkın mahalli yönetime daha etkin katılımının sağlanacağı, mahalli organlarda atanmışların yerine seçilmişlerin ağırlığının sağlanacağı, tüm karar organlarının seçimle gelecek kişilerden oluşacağı ve yerel yönetimlerin mali kaynaklarının verdikleri hizmetlerle dengeli olarak arttırılacağı belirtilmektedir.

h. Değerlendirme

Bir bütün olarak Parti Programlarını incelediğimizde yerel yönetimlerin ve özelde de İl Özel İdarelerinin gerek işlev gerek kaynak gerekse de yapılanma konusunda evrensel kabul gören ilkeler doğrultusunda yeniden yapılandırılması gerektiği konusunda tüm partilerin aynı paralelde düzenlemeler yapma konusunda uzlaşma içinde oldukları anlaşılmaktadır. Bu programlarda karşımıza çıkan anahtar kavram ise genel olarak "yerel yönetimlerin yeniden yapılandırması veya reform" olmaktadır.

---

[130] **Doğru Yol Partisi Programı** ; www.dyp.org.tr. 5.9.2002.
[131] http://www.dyp.org.tr/IIDemokrasi/Sayfalar/DevletinYeniden.htm , 5.9.2002.

Ülkemizdeki mevcut siyasi nitelikli belgelere baktığımızda partilerin yerel siyasete ilişkin programlarını ya konunun uzmanlarına yazdırdıkları veya çeşitli kente yönelik kitaplardan toparladıkları, genelde de programların "en azından yerel düzeyde" en çok konuşulan konulara yönelik satırbaşları ile geçiştirdikleri fark edilmektedir. Yine programlar incelendiğinde partilerin yerellikten yana oldukları görülmekle beraber sistemli bir yapılanma modeli geliştiremedikleri görülmektedir[132].

Parti ve hükümet programlarını bir bütün olarak değerlendirdiğimizde ise, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması, gelir kaynaklarının artırılması ve demokratik bir yapıya sahip kılınması vb. ile ilgili düşüncelerin ve reform önerilerinin siyasi iradeyi kullanma noktasına gelindiğinde, emredici toplumsal yapının yönetime yansıyan "hükümran" olma arzusu, merkezi yönetimin taşradaki gücünü kaybetmeme ve seçilenlerin bir sonraki dönemde seçilmeme gibi bir durum ile karşılaşmaması gibi nedenlerle uygulanabilir hale getirilmediği anlaşılmaktadır. Bu da siyasi nitelikli olan bu belgelerde yer alan yerel yönetimlerle ilgili kısımların daha çok akademik çevrelerce yapılanma konusunda ortaya konulan önerilerden oluşturulduğunu, doğrudan parti görüşünü yansıtmadığını ortaya çıkarmaktadır.

Tutum'un[133] belirttiği gibi, siyasi kadroların reform, yeniden yapılanma vaatlerinde bulunmaları, aslında bunu çok istedikleri ve benimsedikleri anlamına gelmemektedir. Bu kavrama sık sık sarılmalarının nedenleri başında bu kavramın "popüler" bir anlam ifade etmesi ve "slogan" değerinin yüksek olmasıdır. Çoker[134] ise; " her dönemde siyasi iradeyi kullananlar, seçimlerden aldıkları güçle, iktidarlarını hiç kimse ile paylaşmak istememekte, bu nedenle de, ne ellerinde en önemli güç kaynağı olan KİT'leri ve devlet bankalarını özelleştirebilmekte, ne yerinden yönetime, hatta ne de yetki genişliği yoluyla taşraya yetki devredilmesine sıcak bakmaktadırlar. Tüm yetkilerin merkezde, toplanması onların işine gelmektedir" diyerek gerek siyasi parti programlarında gerekse de hükümet programlarında ortaya konan önerilerin neden yapılabilir kılınmadığını çok iyi özetlemektedir.

Ayrıca, halkın çok büyük bir oranı da siyasi nitelikli bu belgeler karşısında ilgisiz kalmaktadır. Bu belgelerin içeriğini bilenlerin sayısının çok az olması[135] da siyasi iradeyi

---

[132] Karaman, "Türkiye'de Siyasetin Kent Yönetimine Etkisi", s. 549-550.
[133] Cahit Tutum, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yay., No.3, Ankara, 1994, s.121.
[134] Ziya Çoker, "Daha Etkili Bir Kamu Yönetimi İçin Yerinden Yönetilen İl Sistemi", **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi**, TODAİE Yay, No. 289, s.313.
[135] Nurhayat Şahin, "Kamu Yönetimi Açısından 54. – 57. Hükümet Programları ve Siyasi Parti Programlarının Karşılaştırılması", **SÜ Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.8, S.1-2, 2000, s.300.

kullanan parti veya partilerin gerek parti programında gerekse de hükümet programlarında yer alan hükümler doğrultusunda veya bunları yapılabilir kılma konusunda hareket etmelerini engellemektedir. Çünkü, bilgilendirilmeme ve bilgiye ulaşamama durumu halkın etkin denetimini engellemekte, siyasi irade rahat hareket etme imkanı bulmakta; bu da gerek parti programlarında gerekse de hükümet programlarındaki yeniden yapılanma konusundaki ilkelerin yapılabilir kılınmasını olumsuz yönde etkilemektedir.

IV. Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Konusunda Hazırlanan Raporlarda İl Özel İdareleri

Genel olarak merkezi yönetimin özelde ise yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması konusundaki çaba ve araştırmaların yoğun olarak 1960'larda planlı kalkınma dönemi ile birlikte başladığını görmekteyiz. Biz burada Devlet Planlama Teşkilatı'nın kuruluşundan hemen sonra MEHTAP kısa adıyla anılan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi[136] ile başlayan ve günümüze kadar geçen süreç içerisinde yapılan araştırmalar ve bunun sonucunda hazırlanan raporlarda yer alan İl Özel İdarelerinin yeniden yapılandırılması konusunda ortaya konan ilke, öneri ve modelleri inceleyecek; bunların merkezi yönetim tarafından ne ölçüde değerlendirildiğini, diğer bir ifadeyle uygulamaya yansıtıldığını değerlendireceğiz.

A. Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Raporu (1966)

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) 13 Şubat 1962 gün ve 6/209 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla çalışmalara başlamıştır. Bu projenin amacı planlı dönemde, yönetim yapısında hızlı ekonomik gelişmeyi gerçekleştirmeye elverişli bir değişiklik yapmak olup, bu araştırma sonucunda şu öneriler yapılmıştır[137]: "Merkezi kuruluşlar ile merkezi yönetim teşkilatının taşra birimleri ve yerel yönetimler arasında görev dağılımı, yerel yönetimlerin yetkileri, kaynakları, teşkilatlanması konuları çok önemli bir inceleme alanı teşkil etmektedir. Bu konular ayrı ayrı ele alınıp incelenmelidir." Bu amaçla 5 haziran 1964 gün ve 6/3167 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile Devlet Planlama Teşkilatı bünyesinde kurulan " İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu" MEHTAP

[136] Planlı dönem sonrası yapılan çalışmalardan ilki ve en geniş kapsamlı olanı Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)'tır. 1962 yılında başlayan 1963 yılında tamamlanan bu proje, merkezi hükümet teşkilatının yeniden düzenlenmesi ile ilgili tüm sorunları kapsamına almış; taşra kuruluşlarını, yerel yönetimleri ve kamu iktisadi teşebbüslerini kapsam dışı bırakmıştır.

[137] M. Fatih Uğurlu, **Belediyelerin Yeniden Yapılanmaları İle İlgili Çözüm Önerileri**, DPT Yay., Nisan, 1995, s.55.

raporunu tamamlamak üzere, mahalli idareler üzerinde bir araştırma yapma görevini Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesi Prof.Dr. Fehmi Yavuz'a vermiştir. Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Raporu 1966 yılında tamamlanmış, TODAİE ve DPT tarafından yayınlanmıştır.

Araştırmanın İl Özel İdareleriyle ilgili görüş ve önerileri şöyledir[138]:

- ✓ 1913 tarihli geçici Kanun ile İl Özel İdarelerine verilen geniş görevlerin zamanla merkezi yönetime geçtiği ve son yıllardaki Özel İdare faaliyetleri ve bütçeleri dikkate alındığında bunun belediyelerin "**dörtte birine**" karşılık geldiği vurgulanmaktadır. Bunun da yürütme yetkisine sahip İl Özel İdarelerinin varlığını ciddi bir tartışma konusu haline getirmekte olduğu belirtilmektedir.
- ✓ Vali, yürütme organı olarak devam etmelidir. İl Genel Meclisinin ise, seçimle değil, belediye başkanları, kaymakamlar ve il'e bağlı her bucaktan bir muhtarın katılımıyla oluşturulması düşünülebilir denilmektedir. Ayrıca Daimi Encümenin de kaldırılıp valiye bağlı bir sekreterliğin kurulmasının daha uygun olacağı belirtilmektedir.
- ✓ İdari vesayet ile bir yandan yerel yönetimlerin yetersizliklerinden dolayı işleyebilecekleri hataları önlemek diğer yandan bölgeler arasındaki dengesizlikleri azaltarak sosyal adaleti sağlamak amaçlanırken; idari formaliteleri artırmak gibi sakıncalarının bulunduğu belirtilmektedir. Bu sakıncaları ortadan kaldırmak için; Genel Meclisin tüm kararlarının valinin onayından geçmesinin gerekmemekte olduğu vurgulanmakta; valinin itiraz hakkı saklı kalmak kaydı ile bazı kararlar doğrudan uygulamaya girebilmelidir denilmektedir. Ayrıca, bütçe ve taşıt araçları ile ilgili kararların Bakanlar Kurulu değil İçişleri Bakanlığı tarafından onaylanması yeterli olmalı, Genel Meclisin olağanüstü toplantısı ve dağıtılması gibi konularda şekilden ziyade, demokrasinin özüne uygunluk ve amaç araştırılmalıdır.
- ✓ İl Özel İdare gelirlerinin bunlara verilecek görevlere bağlı olduğu açıktır. Bu anlamda bu konu halledilmedikçe, Özel İdare gelirleri konusunu tutarlı ve bilimsel bir çözüme kavuşturmak mümkün değildir denilmektedir.

Yapılan araştırma sonucunda tespit ve öneriler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, aradan geçen süreç içerisinde, ortaya konan siyasi iradede pek fazla bir değişikliğin olmadığını ve bu idareler konusundaki belirsizliklerin hala devam etmekte olduğunu, bazı konularda, özellikle onay konusunda, bir takım değişiklikler yapıldığını ancak, bunların

[138] Fehmi Yavuz, **Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma**, AÜ Basımevi, Ankara, 1966, s.51-53.

tamamen şekli değişiklikler olduğunu dolayısıyla mevcut sorunu ortadan kaldırmaya yönelik olmadıklarını görmekteyiz.

B. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu (1971)

12 Mart 1971'den sonra kurulan Nihat Erim Hükümetinin programında devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin öngörülmesi üzerine Bakanlar Kurulu'nun 29 Mayıs 1971 gün ve 7/2527 sayılı kararı ile "İdari Reform Danışma Kurulu" oluşturulmuştur. Kurula verilen görev, devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini saptamak olarak belirlenmiş ve bu amaçla yerel yönetimlerin yeniden düzenlemesi çabalarında izlenmesi gereken genel ilkelere yer verilmiştir.

Aynı yıl sonuçlandırılan raporun V. bölümünde[139] "mahalli idareler" genel başlığı altında genel bir değerlendirmenin yapıldığı görülmektedir. Buna göre; kırsal ve kentsel mekanlarda görev yüklenmiş olan yerel yönetimler, günümüzde bu görevleri etkin bir şekilde yürütme konusunda yetersiz kalmışlardır. Yerel yönetimlerin yapısal, örgütsel ve fonksiyonel nitelikleri incelendiğinde görev, yetki, denetim, personel, mali ve teknik imkanlar ve diğer kuruluşlarla ilişkileri bakımdan çok sayıda ve daha büyük sorunlarla karşı karşıya oldukları görülmektedir. Bu durum da yerel yönetimlerin kendi görev alanına giren hizmetlerin bazılarını hiç yapmaması, bazılarını ise eksik, verimsiz, kalitesiz ve yavaş yapması sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca, yerel yönetimlerin sahip olduğu bu sorunlar sadece yönetim sistemini değil, taşra siyasal sistemi üzerinde de olumsuz yönde etki yapmaktadır.

Doğrudan İl Özel İdarelerini ilgilendiren bölümde ise şu tespit ve önerilere yer verildiği görülmektedir: "Koruyabildikleri bir kısım görevleri, kendilerine ait olmayan personel, örgüt ve parayla, hizmetin fiilen yapıldığı kırsal alanlara uzak bir kademeden yapmak zorunda kalmış İl Özel İdareleri, günümüzde başarı ile hizmet yapma olanağından çok uzak düşmüş bulunmaktadır. Bu durum, hem kırsal alan yerel toplulukları için çok önemli bayındırlık, eğitim, sağlık ve tarım hizmetlerinin yürütülüşünde aksaklıklara neden olmakta hem de siyasal katılma anlamında önemli sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır."

[139] **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler İdari Reform Danışma Kurulu Raporu**, TODAİE Yay., No. 123, Ankara, 1972, s.148-156.

Ayrıca, raporda İl Özel İdarelerinin bugünkü haliyle korunması gerektiği vurgulanmaktadır. Bu idarelerin temel görevleri, il düzeyinde politika belirleme, planlama, koordinasyon ve ilçeler için gerekli destek hizmetleri yapma ve denetim olmalıdır. **"İlçe Yerel Yönetim"** birimi kurulması yönünde deneme çalışması yapılmalı ve temsil niteliği taşıyacak bir grup ilde yapılacak bu deneme başarılı olduğu takdirde, gerekirse Anayasa değişikliği yapılarak, ilçe yerel yönetimleri oluşturulmalıdır denilmektedir.

Bir bütün olarak raporda yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması gerekliliği noktasında yapılması gereken düzenlemelere, önerilere de yer verildiği görülmektedir. Buna göre, yapılacak düzenlemenin temel amacının hem halkın siyasal sürece ve yönetime etkin katılımını ve kamu hizmetlerinin yükünü istekle benimsemesine yardım edecek hem de ulusal kalkınma hedeflerinin gerçekleşmesini sağlayacak şekilde, hızlı, verimli, kaliteli ve ekonomik hizmet yapacak ve giderek taşrada daha çok kamu hizmetlerinden sorumlu olacak dengeli yerel yönetim sistemi kurmak olması gerekliliği üzerinde durulmaktadır.

Ayrıca, Anayasa'da yerel yönetimlerin temel esasları ve özellikleri belirlenmeli; ismen sayılmamalı dolayısıyla kanunla bu birimlerin kurulabilmesinin yolu açılmalı denilmektedir. Yerel yönetimler idari özerkliğe, görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olmalı, görevler liste usulü ile belirlenmeli ancak, daha fazla görev alma konusunda yerel yönetimlerin mevcut görevlerini etkin bir biçimde yapmaları ve yeterli mali imkanlara sahip olmaları esas alınmalıdır denilmektedir. Ayrıca, her yerel yönetim türü için tek bir temel kanun hazırlanarak bu konudaki mevzuat dağınıklığına ve ortaya çıkardığı güçlüklere son verilmesinin gerekliliği vurgulanmaktadır.

C. İçişleri Bakanlığı Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme Projesi (İç-Düzen Raporu) (1971)

İl Özel İdareleri ile ilgili geniş çaplı yapılan araştırmalardan birisi de İçişleri Bakanlığı tarafından İç Düzen Projesi çerçevesinde yapılan araştırmadır. 2 Eylül 1967 tarih ve 6/8247 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile "İçişleri Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme Projesi" esas itibarıyla İçişleri Bakanlığı'nın tüm hizmet ve teşkilatını kapsayacak şekilde görevlerini, yetkilerini ve yeniden örgütlenmesini ele alan ayrıntılı bir çalışmadır. 1971 yılında tamamlanan araştırma sonuçları, Bakanlık hizmet alanlarına paralel olarak hazırlanan genel raporda yer almış ve İl Özel İdarelerinin de yer aldığı 10 ayrı kitap halinde de yayınlanmıştır.

İl Özel İdareleri ile ilgili kitaba baktığımızda bu idarelerle ilgili ayrıntılı bir araştırmanın yapıldığı görmekteyiz. Bu raporda yer alan İl Özel İdarelerinin yeniden düzenlenmesine yönelik düşünce ve öneriler şöyledir[140]:

- ✓ Valinin konumunun yerel yönetimlerin özerkliği ile çelişir göründüğü konusuna vurgu yapılmakta; diğer yerel yönetimler gibi İl Özel İdarelerinin de başkanlarını serbestçe seçme imkanına sahip olması gerektiği mümkündür denilmektedir. Ancak, araştırma yapılan illerin hemen hepsinde ittifakla, valiler ve İl Genel Meclisi üyeleri, valinin bugünkü konumunun devam etmesi yönünde görüş bildirdiği ileri sürülmektedir. Bu noktada valinin konumu korunmasının gerektiği ancak, müdür yerine İl Özel İdarelerinin tüm hizmetlerinde söz sahibi olacak ve valiye gerçekten yardımcı olacak, valinin teklifi İçişleri Bakanı'nın onayı ile, genel sekreterlik birimi kurulmasının üzerinde durulmaktadır.
- ✓ İl Genel Meclisinin kuruluş biçimi değiştirilmelidir. Araştırma sonucunda İl Genel Meclislerinin yapısının değiştirilmesi konusunda ortaya çıkan görüşlerin temelinde üyelerin mesleki ve teknik bilgilerden yoksun yeteneksiz yerel politikacılar olduğu düşüncesinin bulunduğu belirtilmektedir. Ancak, birkaç örnek ile, uygulamada ortaya çıkan aksaklıkları gidermeye çalışırken; yerel yönetim esprisini zedeleyecek düzenlemelerden de kaçınılması gerektiği vurgulanmaktadır. Bu noktada önerilen çözüm yolları[141] da Anayasal aykırılığı bünyesinde taşımaktadır. Dolayısıyla İl Özel İdarelerinin bugünkü durumundan kurtarılarak daha dinamik ve güçlü hale getirilmesi ile yetenekli kişilerin buralarda görev alma arzularının artırılabileceğinin düşünülmesi gerektiği belirtilmektedir.
- ✓ İl Genel Meclisi üyelerinin sayısının devamlı artmasını önlemek için üye sayısı belli bir kurala göre dondurulmalıdır. Ülkemizde yaşanan hızlı nüfus artışı, özellikle büyük kentlerde, Meclis üyelerinin nüfus esasına göre belirlenmesi nedeniyle üye sayısında sürekli bir artış yaşanmasına neden olmaktadır. Bu anlamda yaşanan artışının meclis çalışmalarının süratine yaptığı etki ile hizmete olan katkısının karşılaştırılması ve bir noktada dengenin kurulması gerekliliği üzerinde durulmasının şart olduğu vurgulanmaktadır. Bu anlamda önerilen ise, nüfus esası yerine ya ilçe sayısının esas

[140] **İl Özel İdareleri** İç-Düzen Genel Rapor Kitap: 3, s.197-227.

[141] Önerilerden birisi, seçimle gelen üyeler yanında ilçe kaymakamları ile daire müdürlerinin de Meclisin tabii üyesi olması vardır. Her ne kadar Kaymakamlar bu öneride daha çok eğilim gösterseler bile özellikle seçilmişler ve il daire şube başkanlarının buna karşı çıktıkları görülmektedir. Bunlara göre siyasi niteliği olan ve siyasi parti gruplarının bulunduğu bir organda politika dışından ve tarafsız kalması gereken Devlet memurlarının üye olması ve oy hakkına sahip olması sakıncalar taşıyacaktır. Bir diğer öneri ise, Genel Meclisin ayrıca bir seçimle değil, ildeki belediye başkanları, kaymakamlar ve bucaklardan seçilecek birer muhtardan oluşması yönündedir.

alınması ya da milletvekilliği seçimlerinde olduğu gibi bu sayının ülke genelinde belli bir rakamla dondurulması şeklinde olması gerektiğidir.

- ✓ Olağan toplantı sayısı ikiye çıkarılmalı ve süreleri buna göre belirlenmelidir. Mevcut durumda İl Genel Meclislerinin yapmış olduğu toplantılar süre azlığı nedeniyle derinlemesine incelenememektedir. Bu anlamda hizmetlerin daha yakın bir denetime tabi kılınması amacıyla toplantı sayı ve sürelerinde düzenleme yapılmasının gerekliliği üzerinde vurgu yapılmaktadır.
- ✓ Meclis kararlarının tümünün valinin onayına tabi olması yöntemi kaldırılmalı, ancak, önemli kararlar valinin onayına tabi olmalıdır. Vali, alınan kararların mecliste yeniden görüşülmesini isteyebilmelidir. Aslında valinin itiraz hakkının bulunması meclis tarafından alınan her kararın onaydan geçmesini gereksiz kılmaktadır. Neticede, vali onamadığı veya kesin kararlar hakkında itiraz hakkını kullanabilmeli ancak, meclis toplantı halinde ise itirazdan önce konunun mecliste tekrar ele alınmasını isteyebilmelidir. Ayrıca, valiye kamu yararına veya kanunun açıkça aykırı gördüğü kararlar konusunda uygulamayı durdurma yetkisi tanınmalıdır denilmektedir.
- ✓ İl Genel Meclisinde valinin yıllık çalışma raporu üzerinde görüşme açılabilmeli ancak, bu raporu yeterli veya yetersiz bulmak şeklinde bir karar alınmamalı, bu görüşmeleri kapsayan tutanaklar İçişleri Bakanlığı'na gönderilmelidir.
- ✓ İl Daimi Encümenine tabii üye olarak, merkezi yönetimin daire müdürleri değil, Özel İdare örgütünün daire başkanları katılmalıdır.
- ✓ Vali, meclis kararlarında olduğu gibi, encümen kararlarında da yürütmeyi durdurarak iptali için yargı yoluna başvurabilmelidir.
- ✓ İl Daimi Encümeni fiyat ve ücret tarifeleri saptamalı, narh koymak gibi özel idarelere verilen görevler için, gerekenleri meclisinin onayından geçirerek, düzenleme ve bu düzenlemelere aykırı davranışta bulunanlara yaptırım uygulama yetkisine sahip olmalıdır.
- ✓ İl Özel İdarelerinin, kendilerine verilecek görevleri yürütecek şekilde, yeterli örgüte sahip olması gerektiği vurgulanmaktadır. Çünkü, İl Özel İdare hizmetlerinin merkezi yönetim birimleri tarafından yapılması bu idareler üzerinde hukuki statüyü aşan fiili vesayet uygulamasına yol açtığı belirtilmektedir. Bütçenin ilk hazırlıkları merkezi yönetim birimlerince yapılmaktadır. Bu durum daire müdürlerince İl Özel İdare kaynaklarını kendi olanaklarına ek yardım seklinde düşünmelerine neden olmaktadır. Dolaysıyla Özel İdare kaynakları yatırım yerine çoğu kez dairelerin cari giderlerini karşılamak için kullanılmaktadır. Bütçenin uygulanmasında da, saymanlık işlemleri dışında, merkezi yönetim birimleri etkili olmaktadır.

- ✓ Kuruluşların varlık nedeni kendisine verilen görevlerdir. Dolayısıyla bu da kuruluşun kendisine verilen görevi etkin, çabuk, kaliteli, verimli ve ekonomik olarak yapacak şekilde örgüt, personel, kaynak ve diğer gerekli olanaklara sahip olmasını gerektirmektedir.
- ✓ Hizmetlerin görülmesinde, ilçelerdeki örgüte yetki devri asıl olmalıdır. İlçelere hareket serbestliği sağlanmalıdır. İlçelerdeki örgütün başı kaymakam olmalı, İl Daimi Encümenine paralel bir kuruluş kaymakam başkanlığında kurulmalıdır. Hizmetlerin yürütümü ve denetimine ilişkin karar alabilecek olan bu kurul, kaymakam başkanlığında İlçe Genel Meclisi üyelerinden birisi, ilçe özel idare müdürü ve bir teknik elamandan oluşması düşünülebilir denilmektedir.
- ✓ Personel konusunda temel ilke, İl Özel İdarelerinin hizmetlerin yürütümü için yeterli personele sahip olmasıdır. Ayrıca, sahip oldukları tüm personeli kendileri atayabilmelidirler. Ancak, kadroların gereksiz yere artırılmasını önlemek amacıyla merkezi yönetimce belli standartlar üzerinden asgari ve azami kadro sayısı belli edilebilir denilmektedir. Vali ve kaymakamlar Özel İdare hizmetlerin yürütümünde personel eksikliği olduğu durumlarda veya yapılacak işin özelliği itibarıyla yetersiz olması durumunda genel idare personelinden faydalanabilmelidir. Aynı şekilde merkezi yönetim birimleri de İl Özel İdare personelinden yararlanabilmeli ancak, bu durum özel hallerde geçerli olmalı, genel ve sürekli bir niteliğe bürünmemelidir.
- ✓ İl Özel İdarelerine görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanmalıdır. Gelir kaynaklarındaki kabarıklık bu idarelerin yapmakla yükümlü oldukları görevleri karşılamaya yetmediği vurgulanmakta; zaman içinde görev-gelir arasındaki dengenin bozulduğu ve bu idarelerin görevlerini yapamaz, hatta personel ücretlerini ve cari giderlerini karşılayamaz duruma getirildikleri belirtilmektedir.
- ✓ Gelirlerinde sürekli bir azalama yaşanırken; giderlerinde de artışlar meydana gelmekte olduğu vurgulanmakta; çeşitli kanunlarla da Özel İdare bütçesinden belli oranlarda çeşitli kurumlara pay ayırma zorunluluğunun olduğu belirtilmektedir. Bu paylar Özel İdarelerinin bütçeleri üzerindeki tasarruf etme yetkisini de önemli ölçüde sınırlandırmaktadır. Bu noktada yaşanan paradoks İl Özel İdarelerinin hem merkezi yönetimden pay alan hem de merkezi yönetim birimlerine pay ödeyen bir durumda olmalarıdır.
- ✓ Denetim, İl Özel İdarelerinin tüm hizmetlerini kapsamalı ve kendi iç denetim mekanizması da çalışır hale getirilmelidir. Merkezi yönetimce yapılacak denetim hizmet alanlarına göre ilgili birimlerce yapılmalı, diğer kuruluşların görev alanına girmeyen

konularda denetimi ise İçişleri Bakanlığı yapmalıdır. Ancak, denetim hiçbir zaman İl Özel İdarelerinin inisiyatiflerini engelleyici değil, eğitici ve yol gösterici olmalıdır.

- ✓ İl Özel İdareleri hizmetleri için gerekli olan taşıtları herhangi bir onaya tabi olmadan alabilmelidirler. Çünkü, taşıt alımında Bakanlar Kurulu'nun kararının aranması gereksiz satın almaları önleme veya azaltma yerine geciktirme gibi hizmetleri aksatan bir duruma neden olmaktadır.
- ✓ İl Özel İdare mevzuatı dili başta olmak üzere bugünün ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde özerklik anlayışı çerçevesinde yeniden düzenlenmelidir.

Bir bütün olarak bakıldığında İç-Düzen Projesi ile hazırlanan raporda İl Özel İdareleri ile ilgili çok geniş ve ayrıntılı önerilere yer verildiğini görmekteyiz. Ancak, o günden bu güne siyasi iradeyi elinde tutanlar bu raporları göz önüne alarak, birkaç ufak şekil değişikliği dışında bir şey yapmamışlardır. Ama asıl olan kamu yönetiminin bir bütün olarak ele alınması ve köklü bir yeniden yapılanmanın sağlanmasıdır. Ancak, bu durumda geniş alan yönetiminde çok önemli görevleri olan İl Özel İdareleri gerçek anlamda bir yerel yönetim birimi haline gelecektir.

D. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA Raporu) (1991)

Reform çalışmalarının en son ve en kapsamlı olanı Kamu Yönetimi Araştırma Projesi'dir(KAYA). Bu araştırmaya 1988 yılında DPT tarafından TODAİE'den Altıncı Beş Yıllık Plana ışık tutacak şekilde kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere günümüze kadar yapılan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak, yapılan bu çalışmaların ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, darboğazlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak, Avrupa Topluluğu'na yönetsel uyum amacıyla gerekli hazırlıkları saptamak üzere bir yönetim araştırması yapılmasının istenmesiyle başlanmış[142], Proje 1991 yılında tamamlanarak DPT'ye teslim edilmiştir[143].

KAYA projesinin amacı " kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri, etkili, sürekli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görecek bir

[142] **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2000, No. 2507 , s.8.

[143] KAYA Projesinin örgütlenme şekli şöyledir: -Merkezi yönetim araştırma grubu raporu, - Mali ve Ekonomik Araştırma Grubu, - Avrupa Toplulukları Yönetsel Uyum Araştırma Grubu, - Taşra ve Yurt Dışı Kuruluşları Araştırma Grubu, - Yerel Yönetimler Araştırma Grubu, Personel Rejimi Araştırma Grubu, Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi Araştırma Grubu.

düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde varolan aksaklıkları. bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermek" olarak belirlenmiştir. Diğer bir ifadeyle, bu araştırma ile tüm kamu yönetimini oluşturan unsurların, **merkezi yönetim, yerel yönetim ve merkezin taşra birimleri**, yeniden değerlendirilmesi ve bunun sonucunda etkin, verimli, sorumlu bir kamu yönetimi anlayışını ortaya çıkaracak önerilerde bulunulmasının amaçlandığı anlaşılmaktadır.

Kamu yönetimi araştırma projesi kapsamı içinde yer alan yerel yönetimler araştırmasının amacı ise, " topluma yerel düzeyde sunulan hizmetlere ilişkin olarak bir yandan toplumun hizmet beklentilerine, demokrasi özlemlerine ve Avrupa Topluluğu'na girme arifesindeki koşullara uyum sağlayacak, öte yandan yönetsel etkililik ve verimlilik açılarından en uygun çözümler getirecek örgütsel yapıya ve işleve sahip bir modelin niteliklerinin ve özelliklerinin incelenmesi ve bu bağlamda öneriler getirilmesi" olarak belirlenmiş bulunmaktadır. Kısaca bu araştırma ile asıl hedeflenenin etkin, güçlü, demokratik bir yerel yönetim birimi oluşturulması yönünde bir model ortaya koymak olduğunu söyleyebiliriz. Ancak, araştırma ile ülkemizdeki mevcut tüm yerel yönetimler incelenmiş, yeniden yapılanma doğrultusunda önerilerde bulunulmuş olduğundan biz bu araştırmanın sonuçları konusunda incelemede bulunurken; esas ele alacağımız konu İl Özel İdareleri ile ilgili düşünce ve önerilerin neler olduğu olacaktır.

Araştırmanın sonuçları neticesinde İl Özel İdareleri ile ilgili ortaya konan model ana hatları ile şöyledir[144]: Günümüzde merkezi yönetim ve onun taşra birimleri sorumluluğunda olan ancak, yerel nitelik arz eden kamu hizmetlerini yerel düzeyde yürütecek en uygun birimler olarak "**İl Ve İlçe Yerel Yönetimleri**" belirlenmiştir. Bu modelde ilçe yerel yönetimi temel hizmet birimi olarak olma özelliği taşımakla beraber, il yerel yönetimi de büyük ölçek içinde ele alınması daha uygun ekonomik ve verimli olan önemli bazı hizmetleri yapma ve ilçeye destek hizmet sağlama rolünü üstlenecektir.

[144] **Kamu Yönetimi Araştırması Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu**, TODAİE Yay., No. 247, Ankara, 1992, s.68-106.

Genel olarak baktığımızda yerel düzeyde üç kademeli bir yerel yönetim biriminin öngörüldüğünü görmekteyiz[145]. Birinci kademede köyler ve belediyeler yer almaktadır. Bunlar rasyonel ve ekonomik görev yapabilme ölçeği bakımından sınıflandırılacak ve görevler buna göre paylaştırılacaktır. İkinci kademede ilçe yerel yönetimi yer almaktadır. Bu birimler ilçe sınırları içerisinde yer alan köy ve belediyelerin nüfus ve alan boyutları bakımından yapamayacakları ya da yapmaları rasyonel ve ekonomik olmayan görevlerle, günümüzde ilçede merkezi yönetimin taşra birimlerince yürütülen yerel nitelikli görevlerden sorumlu olacaklardır. Üçüncü kademede ise il yerel yönetimleri yer alacaktır. Bu birimler ise, geniş ve yaygın bir örgüte, uzman personele, ileri düzeyde teknik bilgiye, pahalı araç ve gerece ve büyük paraya ihtiyaç duyulan hizmetler için en uygun boyutta birimler olarak görülmektedir.

Araştırmada örgütsel yönden ortaya konan temel nokta ise, taşrada merkezi yönetim birimlerince yerine getirilmekte olan yerel nitelikli hizmetlerin il ve ilçe yerel yönetim sorumluluğuna geçmesi ile birlikte bu birimlerin tüm kaynakları da (personel, araç-gereç, para) bu idarelere geçecek, dolayısıyla merkezi yönetimin ayrıntılara inmeyen yol göstericiliği, desteği ve denetimi altında bu hizmetler yerinden yönetilecektir. Yapılan alan araştırmasının sonuçları da bunu doğrulamaktadır: Şöyle ki, araştırmaya yanıt verenlerin %95.6'ı bugünkü durumuyla İl Özel İdarelerini yeterli bulmadıklarını ve yetersizliğin en önemli sebebinin ise sorumluluğu çerçevesinde örgüte ve uzman personele sahip olmaması olduğunu söylemektedirler.

Oluşturulacak yeni modelde karar organlarının temel özellikleri ise şöyle belirlenmiştir. İl ve ilçede kurulacak olan yerel yönetimlerin karar organlarının adı ilde "**İl Yerel Yönetim Meclisi**", ilçede ise, "**İlçe Yerel Yönetim Meclisi**" olacaktır. Modelde ilçeler temel hizmet birimi olarak kabul edildiği için, ilçelerden halk tarafından seçilen üyeler hem o ilçe meclisinde görev yapacak, hem de o ilçeyi il yerel yönetim meclisinde temsil edecektir.

Modelde yürütme organlarının durumu ise şöyle ele alınmaktadır: ilk başta valilerin İl Genel Meclisi ve Özel İdarenin başkanı olmasının demokratik açıdan tartışıldığını ve yerel yönetimlerle ilgili pek çok akademisyenin, İl Özel İdaresinin demokratik gelişiminin temel şartının valinin bu idarenin başından ayrılması gerektiği yönündeki görüşleri olduğu

[145] Ziya Çoker, "Seçimlik Vali Üzerine Karşıt Düşünceler ve Yeni Bir Yönetim Modeli", **TİD**, Y.65, S.399, Haziran, 1993, s. 14.

belirtilmektedir. Ancak, bu düşüncelerin doğru olmadığı ifade edilmekte; valinin İl Özel İdaresinin yürütme organı olarak kalması yönündeki gerekçeler de anket sonuçlarına[146] dayanarak açıklamakta ve önemli olanın da tam yetkili bir meclis ve yerel kamu etkinliklerinin büyük bölümünü kapsayan görevleri ve teşkilatıyla özerkliği zedelemeyecek denetim ilişkileriyle iyi işleyen bir yerel yönetim olduğu belirtilmektedirler.

Ayrıca, vali ve kaymakamlar meclisin aldığı kararları merkezi yönetimin belirlediği standartlar çerçevesinde ve yerel meclisçe kararlaştırılan kurallara uygun olarak yürüteceklerdir denilmekte; vali ve kaymakamların meclis kararlarını onaylama ve değiştirme hak ve yetkisine sahip olamayacakları ifade edilmektedir. Raporda yer alan bu durumu Geray şöyle eleştirmektedir[147]: " Valilerin seçimle işbaşına gelmesi tartışılır duruma gelmişken, sözü edilen yerel yönetim birimlerinin kendi başkanlarını seçmelerine olanak tanıyan önerilerin geliştirilmemiş olması, bunu raporda baştan sona yer alan demokratiklik, katılımcılık deyimleriyle bağdaşır görmek mümkün değildir."

Meclisin oluşumu ile ilgili olarak[148], meclis üye sayısının nüfus esasına göre belirlenmesi, köy ve alan büyüklüklerinin dikkate alınmaması, her yıl üye sayısında önemli artışlar yaşanmasına ve ilçelerin temsilinde eşitsizliğe neden olduğu vurgulanmaktadır. Ancak, meclislerdeki üye sayısının artmasının hizmetler yönünden çok yararlı olacağını söylemenin mümkün olmadığı ve göç nedeniyle nüfus artışının büyük merkezlerde yoğunlaşması nedeniyle, şehir kökenli üyelerin meclise girme oranını artırdığı belirtilmektedir. Bu nedenle de hizmet yoğunluğu daha çok kırsal alanlar olan bu birimlerin meclislerine, üye seçiminde köy sayısına göre bir belirlemenin yapılmasının daha uygun olacağı öngörülmektedir.

Yerel nitelikli hizmetlerin tümü il ve ilçe yerel yönetimine aktarılacağı için, görev ve sorumlulukların da artacağı belirtilerek; İl Genel Meclisi toplantı sayısının en az yılda 4 defaya çıkartılması önerilmektedir. Olağanüstü toplantı konusunda ise, özerkliği zedeleyen ve ağır bir vesayet uygulaması yaratan toplantıya çağırma nisabı ve Bakanlıktan izin alma

[146] Araştırmaya göre, Valiyi il yerel yönetiminde yürütme organı olarak görmek isteyenlerin oranı şöyledir: Mülki idare amirleri arasında %96.1, Daire müdürleri 83.6, seçilmişler %64.1, öğretim üyeleri % 61.2, İçişleri merkez yöneticileri % 60.0. Bu anlamda vali il yerel yönetimi ilişkileri şöyle özetlenmektedir. Valinin yürütme organı olarak görev yapması akademisyenler, atanmışlar ve seçilmişler tarafından çoğunlukla uygun görülmektedir. Ayrıca vali, devletin ve hükümetin temsilcisi ve atanmış bir kişi olarak meclise karşı sorumlu olmamalı, meclis-vali arasındaki uygulama ile ilgili anlaşmazlıklar idari yargıda çözümlenmeli dolayısıyla meclis vali hakkında yetersizlik kararı verememelidir. Kaymakam konusunda da aynı gerekçeler ileri sürülmektedir.

[147] Cevat Geray, "KAYA Yazanağı Açısından Yönetimin Taşra Birimlerinin ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi", ÇYD, C.1, S.1, Ocak,1993, s.16.

[148] Kamu Yönetimi Araştırması Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, s. 127-129.

konusunun değiştirilmesi gereği vurgulanmaktadır. Dolayısıyla meclis üyelerinin üçte birinin isteği veya valinin gerek görmesi halinde başka bir izne ve işleme gerek kalmaksızın meclisin olağanüstü toplantıya çağrılabilmesi önerilmektedir.

Meclis gündeminin belirlenmesi konusunda valiye çok geniş takdir yetkisi tanınmış olduğu vurgulanmaktadır. Dolayısıyla vali meclise gündemi sunduktan sonra gündem meclise ait olacağından, üyelerin gündem konusunda salt çoğunluğa gerek olmadan ek ve değişiklik istemlerinde bulunabilmeleri önerilmektedir. Meclisin karar vermesi durumunda yılda belli bir sayı ile sınırlı olmak üzere, il ve ilçe meclis toplantıları geniş bir katılımın sağlandığı, hemşerilerin, sivil toplum örgüt temsilcilerinin, kitle iletişim mensuplarının soru sorma hakkının olduğu, daha uygun yerlerde yapılması gerektiği vurgulanmaktadır.

İl Daimi Encümeni karar organı olmaktan çok yürütmeye yakın organ olduğu vurgulandıktan sonra bu kuruluşlara **"yürütme kurulu"** adı verilmesi önerilmekte ve bu konuda gerek Anayasal gerekse de yasal değişikliğin yapılması önerilmektedir. Bu değişiklikle de beraber il ve ilçe yerel yönetimlerinin yürütme kurullarına o yerel yönetimin atanmış uzman personelinin katılmasının mümkün olacağı belirtilmektedir. Gerekçe olarak da yürütmenin uzmanlık gerektirdiği ve profesyonelce yapılması gereken bir iş olduğu söylenmektedir. Ancak, buna katılmak mümkün değildir. Çünkü, gerektiği zamanda bu kurulun bünyesinde çalışan veya merkezi yönetimin emrinde çalışan uzmanlardan yararlanma imkanı bulunmaktadır. Dolayısıyla seçilmişlerin yer aldığı bir kurula atanmışların katılması her durumda o kurulun özerkliğine etki edebilecek bir durum yaratmaya müsait olabilecektir.

Encümenin gündeminin belirlenmesinde başkanın tek belirleyici olmasının encümenin çalışmaları ve hizmetleri üzerindeki etkinliğini azalttığı hatta yok ettiği vurgulanmaktadır. Bu nedenle üyelerden her biri hizmetlerle ilgili bir konunun gündeme alınmasını önerebilmeli ve bunun kararını da encümen vermelidir denilmektedir. Ayrıca, valinin "encümen kararlarını" veto etmesinin uygun olduğu ancak, kararın uygulanmasını durdurma yetkisi yerine, bunu yargıdan istemesinin daha demokratik olacağı vurgulanmaktadır[149].

[149] Kamu Yönetimi Araştırması Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, s. 132-133.

E. Genel Değerlendirme

Genel olarak ülkemizde kamu yönetiminde değişim arayışları, kamu yönetim reformu, yönetimin yeniden düzenlenmesi, reorganizasyon, yönetimin geliştirilmesi, yeniden yapılandırılma gibi değişik başlıklar altında incelenmiş ve bu konuda raporlar hazırlanarak önerilerde bulunulmuştur. Çeşitli adlar atında yapılan bu çalışmaların uygulamaya yansımasına baktığımızda, parçacı değişimlerin veya iyileştirmelerin yapıldığı görülmekle beraber, kamu yönetiminin bir bütün olarak ele alınarak değişen sosyo ekonomik koşullara bağlı, bir değişim içine girildiği görülmemektedir. Çünkü hala bir reform veya yeniden yapılanma konusu gündemdeki hızını hiç kesmeden devam ettirmektedir.

İdari reform genelde iki şekilde yapılmaktadır. Bunlardan ilki organik reformdur. Diğer bir deyişle, idare bir bütün olarak ele alınır. Merkezi yönetim, katma bütçeli daireler, kamu iktisadi teşebbüsleri ve yerel yönetimler bir bütün olarak ele alınır. İkincisi fonksiyonel reformdur. Personel, bütçe ve mali kontrol, evrak, dosyalama, daktilo, teftiş ve araştırma gibi görevler incelenir ve yeniden düzenlenir[150]. Bu anlamda yeniden düzenleme konusunda hazırlanan raporlara baktığımızda, bunların uzman bir kadronun yönlendiriciliğinde, sistemin bütününü ele alacak şekilde uygulama projeleri haline getirilme zorunluluğu vardır. Diğer bir ifadeyle organik bir reforma gereksinim bulunmaktadır. Çünkü, bu sayede uygulanacak sistemler, yöntemler ve usullerde uyum ve birliktelik sağlanabilecektir. Ama günümüze kadar yapılan araştırmalarda bu gereksinimlerin tam anlamıyla yerine getirildiğini görememekteyiz.

Ayrıca, yapılacak yeniden düzenleme ile ilgili temel bir felsefe ve modelin de açıklıkla ortaya konulmaması başarıya ulaşmanın önünde önemli bir engel olmaktadır. Çünkü, başarıya ulaşmanın diğer bir şartı da yönlendirici durumundaki genel bir siyasi direktif ve bunun dayandığı bütüncül bir modelin olması gerekliliğidir.

Yerel yönetim reformunun temelinde bir politik tercihin olması, merkezdeki politikacılarının bunu gerçekleştirmedeki samimiyetlerini ortaya koymalarında belirleyici olmaktadır. Bu anlamda ülkemizdeki duruma baktığımızda güçlü merkeziyetçi yapı, yerel yönetim birimlerine gereken görev, yetki ve kaynakların devredilmesinde önemli bir engel yaratmaktadır. Ayrıca, kamu görevlilerinin önemli bir kısmının merkezdeki bürokrasi içinde

[150] Tahir Aktan, **Kamu İdaresi**, Anadolu Üniversitesi Eğitim Sağlık Ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yay., No. 43, Ankara, 1987, s.156.

yer almalarından dolayı yerel yönetimler kalkınma politikalarında pek etkili olamamaktadır veya buna izin verilmemektedir[151].

Yukarıda bütün yönleriyle belirttiğimiz araştırma raporlarının tümünün genel olarak yerel yönetimler özelde ise İl Özel İdareleri konusunda, yeniden yapılandırma çabaları çerçevesinde, demokratik, özerk ve halkın aktif katılımını gerçekleştirecek bir yerel yönetim reformunu savundukları görülmektedir. Ancak önemle belirtilmesi gereken ise, başlangıçta savunulan anlayış ile ortaya konulan önerilerin bir paradoks oluşturduğudur. Şöyle ki, bu çalışmalarda İl Özel İdarelerinin korunmasının sağlanması ve etkili ve verimli çalışmalarını sağlamak amacıyla da İlçe Özel İdaresi kurulması önerilmektedir. Ancak, çok önemli ve yerinde olan bu öneriye karşılık ilginç olan, atama ile göreve gelen ve merkezi yönetime karşı sorumlu olan vali ve kaymakamların bu birimlerin başında yürütme organı olarak korunmasının gerekliliğinin[152] belirtilmesidir.

Bir bütün olarak değerlendirdiğimizde, İl Özel İdareleri konusundaki yeniden yapılanma çalışmalarının ve ortaya konan yeni yasal ve yönetsel düzenlemelerin gereken ve istenilen ölçüde başarı sağlayamadıkları görülmektedir. Çünkü, bu idarelerin yaşadığı sorunlar ve en önemlisi gerçek bir yerel yönetim birim haline getirilememe sorunu hala devam etmektedir. Bunun ortaya çıkmasında ise, yeterli bir siyasi iradenin ortaya konulamaması, merkezi yönetimin otokratik yapısı, yeniliğe karşı direnen güçlerin varlığı[153] gibi önemli nedenler bulunmaktadır.

Aslında, "sorunların çözümü kuşkusuz mümkündür. Bunun için de ihtiyaç duyulan şey artık araştırma yaptırmak, rapor hazırlatmak değildir. Yapılacak olan şey yazıp söyleyip de bir türlü yapamadığımız siyasal destekli, kararlı uygulamadır[154]." Çünkü, 1960'lı yıllardan beri söylenen, özellikle akademik çevrelerce bütün yönleri ile ortaya konulan, yerel yönetimlerin özellikle İl Özel İdarelerinin yeniden yapılandırılması konusundaki düşünce ve önerilerin gerçek anlamda uygulamaya geçirilmediği, şekilsel bazı değişiklikler dışında öngörülen değişimlerin öneri, önlem ve temenni düzeyinde kaldığı görülmektedir.

---

[151] Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s.9-10.
[152] Aykut Polatoğlu, **Kamu Yönetimi Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması**, ODTÜ Geliştirme Vakfı Yay., Ankara, 2001, s.159.
[153] Firuz Demir Yaşamış, "Osmanlı Devlet Yönetimi Başlangıç Yılları", **TİD**, Y.73, S.432, Eylül, 2001, s.28-29.
[154] Cengiz Akın, "Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz", **TİD**, Y.72, S.247, Haziran, 2000, s.108.

Son yıllarda yeniden yapılanma konusunda toplumun büyük bir kesiminin uzlaşma içinde olduğu, gerek siyasi iradenin gerekse de halkın bu konuda gösterdiği isteklilikten açıkça anlaşılmaktadır. Ancak oluşan bu uzlaşmaya karşın, günümüzde tepkilerin çıkar ve yetkilerini kaybetmek istemeyen sendikal çevrelerden geldiğini görmekteyiz. Çünkü, kamu yönetiminin yeniden yapılanması ve hizmette yerelliğin sağlanarak etkin, katılımcı ve çağdaş bir yönetim sisteminin oluşturulması konusundaki düzenlemelere karşı açık bir itirazın bu kesimlerden yükseldiği görülmektedir.

V. Sivil Toplum Kuruluşları Tarafından Hazırlanan Raporlarda İl Özel İdareleri

A. Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği: Yerel Yönetimler Sorunlar, Çözümler (1995)

TÜSİAD'ın yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması konusunda yaptırdığı araştırma[155] ve bu konuda hazırlattığı "Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı[156]"nda yapılan tespitte, Ülkemizde, özellikle son yıllarda, yerel yönetimleri çağın gereklerine uygun güçlü ve demokratik bir yerel yönetim kurumu haline getirme yönünde olumlu çabalara rağmen bunların yapılabilir kılınamadığı, bunun temel nedeninin de uzun yıllardır egemenliğini sürdürmekte olan "**merkeziyetçi-bürokratik yönetim**" geleneği olduğu vurgulanmaktadır.

Bu anlamda yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına yönelik ortaya konulan model ile hedeflenenin "yerel düzeydeki yönetim kesiminin bugünkü eskimiş, toplumumuzun istek ve beklentilerini karşılamayan, aşırı bürokratik ve merkeziyetçi niteliğinden uzaklaştırarak, yönetim sistemimizin bu kesimine etkili, verimli ve kamu yararı doğrultusunda hizmet üreten güçlü ve demokratik bir yerel yönetim niteliğin kazandırılması ve yerel toplulukların yerel yönetimler aracılığı ile yerel hizmetleri serbestçe yönetme yetkisinin sağlanması" olduğu belirtilmektedir.

Genel olarak yerel yönetimlerin yeniden yapılanması gerekliliği konusunda önerilen modelde yer alması gereken temel kriterler ana başlıklar altında şöyledir: Yeniden yapılanmada;

---

[155] Selçuk Yalçındağ, **Yerel Yönetimler Sorunlar, Çözümler**, TÜSİAD Yay., No. TÜSİAD-T/95-9/184, İstanbul, 1995, s.55-69.

[156] Selçuk Yalçındağ – Fethi Aytaç – Ziya Çoker, **Yerel Yönetimler Yasa Taslağı**, TÜSİAD Yay., No. TÜSİAD-T/97-207, İstanbul, 1997, 89-108.

- ✓ Yerel düzeyde asıl hizmet birimi olması gereken yerel yönetimler örgütlenmesi şöyle olmalıdır.

- ✓ Yerel yönetimlere kendi alanları içinde yerel nitelikli tüm hizmetleri özgürce yürütme yetkisi ve sorumluluğu verilmeli,
- ✓ Kendi iç örgüt yapılarını serbestçe kurabilmeli,
- ✓ İlke olarak yerel hizmetleri kendi öz kaynakları ile finanse etmeli,
- ✓ Halkın demokratik katılım olanakları ve yönetimde açıklık ve saydamlık artırılarak etkili bir halk denetimi sağlanmalı,
- ✓ Yerel yönetimlerin etkili ve verimli hizmet üretmesinde merkezi yönetim rolü, yerel yönetimlere yardım ve destek sağlamak, yerel yönetimlerce uyulması gereken temel hedef, ilke ve standartları belirlemek ve yerel yönetimler üzerinde etkili bir hukuka uygunluk denetimini gerçekleştirmek olmalıdır.

Bütün bu temel kriterlerden sonra, İl Özel İdarelerinin modeldeki konumu temel başlıklar halinde şöyledir:

Modelde geniş alan yönetiminde iki basamaklı bir yapılanma önerilmektedir. Bunlar "**İl Yerel Yönetimi**" ve "**İlçe Yerel Yönetimi**"dir. Modelin ilk ayağı olan İl Yerel Yönetimi, demokratik ve güçlü yerel yönetim nitelikler kazandırılarak, günümüzdeki İl Özel İdaresinin yerini aldığı görülmektedir. Bu yapılanma içinde tüzel kişiliğe sahip ilçe yerel yönetimleri temel hizmet birimleri olarak kabul edilmektedir. Oluşturulan bu birimler, illerde ve ilçelerde, görevler açısından günümüzdeki merkezi yönetimin taşra birimlerinin yerini almış olacaklardır. Bu nedenle görevlere ilişkin il ve ilçelerde bulunan, merkezi yönetime ait, personel, araç-gereç, bina ve tüm donanımlarının bu birimlere devredileceği belirtilmektedir.

İl Yerel Yönetiminin görevi, il çapındaki hizmetleri doğrudan gerçekleştirmek yerine, İlçe Yerel Yönetiminin gözetim, denetim, eşgüdüm, yardım ve destek birimi olacağı

belirtilmektedir. Yapılanmada köyler ve küçük belediyelerin sistemin birer parçası olacakları vurgulanmaktadır.

Ayrıca, yerel yönetimler için genel görev ilkesi kabul edilmektedir. Diğer bir deyişle, kanunlarca yasaklanmamış ve açıkça görev ve sorumluluk alanı dışında bırakılmamış tüm yerel nitelikli hizmetlerin bu birimlerce yapılabilmesine(md.8) imkan sağlandığı belirtilmektedir.

Organlar açısından modelde günümüzdeki yapılanmanın aynen devam ettiği görülmekte, ancak; Encümenin "**yürütme kurulu**", İl Genel Meclisinin "**il meclisi**", ilçe karar organının da "**ilçe meclisi**" olarak adlandırılması öngörülmektedir. Ayrıca, İl ve ilçe yerel yönetimlerinin kendi hizmet birimlerini kurabilmesi öngörülmektedir.

Meclislerin oluşumu konusunda model, İl meclislerinin ilçe meclislerinin doğrudan halk tarafından seçilmiş üyeleri arasından ilçe meclisince seçilecek üyelerden, il merkezi belediye başkanından ve oy hakkı olmaksızın kaymakamlardan; İlçe meclisinin ise, ilçe sınırları içindeki il meclisi üyeleri, belediye başkanları ve köy muhtarlarının kendi aralarından seçecekleri temsilcilerin katılmaları ile oluşacağı belirtilmektedir.

Modelde günümüzde mevcut olan toplantı sayısının korunduğu görülmektedir. Buna göre il meclislerinin Mayıs ve Kasım, ilçe meclislerin de Nisan ve Ekim aylarında yılda iki kez toplanması öngörülmektedir.

Yürütme kurullarının oluşumunda birim başkanlarına da yer verildiği görülmektedir. Buna göre, il ve ilçe yürütme kurulları, belli hizmet birim başkanları ile meclisçe seçilecek üyelerden oluşmalı, birim başkanlarının yürütme kurullarında çoğunlukta olmaları sağlanmalı, öteki üyeler ise meclisteki siyasi parti gruplarını temsil edecek biçimde seçilmesi öngörülmektedir.

İl yerel yönetiminin yürütme organı vali, ilçe yerel yönetiminin yürütme organı kaymakam olmalıdır. Atanmışın başkan olmasının gerekçeleri; esas olan seçimle göreve gelmektir. Ancak, başlangıç noktasında bugünkü sistemin varlığı modelin başarı şansını artıracaktır. Ayrıca, modelin demokratik niteliğinin zedelenmemesi amacıyla vali ve kaymakamlar il ve ilçe meclislerine karşı sorumlu duruma getirilebileceği vurgulanmaktadır. Bu anlamda oluşturulan yerel yönetimler yasa taslağına şu hükümler konulmuştur. "Vali ve

kaymakamların her yıl dönem başı toplantısında meclise sundukları çalışma raporu meclisin 2/3 çoğunluğu ile yeterli görülmediği zaman, ilçe meclisinin kararı ve valinin görüşü ile, il meclisinin kararı da doğrudan görüşme tutanakları ile birlikte bir ay içinde İçişleri Bakanlığı'na gönderilmesi öngörülmektedir. İçişleri Bakanlığı'nın da gerektiğinde konuyu denetleme elemanlarına inceletip, kendi görüşlerini de ekleyerek bir ay içinde Danıştay'a göndereceği belirtilmektedir. Danıştay konu ile ilgili olarak üç ay içinde yetersizlik kararı verdiği taktirde Vali ve kaymakamın yerinin değiştirileceği" öngörülmektedir.

Merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde hukukilik denetimi yapmalı, yerindelik denetimi yapmamalıdır. Çünkü, siyasi nitelikli olan bu denetim yerel halka ait bir yetki olup, seçimler ve katılım yolu ile uygulanmaktadır. Yerel yönetimler arasında hiyerarşik olmayan "demokratik vesayet denetimi" ilişkileri kurulmalıdır. İl meclisleri, ilçe ve belediye meclislerinin; ilçe meclisi, köy ve küçük belediye meclislerinin kararlarını bir üst meclis olarak görüşerek belli bir süre içinde karara bağlayabilmelidirler.

Genel olarak yerel yönetimlerin öz kaynaklarının gelirleri toplamı içindeki payı %60-70 civarlarında olmalıdır. Bu amaçla, bir kısım vergiler, tavan ve taban oranları merkezi yönetimce belirlenmek üzere, yerel yönetimlere bırakılmalıdır. Sınırları içinde merkezi yönetimce tahsil edilen vergilere yerel meclis kararı ile yüzde ekleme yetkisi tanınmalıdır. Bütün bu kaynaklara rağmen gelirleri hizmetlerini karşılamayan birimlere "mali denge sistemi" aracılığı ile objektif kriterler ile yardım yapılması öngörülmektedir.

Modelde katılım konusuna çok önem verildiği görülmektedir. Katılım için şunlar öngörülmektedir[157]: "Yerel meclis toplantıları, gizli oturumlar dışında halka açıktır. Bu anlamda meslek odaları ve sivil toplum örgütleri temsilcileri mecliste görüş bildirebilirler. Meclis toplantılarında, üç gün içinde sorulara sözlü veya yazılı olmak üzere, yılda en az iki oturumunda seçmenlere soru sorma olanağı tanınır. Ayrıca, Meclis komisyonlarına gündemdeki konuların uzmanları yada ilgili meslek kuruluşlarının ve sivil toplum örgütlerinin temsilcileri oy hakkı olmaksızın toplantıya katılarak, tutanağa geçirilmek üzere görüş bildirebilirler. Meclis toplantıları en az üç gün öncesinden yeri, gündemi ve saati ilan edilmek üzere seçmenlerin toplantıları en kolay izleyebilecekleri yerlerde yapılır. Meclis tutanakları, karar ve işlemlerle ilgili her türlü belgenin ücret karşılığında verilmesi öngörülmektedir.

[157] Selçuk Yalçındağ – Fethi Aytaç – Ziya Çoker, Yerel Yönetimler Yasa Taslağı, s.123-124.

Meclis toplantıları yaygın bir biçimde yerel halka duyurulmalıdır. Hemşerilerin, sivil toplum örgütlerinin ve kitle iletişim araçları mensuplarının soru sormalarına olanak vermek üzere meclislerin özel toplantılar yapmaları mümkün olmalı, sorulan soruların cevaplanması zorunluluğu getirilmelidir. Meclis tutanakları olduğu gibi yayınlanmalı, isteyene kopyası verilmelidir.

Bir bütün olarak değerlendirdiğimizde bir sivil toplum kuruluşu olarak TÜSİAD'ın yaptırmış olduğu araştırma raporu ve bu konuda hazırlanan yerel yönetim yasa taslağı genel olarak yerel yönetimler özelde ise İl Özel İdareleri açısından etkin, katılımcı, demokratik ve özerk bir model ortaya koymaktadır diyebiliriz. Bu konuda Yalçındağ şöyle demektedir[158]: "Burada ortaya konan model, akademisyenlerin masa başında, hayal kurarak, fikir jimnastiği yaparak ortaya koymuş olduğu bir ürün değildir. Çünkü, bunun gerisindeki fikirlere temel olan çalışmalar 30-40 yıllık bir geçmişe sahiptir. Bu dönemde, üniversiteler, bürokratlar, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, DPT ve özellikle siyasi partiler tarafından çok güzel çalışmalar yapılmıştır ve hem bunların hem de TODAİE tarafından her on yılda bir dört defa hazırlanmış raporların sonuçlarına dayalı bir çalışmadır."

Gerçekten de ortaya konan modele baktığımızda daha önce incelemiş olduğumuz araştırma raporlarının bir sentezinin varlığını görmekteyiz. Ayrıca, 1985 yılında imzaya açılan, 1988 yılında bazı maddelerine çekince koyarak imzaladığımız ve 1993 yılında yürürlüğe giren ama aradan geçen süreçte hala hükümlerini kendi iç hukukumuza aktaramadığımız Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ı hükümleri doğrultusunda hazırlanmış bir model olarak da nitelendirilebilir. Çünkü modelde yerel yönetimleri etkin demokratik ve özerk hale getirecek hükümlerin açık bir şekilde yer aldığı görülmektedir. Bunların başında hizmetin halka en yakın birim tarafından yerine getirilmesi ilkesi yer almaktadır. Bu anlamda tüzel kişiliğe sahip temel hizmet birimi olarak İlçe yerel yönetim biriminin kurulması önerilmektedir. Ayrıca, gelirlerinin giderlerine eşit olması, yani mali dengenin sağlanması, meclisin yürütme organı karşısında daha işlevsel hale getirilmesi, hukukilik denetiminin asıl olması ve halkın yönetime etkin katılımının sağlanması gibi geniş alan yönetiminde etkinliği artıracak önerilere yer verildiği görülmektedir.

Ancak, yürütme organının, bazı gerekçeler ileri sürülerek, atama ile göreve gelmesi ve yürütme kurulu yapılanması içinde atanmışlara yer verilmesi, her ne kadar etkin ve

[158] **Yerel Yönetimler "Demokratik Standartların Yükseltilmesi Paketi" Tartışma Toplantıları Dizisi-3**, TÜSİAD Yay., No: TÜSİAD-T/97-10/219, İstanbul, 1997, s.19.

hukuki bir denetim mekanizmasının oluşturulması ile varsayılan bütün sakıncaların ortadan kalkabileceği düşünülse de, bu model içinde merkeziyetçi yönetim anlayışının hissedilmesine neden olacaktır.

Neticede ortaya konan model, bir takım Anayasal değişikliklerin yapılmasını içinde barındırsa bile önerilerin büyük bir kısmı tamamı girmek için uğraş verdiğimiz AB ülkelerinin yönetim yapılanmasında gerçekleştirmiş olduğu uygulamalar olduğunu görmekteyiz. Bu anlamda ortaya konan model genel olarak yerel yönetimlerin özelde ise İl Özel İdarelerinin yeniden yapılanmasında göz önünde bulundurulması gereken önerileri içerdiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

B. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği: Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılanması(2000)[159]

Genel olarak, mevcut yapılanma içinde, yerel yönetimlerimizin durumu konusunda yapılan tespit neticesinde, yerel yönetimlerimizin Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen ve yerel demokrasinin temel ilkelerini belirleyen en önemli uluslararası belge niteliği taşıyan, ülkemiz tarafından da önemli maddelerinin benimsendiği AYÖŞ'ı ilkelerine uygun bir yapılanma içinde olmadıkları, mali kaynaklar ve iç örgütlenme bakımından merkezi yönetime bağımlı oldukları belirtilmektedir. Ayrıca, küçük ölçekli yerleşim yerlerinin sorumlu oldukları çeşitli hizmetleri yapabilecek potansiyele sahip olmadıkları bu nedenle de kırsal alanlarda ve küçük beldelerde tam bir yönetim boşluğunun yaşandığı vurgulanmakta; şayet gerekli mali imkanlar sağlansa bile, nüfus ve alan küçüklüğü nedeniyle, gerekli örgütlenmeyi ve yönetim araçlarını sağlamanın da ekonomik olmayacağı belirtilmektedir.

İl Özel İdareleri açısından ise, kuruldukları zamanda bu birimlere çağın en önemli teknik ve sosyal kamu hizmetlerinin yürütülmesi görevinin verildiği ancak, zamanla bu görevlerin çok önemli bir kısmının merkezi yönetimin taşra birimlerine bir kısmının da belediyelere geçmiş olmasına rağmen bu görevlerin yapılacak düzenlemelerle de İl Özel İdarelerinden alınmadığı belirtilmektedir. Geniş alan yönetiminde kırsal alanlara yönelik çok önemli görevleri olan bu idarelerin yerel yönetim niteliğini kaybedecek ölçüde merkezi yönetim hiyararşisi içine girdiği, merkezi yönetimce üstlenilen görevlerden sınırlı miktarını

[159] **Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılanması**, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yay., No. Genel 358, Ankara, 2000, s.44-77.

yine merkezden gönderilen kaynaklarla ve personeliyle yürüten merkezi yönetim kuruluşu haline geldiği vurgulanmaktadır.

Ayrıca, araştırmada gerçek manada yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasının ancak ve ancak merkezi yönetim ve yerel yönetimler yapılanmasında, başta Anayasa'dan başlayarak, radikal değişim ve düzenlemelerle gerçekleştirilebileceği vurgulanmaktadır.

Bu anlamda Anayasal çerçevede yapılması gerek düzenlemelerin ana hatları ile şöyle olması gerektiği belirtilmektedir: ilk önce Anayasa'da yerel yönetim tanımı yeniden yapılmalıdır. Buna göre, yerel yönetimlerin "il (yada kademeli bölüm) belde ve köy halkının yerel ortak gereksinimleri ile ilgili hizmetleri, yasalar çerçevesinde ve kendi sorumlulukları altında yürütmek ve düzenlemek yetkisine ve yönetsel özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri" olarak tanımlanması önerilmektedir. Böylece mevcut yapılanma içinde, geniş alanlarda hizmetin yerinde ve etkin yapılması anlamında, yeni yönetsel bölümlerin kurulabilmesinin yolu açılmış olacaktır.

Ayrıca, yerel nitelikli hizmetlerin uygun yerel yönetimlere bırakılması ve bu hizmetler için, merkezi yönetimin ayrıca bir örgüt kurup harcama yapamaması önerilmektedir. Anayasa'da bu hükmün yer alması çeşitli amaçlarla merkezi yönetimin, özellikle İl Özel İdarelerinde yaşandığı gibi, yerel yönetim hizmetlerine karışmasının önü kesilmiş olacaktır.

Anayasa'da denetim konusunun da sadece hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılacak şekilde yer almasının gerektiği belirtilmektedir. Yine yerel yönetimlerin kendi koşul ve özelliklerine göre kaynaklarını geliştirme olanağının sağlanması ve yasal sınırlar çerçevesinde oran belirleme hakkının düzenlenmesi önerilmektedir.

Yerel yönetimlerin yeniden yapılanması konusundaki temel düşünce ve önerilerden sonra ortaya konan modelde, yerel yönetimlerin "**kentsel alan yerel yönetimleri**" ve "**kırsal alan yerel yönetimleri**" olmak üzere ikiye ayrıldığını görmekteyiz. Biz burada konumuzu doğrudan ilgilendiren "kırsal alan yerel yönetimlerini" diğer bir ifadeyle, geniş alan yerel yönetimlerinin ,il ve ilçe yerel yönetimi, modeldeki konumunu inceleyeceğiz.

Modelde, merkezi yönetimin yerel nitelikli pek çok hizmeti de kapsayan aşırı bir biçimde uygulanmasının sakıncalarını gidermek üzere, bugün il ve ilçelerde merkezden

yürütülen yerel nitelikli hizmetlerin, demokratik esaslara ve Avrupa Birliği normlarına uygun olarak yönetsel özerkliği olan il ve ilçe yerel yönetimleri tarafından yürütülmesi önerilmektedir. Bu noktada merkezi yönetimin rolü ise, "**ili aşan ya da tüm ülkeyi ilgilendiren boyuttaki hizmetleri yürütme dışında, yerel yönetimlerin sorumluluğuna bırakılan hizmetler üzerinde denetleme yapma, yürütülecek hizmetlerin standartlarını belirleme bunların uygulanışını da hukuka uygunluk açısından denetleme**" olacaktır. Ayrıca, mevzuat düzenlemeleri ile yasaklanmamış olan ya da açıkça yetki kapsamı dışında olmayan her türlü hizmeti, karar organlarının uygun bulması şartıyla, yapabilme konusunda yetkili kılınmaları önerilmektedir.

İl-ilçe yerel yönetiminin, geniş alan yönetimi yanında, diğer bir temel hizmet hedefi, kırsal alan yani küçük yerleşimler olarak belirlenmektedir. Gerekçe olarak da küçük yerleşim birimlerinin etkili bir hizmet üretebilecek alan ve nüfus potansiyeline ve ekonomik bir yönetim ölçeğine sahip olmamaları ileri sürülmektedir. Bu amaçla İlçe yerel yönetiminin rolü, bir yandan güçlü bir örgütlenme gerektiren ve geniş bir alana ve çok nüfusa hitap edebilecek geniş alan hizmetlerinin yürütülmesinde il yerel yönetimine yardımcı görevler olurken, diğer yandan da, köyün yönetme gücü ve potansiyeli ile zorluk çektiği hizmetlerin sorumluluğunu üstlenmek olarak belirlenmektedir.

Genel olarak modelin kuruluşuna baktığımızda, il- ilçe ve köy yerel yönetimi kademeleşmesi içinde, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ının temel unsurları arasında yer alan "kamu sorumluluğu, öncelikle, vatandaşlara en yakın yönetimlerce kullanılır; sorumluluğun bir başka otoriteye verilmesine, görevin niteliği, verimlilik ve ekonominin gerekleri dikkate alınarak karar verilmeli(md.4/3)" ilkesine göre bir yapının önerildiği görülmektedir. Başka bir deyişle, hizmetin yerelleşmesi noktasında hizmetin halka en yakın birim tarafından yapılması ancak, bu birimler hizmeti karşılayamıyorsa bir üst birimin bu hizmeti gerçekleştirmesinin esas alınması benimsenmiştir.

Modelde geniş alan yönetimi içinde yer alan yerel yönetimlerin organlarının oluşumu ise şöyle düzenlenmektedir: İl yerel yönetimin karar organı olan "il meclisi", ilçe meclisinin doğrudan yerel halk tarafından seçilmiş üyeleri arasından seçilecek üyeler ile il merkezi belediye başkanlarından ve oy hakkı olmaksızın kaymakamlardan oluşturulması önerilmektedir. İlçe meclisinin ise, yine yerel halk tarafından seçilecek üyeler, ilçe nüfusuna göre 10-15 arası olmak kaydıyla, ile bunların sayısı kadar olmak şartıyla muhtarların kendi

aralarından seçecekleri üyeler ve ilçe sınırları içerisindeki belediye başkanlarından oluşturulması önerilmektedir.

Toplantı sayılarında bir değişikliğin olmadığı ancak, geniş alan yönetiminde il-ilçe ve köy yönetimleri arasındaki ilişki nedeniyle köy meclisinin Mart-Eylül, İlçe Meclisinin Nisan-Ekim, İl Meclisinin ise Mayıs-Kasım aylarında toplanması önerilmektedir.

İl-ilçe yerel yönetiminin yürütme organının vali ve kaymakam olması önerilmektedir. Yürütme organlarının vali ve kaymakam olmasının yerel yönetimlerin demokratik yapısına aykırı olmadığı, çünkü, merkezi yönetimin ve onun temsilcisi olarak vali ve kaymakamların, ülke çapındaki temel düzenlemeleri yapma, standartları saptama ve bunların uygulamalarını, hukuka uygunluk açısından izleme ve denetleme dışında hiçbir vesayet yetkisi olmayacağı belirtilmektedir.

Modelde İl Daimi Encümeni "yürütme kurulu" adını almaktadır. İl yürütme kurulunun başı vali olup, il meclisinin ilçe temsilcileri olan üyeleri arasından seçeceği beş üye ve beş daire başkanından oluşmaktadır. İlçe yürütme kurulunun başkanı da kaymakamdır. Kaymakam dışında kendi üyeleri arasından seçeceği beş üye ve beş daire başkanından oluşturulmaktadır.

Modelde demokratik katılımı artırarak etkin bir yerel yönetim birimi oluşturulması yönünde önemli öneriler yer almaktadır. Şöyle ki, meclis toplantılarını izleyen kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütleri, gündemi aksatmamak şartıyla yerel yönetim hizmetleriyle ilgili olarak görüş bildirebilecek, soru sorabilecek yada öneri getirebilecektir.

Ana hatları ile belirttiğimiz araştırmayı ve ortaya çıkan modeli bir bütün olarak değerlendirdiğimizde, merkezi yönetimin yerel nitelikli tüm hizmetlerinin kaynak, personel, araç-gereç ile geniş alan yerel yönetimlerine devredilmesi, ilçelere tüzel kişilik verilmesi ve temel hizmet birimi olarak kabul edilmesi hem hizmetlerde etkinliği artıracak hem de yönetim yurttaş ilişkileri açısından bir karşılıklı sorumluluk yükleyeceği muhakkaktır. Aslında bu yapılanmayı veya diğer bir ifadeyle çağa uygun dönüşümü gerçekleştirmeyi sırf AB süreci içerisinde bu birliğe katılalım diye değil, vatandaşın yönetime etkin katılımı sağlama, gerçek demokratik etkin bir yerel yönetim yapılanmasını gerçekleştirme amacıyla mutlaka gerçekleştirmemiz gereken bir husus olarak kabul etmemiz gerekmektedir.

Ancak her ne kadar mevcut durumun çok iyi analiz edilmiş ve demokratik yerel yönetim ilkelerine uygun bir yapılanma ortaya konmuş olsa bile, kanımca geniş alan yönetiminde il ve ilçe yerel yönetim yürütme organlarının atanmış vali ve kaymakamdan oluşması, her ne kadar meclis ve bunların aldığı kararlar üzerinde sınırlı vesayet yetkilerine sahip olacaklar ve yerel hizmetlere meclisler egemen olacak denilse bile, merkezi yönetiminden tamamıyla vazgeçilmediğini gösteren bir anlayışı yansıtmaktadır. Çünkü daha önceki araştırma raporlarında ve TÜSİAD'ın hazırlattığı modelde de değindiğimiz gibi, özerk bir yerel yönetimde yürütme organın atama ile göreve gelmesi beraberinde atanmışların kendisini atayanlara karşı sorumluluğunu karşımıza çıkaracaktır. Dolayısıyla hukuki bir yapı içinde çok iyi denetim mekanizmaları oluşturularak yürütme organlarının meclis içinden seçilmesinin daha uygun olacaktır.

Ayrıca, böyle bir yapılanma içinde, yürütme kurullarında atanmışlara yer verilmiş olması ve mülki amir ile birlikte bunların çoğunluğu oluşturmaları demokratik yerel yönetim anlayışına uygun düşmemektedir. Ayrıca, zaten bu kurullar gerektiğinde gerek teknik gerekse de genel konularda bunlardan bilgi alma hakkına sahip oldukları için, kurullarda merkezi yönetimin hakimiyetini sağlayacak böyle bir zorlamanın içine girilmemesi gerekmektedir.

Modeldeki bir diğer eksiklik olarak gördüğümüz geniş alan yerel yönetimlerinde mevcut İl Özel İdare yapılanmasında olduğu gibi olağan toplantıların yılda iki ile sınırlı kalması konusudur. Diğer bir deyişle, hem yerel nitelikli hizmetlerin bu birimlere devrinin öngörülmesi hem de zaten mevcut durumdaki toplantı sayının yetmemesine rağmen yine toplantının yılda iki ile sınırlı kılınması bir çelişki olarak karşımıza çıkmaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
KURUMSAL AÇIDAN İL ÖZEL İDARELERİ

I. İl Özel İdarelerinin Kuruluşu, Organlarının Oluşumu ve Personeli

Ülkelerin sahip olduğu tarihi, sosyo-kültürel yapısı ve ekonomik durumu yerel yönetimlerin yapısı ve faaliyetleri konusunda önemli belirleyiciler olmaktadır. Bu anlamda demokratik gelişimini tamamlamış ülkelerin yerel yönetim yapılanmalarının diğerlerine oranla daha fazla işlevsel etkinliğe sahip olduğu görülmektedir[1]. Çünkü, demokrasi ile etkinlik kavramları birbirini tamamlayan unsurlardır. Bu nedenle bir örgütün demokratik niteliğini gösteren ve etkinliğini ortaya koyan en önemli unsurlarının başında sahip olduğu organların yapılanması gelmektedir. Biz burada İl Özel İdarelerinin organlarını kanunda belirtilen çerçeve[2] içinde ele alıp, yürütme organı olarak vali, karar organı olarak İl Genel Meclisi ve yürütme ve karar organı olarak İl Daimi Encümeninin oluşumunu, görevlerini, çalışma esaslarını, personelini, mali yapısını ve denetimini ayrıntılı olarak inceleyeceğiz.

A. İl Özel İdarelerinin Kuruluşu

Yerel yönetim birimi olarak İl Özel İdarelerinin kurulması konusunda mülki idare kademesi olarak bir ilin kurulmasından farklı bir hüküm, özel bir yöntem bulunmamaktadır. Diğer bir ifadeyle, merkezi yönetimin taşra birimi olarak bir ilin kurulması ile birlikte yerel yönetim birimi olan İl Özel İdaresi de otomatik olarak kurulmuş olmaktadır. Dolayısıyla, İl Özel İdarelerinin tüzel kişiliği, merkezi yönetimin ülke üzerindeki teşkilat bölümünün yüzölçümü ile çakışmakta ve bu alanda devletin bir kısım idari görev ve yetkilerini paylaşmaktadır.

Ancak, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi ile tüzel kişiliğe sahip İl Özel İdarelerinin amaçları farklılık göstermektedir[3]. İl Özel İdareleri, bir ilin sınırları içerisinde yaşayan halkın yerel nitelikli ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuşken; merkezi yönetimin taşra teşkilatı, il sınırları içinde yaşayan halkın yerel ihtiyaçlarını karşılamak değil, tüm ülke düzeyinde yürüttüğü hizmetlerin o ilin sınırları içinde de yürütülmesini ve orada yaşayan insanların da bundan yararlanmasını sağlamaktır.

---

[1] Zerrin Toprak, "İl Özel İdarelerinin Görevleri ve Kamusal Hizmet Yaklaşımı", **TİD**, Y.62, S.387, Haziran, 1990, s.151.

[2] "İl Özel İdare işlerini ve menfaatlerini yönetен, koruyan onu temsil eden organları vali, İl Genel Meclisi ve İl Daimi encümenidir (3360. md.76)"

[3] Metin Günday, **İdare Hukuku**, Yenilenmiş Beşinci Baskı, İmaj Yay., Ankara, 2002, s.406.

Mülki idare kademesi olarak il teşkilatının kurulması, kaldırılması ancak "kanun" ile mümkün olmaktadır. Bu konu, Anayasa'nın 126[4].maddesine paralel olarak "**İl İdaresi Kanunu**" ile düzenlenmiştir. 1949 tarih ve 5442 sayılı "İl İdaresi Kanunu"nun Mülki İdare Bölümlerinin Kuruluşları'nı düzenleyen 1.ve 2.maddesine göre: "Türkiye'nin, coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere, ilçeler de bucaklara bölünmüştür(Değişik: 12/5/1964 - 469/1 md.)." ; "İl ve ilçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir il'e bağlanması(5442 Sayılı İİK, md.2/A)"nın **"kanun"** ile olacağını belirtmektedir. Aşağıda yıllar itibarıyla illerin ve bir yerel yönetim birimi olan İl Özel İdarelerinin kuruluşu gösterilmiştir.

Tablo 6: Yıllara Göre İllerin Kuruluşu

Yıl	İl Sayısı	Yıl	İl Sayısı
1924	74	1970	-
1926	63	1975	-
1927	-	1980	-
1933	57	1985	-
1935	-	1987	-
1936	62	1988	-
1939	63	1989	71
1940	-	1990	73
1945	-	1991	74
1950	-	1992	76
1954	66	1993	-
1955	-	1995	79
1957	67	1996	80
1960	-	1999	80
1965	-	1999*	81

Kaynak : www.icisleri.gov.tr/index.html. 28.5.2002.

*En son, 2.12.1999 Tarih ve 23091 Sayılı RG'de yayınlanmasıyla birlikte, Düzce il olmuştur.

[4] "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır(1982 Any., md.126/1)

B.İl Özel İdare Organlarının Oluşumu

1.Yürütme Organı Vali ve Görevleri

a.Vali

1913 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat-ı" İl Özel İdare işlerini görecek, çıkarlarını koruyacak ve onu temsil edecek organların Vali, İl Genel Meclisi ve İl Daimi Encümeni olduğu ve İl Özel İdaresine ait tüm işleri ve görevleri yürütme yetkisinin sadece valiye ait olduğunu belirtmiştir(3360, md.76-77). İl Özel İdarelerinin yürütme organı olan vali, merkezi yönetim tarafından, Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanı onayı ile, il'e atanmasıyla birlikte otomatik olarak İl Özel İdaresinin başı ve yürütme organı sıfatını kazanmaktadır. Bu nedenle, İl Genel Meclisi ve İl Daimi Encümeninin icrai karar almak, kararların yürütülmesinin denetimini yapmak yetkileri bulunurken; seçilmiş organlara başkanlık etme, alınan kararları yürütme yetkisi de sadece valiye tanınmış[5] bulunmaktadır.

İl Özel İdaresinin başkanının ve yürütme organının aynı zamanda atama ile göreve gelen ve merkezi yönetimin taşrada temsilcisi olan vali olması ve bir tüzel kişilik olan İl Özel İdaresinin kendine ait yürütme organının olmaması bu idarelerin özerkliğini zedelemekte[6] ve bu nedenle eleştirilmektedir. Bu eleştirilerin başında İkili görev sisteminin[7] temelde yerel yönetim ilkelerine aykırı olduğu konusu gelmektedir. Bu sisteme göre, atamayla göreve gelen vali merkezi yönetimin ajanıdır. Aynı zamanda bu sistem, valinin yerel yönetim ajanı olmasını da olanaklı kılmaktadır. Ancak, yerel yönetim kuruluşları yerel ihtiyaçları karşılama konusunda kendi işlerini kendi organları aracılığıyla yürütmek amacıyla kurulmuşlardır. Dolayısıyla, yerel yönetim ilkeleri ve özerkliği açısından, valinin ilde bir yerel yönetim ajanı olmaması gerekmektedir. Çünkü, fonksiyon ikiliği kurumda, hem kurumsal hem de yapısal hareketsizliğin ortaya çıkmasına yol açan bir durum yaratırken; merkezi yönetime İl Özel İdareleri üzerinde çok kuvvetli bir müdahale alanı sağlamakta ve merkezi yönetimin önceliğini sağlayan ama, yerel sorunların ortaya çıkmasına da zemin hazırlayan bir durum yaratmaktadır[8].

---

[5] İsmet Giritli, **Türkiye'nin İdari Yapısı (Kamu Yönetimi Teşkilatı)**, Gözden Geçirilmiş Dokuzuncu Baskı, Der Yay., İstanbul, 1993, s.52-53.

[6]Onar, a.g.e., s.603 ; Muzaffer Sencer, "Son Düzenlemeler göre Türkiye'de Taşra Yönetimi ve Yerel Yönetimler", **AİD**, C.18, S.1, Mart, 1985, s.30.

[7] Yönetim örgütlenmemizde örnek aldığımız Fransa'da yerelleşme reformu öncesinde, Valinin konumu nedeniyle "İl Yerel Yönetimi", yerel yönetim birimi olmanın yanında daha çok merkezi yönetimin taşrada bir uzantısı konumundaydı. Ancak, 1982 tarihli "Belediyelerin, İllerin ve Bölgelerin Hak ve Özgürlükleri"ne ilişkin kanunun kabulü ile birlikte İl Yerel Yönetiminin başkanı olan valinin yürütme görevi alınarak, İl Genel Meclisinin içinden seçilen Başkana verilmiştir.

[8]Toprak, "İl Özel İdarelerinin Görevleri ve Kamusal Hizmet Yaklaşımı", s.156-157.

Valinin çalışmaları İl Genel Meclisince denetlenmektedir. Fakat bu denetim, İl Genel Meclisinin güvensizlik oyu vererek valiyi düşürme yetkisinin olmaması nedeniyle, etkili bir denetim değildir. Dolayısıyla İl Genel Meclisinin yürütme organı olan valiye karşı yapabileceği tek şey, dönem başı toplantısında valinin "**çalışma raporunu**" yetersiz bulması ile sınırlı olup, yetersiz bulmanın da İçişleri Bakanlığı'na bilgi olarak sunulmasından başka bir yaptırımı bulunmamaktadır. Bu anlamda da zaten atama ile gelen aynı zamanda ilde hükümeti ve devleti temsil eden valinin görevden alınması gibi durumun ortaya çıkması uzak bir ihtimal olarak görülmektedir.

Ayrıca, halk tarafından seçilmeyip atama yoluyla göreve gelenler öncelikli olarak halkın seçtiği organlara değil, siyasi iktidarlara karşı "**hesap verme ve sorumlu olma**" durumundadırlar. Bu durumda, halkın idareyi doğrudan değil, ancak siyasi iktidar aracılığı ile etkilemesi nedeniyle, idarenin doğrudan halkın etki ve denetimi altında olmaması, idareyi halkın beklentilerine yeterince duyarlı davranması konusunda zorlamayan bir durumun ortaya çıkmasına neden olabilmektedir[9]. Dolayısıyla valinin konumu İl Özel idarelerinin ne kadar yerel idare olabileceği sorununu gerek teoride gerekse de uygulamada yaratmaktadır.

Yerel yönetim, kendilerini doğrudan ilgilendiren ve etkileyen yerel nitelikli işlere ilişkin kararların alınmasına, yönetilenlerin yönetime katılımına imkan sağlayan demokratik bir yönetim tekniğidir. Dolayısıyla, yerel halkın ihtiyaçlarını ve sorunlarını kendi içinden seçeceği yöneticilerle çözümlemesi yerel düzeyde bir demokrasi[10], organların seçimle işbaşına gelmesi, ile gerçekleştirilebilir. Atama ile göreve gelen ve İl Özel İdaresinin seçilmiş organlarına karşı herhangi bir sorumluluk taşımayan valinin[11] durumu yerel demokrasi ve yerinden yönetim ilkeleri ile çatışmaktadır.

Yerel yönetimler, yerel ölçekte kamu politikası üreten siyasi kurumlardır. Dolayısıyla böyle bir kurumun başına atama ile göreve gelen ve asli görevi idarecilik olan valinin getirilmesi ona siyasi fonksiyonları da yüklemek anlamına gelmektedir. Bu da merkezi yönetimin yerel politikaya karşı vesayetçi anlayışının bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Vali, İl Özel İdaresinin hem yürütme organı hem de vesayet makamı

[9]Toprak, Yerel Yönetimler, s.46.
[10] Acar Örnek, **Kamu Yönetimi**, Meram Yay., Ankara, 1989, s.86.
[11] Valilerin kendini atayanlarla beraber halka karşı sorumlu hale getirilmesinin, belediye modelinde olduğu gibi belediye başkanının yıllık çalışma raporunun meclisin 2/3'ü "Büyükşehir Belediyelerinde bu oran 3/4'tür" tarafından yeterli görülmediği durumlarda, Danıştay kararı ile başkanın düşürülmesi gibi, gensoru müessesinin yumuşatması ile mümkün olabileceğini düşünenler bulunmaktadır. Recep Yazıcıoğlu, **Taşra Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi (Mahalli İdareler Reformu)**, Tokat, 1989, s.20-21.

durumundadır. Aslında birbirinden ayrılması gereken bu iki görevin valinin şahsında bütünleştirilmiş olması çağdaş yönetim ilkeleri ile de çelişki içinde bulunmaktadır[12].

Bütün bunların yanında valinin atama ile göreve gelmesi konusunda da pek çok görüş bulunmaktadır. Özellikle üniter yapılanmanın, İdarede bütünlüğün sağlanması konusunda, bunu gerektirdiği konusunu gündeme taşıyanlar olmuştur. Bunun yanında valinin sahip olduğu yönetim bilgi ve tecrübesi ile kamu kuruluşları arasındaki işbirliğini, yardımlaşmayı ve koordinasyonu en üst düzeyde tutacağı ve yerel etki ve politikalardan çok az etkileneceği görüşünü ileri sürenler bulunmaktadır[13]. Çünkü vali, İl Özel İdarelerinin seçilmiş organlarının aracılığı ile il'in istek ve şikayetlerini, sorunlarını ve mevcut imkanlarını doğrudan öğrenme ve bunların çözümlenmesi için tartışma ve görüşme imkanına sahiptir denilmektedir. Ayrıca valinin, bu sorunların çözümlenmesi ve isteklerin karşılanmasında, İl Özel İdarelerinin imkanlarının yetersiz kalması durumunda merkezi yönetimin il kuruluşlarından yararlanmakta olduğu belirtilmektedir. Ancak, bütün bunlar İl Özel İdarelerini kamuoyu önünde merkezi yönetimin bir birimi olarak algılanır duruma getirmiş olmaktadır[14].

Yavuz'a göre[15], İl Özel İdarelerinin görevleri kısaca planlı kalkınmaya yardımcı olmaktır. Bu da valilerin yürütme organı olarak görevine devam etmesini gerektirir. Demokratik bir idare olan İl Özel İdarelerinin başında merkezi yönetimce atanan valinin bulunması sakıncalı görülse de, aslında yerel yönetimler açısından teorik gerçeklerle uygulamalar arasında büyük farklar olduğu da unutulmamalıdır. Özellikle demokratik gelenekleri kökleşmemiş ülkelerde bu konuya çok dikkat etmek gerekmektedir. Ayrıca, planlı kalkınma objektif kriterlere bağlı, yansız, milli çıkarlara parti çıkarları üzerinde yer verebilen kişilerin kilit kademelerde bulunması ile gerçekleşebilir. Dolayısıyla İl Özel İdarelerinin yürütme organının seçimle oluşturulması, zikredilen niteliklerin bulunmasını tesadüflere bırakacak bir uygulamanın yolunu açacaktır.

Aslında valinin konumu hukuki olarak değerlendirildiğinde, 1982 Anayasa'sının 127/1. maddesine göre, yerel yönetimlerin sadece "karar organlarının" seçimle işbaşına geleceği ilkesi benimsenmiştir. Dolayısıyla İl Özel İdaresinin yürütme organı olan valinin

[12]Bilal Eryılmaz - Mustafa Lütfi Şen, **2000'li Yıllara Doğru Türkiye'de Yerel Yönetimler Sorunlar Çözümler**, Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği Araştırma Raporları 5, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1994, s. 22.
[13]Ahmet Başsoy, "İl Özel İdarelerinin Organları", **TİD**, Y.65, S.400, Eylül, 1993, s. 50. ; Çoker, "Daha Etkili Bir Kamu Yönetimi İçin Yerinden Yönetilen İl Sistemi", s. 318-321.
[14]Eryılmaz, "İl Özel İdarelerinin Mahalli İdare Sistemimiz İçindeki Yeri", s.76.
[15]Yavuz, Türkiye'de Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma, s.156.

seçimle değil de atama ile göreve gelmesi Anayasa'nın bu hükmüne aykırı görülmemektedir. Fakat, olaya yerel yönetim ve özerklik ilkeleri açısından bakıldığında valinin atama ile göreve gelmesinin bu ilkelerle açıkça geliştiği[16] görülmektedir. Nitekim, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı örgütlenme konusunda(md.3/2) parlamenter rejim tipinde bir örgütlenmeyi öngörmektedir[17]. Bu nedenle yerel yönetimlerin yürütme organları meclislere karşı sorumlu olmalıdırlar. Bu noktada şunu da belirtmek gerekir ki, Şart'ı imzalayan ülkeler bu hükme çekince koymak hakkına sahiptirler. Dolayısıyla onaylamayanlar değişik örgütlenme modellerini seçme hakkına sahiptirler. Ancak, Türkiye Şart'ın bu hükmünü onaylamıştır. Dolayısıyla İl Özel İdarelerinin başında atama ile göreve gelen valinin bulunması ve sorumluluk anlamında ise merkezi yönetime bağlı olması Şart'a aykırı bir durumun ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Bir bütün olarak değerlendirildiğinde, günümüzde kentleşmenin vermiş olduğu ivme ile birlikte belediyelerin yürütme organının halk tarafından seçilmesi halk arasında bu birimleri öne çıkaran bir durum yaratmaktadır. Dolayısıyla kırsal alanda çok önemli görevleri olan ve tarihsel zenginliği Cumhuriyet öncesine dayanan İl Özel İdarelerinin yürütme organının merkezi yönetimce atanması, onu ikinci planda kalan veya merkezin taşra örgütü olarak algılanan yerel yönetim birimi haline getirmiş bulunmaktadır. Ayrıca, yürütme organının atama ile göreve gelmesi onu atayanlara karşı sorumlu hale getirirken; merkezi yönetime de geniş bir müdahale alanı sağlamış bulunmaktadır. Bize göre, İl Özel İdarelerini gerçek bir yerel yönetim birimi kılma, etkin, verimli ve idareyi halka karşı sorumlu hale getirme ancak, İl Genel Meclisinin kendi içinden seçeceği başkan ve yürütme organı ile mümkün olabilecektir. Çünkü, seçilmişlerin atanmışların gözetiminde çalıştırılması yerel demokrasi ve yerel yönetim ilkeleri ile bağdaşmamaktadır.

b. Görevleri

1913 tarihli Kanun ile, İl Özel İdaresinin bir organı olan, valiye çok çeşitli görevler verilmiştir. Biz burada İl Özel İdaresinin başı ve yürütme organı olarak valiye verilen görevleri üç başlık altında ele alacağız. Bunlar: İl Özel İdaresinin başı olarak valinin görevleri, İl Genel Meclisinin başı olarak valinin görevleri ve İl Daimi Encümenine ilişkin görevleridir.

[16] Nadaroğlu, a.g.e, s.185.
[17] Nalbant, a.g.e, s.206.

(1) İl Özel İdaresinin Başı ve Yürütme Organı, Olarak Valinin Görevleri

- ✓ İl Özel İdaresinin görev alanın içine giren tüm işleri yerine getirme yetkisi valiye aittir(md.77),
- ✓ Vali bu görevleri Özel İdare Müdürlüğü ve merkezi yönetimin ildeki teşkilatı aracılığıyla yürütür(md.87),
- ✓ Vali, bütçede yer alan gelir ve giderlerin gerektirdiği akit projeleri hazırlatır, bunları İl Daimi Encümenine incelettirdikten sonra artırma veya eksiltme ihalesini yapar(md.89),
- ✓ İl Genel Meclisinin kararı ile Özel İdare adına gelir getirici mal satın alabilir, satabilir, değiştirebilir, yönetim şeklini belirleyebilir veya bunlardan bazılarını okul, hastahane gibi genel hizmetlere tahsis edebilir(md.92),
- ✓ İl Özel İdaresi yararına yapılan bağış ve vasiyetleri İl Genel Meclisi kararıyla kabul eder(md.93),
- ✓ Gemi işletmesine ve eşya taşınmasına elverişli akarsulardan, motorlu araçlarla su alınmasına İl Genel Meclisi kararıyla izin verir(md.95),
- ✓ Tekel olmamak şartıyla nehir kenarlarında gemi işletmeciliğine ait iskeleler yapılmasına izin verir ve bu iskelelerin kullanılma şartlarını ve tarifelerini İl Genel Meclisi kararı ile belirler(md.96),
- ✓ İl Özel İdarelerine ait görevler hakkında mahkemeler ve resmi daireler önünde bizzat davacı veya davalı sıfatıyla hazır bulunmaya ve her yasal yola başvurmaya veya bu görevi uygun gördüğü kişilere vekalet yoluyla vermeye yetkilidir[18](md.94),
- ✓ Milli Eğitim Müdür veya müfettişlerinin olumlu görüşü ile özel okullar açılmasına izin verir ve müfettişler yoluyla bunların denetimini yapar,(md.97),
- ✓ İl Özel İdare hizmetleriyle yükümlü memurların atama ve işlerine son verme yetkisi Valiye aittir(md.102).

(2) İl Genel Meclisinin Başı Olarak Valinin Görevleri

Valinin İl Genel Meclisinin başı olarak görev ve yetkileri İl Özel İdaresi Kanunu ve "İl Genel Meclisinin Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik[19]" ile düzenlenmiş

[18]Bazı durumlarda merkezi yönetim ile İl Özel İdareleri arasında uyuşmazlık çıkabilir. Vali İlde hem merkezi yönetimi hem de yerel yönetim birimi olan İl Özel İdarelerini temsil etmesi ve uyuşmazlık durumunda her ikisini de temsil edemeyeceğine göre istisnai bir hükmün uygulanması gerekmektedir. Başka bir deyişle, vali ilde devlet ajanı ve temsilcisi sıfatıyla daha fazla kamu gücünü elinde bulundurması nedeniyle ve böyle bir uyuşmazlığın da valinin merkez namına kullandığı idari vesayetten kaynaklanabileceğine göre, vali merkezi yönetimin temsilcisi olarak hareket eder ve İl Özel İdaresini ise İl Genel Meclisinin ikinci başkanı temsil eder. Giritli, a.g.e., s.54.

bulunmaktadır. Buna göre valinin İl Genel Meclisinin başı olarak görev ve yetkileri şunlardır.

- ✓ Seçim Sonuçlarının alınmasından itibaren 15 gün içinde İl Genel Meclisini toplantıya çağırmak ve İl Genel Meclisine başkanlık etmek(md.111; Yönetmelik.md.4-9),
- ✓ İl Genel Meclisini belirlenen zamanlarda toplamak ve toplantı sonunda toplantının sona erdiğini bildirmek(md.117), olağan toplantının uzaması durumunda sebeplerini(Y.md.5), İl Genel Meclisinin olağanüstü toplantı istemini(Y.md.6), gizli oturumda yapılan görüşmeleri ve alınan kararları(Y.md.11) İçişleri Bakanlığı'na bildirmek,
- ✓ İl Genel Meclisinin toplantı gününü üyelere duyurmak ve gündemini hazırlayıp meclise sunmak(md.123 ; Y. Md.7), toplantı yeter sayısı ulaşılmadığında toplantıyı tehir etmek(Y.md.10),
- ✓ Gerekli gördüğünde İl Genel Meclisini olağanüstü toplantıya çağırmak(md.114),
- ✓ İl Genel Meclisi için yasaklanan işlerden biri veya bir kaçı yapıldığı takdirde durumu İçişleri Bakanlığı'na bildirmek(md.125),
- ✓ İl Genel Meclisinin belirtilen zaman ve yer dışında toplanması halinde bu toplantıları dağıtmak için gereken tedbirleri almak(md.127),
- ✓ İl Genel Meclislerince alınan kararları onaylayarak yürürlüğe sokmak, hukuka aykırı gördüğü kararlar karşısında tutanağın düzenlenmesinden itibaren 20 gün içinde Danıştay'a İtiraz etmek(md.135).

(3) İl Daimi Encümenine İlişkin Görevleri

- ✓ İl Daimi Encümenine başkanlık eder ya da bir vali yardımcısını bu konuda görevlendirir ve gerekli gördüğünde toplantıya çağırır. İl Daimi Encümen kararlarını, hukuka ve kamu yararına aykırı gördüğü durumlarda kararın alındığı toplantıyı takip eden ilk toplantıda yeniden görüşülmesini isteyebilir. Kesinleşen encümen kararlarının uygulamasını durdurarak iptali için ilgili idari yargı merciine başvurabilir(md.141),
- ✓ İl Özel İdarelerinin görev alanı içinde yer alan her konuda İl Daimi Encümeninin görüşünü almak üzere konuyu Encümene bildirir,

[19] RG. 8.11.1987 Tarih, 19648 Sayı.

✓ Kendi il sınırları içinde kurulan karma encümene başkanlık eder ve İl Genel Meclisince kabul edilen karma encümen kararlarını uygulamaya koyar(md.146).

2. İl Genel Meclisi

a. Oluşumu ve Görevleri

(1) Oluşumu

İl Genel Meclisi İl Özel İdaresinin karar organıdır. İl Genel Meclisi, 18.01.1984 tarih ve 2972 sayılı "Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun[20]"a göre yapılan seçimler sonucunda oluşmaktadır. Buna göre, İl Genel Meclisi üyelerinin seçimleri, serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm ve onda birlik baraj uygulamalı* nispi temsil sistemi ile(2972, md.2) 5 yılda bir yapılmaktadır(2972, md.8). İl Genel Meclisi üyelerinin seçiminde her ilçe bir seçim çevresi olarak kabul edilmektedir(2972, md.3).

27.12.1993 tarih ve 3950/1 sayılı Kanun'un 1.maddesi ile 2972 sayılı Kanun'un 9. maddesinin 1. fıkrası değiştirilmiştir. Buna göre, İl Genel Meclisi üyesi olabilmek için gerekli olan "**en az altı ay**" süre ile o seçim çevresinde oturma koşulu kaldırılmıştır[21]. İl Genel Meclis üyesi olabilmek için en az altı ay o seçim çevresinde oturma şartının kaldırılması yerel demokrasi ve seçme özgürlüğünü kısıtlayan bir anlayışı da beraberinde getiren bir durum yaratmış olmaktadır[22]. Aslında 6 aylık koşulun bile yetersiz olduğu bir ortamda bu sürenin 2-3 yıl gibi uzatılmasının gerekliliği yanında, Özdemir'in de belirttiği gibi[23] aday belirlenmesinde, vergi borcu olanlar, işyerlerinin sigorta primlerini yatırmayanlar

[20] Mükerrer RG.18.01.1984 Tarih, 18285 Sayı.

* Onda birlik baraj uygulaması şöyledir(2972, md.23): Bir seçim çevresinde kullanılmış olan geçerli oyların onda birine karşılık gelen sayı, bütün partilerin ve bağımsız adayların aldıkları oy sayısından ayrı ayrı çıkarılır. Çıkarılan bu onda birlik sayıdan sonra geriye oyu kalmayan siyasi partiler ve bağımsız adaylar üye tahsisinde dikkate alınmazlar. Çıkarımdan sonra geriye kalan partilerin ve bağımsız adayların isimleri alt alta ve kalan oyları da karşılarına yazılır. Bu sayılar önce bire sonra ikiye.... şeklinde devam edilerek o seçim çevresinde çıkarılacak olan asıl üye sayısına ulaşılıncaya kadar bölünür. Neticede İl Genel Meclisi üye tamsayısı kadar üyelikler, bu payların sahibi olan siyasi partilere ve bağımsız adaylara sayıların büyüklük sırasına göre dağıtılır.

[21] 10.06.1983 tarih ve 2839 sayılı "Milletvekili Seçimi Kanunu"nun 11 inci maddesinde belirtilen sakıncaları taşımamak şartıyla "ilkokul mezunu olmayanlar, kısıtlılar, yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmamış olanlar,kamu hizmetinden yasaklı olanlar, taksirli suçlar hariç,toplam bir yıl veya daha fazla hapis veya süresi ne olursa olsun ağır hapis cezasına mahkum olanlar, affa uğramış olsalar bile, dolandırıcılık, zimmet, irtikap, inancı kötüye kullanma, sahtecilik, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlardan, devlete karşı işlenmiş suçlardan, halkı din, sınıf, ırk, ve mezhep veya bölge farklılığı gözeterek kin ve düşmanlığa açıkça tahrik etme suçundan mahkum olanlar, siyasi ve ideolojik maksatla müsaadesiz pankart asmaktan mahkum olanlar ", yirmibeş yaşını dolduran her Türk vatandaşı belediye başkanlığına, il genel ve belediye meclisi üyeliğine seçilebilir(RG. 30.12.1993 Tarih, 3950 Sayı).

[22] Toprak,Yerel Yönetimler.s.250-253. : Toprak - Keleş, a.g.e., s.358.

[23] Özdemir, a.g.m, s.205.

gibi, yaşadığı kente karşı sorumluluklarını yerine getirmeyenlere karşı bazı kısıtlamalar da getirilerek bu kişilerin aday olmaları engellenmelidir.

İl Özel İdaresi Kanunu, "her ilde bir İl Genel Meclisi bulunur ve il Genel Meclis Üyeleri ilçeler adına seçilir(md.103)" demektedir. Ancak, bu Kanun'un İl Genel Meclis üye sayısını belirleyen kriterler 2972 sayılı Kanun ile değiştirilmiştir. İl Genel Meclisi üyelikleri için son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre:

Nüfusu 25.000'e kadar olan ilçelerde	2
Nüfusu 25.001'den 50.000'e kadar olan ilçelerde	3
Nüfusu 50.001'den 75.000'e kadar olan ilçelerde	4
Nüfusu 75.001'den 100.000'e kadar olan yerlerde	5

Asıl üyelik ve aynı miktarda yedek üyelik hesaplanır.

Nüfusu 100.000'den yukarı olan ilçelerde fazla her 100.000 nüfus için bir asıl ve bir yedek üye ilave edilir. Nüfusun 100.000'e bölünmesi hesabında artık sayı 50.000'den az olursa hesaba katılmaz. 50.000'den fazla olursa artık sayıya bir asıl, bir yedek üye ilave edilir(2972, md.5).

İl Genel Meclis üyelerinin ilçe sayısına ve ilçelerin son nüfus sayımındaki nüfus esasına göre belirlenmesi, kentleşmenin hızlı bir şekilde arttığı ülkemizde[24] özellikle İstanbul, İzmir ve Ankara gibi Büyükşehirlerde merkez ilçe nüfusunun artması nedeniyle, üye sayısında sürekli bir artışın yaşanmasına neden olmaktadır. Bu durum da, özellikle Büyükşehir İlçe Merkezleri lehine, ilçe alanlarının büyüklüğü ve köy sayıları ile çelişir bir durum yaratmaktadır. Aslında bunlar hem alan bakımından daha küçük hem de daha az köye sahiptirler[25]. Bu nedenlerden dolayı kırsal alanlarda çok önemli görevlere sahip İl Özel İdarelerinin karar organı olan il Genel Meclisi üyelerinin dağılımında ilçelerin yüzölçümleri ve sahip oldukları köy sayıları gibi ölçütlerin de bu belirlemede etken olması gerekmektedir[26].

[24] 1995-2000 yılları arasında kentleşme hızının, yıllık ortalama 4.7 seviyesinde gerçekleşeceği tahmin edilirken; 2000 yılı sonunda kentsel nüfusun 43.3 milyona ulaşacağı toplam nüfus içindeki payının da % 66.4 olacağı beklenmektedir. Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, s.169-170.
[25] Başsoy, "İl Özel İdarelerinin Organları", s.29-31.
[26] Geniş Bilgi İçin Bakınız, İl Özel İdareleri, İç Düzen Genel Rapor Kitap : 3.

Tablo 7: Ankara ve İzmir İli İl Genel Meclis Üyeleri Sayısı ile İlçelerinin Nüfus-Alan ve Köy Sayıları Karşılaştırması

İLİ	İLÇELER	ÜYE SAYISI	NÜFUS	ALAN(Km2)	KÖY SAYISI
İzmir	Konak	12	739.967	67	2
İzmir	Buca	8	284.771	49	3
İzmir	Karşıyaka	8	427.038	60	2
İzmir	Balçova	4	67.423	28	0
İzmir	Beydağ	2	14.278	167	2
İzmir	Kiraz	3	43.014	586	52
İzmir	Tire	4	71.832	802	64
Ankara	Çankaya	15	767.306	203	3
Ankara	Altındağ	8	380.212	196	6
Ankara	Yenimahalle	9	507.242	427	9
Ankara	Polatlı	5	104.203	3789	92
Ankara	Haymana	4	49.730	2802	74
Ankara	Beypazarı	3	31.170	1868	64

Kaynak: http:www.yerelnet.org.tr/iller. 8.10.2002 (tarafımızdan derlenmiştir)

Yukarıdaki tabloda İl Özel İdarelerinin faaliyet alanları dikkate alındığında İl Genel Meclisi üyelerinin dağılımı konusunda ki dengesizlik açıkça görülmektedir. Buna göre, 67 km^2 alan üzerinde kurulu ve 2 köyü bulunan Konak İlçesi, 12 üyeye sahipken; yine aynı ilin sınırları içerisinde yer alan 802 km^2 alana ve 64 köye sahip olan Tire İlçesi 4 üyeye sahiptir. Dolayısıyla, hızlı kentleşme ile birlikte, İl Genel Meclisi üye dağılımında görülen bu dengesizlik özellikle Büyükşehir merkez ilçelerinin lehine hızla artmakta; kırsal alanların çok olduğu ilçeler aleyhine bir durumun da ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

İl Özel İdarelerinin yerel ihtiyaçların karşılanması konusunda temel görev alanı kırsal alanlardır. Bize göre, İl Genel Meclisi üye sayısının tespitinde her ilçe için nüfus esasına göre standart bir sayı belirlenirken; geri kalan meclis üyelerinin köy sayıları dikkate alınarak belirlenmesi hizmetlerin dağılımda daha etkin bir durumun ortaya çıkmasına neden olacaktır. Çünkü, il sınırları dahilinde sayısal olarak kırsal alanlar fazla olsa bile, kentsel alanlardaki nüfusun hızla artması, nüfus esasına göre belirlemede kırsal alanlar aleyhine, temsil konusunda bir durum yaratmaktadır.

Ayrıca, Meclis Üyelerinin her ilçenin bir seçim çevresi olarak kabul edilmesi ile nüfus esasına göre belirlenmesi ve ilçe sayısında da sürekli bir artışın[27] yaşanması her beş

[27] İlçe Sayılar, 1927'de 328, 1940'da 370, 1950'de 422, 1960'da 570, 1970'de 572, 1985'te 580, 1990'da 829, 1995'te 847 ve 1999'da 849 olmuştur. **İl Yıllıkları**, DİE, Genel Müdürlük Arşivi, www.icisleri.gov.tr/index.html. 28.5.2002.

yılda yapılan seçimlerle birlikte üye sayısında artışlara neden olmaktadır[28]. Üye sayılarındaki bu artışın da hizmetlerin etkin yapılması konusunda ne kadar etkili olduğu da ayrı bir tartışma konusudur. Aşağıda yıllar itibarıyla İl Genel Meclisi Üyelerinin artış oranları gösterilmiştir.

Tablo 8: İl Genel Meclis Üyelerinin Türkiye Geneline Göre Dağılımı

Yıl	Sayı
1963	1576
1968	1726
1984	2321
1989	2637
1994	3018
1999	3122*

Seçilme yeterliliğine sahip kişiler, bir siyasi parti listesinden veya bağımsız olarak İl Genel Meclisi üyeliği için aday olabilirler(2972, md.10); aday tespiti işi ise, 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nun 37. maddesindeki* hükümlere göre yapılır(2972, md.10/2). Bundan önceki düzenlemeler aday tespitinde ön seçim yapmayı zorunlu kılmışken; daha sonraları yapılan değişiklikler bir bütün olarak değerlendirildiğinde aday tespitinde ön seçim şartının kaldırıldığını ve bunun partilerin tercihine bırakıldığını görmekteyiz. Başka bir deyişle, İl Genel Meclisi adaylarının tespiti işi genel olarak partilerin merkez organlarına bırakılmış bulunmaktadır. Ancak, temsili demokrasilerin temel ilkelerinden olan seçimler kadar önemli olan bir diğer husus da adayların belirlenmesi yöntemidir. Yapılan değişiklikler, aday belirleme işini halkın tercihleri dışına çıkarılması ile, halkın yönetime katılımın önüne yeni engellerin çıkmasına neden olmuştur. Bu durumda halkın seçme özgürlüğü, siyasi parti teşkilatları tarafından belirlenen adayları onamak veya reddetmekten[29] başka anlam ifade etmemektedir.

Milletvekilliği, İl Genel Meclisi üyeliği, köy muhtarlığı ile belediye meclisi üyeliği veya belediye başkanlığı bir kişide toplanamamaktadır. Milletvekili adayı olmak isteyen İl

[28] Ahmet Başsoy, "İl Özel İdarelerimiz", Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, **Yeni Türkiye Dergisi**, Y.1, S.4, Mayıs-Haziran, 1995, s.392.

* 18 Nisan 1999 seçimlerinde toplam 80 İl Özel İdaresi için 3122 kişi İl Genel Meclisi üyesi olarak görevlendirilmiştir. Seçime katılan parti sayısı 21 olup, partilere göre dağılım şöyle gerçekleşmiştir: ANAP 431; BP 1; BBP 9; CHP 190; DP 3; DSP 611; DTP 7; DYP 484; HADEP 128; MHP 730; FP 526; YDP 1;Bağımsız 1. İl Özel İdaresi, www.yerelnet.org.tr 24.10.2002; RG.26 Mayıs 1999 Tarih, 23706 Sayı.

* Siyasi partiler, Milletvekili genel veya ara seçimlerinde adaylık için müracaat eden ve adaylığı uygun bulunanlar arasından, adayların tespitini; serbest, eşit, gizli oy açık tasnif esasları çerçevesinde, tüzüklerinde belirleyecekleri usul ve esaslardan herhangi biri veya birkaçı ile yapabilirler(2820 SPK, md.37, Değişik: 23.8.1986, 3270/9 md.)

[29] Toprak - Keleş, a.g.e., s.361.

Genel Meclisi üyeleri, belediye başkanları, belediye meclis üyeleri, genel ve ara seçimlerin başlangıcından bir ay önce seçimin yenilenmesine karar verilmesi halinde yenileme kararının ilanından başlayarak yedi gün içinde görevlerinden ayrılma isteğinde bulunmadıkça adaylıklarını koyamazlar ve aday gösterilemezler(2839, md.18, Değişik 4125, 1995) hükmü ile "istifa şartı" kamu görevlileri, siyasi parti yöneticileri ve Türk Silahlı Kuvvetleri mensuplarının adaylığında olduğu gibi getirilmiştir. Bu düzenleme ile önceki düzenlemelerdeki 15 gün içinde tercih hakkını kullanma ve kullanmama halinde yeni görevi reddetmiş sayılma durumu(2972, md.17, Değişik 3959, 1993) ortadan kalkmış bulunmaktadır.

Ayrıca, memur ve yaptıkları hizmetler bakımından işçi niteliği olmayan kamu çalışanları görevlerinden ayrılmadıkça İl Genel Meclisi üyeliğine aday olamamaktadırlar*. İl Genel Meclisine üye olabilmede istifa şartı arayan bu düzenleme ile toplumun bilgi ve deneyime sahip geniş bir kitlesinin yerel meclislerde, dolayısıyla İl Genel Meclislerinde görev almalarına dolaylı yönden engel getirmektedir. Çünkü, geçimi konusunda maaşı dışında bir garantisi bulunmayan memurların aday olabilmelerinin istifa şartına bağlanması, seçilme hakkına sahip aynı zamanda deneyimli ve nitelikli geniş bir kesimin[30] İl Genel Meclisinde temsiline izin vermemektedir.

(2) Görevleri

İl Özel İdarelerinin karar ve danışma organı olan İl Genel Meclisleri, yürütme organı olan valinin havale ettiği veya üyelerinin teklif ettikleri hususları görüşüp karara bağlarlar. Ancak, havale edilen veya teklif edilen konuların İl Genel Meclisinin görev alanı içine girmesi ve Genel Meclisin bu konuda karar almaya yetkili olması gerekmektedir[31].

Uygulamada İl tüzel kişiliğine verilen görevlerle ilgili karar almak, İl Özel İdaresinin en yüksek karar organı olan İl Genel Meclisinin yetkisi dahilinde bulunmaktadır. İl Özel İdaresini ilgilendiren ve ivedi olarak karar alınması gereken konularda, İl Genel Meclisi

* "Hakim ve Savcılar, Yüksek Yargı Organları Üyeleri, yüksek öğretim kurumundaki öğretim elemanları, Yükseköğretim Kurulu, radyo ve televizyon üst kurulu üyeleri, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri, ile yaptıkları hizmetler bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri, aday olmak isteyen belediye başkanları, subay ve astsubaylar, aday olmak isteyen siyasi partilerin il ve ilçe yönetim kurulu başkan ile belediye meclis üyeleri, il genel meclis üyeleri genel ve ara seçimlerin başlangıcından bir ay önce seçimin yenilenmesine karar verilmesi halinde yenileme kararı ilanının başlangıcından itibaren yedi gün içinde görevlerinden ayrılma isteği bulunmadıkça adaylıklarını koyamaz ve aday gösterilemezler(2839, md.18, Değişik 27.10.1995-4125/10.md.).

[30] Toprak - Keleş, a.g.e., s.360.

[31] Nadaroğlu, s.185.

olağan olarak sadece Mayıs-Kasım aylarında toplantı halinde olabildiği için, İl Daimi Encümeni tarafından ilk İl Genel Meclisi toplantısında onaylatılmak üzere karar alınmakta ve yürütülmektedir[32]. İl Genel Meclisinin belli başlı görevleri şunlardır:

- ✓ Genel, katma ve özel bütçeli idarelerden ve diğer kaynaklardan yerel yönetimlere aktarılacak ödenekler de dikkate alınmak suretiyle Bakanlıklar, bölge ve il kuruluşları ile koordineli bir şekilde hazırlanan "yıllık programları" kabul etmek(Ek Bent: 1987 Tarih, 3360 Sayılı Kanunun 2.maddesi ile eklenmiştir.),
- ✓ Valinin Özel İdare adına gelir getirici taşınmaz mal satın almasına, bunları satmasına ve değiştirmesine ve bu akarların yönetim şeklinin belirlenmesine ve bunlardan birini veya birkaçını okul, hastane gibi genel hizmetlere tahsis etmesine karar vermek(3360, md.92),
- ✓ İl Özel İdaresi yararına olan bağış ve vasiyetlerin kabulüne karar vermek(3360,md.93),
- ✓ Gemi işletmesine ve eşya taşınmasına elverişli akarsulardan motorlu araçlarla su alınmasına izin vermek(3360, md.95),
- ✓ Özel İdare bütçe tasarısını madde madde ve bütçeye bağlı cetvelleri bölüm bölüm incelemek ve gerekli görürse değiştirerek kabul etmek(3360. md.129),
- ✓ Tekel olmamak şartıyla nehir kenarlarında gemi işletmeciliğine ait iskeleler yapılmasına izin verme ve bu iskelelerin kullanılma şartlarını ve tarifelerini belirlemek(3360, md.96),
- ✓ Bayındırlık, sağlık ve eğitim konularında, borçlanma yıllık bütçe gelirinin 1/3'ü oranında ise, borçlanma kararı vermek(3360, md.131),
- ✓ Bütçeye dahil olan yapım, onarım keşif, plan ve projelerin teknik durumu dışında kalan konularını ve İl Daimi Encümeninin bu konudaki raporlarını inceleyip, karar vermek(3360, md.132),
- ✓ Geçen yılın kesin hesabını ve gelecek yıl bütçesini incelemek ve karar vermek(3360, md.133),
- ✓ Vergilerin ve diğer gelirlerin dağıtım ve toplanmasında ve diğer işlerde kanunlara ve tüzüklere aykırı gördükleri durumların düzeltilmesi ve iyileştirilmesi için ilgili makamlara başvurmak ve vergi gelirlerinin artması hususunda görüş belirtmek(3360, md.134),

[32] Mustafa Tamer, **İl Özel İdaresi Mevzuat Yargı Kararları Uygulama**, Anadolu Matbaacılık, 2.Baskı, İzmir, s.115.

- ✓ Birbirine komşu iller arasında, ortak ve yürütülmesi İl Genel Meclisine ait işler hakkında, İçişleri Bakanlığı'ndan izin alınarak oluşturulacak olan Karma Encümenleri seçmek ve Karma Encümenin almış olduğu kararları kabul etmek veya etmemek(3360,md.145-146).

b.Çalışma Esas ve Usulleri

İl Genel Meclisinin çalışma esas ve usulleri, İl Özel İdaresi Kanunun 119. maddesi* hükmüne göre İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılmış olan "İl Genel Meclisinin Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik[33]" ile düzenlenmiştir.

(1) İl Genel Meclisinin Toplantıya Çağrılması ve Gündemi

Yüksek Seçim Kurulu, İlçe Seçim Kurulu tarafından yollanan belgelere dayanarak seçimin genel sonucunu ilan ettikten sonra(2972, md.26) vali, İl Genel Meclisini 15 gün içinde toplantıya çağırmaktadır. Seçimlerden sonra yapılan bu ilk toplantıda iki asil ve iki yedek katip üye ile meclisin birinci ve ikinci başkanvekilleri seçimi gizli oylama yapılarak seçilmektedir. Bunların görev süreleri dönem başında sona ermektedir(1913 md.111, Yönetmelik, md.4).

İl Genel Meclisinin Olağan Toplantısı

İl Genel Meclisleri her yıl Mayıs-Kasım aylarının ilk haftasında olağanüstü toplanır. Bu toplantı süreleri 30 gündür. Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısıdır. Gerekirse, konuların incelenmesi ve görülmesi tamamlanmamış ise, toplantılar 10 günü geçmemek üzere uzatılabilir ve vali uzatmanın sebebini İçişleri Bakanlığı'na bildirir. Bunun yanında meclisin görüşeceği konu kalmamışsa, toplantı süresinden önce toplantı meclis kararı ile sonlandırılabilir(1913, md.111, Y. md.5). 1987 tarihli 3360 sayılı Kanun ile ikiye çıkartılan toplantı sayısı daha önceden 30 günlük bir süre için yılda bir kez toplanma şeklinde yapılmaktaydı. Yapılan düzenleme ile toplantı süreleri ikiye çıkartılmakla birlikte bunun da yeterli olmadığı İl Genel Meclisi üyeleri ile yaptığımız görüşmeler neticesinde belirlenmiştir.

Aslında özerk yerel yönetim anlayışında meclisin toplanma sayısını kendisinin özgürce belirlemesi konusunda görüşler bulunmaktadır[34]. Bu görüşe katılmamak mümkün

---

* İl Genel Meclisinin çalışma esas ve usulleri İçişleri Bakanlığı'nca çıkarılacak bir yönetmelik ile düzenlenir(1913, md.119, Değişik: 3360, md.19).

[33] RG. 8.11.1987 Tarih , 19648 Sayı.

değildir. Bunun yanında idarenin işleyişinde birlik ve bütünlüğün sağlanması konusunda çekincesi olanların bu sıkıntısını ortadan kaldırmak ve meclisin işleyişinde etkinliğin ve sürekliliğin sağlanmasını temin etmek için toplanma süresinin yılda en az 3'e çıkartılması, üçten fazla toplanabilme konusundaki takdirin meclise bırakılmasının[35] daha uygun olacağı belirtilmektedir.

Toplantının "**günü ve gündemi**" de vali tarafından tespit edilir. Toplantının gün, yer, saat ve gündemi toplantının yapılacağı günden en az 10 gün önce üyelere tebliğ edilmek zorundadır. Acele hallerde bu süre üç güne kadar indirilebilmektedir(Y.md.7). Yapılacak diğer toplantılar için ayrıca bildirim gerekliliği bulunmamaktadır[36].

İl Genel Meclisinin Olağanüstü Toplanması

İl Genel Meclisi üç şekilde olağanüstü toplantıya çağrılabilir. İçişleri Bakanlığı veya valilikçe lüzum görüldüğü takdirde zaman ve süresi belirtilerek İl Genel Meclisi olağanüstü toplantıya çağrılabilir. Bunun yanında, İl Genel Meclisi üyelerinin 1/3'ü gerekçeli olarak vali'den İl Genel Meclisinin olağanüstü toplanmasını isterlerse, vali bu isteği görüşü ile birlikte İçişleri Bakanlığı'na bildirir. Uygun bulunması durumunda İl Genel Meclisi olağanüstü toplanır(1913, md.114,115, Y.md.6). Madde hükmüne bakıldığında, meclisin olağanüstü toplantıya çağrılmasında çok ağır şartlar aranmaktadır. Çünkü, sadece meclisin 1/3'ünün isteği değil, bu isteği İçişleri Bakanlığı'nın kabul etmesi gerekmektedir. Bu anlamda İl Genel Meclis üyelerine meclisi olağanüstü toplantıya çağırma ve toplayabilme değil, sadece toplanmasını isteme hakkı tanınmıştır[37] demek daha doğru olacaktır. Bu da demokratik yerel yönetim anlayışına uygun olmayan bir durum yaratmaktadır.

Yapılacak olan olağanüstü toplantıda çağrıda belirtilen konulardan dışında görüşme yapılamaz (1913, md.114, Y.md. 7) ve meclis üyelerinin talebi üzerine yapılacak olağanüstü toplantının, İçişleri Bakanlığı'nın uygun görüş yazısının valiliğe ulaşmasından sonra 10 gün zarfında yapılması gerekmektedir. Ayrıca, olağanüstü toplantılarda toplantının süresi de belirtilmek zorundadır(Y. md. 7).

---

[34] Başsoy, "İl Özel İdarelerinin Organları", s.33.
[35] Toprak - Keleş, a.g.e., s.365.
[36] İl Genel Meclisi Üyeliğinden düşürülme konusunda yapılan itiraz hakkında Danıştay'ın kararı şöyledir: ..... İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu gereğince (md.111) seçimlerden sonra ilk toplantı gününün valilikçe, diğer toplantı günlerinin İl Genel Meclislerince kararlaştırılacağı öngörülmüştür. İl Genel Meclisinin ilk toplantısının bildirimi davacıya yapılmak istenmiş ancak ilgili yurt dışında olduğu için bildirim yapılamamıştır. İlk toplantı bildiriminden sonraki toplantılar için ayrıca bildirim yapılması kanunda öngörülmediğinden ilgilinin itirazı reddedilmiştir. **İl Özel İdareleri ve Köylerle İlgili Danıştay Kararları 1978-1995**, İçişleri Bakanlığı Yay., No. 478, Ankara, 1997, s.48-50.
[37] Başsoy, " İl Özel İdarelerinin Organları", s.34.

İl Genel Meclisi Gündemi

İl Genel Meclisi tarafından görüşülecek konular vali tarafından belirlenerek meclise sunulmaktadır. Bunun yanında İl Özel İdarelerinin görev alanı içinde yer alan her konuda meclis üyelerine öneride bulunma hakkı tanınmıştır. Ancak, verilecek öneri mecliste bulunanlardan yarısından bir fazlası ile kabul edilirse gündeme alınabilmektedir(1913, md.123, Y.md.11).

Yönetmeliğin 11. maddesi, vali tarafından meclise havale edilmeyen konularda görüşme yapılamayacağını ve gündemde bir değişiklik veya ilave yapılmasının da valinin veya meclisin mutlak çoğunluğunun kararı ile mümkün olabileceğini öngörmektedir.

Gündemin belirlenmesi konusunda valinin önemli bir belirleyici olması, Meclis üyelerinin çalışmalarındaki etkinliği üzerinde önemli bir engel olarak görülebilir. Çünkü, atama ile göreve gelen valinin merkezi yönetimin etkisinde olacağı, dolayısıyla merkezi yönetimin istekleri haricindeki önerilerin gündeme alınmasının çoğu zaman zor olacağı anlaşılmaktadır. Bu da Meclisin atama ile gelen vali tarafından yönlendirilmesine ve yerel kamu politikalarının oluşturulmasında meclisin etkinliğin zayıflamasına neden olan unsurlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Meclisin gündeminin çeşitli yayın organları ile ilan edilmesi konusunda gerek kanunda gerekse de yönetmelikte bir düzenleme bulunmamaktadır. Gündemin sadece meclis üyelerine bildirimi öngörülmüştür. Ancak, meclis görüşmelerinin halka açık olmasının yanında[38], gündemin halka duyurulmaması meclis toplantılarına halkın ilgisini ve katılımını azaltan bir durumun ortaya çıkmasına neden olabilecektir.

(2) İl Genel Meclisi Toplantı - Karar Nisabı, ve Toplantının Aleniliği

İl Genel Meclisinin görüşmelere başlayabilmesi için, üye tam sayısının yarısından bir fazlasının hazır bulunması gerekmektedir. Üye tam sayısına vali de dahil edilmiştir[39]. Ancak, üye tam sayısının yarısı kesirli ise bu kesirli sayıya bir ilave etmek suretiyle

[38] Enis Yeter, " İl Genel Meclislerinin Oluşumu, Çalışma Esas ve Usulleri. Üyelerinin Mali ve Sosyal Hakları", **ÇYD**, C.5, S.5, Eylül, 1996, s.39.
[39] Örneğin, 28 üyeli Ağrı İl Genel Meclisinde toplantı yeter sayısı 15'tir.

bulunacak kesirli sayı tama yükseltilip, toplantı yeter sayısı bulunmaktadır(1913, md.120, Y.md.10).

Toplantı yeter çoğunluğu sağlanamadığı takdirde ne yapılacağı hususu yönetmelikte düzenlenmiştir. Buna göre, vali toplantıyı ertesi güne ertelemektedir. Yine yeter sayıya ulaşılamaz ise, toplantı üç gün sonraya ertelenmekte ve bu durum üyelere tebliğ ve mutad araçlarla ilan edilmektedir(Y.md.10). Bu durumda da çoğunluk sağlanamaz ise meclisin kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinmesi ve genel meclise ait işleri geciktirme veya sekteye uğratması nedeniyle(125/3) İl Genel Meclisinin feshi hükümlerine göre işlem yapılmaktadır.

İl Genel Meclisi kararları toplantıda hazır bulunan üyelerin salt çoğunluğunca alınır. Bir konu hakkında hazır bulunan üyelerin çoğunluğu sağlanamaz ise o konunun görüşülmesi ertesi güne bırakılır. Yine çoğunluk sağlanmaz ise, hazır bulunan üyelerin kabul veya red oylarından fazlasına yani nisbi çoğunluğa itibar edilir[40]. Oylar eşit ise başkanın bulunduğu taraf tercih edilir(1913, md.120, Y.md.14).

İl Genel Meclisi toplantılarının halka açık olup olmaması ile ilgili kanunda bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak, Meclis Çalışma Yönetmeliği'nde halkın toplantılara katılımını sağlayacak hüküm bulunmaktadır: "Görüşmeler halka açıktır(Y.md.11)." Ancak, görüşmelere katılan halk sadece dinleyicidir. Başka bir ifadeyle, meclisin çalışmalarını ve disiplinini aksatmamak kaydıyla bile olsa öneride bulunma, görüşlerini belirtme veya soru sorma hakkı bulunmamaktadır.

Meclis toplantılarının aleniliği, yöneten ile yönetilenler arasında güven ve sorumluluğu artırıcı bir rol oynar. Bu nedenle toplantıların halka açıklığı yetmemekte, bu toplantıların halka duyurulması ve gündemin ne olduğunu halkın bilmesi gerekmektedir. Ancak, daha öncede belirttiğimiz gibi gündemin yerel halka duyurulması gibi bir sorumluluk ne kanunla ne de yönetmelik ile düzenlenmiştir. Uygulamaya da bunun eksikliğinin yansıdığını görmekteyiz. Çünkü, Meclis toplantılarına katılanlar genelde birkaç muhtarla sınırlı kalmaktadır. Ayrıca, toplantı salonunun geniş bir halk kitlesinin toplantıları izleyebileceği şekilde düzenlenmediği görülmektedir. Bütün bunlar, yerel halkın, seçtiği

[40] Örneğin, 28 üyeli Ağrı İl Genel Meclisinde 20 üye toplantıya katılmışsa, karar yeter sayısı 11'dir. Karar yeter sayısı olan 11 sağlanamadığı takdirde mutlak çoğunluk nispi çoğunluğa dönüşmektedir. Diğer bir ifadeyle, ertesi günkü oylamada 9 Evet, 7 Hayır, 4 Çekimser oy kullanılmış ise alınacak olan karar kabul edilmiş olmaktadır.

temsilcilerden oluşan meclisin çalışmaları ve gündemi hakkında bilgi sahibi olmasını ve toplantılara iştirakini engelleyen unsurlar olarak değerlendirilebilir.

Yönetmeliğin yukarıdaki hükmüne göre toplantıların halka açık olmasında kural açıklık, istisna ise kapalılıktır. Şöyle ki, İl genel meclisi gizli oturum yapılmasına mutlak çoğunlukla karar verirse toplantılar halka kapatılır. Gizli oturumda yalnız başkan ve üyeler bulunur. Ayrıca, gizli oturumda yapılan görüşmeler ve alınan kararlar İçişleri Bakanlığı'na bildirilmek zorundadır(Y. Md.11).

(3) Meclis Çalışmaları – Oylama Şekilleri ve İhtisas Komisyonlarının Oluşumu

Meclis, çalışmalarını daha önce belirlenmiş olan İl Genel Meclisi salonunda yapmaktadır(Y.md.8). Bu çalışmalarda, oturumların yapılış şekli de Yönetmeliğin 11. maddesi ile düzenlenmiştir. Buna göre, "Başkanlık Divanı" yerini aldıktan sonra başkan tarafından yoklama yaptırılır ve toplantı yeter sayısının olduğu anlaşıldığında, meclisin birleşimi başkan tarafından açılır. Gündeme başlanmadan önce, başkan bir önceki birleşimde mecliste görüşmelere katılan üyelerin adları ile konuşmaların, okunan belgelerin ve alınan kararların özetlerini kapsayan tutanağı okutur. Tutanak mecliste kabul edildikten sonra, Başkanlık Divanı'nca imzalanır. Tutanakta bir değişiklik söz konusu olursa bu tutanağa eklenerek yeniden imzalanır.

Gündeme geçilmezden önce başkan tarafından meclisin bilgisine sunulacak konular varsa bunlar söylenir. Üyelerin gündem dışı konuşma isteği yazılı olarak başkana bildirilir. Bu konuda **"söz verme ve süresini belirleme"** yetkisi başkana aittir. Gündem ve usul hakkında yapılacak konuşmalar en fazla on dakika ile sınırlanmıştır. Leh ve aleyhte olmak üzere birer üyeye söz verilir. Daha sonra gündeme geçilerek konular sırayla okunur ve görüşmeye başlanır. Görüşmelerde konuşmak için başkandan söz istenmesi gerekmekte ve vali veya görevlendirdiği yetkiliye, ihtisas komisyonuna, siyasi parti gruplarına ve üyelere sırasıyla söz almada öncelik tanınmaktadır. Siyasi parti gruplarına[41] üye sayısı en çok olandan başlanmak suretiyle söz verilmektedir(Y. Md.11).

[41] İl Genel Meclisinde siyasi parti gruplarının nasıl oluşacağı veya partinin mecliste grup kurabilmesi için en az kaç üyeye sahip olacağı konusunda açıklık bulunmamaktadır. Dolayısıyla tek üyeli bir siyasi partinin de mecliste grubunun olacağı kabul edilmektedir. Yeter, a.g.m, s.41. Bu konuda İzmir İl Genel Meclisinde Fazilet Partisinin hiçbir üyesi bulunmazken bir üye bu partiye geçmiş, ve bu üye için mecliste grup oturma yerinin açıldığı tarafımdan görülmüştür.

Yönetmeliğin 12. maddesi mecliste düzenin sağlanması konusunu düzenlemektedir. Buna göre, görüşmeler esnasında söz alan üyelerin konu dışına çıkmaları, kişiliğe dokunur söz söylemeleri, konuşan kişilerin sözünü kesmeleri ve meclisin düzenini bozacak davranışta bulunmaları yasaklanmıştır. Böyle bir durumun ortaya çıkması durumunda aykırı davranışta bulunan üyeler, başkan tarafından uyarılmakta, iki defa uyarılan üye yine tutumunda ısrar ettiği takdirde başkan tarafından meclisten çıkarılmakta ve üç güne kadar meclise devamı yasaklanabilmektedir. Ayrıca, yasaklı olduğu günler için de ödenek verilmemektedir. Meclis görüşmeleri sırasında, görüşmelerin devamının mümkün olmadığının başkanlıkça tespiti halinde, başkan tarafından ilgililere ihtarda bulunulur. Buna rağmen görüşmelerin devamının sağlanamayacağı anlaşılırsa, başkana oturuma ara verme veya bir gün sonraya erteleme hakkı tanınmıştır(Y.md.12).

Oylama Şekilleri

İl Genel Meclisinde kararlar alınırken üç tür oylama yöntemi kullanılmaktadır(Y. Md.13). Bunlar gizli oylama, İş'ari oylama ve açık oylamadır. Gizli Oylama : Seçimler "katip üyelerin, başkan vekillerinin ve İl Daimi Encümen üyelerinin seçimleri" ve üzerinde tereddüt bulunan seçim tutanaklarına ilişkin oylama gizli yapılır.

Gizli oy İl Genel Meclisi üyelerinin oy pusulasına seçeceği kişi veya kişilerin adlarını veya kabul, red veya çekimser kelimelerini yazıp, tanıtıcı hiçbir işaret koymadan sandığa atmasıdır. Gizli oylamalarda kullanılacak oy pusulaları zarfla birlikte başkanlıkça mühürlü şekilde düzenlenir. Üyeler, seçimlerde oy pusulasına isim yazmak, tutanaklar hakkında ise kabul, red veya çekimser kelimesini yazmak suretiyle oylarını kullanırlar. Gizli oylamalarda, oylarda eşitlik halinde oylama bir defa daha tekrarlanır, yine eşitlik olursa kuraya başvurulur.

İş'ari Oylama: Meclis üyesinin elini yukarı kaldırarak veya ayağa kalkarak oyunu kullanmasıdır. İş'ari oylamada alınan oyları tespit etmek başkanlık divanına ait olup, oylamada eşitlik halinde başkanın bulunduğu taraf tercih edilir.

Açık Oylama: Üzerinde üyelerin ad ve soyadları yazılı oy pusulalarının sandığa atılması veya varsa elektronik oylama mekanizmasının çalıştırılması veya üyelerin adlarının okunması üzerine, adı okunan üyenin ayağa kalkarak "kabul", "çekimser" veya "red" demesi suretiyle yapılan oylamadır. Açık oylamada da eşitlik olması halinde başkanın bulunduğu taraf tercih edilmektedir.

İhtisas Komisyonların Oluşumu

İhtisas komisyonlarının oluşturulması konusu yönetmeliğin 19. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, meclis, kanunlar tarafından İl Özel İdaresine görev olarak verilen konularda ve ön incelemeye ihtiyaç duyulan durumlarda ihtisas komisyonları oluşturabilmektedir. Buradaki temel şart oluşturulacak komisyonun İl Özel İdaresi "**görev alanı içinde olması**" gerekmektedir. Komisyonların görevi sadece ön inceleme yapmak ve inceleme yapılan konularda önerilerde bulunmaktır. Başka bir deyişle, komisyon kararları kesin ve yürütülmesi gereken nitelikli kararlar değillerdir[42]. Komisyonlar, meslek kuruluşlarından ve ihtisas sahibi kişilerden de yararlanabilirler. Komisyona Meclisin diğer üyeleri de katılabilir, fakat oy kullanamaz, görüşlerini başkanın izniyle belirtebilirler. Bir üye birden çok komisyonda yer alabilir.

Komisyonların oluşumunda 3'den az, 7'den çok üye bulunamaz. Komisyonların adı, sayısı, çalışma konusu ve süresi, üye sayısı her komisyon için ayrı ayrı olmak üzere meclisçe iş'ari oyla belirlenir. İhtisas komisyonları, her siyasi parti grubunun İl Genel Meclisindeki üye sayısının, meclis üye tam sayısına oranlanması ile suretiyle oluşturulur. Bu yöntemle belirlenen üye sayısı vali tarafından grup başkanlarına yazılı bildirilmektedir. Komisyonun çalışmaları İl Genel Meclisinin toplantı dönemleriyle sınırlandırılmıştır.

Bütçe komisyonların oluşum şekli " İl Özel İdaresi Bütçesinin Hazırlanması, Kabulü ve Onaylanması Hakkında Yönetmelik"te yer almıştır[43]. Buna göre (Y.md.12), bütçe komisyonların görev süresi bir yıl olup, her dönem başı toplantısında üyeler arasından seçilen en az 5 en çok 11 üyeden oluşmaktadır. Bütçe komisyonu her siyasi partinin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması şeklinde belirlenir. Ancak, bağımsız üyeler bu hesaplama işlemine dahil edilmezler. Bütçe komisyonlarına mecliste yer alan siyasi parti gruplarının hiçbiri üye vermemek konusunda direndiği takdirde meclisinin feshini düzenleyen 125. madde hükümlerinin uygulanmasına gidilir.

(4) İl Genel Meclisinin Feshi

Kanun aşağıda belirtilen 4 şarttan birinin gerçekleşmesi durumunda İl Genel Meclisinin valinin durumu gerekçeleri ile birlikte İçişleri Bakanlığı'na bildirmesi, İçişleri

[42] Yeter, a.g.m., s.42.
[43] RG. 4 Aralık 1987 Tarih, 19654 Sayı.

Bakanlığı'nın görüşü ve Danıştay'ın kararı ile feshedileceği(1913, md.125)" hükmünü öngörmektedir.

- ✓ Kanunen belirli olan, olağan veya olağanüstü toplantılar haricinde toplanırsa,
- ✓ Kanunen belirli olan yerden başka yerde toplanırsa,
- ✓ Kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinir ve bu durum İl Genel Meclisine ait işleri sekteye veya geciktirmeye uğratırsa,
- ✓ Siyasi meseleleri müzakere eder veya siyasi temennilerde bulunursa.

Bu durumda o ilde yeniden seçim yapılarak yeni İl Genel Meclisi seçilir. Seçilen meclis ise, eski meclisten kalan süreyi tamamlamaktadır. Ayrıca, İl Genel Meclisi'nin "siyasal görüşmeler yapması ve siyasal temennilerde bulunması" madde 124 ile de yasaklanmıştır. Yine Kanunun 127.maddesi ile İGM belirli zamanlar haricinde ve İl Genel Meclisi binasından başka yerde toplanması yasaklanmıştır ve bu surette toplanılarak alınan kararlar geçersiz kabul edilmiş, valiye bu yolla yapılan toplantıları dağıtma yetkisi verilmiştir. Ancak bu güne kadar yapılan incelemelerde gerek 125.md ve gerekse de 124 ve 127. md hükümleri ile ilgili bir uygulamanın gerçekleşmediği görülmektedir. Aslında 1.ve 2.fıkra hükümlerinden meclisin çalışmalarında sürekliliği sağlama ve çalışmaları belirli bir düzen ve statü içinde yürütmek amacıyla konulduğu anlaşılmakla beraber, 4.fıkradaki siyaset yapma yasağının ise yerel yönetimleri demokratik bir kurum olmaktan çok "hizmet birimleri" olarak gören anlayıştan[44] kaynaklandığı görülmektedir.

Ancak, İl Genel Meclis üyeleri yerel halk tarafından bir partiye veya parti grubuna bağlı olarak seçilen kimselerdir. Dolayısıyla bu insanların sahip oldukları görüşler aynı zamanda mensubu bulundukları partinin de görüşleri olacağı düşünülürse, meclislerde sınırları belirlenmiş bir siyaset yasağının uygulamada çok zor olacağı düşünülmektedir. Olsa olsa bu hükmün geçerliliği "devletin ve ülkenin bölünmezliği noktasında bir eylem içine girildiğinde" ortaya çıkacaktır[45]. Bugüne kadar böyle bir kararın uygulanmayışı da bu durumu güçlendirmektedir. Meclislerin feshini düzenleyen 125.maddesi hükümleri 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 53. madde hükümleri ile aynıdır. Ancak, Meriç'e göre[46], günümüze kadar pek çok Belediye Meclisi feshedildiği halde İl Genel Meclisinin feshedilmemiş olmasının nedeni, İl Özel İdarelerinin yürütme organının vali olması ve valinin merkezi yönetim adına kanun ve nizamın temsilcisi sıfatıyla hareket etmesinden kaynaklanmaktadır.

---

[44] Başsoy, " İl Özel İdarelerinin Organları", s. 38-39.
[45] Geniş Bilgi İçin Bkz., Toprak, Yerel Yönetimler, s.71-72.
[46] Osman Meriç, "İl Mahalli İdaresi ve Konu İle İlgili Olarak En Son Yapılmış Düzenleme", **TİD**, Y.61, S.382, Mart, 1989, s. 12.

(5) Meclis Kararlarının Onay, İtiraz ve İlanı

İl Genel Meclisinin almış olduğu bütün kararlar valinin onayına tabidir. Ancak, valinin İl Genel Meclisi kararlarını tasdik etmeme yetkisi mutlak değildir[47]. Çünkü, vali alınan kararları ya tasdik etme yada alınan kararlar karşısında toplantı tutanağının tamamlanmasından itibaren 20 gün içinde Danıştay'a itiraz etme hakkına sahiptir. Danıştay da itiraz evrakının verilmesinden itibaren 2 ay içinde konu hakkında kararını açıklamak zorundadır(1913,md.135). Madde hükmünden de anlaşıldığı gibi itiraz yetkisi sadece valiye tanımıştır. Dolayısıyla meclis üyelerine veya siyasi parti gruplarına böyle bir hak tanınmamıştır. Ancak, alınan kararlar karşısında demokratik yerel yönetim anlayışına uygun olarak bu hak meclis üyelerine ve siyasi parti gruplarına da tanınmalıdır.

Meclis Kararlarının İlanı

Kanun, "meclis kararları özetlerinin il gazetesinde yayınlanmasını(md.122)" öngörmüştür. Ancak, günümüzde illerin pek çoğunun hem gazeteyi basacak matbaasının bulunmaması hem resmi ilan ücretlerinin yüksekliği nedeniyle de diğer gazetelerde bu ilanı yaptıramaması hem de belediye hoparlörü veya ilan tahtalarına bu karar özetlerini asma yoluna gitmemesi nedeniyle[48], halkın İl Genel Meclisi kararları konusunda dolayısıyla da İl Özel İdare çalışmaları hakkında bilgi sahibi olmaması sonucunu ortaya çıkarmaktadır.

(6)Valinin İzahnamesi(Açıklama Rapor)

Vali dönem başı toplantısında geçen dönemde alınmış olan kararlar ve uygulamalarla ilgili olarak İl Özel İdaresinin durumunu belirten İzahnameyi ve bu konuda İl Daimi Encümenin görüşünü de ekleyerek İl Genel Meclisine sunar. Valinin İzahnamesi İl Genel Meclisi üyelerinin 2/3 tarafından yeterli görülmez ise görüşme zabıtları ile birlikte bir tutanakla İçişleri Bakanlığı'na gönderilir(1913, md.128). Ancak, Kanun, İçişleri Bakanlığı'nın kendisine gelen bu yetersizlik görüşünü aldıktan sonra ne yapacağı konusunu belirtmemiştir. Dolayısıyla bu konuda bir boşluk bulunmaktadır.

[47] Günday, a.g.e., s. 412.
[48] Başsoy, " İl Özel İdarelerinin Organları", s.37.

(7)Bütçe Görüşmesi

İl Genel Meclisi Özel İdare bütçe tasarısını madde madde ve bütçeye bağlı cetvelleri bölüm bölüm inceler ve gerek gördüğü yanlarını değiştirerek onaylar(1913,md129/1). Ayrıca, İl idare şube başkanları da bu görüşmeler esnasında kendi dairelerine ait işlerin ve daireleri ile ilgili bütçe kısımlarının görüşülmesi sırasında İl Genel Meclisinde hazır bulunur ve gerekli açıklamaları yaparlar(1913,md.129/2).

3. İl Daimi Encümeni

İl Daimi Encümeni , İl Özel İdarelerinin hem karar alma ve yürütme yetkilerini kullanma hem de danışma nitelikli görüş bildirme ve denetleme işlevi olan organıdır. Aşağıda İl Daimi Encümenin oluşumu ve görevleri incelenmiştir.

a.Oluşumu ve Görevleri

(1) Encümenin Oluşumu

İl Genel Meclisi, her dönem başı toplantısında üyeleri arasından gizli oyla encümene 5 asıl, 5 yedek üyeyi ayrı ayrı seçer. İl Daimi Encümenine seçilecek üyelerin ayrı ilçelerden olması zorunludur. Merkez ilçe dahil ilçe sayısı 5'ten az olan illerde İl Daimi Encümenine nüfusu en çok olan ilçeden iki üye seçilir. Oyların eşitliği halinde ad çekmeye başvurulur. Her üye yukarıdaki fıkra hükmüne uymak suretiyle en çok 5 üye için oy kullanabilir. Encümen üyelerinin görev süresi bir yıldır. Süreleri dolan üyeler yeniden seçilebilirler. Asıl üyeliğin herhangi bir sebeple boşalması halinde yedek üyeler vali tarafından en çok oy alandan başlamak üzere sırasıyla göreve davet olunmaktadır. Yedek üyelerin getirilmesinden sonra da seçilmiş üyeliklerin boşalması halinde meclise noksan asıl ve yedek üyelikler için seçim yapılır ve bu üyeler kalan süreyi tamamlar(1913, md.136, Değişik 16/51987-3360/14 md.)

Daha önce de belirttiğimiz gibi, İl Daimi Encümenine "İl Özel İdare Müdürü, Köy Hizmetleri ve Bayındırlık ve İskan Müdürünün" tabii üye olarak katılmasını öngören 136.maddenin son fıkrasını Anayasa Mahkemesi tarafından 22/6/1988 tarih ve E.: 87/18, K.: 88/23 sayılı karar ile iptal edilmiştir.

Bu karara çeşitli gerekçelerle itiraz edilmektedir. Bunlardan birincisi, "Müntehib-i Sani" yönteminin yani iki dereceli seçim sisteminin artık uygulanmadığı, dolayısıyla uygulanmakta olan tek dereceli seçim sisteminde ise, " İl Daimi Encümen" üyelerinin Genel Meclis üyelerince seçildiği, bu nedenle İl Daimi Encümen üyelerinin seçiminde halkın doğrudan etkisi olmadığı dolayısıyla İl Daimi Encümenlerinin Anayasa'da tanımlanan karar organlarından sayılamayacağı[49] hususudur. Bir diğeri ise, İl Daimi Encümenine tabii üye olarak katılan daire müdürleri için, bu aslında var olan durumun veya uygulamanın hukukileştirilmesi olarak değerlendirmektedir. Şöyle ki, seçimle gelen Encümen Üyeleri, zaten karara konu edilen teklifler hakkında uygulayıcı birim başkanlarından açıklayıcı, aydınlatıcı bilgi alma ihtiyacı duyduklarında il müdürleri oy hakkı olmaksızın encümen toplantılarına iştirak etmektedirler. Ayrıca, bunun uygulayıcı daire müdürlerine yasal sorumluluk yükleyerek onları daha dikkatli olmaya yönlendirebilecek bir durum yaratacağı düşünülmektedir[50]. Anayasa Mahkemesi'nin karşı oy gerekçesinde ise, seçimle gelenlere güvenirken, idarenin ajanı durumundaki valiye ve tabii üyelere güvenmemenin doğru olmadığı, doğruyu bulmanın da sadece seçilmişlerle gerçekleştirilemeyeceği ifade edilmektedir.

Bütün bu gerekçelere rağmen, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı yerinde bir karar olarak değerlendirilmelidir[51]. Aslında, bu fıkra hakkında verilen iptal karar, adeta son dönemlerde iyice artan merkezin yerel yönetimler üzerindeki hakimiyetine olan tepkinin yansıması olarak değerlendirilebilir. İl Genel Meclisleri sürekli toplantı halinde değillerdir. Bu nedenle kamu hizmetlerinde sürekliliği sağlamak, hizmetlerin aksamasına ve kesintiye uğramasına engel olmak için, Genel Meclis yerine geçerek karar alacak olan organın seçilmiş ve tabii üyelerden oluşturulması şüphesiz seçilmiş üyeliği zedeleyen bir durumun ortaya çıkmasına neden olabilecektir. Bunun yanında zaten uygulamadan gelen daire müdürleri gerekli görüldüğünde Encümen toplantısına davet edilerek oy hakkı olmaksızın görüşlerini ve önerilerini açıklayabilmektedirler.

(2) Görevleri

İl Daimi Encümenin görevleri iki kısma ayrılabilir[52]. Bunlardan ilki İl Genel Meclisi adına yaptığı görevler, diğeri ise, kendi adına yaptığı görevlerdir. İl Daimi Encümeni, İl

---

[49]Toprak, Yerel Yönetimler, s.38-39.
[50]Başsoy, " İl Özel İdarelerinin Organları", s.44.
[51]Toprak, Yerel Yönetimler, s.39
[52] **Cumhuriyetin 75. Yılında Mahalli İdarelerimiz**, (Edit. Hasan Canpolat), İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yay., No.25, Ankara, 1998, s.15-16. ; Günday, a.g.e., s.415. ; Toprak, Yerel Yönetimler,s.40. ; Nadaroğlu, a.g.e., s.185, Nuri Tortop, **Mahalli İdareler**, TODAİE Yay, No.237, Ankara, 1991, s.94-95.

Genel Meclisi toplantı halinde olmadığı zamanlarda acele olan konularda İl Genel Meclisi adına karar alabilmektedir. Fakat, İl Genel Meclisinin alması gereken bu karar konusunda onun adına karar alırken, bu kararların ilk toplantıda İl Genel Meclisi tarafından kabul edilmesi gerekmektedir(1913, md.144/6). Diğer bir ifadeyle, İl Daimi Encümeni tarafından alınan bu kararlar konusunda, İl Genel Meclisi tarafından onaylanmayan kararların geçerliliği bulunmamaktadır. Bunun dışında kanunların İl Daimi Encümenine vermiş olduğu görevler bulunmaktadır. Bunlar hakkında Encümen, İl Genel Meclisinin müdahalesine gerek kalmadan doğrudan karar alma yetkisine sahip bulunmaktadır. Dolayısıyla İl Daimi Encümeninin, kanunlarca kendisine verilmiş bir konu hakkında almış olduğu kararın İl Genel Meclisi tarafından onaylanması veya iptali söz konusu değildir[53].

İl Daimi Encümeninin görevleri şunlardır(1913, md.144).

- ✓ Vali tarafından hazırlanan İl Özel İdare bütçe tasarısını incelemek ve görüşünü bir tutanakla bildirmek,
- ✓ Vali tarafından her ay sonunda verilecek harcama cetvellerinin bütçeye uygun olup olmadığını inceleyerek, uygun bulması durumundan anılan cetvelleri onaylamak,
- ✓ İl Özel İdare bütçesi ve İl Genel Meclisi kararları gereğince yapılacak eksiltme ve artırma koşulları hakkında, görüş bildirerek bu yolda gereken belgeleri düzenlemek,
- ✓ Beklenmeyen harcamalara özgü olarak İl Özel İdare bütçesine konulan paranın harcama biçimini belirlemek ve bir bölüm içindeki maddelerin aktarmasını yapmak,
- ✓ Yerel hizmetlerle ilgili olarak İl Genel Meclisine sunulacak projeler hakkında görüşlerini bildirmek,
- ✓ İl Genel Meclisinin dönem başı toplantısında İl Özel İdaresi işlerinin gidiş ve eski kararların yürütüm şekline dair meclise görüş sunmak,
- ✓ İl Özel İdarelerine verilen görevlerle ilgili valinin havale ettiği her türlü konu hakkında görüşünü bildirmek,
- ✓ Bakanlar Kurulu'nca belirlenecek usuller çerçevesinde yıllık programlar gereğince yapılacak yatırımların müşavirlik, mühendislik, mimarlık ve benzeri proje ve kontrollük hizmetlerinin yapılmasına karar vermek,
- ✓ İl Özel İdareleri tarafından yapılacak hizmetler karşılığında alınacak ücret tarifelerini düzenleyerek meclise sunmak,

[53] İl Genel Meclisinin İl Daimi Encümeninin kaplıca kira sözleşmesini 3 yıl uzatması ile ilgili vermiş olduğu iptal kararın reddi konusunda açılan davada Danıştay'ın kararı şöyledir: Kanunların doğrudan verdiği yetki ve görevi kullanarak almış olduğu kararların, İl Genel Meclisince görüşülüp ortadan kaldırılmasına olanak bulunmamaktadır(Danıştay Birinci Daire, Esas No: 1986/425, Karar No. 1986/438). İl Özel İdareleri ve Köylerle İlgili Danıştay Kararları 1978-1995, s.31-34.

- ✓ İl Özel İdarelerinin görev kapsamı içindeki konularla ilgili yasaklayıcı tedbir ve kararlar almak,
- ✓ Yönetmeliklere, yasaklayıcı tedbirlere, alınan kararlara uymayanlar hakkında ceza kararları vermek, yaptırım uygulanmasını kararlaştırmak,
- ✓ Belediye mücavir alanı dışında, halkın eğlenmesine, dinlenmesine, yiyip içmesine ayrılmış yerlerle, benzerlerinin ücret tarifelerini, mesleki teşekküllerin görüşlerini de almak suretiyle düzenlemek, sınıflarını belirlemek; bu gibi yerlerle diğer işyerlerinin açılma, kapanma ve öğle dinlenme saatlerini belirlemek ve ilan etmek,
- ✓ İhaleleri bizzat veya ilgili dairesi aracılığı ile yaptırmak, olmak üzere İl Daimi Encümenin görevleri arasında İl Genel Meclisi adına aldığı kararlar dışında danışma, icrai ve denetleme nitelikli görevleri bulunmaktadır.

b.Çalışma Esas ve Usulleri

(1) Encümenin Gündemi ve Toplantı Zamanı

Encümene vali veya görevlendireceği vali yardımcısı başkanlık eder. Olağan toplantılar haricinde vali gerekli görürse Encümeni toplantıya çağırabilir. Ayrıca, İl Daimi Encümeni, başkan tarafından havale edilmeyen konuları görüşemez(1913, md.141/1).

Encümen toplantıların ne zaman yapılacağı ve sayısı konusunda yasada bir açıklık bulunmamasına rağmen, uygulamada bu haftada bir olarak gerçekleştirilmektedir. Ayrıca madde hükmünden anlaşılacağı gibi Encümenin gündemin belirlenmesinde bir etkisi bulunmamaktadır. Bu durum hem yerel demokrasi ilkelerine uymamakta hem de genelde yerel halkın sorunlarını daha yakından gören ve bilen seçilmişlerin etkin çalışmalarını engelleyici bir durumun ortaya çıkmasına neden olmaktadır[54].

(2) Encümen Kararlarına Valinin İtirazı

Vali; İl Daimi Encümen kararlarını, kanun, tüzük ve yönetmeliklere; meclis kararlarına veya kamu yararına aykırı gördüğü takdirde, kararın alındığı toplantıyı takip eden ilk toplantıda bir defa daha görüşülmesini isteyebilir. Encümen kararında 2/3 çoğunlukla ısrar ederse, bu halde encümen kararı kesinleşmiş olur. Vali gerektiğinde kesinleşen Encümen kararlarının uygulanmasını durdurarak iptali için idari yargı mercilerine

[54] Başsoy, " İl Özel İdarelerinin Organları", s.45.

başvurabilir. İlgili idari yargı merciince verilen karara göre uygulama yapılır(1913, md.141/2-3-4).

Madde hükmünde görüldüğü gibi Encümen kararlarına karşı "itiraz hakkı" yalnızca valiye tanınmış bir yetki olup, Encümen üyelerinin karar karşısında yargı yoluna başvurabilme gibi bir yetkileri bulunmamaktadır. Bunun yanında Encümen kararlarının uygulanmasını vali, yargı kararı olmaksızın durdurabilmektedir. Aslında olması gereken, özerk bir birimin aldığı kararın uygulamasını durdurma kararının yargı tarafından verilmesi hem de bu kararı alanların her birinin bu karara karşı yargı yoluna başvurabilme haklarının olmasıdır.

(3) Encümenin Ceza Verme Yetkisi

İl Özel İdaresinin yetki ve görev alanı içinde, kanun, tüzük ve yönetmeliklerle verilen görevlere istinaden İl Genel Meclisi ve İl Daimi Encümenince alınan ve usulüne uygun olarak ilan edilen kararlar veya tedbirlere aykırı davranışta bulunanlara İl Daimi Encümenince para cezası veya üç günden otuz güne kadar işyerinin kapatılması veya ticaret, sanat ve meslekten men cezası verilebilir. Fiilin tekrarı halinde her iki ceza birlikte uygulanır. Cezaya konu olan eşya gerektiğinde muhafaza altına alınır. Eski hale getirilmesi icap eden hususlarda İl Özel İdaresince verilecek uygun süre içinde, mahzurun giderilmemesi halinde, idarece eski hale getirilir. Bu sebeple yapılan harcamalar ilgiliden tahsil olunur.

Ancak, vali ve kaymakamlar, cezayı gerektiren suçların işlendiğini bizzat gördüklerinde bin beş yüz liradan otuz bin liraya kadar para cezası veya yedi güne kadar işyeri kapatma cezası veya ticaret, sanat ve meslekten men cezası verebilir. Vali ve kaymakamlar tarafından verilen cezalar kesindir(Ek md. 1 : 16/5/1987-3360/18 md.) 1913, Değişik, 3360, Ek.md.1).

Vali ve kaymakamlarca verilen cezalar dışındaki ceza kararları, ilgililere usulüne uygun olarak tebliğ edilir. Kararlara karşı tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine itiraz edilebilir. İtiraz, evrak üzerinde inceleme yapılarak en kısa sürede sonuçlandırılır ve itiraz üzerine verilen karar kesindir.(1913, Değişik, 3360, Ek.md.2).

Burada vali ve kaymakamların vermiş oldukları ceza kesindir dense bile idare hukuku kurallarına göre[55] kararın idari yargıda incelenmesine engel bir durum bulunmamaktadır[56]. Ancak, seçilmişlerin vermiş olduğu ceza hakkında sulh ceza'ya itiraz edilebileceği hükmünün bulunması yine seçilmişlere güven sorununu ortaya çıkarmıştır diyebiliriz. Elbette idarenin almış olduğu tüm kararlar karşısında yargıya başvurmak en doğal bir haktır. Ancak, seçilmişlerin kararlarına karşı yargı yolunu doğrudan açarken; atanmışların vermiş olduğu kararları kesin kabul etmek hukuka, demokrasiye aykırı bir durum yaratmaktan başka bir anlama gelmemektedir.

C.Teşkilat Yapısı ve Personeli

1. Teşkilat Yapısı

İl Özel İdarelerine gerek temel kanunu ile gerekse de çeşitli kanunlarla verilen görevleri yerine getirecek teşkilatlanma konusunda İUVKM'ında herhangi bir hüküm bulunmamaktadır[57]. Kanunda sadece "valinin gözetiminde maaş ve diğer giderleri ilin özel gelirlerinden karşılanmak üzere sorumlu ve yükümlü bir müdürün emrinde Vilayet Muhasebe-i Hususiye Kalemi bulunur" denilerek saymanlık teşkilatının kuruluşu belirlenmiştir(3360, md.98). Bunun yanında her ne kadar İl Özel İdare hizmetleriyle yükümlü memurların atama ve işlemlerine son verme yetkisi valiye tanınmış olsa bile(3360, md.102), nasıl bir teşkilatın kurulması gerektiği noktasında bir düzenleme ve kesinlik bulunmamaktadır.

3360 sayılı Kanunla yapılan değişiklik "vali, İl Özel İdaresinin görevlerini, özel idare müdürlüğü ve merkezi idarenin ildeki teşkilatları aracılığı ile yürütür(1913, md.87, Değişik 3360, md.7)" ile Özel İdarelerin kendilerine özgü hizmet birimlerini kurma "taktir ve yetkisi" tamamen ellerinden alınmış bulunmaktadır. Böylece, İl Özel İdare hizmetlerinin yürütülmesi görevi merkezi yönetimin ildeki teşkilatının yetki ve sorumluluğuna devredilmiş olmaktadır. Halbuki değişiklikten önce "vali kanunla İl Özel İdarelerine verilen yerel hizmetleri Genel Meclis kararı ile ifaya memurdur" denilmesinden sonra, "vali hizmetlerin yapılmasında yerel görevlerle ilgili olan daire müdürleri ve memurlarını dahi çalıştırmak, görevlendirmek yetkisine sahiptir" denilerek teşkilatlanma konusunda, saymanlık teşkilatının kurulması yanında, "takdir ve seçme" hakkı tanınmış bulunmakta idi.

---

[55] "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır(1982 Any. Md.125)."
[56] Başsoy, " İl Özel İdarelerinin Organları", s. 46.
[57] İl Özel İdareleri, İç-Düzen Genel Rapor Kitap :3. , s.11-12. ; Mustafa Dönmez, **Mahalli İdarelerin Teşkilat Yapısı, Organları ve Görevleri**, Mahalli İdareler Derneği Yay., Ankara, 1996, s. 63.

Uygulamada ise, İl Özel İdarelerinin tüzel kişilik kazanmalarından itibaren geçen süreç içerisinde Özel İdareler, ayrı bir teşkilatlanmaya gitme yerine merkezi yönetimin ildeki taşra teşkilatlarından yararlanma ve ihtiyaç doğrultusunda bu örgütlere araç,-gereç ve personel takviyesi yapma yolunu tercih etmişlerdir. Bu durum ilde ikili bir örgütlenmenin önünü kapatırken; İl Özel İdarelerinin de merkezi yönetimin taşrada bir birimi haline gelmelerine neden olmuştur. Bütün bunlardan aslında fiili olan durumun hukukileştirilmiş olduğu anlaşılmaktadır[58].

İl Özel İdarelerinin önemli görevlerinden bir tanesi kırsal alanda yerel halkın ihtiyaçlarına cevap vermektir. Ancak, kırsal alanlara götürülen yerel nitelikli hizmetlerde, su, yol gibi, Özel İdarelerinin yapmış olduğu çalışmalar yerel halk tarafından yeterince algılanmamaktadır. Çünkü, kaynaklar İl Özel İdarelerine ait iken, karşılanan yerel ihtiyacı yapan personelin merkezi yönetime ait olması, hizmeti yapanın kim olduğunun halk tarafından algılanması konusunda önemli bir engel teşkil etmektedir. Örneğin, İl Özel İdarelerine ait araçların üzerine ve yapılan köy çeşmelerinin üzerine köy hizmetleri ibaresinin yazılması gibi. Dolayısıyla günümüzde belediyelerin ön plana çıkması nedenlerinden bir tanesi de budur. Çünkü, hangi yerel nitelikli işi yaparlarsa yapsınlar oraya bu çalışma "x belediyesi tarafından yapılmaktadır" şeklinde bir pano asmaktadırlar. Bu da hizmeti yapanın halk tarafından bilinmesi ve ona sahip çıkılması duygusu oluşturmaktadır[59].

Aslında planlanan yatırımların ve hizmetlerin yürütülmesinde en önemli unsurlardan birisi de yeterli ve uygun teşkilatlanmanın bulunmasıdır. Başka bir ifadeyle, kuruluşların objektif kriterlere bağlı olarak etkin bir şekilde görevlerini yerine getirebilmelerinde asıl olan kendi teşkilatlarına sahip olmalarının gerekliliğidir. Ancak kendi teşkilatına sahip olamayan İl Özel İdarelerinin bu sorunu üzerinde, teorik bile olsa, yıllardır durulmadığı görülmektedir. Çünkü, öncelikler hep görev ve kaynaklara verilmiş ancak, görevi yerine getirirken bu kaynağı kullanacak olan teşkilatın varlığı sürekli olarak dikkate değer görülmemiştir. Şüphesiz bunun temel nedeni, Özel İdare adına hizmeti yapan merkezi yönetimin teşkilatının yeterli oluşu değil, İl Özel İdarelerine ait görevlerin önemli ve büyük

[58] Ziya Çoker, **Yönetimde Yeniden Yapılanma Kırsal Yörede Yeni Bir yönetim Modeli**, 20 Mayıs Eğitim, Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı Yay., Ankara, 1995, 52-53.
[59] Ahmet Başsoy, "İl Özel İdarelerinde Örgütlenme", **TİD**, Y.66, S.404, Eylül, 1994, s.3-4. ; Dönmez, a.g.e., s.63-64.

bir kısmının merkezi yönetimce üstlenilmesi ve buna bağlı olarak da kaynaklarının onu kullanacak ayrı bir örgütü kuramayacak kadar azaltılmış olmasıdır[60].

Genel olarak bakıldığında, sadece saymanlık teşkilatının olması ve görevlerini yerine getirecek olan merkezi yönetimin taşra teşkilatının valiye bağlı olması, İl Özel İdarelerinin seçimle göreve gelmiş organları üzerinde de olumsuz bir durum yaratmakta ve varlıklarını sorgulamalarına neden olmaktadır. Zira, Özel İdare hizmetleri yürüten merkezi yönetimin taşra örgütlerinin İl Genel Meclisine karşı Genel Mecliste kendi daireleri ile ilgili konular görüşülürken gerektiğinde açıklamalarda bulunma haricinde herhangi bir sorumluluk ve yükümlülüğü bulunmamaktadır. Dolayısıyla merkezi yönetimin taşra birimlerinin sadece valiye karşı sorumlu olması, seçilmiş organların etkinliği konusunda negatif etkilerde bulunurken; vali emrindeki merkez teşkilatının Özel İdare hizmetlerini yürütmesi merkezi yönetimin İl Özel İdareler üzerindeki etkisini ve etkinliğini artıran bir duruma neden olmaktadır[61].

İl Özel İdare hizmetleri merkezi yönetimin taşra teşkilatları aracılığı ile yürütülürken, zaman zaman merkezi yönetimin etkisi ve yönlendirmesi ile karşılaşmaktadır. Bu nedenle de seçilmiş karar organı olan İl Genel Meclisi tarafından alınmış olan kararların uygulanmasında sorunlar ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, İl Özel idareleri merkezi yönetimin taşra kuruluşlarının personel, malzeme, araç-gereç, akaryakıt, yedek parça gibi çeşitli ihtiyaçlarını karşılamakta[62], bu durum hizmetlerde koordinasyonu ve bütünleşmeyi sağlamakta, fakat; İl Özel İdarelerini merkezi yönetimin bir parçası haline getirmekte ve zaten kıt olan kaynaklarını da böylece sınırlandırmış olmaktadır[63]. Dolayısıyla hizmetler yerel nitelikli olmasına rağmen, merkezi yönetimin programının uygulanmasında İl Özel İdareleri destek birimleri olarak görülmektedir[64].

Ancak, yerel yönetimlerin özerkliğini zedeleyen bütün bu uygulama ve düzenlemeler Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA)'nin 1985 tarihli Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi'nin 5/1 maddesi "Yerel yönetim birimleri, kendilerini yerel ihtiyaçlara uydurmak

[60] Çoker, a.g.e., s. 53. ; Başsoy, "İl Özel İdarelerinde Örgütlenme", s.2.
[61] Başsoy, "İl Özel İdarelerinde Örgütlenme", s. 5-6.
[62] Örneğin, İstanbul Köy Hizmetleri İl Müdürlüğü emrinde çeşitli türlerden 124 Özel İdarenin, 150 civarında genel idarenin, Ankara'da ise, 203 Özel İdarenin , 109 adet genel idareye ait araç ve gereç bulunmaktadır. Bunun yanında 1980'li yıllarda tüm Özel İdarelerinin 5.802 personelinden 902 gibi önemli bir rakamı merkezi yönetimim taşra kuruluşları emrinde çalıştırılmaktaydı. Bünyamin Günal, "İl Özel İdarelerinin Uygulamadaki Sorunları", **İl Özel İdareleri Sempozyumu**, İstanbul Özel İdaresi Yay., No.2, İstanbul, 1987, s.96.
[63] Beşir Atalay, Güngör Erdumlu, İsmail Karaman, "İl Özel İdareleri", **İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu Tokat-1987**, DPT Yay., No. 2173, s.58.
[64] **Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması**, VI. Beş Yıllık ÖİKR, DPT Yay., Ankara, 1991, s.81-82.

ve etkin bir yönetim sağlamak için kendi iç idari yapılarını belirleyebilmelidirler." hükmü ile çelişmektedir[65]. Ayrıca, Avrupa Konseyi tarafından 1985 tarihinde imzaya açılan ve Türkiye'nin de 1988 tarihinde imzalamış olduğu ve 1992'de de Bakanlar Kurulu tarafından onaylanmış olan, ancak 1993 yılında yürürlüğe giren "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" hükümlerine de aykırılık taşımaktadır. Bu Şart'a göre, Yerel yönetimlerin özerkliği, yerel makamların kanuni sınırlar içerisinde kamu hizmetlerini kendi sorumlulukları ve yerel halkın çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı anlamına gelmektedir. Bu da serbestçe seçilen üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu olan yürütme organlarına sahip meclisler tarafından kullanılır(md.3/1-2).

2. İl Özel İdare Personeli

Yukarıda da belirttiğimiz gibi (3360, md.98), her İl Özel İdare biriminde valinin gözetiminde, maaş ve diğer giderleri ilin özel gelirlerinden karşılanmak üzere sorumlu ve yükümlü bir müdürün emrinde Vilayet Muhasebe-i Hususiye Kalemi bulunmaktadır. Bunun yanında, her ilde atanması ve yer değiştirmesi İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilen bir İl Özel İdare müdürü bulunmaktadır. Validen sonra İl Özel İdaresinin en yetkili memuru İl Özel İdare müdürü, hizmetlerin yürütülmesinde vali'ye karşı sorumludur. İl Özel İdare müdürünün görevleri, özel idare teşkilatını vali adına yönetme, ilin yıllık programını, bütçe tasarısını ve kesin hesabını hazırlama, mevzuatla verilen görevlerle vali tarafından verilecek diğer görevleri yapmaktır(1913, md.99, Değişik 3360, md.8).

Ayrıca, kaymakamlar ilçelerde valinin vereceği Özel İdare hizmetlerini yapmakla yükümlü kılınmışlardır. Bu hizmetlerin yürütülmesinde valiye karşı sorumlu olan kaymakamlara, yaptıkları bu hizmetlerin karşılığında İçişleri Bakanlığı'nca belirlenen oranda aylık ödeme yapılmaktadır(1913, md.100, Değişik 3360, md.9). Esasında bu değişiklikle var olan fiili duruma hukukilik kazandırılmıştır. Ancak, gerek İl Özel İdare müdürünün gerekse de kaymakamların hizmetleri yerine getirmede valiye bağlı olması ve seçilmiş organlara karşı bir sorumluluğunun bulunmaması demokratik yerel yönetim anlayışına uymayan bir durum ortaya çıkarmaktadır.

İl Özel İdarelerinde çalışan memurlar vali tarafından atanmakta ve ücretlerini Özel İdare bütçesinden almaktadırlar. Yine İl Özel İdareleri ve bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelerde çalışan memur ve daimi işçi kadroları, İl Genel Meclisinin kabulü,

[65] Çoker, a.g.e., s.53. ; Başsoy, "İl Özel İdarelerinde Örgütlenme", s.2.

Bakanlar Kurulu'nun onayı ile gerçekleşmektedir[66]. Geçmişte İl Özel İdarelerinde çalışan personel sayısı 20 binlere yaklaşmışken ; günümüzde ise görev ve yetki kaybına bağlı olarak bu sayı 6-7 binlere inmiş bulunmaktadır. Bu da İl Özel İdarelerinin işlevlerini önemli ölçüde yitirdiğinin bir göstergesidir. Dolayısıyla halkın oyları ile seçilen organların almış olduğu kararları kendi örgüt ve personeli ile yürütmekten yoksun bırakılması, bu idarelerinin yerel yönetim olarak nitelendirilmesi konusunun sorgulanmasını gerektiren bir durumun ortaya çıkmasına yol açmıştır[67] diyebiliriz. Aşağıda yıllara göre İl Özel İdare personelinin sayısal dağılımı gösterilmiştir.

Tablo 9: Yıllara Göre İl Özel İdaresi Personelinin Sayısı

YIL	1925	1935	1945	1955	1965	1970	1985	1990	1998
Memur	14.000	17.000	19.000	4.000	5.000	9.000	7.000	7.300	7.600
İşçi	5.000	11.000	10.000	8.000	11.000	15.000	1.200	1.200	750

Kaynak: Cumhuriyetin 75. Yılında Mahalli İdarelerimiz s.33

İl Özel İdarelerinin işlevindeki azalma personel sayısının gelişimine bakıldığında açık bir şekilde görülmektedir. Tabloya bakıldığında tüm İl Özel İdarelerinde çalışanların sayısının yedi bin civarında olduğu görülmektedir. Bunun işlevlerdeki azalmaya paralel bir durum ortaya koyduğu söylenebilir. Ancak, personel azalması hizmet etkinsizliğini göstermede tek başına temel veri olarak kabul edilmese de, kamu yönetiminde uygulanmakta olan alışılagelmiş personel politikamız göz önüne alındığında böyle bir değerlendirmeye gitmenin mümkün olduğu[68] düşünülmektedir.

İl Özel İdarelerinde teşkilatlanma ve personel konusu bir bütün olarak değerlendirildiğinde, geniş alan yönetiminde İl Özel İdareleri yerel nitelikli planlama, karar alma ve uygulama görev ve yetkisine sahip yerel yönetim birimidirler. Fakat bir kuruluşun etkinliğini sağlayacak temel unsurlardan birisi de sahip olduğu teşkilatın varlığıdır. Dolayısıyla kendi teşkilat yapısına sahip olmaması ve görevlerini yerine getirmede merkezi yönetimin taşra teşkilatından yararlanması onun adeta merkezin taşra birimi şeklinde algılanmasına neden olmaktadır.

Bu nedenle yerel nitelikli görev olan ama aynı zamanda merkezi yönetimin görev alanı içine de sokulan ve bu konuda çok geniş örgütlenmeler yoluna giden merkezi yönetimin bu görevleri, İl Özel İdarelerine sahip oldukları teşkilat ile birlikte devretmesi

[66]Cumhuriyetin 75. Yılında Mahalli İdarelerimiz, s.15-16.
[67]Eryılmaz - Şen, a.g.e., s.18.
[68] Toprak, "İl Özel İdarelerinin Görevleri ve Kamusal Hizmet Yaklaşımı", s.154.

gerekmektedir. Böylece hem yerel nitelikli hizmetler yerel de yapılacak, etkinlik artacak hem de bu teşkilatın seçilmiş organların gözetim ve denetimine devredilmesiyle personel daha dikkatli ve sorumlu hale gelmiş olacaktır.

Kısaca, planlama, karar alma ve yürütme yetkisi olan İl Özel İdarelerinin sadece mali özerklik ile donatılmaları yetmemekte; bunların gerçek anlamda idari özerkliğe de kavuşturulmaları gerekmektedir. Etkin ve verimli hizmet yapabilmenin bir koşulu da teşkilatlanma özgürlüğünün tanınmış olması, diğer bir ifadeyle kendi teşkilatına ve personeline sahip olmayı gerektirmektedir. Çünkü, etkinliğin temelinde görev ve kaynak özgürlüğü kadar; kendi teşkilat ve personeline sahip olma özgürlüğü de bulunmaktadır.

II. İl Özel İdarelerinin Görevleri, Mali Durumu ve Denetimi

A. İl Özel İdarelerinin Görevleri

1. Görevleri

İl Özel İdarelerine gerek kuruluş kanunu ve gerekse diğer kanunlarla çok çeşitli görevler verilmiştir[69]. Kamu yönetim sistemi içinde çok az kamu kuruluşunun yakından ve uzaktan bu kadar geniş bir mevzuat ile karşı karşıya bırakıldığı ve sorumluluk altına sokulduğu[70] görülmektedir. Bu görevlerin büyük kısmı merkezi yönetimin kendisine ait görev ve fonksiyonları kadar geniş yer tutmaktadır.

Ancak, bu görevlerin büyük bölümü merkezi yönetim kuruluşlarınca, bazıları ise İl Özel İdareleri ile Bakanlık veya çeşitli kamu kuruluşları ile birlikte yerine getirilmektedir. Bunun nedeninin temelinde ise, merkezi yönetim kuruluşlarının zamanla artması ile bu görevlerin bu birimlerce üstlenilmesi bulunmaktadır. Bu da beraberinde İl Özel İdarelerinin gelir kaynaklarının ve yetkilerinin kısılması sonucunu[71] getirmiştir. Başka bir ifadeyle, 1913'ten sonra sürekli olarak merkezi yönetim İl Özel İdareleri aleyhine yetkileri kendisinde toplamış, buna bağlı olarak da merkezi yönetim gelirleri artarken; İl Özel İdarelerinin gelirlerinde azalmalar olmuştur. Bu süreç içerisinde, merkezi planlamanın benimsenmesiyle

[69]Yapılan bir araştırma sonuçlarına göre, 108 kadar Kanun ve tüzük İl Özel İdarelerini ilgilendirmekte, bunlardan 70 tanesi halen yürürlüktc olup, 550 kadar ana konu, 1000 kadar da dolaylı ve alt konuyu kapsamaktadır. Sadece İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat-ı ile 7 ana konuda 100 kadar görev verilmiştir. Bünyamin Günal, "İl Özel İdarelerinin Uygulamadaki Sorunları", **İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu Haziran 1987 Tokat**, DPT Yay., No. 2173, s.191. ; Bilal Eryılmaz, "İl Özel İdarelerinin Mahalli İdare Sistemi İçindeki Yeri", **İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu Haziran 1987 Tokat**, DPT Yay., No. 2173, s.94.

[70]Günal , İl Özel İdareleri Eliyle Köye Götürülen Hizmetler –Trabzon Örneği- , s.14.

[71]İsmail Hakkı Sayın – İsmail Kemaloğlu, İl Genel Meclisi Üyelerinin Hukuk Rehberi, **Mali Yönetim ve Denetim Dergisi**, Yayın No. 1, Ankara, 2001, s.21-25. ; Erdoğan Dedeoğlu, **"İl Özel İdarelerinin Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu"**, www.icisleri.gov.tr, 9.11.2001.

birlikte, merkezi yönetim ve birimleri bütünüyle İl Özel İdarelerinin görevlerine hakim[72] duruma gelmişlerdir.

Özerk bir yerel yönetim birimi olan İl Özel İdareleri, seçimle oluşan bir karar organına sahip olmasına rağmen, gerek teşkilat gerekse de görevler bakımından merkezi yönetim organları ile içi içe olması nedeniyle, 90 yıllık geçmişine rağmen, belediyeler gibi halk tarafından benimsenen ve yakından tanınan bir yerel yönetim birimi kimliğine kavuşamamışlardır. Kuruluşundan beri İl Özel İdarelerini karar organı olan İl Genel Meclisleri halk tarafından seçilmesine rağmen halk bu idareyi yakından tanımamaktadır ve hizmetlerinin farkında değildir. Çünkü, İl Özel İdarelerinin görevleri merkezi yönetim görevlerine yardımcı olacak şekilde yine, merkezi yönetim görevlileri tarafından yürütülmektedir. Kendine ait yerel nitelikli görevleri ve teşkilatının olmaması İl Özel İdarelerini, yerel halk arasında, merkezi yönetim birimlerinden farklı bir birim olarak algılanmaması[73] sonucunu doğurmaktadır.

Önceleri merkezi yönetimin yetersiz ve güçsüz olması nedeniyle taşrada yerine getirilmesi gereken kamu hizmetleri konusunda İl Özel İdarelerine çok sayıda yetki ve görev verildiği görülmektedir. Bu nedenle İl Özel İdareleri, merkezi yönetimin gerek teşkilat, gerekse de personel ve teknik imkanlar bakımından yeterince yeterli olmadığı Cumhuriyetin ilk yıllarında kendine ait işlevleri ve hizmetleri olan birimler olmuşlardır.

Ancak, 1950'li yılları takip eden süreçte[74] merkezi yönetimin araç, personel ve örgüt bakımından güçlendiklerini ve mevcut birimlere yenilerini eklemek suretiyle bürokratik mekanizma olarak da büyüdüğünü ve çeşitlendiğini görmekteyiz. Yeni oluşturulan, Devlet Su İşleri, Köy Hizmetleri gibi, birimler sayesinde merkezi yönetim, ekonomik ve siyasi gelişmelere paralel olarak, İl Özel İdarelerinin görevleri içinde yer alan alanlara yasal ve fiili

[72] Yıldızhan Yayla, "İl Özel İdarelerinin İşlevi", **İl Özel İdareleri Sempozyumu,** İstanbul İl Özel İdaresi Yay., No. 2, İstanbul, 1988, s.66.

[73] Bu konuda yapılan bir araştırmada "İl Özel İdaresi ne demektir?" sorusu yöneltilen halkın; % 38.8'i valiliğe bağlı bir birim; % 25.1'i vergi tahsil eden bir birim; % 7.2'i belediyeye ait bir kurum; % 2.9'u köy hizmetlerini yönecten kurum, % 2.1'i eski bir emlak kuruluşu; % 25.1'i hatırlamıyorum derken; ankete katılanlardan hiçbirinin İl Özel İdarelerini bir yerel yönetim birimi olarak niteledikleri görülmemektedir. Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Yerel Yönetim Reformu Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 175.

[74] 1950'li yılları takip eden süreçte Memleket Hastaneleri Sağlık Bakanlığı'na, bekçiler Emniyet Müdürlüğü'ne, İlkokul öğretmenleri Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlanmıştır. İl Yolları Karayolları Genel Müdürlüğü'ne Köy Yolları 1960'lı yıllarda YSE Genel Müdürlüğü'ne bağlanmıştır. Bataklıkların kurutulması 1953 yılında İl Özel İdarelerinden alınarak DSİ Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir. İl İçinde araç işletilmesi ve bu tür işlerin imtiyaz hakkı 1580 sayılı kanunla Özel İdarelerden alınarak belediyelere verilmiştir. Ulaşımda yurt çapında tarifelerin düzenlenmesi yetkisi Ulaştırma Bakanlığı'na verilmiştir. Tarımın geliştirilmesine dair her türlü işler, hayvancılığın teşviki, yem temini görevi Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı'na devredilmiştir. Yine, iktisadi görev ve yetkileri zamanla çeşitli kanunlarla merkezi yönetime ve mesleki kuruluşlara geçmiştir.

bir şekilde müdahale imkanı elde etmeye başlamıştır. Bu da aynı görev konusunda birden fazla birimi yükümlü kılan bir durumun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu süreçte, yerel nitelikli görevleri yerele bırakma anlayışı dışında, merkezi yönetim kendi birimlerinin işlevlerini geliştirme yönünde bir politika içine girince İl Özel İdareleri, kanuni sorumluluğu içinde yer almasına rağmen, kimi alanlardan çekilmek veya ilgisini azaltmak zorunda kalmış bulunmaktadır.

3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 2. maddesindeki "İl Özel İdarelerinin görevli olduğu mahalli müşterek ihtiyaçların kapsam ve sınırı Bakanlar Kurulu tarafından tespit olunur" hükmü daha öncede belirttiğimiz gibi Anayasa Mahkemesi tarafından yasama yetkisinin devredilmezliği, idarenin bütünlüğü ve idari vesayet yetkisine aykırılığı gerekçesiyle iptal edilmiştir. Bundan dolayı, pek çoğu yukarıda açıkladığımız sebeplerce İl Özel İdarelerince yapılabilme yeterliliğini yitirmiş olan, 1913 tarihli geçici kanunun 78. maddesinde sayılan görevlerle sınırlandırılmış bulunmaktadır.

İl Özel İdarelerinin görevlerini gerek kuruluş kanunundan kaynaklanan gerekse de diğer kanunlarla bu idarelere verilenler olmak üzere yedi ana başlık altında inceleyebiliriz:

a. Eğitim, Kültür ve Spor ile İlgili Görevler

İlköğretimin sağlanması için genel ve gerektiğinde gezici ilkokullar, ilköğretim okulları, işçiler ve yoksul kimseler için gece okulları ve ilçelerde orta dereceli okullar açılması veya yapılması ve bunların eğitimle ilgili mevzuat uyarınca yönetilmesi ve gözetimi(İÖİK- 78/9)İl Özel İdarelerinin görevleri arasındadır.

1961 tarih ve 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nda, İlkokul bina ve tesisleri ile öğretmen evlerinin yapımının Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca yürütülmesi ilkesi kabul edilmiş ancak sözü edilen Bakanlığın bu hizmeti İl Özel İdare aracılığıyla yürütülebileceği ayrıca belirtilmiştir. İlköğretime ait okul binaları ile tesislerinin daimi bakım ve onarım giderleri bulundukları yerlere göre Özel İdare veya köy bütçesinden karşılanabilmektedir(222/65). Bu nedenle İl Özel İdareleri, gelirlerinin % 20'lik kısmını bu hizmetlere ayırmak zorundadırlar(222/76). Ancak, İl Özel İdareleri, 1951 tarihine kadar İlkokul öğretmenlerinin maaşlarını bile öderken; günümüzde eğitim hizmetleri anlamında

sınırlı olarak bakım ve onarım dışında bir görevi kalmadığı[76] görülmektedir. Çünkü, eğitim ve öğretim alanında verilmiş olan bu görevler, günümüzde Milli Eğitim Bakanlığı ve diğer merkezi yönetim kuruluşlarınca[77] yerine getirilmektedir.

Beden Terbiyesi ve Spor Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun gereğince ilçelerde spor tesisi yaptırılması ve il bütçesine bu amaçla katkıda bulunulması[78] da İl Özel İdarelerinin görevleri arasında yer almaktadır.

b. Sağlık ve Sosyal Yardımla İlgili Görevler

İl içinde yetim evleri, hastane ve akıl hastanesi, güçsüzler yurdu gibi hayır ve sağlık kurumları açılması Özel İdarenin görevleri arasındadır(78/10). Bununla birlikte 1953 yılında çıkarılan 6134 sayılı "Özel İdare Hastanelerinin Muvazene-i Umumiyeye Devri Hakkında Kanun" gereğince İl Özel İdarelerinin ellerinde bulunan sağlık tesisleri bedelsiz olarak Sağlık Bakanlığı'na devredilmiştir. Bu durumda İl Özel İdarelerine, sağlık tesisleri kurmak ve harcamalarını karşılamaktan ibaret bulunan mali yükümlülükler kalmıştır.

Ayrıca çeşitli kanunlarla verilen sağlık ve sosyal yardım görevleri bulunmaktadır. Umumi Hıfzısıhha Kanun'u gereğince kasaba ve köylerin sağlığına ilişkin tıbbi ve sosyal yardımları sağlamak ve yürütmek[79]; 7402 sayılı Sıtmanın İmhası Hakkında Kanun'un 5. ve 2644 sayılı Tapu Kanunu'nun 15.maddelerine göre sıtmaya karşı önlemler almak ve bataklıkları kurutmak; Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında Kanun gereğince muhtaç asker ailelerine yardım etmek[80]; Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanun'u gereğince, İl Özel İdare bütçesinden ilgili fona katkıda bulunmak[81].

---

[76]Hasan Türkal, "İl Özel İdarelerine Eleştirel Bir Bakış", www.icisleri.gov.tr, 9.10.2002.

[77]Dönmez, a.g.e., s. 27-28.

[78] Beden Terbiyesi ve Spor Genel Müdürlüğünün Gelirleri Şunlardır; ..... l) Belediyeler ve **İl Özel İdarelerinden** ayrılan paylar. **İl Özel İdareleri** bir sene evvelki gelir toplamlarının yüzde birini beden terbiyesi ve spor faaliyetleri için tahsis ederler. Tahsis edilen bu paralar bütçelerin tasdikini takip eden 6 ay içerisinde mahallin Beden Terbiyesi ve Spor İl Müdürlüğüne aktarılır. Ayrılan payların yüzde sekseni münhasıran mahallin beden terbiyesi ve spor saha ve tesislerinin yapılması, geri kalan yüzde yirmisi de yine mahallin diğer beden terbiyesi ve spor teşkilat ve faaliyetlerine ve gerekli spor malzemesi tedarik masraflarına Genel Müdürlükçe tespit edilecek genel prensipler çerçevesinde harcanır. Bütçeye bu tahsisat konulmaz ise, bütçelerini tasdike yetkili makamlar tarafından resen konulur. 21.5.1986 Tarihli K. No. 3289 – RG. 28.5.1986 Tarih, 19120 Sayı, md.14.

[79]Doğrudan doğruya şehir ve kasabalar, köyler hıfzısıhhasına veya tıbbi ve içtimai muavenete mütaallik işlerin ifası belediyelere ve **idarei hususiyelere** ve sair mahalli idarelere tevdi edilir. Vekalet indelicap bu idarelere rehber olmak üzere bazı mahallerde nümune tesisatı vücude getirir. UHK No.1593, Tarih: 24.04.1930, md.4.

[80]Muhtaç asker ailelerine yapılacak yardıma, belediye ve **hususi idareler** bir sene evvelki nakti tahsilat yekününun azami yüzde ikisi nispetinde iştirake mecburdurlar. AAMOY K.No: 4109, Tarih: 11/8/1941, md.11.

[81] Kurumun gelirleri şunlardır:..... i)İl Özel İdare bütçelerine bir önceki yıl ödeneklerinin % 5'inden az olmamak üzere konulacak yardımlar. 24.5.1983Tarihli K.No: 2828 – RG. 27.5.1983 Tarih, 18059 Sayı, md.18.

Yapılan bir araştırma sonucunda[82] İl Özel İdarelerinin bu hizmetlerle ilgili doğrudan doğruya yaptıkları herhangi bir harcama ve faaliyete rastlanılmadığı görülmüştür. Bu hizmetlerle ilgili olarak bazı bulaşıcı hastalıklarla savaş için bütçelerine ödenek koydukları fakat, bunların da, genel olarak , fiilen harcanmadığı anlaşılmıştır. Konulan ödeneklerin harcanmayışının nedeni de Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'nın bu konuda yeterli ödenek göndermesi ile açıklanmıştır.

c. Bayındırlık, İmar ve İskanla İlgili Görevler

İÖİK'nun 78.maddesinin 1. ve 3. fıkraları ile 1525 sayılı Şose ve Köprüler Kanunun 7. maddesinin (b) fıkrası ve 8.maddesi hükümlerine göre, il ve köy yollarının ve bir kısım köy içme suları tesislerinin yapımı, göl ve bataklıkların ıslahı ve kurutulması gibi hizmetlerin yürütülmesi görevinin yanı sıra kent içi ulaştırma, su, elektrik, havagazı gibi bazı yerel kamu hizmetleri için kurulacak işletmelere kırk yılı geçmemek üzere izin verme yetkisi İl Özel İdarelerine verilmiştir.

Gecekondu Kanunu gereğince gecekondu bölgelerinin tespit ve ıslahı için bina inşaatlarını yaptırmak[83]; 7478 sayılı Köy İçme Suları Hakkındaki Kanun'un 1.maddesine göre köy içme suyu tesislerinin yapım, bakım ve onarımlarına ayni ve nakdi katkıda bulunmak[84]. Ancak, günümüzde İl Özel İdarelerinin de görev alanına giren il yolları Karayolları Genel Müdürlüğü'nce, köy yolları ve içme sularının yapım, bakım ve onarımı ise, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nce; imtiyaz verme ve otobüs işletmeciliği görevleri ise belediyelerce yapılmaktadır.

[82] İl Özel İdareleri, İç Düzen Kitap :3, s.16-17.

[83] Gerek gecekonduların tespit, ıslâh tasfiye ve önlenmesi hususlarında ve gerekse ıslah olunacak gecekondu bölgeleriyle yeniden tesis edilecek halk konutu veya nüve konut sahalarının her türlü kamu tesis ve hizmetlerinin ifasında İmar ve İskân Bakanlığı'nın veya bu Bakanlıkça gösterilecek lüzum ve ihtiyaca binaen diğer Bakanlıkların, Devlet dairelerinin ve sair kamu kurumlarıyla kamu tüzel kişilerinin, mümkün olabilen her türlü yardımda bulunmalarına veya kendi konularına giren hizmetleri yerine getirmelerine Bakanlar Kurulu'nca verilecek karar üzerine, adı geçen daireler kendi asli vazifelerini, hizmet ve iş programlarını aksatmaksızın ve herhangi bir karşılık talep etmeksizin bu yardım ve hizmetleri yerine getirirler, gerekirse bütçelerinde bu maksatlar için lüzumlu ödeneği ayırırlar ve yine lüzumu halinde iş programlarını, bu hususları da göz önünde bulundurarak düzenlerler. Bu Bakanlık, daire ve kurumlarca, yukarda bahsi geçen yardım ve hizmetlerin, kendi imkanları dahilinde ve Bakanlar Kurulu kararı alınmaksızın yerine getirilmesi de caizdir. 20.7.1966Tarih K.No. 775, RG. 30.7.1966 Tarih, 12362 sayı, md.29.

[84] Köylerin içme ve kullanma suyu ihtiyacı, DSİ Umum Müdürlüğü tarafından temin ve tedarik olunur. DSİ Umum Müdürlüğü; 4 üncü maddedeki programlara giren bazı köylere ait işlerin, kendi kontrol ve murakabesi altında yapılmasını ilgili vilayete bırakabilir. Vilayete bırakılan işler için vilayete nakdi ve ayni yardım yapılır. 09.05.1960 Tarih, K.No. 7478, RG. 16.5.1960 Tarih, 10506 Sayı, md.1.

d. Tarım ve Hayvancılıkla İlgili Görevleri

Örnek çiftlikler ve fidanlıklar kurmak, damızlık hayvan ve tarım araçları depoları kurmak, tarımsal ürün ve ehli hayvan sergi ve yarışmaları, at yarışları düzenlenmesi ve parasal ödül verilmesi, ilin iklimine uygun yeni ürünler yetiştirme, ürün cinslerinin iyileştirilmesi, parasız fidan ve tohum dağıtılması ve tarımın geliştirilmesi için her şeyin yapılması (78/4), Orman yetiştirmeye elverişli yerlerde orman yetiştirilmesi ve yabani ağaçları aşılatmak(78/5) görevleri İl Özel İdarelerine verilmiştir. Ancak, günümüzde bu görevlerin büyük bölümü Tarım Bakanlığı ve Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından yürütüldüğü görülmektedir. Diğer bir ifadeyle bu görevler uygulamada tamamen merkezi yönetimin denetimine girmiştir.

e. Ekonomi İle İlgili Görevleri

İÖİK'un 78.maddesinin 6, 7 ve 8. fıkralarına göre, İl için yerli tasarruf ve kredi sandıkları kurulmasına izin vermek(78/6), uygun yerlerde sanayi okulları açılması ve buralarda yerel gereksinimleri karşılayacak sanatların öğretilmesi, yerel sanayi ürünlerinin özendirilmesi için yarışlar düzenlenmesi, sergiler açılması ve maddi ödül verilmesi, yerel sanayiye yönelik müzeler oluşturulması(78/7), gereken yerlerde ticaret odaları ve borsaları açılması, sergi, pazar ve panayır düzenlenmesi ve ticaretin geliştirilmesi ve yerel kaynakların çoğaltılması yönünde gerekli önlemlerin alınması(78/8) görevi İl Özel İdarelerine verilmiştir.

f. Afetlerle İlgili Görevler

27.12.1999 tarih, 23919 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İl Özel İdaresi Kanunu'na Bir madde Eklenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile getirilen ve 3360 sayılı Kanun'a ek 5.madde olarak eklenen hükme göre, İl Özel İdareleri, afetten doğan zararların giderilmesine yönelik olarak kendi sorumluluk alanlarında ve diğer illerde ilk yardım ve kurtarma ekipleri görevlendirebilir, barınma ihtiyacının karşılanması için çadır kentler kurabilir, geçici konutlar yaptırabilir, bu amaçla mühendislik ve danışmanlık hizmetleri satın alabilirler. Ancak, bu konuda yapılan işlerin İl Genel Meclisinin ilk toplantısında görüşülmesi gerekmektedir.

g. Diğer Görevleri

İl matbuası kurmak, il yayın organı olarak gazete çıkarmak, köy telefonu kurmak, Taşıt Kanunu gereğince vali taşıtı almak, vali ve kaymakam taşıt giderlerine katılmak[85], 3998 sayılı Mezarlıkların Korunması Hakkında Kanun gereğince köy mezarlıklarının korunması ve intizamına katkıda bulunmak ve gerektiğinde personel görevlendirmek[86], vali ve kaymakamların konaklarını inşa etmek, döşenmesi ve bakımını yaptırmak, valilik temsil giderlerini karşılamak İl Özel İdarelerinin görevleri arasında bulunmaktadır.

Bir yerel yönetim biriminin merkezi yönetim karşısındaki konumunu ve etkinliğini belirleyen unsurlardan biri de görevlerin dağılımı ve hizmetlerin sunulacağı alandır. Bu noktadan baktığımızda İl Özel İdarelerinin gerek kuruluş kanunu gerekse de diğer kanunlarla tarım, sağlık, eğitim, sosyal yardım, ekonomi, ticaret, bayındırlık gibi yerel nitelikli pek çok görev verildiğini ve bu idarelerin de bu görevleri 1950'li yıllara kadar başarılı bir şekilde yerine getirdiğini görmekteyiz.

Ancak, daha sonraları milli birliğin sağlanması ve buna bağlı olarak merkezi yönetimin güçlenmesiyle birlikte yerel nitelikli olan ve İl Özel İdareleri tarafından yerine getirilen görevlerin Bakanlıkların kuruluş kanunları ile Bakanlıklara, onların taşra birimlerine ve belli hizmetleri yerine getirmekle görevli Köy Hizmetleri ve Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü gibi kamu kurum ve kuruluşlarına da verilmiştir. Bütün bunlar belli bir düzenleme içinde yapılmadığından mevzuat açısından tereddütlere yol açan karışık bir durumun ortaya çıkmasına neden olmuştur[87]. Ancak görev karışımı, sadece kanuni nitelikli olup, aslında hizmetler açısından merkezi yönetim birimlerine geçmiştir. Çünkü, bu tür hizmetlerle ilgilenen merkezi yönetim birimi ortaya çıktıktan sonra tüm mali kaynaklar da bu idarelere aktarılmış, dolayısıyla kaynakları da kurutulan İl Özel İdarelerinin bu hizmetleri gerçekleştirecek harcama yapma imkanı da kalmamıştır[88].

Günümüzde merkezi yönetim yerel nitelikli olan, kuruluş kanunları ve diğer kanunlarla İl Özel İdarelerine verilen görevleri üstlenirken; bu idarelerden de bu görevleri

---

[85] ....İl Valileri taşıtları ile kaymakamlıkların taşıtlarının onarma ve işletme masrafları, genel bütçeye konulan ödenek tükendiği takdirde, Özel İdare bütçelerinden de karşılanabilir. RG. 05.01.1961 Tarih, 237 Sayı, md.12.

[86] .....Ayrıca İl Özel İdareleri Bütçelerine de köy mezarlıklarına sarf edilmek üzere ödenek konur ve bu hizmetleri muntazam olarak yürütebilmek için yeterli personeli görevlendirirler. RG. 09.06.1994 Tarih, 3998 Sayı, md.3.

[87] Halil Nadaroğlu, "İl Özel İdarelerinin Mahalli İdareler İçindeki Yeri ve Önemi", **İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu Haziran 1997 Tokat**, DPT Yay., No. 2173, s.191.; Günday, a.g.e., s.408.

[88] **Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması**, s.90-91. Çoker, Yönetimde Yeniden Yapılanma, s.51.

açıkça kaldırmamıştır. Dolayısıyla İl Özel İdareleri her görevi yapabilir veya hiçbir görevi yapamaz gibi garip bir hukuki ve fiziki durum içine sokulmuş bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle merkezi yönetim bu görevleri hem İl Özel İdarelerinin görev alanından çıkarmayarak hem de kaynaklarını kısarak onu görev yapamaz duruma getirmiştir[89].

Bir bütün olarak değerlendirdiğimizde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında sınırları belirginleştirilmeyen görev paylaşımı, yerel halka yönelik etkin ve verimli hizmet götürmenin önünde önemli bir engel teşkil etmektedir. Dolayısıyla İl Özel İdarelerinin gerçek bir yerel yönetim hüviyetine kavuşturulması için ilin tümünü ilgilendiren yerel nitelikli görevler, teşkilat ve kaynakları ile birlikte İl Özel İdarelerine devredilmelidir. Çünkü, etkinlik ve verimliliğin temel unsurlarından birisi de hizmetin halka en yakın birimlerce yerine getirilmesidir.

2. Kırsal Kalkınma ve İl Özel İdareleri

Kırsal kalkınmanın temelinde merkezi yönetimin gücünün yerel halkın gücü ile birleştirilmesi suretiyle ortaya çıkacak olan topyekün kalkınma bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle, merkezi yönetimin halka, yerel ortak nitelikli ihtiyaçlarını belirleme ve hür bir seçme prensibi ile bunları çözme konusunda her türlü imkanı sağlamasıdır[90]. Bunu gerçekleştirmenin en iyi yöntem ve örgütlenmesi ise ülkenin sosyal, ekonomik, kültürel ve demokratik gelişmesinde dinamik bir yapıya sahip olan yerel yönetimlerdir. Bu anlamda Anayasa'da tanımlanan yerel yönetim birimleri; kentsel hizmetleri sağlayacak belediyeler, kırsal topluluklara hizmet üretecek köyler ve il sınırları içerisinde yaşayan yerel halkın gereksinimlerine cevap verecek İl Özel İdareleridir.

a.Kırsal Kalkınma Kavramı

Kırsal alanı[91], kent diye tanımladığımız yerleşme alanlarının dışında kalan, tarım ve hayvancılıkla ilgili etkinliklerin yapıldığı alanları da içeren bucak, köy, mezra, kom vb. adlarla anılan ve çeşitli ölçütlere göre kent sayılma aşamasına gelmeyen kasabaları da kapsamı içine alan insan yerleşmelerinin varolduğu yerleşimler olarak tanımlayabiliriz. Kısaca kırsal alanlar, ekonomisi tarıma dayanan, yüz yüze ilişkilerin yaygın olduğu,

[89] Başsoy, "İl Özel İdarelerimiz", s.393.
[90] Orhan Türkdoğan, **Toplum Kalkınması**, 2.Baskı, Dede Korkut Yay., İstanbul, 1977, s.13.
[91] Cevat Geray, "İşlendirme Açısından Kırsal Gelişme Yöneltilerimiz", **AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 54-2, Nisan-Haziran 1999, s.63. ; Gökhan Günaydın, **Türkiye'de Kırsal Yerleşme Düzenine Yönelik Planlama Yaklaşımları**, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Tarım Politikaları Yayın Dizisi : 1, Ankara, 2001, s.1.

işbölümü ve uzmanlaşmanın gelişmediği toplumsal ortamlarda yaşayan insan topluluklarını içermektedir.

Kentsel ve kırsal alan ayrımında kullanılan ölçütlerin başında nüfus, ekonomik işlevler ve doğa ile olan ilişkiler gelmektedir. Bu ölçütlerden nüfus ölçütü önemli miktarda iş- güç biçimlerini, dünya görüşünü, dayanışmayı ve örgütleşmeyi etkileyen bir unsurdur. Fakat, nüfus ölçütünün kendisi de ülkelerinin tarihsel gelişimi, yüzölçümü ve nüfus yoğunluğu, yararlanılabilir toprak alanları gibi özellikleri nedeniyle çok farklı biçimlerde belirlenebilmektedir. Bu anlamada Türkiye'de kent-kırsal alan ayrımında kullanılan nüfus ölçütü 2000'dir. Kullanılan bu ölçüt ile, 2000'lerin hemen üzerinde nüfusa sahip ve sadece bu nedenden dolayı kent olarak nitelenen ancak, kentsel niteliğinden çok kırsal niteliği ağır basan bir çok yerleşimin ülke yerleşme düzeni içinde yer aldığı görülmektedir[92].

Kırsal alan kalkınmasına geçmeden önce, kalkınma ile büyüme arasındaki farkı ortaya koymak gerekmektedir. Genel olarak kalkınma, toplumların ekonomik, sosyal ve kültürel ve siyasal yapılarının dönüşmesini anlatırken; büyüme, kişi başına düşen milli gelirin artması anlamında ekonominin büyümesini ifade etmektedir[93]. Ayrıca, son dönemlerde ekonomik büyüme, sanayileşme, bilim ve teknikte gelişme ve birlikte yaşam kalitesinin iyileştirilmesi şeklinde ifade edilen kalkınma kavramının, sürdürülebilirlik ve insan kaynaklarının geliştirilmesi şeklinde gündeme geldiği görülmektedir. Başka bir deyişle, doğal kaynakların korunarak ve geliştirilerek verimli hale getirilmesini, kalkınma-doğal kaynak dengesine dikkat edilmesini, kalkınma süreci içinde çevresel ve doğal kaynakların korunmasını ve gelecek kuşaklara aktarılmasını ve insanın istikrarlı gelir ve yaşam güvencesinin teminini öngören bir hareket tarzı olarak benimsenen ve paylaşılan sürdürülebilirlik veya sürdürülebilir kalkınma kavramı günümüzde sadece kentsel toplum için değil kırsal toplum için de değişmez öncelik haline gelmiştir[94].

Kırsal kalkınma, kırsal alanlarda yaşayan insanların, sosyal, ekonomik ve kültürel açıdan yapısını değiştirecek biçimde üretim gelir ve refah düzeylerinin geliştirilmesi, dengesizliklerin giderilmesi, kentsel alanlarda mevcut fiziksel ve toplumsal altyapının kırsal

[92] Günaydın, a.g.e., s.2.
[93] Cevat Geray, "Kırsal Kalkınma Yöneltileri, İlçe yerel Yönetimi ve İlçe Köy Birlikleri", **ÇYD**, C.8.S.2, Nisan, 1999, s.12.
[94] **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yay., Ankara, 2000 , s.2-3.

alanlarda da oluşturulması, tarımsal ürünlerin daha iyi değerlendirilmesi yönündeki süreçleri, etkinlik ve örgütlenmeleri ifade etmektedir[95].

Yerel halkın sosyal, ekonomik ve kültürel sorunlarını fark edebilmesi, bunları çözmek için girişimlerde bulunması, örgütlenmesi, yerel kaynak ve güçlerini dinamik kılması, en uygun çözüm konusunda merkezin değil, kendisinin karar vermesi ve bu kararları uygulamaya koyma konusunda yönetim ve kamuoyu karşısında ağırlığını koyma süreçlerini de içeren "kırsal kalkınma" bir kalkınma hamlesi olma yanında halkın sorunlar karşısında kendi çözümlerini ürettiği sosyal dayanışma ve yardımlaşma programlarını da anlatmaktadır. Birleşmiş Milletler örgütüne göre bu kavram[96], "küçük toplulukların karşı karşıya bulundukları sosyal, ekonomik ve kültürel koşulları iyileştirmek amacıyla giriştikleri gönüllü çabaların merkezi yönetimin bu konudaki çabalarıyla birleştirilmesi, yerel toplulukların toplumun tümüyle, ulusla bütünleştirilmesini ve ülke kalkınması çabalarına tam biçimde katkıda bulunmasına ilişkin süreçlerin tümünü anlatmaktadır."

b. Kırsal Kalkınmanın Dinamikleri: Köy, Belediye ve İl Özel İdareleri

(1) Kırsal Alana Hizmet Götüren Köyler ve Sorunları

Ülkemizde köy kavramı, ekonomisi büyük oranda tarıma dayalı, nüfusu az, homojen, kendine özgü toplumsal ilişkileri bulunan yerleşim yerleri için kullanılmaktadır[97]. Köy, nüfusu 2.000'den az (442, md.1), köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunla gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişiliğidir(1982 Any.,md.127/1).

Yerel yönetim birimlerimiz içinde en küçüğü olan ve sosyal yaşamda her zaman önemli yerini koruyan köylerimiz, Cumhuriyetin ilk yıllarında çıkarılmış olan 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu ile yönetilmektedir. Dolayısıyla o yıllarda çıkarılan bu kanunun kırsal alanlarda yeni bir düzen, gelişme ve kalkınma hamlesini başlatacağı düşünülmüştür. Ancak, o günün koşullarında çok büyük umutlarla çıkarılan kanunun üzerinden 79 yıl geçmesine rağmen kırsal kalkınmayı sağlayacak bir gelişmeye ulaşamadığı; günün koşulları ve gereksinimleri karşısında da yetersiz kaldığı anlaşılmış[98] olmasına rağmen hala

[95]Geray, "İşlendirme Açısından Kırsal Gelişme Yöneltilerimiz', s.63-64.
[96]Geray, "Kırsal Kalkınma Yöneltileri, İlçe Yerel Yönetimi ve İlçe Köy Birlikleri", s.13.
[97]Toprak, Yerel Yönetimler, s.195.
[98]Cumhuriyetin 75. Yılında Mahalli İdarelerimiz, s.131.

yürürlüktedir. Kırsal alandaki nüfusun kentli nüfus içindeki oranı aşağıdaki tabloda açık bir şekilde görülmektedir.

Tablo 10: Genel Nüfus Sayımlarına Göre Şehir, Köy Nüfusları ve Oranı

Yıl	Toplam Nüfus	Kent Nüfusu	Toplam Nüfus İçinde %	Köy Nüfusu	Toplam Nüfus İçinde %
1927	13.648.270	3.305.879	24.22	10.342.391	75.78
1935	16.158.018	3.802.642	23.53	12.355.376	76.47
1940	17.820.174	4.346.249	24.39	13.474.701	75.61
1945	18.790.174	4.687.102	24.94	14.103.072	75.06
1950	20.064.763	5.244.337	25.04	15.702.851	74.96
1955	24.064.763	6.927.343	28.79	17.137.420	71.21
1960	27.754.820	8.859.731	31.92	18.895.089	68.08
1965	31.391.421	10.805.817	34.42	20.585.604	65.58
1970	35.605.176	13.691.101	38.45	21.914.075	61.55
1975	40.347.719	16.869.068	41.81	23.478.651	58.19
1980	44.736.957	19.645.007	43.91	25.091.950	56.09
1985	50.664.458	26.865.757	53.03	23.798.701	46.97
1990	56.473.035	33.326.351	59.01	23.146.684	40.99
1997*	62.865.574	40.882.357	65.03	21.983.217	34.97
2000	67.853.315	44.099.956	64.99	23.753.359	35.01

Kaynak: Türkiye İstatistik Yıllığı, DİE Yay., No. 2690, Ağustos, 2002, s.48 ; * **Türkiye İstatistik Yıllığı**, DİE Yay., No. 2690, Ağustos, 2001, s.48.

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü gibi, kırsal nüfus toplam nüfus içindeki önemini korumakta olup, günümüzde 65 milyonu geçen nüfusumuzun yaklaşık üçte birini oluşturan 23 milyon(%35.01) civarındaki halkımız köy ve köy altı yerleşimlerde yaşamaktadır. Köylerimizin toplam sayısı 35.000'den fazladır. Bu sayıya mezra, kom, oba gibi adlarla anılan yerleşim yerleri dahil değildir. Çünkü bunlar kendi başlarına köy olmayıp bir köye bağlı olarak, o köyün bir parçası niteliği ile o köy tüzel kişiliği içinde yer almaktadırlar[99].

Ülkemizdeki köy yerleşmeleri bölgeden bölgeye farklı yerleşme özellikleri göstermektedir. Köyden küçük yerleşmelerle beraber kırsal alan yerleşmelerinin sayısı 75.611'i bulmaktadır. Ayrıca, kırsal alan yerleşmelerinin dağınıklığı buralara planlı hizmetin götürülmesini güçleştirmekte ve kapasite kullanımını olumsuz yönde etkilemeye devam etmektedir[100].

Köy yönetimine yasalarla verilmiş 115 ayrı görev bulunmaktadır. Bu görevlerle köy yerel yönetiminden halkın sağlık ve esenliğinin korunması, kişisel güvenliklerin sağlanması,

[99]Fethi Aytaç, **Açıklamalı Köy Kanunu Köy İdaresi Hakkında Bilgiler**, Seçkin Yay., Genişletilmiş 3.Baskı, Ankara, 2000, s.18.

[100] **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Sosyal Sektörlerde Gelişmeler 1996-2000**, DPT Yay., Haziran, 2000, s.109-110.

yol ve çeşitli bayındırlık tesislerinin yapılması, kültür ve eğitim ihtiyaçlarının giderilmesi, ekonomik girişimlerin sağlanması, çevre sağlığının korunması, bitki ve hayvanların çeşitli hastalıklarıyla savaşılması talep edilmektedir. Ancak, bu görevlerden çok büyük bir bölümünün yürütülemediği, çok azının da eksik biçimde gerçekleştirilebildiği görülmektedir. Bunun temel nedeni ise, köyün bir yerel yönetim birimi olarak nüfus ve kaynakları bakımından çok küçük boyutta olmasıdır. Türkiye'deki 35.000 üzerindeki köyün % 56'sının nüfusu 500'ün, % 32'sinin nüfusu 300'ün altındadır. Mali kaynakları çok sınırlı olan köy, doğal olarak personel sorunları ile de karşı karşıyadır. Günümüzde genellikle muhtara yardımcı olarak 5-6 köye hizmet veren bir köy katibi ile bir köy bekçisinden başka personel yoktur[101].

Bu koşullar altında köy yönetimi, köy halkının bir arada yaşaması ile ilgili çok sınırlı ve basit kimi görevlerini yürütebilmekte, köy halkının toplumsal, ekonomik ve günlük yaşamı ile ilgili tüm teknik ve sosyal alt-yapı hizmetleri merkez yönetimince üstlenilmiş bulunmakta, kimi köylerde de, köylülerin bu hizmetlerin yürütülüşüne bedenen ve paraca gönüllü katılımı istenmektedir. Ancak, gerek bu katılımın sağlanması, gerekse hizmetlerin merkezin taşra birimleri tarafından yürütülmesinde önemli örgütsel ve yönetsel sorunlar yaşandığı görülmektedir. Hizmetler olması gereken kalite, etkililik ve verimlilikte üretilememektedir[102]. Çünkü, kırsal kalkınmanın sağlanmasında önemli rol oynayacak yerel nitelikli hizmetlerin hemen hemen tamamında, planlama, karar alma, kaynak sağlama yetkileri merkezi yönetime ait bulunmaktadır. Dolayısıyla ülke kalkınmasının sağlanmasında çok önemli fonksiyona sahip olan kırsal kalkınma ve bu konuda köy yerel yönetimlerinin üzerine düşen görevlerinin gerçekleştirilememiş olduğu açıkça görülmektedir.

Köy Kanunu ile köy muhtarlığına verilmiş pek çok görevin merkezi yönetimin görevi haline getirilmiş olması, köylüyü her şeyi siyasi erkten bekler hale getirmiş bulunmaktadır. Ayrıca, hizmetin yapılmasında köylü katılımının olmaması hizmetin benimsenmemesine, kullanılmamasına, bakım ve onarımının yapılmamasına ve en önemlisi korunmamasına neden olmaktadır[103].

Bütün bunlar bir araya getirildiğinde gerek Köy Kanunu ile gerekse de sonradan çıkarılan düzenlemelerle köy yerel yönetimlerine verilmiş olan ve tümü de kırsal alanda

[101] Selçuk Yalçındağ, **Kırsal Kalkınma Projeleri ve Yerel Yönetimler**, Friedrich Ebert Vakfı Yay., İstanbul, 1993, s.23- 33. Çoker, 1995, s.5. ; Yalçındağ, Yerel Yönetimler Sorunlar, Çözümler, s.42.
[102] Mülki İdare Şurası İhtisas Komisyonu Raporları, s.122.
[103] Cevat Geray, "Toplum Kalkınması Açısından Yerel Yönetimler", **İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu Haziran 1997 Tokat**, DPT Yay., No. 2173, s. 214.

yaşayan halkın ekonomik, sosyal ve kültürel yaşam kalitesinin artırılmasına yönelik olan görevler, bir kaçı haricinde, yerine getirilememektedir. Başka bir ifadeyle, köy halkının gelişmesini ve refahını sağlama konusunda köy kanununa bağlı olarak kurulmuş bu düzenin kırsal alanın kalkınması konusunda beklenen sonuçları vermediği açık bir şekilde görülmektedir.

(2) Kırsal Alana Hizmet Götüren Küçük Belediyeler ve Sorunları

Kırsal alanlar aslında yukarıda belirttiğimiz gibi belde sınırları dışında kalan alanlar ile köyleri içine almakta ise de nüfusu 5000'in altında olan küçük belediyelerin de, her ne kadar nüfus ölçütü bir yerleşme yerinin kentsel niteliğini belirleme noktasında tek ölçüt değilse bile[104], yaşamakta oldukları yönetsel sorunlar ve ihtiyaçları dikkate alındığında kırsal alandan pek farkları olmadığı görülmektedir[105]. Dolayısıyla "kasaba belediyesi" olarak değerlendireceğimiz küçük belediyeleri de köyler gibi kırsal alan yerel yönetimleri olarak değerlendirmek gerekmektedir.

Kırsal alanlardan göç ve nüfus artışına paralel olarak belediye sayılarında ve nüfus yoğunluklarında önemli değişimler yaşanmıştır. Buna göre, 1927 yılında 460 olan belediye sayısı 1960 yılında 995'e, 1980 yılında 1725'e, 1997 yılında 2835'e[106], 2000 yılı Nisan ayı itibariyle ise 3228'e ulaşmıştır.

Belediye nüfus gruplarını yakından incelediğimizde ise, 2000-5000 arası nüfus grubunun toplam belediye sayılarına oranı % 66,8 olmasına rağmen "18 Nisan 1999 seçimlerine katılan 3125 belediyenin yüzde 67'sinin nüfusunun 5.000'den az olduğu görülmektedir. Bu belediyelerde belde nüfusunun %12'ni oluşturan 5.7 milyon kişi yaşamaktadır. 5000'den fazla nüfuslu belediyelerde ise, belediye nüfusu % 88 oranında olup, bu grubun toplam belediyeler nüfusuna oranı da sadece %11.7'dir[107]. Nüfusun yoğunlaştığı grup sayıca az olan 100000-500000 ve yukarısıdır. Toplam belediyeler nüfusunun % 26.3 ünü barındıran 250000 ve üstü nüfus grubunun belediyeler sayısına oranı ise % 1'dir[108].

---

[104] Yalçındağ, **Kırsal Kalkınma Projeleri ve Yerel Yönetimler**, s.34.
[105] **Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması**, VI. Beş Yılık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s.124.
[106] Mülki İdare Şurası İhtisas Komisyonu Raporları s.99.
[107] Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Sosyal Sektörlerde Gelişmeler (1996-2000), s.113.
[108] Mülki İdare Şurası İhtisas Komisyonu Raporları, s.100.

Küçük belediyelerin öteki yerel yönetim sorunları yanında ölçeklerinin yetersizliğinden kaynaklanan kimi sorunları da vardır[109]:

- ✓ Ülkemizde belediye sistemi yukarıda verdiğimiz rakamlarda da görüldüğü gibi, küçük ölçekli ve çok sayıda birimden oluşmaktadır. Bu anlamda küçük yerleşmelerin genel olarak kırsal niteliği ön plana çıkmaktadır. Bu durum kırsal alanda yerel nitelikli hizmetleri yerine getiren küçük belediyelerin vergi-gelir tabanının zayıflamasına neden olmaktadır.
- ✓ Ülkemizde genel olarak belediyeler mali kaynak sıkıntısı çekmektedirler. Ancak, küçük belediyeler bu sıkıntıyı daha çok yaşamaktadırlar. Küçük belediyelerin ortalama gelirlerine baktığımızda, toplam belediye gelirleri ortalamasının 1/5'i dolayında olduğu görülmektedir.
- ✓ Küçük belediyelerde az nüfus ve kıt mali kaynak, nitelikli, uzman, teknik ve seçilmiş temsilciler konusunda, personel sorunu yaşanmasına neden olmaktadır. Şöyle ki, küçük belediyelerin %25'inde hiçbir teknik eleman yoktur. Geriye kalan küçük belediyelerde ise yalnız birer teknik eleman vardır. Bir küçük belediyede ortalama personel sayısı 12 dolayındadır. Bunların eğitim düzeyi ise çok düşüktür.
- ✓ 1580 sayılı Belediye Kanununun belediyelerde görev ve sorumluluk bakımlarından bütçe rakamlarına dayalı olarak yaptığı ayırım günümüzde anlamını yitirdiği için, halen kent hizmetleri sorumluluğu bakımından 3.000 nüfuslu bir belediye ile 300.000 nüfuslu belediye arasında fark bulunmamakta, aynı hizmetlerden ayrı ayrı her ikisi de sorumlu tutulmaktadır. Dolayısıyla 3000 nüfuslu belediyenin bunlar içinde gerek mali kaynaklar gerekse de personel sorunu yönünden yapamayacağı pek çok hizmet bulunmaktadır.

Bu sorunlar bir arada düşünüldüğünde küçük belediyelerde temelde küçük boyutluluk, özelde de mali kaynak ve personel yetersizliği nedenleri ile hizmetlerin önemli bir kesimi ya hiç yürütülememekte, ya da çok yetersiz olarak yürütülmeye çalışılmaktadır. Aslında küçük belediyeler, üstlendikleri çoğu teknik nitelikli ve uzmanlık isteyen kent hizmetlerini yürütmek isteseler ve bunun için kaynak bulsalar bile, nüfus açısından küçük boyutlu olmaları nedeniyle, her türlü hizmetin ekonomik olarak yürütülmesi her şeyden önce rasyonel olmayacak, diğer bir ifadeyle bu durum kaynak savurganlığına neden olacaktır. Bu nedenle küçük belediyelerin bugünkü görevlerinin etkililik ve verimlilikle yapılmasını

[109]Mülki İdare Şurası İhtisas Komisyonu Raporları, s.101.; Yerel Yönetimler Sorunlar, Çözümler, s.42. ; Çoker, Yönetimde Yeniden Yapılanma, s.69-74. ; **Köy Yönetimlerinin Yeniden Yapılandırılması**, TBD- Konrad Adenauer Vakfı Yayınları, Ankara, 2000, s.84-85. ; Yalçındağ, Kırsal Kalkınma Projeleri ve Yerel Yönetimler, s.34-42.

sağlayacak bir yapılanma içine girilmesinin gerekliliği açık bir şekilde ortaya çıkmış olmaktadır.

(3) Kırsal Alana Hizmet Götüren İl Özel İdareleri ve Sorunları

1913 yılında, bir alan yönetimi olarak özellikle, kırsal alanlara ve küçüklü büyüklü yerleşim yerlerine hizmet götürme amacıyla kuruldukları zaman İl Özel İdarelerine çağın en önemli teknik ve sosyal kamu hizmetlerinin yürütülmesi görevi verilmiş olmasına karşılık, zamanla bu görevlerinin bir kısmı belediyeler, önemli bir kısmı da önceki bölümlerde değinildiği gibi merkezî idarenin taşra kuruluşları tarafından üstlenilmiş ve tabii mali güç de onlara aktarılmış, parasız kalan İl Özel İdareleri de, örneğin Numune hastanelerini merkezi yönetime devretmiştir. Ancak, bu görevlerin mevzuatla İl Özel İdarelerinden de alınmamış olduğunu, uygulamada da Zaten İl Özel İdarelerinin anılan hizmetleri fiilen yürütmemekte olduklarını ve 1987 yılında 3360 sayılı Kanun ile yapılan değişikliklerin de İl Özel İdarelerinin durumunda bir değişiklik yapmadığını, dolayısıyla yerel nitelikli hizmetlerin ilgili Bakanlıkların bütçelerinden aktarılacak ödeneklerle yürütülmesi işlevini üstlenen ara yönetsel birim olma niteliğinden kurtarılmadığını[110] görmekteyiz.

İl Özel İdarelerinin giderek etkisiz ve işlevsiz yerel yönetim birimi haline gelmesinin temel nedenlerini kısaca özetleyecek olursak[111];

- ✓ İl Özel İdarelerinin mali kaynakları hiçbir zaman görevleri ile orantılı olacak bir seviyeye ulaşmamıştır.
- ✓ Kendilerine bağlı hizmet birimlerine hiçbir zaman sahip olmamışlardır. Hizmetlerini merkezi yönetimin taşra birimleri aracılığı ile yürüttükleri için, merkezi yönetimin taşra birimleri ile iç içe girmiş, dolayısıyla merkezin taşra birimi olarak algılanmışlardır. Personel konusunda ise, ilköğretim ve sağlık hizmetlerinin merkezi yönetime alınması ile, saymanlık ve yazı işleri personeli ile sınırlı kalmışlardır.
- ✓ Gerçek yerel yönetim birimi olmasını engelleyici merkezin ağır vesayeti bu idareleri önemli ölçüde etkilemiştir.

[110] Mülki İdare Şurası İhtisas Komisyonu Raporları, s.122. ; Geray, "Toplum kalkınması Açısından Yerel Yönetimler", s.212. ; Ziya Çoker, "Kırsal Alanda Yerel Yönetim Sorunları ve Çözüm Yolları", **TİD**, S.381, Y.60, Aralık, 1988, s70-72. ; Köy Yönetimlerinin Yeniden Yapılandırılması, s.85.

[111] Yalçındağ, Kırsal Kalkınma Projeleri ve Yerel Yönetimler , s.19-23. ; Recep Yazıcıoğlu, **Taşra Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi (Mahalli İdareler Reformu)**, s.38.

Günümüzde İl Özel İdareleri, "devletin üstlendiği hizmetleri, onun kararlaştırdığı para ile onun kararlaştırdığı yerde ve onun personeli aracılığı ile iş yapan bir emanet komisyonu durumuna" getirilmişlerdir. Özetle bu işlevi şöyledir[112]: Özellikle Sağlık, Milli Eğitim, Tarım gibi Bakanlıkların bütçelerinden illerdeki okul yapımı, köy hizmetleri, sağlık ocağı gibi hizmetler için ayrılan ödenekler, bütçe yasası hükümlerinden yararlanılarak İl Özel İdarelerinin bütçelerine aktarılmakta, anılan hizmetlere ilişkin programlar il Genel Meclislerince kabul edildikten sonra onaylanması için merkeze gönderilmektedir. Bakanlıklar kendi görev alanları ile ilgili programları istedikleri gibi değiştirebilme yetkisine sahiptirler. Uygulamada bu değişikliklerin merkezde yoğunlaşan siyasi etkilerle yapıldığı ve neticede yerel gereksinimleri karşılamayan, Örneğin, camiye ihtiyacı olmayan köye cami, camisi olmayan köye minare, içme suyuna sahip olmayan köye köy içi dağıtım şebekesinin kurulması gibi, ussallıktan uzak programların ortaya çıktığı bilinmektedir.

Bütün bu nedenler bir arada değerlendirildiğinde karşımıza kamu yönetiminde güçlü merkeziyetçi geleneğin etkisini en açık bir şekilde yerel yönetim kuruluşlarının güçsüz bırakılması anlamında, çok geniş görev alanı ile sorumlu tutulması, buna karşılık bunları yerine getirecek mali kaynağa ve teşkilata sahip kılınmaması, valinin konumu ve bu idareler üzerindeki güçlü vesayet denetimi gibi nedenlerden dolayı, İl Özel İdarelerinin üzerinde gösterdiğini görmekteyiz. Dolayısıyla hizmet ve faaliyetlerinin dağılımında kırsal alan özellikle köy yerleşimleri bulunan İl Özel İdarelerinin hizmetlerin gerçekleştirilmesinde bir emanet komisyonu durumuna düşürülmüş olması, bu idarelerin kırsal alan yerleşim yerlerindeki yerel yönetimleri destekleme niteliğini[113] önemli ölçüde ortadan kaldırmış bulunmaktadır.

Bu anlamda İl Özel İdarelerinin özellikle kırsal kalkınmayı sağlayacak halkın yerel kaynaklarını harekete geçirecek, gönüllü halk katılımını sağlayacak yetki ve kaynaklarla donatılmadığı görülmektedir. İl Özel İdarelerinin, özellikle kırsal alana yönelik hizmet ve yatırımlarda, ilgili Bakanlığın işlerini "emaneten yürütme" durumundan kurtarılmamış olması, halkın gönüllü katılımına yönelik yerel nitelikli projelerin merkezin ilgili kuruluşunun onayına bağlı kılınması, bütçeden ödenek aktarımının beklenmesi[114] yerel yönetim birimi olarak kırsal kalkınmanın gerçekleştirilmesinde önemli görevleri olan İl Özel İdarelerinin etkisiz ve verimsiz hale getirmektedir.

[112] Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s.28.
[113] Mülki İdare Şurası İhtisas Komisyonu Raporları , s.122.
[114] Geray, , "Toplum kalkınması Açısından Yerel Yönetimler", s. 212.

Ancak merkeziyetçi gelenek bütün kurum ve kuralları ile sürerken, unutulan konu Yazıcıoğlu'nun[115] da belirttiği gibi "kalkınmanın sadece devletin değil aynı zamanda milletin işi" olduğu noktası olmuştur. Çünkü, kalkınmanın temelinde gönüllü halk katılımı bulunmaktadır. Yerel halk ülkenin genel sorunlarıyla birlikte yerel sorunlarıyla ilgilenerek bilinçli bir yerel kamuoyu oluşturmuş olacaktır. Dolayısıyla burada oluşan canlı, dinamik, duyarlı ve sorumlu kamuoyu ihtiyaçların karşılanması ve sorunların çözümlenmesinde merkezi yönetimden daha başarılı olacaktır.

(4) Genel Değerlendirme

Kırsal alanda, yerel halka yönelik hizmet üreten İl Özel İdareleri, küçük belediyeler ve köyler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, bir yönetim boşluğunun yaşandığı açıkça görülmektedir. İl Özel İdareleri, demokratik bir yerel yönetim hüviyetinden hızla uzaklaşmakta, merkezi yönetimin hiyerarşisi içinde yine merkezi yönetimin üstlendiği görevlerden çok sınırlı birkaç tanesini merkezi yönetim tarafından yeri belli edilerek gönderilen mali kaynaklarla destekleyen ve görevlerin yapılmasını tümüyle merkezi yönetim personeli ile sağlayan merkezi yönetimin taşra birimi haline gelmiştir. Ayrıca, karar organı olan ve yerel halk tarafından seçilen İl Genel Meclislerinin de esasında kendilerine ait görevleri ve kendi hür iradeleriyle harcama yapabilecekleri bir bütçeleri olmayan yetkisiz ve etkisiz birer organ oldukları görülmektedir[116].

Kırsal alana hizmet götüren küçük belediyelerin ise, yerel halkın ihtiyaçlarını karşılayacak teşkilata, mali kaynağa ve yapıya sahip olmadıkları görülmektedir. Ayrıca, mali kaynak konusunda yeterli olmaları halinde bile, küçük belediyelerin nüfusça küçük birimlerden oluşmuş olması, hizmetlerin yapılmasında yeterli gelir ve personel olanaklarına sahip olamama yanında hizmetin görülmesi için uygun ölçek büyüklüklerine ulaşamamalarına, bunun da hizmetlerin maliyetinde artışa neden olduğu bilinmektedir[117].

Küçük belediyelerde yaşanan sorunların köylerimizde de yaşandığı görülmektedir. Mevcut köylerimizin her birisi birbirinden uzakta , dağınık bir yerleşim göstermektedir. Bu yerleşimlerin her birinde kendine has yerel nitelikli sorunlar bulunmaktadır. Bu sorunların

[115] Recep Yazıcıoğlu, **Popülist Politikaya, Tıkanmış Ekonomiye, Yozlaşmış Sisteme Sil Baştan**, Neşa Ofset, 2.Baskı, İzmir, 2000, s.127.
[116] Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı ÖİKR, s. 125. ; Çoker, Yönetimde Yeniden Yapılanma, s.74.; Çoker, Kırsal Alanda Yerel Yönetim Sorunları ve Çözüm Yolları, s.83-84.; Mülki İdare Şurası İhtisas Komisyonu Raporları , s.123.
[117] Cevat Geray, "Belediyeleşme Süreci ve Türkiye", **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yay, No. 304, s.271.

giderilmesi için her köye teşkilat kurmak ve gerekli personeli ve mali kaynağı sağlamak çok güç ve rasyonel gözükmemektedir[118].

Yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden birisi de demokratik siyasi terbiyenin kazanıldığı ve geliştirildiği odak noktaları olmalarıdır. Oysa halka kendisinin katkısının sağlanması olmadan merkezi yönetimin hizmet götürmesi, demokratik siyasi alışkanlıkların kazanılmasının önünde bir engel oluşturmaktadır. Bu da iktidara giden yolda muhtarlıklar, meclis üyelikleri gibi tabanda demokrasinin sağlandığı ve geliştirildiği kurumları hedef olmaktan çıkarmaktadır[119]. Buna rağmen ülkemizde uygulanmakta olan aşırı merkeziyetçi yönetim anlayışı halkın sistem dışı kalmasına neden olmuştur. Dolayısıyla halkın kendisinin etkileyemediği bir siyasal sistemde yaşadığını düşünmesi, sisteme yönelttiği desteği kesmesine, yabancılaşmasına yol açmış, öte taraftan bu durum halkın kontrol mekanizmasının gevşemesine ve hizmetlerde verimliliğin azalması gibi olumsuz sonuçların ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Ancak, kırsal kalkınmada başarılı olmak için halkın katılımının en geniş ölçüde sağlanması gerekliliği şarttır. Gelişmiş ülkelere bakıldığında kalkınmanın önemli ölçüde halkın yönetime etkin katılımı ve yerel kaynakların harekete geçirilmesiyle sağlandığı görülmektedir. Oysa ülkemizde kırsal alan kalkınması ile sorumlu birimler başta İl Özel İdareleri olmak üzere köyler, küçük belediyeler, mali ve yapısal sorunlarla iç içe yaşadığı görülmektedir. Bu anlamda kırsal kalkınmada temel rol oynayan bu birimlerin sorunlarının çözülmesi ve halkın yönetime katılımı sağlayan yeni bir yapılanma içine girilmesi gerekmektedir. Çünkü, kırsal kalkınma ancak yerel halk ile işbirliği sayesinde gerçekleşebilir[120].

Bir bütün olarak değerlendirdiğimizde kırsal alanda mevcut yerel yönetimlerden İl Özel İdareleri, görevleri, teşkilatı, personeli ve mali kaynakları ile demokratik bir yerel yönetim birimi haline getirilmediği, köyler ve küçük belediyeler de nüfus ve alan boyutu nedeniyle rasyonel, verimli ve ekonomik hizmet üretimine elverişli bulunmadığı için[121] kırsal alanda yaşayan 23 milyon halkın yerel nitelikli ihtiyaçları ya hiç karşılanamamakta ya da yetersiz kalmaktadır. Ayrıca, Kırsal alanda demokratik, etkin, katılımcı yerel yönetim

[118] Mahalli Hizmetlerin Yerinden karşılanması VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı ÖİKR, s.125.
[119] Fethi Aytaç, "Toplum Kalkınması ve Belediye Hizmetleri", **İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu Haziran 1997 Tokat**, DPT Yay, No. 2173, s.47-52.
[120] Ahmet Ulusoy, "Yerel Yönetimler ve Kırsal Kalkınma", **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, C.2, S.12, Ocak, 1998, s.14-20.
[121] Çoker, , Kırsal Alanda Yerel Yönetim Sorunları ve Çözüm Yolları, s. 54.

oluşturulmasında köylerin belediyelere dönüştürülmesi sorunu çözmemektedir. Bu nedenle, kırsal alanda köy ve belediye örgütlenmesi düşüncesinin taşrada, kırsal alana en yakın yönetim birimi olan ilçelerin etkin, demokratik ve eşgüdümcü bir duruma getirilmesi doğrultusundaki önerilerle birlikte ele alınmasının[122] zorunluluğu açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

c. Kırsal Kalkınma ve İlçe Özel İdaresi

(1) İlçenin Hukuki Konumu ve Özellikleri

İl, merkezi yönetim kuruluşları bakımından, Anayasal bir yönetsel bölümdür. Anayasamızda yönetsel bölüm olarak il kabul edildikten sonra, illerin de diğer kademeli bölümlere ayrılacağı belirtilmektedir. Dolayısıyla Anayasa'da illerin alt kademelerinin neler olduğu belirtilmemektedir[123].

İlçenin bir yönetim kademesi olduğunu belirleyen düzenleme "İl İdaresi Kanunu"nda yer almaktadır. Buna göre, Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafi durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür(5442 İİK, md.1). Yine Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarının Düzenleyen Kanun, " ülke düzeyinde yerine getirilmesi gereken hizmetler için, taşra teşkilatının il, ilçe kuruluşu şeklinde düzenlenmesi esastır(3046, md.17)" diyerek merkezi yönetimin taşra örgütlenmesine ilişkin yol ve yöntemleri belirlemektedir.

Yukarıda gerek Anayasal gerekse de Kanuni düzenlemelerden de anlaşıldığı üzere, ilçelerin merkezi yönetimin yetki genişliği esasına dayanan ilden sonraki temel hizmet birimi olduğu anlaşılmaktadır. Aşağıda merkezi yönetimin taşrada temel hizmet birimi olan ilçelerin yıllara göre sayısal dağılımı görülmektedir.

[122] Geray, "Belediyeleşme Süreci ve Türkiye", s. 273.
[123]Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafi durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğere kademeli bölümlere ayrılır(1982 Any, md.126).

Tablo 11: İlçe Sayıları, 1970- 2003

Yıl	İlçe Sayısı	Yıl	İlçe Sayısı	Yıl	İlçe Sayısı
1924	-	1954	-	1988	695
1926	-	1955	493	1989	696
1927	328	1957	-	1990	829
1933	-	1960	570	1991	828
1935	356	1965	571	1992	839
1936	-	1970	572	1993	842
1939	-	1975	-	1995	847
1940	370	1980	-	1996	849
1945	306	1985	580	1999	850
1950	422	1987	693	2003*	850

Kaynak: İçişleri Bakanlığı Kayıtları, www.icisleri.gov.tr/index.html. 28.5.2002.; Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Kayıtları, www.yerelnet.org.tr. 5.8.2000,

Ülkemizde İlçe sayılarında, çeşitli nedenlerden dolayı, yıldan yıla özellikle de 80'li yılları takip eden dönemde artış olduğu tabloda açıkça görülmektedir. Ayrıca, İlçelerimiz arasında alan, toplam nüfus, kent nüfusu, bağlı bulunan bucak ve köy sayısı bakımından önemli farklılıklar bulunmaktadır. Yeni kurulan ilçelerin ise, bu farklılığı kaldırmak yerine daha da derinleştirdikleri görülmektedir[124]. Yönetim sistemimizde merkezi yönetimin temel hizmet birimi olan ilçenin, bir yerel yönetim birimi olarak yeniden düzenlenmesinde ilçe sayısındaki aşırı artış, genel olarak da yeni kurulan ilçelerdeki nüfus azılığı ve alan bakımından küçük oluşları, birçoğunun köy sayısındaki azlık gibi konuların yeniden düzenlenmesi[125] hem halka yakın demokratik bir yerel yönetimin ortaya çıkması hem de bu birimin kırsal alanlarda etkinliğinin sağlanması açısından önem arz etmektedir.

* 6-7 Haziran 2003 tarihleri arasında Çanakkale'de düzenlenen "I. Ulusal Yerel Yönetimler Çalıştay'ında İçişleri Bakanlığı temsilcisi Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı Hasan Hüseyin CAN tarafından ifade edilen son rakamdır.

[124]Yeni kurulan ilçelerin nüfus ortalaması 17.043'tür. Bunların ise %90'ı 5000-30000 nüfus aralığında bulunmaktadır. Ancak kanunla öngörülen 15000 nüfus ölçütü dikkate alındığında yaklaşık yeni kurulan ilçelerin %55'inin ilçe olma sınırının altında kaldığı görülmektedir. Dolayısıyla kanun koyucunun belirlenmiş ölçütlere uymayan bir çok yerleşimi çeşitli nedenlerle ilçe yaptığı anlaşılmaktadır. Bu da ilçeler arasındaki dengesizliği artırmakta, kaynakların ve hizmetlerin eşit ve etkin dağılımında olumsuz etki yapmaktadır. Geray, "Kırsal Kalkınma Yöneltileri, İlçe Yerel Yönetimi ve İlçe Köy Birlikleri Önerisi", s.24-25.

[125] Tamer, a.g.e., s. 136. ; Optimum ölçeğin sağlanması konusunda çeşitli araştırmalarda çeşitli öneriler ileri sürülmektedir. Bu önerilerden birisi, uygun ölçekli ilçe için, şöyledir: Merkez nüfusu açısından 25.000 bin, yüzölçümü açısından alan büyüklüğü 1000 km2, ilçeye bağlı köy sayısı açısından 35 köy. MİŞİKR, s.182. ; Bir diğer bir öneri ise, toplam nüfus 15.000 bin, alan büyüklüğü 600 km2, merkez belediyesi dışında en az 10 köy ve belediyeye sahip olma şeklindedir. Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılanması, s.73.

(2) Kırsal Kalkınmanın Sağlanmasında Uygun Yönetim Birimi Olarak İlçe Özel İdaresi

Yönetim sistemimizde gerek alan gerekse de nüfus büyüklüğü açısından, halka en yakın birim olan "ilçe", tarihi, sosyal ve ekonomik gelişme içinde oluşmuş, toplum kalkınmasının merkezi olarak kabul edilmiş, tabii bir yönetim kalıbı olup, yüzyılı aşkın bir zamandır merkezi yönetim hiyerarşisi içinde yer alan kendimize has batıdan kopya olmayan temel hizmet birimidir[126]. İl Özel İdarelerinin gerek alan büyüklüğü, gerekse de yeterli teşkilata, mali kaynağa sahip olmaması gibi nedenlerle kırsal alanlara yeterli hizmet götürememesi; köylerin ve küçük belediyelerin de yeterli kaynağa, teşkilata ve optimum hizmet üretecek büyüklüğe sahip olmamaları nedeniyle güçsüz olması, ilçelerde özerk bir yönetim kurulmasını zorunlu kılmaktadır. Aslında, planlı kalkınma dönemine geçişle birlikte ilçe, "toplum kalkınması çalışmalarında" temel hizmet birimi kabul edilmiştir. Ancak, tüzel kişiliğe ve bütçeye sahip olmayan ilçenin yerel düzeyde kalkınmanın öncü rolünü gerçekleştirmesi çok güç olacağı için, önceleri konuyla ilgili akademik çevrelerin araştırma raporlarına konu olmuş[127], sonraları ise konuyla ilgili tüm kesimlerin üzerinde uzlaştığı "İlçe Özel İdaresi" bir çözüm olarak kabul edilmiştir[128].

İlçelerde kırsal alanların kalkındırılması amacına yönelik bir yerel yönetim kurulması düşüncesi 1960'lı yılların sonlarına doğru başlamış olup, günümüzde de halen tartışılan bir konu olmaya devam etmektedir. İlçe özel idaresi kurulmalı mı? sorusu sistematik bir şekilde tartışılmaya Amme İdaresi Dergisi'nde açılmış[129], bu soruya verilen cevap ve öneriler de derginin çeşitli sayılarında yayınlanmış bulunmaktadır.

Türkiye'de kırsal alana yönelik yerel hizmetleri sağlayacak çok uygun bir yönetim kalıbı bulunmaktadır. Aslında merkezi yönetim hizmetleri için düşünülmüş temel hizmet birimi ve yönetsel bölüm olan ilçeler, kırsal alanlara yönelik çevre sağlığı, hastalıktan korunma ve tedavi, hayvancılığın geliştirilmesi, eğitim, tarım, bayındırlık, köy yolları gibi daha pek çok yerel nitelikli hizmetleri gerek doğrudan gerekse de merkezi yönetim ve İl Özel İdarelerinin olanaklarından yararlanarak geçmişte olduğu gibi günümüzde de yürütmektedirler. Dolayısıyla ilçelerin yapmış olduğu bu hizmetlerle köy ve küçük

[126] Çoker, Yönetimde Yeniden Yapılanma.., s. 132.
[127] Yavuz, Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma, s.3.; Selçuk Yalçındağ, **İlçe Özel Yönetimi Kırsal Yöreler İçin Yeni Bir Demokratik Yerel Yönetim Birimi Denemesi**, TODAİE Yay, Ankara, 1977. ; KAYA, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, s.70-81.
[128] **İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği**, (Edit.Cahit Emre), Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yay., Nisan, 2002, s.293.
[129] "İlçe Düzeyinde Mahalli İdare Birimi Kurulmalı mıdır?", **AİD**, C.2, S.1, Mart, 1969, s.134-140.

belediyelerin hizmetleri arasında doğrudan bir paralellik olduğu açık bir şekilde görülmektedir. Bütün bunlardan anlaşıldığı gibi, merkezi yönetimin temel hizmet birimi olan ilçelerin doğrusu yerel nitelikli hizmetleri yerine getiren uygulama anlayışı içinde oldukları açıkça görülmektedir[130].

Günümüzde illerin genel ve yerel yönetimleri, ortalama olarak 10.190 km2 alan üzerinde, 800.000 nüfusa ve 475 köy ve kasabaya hizmet götürmektedir. Bu kadar geniş alana ve nüfusa hizmet götüren bir yönetim biriminin etkin ve başarılı olması veya rasyonel davranması mümkün görülmemektedir[131]. Ayrıca, nüfus yapıları, köy sayıları ve yüzölçümleri itibarıyla yerel halka uzak olan iller, kırsal kalkınmanın sağlanması konusunda, temel gereklilik olan halkla sürekli ilişki kurma ve halkın gönüllü katılımını sağlama noktasında yeterli imkana sahip değillerdir[132].

Bu anlamda, demokratik yerel yönetimin temel hizmet birimi olması konusunda, yerel halka uzak olmanın iki sakıncası bulunmaktadır[133]. Birincisi, yerel halkın siyasal sürece ve yönetime katılımına önleyici etkide bulunmaktadır. Aslında, yerel halkın, yönetime kurumsal yolla yakın olması, onu denetim altında bulundurması ve gerektiğinde yönetimde ağırlığını hissettirmeleri yönetimin uygulamalarının yerel halkın çıkarlarına ters düşmesinin önemli engelleyicisi olacak ve yerel halkın siyasal kültürünü geliştirecektir. İkincisi, teknik hizmetlerin çok geniş alana sahip bir merkezden kırsal alanlara götürülmesi hem zaman, emek ve kaynakların rasyonel kullanımını engelleyecek hem de kırsal yörelerde oluşturulan birimler aracılığı ile götürülse bile o zaman da koordinasyon ve denetim sorunları ortaya çıkacaktır. Bütün bu sebepler ilçede bir yerel yönetim biriminin kurulması için gerekli zorunlulukları oluşturmaktadır.

İlçede yerel yönetim biriminin kurulmasını gerektiren temel gerekçeler şunlarıdır[134]:

- ✓ Yönetim sistemimizin tarihi gelişimine ve geleneklerine uygun bir birim olup, yüzyılı aşkın bir süredir yerel hizmetlerin yönetim merkezi olması nedeniyle gelenekselleşmiş bir yönetim birimi haline gelmiştir.
- ✓ Yukarıda yaşadıkları sorunları ortaya koyduğumuz köy ve küçük belediyelerin kanuni olarak üstlenmiş oldukları fakat küçük boyutlu olmaktan kaynaklanan

[130] KAYA, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, s.70. ; Çoker, Yönetimde Yeniden Yapılanma, s.128-129, Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı ÖİKR, s.131.
[131] Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılanması, s.63.
[132] Geray, "Kırsal Kalkınma Yöneltileri, İlçe Yerel Yönetimi ve İlçe Köy Birlikleri", s.20.
[133] Selçuk Yalçındağ, "İlçe Düzeyinde Mahalli İdare Birimi Kurulmalı Mıdır?" , **AİD**, C.3, S.3, Eylül, 1970, s. 192-193. ; Yalçındağ, İlçe Özel Yönetimi, s.66-67.
[134] Çoker, Yönetimde Yeniden Yapılanma, s.132-135.

sebeplerden dolayı yapamadıkları, yapmalarının da rasyonel olmadığı yerel nitelikli hizmetleri yapmak ve bu anlamda ortaya çıkan kırsal alandaki yönetim boşluğunu doldurmak,

- ✓ Merkezi yönetimin ilçe kuruluşları eliyle yürütülen hizmetleri, hizmetlerde etkinliği artırmak ve kaynakların daha rasyonel kullanımını sağlamak amacıyla bir yerel yönetim birimi olarak üstlenmek,
- ✓ İlçenin yeterli mali olanak ve personele sahip olacak kadar geniş, yerel hizmet ve hemşerilik duygularının bilinçlenmesini önleyemeyecek kadar küçük alan ve nüfusa sahip olması,
- ✓ İlçenin etrafındaki köylerle birlikte bir bütün oluşturması ve çevresindeki köyler için pazarı, çarşısı, okulları, sağlık ve eğlence merkezleri ile ekonomik sosyal ve kültürel cazibe merkezi olması. Bu nedenlerden dolayı ilçe, yerel halkın sosyal yapısına ve yerel toplulukların gruplanma biçimlerine uygun düşmektedir.

Günümüze kadar İlçe Özel İdareleri hakkında çeşitli alan araştırmaları yapılmıştır. Yalçındağ tarafından yapılan alan araştırması sonuçlarına göre[135] ilçelerin bir yerel yönetim birimi şeklinde yeniden düzenlenmesinin yararlı olup olmayacağı konusunda sorulan soruya valiler % 24.4, kaymakamlar % 83.8, İl Genel Meclisi Üyeleri ise % 63 ile yararlı olur demişlerdir. Ancak, burada ilginç olan valilerin % 75.6 gibi önemli bir çoğunluğu yararlı olmayacağını söylemiş olmalarıdır. Yazar, valilerin yararlı olmaz görüşlerinin olaya mesleki bağlılık yönünden bakmalarına veya İl Özel İdarelerinin bugünkü yapılanmasından kaynaklanan sorunları bilmelerine bağlamaktadır.

Bir diğer araştırmada[136] Mülki İdare Amirlerine İlçe Özel İdaresi kurulmalı mı? sorusu sorulmuştur. Bu soruya % 94.7 gibi yüksek bir oranda kurulmalı denmiştir. İlçe Özel İdaresi kurulmasını en çok isteyen mülki amirlerin başında % 98.1 ile kaymakamlar gelmektedir. Valiler ise, bu konuda % 88.9 kurulmalı demişlerdir. Valilerin isteme oranının kaymakamlardan daha az çıkmasının en önemli nedenleri arasında İlçe Özel İdaresinin kurulması ile İl Özel İdarelerinin zayıflayacağı düşüncesi olabilir. Her iki araştırmada büyük bir oranda İlçe Özel İdarelerinin kurulması gerektiği sonucunun çıktığını görmekteyiz. Ancak son araştırma sonucuna göre, valilerin de böyle bir birimin kurulması gerektiği noktasına gelmelerini, sorunların had safhaya çıkmış olmasına, alan ve nüfus açısından çok büyük olan illerin hizmetleri yerine getiremediğinin anlaşılmasına ve en önemlisi artık

[135] Yalçındağ, İlçe Özel Yönetimi, s. 69-74.
[136] İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği, s.293 ve 457.

hizmetin halka en yakın birimlerce yerine getirilmesi gerçeğinin kabul edilmiş olmasına bağlayabiliriz.

Son olarak Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda önerilen, bize göre de yerel yönetimler için evrensel ilkeler ortaya koyan ve AYÖŞ ile de uyumlu olan "kentsel yerleşmelerde mekan yönetiminin aşamalandırılmış belediye modeli olarak kurulmasını; il ve ilçe düzeyinde de yerel yönetimlerinin oluşturulmasını" öngören bir model ortaya konmuştur. Bu model aynen şöyledir[137]:

> "İlçe yerel yönetimi: bir ilçe kurulabilmesi için nüfusun en az 15000, merkez belediyesi dışında en az 10 köy ve belediyeye sahip alanının 600 km2 ilçe merkez nüfusunun en az 3000 ve coğrafi durumunun, ekonomik şartlarının, mali yeterliliğinin ve kamu hizmetlerine olan ihtiyacın göz önüne alınması gerekmektedir. İlçe yerel yönetimi il yerel yönetiminin temel hizmet birimi olmalıdır. İl yerel yönetimi ile ilgili olarak sayılan hizmetlerin, il çapında yürütülmesi gerekenler dışında, yürütülmesi ve yönetilmesi ilçe yerel yönetimine ait olmalıdır. İlçe yerel yönetimi, köy yerel yönetimince yürütülen hizmetlerin ve yetkilendirdiği durumlarda belde ve kasaba hizmetleriyle köye götürülen öteki hizmetlerin yürütümünde yasalara ve il çapında hazırlanan politika, ilke standart ve hedeflerine uygunluğu gözetilmeli ve denetlemelidir. İlçe yerel yönetimi, köy ve belde yerel yönetimlerine verilen hizmetlerin yürütülmesinde bu birimlere destek ve yardım sağlamakla yükümlü tutulmalıdır. İlçe yerel yönetimi, beldelerde (nüfusu 5000'den az olan belediyelerde), imar ve plan uygulaması, çevre sağlığı, eğitim, itfaiye ve veterinerlik hizmetlerini yürütmelidir. Bu hizmetlerin yürütümünde belde meclisleriyle yürütme kurullarının görüş ve istekleri dikkate alınmalı ve hizmetler işbirliği ve eşgüdüm esasları çerçevesinde yürütülmelidir. Kasabalarda (5000-25000 bin arası belediyelerde) yukarıda sayılan hizmetleri yürütecek mühendis, doktor, veteriner ve diğer uzman personelin olmaması durumunda bu uzmanlık dallarıyla ilgili hizmetlerin bir protokole ilçe yerel yönetimine devredilmesi zorunlu tutulmalıdır. Bu hükümle yerel yönetim birimlerinde yönetim boşluğu bırakılmaması amaçlanmaktadır. Belediyelere yasalarla verilen bir görevin, o görev için gerekli personelin ve kaynağın ayrılmaması ve yapılmaması durumunda bu görev, ilçe meclisinin önerisi, il meclisinin görüşü ve bu dosyanın İçişleri Bakanlığı tarafından Danıştay'a gönderilmesi üzerine, Danıştay'ın iki ay içinde vereceği kararla ilçe yerel yönetimince üstlenmeli ve bu görevle ilgili harcamalar, merkezi yönetimden ilgili belediyeye gönderilen paylardan kesilerek ilçe yerel yönetimine gönderilecek paradan karşılanmalıdır. İlçe Meclisleri, halk tarafından seçilecek üyelerle bunların yarısı kadar muhtarların kendi aralarından seçecekleri üyelerden ve ilçe sınırlarındaki belediye başkanlarından oluşmalıdır. Seçilmiş üyelerin sayısı nüfusa göre 10-15 arasında değişmelidir. Yine seçilmiş üyelerin yarısı il meclisi üyesi olarak seçilmelidir."

Bütün bunlar bir bütün olarak değerlendirildiğinde, il sistemi içinde ilçe, merkezi yönetimin temel hizmet birimidir. İlçelerde her ne kadar hizmetler merkezi yönetim

[137] Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler ÖİKR, s.28-29.

kuruluşları tarafından karşılansa bile yerel hizmetlerin karşılandığı geleneksel bir yönetim alanıdır. Dolayısıyla merkezi yönetimim taşra örgütleri aracılığı ile yapılan yerel nitelikli hizmetlerin, ilçelerin tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim birimi haline getirilmesiyle ilçelere devredilmesinde bir sakınca bulunmamakta; aksine yerel demokrasinin tabanda yeşermesinde, halkın katılımının sağlanmasında, hizmetlerde etkinliğin artmasında, kaynakların rasyonel kullanımında , seçmen ve seçilenlerin sorumluluk hissetmelerinde çok önemli katkılar sağlayacağı muhakkaktır.

Böylece, Avrupa Konseyi'nce kabul edilen ve yerel demokrasinin evrensel ilkelerini belirleyen en önemli uluslararası belge olan ülkemizin de onayladığı AYÖŞ ilkelerine uygun bir yapılanma içine girilmiş olunacaktır : "Kamu sorumlulukları, genellikle ve öncelikle vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılmalıdır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde tutulmalıdır(4/3)." Neticede, ilçeler kırsal kalkınmanın itici gücü durumuna gelecek, köylerin ve küçük belediyelerin alan ve nüfus açısından küçük boyutlu olmaları nedeniyle yapamadıkları hizmetleri, ilçelerin tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim birimi haline getirilmeleri ve bu hizmetler için ilçedeki merkezi yönetimin kaynak, araç, gereç ve personelinin devredilmesiyle birlikte etkinlik artacak, gelişmişlik farkları azalacak kısacası toplum kalkınmasın gerçekleştirilmesinde çok önemli adımlar atılmış olacaktır.

(3) Anayasal Uygulanabilirliği

İlçede bir yerel yönetim biriminin oluşturulması konusunda bunun Anayasa'ya aykırı olup olmayacağı konusunda çeşitli görüş ve düşünceler bulunmaktadır. Bu görüşlere göre[138], Anayasanın 127.maddesindeki yerel yönetimleri düzenleyen hüküm yerel yönetim birimleri olarak İl Özel İdareleri, köy ve belediyeleri düzenlemektedir. Bu anlamda bu birimler dışında yeni yerel yönetim birimleri oluşturmak Anayasa'ya aykırı bir durum yaratacaktır.

Buna karşı bazıları ise[139], İlçe Özel İdarelerinin oluşturulmasının Anayasa'ya aykırı olmayacağı görüşü içerisindedirler. Onlara göre, Anayasa'mızın 127. maddesinde yerel yönetimlerin isimleri açık olarak zikredilmemiştir. Asıl vurgulanan nokta, il belde ve köy

---

[138] Fethi Aytaç, "İlçe Düzeyinde Mahalli İdare Birimi Kurulmalı mıdır?", **AİD**, III, Haziran, 1970, s. 181-182. ; Mehmet Aldan, "İl Özel İdarelerinin Yarını", **AİD**, C.11, S.4, Aralık, 1978, 48-49.

[139] Şeref Gözübüyük, " İl Özel İdarelerinde Yeniden Düzenleme", **AİD**, C.2, S. 1, Mart, 1969, s. 34-35. ; Yalçındağ, İlçe Özel Yönetimi, s. 204-205. ; Yalçındağ, "İlçe Düzeyinde Mahalli İdare Birimi Kurulmalı mıdır?" , s. 204.

halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanması konusudur. Çoker'e göre[140] bu noktada Anayasa yerel yönetim birimlerini korumak isteseydi genel bir tanımlama yapmak yerine isimleri teker teker sayma yoluna giderdi. Dolayısıyla mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayacak yerel yönetim birimleri Anayasa'nın öngörmüş olduğu nitelikleri barındırmak, karar organlarının halk tarafından seçilmesi ve tüzel kişiliğe sahip olmak , şartıyla her kademede kurulabilecektir. Bu anlamda ilçelerin yerel yönetim birimi haline getirilmelerinde Anayasal bir engel bulunmamaktadır.

Bunun yanında yerel yönetimlerin kuruluş, görev ve yetkilerinin kanunla belirleneceği (1982 Any., md.127/1) belirtilmiş olup, görevlerin niteliği konusunda herhangi bir sınırlamaya veya tanımlamaya gidilmemiştir. Dolayısıyla esas olan hizmetin halka en yakın birim tarafından üstlenilmesidir. Bu anlamda kırsal alanda yerel nitelikli hizmetlerden sorumlu tüzel kişiliğe sahip İlçe Özel İdaresinin kurulması ve görevlerinin niteliği, sorumluluk alanı, nüfusu, kaç köyden oluşacağı gibi hususlar Anayasa'mızda düzenlenmediğinden[141] İlçe Özel İdaresinin kurulmasında bir engel görülmemektedir.

Aslında, ister kurulması Anayasa'ya uygun isterse aykırı olsun, bu birimler bir gereklilik sonucu kurulması gerekli ise ve hizmetlerin sağlanmasında büyük ölçüde etkinliği sağlayacaklarsa Anayasa'nın bu hükmünün değiştirilmesinde bir sakınca olmamalıdır. Çünkü, Anayasalar devletin temel yapısını, işleyişini ve örgütlenişini düzenleyen kurallardır. Dolayısıyla devletin temel yapısında bir değişiklik yaratmayan ancak, işleyiş ve örgütsel yapısını günün gereklerine uygun hale getirecek olan bir değişiklik aksi bir durum yaratmayacaktır. Kanaatimizce önemli olan böyle bir birimin oluşturulmasında gerçek sebeplerin var olup olmadığı veya gerçek şart ve ihtiyaçlarının bunu zorunlu kılıp kılmadığı konusudur.

B. İl Özel İdarelerinin Mali Durumu

1. Gelirleri

Yerel yönetimlerin gelir kaynakları, onların gerçek anlamda özerk bir birim olup olmamasının temel belirleyicilerindendir. Dolayısıyla bir ülkede yerel yönetim gelirlerinin büyük oranda merkezi yönetimden aktarılan paylardan, yardımlardan oluşması veya yerel yönetimlerin kendi gelir kaynaklarını belirme konusunda yetkisiz olması, o ülkede demokratik bir yerel yönetim yapılanmasının varlığından söz etmeyi imkansızlaştıran

[140] Çoker, Yönetimde Yeniden Yapılanma, s.137-138
[141] Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı ÖİKR, s.136-137.; Tamer, a.g.e., s.140.

unsurlardan biri olarak değerlendirilebilir. Çünkü, gerçek manada mali özerkliğe sahip olmayan birimlerin, idari anlamda da özerkliğe sahip olmaları mümkün değildir.

Yerel hizmetlerin yerel yönetimler arasındaki dağılımının belirlenmesinden sonra yapılması gereken en önemli husus, hizmetlerin etkin bir şekilde yapılması için, onların yeterli mali kaynağa sahip kılınmasıdır[142]. Bu anlamda Anayasamız "yerel yönetimlerin görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına sahip kılınmasını(1982 Any, md.127) öngörmektedir. Ancak, Anayasa'nın bu hükmüne uygun olarak İl Özel İdarelerinin yeterli gelir kaynakları ile donatıldığını söylemek mümkün görünmemektedir. Çünkü, 1950'li yıllarla birlikte İl Özel İdarelerinin gelirlerinde düşüşün başlaması ve günümüzde had safhaya çıkması, bunun açık bir göstergesi olmaktadır. Şöyle ki[143], 1930'lu yıllarda yerel yönetim gelirlerinin yarıdan fazlası İl Özel İdarelerine aitken; 1950'li yıllarla birlikte, yerel yönetim gelirlerindeki ağırlığın sürekli olarak belediyeler lehine geliştiğini ve İl Özel İdarelerinin payının da % 32'ye (üçte bir) düştüğünü görmekteyiz. Yine, 1970- 84 arası dönemde de bu düşüş devam etmiş ve yerel yönetimler içindeki payı dörtte bir seviyesine inmiştir. Son olarak, 1998 yılı bütçe rakamlarına göre değerlendirildiğinde ise, yerel yönetim bütçeleri içinde İl Özel İdareleri % 6 gibi çok küçük bir yer tutarken; belediyelerin % 92 büyüklüğe sahip olmaları[144] İl Özel İdarelerin işlevlerindeki azalmaya paralel olarak, sürekli gelirlerinde de azalmalar olduğunun temel göstergesi olmaktadır.

Kuruluşundan bu yana İl Özel İdarelerinin gelir yapısında çeşitli farklılıkların olduğu görünmektedir. Bu anlamda gelir yapısında yaşanan değişimleri üç farklı döneme ayırmak mümkündür[145].

- ✓ 1913-1935 dönemi gelir yapısı, merkezi yönetim vergi gelirlerine eklenen veya bu gelirlerden ayrılan paylara dayanmaktadır. Örneğin; İl Özel İdarelerinin bina, arazi, hayvanlar ve kazanç vergilerine ek oran ilavesi kabul edilmiş ve bundan elde edilen gelir de eğitim için harcanmıştır. Yine, merkezi yönetim gelirlerinden ispirto ve içkiler tekeli gelirinden % 10 kadar bölümü bir fona aktarılarak nüfuslarına göre İl Özel İdarelerine sağlık hizmetlerine tahsisli olarak verilmiştir.
- ✓ 1936-1970 dönemi gelir yapısı, merkezi yönetim vergi gelirlerine eklenen veya bu gelirlerden pay ayırmanın aksine, il yerel vergilerine, özel vergi tahsisi usulüne,

[142]Nuri Tortop, "Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Yeniden Düzenleme Gereksinmeleri", **ÇYD**, C.10,S.2, Nisan, 2001, s.13.
[143]Birgül Güler, "İl Özel İdaresi Gelirleri:1925-1990", **ÇYD**, C.3, S.3, Mayıs, 1994, 13-14.
[144]Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Sosyal Sektörlerde Gelişmeler (1996-2000), s.118.
[145]Güler, a.g.m., s. 15-21.; S. Yenal Önce, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Filiz Kitapevi, 3.baskı, İstanbul, 1998, s.112-113.

dayanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, kendisine bırakılan vergi, resim ve harçlardan oluşan bir gelir yapısına sahip kılınmışlardır. Bu dönemde İl Özel İdarelerinin gelirleri bina ve arazi vergileriyle buna eklenen buhran vergileri ve ayrıca nakil vasıtaları resmi, taş ocakları resim ve harçları ile iktisadi teşebbüslerden gelen hasılatlardan oluşmuştur. Ancak, her ne kadar bu dönemde pay uygulaması kalkmış ise de 1950'li yıllarda merkezden önemli oranda transfer, yardım adında, İl Özel İdarelerine yapılmıştır.

- ✓ 1971 yılından günümüze kadar olan dönemde ise, İl Özel İdarelerinin yerel vergilere dayanan yapısının kaldırıldığını yeniden paylara dayanan sisteme dönüldüğünü görmekteyiz. Bu süreçte bina ve arazi vergileri merkezi yönetime geçmiş, sonra bunlar belediye vergileri haline getirilmiş; belediyelerce toplanan bu vergilerden de İl Özel İdarelerine pay verilmesi yoluna gidilmiştir.

İl Özel İdarelerinin gelir kaynaklarını yedi gurupta toplayabiliriz. Bunlar:

a.Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar

İl Özel İdarelerine, çeşitli zamanlarda yapılan düzenlemelerle, merkezi yönetimin vergi gelirlerinden ve diğer bazı gelirlerinden paylar verildiği görülmektedir. Ancak, 1981 yılında yapılan bir düzenleme neticesinde[146] çeşitli gelirlerden ayrı ayrı pay verme yerine[147] Genel Bütçe Gelirler toplamı üzerinden bir defada pay verme esası getirilmiş bulunmaktadır[148].

2380 sayılı Genel Bütçe Vergi Gelirleri tahsilat toplamı üzerinden pay verilmesindeki ilk oran % 1 olarak kabul edilmiştir. Daha sonra 2.30 yükselen oran[149], 1985 yılında 1.70'e[150], son olarak da 2001 yılında 1.12'e indirilmiştir[151].

Kanunun uygulaması açısından, "Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı Toplamı" ifadesi, söz konusu gelirlerden gelir vergisi düşüldükten sonra kalan kısmını ifade

---

[146]Kanun No. 2380, Tarih. 2.2.1981; RG. 5.2.1981 Tarih, 17242 Sayı.
[147]2380 sayılı Kanunun kaldırdığı İl Özel İdare Payları; Akaryakıt İhtihsal Vergisi Hasılatı %22 (13.7.1956 Tarih, 6802 Sayı, md. 66), Motorlu Kara Taşıtları Vergisi % 3 (18.2.1963/197, md.17), Devlet Orman İşletmelerinden ve Kereste Fabrikalarından Satılan Orman Mallarından Pay % 3 (1956 Tarih, 7336 Sayı, 23.7.1995 Tarih, 4122 Sayılı Kanunun 15/a maddesince yürürlükten kaldırılmıştır.), Emlak Vergisi % 35 (29.7.1970/1319; değişik 20.7.1971/1446/2.md).
[148]Keleş –Yavuz, a.g.e, s.54-58.
[149]9.5.1984 Tarih, 3004 Sayı, md.1.
[150]4.12.1985 Tarih, 3239 Sayılı Kanun,
[151]1981/2380, md.1, Değişik: 22/1/2001 – 4629, md.3.

etmektedir. 2380 sayılı Kanuna eklenen geçici 3. madde hükmüne göre, Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı toplamı üzerinden ayrılması öngörülen payların İl Özel İdareleri için, 1985 yılında 1.15; 1986 yılında 1.20 olarak uygulanması kabul edilmektedir[152]. Ancak, bu kanunun 4.12.1985 tarih ve 3239 sayılı Kanunla değişik 1. maddesi uyarınca .... İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ayrılacak payların hesaplanmasında ve dağıtımında aynı kanunun geçici maddesinde 1986 yılı için tespit edilen oranların uygulanmasına ... yılında da devam olunur hükmü eklenmiştir. 1987 yılından itibaren de her yılın bütçe kanuna yukarıda belirtilen madde hükmü eklenerek 1.70'lik oranın yerine 1.20'lik oran uygulamasının 1997 yılına kadar[153] sürdürülmüş olduğu görülmektedir[154]. Aşağıdaki tabloda da görüldüğü gibi, İl Özel İdarelerinin merkezi yönetimin tahsil ettiği vergilerden yasal olarak almaları öngörülen oranda pay alamadıkları görülmektedir. 1981 yılında 2380 sayılı kanun ile İl Özel İdarelerinin genel bütçe gelirlerinden alacakları pay teminat altına alınmış olsa bile, bu payların artırılması gerekirken; her yıl bütçe kanunlarına konulan hükümlerle azaltıldığı anlaşılmaktadır.

Tablo 12 : Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden İl Özel İdarelerine Ayrılan Paylar (1985 - 2001)

Yıllar	İl Özel İdareleri	Yerel Yönetimler Toplam
1985	%1.15	%9.30
1986	%1.20	%9.75
1987 (1)	%1.20	%9.75
1988 (1)	%1.20	%9.75
1989 (1)	%1.20	%9.75
1990 (1)	%1.20	%9.75
1991 (1)	%1.20	%9.75
1992 (1)	%1.20	%9.75
1993 (1)	%1.20	%9.75
1994 (1)	%1.20	%9.75
1995 (1)	%1.20	%9.75
1995 (2)	%1.70	%10.95
1996 (1)	%1.20	%9.75
1996 (3)	%1.70	%10.95
1997	%1.70	%10.95
1998	%1.70	%10.95
1999	%1.70	%10.95
2000	%1.70	%10.95
2001*	%1.12	%10.95

Kaynak:http://www.gelirler.gov.tr/gelir2.nsf. 10.9.2002

*1981/2380, md.1, Değişik: 22/1/2001 – 4629, md.3.

NOT : (1) 2.2.1981 tarih ve 2380 sayılı "belediyelere ve il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi hakkındaki kanun" un 4.12.1985 tarih ve 3239 sayılı kanunla değişik 1'inci maddesi uyarınca 1987 yılından itibaren uygulanacak oran belediyeler için %9.25, il özel idareleri için %1.70 ve toplam %10.95 olmakla birlikte, bu yıl bütçe kanununa konulan hükümle 1986 yılında geçerli oranlar uygulanmıştır.

(2) Anayasa mahkemesinin, 17.6.1995 tarihli resmi gazetede yayınlanan ve esas sayısı 1995/2, karar sayısı 1995/1 olan yürürlüğü durdurma kararına istinaden bu tarihten itibaren yıl sonuna kadar kanuni oranlar uygulanmıştır.

(3) Anayasa mahkemesinin, 19.7.1996 tarihli resmi gazetede yayınlanan ve esas sayısı 1996/23, karar sayısı 1996/5-1 olan yürürlüğü durdurma kararına istinaden bu tarihten itibaren yıl sonuna kadar kanuni oranlar uygulanmıştır.

[152]2380 Sayılı Kanun, Ek:9/5/1984 – 3004, md. 3. ; Değişik:4/12/1985 – 3239. 131.md.

[153]Bu Kanunun 1 inci maddesi uyarınca belediyelere ve il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ayrılacak payların hesaplanmasında ve dağıtımında, bu maddede 1986 yılı için tespit edilen nispetlerin uygulanmasına 1996 yılında da devam olunacağı 22/4/1996 tarih ve 4139 sayılı "1996 Mali Yılı Bütçe Kanunu"nun 68/c maddesi ile hüküm altına alınmıştır. (Mük.RG. 26.4.1996 tarih, 22622 sayı) Daha sonra bu hükmün, Anayasa Mahkemesinin 17/7/1996 Tarih ve E.1996/23, Yürürlüğü Durdurma 1996/5-1 sayılı Kararıyla, yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmiştir. (RG. 19/7/1996 Tarih, 22701 Sayı).

[154]Nadaroğlu, a.g.e., s.189-190., Cumhuriyetin 75.yılında Mahalli İdareler, s.20. ; Önce, a.g.e., s.113-114.

Yerel yönetimlere, 2380 Sayılı Kanunun 3004 sayılı kanunla değişik 1. maddesi uyarınca Genel Bütçe Vergi Tahsilatı Toplamı üzerinden, İller Bankası'nda toplanan payın, % 6'sı nüfusa göre belediyeler ve %1.14'ü İl Özel İdarelerine, %3'ü belediyeler fonuna, % 0.25'i mahalli İdareler fonuna (belediyeler payı), % 0.28'i İl Özel İdareleri fonuna ve % 0.28'i mahalli idareler fonuna(İl özel idareleri payı) olmak üzere toplam %10.95 aktarılmaktadır. Bu dağıtımdan da anlaşıldığı gibi, giderek azalan gelirlerine rağmen, genel bütçeden İl Özel İdarelerine aktarılan payların hepsi bu idarelere verilmemekte; payın bir kısmı nüfus esasına göre İl Özel İdarelerine dağıtılırken; bir kısmı da, yönetiminin merkezce yapıldığı, çeşitli fonlar altında toplanmaktadır. Dolayısıyla, yerel yönetimlere nüfusa göre aktarılan paylar milli gelir ile bağlantılı olduğu için gerilemekte ve en iyimser artış ise 1-2 puan ile sınırlı kalmaktadır. Ayrıca bu paylardan oluşan, İl Özel İdareler paylarının yarattığı mahalli idareler fonunun da merkezi yönetimin emrinde olması nedeniyle, bu fonun idarenin takdirine bağlı olarak kullanılmasını mümkün[155] kılan bir durum oluşturabilecektir.

Bütün bu değişmelerin yanında Türkiye'nin karşılaşmış olduğu ciddi ekonomik sıkıntıların yarattığı etkiler, giderek kendi ayakları üzerinde durması gereken yerel yönetim yapılanmasının oluşturulmasını zorunlu kılar hale getirmiştir. Dolayısıyla mali yönden kuvvetli ve yerel halka hizmette özen gösteren yerel yönetimler felsefesinin hayata geçirilmesi gerekmektedir. Bu anlamda fonların kaldırılması[156] bu değişimi destekler bir siyasi-yönetsel tercih olarak değerlendirilebilir[157].

Nitekim, 21.2.2001 tarih, 4629 sayılı "Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Kanun"un getirdiği hükümlere göre; 2.2.1981 tarih, 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un değişik 1.maddesi değiştirilmiş ve İl Özel İdare fonları kaldırılmıştır. Buna göre, Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı toplamı üzerinden belediyelere % 6, İl Özel İdarelerine %1.12 nispetinde pay verilmektedir. Bu paylar, aylık olarak hesaplanmakta, tahsil edilen ayı takip eden ay sonuna kadar İçişleri Bakanlığı emrinde ayrı ayrı hesaplara kaydolunmak üzere İller Bankası'na yatırılmaktadır. İller Bankası'nda her ay sonuna kadar toplanan İl Özel İdareler payı banka tarafından İçişleri Bakanlığı'nca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre dağıtılmaktadır. Ayrıca, İller Bankası kendisine borçlu belediye ve İl Özel İdarelerinin

[155] Toprak, Yerel Yönetimler, s.109.
[156] Mükerrer RG. 3.3.2001 Tarih, 24335 Sayı.
[157] Toprak, Yerel Yönetimler, s.110.

vadesi gelmiş borç taksitlerini genel bütçeden bu idarelere ayrılan paylardan kesmeye yetkili kılınmıştır.

Neticede, 1.1.2002 tarihinden geçerli olmak üzere 2.3.2001 tarihinde yürürlüğe giren, "Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Kanun" ile İl Özel İdarelerine aktarma yapılması uygulamasına son verilmiş olmaktadır. Bu durumda kanunla yürürlükten kaldırılan fonlar, tasfiye edilmelerine ilişkin mevzuatta özel bir düzenleme bulunmaması halinde, Maliye Bakanlığı'nca yeni bir düzenleme yapılıncaya kadar yürürlükten kaldırılan hükümlere göre tahsiline devam edilecek ve genel bütçeye gelir kaydedilecektir[158]. Ancak, fonların bütçeden bağımsız olmaları nedeniyle yapılan düzenleme eksik olmuştur. Bu nedenle de devam etmekte olan İl Özel İdare yatırımlarının sürdürülmesi açısından yapılacak düzenleme belirlenmemiştir. Dolayısıyla yapılan düzenleme ile bir dönem için bütçeye para aktarılmasının amaçlandığı anlaşılmaktadır[159]. Ayrıca, fonların tasfiye edilmesinin sonucu olarak, yerel yönetimlere kaynak aktaran fonların kapatılması, İl Özel İdarelerinin gelir ve harcamalarının GSMH içindeki payının daha da azalması sonucunu ortaya çıkaran[160] temel belirleyici olacağı anlaşılmaktadır.

b. Emlak Vergisinden Paylar

1970 yılına kadar İl Özel İdareleri tarafından tahsil edilmiş olan emlak vergisi, bu tarihten sonra[161], 1981 yılına kadar bu verginin yönetimi merkezi yönetimce üstlenilmiştir. 1981-1986 yılları arasında ise bu verginin gerek yönetimi gerekse de hasılatı tamamıyla merkezi yönetime geçmiştir. Bu tarihten sonra ise, verginin yönetimi belediyelere[162] geçmiş, belediyeler tahsil edilen verginin % 15'ini İl Özel İdarelerine vermektedirler. Emlak vergisi hasılatından verilecek payların her ayın sonu itibariyle hesaplanıp, müteakip ayın sonuna

[158] **2002 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı**, Sıra No: 3, www.bumko.gov.tr/WEB/uygut/uygu2002/sirano3.htm, 2.2.2003.
[159] Toprak,Yerel Yönetimler, s.111.
[160] **Kamu Finansman Raporu**, 2002 yılı Programı Temel Makro Ekonomik Hedef ve Politikalarla Kamu Kesimi Genel Dengesinde Gelişmeler, DPT Yay., Ekim, 2001, s.31.
[161] Bir Vergi Dairesi faaliyet bölgesi içindeki Emlak Vergisi hasılatından o bölgede bulunan Belediyelere ve İl Özel İdaresine aşağıdaki esas ve ölçülere göre pay verilir, Vergi hasılatının: 1. % 45 i Belediyelere, 2. **% 35 i İl Özel İdaresine**, ödenir. Ancak, İl özel İdaresine ayrılan payın % 3 ü kesilerek Köy İdareleri sermaye payı olarak İller Bankasına verilir. Vergi Dairesi faaliyet bölgesinde birden fazla Belediye bulunması halinde Belediyelere ait pay son nüfus sayımındaki nüfus miktarlarına göre belediyelere dağıtılır. Vergi hasılatından verilecek paylar, her ayın sonu itibariyle hesaplanıp müteakip ayın sonuna kadar adı geçen idarelere ödenir(1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu, md. 38, Değişik: 20/7/1971-1446/2 md.).
[162] Belediyeler tarafından tahsil edilen Emlak Vergisinin **% 15'i İl Özel İdareleri payı**, 27/6/1984 gün ve 3030 sayılı Kanunun uygulandığı şehirlerde İl Özel İdareleri payı ayrıldıktan sonra kalan miktarın % 20'si büyük şehir belediyesi payı olarak ayrılır. İl Özel İdareleri ve büyük şehir belediyesi payı olarak ayrılan miktarlar tahsil edildiği ayı takip eden ayın son günü akşamına kadar ilgili İl Özel İdareleri ile büyük şehir belediyelerine ödenir(1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu, Mükerrer 38.md, Ek: 4/12/1985 - 3239/114 md.).

kadar adı geçen idarelere ödenmesi gerekmektedir. Aksi takdirde 3360 sayılı Kanuna göre (md.80), süresi içinde ödenmeyen paylar için, yatırmayanlar hakkında, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkındaki Geçici Kanun gereğince gecikme zammının ödenmesi gerekmektedir.

c. Özel Kanunlarla Tanınmış Vergi, Resim ve Harç Gelirleri

İl sınırları içerisinde her tür taş ocağı, kaplıca ve maden suyu işletmeleri için alınan ruhsatlardan tahsil olunan harç ve resimler gelirleri arasındadır. Bu işletmeler için ruhsat vermeye yetkili makam İl Özel İdareleridir. Taşocaklarından çıkarılıp işletilen ve satılan maddelerin safi bedelinden yüzde beş pay alınır. Bu oran bazı özellikli taşlarda yüzde yirmiye kadar çıkarılabilmektedir[163].

İl Özel İdareleri tarafından inşa edilip, merkezi yönetimce işletilmek üzere illerden devralınan iskelelerden gelir olarak tahsil edilen bedelin, % 30'u bu idarelere pay olarak verilir[164]. 1985 Tarih ve 3194 sayılı İmar Kanunu gereğince de verilecek inşaat ruhsatı ve yapı kullanma izninden alınacak harçlar ile aynı kanunun 42.maddesi gereğince tahsil edilecek para cezaları İl Özel İdarelerinin gelirleri arasında yer almaktadır.

d. Emlak ve Kurum Gelirleri

İl Özel İdarelerinin kendilerine ait olan bina ve arazilerin satışından veya kiraya verilmesinden gelir elde etmektedirler. Ayrıca, Özel İdarelerce yönetilen basımevi, fidanlık gibi kurumlar hasılatı ile Özel İdarelerin katıldıkları ortaklıklardan pay alırlar. Ancak, bu gelirlerinin de toplam gelirleri içindeki payı çok azdır.

e. Borçlanma

İl Özel İdareleri belirli şartlar dahilinde borçlanabilirler. Bu anlamda sadece İl Genel Meclisleri bayındırlık, sağlık ve milli eğitim işlerine harcanmak üzere borçlanma kararı verebilirler(1913, md.131/1). Ancak kanunla bu borçlanma şekli de koşullara, miktar ve konu olarak, bağlanmış bulunmaktadır. Buna göre;

[163] Taşocakları Nizamnamesi, 6 Haziran-1317/1901, md.18.
[164] 1936 Tarih 3004 Sayılı İskelelerin Ne Suretle İdare Edileceğine Dair Kanun, md.5.

- Genel toplamı İl Özel İdare bütçesinde yazılı olağan gelirlerin bir yıllığının 1/3'ünü aşmayan borçlanmalar valinin önerisi İl Genel Meclisi kararıyla,
- Bu miktardan çok ve toplamı olağan gelirlerinin bir yıllığının toplamı kadar olan borçlanmalar için İl Genel Meclisi kararı, "Cumhurbaşkanı" onayı,
- Bir ya da daha çok borçlanma tutarı bir yıllık olağan gelirin üzerinde ise borçlanma "kanun" yolu ile gerçekleşebilmektedir.

İl Özel İdarelerinin başka kurumlardan kredi temin etmesinde kanunen bir sakınca bulunmamakla birlikte genellikle kredi için başvurulan yer İller bankasıdır. Ancak, İl Özel İdarelerine verilecek olan kredi miktarının sınırlandırılmış olduğunu ve yıllık gelirinin en fazla %15'i kadar bir borç verilebileceğinin hüküm altına alındığı[165] görülmektedir. Bu da İl Özel İdarelerinin gelirlerinin sınırlılığı yanında borçlanma konusunda da önemli sınırlılıklar içinde olduğunu göstermektedir.

f. Merkezi Yönetim Yardımları ve Bağışlar

Daha öncede belirttiğimiz gibi İl Özel İdarelerinin önemli bir sorunu da öz gelirlerin çok az olması nedeniyle görev alanı içindeki hizmetleri yapmada yetersiz kalışı idi. Ayrıca İl Özel İdareleri, hizmetlerin bölüşümü konusunda sürekli bir biçimde merkezi yönetime doğru bir yönelişin varlığı, kuruluş kanunlarında var olan fakat gelir yetersizliği nedeniyle yerine getiremediği görevler konusunda emanet komisyonu vazifesi görür hale gelmişlerdir.

Öz kaynaklarından sağladıkları gelirler ve merkezi yönetimden alınan payların İl Özel İdarelerinin harcamalarını karşılamaması neticesinde, özellikle 1982 öncesinde, merkezi yönetim bağış yoluyla İl Özel idarelerinin finansman ihtiyacını karşılama yolunu tercih etmiştir. Bu metotla öz gelirlerinin artırılması yerine, belli hizmetler konusunda sürekliliği olmayan fakat, belli amaçlar için gönderilen şartlı yardımlar[166] merkezi yönetimce yapılmaktadır.

Buna göre, İÖİ Kanunun 80/3. maddesi ile İl Özel İdarelerine Genel , Katma ve özel bütçeli idarelerden ödenek aktarılabileceği hükme bağlanmıştır. Buna göre; Devlet genel

[165] Nadaroğlu, a.g.e.,s.189-190. ; Önce, a.g.e.,s.119.

[166] Şartlı Yardım, belli bir amacın gerçekleştirilmesine yönelik, sadece o amaç için kullanılan gelir transferidir. Yararı, yerine getirilmesi önem taşıyan hizmetleri gerçekleşmesinde katkıda bulunmak olarak belirtilirken; yerel yönetimlerin mali ve idari özerkliğini zedeleyeceği kuşkusuyla da eleştirilmektedir. Erdoğan Dedeoğlu, "Mahalli Kamu Gelirlerinin Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasında Bölüşümü (Mali Tevzin) ve Bu Bölüşümden İl Özel İdarelerine Ayrılan Payın İncelenmesi, www.icisleri.gov.tr., 10.12.2002.

bütçeden bakanlıkların yapacağı hizmet ve yatırımlar için Özel İdare bütçesine aktarma yapmak suretiyle yardımda bulunur. Bu yardımlar tahsisli yardımlar olup, tahsisi amacı dışında kullanılamamaktadır. Bunlar: Her yıl 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nun 76. maddesinin (a) fıkrası gereğince; merkezi yönetim gelirlerinin % 3'ünden az olmamak kaydıyla Milli Eğitim Bakanlığı Bütçesine konulacak miktarlardan Özel İdareye aktarılan miktar, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü bütçesinden, köy yolları, içme suları ile tarımsal ve hayvansal amaçlı projelerin uygulanması için Özel İdareye aktarılan paylar, Beden Terbiyesi ve Spor Genel Müdürlüğü bütçesinden semt ve spor sahaları yapmak üzere İl Özel İdarelerine aktarılan paylar, kalkınma planlarının ve yıllık programların temel hedeflerine ulaşabilmesi için il düzeyinde tarımda imalat sanayine dönük projelerin desteklenmesi amacıyla Özel İdarenin de katılacağı ortaklık veya teşebbüsler için Devlet Planlama Teşkilatı'nca aktarılacak paylardır.

g. Diğer Gelirleri

3039 sayılı Çeltik Ekimi Kanunu gereğince ekim yapacaklar, il ve ilçelerde oluşturulacak komisyonlardan izin almak zorundadırlar(md1-2). Çeltiklerin sulanmasında sular kime ait olursa olsun dönüm başına para tahsil edilmektedir(md.10). Çeltik Ekim Kanunu'na muhalefet edenler hakkındaki para cezaları İl Özel İdareleri tarafından tahsil edilir. Tahsil edilen para cezaları, ruhsatiye resimleri ve ücretler İl Özel İdare bütçesine gelir kaydedilir(md.31). Yine, tahvil ve hisse senetleri ile bunların itfasından ve satışından elde edilecek gelirler ve bankadaki paraların faiz ve diğer gelirleri İl Özel İdarelerinin gelirleri arasında yer almaktadır. Ayrıca, Milli park statüsünde bulunmayan, doğal güzellikleri taşıyan veya harabe niteliğinde olup, Kültür Bakanlığı'nca ücretli girişe tabi tutulmayan yöreler için valilerin önerisi ve Kültür Bakanlığının onayı ile alınacak giriş-gezi ücretleri de İl Özel İdarelerinin gelirleri arasında yer almaktadır.

h. Özel İdare Gelirlerinin Değerlendirilmesi

İl Özel İdarelerinin gelirlerinin, görevlerini etkin bir şekilde gerçekleştirmelerine imkan sağlamadığı, dolayısıyla kuruluşundan itibaren gelir kaynaklarında sürekli bir azalmanın olduğu görülmektedir. Örneğin, 1929 yılında İl Özel İdare gelirlerinin genel bütçe vergi gelirlerine oranı % 20.4 iken, bu oran 1937'de %14.3'e, 1947'de % 8'e, 1957'de % 8'e, 1967'de % 2.5'a, 1977'de % 1.7'e düşmüş[167]; 1980'li yıllarla birlikte oranlarda, milli

[167] Atasoy, a.g.e., s.68.

gelir ile bağlantılı olarak, bir artış yaşanmasına rağmen, ortalama % 3'ler seviyesinde, bu da İl Özel İdarelerini etkin kılacak düzeye çıkarmaya yetmemektedir. Yine 1930'lu yıllarda gelirlerinin GSMH oranı % 3 civarında iken; bu oranın da ,1980-2000 arası ortalama % 0.4, giderek düştüğü görülmektedir.

Tablo 13: İl Özel İdare Gelirleri, Genel Bütçe ve Gayri Safi Milli Hasıla İçindeki Yeri (1980-2000)

Yıllar	İl Özel İdare Gelirleri, Bütçe(Milyon Türk Lirası)	İl Özel İdare Gelirleri, Kesin Hesap (Milyon Türk Lirası)	Genel Bütçe Gelirleri,Tahsilat (Milyon Türk Lirası)	GSMH, Cari Fiyatlarla, (Milyar Türk Lirası)	İÖİ/Genel Bütçe Tahsilat Gelirlerine Oranı (%)	İÖİ/GSMH Oranı (%)
1980	3.219	10.390	942.641	5.303	1.1	0.20
1981	5.230	18.468	1.443.427	8.023	1.2	0.23
1982	9.629	25.593	1.515.800	10.612	1.6	0.24
1983	15.274	46.496	2.512.402	13.933	1.8	0.33
1984	22.925	68.591	3.057.566	22.168	2.2	0.30
1985	37.679	106.808	5.733.406	35.350	1.8	0.30
1986	64.041	192.962	6.629.710	51.185	2.9	0.37
1987	114.400	321.745	9.894.322	75.019	3.2	0.42
1988	176.038	555.248	16.813.258	129.175	3.3	0.42
1989	263.465	960.509	30.209.733	230.370	3.1	0.41
1990	465.087	1.865.682	55.066.933	397.178	3.3	0.46
1991	755.577	3.161.614	96.372.525	634.393	3.2	0.49
1992	1.324.838	6.191.149	174.160.756	1.103.605	3.5	0.56
1993	2439211	11.521.103	350.845.430	1.997.323	3.2	0.57
1994	4.609.420	18.267.253	742.499.131	3.887.903	2.4	0.46
1995	8.727.665	36.571.874	1.387.759.990	7.854.887	2.6	0.46
1996	20.214.905	92.130.062	2.684.968.307	14.978.067	3.4	0.61
1997	46.675.295	229.684.397	5.675.308.221	29.393.262	4.0	0.78
1998	118.954.831	458.534.608	11.707.595.000	53.518.332	3.9	0.85
1999(1)	235.861.725	-	18.657.677.000	78.282.967	1.2	0.30
2000(1)	366.075.577	-	33.040.902.852	125.596.129	1.1	0.29

(1) Bütçe Tahmini Rakamları

Kaynak:Türkiye İstatistik Yıllığı, DİE Yay., No. 1720, 1994, s.633-679. ; **Türkiye İstatistik Yıllığı,** DİE Yay., No. 1985, 1996, s.603. ; **Türkiye İstatistik Yıllığı 2001**, DİE Yay., No. 2690, 2002, s.633. ; **Kesin Hesaplar, Belediyeler ve İl Özel İdareleri 1998,** DİE Yay., Nisan 2001, s.66-67. ; **Bütçeler, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Köyler,** DİE Yay., Nisan 2001, s.61-63.

Yukarıdaki tabloyu incelediğimizde ilk dikkati çeken husus, denk bütçe olarak hazırlanan İl Özel İdare bütçelerinin yıl sonu gerçekleşen (kesin hesap) gelirlerinin oldukça gerisinde kaldığı görülmektedir. Aslında ilk anda olumlu gibi görünmekte olan sürekli gelir fazlası veren yönetim birimi olma durumu tüzel kişiliğe sahip özerk bir birim olan İl Özel İdarelerinin içinde bulundukları durumu bütün çelişkisiyle ortaya koymaktadır. Çünkü, merkezi yönetim, İl Özel İdarelerine çeşitli hizmet transferleri yapmakta ve bunların ödeneklerini bütçe yılı başladıktan sonra göndermektedir. Başka bir ifadeyle, yıllık programını 1 birim gelir toplama üzerine yapan İl Özel İdarelerinin yıl içinde program dışı gelen ödeneklerle geliri 3 birime çıkmaktadır. Bu da İl Genel Meclislerinin toplam gelirin üçte biri oranında plan yapmaları nedeniyle, bütçe ile kesin hesap arasında farklılığa neden olmaktadır[168].

Yerel yönetimlerin gelir kaynakları açısından öz gelirlerinin en fazla olduğu dönem, 1925-1938 yılları arasında "%50" gerçekleşmiştir. Diğer dönemlerinde öz gelirlerinde ortaya

[168] Çoker, Yönetimde Yeniden Yapılanma, s.55. ; KAYA, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, s.23.

çıkan, özellikle İl Özel İdareleri bakımından, ve sürekli hale gelen azalmalar nedeniyle ortaya çıkan yetersizlik merkezi yönetimin genel bütçe vergi gelirlerinden aktardığı kaynaklar ve yardımlardan karşılanma yoluna gitme şeklinde azaltılmaya[169] çalışılmıştır. Buna rağmen İl Özel İdarelerinin merkezi yönetiminin tahsil ettiği vergilerden yasal olarak almaları öngörülen oranda pay alamadıkları görülmektedir. 1981 yılında 2380 sayılı Kanun ile İl Özel İdarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden alacakları pay teminat altına alınmış olsa bile, bu paylar genel bütçe vergi gelirleri artışına bağlı olarak artması gerekirken; her yıl bütçe kanunlarına konulan hükümlerle azaltılmıştır(bkz. tablo 12)

2. Giderleri

İl Özel İdarelerinin görevlerini gerçekleştirmek amacıyla yapmış olduğu harcamalar, bu amaca uygun olarak görev yapan teşkilatının veya bu görevleri kendisi adına yerine getiren merkezi yönetime bağlı taşra teşkilat ve kuruluşlarına aktarılan ödenekler ile organlarının ve personel harcamalarının toplamı, kanunla verilmiş görevler ve il bütçesiyle verilen yetkiyle sınırlı olmak şartıyla[170], İl Özel İdarelerinin giderlerini oluşturmaktadır[171].

İl Özel İdarelerinin giderleri; İl Özel İdare Kanununun 3360 sayılı Kanunun 4. maddesiyle değiştirilen 82. maddesinde sayılmıştır. Bunlar; bu kanun ve diğer kanunlarla verilen yerel görevlerin yerine getirilmesi için yapılan harcamalar, yönetim ve personel giderleri, İl Genel Meclisi ve İl Daimi Encümeni başkan ve üyelerinin ödenekleri ve yollukları ve diğer görevlilerin yollukları, özel kanun, karar, ilam, ve sözleşmelere dayanan harcamalar, paylar ödemeler ve borçlar, kanunlar gereğince başka kurum, kuruluş ve teşebbüslere yapılacak yardımlar ve Özel İdare teşebbüslerine verilecek sermayeler ile Özel İdarenin katılmayı uygun bulduğu şirket, kooperatif, birlik, kamu yararına hizmet yapan dernekler ve benzeri ortaklığa katılma payları ve yardımlar, Özel İdare gelirlerinin tahsil giderleri, Özel İdare mallarının vergi, resim, harç ve sigorta giderleri, temsil, ağırlama ve tören giderleri, 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 180. maddesi gereğince, kesinleşmiş öz gelirlerinin binde bir nispetinde konulacak ve mahkeme kararına dayanan belge karşılığı

[169]Çünkü öz gelirlerdeki "vergi, resim harç, iktisadi işletme gelirleri, emlak ve kira gelirleri, diğer gelirler" azalma vergi dışı gelir kaynaklarının artması sonucunu getirmiştir. Bu nedenle İl Özel İdareleri 1980 sonrası dönemde gelirlerinin önemli bir kısmını vergi dışı kaynaklardan sağlamıştır. Vergi dışı gelirlerinin toplam İl Özel İdare gelirlerine oranı 1980'de yüzde 61.79 iken; 1990'da yüzde 80.80, 1998'de 79.31 olarak gerçekleşmiştir. Süreyya Sakınç, **Kamusal Mali Yerinden Yönetim ve Yerel Kamusal Malların Sunumunda Etkinlik Türkiye İçin Bir Model Önerisi**,Emek Matbaacılık, Manisa, 1998, s.26-28.

[170] Nadaroğlu, a.g.e., s.188.

[171] Atasoy, a.g.e., s. 102-103.; Tamer, a.g.e., s. 129.

olarak barolara yapılacak yardımlar, 3194 sayılı İmar Kanunu ile valiliklere verilen görevlerin ifası için yapılan harcamalar ve özel idare hizmetleri ile ilgili diğer giderlerdir.

Aşağıdaki tabloda da görüldüğü gibi, İl Özel İdare harcamaları bütçede üç ana başlık altında gösterilmektedir. Bunlar; cari harcamalar(ödenekler, personel giderleri, yönetim giderleri, hizmet giderleri, ve çeşitli giderler), yatırım harcamaları(etüd proje giderleri, yapı tesis ve büyük onarım giderleri, makine teçhizat ve taşıt alım ve onarımları), sermaye teşkili ve transfer harcamaları(kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri, kamulaştırma, taşınmaz mal satın alınmaları, iktisadi ve mali transferler, sosyal transferler ve borç ödemeleri)dır.

Tablo 14: İl Özel İdarelerinin Harcamaları(1985-2000)

Yıllar	Toplam gider	Cari giderler	%	Yatırım Harcamaları	%	Transfer Harcamaları	%
1985	88.253	17.999	20.39	53.038	60.09	17.216	19.50
1986	165.026	28.384	17.19	106.261	64.39	30.381	18.40
1987	285.545	45.013	15.76	185.255	64.87	55.277	19.35
1988	486.543	73.935	15.19	322.721	66.32	89.887	18.47
1989	882.241	140.011	15.86	610.749	69.22	131.481	14.90
1990	1.533.785	278.124	18.13	1.015.925	66.23	239.736	15.63
1991	2.869.515	426.704	14.87	2.047.999	71.37	395.012	13.76
1992	5.195.069	786.516	15.13	3.671.164	70.66	737.388	14.19
1993	9.766.144	1.485.678	15.21	7.036.064	72.04	1.244.402	12.74
1994	14.822.585	2.487.335	16.78	10.423.672	70.23	1.911.578	12.89
1995	27.876.672	4.616.230	16.55	19.578.807	70.23	3.681.635	13.20
1996	68.344.359	10.580.216	15.48	49.740.151	72.77	8.023.992	11.74
1997	177.595.257	26.859.520	15.12	133.485.610	75.16	17.250.127	9.7
1998	391.128.438	64.634.988	16.52	275.075.366	70.32	51.418.084	13.14
1999(1)	235.861.725	43.457.283	18.42	117.773.134	49.93	74.631.308	31.64
2000(1)	366.075.572	74.303.802	20.29	180.981.602	49.43	110.790.173	30.26

(1) Bütçe Tahmini Rakamlarına Göre.

Kaynak:Türkiye İstatistik Yıllığı, DİE Yay., No. 1720, DİE Yay., 1994, s.633-679. ; **Türkiye İstatistik Yıllığı**, DİE Yay., No. 1985, DİE Yay., 1996, s.603. ; **Türkiye İstatistik Yıllığı 2001**, DİE Yay., No. 2690, 2002, s.633.

Tabloda da görüldüğü gibi Özel İdare harcamalarında, gelirlerinde ortaya çıkan artışa bağlı olarak, sürekli bir artışın olduğu görülmektedir. Ancak, harcamalar arasında yer alan cari ve transfer giderlerinde sürekli olarak bir azalma yaşanırken; yatırım harcamalarında ise artış yaşanmıştır. Cari Harcamaların payı 1970'de % 70 iken, 1977'de % 25, 1980'de de % 26.4[172] olmuştur. 1985'te cari giderler toplam giderler içinde % 20.3 düzeyinde iken; diğer yıllarda ortalama %15'ler düzeyine kadar indiği görülmektedir. Bunun en önemli sebebinin, İl Özel İdarelerinin görevlerinin pek çoğunun merkezi yönetim tarafından yerine getiriliyor olması, dolayısıyla İl Özel İdarelerinin kendine ait teşkilatının ve personelinin olmamasından kaynaklandığı söylenebilir.

[172] Önce, a.g.e., s. 110.

İl Özel İdarelerinin bir yerel yönetim birimi olarak nispi öneminin kuruluşundan bu güne kadar geçen süreç içerisinde giderek azaldığının kanıtını aşağıda harcamalarını gösteren tabloya baktığımızda açık bir şekilde görmekteyiz.

Tablo 15: İl Özel İdare Harcamaları ve Genel Bütçe İle GSMH İçindeki Yeri (1980-2000)

Yıllar	İl Özel İdare Harcamaları, Kesin Hesap(Milyon Türk Lirası)	Genel Bütçe Gelirleri,Tahsilat (Milyon Türk Lirası)	GSMH, Cari Fiyatlarla, (Milyar Türk Lirası)	İÖİ/Genel Bütçe Tahsilat Gelirlerine Oranı (%)	İÖİ/GSMH Oranı (%)
1980	9.419	942.641	5.303	0.9	0.1
1981	13.016	1.443.427	8.023	0.9	0.1
1982	19.041	1.515.800	10.612	1.2	0.1
1983	40.160	2.512.402	13.933	1.5	0.2
1984	55.344	3.057.566	22.168	1.8	0.2
1985	88.253	5.733.406	35.350	1.5	0.2
1986	165.026	6.629.710	51.185	2.4	0.3
1987	285.545	9.894.322	75.019	2.8	0.3
1988	486.543	16.813.258	129.175	2.8	0.3
1989	882.241	30.209.733	230.370	2.9	0.3
1990	1.533.785	55.066.933	397.178	2.7	0.3
1991	2.869.515	96.372.525	634.393	2.9	0.4
1992	5.195.069	174.160.756	1.103.605	2.9	0.4
1993	9.766.144	350.845.430	1.997.323	2.7	0.4
1994	14.822.585	742.499.131	3.887.903	1.9	0.3
1995	27.876.672	1.387.759.990	7.854.887	2.0	0.3
1996	68.344.359	2.684.968.307	14.978.067	2.5	0.4
1997	177.595.257	5.675.308.221	29.393.262	3.1	0.6
1998	391.128.438	11.707.595.000	53.518.332	3.3	0.7
1999	235.861.725	18.657.677.000	78.282.967	1.2	0.3
2000	366.075.572	33.040.902.852	125.596.129	1.1	0.2

Kaynak: Türkiye İstatistik Yıllığı, DİE Yay., No. 1720, 1994, s.633-679. ; **Türkiye İstatistik Yıllığı,** DİE Yay., No. 1985, 1996, s.603. ; **Türkiye İstatistik Yıllığı 2001,** DİE Yay., No. 2690, 2002, s.633. ; **Kesin Hesaplar, Belediyeler ve İl Özel İdareleri 1998,** DİE Yay., Nisan 2001, s.66-67.

İl Özel İdarelerinin harcamalarının genel bütçe gelirlerine oranı 1929 yılında % 18.2 iken, 1937'de 12.6, 1947'de 7.3, 1957'de 6.4, 1967'de 2.5, 1977'de 1.0'a[173] gerilediği görülmektedir. Tabloda da açıkça görüldüğü gibi bu oranlarda 1980 yılların ortalarından günümüze kadar olan süreçte, küçük artışların yaşandığı görülse bile 1920'li yılların çok gerisinde kalındığı anlaşılmaktadır. Aynı gerilemenin GSMH oranında da yaşandığı görülmektedir.

İl Özel İdareleri yıllık bütçe hesaplamalarını yaparken fiili harcamalarının ancak üçte birinden biraz fazlasını programlayabilmekte geriye kalanı ise bütçe yılı başladıktan sonra Bakanlıklardan ani gelen **"sürpriz ödenek ve talimatlara"** göre gerçekleşmektedir. İl Özel İdarelerinin gerçek anlamda program yapamayışının sebeplerinin başında ise kendine ait görev, teşkilat ve gelirlerinin olmaması gelmektedir. Bu da Bakanlıkların İl Özel İdarelerini merkezi yönetim yetkisinde yer alan görevlerin gerçekleşmesinde bir emanet komisyonu gibi görmelerine neden olmaktadır. Dolayısıyla merkezi yönetim, zamanı belli olmayan anlarda

[173] Atasoy, a.g.e., s.69.

ve istediği miktarda mali kaynak göndererek görevlerin gerçekleşmesinde önceliği elinde tutmaktadır. Bu anlamda İl Özel İdarelerinin merkezi yönetim tarafından, zaman zaman kullandığı, bir finansman kurumu olarak görüldüğünü söylemek yanlış olmayacaktır. Ayrıca, hizmet alanlarında da kayda değer bir harcamanın yapıldığını söylemek zordur. İl Özel İdareleri konut, işhanı, yönetim binası, otel, gazino inşası gibi yatırım alanlarını bir kenara bırakırsak; ilköğretim binalarının onarım ve bakımı dışında hemen hemen hiçbir hizmet için harcama yapmamaktadırlar[174].

Özel İdare gelirlerinde yaşanan azalmalara rağmen günümüzde hala bazı kurum ve kuruluşlara öz gelirlerinden pay verme yükümlüğü devam etmektedir[175]. Bunlar; Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkındaki Kanun[176] gereğince asker ailelerine yardım olarak bir önceki yıl gelirlerinin % 2'i, İller Bankası katılma payı olarak[177] bir önceki yıl gelirinin %5'i, İlköğretim ve Eğitim Kanunu[178] gereğince bir önceki yıl gelirinin en az %20'i, Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu[179] gereğince bir önceki yıl gelirinin en az %5'i, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun[180] gereğince bir önceki yıl gelirinin %1'i, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu[181] gereğince bir önceki yıl gelirinin %2'i, Emekli Sandığı Kanunu[182] gereğince memur aylıklarının %3'ü vazife malullüğü karşılığı olarak ve bir önceki yıl verilen emekli kesenekleri ile terfi artış farklarının toplamının %1'ini yönetim gideri olarak ayırmak mecburiyetindedirler. Dolayısıyla kendi gelirleriyle görevlerini yapamayacak durumda olan İl Özel İdarelerinin, kendi öz kaynaklarından % 39 gibi önemli bir kısmını sınırlı imkanlarına rağmen çeşitli kuruluşlara pay olarak ayırmak zorunda kalması, İl Özel İdarelerini daha da zayıflatmıştır. Bütün bu veriler birlikte değerlendirildiğinde de İl Özel İdarelerinin, gelir ve harcamalar yönüyle, kamu gelir ve harcamaları içindeki paylarında sürekli hale gelen bir azalmanın olduğu gerçeği ortaya çıkmaktadır.

3. İl Özel İdare Bütçe Uygulaması

Genel anlamda bütçe, devletin veya bir kurum ve kuruluşun belli bir dönemde, genellikle bir yılda gelir ve gider tahminin gösteren gelirlerin toplanmasına ve harcanmasına

[174]Çoker, yönetimde yeniden yapılanma, a.g.e., s. 57-59.; Tamer, a.g.e., s.130-131.
[175]Günal, "İl Özel İdarelerinin Uygulamadaki Sorunları", s.179-180.
[176]RG.15.8.1941, 4887 Sayı, md.11.
[177]RG. 23.6.1945, 6039 Sayı, md.3.
[178]RG. 12.1.1961, 10705 Sayı, md.76/b.
[179]RG.27.5.1983, 18059 Sayı, md.18/j.
[180]RG. 28.5.1986, 19120 Sayı, md.14.
[181]RG. 14.6.1986, 19134 Sayı, md.8/b.
[182]RG.17.6.1949, 7235 Sayı, md.14 ve 28.

yetki veren bir tasarruftur[183]. Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nda[184] "kamusal anlamda" bütçe, devlet dairelerinin ve kurumlarının yıllık gelir ve giderlerini gösteren, bunların uygulanma ve yürütülmesine izin veren bir kanun" olarak tanımlanmaktadır(1050, md.6). İl Özel İdare Kanunu ise bütçenin tanımını yapmamış sadece tasnifini yapma yoluna gitmiştir. Buna göre, "İl Özel İdare bütçesi olağan ve olağanüstü bütçe olmak üzere" ikiye ayrılmaktadır (3360, md.79). Ancak, İl Özel İdare bütçesinin tanımı, 3360 sayılı Kanun'un değişik 5. maddesi dayanılarak çıkartılan "İl Özel İdare Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliğinin" 5. maddesinde yapılmıştır. Buna göre İl Özel İdare bütçesi "yılbaşından yıl sonuna kadar bir yıla ait gelir ve gider tahminlerini gösteren, İl Özel İdare gelirlerinin toplanmasına, hizmetlerin yapılmasına ve harcamalara izin veren bir meclis kararıdır."

İl Özel İdare bütçeleri özel bütçedir[185]. Özel bütçenin hazırlanması, yürürlüğe girişi genel ve katma bütçelerden farklılık arz etmektedir. İlk başta, hazırlanmalarında Maliye Bakanlığı'nın rolü olmadığından dolayı, özel bütçeler kanun değil, kararname niteliğindedir[186]. Yine özel bütçeler, kendi kanunlarında belirlenmiş hükümlere göre hazırlanıp, uygulanmaktadırlar. Özel bütçeler, gelirlerinin bir kısmını kanunların kendilerine vermiş olduğu yetkiye dayanarak kendileri toplarken; önemli bir bölümünü merkezi yönetim yardımlarından sağlamaktadırlar[187].

Kamu maliyesinde kamu hizmetlerine dolayısıyla kamu harcamalarına öncelik verme daha sonra yapılacak bu harcamalar için karşılık bulma ilkesi uygulanırken; İl Özel İdare bütçelerinin hazırlanmasında, önce gelirlerin belirlenmesi daha sonra bu gelirleri aşmamak şartıyla harcamaların belirlenmesi ilkesi[188] geçerlidir. Görüldüğü gibi, İl Özel İdarelerinin bütçe içinde yapmayı öngördükleri işlerin gelirleri ile orantılı olması, yani mali gücünü aşmaması gerekmektedir. Başka bir ifadeyle, İl Özel İdarelerinde bütçe hazırlanmasında temel ilke, harcamaların gelir kaynaklarına göre belirlenmesi, denk bütçe olması gerekmektedir.

---

[183] Gülay Coşkun, **Bütçe Reformu "Nedenleri" ve Program Bütçe Sistemi**, TODAİE Yay., Ankara, 1976, s.29-31.

[184] RG. 9.6.1927 Tarih, 606 Sayı.

[185] Özel bütçe, yerel gelir ve giderleri kapsayan bütçelere denir(1050, md.115). Dolayısıyla yerel yönetimler, il, belde ve köy halkının yerel nitelikli ihtiyaçlarını karşılayan ve karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir. Bu anlamda il özel idarelerinin bütçeleri özel bütçedir.

[186] Fevzi Devrim, **Kamu Maliyesine Giriş**, Dördüncü Baskı, İzmir, 2002, s.296.

[187] Hayrettin Güngör ve Mehmet Demirtaş, "İl Özel İdareleri ve Belediyelerde Uygulanan Program Bütçe Sistemi ve Getirdiği Yenilikler", **ÇYD**, C.8, S.1, Ocak, 1999, s.72.

[188] Devrim, a.g.e., s. 296. ; Nadaroğlu, s.191.

Bütçe denkliğinin sağlanmasında, bütçe gelirleri esas alınmaktadır. Gider bütçesi toplamı, gelir bütçesinden fazla olduğu takdirde; zaruri giderlere öncelik tanınmak suretiyle, diğer ödeneklerden indirim yapılarak gelir bütçesiyle denklik sağlanmaktadır. Kural olarak, İl Özel İdare bütçeleri hazırlanırken önce zorunlu hizmetler için kaynak ayrılmakta; zorunlu hizmetlerden sonra diğer hizmetler için kaynak ayrılmaktadır.

Bütçe, genel bütçe mali yılına paralel olarak İçişleri ve Maliye Bakanlığı'nca birlikte düzenlenmiş formüle uygun olarak hazırlanır. Bütçenin hazırlanması, İl Daimi Encümenince incelenmesi, İl Genel Meclisince görüşülmesi ve kabul edilmesine dair esas ve usuller İçişleri Bakanlığı'nca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir (1987, 3360 sayılı Kanunun Değişik 5. maddesi). Bu amaçla "İl Özel İdaresi Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği[189]" çıkarılmıştır.

İlgili yönetmeliğe göre, İl Özel İdare bütçesinin hazırlık ve onay süreci şöyledir:

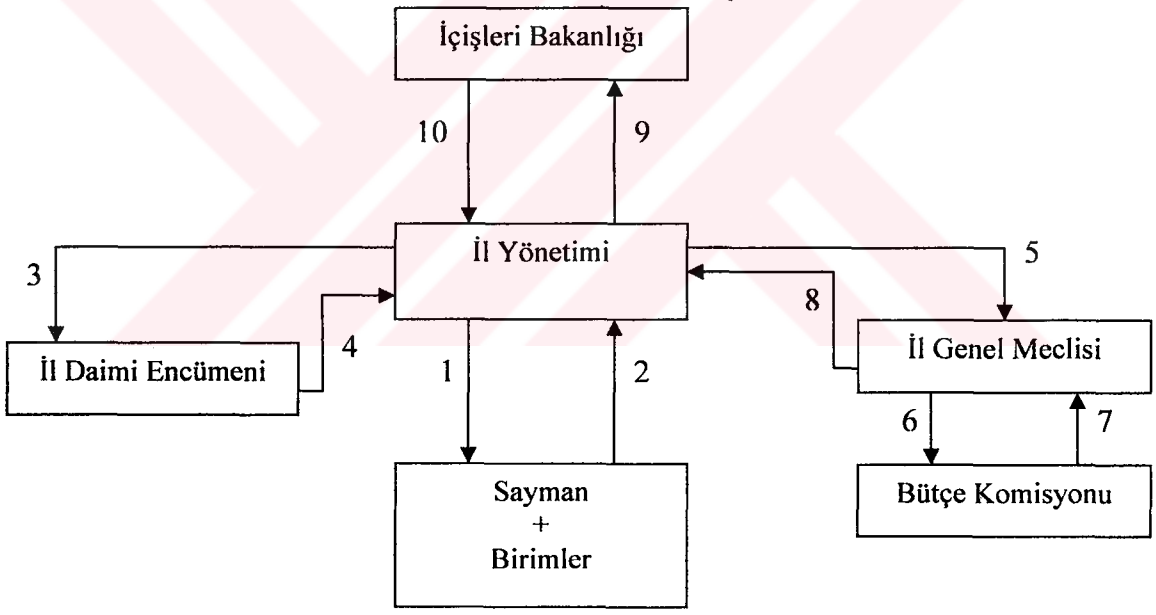
Vali her yıl Haziran ayının ilk haftasında bütçe çağrısı yapmaktadır. İl Özel İdaresi ile ilgili kurum ve kuruluşlar kendi dairelerine ait gider bütçesi ile ilgili cetvelleri hazırlayarak gerekçesiyle birlikte 1 Temmuz gününe kadar İl Özel İdare müdürlüğüne verirler. İl Özel İdare müdürü, gider önerilerini, mevzuat ve bütçe tekniği ile bütçe çağrısında gösterilen ilke ve hedefler doğrultusunda inceleyerek gerekli düzeltmeleri yapar. Daha sonra İl Özel İdare müdürü, birimlere ait giderlere ilişkin bütçe önerilerini bütçe çağrısında gösterilen ilke ve hedeflere göre inceleyip uyumu sağladıktan sonra İl Özel İdaresinin kendisine ait gider bütçesi ve transfer harcamalarına ait bütçe ile diğer birimlerden gelen gider önerilerini birleştirip tek bütçe taslağı haline getirir ve gelir bütçesini de düzenleyerek 1 Ağustos gününe kadar valiye sunar. Vali kendisine sunulan hazırlık bütçesi taslağında gider ve gelir kalemlerini inceleyerek ve gerekli gördüğü değişiklikleri yaparak taslak ve eklerini incelenmek üzere Eylülün ilk haftasında il daimi encümenine gönderir. İl Daimi Encümeni kendisine gelen bütçeyi havale tarihinden itibaren 30 gün içinde inceler ve raporunu valilik makamına gönderir.

[189] RG. 01.10.1995 Tarih, 22421 Sayı.

Vali kendisine gelen hazırlık bütçesini 1 Kasım tarihine kadar İl Genel Meclisine havale eder. İl Genel Meclisine gelen hazırlık bütçesi Kasım ayı dönem başı toplantısının ilk birleşiminde incelenmek üzere Bütçe Komisyonuna havale edilir. Komisyon hazırlık bütçesi üzerindeki çalışmaları 15 gün içinde tamamlayarak bir raporla İl Genel Meclisinde görüşülmek üzere sunar. İl Genel Meclisi bütçeyi madde madde görüşerek aynen veya değiştirerek kabul eder.

İl Genel Meclisinde kabul edilen bütçe o yıla ait program da eklenerek toplantının sona ermesinden itibaren 15 gün içinde onaylanmak üzere İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. İçişleri Bakanlığı 30 gün içinde bütçeyi onaylamak zorundadır. Bütçe bu süre içinde onaylanmadığı taktirde otomatik olarak devreye girmektedir. Bununla hizmetlerde süre kaybının ortaya çıkarabileceği olumsuzlukların önüne geçilmesi amaçlanmaktadır. Aşağıda şekilde İl Özel İdare bütçelerinin hazırlık ve onay süreci gösterilmiştir.

İl Özel İdare Bütçelerinin Hazırlık ve Onay Süreci



Bütçenin onaylanması safhasında yapılan inceleme sırasında İçişleri Bakanlığı(1913, md.86, Değişik 3360, 1987, md.6) ; bütçedeki mevzuata aykırı madde ve deyimleri düzeltmeye, İl Özel İdaresinin tahsile yetkili olduğu halde bütçeye konmamış gelirlerini koymaya ve noksan konulanları kanuni hadde çıkarmaya, İl Özel İdaresinin tahsile yetkili olmadığı gelirleri, tahakkuk etmemiş taşınır ve taşınmaz malların satış gelirleriyle gerçekleşmemiş borçlanma gelirlerini çıkarmaya, kanuni yetki ve tarife üstündeki gelir tahminlerini kanuni hadde indirmeye, yapılması İl Özel İdaresi görevlerinden olmayan

hizmetler için konulmuş ödenekleri çıkarmaya, bütçeye konulması kanunen zorunlu iken konulmamış ödenekleri koymaya veya kanuni hadde indirmeye, kesinleşmiş ilam, istikraz, tahvil, kredi, anlaşma ve sözleşme hükümlerine göre ana para ve faiz ödemelerini karşılamaya yetecek kadar ödenek koymaya, mevcutları bu amaçla yeteri kadar artırmaya, yetkilidir. Bu sebepler dışında İçişleri Bakanlığı'nca bütçede değişiklik yapılamaz. Ancak, bütçenin onaylanması sırasındaki bu uygulama, İl Özel İdareleri üzerindeki idari ve mali vesayetin çok açık ve katı bir uygulamasının bir göstergesi[190] olarak değerlendirilebilir.

C.İl Özel İdarelerinin Denetimi

1.Vesayet Denetimi

Yerel yönetimlerin kendileri dışında başka bir yönetsel birim tarafından "kanunların sınırladığı" çerçeve içerisinde denetlenmesine vesayet denetimi denilmektedir. Vesayet denetimi "yönetimin bütünlüğü" ilkesinin zorunlu bir sonucu olup, yönetimin bütünlük içerisinde çalışmasını sağlayan temel araçtır. Başka bir ifadeyle, kamu tüzel kişiliğine sahip bir birimin kanunlar çerçevesinde belirlenmiş olan yetkisini aşmasını, başkalarının haklarını ihlal etmesini veya ellerinden almasını önleyerek[191] aynı zamanda kamu yönetiminde bütünlüğü sağlamaktır. Bu denetim, merkezi yönetim kuruluşları ya da makamları tarafından gerçekleştirilmektedir[192].

Aslında vesayet denetimi merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında bir bağın kurulmasını sağlar. Şöyle ki[193], merkezi yönetim, taşradaki merkezi yönetim birimleri ile bağlılığını ve yönetimin birliğini hiyerarşi aracılığı ile sağlarken; yerel yönetimlerin niteliği gereğince merkezi yönetim ile bu birimler arasında böyle bir hiyerarşik bağın, ast-üst ilişkisinin, oluşturulması mümkün değildir. Bu anlamda merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki bu bağ ve yönetimde bütünlük vesayet denetimi aracılığı ile sağlanmaktadır. Ayrıca, genel anlamda devletin genel menfaatlerini, bütünlüğünü, kamu hizmetlerinin ahenk ve düzenini sağlamak ve korumak amacıyla uygulanmakta olan vesayet denetimi aynı zamanda yerel halkın yerel yönetimlerin keyfi eylem ve işlemlerinden korunması için de kullanılmaktadır.

---

[190] Nadaroğlu, a.g.e., s. 192.
[191] Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Yerel Yönetim Reformu, TOOB Yay., s.9.
[192] Eryılmaz, Kamu Yönetimi, s.309-310. ; Ahmet Özer, "Yönetim Tekniklerinde Fransa'da Gerçekleştirilen Reformlar ve Ülkemizde İl Sisteminde ve Yerel Yönetimlerde Ahenkli ve Koordineli Yeniden Düzenleme İhtiyacı", Kamu Yönetimi, İkinci Kitap, **I. Ulusal İdareciler Kongresi**, Ankara, 1990, s.734.
[193] Süleyman Arslan, "İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasında Ortaya Çıkan Sorunlar", Kamu Yönetimi, İkinci Kitap, **I. Ulusal İdareciler Kongresi**, Ankara, 1990, s.508-509.

Yerel yönetimler mutlak anlamda ve sınırsız özerkliğe sahip birimler değillerdir[194]. Bu durum onlara içinde yaşadıkları devletin amaçlarına uygun hareket etme yükümlülüğü yüklemektedir. Bu yükümlülüklere uyulmasının sağlanması ve yerel yönetimlerin devletin amaç ve hedefleriyle çatışmasının önlenmesi gerekmektedir. İşte bütün bunları sağlayan ve koruyan araç, yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından denetlenmesi olmaktadır. Ancak, bu denetlemenin de sınırları önem taşımaktadır. Çünkü, yerel özerklik ile idari vesayet kavramları birbirleriyle ters orantılı olup, vesayet denetimi artıkça yerel yönetim birimlerinin özerklik alanları daralmaktadır. Dolayısıyla merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bir bağın kurulması ve bütünlüğün sağlanması idari vesayet ile karşılanıyorsa da bu denetimin sınırlarının çok iyi çizilmesi gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin işlemleri, kanunların sınırlılıkları çerçevesinde bazen yapılmadan önce, bazen yapıldıktan sonra denetime tabi tutulmaktadırlar. İşlemler üzerinde denetim, onaylama, bozma ve uygulamayı geciktirme şeklinde gerçekleşmektedir. Ancak burada anahtar kavram, vesayet makamlarının yerel yönetimler yerine geçerek onlar adına karar alamamalarıdır. Bu anlamda vesayet denetimi yetkisi[195], merkezden yönetim ve yetki genişliğine sahip kuruluşlarda olduğu gibi atama yapma, emir verme ve yerine karar alma yetkisini içermemektedir.

Vesayet denetimi "hukuka uygunluk" ve "yerindelik" denetimi olmak üzere iki şekilde uygulanmaktadır. Amaçlanan yerel yönetim eylem ve işlemlerinin kanunlara uygunluğunun sağlanmasıdır. 1982 Anayasamız vesayet denetimini yalnızca hukuka uygunluk ile sınırlı tutmamış ona yerindelik unsurlarını da eklemiştir. Şöyle ki, "merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptirler(1982 Any., md.127/5)" Anayasanın bu maddesinden de anlaşıldığı gibi, merkezi yönetimin yerel yönetimleri, vesayet denetimi konusunda, amaç, yöntem ve esaslar bakımdan sınırlandırılmış olduğu görülmektedir. Ancak, amaçlar konusunda "toplum yararının korunması", "mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması" hükümleri yerindelik denetimini gerekli kılan unsurlardır. Dolayısıyla burada unutulmaması gereken husus yerindelik denetiminin her zaman kötüye kullanılmaya açık bir

[194] Arslan, a.g.m, s. 534-545. ; Selahattin Hatipoğlu, " Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık sıfatını Kaybetmeleri", **TİD**, Y.64, S.397, Aralık, 1992, s.53.
[195] Tortop, Mahalli İdareler, s. 13.

denetim olduğudur. Çünkü, bu denetimle denetleyen kişi çok geniş bir hareket hareket serbestisine, diğer bir ifadeyle takdir hakkına sahip bulunmaktadır.

1985'te imzaya açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ı denetimi sıkı kurallara bağlamaktadır. Şart'a göre, yerel yönetimler kendi görev alanına giren konularda sadece Anayasa ve kanunlara uygunluk denetimine tabi olacaklar (md.8/2) bu konuda yerindelik denetimi yapılamayacaktır. Türkiye tarafından da onaylanan bu madde hükmüne göre "yerindelik denetimi" ancak, merkezi yönetimin yerel yönetimlere delege ettiği, aktardığı işler konusunda yapılabilecektir. Dolayısıyla Türkiye'de yerel yönetimlerin kendi işleri ile ilgili işlemleri üzerindeki denetim tekniğinin sadece "hukukilik denetimini" içermesi ve bu yönde Anayasal bir değişikliğin yapılması gerekmektedir.

Ülkemizde vesayet denetiminin kapsamında yer alan ve siyasal içeriği ön plana çıkan denetim ise, merkezi yönetimin yerel yönetim organları üzerinde yapmış olduğu denetimdir. Şöyle ki, "mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle haklarında kovuşturma veya soruşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevden uzaklaştırma(1982 Any.md.127/4) yetkisine sahip bulunmaktadır. Burada merkezi yönetimin yerel yönetimlerin organları üzerindeki denetimi, idari vesayetten ayrı olarak düzenlenmiş, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının bu sıfatı kazanmaları veya kaybetmeleri konusundaki denetim yargı organlarına bırakılmıştır. Dolayısıyla yargı güvencesinin sağlanmış olması yerel yönetimlerin özerkliğini geliştiren bir durum yaratmıştır. Ancak, haklarında kovuşturma ve soruşturma açılan yerel yönetim organlarının geçici olarak görevden alınması yetkisinin merkezi yönetime verilmesi, takdir hakkının kullanımıyla ilgili olduğundan özerkliği zayıflatıcı bir durum ortaya çıkarmıştır[196].

Genel olarak baktığımızda Türkiye'de vesayet denetiminin son derece ayrıntılı olarak düzenlendiğini ve uygulandığını görmekteyiz. Bu denetim, bazı durumlarda hiyerarşik denetime bile dönüşebilmekte veya biçimsel kalmaktadır. Dolayısı ile vesayet denetimini biçimsel olmaktan çıkarılmalı, hizmette başarı derecesi amaç olarak alınmalıdır. Başka bir ifadeyle amaç, etkinlik, verimlilik ve hizmet standardını yükseltmek olmalıdır[197]. Neticede merkezi yönetime, yönetimde bütünlüğü sağlama noktasında, sübjektif anlayışlarla hareket

[196] Toprak, Yerel Yönetimler, s.272-275. ; Zerrin Toprak KARAMAN, Türkiye'de Kent Yönetiminin Siyasete Etkisi, Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, **Yeni Türkiye Dergisi**, 1995/4.s.538-539.
[197] Tahir Aktan, "Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi, **AİD**, C.9, S.3, Eylül, 1976, s.22.

edebilecekleri denetim yetkileri vermek yerine; yerel yönetimlerin uyması gereken normlar belirlenerek, gerçek anlamda özerk ve etkin yerel yönetim için hukuki denetim esas alınmalıdır.

2. Merkezi Yönetimin İl Özel İdare Üzerindeki Denetimi

Merkezi yönetim ile İl Özel İdareleri arasındaki ilişkilere baktığımızda İl Özel İdarelerinin üzerindeki denetimin diğer yerel yönetimleri de dikkate aldığımızda çok daha ağır olduğunu görmekteyiz. Bu denetim, bazen bir tür hiyerarşik görünüm alabilmekte bazen de kanun dışında tüzük ve yönetmelik hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir[198]. Genel olarak yukarıda da ifade ettiğimiz gibi İl Özel İdarelerinin özerklik alanları sürekli olarak kısıtlanırken; üzerindeki denetimin boyutunun da o oranda artırıldığı anlaşılmaktadır.

İl Özel İdarelerinin karar ve işlemleri üzerinde kanunla öngörülmüş esaslar çerçevesinde merkezi yönetimin denetimi söz konusudur. Bu denetim vesayet denetimi şeklinde olabileceği gibi valinin konumu gereğince ikili görev yoluyla da olabilmektedir.

a. İl Özel İdaresinin Kararları Üzerindeki Denetim

İl özel idarelerinin karar organı olan İl Genel Meclisi ve İl Daimi Encümeni kararları üzerinde merkezi yönetimin vesayet denetimi söz konusudur.

(1) İl Genel Meclisinin Kararları Üzerinde Denetim

İl Genel Meclisinin bazı işlemleri onaya tabi iken; bazı işlemleri de merkezi yönetimden önceden izin almasını gerektirmektedir.

(i) Onaya Bağlı Kararlar

İl Genel Meclisince alınan kararlar, valinin onayı ile kesinlik kazanmaktadır. (3360, md.135). Bunun yanında vali, alınan kararlar aleyhinde tutanak tarihinden itibaren 20 gün içinde itiraz hakkına sahiptir. Sorun Danıştay'da incelenir ve belgelerin verilme tarihinden başlayarak iki ay içinde karar verilmek zorundadır. Madde hükmünden anlaşıldığı gibi valinin vermiş olduğu red yetkisi mutlak yetki olmayıp, İl Genel Meclisinin vali tarafından

[198] Atasoy, a.g.e., s. 104.

onaylanmayan kararlarının 20 gün içinde Danıştay'a götürülmesi gerekliliği bulunmaktadır. Yine İl Genel Meclisinin almış olduğu kararlara karşı itiraz hakkının sadece valiye tanınmış olduğu görülmektedir.

Bu genel kuralın dışında İl Genel Meclisinin alacağı kararlardan bazıları merkezi yönetimin onayını gerektirmektedir[199]. Bunlar:

Göl ve bataklıkların iyileştirilmesi ve kurutulması için düzenlenen fenni "teknik" belgelerin Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca onaylanması gerekmektedir(3360, md. 78/2).

Genel, katma ve özel bütçeli idarelerden ve diğer kaynaklardan yerel yönetimlere aktarılacak ödenekler de dikkate alınmak suretiyle Bakanlıklar, bölge ve il kuruluşları koordineli bir şekilde hazırlanacak olan yıllık programların, İl Genel Meclisi tarafından kabul edildikten sonra, Bakanlıklarca aktarılan ödeneğin ilgili Bakanlığın aynen veya değiştirerek onayı ile yürürlüğe girebilmektedir(3360, md.78/14 ; Ek Bent: 1987 Tarih, 3360 sayılı Kanun, md.2.).

İl Genel Meclislerince düzenlenen iskele, rıhtım, kanal, kayık ve sallardan alınacak geçiş resmi tarifeleri ve yük ve yolcu taşıma tarifeleri Ulaştırma Bakanlığı'nın incelemesi ve Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe girer [200]. Bakanlar Kurulu bu tarifeler üzerinde gerekli gördüğünde değişiklik yapma ve muaf tutma yetkisine sahip bulunmaktadır.

İl Genel Meclisi tarafından görüşülüp kabul edilen İl Özel İdare bütçesinin onay makamı İçişleri Bakanlığı'dır(1913, md.84.Değişik 3360, md.5). Ayrıca, Bakanlık bütçe üzerinde kanunla belirtilmiş olan değişikliklerde bulunmaya ve bütçede İl Genel Meclisi tarafından yapılan bölümden bölüme aktarma kararlarını onaylamaya yetkili kılınmıştır.

Borçlanmaya toplam miktarı il bütçesinin olağan gelirinin üçte birini geçmeyen durumda, valinin önerisi ve İl Genel Meclisinin kabulü ile karar verilirken; il bütçesine eşit tutardaki borçlanma için İl Genel Meclisi kararı ve Cumhurbaşkanı onayı ile, şayet bir yıllık tutarı geçen bir borçlanma gerçekleştirilecek olursa kanun çıkarılması gerekmektedir.(1913, md. 131/ 1).

[199] Bahtiyar AKYILMAZ, "İl Özel İdaresi", **TİD**, S.379, Haziran, 1988, s. 115-120.
[200] Kanun NO. 3004, Tarih: 8.6.1936; RG. 13.6.1936 Tarih, 3329 Sayı, md.1-2.

İl Özel İdare bütçesi kesin hesaplarının İl Genel Meclisince kabulünden sonra vali tarafından İçişleri Bakanlığı'na oradan da onaylanmak üzere Sayıştay'a gönderilmektedir(1913, md.133, Değişik, 1930/1561).

(ii) İzne Bağlı Kararlar

Komşu iller arasında ortak ve esas itibarıyla yapılması İl Genel Meclisine bırakılmış olan işler hakkında illerin ortak karar almaları veya beraber çalışmaları ihtiyacı ortaya çıktığı zaman Karma Encümenin kurulabilmesi için İçişleri Bakanlığı'nın izni gerekmektedir(1913, md.145).

İl Özel İdarelerinin motorlu taşıt alımlarında Bakanlar Kurulu'ndan izin almaları gerekmektedir(237, md.10). Ancak bununla gereksiz taşıt alımlarının önüne geçilmek istenmiş olmasına rağmen beklenen amaç gerçekleşmemiştir. Çünkü, Bakanlar Kurulu'nun onayının aranıyor olması satın almaları önleme ve azaltma yerine geciktirme gibi hizmetleri aksatan bir durumu ortaya çıkardığı[201] belirtilmektedir.

(2) İl Daimi Encümeninin Kararları Üzerindeki Denetim

İl Daimi Encümenin meclisin toplantıda olmadığı hallerde meclis adına aldığı kararlar, meclisin ilk toplantısında meclis onayına sunulur. Ayrıca, İl Daimi Encümeninin karar organı sıfatıyla aldığı kararlarda vesayet denetimine tabi bulunmaktadır. Buna göre; Vali, İl Daimi Encümen kararlarını, kanun, tüzük ve yönetmeliklere, meclis kararlarına veya kamu yararına aykırı gördüğü taktirde, kararın alındığı, toplantıyı takip eden ilk toplantıda bir defa daha görüşülmesini isteyebilir (1913, md.141/2). Encümen kararında 2/3 çoğunlukta ısrar ederse bu halde karar kesinleşmiş olmaktadır. Vali gerektiğinde kesinleşen encümen kararlarının uygulanmasını durdurarak iptali için idari yargı mercilerine başvurabilir. İlgili idari yargı kararı uygulanır.

2942 sayılı Kamulaştırma kanunu gereğince İl Daimi Encümenin almış olduğu kamu yararı kararı , valinin onayı ile kesinlik kazanabilmektedir[202].

---

[201] İl Özel İdareleri, İç Düzen Genel Rapor, Kitap: 3, s.220.
[202] RG. 8.11.1983 Tarih, 18215 Sayı.

b. Organlar Üzerindeki Denetim

İl Genel Meclisinin, kanunen belirli olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanması, kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanması, kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinmesi ve bu halin İl Genel Meclisine ait işleri gecikmeye uğratması ve siyasi meseleleri müzakere etmesi veya siyasi temennilerde bulunması, "fesih" nedenidir. (md. 125) İl Genel Meclisinin siyasete ilişkin görüşmeler yapmaması md. 124'de ayrıca belirtilmiştir. Fesih halleri ortaya çıkmışsa, vali tarafından durum, gerekçeleriyle birlikte İçişleri Bakanlığı'na bildirilir. Bu bildiri üzerine konu ilgili Bakanlık tarafından Danıştay'a intikal ettirilir. Danıştay 8. Dairesi konuyu inceler ve fesih sebeplerinin varlığını tesbit ederse İl Genel Meclisinin feshine karar verir. Bu durumda o ilde yeniden seçim yapılarak yeni İl Genel Meclisi Seçilir. Seçilen meclis eski meclisten kalan süreyi tamamlar. Ülkemizde bugüne kadar "İl Genel Meclisinin" feshi için Danıştay'a başvuru yapıldığı görülmemiştir.

c. Personeli Üzerinde Denetim

190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname[203]'nin "Mahalli İdarelerin Kadroları" başlıklı 5. maddesine göre, " İl Özel İdareleri..... ve bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu Kapsamına giren memur kadroları ile usulüne uygun taleplerini bu KHK'de belirtilen esaslara göre İçişleri Bakanlığı'na gönderirler. İçişleri Bakanlığı uygun gördüğü kadro istekleri hakkında Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşlerini alır. Buna göre hazırlanan kadro teklifleri Bakanlar Kurulu kararı ile ihdas edilmiş olur.

Yine İl Özel İdare müdürü İçişleri Bakanlığı tarafından atanırken; İl Özel İdarelerinin görevleri ile yükümlü memurların atanması ve yer değiştirmesi işlemi ise vali tarafından gerçekleştirilmektedir(1913, md.102).

d. İkili Görev Yoluyla Denetim

İl Özel İdaresinin başı olan vali, ilde aynı zamanda merkezi yönetimin bir ajanı konumundadır. Bu ikili görev ve atanmışların kendilerini atayanlara karşı sorumlu olması nedeniyle İl Özel İdareleri üzerinde sıkı ve geniş bir vesayet uygulaması söz konusu

[203] Mükerrer RG. 14.12.1983 Tarih, 18251 Sayı.

olmaktadır. Vali İl Özel İdaresinin organları olan hem İl Genel Meclisine (md.111), hem de İl Daimi Encümenine (md.141) başkanlık etmektedir. Ayrıca vali tarafından havale edilmeyen hiçbir konu bu organlarda görüşülememektedir. Yine İl Özel İdarelerine verilen görevlerde yürütme yetkisi valiye aittir (md.77).

Aslında İl Özel İdare organlarının seçilmiş üyeleri vali ile çatışmaktan ve onun istemediği konularda direnmekten kaçınma eğilimi içindedirler. Bu durum, merkezi yönetimin ajanı olan valiye çok geniş ve kuvvetli vesayet yetkilerinin tanınmış olmasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca, ilin gündelik bütün işlerinin yürütücüsünün vali olmasından ve karar organı olan İl Genel Meclisinin yılda iki kez toplanması nedeniyle konulara uzak kalmasından dolayı İl Özel İdareleri üzerinde valinin etkisi ve gücü daha da artmaktadır.

Valiye tanınmış bütün bu yetkilere rağmen, İl Genel Meclisinin valiyi güvensizlik kararı vermek suretiyle azletmesi veya azli için yargıya başvurması söz konusu değildir. İl Genel Meclisi ancak, valilinin yılık çalışma raporunu onaylamayarak bunu İçişleri Bakanlığı'na bildirmek ile sınırlandırılmıştır. Yoksa, İl Genel Meclisinin almış olduğu karar karşısında valiye uygulanacak bir yaptırım söz konusu olmayıp, başka bir ile atanması konusundaki takdir yetkisi İçişleri Bakanlığı'ndadır. Bu da valiyi İl Özel İdaresinin kuvvetli bir organı haline getirerek, yetki ve özerkliğini[204] azaltıcı etki yapmaktadır.

Bir bütün olarak değerlendirildiğinde İl Özel İdarelerinin karar ve işlemleri üzerinde merkezi yönetimin çok ağır denetimi olduğunu görmekteyiz. Adeta İl Özel İdareleri, özerklik alanları daraltılmış, merkezi yönetimin hiyerarşisi içerisinde yer alan birimler haline getirilmiş bulunmaktadırlar. Çünkü, İl Özel İdarelerinin seçimle işbaşına gelen ve karar organı olan İl Genel Meclisinin tüm işlemleri merkezi yönetimin denetimi altına alınmış; hizmetleri yerine getirmedeki etkinliği minimuma indirilmiştir. En önemlisi yerel halkı ilgilendiren hizmetler konusunda yapmış oldukları programlar bile merkezi yönetim birimleri tarafından değiştirilebilir durumda bulunmaktadır. Ayrıca, valinin ildeki konumu nedeniyle, merkezi yönetime ikili görev yoluyla İl Özel İdarelerini denetleme imkanı tanıması İl Özel İdarelerinin demokratik ve özerk bir yerel yönetim birimi olup olmadığı konusunda sorgulamasına neden olmaktadır.

[204] Süleyman Arslan, **Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi**, AİTİA Yay., No. 109, Ankara, 1978, s.141-142.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
İL ÖZEL İDARELERİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASINDA İZMİR KONYA VE AĞRI İLİ İL GENEL MECLİSİ VE İL DAİMİ ENCÜMEN ÜYELERİ ÜZERİNDE YAPILAN ARAŞTIRMANIN DEĞERLENDİRİLMESİ

I. Araştırma İle İlgili Ön Bilgiler

A. Araştırmanın Problematiği

Türkiye Cumhuriyetinin tekçi bir devlet olmasına bağlı olarak, idarenin bütünlüğü doğrultusunda, kamu yönetimi sistemi merkezi yönetim ve yerel yönetim birimlerinden meydana gelmiştir. Bizim burada araştırma konusu yaptığımız yerel yönetim birimlerinden olan İl Özel İdareleridir. Bilindiği gibi, Türkiye'de mevcut yerel yönetim yapılanmaları içinde, İl Özel İdareleri kuruluş kanunu bakımından en eski, diğer bir ifadeyle Osmanlı döneminden gelen yerel yönetim birimidir.

Yönetim sistemi içindeki bir birimin konumu ve rolü, onun yerine getirmekte olduğu işlevi ile değerlendirilmektedir. Yerel yönetim birimlerinden biri olan İl Özel İdarelerin en önemli işlevi de demokrasinin yerelden başlayıp ulusal düzeye yükseltilmesidir.

Demokratik bir yerel yönetim birimi olarak İl Özel İdarelerinin organlarına baktığımızda onun gerçek bir yerel yönetim birimi olarak değerlendirilmesini güçleştiren en önemli unsur, merkez yönetim tarafından atanan, aynı zamanda İl Özel İdaresinin başı ve yürütme organı olan valinin varlığıdır. Ayrıca, İl Özel İdarelerinde yaşanan diğer önemli sorunlar arasında görevleri, gelirleri, teşkilatı ve denetimi konuları gelmektedir. Çünkü, İl Özel İdarelerinin görevlerini yerine getirecek gelire sahip olmaması, teşkilat yetersizliği ve üzerindeki aşırı denetim gibi nedenler bu birimleri bir yerel yönetim birimi olmaktan ziyade ilde merkezi yönetimin taşra birimi haline getirmiştir.

Günümüzde ön plana çıkan ve tartışılan konuların başında açıklık, etkinlik, hizmette yerellik, yönetime katılma, temsil gibi kavramlar gelmekte ve yerel yönetimler de bu kavramlardan doğrudan etkilenmektedir. Dolayısıyla bu yönetimlerin statülerinin değişen şartlara uyarlanması, çağdaş demokratik yerel yönetim ilke ve esaslarına göre yeniden düzenlenmesi büyük önem taşımaktadır. Bu anlamda Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyet'ine intikal eden bu çok köklü birimlerin yeniden yapılandırılarak işlevsel hale

getirilmesi ve gerçek bir demokratik yerel yönetim hüviyetine kavuşturulması büyük önem taşımaktadır.

B. Araştırmanın Amacı

21.yüzyıla girerken küresel gelişmenin getirdiği en önemli değişim yerelliğin milli sınırlar dışına taşmasına yönelik ortaya çıkan gelişmelerdir. Ulus devlet modelinde yerelliğin yeri ve önemi sorgulanmaktadır. Başka bir ifadeyle temsil sorununu çözmek kamu yönetiminin görmezlikten geldiği bir konu olmaktan hızla uzaklaşmaktadır.

İl Özel İdarelerinin günümüzde içinde bulunduğu durum ve buna bağlı olarak yaşanan sorunlar, yerel yönetimlerin demokrasinin vazgeçilmez unsuru olmasından hareketle yine bu idarelerin demokrasinin neresinde yer aldıkları ve geleceği konunun asıl amacı olacaktır. Demokratik yönetiminin çok önemli unsurlarından olan yerel yönetimler hem halkın yönetime katılımını sağlayan ve böylece halkta siyasi bilinci geliştiren hem de kıt kaynakların ülke genelinde verimli, dengeli tarafsız ve adil bir şekilde dağılımını sağlayan yönetim birimleridir. Bu nedenle bu yönetim birimleri daha güçlü daha demokratik bir yapıda olmak zorundadırlar.

Yerel yönetimlerin yeniden yapılanması gerekliliği konusunda ülkemizde pek çok çalışma yapılmıştır. Özellikle kalkınma planlarında, hükümet programlarında, siyasi parti programlarında, merkezi yönetim ve sivil toplum kuruluşlarının yaptığı veya yaptırdığı pek çok çalışmada, gelir, kaynak ve sorumluluklarının artırılması gibi konularda çeşitli görüş ve önerilerin yapıldığı görülmektedir. Ancak, ortaya konulan bu görüş ve önerilerin siyasi irade tarafından dikkate alınarak gerçek bir yerel yönetim birimi oluşturma anlamında yeniden yapılanmanın gerçekleştirilemediği de mevcut duruma bakıldığında açıkça anlaşılmaktadır.

Bu çalışma ile kamu yönetimi teşkilatı içinde yerel yönetim birimi olarak yer alan İl Özel İdaresinin konumu, örgütsel yapısı ve taşıdığı özelikler itibarıyla gerçek bir yerel yönetim birimi olup olmadığı değerlendirilmesine gidilecektir. Ayrıca, ülkemizin yönetim yapılanmasının gerektirdiği bütünlük çerçevesinde yer alan ve bir yerel yönetim birimi olan İl Özel İdarelerinin sorunlarını ortaya koymak, bunların analizini yapmak ve bu çerçevede yeniden yapılanmanın gerekliliklerini ortaya koyan bir model geliştirmek amaçlanmaktadır.

Bu konunun belirlenmesi Avrupa Birliği'ne girme sürecini yaşayan Türkiye'nin, yeniden yapılanma sürecinde, geniş alan yönetiminde özellikle kırsal alanlarda çok önemli işlevleri olan İl Özel İdarelerinin yeniden değerlendirilmesini zorunlu hale getirmiştir.

C. Araştırmanın Kapsamı

İl Özel İdarelerinin mevcut uygulamalardan kaynaklanan sorunlarının somutlaştırılarak analizinin yapılması ve yeniden yapılandırılması konusunda çözüm önerileri geliştirmeyi amaçlayan bu araştırma ile ülkemizdeki tüm İl Özel İdarelerinin durumunun yansıtılması temel hedef olarak almıştır.

Mevcut yapılanma içinde geniş alan yönetiminde genel olarak kırsal alana hizmet götüren İl Özel İdareleri, yerel yönetim kademeleri arasında işlevi ve yeri özelikle son yıllarda en çok tartışma konusu yapılan yerel yönetim birimidirler. Bu nedenle bu birimlerin yeniden yapılandırılmasını amaçlayan bu çalışmada seçilmiş karar organları İl Genel Meclisi ve İl Daimi Encümen üyelerinin görüş ve düşüncelerinin çalışmamıza katkısı anlamında büyük önemi bulunmaktadır.

Kanun ile bir ilin kurulması bağlamında İl Özel İdareleri de kendiliğinden kurulmaktadır. Bu durumda yerel yönetim birimi olarak 81 İl Özel İdaresi bulunmaktadır. Araştırmanın kapsamına, sosyo ekonomik ve kültürel özellikleri birbirinden farklı olan, İzmir, Konya ve Ağrı illeri alınmıştır. Bu çalışma söz konusu illerin İl Genel Meclisi ve İl Daimi Encümen üyelerine ilişkin bir tespit çalışması olup, bu konuda yapılmış olan diğer çalışmalarla ilişkilendirilerek etkin ve katılımcı bir model oluşturulmaya yöneliktir.

D. Araştırmanın Yöntemi

Bu çalışma, teorik bilgilerle beraber uygulama çalışmasını da kapsamı içine alacaktır. Teorik bilgiler, yerli ve yabancı bilimsel çalışmaların incelenmesidir. Burada hedeflenen bir yerel yönetim birimi olan İl Özel İdarelerinin Türkiye'deki uygulamasını ve yaşadığı sorunları ortaya koymak olup, globalleşen dünyada hızlı bir şekilde yaşanmakta olan yerelleşmenin ve onun getirdiği sonuçların Türkiye'ye yansımasının değerlendirilmesi olacaktır.

Araştırmamızda, İl Özel İdarelerinin seçilmiş organları İl Genel Meclisi ve İl Daimi Encümen üyelerine yönelik, anket yöntemi uygulanmıştır. Anket hazırlanırken konu ile ilgili çeşitli çalışmalardan ve anket hazırlama tekniklerinin yararlanılmıştır.

Anket metinlerinin hazırlanmasında anketin uygulanacağı gruptan en uygun cevabı alabilmek amacıyla kapalı uçlu çoktan seçmeli sorulardan yararlanılmış; bazı sorularda kişilerin öncelikli tercihlerinin tespitinin yapılması amaçlanmıştır. Ayrıca, cevaplar arasına diğer şıkkı da eklenerek; kişilerin alternatif cevaplarının da tespitinin sağlanması hedeflenmiştir.

Danışmanımın kontrolü ve denetiminde hazırlanan anket formu üç grup sorudan oluşmaktadır. Bunlar; kişisel bilgilere yönelik sorular, kurumsal işleyişe yönelik sorular ve yerel demokrasi-katılım algılamalarına ilişkin sorulardır. Anket sorularının taslağı hazırlandıktan sonra bölümümüzdeki öğretim elemanlarına uygulanmış, değerlendirmeleri dikkate alınmıştır.

Anketlerin uygulanışında İzmir ve Konya illerinde İl Genel Meclislerinin olağan toplantıları tercih edilmiştir. İl Genel Meclisi üyelerinin sayılarının çok olması ve ortamın yüz yüze bu uygulamayı gerçekleştirmeye imkan vermemesi nedeniyle daha önce İl Özel İdare Müdürlüğü'nden alınan parti ve isim listesine göre her üyenin isim ve adreslerinin yazılı olduğu bir zarfın içine anket soruları konulmuştur. Bundan sonraki aşamada grup başkanları ile görüşülerek çalışma konusunda bilgi verilmiştir. Grup başkanları grup toplantısında bizi çağırmış ve İl genel Meclisi üyelerine konu hakkında bilgi vermemiz sağlanmıştır. Daha sonra grup başkanının yardımıyla isimleri yazılı zarflar tek tek İl Genel Meclisi üyelerine dağıtılarak bir sonraki toplantıda getirmeleri istenmiştir.

İzmir İl Genel Meclisi üyelerine 2001 Kasım ayı dönem başı toplantısında; Konya'da ise 2002 Mayıs döneminde anket uygulaması gerçekleştirilmiştir. Toplantı ve alınan on günlük uzatma süreci içinde çalışmaların bitimine kadar toplantı yerinde bulunulmuş; ayrıca toplantı önceleri İl Genel Meclisi üyeleri ile telefonla irtibat kurularak anketlerin geri dönüşümü sağlanmaya çalışılmıştır. İzmir İl Genel Meclisinin 118 üyesi bulunmaktadır. Bunlardan 101'i (%85.5) ile anket uygulamasını gerçekleştirilmiştir. Konya İl Genel Meclisinin 106 üyesinden 53(%50) ile anket uygulaması yapılabilmiştir. Çünkü, İl Genel Meclisi üyelerinin bir kısmı herhangi bir sebep göstermeksizin daha başlangıçta

uygulamamıza katılmayacağını ısrarla belirtmiş, bir kısmı da anketi eksik doldurarak teslim etmiştir.

Ağrı İl Genel Meclisi üyelerine anket uygulaması olağan toplantı dışında, genel olarak İl Daimi Encümen toplantıları esnasında tarafımdan gerçekleştirilmiştir. Bir kısmı ise, bizzat ilçelere gidilerek yapılmıştır. Bu konuda ilgili vali yardımcısı ve İl Özel İdare müdürü yardımlarını esirgememişlerdir. 28 İl Genel Meclisi üyesinin tamamına anket uygulanmıştır.

İl Daimi Encümen üyelerine yönelik anket uygulaması ise, uygulama kapsamında yer alan illerin Encümen toplantıları öncesinde yüzyüze gerçekleştirilmiştir.

Veriler özellikle sosyal bilimler alanındaki araştırmalarda yararlanılan **SPSS (Stasitical Program For Social Sciences) for Windows 11.0** paket programı kullanılarak değerlendirilmiştir.

II. Uygulama Kapsamındaki İllerin Sosyo Ekonomik ve Kültürel Özellikleri Hakkında Bilgiler

A. Genel Olarak İllerin Soyso Ekonomik ve Kültürel Gelişmişlikleri

İllerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasını ve endeks değerlerini belirleyen temel faktörler arasında sadece illerin sahip oldukları nüfus büyüklüğü, yüzölçümü, yada şehirleşme oranı gibi birtakım yüzeysel büyüklükler bulunmayıp, illerdeki demografik yapının, işgücü talebinin, eğitim ve sağlık hizmetlerinin, fiziki ve sosyal altyapı olanaklarının, üretim seviyesinin ve herşeyden önemlisi gelir düzeyinin, il nüfusunun ihtiyaçlarını karşılamada sağladıkları başarı da sıralamayı belirleyen önemli ve temel faktörler arasında yer almaktadır.

İllerin mevcut sosyal ve ekonomik gelişmişlik durumlarını ve gelişme eğilimlerini 58 değişken kullanılarak inceleyen çalışma sonucunda[1] iller gelişmişlik düzeyleri aşağıdaki tabloda da görüldüğü gibi beş ayrı gruba ayrılmıştır.

Tablo 16: İllerin Sosyo Ekonomik ve Kültürel Gelişmişlik Derecelendirilmesi

Birinci Derecede Gelişmiş İller	İkinci Derecede Gelişmiş İller	Üçüncü Derecede Gelişmiş İller	Dördüncü Derecede Gelişmiş İller	Beşinci Derecede Gelişmiş İller
İstanbul	Eskişehir	Konya	Sivas	Ağrı
Ankara	Kayseri	Gaziantep	Aksaray	Muş
İzmir	Tekirdağ	Manisa	Çankırı	Bitlis
Kocaeli	Kırklareli	Samsun	Yozgat	Van
Bursa	Balıkesir	Hatay	Giresun	Hakkari
	Muğla	Sakarya	Çorum	Adıyaman
	Aydın	Bilecik	Kastamonu	Gümüşhane
	Denizli	Manisa	Artvin	Bayburt
	Antalya	Uşak	Bartın	Iğdır
	Adana	Afyon	Tokat	Kars
	İçel	Niğde	Sinop	Ardahan
		Zonguldak	Ordu	Hakkari
		Kırıkkale	Erzincan	Tunceli
		Kütahya	Erzurum	Bitlis
		Malatya	Diyarbakır	Siirt
		Trabzon	Şanlıurfa	Batman
		Rize	Kahramanmaraş	Mardin
		Amasya		
		Karaman		
		Isparta		
		Bolu		
		Elazığ		
		Nevşehir		
		Çanakkale		
		Edirne		
		Kırşehir		

[1] Bülent Dinçer , Metin Özaslan- Erdoğan Satılmış, **İllerin Sosyo Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması 1996**, DPT Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, DPT Yay., Ankara, Aralık, 1996, s. 48-68.

Sosyo ekonomik gelişmişlik düzeyleri bakımından beş ayrı il grubu incelendiğinde ortaya çıkan sonuçlar ise şöyledir: Birinci derecede gelişmiş iller grubunun, toplam nüfus içindeki payı yüzde 29,4; buna karşılık, ülke yüzölçümüne oranı ise yüzde 7'dir. Nüfusun büyük bir bölümü (yüzde 85,3) kentlerde yaşamaktadır.Nüfus artış hızı ise ülke genelinin çok üstündedir. Yine bu gruba giren illerde istihdamın %18.45'i tarım, %25.85'i sanayi ve %57.7'i ise hizmetler sektöründe yer almaktadır. Ekonomik performansı ve gelir düzeyini yansıtan temel gösterge niteliğinde olan GSMH rakamlarına bakıldığında ise, bu illerin Türkiye'nin toplam GSMH oranının %45.5'ini sağladıkları görülmektedir. Eğitim düzeylerine bakıldığında da diğer gruplara göre çok iyi durumdadırlar. Nüfusun %89.2'i ve kadın nüfusun da %83.42'i okuma yazma bilmektedir. Üniversite bitirenlerin oranı da %7 iken; ülke ortalaması olan %4.7'in çok üstündedir. Bütün bu veriler sosyo ekonomik ve kültürel gelişim açısından bu illeri diğer illerin önünde göstermekte; çekim merkezi haline getirmektedir.

Kademeli gruplandırma içinde ikinci grupta yer alan illerin sosyo-ekonomik göstergelerine bakıldığında; söz konusu 11 ilin toplam nüfusun yüzde 17,6'ına, yüzölçümün ise yüzde 19'una sahip olduğu görülmektedir. Gruptaki illerin tamamı göç alan bu illerin nüfusunun %57,2'si kentlerde yaşamaktadır. Türkiye'nin toplam GSMH'ı içinde %18.4 paya sahip ve tarıma dayalı sanayinin ön plana çıktığı bu illerde nüfusun %54.5'i tarım, %11.5'i sanayi, %33.9'u ise hizmet sektöründe istihdam edilmektedir. Bu illerin eğitim düzeyi ve okullaşma oranları, Türkiye ortalamasının üzerinde bulunmaktadır. Toplam nüfusun %83,2'si, kadın nüfusun ise %75,9'u okuma yazma bilmektedir. Üniversite veya yüksekokul bitirenlerin oranı da %4,37'dir.

Homojen il grupları arasında en fazla ili ve alanı kapsayan üçüncü derece gelişmiş il grubu, 26 ilden oluşmaktadır. Ülke toplam nüfusunun yüzde 27,2'sine sahip grup, ülke yüzölçümünün de %30'luk bölümünü içine almaktadır. Genel olarak bu illerde, kentlerde yaşayan nüfus oranı, nüfus artış hızı ve nüfus yoğunluğu değişkenlerinde ülke ortalamasının altında değerlere sahip olmakla beraber; Gaziantep, Isparta, Konya, Sakarya ve Hatay illerinde nüfus artış hızı, genel seviyenin üzerindedir. Bilecik, Manisa, Uşak, Sakarya ve Afyon illeri hariç olmak üzere, gruptaki tüm iller göç vermektedir.

Türkiye'nin GSMH'ın %22'ine sahip bu illerde İstihdam tarım kesiminde yoğunlaşmış bulunmaktadır. Toplam istihdamın %63,6'ı tarım, %10,3'ü sanayi, %26,1'i hizmetler sektöründe yer almaktadır. Grup genelinde, nüfusun eğitim düzeyi ile ilk, orta ve liselerde okullaşma oranlarının ülke ortalamasına yakın olduğu söylenebilir. Ancak, bu illerde okur yazar nüfus ülke ortalamasının altında bulunmaktadır. Bütün olarak bakıldığında, üçüncü derecede gelişmiş iller grubu, genel olarak yüksek gelişme potansiyeline sahip, tarım faaliyetinin ön planda olduğu, küçük ve orta dereceli sanayinin geliştiği ve sosyo ekonomik ve kültürel göstergelerinin ülke ortalamalarına yaklaştığı "orta dereceli" gelişmiş illerden oluştuğu görülmektedir.

Dördüncü derecede gelişmiş iller grubuna dahil 17 ilin toplam nüfus içindeki payı %16.8 olup, ülke yüzölçümünün de %27'sini kapsamaktadır. Grupta yer alan tüm iller göç vermektedir. Nüfus artış hızı ve yoğunluğu, ülke ortalamasının oldukça altında olan bu grupta yer alan tüm iller göç vermektedir. GSMH içindeki payı %9.8 düzeyinde olan grubu oluşturan illerdeki nüfusun önemli bir bölümü, geçimini tarımdan sağlamaktadır. Toplam istihdamın %73'ü tarım sektöründedir. Buna karşılık, istihdamın ancak yüzde 5,4'ü sanayi sektöründedir. İstihdamın büyük bir kısmı tarım sektöründe olmasına rağmen, tarımsal verimliliğin düşüklüğünden dolayı kırsal nüfus başına düşen tarımsal ürün üretimi ülke ortalamasının altında yer almaktadır.

Beşinci derecede gelişmiş iller grubunda yer alan 17 ilin tamamı Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde yer almaktadır. Ülke topraklarının %17'sini, nüfusun ise ancak %9'unu oluşturan bu illerin nüfusunun %60'ı da kırsal alanda yaşamaktadır. Nüfus artış hızı, ülke ortalamasının yaklaşık %50'i düzeyindeyken; doğurganlık oranı ise ortalamanın iki katı düzeyindedir. Doğurganlık hızının düşük olması fakat, nüfus artış hızının yüksek oluşu diğer illere yoğun göçün olduğunu göstermektedir. GSMH içerisinde %3.5 düzeyinde en düşük paya sahip bu illerde toplam istihdamın yüzde 75,5'i tarım sektöründe çalışırken; sanayi sektöründe istihdam oranı %3 seviyesindedir. Ancak,temel ekonomik faaliyetlerin tarım ve bu sektör içinde de büyük ölçüde hayvancılıkta yoğunlaşmış olmasına ragmen, tarımsal üretimin ülke tarımsal üretim değerinin %9.8 düzeyinde kaldığı görülmektedir.

İllerin sosyo ekonomik ve kültürel özellikleri bir bütün olarak değerlendirildiğinde Ülkenin Batısından Doğusuna gidildikçe gelişmişlik düzeyinin nisbi olarak azaldığı, dolayısıyla sosyo ekonomik ve kültürel gelişmenin ülke geneline dengeli olarak yayılmadığı anlaşılmaktadır.

B. İzmir İlinin Sosyo Ekonomik ve Kültürel Özellikleri

İzmir İli, Türkiye'nin Ege bölgesinde yer almaktadır. İlin yüzölçümü 12.012 Km^2 ile Türkiye'nin %1.6'ını oluşturmaktadır. İzmir ili 28 ilçe (9 ilçe Büyükşehir sınırları dahilinde), 628 köy ve 60 belde, Büyükşehir Belediyesi ile birlikte de 89 belediye bulunmaktadır.

Nüfusun hızla arttığı kentlerden biri olana İzmir'in, 2000 yılı genel nüfus tespiti sonuçlarına göre, yıllık nüfus artış hızı binde 22.38, toplam nüfusu ise 3.370.866'dır. Bunun 2.732.669'ı(%82) kentlerde yaşarken; 638.197'ı (%18) ise kırsal alan nüfusunu oluşturmaktadır.Nüfus büyüklüğü bakımından Türkiye'nin üçüncü büyük İli olan İzmir, ulaşım, sanayi, tarım ve ticaret açısından merkezi bir konumda oluşu nedeniyle nüfusu her geçen gün hızla artmakta ve yoğun göç merkezi olma özelliğini korumaktadır. Sektörel anlamda ise, faal nüfusun %29.5'i sanayi, %22.9'u ticaret, %13.2'i ulaştırma-haberleşme, %7.5'i tarım, %3.7'i inşaat, %2.6'ı serbest meslek ve hizmetlerde çalışırken; %3.4'ü de devlet hizmetlerinde çalışmaktadır[2].

Eğitim açısından, İzmir ilinde okuma yazma bilen nüfusun oranı ülke genelinde olduğu gibi sürekli bir artış göstermektedir. 1935 yılında erkeklerin %47.7'i kadınları %21.7'i okuma yazma bilirken; bu oran 2000 yılında erkeklerde %96.3'e kadınlarda %87.4'e yükselmiştir[3].

C. Konya İlinin Sosyo Ekonomik ve Kültürel Özellikleri

Türkiye'nin İç Anadolu bölgesinde yer alan Konya ili, 38.873 Km^2 alan ile Türkiye'nin en büyük yüzölçümüne sahip olan ilidir. İlin yönetimi, 31 ilçe, 22 bucak, 611 köy ve 206 belediyeden oluşmaktadır. İlde bulunan yayla, mezra, oba ve kom sayısı ise 397'dir.

Konya ilinin nüfusu, 2000 Yılı Genel Nüfus Sayımı kesin sonuçlarına göre 2.192.166 kişidir. Nüfusun 1.294.817'ı (%59) kentlerde yaşarken, 897.349'ı (% 41) ise kırsal alanlarda

[2] İllere Göre Gayri Safi Yurtiçi Hasıla, DİE Yay., No.2582, Mayıs, 2002.
[3] 2000 Genel Nüfus Sayımı Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri, **İzmir**, DİE Yay., No. 2707, Ağustos, 2002, s.25-35.

yaşamaktadır. Verilerden de anlaşıldığı gibi, Konya ilinde kırsal alanda yaşayanların nüfus içinde belli bir ağırlığı oluşturduğu anlaşılmaktadır. Sektörel anlamda faal nüfusun %23.3'ü tarım, %18.2'i ulaştırma-haberleşme, %16.8'i sanayi, %14.7'i ticaret, , %6.8'i inşaat, konut sahipliği %4.7'i, mali kuruluşlarda %1.4 çalışırken; %11'i de devlet hizmetlerinde çalışmaktadır[4]. Eğitim açısında ise, 2000 yılında erkeklerin %95.4'ü, kadınların ise %84.8'i okuma yazma bilmektedirler[5].

D. Ağrı İlinin Sosyo Ekonomik ve Kültürel Özellikleri

Ülkemizin Doğusunda bulunan Ağrı İlinin toplam yüzölçümü 11.470 Km^2 olup, Türkiye'nin yaklaşık %1.49'unu oluşturmaktadır. 2000 yılı genel nüfus sayımı tespiti sonuçlarına göre Ağrı ilinin nüfusu 528.744 bindir. Bu nüfusun 252.309'u(%47.7) kent merkezlerinde yaşarken; 276.435'i(%52.2) ise kırsal alanlarda yaşamaktadır. Tarım ve hayvancılıkta son yıllarda meydana gelen gerileme ile güvenlik sorunu kırsal kesimden kentte göçü hızlandıran faktörlerin başında gelmektedir[6]. Ancak, verilerden de anlaşıldığı gibi, Ağrı ilinde kırsal alanlarda yaşayanlar az da olsa hala ağırlığını devam ettirmektedirler.

Ağrı İli idari yönden 8 İlçe, 11 belediye, 7 bucak, 558 köy, 22 Mezradan oluşmaktadır. Sektörel anlamda faal nüfusun %45.5'i tarım, %10.8'i ulaştırma-haberleşme, %7'i ticaret, %5.8'i inşaat, konut sahipliği %2.3'ü, %2.1'i sanayi, mali kuruluşlarda %1 çalışırken; %24'ü de devlet hizmetlerinde çalışmaktadır[7]. Eğitim durumu açısından ildeki erkeklerin %45.6'ı İlkokul, kadınların %21.1'i ilkokul mezunudur. Yine erkeklerin %12.8'i kadınların %2.6'ı lise; erkeklerin %4.9'u, kadınların %1.2'i ise yükseköğretim mezunudur. Genel olarak bakıldığında ise, erkeklerin %63.3, kadınları ise %24.9'unun eğitimli oldukları anlaşılmaktadır[8].

---

[4] İllere Göre Gayri Safi Yurtiçi Hasıla, DİE Yay., No.2582, Mayıs, 2002.
[5] 2000 Genel Nüfus Sayımı Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri, **Konya**, DİE Yay., No. 2727, Ekim, 2002, s.25-35.
[6] Cemal Yıldırım, **DAP Projesi Kapsamında Ağrı'ya Genel Bakış**, 1999, s.7-9.
[7] İllere Göre Gayri Safi Yurtiçi Hasıla, DİE Yay., No.2582, Mayıs, 2002.
[8] 2000 Genel Nüfus Sayımı Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri, **Ağrı**, DİE Yay., No. 2562, Mart, 2002, s.25-35.

III. ARAŞTIRMA BULGULARI

Aşağıda ekonomik, sosyal ve kültürel özelliklerine göre seçilmiş üç ildeki İl Özel İdarelerinin karar organı olan İl Genel Meclisi üyelerine ve karar, yürütme ve denetim organı olan İl Daimi Encümen üyelerine yönelik değerlendirmeler yer almaktadır. Anket sorularına verilen cevapların değerlendirilmesinde genel olarak yüzde oranlarından ; kısmi olarak da frekans analizinden yararlanılmıştır. Ayrıca, ortaya çıkan bulguların daha kolay karşılaştırılabilmesi amacıyla üç ilin ayrı ayrı bulguları ile genel bulgular bir bütün olarak tek bir tabloda gösterilmiştir. Öncelikli tercihli sorularda ise, her ilin ayrı ayrı bulguları değerlendirilmiş olup, sonunda genel bulguların değerlendirilmesine gidilmiştir.

Anket bulguları kendi içinde üç gruba ayrılmıştır. Bunlar; kişisel bilgilere yönelik bulgular, kurumsal işleyişe yönelik bulgular ve yerel demokrasi- katılım algılamalarına yönelik bulgulardır.

A. İzmir, Konya ve Ağrı İllerinde İl Genel Meclisi Üyelerine Uygulanan Anketlere Yönelik Değerlendirme

1. Kişisel Bilgilere Yönelik Bulgular

Tablo 17 : Anket Uygulanan İl Genel Meclisi

ANKET UYGULANAN İL GENEL MECLİSİ	FREKANS	TOPLAM YÜZDE	GEÇERLİ YÜZDE
Ağrı	28	15,4	15,4
Konya	53	29,1	29,1
İzmir	101	55,5	55,5
Toplam	182	100,0	100,0

Anket uygulaması Izmir, Konya ve Ağrı illerinde gerçekleştirilmiştir. Anketlerin toplam 101'i (%55.5) İzmir; 53'ü (%29.1) Konya ve 28'i (%15.4) Ağrı ilinde uygulanmış olup, toplam anket uygulanan İl Genel Meclisi üye sayısı 182'dir.

Tablo 18 : İl Genel Meclisi Üyelerinin Doğum Yeri

İL GENEL MECLİS ÜYELERİNİN DOĞDUĞU KENT PROFİLİ	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Merkez	5	17.9	17.9	10	18.9	19.2	17	16.8	17.3	32	17.5	18
İlçe	23	82.1	82.1	41	77.4	78.8	38	37.6	38.8	102	56	57.2
Diğer	-	-	-	1	1.9	1.9	43	42.6	43.9	44	24.1	24.8
Geçerli Gözlem Toplamı	-	-	100	52	98.1	100	98	97.0	100	178	97.8	100
Cevapsız	-	-	-	1	1.9	-	3	3.0	-	4	2.2	-
Genel Toplam	28	100	-	53	100	-	101	100	-	182	100	-

Meclis Üyelerinin doğum yeri incelendiğinde, genel olarak İl Genel Meclisi üyelerinin 134'ünün (%75.2) Meclis üyesi oldukları ilin sınırları içinde doğdukları; 44'ünün (%24.8) ise diğer illerden buraya geldikleri anlaşılmaktadır.

İl ölçeğinde ise, bu oranlar şöyledir: İzmir İl Genel Meclisi üyelerinin 55'i (%56.1) İzmir'in il ve ilçelerinde, 43'ünün (%43.9) ise diğer illerde doğdukları görülmektedir. Konya ilinde ise, üyelerin 51'i (%98) aynı il sınırları içinde, 1'inin (1.9) diğer illerde; Ağrı ilinde ise üyelerin tümünün aynı il sınırları içinde doğdukları görülmektedir.

Tablo 19 : İl Genel Meclisi Üyelerinin Eğitim Durumu

İL GENEL MECLİSİ ÜYELERİNİN EĞİTİM PROFİLİ	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
İlkokul	14	50.0	50.0	11	20.8	21.2	16	15.8	16.0	41	22.8	22.8
Ortaokul	8	28.6	28.6	7	13.2	13.5	21	20.8	21.0	36	19.8	20.0
Lise	6	21.4	21.4	20	37.7	38.5	24	23.8	24.0	56	27.5	27.8
Yüksekokul-Üniversite	-	-	-	14	26.4	26.9	34	33.7	34.0	48	26.4	26.7
Lisansüstü	-	-	-	-	-		5	5.0	5.0	5	2.7	2.8
Geçerli Gözlem Toplamı	-	-	100	52	98.1	100	100	99.0	100	180	98.9	100
Cevapsız	-	-	-	1	1.9	-	1	1.0	-	2	1.1	-
Genel Toplam	28	100	-	53	100	-	101	100	-	182	100	-

Genel olarak eğitim düzeyleri, %1.1 cevapsızlar dikkate alındığında, Meclis üyelerinin %27.5'inin lise, %26.4'ünün yüksekokul-üniversite eğitimini tamamlamış oldukları görülmektedir. İlkokul mezunların oranı %22.8, ortaokul mezunları ise % 19.8'dir. Birlikte değerlendirildiğinde ise ilkokul ve ortaokul mezunların oranı %42.6 ile ilk sırayı almaktadır. Lisansüstü eğitim ile birlikte, yüksek eğitim almış olanların oranı ise %29.1 olmaktadır.

İl ölçeğinde ise, İzmir İl Genel Meclisinde lisansüstü ile birlikte %38.7 ile yüksek eğitim mezunları ilk sırayı almakta olup, İlkokul ve ortaokul mezunları birlikte %35.8, lise mezunlarının oranı da %23.8'dir.

Konya İl Genel Meclisi üyelerinin %37.7'i lise, İlkokul ve ortaokul eğitimi alanlar birlikte %34, %26.4'ü de yüksekokul-üniversite eğitimini tamamlamışlardan oluşmaktadır.

Ağrı'da ise ilk sırayı %50 ile ilkokul mezunları almaktadır. Ortaokul mezunu ile birlikte değerlendirildiğinde bu oran %78.6'a ulaşmaktadır. Geri kalan %21.4'ü ise lise mezunudur. Anket verilerine bakıldığında, ülkemizin sosyo-ekonomik ve kültürel gelişimine paralel olarak eğitim seviyesinin de Batıdan Doğuya gidildikçe azalmış olduğu görülmektedir. İzmir'de Meclis üyelerinin çoğunluğunu lisansüstü eğitim almış olanlarla birlikte yüksek eğitim mezunları, Konya'da çoğunluğu lise mezunları, Ağrı'da ise ilkokul mezunları oluşturmaktadır.

Tablo 20 : İl Genel Meclisi Üyelerinin Medeni Durum

İL GENEL MECLİSİ ÜYELERİNİN MEDENİ HALİ	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Evli	27	96.4	96.4	53	100	100	93	92.1	93.0	173	95.1	95.6
Bekar	1	3.6	3.6	-	-	-	4	4.0	4.0	4	2.2	2.2
Dul	-	-	-	-	-	-	3	3.0	3.0	4	2.2	2.2
Geçerli Gözlem Toplamı	-	-	100	53	100	100	100	99.0	100	181	99.5	100
Cevapsız	-	-	-	-	-		1	1.0	-	1	0.5	-
Genel Toplam	28	100	-	-	-		101	100	-	182	100	-

Genel olarak ankete katılanların % 95.1 evli , % 2.2'i bekar, % 2.2 dul iken; bu soruya cevap vermeyenler ise % 0.5 oranındadır.

Tablo 21 : İl Genel Meclisi Üyelerinin Siyaset Tecrübesi

İL GENEL MECLİSİ ÜYELERİNİN SİYASİ PARTİ ÇALIŞMALARI SÜRESİ	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
5 Yıldan Az	24	85.7	85.7	4	7.6	8.1	5	5.0	5.0	15	8.2	8.5
5-10 Yıl Arası	2	7.1	7.1	13	24.6	26.4	34	33.7	34	57	31.2	32.2
11-15 Yıl Arası	2	7.1	7.1	11	20.8	22.3	27	26.7	27	41	22.4	23.2
16-20 Yıl Arası	-	-	-	3	5.7	6	11	11	11	34	18.7	19.2
20 Yıl Üstü	-	-	-	18	33.9	36.7	23	22.9	23	30	16.2	17.1
Geçerli Gözlem Toplamı	-	-	100	49	92.5	100	100	99.0	100	177	97.3	100
Cevapsız	-	-	-	4	7.5	-	1	1.0	-	5	2.7	-
Genel Toplam	28	100	-	53	100	-	101	100	-	182	100	-

Kaç yıldır siyasi parti çalışmaları içerisinde bulunmaktasınız sorusuna, cevapsızlar dikkate alındığında, beş yıldan az siyasi parti çalışmaları içinde bulunduğunu belirtenlerin oranı %8.2'dir. Siyasette bulunma ise, 5 yıl ve üstünde yoğunlaşmakta olup, Meclis üyelerinin %31.2'i 5-10 yıl, %22.4'ü 11-15 yıl, %18.7'i 16-20 yıl, %16.2'i ise 20 yıldan daha fazla süredir parti çalışmaları içinde yer aldıklarını belirtmektedir. Bu durum İl Genel Meclisine üye olanların %8.2 gibi çok az bir kesiminin ilk defa böyle bir çalışmaya meclis üyeliğine aday gösterilmekle girdiklerini ancak, büyük çoğunluğunun daha önce parti çalışmaları içinde yer alarak bir siyasi deneyime sahip olduklarını göstermektedir.

Tablo 22 : İl Genel Meclisi Üyelerinin Meclis İçinde Bulunduğu Yıl

	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
5 Yıldan Az	24	85.7	85.7	43	81.1	86.0	81	80.2	81.8	148	81.3	83.6
5-10 Yıl Arası	2	7.1	7.1	7	13.2	14.0	15	14.9	15.2	24	13.2	13.6
10 Yıl ve Üstü	2	7.1	7.1	-	-	-	3	3.0	3.0	5	2.7	2.8
Geçerli Gözlem Toplamı	28	100	100	50	94.3	100	99	98.0	100	177	97.3	100
Cevapsız	-	-		3	5.7		2	2.0		5	2.7	
Genel Toplam	-	-		53	100		101	100		182	100	

Kaç yıldır Meclis Üyesi olarak siyasi çalışmalar içerisinde bulunmaktasınız sorusuna, cevapsızlar dikkate alındığında, "ilk defa" diyenler, toplam %81.3 gibi, önemli bir oranı oluşturmaktadır. iki dönem meclis üyesi olanlar %13.2; üç dönem ve üstü ise % 2.7 oranındadır.

Görüldüğü gibi yoğunluk "ilk defa" diyenlerde toplanmakta olup, bu oran İzmir'de, %80.2, Konya'da %81.1, Ağrı'da ise %85.7'dir. Her ne kadar bu oranlar meclislerin

yenilenme oranlarının yüksek olduğunu gösterse bile, bu durumu genel seçimlerde ortaya çıkan dağılıma bağlamak da mümkündür. Ayrıca, bir önceki tablo dikkate alındığında (**tablo: 21**), Meclis üyelerinin çok büyük bir oranının 5 yıl ve üstünde siyasi faaliyet içinde yer almasına karşılık, yerel meclis olan İl Genel Meclisi içinde yer almadıkları anlaşılmaktadır.

Tablo 23 : İl Genel Meclisi Üyelerinin Parti Değiştirme Durumu

	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Evet	1	3.6	3.6	11	20.8	22.8	1	1.0	1.0	13	7.1	7.4
Hayır	27	96.4	96.4	39	73.6	78.0	96	95.0	99.0	162	89.0	92.6
Geçerli Gözlem Toplamı	-	-	100	50	94.3	100	97	96.0	100	175	96.2	100
Cevapsız	-	-	-	3	5.7	-	4	4.0	-	7	3.8	-
Genel Toplam	28	100	-	53	100	-	101	100	-	182	100	-

Meclis üyelerinin büyük bölümünün, cevapsızlar dikkate alındığında, %89 ile Meclis içinde parti değiştirmediğini, %7.1'i ise değiştirdiği görülmektedir. En çok parti değiştirenlerin oranı ise Konya İl Genel Meclisinde (%20.8) görülmektedir. Bunu İzmir ve Ağrı Meclis üyeleri 1'er kişiyle izlemektedir. Kesin bir yargı olmamakla beraber genel olarak Meclislerde parti değiştirmelerin partilerin kapatılması durumlarında daha yoğun olduğu görülmektedir. Çünkü, bir kısım Meclis üyeleri partilerinin kapatılması ile partilerini değiştirdikleri, bir kısmının ise şu an bağımsız oldukları, henüz bir karar vermedikleri anket uygulaması esnasında tespit edilmiştir. Bu anlamda Ulusal meclise paralel olarak İl Genel Meclislerinde de duruma bağlı parti değiştirmelerinin yaşanmakta olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 24 : İl Genel Meclisi Üyelerinin Yaş Dağılımı

İL GENEL MECLİSİ ÜYELERİNİN YAŞ PROFİLİ	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
25-36 Yaş Arası	5	17.9	17.9	4	7.6	7.6	8	8.0	8.0	17	9.2	9.2
37-55 Yaş Arası	20	71.4	71.4	44	83.3	83.3	60	60	60	124	67.5	67.5
56-65 Yaş Arası	2	7.2	7.2	5	9.5	9.5	28	29.9	29.9	37	20.1	20.1
65 Yaş Üstü	1	3.6	3.6	-	-	-	3	3.0	3.0	4	2.2	2.2
Genel Toplamı	28	100	100	53	100	100	101	100	100	182	100	100

Meclis üyelerini yaş dağılımları incelendiğinde 37-55 yaş arasının %67.5 oranı ile ağırlıklı bir durum oluşturduğu görülmektedir. Bunu 56-65 yaş arası %20.1 ile izlemektedir.

37-55 ve 56-65 yaş arası birlikte değerlendirildiğinde oran %87.6 olmakta; 23-36 yaş arası %9.2 iken; 65 ve üstü yaş grubu %2.2 düzeyindedir.

İl ölçeğine baktığımızda yaş dağılımının 37-55 yaş arası meclis üyesi oranının İzmir'de %60, Konya'da %83.3, Ağrı'da ise %71.4" oranında olduğu görülmektedir. Genel olarak baktığımızda yaş dağılımının 37-65 arasında yoğunlaşmasının kamu görevlililerinin emekli olmadan veya istifa etmeden meclise üye olamamalarına bağlanabilir. Ayrıca, genel olarak serbest meslek sahiplerinin ve esnafların aktif siyasete boş zaman ayırabilme ile gelen katılma faktörünün sonuçlarda etkili olduğunu söylemek de mümkündür.

Tablo 25 : İl Genel Meclisi Üyelerinin Cinsiyet Durumu

İL GENEL MECLİSİ ÜYELERİNİN CİNSİYET PROFİLİ	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Erkek	28	100	100	52	98.1	98.1	93	92.1	92.1	173	95.1	95.1
Bayan	-	-	-	1	1.9	1.9	8	7.9	7.9	9	4.9	4.9
Genel Toplam	28	100	100	53	100	100	101	100	100	182	100	100

Meclis Üyelerinin %95.1'i erkek geri kalan %4.9'unun ise kadın olduğu görülmektedir. Ulusal meclislerle bu oran kıyaslandığında[1] yerel meclislerde de farklı bir durumun olmadığı, diğer bir ifadeyle yerel meclis olan İl Genel Meclisinde de farklı cinslerin eşitliği yönünde, kadınların eşit temsilinin sağlanamadığı anlaşılmaktadır. İl ölçeğinde kadın meclis üyeleri oranının İzmir'de %7.9, Konya'da %1.9'dur. Ağrı'da ise, İl Genel Meclisinde kadın üye bulunmamaktadır. Bu oranlar sosyo ekonomik ve kültürel gelişmişliklere bağlı olarak, Batıdan Doğuya doğru gidildikçe, kadınların aktif siyasete katılımında ciddi boyutta azalmalar olduğunu göstermektedir.

[1] 1999 seçimleri sonrasında seçimle göreve gelmiş 34.044 belediye meclis üyesi arasından sadece 540'ı (% 1.6), 3215 belediye başkanından sadece 20'i (%0.6), 3122 İl Genel Meclisi üyesinden sadece 44'ü (% 1.4) kadındır. Ulusal meclisteki kadın sayısı ise 550 milletvekili arasında 21 (% 3.8) düzeyindedir. Ersin Kalaycıoğlu, İyi Yönetişim ve Yerel Yönetimler, WALD Yay., İstanbul, 2003, s. 18.

Tablo 26 : İl Genel Meclisi Üyelerinin Meslek Dağılımı

İL GENEL MECLİSİ ÜYELERİNİN MESLEK PROFİLİ	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Çiftçi	12	42.9	42.9	3	5.7	5.8	7	6.9	7.0	22	12.1	12.2
Esnaf	16	57.1	57.1	28	52.8	52.8	22	21.8	22.0	66	36.3	36.7
İşçi	-	-	-	3	5.7	5.8	5	5.0	5.0	8	4.4	4.4
Serbest Meslek	-	-	-	8	15.1	15.4	29	28.7	29.0	37	20.3	20.6
Emekli Memur	-	-	-	4	9.4	9.6	21	20.8	21.0	26	14.3	14.4
Emekli İşçi	-	-	-	5	9.4	9.6	15	14.9	15.0	20	11.0	11.1
Ev Hanımı	-	-	-	-	-	-	1	1.0	1.0	1	0.5	0.6
Geçerli Gözlem Toplamı	-	-	100	52	98.1	100	100	99.0	100	180	98.9	100
Cevapsız	-	-	-	1	1.9	-	1	1.0	-	2	1.1	-
Genel Toplam	28	100	-	53	100	-	101	100	-	182	100	-

Meclis üyelerinin, cevapsızlar dikkate alındığında, %36.3'ü esnaf, %25.3'ü emekli işçi ve memur, %20.3'ü serbest meslek(diş hekimi, doktor, avukat, eczacı vb), %12.1'i çiftçi, %4.4'ü işçi ve %0.5'inin ise ev hanımı olduğu görülmektedir. Bir bütün olarak bakıldığında meclis yapılanmasında meclis üyelerinin çoğunluğu esnaf ve serbest meslek sahiplerinden (%56.3) oluşmaktadır.

İller ölçeğinde meslek dağılımı ise, İzmir İl Genel Meclisinde emekli memur ve işçilerin ilk sırayı aldıkları (%35.7), bunu serbest meslek (%28.7), esnaf (%21.8) ve çiftçilerin (% 6.9) izlediği görülmektedir. Serbest Meslek sahibi ve esnaf olanlar birlikte değerlendirildiğinde ise oran %50.5 olmaktadır. Konya İl Genel Meclisi üyelerinin %52.8'i esnaf iken; %18.8'i emekli memur ve işçi, %15.1 serbest meslek, % 5.7'i ise çiftçidir. Esnaf ve serbest meslek sahibi olanlar birlikte %67.9 olmaktadır. Ağrı İl Genel Meclisi üyelerinin meslek dağılımı ise, esnaf (%57.1) ve çiftçilerden (% 42.9) oluşmaktadır.

Tablo 27 : İl Genel Meclisi Üyelerinin Parti Dağılımı

İL GENEL MECLİSİ ÜYELERİNİN PARTİ PROFİLİ	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
AKP	-	-	-	10	18.9	19.2	-	-	-	10	5.5	5.5
ANAP	3	10.7	10.7	-	-	-	16	15.8	15.8	19	10.4	10.5
CHP	-	-	-	3	5.7	5.8	6	5.9	5.9	9	4.9	5.0
DSP	-	-	-	4	7.5	7.7	68	67.3	67.3	72	39.6	39.8
DYP	8	28.6	28.6	2	3.8	3.8	5	5.0	5.0	15	8.2	8.3
HADEP	11	39.3	39.3	1	1.9	1.9	-	-	-	12	6.6	6.6
MHP	1	3.6	3.6	20	37.7	38.5	5	5.0	5.0	26	14.3	14.4
SP	-	-	-	12	22.6	23.1	1	1.0	1.0	13	7.1	7.2
Bağımsız	5	17.9	17.9	-	-	-	-	-	-	5	2.7	2.8
Geçerli Gözlem Toplamı	-	-	100	52	98.1	100	-	-	100	181	99.5	100
Cevapsız	-	-	-	1	1.9	-	-	-	-	1	0.5	-
Toplam	28	100	-	53	100	-	101	100	-	182	100	-

İl Genel Meclisi üyelerinin parti profilleri değerlendirildiğinde ve cevapsızlar dikkate alındığında, genel olarak Meclis üyelerinin parti dağılımı, %39.6 ile DSP ağırlıklı olduğu görülmektedir. Bunu %14.3 ile MHP, %10.4 ile ANAP izlediği görülmektedir. Geri kalan %8.2'i DYP, %7.1 SP, %6.6 HADEP, %5.5 AKP, %4.9 CHP ve %2.7 bağımsızlar izlemektedir.

İller ölçeğinde ise, İzmir İl Genel Meclisi üyeleri arasında %67.3 ile DSP ile ilk sırayı alırken; onu %15.8 ile ANAP, %5.9 ile CHP, %5'lik oranlarla MHP ve DYP, %1 ile de SP izlemektedir. Mecliste AKP, HADEP ve bağımsızlar yer almamaktadır. Konya İl Genel Meclisi üyeleri arasında %37.7 ile MHP ilk sırayı almaktadır. Onu sırasıyla % 22.6 ile SP, %18.9 ile AKP, %7.7 ile DSP, % 5.8 ile CHP, %3.8 ile DYP ve %1.9 ile de HADEP izlemektedir. Ağrı İl Genel Meclisi üyeleri arasında ilk sırayı %39.3 ile HADEP almaktadır. Onu sırasıyla %28.6 ile DYP, %17.9 Bağımsızlar, %10.7 ile ANAP ve %3.6 ile de MHP izlemektedir.

İl Genel Meclisi üyeliklerinde de genel seçimlerde aldıkları oy oranları ile birbirini izleyen partilerin yerel siyasette de ön plana çıktıkları anlaşılmaktadır. Ancak, sosyo ekonomik ve kültürel çizgilerin homojenliğinin yerel meclislerin oluşumuna da yansıdığı söylenebilir. Buna göre, Ağrı ilinde Meclis üyelerinin çoğunluğu HADEP, Konya'da ise MHP ağırlıktadır. Bir bütün olarak değerlendirildiğinde genel seçimlere benzer bir parti dağılımının İl Genel Meclisi üyeliklerinde ortaya çıktığı görülmektedir. Bununla beraber AKP ve SP'nin yerel seçimlere girmemiş olmalarına rağmen Fazilet partisinin kapatılması ile ortaya çıkan oluşum sürecinde Meclislerde temsil edildiği görülmektedir. Bu durum,

tablo 23 ile ilişkilendirilerek değerlendirildiğinde, genel olarak Ulusal meclislerde ortaya çıkan gelişmelerin yerel meclislere de yansıdığı söylenebilir.

Tablo 28 : İl Daimi Encümeni olma Durumu

İL DAİMİ ENCÜMENİ OLMA PROFİLİ	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Evet	16	57.1	57.1	19	35.8	36.5	14	13.9	13.9	49	26.9	27.1
Hayır	12	42.9	42.9	33	62.3	62.3	87	86.1	86.1	132	72.5	72.9
Geçerli Gözlem Toplamı	28	100	100	52	98.1	100	101	100	100	181	99.5	100
Cevapsız				1	1.9					1	0.5	
Toplam				53	100					182	100	

Ankete katılanların %72.5'i Encümen üyesi olmadıkları, %26.9'unun ise oldukları görülmektedir.

Tablo 29 : İl Daimi Encümeni Olma Sayısı

	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
1 Kere	12	42.9	75.0	16	30.2	84.2	7	6.9	53.8	35	19.2	72.9
2 Kere	1	3.6	6.3	2	3.8	10.5	3	3.0	23.1	6	3.3	12.5
3 Kere	1	3.6	6.3	-	-	-	2	2.0	15.4	3	1.6	6.3
4 Kere	2	7.1	12.5	-	-	-	1	1.0	7.7	3	1.6	6.3
5 ve Üstü	-	-	-	1	1.9	5.3	-	-	-	1	0.5	2.1
Geçerli Gözlem Toplamı	16	57.1	100	19	35.8	100	13	12.9	100	48	26.4	100
Cevapsız	12	42.9	-	34	64.2	-	88	87.1	-	134	73.6	-
Toplam	28	100	-	53	100	-	101	100	-	182	100	-

İl Daimi Encümeni olma sayısını **tablo 28** ile birlikte değerlendirdiğimizde Encümen üyesi olanların %72.9'unun bir , %12.5'in iki, %6.3'lük oranlarla da üç ve dört kez encümen üyesi oldukları görülmektedir. 5 kez encümen üyesi olma oranı ise %2.1'dir. İller bazında da bir kez encümen üyesi olanların oranı oldukça yüksektir. Bu oran İzmir'de %53.8, Konya'da %84.2 , Ağrı'da %75'tir.

Buna göre bir önceki tablodan Encümen üyesi olma oranının %26.9 olduğu hatırlandığında, encümen üyelerinin her yıl değiştiği anlaşılmaktadır. Bunun yanında ilk kez Encümen üyesi olma oranının yüksek olmasının nedeni, **tablo 22** ile birlikte değerlendirildiğinde, meclisin her yıl büyük oranda (%83.6) yenilenmesinden kaynaklandığı söylenebilir.

Tablo 30 : Ailesinde Siyasi Nitelikli Üye Olma Durumu

	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Evet	10	35.7	35.7	15	28.3	31.9	30	29.7	31.3	55	30.2	32.2
Hayır	18	64.3	64.3	32	60.4	68.1	66	65.3	68.8	116	63.7	67.8
Geçerli Gözlem Toplamı	-	-	100	47	88.7	100	96	95.0	100	171	94.0	100
Cevapsız	-	-	-	6	11.3	-	5	5.0	-	11	6.0	-
Toplam	28	100	-	53	100	-	101	100	-	182	100	-

Ailesinde daha önceden siyesi nitelikli birisi var mı sorusuna, cevapsızlar dikkate alındığında, ankete katılanların %63.7'inin ailesinde siyasi parti çalışmalarıyla ilgilenen bulunmamakta olup, %30.2'inin ise ailesinde siyasi parti çalışmaları ile ilgilenen vardır. Kesin bir yargı olmamakla birlikte Meclis üyeliğine seçilmede ailenin etkisinin çok düşük oranda olduğu söylenebilir.

Tablo 31 : Şehirde İkamet

İL GENEL MECLİSİ ÜYELERİNİN ŞEHİRDE İKAMET PROFİLİ	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
1 Yıldan Az	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1-5 Yıl Arası	-	-	-	3	5.7	5.7	-	-	-	3	1.6	1.6
6-10 Yıl Arası	-	-	-	3	5.7	5.7	3	3.0	3.0	6	3.3	3.3
11-15 Yıl Arası	-	-	-	1	1.9	1.9	2	2.0	2.0	3	1.6	1.6
16 Yıl ve Üstü	28	100	100	46	86.8	86.8	96	95.0	95.0	170	93.4	93.4
Genel Toplam	28	100	100	53	100	100	101	100	100	182	100	100

Meclis üyelerinin %93.4'ü 16 yıl ve üstü anket yapılan il sınırları içinde yaşadıklarını belirtmişlerdir. 6-10 yıl arası %3.3 ve 1-5 ve 11-15 yıl arası %1.6 yıldır il sınırları içerisinde ikamet ettiklerini belirtmektedirler.

Verilerden de anlaşıldığı gibi, Meclis Üyelerinin, yerel siyaset açısında çok önemli olan, hemşeri olarak uzun zamandır bulundukları il sınırları içerisinde yaşadıklarını dolayısıyla haklarını sorumluluklarını bilmesi gereken ve ilin sorunları hakkında fikir sahibi olan kişiler oldukları söylenebilir.

B. Kurumsal İşleyişe Yönelik Sorular

Tablo 32(A) : İl Genel Meclisi Üyeliği İçin Önseçim Gerçekleşmesi

İL GENEL MECLİSİ ÜYELİĞİ İÇİN ÖNSEÇİM	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Evet	11	39.3	39.3	25	47.2	47.2	38	37.6	37.6	74	40.7	40.7
Hayır	17	60.7	60.7	24	45.3	45.3	60	59.4	59.4	101	55.5	55.5
Cevapsız	-	-	-	4	7.5	7.5	3	3.0	3.0	7	3.8	3.8
Genel Toplam	28	100	100	53	100	100	101	100	100	182	100	100

İl Genel Meclisi üyesi aday tespitinde partinizde ön seçim yapıldı mı? sorusuna ankete katılanların %55.5'i hayır, %40.7'i evet demişlerdir. İl ölçeğinde ise, İzmir İl Genel Meclisi üyelerinin %59.4 hayır, %37.6'ı evet; Konya İl Genel Meclisi üyelerinin %47.2'i evet, %45.3'ü hayır; Ağrı İl Genel Meclisi üyelerinin ise %60.7'i hayır,%39.3'ü evet demişlerdir.

Kesin bir yargı olmamakla birlikte, genel olarak ilgili mevzuatlardan da yararlanılarak, partilerin genel siyasette olduğu gibi, İl Genel Meclisi aday tespitinde de doğrudan atama yolunu tercih ettikleri anlaşılmaktadır.

Tablo 33(B) : İl Genel Meclisinin İşlevi Hakkında Bilgisi Olma Durumu

	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Evet	3	10.7	10.7	26	49.1	49.1	53	52.5	52.5	82	45.1	45.1
Kısmen	5	17.9	17.9	13	24.5	24.5	19	18.8	18.8	37	20.3	20.3
Hayır	20	71.4	71.4	14	26.4	26.4	29	28.7	28.7	63	34.6	34.6
Genel Toplam	28	100	100	53	100	100	101	100	100	182	100	100

Seçilmeden önce İl Genel Meclisinin işlevi hakkında bilginiz var mıydı? sorusuna ise, ankete katılanların %45.1'i evet; %34.6'ı ise hayır , %20.3'ü ise kısmen yanıtını vermişlerdir. İl bazında ise, İzmir, %52.5 evet, % 28.7hayır, %18.8 kısmen cevabını vermişler; Konya, %49.1 evet, %26.4 hayır, %24.5 kısmen, Ağrı, %71.4 hayır, %17.9 kısmen, %10.7 evet demişlerdir.

Önseçim ile ilgili tablo(**tablo: 32/A**) ile ilişkilendirdiğimizde, verilerin birbirini doğruladığı görülmektedir. Partiler genelde Meclis üyelerinin tespitini ön seçim yolu ile

gerçekleştirmeyip doğrudan atama yolunu tercih etmekte oldukları için (%55.5), bu meclislere seçilenlerin görev ve sorumluluk konusunda bilgi sahibi olmamalarının oranının, hayır ve kısmen oranlarının birlikte değerlendirildiğinde %54.9 gibi yüksek bir oranda seçilmeden önce meclisin işlevi hakkında bilgi sahibi olmama sonucunu ortaya çıkarmaktadır.

Tablo 34 (C) : İşlevi Hakkında Bilgi Sahibi Olmama Nedeni

	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Siyasi Bir Eylem İçinde Değildim	3	10.7	15.0	2	3.8	11.8	4	4.0	9.3	9	4.9	11.3
İl Genel Meclisini Siyasi Bir Organ Olarak Görmüyordum	-	-	-	1	1.9	5.9	1	1.0	2.3	2	1.1	2.5
Yerel Yönetimler Olarak Belediye ve Köyler Hakkında Bilgi Sahibi idim	9	32.1	45.0	9	17	52.9	27	26.7	62.8	45	24.7	56.3
Yerel Yönetimler Konusunda Önceden Bir Eğitim Almadım	8	28.6	40.0	5	9.4	29.4	11	10.9	25.6	24	13.2	30.0
Geçerli Gözlem Toplamı	20	71.4	100	17	32.1	100	43	42.6	100	80	44	100
Cevapsız	8	28.6	-	36	67.9	-	58	57.4	-	102	56	-
Toplam	28	100	-	53	100	-	101	100	-	182	100	-

Ankete katılanların İl Genel Meclisinin İşlevi hakkında neden bilgi sahibi olmadıklarına dair soruya verilen yanıtların, genel olarak, %56.3'ü yerel yönetimler olarak belediye ve köyler hakkında bilgi sahibi olduklarını, %30'u yerel yönetimler konusunda bir eğitim almadıklarını, %11.3'ü siyasi bir eylem içinde bulunmadıklarını ifade etmektedirler. Ayrıca küçük bir oranda olsa İl Genel Meclisi üyelerinin %2.5'i, İl Genel Meclisini siyasi bir organ olarak görmediklerini belirtmektedirler.

İl ölçeğinde de yerel yönetimler olarak belediye ve köyler hakkında bilgi sahibi olduklarının belirtenler ön plana çıkmaktadır. Bu oran İzmir'de %62.8, Konya'da %52.9, Ağrı'da ise %45'tir. Yerel yönetimler konusunda bir eğitim almadıkları belirtenler ise, İzmir'de %25.6, Konya'da %29.4, Ağrı'da ise, %28.6'dır. Siyasi bir eylem içinde olmayanlar İzmir'de %9.3, Konya'da %11.8, Ağrı'da %15'dir.

Tablo 35 : Meclis Toplantısında Ankete Katılanların Görev Dağılımları

Ağrı-Konya-İzmir	FREKANS	TOPLAM YÜZDE
Meclis Üyesi	182	100
Encümen üyesi	14	7.7
Komisyon Üyesi	133	73.1
Katip	7	3.8
Grup Başkan Yrd.	12	6.6
Başkan Yardımcısı	6	3.3

Genel olarak anket yapılan 182 Meclis üyesinin aynı zamanda 14'ü Encümen üyesi, 133'ü komisyon üyesi, 7'i katip, 12'i Grup Başkan Yardımcısı, 6'ı da Başkan Yardımcısı olarak görev yapmaktadırlar.

Tablo 36 : Komisyonlar ve Yığılma

İl Genel Meclisinde Oluşturulan Komisyonlar ve Yığılma Profilleri	**AĞRI ÜYE SAYISI**	**KONYA ÜYE SAYISI**	**İZMİR ÜYE SAYISI**
Bütçe-Plan Komisyonu	11	11	11
Bayındırlık ve İskan Komisyonu	-	-	7
Hukuk ve İdari İşler Komisyonu	-	-	7
Milli Eğitim Komisyonu	3	7	7
Sağlık Komisyonu	-	7	7
Tarım Orman Komisyonu	-	4	7
Kültür ve Turizm Komisyonu	-	7	7
Ekonomik Tesisler ve İşletmeler Komisyonu	-	-	7
Köy Hizmetleri Komisyonu	-	7	7
Sosyal Yardım Komisyonu	-	-	7
Gençlik ve Spor Komisyonu	-	7	4
Çevre Komisyonu	-	7	7
Diğer	4	5	-

Komisyonların oluşturulması şekli, İl Genel Meclisinin Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmeliğin 19 maddesince düzenlenmiştir. Buna göre, Meclis kendisine görev olarak verilen konularda komisyon kurabilmektedir. Komisyonların oluşumunda Bütçe komisyonu hariç en az 3 en çok 7 üye bulunmaktadır. Bütçe komisyonunda ise, en az 5 en çok 11 üye olmak zorundadır.

Buna göre üç ildeki komisyonların dağılımına baktığımızda, İzmir İlinde hemen hemen tüm görev alanına giren konularda komisyonların oluşturulduğunu görmekteyiz. Konya'da ise, görev alanları ile ilgili ön inceleme amacıyla komisyon oluşturma sayısı azalırken; Ağrı ilinde ise, komisyonların Bütçe-Plan Komisyonu, Milli Eğitim Komisyonu

ve diğer şıkkı altında valinin lojman ve taşıtların giderleri gibi konularda ön inceleme yapmak amacıyla oluşturulan Çeşitli İşler Komisyonu ile sınırlı kaldığı görülmektedir. Ayrıca Konya ilinde diğer şıkkını işaretleyenlerin İçişleri Komisyonu ve sivil Savunma Komisyonunda yer aldıklarını ifade ettikleri görülmektedir.

Tablo 37 : Gelecek Seçimde Aday Olma İsteği

İL GENEL MECLİSİ ÜYELERİNİN TEKRAR ADAY OLUP OLMAYACAĞI	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Evet	9	32.1	32.1	20	37.7	38.5	40	39.6	39.6	69	37.9	38.1
Hayır	13	46.4	46.4	23	43.4	44.2	45	44.6	44.6	81	44.5	44.8
Fikrim Yok	6	21.4	21.4	9	17.0	17.0	16	15.8	15.8	31	17.0	17.1
Geçerli Gözlem Toplamı	-	-	100	52	98.1	100	-	-	100	181	99.5	100
Cevapsız	-	-	-	1	1.9	-	-	-	-	1	0.5	-
Toplam	28	100	-	53	100	-	101	100	-	182	100	-

Ankete katılanların,cevapsızlar dikkate alındığında, önemli bir oranda %44.5'i bir dahaki seçimlerde yeniden aday olmayacağını belirtirken; %37.9'u tekrar aday olacağını, %17'i ise fikri olmadığını belirtmektedir. İl bazında ise, İzmir İl Genel Meclisi üyelerinin %44.6'ı hayır, %39.6 evet ve %15.8'i fikrim yok demişlerdir. Konya'da ise, %43.4 hayır, %37.7 evet, %17 ise fikrim yok; Ağrı'da %46.4 hayır, %32.1 evet, %21.4 fikrim yok ifadesinde bulunmuşlardır.

Tablo 38/A : Tekrar Aday Olmayı İstememe Nedenleri

AĞRI İL GENEL MECLİSİNE YENİDEN ADAY OLMA İSTEĞİ	1. ÖNCELİKLİ		2. ÖNCELİKLİ		3. ÖNCELİKLİ	
	F	Geçerli Yüzde	F	Geçerli Yüzde	F	Geçerli Yüzde
Özlük Hakları Yetersiz	2	15.4	5	38.5	4	30.8
Çalışma Şartları Yetersiz	-	-	5	38.5	3	23.1
Yerel Halka Yönelik Yeterli Hizmet Üretilemiyor	8	61.5	1	7.7	3	23.1
Partimle Ters Düşüyorum	-	-	-	-	2	15.4
Ailemin Israrı	1	7.7	1	7.7	-	-
Özel İşlerim	1	7.7	1	7.7	-	-
Diğer	1	7.7	-	-	1	3.6
Geçerli Gözlem Toplamı	13	100.0	13	100.0	13	100

Ağrı İl Genel Meclisinde yeniden aday olmak istemeyenlerin öncelikli nedenlerinde ilk sırayı %61.5 ile "yerel halka yönelik hizmet üretilememesi" almaktadır. İkinci öncelikli neden %38.5'lik oranlarla "çalışma şartlarının yetersizliği" ve "özlük haklarının yetersizliği"; üçüncü öncelikli neden olarak %30.8 ile yine özlük haklarında ki yetersizlik olarak ifade edilmiştir. Diğer şıkkını işaretleyenler ise partizanlık yapıldığı ve milletvekili adayı olacağını ifade etmişlerdir.

Tablo 38/B :Aday Olmayı İstememe Nedenleri

KONYA İL GENEL MECLİSİNE YENİDEN ADAY OLMA İSTEĞİ	1. ÖNCELİKLİ		2. ÖNCELİKLİ		3. ÖNCELİKLİ	
	F	Geçerli Yüzde	F	Geçerli Yüzde	F	Geçerli Yüzde
Özlük Hakları Yetersiz	6	22.2	1	4.3	14	63.6
Çalışma Şartları Yetersiz	-	-	19	82.6	2	9.1
Yerel Halka Yönelik Yeterli Hizmet Üretilemiyor	17	63.0	2	8.7	5	22.7
Partimle Ters Düşüyorum	-	-	-	-	-	-
Ailemin Israrı	-	-	-	-	-	-
Özel İşlerim	2	7.4	1	4.3	1	1.9
Diğer	2	7.4	-	-	-	-
Geçerli Gözlem Toplamı	27	100.0	23	100.0	22	100.0

Konya İl Genel Meclisinde yeniden aday olmak istemeyenlerin öncelikli nedenlerinde ilk sırayı %63 ile "yerel halka yönelik hizmet üretilememesi" almaktadır. İkinci öncelikli neden %82.6 ile çalışma şartlarının yetersizliği; üçüncü neden olarak %63.6 ile özlük haklarında ki yetersizlik olarak ifade edilmiştir. Diğer şıkkını işaretleyenlerin nedenleri arasında, bir dönemim yeterli olduğunu başka insanların da Meclise girmesi gerektiğini yer almaktadır.

Tablo 38/C : Aday Olmayı istememe Nedenleri

İZMİR İL GENEL MECLİSİNE YENİDEN ADAY OLMA İSTEĞİ	1 ÖNCELİKLİ		2. ÖNCELİKLİ		3. ÖNCELİKLİ	
	F	Geçerli Yüzde	F	Geçerli Yüzde	F	Geçerli Yüzde
Özlük Hakları Yetersiz	8	18.2	9	27.3	12	38.7
Çalışma Şartları Yetersiz	3	6.8	16	48.5	10	32.3
Yerel Halka Yönelik Yeterli Hizmet Üretilemiyor	23	52.3	4	12.1	5	16.1
Partimle Ters Düşüyorum	-	-	1	3.0	-	-
Ailemin Israrı	-	-	-	-	1	3.2
Özel İşlerim	7	15.9	2	6.1	2	6.5
Diğer	3	6.8	1	3.0	1	3.2
Geçerli Gözlem Toplamı	44	100.0	33	100.0	31	100.0

İzmir İl Genel Meclisinde yeniden aday olmak istemeyenlerin öncelikli nedenlerinde ilk sırayı %52.3 ile "yerel halka yönelik hizmet üretilememesi" almaktadır. İkinci öncelikli neden %48.5'lik oranla "çalışma şartlarının yetersizliği"; üçüncü öncelikli neden ise, %38.7 ile "özlük haklarında ki yetersizlik" olarak ifade edilmiştir. Diğer şıkkını işaretleyenler nedenleri arasında, gençlerin önünün açılması gerektiği hususları yer almaktadır.

Tablo 38/D : Aday Olmayı İstememe Nedenleri

AĞRI-KONYA-İZMİR İL GENEL MECLİSİNE YENİDEN ADAY OLMA İSTEĞİ	1. ÖNCELİKLİ		2. ÖNCELİKLİ		3. ÖNCELİKLİ	
	F	Geçerli Yüzde	F	Geçerli Yüzde	F	Geçerli Yüzde
Özlük Hakları Yetersiz	16	19.0	15	21.7	30	45.5
Çalışma Şartları Yetersiz	3	3.6	40	58.0	15	22.7
Yerel Halka Yönelik Yeterli Hizmet Üretilemiyor	48	57.1	7	10.1	13	19.7
Partimle Ters Düşüyorum	-	-	1	1.4	2	3.0
Ailemin Israrı	1	1.2	1	1.4	1	1.5
Özel İşlerim	10	11.9	4	5.8	3	4.5
Diğer	6	7.1	1	1.4	2	3.0
Geçerli Gözlem Toplamı	84	100.0	69	100.0	66	100.0

Genel olarak İl Genel Meclisine yeniden aday olmak istemeyenlerin öncelikli nedenlerinde ilk sırayı %57.1 ile "yerel halka yönelik hizmet üretilememesi" almaktadır. İkinci neden %58'lik oranla "çalışma şartlarının yetersizliği"; üçüncü neden ise, %45.5 ile "özlük haklarında ki yetersizlik" olarak ifade edilmiştir.

Bir bütün olarak değerlendirildiğinde Meclis üyeleri kendi özlük haklarının yetersizliğinden çok, İl Genel Meclislerinin "işlevinin yetersizliğinden" dolayı Meclise aday olmak istememektedirler. Diğer bir ifadeyle bir yerel yönetim birimi olmasına rağmen yerel halka yönelik yeterli hizmet üretilememesinden dolayı yeniden aday olmanın bir anlam ifade etmediğini belirtmektedirler.

Tablo 39 : Grup Kararının Dikkate Alınması Durumu

KOMİSYON ÜYELİKLERİNE SEÇİLİRKEN GRUP KARARININ DİKKATE ALINMASI	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Her Zaman	24	85.7	85.7	27	50.9	51.9	62	61.4	61.4	113	62.1	62.4
Genelde(sık)	3	10.7	10.7	17	32.1	32.7	16	15.8	15.8	36	19.9	19.9
Bazen	-	-	-	8	15.1	15.4	14	13.9	13.9	22	12.1	12.2
Hiç	-	-	-	-	-	-	6	5.9	5.9	6	3.3	3.3
Fikrim Yok	1	3.6	3.6	-	-	-	3	3.0	3.0	4	2.2	2.2
Geçerli Gözlem Toplamı	28	100	100	52	98.1	100	101	100	100	181	99.5	100
Cevapsız	-	-	-	1	1.9	-	-	-	-	1	0.5	-
Toplam	-	-	-	53	100	-	-	-	-	182	100	-

Meclis üyelerinin, cevapsızlar dikkate alındığında, komisyon üyeliklerine seçilirken grup kararı dikkate alınıyor mu sorusuna, genel olarak önemli bir oranda (%62.1) her zaman ; %19'u genelde, %12.1'i bazen cevabını vermiştir. Her zaman ve genelde şıkları birlikte değerlendirildiğinde ise bu oran %82 gibi çok yüksek bir orana ulaşmaktadır. Sadece %3.3'lük bir oran hiç; %2.2'lik bir oran ise de fikrim yok ifadesinde bulunmuştur.

İl bazında ise, İzmir, %61.4'ü her zaman ; %15.8'i genelde, %13.9'u bazen; % 5.9'u hiç; %3'ü ise fikrim yok demişlerdir. Konya'da % 50.9'u her zaman ; %32.1'i genelde, %15.1'i bazen derken; Ağrı'da %85.7'i her zaman ; %10.7'i genelde, %3.6'ı ise bazen ifadesinde bulunmuşlardır.

Tablo 40 : Grup Kararı İle Hareket Etmeyi Uygun Bulma Sıklığı

İL GENEL MECLİSİNDE GRUP KARARI İL HAREKET ETME	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Evet	22	78.6	78.6	30	56.6	56.6	83	82.2	82.2	135	74.2	74.2
Kısmen	2	7.1	7.1	14	26.4	26.4	9	8.9	8.9	25	13.7	13.7
Hayır	3	10.7	10.7	9	17.0	17.0	8	7.9	7.9	20	11.0	11.0
Fikrim Yok	1	3.6	3.6	-	-	-	1	1.0	1.0	2	1.1	1.1
Genel Toplamı	28	100	100	53	100	100	101	100	100	182	100	100

Grup kararı ile hareket etmeyi uygun buluyor musunuz sorusuna ise genel olarak %74.2'inin evet dediği, %13.7'inin kısmen; %11'inin ise hayır dediği görülmektedir. Evet ve kısmen cevapları birlikte değerlendirildiğinde grup kararı ile hareket etmenin normal olduğunu söyleyenlerin oranı % 87.9 gibi yüksek bir orana çıkmaktadır. Bu veriler (**tablo : 39**) grup kararı ile hareket ettiklerini belirtenler(%82) ile birlikte değerlendirildiğinde, Meclis üyelerinin grup kararı ile hareket etmeyi uygun bulduklarını diğer bir ifadeyle de Meclis üyelerinin parti disiplini çerçevesinde hareket ettiklerini ortaya çıkmaktadır.

İl bazında ise, İzmir, %82.2 evet, %8.9 kısmen ve %7.9 hayır demiştir. Konya'da ise %56.6 evet, %26.4 kısmen, %17 hayır; Ağrı'da %78.6 evet, %10.7 hayır ve %7.1 kısmen ifadesinde bulunulduğu görülmektedir.

Tablo 41 : Olağan Toplantıların Yeterliliği

MAYIS- KASIM AYI OLAĞAN TOPLANTILARININ YETERLİLİĞİ	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Yeterli	5	17.9	17.9	8	15.1	15.1	12	11.9	11.9	25	13.7	13.7
Kısmen Yeterli	5	17.9	17.9	1	1.9	1.9	4	4.0	4.0	10	5.5	5.5
Yetersiz	18	64.3	64.3	43	81.1	81.1	84	83.2	83.2	145	79.7	79.7
Fikrim Yok	-	-	-	1	1.9	1.9	1	1.0	1.0	2	1.1	1.1
Genel Toplam	28	100	100	53	100	100	101	100	100	182	100	100

İl Genel Meclislerinin olağan toplantılarının yeterliliği konusunda sorulan soruya, genelde, toplantıların %79.7 gibi büyük bir oranda yetersiz olduğu ortaya çıkmaktadır. Yeterli bulanların oranı %13.7, kısmen yeterli cevabı verenlerin oranı da %5.5'dur.

İl ölçeğinde ise, İzmir, %83.2 ile yetersiz, %11.9'u yeterli derken; %4'ü kısmen yeterli bulduğunu belirtmiştir. Konya'da ise, %81.1'i yetersiz, %15.1'i yeterli derken; %1.9'u kısmen yeterli demiştir. Ağrıda ise, %64.3'i yetersiz, %17.9'u yeterli derken; yine %17.9'u kısmen yeterli bulduğunu belirtmiştir.

Tablo 42 : Olağan Toplantı Yeterli Diyenlerin Nedenleri

İL GENEL MECLİSİ OLAĞAN TOPLANTILARININ YETERLİLİĞİ NEDENLERİ	AĞRI		KONYA		İZMİR		TOPLAM	
	Frekans	Geçerli Yüzde	Frekans	Geçerli Yüzde	Frekans	Geçerli Yüzde	Frekans	Geçerli Yüzde
Bu Süreler İçinde İl Yönetimi İle İlgili Her Şeyi Yapabiliyoruz	2	33.3	1	12.5	3	21.4	6	21.4
Bu Süreler Dışındaki Gerekli Kararları Encümen Alıp Yerine Getiriyor	1	16.7	3	37.5	7	50.0	11	39.3
Zaten Bu Toplantı Sureleri İçinde Aldığımız Ücret Çok Az Olup, Sosyal Güvenlik Haklarına da Sahip Değiliz	2	33.3	2	25.0	2	14.3	6	21.4
İl Genel Meclisinin Fonksiyonel ve işlevsel Etkinliği Zaten Yok	1	16.7	2	25.0	2	14.3	5	17.9
Diğer	-	-	-	-	-	-	-	-
Genel Toplam	6	100	8	100	14	100	28	100

Genel olarak olağan toplantıların yeterli olduğunu ifade edenlerin gerekçelerinde %39.3 ile ilk sırayı olağan toplantı haricindeki zamanlarda gerekli kararlar encümen tarafından alınıp, yerine getiriliyor alırken; bunu %21.4'lük oranlarla "bu süreler içinde il yönetimi ile ilgili her şeyin yapıldığı" ve "zaten bu toplantı sürecinde alınan ücretlerin çok az olması ve sosyal güvenlik haklarının olmaması" izlemekte; %17.9'luk bir kısımda İl Genel Meclisinin fonksiyonel ve işlevsel etkinliğinin olmadığını belirtmektedirler.

Tablo 43 : Olağan Toplantılar Konusunda Toplanma Sıklığı Önerileri

İL GENEL MECLİSİ OLAĞAN TOPLANTILARININ TOPLANMA SIKLIĞI ÖNERİLERİ	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Haftada Bir	4	14.3	19.0	7	13.2	15.6	26	25.7	31.3	37	20.3	24.8
Ayda Bir	12	42.9	57.1	26	49.1	57.8	31	30.7	37.3	69	37.9	46.3
Üç Ayda Bir	3	10.7	14.3	11	20.8	24.4	15	14.9	18.1	29	15.9	19.5
Dört Ayda Bir	2	7.1	9.5	1	1.9	2.2	3	3.0	3.6	6	3.3	4.0
Diğer	-	-	-		-	-	8	7.9	9.6	8	4.4	5.4
Geçerli Gözlem Toplamı	21	75	100	45	84.9	100	83	82.2	100	149	81.9	100
Cevapsız	7	25	-	8	15.1	-	18	17.8	-	33	18.1	-
Toplam	28	100	-	53	100	-	100	100	-	182	100	-

Genel olarak yasal toplantıyı yetersiz görenlerin önerisi, %46.3 ile ayda bir yapılması şeklindedir. Bunu %24.8 ile haftada bir, %19.5 ile üç ayda bir, %4.0 ile dört ayda bir, 5.4 ile diğer izlemektedir.

İzmir İl Genel Meclisi üyeleri, %37.3 ile ayda bir, %25.7 ile haftada bir,%14.9 ile üç ayda bir, %7.9'u diğer ve %3'ü dört ayda bir önerisi getirmektedir. Diğer şıkkını işaretleyenler ise toplantıların ayda iki ve üç kez, ulusal meclise paralel olması gibi öneriler getirmiştir. Konya İl Genel Meclisi üyeleri, %57.8 ile ayda bir, %24.4 ile üç ayda bir, %15.6 ile haftada bir, %2.2 ile dört ayda bir önerisi getirmektedir. Ağrı İl Genel Meclisi üyeleri, %57.1 ile ayda bir, %19 ile haftada bir, %14.3 ile üç ayda bir, %9.5 ile dört ayda bir toplantı yapılmasını önermektedir.

Tablo 44 : Olağan Toplantı Sıklığı

GÜN OLARAK	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Haftada Bir	26	92.9	92.9	9	17.0	19.1	56	54.4	57.7	91	50.0	52.9
Haftada İki	-	-	-	-	-	-	1	1.0	1.0	1	0.5	0.6
İki Haftada Bir	-	-	-	8	15.1	17.0	2	2.0	2.1	10	5.5	5.8
On Günde Bir	2	7.1	7.1	29	54.7	61.7	36	35.6	37.1	67	36.8	39.0
Diğer	-	-	-	1	1.9	2.1	2	2.0	2.1	3	1.6	1.7
Geçerli Gözlem Toplamı	-	-	100	47	88.7	100	97	96.0	100	172	94.5	100
Cevapsız	-	-	-	6	11.3	-	4	4.0	-	10	5.5	-
Toplam	28	100	-	53	100	-	101	100	-	182	100	-

Genel olarak, cevapsızlar dikkate alındığında, ankete katılanların yasal toplantı dönemlerinde toplanma sıklığının ne olduğuna yönelik soruya %50'i haftada bir, %36.8'i ise

on günde bir olarak ifade etmişlerdir. Geri kalan %5.8'i iki haftada bir, %0.6'ı da haftada iki demişlerdir.

İl ölçeğinde ise, İzmir, meclisin toplanma sıklığı %54.4 ile haftada bir ve %35.6 ile de on günde bir şeklinde ifade edilmiştir. Geri kalan %2'lik oran iki haftada bir ve diğer, %1'lik oran ise haftada iki demiştir. Konya'da ise, %54.7 on günde bir, %17'i haftada bir, %15.1'i iki haftada bir , %1.9'u da diğer demişlerdir. Ağrı'da, %92.9 haftada bir, % 7.1 ise on günde bir toplandıklarını ifade etmişlerdir.

İl Genel Meclisinin olağan toplantıları Kasım ve Mayıs dönemlerinde olmak üzere yılda iki kere yapılmaktadır. Anket verilerinden de anlaşıldığı gibi bu dönemlerde olağan olarak toplanan Meclislerin toplanma sıklığında değişiklikler görülmekle beraber; toplantıların genel de haftada bir ve on günde bir yapıldığı anlaşılmaktadır.

Tablo 45 : Toplantı Süresinin Ne Kadar Sürdüğü

İL GENEL MECLİSİNİN OLAĞAN TOPLANTI SÜRESİ (SAAT)	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Bir ve Daha Az	4	14.3	14.3	2	3.8	3.8	2	2.0	2.1	8	4.4	4.5
İki	22	78.6	78.6	15	28.3	28.3	10	9.9	10.3	47	25.8	26.6
Üç	1	3.6	3.6	19	35.8	36.5	40	39.6	41.2	60	33.0	33.9
Dört	-	-	-	11	20.8	21.2	40	39.6	41.2	51	28.0	28.8
Diğer	1	3.6	3.6	5	9.4	9.6	5	5.0	5.2	11	6.0	6.2
Geçerli Gözlem Toplamı	-	-	100	52	98.1	100	97	96.0	100	177	97.3	100
Cevapsız	-	-	-	1	1.9	-	4	4.0	-	5	2.7	-
Toplam	28	100	-	53	100	-	101	100	-	182	100	-

Genel olarak yasal toplantıların ne kadar sürdüğüne yönelik soruya, % 33.9'u üç, % 28'i dört, %25.8'i iki saat sürdüğünü, % 6.2 diğer ve % 4.5 'i ise bir ve daha az sürdüğünü ifade etmişlerdir. Diğer şıkkını işaretleyenler ise, toplantı sürelerinin gündemin yoğunluğuna göre farklılık gösterdiğini belirtmektedirler.

İl ölçeğinde ise, İzmir, ankete katılanlardan %39.6'lık oranlarla üç ve dört saat, %9.9'u iki, %5'i diğer ve %22i bir ve daha az saat sürdüğünü ifade etmişlerdir. Konya'da %35.8'i üç, %28.3'ü iki, %20.8'i dört, %9.4'ü diğer, %3.8'i bir ve daha az ; Ağrı'da %78.6' iki saat, % 14.3'ü bir ve daha az , %3.6'lık oranlarla da diğer ve üç saat sürdüğünü ifade etmişlerdir. Verilerden de anlaşıldığı gibi toplantıların süresinde belirli bir standardın olmadığı, genelde toplantıların 2 ile 4 saat arasında sürdüğü görülmektedir. Ayrıca, Meclis üyeleri toplantının süresinin valinin gündemine ve tutumuna bağlı olduğunu da ifade

etmişleridir. Yapılan görüşme neticesinde, Ağrı İl Genel Meclisi üyelerinin bazılarının bu sürenin 15 dakikaya kadar bile gerilediğini ifade etmişlerdir.

Tablo 46 : Olağanüstü Toplantı

İL GENEL MECLİSİNDE SON BİR YIL İÇİNDE YAPILAN OLAĞANÜSTÜ TOPLANTI	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Evet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hayır	28	100	100	53	100	100	101	100	100	182	100	100
Toplam	28	100	100	53	100	100	101	100	100	182	100	100

Meclis üyelerine son bir yıl içinde olağanüstü toplantı yapılıp yapılamadığına yönelik soruya verilen cevaplar neticesinde gerek İzmir gerek Konya gerekse de Ağrı İl Genel Meclisinde olağanüstü toplantı yapılmadığı anlaşılmaktadır.

Tablo 47/A : Olağan Toplantıların Sayı ve Süre Bakından Değerlendirilmesi

AĞRI İL GENEL MECLİSİ	SAYI BAKIMINDAN			SÜRE BAKIMINDAN		
	F	T %	G %	F	T %	G %
Artırılmalı	20	71.4	71.4	20	71.4	71.4
Değişmemeli	4	14.3	14.3	5	17.9	17.9
Azaltılmalı	-	-	-	-	-	-
Fikrim Yok	4	14.3	14.3	3	10.7	10.7
Toplam	28	100.0	100.0	28	100.0	100.0

Ağrı İl Genel Meclisi Üyelerinden %71.4'ü toplantıların hem sayı bakımından hem de süre bakımından artırılması gerektiğini ifade etmişler; %14.3'ü sayı bakımından, %17.9'u süre bakımından değişmemeli derken; %14.3'ü sayı bakımından, %10.7'i süre bakımdan fikir belirtmemişlerdir.

Tablo 47/B : Olağan Toplantıların Sayı ve Süre Bakından Değerlendirilmesi

KONYA İL GENEL MECLİSİ	SAYI BAKIMINDAN			SÜRE BAKIMINDAN		
	Frekans	T %	G %	Frekans	%	G %
Artırılmalı	42	79.2	80.8	22	41.5	48.9
Değişmemeli	9	17.0	17.3	19	35.8	42.2
Azaltılmalı	-	-	-	1	1.9	2.2
Fikrim Yok	1	1.9	1.9	3	5.7	6.6
Geçerli Gözlem Toplamı	52	98.1	100	45	84.9	100
Cevapsız	1	1.9	-	8	15.1	-
Toplam	53	100	-	53	100	-

Konya İl Genel Meclisi üyelerinin %79.2'i sayı bakımından artırılmalı derken; %41.5'i de süre bakımından artırılması gerektiğini belirtmişler. %17'i sayı bakımından,

%35.8'i süre bakımından değişmemeli derken; %1.9'u sayı bakımından, %6.6'ı süre bakımından fikir belirtmemiş, %2.2'i de süre bakımından azaltılmalı demişlerdir.

Tablo 47/C :Olağan Toplantıların Sayı ve Süre Bakından Değerlendirilmesi

İZMİR İL GENEL MECLİSİ	SAYI BAKIMINDAN			SÜRE BAKIMINDAN		
	F	T %	G %	F	T %	G %
Artırılmalı	80	79.2	84.2	45	44.6	57.7
Değişmemeli	11	10.9	11.6	27	26.7	34.6
Azaltılmalı	1	1.0	1.1	-	-	-
Fikrim Yok	3	3	3.0	6	5.9	7.7
Geçerli Gözlem Toplamı	95	94.1	100	78	77.2	100
Cevapsız	6	5.9	-	23	22.8	-
Toplam	101	100	-	101	100	-

İzmir İl Genel Meclisi üyelerinin %79.2'i sayı bakımından, %44.6'ı süre bakımından artırılması gerektiğini belirtmişler; %10.9'u sayı bakımından, %26.7'i süre bakımından değişmemeli derken; %1'i sayı bakımından azaltılmalı derken; %3'ü sayı bakımından, %5.9'u da süre bakımından fikir belirtmemişlerdir.

Tablo 47/D :Olağan Toplantıların Sayı ve Süre Bakından Değerlendirilmesi

AĞRI – KONYA- İZMİR İL GENEL MECLİSİ	SAYI BAKIMINDAN			SÜRE BAKIMINDAN		
	F	T %	G %	F	T %	G %
Artırılmalı	142	78.0	81.1	87	47.8	57.6
Değişmemeli	24	13.2	13.7	51	28.0	33.8
Azaltılmalı	1	0.5	0.6	1	0.5	0.7
Fikrim Yok	8	4.4	4.6	12	6.5	7.7
Geçerli Gözlem Toplamı	175	96.2	100	151	83.0	100
Cevapsız	7	3.8	-	31	17.0	-
Toplam	182	100	-	182	100	-

Ankete katılanlar genel olarak , %78 gibi önemli bir çoğunluğu sayı bakımından, %47.8'i ise süre bakımından artırılması gerektiğini belirtmişler. %13.2'i sayı bakımından, %28'i de süre bakımından değişmemeli derken; %0.5 gibi çok küçük bir oranı sayı bakımından ve süre bakımından azaltılmalı ; %4.4'ü sayı bakımından, %6.5 süre bakımından fikri olmadıklarını ifade etmişlerdir.

Bu soruya verilen cevaplar **tablo 41** ile birlikte değerlendirildiğinde genel olarak toplantıların yeterliliği konusunda ortaya çıkan sonuçlarda bir tutarlılık olduğu görülmektedir.

Tablo 48 : İl Genel Meclisi Yetkilerinin Etkinlik ve Verimlilik Durumu

İL GENEL MECLİSİ YETKİLERİNİN ETKİNLİK VE VERİMLİLİK YÖNÜNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Evet	-	-	-	-	-	-	9	8.9	9.1	9	4.9	5.0
Kısmen	1	3.6	3.6	4	7.5	7.5	15	14.9	15.2	20	11.0	11.1
Hayır	26	92.9	92.9	49	92.5	92.5	75	74.3	75.8	150	82.4	83.3
Fikrim Yok	1	3.6	3.6	-	-	-	-	-	-	1	0.5	0.6
Geçerli Gözlem Toplamı	-	-	100	-	-	100	99	98.0	100	180	98.9	100
Cevapsız	-	-	-	-	-	-	2	2.0	-	2	1.1	-
Toplam	28	100	-	53	100	-	101	100	-	182	100	-

Meclisin yetkilerinin etkinlik ve verimliliğin sağlanması konusunda yeterli olup olmadığı sorusuna genel olarak ankete katılanların %82.4 gibi çok önemli bir çoğunluk hayır demişlerdir. Kısmen diyenlerin oranı %11 iken; evet diyenler %4.9 gibi çok küçük bir oranda kalmışlardır. Bu konuda fikrim yok diyenlerin oranı ise %0.5'tir.

İl ölçeğinde ise, İzmir, hayır yetersiz diyenler %74.3, kısmen diyenler %14.9, evet yeterli diyenler %8.9 dur. Konya'da hayır %92.5, kısmen %7.5; Ağrı'da hayır %92.9, kısmen diyenler % %3.6'dır. Konya ve Ağrı'da evet yeterli diyen bulunmamaktadır.

Tablo 49 : İl Genel Meclisi Yetkilerin Yetersizliğinin Nedenleri

	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Yasal Düzenlemelerden	14	50.0	50.0	33	62.3	62.3	55	54.5	64.7	102	56.0	61.4
Merkezi Yerele Olumsuz Bakış Açısından	10	35.7	35.7	14	26.4	26.4	16	15.8	18.8	40	22.0	24.1
Merkezin Aşırı Denetiminden	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Yetkilerin Valide Toplanmasından	4	14.3	14.3	6	11.3	11.3	14	13.9	16.5	24	13.2	14.5
Diğer	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Geçerli Gözlem Toplamı	-	-	100	-	-	100	85	84.2	100	166	91.2	100
Cevapsız	-	-	-	-	-	-	16	15.8	-	16	8.8	-
Toplam	28	100	-	53	100	-	101	100	-	182	100	-

Yetkilerin yetersizliğin kaynakları sorulduğunda, genel olarak ankete katılanların %61.4'ü bunun yasal düzenlemelerden, %24.1'i merkezin yerele olumsuz bakış açısından, %14.5'i de yetkilerin valide toplanmasından kaynaklandığını ifade etmişlerdir.

İl ölçeğinde ise, İzmir, %64.7'i yasal düzenlemelerden, %18.8'i merkezin yerel olumsuz bakış açısından, %16.5'i yetkilerin, "valide" toplanmasından; Konya'da %62.3'ü

yasal düzenlemelerden, %26.4'ü merkezin yerel olumsuz bakış açısından, % 11.3'ü yetkilerin, "valide" toplanmasından; Ağrı'da % 50'i yasal düzenlemelerden, %35.7'i merkezin yerel olumsuz bakış açısından, %14.3'ü yetkilerin, "valide" toplanmasından kaynaklandığını belirtmektedirler.

Tablo 50 : Gelir-Görev Dağılımında Denge

İL ÖZEL İDARELERİNİN GELİR VE GÖREV DAĞILIMI DENGESİ	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Tamamen Dengeli	1	3.6	3.6	1	1.9	1.9	17	16.8	17.9	19	10.4	10.9
Az Dengeli	7	25.0	25.0	14	26.4	26.9	54	53.5	56.8	75	41.2	42.9
Çok Az Dengeli	4	14.3	14.3	26	49.1	50.0	19	18.8	20.0	49	26.9	28.0
Hiç Dengeli Değil	16	57.1	57.1	11	20.8	21.2	5	5.0	5.3	32	17.6	18.3
Geçerli Gözlem Toplamı	-	-	100	52	98.1	100	95	94.1	100	175	96.2	100
Cevapsız	-	-	-	1	1.9	-	6	5.9	-	7	3.8	-
Toplam	28	100	-	53	100	-	101	100	-	182	100	-

Gelir-görev dağılımın dengeli olup olmadığı yönündeki soruya, cevapsızlar dikkate alındığında, genel olarak ankete katılanların %41.2'i az dengeli derken; %26.9'u çok az, %17.6'ı da hiç dengeli değil demişlerdir. Tamamen dengeli olduğunu söyleyenler ise sadece %10.4 oranındadır.

İl ölçeğinde ise, İzmir, %53.5'i az dengeli derken; %18.8'i çok az, %5'i da hiç dengeli değil demişlerdir. Tamamen dengeli olduğunu söyleyenler ise %16.8'dir. Konya'da %50'i çok az derken; %26.4'ü az, %21.2'i da hiç dengeli değil demişlerdir. Tamamen dengeli olduğunu söyleyenler ise %1.9 gibi çok az bir orandır. Ağrı'da, %57.1'i hiç dengeli değil derken bunu %25 ile çok az, %14.3 ile çok az izlemektedir. Tamamen dengeli diyenlerin oranı ise % 3.6'dır.

Tablo 51/A : Hizmet Dağılımı Konusunda Tercihler

Merkezi Yönetim-İl Özel İdaresi Arasında Hizmet Paylaşımının Dağılımı	AĞRI %		KONYA %		İZMİR %	
	Merkezi Yönetim	İl Özel İdare	Merkezi Yönetim	İl Özel İdare	Merkezi Yönetim	İl Özel İdare
Turizm	25.0	75.0	28.3	71.7	24.2	75.8
Tarım ve Orman	-	100	6.5	93.5	16.1	83.9
Ekonomik	10.7	89.3	46.7	53.3	56.2	43.8
Eğitim	10.7	89.3	30.4	69.6	25.0	75.0
Ulaşım	10.7	89.3	17.8	82.2	32.2	67.8
Savunma	82.1	17.9	93.3	6.7	97.8	2.2
Bölgesel Planlama	14.3	85.7	6.8	93.2	10.9	89.1
Kültür	21.4	78.6	24.4	75.6	22.0	78.0
Emniyet (Güvenlik)	82.1	17.9	66.7	33.3	87.1	12.9
Çevre ve Sağlık	25.0	75.0	23.4	76.6	18.3	81.7
Adalet	96.4	3.6	93.3	6.7	98.9	1.1
Bayındırlık	3.6	96.4	8.3	91.7	4.3	95.7

Hizmet dağılımı ile ilgili, bugünkü uygulamanın aksine nasıl olması gerektiğine ilişkin değerlendirmede, soruya il bazında, İzmir, **turizm**; %75.8 İl Özel İdare, %24.2 merkezi yönetim ; **tarım ve orman**, %83.9 İl Özel İdare, %16.1 merkezi yönetim; **ekonomik**, %43.8 İl Özel İdare, %56.2 merkezi yönetim; **eğitim**, %75 İl Özel İdare, %25 merkezi yönetim; **ulaşım**, %67.8 İl Özel İdare, %32.2 merkezi yönetim; **savunma**, %2.2 İl Özel İdare, %97.8 merkezi yönetim; **bölgesel planlama**, %89.1 İl Özel İdare, %10.9 merkezi yönetim; **kültür**, %78 İl Özel İdare, %22 merkezi yönetim, **emniyet(güvenlik)**, %12.9 İl Özel İdare, %87.1 merkezi yönetim; **çevre ve sağlık**, %81.7 İl Özel İdare, %18.3 merkezi yönetim; **adalet**; %1.1 İl Özel İdare, %98.9 merkezi yönetim; **bayındırlık**, %95.7 İl Özel İdare, %4.3 merkezi yönetim şeklin ifade etmişlerdir.

Konya, **turizm**; %71.7 İl Özel İdare, %28.3 merkezi yönetim ; **tarım ve orman**, %93.5 İl Özel İdare, %6.5 merkezi yönetim; **ekonomik**, %53.3 İl Özel İdare, %46.7 merkezi yönetim; **eğitim**, %69.6 İl Özel İdare, %30.4 merkezi yönetim; **ulaşım**, %82.2 İl Özel İdare, %17.8 merkezi yönetim; **savunma**, %6.7 İl Özel İdare, %93.3 merkezi yönetim; **bölgesel planlama**, %93.2 İl Özel İdare, %6.8 merkezi yönetim; **kültür**, %75.6 İl Özel İdare, %24.4 merkezi yönetim, **emniyet(güvenlik)**, %33.3 İl Özel İdare, %66.7 merkezi yönetim; **çevre ve sağlık**, %76.6 İl Özel İdare, %23.4 merkezi yönetim; **adalet**; %6.7 İl Özel İdare, %93.3 merkezi yönetim; **bayındırlık**, %91.7 İl Özel İdare, %8.3 merkezi yönetim şeklin ifade etmişlerdir.

Ağrı, **turizm**; %75 il özel idare, %25 merkezi yönetim ; **tarım ve orman**, %100 İl özel idare; **ekonomik**, %89.3 il özel idare, %10.7 merkezi yönetim; **eğitim**, %89.3 il özel

idare, %10.7 merkezi yönetim; **ulaşım**, %89.3 İl Özel İdare, %10.7 merkezi yönetim; **savunma**, %17.9 İl Özel İdare, %82.1 merkezi yönetim; **bölgesel planlama**, %85.7 İl Özel İdare, %14.3 merkezi yönetim; **kültür**, %78.6 İl Özel İdare, %21.4 merkezi yönetim, **emniyet(güvenlik)**, %17.9 İl Özel İdare, %82.1 merkezi yönetim; **çevre ve sağlık**, %75 İl Özel İdare, %25 merkezi yönetim; **adalet**; %3.6 İl Özel İdare, %96.4 merkezi yönetim; **bayındırlık**, %96.4 İl Özel İdare, %3.6 merkezi yönetim şeklinde ifade etmişlerdir.

Tablo 51/B : Hizmet Dağılımı

Merkezi Yönetim-İl Özel İdaresi Arasında Hizmet Paylaşımının Dağılımı	**Merkezi Yönetim %**	**İl Özel İdare %**
Turizm	25.5	74.5
Tarım ve Orman	10.8	89.2
Ekonomik	45.7	54.3
Eğitim	22.0	75.9
Ulaşım	24.4	75.6
Savunma	94.0	6.0
Bölgesel Planlama	9.3	89.6
Kültür	22.5	77.5
Emniyet (Güvenlik)	80.7	19.3
Çevre ve Sağlık	20.8	79.2
Adalet	97.0	3.0
Bayındırlık	5.4	94.6

Genel olarak hizmet paylaşımı nasıl olmalı sorusunu Meclis üyeleri, **turizm**; %74.5 İl Özel İdare, %25.5 merkezi yönetim ; **tarım ve orman**, %89.2 İl Özel İdare, %10.8 merkezi yönetim; **ekonomik**, %54.3 İl Özel İdare, %45.7 merkezi yönetim; **eğitim**, %75.9 İl Özel İdare, %22 merkezi yönetim; **ulaşım**, %75.6 İl Özel İdare, %24.4 merkezi yönetim; **savunma**, %6 İl Özel İdare, %94 merkezi yönetim; **bölgesel planlama**, %89.6 İl Özel İdare, %9.3 merkezi yönetim; **kültür**, %77.5 İl Özel İdare, %22.5 merkezi yönetim, **emniyet(güvenlik)**, %19.3 İl Özel İdare, %80.7 merkezi yönetim; **sağlık**, %79.2 İl Özel İdare, %20.8 merkezi yönetim; **adalet**; %3 İl Özel İdare, %97 merkezi yönetim; **bayındırlık**, %94.6 İl Özel İdare, %5.4 merkezi yönetim şeklinde ifade etmişlerdir.

Bütün olarak değerlendirildiğinde Meclis üyelerinin %78.9' u turizm, tarım ve orman, ekonomik, eğitim, ulaşım, bölgesel planlama, kültür, sağlık, bayındırlık gibi yerel nitelikli hizmetlerinin İl Özel İdarelerine bırakılmasını istemektedir. Yerel nitelikli olan bu hizmetlerden en fazla öne çıkanlar ise %94.6 oranla bayındırlık olup, bunu %89.2 ile tarım ve orman, %89.6 ile de bölgesel planlamanın izlediği görülmektedir. Ulusal nitelikli olan ve tüm ülkeyi ilgilendiren savunma (%94), güvenlik (%80.7) ve adalet (%97) hizmetlerinin ise merkezi yönetimce gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Tablo 52 : Gündem Belirlemede Etkinlik

İL GENEL MECLİS GÜNDEMİNİ BELİRLEMEDE MECLİS ÜYELERİNİN ETKİNLİK DURUMU	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Evet	-	-	-	8	15.1	15.1	9	8.9	9.1	17	9.3	9.4
Kısmen	5	17.9	17.9	12	22.6	22.6	18	17.8	18.2	35	19.2	19.4
Hayır	22	78.6	78.6	31	58.5	58.5	72	71.3	72.7	125	68.7	69.4
Fikrim Yok	1	3.6	3.6	2	3.8	3.8	-	-	-	3	1.6	1.7
Geçerli Gözlem Toplamı	-	-	100	-	-	100	99	98.0	100	180	98.9	100
Cevapsız	-	-	-	-	-	-	2	2.0	-	2	1.1	-
Toplam	28	100	-	53	100	-	101	100	-	182	100	-

Meclis gündemini belirlemede Meclis üyelerinin etkin olup olmadıkları ile ilgili soruya, %68.7 ile etkin olmadıklarını, %19.2 ile kısmen etkin olduklarını, %9.3 ile de etkin olduklarını ifade etmişlerdir. Fikrim yok diyenlerin oranı da %1.6'dır.

İl ölçeğinde ise, İzmir; %71.3 ile etkin olmadıklarını, %17.8 ile kısmen etkin olduklarını söylerken; %8.9 ile etkin olduklarını belirtmişlerdir. Konya'da %58.5 ile etkin olmadıklarını, %22.6 ile kısmen etkin olduklarını ifade ederlerken; %15.1 ile etkin olduklarını; Ağrı'da %78.6 etkin olmadıklarını, %17.9'u da kısmen etkin olduklarını belirtmişlerdir.

Tablo 53 : Meclis Gündemi Konusunda Zamanında Bilgilenme

İL GENEL MECLİSİNİN GÜNDEMİ NE ZAMAN ÖĞRENDİĞİ	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Toplantı Günü	11	39.3	39.3	13	24.5	24.5	67	66.3	67.0	91	50.0	50.3
Meclis Toplantısı Başladığında	2	7.1	7.1	5	9.4	9.4	7	6.9	7.0	14	7.7	7.7
Bir Gün Önce	1	3.6	3.6	2	3.8	3.8	8	7.9	8.0	11	6.0	6.1
Bir Hafta Önce	14	50.0	50.0	14	26.4	26.4	14	13.9	14.0	42	23.1	23.2
Diğer	-	-	-	19	35.8	35.8	4	4.0	4.0	23	12.6	12.7
Geçerli Gözlem Toplamı	-	-	100	-	-	100	100	99.0	100	181	99.5	100
Cevapsız	-	-	-	-	-	-	1	1.0	-	1	0.5	-
Toplam	28	100	-	53	100	-	101	100	-	182	100	-

Meclisin gündeminden ne zaman haberdar oluyorsunuz sorusuna Meclis üyelerinin % 50'i toplantı günü haberdar olduklarını, % 23.1'i bir hafta önce, %12.6 diğer, % 7.7'i meclis toplantısı başladığında, % 6'ı da bir gün önce öğrendiklerini ifade etmişlerdir.

İl ölçeğinde ise, İzmir, % 66.3'ü toplantı günü, % 13.9'u bir hafta önce, % 7.9 bir gün önce, 6.9'u meclis toplantısı başladığında, % 4'ü diğer (onbeş gün önce) demişlerdir.

Konya'da % 35.8 ile ilk sırayı diğer cevabının aldığı görülmektedir. Diğer şıklarının ise, yirmi gün önce, bir ay önce, ilk toplantı gündemi on gün önce sonrakiler toplantı anında, kendim alırım şeklinde bir dağılım izlediği görülmektedir. Geri kalan % 26.4'ü bir hafta önce, % 24.5'i toplantı günü, % 9.4'ü meclis toplantısı başladığında, %3.8'i bir günce derken; Ağrı'da , % 50 bir hafta önce, %39.3'ü toplantı günü, % 7.1'i meclis toplantısı başladığında, %3.6'da bir günce öce gündemden haberdar olduklarını ifade etmişlerdir.

Tablo 54 : Valinin Gündemi Belirlemede Etkinliği

İL GENEL MECLİSİ ÜYELERİNİN VALİNİN BELİRLEDİĞİ GÜNDEM ÜZERİNDEKİ ETKİSİ	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Etkili	2	7.1	7.1	6	11.3	11.5	7	6.9	7.0	15	8.2	8.3
Kısmen Etkili	11	39.3	39.3	26	49.1	50.0	35	34.7	35.0	72	39.6	40.0
Hiç Etkili Değil	14	50.0	50.0	19	35.8	36.5	57	56.4	57.0	90	49.5	50.0
Fikrim Yok	1	3.6	3.6	1	1.9	1.9	1	1.0	1.0	3	1.6	1.7
Geçerli Gözlem Toplamı	-	-	100	52	98.1	100	100	99.0	100	180	98.9	100
Cevapsız	-	-	-	1	1.9	-	1	1.0	-	2	1.1	-
Toplam	28	100	-	53	100	-	101	100	-	182	100	-

Meclis Üyelerinin %49.5'i valinin belirlediği gündemde hiç etkili olmadıklarını, %39.6'ı da kısmen etkili olduklarını ifade etmişler; %8.2 gibi çok küçük bir oran da etkili olduklarını belirtmişlerdir.

İl ölçeğinde ise, İzmir, %56.4'ü hiç etkilerinin olmadığını, %34.7'i kısmen etkili olduklarını, %6.9'u etkili olduklarını, %1'i ise fikrinin olmadığını belirtmiştir. Konya'da %50 kısmen etkili olduklarını, %36.5'i hiç etkili olmadıklarını, %11.5'i kısmen etkili olduklarını, %1'i ise fikrinin olmadığını; Ağrı'da %50 hiç etkili olmadıklarını, %39.3'ü kısmen etkili olduklarını, %7.1'i etkili olduklarını, %3.6'ı ise fikrinin olmadığını ifade etmiştir.

Tablo 55 : Gündemin Belirlenmesi Konusunda Tercihler

MECLİS GÜNDEMİNİN BELİRLENMESİ KONUSUNDA ÖNERİLER	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Yerel Halkın Dilek ve Önerileri Dikkate Alınmalı	10	3.6	3.6	11	20.8	20.8	13	12.9	13.1	34	18.7	18.9
Meclis Üyeleri Tarafından Belirlenmeli	12	42.9	42.9	22	41.5	41.5	29	28.7	29.3	63	34.6	35.0
Parti Gruplarınca Belirlenmeli	-	-	-	1	1.9	1.9	13	12.9	13.1	14	7.7	7.8
Vali ve Parti Grup Başkanları Birlikte Belirlemeli	6	21.4	21.4	19	35.8	35.8	42	41.6	42.4	67	36.8	37.2
Diğer	-	-	100	-	-	100	2	2.0	2.0	2	1.1	1.1
Geçerli Gözlem Toplamı	-	-	-	-	-	-	99	98.0	100	180	98.9	100
Cevapsız	-	-	-	-	-	-	2	2.0	-	2	1.1	-
Toplam	28	100	-	53	100	-	101	100	-	182	100	-

Meclis Üyelerinin %36.8'i meclis gündeminin vali ve parti grup başkanlarınca birlikte hazırlanmasını isterken; % 34.6'ı meclis üyeleri tarafından belirlenmesini istemekte, % 18.7'i ise yerel halkın dilek ve önerileri dikkate alınarak , % 7.7'i parti gruplarınca belirlensin derken; % 1'i ise diğer demektedir. Diğerin açılımında, Vali- Encümen belirlesin, Meclis üyeleri ve parti grup başkanları birlikte belirlesin bulunmaktadır.

İl ölçeğinde, İzmir, %41.6'ı vali ve parti grup başkanlarınca belirlenmeli, %28.7'i meclis üyeleri tarafından belirlenmeli, %12.9'luk oranlarla da yerel halkın dilek ve önerileri dikkate alınmalı ve parti gruplarınca belirlenmeli demektedirler. Konya'da %41.5'i meclis üyeleri tarafından, %35.8'i vali ve parti grup başkanları birlikte, %20.8'i yerel halkın dilek ve önerileri dikkate alınmalı, % 1.9'u da parti gruplarınca; Ağrı'da %42.9'u meclis üyeleri tarafından, %21.4'ü vali ve parti grup başkanları birlikte, %3.6'ı da yerel halkın dilek ve önerileri dikkate alınarak belirlenmeli demektedirler.

Tablo 56/A : İl Özel İdarelerinin Hizmetleri Yerine Getirirken Karşılaştığı Sorunlar

AĞRI	1. Öncelikli		2. Öncelikli		3. Öncelikli	
	F	G %	F	G %	F	G %
İdari ve Mali Vesayet	1	3.6	3	10.7	2	7.1
Valinin Merkezi Yönetim ve İl Özel Yönetiminin Başı Olması (Düalist Yapı)	6	21.4	3	10.7	11	39.3
Gündem Belirleme ve Karar Alma Esnekliğinin Olmayışı	-	-	2	7.1	8	28.6
Kaynak Yetersizliği	2	7.1	18	64.3	3	10.7
Örgütünün Olmayışı	-	-	-	-	2	7.1
İl Özel İdare Kanununun Eski Olması, Günün Gereksinimlerine Uyarlanamaması	19	67.9	2	7.1	2	7.1
Toplam	28	100	28	100	28	100

Ağrı İl Özel İdaresinin hizmetleri gerçekleştirirken karşılaştığı sorunlarının nedenleri arasında ilk öncelikli olarak %67.9 ile "İl Özel İdare Kanunun eski olması, günün gereksinimlerine uyarlanamaması" gelmektedir. Bunu %64.3 ile "kaynak yetersizliği", %39.3 ile de "valinin merkezi yönetimin ve İl Özel Yönetiminin başı olması" izlemektedir.

Tablo 56/B : İl Özel İdarelerinin Hizmetleri Yerine Getirirken Karşılaştığı Sorunlar

KONYA	1. Öncelikli		2. Öncelikli		3. Öncelikli	
	F	G %	F	G %	F	G %
İdari ve Mali Vesayet	11	21.6	6	12.2	8	17.4
Valinin Merkezi Yönetim ve İl Özel Yönetiminin Başı Olması (Düalist Yapı)	2	3.9	9	18.4	15	32.6
Gündem Belirleme ve Karar Esnekliğinin Olmayışı	-	-	3	6.1	10	21.7
Kaynak Yetersizliği	16	31.4	16	32.7	7	15.2
Örgütünün Olmayışı	-	-	2	4.1	2	4.3
İl Özel İdare Kanununun Eski Olması, Günün Gereksinimlerine Uyarlanamaması	22	41.5	13	26.5	4	8.7
Toplam	51	100	49	100	46	100

Konya İl Özel İdaresinin hizmetleri gerçekleştirirken karşılaştığı sorunlarının nedenleri arasında ilk öncelikli olarak %41.5 ile "İl Özel İdare Kanunun eski olması, günün gereksinimlerine uyarlanamaması" gelmektedir. Bunu %32.7 ile "kaynak yetersizliği", %32.6 ile de "valinin merkezi yönetimin ve İl Özel Yönetiminin başı olması" izlemektedir.

Tablo 56/C : İl Özel İdarelerinin Hizmetleri Yerine Getirirken Karşılaştığı Sorunlar

İZMİR	1. Öncelikli		2. Öncelikli		3. Öncelikli	
	F	%	F	%	F	%
İdari ve Mali Vesayet	10	10.3	10	11.4	20	23.5
Valinin Merkezi Yönetim ve İl Özel Yönetiminin Başı Olması (Düalist Yapı)	15	15.5	22	25.0	18	21.2
Gündem Belirleme ve Karar Alma Esnekliğinin Olmayışı	1	1.0	13	14.8	14	16.5
Kaynak Yetersizliği	11	11.3	28	31.8	13	15.3
Örgütünün Olmayışı	-	-	4	4.0	2	2.4
İl Özel İdare Kanununun Eski Olması, Günün Gereksinimlerine Uyarlanamaması	60	61.9	11	12.5	18	21.2
Toplam	97	100	88	100	85	100

İzmir İl Özel İdaresinin hizmetleri gerçekleştirirken karşılaştığı sorunlarının nedenleri arasında ilk öncelikli olarak %61.9 ile "İl Özel İdare Kanunun eski olması, günün

gereksinimlerine uyarlanamaması" gelmektedir. Bunu %31.8 ile "kaynak yetersizliği", %23.5 ile de "idari ve mali vesayet", izlemektedir.

Tablo 56/D : İl Özel İdarelerinin Hizmetleri Yerine Getirirken Karşılaştığı Sorunlar

AĞRI-KONYA-İZMİR	1. Öncelikli		2. Öncelikli		3. Öncelikli	
	F	G %	F	G %	F	G %
İdari ve Mali Vesayet	22	12.5	19	11.5	30	18.9
Valinin Merkezi Yönetim ve İl Özel Yönetiminin Başı Olması (Düalist Yapı)	23	13.1	34	20.6	44	27.7
Gündem Belirleme ve Karar Alma Esnekliğinin Olmayışı	1	0.6	18	10.9	32	20.1
Kaynak Yetersizliği	29	16.5	62	37.6	23	14.5
Örgütünün Olmayışı	-	-	6	3.6	6	3.8
İl Özel İdare Kanununun Eski Olması, Günün Gereksinimlerine Uyarlanamaması	101	57.4	26	15.8	24	15.1
Toplam	176	100	165	100	159	100

Genel olarak Meclis üyelerinin İl Özel İdaresinin hizmetleri gerçekleştirirken karşılaştığı sorunlarının nedenleri arasında ilk öncelikli olarak %57.4 ile "İl Özel İdare Kanunun eski olması, günün gereksinimlerine uyarlanamaması" gelmektedir. Bunu %37.6 ile "kaynak yetersizliği", %27.7 ile de " valinin merkezi yönetim ve il özel yönetiminin başı olması " izlemektedir.

Tablo 57: Valinin Denetimi

İl Genel Meclisinin "Vali" Üzerinde Kontrol Yetkisi Genişletilmeli mi?	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Evet Tamamen	25	89,3	89,3	35	66,0	67,3	60	59,4	61,2	120	65,9	67,4
Kısmen	2	7,1	7,1	10	18,9	19,2	22	21,8	22,4	34	18,7	19,1
Hayır Yeterli	1	3,6	3,6	7	13,2	13,5	15	14,9	15,3	23	12,6	12,9
Fikrim Yok	-	-	-	-	-	-	1	1,0	1,0	1	0,5	0,6
Geçerli Gözlem Toplamı	-	-	-	52	98,1	100	98	97,0	100	178	97,8	100
Cevapsız	-	-	-	1	1,9	-	3	3,0	-	4	2,2	-
Toplam	28	100	100	53	100	-	101	100	-	182	100	-

Meclis üyelerinin %65.9'u İl Özel İdaresinin yürütme organı olan vali üzerindeki kontrol yetkisinin genişletilmesini istemekte; %18.7'i kısmen genişletilsin derken; %12.6'ı kontrol yetkisinin yeterli olduğunu söylemekte, %0.5'i ise bu konuda fikri olmadığını söylemektedir.

İl ölçeğinde, İzmir, %59.4'ü evet tamamen, %21.8'i kısmen, %15.3'ü yeterli, %1'i ise fikrim yok demektedir. Konya'da, %66'ı evet tamamen, %18.9'u kısmen derken, %14.9'u hayır yeterli, %1'i fikrim yok ; Ağrı'da çok yüksek bir oranda %89.3 evet tamamen , %7.1'i kısmen , %3.6'ı da hayır yeterli demektedirler.

Tablo 58/A : Görevlerde Başarı

AĞRI İL ÖZEL İDARELERİNİN BAŞARI İLE YERİNE GETİRDİĞİ GÖREVLER	1. Öncelikli		2. Öncelikli		3. Öncelikli	
	F	G %	F	G %	F	G %
Sağlık ve Sosyal Yardım Görevleri	-	-	2	33.3	1	16.7
Bayındırlık Görevleri	-	-	3	50.0	3	50.0
Kültür ve Eğitim Görevleri	3	10.7	-	-	1	16.7
Tarım Görevleri	2	7.1	-	-	-	-
Hayvancılıkla İlgili Görevler	1	3.6	1	16.7	1	16.7
Ormancılık	-	-	-	-	-	-
Ekonomik Görevler	-	-	-	-	-	-
Diğer	-	-	-	-	-	-
Hiçbiri	22	78.6	-	-	-	-
Toplam	28	100	6	100	6	100

Ağrı'da Meclis üyelerinin başarı ile yerine getirdikleri görevler arasında birinci öncelikli olarak %78.6'ınca başarılı görülmemektedir. Bunu % 50 ile bayındırlık görevinin izlediği görülmektedir.

Tablo 58/B : Görevlerde Başarı

KONYA İL ÖZEL İDARELERİNİN BAŞARI İLE YERİNE GETİRDİĞİ HİZMETLER	1. Öncelikli		2. Öncelikli		3. Öncelikli	
	F	G %	F	G %	F	G %
Sağlık ve Sosyal Yardım Görevleri	12	23.1	5	12.8	8	21.1
Bayındırlık Görevleri	14	26.9	8	20.5	5	13.2
Kültür ve Eğitim Görevleri	5	9.6	6	15.4	3	7.9
Tarım Görevleri	8	15.4	12	30.8	10	26.3
Hayvancılıkla İlgili Görevler	-	-	5	12.8	7	18.4
Ormancılık	1	1.9	2	5.1	1	2.6
Ekonomik Görevler	-	-	1	2.6	3	7.9
Diğer	1	1.9	-	-	1	2.6
Hiçbiri	11	21.2	-	-	-	-
Toplam	52	100	39	100	38	100

Konya'da, Meclis üyelerinin başarı ile yerine getirdikleri görevler arasında, öncelikli olarak % 26.9 ile bayındırlık görevi yer almakla birlikte hiçbirini (%21.2) yerine getiremediklerini ifade edenlerin oranı da dikkat çekicidir. Bunu %30.8 ile tarım görevleri izlemektedir.

Tablo 58/C : Görevlerde Başarı

İZMİR İL ÖZEL İDARELERİNİN BAŞARI İLE YERİNE GETİRDİĞİ HİZMETLER	1. Öncelikli		2. Öncelikli		3. Öncelikli	
	F	G %	F	G %	F	G %
Sağlık ve Sosyal Yardım Görevleri	14	14.6	29	33.3	18	22.2
Bayındırlık Görevleri	19	19.8	18	20.7	7	8.6
Kültür ve Eğitim Görevleri	40	41.7	17	19.5	12	14.8
Tarım Görevleri	5	5.2	13	14.9	15	18.5
Hayvancılıkla İlgili Görevler	1	1.0	6	6.9	5	6.2
Ormancılık	-	-	1	1.1	7	8.6
Ekonomik Görevler	5	5.2	-	-	12	14.8
Diğer	6	6.3	3	3.0	5	6.2
Hiçbiri	6	6.3	-	-	-	-
Toplam	96	100	87	100	81	100

İzmir'de Meclis üyelerinin başarı ile yerine getirdikleri görevler arasında ilk öncelikli olarak %41.7 ile kültür ve eğitim görevleri yer alırken; bunu %33.3 ve %22.2'lik oranlarla sağlık ve sosyal yardım görevleri izlemektedir. Diğer cevapları arasında ise büyük çoğunlukla köy hizmetleri görevinin yer aldığı görülmektedir.

Tablo 58/D : Görevlerde Başarı

AĞRI-KONYA-İZMİR İL ÖZEL İDARELERİNİN BAŞARI İLE YERİNE GETİRDİĞİ HİZMETLER	1. Öncelikli		2. Öncelikli		3. Öncelikli	
	F	G %	F	G %	F	G %
Sağlık ve Sosyal Yardım Görevleri	26	14.8	36	27.3	27	21.6
Bayındırlık Görevleri	33	18.8	29	22.0	15	12.0
Kültür ve Eğitim Görevleri	48	27.3	23	17.4	16	12.8
Tarım Görevleri	15	8.5	25	18.9	25	20.0
Hayvancılıkla İlgili Görevler	2	1.1	12	9.1	13	10.4
Ormancılık	1	0.6	3	2.3	8	6.4
Ekonomik Görevler	5	2.8	1	0.8	15	12.0
Diğer	7	4.0	3	2.3	6	4.8
Hiçbiri	39	22.2	-	-	-	-
Toplam	176	100	132	100	125	100

Genel olarak Meclis üyelerinin başarı ile yerine getirdikleri görevler arasında ilk öncelikli olarak %27.3 ile kültür ve eğitim görevleri yer almaktadır. Ancak, burada dikkate çeken %22.2 gibi dağılım içinde yüksek bir oranın hiçbiri şeklinde olduğudur. İkinci ve üçüncü öncelikler arasında ise %27.3 ve % 21.6'lık oranlarla ile sağlık ve sosyal yardım görevleri yer almaktadır.

Tablo 59 : Kırsal Alan Görevi

İL ÖZEL İDARELERİ KIRSAL ALAN GÖREVLERİNİ YAPABİLİYOR MU	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Evet	-	-	-	3	5.7	5.7	24	23.8	24.0	27	14.8	14.9
Kısmen	12	42.9	42.9	34	64.2	64.2	55	54.5	55.0	101	55.5	55.8
Hayır	16	57.1	57.1	16	30.2	30.2	21	20.8	21.0	53	29.1	29.3
Fikrim Yok	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Geçerli Gözlem Toplamı	-	-	100	-	-	100	100	99.0	100	181	99.5	100
Cevapsız	-	-	-	-	-	-	1	1	-	1	0.5	-
Toplam	28	100	-	53	100	-	101	100	-	182	100	-

Meclis üyelerinin %55.5'i kırsal alan görevlerini "kısmen" yerine getirebildiklerini ifade etmişlerdir. Hayır diyenler %29.1, evet diyenler ise %14.8'dir. Kısmen ve hayır diyenler birlikte değerlendirildiğinde %84.6 ile **İl Özel İdarelerinin kırsal alanlarda görevlerini büyük oranda yapamadıkları sonucu ortaya çıkmaktadır.**

İl ölçeğinde ise, İzmir, %54.5 ile kısmen, %23.8 ile hayır, %20.8 ile hayır derken; Konya'da %64.2 ile kısmen, %30.2 ile hayır, %5.7 evet; Ağrı'da %57.1 ile hayır, %42.9 ile kısmen dendiği görülmektedir.

Tablo 60 : İlçe Özel İdaresi Yönetimi Kurulması Görüşü

İLÇE ÖZEL İDARESİ KURULMASI	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Evet	26	92.9	92.9	47	88.7	92.2	65	64.4	65.0	138	75.8	77.1
Hayır	-	-	-	2	3.8	3.9	31	30.7	31.0	33	18.1	18.4
Fikrim Yok	2	7.1	7.1	2	3.8	3.9	4	4.0	4.0	8	4.4	4.5
Geçerli Gözlem Toplamı	-	-	100	51	96.2	100	100	99.0	100	179	98.4	100
Cevapsız	-	-	-	2	3.8	-	1	1.0	-	3	1.6	-
Toplam	28	100	-	53	100	-	101	100	-	182	100	-

Meclis üyelerinin İlçe Özel İdaresi kurulması konusundaki fikirleri sorulduğunda, cevapsızlar dikkate alındığında, %75.8'i buna evet derken; %18.1'i hayır, %4.4'ü de bu konuda fikri olmadığını ifade etmiştir.

İl ölçeğinde, İzmir, %64.4'ü evet, %30.7'i hayır, %4'ü fikrim yok; Konya'da %88.7'i evet, %3.8'i hayır, %3.8'i fikrim yok; Ağrı'da %92.9 gibi çok yüksek bir oran evet derken, İlçe Özel İdaresi kurulmasına hayır diyen olmamış, %7.1'i ise bu konuda fikri olmadığını söylemiştir.

Tablo 61/A : İlçe Özel İdaresinin Kurulmamasını İstemeyenlerin Gerekçesi

KONYA İLÇE ÖZEL İDARESİNİN KURULMAMASI GEREKÇELERİ	1. Öncelikli		2. Öncelikli		3. Öncelikli	
	F	G %	F	G %	F	G %
İlçeler Alan Yönünden Küçük Birimler Olup Yeterli Mali Kaynaklara Ulaşamazlar	1	50	1	50.0	-	-
İlçe Özel İdarelerinin Oluşturulması Anayasaya Aykırıdır	-	-	-	-	-	-
İlçeler Alan İtibarıyla Küçük Birimler Olup, İlçe Özel İdare Meclislerine Belli Kişi ve Gruplar Hakim Olabilir	-	-	1	50.0	1	50.0
Halkın Üzerinde Ek Mali Külfet Yaratır	1	50	-	-	1	50.0
Diğer	-	-	-	-	-	-
Toplam	2	100	2	100	2	100

Konya'da İlçe Özel İdaresinin kurulmasına karşı olan Meclis üyelerinin ilk öncelikli nedeni %50'lik oranlarla "ilçeler alan yönünden küçük birimler olup yeterli mali kaynaklara ulaşamazlar" ve "halkın üzerine ek mali külfet getirir" olmuştur. İkinci öncelikte nedenler arasında da %50'lik oranlarla "ilçeler alan yönünden küçük birimler olup yeterli mali kaynaklara ulaşamazlar", " ilçeler alan itibarıyla küçük birimler olup, ilçe özel idare meclislerine belli kişi ve gruplar hakim olabilir" yer almaktadır. Üçüncü öncelik yine %50'lik oranlarla " ilçeler alan itibarıyla küçük birimler olup, ilçe özel idare meclislerine belli kişi ve gruplar hakim olabilir" ve "halkın üzerinde ek mali külfet yaratır" yer almaktadır.

Tablo 61/B : İlçe Özel İdaresinin Kurulmamasını İstemeyenlerin Gerekçesi

İZMİR İLÇE ÖZEL İDARESİNİN KURULMAMASI GEREKÇELERİ	1. Öncelikli		2. Öncelikli		3. Öncelikli	
	F	G %	F	G %	F	G %
İlçeler Alan Yönünden Küçük Birimler Olup Yeterli Mali Kaynaklara Ulaşamazlar	16	51.6	5	20.8	2	10.5
İlçe Özel İdarelerinin Oluşturulması Anayasaya Aykırıdır	-	-	8	33.3	1	5.3
İlçeler Alan İtibarıyla Küçük Birimler Olup, İlçe Özel İdare Meclislerine Belli Kişi ve Gruplar Hakim Olabilir	9	29.0	8	33.3	2	10.5
Halkın Üzerinde Ek Mali Külfet Yaratır	3	9.7	3	12.5	11	57.9
Diğer	3	9.7	-	-	3	15.8
Toplam	31	100	24	100	19	100

İzmir'de İlçe Özel Yönetiminin kurulmasına karşı olan meclis üyelerinin ilk öncelikli nedeni %51.6 ile "ilçeler alan yönünden küçük birimler olup yeterli mali kaynaklara ulaşamazlar" dır. İkinci öncelikte nedenler arasında da %33.3'lük oranlarla "ilçe özel idarelerinin kurulması Anayasa'ya aykırıdır" ve " ilçeler alan itibarıyla küçük birimler olup, ilçe özel idare meclislerine belli kişi ve gruplar hakim olabilir" yer almaktadır. Üçüncü öncelikli neden olarak da %57.9 ile " halkın üzerinde ek mali külfet getirir" belirtilmiştir.

Tablo 61/C : İlçe Özel İdaresinin Kurulmamasını İstemeyenlerin Gerekçesi

AĞRI-KONYA-İZMİR	1. Öncelikli		2. Öncelikli		3. Öncelikli	
İLÇE ÖZEL İDARESİNİN KURULMAMASI GEREKÇELERİ	F	G %	F	G %	F	G %
İlçeler Alan Yönünden Küçük Birimler Olup Yeterli Mali Kaynaklara Ulaşamazlar	17	51.5	6	23.1	2	9.5
İlçe Özel İdarelerinin Oluşturulması Anayasaya Aykırıdır	-	-	8	30.8	1	4.8
İlçeler Alan İtibarıyla Küçük Birimler Olup, İlçe Özel İdare Meclislerine Belli Kişi ve Gruplar Hakim Olabilir	9	27.3	9	34.6	2	9.5
Halkın Üzerinde Ek Mali Külfet Yaratır	4	12.1	3	11.5	12	57.1
Diğer	3	9.1	-	-	4	19.0
Toplam	33	100	26	100	21	100

Meclis üyelerinden İlçe Özel Yönetiminin kurulmasına karşı olanların ilk öncelikli nedeni %51'5 ile "ilçeler alan yönünden küçük birimler olup yeterli mali kaynaklara ulaşamazlar" dır. İkinci öncelikte neden olarak %34.6 ile "ilçeler alan itibarıyla küçük birimler olup, ilçe özel idare meclislerine belli kişi ve gruplar hakim olabilir" gösterilirken; Üçüncü öncelikli neden de %57.1 ile " halkın üzerinde ek mali külfet getirir" şeklindedir.

Tablo 62/A : İlçe Özel İdaresinin Kurulmasını İsteyenlerin Gerekçesi

AĞRI	1. Öncelikli		2. Öncelikli		3. Öncelikli	
İLÇE ÖZEL İDARESİNİN KURULMASI GEREKÇELERİ	F	G %	F	G %	F	G %
Halka Daha Yakın Bir Birim Olacağından İhtiyaçların ve İsteklerin Tespiti Sağlanmış Olur	16	61.5	1	3.8	5	19.2
Kamu Hizmetlerinin Yerinde ve Çabuk Olarak Halka Götürülmesinde Kolaylık Sağlar	3	11.5	11	42.3	2	7.7
Hizmetler Kırsal Alanlara Bu İdare Sayesinde Daha Kolay ve Başarılı Bir şekilde Götürülebilir	2	7.7	7	26.9	7	26.9
Bu Birim Halkın Siyasi Eğitim ve Bilincinin Gelişmesinde Önemli Rol Oynar	-	-	3	11.5	1	3.8
Kırsal Alanda Yaşayanlara İdareyi Yakından Denetleme ve Değerlendirme Olanağı Sağlar	1	3.8	1	3.8	7	26.9
Politikacıları Daha Sorumlu Davranmaya Yöneltir	4	15.4	3	11.5	4	15.4
Toplam	26	100	26	100	26	100

Ağrı'da İlçe Özel İdaresinin kurulmasını isteyen Meclis üyelerinin birinci öncelikli gerekçesi %61.5 ile "halka daha yakın bir birim olacağından ihtiyaçların ve isteklerin tespiti sağlanmış olur" şeklindedir. İkinci öncelikli gerekçe ise, %42.3 ile "kamu hizmetlerinin yerinde ve çabuk olarak halka götürülmesinde kolaylık sağlar" ; Üçüncü öncelikli gerekçe olarak da %26.9'luk oranlarla " hizmetler kırsal alanlara bu idare sayesinde daha kolay ve başarılı bir şekilde götürülebilir" ve "kırsal alanda yaşayanlara idareyi yakından denetleme ve değerlendirme olanağı sağlar" şeklindedir.

Tablo 62/B : İlçe Özel İdaresinin Kurulmasını İsteyenlerin Gerekçesi

KONYA İLÇE ÖZEL İDARESİNİN KURULMASI GEREKÇELERİ	1. Öncelikli		2. Öncelikli		3. Öncelikli	
	F	G %	F	G %	F	G %
Halka Daha Yakın Bir Birim Olacağından İhtiyaçların ve İsteklerin Tespiti Sağlanmış Olur	35	79.5	4	9.3	1	2.4
Kamu Hizmetlerinin Yerinde ve Çabuk Olarak Halka Götürülmesinde Kolaylık Sağlar	5	11.4	21	48.8	4	9.8
Hizmetler Kırsal Alanlara Bu İdare Sayesinde Daha Kolay ve Başarılı Bir şekilde Götürülebilir	3	6.8	10	23.3	7	17.1
Bu Birim Halkın Siyasi Eğitim ve Bilincinin Gelişmesinde Önemli Rol Oynar	-	-	2	4.7	4	9.8
Kırsal Alanda Yaşayanlara İdareyi Yakından Denetleme ve Değerlendirme Olanağı Sağlar	-	-	3	7.0	8	19.5
Politikacıları Daha Sorumlu Davranmaya Yöneltir	1	2.3	3	7.0	17	41.5
Toplam	44	100	43	100	41	100

Konya'da İlçe Özel İdaresinin kurulmasını isteyen meclis üyelerinin birinci öncelikli gerekçesi %79.5 ile "halka daha yakın bir birim olacağından ihtiyaçların ve isteklerin tespiti sağlanmış olur" şeklindedir. İkinci öncelikli gerekçe ise, %48.8 ile "kamu hizmetlerinin yerinde ve çabuk olarak halka götürülmesinde kolaylık sağlar" ; Üçüncü öncelikli gerekçe olarak da %41.5'lik oranla "Politikacıları Daha Sorumlu Davranmaya Yöneltir" olarak belirtilmiştir.

Tablo 62/C : İlçe Özel İdaresinin Kurulmasını İsteyenlerin Gerekçesi

İZMİR İLÇE ÖZEL İDARESİNİN KURULMASI GEREKÇELERİ	1. Öncelikli		2. Öncelikli		3. Öncelikli	
	F	G %	F	G %	F	G %
Halka Daha Yakın Bir Birim Olacağından İhtiyaçların ve İsteklerin Tespiti Sağlanmış Olur	43	70.5	7	11.5	4	6.6
Kamu Hizmetlerinin Yerinde ve Çabuk Olarak Halka Götürülmesinde Kolaylık Sağlar	7	11.5	28	45.9	4	6.6
Hizmetler Kırsal Alanlara Bu İdare Sayesinde Daha Kolay ve Başarılı Bir şekilde Götürülebilir	7	11.5	12	19.7	19	31.1
Bu Birim Halkın Siyasi Eğitim ve Bilincinin Gelişmesinde Önemli Rol Oynar	-	-	6	9.8	5	8.2
Kırsal Alanda Yaşayanlara İdareyi Yakından Denetleme ve Değerlendirme Olanağı Sağlar	-	-	6	9.8	14	23.0
Politikacıları Daha Sorumlu Davranmaya Yöneltir	4	6.6	2	3.3	15	24.6
Toplam	61	100	61	100	61	100

İzmir'de İlçe Özel İdaresinin kurulmasını isteyen Meclis üyelerinin birinci öncelikli gerekçesi %70.5 ile "halka daha yakın bir birim olacağından ihtiyaçların ve isteklerin tespiti sağlanmış olur" şeklindedir. İkinci öncelik gerekçe ise, %45.9 ile "kamu hizmetlerinin yerinde ve çabuk olarak halka götürülmesinde kolaylık sağlar" ; Üçüncü öncelikli gerekçe olarak da %31.1'lik oranla "Hizmetler Kırsal Alanlara Bu İdare Sayesinde Daha Kolay ve Başarılı Bir şekilde Götürülebilir" olarak belirtilmiştir.

Tablo 62/D : İlçe Özel İdaresinin Kurulmasını İsteyenlerin Gerekçesi

AĞRI-KONYA-İZMİR İLÇE ÖZEL İDARESİNİN KURULMASI GEREKÇELERİ	1. Öncelikli		2. Öncelikli		3. Öncelikli	
	F	G %	F	G %	F	G %
Halka Daha Yakın Bir Birim Olacağından İhtiyaçların ve İsteklerin Tespiti Sağlanmış Olur	94	71.8	12	9.2	10	7.8
Kamu Hizmetlerinin Yerinde ve Çabuk Olarak Halka Götürülmesinde Kolaylık Sağlar	15	11.5	60	46.2	10	7.8
Hizmetler Kırsal Alanlara Bu İdare Sayesinde Daha Kolay ve Başarılı Bir şekilde Götürülebilir	12	9.2	29	22.3	33	25.8
Bu Birim Halkın Siyasi Eğitim ve Bilincinin Gelişmesinde Önemli Rol Oynar	-		11	8.5	10	7.8
Kırsal Alanda Yaşayanlara İdareyi Yakından Denetleme ve Değerlendirme Olanağı Sağlar	1	0.5	10	7.7	29	22.7
Politikacıları Daha Sorumlu Davranmaya Yöneltir	9	4.9	8	6.2	36	28.1
Toplam	131	100	130	100	128	100

İlçe Özel İdaresinin kurulmasını isteyen Meclis üyelerinin birinci öncelikli gerekçesi %71.8 ile "halka daha yakın bir birim olacağından ihtiyaçların ve isteklerin tespiti sağlanmış olur" şeklindedir. İkinci öncelik gerekçe ise, %46.2 ile "kamu hizmetlerinin yerinde ve çabuk olarak halka götürülmesinde kolaylık sağlar" ; Üçüncü öncelikli gerekçe olarak da %28.1'lik oranla "Politikacıları Daha Sorumlu Davranmaya Yöneltir" olarak belirtilmiştir.

Tablo 63/A : Etkin ve Verimli Hizmet Üretme Şartları

AĞRI İL ÖZEL İDARELERİNİN ETKİN VE VERİMLİ HİZMET ÜRETEBİLMESİ GEREKLİ ŞARTLARIN DAĞILIMI	1. Öncelikli		2. Öncelikli		3. Öncelikli	
	F	G %	F	G %	F	G %
Mali Yeterlilik	19	67.9	2	7.4	-	-
Sorumluluk	1	3.6	4	14.8	8	29.6
Yetki	4	14.3	12	44.4	5	18.5
Temsil	1	3.6	1	3.7	-	-
Katılım	-	-	-	-	1	3.7
Özerklik	-	-	3	11.1	1	3.7
Örgütsel Yeterlilik	-	-	2	7.4	1	3.7
Kurumsal İşleyişin Demokratikleşmesi	3	10.7	3	11.1	11	40.7
Diğer	-	-	-	-	-	-
Toplam	28	100	28	100	27	100

Ağrı'da, İl Özel İdaresinin etkin ve verimli hizmet üretebilmesi konusunda, meclis üyelerinin birinci öncelikli isteği %67.9 ile mali yeterliliğin sağlanmasıdır. İkinci öncelikli istek %44.4 ile yetki verilmesi; üçüncü öncelikli istek ise %40.7 ile kurumsal işleyişin demokratikleşmesidir.

Tablo 63/B : Etkin ve Verimli Hizmet Üretme Şartları

KONYA İL ÖZEL İDARELERİNİN ETKİN VE VERİMLİ HİZMET ÜRETEBİLMESİ GEREKLİ ŞARTLARIN DAĞILIMI	1. Öncelikli		2. Öncelikli		3. Öncelikli	
	F	G %	F	G %	F	G %
Mali Yeterlilik	32	61.5	7	13.7	10	21.3
Sorumluluk	2	3.8	10	19.6	4	8.5
Yetki	10	19.2	26	51.0	8	17.0
Temsil	1	1.9	2	3.9	4	8.5
Katılım	-	-	1	2.0	5	10.6
Özerklik	-	-	3	5.9	6	12.8
Örgütsel Yeterlilik	-	-	-	-	-	-
Kurumsal İşleyişin Demokratikleşmesi	7	13.2	2	3.8	10	21.3
Diğer	-	-	-	-	-	-
Toplam	52	100	51	100	47	100

Konya'da, İl Özel İdaresinin verimli ve etkin hizmet üretebilmesi konusunda, Meclis üyelerinin birinci öncelikli isteği %61.5 ile "mali yeterli" olmadır. İkinci öncelikli istek %51 ile "yetki" verilmesi; üçüncü öncelikli istek ise %21.3'lük oranlarla " kurumsal işleyişin demokratikleşmesi" ve " mali yeterlilik" ve olarak belirlenmiştir.

Tablo 63/C : Etkin ve Verimli Hizmet Üretme Şartları

İZMİR İL ÖZEL İDARELERİNİN ETKİN VE VERİMLİ HİZMET ÜRETEBİLMESİ GEREKLİ ŞARTLARIN DAĞILIMI	1. Öncelikli		2. Öncelikli		3. Öncelikli	
	F	G %	F	G %	F	G %
Mali Yeterlilik	46	47.4	10	10.4	18	19.1
Sorumluluk	7	7.2	26	27.1	3	3.2
Yetki	28	28.9	25	26.0	15	16.0
Temsil	-	-	9	9.4	5	5.3
Katılım	1	1.0	9	9.4	16	17.0
Özerklik	5	5.2	6	6.3	9	9.6
Örgütsel Yeterlilik	1	1.0	6	6.3	4	4.3
Kurumsal İşleyişin Demokratikleşmesi	9	9.3	5	5.2	23	24.5
Diğer	-	-	-	-	1	1.1
Toplam	97	100	96	100	94	100

İzmir'de, İl Özel İdaresinin verimli ve etkin hizmet üretebilmesi konusunda, Meclis üyelerinin birinci öncelikli isteği %47.4 ile "mali yeterli" olmadır. İkinci öncelikli isteği birbirine yakın oranlarla "sorumluluk (%27.1) ve "yetki (%26)" verilmesi; üçüncü öncelikli istek ise % 24.5 ile " kurumsal işleyişin demokratikleşmesi" olarak belirlenmiştir.

Tablo 63/D : Etkin ve Verimli Hizmet Üretme Şartları

AĞRI-KONYA-İZMİR İL ÖZEL İDARELERİNİN ETKİN VE VERİMLİ HİZMET ÜRETEBİLMESİ GEREKLİ ŞARTLARIN DAĞILIMI	1. Öncelikli		2. Öncelikli		3. Öncelikli	
	F	G %	F	G %	F	G %
Mali Yeterlilik	97	54.8	19	10.9	28	16.7
Sorumluluk	10	5.6	40	23.0	15	8.9
Yetki	42	23.7	63	36.2	28	16.7
Temsil	2	1.1	12	6.9	9	5.4
Katılım	1	0.6	10	5.7	22	13.1
Özerklik	5	2.8	12	6.9	16	9.5
Örgütsel Yeterlilik	1	0.6	8	4.6	5	3.0
Kurumsal İşleyişin Demokratikleşmesi	19	10.7	10	5.7	44	26.2
Diğer	-	-	-	-	1	0.6
Toplam	177	100	174	100	168	100

İl Özel İdaresinin verimli ve etkin hizmet üretebilmesi konusunda, Meclis üyelerinin birinci öncelikli isteği %54.8 ile "mali yeterli" olmadır. İkinci öncelikli isteği %36.2 ile "yetki" verilmesi; üçüncü öncelikli istek ise %26.2 ile " kurumsal işleyişin demokratikleşmesi" olarak belirlenmiştir.

Tablo 64 : Denetimin Meclis Çalışmaları Üzerindeki Denetimi

DENETİM MECLİS ÇALIŞMALARINI OLUMSUZ ETKİLİYOR MU ?	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Her Zaman	8	28.6	28.6	9	17.0	18.4	10	9.9	10.6	27	14.8	15.8
Genelde(Sık)	1	3.6	3.6	10	18.9	20.4	20	19.8	21.3	31	17.0	18.1
Bazen	11	39.3	39.3	25	47.2	51.0	44	43.6	46.8	80	44.0	46.8
Hiç	4	14.3	14.3	1	1.9	2.0	12	11.9	12.8	17	9.3	9.9
Fikrim Yok	4	14.3	14.3	4	7.5	8.2	8	7.9	8.5	16	8.8	9.4
Geçerli Gözlem Toplamı	-	-	100	49	92.5	100	94	93.1	100	171	94.0	100
Cevapsız	-	-	-	4	7.5	-	7	6.9	-	11	6.0	-
Toplam	28	100	-	53	100	-	101	100	-	182	100	-

İl Genel Meclisinin almış olduğu kararlar üzerinde merkezi yönetimin denetimi meclisin çalışmalarını olumsuz etkiliyor mu? sorusuna meclis üyelerinin %44 bazen, %17'i sık, %14.8'i her zaman etkiliyor demektedir. Bazen, sık ve her zaman şıklarını birlikte değerlendirdiğimizde %75.8 gibi yüksek bir orana ulaşılmaktadır. Hiç etkilemiyor diyenler %9.3, fikrim yok diyenler ise % 8.8 oranındadır.

İl ölçeğinde ise, İzmir, %43.6 ile bazen, %21.3'ü sık, %9.9 her zaman etkiliyor, %11.9'u hiç etkilemiyor derken; %7.9'u fikrim yok demiştir. Konya'da %47.2 bazen, %18.9 sık, %17 her zaman derken; %1.9'u hiç, %7.5'i fikrim yok demişlerdir. Ağrı'da %39.3'ü bazen, %28.6'ı her zaman, %3.6'ı sık derken; %14.3'ü hiç, yine %14.3'ü fikrim yok demişlerdir.

Tablo 65 : Vesayet Denetimi Konusundaki Görüşler

	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Hukuka Uygunluk Denetimi	4	14.3	14.8	2	3.8	4.1	6	5.9	6.8	12	6.6	7.3
Yerindelik Denetimi	2	7.1	7.4	2	3.8	4.1	6	5.9	6.8	10	5.5	6.1
Hukuka Uygunluk ve Yerindelik Denetimi	-	-	-	8	15.1	16.3	31	30.7	35.2	39	21.4	23.8
Merkezi Yönetimin Katı Baskısı	6	21.4	22.2	25	47.2	51.0	23	22.8	26.1	54	29.7	32.9
Fikrim Yok	15	53.6	55.6	12	22.6	24.5	22	21.8	25.0	49	26.9	29.9
Geçerli Gözlem Toplamı	27	96.4	100	49	92.5	100	88	87.1	100	164	90.1	100
Cevapsız	1	3.6	-	4	7.5	-	13	12.9	-	18	9.9	-
Toplam	28	100	-	53	100	-	101	100	-	182	100	-

Cevapsızlar dikkate alındığında meclis üyelerinin %29.7'i vesayet denetimini merkezi yönetimin baskısı olarak nitelendirmekte, %26.9 gibi önemli bir rakam ise vesayet denetimi konusunda fikirlerinin olmadığını ifade etmektedirler. Bunları %21.4'ü hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi, %12'i hukuka uygunluk denetimi ve %5.5'i de yerindelik denetimi cevapları izlemektedir.

İl ölçeğinde ise, İzmir, %30.7'i Hukuka Uygunluk ve Yerindelik Denetimi, %22.'8 Merkezi Yönetimin Katı Baskısı, %21.8'i fikri olmadığını ifade etmişler, %5.9'lık oranda ise hukuka uygunluk ve yerindelik denetimidir demişlerdir. Konya'da %47.2 merkezi yönetimin katı baskısı, %22.6'ı fikrim yok, % 15.1'i hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi derken; %3.8'lik oranlarla hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi nitelemesinde bulunmuşlardır. Ağrı'da %53.6 gibi çok yüksek bir oranda vesayet denetimi kavramı konusunda fikirlerinin olmadığı görülmekte; %21.4'lük oranda merkezi yönetimin katı baskısı derken; %14.8'i hukuka uygunluk denetimi ve %7.4'ü de yerindelik denetimi nitelemesinde bulunmuşlardır.

Tablo 66 : Valinin Konumu

VALİ MERKEZİ YÖNETİMİN TEMSİLCİLİĞİ İLE İL GENEL MECLİSİ BAŞKANLIĞINI BERABER YÜRÜTMELİ Mİ	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Evet	9	32.1	32.1	10	18.9	19.2	26	25.7	26.8	45	24.7	25.4
Hayır	17	60.7	60.7	41	77.4	78.8	68	67.3	70.1	126	69.2	71.2
Fikrim Yok	2	7.1	7.1	1	1.9	1.9	3	3.0	3.1	6	3.3	3.4
Geçerli Gözlem Toplamı	-	-	100-	52	98.1	100	97	96.0	100	177	97.3	100
Cevapsız	-	-	-	1	1.9	-	4	4.0	-	5	2.7	-
Toplam	28	100	-	53	100	-	101	100	-	182	100	-

Meclis üyelerinin %69.2'i valinin İl Genel Meclisi başkanlığını yürütmesini istememekte; %24.7'i buna evet derken; %3.3'ü de bir fikrinin olmadığını ifade etmektedir.

İl ölçeğinde ise, İzmir, %69.2'i hayır, %25.7'i evet , %3'ü fikrim yok ifadesinde bulunmuşlar; Konya'da %78.8'i hayır, %19.2'i evet, %1.9 fikrim yok; Ağrı'da %60.7'i hayır, %32.1'i evet, %7.1'i fikrim yok demişlerdir.

Tablo 67 : İl Özel İdaresinin Başı ve Yürütme Organı

İL ÖZEL İDARESİNİN BAŞKANI VE YÜRÜTME ORGANI KİM OLMALI	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Meclis Üyelerinin Kendi İçinden Seçeceği Başkan	13	46.4	76.5	31	58.5	73.8	61	60.4	88.4	105	57.7	82.0
Doğrudan Yerel Halk Tarafından Seçilmeli	4	14.3	23.5	9	17.0	21.4	8	7.9	11.6	21	11.5	16.4
Meclis İçinden Merkezi Yönetimin Atayacağı Başkan	-	-	-	2	3.8	4.8	-	-	-	2	1.1	1.6
Diğer	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Geçerli Gözlem Toplamı	17	60.7	100	42	79.2	100	69	68.3	100	128	70.3	100
Cevapsız	11	39.3	-	11	20.8	-	32	31.7	-	54	29.7	-
Toplam	28	100	-	53	100	-	101	100	-	182	100	-

İl Özel İdaresinin başı ve yürütme organı kim olmalı sorusuna Meclis üyelerinin %82 gibi önemli bir çoğunluğunun "meclisin üyelerinin kendi içinden seçeceği" birisinin başkan ve yürütme organı olmasını istedikleri görülmekte; %16.4'ü "doğrudan yerel halk tarafından seçilsin" demektedir. Ancak burada dikkat çekici olan küçük bir oranda olsa (%1.6) "meclisin içinden merkezi yönetimin atayacağı" bir başkanın olmasını isteyenlerin olduğudur.

İl ölçeğinde, İzmir, %88.4'ü "meclisin üyelerinin kendi içinden seçeceği" birisinin başkan ve yürütme organı olmasını, %11.6'ı "doğrudan yerel halk tarafından seçilmesini" istedikleri görülmektedir. Konya'da %73.8'i "meclisin üyelerinin kendi içinden seçeceği" birisinin başkan ve yürütme organı olmasını, %11.6'ı "doğrudan yerel halk tarafından seçilmesini", %4.8'i de "meclisin içinden merkezi yönetimin atayacağı" birinin başkan olmasını; Ağrı'da %76.5'i "meclisin üyelerinin kendi içinden seçeceği" birinin başkan ve yürütme organı olmasını, %23.5'i de "doğrudan yerel halk tarafından seçilmesini istedikleri görülmektedir.

3. Yerel Demokrasi-Katlım Algılamalarına Yönelik Bulgular

Tablo 68 : Meclis Toplantılarına Halkın İlgisi

İL GENEL MECLİSİ TOPLANTILARINA HALKIN İLGİSİ	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
İlgili	3	10.7	10.7	2	3.8	3.8	3	3.0	3.0	8	4.4	4.5
Kısmen İlgili	5	17.9	17.9	18	34.0	34.6	23	22.8	23.2	46	25.3	25.7
İlgisiz	17	60.7	60.7	32	60.4	61.5	72	71.3	72.7	121	66.5	67.6
Fikrim Yok	3	10.7	10.7	-	-	-	1	1.0	1.0	4	2.2	2.2
Geçerli Gözlem Toplamı	-	-	100	52	98.1	100	99	98.0	100	179	98.4	100
Cevapsız	-	-	-	1	1.9	-	2	2.0	-	3	1.6	-
Toplam	28	100	-	53	100	-	101	100	-	182	100	-

Ankete katılanların %66.5'i halkın İl Genel Meclisi toplantılarına ilgisinin olmadığını, %25.3'ü de kısmen ilgili olduklarını ifade etmektedirler. Birlikte değerlendirildiğinde halkının ilgisizliğinin %91.8 gibi çok yüksek bir orana ulaştığı görülmektedir. Sadece %4.4 meclis üyesi halkın ilgili olduğunu ifade etmiş olmaktadır.

İl ölçeğinde ise, İzmir, %71.3'ü ilgisiz, %22.8'i kısmen ilgili derken; sadece %3'ü ilgili demekte; Konya'da %60.4'ü ilgisiz, %34.6'ı kısmen ilgili, %3.8'i de ilgili; Ağrı'da %60.7 ilgilisiz, %17.9'u kısmen ve %10.7'i de ilgili olduklarını söylemişlerdir.

Tablo 69/A : Meclis Toplantılarına İlgisizliğin Nedenleri

AĞRI İL GENEL MECLİSİ TOPLANTISINA HALKIN İLGİSİZLİĞİNİN NEDENLERİ	1. Öncelikli		2. Öncelikli		3. Öncelikli	
	F	G %	F	G %	F	G %
Bilgi Akışı Yok	6	31.6	9	47.4	3	16.7
Yerel Halkta Seçip-Karışmama Anlayışının Olması	-	-	1	5.3	7	38.9
Meclisin Varlığından Haberdar Değiller	9	47.4	3	15.8	4	22.2
Yerel Halkta Kontrol Etme Gibi Bir Anlayış Geliştirilmemiş	4	21.1	6	31.6	4	22.2
Diğer	-	-	-	-	-	-
Toplam	19	100	19	100	18	100

Ağrı İl Genel Meclisi üyeleri halkın meclis toplantılara olan ilgisizliğinin nedenleri arasında birinci önceliğin %47.4 oranla halkın "meclisin varlığında haberdar olmamasına" bağladıkları görülmektedir. Nedenler arasında ikinci öncelik olarak %47.4 ile meclis-halk arasında " bilgi akışının olmamasına"; üçüncü öncelik ise, %38.9 ile "yerel halkta seçip-karışmama" mantığının işlemesi şeklinde ifade edilmiştir.

Tablo 69/B : Meclis Toplantılarına İlgisizliğin Nedenleri

KONYA İL GENEL MECLİSİ TOPLANTISINA HALKIN İLGİSİZLİĞİNİN NEDENLERİ	1. Öncelikli		2. Öncelikli		3. Öncelikli	
	F	G %	F	G %	F	G %
Bilgi Akışı Yok	14	34.1	11	31.4	6	18.2
Yerel Halkta Seçip-Karışmama Anlayışının Olması	3	7.3	10	28.6	10	30.3
Meclisin Varlığından Haberdar Değiller	11	26.8	10	28.6	4	12.1
Yerel Halkta Kontrol Etme Gibi Bir Anlayış Geliştirilmemiş	12	29.3	4	11.4	12	36.4
Diğer	1	2.4	-	-	1	3.0
Toplam	41	100	35	100	33	100

Konya İl Genel Meclisi üyeleri halkın meclis toplantılara olan ilgisizliğinin nedenleri arasında birinci ve ikinci öncelik %34.1 ve %31.4'lük oranlara meclis-halk arasında " bilgi akışının olmamasına", üçüncü öncelik ise, "yerel halkta kontrol etme gibi bir anlayışın geliştirilmemiş" olmasına bağlandığı görülmektedir.

Tablo 69/C : Meclis Toplantılarına İlgisizliğin Nedenleri

İZMİR İL GENEL MECLİSİ TOPLANTISINA HALKIN İLGİSİZLİĞİNİN NEDENLERİ	1. Öncelikli		2. Öncelikli		3. Öncelikli	
	F	G %	F	G %	F	G %
Bilgi Akışı Yok	33	38.4	15	20.8	9	14.1
Yerel Halkta Seçip-Karışmama Anlayışının Olması	18	20.9	16	22.2	14	21.9
Meclisin Varlığından Haberdar Değiller	22	25.6	27	37.5	13	20.3
Yerel Halkta Kontrol Etme Gibi Bir Anlayış Geliştirilmemiş	12	14.0	14	19.4	28	43.8
Diğer	1	1.2	-	-	-	-
Toplam	86	100	72	100	64	100

İzmir İl Genel Meclisi üyeleri halkın meclis toplantılara olan ilgisizliğinin nedenlerini birinci öncelikle %38.4 ile meclis-halk arasında " bilgi akışının olmamasına"; ikinci önceliği % 37.5 oranla halkın "meclisin varlığında haberdar olmamasına"; üçüncü önceliği %43.8 oranla " yerel halkta kontrol etme anlayışının olmamasına" bağladıkları görülmektedir.

Tablo 69/D : Meclis Toplantılarına İlgisizliğin Nedenleri

AĞRI-KONYA-İZMİR İL GENEL MECLİSİ TOPLANTISINA HALKIN İLGİSİZLİĞİNİN NEDENLERİ	1. Öncelikli		2. Öncelikli		3. Öncelikli	
	F	G %	F	G %	F	G %
Bilgi Akışı Yok	53	36.3	35	27.8	18	15.7
Yerel Halkta Seçip-Karışmama Anlayışının Olması	21	14.4	27	21.4	31	27.0
Meclisin Varlığından Haberdar Değiller	42	28.8	40	31.7	21	18.3
Yerel Halkta Kontrol Etme Gibi Bir Anlayış Geliştirilmemiş	28	19.2	24	19.0	44	38.3
Diğer	2	1.4	-	-	1	0.9
Toplam	146	100	126	100	115	100

İl Genel Meclisi üyeleri halkın meclis toplantılara olan ilgisizliğinin nedenlerini birinci öncelikle %36.3 ile meclis-halk arasında " bilgi akışının olmamasına", ikinci önceliği %31.7 oranla"meclisin varlığında haberdar olmamasına" ; üçüncü önceliği de %38.3 ile "yerel halkta kontrol etme anlayışının geliştirilmemiş" olmasına bağlamaktadırlar.

Tablo 70/A : İl Genel Meclisinde Doğal Üye Olması Gerekenler

	AĞRI EVET %	KONYA EVET %	İZMİR EVET %
Muhtar	46.4	49.1	**59.8**
Kaymakam	25.0	34.0	45.7
Belediye Başkanı	39.3	33.3	40.2
Daire Müdürleri	17.9	51.0	35.9
Dernek, Vakıf, Sendika Temsilcileri	32.1	11.3	15.2
Üniversite Temsilcileri	14.3	19.6	32.6
Meslek Kuruluşları	17.9	21.6	41.3
Sanayi ve Ticaret Odası Başkanları	7.1	17.6	15.2

İl Genel Meclisine doğal üye olması gerekenler hangileridir sorusunu il bazında, **İzmir, Muhtar**; %59.8, **Kaymakam**; %45.7, **Meslek Kuruluşları**; %41.3, **Belediye Başkanı** %40.2, **Daire müdürleri**; %35.9, **Üniversite Temsilciler**; %32.6, **Dernek Vakıf ve Sendika Temsilcileri**; %15.2, **Sanayi ve Ticaret Odası Başkanları**; %15.2 evet doğal üye olmalı demişlerdir.

Konya'da, Daire müdürleri; %51, **Muhtar**; %49.1, **Kaymakam**; %34, **Belediye Başkanı** %33.3, **Meslek Kuruluşları**; %21.6, **Üniversite Temsilciler**; %19.6, **Sanayi ve Ticaret Odası Başkanları**; %17.6, **Dernek Vakıf ve Sendika Temsilcileri**; %11.3'ü evet doğal üye olmalı demişlerdir.

Ağrı'da, Muhtar; %46.4, **Belediye Başkanı** %39.3, **Dernek Vakıf ve Sendika Temsilcileri**; %32.1, **Kaymakam**; %25, **Daire müdürleri**; %17.9, **Meslek Kuruluşları**; %17.9, **Üniversite Temsilciler**; %14.3, **Sanayi ve Ticaret Odası Başkanları**; %7.1'i evet doğal üye olmalı demişlerdir.

Tablo 70/B : İl Genel Meclisinde Doğal Üye Olması Gerekenler

Ağrı-Konya-İzmir İl Genel Meclisinde Doğal Üye Olması Gerekenler	EVET %
Muhtar	54.4
Kaymakam	38.8
Belediye Başkanı	38.0
Daire Müdürleri	37.4
Meslek Kuruluşları	31.6
Üniversite Temsilcileri	25.7
Dernek, Vakıf, Sendika Temsilcileri	17.0
Sanayi ve Ticaret Odası Başkanları	14.6

Genel olarak, İl genel meclisine doğal üye olması gerekenler hangileridir sorusunu, **Muhtar**; %54.4, **Kaymakam**; %38.8, **Belediye Başkanı** %38, **Daire müdürleri**; %37.4, **Meslek Kuruluşları**; %31.6, **Üniversite Temsilciler**; %25.7, **Dernek Vakıf ve Sendika Temsilcileri**; %17, **Sanayi ve Ticaret Odası Başkanları** %14.6'ı evet doğal üye olmalıdır demişlerdir.

Tablo 71/A : Toplantılarda Görüş ve Öneri Açıklama Hakkı

İL GENEL MECLİSİNDE GÖRÜŞ VE ÖNERİ AÇIKLAMA HAKKI	AĞRI EVET %	KONYA EVET %	İZMİR EVET %
Muhtar	82.1	79.6	88.6
Meslek Kuruluşları	46.4	44.9	42.0
Sanayi ve Ticaret Odası Başkanları	51.9	24.5	20.5
Dernekler	57.1	14.3	18.2
Sendikalar	46.4	18.4	14.8
Vakıflar	35.7	12.2	3.4
Diğer	14.3	1.9	6.9

İl Genel Meclisi toplantısında görüş ve önerilerini kimler açıklamalıdır sorusuna il bazında, **İzmir, muhtar**; %88.6, **Meslek Kuruluşları**; %42, **Sanayi ve Ticaret Odası Başkanları**; %20.5, **Dernekler**; %18.2, **Sendikalar**; %14.8, **Diğer**(fikrim yok ve hiçbiri); %6.9, **Vakıflar**; %3.4 ile görüş ve önerilerini açıklamalıdır cevabı verilmiştir.

Konya'da, muhtar; %79.6, **Meslek Kuruluşları**; %44.9, **Sanayi ve Ticaret Odası Başkanları**; %24.5, **Sendikalar**; % 18.4, **Dernekler**; %14.3, **Vakıflar**; %12.2, **Diğer**(belediye başkanı ve hiçbiri); % 1.9 ile görüş ve önerilerini açıklamalıdır cevabı verilmiştir.

Ağrı'da, muhtar; %82.1, **Dernekler**; %57.1, **Sanayi ve Ticaret Odası Başkanları**; %51.9, **Sendikalar**; %46.4, **Meslek Kuruluşları**; %46.4, **Vakıflar**; %35.7, **Diğer**(hiçbiri,

belediye başkanı, il ve ilçe başkanları); % 14.3 ile görüş ve önerilerini açıklamalıdır cevabı verilmiştir.

Tablo 71/B : Toplantılarda Görüş ve Öneri Açıklama Hakkı

Ağrı-Konya-İzmir İl Genel Meclisinde Görüş ve Öneri Açıklama Hakkı	**EVET** %
Muhtar	84.8
Meslek Kuruluşları	43.6
Sanayi ve Ticaret Odası Başkanları	26.8
Dernekler	23.6
Sendikalar	21.2
Vakıflar	11.5
Diğer	6.6

İl genel meclisi toplantısında görüş ve önerilerini kimler açıklamalıdır sorusuna ankete katılanlar il bazında, **muhtar**; %84.8, **Meslek Kuruluşları**; %43.6, **Sanayi ve Ticaret Odası Başkanları**; %26.8, **Dernekler**; %23.6, **Sendikalar**; %21.2, **Vakıflar**; %11.5, **Diğer**; % 6.6 ile görüş ve önerilerini açıklamalıdır cevabı verilmiştir.

Tablo 72 : Sivil Toplum Kuruluşları İle İlişki İçinde Olma Gerekliliği

İL GENEL MECLİSİNİN SİVİL TOPLUM İLE İLİŞKİSİ	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Tamamen	19	67.9	67.9	26	49.1	52.0	55	54.5	57.3	100	54.9	57.5
Genelde(Sık)	-	-	-	7	13.2	14.0	15	14.9	15.6	22	12.1	12.6
Bazen	5	17.9	17.9	12	22.6	24.0	22	21.8	22.9	39	21.4	22.4
Hiç	3	10.7	10.7	3	5.7	6.0	3	3.0	3.1	9	4.9	5.2
Fikrim Yok	1	3.6	3.6	2	3.8	4.0	1	1.0	1.0	4	2.2	2.3
Geçerli Gözlem Toplamı	-	-	100	50	94.3	100	96	95.0	100	174	95.6	100
Cevapsız	-	-	-	3	5.7	-	5	5.0	-	8	4.4	-
Toplam	28	100	-	53	100	-	101	100	-	182	100	-

Yerel yönetimlerin etkin ve verimli hizmet yapabilmesinde, sivil toplum kuruluşları ile ilişki içinde olmasının gerekli olup olmadığı sorusuna, genel olarak Meclis üyelerinin %54.9'u tamamen gerekli olduğunu belirtirken, %21.4'ü bazen, %12.1'i genelde; %4.9'u hiç , %2.2'i fikrim yok ifadesinde bulunmuşlardır. Tamamen, bazen ve genelde diyenler birlikte düşünüldüğünde oranın %88.4'e ulaştığı görülmektedir. bu soruya Meclis üyelerinin %4.4'ü cevap vermemiştir.

İl ölçeğinde ise, **İzmir**, %54.5'i tamamen gerekli olduğunu belirtirken, %21.8'i bazen, %14.9'u genelde derken; %3 gibi çok düşük bir oran hiç, %1'i ise fikri olmadığını belirtmiştir. **Konya'da** %52'i tamamen gerekli olduğunu belirtirken, %22.6'ı bazen, %13.2'i

genelde derken; %3 gibi çok düşük bir oran hiç, %1'i ise fikri olmadığını; **Ağrı'da** %67.9 tamamen gerekli, %17.9'u bazen, %10.7'i hiç ve %3.6'ı da fikrim yok cevabını vermişlerdir.

Tablo 73 : Memurun Mecliste Temsili

MEMURLARIN İL GENEL MECLİSİ ÜYESİ OLMASI	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Tamamen Katılıyorum	5	17.9	17.9	8	15.1	15.4	19	18.8	19.2	32	17.6	17.9
Kısmen Katılıyorum	4	14.3	14.3	13	24.5	25.0	20	19.8	20.2	37	20.3	20.7
Hiç Katılmıyorum	19	67.9	67.9	30	56.6	57.7	56	55.4	56.6	105	57.7	58.7
Fikrim Yok	-	-	-	1	1.9	1.9	4	4.0	4.0	5	2.7	2.8
Geçerli Gözlem Toplamı	-	-	100	52	98.1	100	99	98.0	100	179	98.4	100
Cevapsız	-	-	-	1	1.9	-	2	2.0	-	3	1.6	-
Toplam	28	28	-	53	100	-	101	100	-	182	100	-

İl Genel Meclisinde memurların temsili hakkındaki soruya Meclis üyelerinin %57.7'i hiç katılmadıklarını ifade etmişlerdir. Kısmen diyenlerin oranı %20.3, tamamen katıldıklarını söyleyenler ise %17.6'dır. Bu konuda fikrim yok diyenler ise %2.7'dir.

İl ölçeğinde ise, İzmir, %55.5'ü hiç katılmaması ; %19.8'i kısmen, %8.8'i tamamen katılması gerektiğini ifade etmiş; %4'ü ise fikri olmadığını söylemiştir. Konya'da %56.6'ı hiç katılmaması, %25'i kısmen, %15.4'ü tamamen katılması gerektiğini, %1.9'u da fikri olmadığını; Ağrı'da %67.9'u hiç katılmaması, %17.9'u tamamen katılması, %14.3'ü de kısmen katılması gerektiğini belirtmiştir.

Tablo 74 : Meclislere Halk Katılımının Yeterliliği

İL GENEL MECLİSLERİNE HALK KATILIMI	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Evet, Yeterli	1	3.6	3.6	5	9.4	9.8	9	8.9	9.2	15	8.2	8.5
Kısmen, Yeterli	5	17.9	17.9	6	11.3	11.8	18	17.8	18.4	29	15.9	16.4
Hayır, Yetersiz	22	78.6	78.6	40	75.5	78.4	71	70.3	72.4	133	73.1	75.1
Geçerli Gözlem Toplamı	-	-	100	51	96.2	100	98	97.0	100	177	97.3	100
Cevapsız	-	-	-	2	3.8	-	3	3.0	-	5	2.7	-
Toplam	28	100	-	53	100	-	101	100	-	182	100	-

Meclis üyelerinin %73.1 gibi yüksek bir oranı mevcut yapılanma içinde halk katılımın yetersiz olduğunu belirtmekte; %15.9'u kısmen yeterli derken; %8.2'i yeterli demektedirler.

İl ölçeğinde ise, İzmir, %70.3'ü yetersiz, %17.8'i kısmen, %8.9'u de yeterli olduğunu söylemektedirler. Konya'da % 75.52i yetersiz, %11.3'ü kısmen yeterli, %9.4'ü yeterli; Ağrı'da %78.62ı yetersiz, %17.9'u kısmen yeterli, %3.6'ı da yeterli olduğunu ifade etmektedirler.

Tablo 75 : Halkın Katılımı Nasıl Sağlanmalı

İL GENEL MECLİSLERİNE HALK KATILIMI NASIL OLMALI	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Halkın Görüşü Alınmalı	8	28.6	34.8	20	37.7	47.6	32	31.7	39.0	60	33.0	40.8
Karar Aşaması Öncesi Sivil Toplum Kuruluşlarının Görüşleri Alınmalı	11	39.3	47.8	14	26.4	33.3	31	30.7	37.8	56	30.8	38.1
Karar Alındıktan Sonra Karara İtiraz Süresi Konulmalı, İtiraz Süresi Bitiminden Sonra Karar Yürürlüğe Girmeli	4	14.3	17.4	8	15.1	19.0	19	18.8	23.2	31	17.0	21.1
Geçerli Gözlem Toplamı	23	82.1	100	42	79.2	100	82	81.2	100	147	80.8	100
Cevapsız	5	17.9	-	11	20.8	-	19	18.8	-	35	19.2	-
Toplam	28	100	-	53	100	-	100	100	-	182	100	-

Meclis Üyelerinin, cevapsızlar dikkate alındığında, %33'ü halk katılımının "halkın görüşleri alınarak" gerçekleştirilmesi gerektiğini söylerken; %30.8'i "karar aşamasından önce sivil toplum kuruluşlarının görüşleri alınarak" sağlanmasını desteklemektedirler; %17'i de "karar alındıktan sonra karara itiraz süresi konularak itiraz süresinin bitiminden itibaren karar yürürlüğe girmeli" görüşündedirler.

Tablo 76/A : Yerel Demokrasi Anlayışı

AĞRI YEREL DEMOKRASİDEN NE ANLIYORSUNUZ	1. Öncelikli		2. Öncelikli		3. Öncelikli	
	F	%	F	%	F	%
Bağımsız Karar Alma ve Uygulama	13	46.4	7	25.0	4	14.3
Karar Organlarının Halk Tarafından Seçilmesi	-	-	9	32.1	2	7.1
Mali Özeklik	4	14.3	4	14.3	12	42.9
Karar ve Yürütme Organlarının Halk Tarafından Seçilmesi	9	32.1	3	10.7	3	10.7
Yerel Halkın Karar Yanında Bizzat Yürütme İçinde de Yer Alması	-	-	2	7.1	4	14.3
Yerel Halkın Alınan Kararlar Üzerinde Etkin Olması	2	7.1	3	10.7	3	10.7
Toplam	28	100	28	100	28	100

Ağrı İl Genel Meclisi Üyeleri birinci öncelikli olarak %46.4 ile yerel demokrasinin "bağımsız karar alma ve uygulama" olduğunu ifade etmişlerdir. İkinci öncelik ise, %32.1 ile "karar organlarının halk tarafından" seçilmesi, üçüncü önceliği olarak da %42.9 ile "mali özerklik" olarak belirtmişlerdir.

Tablo 76/B : Yerel Demokrasi Anlayışı

KONYA YEREL DEMOKRASİDEN NE ANLIYORSUNUZ	1. Öncelikli		2. Öncelikli		3. Öncelikli	
	F	%	F	%	F	%
Bağımsız Karar Alma ve Uygulama	18	37.5	8	17.0	5	11.4
Mali Özeklik	11	22.9	13	27.7	5	11.4
Karar ve Yürütme Organlarının Halk Tarafından Seçilmesi	2	4.2	5	10.6	12	27.3
Karar Organlarının Halk Tarafından Seçilmesi	2	4.2	7	14.9	9	20.5
Yerel Halkın Alınan Kararlar Üzerinde Etkin Olması	12	25.0	10	21.3	7	15.9
Yerel Halkın Karar Yanında Bizzat Yürütme İçinde de Yer Alması	3	6.3	4	8.5	6	13.6
Toplam	48	100	47	100	44	100

Konya İl Genel Meclisi Üyeleri birinci öncelikli olarak %37.5 ile yerel demokrasinin "bağımsız karar alma ve uygulama" olduğunu ifade etmişlerdir. İkinci öncelik ise, %27.7 ile "mali özerklik", üçüncü önceliği olarak da %27.3 ile "karar ve yürütme organlarının halk tarafından seçilmesi" olarak belirtmişlerdir.

Tablo 76/C : Yerel Demokrasi Anlayışı

İZMİR YEREL DEMOKRASİDEN NE ANLIYORSUNUZ	1. Öncelikli		2. Öncelikli		3. Öncelikli	
	F	%	F	%	F	%
Bağımsız Karar Alma ve Uygulama	38	40.4	21	23.6	4	5.2
Mali Özeklik	13	13.8	21	23.6	17	22.1
Karar ve Yürütme Organlarının Halk Tarafından Seçilmesi	12	12.8	13	14.6	19	24.7
Yerel Halkın Alınan Kararlar Üzerinde Etkin Olması	21	22.3	16	18.0	13	16.9
Karar Organlarının Halk Tarafından Seçilmesi	5	5.3	13	14.6	13	16.9
Yerel Halkın Karar Yanında Bizzat Yürütme İçinde de Yer Alması	5	5.3	5	5.6	11	14.3
Toplam	94	100	89	100	77	100

İzmir İl Genel Meclisi Üyeleri birinci öncelikli olarak %40.4 ile yerel demokrasinin "bağımsız karar alma ve uygulama" olduğunu ifade etmişlerdir. İkinci öncelik ise, %23.6'lık oranlarla "mali özerklik" ve yine "bağımsız karar alma ve uygulama" , üçüncü önceliği olarak da %24.7 ile "karar ve yürütme organlarının halk tarafından seçilmesi" olarak belirtmişlerdir

Tablo 76/D : Yerel Demokrasi Anlayışı

AĞRI-KONYA-İZMİR YEREL DEMOKRASİDEN NE ANLIYORSUNUZ	1. Öncelikli		2. Öncelikli		3. Öncelikli	
	F	%	F	%	F	%
Bağımsız Karar Alma ve Uygulama	69	40.6	36	22.0	13	8.7
Mali Özeklik	28	16.5	38	23.2	34	22.8
Karar ve Yürütme Organlarının Halk Tarafından Seçilmesi	23	13.5	21	12.8	34	22.8
Yerel Halkın Alınan Kararlar Üzerinde Etkin Olması	35	20.6	29	17.7	23	15.4
Karar Organlarının Halk Tarafından Seçilmesi	7	4.1	29	17.7	24	16.1
Yerel Halkın Karar Yanında Bizzat Yürütme İçinde de Yer Alması	8	4.7	11	6.7	21	14.1
Toplam	170	100	164	100	149	100

İl Genel Meclisi Üyeleri birinci öncelikli olarak %40.6 ile yerel demokrasinin "bağımsız karar alma ve uygulama" olduğunu ifade etmişlerdir. İkinci öncelik ise, %23.2 ile

"mali özerklik", üçüncü önceliği olarak da %22.8'lik oranlarla yine "mali özerklik" ve "karar ve yürütme organlarının halk tarafından seçilmesi" olarak belirtmişlerdir

Tablo 77 : İl Genel Meclisinde Yerel Demokrasinin İşleyişi

İL GENEL MECLİSLERİNDE YEREL DEMOKRASİ TAM İŞLİYOR MU	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Tamamen	-	-		3	5.7	5.9	7	6.9	7.0	10	5.5	5.6
Kısmen	12	42.9	42.9	30	56.6	58.8	75	74.3	75.0	117	64.3	65.4
Hiç	16	57.1	57.1	17	32.1	33.3	17	16.8	17.0	50	27.5	27.9
Fikrim Yok	-	-	-	1	1.9	2.0	1	1.0	1.0	2	1.1	1.1
Geçerli Gözlem Toplamı	-	-	100	51	96.2	100	100	99.0	100	179	98.4	100
Cevapsız	-	-	-	2	3.8	-	1	1.0	-	3	1.6	-
Toplam	28	100	-	53	100	-	101	100	-	182	100	-

Ankete katılanların %64.3'ü İl Genel Meclislerinde yerel demokrasinin kısmen işlediğini belirtirken; %27.9'u hiç işlemediğini ifade etmişlerdir. Sadece %5.5'lik bir oran tamamen işlediğini belirtmiş, %1.1'lik bir oranda fikrinin olmadığını söylemiştir.

İl ölçeğinde ise, İzmir, %74.3 ile kısmen işlediğini, %16.8 ile hiç işlemediğini ifade etmiştir. Sadece %6.9'luk bir oran tamamen işlediğini söylemektedir. Konya'da %56.6 ile kısmen işlediğini, %33.3 ile hiç işlemediğini, %5.7'lik çok küçük bir oranla tamamen işlediğini; Ağrı'da %57.1 ile hiç işlemediğini ve %42.9 ile kısmen işlediğini söylemektedirler. Ayrıca, Ağrı'da Meclis üyelerinin hiçbiri tamamen işlediği şeklinde bir cevap verdikleri görülmemektedir.

B. İzmir, Konya ve Ağrı İllerinde İl Daimi Encümen Üyelerine Uygulanan Anketlere Yönelik Değerlendirme

Teze yönelik alan araştırmamız içinde yer alan söz konusu illerdeki İl Daimi Encümen üyelerine de anket uygulanmıştır. Bu anket metninde kişisel bilgilere, kurumsal işleyişe ve yerel demokrasi katılım algılamalarına yönelik sorular yer almış olup, karar, yürütme ve denetleme organı olan Encümenin yeniden yapılanması konusundaki algılamalarına ulaşılmaya çalışılmıştır. Anketler tamsayım yöntemine göre, her üç ilde İl Genel Meclisi içinden seçilmiş olan 15 İl Daimi Encümenine uygulanmıştır. Aşağıda İl Daimi Encümenine yönelik söz konusu bulgular tablolar halinde sunulmaktadır.

1. Kişisel Bilgilere Yönelik Bulgular

Tablo 78 : İl Daimi Encümeninin Doğum Yeri

İL DAİMİ ENCÜMENİ ÜYELERİNİN DOĞDUĞU KENT PROFİLİ	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Merkez	-	-	-	-	-	-	1	20.0	20.0	1	6.7	6.7
İlçe	5	100	100	5	100	100	2	40.0	40.0	12	80.0	80.0
Diğer	-	-	-		-	-	2	40.0	40.0	2	13.3	13.3
Genel Toplam	5	100	100		100	100	5	100	100	15	100	100

İl Daimi Encümen üyelerinin doğum yerleri incelendiğinde, il ve ilçe birlikte ele alındığında, 13'ünün (%86.7) Encümen üyesi oldukları ilin sınırları içerisinde doğdukları; 2'inin ise (%13.3) diğer illerden buraya geldikleri anlaşılmaktadır.

İl ölçeğinde ise, sadece İzmir ilinde 2 üyenin diğer illerde doğdukları anlaşılmaktadır. Konya ve Ağrı illerinde tüm Encümen üyelerinin aynı ilin sınırlarında doğdukları görülmektedir.

Tablo 79 : Eğitim Durumu

İL DAİMİ ENCÜMENİ ÜYELERİNİN EĞİTİM PROFİLİ	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
İlkokul	2	40.0	40.0	-	-	-	1	20.0	20.0	3	20.0	20.0
Ortaokul	1	20.0	20.0	1	20.0	20.0	-	-	-	2	13.3	13.3
Lise	2	40.0	40.0	4	80.0	80.0	1	20.0	20.0	7	46.7	46.7
Yüksekokul-Üniversite	-	-	-	-	-	-	3	60.0	60.0	3	20.0	20.0
Genel Toplam	5	100	100	5	100	100	5	100	100	15	100	100

İl Daimi Encümen üyelerinin genel olarak eğitim düzeyleri incelendiğinde, ilk sırayı %46.7 ile lise mezunlarının aldığı görülmektedir. İlk ve orta eğitim birlikte %33.3 oranındadır. Yüksekokul ve üniversite eğitimi almış olanların oranı da %20'dir.

İl ölçeğinde ise, İzmir İl Daimi Encümen üyelerinin %60 gibi yüksek bir oranının yüksekokul ve üniversite; % 20'inin lise; %20'inin de ilkokul eğitimini tamamladıkları görülmektedir. Konya İl Daimi Encümen üyelerinin % 80'i lise eğitimi almış; %20'i ilkokul eğitimini tamamlamıştır. Ağrı'da ise ilkokul ve ortaokul eğitimini tamamlayanlar birlikte %60'lık oranla ilk sırayı almaktadırlar. Geri kalan % 40'lık oran ise lise eğitimini alanlardan oluşmaktadır. İl Daimi Encümen üyelerinin eğitim durumları Genel Meclis üyelerinin eğitim durumu ile paralellik gösterdiği görülmektedir(Genel Meclis Tablo:19).

Tablo 80 : Encümen Üyesi Olma Durumu

	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
1 dönem	4	80.0	80.0	3	60.0	60.0	5	100	100	12	80.0	80.0
2 dönem	-	-	-	1	20.0	20.0	-	-	-	1	6.7	6.7
3 dönem	1	20.0	20.0	-	-	-	-	-	-	1	6.7	6.7
4 dönem	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.7	6.7
5 ve Üstü	-	-	-	1	20.0	20.0	-	-	-	1	6.7	6.7
Toplam	5	100	100	5	100	100	5	100		15	100	100

İl Daimi Encümen üyelerinin Encümen üyesi olma sıklığı incelediğinde, Encümen üyelerinin 12'inin (%80) ilk kez Encümen üyesi oldukları; geri kalan 3 Encümen üyesinin ise (%6.7) birden fazla encümen üyesi oldukları anlaşılmaktadır. Bir bütün olarak Meclis üyelerinin Encümen üyesi olma durumu ile karşılaştırıldığında (Genel Meclis tablo : 28) Encümen üyelerin her yıl büyük oranda yenilendiğinin ortaya çıktığı anlaşılmaktadır.

İl ölçeğinde de ortaya çıkan oranların bu durumu doğruladığı anlaşılmaktadır. Buna göre, İzmir İl Daimi Encümen üyelerinin %100'ünün, Konya %60'ının, Ağrı %80'inin ilk kez encümen üyesi oldukları görülmektedir.

Tablo 81 : Yaş Durumu

İL DAİMİ ENCÜMENİ ÜYELERİNİN YAŞ PROFİLİ	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
25-36 Yaş Arası	1	20.0	20.0	2	40.0	40.0	-	-	-	1	20.0	20.0
37-55 Yaş Arası	4	80.0	80.0	3	60.0	60.0	4	80.0	80.0	11	73.3	73.3
56-65 Yaş Arası	-	-	-	-	-	-	1	20.0	20.0	1	6.7	6.7
65 Yaş Üstü	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Genel Toplamı	5	100	100	100	100	100	5	100	100	15	100	100

İl Daimi Encümen üyelerinin yaş dağılımları incelendiğinde, 37-55 yaş arasının %73.3 oranı ile ağırlıklı bir durum oluşturdukları görülmektedir. Bunu 25-36 yaş arası %20 ile izlemektedir. Çok küçük bir oranda (%6.7) 56-65 yaş arasındadır.

İl ölçeğinde de bu durum doğrulanmaktadır. İzmir'de Encümen üyelerinin %80'inin, Konya'da %60'ının ve Ağrı'da % 80'inin 37-55 yaş arasında oldukları görülmektedir.

Tablo 82 : Cinsiyet Durumu

İL DAİMİ ENCÜMENİ ÜYELERİNİN CİNSİYET PROFİLİ	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Erkek	5	100	100	5	100	100	5	100	100	15	100	100
Bayan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Genel Toplam	5	100	100	5	100	100	5	100	100	15	100	100

Encümen üyelerinin tamamı erkektir. Aslında bu durum Genel Meclisin büyük oranda (%95.1) erkek olmasının doğal bir sonucu olarak değerlendirilebilir. Ulusal meclisle birlikte değerlendirdiğimizde yerel meclisin yürütme ve karar organı durumunda olan İl Daimi Encümeninde kadınların ya hiç temsil edilmediğini ya da çok az bir oranda temsil edildiğini görmekteyiz.

Tablo 83 : Meslek Dağılımı

İL DAİMİ ENCÜMENİ ÜYELERİNİN MESLEK PROFİLİ	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Çiftçi	2	40.0	40.0	-	-	-	-	-	-	2	13.3	13.3
Esnaf	3	60.0	60.0	5	100	100	1	20.0	20.0	9	60.0	60.0
İşçi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Serbest Meslek	-	-	-	-	-	-	2	40.0	40.0	2	13.3	13.3
Emekli Memur	-	-	-	-	-	-	2	40.0	40.0	2	13.3	13.3
Genel Toplam	5	100	100	5	100	100	5	100	100	15	100	100

Encümen üyelerinin meslek dağılımını incelediğimizde 9'unun (%60) esnaf olduğunu; geri kalan 6'ının ise (%13.3'lük oranlarla) çiftçi, işçi ve emekli memur olduğu görülmektedir.

İllere göre ise, İzmir, %40'lık oranlarla serbest meslek ve emekli memur, %20'inin esnaf; Konya Encümen üyelerinin tamamının Esnaf, Ağrı Encümen üyelerinin ise % 60 oranında esnaf, %40 oranında çiftçi olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 84 : Parti Dağılımı

İL DAİMİ ENCÜMENİ ÜYELERİNİN PARTİ PROFİLİ	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
AKP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ANAP	1	20.0	20.0	-	-	-	-	-	-	1	6.7	6.7
CHP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DSP	-	-	-	-	-	-	5	100	100	5	33.3	33.3
DYP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
HADEP	2	40.0	40.0	-	-	-	-	-	-	2	13.3	13.3
MHP	-	-	-	3	60.0	60.0	-	-	-	3	20.0	20.0
SP	-	-	-	2	40.0	40.0	-	-	-	2	13.3	13.3
Bağımsız	2	40.0	40.0				-	-	-	2	13.3	13.3
Toplam	5	100	100	5	100	100	5	100	100	15	100	100

İl Daimi Encümenlerinin parti profilleri değerlendirildiğinde, genel olarak Encümen üyelerinin 5'i (%33.3) DSP, 3'ü (%20) MHP, 2'i (%13.3) HADEP, 2'i (%13.3) SP, 2'i (%13.3) Bağımsız, 1'i ANAP'lıdır.

İl ölçeğinde parti ağırlıklarının değiştiği görülmektedir. Buna göre, İzmir İl Daimi Encümenlerinin tamamı, Meclisteki çoğunluğu elinde bulundurmalarına paralel olarak, DSP'lidir. Konya'da ağırlık %60 ile MHP'dir. Geri kalan %40 ise SP'lidir. Ağrı'da HADEP (%40) ile Bağımsızlar (%40) ilk sırayı alırken; ANAP %20 oranındadır.

2.Kurumsal İşleyişe Yönelik Bulgular

Tablo 85 : Encümende Çoğunluk

	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Evet	-	-	-	5	100	100	5	100	100	10	66.7	66.7
Hayır	5	100	100	-	-	-	-	-	-	5	33.3	33.3
Toplam	5	100	100	5	100	100	5	100	100	15	100	100

Encümende çoğunluk tek partide midir? sorusu tablo.. birlikte değerlendirildiğinde genel olarak (% 66.7) çoğunluğun tek partide olduğu anlaşılmaktadır. İller bazında ise İzmir ve Konya ilinde mecliste hakim çoğunluğu oluşturan DSP ve MHP'nin Encümende de çoğunluğu oluşturduğu anlaşılmaktadır. Ağrı ilinde ise Meclisteki çoğunluk tek partide toplanmadığı için Encümende çoğunluk tek partinin hakimiyetinde bulunmamaktadır.

Tablo 86 : Encümende Kararlar Alınırken Çoğunluk Partisinin Hakimiyeti

	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Tamamen	-	-	-	-	-	-	3	60.0	60.0	3	20.0	20.0
Genelde(Sık)	-	-	-	1	20.0	20.0	2	40.0	40.0	3	20.0	20.0
Bazen	-	-	-	4	80.0	80.0	-	-	-	4	26.7	26.7
Hiç	5	100	100	-	-	-	-	-	-	5	33.3	33.3
Toplam	5	100	100	5	100	100	5	100	100	15	100	100

Genel olarak encümen üyelerinin, tamamen ve genelde şıkları birlikte değerlendirildiğinde, %40'ı çoğunluk partisinin hakimiyetinin olduğunu belirtmektedirler. % 33.3' çoğunluk partisinin hakimiyeti yok derken; %26.7'i bazen olduğunu ifade etmektedirler.

İl ölçeğinde ise, İzmir İl Daimi Encümen üyelerinin %60'ı tamamen, %40'ı genelde derken; Konya İl Daimi Encümen üyelerinin %80'i bazen, %20'i genelde demişlerdir. Ağrı'da ise Encümen üyeleri çoğunluk partisinin hakimiyetinin olmadığını ifade etmişlerdir. Bu soruya verilen cevaplar tablo 27 ile birlikte değerlendirildiğinde mecliste çoğunluğu oluşturan partilerin Encümende de hakim parti olduğunu ve kararların alımında etkin oldukları söylenebilir.

Tablo 87 : Encümenin Toplanma Sıklığı

	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Hafta İçinde Sık Sık	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Haftada Bir	5	100	100	5	100	100	5	100	100	15	100	100
İki Haftada Bir	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Üç Haftada Bir	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ayda Bir	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cevapsız	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Toplam	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15	100	100

Encümen hangi sıklıkla toplanıyor sorusuna anket yapılan tüm encümen üyelerinin haftada bir cevabını verdikleri görülmektedir.

Tablo 88 : Encümen Toplanma Süresi

SAAT	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Bir ve Daha Az	2	40.0	40.0	-	-	-	-	-	-	2	13.3	13.3
İki	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Üç	-	-	-	5	100	100	1	20.0	20.0	6	40.0	40.0
Dört	-	-	-	-	-	-	3	60.0	60.0	3	20.0	20.0
Diğer	3	60.0	60.0	-	-	-	1	20.0	20.0	4	26.7	26.7
Toplam	5	100	100	5	100	100	5	100	100	15	100	100

Genel olarak Encümenin toplanma süresinin 3 saat aralığında (%40) olduğu görülmektedir. Bunu % 26.7 ile diğer cevabı oluşturmaktadır. Diğer diyenler gündemin yoğunluğu ve konunun önemine göre toplantı sürelerinde farklılıkların olduğunu ifade etmektedirler. Encümen üyelerinin % 20'i dört, % 13.3'ü de bir ve da az saat sürdüğünü söylemektedirler.

İl ölçeğinde ise, İzmir Encümen üyeleri büyük oranda toplantıların 4 saat (%60) sürdüğünü ifade etmektedirler. Konya Encümen üyelerinin tamamı 3 saat sürdüğünü belirtmektedir. Ağrı'da Encümen üyeleri %60 ile toplantı süresinin diğer yani, gündemin yoğunluğu ve konunun önemine göre değiştiğini; % 40 gibi önemli bir oranında bu toplantıların 1 saat ve daha az sürdüğünü ifade ettikleri görülmektedir.

Tablo 89 : Encümen Yapılanmasının Uzmanlardan Oluşması

	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Evet	3	60.0	60.0	1	20.0	20.0	2	40.0	40.0	6	40.0	40.0
Hayır	1	20.0	20.0	4	60.0	60.0	3	60.0	60.0	8	53.3	53.3
Fikrim Yok	1	20.0	20.0	-	-	-	-	-	-	1	6.7	6.7
Toplam	5	100	100	5	100	100	5	100	100	15	100	100

Encümen yapılanmasının uzmanlardan oluşmasının gerekliliği konusundaki soruya Encümen üyelerinin %53.3 hayır derken; %40'ı evet demektedirler. Geri kalan %6.7 ise bu konuda fikri olmadığını ifade etmiştir.

İl ölçeğinde ise, İzmir ve Konya Encümen üyeleri %60 ile hayır derken; %40'ı evet demiştir. Ağrı'da ise %60 gibi büyük bir oran uzmanlardan oluşmaya evet demiştir. Geri kalan % 20'i hayır derken; %20'i fikri olmadığını ifade etmiştir.

Tablo 90 : Encümenin Yönetiminde İşlevsellik

	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Evet	1	20.0	20.0	-	-	-	-	-	-	1	6.7	6.7
Kısmen	-	-	-	4	80.0	80.0	4	80.0	80.0	8	53.3	53.3
Hayır	4	80.0	80.0	1	20.0	20.0	1	20.0	20.0	6	40.0	40.0
Toplam	5	100	100	5	100	100	5	100	100	15	100	100

Encümen yapılanmasının yönetimde işlevselliği sağlamada yeterli olup olmadığı sorusuna Encümen üyelerinin büyük çoğunluğu (%53.3) kısmen derken; yine önemli bir oran olan %40'ı hayır diyerek mevcut yapılanmanın yeterli olmadığı ifade etmişlerdir. Bu konuda %6.7 gibi çok küçük bir oran ise evet yeterli demiştir.

İl ölçeğinde ise, İzmir ve Konya encümen üyelerinin %80'i kısmen, %20'i hayır derken; Ağrı Encümen üyelerinin ise, %80 gibi büyük çoğunluğunun yeterli olmadığını belirttiği görülmektedir.

Tablo 91 : Encümende Atanmışların Yer Alması

	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Evet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hayır	5	100	100	5	100	100	5	100	100	15	100	100
Fikrim Yok	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Toplam	5	100	100	5	100	100	5	100	100	15	100	100

Encümende atanmışlar yer almalı mıdır sorusuna encümen üyelerinin tamamı hayır demişlerdir.

Tablo 92/A : Atanmışlar Encümen İçinde Yer Almamasının Öncelikli Nedenleri

İZMİR	1. Öncelikli		2. Öncelikli		3. Öncelikli	
	F	G %	F	G %	F	G %
Yerel Demokrasi İlkelerine aykırıdır	5	100	-	-	-	-
Atanmışları Politika İçine Çekebilir	-	-	-	-	3	60
Atanmışlar Seçilmişlere Hükmedebilir	-	-	2	40.0	-	-
Seçilmişler Halkın İçinden Geldiği İçin Halkın Sorunlarını Daha İyi Bilir	-	-	1	20	1	20.0
Zaten İstenildiğinde Atanmışlardan Bilgi Alınabilmektedir.	-	-	1	20	1	20.0
Toplam	5	100	5	100	5	100

Atanmışların Encümen yapılanmasında olmasını istemeyen İzmir İl Daimi Encümen üyelerinin öncelikli ilk üç nedeni arasında ilk sırayı bu durumun yerel demokrasi ilkesine aykırı olacağı (%100) almaktadır. İkinci öncelikli neden %40 ile atanmışların seçilmişlere

hükmedebileceği olurken; üçüncü öncelikli neden ise %60 ile atanmışların politika içine çekilebileceğidir.

Tablo 92/B : Atanmışlar Encümen İçinde Yer Almamasının Öncelikli Nedenleri

KONYA	1. Öncelikli		2. Öncelikli		3. Öncelikli	
	F	G %	F	G %	F	G %
Yerel Demokrasi İlkelerine aykırıdır	1	20.0	-	-	-	-
Atanmışları Politika İçine Çekebilir	-	-	-	-	4	80.0
Atanmışlar Seçilmişlere Hükmedebilir	-	-	1	20.0	-	-
Seçilmişler Halkın İçinden Geldiği İçin Halkın Sorunlarını Daha İyi Bilir	4	80.0	-	-	1	20.0
Zaten İstenildiğinde Atanmışlardan Bilgi Alınabilmektedir.	-	-	4	80.0	-	-
Toplam	5	100	5	100	5	100

Atanmışların Encümen yapılanmasında olmasını istemeyen Konya İl Daimi Encümen üyelerinin öncelikli ilk üç nedeni arasında ilk sırayı %80 ile seçilmişler halkın içinden geldiği için halkın sorunlarını daha iyi bilirler almaktadır. İkinci öncelikli neden %80 ile zaten istenildiğinde atanmışlardan bilgi alınabilmekte alırken; üçüncü öncelikli neden ise %80 ile atanmışların politika içine çekilebileceğidir.

Tablo 92/C : Atanmışlar Encümen İçinde Yer Almamasının Öncelikli Nedenleri

AĞRI	1. Öncelikli		2. Öncelikli		3. Öncelikli	
	F	G %	F	G %	F	G %
Yerel Demokrasi İlkelerine aykırıdır	1	20.0	2	40.0	1	20.0
Atanmışları Politika İçine Çekebilir	-	-	-	-	-	-
Atanmışlar Seçilmişlere Hükmedebilir	1	20.0	2	40.0	-	-
Seçilmişler Halkın İçinden Geldiği İçin Halkın Sorunlarını Daha İyi Bilir	3	60.0	1	20.0	1	20.0
Zaten İstenildiğinde Atanmışlardan Bilgi Alınabilmektedir.	-	-	-	-	3	60.0
Toplam	5	100	5	100	5	100

Atanmışların Encümen yapılanmasında olmasını istemeyen Ağrı İl Daimi Encümen üyelerinin öncelikli ilk üç nedeni arasında ilk sırayı %60 ile seçilmişler halkın içinden geldiği için halkın sorunlarını daha iyi bilirler almaktadır. İkinci öncelikli neden %40'lık oranlarla yerel demokrasi ilkelerine aykırıdır ve atanmışlar seçilmişlere hükmedebilir olurken; üçüncü öncelikli neden ise zaten istenildiğinde atanmışlardan bilgi alınabilmekte olmuştur.

Tablo 92/D : Atanmışlar Encümen İçinde Yer Almamasının Öncelikli Nedenleri

İZMİR-KONYA-AĞRI GENEL	1. Öncelikli		2. Öncelikli		3. Öncelikli	
	F	G %	F	G %	F	G %
Yerel Demokrasi İlkelerine aykırıdır	7	46.7	2	13.3	1	6.7
Atanmışları Politika İçine Çekebilir	-	-	-	-	7	46.7
Atanmışlar Seçilmişlere Hükmedebilir	1	6.7	5	33.3	-	-
Seçilmişler Halkın İçinden Geldiği İçin Halkın Sorunlarını Daha İyi Bilir	7	76.7	2	13.3	3	20.0
Zaten İstenildiğinde Atanmışlardan Bilgi Alınabilmektedir.	-	-	6	40.0	4	26.7
Toplam	15	100	15	100	15	100

Genel olarak atanmışların Encümen yapılanmasında olmasını istemeyen Encümen üyelerinin öncelikli ilk üç nedeni arasında ilk sırayı %76.7 ile seçilmişler halkın içinden geldiği için halkın sorunlarını daha iyi bilirler almaktadır. İkinci öncelikli neden %40 ile zaten istenildiğinde atanmışlardan bilgi alınabilmekte olurken; üçüncü öncelikli neden ise %46.7 ile atanmışların politika içine çekilebileceğidir.

Tablo 93 : Gündem Belirlemede Etkinlik

	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Tamamen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Genelde(Sık)	-	-	-	3	60.0	60.0	-	-	-	3	20.0	20.0
Bazen	-	-	-	2	40.0	40.0	4	80.0	80.0	6	40.0	40.0
Hiç	5	100	100	-	-	-	1	20.0	20.0	6	40.0	40.0
Toplam	5	100	100	5	100	100	5	100	100	15	100	100

İl Daimi Encümeninin gündem belirmede etkisi sorusuna, genel olarak Encümen üyeleri "hiç etkisini olmadığını(%40)" ; "bazen etkisi(%40)" olduğunu belirtmekte; % 20'i de genelde etkili olduklarını ifade etmektedirler.

İllere ölçeğinde ise, İzmir Encümen üyelerinin %80'i bazen etkili olduklarını; %20'i hiç etkili olmadıklarını ifade etmektedirler. Konya İl Daimi Encümen üyelerinin %60'ı genelde etkili olduklarını; %40'ı bazen etkili olduklarını; Ağrı İl Daimi Encümeni üyeleri ise hiç etkili olmadıklarını (%100) ifade etmektedirler.

Kesin bir yargı olmamakla birlikte, gündemi etkilemekteki bu farklılık valinin ildeki konumu ve ulusal meclisle iktidar partisi içinde yer almakla ilişkili bir durumu ortaya çıkarmaktadır diyebiliriz.

Tablo 94 : Encümende Kararlarında Valinin Etkisinin Sıklığı

	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Tamamen	1	20.0	20.0	-	-	-	-	-	-	1	6.7	6.7
Genelde(Sık)	2	40.0	40.0	5	100	100	1	20.0	20.0	8	53.3	53.3
Bazen	2	40.0	40.0	-	-	-	2	40.0	40.0	4	26.7	26.7
Hiç	-	-	-	-	-	-	2	40.0	40.0	2	13.3	13.3
Toplam	5	100	100	5	100	100	5	100	100	15	100	100

Valinin Encümende karar alınırken alınan kararlardaki etkisinin sıklığına genel olarak Encümen üyelerinin %53.3'ü genelde derken; %26.7'i bazen, %13.3'ü hiç, %6.7'i de tamamen etkili demektedirler. Tamamen ve genelde birlikte değerlendirildiğinde %60 gibi yüksek bir oranda alınan kararlarda valinin etkisinin olduğu anlaşılmaktadır.

İl ölçeğinde, İzmir İl Daimi Encümen üyelerinin %40'ı bazen etkilediğini söylemektedir. Ancak önemli bir oran olan yine %40'ı hiç etkili olmadığını ifade etmektedirler. Genelde diyenlerin oranı ise, %20'dir. Konya İl Daimi Encümen üyelerinin tamamı ise genelde valinin etkili olduğunu belirtmektedirler. Ağrı İl Daimi Encümen üyelerinin, tamamen ve genelde birlikte alındığında, %60'ı valinin etkili olduğunu %40'ı ise bazen etkili olduğu ifade etmektedirler.

3. Yerel Demokrasi- Katılım Algılamalarına Yönelik Bulgular

Tablo 95 : Encümen Toplantılarına Oy Hakkı Olmaksızın Sivil Toplum Kuruluşu Temsilcilerinin Katılması

	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Evet	2	40.0	-	-	-	-	2	40.0	40.0	4	26.7	26.7
Kısmen	-	-	-	3	60.0	60.0	2	40.0	40.0	5	33.3	33.3
Hayır	3	60.0	-	2	40.0	40.0	1	20.0	20.0	6	40.0	40.0
Toplam	5	100		5	100	100	100	100	100	15	100	100

Encümen toplantılarında sivil toplum kuruluşlarının oy hakkı olmaksızın katılması fikrine, genel olarak %40'u hayır, %33.3'ü kısmen ve %26.7'i de evet demektedirler. İllere göre ise, İzmir İl Daimi Encümen Üyelerinin %40'ı evet, %40'ı kısmen derken; % 20'i hayır; Konya'da % 60'ı kısmen, %40'ı hayır; Ağrı'da ise %60'ı hayır, %40'ı evet ifadesinde bulunmuşlardır.

Tablo 96 : Encümen Kararlarından Halkın Bilgisi

	AĞRI			KONYA			İZMİR			TOPLAM		
	Frekans	Toplam Yüzde		Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde	Frekans	Toplam Yüzde	Geçerli Yüzde
Tamamen	1	20.0	20.0	-	-	-	-	-	-	1	6.7	6.7
Genelde(Sık)	-	-	-	2	40.0	40.0	1	20.0	20.0	3	20.0	20.0
Bazen	1	20.0	20.0	3	60.0	60.0	3	60.0	60.0	7	46.7	46.7
Hiç	3	60.0	60.0	-	-	-	1	20.0	20.0	4	26.7	26.7
Toplam	5	100	100	5	100	100	5	100	100	15	100	100

Encümende alınan kararlar halkın bilgisine sunuluyor mu sorusuna genel olarak, %46.7 bazen, %26.7'i de hiç duyurulmadığını belirmektedirler. Genelde ve tamamen birlikte değerlendirildiğinde ise %26.7'i alınan kararların halkın bilgisine sunulduğunu söylemektedirler.

İl Ölçeğinde ise, İzmir İl Daimi Encümen üyelerinin %60'ı bazen, %20'i genelde, %20'i ise hiç duyurulmadığını; Konya İl Daimi Encümen üyelerinin %60'ı bazen, %40'ı genelde; Ağrı İl Daimi Encümen üyelerinin ise, %60'ı hiç, %20'i bazen, %20'i de tamamen duyurulduğunu belirtmektedirler.

C. Araştırma Bulgularının Genel Değerlendirmesi

Yukarıdaki tablolarda görüldüğü üzere anketimiz İzmir, Konya ve Ağrı İl Genel Meclisi ve İl Daimi Encümen üyelerine uygulanmıştır. Bu çerçevede elde edilen bulgular doğrultusunda genel bir değerlendirme yapıldığında şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır:

- ✓ İl Genel Meclisi üyelerinin doğum yerleri incelendiğinde (tablo: 18) İzmir İl Genel Meclisi üyelerinin önemli bir kısmı(%43.9) İzmir dışında doğanlardan meydana gelmekte; buna karşılık Konya İl Genel Meclisi üyelerinin (%96.3) büyük çoğunluğu, Ağrı İl Genel Meclisi üyelerinin(%100) ise tamamı aynı il sınırları içinde doğanlardan oluşmaktadır. Ayrıca, İl Genel Meclisinin oluşumunda temel ölçüt ilçe nüfuslarıdır. Buna göre, Konya(%77.4) ve Ağrı(%82.1) İl Genel Meclisleri İlçeleri temsil etme anlamında önemli bir yeterlilik gösterirken; İzmir İl Genel Meclisinde İlçelerin temsilinin tam anlamıyla sağlanamadığı anlaşılmaktadır. İzmir'de bu ölçütün yerine getirilememesinin temel nedeni de Büyükşehir merkez ilçelerinin nüfusunun çok olması, kentleşmeye paralel olarak da hızla artması ve meclis üyelerinin nüfus ölçütüne göre belirlenmiş olmasıdır.

  İl Daimi Encümen üyelerinin %86.7'i de aynı il sınırları içerisinde doğanlardan oluşmaktadır. İzmir İl Daimi Encümen üyelerinin %40'ı diğer illerde doğanlardan meydana gelirken; Konya ve Ağrı'da tüm Encümen üyeleri il sınırları içerisinde doğanlardan oluşmaktadır.

  Bütün bu verileri bir bütün olarak değerlendirdiğimizde; İzmir göç alan bir ildir. Dolayısıyla Meclis ve Encümen üyelerinin oluşumunda göçle gelen halk önemli bir yer tutmaktadır. 2000 yılı Genel Nüfus Sayımı sonucunda ortaya çıkan veriler de bunu doğrulamaktadır. Buna göre[1]; 1935 yılında İzmir ilindeki nüfusun %66.7'i bu ilde doğmuştur. 1935-1950 yıllarında artış gösteren İzmir ilinde doğanların oranı, 1950 yılından itibaren sürekli bir azalma içine girmiştir. 2000 yılında İzmir ilinde doğanların oranı %51.7 olarak belirlenmiştir. Doğum, yerine göre de nüfus göçün yorumlanmasında kullanılan ölçütlerdendir. Buna göre, göç alan illerde doğduğu ilde yaşayanların oranı azalmaktadır. Göç almayan illerde ise bu oranlarda önemli değişimler görülmemektedir.

[1] 2000 Genel Nüfus Sayımı Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri, **İzmir**, s. 27.

1935 yılında Konya ilinde nüfusun %95'i bu ilde doğmuştur. 2000 yılında da bu oranda fazla değişiklik olmamış bu ilde doğanların oranı %85.5 olmuştur[2]. 1935 yılında Ağrı ilinde yaşayanların %77'i bu ilde doğmuştur. 1960-2000 yılında Ağrı ilinde doğanların oranı hemen hemen aynıdır. 2000 yılında ise Ağrı nüfusunun %92'i bu ilde doğan kişilerden oluşmaktadır[3].

Doğum yeri ile şehirde ikamet(tablo: 31) sorusuna verilen cevaplar birlikte değerlendirildiğinde bir bütün olarak, İzmir, Konya ve Ağrı İl Genel Meclisi üyeleri çoğunlukla (%93.4), 16 yıl ve üstü, seçildikleri ilin sınırları içinde ikamet etmektedirler. 5 yıl ve sonrası ile birlikte bu oran %98.3'e ulaşmaktadır. Verilerden de anlaşıldığı gibi, İl Genel Meclisi üyeleri yerel siyaset için çok önemli olan, hemşehri olarak uzun zamandır bu il sınırları içinde ikamet etmektedirler. Dolayısıyla, her ne kadar İzmir İl Genel Meclisi üyelerinin büyük bir kısmı bu ilin sınırlarında doğmamış olsa bile, Meclis üyelerinin ikametleri göz önüne alındığında ilin sorunlarına yabancı olmadıkları, haklarını ve sorumluluklarını bilmesi gereken kişiler oldukları ortaya çıkmaktadır.

✓ Katılımın verimliliği açısında önemli gördüğümüz eğitim düzeyi (tablo :19), Meclis ve Encümen üyelerinin eğitim düzeylerinde, illerin sahip olduğu sosyo ekonomik ve kültürel değişimler dikkate alındığında belirgin bir farklılaşma ortaya çıkmaktadır. Buna göre; İzmir'de yüksekokul-üniversite mezunları(%33.7); Konya'da Lise mezunları(%37.7) Ağrı'da ilkokul mezunları(%50) ilk sırayı almaktadır. Encümen üyelerinin eğitim düzeyleri de Meclis üyelerinin eğitim düzeyleri ile paralellik göstermektedir. Buna göre, İzmir'de Encümen üyelerinin çoğunluğunu(%60) yüksekokul-üniversite mezunları alırken; Konya'da Lise(%80), Ağrı'da ilk ve orta öğretim(%60) çoğunluğu oluşturmaktadır.

Sosyo ekonomik ve kültürel nedenlerden dolayı ortaya çıkan farklılık Batı'dan Doğu'ya doğru artmakta; başka bir ifadeyle ülkenin sosyo ekonomik ve kültürel gelişimine paralel olarak, Doğu'ya doğru gidildikçe meclis üyelerinin eğitim düzeyleri düşmektedir. Ancak, yerel siyasette ortaya çıkan olumsuzlukların başka bir ifadeyle sorunların eğitimle ilişkisi olmakla birlikte; bunu tek başına Meclis ve Encümen üyelerinin eğitim düzeyleri ile ilişkilendirmek de mümkün değildir. Bunun

[2] 2000 Genel Nüfus Sayımı Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri, **Konya**, s.27.
[3] 2000 Genel Nüfus Sayımı Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri, **Ağrı**, s.27.

yanında adayların tespiti, aday olabilme koşulları, organların işleyişi gibi diğer faktörlerde etkili olmaktadır.

- ✓ Meclis üyelerinin siyaset tecrübesi değerlendirildiğinde(tablo: 21) siyasette yer alma oranı genel olarak 5 yıl ve üstünde(%88.3) yoğunlaşmaktadır. Bu da İl Genel Meclisi üyelerinin daha önceden bir siyasi deneyim içinde olduklarını göstermektedir. Ancak, il ölçeğinde bakıldığında bu genel durumu Ağrı İl Genel Meclisi üyeleri doğrulamamaktadır. Buna göre, Ağrı İl Genel Meclisi üyelerinin %85.7'inin siyasi tecrübesinin 5 yıldan az olduğu görülmektedir. Kesin bir yargı olmamakla birlikte Ağrı İl Genel Meclisi üyelerinin ilk kez siyasi hayata İl Genel Meclisi üyeliği birlikte girdikleri söylenebilir.

  Meclis üyelerinin siyasetteki tecrübesi ile meclis içinde bulundukları yıl (tablo: 22) birlikte değerlendirildiğinde ise, ilk dönem meclise seçilenlerin %81.3 gibi çok yüksek bir oranda çıkması, İl Genel Meclislerinin yenilenme oranının çok yüksek olduğunu göstermektedir. Ancak, kesin bir yargı olmamakla birlikte bu durum, genel seçimlerde partilerin il çapında almış oldukları oyların, İl Genel Meclisi üye seçimine yansıması olarak da değerlendirilebilir.

  Ayrıca, Meclis üyelerinin çok büyük bir oranı seçilmeden önce siyasi bir eylem içinde olmalarına karşılık, yerel meclis olan İl Genel Meclisi içinde yer almamıştır. Siyasi deneyime sahip olmalarına karşılılık(%88.3) İl Genel Meclisi üyesi olmamalarını, İl Özel İdareleri hakkında bilgi sahibi olmadıklarına, daha çok genel siyaset içinde yer almış olabileceklerine bağlayabiliriz.

- ✓ Siyasal katılımda öne çıkan yaş grubu, hem meclis üyelerinde (%67.5) hem de encümen üyelerinde (%73.3), 37-55 yaş arasıdır (tablo: 24) . Orta yaş aralığı olarak kabul edilen bu yaş grubu sağlıklı düşünme ve karar verme açısından olumlu görülmektedir. Ancak, yaş dağılımı ile cinsiyet durumunu(tablo: 25) birlikte değerlendirdiğimizde, siyasal yaşama katılmanın ilk basamağı olarak kabul edilen yerel yönetimlerde özelde de İl Genel Meclislerinde, temsil anlamında erkekler lehine(%95.1) kadınlar aleyhine(%4.9) bir durumun ortaya çıktığı görülmektedir. Ayrıca, Encümen üyeleri arasında ise hiç kadın bulunmamaktadır.

Aslında farklı cinslerin eşitliği hiçbir konuda ülkemizde sağlanabilmiş değildir. Dolayısıyla yerel siyasete katılım konusunda da aynı gelişmenin kendini gösterdiğini ve kadınların temsilinin bu meclislerde sınırlı kaldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Bu anlamda ulusal meclise (%3.8) paralel olarak yerel meclis olan İl Genel Meclislerinde(%1.4) de farklı cinslerin eşitliği yönünde kadınların eşit temsili sağlanamamıştır. Kadınların mecliste temsili illere göre de farklılık göstermektedir. İzmir İl Genel Meclisinde kadın üyelerin oranı %7.9 iken; bu oran Konya'da %1.9'a düşmektedir. Ağrı İl Genel Meclisinde ise kadın üye bulunmamaktadır.

Bu veriler bir bütün olarak değerlendirildiğinde kadınların temsili konusunda mevzuattan kaynaklanan bir engel görülmese bile, toplumsal yaşamdan kaynaklanan bazı engeller hala varlığını sürdürmektedir. Ayrıca, ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmişliklere bağlı olarak, Batıdan Doğuya doğru gidildikçe kadınlar aktif siyasete katılım konusunda ciddi boyutta engellerle karşı karşıya bulunmaktadırlar.

- ✓ Yerleşim yerlerinin sahip olduğu sosyo ekonomik ve kültürel anlamdaki farklılıklar meclis üyelerinin meslek yapılanmasına da yansımaktadır (tablo: 26). Buna göre, İzmir İl Genel Meclisinde serbest meslek sahibi başka bir ifadeyle doktor, diş doktoru, avukat, mali müşavir gibi uzman kişiler ilk sırayı almaktadırlar. Konya ve Ağrı'da ise esnaflar ilk sırada yer almaktadır. Ayrıca, İl Genel Meclislerindeki mesleksel dağılımın simetriği İl Daimi Encümen üyelerine yansımaktadır.

Kesin bir yargı olmamakla beraber, Ağrı İl Genel Meclisinde çiftçilerin yüksek oranda yer alması ekonomik olarak işlevsel farklılaşmanın mesleksel dağılıma yansıması olarak değerlendirilebilir. Genel olarak bakıldığında ise, serbest meslek sahibi ve esnafların meclislere hakim olduğu ortaya çıkmakta; düşük oranlarda da olsa emekli memur ve işçilerin de meclis yapılanmaları içinde yer aldıkları görülmektedir. Ancak, esnaf ve serbest meslek sahibi kişilerin meclislerde yüksek oranlarda temsilini bütünüyle bu kesimin siyasete daha ilgili oldukları şeklinde yorumlamak mümkün değildir. Çünkü, kentsel rantın paylaşımı konusunda çok yakından ilgili olan esnafların ve serbest meslek sahibi kimselerin yerel siyasetin oluşumunda etkin olduklarını meclislerde oluşturdukları çoğunluğa bakarak anlamak mümkündür.

Ayrıca, ekonomik olarak etkin nüfuslarının çok altında temsil olanağına sahip olanların başında faal ücretli kesim gelmektedir. Bunların başında gelen işçi ve memurların temsilinde, serbest meslek ve esnafların temsiline oranla, açık bir eşitsizlik bulunmaktadır. Bunun nedenlerinin başında bu kesimlerin temsil için elverişli siyasal kaynaklara sahip olmaması özellikle, memurların bu meclislerde temsilinin mevzuat uyarınca mümkün olmaması gelmektedir.

✓ İl Genel Meclisi üyeliği için ön seçim yapıldı mı sorusuna (tablo: 32/A) meclis üyelerinden önemli bir kısmı %55.5 hayır yanıtını vermişlerdir. Evet diyenler %40.7 oranındadır. Bu da bize genel olarak meclis üyelerinin tespitinde parti örgütünün ön planda olduğunu, ama bazı ilçelerde ön seçim yolu ile aday tespitinin yapıldığını göstermektedir. Aslında olması gereken, nitelikli ve kentine sahip çıkacak adayların belirlenmesinde yerel halkın birincil rol oynaması olmalıdır.

İl Genel Meclisi üyelerine seçilmeden önce Meclisin işlevi hakkında bilginiz var mıydı sorusuna (tablo: 33/B) verilen cevapları önseçimle ilgili tablo ile ilişkilendirdiğimizde ise, veriler arasında tutarlılık bulunmaktadır. Çünkü, partiler genelde meclis üyelerinin belirlenmesini önseçim yolu ile gerçekleştirmeyip, doğrudan atama yolunu tercih ettikleri için (%55.5) bu meclislere seçilenlerin görev ve sorumluluk konusunda bilgi sahibi olmamalarının oranı hayır ve kısmen oranlarının birlikte değerlendirilmesiyle %54.9'a ulaşmaktadır.

Ayrıca, İl Genel Meclisi üyelerine meclisin işlevi hakkında bilgisinin olmamasının nedenleri sorulduğunda (tablo: 34/C) öne çıkan %56.3 ile "**yerel yönetimler olarak belediye ve köyler hakkında bilgi sahibi**" olduğu konusu olmuştur. Bunu %30 oranla yerel yönetimler konusunda bir eğitim almadığı, % 11.3 ile de siyasi bir eylem içinde olmadığı cevabı izlemektedir.

Verilerden anlaşıldığı gibi, yerel siyasette daha çok, %56.3 gibi yüksek bir oranla, belediye ve köy yönetimlerinin ön planda olduğu görülmektedir. Dolayısıyla bu durum, çalışmamızda da belirttiğimiz gibi, İl Özel İdarelerinin çeşitli mevzuat düzenlemelerinden, teşkilatının ve personelinin olmaması gibi içinde bulunduğu çeşitli sorunlardan kaynaklanan nedenlerle zamanla merkezi yönetimin bir birimi olarak algılanmasını, başka bir ifadeyle yerel yönetim birimi olarak belediye köy yönetimlerin öne çıkmasını, doğru çıkarmaktadır. Ayrıca, işlevi hakkında bilgisi

olmayanların önemli bir oranının (%30) yerel siyasete girmeden önceki süreçte yerel yönetim konusunda bir eğitim almadıkları görülmektedir. Bu da hem normal eğitim döneminde hem de eğitim sonrası siyasi çalışmalar içerisinde yerel siyaset konusunda kişilerin eğitilmesinin zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır.

- ✓ İl Özel İdaresi temel kanununda ve İl Genel Meclisinin çalışma esas ve usullerini düzenleyen yönetmelikte, İl Genel Meclisi üyeleri Mayıs ve Kasım aylarında olmak üzere yılda iki kere otuzar gün olağan olarak toplanır denmekle beraber; olağan toplantı döneminde, meclisin haftada bir toplandığı(tablo: 44) ve bu toplantıların süresi de gündemin yoğunluğuna bağlı olarak 2-4 saati geçmediği tarafımızca tespit edilmiş, araştırmamızın sonuçları(tablo: 45) da bunu doğrulamıştır. Bununla birlikte Ağrı'da İl Genel Meclisi üyeleri haftada bir yapılan bu toplantıların süresi konusunda valinin çok etkili olduğunu, bazı durumlarda toplantıyı 15 dakikada kapattığını görüşmelerimizde belirtmişlerdir.

İl Genel Meclisi üyeleri, büyük çoğunlukla %78, sayı bakımından toplantıların artırılması gerektiğini, süre bakımından ise yine önemli bir oranda %47.8 sürelerin artırılması gerektiğini belirtmektedirler(tablo: 47/D). Ancak, %28 gibi azımsanmayacak oranda meclis üyesinin sürenin değiştirilmemesi gerektiğini belirtmesi, bizi toplantı sayısının yetersizliğine ve artırılmasının süreye göre daha öncelikli olduğu sonucuna ulaştırmaktadır.

Yaptığımız araştırmanın sonuçları da bu gerekçemizi doğrulamaktadır. Buna göre; İl Genel Meclisinin olağan toplantılarının yeterli olup olmadığı sorusuna(tablo: 41) genel olarak meclis üyelerinin önemli bir çoğunluğu (%79.7) bu toplantıların yetersiz olduğu belirtmektedirler. Kısmen yeterli diyenlerle birlikte bu oran %85.2 olmaktadır. Olağan toplantı sayısını yetersiz görenlerin önerisi ise(tablo: 43) ayda bir(%37.9), haftada bir(%20.3) ve üç ayda bir(%15.9) toplansın şeklinde bir dağılımda yoğunlaşmaktadır. Buna karşılık %13.7 gibi küçük bir oran ise yeterli olduğunu belirtmektedirler. Yeterli olduğunu söyleyenlerin nedenlerinin yoğunlaştığı gerekçe %39.3 ile bu süreler dışında gerekli kararların İl Daimi Encümen üyeleri tarafından alınıyor olmasıdır(tablo: 42). Ancak, bu düşünce etkin olması gereken ve çok önemli görevleri olan meclisin, her ne kadar meclisin görev alanına giren konularda Encümenin almış olduğu kararlar daha sonra meclisin onayına sunuluyor

olsa dahi, etkinliğini Encümene kaydırması şeklinde sonuçlanacağı için uygun değildir.

- ✓ Meclis gündeminin belirlenmesinde İl Genel Meclisi üyelerinin etkin olup olmadığı sorusuna (tablo: 52) genel olarak %68.7'i etkin olmadıkları cevabını vermişlerdir. Kısmen ile bu oran %87.9 gibi çok yüksek bir orana ulaşmaktadır. Etkin olduklarını söyleyenler ise, %9.3 oranında kalmıştır. İzmir(%8.9) ve Konya(%15.1) İl Genel Meclisi yapılanması dikkate alındığında küçükte olsa bu oranın çıkması normaldir. Çünkü, araştırmanın yapıldığı dönemde ulusal meclis yapılanması ile İzmir ve Konya meclis yapılanmasının benzer özellikler göstermesi, meclis üyelerinin atama ile göreve gelen vali üzerinde daha etkili oldukları şeklinde yorumlamak mümkündür. Ayrıca, İl Genel Meclisi üyelerinin valinin belirlediği gündem üzerindeki etkisinin ne olduğu sorusuna(tablo: 54) meclis üyelerinin % 49.5'i hiç etkili olmadıklarını belirtmişlerdir. Kısmen etkili olduklarını belirtenler ile birlikte bu oran %89.1'e ulaşmaktadır. Etkili olduklarını belirtenler ise çok küçük bir oranda %8.2'dir.

  Gündemin Meclis üyelerine ulaştırılması konusu yönetmelikte düzenlenmiştir. Buna göre, toplantının gün, yer, saat ve gündemi toplantının yapılacağı günden en az 10 gün önce üyelere tebliğ edilir. Acele hallerde bu süre üç güne kadar indirilebilir(Y.md.7). Bu hükme rağmen araştırma yaparken karşılaştığımız sorunlardan birisi de gündemin meclis üyelerine zamanında ulaştırılmaması konusu olmuştur. Gözlemlerimize göre gündem toplantı öncesi toplantı salonundaki sıralara konulmakta veya kapıda verilmekte, dolayısıyla meclis üyeleri de ilk kez gündemi toplantıya girdiğinde görmektedir. Meclis üyeleri ile yaptığımız görüşmelerde de gündemin kendilerine toplantı salonunda verildiğini dolayısıyla gündem konuları ile ilgili bir araştırma yapmadan ve bilgi sahibi olmadan, özellikle bütçe konusunda, zorunlu kabullenme ile karşı karşıya kaldıkları tarafımıza ifade edilmiştir. Araştırmamız sonucuna göre de (tablo: 53). Meclis üyeleri(%57.7) gündemin toplantı gününde ve meclis toplantısı başladığında ellerine ulaştığını belirtmektedirler.

  Gündemin belirlenmesi konusunda meclis üyeleri (tablo: 55) % 36.8 ile vali ve parti grup başkanları birlikte belirlemeli ve %34.6 ile meclis üyeleri tarafından belirlenmeli şeklinde ortaya çıkmaktadır. Yerel halkın dilek ve önerileri dikkate

alınarak meclisin gündeminin belirlenmesi %18.7 oranında yer almıştır. Aslında olması gereken etkinliğin ve sorumluluk paylaşımının sağlanabilmesi için, yerel halkın dilek ve önerileri göz önünde bulundurularak meclis üyesinin her birinin öneride bulunabilme hakkının olması ve önerinin gündeme alınması gerekmektedir.

✓ İl Genel Meclisinin yetkileri, meclisin etkin ve verimli olması konusunda yetersiz kalmaktadır. Genel olarak bu konuda Meclis üyelerinin büyük çoğunluğunun (%82.4) aynı görüşte olması bu durumu doğrulamaktadır(tablo: 48). İl Genel Meclisi üyeleri, yetkilerin yetersizliğinin(tablo: 49) önemli oranda yasal düzenlemelerden(%56) kaynaklandığını belirtmektedirler. Bunu merkezin yerel olumsuz bakış açısı(%22) ve yetkilerin valide toplanması(%13.2) izlemektedir.

İl Genel Meclisinin yetkilerinin yetersizliği nedenlerini İl Özel İdarelerinin hizmetleri yerine getirirken karşılaştığı sorunlar(tablo: 56/D) ile ilişkilendirdiğimizde ortaya çıkan sonucunun birbirini doğrular nitelikte olduğu söylemek gerekmektedir. Buna göre, meclis üyelerinin İl Özel İdarelerinin hizmetleri yerine getirirken karşılaştığı sorunlar arasında birinci öncelikli olarak belirttiği İl Özel İdare Kanunu'nun eski olması, günün gereksinimlerine yanıt vermemesi(%57.4) cevabı ile İl Genel Meclisi üyelerinin yetkilerinin yetersizliği nedenlerin başında da yasal düzenlemelerin olması cevabı bu durumu açıkça ortaya koymaktadır. Dolayısıyla yeniden yapılanmada ele alınacak ilk konu yasal düzenlemelerinden kaynaklanan sorunları ele alarak, günün gereksinmelerine uygun hale getirmek olmalıdır. İkinci öncelikli sorun olarak ise kaynak yetersizliği(%37.6); üçüncü öncelikli sorun ise valinin ilde hem merkezi yönetimin hem de İl Özel İdaresinin başı olmasıdır(%27.7).

✓ İl Genel Meclisi üyeleri yerel nitelikli hizmetlerin yerel yönetimlerce yerine getirilmesi gerekliliğini vurgulamışlardır(tablo: 51/B). Buna göre, genel olarak bayındırlık(%94.6), bölgesel planlama(%89.6), tarım ve orman(%89.2), çevre ve sağlık(%79.2), kültür(%77.5), Eğitim(%75.9), ulaşım(%75.6), turizm (%74.5) ve ekonomik(%54.3) gibi yerel nitelikli hizmetlerinin İl Özel İdarelerince yerine getirilmelidir. Adalet(%97), savunma(%94) ve emniyet(%80.7) gibi ulusal nitelikli hizmetler ise, merkezi yönetim birimleri tarafından yerine getirilmelidir. Aslında İl Genel Meclisi üyelerinin bu düşüncesinin, günümüze kadar konu ile ilgili hazırlanmış rapor, kalkınma planları gibi belgeler ve akademik çevrelerce ortaya konulan önerilerle de uygunluk gösteren bir isteklilik olduğu görülmektedir.

Ancak, görevlerin dağılımının belirlenmesi yanında görev dağılımına uygun gelir kaynaklarına sahip olmak da çok önemlidir. Buna göre bu idarelerin işlevsel hale gelmesi için, görevlerine uygun gelir kaynaklarına sahip olması gerekmektedir. Alan araştırmamızda ortaya çıkan durum, İl Özel İdarelerinin gelir-görev dağılımının uygun olmadığını ortaya koymaktadır(tablo: 50). Buna göre az dengeli(%41.2), çok az dengeli(%26.9) ve hiç dengeli değil(%17.6) birlikte değerlendirildiğinde genel olarak gelir-görev dağılımın dengeli olmadığı(%85.7) sonucu ortaya çıkmaktadır.

Ayrıca, meclis üyeleri İl Özel İdarelerinin etkin ve verimli hizmet üretebilmesindeki öncelikli koşulunun mali yeterlilik(%67.9) olduğunu söyleyerek (tablo: 63/D) mevcut dengesizliği bir kez daha vurgulamış olmaktadırlar. İkinci öncelikli koşul olarak ise gerekli yetkinin verilmesi(%44.4) ve üçüncü koşul olarak da İl Özel İdarelerinin kurumsal işleyişinin demokratikleştirilmesi(%40.7) olduğunu belirtmişlerdir. Dolayısıyla Meclis üyeleri mali yeterliliğin gerekliliğinin tüm sorunların önünde görmektedirler. Öyle ki, temsil, katılım, örgütsel yetersizlik gibi sorunlar ilk üç sorun içine girememiştir.

- ✓ İl Özel İdarelerinin başarı ile yerine getirdiği görevler nelerdir sorusuna(tablo: 58/D) genel olarak verilen cevaplarda ilk önceliği %27.3 ile kültür ve eğitim görevleri almaktadır. Mevcut yapılanma içinde hotel, işhanı, vali lojmanı ve temsil giderleri gibi üretime dönük olmayan yatırımların dışında, İl Özel İdareleri sınırlı olarak eğitim binalarının bakım ve onarım işini yapabilmektedirler. Ancak, İl Özel İdarelerinin içinde bulunduğu durumu doğrulayan %22.2 gibi azımsanmayacak oranda görevlerinde başarısız olduklarıdır. Verilerden de anlaşıldığı gibi, mevcut yapılanma içinde merkezi yönetim ile İl Özel İdareleri arasındaki sınırları belirgin olamayan görev paylaşımının varlığı söz konusudur. Bu da yerel halka yönelik etkin ve verimli hizmet götürmenin önünde önemli bir engel teşkil etmektedir.

Ağrı ilinde ise Meclis üyelerinin %78.6'ı mevcut görevlerini başarı ile yapamadıklarını ifade etmektedirler. Bu da yine illerin gelişmişlik endeksleri ile de ilişkili olarak bölgenin içinde bulunduğu durumu açık bir şekilde yansıtmaktadır.

Ayrıca, İl Genel Meclisi üyelerinin önemli bir oranı (%44.5) bir dahaki seçimlerde aday olmayı istememektedirler(tablo: 37). Bu anlamda aday olmayı istememe

nedenleri (tablo: 38/D) ile görevlerde başarı oranlarını birlikte değerlendirdiğimizde, genel olarak İl Genel Meclisi üyelerinin %57.1'i yerel halka yönelik yeterli hizmet üretilememesinden, başka bir ifadeyle mevcut yapılanmanın etkin ve verimli olmayı engellediğinden dolayı tekrar aday olma istemedikleri görülmektedir. ikinci öncelikte ise %58 ile çalışma şartlarının yetersizliği gelmektedir.

Bir bütün olarak değerlendirdiğimizde ise Meclis üyeleri üçüncü öncelikte yer alan kendi özlük haklarının yetersizliğinden çok, yerel halka yönelik yeterli hizmet üretilememesinden ve çalışma şartlarının yetersizliğinden dolayı başarılı olamadıklarını ve bu nedenle de tekrar aday olmayacaklarını belirtmektedirler.

- ✓ İl Genel Meclisi üyelerinin %65.9'u mevcut yapılanma içinde valinin üzerindeki denetim yetkilerinin artırılmasını istemekte; kısmen ile birlikte değerlendirildiğinde bu oran %84.6 gibi çok yüksek bir orana ulaşmaktadır(tablo: 57). Bu anlamda İl Genel Meclisine karşı sorumlu ve hesap verebilir bir denetim mekanizmasının olmaması valiyi güçlü kılarken; İl Genel Meclisinin etkinliğini de olumsuz yönde etkilemektedir.

- ✓ İl Özel İdareleri temel hizmet bölgeleri olan kırsal alanlara gerektiği ölçüde hizmet götürememekte, bu hem ülke kalkınmasına olumsuz etki yapmakta hem de hizmet dağılımında eşitsizliklere yol açabilmektedir. Yapmış olduğumuz araştırma sonuçları da bu durumu doğrulamaktadır. Buna göre genel olarak meclis üyelerinin %55.5 kırsal alan görevlerini kısmen yapabildiklerini ifade ederken; %29.1'i hiç yapamadıklarını belirtmektedirler. Sadece %14.8'i bu alanlarda görevlerini gereği gibi yaptıklarını söylemektedirler. Bunun için İlçe Özel İdaresi kurulmalı mı? sorusuna(tablo: 60) ise meclis üyelerinin %75.8'inin bu idarelerin kurulması gerektiğini belirttikleri görülmektedir.

- ✓ Valinin merkezi yönetimin temsilciliği ile İl Genel Meclisinin başkanlığını bir arada yürütmesi konusunda meclis üyelerinin %69.2'i gibi önemli bir çoğunluğu olumlu düşünmemektedir(tablo: 66). İl ölçeğinde de bu genel eğilim doğrulanmaktadır. Veriler, mevcut yapılanmadaki valinin konumunun karar organı olan İl Genel Meclisini ve bütünde de İl Özel İdarelerini olumsuz yönde etkilediğini göstermektedir.

İl Özel İdaresinin başı ve yürütme organının %57.7'i meclis üyelerinin kendi içinden seçeceği birinin başkan, 11.6'ı doğrudan halk tarafından seçilmesi, %1.1'i meclis içinden merkezi yönetimin atayacağı birinin başkan olması yönünde tercih belirtilmiştir.

Bir bütün olarak değerlendirdiğimizde Meclis üyelerinin de valinin mevcut konumundan rahatsız oldukları görülmektedir. Nasıl ki kent alanlarında belediyelerin yürütme organının seçimle belirlenmesi idarenin bütünlüğü konusunda herhangi bir zaafa yol açmıyorsa, iyi işleyen bir denetim mekanizması ile İl Özel İdarelerinin de yürütme organının seçilmişler içinden belirlenmesinde bir sakınca bulunmamaktadır. Aksine böyle bir yapılanma unutulan ve halk tarafından bilinmeyen İl Özel İdarelerini, belediyelerde olduğu gibi, ön plana çıkararak etkin ve verimli hale getirecek ve gerek seçilenler açısından gerekse de seçenler açısından yaşadığı yere sahip çıkma konusunda bir sorumluluk bilincinin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

- ✓ İl Genel Meclisinin almış olduğu kararlar karşısında merkezi yönetimin denetimi İl Genel Meclisi kararlarını olumsuz etkiliyor mu sorusuna (tablo: 64) genel olarak meclis üyelerinin %44'ü bazen etkilediğini, %17'i genelde, %14.8'i de her zaman etkilediğini belirtmektedirler. Çok küçük bir oran ise %9.3 hiç etkilemediğini belirtmiştir. Ağrı'da ise her zaman etkilediğini belirtenlerin oranı %28.6'a ulaşmaktadır. Kesin bir yargı olmamakla birlikte hiç etkilenmeme oranı %11.9 ile en yüksek orana İzmir İl Genel Meclisinde ulaşması, İzmir İl Genel Meclisinde çoğunluğa sahip partinin "anketin yapıldığı dönemde" ulusal mecliste de en büyük parti olması, buna bağlı olarak da atama ile göreve gelen yürütmenin başı vali üzerinde etkili olması ile açıklanabilir.

İl Genel Meclisi üyelerinin %27.9'u vesayet denetimini merkezi yönetimin katı baskısı olarak değerlendirmektedir. Dolayısıyla bir yerel yönetim birimi olan fakat yapılanmasından kaynaklanan nedenlerin büyük rol oynaması nedeniyle, üzerinde en fazla merkezi yönetimin denetimini hisseden İl Özel İdarelerinin karar organlarının yapmış olduğu bu değerlendirme mevcut durumu açıklamaktadır. Vesayet denetimini Anayasa'mızda belirtilen şekliyle hukukilik ve yerindelik denetimi olarak algıladıklarını belirtenlerin oranı ise %21.4'tür. Ancak, genel olarak %26.9 gibi azımsanmayacak bir oranın da bu konuda bir fikirlerinin olmadığını belirtmesi düşündürücüdür. Kesin bir yargı olmamakla birlikte bu durum meclis üyelerinin

alınan kararlara ve uygulamasına karşı olan ilgisizliğine ya da meclisin işlevi hakkında bilgi sahibi olmamasına bağlanabilir. Vesayet denetimini hukuka uygunluk denetimi olarak niteleyenler ise, %6.6 ile çok küçük bir oranda kalmaktadır.

- ✓ İl Genel Meclisi toplantılarına halkın katılımı konusunda önemli eksiklikler bulunmaktadır. Alan araştırmamızın sonuçları da bunu doğrulamaktadır. Buna göre, meclis üyeleri(%66.5) halkın meclis toplantılarına ilgisiz olduğunu vurgulamaktadır. Kısmen ilgili olduklarını belirtenlerle birlikte bu oran %91.8'e çıkmaktadır. Çok az bir kesim de (%4.4) ilgili olduklarını belirtmektedir(tablo: 68). Bir başka konu, halkın meclis toplantılarına ilgisiz kalmasının öncelikli nedeninin bilgilendirme eksikliği(%36.3) başka bir ifadeyle bilgi akışının sağlanamamasıdır(tablo: 69/D). Buna bağlı olarak ortaya çıkan ikinci öncelik neden ise, bilgilendirme eksikliğinin halkın meclisin varlığından haberdar olmaması(%31.7) sonucunu ortaya çıkarmasıdır. Üçüncü öncelikli neden ise yerel halkta kontrol etme gibi bir anlayışın geliştirilmemiş(%38.3) olmasıdır. Dolayısıyla bütün bu nedenler bir araya getirildiğinde halkın bilgilendirilmemesi onun meclisin varlığından haberdar olmasını engellerken; güçlü merkeziyetçi yapı ile birlikte de haklın sorumluluk hissetmeme anlayışı ortaya çıkmaktadır.

  Katılımla ilgili İl Genel Meclisi üyelerine sorduğumuz bugünkü işleyiş içinde meclise halk katılımı yeterli midir(tablo: 74) sorusuna meclis üyelerinin %73.1 gibi yüksek bir oranı yetersiz olduğunu söylemekte kısmen yeterli ile birlikte bu oran %89'a çıkmaktadır. İl Genel Meclisi üyelerinin halkın katılımının sağlanması konusundaki önerilerde ise(tablo: 75) %40.8 ile halkın görüşü alınmalı öne çıkarken; bunu %38.1 ile karar aşaması öncesinde sivil toplum kuruluşlarının görüşleri alınmalı izlemektedir. Karar alındıktan sonra itiraz süresi konulmalı, itiraz süresi bittikten sonra karar uygulamaya girmeli diyenlerin oranı da %21.1'dir.

  Verilere bir bütün olarak bakıldığında İl Genel Meclisi üyelerinin halkın ilgisizliğinden ve yetersiz katılımından rahatsız oldukları ve katılımı konusunda beklenti içinde olduklarını söylemek gerekmektedir. Ancak, bu beklenti de bilgilendirilmiş toplumun yaratılması ile gerçekleşebilecek olduğu için, ilk başta yapılacak olan halkın bilgilendirilmesini sağlayacak kaynakların ortaya çıkarılması olmalıdır.

- ✓ Meclis üyelerinin %57.7'i memurun İl Genel Meclisi üyesi olmasına karşı çıkmaktadır(tablo: 73). Yaptığımız görüşmelerde de bu karşı çıkışın yoğunlaştığı neden kamu hizmetlerinde partizanlığın ortaya çıkacağı ve tarafsızlığın zedeleneceği olmuştur. Ancak, meclis üyelerinin %17.6'ı memurların görevlerinden ayrılmadan mecliste temsili görüşüne katıldıklarını belirtmişlerdir. Bu oran kısmen katılanlarla birlikte %37.9 gibi azımsanmayacak bir orana ulaşmaktadır ki; mecliste temsilin adaletli dağıtımı anlamında bu durum olumlu bir gelişme olarak görülebilir.

- ✓ İl Genel Meclislerinde doğal üye olması gerekenler konusunda ön plana çıkan muhtarlar olmuştur(tablo: 70/B). Bize göre bunun temel nedeninin ise, meclis üyelerinin muhtarlarla doğrudan ilişki içinde ve temel hizmet alanlarının da kırsal alanlar olmasından kaynaklandığı söylenebilir. Genel olarak İl Genel Meclisi üyelerinin %54.4'ü muhtarların mecliste doğal üye olarak bulunmasını desteklemektedirler. Dolayısıyla geniş alan yönetimde, İl Özel İdaresi ve İlçe Özel İdaresi oluşumu sonrasında, çok önemli rolleri olacak olan muhtarların kırsal alanlardaki sorunları meclise taşıyabilme ve çözümlenmesinde rol oynaması anlamında bu isteklilik çok önemlidir.

  Ancak, doğal üye olması gerektiği belirtilenler arasında ikinci sırayı atama ile göreve gelen kaymakamların aldığı görülmektedir. Kesin bir yargı olmamakla birlikte atama ile göreve gelen kaymakamların doğal üye olması konusundaki isteklilik mevcut yapılanma içinde meclis üyelerinin nüfus esasına göre ilçelerden seçilmesi ve sürekli olarak ilçede kaymakam ile ilişki içinde olmaları ile açıklanabilir.

  Bunun yanında belediye başkanının doğal üye olması konusunda isteklilik(%38) azımsanmayacak ölçüde ve önemlidir. Çünkü, özellikle kırsal alanlardaki belediye başkanları kendi yaşadığı alandaki sorunları meclise taşıyabilecek böylece, yerel nitelikli işlerin çözümünde birliktelik sağlanmış olacaktır. Ancak, daire müdürlerinin de oldukça yüksek bir oranda(%37.4) doğal üye olması konusundaki isteklilik, meclis üyelerinin kendilerine güvenemedikleri gibi sonucu akla getirse bile, kanaatimizce bu isteklilik daire müdürlerinin bulundukları konum gereğince mecliste istenildiğinde bilgi alınabilen kimseler olmasından kaynaklanmaktadır. Ancak, atama ile göreve gelen bu kişilerden mevcut yapılanma çerçevesinde istenildiğinde bilgi alınmakta; dolayısıyla yeniden yapılanma içinde meclis yapılanmaları içinde yer almaları hem Anayasa (Any.127/1) hem onaylamış olduğumuz Avrupa Yerel

Yönetimler Özerklik Şart'ı hem de demokratik yönetim anlayışı açısından da uygun değildir.

Neticede yeniden yapılanmada tüzel kişiliğe sahip İlçe Özel İdaresinin, İl Özel İdaresi ile köy ve küçük belediyeler arasında köprü işlevi göreceğinden meclis yapılanmalarında özellikle muhtar ve belediye başkanlarının doğal üye olarak yer alması gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Meclis üyelerinin doğal üye olma konusunda sivil toplum örgütleri için çok ılımlı olmadıkları görülmektedir. Günümüzde ve geçmişte yaşanan çeşitli sorunların onları etkilediği ve bundan dolayı özellikle vakıf, dernek, sendika ve oda başkanları gibi örgüt temsilcileri konusunda olumsuz bir tavır içine girdikleri tespit edilmiştir. Bu konuda ileri sürülen bir diğer gerekçe ise, seçilmenin asıl olduğu dolayısıyla kendilerinin seçimle göreve gelmeleri nedeniyle onların da böyle bir arzularının olması durumunda seçime katılabilecekleri şeklinde olmuştur.

İl Genel Meclisi üyelerine sorduğumuz aşağıdakilerden hangileri meclis toplantısında görüş ve önerilerini açıklamalıdır sorusuna(tablo: 71/B) genel olarak %84.8 gibi çok yüksek oranda yine muhtarlar ilk sırayı almaktadırlar. İl ölçeğinde ise, oranlar birbirine çok yakındır. İzmir'de %88.6, Konya'da %79.6 ve Ağrı'da %82.1 oranında muhtarın mecliste görüş ve önerilerini aktarma hakkının olmasını istedikleri görülmektedir. Yukarıda ileri sürdüğümüz gerekçeler burada da geçerlidir. İl Genel Meclisi üyelerinin görev alanlarının niteliği gereği birinci öncelikli olarak ilişki içinde bulunduğu kesim muhtarlardır. Bu anlamda gerek doğal üye olması konusunda gerekse de görüş ve öneri açıklama konusunda önceliği oluşturmaları doğal bir sonuçtur diyebiliriz.

İlginç olan sosyo ekonomik ve kültürel olarak daha zayıf bir yapıya sahip olmasına rağmen, Ağrı İl Genel Meclisi üyelerinin sanayi ve ticaret odası başkanları(%51.9), dernekler(57.1), vakıflar(%35.7), sendikaların(%46.4) mecliste görüş ve öneri açıklaması konusundaki istekliliklerinin yüksek olmasıdır. Bu sonucun dernek, sendika ve vakıf temsilcilerinin(%32.1) doğal üye olması konusundaki isteklilik ile de benzerlik gösterdiği görülmektedir. Kesin bir yargı olmamakla birlikte bu isteklilik meclisteki marjinal parti gruplarının bu kesimlerle daha yakın ilişki içinde olabilmeleriyle açıklanabilir.

Genel olarak ikinci sırada meslek kuruluşlarının temsilcilerinin görüş ve öneride bulunmaları istenmektedir. Meclis yapılanmasına bakıldığında ise bu istekliliğin nedeni daha kolay anlaşılmaktadır. Başka bir ifadeyle genel olarak meclis yapılanmaları serbest meslek-esnaf yapılanması ağırlığını korumak istemektedir. Ancak, oranlara bakıldığında genel olarak yine sivil toplum örgütlerinin mecliste görüş ve öneride bulunması konusunda bir isteksizlik burada da kendini göstermektedir.

Demokratik ve katılımcı yerel yönetim anlayışı hizmetlerin rasyonel ve verimli olması anlamında sivil toplum kuruluşları ile ilişki içinde olmak gerekli midir sorusuna (tablo: 72) ise, genel olarak meclis üyelerinin %54.9'u tamamen gerekli olduğunu, %12.1 genelde gerekli olduğunu, %21.4 ise bazen gerekli olduğunu belirtmiştir. Hiç, gerekli değildir diyenler ise çok küçük bir oranı (%4.9) oluşturmaktadır. Bir bütün olarak değerlendirildiğinde rasyonel ve verimli hizmet üretme anlamında sivil toplum kuruluşları ile ilişki içinde olunması gereği ortaya çıkmaktadır(%67). Ancak, gerek doğal üye konusunda gerekse de görüş ve öneri açıklama konusunda sivil toplum kuruluşlarının düşük oranlarda istenmesi ile rasyonel ve verimli hizmet üretimi için sivil toplum kuruluşları ile ilişki içinde olma oranları arasında negatif bir korelasyonun ortaya çıktığı görülmektedir. Kesin bir yargı olmamakla beraber ortaya çıkan bu negatif ilişki, katılımcı yönetim anlayışı konusunda meclis üyelerinin bilgisiz ve hazırlıksız olduklarını göstermekte veya karar alma alanlarına müdahale edilmemesi için seçilmişler dışında mecliste başka bir unsurun bulunmasını istememelerine bağlanabilir.

- ✓ Yerel demokrasi yerel halkın karar süreçlerine doğrudan ya da temsilciler yolu ile katılımıdır. Bu anlamda yerel demokrasinin temel ilkeleri karar organlarının seçimle iş başına gelmesi, halkın karar süreçlerine etkin katılımının sağlanması, bağımsız karar alma ve uygulama ve mali özerklik olarak özetleyebiliriz.

Alan araştırmamız kapsamında meclis üyelerine yerel demokrasiden ne anlıyorsunuz sorusu sorulmuştur. Burada amacımız onların yerel demokrasi algılamalarını ve karar organı oldukları yerel yönetim birimi olan İl Özel İdarelerinde yerel demokrasinin işlerliğini öğrenmek ve bunu çalışmamızla ilişkilendirmektir.

Alan çalışmamız kapsamında yer alan üç ilin İl Genel Meclisi üyelerinin de aynı ortak cevaplar altında birleştiği görülmektedir. Bu anlamda, genel olarak, yerel demokrasi kavramının birinci öncelikli olarak %40.6 olarak bağımsız karar alma ve uygulama, ikinci öncelikli olarak %23.2 ile mali özerklik, üçüncü öncelikli olarak da %22.8 ile karar ve yürütme organlarının halk tarafından seçilmesi olarak algılanmaktadır. Bu algılamalar çerçevesinde meclis üyelerinin genel olarak yerel demokrasi ilkelerini içselleştirmiş olduklarını ancak, algılamada organların seçimle iş başına gelmesinin üçüncü öncelikli sırada yer alması kesin bir yargı olmamakla beraber idari ve mali özerklik konusunda daha yoğun bir sorunun yaşandığını göstermektedir diyebiliriz.

Ayrıca, yürütme organının da halk tarafından seçilmesi anlayışının olması valinin konumu ile ilgili verilen cevapları (bkz. tablo: 66-67) da doğrulayan bir durumu ortaya çıkarmıştır. Bunun yanında karar süreçleri içinde halkın çeşitli yöntemlerle katılımı konusunda yoğun bir isteklilik olmamakla beraber yerel halkın kararlar üzerinde etkin olması algılaması ve isteğinin de azımsanmayacak oranlarda olduğu görülmektedir.

Bu algılamalar ışığında İl Genel Meclislerinde yerel demokrasinin işleyişi ile ilgili soruya meclis üyelerinin, genel olarak, %64.3'ünün kısmen işlediğini, %27.5'inin ise hiç işlemediğini ifade ettiğini görmekteyiz. Tam olarak işlediğini belirtenler ise çok küçük bir oranda (%5.5) kalmıştır.

Yerel demokrasi algılaması ile İl Genel Meclislerinde yerel demokrasinin işleyişine verilen cevapları birlikte değerlendirdiğimizde, idari ve mali özerklik sorunu meclislerde yoğun olarak yaşanmaktadır. Ayrıca yürütme organının atama ile göreve gelmesi İl Genel Meclislerinin bağımsız karar alma ve uygulama alanını daraltmakta, bu birimleri gerçek anlamda yerel yönetim birimi olma durumundan uzaklaştırarak merkezi yönetime yaklaştırmaktadır. Çünkü, daha önce de belirttiğimiz gibi, karar organlarının gündemi atanmış vali tarafından belirlenmekte, alınan tüm kararlarda valinin ve merkezi yönetimin onayı gerekmektedir. Ayrıca, İl Genel Meclisi üyelerinin vali üzerinde yaptırıma yönelik bir denetim hakkının bulunmaması, yılda iki kez toplanması nedeniyle yürütmenin yaptığı işlerde bilgi eksikliğinin olması gibi sorunlar yaşanmaktadır.

✓ Encümen üyelerinin %53.3'ü encümen yapılanmasının uzmanlardan oluşması konusuna hayır demişlerdir. Ancak, ihmal edilmeyecek bir çoğunluk da (%40) encümenin uzmanlardan oluşmasına hayır dememektedirler. Ağrı'da bu oran %60 gibi çok yüksek bir orana ulaşırken; İzmir'de de önemli bir orana %40'a ulaşmaktadır. Ancak, encümen yapılanmasında atanmışlar yer almalı mı sorusu ile ilişkilendirildiğinde Encümen üyelerinin uzmanlardan oluşması konusunu "seçilmiş meclis üyeleri arasındaki uzman üyelerden oluşması şeklinde" bir algılama içinde oldukları ve bu soruya bu algılama içinde cevap vermiş olabilecekleri şeklinde bir değerlendirme yapılmasının daha doğru olacağı söylenebilir. Çünkü, atanmışlar encümen yapılanması içinde yer almalı mı sorusuna Encümen üyelerinin tamamı hayır demiştir.

Atanmışların encümen yapılanması içinde yer almamasının birinci öncelikli gerekçesi olarak seçilmişlerin halkın içinden geldiği dolayısıyla halkın sorunlarını daha iyi bilecekleri şeklindedir. İkinci öncelikli gerekçe ise istenildiğinde atanmış uzman personelden bilgi alınabildiğidir. Ancak ikinci öncelikli gerekçe içinde önemli bir oranda atanmışların seçilmişlere hükmedebileceği yer almaktadır. Üçüncü öncelikli gerekçe ise atanmışların politika içine çekilebileceği şeklindedir.

Bir bütün olarak değerlendirildiğinde seçilmiş üyeler yanında bu kurulda atanmışların yer alması şüphesiz seçilmiş üyeliği zedeleyen bir durumun ortaya çıkmasına neden olacaktır. Ayrıca, mevcut işleyişte, bu kurula uygulamadan gelen ve konusunda uzman olan daire amirleri katılmakta; oy hakkı olmaksızın görüş ve önerilerine başvurulabilmektedir.

Encümen üyeleri, encümen yapılanması içinde yönetimde işlevselliği sağlamada yetersiz olduklarını belirtmektedirler. Bir bütün olarak değerlendirdiğimizde mevcut encümen yapılanması başka bir ifadeyle seçilmişlerden meydana gelen yapı devam etmelidir. Ancak, meclis yapılanmasında ortaya çıkacak olan değişiklik neticesinde Encümen başkanı da değişecektir. Böylece Encümen üzerindeki merkezi yönetim baskısı ve egemenliği ortadan kalkmış olacaktır. Çünkü, mevcut yapılanma içinde Encümenin de başkanı olan valinin elinde çok güçlü yetkiler bulunmaktadır. Encümenin gündemini belirleme, vali tarafından havale edilmeyen konular dışında başka bir şeyin görüşülememesi, karar alımında önemli etkisinin olması gibi encümen üyelerinin etkinliğini azaltıcı yetkileri bulunmaktadır.

Encümen üyelerinin toplantılara oy hakkı olmaksızın sivil toplum kuruluşlarının katılımı konusunda çok fazla istekli olmadıkları görülmektedir. Kesin bir yargı olmamakla birlikte bu isteksizlik seçilmişlerin karar alma alanlarına müdahalesi olarak değerlendirilmesi neticesini ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca, anket yaptığımız dönemdeki dernek, vakıf gibi kuruluşlar konusunda kamuoyunda yaşanan olumsuz gelişmelerin Encümen üyelerini bu isteksizliğe yöneltmiş olduğu tespit edilmiştir. Ancak, genel olarak bakıldığında Encümen üyelerinin %26.7'inin STK'ların Encümen toplantılarına oy hakkı olmaksızın katılımı konusundaki istekliliği, başka bir deyişle olumlu tavır içinde olması, dikkate alınması gereken bir gelişme olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

DEĞERLENDİRME

Ülkelerin ulusal siyasal rejimlerinin parçası olarak yerel yönetimler, fonksiyonları açısından yerel halkın ihtiyaçlarını yerinde tespit eden halka en yakın birimlerdir. Bu birimlerin amaçları halkın yerel nitelikli ihtiyaçlarının karşılanmasında etkinlik ve verimliliği sağlamak olmakla birlikte, hizmetlerin yürütülmesinde katılıma imkan vermesi dolayısıyla, eşit, dinamik ve özgür bir toplumun oluşmasına kaynaklık etmesidir.

Yerel yönetimler, tekçi devletlerde, organlarının halk tarafından seçildiği, kuruluş, görev ve yetkilerinin kanunlarla belirlendiği özerk ve tüzel kişilik sahibi birimlerdir. Yerel yönetimler, merkezi yönetim tarafından belirlenen ulusal amaç, hedef ve standartlara uyarlar, merkezi yönetim tarafından belirlenen çerçeve içinde de seçilmiş organlarınca kararlar alır, tercihlerini tespit eder, belirlenen karar ve tercihler doğrultusunda da kaynaklar bulma ve örgütlerini kurma konusunda özerklikten yararlanırlar.

Çalışmamız kapsamında yer alan farklı yönetim sistemlerine sahip Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin yönetim yapıları AB hukukundan etkilenmektedirler. Çünkü, devletlerüstü niteliği olan ve hayatın tüm alanları ile ilgili düzenlemelerde bulunan AB hukuku, Birliğe üye ülkeler için bağlayıcı bir niteliğe sahiptir. Bu anlamda Birliğe üye ülkelerin yönetim yapılanmaları içinde yer alan yerel yönetimler de bu bütünleşme çerçevesinde doğrudan etkilenen birimlerdir.

Yerelleşme, AB'ne üye devletlerinin sosyo ekonomik, yönetsel ve siyasal düzenlemeler arasında uyum sağlama konusunda ön plana çıkan bir kavramdır. Bu konuda 1992 yılında Maastricht'te imzalan AB anlaşması ile karar süreçlerinde yerel ve bölgesel yönetimlerin daha iyi temsiline imkan tanıyacak Bölgeler Komite'sinin kurulması yanında birleşme ve bütünleşme sonucunda yerel yönetimlerin ihmali gibi bir düşüncenin oluşmasının önüne geçmek amacıyla, hizmetin halka en yakın birimlerce gerçekleştirilmesini öngören "hizmette yerellik ilkesi" benimsenmiştir.

Dolayısıyla 1999 yılında aday ülke statüsüne alınan Türkiye'nin de AB hukukunun bağlayıcılığı karşısında yerel yönetimleri özellikle de İl Özel İdarelerini bu çerçeve içinde yeniden yapılandırılması gereklidir. Ancak bu, mutlak anlamda bir bağlayıcılık olarak algılanmamalıdır. Dolayısıyla hizmet dağılımının eşit, adil, etkin ve verimli olması amacıyla, AB hukukunun çizmiş olduğu çerçeve içinde, hizmette yerelliğin sağlanması, hukuka

uygunluk denetimin esas alınması, halkın yönetime katılımını sağlayıcı mekanizmaların hayata geçirilmesi, gelir ve görev dağılımının rasyonel esaslara bağlanması gibi, yerel yönetim yapılanmamızı kendi sosyal ekonomik ve kültürel özelliklerimiz doğrultusunda yeniden yapılandırarak, etkin hale getirmek olmalıdır.

Ayrıca, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması konusundaki tüm bu değişim ve dönüşümleri gerçekleştirmeyi sadece AB süreci içerisinde Birliğe katılımın sağlanması amacıyla değil; çağdaş yönetim sisteminin gerekleri olan "vatandaşın yönetime etkin katılımını" ve "hizmette yerelliği" sağlayarak bu birimleri gerçek anlamda etkin ve demokratik hale getirmek için gerçekleştirmemiz gerektiğini düşünerek yapmamız gerekmektedir.

Bütün bu değerlendirmeler çerçevesinde, İl Özel İdarelerinin gerçek anlamda demokratik ve etkin bir yerel yönetim birimi haline getirilmesi, diğer bir ifadeyle organlarının oluşumu ve işleyişi, gelir ve görev dağılımındaki denge, halkın ve örgütlü toplumunun katılımını sağlayacak mekanizmaların kurulması, yönetimde açıklık ve temsilin eşit dağılımın sağlanması gibi yeniden yapılandırma yönlü çalışmalara gereksinim bulunmaktadır. Aşağıda yeniden yapılandırmaya ilişkin yapılması gerekli unsurlara yer verilmektedir.

- ✓ Yerel demokrasinin hayata geçirilebilmesi açısından seçilebilme koşullarının seçilebilme özgürlüğünü kısıtlamaması kadar, seçilme yeterliliğine sahip olan ve aday olmak isteyenler arasından aday listelerinde yer alacakların belirlenme süreci ve yöntemi de son derece önemli bir konudur. Buna ilişkin yöntemlerde eksiklikler bulunmaktadır. Bunlardan ilki, en az altı ay süre ile o seçim çevresinde oturma şartının kaldırılmasıdır. Bu durum seçilme serbestisini genişletme anlamında olumlu görülse bile, yerel siyasi ahlakın yozlaşması sonucunu doğurabilecek niteliktedir. Çünkü, yaşadığı yerin sorunlarını tanıma ve halkın da seçeceği kişileri tanıması açısından altı ayın bile yeterli olmadığı bir durumda, altı aydan beri o seçim çevresinde oturma koşulunun kaldırılmış olması seçme özgürlüğü ve yerel demokrasinin gelişimine olumsuz yönde etki edecektir. Başka bir ifadeyle bu hükmün kanundan çıkarılması ile parti atamalarının önü açılarak yaşadığı yeri tanımayan hemsehriler ortaya çıkarılmış olmaktadır.

  Ayrıca, aday tespitinde "ön seçim" yapma zorunluluğunun kaldırılması İl Genel Meclisi adaylarının tespitinde genel olarak partinin merkez organlarının ön plana

çıkması sonucunu ortaya çıkarmıştır(bkz.tablo:32/A). Dolayısıyla aday belirlemede halkın tercihlerinin dikkate alınmaması, halkın yönetime katılımı konusundaki başka bir sorun ile karşı karşıya bırakılması anlamına gelmektedir.

Yapılan bu düzenlemeler seçilme özgürlüğünün geliştirilmesinden ziyade, yerel siyasi hayatın yozlaşmasının önünü açacak niteliktedir. Çünkü, aday belirlemede parti örgütlerini ön plana çıkaran düzenleme; hem adayların niteliğini düşüren hem de yerel halkın seçme özgürlüğünü kısıtlayan bir durum ortaya çıkarmıştır. Dolayısıyla meclis üyelerinin tespitinde sadece delegelerin değil, partiye kayıtlı tüm üyelerin katılımı sağlanmalıdır. Böyle bir yöntem içinde İl Genel Meclisi üyelerinin belirlenmesi yerel demokrasinin gelişimine önemli katkı sağlayacağı gibi, partilerin tüm üyelerince belirlenmiş adaylarca oluşturulan meclislerde de politikaların belirlenmesinde, geniş toplumsal kesimlerin yararı daha fazla gözetilmiş olacaktır.

- ✓ Geniş alan yönetiminden sorumlu İl Genel Meclislerini yılda iki kere otuz gün süreyle toplanması ilin yerel nitelikli sorunlarını görüşmeye yetmeyecek niteliktedir. Çalışmamız kapsamında yapılan alan araştırması sonuçları da yılda iki kez yapılan toplantıların İl Özel İdarelerinin sorunlarını tartışmaya ve çözüm önerileri getirmeye yetmediği sonucunu ortaya çıkarmaktadır (bkz.Tablo: 41).

Aslında demokratik yerel yönetimin temel ilkelerinden biri de özgürce başka bir ifadeyle serbestçe toplanıp karar vermektir. Bu anlamda seçilmiş karar organlarının toplanma zamanlarını özgürce belirlemeleri en doğal haklarıdır. Ancak, idarenin işleyişinde birlik ve beraberliğin sağlanmasında çekincesi olanların bu düşüncesini ortadan kaldırmak ve meclisin işleyişinde sürekliliği ve etkinliği sağlamak amacıyla İl Genel Meclisi ve tüzel kişilik sahibi olacak İlçe Meclisinin her ay belirli süreyle toplanması daha uygun olacaktır. Araştırma sonuçlarımız da bu durumu doğrulamaktadır (bkz.tablo: 43).

Ayrıca, mevcut yasal düzenleme çerçevesinde İzmir, Konya ve Ağrı İl Genel Meclislerinde olağanüstü toplantının yapılmadığı görülmektedir(bkz. tablo: 45). Görüldüğü gibi, Meclise olağanüstü toplanma isteği hakkı verilmesine rağmen, olağanüstü toplantının yapılması ağır vesayet denetimi ile sınırlandırılmış olduğundan olağanüstü toplantı yapılamamıştır. Aslında olması gereken meclis

üyelerinin "**görevleri ile ilgili konularda**" kendi hür iradeleri ile olağanüstü toplantı yapabilme haklarının bulunması olmalıdır.

- ✓ İl Genel Meclisi gündeminin atama ile göreve gelen vali tarafından belirlenmesi, meclisin etkinliği üzerindeki önemli sınırlamalardan bir tanesidir. Çünkü atama ile gelen valinin sorumluluk anlamında merkezi yönetime bağımlı olması, merkezi yönetimin isteklerinin meclis gündemine yansıması sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Başka bir ifadeyle gündemin çok önemli belirleyicisinin vali olması, yerel politika oluşumlarının meclise yansıması önündeki önemli bir engeldir. Ayrıca, meclis üyelerinin gündem konusunda öneride bulunması ve bu önerinin gündeme alınması için yarıdan bir fazlasının bu öneriyi kabul etmesinin gerekmesi, mecliste muhalefette bulunan meclis üyelerinin gündeme etki yapma olanağını büyük ölçüde ortadan kaldırmaktadır.

- ✓ İl Özel İdarelerinin karar organı olan İl Genel Meclislerinin etkili ve verimli olabilmesinin temel şartlarının başında, güçlü yetkilerle donatılmış olması gelmektedir. Ancak, mevcut yapılanma içinde İl Genel Meclisleri yerel nitelikli hizmetlerle ilgili kararların alınmasında etkin bir role sahipken; alınan kararların uygulanması konusunda aynı etkinliğe sahip bulunmamaktadırlar.

  Karar organı tarafından planlanan yatırımların ve hizmetlerin yürütülmesinde çok önemli bir unsur olan yeterli ve uygun teşkilat ve personele sahip olma; aynı zamanda etkinliğin de önemli belirleyicilerindendir. Dolayısıyla bu idarelerinin temel kanununda teşkilat konusunda bir düzenlemenin yer almaması ve meclisin aldığı kararların merkezi yönetim birimlerince yerine getirilmesi, bu idareler üzerinde merkezi yönetimin aşırı müdahalesini ortaya çıkarmakta, başka bir ifadeyle Meclis tarafından alınan kararların uygulanmasında sorunlara neden olmaktadır.

  Çalışmamızda da belirttiğimiz gibi, belediye tarafından yapılan hizmetlerde ilgili olarak belediye ön plandayken; İl Özel İdare bütçesi ile alınan ama çeşitli kurumlara kullanılması için verilen araçların üzerinde merkezi yönetim biriminin adı yazılmaktadır. Bu da İl Genel Meclisi üyelerinin çalışma azmini ve motivasyonunu düşürürken(bkz.tablo: 38/D); İl Özel İdarelerinin halk tarafından bir yerel yönetim birimi olarak algılanmasını engellemektedir.

Ayrıca, İl Özel İdareleri yeterli bütçe olanaklarından yoksun bulunmaktadırlar. İlk kuruluş yıllarından itibaren sürekli biçimde gelirlerinde azalma olan bu birimler, çeşitli kanunlardan kaynaklanan düzenlemelere göre de bazı kurum ve kuruluşlara öz gelirlerinden %39'unu pay olarak vermek zorunda bırakılmışlardır. Dolayısıyla gelir yetersizliği İl Özel İdarelerini merkezi yönetime bağımlı hale getirirken; meclisin almış olduğu kararların da yapılabilir kılınmasını olumsuz yönde etkilemektedir.

Neticede İl Özel İdarelerinin içinde bulunduğu bütün bu sorunların ortadan kaldırılması ve bu birimlerin demokratik bir yerel yönetim birimi olarak yönetim sistemimiz içindeki gerçek yerini alabilmesi için radikal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Bu anlamda yeniden yapılanmada öncelikli olarak ele alınması gereken hususlar şunlardır:

Yeniden yapılanmanın en önemli unsurlarından birisi de görev dağılımının paylaşımı konusudur. Bu anlamda yapılacak reformun etkin kılınması için hizmetlerin ve bu hizmetleri yerine getirebilecek kaynakların merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşımının çok iyi yapılması başka bir ifadeyle "hizmette yerellik ilkesinin" çok iyi gözetilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla yerel nitelikli olan ve yerel halkı ilgilendiren eğitim, sağlık, çevre, kültür, tarım, orman, ulaşım, bayındırlık gibi hizmetler halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmelidir. Başka bir ifadeyle merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki hizmetlerin dağılımında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ında(md.4/3) da belirtildiği gibi "kamu sorumlulukları genellikle ve öncelikle vatandaşa en yakın birimlerce kullanılmalı" ilkesi temel prensip olarak kabul edilmelidir.

Buna göre, ulusal nitelikli adalet, savunma, emniyet, dış politika ve ülkenin genelini ilgilendiren ulusal nitelikli hizmetler merkezi yönetimce yerine getirilirken(bkz. 51/B); "belediye yönetimlerinin görev alanı dışında" kalan yerel nitelikli hizmetlerin İl Özel İdareleri ve kurulacak olan tüzel kişiliğe sahip İlçe Özel İdareleri tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir. Böylece hem hizmetlerde etkinlik sağlanmış hem de mevcut yapılanmadaki görev karmaşası ve kırsal alan yönetimindeki yönetim boşluğu ortadan kaldırılmış olacaktır.

Hizmetlerin rasyonel dağılımı neticesinde kırsal alandaki yerel nitelikli hizmetler İlçe Özel İdareleri tarafından yerine getirilirken; İl Özel İdareleri de bu idarelerin yapamadığı görevleri yapacak ve il genelinde, ulusal hedef ve ilkeler doğrultusunda, standartları belirleyerek koordinasyonu sağlayacaktır. Böylece görev dağılımı ile birlikte temel hizmet birimi olarak kabul edilecek olan İlçe Özel İdaresi, kırsal alandaki köy ve küçük belediyeler ile İl Özel İdaresi arasında ki ilişkileri güçlendirerek hizmetlerde etkinlik ve bütünlük gerçekleştirilmiş olacaktır.

Hizmet dağılımı ile gelir-görev dengesi birlikte değerlendirildiğinde belediyelerin görev alanı dışındaki hizmetler İl Özel İdareleri ve İlçe Özel İdarelerinin görev alanlarına bırakılırken; aynı zamanda devredilecek bu hizmetlerin sahip oldukları tüm kaynaklar da (örgüt, personel, araç gereç ve mali kaynaklar) bu birimlere devredilmelidir. Ayrıca, hizmetlerde zamanla ortaya çıkabilecek görev ve yetki karışımlarının veya tekrarlarının önüne geçilmesi için, yeniden düzenlemede kanuna "bu idarelere verilen görevlerle ilgili başka mevzuatlarda var olan düzenlemeler yok hükmündedir" ibaresi konulmalıdır.

✓ Mevcut yapılanma içinde illerin çok geniş bir alana hizmet götürmek zorunda olması, buna karşılık küçük beldelerin ve özellikle köy halkının kendi yerel hizmetlerini karşılayacak personel, araç gereç ve mali kaynağa sahip olmaması ilçede tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim biriminin kurulmasını gerekli kılmaktadır.

İlçede bir yerel yönetim birimi kurulurken etkinliğin sağlanmasında temel koşul, tüzel kişiliğinin olması ve merkezi yönetime ait tüm araç, gereç personel ve mali kaynağın bu birimlere devredilmesini gerektirmektedir. Ayrıca, bu birimlerin gerek karar organı ilçe sınırları içinden seçilen ve ilçeyi İl Genel Meclisinde temsil eden üyelerle birlikte, ilçe sınırları içinde yer alan yerel yönetim birimlerinin yürütme organı durumunda olan ilçe belediye başkanı ve muhtarların kendi arasından seçeceği belirli sayıda köy muhtarından oluşmalıdır. Böylece kırsal alanda yer alan gerek muhtarlar ve gerekse de belediye başkanı bu alanların sorunlarını ilçe meclisine getirecek ve sorunların çözümünde daha rasyonel kararlar alınmasını sağlayıcı rol oynayacaklardır.

Meclis üyeleri ile yaptığımız mülakat sonucunda da özellikle muhtarların ve belediye başkanlarının meclis içinde yer alması konusundaki istekliliğin sürekli olarak vurgulandığı tarafımızca tespit edilmiştir. Ayrıca, bu tespitimizi (bkz.tablo: 70/B) "doğal üye olarak hangisinin İl Genel Meclisinde bulunmasını istersiniz?" sorumuza verilen cevaplar da doğrulamaktadır.

Meclis üyelerince vurgulanan, İlçe Özel İdaresinin kurulmasını gerektiren öncelikli gerekçelerin başında(**tablo: 62/D**) hizmette yerellik ilkesi uyarınca mevcut yapılanma içinde kırsal alanda var olan yönetim boşluğunun ilçelerin tüzel kişilik kazanmasıyla ortadan kalkmasıyla birlikte, ilçeler halka daha yakın bir temel hizmet birimi haline gelecek, böylece ihtiyaçlar ve istekler yerinde tespit edilmiş olacaktır. İkinci öncelikli gerekçe, hizmetler "optimum fayda ilkesi" gözetilerek yerinde ve çabuk olarak halka götürülerek; rasyonel ve verimli hizmet dağılımının gerçekleşmesi sağlanacaktır. Üçüncü öncelikli gerekçe ise, hizmetin tüzel kişiliğe sahip bir birim tarafından yerinde yapılması politikacıları yerel halka karşı daha sorumlu davranmaya yöneltecektir. Bütün bunların yanında ilçede bir yerel yönetim birimi kurulması, yerel halkı siyasi alanda daha bilinçli hale getirerek; hesap sorabilir, denetleyebilir kılacaktır.

Ayrıca, İlçe Özel İdarelerinin kurulması ek bir mali külfetin ortaya çıkmasına neden olmayacaktır. Çünkü ilçeler, merkezi yönetimin bir yönetim kademesi olarak yüz yılı aşkın bir süredir varlığını sürdürmektedir. Bu anlamda merkezi yönetim, buradaki yerel nitelikli hizmet sağlayan birimlerini kurulacak olan bu birimlere devredeceğinden, başka bir ifadeyle tüm unsurları ile yeni bir birim oluşturulmayacağından ek bir mali külfet de oluşmayacaktır.

- ✓ Mevcut yapılanmada Valinin konumu, İl Özel İdarelerinin özerkliğini zedelemekte ve etkinliği konusunda olumsuz etki yapmaktadır. Çünkü, fonksiyon ikiliğinin varlığı kurumsal ve yapısal hareketsizliğe neden olmakta; merkezi yönetime İl Özel İdareleri üzerinde de güçlü bir müdahale imkanı tanımaktadır. Karar organının yürütme organı olan vali üzerinde güçlü bir denetim yetkisinin bulunmaması da valiyi seçilmiş karar organı yerine, siyasi iktidara karşı hesap verme ve sorumlu olma durumu ile karşı karşıya bırakmaktadır.

Ülkemizde kamu politikası üretme faaliyeti ile üretilen kamu politikalarını yürütme arasında fonksiyonel anlamda bir farklılaşma henüz gerçekleştirilememiştir. Bu anlamda devletin ve hükümetin temsilcisi olan valinin idari niteliği, siyasi niteliğine ağır basmaktadır. Diğer bir ifadeyle vali siyasetçi değil idarecidir. Fakat, yerel yönetimler de merkezi yönetim gibi kamu politikası üreten kurumlardır. Bu anlamda kamu politikası üreten İl Özel İdarelerinin başında valinin bulunması ona siyasi işlevleri de yükleme anlamına gelmektedir.

Ayrıca, vali İl Özel İdaresinin, hem yürütme organı hem de denetim makamıdır. Dolayısıyla tamamen birbirinden ayrılması gereken bu görevlerin valinin şahsında birleştirilmesi çağdaş yönetim ilkelerine de aykırıdır. Bu anlamda, mevcut belediye yapılanmasında belediye başkanları nasıl seçimle belirleniyorsa, bir yerel yönetim birimi olan İl Özel İdarelerin de yürütme organının seçilmesi demokrasinin ve yerelliğin gereğidir.

Aslında vali ilde merkezi yönetimin temsilcisi olarak varlığını devam ettirecektir. Diğer bir ifadeyle valinin görevi, "yetki genişliği" esasına bağlı olarak ilde merkezi yönetimin görevlerini yerine getirecek, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki eşgüdümü sağlayacak ve idarede bütünlüğün sağlanması noktasında yerel yönetimler üzerinde hukukilik denetiminde bulunma işlevini yerine getirmek olacaktır.

✓ Merkezi yönetimin yerel yönetimleri "idarede bütünlüğü sağlama" amacıyla denetlemesi sınırsız değildir. Bu anlamda bu sınırların iyi çizilmesi, özerklik ile denetim arasındaki ilişkinin iyi kurulması gerekmektedir. Çünkü, vesayet denetimi artıkça özerklik alanlarında sınırlamalar ön plana çıkmaktadır.

Demokratik bir yerel yönetim birimi olan İl Özel İdarelerinin denetiminde amaç etkinlik ve verimliliği artırmak ve yönetimde bütünlüğü sağlamak olmalıdır. Bu anlamda imzalayıp onaylamış olduğumuz Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ı normlarına uygun olarak İl Özel İdareleri üzerindeki denetim, gerekli Anayasal değişiklik yapılarak, "hukukilik denetimi" ile sınırlandırılmalıdır. Başka bir ifadeyle denetim, hukukilik ile sınırlandırılarak yol gösterici hale getirilmelidir. Yerindelik denetimi ise ancak, merkezi yönetimin görev alanına giren ama, İl Özel İdarelerine devredilen konularda yapılmalıdır.

✓ İl Genel Meclis toplantıları konusunda halk bilgilendirilmemektedir. Ayrıca, meclis toplantısının yapıldığı yerin de halkın katılımına imkan tanımadığı katıldığımız toplantılarda tespit edilmiştir. Hatta toplantılar birkaç muhtarın katılımıyla sınırlı kalmaktadır.

Yerel yönetimler demokratikleşmenin ve katılımın özümsendiği, hayat tarzı olarak benimsendiği alanlardır. Bu anlamda İl Özel İdarelerinin karar organı olan İl Genel Meclisi toplantılarına halkın katılımının geniş ölçüde sağlanması gerekmektedir. Çünkü, bilgilendirme ile birlikte katılım, halkın yönetim sorumluluğunu paylaşması sonucunu ortaya çıkarırken; demokratik eğitimi, dayanışma ve işbirliği ruhunu geliştirecektir. Ayrıca, halkın katılımını sağlayan mekanizmaların oluşturulması yanında, açık bir yönetim anlayışı çerçevesinde halkın alınan kararlara ulaşabilme imkanının da sağlanması gerekmektedir.

✓ Meclislerde temsilin tabana yayılmasını önleyen önemli engellerin başında mevzuat gelmektedir(2839, md.18, Değişik 4125/10). Bu anlamda meclis yapılanmaları genel olarak esnaf, serbest meslek sahibi gibi rant oluşturucu kararlarda çıkarı olan kişilerden oluşurken; oluşturulan rantları ödeme ile karşı karşıya kalan memurlar mecliste temsil edilmemektedir. Ayrıca, maaşı dışında bir geliri olmayan kamu görevlisinin istifa ederek, yerel yönetim meclislerine aday olması da çok kolay bir durum değildir.

Toplumun bilgili ve deneyimli geniş bir kesiminin yerel yönetim organları içinde yer alması ile meclisin nitelik yönünden gelişmesinin artmasına yol açacağı gerçeği unutularak; tarafsızlığın sağlanması, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde siyasi etkilerle ayrım yapılması gibi gerekçeler öne sürülerek bunun önüne geçilmektedir. Aslında yerel siyasetin esnaflaşma olgusuna karşı alınacak önemli çözüm yollarından biri de, memurların istifa şartı aranmadan meclislere aday olma yolunun açılmasıdır.

✓ Yaşadığımız yüzyılda yerel yönetim organlarının sadece seçimle oluşmasının öngörülmesinin bu kurumlara demokratik olma niteliği kazandırmaya yetmediği, dolayısıyla bir adım daha ileri gidilerek yönetime halkın katılımının sağlanması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu anlamda katılım, toplumsal eşitsizliği ortadan

kaldırmaya yönelik politika ve uygulamaların işleyişinde önemli rol oynayacak, bireyleri salt seçmen durumundan çıkararak onların özne haline gelmelerini sağlayacaktır.

Günümüzde temsili demokrasinin halkın yönetime aktif katılımını sağlayıcılığı konusunda zorlukların ortaya çıkması, katılımcı demokrasi anlayışı içinde yeni bir yönetim modelini ortaya çıkarmıştır. Bu yönetim modeli kamu-özel-sivil toplum aktörleri işbirliği ve birlikteliğine dayanan ve demokrasi, kamusal alan ve yerel yönetim ilişkisini içine alan bir anlayış üzerine kuruludur. Bu anlamda yeniden yapılanmanın etkin kılınması için en azından sivil toplum aktörlerinin karar organı olan İl Genel Meclislerinde görüş ve öneri hakkının tanınması, bu organları hem daha etkin kılacak hem de hizmetlerde eşitliğin ve işbirliğinin sağlanmasında önemli rol oynayacaktır.

Bir bütün olarak değerlendirildiğinde, geniş alan yönetiminde, mevcut yapılanma içindeki sorunları ortadan kaldıracak, etkinlik ve verimliliğin en üst düzeye çıkmasını sağlayacak ve demokratik çağdaş yönetim anlayışını ortaya çıkaracak model önerisi ana hatları ile şöyledir.

- Modelin işleyişi iki basamaklıdır. Bunlar: İl Özel İdareleri ve İlçe Özel İdareleridir. Geniş alan yönetimde bir yerel yönetim birimi olarak yer alacak olan İlçe Özel İdareleri tüzel kişiliğe sahip temel hizmet birimi olacaktır.

GÖREVLERİ AÇISINDAN;

- Modelde İl Özel İdareleri, ilçeyi aşan ölçekteki hizmetlerden sorumlu olacaktır. İl Özel İdaresinin görevleri, yerel nitelikli olan ve geniş alan yönetimini ilgilendiren tarım, hayvancılık, bayındırlık, ulaşım, eğitim, sağlık gibi "**belediyelerin görev alanı dışında kalan konularda**" il ölçeğinde planlama yapmak, temel hedef ve standartları belirlemek, belirlenen ilke, hedef ve standartlar doğrultusunda gözetim ve denetim yapmak, ilçeyi aşan ve maddi anlamda büyük güç isteyen yatırımları gerçekleştirmek ve il ölçeğinde yürütmekle yükümlü olduğu hizmetleri gerçekleştirmek olmalıdır.
- Temel hizmet birimi olacak olan İlçe Özel İdaresinin görevleri ise, yine belediyelerin ve İl Özel İdarelerinin görevleri dışında kalan yerel nitelikli hizmetleri gerçekleştirmek olmalıdır. Ayrıca, modelde köyler ve küçük belediyeler sistemin parçası haline gelecekleri için, İlçe Özel İdaresi bu birimlerin küçük boyutlu

olmalarından veya yapmalarının da rasyonel olmadığı hizmetleri yerine getirmeli, böylece mevcut yapılanmadaki yönetim boşluğu giderilmiş olmalıdır.

- Hizmette yerellik ilkesi gereğince, mevzuat düzenlemeleri ile yasaklanmamış ve başka yerel yönetim birimlerine de bırakılmamış olan hizmetler de İl Özel İdaresi ve İlçe Özel İdaresi tarafından yerine getirilebilmelidir.
- Ulusal politika ve standartlar çerçevesinde hazırlanan il ölçeğindeki plan ve standartlara uyumu sağlamak için, İl ve İlçe Özel İdareleri arasında Büyükşehir ve ilçe belediyeleri meclisleri arasındaki ilişkiye benzer bir ilişki kurulmalıdır. Böylece hem ulusal ilke ve hedefler doğrultusunda hazırlanmış olan plan ve programlara uyum gerçekleştirilirken hem de idarede birlik ve bütünlük sağlanmış olacaktır.

ÖRGÜT VE GELİR KAYNAKLARI AÇISINDAN;

- İl ve İlçe Özel İdarelerine kendi teşkilatını kurma imkanı sağlanmalıdır. Ayrıca hizmette yerellik ilkesi gereğince, merkezi yönetim tarafından bu birimlerin sorumluluğuna bırakılan görev ve hizmetlerle ilgili tüm personel, araç, gereç ve sahip oldukları tüm gelirler de bu birimlere devredilmelidir. Bunun yanında, genel bütçe vergi gelirleri payları dışında, gerekli Anayasal düzenleme yapılarak bu birimlere, kendi gelirlerini geliştirme imkanı ve yasal sınırlar içinde oran belirleme hakkı verilmeli, öz kaynaklarından pay ayırma zorunluluğu da kaldırılmalıdır.

ORGANLARIN OLUŞUMU AÇISINDAN;

- İl Özel İdaresinin karar organı İl Genel Meclisidir. İl Genel Meclisinin oluşumu ise, hizmetlerde var olan iç içelik nedeniyle, İlçe Meclislerinin doğrudan halk tarafından seçilmiş üyeleri arasından seçilen üyelerle, il merkezi belediye başkanından oluşmalıdır.
- İlçe Özel İdaresinin karar organı ilçe meclisidir. İlçe meclisinin oluşumu ise, halk tarafından seçilecek üyelerle, ilçede mevcut belediye başkanlarından ve muhtarlardan oluşmalıdır. Ancak her durumda belediye başkanı ve muhtar sayısı seçilmiş ilçe meclisi üyesinin sayısını aşmayacak oranda olmalıdır. Meclislerde muhtarların ve belediye başkanların yer alması bu birimler arasında işlevsel ve organik ilişkilerin kurulmasını sağlamış olacaktır.
- Meclislerin başkan ve yürütme organı meclisin içinden seçilmelidir. Bu anlamda güçlü meclis yapılanması ortaya çıkacaktır. İlde valinin ilçede ise kaymakamın konumu, idarede bütünlüğün sağlanması amacıyla hukuka uygunluk denetimi yapmak ve merkezi yönetim ile bu idareler arasında eşgüdümü sağlamak olmalıdır. Ayrıca, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ına uygun biçimde merkezi

yönetimin görev alanına giren ancak bu birimlere devrettiği hizmetler konusunda yerindelik denetimi yapmak olmalıdır.

- Encümen yapılanmasında mevcut durum korunmalıdır.

MECLİSİN İŞLEYİŞİ AÇISINDAN:

- İdarede birlik ve bütünlüğün sağlanması ve meclisin işleyişinde sürekliliği ve etkinliği sağlamak için meclisler her ayın ilk ve ikinci haftasında toplanmalıdır. Bu toplantılar İl Genel Meclisleri için her ayın ikinci haftası; İlçe Meclisi için ise, hizmetlerdeki iç içelik ve denetim açısından her ayın ilk haftası olmalıdır. Böylece hem hizmette süreklilik hem de etkinlik sağlanmış olurken; meclisin her ay bir hafta toplanması sonucunda meclis üyelerine ödenecek ödenti de mevcut durumda ödenenden farklı olmayacaktır.
- Meclisin olağanüstü toplanabilmesinde, görevlerle sınırlı olmak üzere, meclis başkanları veya meclis üyelerinin 1/3'ünün başvuru şartı yeterli olmalıdır.
- Meclisin gündemi meclisin başkanı ve parti grup başkanları birlikte belirlemelidir. Meclis üyeleri de gündemle ilgili öneride bulanabilmeli ve önerinin gündeme alınmasında nispi çoğunluk yeterli kabul edilmelidir. Böylece muhalefette yer alan meclis üyelerinin de gündemle ilgili önersinin kabul edilmesi daha kolay olmuş olacaktır. Ayrıca, gündem toplantı gününden en az bir hafta önce meclis üyelerine bildirilmelidir.

DENETİM VE HALK KATILIMI AÇISINDAN;

- Karar organlarının almış oldukları kararlar konusunda mülki idare amirleri "ilde vali ilçede kaymakam" en geç bir hafta içinde bilgilendirilmelidir. Bu bilgilendirme kararın yürürlüğe girmesinin zorunlu şartı olmalıdır. Alınan kararların hukuka aykırı olduğunu belirleyen ilde vali ilçede kaymakam bu durumun düzeltilmesini ilgili meclislerden istemelidir. Mülki idare amirleri aynen kendisine geri gönderilen, diğer bir deyişle hukuka aykırı kararın düzeltilmemesi durumunda yargıya başvurmalı, yargıya başvurma ile birlikte alınan karar kendiliğinden durmalı ancak, hizmetlerde aksamaya yol açmamak için yargı 20 gün içinde karar vermelidir. Aksi durumda karar kendiliğinden yürürlüğe girmelidir.
- Karar organlarının toplantıları halka açıktır. Halka açık olmayla birlikte halkın toplantılara katılımını sağlayacak gündemin ve toplantının ilanını sağlayacak teknolojik imkanlardan yararlanılacak düzenlemeler yapılmadır. Ayrıca, Meclis toplantılarında ve komisyonlarda, çağdaş yönetim anlayışının gerekleri doğrultusunda, konu ile ilgili kişilere "muhtar belediye başkanı, yerel halk gibi", uzmanlara ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerine toplantının bütünlüğünü

bozmamak ve mevcut gündemin dışında olmamak üzere, başkan tarafından belirlenecek olan toplantının belli bir süresinde, görüş ve önerilerini bildirme hakkı verilmelidir.

- Yönetimde açıklık ve şeffaf yerel yönetim anlayışı çerçevesinde meclis tutanakları, kararları, işlemleri ve komisyon raporları ile ilgili her türlü bilgi ve belgenin örneği isteyen kişilere masraflarını karşılamak koşulu ile verilmelidir.
- Kamu meslek kuruluşları, özel kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşları ve yerel halkın katılımı ile oluşacak bir "danışma kurulu" oluşturulmalıdır. Bu kurulun oluşturulmasındaki amaç, yapılan çalışmalar ve planlanan projeler hakkında yerel halkın tüm kesimlerinin düşüncelerini öğrenmektir. Temel işlevleri ise, karar organlarının kendilerinden istedikleri konular hakkında değerlendirmeler yapmak olmalıdır. Yapılan değerlendirme raporunun da meclis toplantısında okunması zorunlu olmalıdır.

SEÇİM VE TEMSİLİN TABANA YAYILMASI AÇISINDAN;

- Kırsal alanların temsilinin meclise tam yansımasını sağlamak için, ilçelerin nüfus ölçütüne göre sabit bir sayı belirlenmeli; diğer meclis üyeleri ise, ilçelerin köy sayıları dikkate alınarak dağıtılmalıdır.
- Gerek halkın tanıma ile seçme özgürlüğünü daha iyi kullanabileceği gerekse de aday olan kişilerin seçildikleri yerin işlevini bilmesi ve tanıması açısından meclis üyelerinin tespitinde partilerin kayıtlı tüm üyelerinin katılacağı önseçim yapma şartı aranmalı ve ilgili kanunlar buna göre yeniden düzenlenmelidir.
- Seçme özgürlüğü ve yerel demokrasinin gelişimini sağlamak ve yaşadığı yeri tanıması ve halkın da seçeceği kişiyi tanımasını sağlamak için, mevcut düzenlemedeki seçilebilme koşullarına en az 2 yıl o yerde oturma koşulu eklenmelidir.
- Kamu görevlilerinin meclise seçilebilmesinde istifa şartı aranmamalıdır. Seçilen kamu görevlileri olağan ve olağanüstü toplantı süresince kurumlarından izinli sayılmalıdır. Ancak, özellikli görev yapan silahlı kuvvetler, güvelik mensupları ve yargı organları gibi kamu hizmeti görevinde bulunanlardan görevlerinden istifa etme şartı aranmalıdır.

Son söz olarak, ülkemizin yönetim sisteminde gerçekleştirilen değişiklikler günümüze kadar hep bir birinden kopuk şekilde yapıldığından yönetimde gerçek anlamda bir bütünlük sağlanamamıştır. Aslında kamu yönetimi kuruluşu ve görevleri ile bütündür. Dolayısıyla ülkemizin tüm kamu yönetim sisteminin bir bütün olarak ele alınıp, günün

koşullarına göre yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Kamu yönetim sistemimiz içinde yer alan bir yerel yönetim birimi olan ve geniş alan yönetiminde de çok önemli işlevlere sahip İl Özel İdarelerinin de bu bütün içinde, yukarıda gerekçeli olarak ortaya koymuş olduğumuz öneriler çerçevesinde, yapılacak düzenlemeler neticesinde etkin ve verimli hale getirilmesi büyük önem arz etmektedir. Kısaca, hizmette yerellik ilkesi çerçevesinde yeniden yapılandırılacak bu idarelerin yerel nitelikli hizmetlerde temel kararlar alma, tercihler belirleme, mali kaynak yaratma ve bu kaynakları hizmete yönlendirme yetkileri seçilmiş organlara, diğer bir ifadeyle yerel politikacılara verecek, halkın ve sivil toplumun da yönetime katılımına imkan sağlayacak olan radikal bir düzenlemenin yapılması öncelikli bir gerekliliktir. Sadece düzenleme yapmak da yetmemekte bunların uygulanabilir kılınması sağlamak gerekmektedir.

KAYNAKÇA

KİTAP VE MAKALELER

ACAR Muhittin, **Hükümet Programlarında ve Kalkınma Planlarında Kamu Yönetimi Yaklaşımı**, DPT Yay., Ocak, 1991.

AKILLIOĞLU Tekin, "Yönetim Hukukumuz ve Geleceği", Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, **Yeni Türkiye Dergisi**, Y.1, S.4, Mayıs-Haziran, 1995.

AKIN Cengiz, "Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz", **TİD**, Y.72, S.247, Haziran, 2000.

AKTAN Tahir, "Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi, **AİD**, C.9, S.3, Eylül, 1976.

AKTAN Tahir, **Kamu İdaresi**, Anadolu Üniversitesi Eğitim Sağlık Ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yay., No. 43, Ankara, 1987.

AKYILMAZ Bahtiyar, "İl Özel İdaresi", **TİD**, S.379, Haziran, 1988.

AL Hazma, **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Anlayışı**, Bilim Adamı Yay., 1. Baskı, Ankara, 2002.

ALDAN Mehmet, "İl Özel İdarelerinin Yarını", **AİD**, C.11, S.4, Aralık, 1978.

Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, S.24, Ankara, 1989.

Anayasa Mahkemesi Kararları, **Yasa Hukuk Mevzuat ve İctihat Dergisi**, C.XI, Kasım, 1988.

ANTON Thomas, "The Politicial Economy of Local Government Reform in United States", **Local Government Reorganization in Western Democracy**, Sage Publications, London, 1988.

ARSLAN Süleyman, "İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasında Ortaya Çıkan Sorunlar", Kamu Yönetimi, İkinci Kitap, **I. Ulusal İdareciler Kongresi**, Ankara, 1990.

ARSLAN Süleyman, **Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi**, AİTİA Yay., No. 109, Ankara, 1978.

ATALAY Beşir, Güngör ERDUMLU, İsmail KARAMAN, "İl Özel İdareleri", **İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu Tokat-1987**, DPT Yay., No. 2173, 1989.

ATASOY Veysel, **Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, Türk Dünyası Araştırmalar Vakfı Yay., İstanbul, 1992.

Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılanması, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yay., No. Genel 358, Ankara, 2000.

AYTAÇ Fethi, "İlçe Düzeyinde Mahalli İdare Birimi Kurulmalı mıdır?", **AİD**, III, Haziran, 1970.

AYTAÇ Fethi, "Toplum Kalkınması ve Belediye Hizmetleri", **İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu Haziran 1987 Tokat**, DPT Yay., No. 2173, 1989.

AYTAÇ Fethi, **Açıklamalı Köy Kanunu Köy İdaresi Hakkında Bilgiler**, Seçkin Yay., Genişletilmiş 3. Baskı, Ankara, 2000.

BALTA Bekir Tahsin, **İdare Hukuku Ders Notları II**, Ankara Üniversitesi SBF Teksir Yayını, Ankara, 1967.

BAŞARIR Arslan, "Kalkınmada Mahalli İdarelerimiz", **AİD**, C.6, S.3, Eylül, 1973.

BAŞSOY Ahmet, "İl Özel İdarelerimiz", Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, **Yeni Türkiye Dergisi,** Y.1, S.4, Mayıs-Haziran, 1995.

BAŞSOY Ahmet, "İl Özel İdarelerinde Örgütlenme", **TİD**, Y.66, S.404, Eylül, 1994.

BAŞSOY Ahmet, "İl Özel İdarelerinin Organları", **TİD**, Y.65, S.400, Eylül, 1993.

"Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi Türkiye Ulusal Raporu, Tema III", **Sürdürülebilir Kalkınma ve Yönetişim**, IULA EMME Yay., İstanbul, 2002.

BİLGİN Nuri, Yurdal TOPSEVER, Melek GÖKTEN, Ünsal YETİM, **Yerel Yönetimler İçin Demokratik Bir Model Arayışı**, TÜSES Yay., İzmir, 1991.

BULUT Yakup, "Büyükşehirlerde Katılımlı Yönetimin Hayata Geçirilmesinde Rol Oynayan Etmenler", **Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C.1, S.1, Güz, 2000.

BURAN Hasan, "Yönetim Yurttaş İlişkileri ve Katılmalı Yönetim", **Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yay., C.1, Ankara, 1995.

BURNS MacGregor James– PELTASON J.W. – CRONİN E.Thomas, **State and Local Politics Government By The People, Prentice** Hall, Sixth Edition, New Jersey, 1990.

Bütçeler, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Köyler, DİE Yay., Nisan 2001.

CANATAN Bilal, "Fransa'da Yerinden Yönetimin Anayasal Kaynakları", **ÇYD**, C.10, S.1, Ocak, 2001.

CANPOLAT Hasan, "İngiltere", **Dünyada Mahalli İdareler**, İçişleri Bakanlığı Yay., Ankara, 1999.

CEM İsmail, **Türkiye'nin Geri Kalmışlığının Tarihi**, Cem Yayınevi, İstanbul, 1975.

COŞKUN Gülay, **Bütçe Reformu "Nedenleri" ve Program Bütçe Sistemi**, TODAİE Yay, Ankara, 1976.

CROSPY Benjamin, **Participation Revisited: A Managerial Perspective, Center For Democracy and Governance United States Acency For İnternational Devolopment Project**, April, 2000.

Cumhuriyetin 75. Yılında Mahalli İdarelerimiz, Editör. Hasan Canpolat, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yay., No.25, Ankara, 1998.

ÇADIRCI Musa, **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapıları**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1991.

ÇEVİKBAŞ Rafet, "Yerel Yönetimler, İşlevi ve Türkiye'deki Durumu", **TİD**, Y.67, S.407, Haziran, 1995.

ÇİTÇİ Oya, "Yerel Siyaset ve Demokrasi / Çoğulculuk / Sivil Toplum" , **Sivil Toplum İçin "Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi" Seminerleri**, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Yay. (WALD), İstanbul, 1998.

ÇİTÇİ Oya, **Yerel Yönetimlerde Temsil – Belediye Örneği-** ,TODAİE Yay, Ankara, 1989.

ÇOKER Ziya, "Daha Etkili Bir Kamu Yönetimi İçin Yerinden Yönetilen İl Sistemi", **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi**, TODAİE Yay, No: 289, Mart, 1999.

ÇOKER Ziya, "İl Özel İdareleri Nasıl Geliştirilir", **AİD**, C.20, S.3, Eylül, 1987.

ÇOKER Ziya, "Kırsal Alanda Yerel Yönetim Sorunları ve Çözüm Yolları", **TİD**, Y.60, S.381, Aralık, 1988.

ÇOKER Ziya, "Seçimlik Vali Üzerine Karşıt Düşünceler ve Yeni Bir Yönetim Modeli", **TİD**, Y.65, S.399, Haziran, 1993.

ÇOKER Ziya, "Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Yerel Yönetimler" ÇYD, C.5, S.2, Mart, 1996.

ÇOKER Ziya, "Yerel Yönetimler ve Anayasa", **ÇYD**, C.5, S.6, Kasım, 1996.

ÇOKER Ziya, **Yönetimde Yeniden Yapılanma Kırsal Yörede Yeni Bir yönetim Modeli**, 20 Mayıs Eğitim, Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı Yay., Ankara, 1995.

ÇUKURÇAYIR M. Akif, "Yeni Yönetim Modeli Arayışları Çerçevesinde Halkın Yönetim Süreçlerine Katılım Olanakları", **Yerel Yönetim Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yay., No. 304, Ankara, 2000.

ÇUKURÇAYIR M. Akif, **Siyasal Katılma ve Demokrasi**, Yargı Yay., Ankara, 2000.

DİNÇER Bülent , Metin ÖZASLAN - Erdoğan SATILMIŞ, **İllerin Sosyo Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması 1996**, DPT Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, DPT Yay., Ankara, Aralık, 1996.

DEVRİM Fevzi, **Kamu Maliyesine Giriş**, Dördüncü Baskı, İzmir, 2002.

DEXİA, **Local Finance İn The Fifteen Countries Of The European Union**, Brussels, Paris, 1997.

DÖNMEZ Mustafa, "Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Çalışmaları", **İller ve Belediyeler Dergisi**, S.662, Aralık, 2000.

DÖNMEZ Mustafa, **Mahalli İdarelerin Teşkilat Yapısı, Organları ve Görevleri**, Mahalli İdareler Derneği Yay., Ankara, 1996.

DURSUN Davut, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/İdari Gelişme", **Türkiye'de Yönetim Geleneği Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları**, (Edit: Davut Dursun- Hazma Al), İlke Yay., İstanbul, 1998.

EDISON Tony, **Batı Avrupa ve Kuzey Amerika'da Yerel Yönetim Son 60 Yıldaki Gelişmeler**, Türk Belediyeciliğnde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar, IULA Yay, Ankara, 1990.

ELVİRA Ascension, **Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler**, Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri, TBD - Konrad Adenauer Vakfı Yay, Ankara, 1995.

EMREALP Sadun, "Yerel Yönetimler İle Sivil Toplum Kuruluşları Arasındaki İşbirliği", **Merhaba Sivil Toplum**, Derleyen. Taciser Ulaş, Helsinki Yurttaşlar Derneği Yayın Dizisi 10, İstanbul, 1997.

EMREALP Sadun, **Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, C.15, İletişim Yay., İstanbul, 1985.

ENGEL Michael, **State & Local Government Fundamentals & Perspectives**, Peter Lang Publishing, New York, 1999.

ERBAY Yusuf, "Fransa'da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler", **ÇYD**, C:8, S:2, Nisan 1999.

ERDUMLU Güngör, Bir Özel İdare Uygulaması Tokat Örneği, DPT Yay., No. 2185, Ekim, 1989.

ERGİN Osman, **Türkiye'de Şehirciliğin Tarihi İnkişafı**, Cumhuriyet Gazetesi ve Matbaası, İstanbul, 1936.

ERGUN Turgay, **Özelleştirme ve Mali Gücün Güçlendirilmesi- 21. Yüzyılda Yerel Yönetimler**, Konrad Adenauer Vakfı Yay., Ankara, 2000.

EROĞLU Hamza, **İdare Hukuku Dersleri Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1974.

ERYILDIZ Semih, **Yerel Yönetimde Yeniden Yapılanma**, TÜSES Yay, Ankara, 1989.

ERYILMAZ Bilal - **ŞEN** Lütfi Mustafa, **2000'li Yıllara Doğru Türkiye'de Yerel Yönetimler Sorunlar Çözümler**, Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği Araştırma Raporları 5, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1994.

ERYILMAZ Bilal, "İl Özel İdarelerinin Mahalli İdare Sistemi İçindeki Yeri", **İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu Haziran 1987 Tokat**, DPT Yay., No. 2173, 1989.

ERYILMAZ Bilal, "İl Özel İdarelerinin Mahalli İdare Sistemimiz İçindeki Yeri", **TİD**, Y.60, S.379, Haziran 1988.

ERYILMAZ Bilal, **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaacılık, İstanbul, 1999.

FİŞEK Kurthan, **Yönetime Katılma**, TODAİE Yay., Ankara, 1977.

FRANC Michel, "Fransa'da Yerinden Yönetim (Adem-i Merkeziyet) Genel Görünümü ve Blançosu", (Çev. Aydın Gülan), **İdare Hukuku ve İlimler Dergisi**, S.1-3, Y.12, İstanbul, 2000.

GERAY Cevat, "Belediyeleşme Süreci ve Türkiye", **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yay, No. 304, Ankara, 2002.

GERAY Cevat, "İşlendirme Açısından Kırsal Gelişme Yöneltilerimiz", **AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 54-2, Nisan-Haziran, 1999.

GERAY Cevat, "İtalya'da Yerel Yönetimler", **ÇYD**, C:6, S:1, Ocak, 1997.

GERAY Cevat, "KAYA Yazanağı Açısından Yönetimin Taşra Birimlerinin ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi", **ÇYD**, C.1, S.1, Ocak, 1993.

GERAY Cevat, "Kırsal Kalkınma Yöneltileri, İlçe yerel Yönetimi ve İlçe Köy Birlikleri", **ÇYD**, C.8,S.2, Nisan, 1999.

GERAY Cevat, "Toplum Kalkınması Açısından Yerel Yönetimler", **İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu Haziran 1997 Tokat**, DPT Yay, No. 2173,1989.

GERAY Cevat, "Yerel Demokrasi, Özerklik ve Halk Katılımı", Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, **Yeni Türkiye Dergisi**, Y. 1, S. 4, Mayıs-Haziran, 1995.

GİRİTLİ İsmet, **Türkiye'nin İdari Yapısı (Kamu Yönetimi Teşkilatı)**, Gözden Geçirilmiş Dokuzuncu Baskı, Der Yay, İstanbul, 1993.

GOHİN Oliver, "Fransa'da Devlet Yönetiminin Merkez Dışında Örgütlenmesi" , (Çev.Ahmet Özer), **TİD**, Y.66, S.402, Mart, 1994.

GOLDSİMİTH M., "Autonomy and City Limits", **Theories of Urban Politics**, Edit. D. Judge-G.Stoker- H.Wolman, Sage, London, 1995.

GÖKTÜRK Atilla– Sultan KAVİLİ, "Yerel Gündem 21 ve Katılım", **Yerel Yönetim Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yay., No: 304, Ankara, 2002.

GÖRELİ Hakkı İsmail, **İl İdaresi**, AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay, No. 22-4, Ankara, 1952.

GÖRMEZ Kemal, **Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği**, Hizmet-İş Sendikası Yayınları.

GÖYMEN Korel, " Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkeziyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri", **AİD**, C.32, S.4, Aralık, 1999.

GÖZLER Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Yay, Bursa, 2000.

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, Turhan Kitapevi, Ankara, 1995.

GÖZÜBÜYÜK Şeref, " İl Özel İdarelerinde Yeniden Düzenleme", **AİD**, C.2, S. 1, Mart, 1969.

GÖZÜBÜYÜK Şeref, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, S Yay, Ankara, 1978.

GÖZÜBÜYÜK Şeref, **Yönetim Hukuku**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1991.

GÜLER A., "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?", **ÇYD**, C.9, S.2, Nisan, 2000.

GÜLER Birgül, "İl Özel İdaresi Gelirleri:1925-1990", **ÇYD**, C.3, S.3, Mayıs, 1994.

GÜLÖKSÜZ Yiğit, "Yerel Yönetimler Üzerinde Temel Düşünceler", **Yerel Yönetimler ve Demokrasi, Sosyal Demokrasi Yayınları**, Ankara, 1994.

GÜNAL Bünyamin, "İl Özel İdarelerinin Uygulamadaki Sorunları", **İl Özel İdareleri Sempozyumu**, İstanbul Özel İdaresi Yay, No:2, İstanbul, 1987.

GÜNAL Bünyamin, "İl Özel İdarelerinin Uygulamadaki Sorunları", **İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu Haziran 1987 Tokat**, DPT Yay., No. 2173,1989.

GÜNAL Bünyamin, **Açıklamalı İl Özel İdare Kanunu**, İstanbul, 1987.

GÜNAL Bünyamin, **İl Özel İdareleri Eliyle Köye Götürülen Hizmetler –Trabzon Örneği-**, Yargıçoğlu Matbaacılık, Ankara, 1979.

GÜNAYDIN Gökhan, **Türkiye'de Kırsal Yerleşme Düzenine Yönelik Planlama Yaklaşımları**, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Tarım Politikaları Yayın Dizisi : 1, Ankara, 2001.

GÜNDAY Metin, **İdare Hukuku**, Yenilenmiş Beşinci Baskı, İmaj Yay, Ankara, 2002.

GÜNGÖR Hayrettin ve **DEMİRTAŞ** Mehmet, "İl Özel İdareleri ve Belediyelerde Uygulanan Program Bütçe Sistemi ve Getirdiği Yenilikler", **ÇYD**, C.8, S.1, Ocak 1999.

HALAÇOĞLU Yusuf, **XIV-XVII. Yüzyıllarda Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Alt Yapı**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1995.

HARLOFF Martin Eileen, "Spain", **The Structure of Local Government in Europe**, IULA, The Hague, 1987.

HATİPOĞLU Selahattin, " Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık sıfatını Kaybetmeleri", **TİD**, Y.64, S.397, Aralık, 1992.

HEBBERT Michael, **Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler**, Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri, TBD - KONRAD Adenauer Vakfı Yay, Ankara, 1995.

Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi (CDLR), Çev. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara, 1995.

İl Özel İdareleri ve Köylerle İlgili Danıştay Kararları 1978-1995, İçişleri Bakanlığı Yay., No. 478, Ankara, 1997.

"İlçe Düzeyinde Mahalli İdare Birimi Kurulmalı mıdır?", **AİD**, C.2, S.1, Mart, 1969.

İllere Göre Gayri Safi Yurtiçi Hasıla, DİE Yay., No.2582, Mayıs, 2002.

İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği, (Edit.Cahit Emre), Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Nisan, 2002.

KALAYCIOĞLU Ersin - SARIBAY Yaşar Ali, "Tanzimat: Modernleşme Arayışı ve Politik Değişme", **Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme**, Alfa Yay, İstanbul, 2000.

Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, Yerel Yönetimlerin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 4, Kent Basımevi, İstanbul, 1994.

KARAER Tacettin, "Federal Almanya'da Siyasal ve Yönetsel Yapının Genel Görünümü" **AİD**, C.22, S.3, Eylül, 1989.

KATZ Ellis, **21. Yüzyıla Girerken Merkez Yerel Yönetim İlişkileri**, TBD – Konrad Adenauer Vakfı Yay., Manisa, 1997.

KELEŞ Ruşen - YAVUZ Fehmi, **Yerel Yönetimler**, Genişletilmiş İkinci Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1989.

KELEŞ Ruşen, "Fransa'da Yerinden Yönetim", **ÇYD**, C.3, S.1, Ocak 1994, Ankara.

KELEŞ Ruşen, "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiyarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler", **ÇYD**, C.4, S.1, Ocak, 1995.

KELEŞ Ruşen, "Yerel Yönetimde Güncel Oluşumlar", **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)**, IULA-EMME yayınları, İstanbul, 1993.

KELEŞ Ruşen, **Fransa'da ve İspanya'da Yerinden Yönetim**, TBD VE Konrad Adenauer Vakfı Yay, Ankara, 1994.

KELEŞ Ruşen, **Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler**, Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri, TBD ve KONRAD Adenauer Vakfı Yay, Ankara, 1995.

KELEŞ Ruşen, "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 4, S. 6, Kasım, 1995.

KELEŞ Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul, 1998.

KELEŞ Ruşen, **Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Yay., Ankara, 1999.

KELEŞ Ruşen, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye", **Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler Uluslararası Seminer**, Türk Belediyeler Birliği, Silivri, İstanbul, 27-30 Mart, 2003.

Kesin Hesaplar, Belediyeler ve İl Özel İdareleri 1998, DİE Yay., Nisan, 2001.

KOÇDEMİR Kadir, "Almanya", **Dünyada Mahalli İdareler**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yay, Ankara, 1999.

KOÇDEMİR Kadir, "Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifler (İngiltere, Fransa, Almanya ve Türkiye)" , **TİD**, Y.71, S.424, Eylül, 1999.

KOÇDEMİR Kadir, "Avrupa Birliği Hukuku ve Mahalli İdareler", **TİD**, Y.72, S.426, Mart, 2000.

KORAY Meryem, "Kadın- Siyaset- Kota", **Türkiye'de Kadın Olgusu**, (Der. Necla Arat), Say Yay., İkinci Baskı, İstanbul, 1995.

KOYUNCU Başak, Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar, **Muğla Üniversitesi Dergisi**, C.1, S.1, Güz, 2000.

KÖSECİK Muhammet, "4 Mayıs 2000 Büyükşehir Belediyesi Seçimlerinin Getirdikleri: Londra'da Yeni Dönem", **ÇYD**, C.9, S.3, Temmuz, 2000.

Köy Yönetimlerinin Yeniden Yapılandırılması, TBD- Konrad Adenauer Vakfı Yayınları, Ankara, 2000.

KUZU Burhan, **Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat**, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1984.

LİPSON Leslie, **Politika Biliminin Temel Sorunları**, (Çev. Tuncer Karamustafaoğlu), Dördüncü Baskı, Birlik Yay, Ankara, 1986.

MANTRAN Robert, **Osmanlı İmp Tarihi II XIX. Yüzyılın Başlarından Yıkılışa**, (Çev. Servet Tanilli), Adam Yay, İstanbul, Nisan, 2000.

MCNAUGHTON Neil, **Local and Regional Government in Britian,** (Series Editor: David Simpson), Hodder & Stoughton, London 2002.

MENGİ Ayşegül, **Avrupa Birliği'nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1998.

MENGİ K. Ayşegül , "Federal Almanya'da Yerel Yönetimler, **ÇYD**, C.6, S.4, Ekim, 1997.

MÉNY Yves, "Radical Reforms and Marginal Change : The French Socialist Ezxperience", **Local Government Reorganization in Western Democracies**, (edit. B.Dente), Sage Publications, Britain, 1988.

MERİÇ Osman, "Anayasalarda Mahalli İdarelerle İlgili İlkeler ve İdari Vesayet", **Prof Fehmi Yavuz'a Armağan**, AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay, No.528, Ankara, 1983.

MERİÇ Osman, "İl Mahalli İdaresi ve Konu İle İlgili Olarak En Son Yapılmış Düzenleme", **TİD**, Y.61, S. 382, Mart, 1989.

MERİÇ Osman, "İl Mahalli İdaresiyle İlgili Yeni Düzenlemenin Değerlendirilmesi", **TİD**, Y.59, S.376, Eylül, 1987.

NADAROĞLU Halil, "İl Özel İdarelerinin Mahalli İdareler İçindeki Yeri ve Önemi", **İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu Haziran 1997 Tokat**, DPT Yay., No: 2173,1989.

NADAROĞLU Halil, **Mahalli İdareler Teorisi Ekonomisi Uygulaması**, Beta Yayınları, 5.Baskı, İstanbul, 1994.

NALBANT Atilla, "Bölgesel Devlet Yeni Bir Devlet Biçimi mi ? (II) Uygulama : İtalya ve İspanya Örnekleri, **AİD**, C.29, S.3, Eylül, 1996.

NALBANT Atilla, **Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1997.

ONAR Sami Sıddık, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Marifet Basımevi, İstanbul, 1952.

ORTAYLI İlber, "Devraldığımız Miras", **Türkiye'de Yönetim Geleneği Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları**, (Edit. Davut Dursun – Hazma Al), İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998.

ORTAYLI İlber, **Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devletinde Kadı**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1994.

ORTAYLI İlber, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, İletişim Yay., İstanbul, 2001.

ORTAYLI İlber, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)**, Türk Tarih Kurumu Yay., Ankara, 2000.

ORTAYLI İlber, **Tanzimat'tan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)**, TODAİE Yay., No. 142, Ankara, 1974.

ORTAYLI İlber, **Türk İdare Tarihi**, TODAİE Yay., Ankara, 1979.

ÖNCE Yenal, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Filiz Kitapevi, 3.baskı, İstanbul, 1998.

ÖNER Şerif, **Belediye Yönetim Kararlarında Sivil Toplum Kuruluşlarının Etkinliği (Gaziantep- Kahramanmaraş- Bingöl Örneği)**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir, 2000.

ÖRNEK Acar, **Kamu Yönetimi**, Meram Yay., Ankara, 1989.

ÖZDEMİR Hikmet, "Demokrasimizin Arka Bahçesi: İl Genel Meclisleri", **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri**, II.Cilt, TODAİE Yay, No. 262, Aralık, 1995.

ÖZER Ahmet, "Yönetim Tekniklerinde Fransa'da Gerçekleştirilen Refomlar ve Ülkemizde İl Sisteminde ve Yerel Yönetimlerde Ahenkli ve Koordineli Yeniden Düzenleme İhtiyacı" , Kamu Yönetimi, İkinci Kitap, **I. Ulusal İdareciler Kongresi**, Ankara, 1990.

ÖZTÜRK Azim, **21. Yüzyıl Türkiye'si İçin Yerel Yönetim Modeli**, Ümraniye Belediyesi Kültür Yayınları, İstanbul, 1997.

PALABIYIK Hamit – ATAK Şermin, **21. Yüzyıla Girerken Mahalle Yönetimi**, (Edit. Zerrin Toprak), İzmir Büyükşehir Belediyesi YG21 Yay., İzmir, 2000.

PICO Jean, "Fransa'da Devlet Yönetimi ve Çözüm Önerileri", **AİD**, C.29, S.2, Haziran 1996.

PITIRLI Ali, "Avrupa Birliği Müktesebatına Uyum Sürecinde Taşra Yönetimimiz", **TİD**, Y.72, S.429, Aralık, 2000.

Pirler Orhan – Erol Zihni GÜRSOY - Ahmet BAŞSOY, **İl Düzeyinde Merkezi – Mahalli İdare Görev Bölüşümü**, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Yay., Ankara 1997.

POLATOĞLU Aykut, **Kamu Yönetimi Genel İlkeler Ve Türkiye Uygulaması**, ODTÜ Geliştirme Vakfı Yay., Ankara, 2001.

Regional and Local Government in the European Union Responsibilities and Resources, European Communities, 2001.

ROUSSEL Elisabeth, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı", **Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler Uluslararası Seminer**, Türk Belediyeler Birliği, Silivri, İstanbul, 27-30 Mart, 2003.

SABUNCU Yavuz, **Anayasaya Giriş**, Yedinci Baskı, İmaj Yay, Ankara, 2001.

SAFRAN William, **The French Policy**, Z.B. Longman, New York, 1995.

SAKINÇ Süreyya, **Kamusal Mali Yerinden Yönetim ve Yerel Kamusal Malların Sunumunda Etkinlik Türkiye İçin Bir Model Önerisi**,Emek Matbaacılık, Manisa, 1998.

SARTORİ Giovanni, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, Çev. Tuncer Karamustafaoğlu-Mehmet Turhan, Yetkin Yay., Ankara, 1993.

SAYIN Hakkı İsmail– **KEMALOĞLU** İsmail, İl Genel Meclisi Üyelerinin Hukuk Rehberi, **Mali Yönetim ve Denetim Dergisi**, Yayın No. 1, Ankara, 2001.

SENCER Muzaffer, "Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetsel Gelişmeler", **AİD**, C.17, S.3, Eylül, 1984.

SENCER Muzaffer, "Tanzimat'a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi", **AİD**, C.17, S.2, Haziran, 1984.

SENCER Muzaffer, "Son Düzenlemeler göre Türkiye'de Taşra Yönetimi ve Yerel Yönetimler", **AİD**, C.18, S.1, Mart, 1985.

SENCER Muzaffer, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Alan Yay, İstanbul, 1986.

SEZER Uysal Birkal, "Political Participation and the Influence of the Family on Participation", **Turkish Yearbook of Human Rights**, Vol. 5-6, 1983-1984.

SOYSAL Mümtaz, **100 Soruda Anayasanı Anlamı**, Gerçek Yayınevi, 10.Baskı, İstanbul-1993.

Structure And Operation Of Local And Democracy Democracy, **France**, Council of Europe Publishing, June, 1997.

Structure and Operation of Local and Regional Democracy, **Germany**, Council of Europe Publishing, Strasbourg, March, 1999.

Structure and Operation of Local and Regional Democracy, **İtaly**, Council of Europe Publishing, Strasbourg, May, 2000.

Structure and Operation of Local and Regional Democracy, **Spain**, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 1997.

Structure and Operation of Local and Regional Democracy, **United Kingdom**, Council Of Europe Publishing, September, 2000.

ŞAHİN Nurhayat, "Kamu Yönetimi Açısından 54. – 57. Hükümet Programları ve Siyasi Parti Programlarının Karşılaştırılması", **SÜ Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.8, S.1-2, 2000.

ŞAYLAN Gencay, **Demokrasi ve Demokrasi Düşüncesinin Gelişmesi**, TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi Yay., Ankara, 1998.

ŞENGÜL H.Tarık, **Kentsel Çelişki ve Siyaset Kapitalist Kentleşme Süreçleri Üzerine Yazılar**, Demokrasi Kitaplığı Yay, İstanbul, 2001.

TAHİROĞLU Bülent, **Tanzimattan Sonra Kanunlaştırma Hareketleri**, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, C.3, İletişim Yay, İstanbul, 1985.

TAMER Mustafa, **İl Özel İdaresi Mevzuat Yargı Kararları Uygulama**, Anadolu Matbaacılık, 2.Baskı, İzmir.

TANÖR Bülent, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1879-1980)**, YKY Yayınları, 3.Baskı, İstanbul, 1999.

TAŞKÖMÜR Himmet, "Osmanlı Mahallesinde Beşeri Münasebetler", **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler 1**, İlke Yay., İstanbul, 1996.

TEKELİ İlhan, "Yerel Siyaset ve Demokrasi/ Çoğulculuk/ Sivil Toplum," **Sivil Toplum İçin "Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi" Seminerleri**, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Yay. (WALD), İstanbul, 1998.

TEKMEN Mustafa, "İl Özel İdareleri ve Bölgesel Kalkınma, TİD, Y.61, S.382, Mart, 1989.

TEZİÇ Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, Yedinci Baskı, Beta Yay, İstanbul, 2001.

TOPRAK Karaman Zerrin– ALTAY Asuman, "**Yeni Dünya Düzeninde Global Yönetim**", Yeni Türkiye Dergisi, 1996/9.

TOPRAK Karaman Zerrin, " Yerel Siyasetin Dinamikleri ve Gündem 21", **Siyasette Kadınlar ve Gençler**, İzmir Yerel Gündem 21 Yay., İzmir, 1999.

TOPRAK Karaman Zerrin, "Habitat II ve Yerel Gündem 21 Sorumluluğu", **TİD**, Y. 70, S. 421, Ayrı Bası, Aralık, 1998.

TOPRAK Karaman Zerrin, "Kamu Hizmetlerinin Verimliliğin Sağlanmasında Alternatif Kurum Olarak Vakıflar", **TİD**, Y.66, S.403, Haziran, 1994.

TOPRAK Karaman Zerrin, "Türkiye'de Siyasetin Kent Yönetimine Etkisi", **Yeni Türkiye**, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Y.1, S.4, Ankara, 1995.

TOPRAK Zerrin - PALABIYIK Hamit, Participation and Civil Society The Experiences Of İzmir Local Agenda 21 (1995-2000), **Turkish Public Administration Annual**, Vol.24-26, 1998-2000.

TOPRAK Zerrin - KELEŞ Ruşen, **21. Yüzyıla Girerken Türkiye'de Belediye Meclislerinde Siyaset**, İzmir Yerel Gündem 21 Yay., İzmir, 2000.

TOPRAK Zerrin, "Bir Katılım Projesi Olarak Yerel Gündem 21 ve Belediyeler", **Mevzuat Takip Sistemi Dergiden Dergisi**, Y.2, S.33, 2002.

TOPRAK Zerrin, "Büyük Kent Belediyesi Yönetim Sistemi – Londra Kenti Uygulaması ve İzmir İçin Bir Yaklaşım" , **TİD 60. Yıl Özel Sayısı**, Y. 60, S. 378, Mart, 1988.

TOPRAK Zerrin, "İl Özel İdarelerinin Görevleri ve Kamusal Hizmet Yaklaşımı", **TİD**, Y.62, S.387, Haziran, 1990.

TOPRAK Zerrin, "Kent Yönetiminde Ekonomik Kararların Etkinliği", **TİD**, Y.60, S.381, Aralık, 1988.

TOPRAK Zerrin, "Yerel Yönetime Katılmada Halkın Rolü (İzmir Metropoliten Alan Büyük Kent Bütününde Yapılan Anket Çalışması)" **Akademik Araştırmalar Dergisi**, S. 2, İzmir, 1988.

TOPRAK Zerrin, **Yerel Yönetimler**, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 5. Baskı, İzmir, 2001.

TORTOP Nuri, "İl Özel İdarelerinin Durumu ve Yeni Getirilen Değişiklikler", **AİD**, C.20, S.3, Eylül, 1987.

TORTOP Nuri, "Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler ve Yerel Yönetimlerin Önemi", **Türkiye'de Yönetim Geleneği Kuramlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları**, Edit:Davut Dursun, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998.

TORTOP Nuri, "Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Yeniden Düzenleme Gereksinmeleri", **ÇYD**, C.10,S.2, Nisan, 2001.

TORTOP Nuri, İspanya'da Yerel İdareler ve Mali Olanakları, **ÇYD**, C.3, S.6, Kasım, 1994.

TORTOP Nuri, **Mahalli İdareler**, TODAİE Yay, No.237, Ankara, 1991.

TUTUM Cahit, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yay., 1994.

TÜRKDOĞAN Orhan, **Toplum Kalkınması**, 2.Baskı, Dede Korkut Yay., İstanbul, 1977.

Türkiye'de İl Yönetiminin Yeniden Yapılanması, Ege Sanayiciler ve İşadamları Derneği Yay., No: 93/G-2, İzmir, 1993.

Türkiye İstatistik Yıllığı, DİE Yay., No. 1720, 1994.

Türkiye İstatistik Yıllığı, DİE Yay., No. 1985, 1996.

Türkiye İstatistik Yıllığı, DİE Yay., No. 2690, Ağustos, 2001.

Türkiye İstatistik Yıllığı, DİE Yay., No. 2690, Ağustos, 2002.

UĞURLU M.Fatih, **Belediyelerin Yeniden Yapılanmaları İle İlgili Çözüm Önerileri**, DPT Yay, Nisan, 1995.

ULUSOY Ahmet – AKDEMİR Tekin, **Mahalli İdareler, Teori, Uygulama, Maliye**, Seçkin Yay, Ankara, 2001.

ULUSOY Ahmet, "Yerel Yönetimler ve Kırsal Kalkınma", **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, C.2, S.12, Ocak, 1998.

ÜLKMEN Hakkı İsmail, **Mahalli İdareler Maliyesi** , AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay., Ankara, 1960.

ÜNLÜ Halil, Yönetimler Arası İlişkiler, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, IULA EMME, II.Baskı, Kent Basımevi, İstanbul, 1994.

ÜNÜSAN Teoman, **Avrupa'da Yerel Yönetimler**, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yay., Ankara, 1996.

ÜSKÜL Zafer, "**Subzidiyarite İlkesi Üzerine Düşünce Alıştırması**", Yeni Türkiye Dergisi, Mayıs- Haziran, 1995/4.

ÜSTÜNIŞIK Belma, "Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Yerel Yönetimler", **ÇYD**, C.5, S.6, Kasım 1996.

VERSAN Vakur, **Amme İdaresi**, Sermet Matbaası, İstanbul, 1960.

YALÇINDAĞ Selçuk – AYTAÇ Fethi – ÇOKER Ziya, **Yerel Yönetimler Yasa Taslağı**, TÜSİAD Yay., No. TÜSİAD-T/97-207, İstanbul, 1997.

YALÇINDAĞ Selçuk, "İlçe Düzeyinde Mahalli İdare Birimi Kurulmalı Mıdır?" , **AİD**, C.3, S.3, Eylül, 1970.

YALÇINDAĞ Selçuk, "Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma", **Türk İdare Dergisi**, C.24, S.3, Ankara, 1991.

YALÇINDAĞ Selçuk, **Federal Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler**, TODAİE Yay., No.239, 1992.

YALÇINDAĞ Selçuk, **İlçe Özel Yönetimi Kırsal Yöreler İçin Yeni Bir Demokratik Yerel Yönetim Birimi Denemesi**, TODAİE Yay, Ankara, 1977.

YALÇINDAĞ Selçuk, **Kırsal Kalkınma Projeleri ve Yerel Yönetimler**, Friedrich Ebert Vakfı Yay., İstanbul, 1993.

YALÇINDAĞ Selçuk, **Yerel Yönetimler Sorunlar, Çözümler**, TÜSİAD Yay., No. TÜSİAD-T/95-9/184, İstanbul, 1995.

YAŞAMIŞ Demir Firuz, "Osmanlı Devlet Yönetimi Başlangıç Yılları", **TİD**, Y.73, S.432, Eylül 2001.

YAYLA Yıldızhan, "İl Özel İdarelerinin İşlevi", **İl Özel İdareleri Sempozyumu,** İstanbul İl Özel İdaresi Yay., No. 2, İstanbul, 1988.

YAYLA Yıldızhan, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif**, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yay, No.56, İstanbul, 1982.

YAZICIOĞLU Recep, **Bu Sistem Değişmeli Alternatif Bir Yaklaşım**, Birey Yayıncılık, Erzurum, 1995.

YAZICIOĞLU Recep, **Popülist Politikaya, Tıkanmış Ekonomiye, Yozlaşmış Sisteme Sil Baştan**, Neşa Ofset, 2.Baskı, İzmir, 2000.

YAZICIOĞLU Recep, **Taşra Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi (Mahalli İdareler Reformu)**, Tokat, 1989.

Yerel Gündem 21 Rehberi, İzmir Yerel Gündem 21 Yay., 1998.

Yerel Gündem 21, Bülten 14, IULA-EMME Yay., Ocak 2003.

Yerel Yönetimler "Demokratik Standartların Yükseltilmesi Paketi" Tartışma Toplantıları Dizisi-3, TÜSİAD Yay., No: TÜSİAD-T/97-10/219, İstanbul, 1997.

Yerel Yönetimler Sorunları- Çözüm Önerileri, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı Yay., Haziran, 1996.

Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Konulu Stüdyo Çalışması, ODTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Ana Bilim Dalı, Ankara, 1997.

YETER Enis, " İl Genel Meclislerinin Oluşumu, Çalışma Esas ve Usulleri, Üyelerinin Mali ve Sosyal Hakları", **ÇYD**, C.5, S.5, Eylül, 1996.

YILDIRIM Selahattin, **Local Government and Democracy**, IULA EMME Yay., İstanbul, 1993.

YILDIRIM Selahattin, **Yerel Yönetim ve Demokrasi Kavramlar Yaklaşımlar**, IULA-EMME Yay., İstanbul, 1993.

YILDIRIM Selahattin, **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar, IULA-EMME Yay., Ankara, 1990.

YILDIRIM Uğur, "Türkiye ve Fransa Yerel Yönetimlerinin Mali ve İdari Politikalarının Karşılaştırılması", **TİD** , Y.69, S.414, Mart, 1997.

YILDIRIM Cemal, **DAP Projesi Kapsamında Ağrı'ya Genel Bakış**, 1999.

YILDIRIM Ferihan, "Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri", **TİD**, Y.73, S.431, Haziran, 2001.

YILMAZ Kemal, "Yerel Yönetim ve Demokrasi", **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, C.1, TODAİE Yay., No. 261, Ankara, 1995.

YÜCETÜRK E. Elif, "Yönetim kavramı ve Katılımı Örgütlemede Bir Örnek; Bolu İl Kurultayı", **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yay, 2002.

2000 Genel Nüfus Sayımı Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri, **İzmir**, DİE Yay., No. 2707, Ağustos, 2002.

2000 Genel Nüfus Sayımı Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri, **Konya**, DİE Yay., No. 2727, Ekim, 2002.

2000 Genel Nüfus Sayımı Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri, **Ağrı**, DİE Yay., No. 2562, Mart, 2002.

RAPORLAR

İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, TODAİE Yay., No. 123, Ankara, 1972.

İl Özel İdareleri, İç-Düzen Genel Rapor Kitap: 3, İçişleri Bakanlığı İç-Düzen Yay., No. 6, Ankara, 1972.

Kamu Finansman Raporu, 2002 yılı Programı Temel Makro Ekonomik Hedef ve Politikalarla Kamu Kesimi Genel Dengesinde Gelişmeler, DPT Yay., Ekim, 2001.

Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, TODAİE Yayını, Ankara,1991.

Kamu Yönetimi Araştırması Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, TODAİE Yay., No. 247, Ankara, 1992.

Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması, VI. Beş Yıllık ÖİKR, DPT Yay., Ankara, 1991.

"Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Yerel Yönetim Reformu Özel İhtisas Komisyonu Raporu", TOOB Yayını, Ankara,1996.

Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT, Ankara, 1994.

Mülki İdare Şurası İhtisas Komisyonları Raporları (MİŞİKR), İçişleri Bakanlığı Yay., Ankara, Nisan, 2002.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yay., Ankara, 2000.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Sosyal Sektörlerde Gelişmeler 1996-2000, DPT Yay., Haziran, 2000.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yay., No. 2507, Ankara, 2000.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yay., No. 2538, Ankara, 2001.

Yavuz Fehmi, **Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma**, AÜ Basımevi, Ankara, 1966.

PLAN VE PROGRAMLAR

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1963-1967, DPT Yayını.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968-1972, DPT Yayını.

Yeni Strateji ve Kalkınma Planı Üçüncü Beş Yıl 1973-1977, DPT Yayını.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983, DPT Yayını.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989, DPT Yayını.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994, DPT Yayını.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000, DPT Yayını.

Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, DPT Yayını.

Ak Parti Kalkınma ve Demokratikleşme Programı, 11.02.2002.

Anavatan Partisi Programı.

Cumhuriyet Halk Partisi Programı.

Demokratik Sol Parti Programı ve Seçim Bildirgesi.

Doğru Yol Partisi Programı.

Milliyetçi Hareket Partisi Programı, Ankara, 5.11. 2000.

Saadet Partisi Programı 2001.

WEB KAYNAKLARI

DEDEOĞLU Erdoğan, "İl Özel İdarelerinin Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu", www.icisleri.gov.tr, 9.11.2001.

DEDEOĞLU Erdoğan, Mahalli Kamu Gelirlerinin Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasında Bölüşümü (Mali Tevzin) ve Bu Bölüşümden İl Özel İdarelerine Ayrılan Payın İncelenmesi, www.icisleri.gov.tr., 10.12.2002.

European Charter of Local Self-government, http://conventions.coe.int, European Treaty Series - No. 122, 15.2.2002.

France-Constitution,http://www.eur.nl/frg/iacl/armenia/constitu/constit/france/france-e.htm, Status 25 June 1992, 20.3.2002.

Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden İl Özel İdarelerine Ayrılan Paylar (1985 - 2001), http://www.gelirler.gov.tr/gelir2.nsf. 10.9.2002

Germany – Constitution, http://www.aceproject.org/main/samples/Ifx_1015.pdf, "Statuse 3 Nov 1995", 29.01.2002.

http://www.anap.org.tr/, 10.3.2003.

http://www.dsp.org.tr/, 9.3.2003.

http://www.chp.org.tr/ , 6.3.2003.

http://www.akparti.org.tr/beyanname.doc

http://www.dyp.org.tr/IIDemokrasi/Sayfalar/DevletinYeniden.htm , 5.9.2002.

http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/agenda21toc.htm(27.5.2003).

2002 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı, Sıra No: 3, www.bumko.gov.tr/WEB/uygut/uygu2002/sirano3.htm, 2.2.2003.

İl Özel İdaresi, www.yerelnet.org.tr, 24.10.2002.

İl Yıllıkları, DİE, Genel Müdürlük Arşivi, www.icisleri.gov.tr/index.html. 28.5.2002.

İtaly Constitution, http://www.eur.nl/frg/iacl/armenia/constitu/constit/italy/italy--e.htm. "Status 1 june 2000", 11.12.2001.

Spain–Constitution, http://www.eur.nl/frg/iacl/armenia/constitu/constit/spain/spain--e.htm, "Status: 29 Dec 1978 with Amendment 27 Aug 1992", 6.01.2002.

www.tbmm.gov.tr/hukumetler.htm. 19.03.2003.

TÜRKAL Hasan, "İl Özel İdarelerine Eleştirel Bir Bakış", www.icisleri.gov.tr, 9.10.2002.

RESMİ GAZETE

Mükerrer RG. 12.12.1978 Tarih, 16478 Sayı.

Mükerrer RG. 14.12.1983 Tarih, 18251 Sayı.

Mükerrer RG. 18.01.1984 Tarih, 18285 Sayı.

Mükerrer RG. 06.07.1989 Tarih, 2021 Sayı.

Mükerrer RG. 25.07.1995 Tarih, 22354 Sayı.

Mükerrer RG. 05.07.2000 Tarih, 24100 Sayı.

RG. 09.06.1927 Tarih, 606 Sayı.

RG. 23.06.1945 Tarih, 6039 Sayı.

RG. 15.08.1941 Tarih, 4887 Sayı.

RG. 17.06.1949 Tarih, 7235 Sayı.

RG. 12.01.1961 Tarih, 10705 Sayı.

RG. 03.12.1962 Tarih, 11272 Sayı.

RG.12.05.1964 Tarih, 469 Sayı.

RG. 22.05.1965 Tarih, 11709 Sayı.

RG. 21.08.1967 Tarih, 12679 Sayı.

RG. 27.11.1972 Tarih, 14374 Sayı.

RG. 05.02.1981 Tarih, 17242 Sayı.

RG. 23.07.1984 Tarih, 18467 Sayı.

RG. 06.11.1984 Tarih, 18567 Sayı.

RG. 28.05.1986 Tarih, 19120 Sayı.

RG. 14.06.1986 Tarih, 19134 Sayı.

RG. 26.05.1987 Tarih, 19471 Sayı.

RG. 08.11.1987 Tarih , 19648 Sayı.

RG. 04.12.1987 Tarih, 19654 Sayı.

RG 26.11.1988 Tarih, 20001 Sayı.

RG. 30.12.1993 Tarih ve 3950 Sayı.

RG. 01.10.1995 Tarih, 22421 Sayı.

RG. 26.05.1999 Tarih, 23706 Sayı.

RG. 27.05.1983 Tarih, 18059 Sayı.

İl Genel Meclisi Üyelerine Yönelik Anket Soruları

Anket İle İlgili Açıklamalar

- **Ankette yer alan bilgiler bilimsel amaç ve sonuçlara ulaşmak amacıyla kullanılacaktır.**
- **Lütfen, cevaplarınızı şıkların yanında yer alan kutucuklara "x" işareti koyarak veriniz.**
- **Bazı sorularda belirtildiği gibi birden fazla şıkkı numaralandırarak işaretleyebilirsiniz.**
- **Şimdiden bilimsel sonuçlara ulaşmak için yapılan bu çalışmaya göstereceğiniz ilgi ve katılım için teşekkür ederiz.**

İl Genel Meclisi :	Yaşınız :
Doğum Yeriniz :	Cinsiyetiniz :
Eğitim Düzeyiniz :	Mesleğiniz :
Medeni Durumunuz :	Hangi Partiye üyesiniz :
Kaç Yıldır Parti Çalışmaları içerisinde Yer Almaktasınız :	İl daimi encümen üyesi oldunuz mu :
Kaç Yıldır Meclis Üyesisiniz :	İl Daimi Encümeni Olduysanız Kaç Defa :
Meclis İçinde Parti Değiştirdiniz mi :	Ailenizin daha önce siyasi nitelikli bir üyesi var mıydı :

1- Kaç yıldan beri bu kentte ikamet etmektesiniz?
- □ (a) 1 Yıldan Az
- □ (b) 1-5 Yıldır
- □ (c) 6-10 Yıldır
- □ (d) 11-15 Yıldır
- □ (e) 16 Yıl ve Üstü

2- İl Genel Meclisi Üyeliğine Seçilmeden Önce ;

A) Parti İçinde İl Genel Meclisi Üyeliği İçin Önseçim Yapıldı mı?
- □ (a) Evet
- □ (b) Hayır
- □ (c) Cevapsız

B) İl Genel Meclisin İşlevi Hakkında Bir Bilginiz Var mıydı?
- □ (a) Evet
- □ (b) Kısmen
- □ (c) Hayır

C- İl Genel Meclisi İşlevi Hakkında Bilginiz Yok ise, Neden ?

□ (a) Siyasi bir eylem içinde değildim
□ (b) İl Genel Meclisini Siyasi Bir Organ Olarak Görmüyordum
□ (c) Yerel yönetimler olarak belediye ve köyler hakkında bilgi sahibi idim
□ (d) Yerel Yönetimler konusunda önceden bir eğitim almadım

3- Meclisteki Görevinizin Ne Olduğunu Belirtiniz ?(birden fazla şık işaretleyebilirsiniz)

	Meclis Üyesi
	Encümen Üyesi
	Komisyon Üyesi
	Katip
	Grup Başkan Yardımcısı
	Başkan Yardımcısı

4- Komisyon Üyesi İseniz Hangi Komisyonlarda Yer Aldığınızı Belirtiniz? (birden fazla komisyona üye iseniz üye olduğunuz komisyonların tümünü işaretleyiniz)

	Bütçe-Plan Komisyonu
	Bayındırlık ve İmar Komisyonu
	Hukuk ve İdari İşler Komisyonu
	Milli Eğitim Komisyonu
	Sağlık Komisyonu
	Tarım Orman Komisyonu
	Kültür ve Turizm Komisyonu
	Ekonomik Tesisler ve İşletmeler Komisyonu
	Köy Hizmetleri Komisyonu
	Sosyal Yardım Komisyonu
	Gençlik ve Spor Komisyonu
	Çevre Komisyonu
	Diğer(belirtiniz).....

5- Önümüzdeki Seçim Döneminde İl Genel Meclislerine Aday Olmayı Düşünüyor musunuz?

□ (a) Evet
□ (b) Hayır
□ (c) Fikrim Yok

6-Tekrar Aday Olmayı Düşünmüyorsanız, Nedenlerden İlk Üçünü Önem Derecesine Göre 1,2,3 Şeklinde Numaralandırarak Belirtiniz?

	Özlük Hakları Yetersiz
	Çalışma Şartları Yetersiz
	Yerel Halka Yönelik Yeterli Hizmet Üretilemiyor
	Partimle Ters Düşüyorum
	Ailemin Israrı
	Özel İşlerim
	Diğer(belirtiniz).....

7-Komisyon Üyeliklerine Seçilirken "Grup Kararı" Dikkate Alınıyor mu?

- □ (a) Her zaman
- □ (b) Genelde (sık)
- □ (c) Bazen
- □ (d) Hiç
- □ (e) Fikrim Yok

8- Grup Kararı" ile Hareket Etmeyi Uygun Buluyor musunuz ?

- □ (a) Evet
- □ (b) Kısmen
- □ (c) Hayır
- □ (d) Fikrim Yok

9-İl Genel Meclisinin Kanuni Süreler İçinde (Mayıs-Kasım Aylarında) Yapmış Oldukları Toplantılar Sizce Yeterli midir?

- □ (a) Yeterli
- □ (b) Kısmen Yeterli
- □ (c) Yetersiz
- □ (d) Fikrim Yok

10-Cevabınız "Yeterli" ise;

A) "Nedenini" belirtiniz?

- □ (a) Bu süreler içinde il yönetimi ile ilgili her şeyi yapabiliyoruz
- □ (b) Bu süreler dışındaki gerekli kararları encümen alıp yerine getiriyor
- □ (c) Zaten bu toplantı süreleri içinde aldığımız ücret çok az olup, sosyal güvenlik haklarına da sahip değiliz.
- □ (d) İl genel meclisinin fonksiyonel ve işlevsel etkinliği zaten yok
- □ (e) Diğer(belirtiniz).....

B)Cevabınız "Yetersiz" ise Sizce Meclis Hangi Sıklıkta Toplanmalıdır?

- □ (a) Haftada Bir
- □ (b) Ayda Bir
- □ (c) Üç Ayda Bir
- □ (d) Dört Ayda Bir
- □ (e) Diğer(belirtiniz).....

11-Meclisin Olağan Toplantılarında Toplanma Sıklığı Nedir?

- □ (a) Haftada Bir
- □ (b) Haftada İki
- □ (c) İki Haftada bir
- □ (d) On Günde Bir
- □ (e) Diğer(belirtiniz).....

12-Bu Toplantılar Kaç Saat Sürmektedir?

- □ (a) Bir ve daha az
- □ (b) İki
- □ (c) Üç
- □ (d) Dört
- □ (e) Diğer(belirtiniz).....

13-Mecliste Son Bir Yıl İçinde Olağanüstü Toplantı Yapıldı mı? Evet ise, Kaç Defa Belirtiniz?

- □ (a) Evet.....kere
- □ (b) Hayır
- □ (c) Fikrim Yok

14-İl Genel Meclisinin Olağan Toplantılarını Sayı ve Süre Bakımından Değerlendiriniz?

	Artırılmalı	Değişmemeli	Azaltılmalı	Fikrim Yok
Sayı Bakımından				
Süre Bakımından				

15-İl Genel Meclisinin Yetkileri, Meclisin "Etkinlik ve Verimliliği" Açısından Yeterli midir?

- □ (a) Evet
- □ (b) Kısmen
- □ (c) Hayır
- □ (d) Fikrim Yok

16-Yetkileri Yetersiz ise,Sizce,"Yetkilerinin" yetersizliği neden Kaynaklanmaktadır?

- □ (a) Yasal Düzenlemelerden
- □ (b) Merkezin Yerele Olumsuz Bakış Açısından
- □ (c) Merkezin Aşırı Denetimiden
- □ (d) Yetkilerin Valide Toplanmasından
- □ (e) Diğer(belirtiniz).....

17-Sizce İl Özel İdarelerinin Gelir ve Görev Dağılımı Dengeli midir?

- □ (a) Tamamen
- □ (b) Az
- □ (c) Çok Az
- □ (d) Hiç

18- Size Göre Aşağıdaki Hizmetlerden Hangileri Merkezi İdare Tarafından Hangileri de İl Özel İdareleri Tarafından Yapılmalıdır?

Hizmetler	Merkezi İdare	İl Özel İdare
Turizm		
Tarım ve Orman		
Ekonomik		
Eğitim		
Ulaşım		
Savunma		
Bölgesel Planlama		
Kültür		
Emniyet(güvenlik)		
Çevre ve Sağlık		
Adalet		
Bayındırlık		

19-Meclisin "Gündemini" Belirlemede Etkiniz Olduğunu Düşünüyor musunuz?

- □ (a) Evet
- □ (b) Kısmen
- □ (c) Hayır
- □ (d) Fikrim Yok

20-Meclis Üyesi Olarak "Meclis Gündemi" Size Genelde Ne Zaman İletilmektedir?

- □ (a) Toplantı Günü
- □ (b) Meclis Toplantısı Başladığında
- □ (c) Bir Gün Önce
- □ (d) Bir Hafta Önce
- □ (e) Diğer(belirtiniz).....

21-Valinin Belirlediği Meclisin Gündeminin Belirlemesinde Meclis üyeleri Ne kadar Etkili?

- □ (a) Etkili
- □ (b) Kısmen Etkili
- □ (c) Hiç Etkili Değil
- □ (d) Fikrim Yok

22- Sizce Meclisin Gündemi Nasıl Belirlenmeli?

	Yerel Halkın Dilekleri Ve Önerileri Dikkate Alınmalı
	Meclis Üyeleri Tarafından Belirlenmeli
	Parti Gruplarınca Belirlenmeli
	Vali ve Parti Grup Başkanları Birlikte Belirlemeli
	Diğer(Belirtiniz)

23-İl Özel İdarelerinin Hizmetleri Yerine Getirirken Karşılaştığı Sorunları Önem Derecesine Göre Sıralayınız?(İlk Üç Sırayı 1,2,3 şeklinde Belirtiniz.)

	İdari ve Mali Vesayet
	Valinin Merkezi Yönetimin ve İl Özel Yönetiminin Başı Olması(Düalist Yapı)
	Gündem Belirleme ve Karar Alma Esnekliğinin Olmayışı
	Kaynak Yetersizliği
	Örgütünün Olmayışı
	İl Özel İdare Kanunun Çok Eski Olması, Günün Gereksinimlerine Uyarlanmaması
	Diğer(belirtiniz).....

24- Sizce, İl Genel Meclisinin "Vali" Üzerinde Kontrol Yetkisi Genişletilmeli mi?

- □ (a) Evet, Tamamen
- □ (b) Kısmen
- □ (c) Hayır, Yeterli
- □ (d) Fikrim Yok

25- Size Göre;İl Özel İdarelerinin "Başarı" İle Yerine Getirdiği Görevlerinden İlk Üçünün Belirtiniz? (Önem Derecesine Göre 1,2,3 Şeklinde Sıralayarak Cevaplayınız)

	Sağlık ve Sosyal Yardım Görevleri
	Bayındırlık Görevleri
	Kültür ve Eğitim Görevleri
	Tarım Görevleri
	Hayvancılık ile İlgili Görevler
	Ormancılık
	Ekonomik Görevler
	Diğer(belirtiniz).....
	Hiçbiri

26-İl Özel İdareleri Kırsal Alanlara Hizmet Götürme Görevini Gereğince Yerine Getirebilmekte midir?

- □ (a) Evet
- □ (b) Kısmen
- □ (c) Hayır
- □ (d) Fikrim Yok

27- İl Özel İdareleri Kırsal Alanlara Hizmet Götürmede Yetersiz İse, Kırsal Alanlarda Hizmetin Yerinde Görülmesi Amacıyla "İlçe Özel Yönetimi" Kurulması Fikrine Katılır mısınız?

- □ (a) Evet
- □ (b) Hayır
- □ (c) Fikrim Yok

28- İlçe Özel Yönetimi Kurulmasına;

A) "Karşı" İseniz Nedenlerini Belirtiniz? (Birden fazla şıkkı belirtecekseniz önemliden Başlayarak ilk üçünü 1, 2,3 şeklinde işaretleyeniz.)

	İlçeler alan yönünden küçük birimler olup, yeterli mali kaynaklara ulaşamazlar
	İlçe özel idarelerinin oluşturulması anayasaya aykırıdır.
	İlçeler alan itibarıyla küçük birimler olup, ilçe özel idare meclislerine belli kişi ve gruplar hakim olabilir
	Halkın üzerinde ek mali külfet yaratır
	Diğer(belirtiniz).....

B)"Evet" Gerekli Diyor İseniz, Nedenlerini Belirtiniz?(Birden fazla şıkkı belirtecekseniz önemliden başlayarak ilk üçünü 1, 2,3 şeklinde işaretleyeniz.)

	Halka daha yakın bir birim olacağından ihtiyaçların ve isteklerin yerinde tespiti sağlanmış olur
	Kamu hizmetlerinin yerinde ve çabuk olarak halka götürülmesinde kolaylık sağlar.
	Hizmetler kırsal alanlara bu idare sayesinde daha kolay ve başarılı bir şekilde götürülebilir.
	Bu birim halkın siyasi eğitim ve bilincinin gelişmesinde önemli rol oynar
	Kırsal alanda yaşayanlara idareyi yakından denetleme ve değerlendirme olanağı sağlar
	Politikacıları daha sorumlu davranmaya yöneltir
	Diğer(belirtiniz).....

29- İl Özel İdarelerinin Daha Etkin ve Verimli Hizmet Üretebilmesi İçin Gerekli Şartlar Nelerdir? (Önem Derecesine Göre ilk üçünü 1,2,3 şeklinde sıralayarak cevaplayınız)

	Mali Yeterlilik
	Sorumluluk
	Yetki
	Temsil
	Katılım
	Özerklik
	Örgütsel Yeterlilik
	Kurumsal İşleyişin Demokratikleşmesi
	Diğer(belirtiniz).....

30-İl Genel Meclisinin Almış Olduğu Kararlar Üzerinde Merkezi Yönetimin Denetimi Meclisin Çalışmalarını Olumsuz Etkiliyor mu?

- □ (a) Her zaman
- □ (b) Genelde(sık)
- □ (c) Bazen
- □ (d) Hiç
- □ (e) Fikrim Yok

31-"Vesayet Denetimi" Size Neyi Düşündürtmektedir?

- □ (a) Hukuka Uygunluk Denetimini
- □ (b) Yerindelik Denetimini
- □ (c) Hukuka Uygunluk ve Yerindelik Denetimini
- □ (d) Merkezi Yönetimin Katı Baskısı
- □ (f) Fikrim Yok

32-Sizce Vali Merkezi Yönetimin Temsilciliği ile İl genel Meclisi Başkanlığını Bir Arada Yürütmeli midir?

- □ (a) Evet
- □ (b) Hayır
- □ (c) Fikrim Yok

33-Cevabınız Hayır ise, İl Özel İdaresinin Başı ve Yürütme Organı Sizce Kim Olmalıdır?

- □ (a) Meclisin Üyelerinin Kendi İçinden Seçeceği Başkan
- □ (b) Doğrudan Yerel Halk Tarafından Seçilmeli
- □ (c) Meclisin İçinden Merkezi Yönetimin Atayacağı Başkan
- □ (d) Diğer(belirtiniz).....

34-İl Genel Meclisi Toplantılarına Yerel Halkın İlgisi Hangi Düzeydedir ?

- □ (a) İlgili
- □ (b) Kısmen İlgili
- □ (c) İlgisiz
- □ (d) Fikrim Yok

35-İlgisiz ise, Neden Kaynaklanmaktadır?(Önem Derecesine Göre ilk üçünü 1,2,3 şeklinde numaralandırarak işaretleyiniz)

	Bilgi Akışı Yok
	Yerel Halkta Seçip-Karışmama anlayışının Olması
	Meclisin Varlığından Haberdar Değiller
	Yerel Halkta Kontrol Etme Gibi Bir Anlayış Geliştirilmemiş
	Diğer(belirtiniz).....

36-Sizce İl Genel Meclisinde Aşağıdakilerden Hangileri Doğal Üye Olarak Bulunmalıdır?

	Kaymakam
	Muhtar
	Daire Müdürleri
	Dernek, Vakıf, Sendika Temsilcileri
	Belediye Başkanı
	Üniversite Temsilcileri
	Sanayi ve Ticaret Odası Başkanları
	Meslek Kuruluşları Temsilcileri
	Diğer.....

37- İl Genel Meclisi Toplantılarında Aşağıdakilerden Hangilerine Görüş ve Önerilerini Açıklama Hakkı Tanınmalıdır?

	Muhtar
	Dernekler
	Vakıflar
	Sendikalar
	Meslek Kuruluşları
	Sanayi ve Ticaret Odaları
	Diğer(belirtiniz).....

38-Sizce 21. Yüzyılın Demokratik ve Katılımcı Yerel Yönetim Anlayışı Hizmetlerin Yerine Getirilmesinin Rasyonel ve Verimli Olması Anlamında Sivil Toplum Kuruluşları ile İlişki İçinde Olmayı Gerekli Kılıyor mu?

- □ (a) Tamamen
- □ (b) Genelde(sık)
- □ (c) Bazen
- □ (d) Hiç
- □ (e) Fikrim Yok

39- Devlet Memurlarının Görevlerinden Ayrılmadan İl Genel Meclisi Üyesi Olması Fikrine Katılıyor musunuz?

- □ (a) Tamamen
- □ (b) Kısmen
- □ (c) Hiç
- □ (d) Fikrim Yok

40-Bugünkü Yapı ve İşleyişi İçinde İl Genel Meclislerine "Halk Katılımı" Yeterli midir?

- □ (a) Evet, yeterli
- □ (b) Kısmen
- □ (b) Hayır, yetersiz
- □ (c) Fikrim Yok

41-İl Genel Meclislerine "Halk Katılımı" Yetersiz" ise , Bu Nasıl Olmalıdır?

- □ (a) Halkın Görüşü Alınmalı
- □ (b) Karar Aşaması Öncesi Sivil Toplum Kuruluşlarının Görüşleri Alınmalı
- □ (c) Karar Alındıktan Sonra Karara İtiraz Süresi Konulmalı, İtiraz Süresi Bitiminden Sonra Karar Yürürlüğe Girmeli
- □ (d) Diğer(belirtiniz).....

42-Yerel Demokrasiden Ne Anlıyorsunuz? (Önem Derecesine göre İlk Üç Şıkkı 1,2,3 şeklinde numaralandırarak belirtiniz)

	Mali Özeklik
	Bağımsız Karar Alma ve Uygulama
	Yerel Halkın Alınan Kararlar Üzerinde Etkin Olması
	Karar Organlarının Halk Tarafından Seçilmesi
	Karar ve Yürütme Organlarının Halk Tarafından Seçilmesi
	Yerel Halkın Karar Yanında Bizzat Yürütme İçinde De Yer Alması
	Diğer(belirtiniz).....

43- İl Genel Meclislerinde Yerel Demokrasinin Gereklerinin Tam Anlamıyla İşlediğine Katılıyor musunuz?

- □ (a) Tamamen
- □ (b) Kısmen
- □ (d) Hiç
- □ (e) Fikrim Yok

Çalışmamıza Göstermiş Olduğunuz İlgi ve Yapmış Olduğunuz Katkıdan Dolayı Teşekkür Ederiz.

İl Daimi Encümeni Üyelerine Yönelik Anket Soruları

ANKET İLE İLGİLİ AÇIKLAMALAR

- **Ankette yer alan bilgiler bilimsel amaç ve sonuçlara ulaşmak amacıyla kullanılacaktır.**
- **Lütfen, cevaplarınızı şıkların yanında yer alan kutucuklara "x" işareti koyarak veriniz.**
- **Bazı sorularda belirtildiği gibi birden fazla şıkkı numaralandırarak işaretleyebilirsiniz.**
- **Şimdiden bilimsel sonuçlara ulaşmak için yapılan bu çalışmaya göstereceğiniz ilgi ve katılım için teşekkür ederiz.**

İl Daimi Encümeni :	Yaşınız :
Doğum Yeriniz :	Cinsiyetiniz :
Eğitim Düzeyiniz :	Mesleğiniz :
Kaç Dönem/Yıl Encümen Üyesi Oldunuz:	Hangi Partiye üyesiniz :

1. Encümende çoğunluk tek partide midir?
□ (a)Evet □ (b)Hayır

2. Encümende Kararlar Alınırken Çoğunluk Partisinin Hakimiyeti Var mıdır?
□ (a)Tamamen
□ (b)Genelde(Sık)
□ (c) Bazen
□ (d) Hiç

3. Encümen Hangi Sıklıkta Toplanmaktadır?
□ (a) Hafta İçinde Sık Sık
□ (b) Haftada bir
□ (c) İki Haftada Bir
□ (d) Üç Haftada Bir
□ (e) Ayda Bir

4. Encümen Toplantı Süresi Ne Kadardır?
□ (a) Bir Saat
□ (b) İki Saat
□ (c) Üç Saat
□ (d) Dört Saat
□ (e) Diğer

5. Encümen Yapılanmasının Uzmanlardan Oluşmasının Gerekliliğine İnanıyor musunuz?
□ (a) Evet
□ (b) Hayır
□ (c) Fikrim Yok

6. Bugünkü Yapılanma İçinde Encümen Yönetimde İşlevselliği Sağlamada Yeterli midir?
□ (a) Evet
□ (b) Kısmen
□ (c) Hayır
□ (d) Fikrim Yok

7. İl Daimi Encümeni İl Genel Meclisi İçinden Oluşmaktadır. Sizce Encümende Atanmışlar olmalı mıdır?
□ (a)Evet
□ (b)Hayır
□ (c)Fikrim Yok

8. Atanmışlar Encümen Yapılanması İçinde Olmalı ise, Neden?
□ (a) Atama ile Gelenler Partizanlığın azalmasına yol açar
□ (b) Uygulamadan gelenlere gereklilik vardır(uzmanlar)
□ (c) Atanmışların bilgilerinden yararlanılarak etkinlik artırılır
□ (d) İhtiyaçların Tespitinde kolaylık sağlar

9. Atanmışlar Encümen Yapılanmasında Yer Almamalı ise, İlk Üç Nedeni Önemliden başlayarak 1,2,3 Şeklinde Belirtiniz?

	Yerel Demokrasi İlkelerine Aykırıdır
	Atanmışlar Politika İçine Çekilebilir
	Atanmışlar Seçilmişlere Hükmedebilir
	Seçilmişler Halkın İçinden Geldiği İçin Halkın Sorunlarını Daha İyi Bilirler
	Zaten İstenildiğinde Atanmışlarda Bilgi Alınabilmektedir.
	Diğer

10. Vali Karşısında İl Daimi Encümenin Gündem Belirlemede Etkisinin Sıklığı Nedir?
□ (a) Tamamen
□ (b) Genelde(sık)
□ (c) Bazen
□ (d) Hiç

11. Encümende Alınan Kararlar Valinin Etkisinin Sıklığı Nedir?
□ (a) Tamamen
□ (b) Genelde(sık)
□ (c) Bazen
□ (d) Hiç

12. Encümen Toplantılarına Oy Hakkı Olmaksızın Sivil Toplum Kuruluşu Temsilcilerinin Katılması Fikrine Katılıyor musunuz?

□ (a) Evet
□ (b) Kısmen
□ (c) Hayır
□ (d) Fikrim Yok

13- Encümende alınan kararlar halkın bilgisine sunuluyor mu?

□ (a) Tamamen
□ (b) Genelde(sık)
□ (c) Bazen
□ (d) Hiç

Teşekkür Ederiz.