



ATLAS INTERNATIONAL REFEREED JOURNAL ON SOCIAL SCIENCES

Open Access Refereed E-Journal & Refereed & Indexed
ISSN:2619-936X



Vol:5, Issue:17

2019

pp.96-111

Article Arrival Date: 15.02.2019

Published Date: 25.04.2019

OSMANLI VE TÜRKİYE’NİN YEREL YÖNETİM GELENEĞİNDE İL ÖZEL İDARELERİNİN İŞLEV SORUNU

FUNCTIONALITY PROBLEM OF SPECIAL PROVINCIAL ADMINISTRATIONS IN THE OTTOMAN AND TURKEY LOCAL GOVERNMENT TRADITION

Öğr. Gör. Uğur EYİDİKER

Kırklareli Üniversitesi, Babaeski Meslek Yüksekokulu, Yönetim ve Organizasyon Bölümü, Kırklareli/Türkiye

Doi Number : <http://dx.doi.org/10.31568/atlas.285>
Article Type : **Research Article**



ÖZET

İl özel idarelerinin Osmanlı ve Türkiye'nin yerel yönetim geleneği içindeki işlevi statik bir seyir izlememektedir. Yerel yönetim yapısında meydana gelen değişimler, il özel idarelerinin dalgalı bir şekilde gelişmesine neden olmuştur. Osmanlı Devleti'nin idari yapısında önceleri il özel idarelerine yer verilmemiş, il yönetimi ile birlikte düzenlenmiştir. Yerel temsiliyetin sağlanabilmesi için il özel idarelerinin temelini oluşturan vilayet umumi meclisleri kurulması önemli bir gelişme olmuştur. 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin bir ürünü olan vilayet umumi meclisleri, başında valinin bulunduğu il yönetimi ile halk arasında bir aracı kurum haline dönüşmüştür. 1876 Kanun-i Esasi ile birçok alanda geniş yetkiler verilen il özel idarelerine ilişkin 1913 yılına kadar genel başka bir düzenleme yapılmamıştır. 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkate ile il genel yönetimi ve il özel yönetimi idari anlamda birbirinden net bir şekilde ayrılmıştır. Bu düzenleme il özel idarelerinin bağımsız bir şekilde görevlerini yerine getirerek işlevleri arttırılmıştır.

Cumhuriyet Döneminde 1945'li yıllara kadar il özel idareleri önemini koruyarak işlevsel olarak güçlü bir görünüm arz etmiştir. 1949 tarihli 5442 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile başlayan sınırlı sayıda düzenlemeler, il özel idarelerinin değişen koşullara uyum sağlayamamasına neden olmuştur. Belediye yönetimlerine ilişkin düzenlemelerin artması ve il özel idarelerinin aleyhine büyümeleri, il özel yönetimlerinin işlev sorunu yaşamasına yol açmıştır. 1960'lardan sonra ise il özel idarelerinin yetki alanında bulunan görevlerin merkezi yönetim tarafından da yerine getirilmesi bu idarelere olan ihtiyacın sorgulanır hale gelmesine yol açmıştır. 2005'ten sonra yeniden yapılandırılmaya çalışılan il özel idarelerinin, 2012'den itibaren büyükşehir statüsüne sahip şehirlerde varlıklarına son verilmiştir.

Bu çalışma ile il özel idarelerinin Osmanlı ve Türkiye'nin yerel yönetim geleneği içinde, tarihsel bir perspektifle işlevsellik sorunu ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yönetim, Özel, İşlev, Sorun

ABSTRACT

The functional operation of the special provincial administrations does not seem to have followed a static course in the Ottoman and Turkey local administration tradition. Changes in the local government structure led to fluctuating developments within the special provincial administrations. In the administrative structure of the Ottoman Empire, the provincial special administrations were not included previously, but they were organized in a structure attached to the provincial administration. The establishment of provincial public assemblies, which formed the basis of special provincial administrations, was an important development in order to ensure local representation. The provincial public councils, which were created as Provincial Directory in 1864, became an intermediary assembly institution functioning between the local people and the provincial administration, which was chaired by a governor. Starting from Kanun-i Esasi (Ottoman Basic Law) in 1876, in which wide powers were granted in many areas, no general regulation concerning the special provincial administrations had been made until 1913. In 1913, the Law on the General Directorate of Public Administration, the General Administration of the Provincial Administration and private administration of the province were clearly separated from each other in an administrative sense. This regulation increased the functions of the special provincial administrations by enabling them to fulfill their services independently.

Until the 1945s, special provincial administrations of the Republic Period seemed to have a functionally strong appearance while maintaining their importance. The limited number of regulations which were started with the Law on Special Provincial Administration No. 5442 dated 1949, brought about the special provincial administrations not to able to adapt to

changing conditions. The increase in the regulations on municipal administrations and their growth against the special provincial administrations led to the problem of the functioning within the special provincial administrations. After the 1960s, the fulfillment of the duties in the jurisdiction of the special provincial administrations by the central administration gave rise to the questioning of the need for these administrations. The special provincial administrations, which were attempted to be restructured after 2005, and they were terminated in cities with metropolitan status in 2012.

In this study, we have tried to reveal the problem of functionality with a historical perspective in the Ottoman and Turkey local administration tradition of special provincial administrations.

Keywords: Administration, Special, Function, Problem

1. GİRİŞ

İl özel idareleri Türkiye’de anayasal statüde düzenlenmiş bir yerel yönetim birimidir. Yerel yönetimler yerel ihtiyaçların karşılanması için yerine getirdikleri yerel hizmetler, yönetime katılım sürecini sağlanması, demokratik değerlerin içselleştirilmesi bakımından önemli bir konuma sahiptir. Personel, bütçe ve yönetsel anlamda özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olan, il özel idaresinin de içinde bulunduğu yerel yönetimler; başta ekonomik olarak gelişmiş ülkeler olmak üzere tüm ülkelerin temel birimleri haline gelmişlerdir. Merkezi yönetimlerin bir alternatifi olarak ve merkezi yönetimlerin aleyhine büyüyen yerel yönetimlerin önemli bir parçasını oluşturan il özel idareleri, yerel yönetim geleneği içinde işlevleri sürekli değişerek varlıklarını devam ettirmişlerdir.

Osmanlı’dan günümüze miras kalan yerel yönetim geleneği içinde il özel idarelerinin konumu, il yönetimleri ile birlikte geliştiği için yerel yönetimler adına bir dayanak noktası olduğu söylenebilir. İl özel idarelerinin bir ilin kuruluşuyla beraber oluşturulmaları, merkezi yönetimin il özel idareleri üzerinde kontrolünün yoğun olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca il özel idarelerinin il yönetiminin bir parçası olarak görülmesi ve temel organlarından birinin vali olması merkezi yönetimin taşra teşkilatı olan il yönetimleri ile bir yerel yönetim olan il özel idarelerinin karıştırılmasına neden olduğu anlaşılabilmektedir.

İl özel idaresi il denilen coğrafyada faaliyet gösteren bir yerel yönetim birimidir. Belediye ve köylerin faaliyetleri belirli bir yerleşim alanı ile sınırlı olduğu halde, il özel idarelerinin hizmetleri, yerleşim alanı içi ve yerleşim alanı dışı il sınırları içindeki tüm bölgeyi kapsamaktadır. Bu bakımdan il özel idareleri merkezi yönetimle diğer yerel yönetimler arasında, belediyeler ve köyler veya bunlar arasında yerel ortak hizmetleri yürüten ara düzey bir yerel yönetim birimi olarak tanımlanabilir(Eryılmaz, 2013:80).

İl özel idarelerinin ilk ortaya çıktığı dönemlerde henüz belediye ve köylere ilişkin hukuki düzenlemelerin az olması, belediyeler ve köyler arasında bir ara düzey yerel yönetim birimi olması söz konusu tüzel kişiliğin işlevini arttırmıştır. Belediyelerin örgütlenmelerini tamamlayamamaları, köylerin hizmet kalitesinin düşük oluşu ve valinin il özel idarelerinin başında bulunması il özel idarelerinin işlevlerini arttıran diğer etmenler olduğu anlaşılabilmektedir.

Osmanlı’da genel olarak merkezi yönetimin etkisi altında kalan il özel idarelerinin bu durumu cumhuriyet ilan edildikten sonra da aynı şekilde devam etmiştir. Cumhuriyet ilan edildikten sonra belediye yerel yönetiminin tarihçesinin çok eskiye dayanmaması etki ve hizmet alanının kentsel yerleşim alanlarıyla sınırlı kalması söz konusu yapıya dair bir güvensizlik oluşturmuş olup yeni kurulan devletin kökleşmesini sağlamak için yerel yönetimlere il özel idareleri ile yön verilmiştir. 1960’lardan sonra merkezi idare ile beraber benzer görevleri yerine getirmesi, belediye/köylere ilişkin hukuki alt yapılarının oluşturularak örgütlenmelerinin tamamlanması ve anayasa kaynaklı özel yönetimler olarak büyükşehir belediyelerinin kurulması il özel idarelerinin öneminin azalmasında etkili olduğunu yorumlamak mümkün olabilmektedir. Bu dönemden itibaren il özel idaresinin gerekliliği tartışılmış olup kaldırılmasına ilişkin görüşlerin yayıldığı görülmüştür.

Bu çalışma ile il özel idarelerinin mevzuat, yönetim, siyasi gelişmelere paralel olarak işlevleri üzerine bir değerlendirme yapılması amaçlanmıştır. Çalışma Osmanlı'da il yönetimi ve il özel idarelerinin uygulanış biçimi ile Türkiye Cumhuriyeti'nde il özel idarelerinin durumu olarak iki genel başlık altında incelenmiştir.

2. OSMANLI DEVLETİ DÖNEMİ İL ÖZEL İDARELERİ

İl özel idaresi; kırsal kesimlerde yaşayan topluluklara yerel düzeydeki kamu hizmetlerini götürmek amacıyla oluşturulmuş kamu idaresidir. İl özel idarelerinin kuruluş işlevine genel olarak bakıldığında merkezi yönetimin ulaşmakta zorluk çektiği kırsal alanlarda etkinliğini arttırarak optimum hizmet yönetimini sağlamaktır. İl özel idarelerinin işlevi diğer yönetim birimlerinin görev alanlarının hukuki anlamda tam olarak düzenlenmediği, birimlerin gelirlerinin istenen düzeyde olmadığı, ulaşım ve iletişim olanaklarının yeterli seviyede olmadığı zamanlarda önemli bir şekilde artmıştır. Böylece il özel idareleri merkezi yönetimin hizmetlerinin merkezin dışına ulaştırılması bakımından işlevsel olarak tamamlayıcısı olmuştur. Osmanlı'da Tanzimat Dönemi öncesi ülke mülki idare bakımından eyaletlere, eyaletler de sancaklara bölünmüştür. Eyaletlerin başında birer beylerbeyi, sancakların başında da birer sancak beyi yönetici olarak yer almıştır. Eyaletlere daha sonra valiler yönetici olarak atanmıştır. Meşveret meclislerine dayanan muhasıllık ve memleket meclisleri halkı yönetime katarak il özel idarelerinin alt yapısını oluşturmuştur (Erkul, 2013:39).

2.1. İl Özel Yönetiminin Ortaya Çıkışı

Osmanlı'da iltizam sisteminin bozulmasıyla birlikte vergilerin toplanması güçleşmiştir. İltizam sistemi yerine vergilerin toplanabilmesi için merkezden muhassıl adında memurlar taşraya atanmışlardır. Muhassıllara yardımcı olması için muhassıllık meclisleri oluşturulmuştur. Muhassıllık meclislerin başkanı olarak muhassıl vali olarak tayin edilmiştir. Meclis üyeleri halkın seçtiği dört üyeden, kadı, müftü, zaptiye memuru ve gayrimüslimlerin bulunduğu yerlerde metropolitlerden oluşmuştur (Eryılmaz, 2013:163). Muhassıllık meclisleri zamanla yeterli temsiliyeti halk içinde sağlayamadığı için yeniden yapılandırılması bağlamında eyalet meclislerinin temelini oluşturulmuş daha sonra memleket meclislerine dönüştürülmüşlerdir (Parlak ve Ökmen, 2015:148). Böylelikle bu meclislerde merkezden gelen yöneticiler ile halkı temsil eden kişiler alınacak kararlar üzerinde birlikte söz sahibi oldukları düşünülebilmektedir. Kırsal alanda bulunan bu meclisler il özel idarelerinin kurulduktan sonra yerine getireceği benzer işlevleri üstlendiği söylenebilir.

Osmanlı'da yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde il bazında örgütlenmeye gidilmesinden önce farklı uygulamalar kullanılmaktaydı. Osmanlı yerel yönetim geleneği yerinden yönetimle ilgili olarak eski Türk geleneğinden lonca (ahilik), ocak, dergah, çarşı ve köy yapılarını; İslam kültüründen vakıf, hisbe ve kadılık gibi kurumsal yapıları almış ve uygulamıştır (Karakılçık, 2016:125). Lonca sisteminin meslek sahibi kişilerin birbirine yardım etmek için kurdukları bir sistem olarak ortaya çıktığı anlaşılabilmektedir. Fiyatların belirlenmesi, denetlenmesi, meslek grupları arasında dayanışma sağlanması bakımından önemli işlev görmüşlerdir. Kadılar belediye ve yargı işlerinde önemli görevler üstlenmişlerdir. Kadılara bu görevleri yerine getirirken bugün zabıta memuruna denk gelen muhtesipler yardım etmiştir. Vakıflar birer mal topluluğu olarak (kırsal alan dahil) yerine getirdikleri hizmetlerle yerel hizmetlerin karşılanmasında önemli bir rol üstlenmişlerdir. Yerel hizmetlerin farklı birimlerce ve yerel halk tarafından yerine getirilmesinin, yerel hizmetleri yerine getirmek için farklı bir örgütlenmeye ihtiyaç duyulmasını engellediğini ve yerel yönetimlerin Osmanlı'da ortaya çıkmasının önüne geçtiğini söylemek mümkündür.

Tanzimat sonrası dönemde muhassıllık kurumu kaldırılmış fakat muhassıllara yardımcı olması amacıyla kurulan meclisleri devam etmiştir. Önemli olmayan bir kaç değişiklik dışında eyalet meclislerine dönüşen bu yapı yöneticileri denetleme, vergi gelirlerinin zamanında toplanarak

gönderilmesini sağlama, askere alma, bayındırlık, eğitim, tarım ve diğer konularda görüş bildirme, karar alma ve denetleme gibi yetki ve görevlere sahip olmuştur. Valinin yetki ve görevleri söz konusu meclis tarafından paylaşılınca valilerin görevi, eyalet meclisince alınan kararların yürütülmesini sağlamak, Tanzimat ilkelerini uygulayarak gerekli ıslahatı yapmak ve güvenliği sağlamak olmuştur. Meclislerin bazı kararları merkezdeki Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye'nin (yargı ve yasama görevi üstlenen bir meclis) onayı alındıktan sonra yürürlüğe girebilmiştir. Bu durum işlerin gecikmesine neden olduğu için Tanzimat sonrası yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler merkeziyetçi ve bürokratik niteliği ağır basan bir yapı ile yapılmıştır (Eryılmaz, 2013:163). Gerek valinin gerekse eyalet meclislerinin görevlerini yerine getirirken tek bir yönetim çatısı altında olduğu anlaşılmaktadır. Merkezi yönetimin vali ve meclislerin üzerinde kontrolü ve yönetim yapısı bugün anayasada yer alan üç temel yerel yönetimden biri olan il özel idarelerine benzediği söylenebilmektedir. İl özel idaresinin organları olan vali ve il genel meclisinin işlevi Osmanlı'da vilayet yönetimine geçilmeden önce uygulanan vali eyalet meclisinin işleviyle örtüştüğü şeklinde yorumlanabilir.

2.2. Tanzimat Dönemi Sonrası İl Özel İdareleri

İl özel idarelerinin temelini atıldığı Tanzimat Fermanı'ndan 1864 Vilayet Nizamnamesine kadar geçen süreçte il özel idarelerin alt yapıları oluşturulmaya çalışılmıştır. II. Mahmud Dönemi'nde benimsenen yoğun merkeziyetçi anlayış 1852 yılında yayınlanan bir fermanla yeniden yetki genişliği uygulamasına dönülmesi sağlanmıştır (Parlak ve Ökmen, 2015:198). Yetki genişliği ilkesi eyalet yönetiminde yetersiz kalınca yabancı devletlerin baskıları, başta Rusya olmak üzere, Osmanlı Devleti'ne baskıları ve eyaletlerde çıkan isyanlarla eyalet sistemi 22 Eylül 1858'de çıkarılan bir talimatname ile yeniden düzenlenmiştir. Bu talimatname ile ülke eyaletlere, eyaletler livalara, livalara kazalara, kazalarda kariyelere bölünmüştür. Düzenlemeyle birlikte eyaletlerin idaresi valilere, livaların idaresi kaymakamlara, kazaların yönetimi müdürlere verilmiştir (Nadaroğlu, 2001:179). 1858 düzenlemeleri valinin dışında sancak ve kaza düzeyinde görev yapan yöneticilerin görevleri de düzenlenmiştir. Valinin yetkileri tekrar arttırılarak, eyalet yönetiminde otoritesi yeniden ihdas edilmeye çalışılmıştır. Ancak 1864 öncesinin valisi; devletin maaşlı memuruna dönüşerek yetki sınırları ferman ve nizamnamelerle çizilmiştir (Efe, 2009:110).

Valinin merkezi yönetimin memuru olması sebebiyle görülecek işleri merkezi yönetime danışması, işlerin birikerek yapılamamasına ve işlerde gecikmelere neden olmuştur. Eyalet yönetiminin işlerliğini yitirmesi üzerine yeni bir idari yapıya ihtiyaç doğmuştur. Bu durumlar göz önüne alındığında Osmanlı Fransız idare sisteminden esinlenerek il (Department) yapısına geçilmiştir. 1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi ile il yönetiminin hukuksal alt yapısı oluşturulmuştur. İl modeli ilk kez Fransa'da Napolyon Dönemi'nde uygulamaya konulduğu ve oradan alındığı için Napolyon Sistemi de denmektedir. Bu sistemde ülke yönetimi il adı verilen yönetim birimlerine ayrılmıştır. Böylece merkezi yönetim içinde yer alan kurum ve bakanlıklar ülke genelindeki hizmetlerini il denilen coğrafi alanda tekdüze bir biçimde örgütlenerek yürütme fırsatı yakalamışlardır. Bu yönetim birimleriyle merkezi hükümet tarafından atanan valinin, denetimi, gözetimi altında devletin ve hükümetin icra organları oluşturulmuştur. Kısacası il yönetimi merkezin bir uzantısı haline getirilmiştir (Eryılmaz, 2013:160-161). Yeni uygulamalar için Niş, Vidin ve Silistire eyaletlerinden oluşan Tuna Vilayeti seçilmiştir. İl yönetiminin uygulanabilmesi için 8 Ekim 1864 tarihinde ilk olarak Tuna Nizamnamesi çıkarılmıştır. Bu nizamname ile daha sonra Erzurum, Halep, Selanik, Bosna ve Trablusgarp gibi vilayetlerde de uygulama yapılmıştır (Tortop ve diğerleri, 2014:165). 1864 yılında hazırlanan Vilayet Nizamnamesi ile Tuna Bölgesi için hazırlanan nizamname iki ayrı düzenlemedir. Bu iki ayrı nizamname arasından bazı farklar vardır. Vilayet Nizamnamesinin 2. maddesinde her vilayet idaresinin sancaklara bölünüp başlarında mutasarrıfların olacağına belirtilmesine karşın, Tuna Nizamnamesinin aynı maddesinde

vilayetin 7 sancağa ayrıldığı ve her sancakta bir kaymakamın olacağı yer almıştır. Vilayet Nizamnamesinin 3. maddesinde kazaları kaymakamların, Tuna Nizamnamesinde ise müdürlerin yöneteceği ifade edilmiştir (Kılıç, 2005:102).

Vilayet Nizamnamesi ve Tuna Nizamnamesi ile il özel idarelerinin kurulabilmesi için hukuksal temel oluşturulmuştur. 1864 yılında kurulan il özel idareleri ilk olarak Tuna Vilayetinde uygulanmaya başlanmıştır. Uygulama sonucu bu büyük ilin idaresi için ikili bir yapılanma öngörülmüştür. Bu ikili yapılanma il özel idaresi (İdare-i Hususiye-i Vilayet) ve il genel yönetimi (İdare-i Umumiye-i Vilayet) olarak düzenlenmiştir (Parlak ve Ökmen, 2015:198). İl özel idarelerinin muhasıllık meclisleri ve 1854'te kurulan ilk belediyenin ardından sonra kurulan, yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde üçüncü bir alternatif olduğu düşünülebilmektedir.

İl özel idarelerinin kuruluşuyla beraber yerel halkın mahalli müşterek nitelikli ihtiyaçları karşılanırken halkın katılımı esas alınmıştır. İl genel yönetimi ise merkezi hükümetin işlerini yerine getirmek için oluşturulmuştur. Üst yönetimde birlik olduğu için her iki idarenin başında da vali yer almıştır. Vilayet Nizamnamesi mülki idarenin her kademesinde üyelerinin bir kısmı seçimle iş başına gelen idare meclislerini de ortaya çıkarmıştır. Vilayetler için idare meclislerinin yanında ikinci meclis olarak vilayet umumi meclisleri (il genel meclisi) kurulmuştur(Yaşamış, 2001:14).

Vilayet idare meclisleri daha önceki eyalet meclislerinin bir parçası olarak yapılandırılmışlardır. Meclisin tabii üyeleri, şer'i işler müfettişi, defterdar, mektupçu ve hariciye müdürü olarak belirlenmiştir. Seçimle meclise giren üyelerin ikisi Müslüman ikisi gayrimüslim kişilerden oluşturularak toplam dört üye mecliste yer almıştır. İdare meclislerinin görevleri idari ve yargı olmak üzere iki kısımdan oluşturulmuştur (Eryılmaz, 2013:164-165). Vilayet idare meclisleri kurulması öngörülen liva ve kaza meclislerinin faaliyet, karar ve giderlerini kontrol etmekle görevlendirilmiştir. Vilayet genel meclisi ve Bab-ı Ali'nin onayı ile vilayet gelirlerinin saptanması ve toplanması ile de ayrıca görev alanı genişletilmiştir (Ortaylı, 2000:72-78). Böylece meclis yargı görevi ile memurlar hakkında disiplin ve ceza kovuşturması yapmak, vergilerle ilgili anlaşmazlıkları çözüme bağlamak ve hükümetle mültezimler arasındaki uyuşmazlıkları konusunda yetkili kılınmıştır. Vilayet düzeyindeki bu idare meclisine benzer sancak ve kazalarda da idare meclisleri kurulmuştur (Eryılmaz, 2013:105).

Vilayet umumi meclisleri ile bugün uygulanan il genel meclislerinin temeli oluşturulmuştur. İl genel meclislerinin ilk örneği olan vilayet umumi meclisleri bir danışma organı olarak görev yapmıştır. Vilayet umum meclislerinin danışma misyonunu üstlenmesi karar alma yetkisinin bu meclislere verilmemesine neden olmuştur. Meclisin üyeleri sadece meclis gündemine gelen konular hakkında görüş bildirmişlerdir. Genel olarak karar verme yetkisi hükümete ait olduğu için; meclisin görüşme sonuçlarının yazıldığı mazbata vali tarafından hükümete sunulduktan sonra sözde uygulamaya konulabilmiştir (Ortaylı,2000:89-90). Vilayet idare meclislerinin başkanı olduğu gibi vilayet umumi meclislerinin başkanı da validir. Valinin olmadığı zamanlarda valinin atadığı bir memur, valinin vekili olarak meclise başkanlık etmiştir. Meclis toplantılara halka açık yapılmamıştır. Meclis üyeleri dışındaki kişilerin meclis toplantılarına katılması ve izlemesi yasaklanmıştır(Kartal, 2013:16).

Vilayet umumi meclisi, il idaresine bağlı her sancaktan seçilip gönderilen ikisi Müslüman ikisi de gayrimüslim dörder üyenin katılımından oluşmuştur. Meclis üyelerinin yarısının Müslüman yarısının da gayrimüslimlerden oluşması, dini cemaatler halinde yaşayan Osmanlı toplumunun, 19. Yüzyıl dünyasının eşitlikçi ve katılımcı yönetim hareketlerine ayak uydurulması için düşünülmüş bir önlemdir. Meclisin görüş bildirdiği konular, vilayet sınırları içindeki devlet yollarıyla kaza ve köyleri birbirine bağlayan yolların yapımı, onarımı ve

bakımı, tarım ve ticaretin geliştirilmesi, halktan alınacak vergilerdir. Meclisin tüzel kişiliği olmadığı için bütçe yapma ve gelir elde etme hakkına sahip değildir. Vilayet umumi meclisi sistemi, halkın yönetime katılması ya da kendi kendini idare etmesi amacına yönelik değil, daha çok merkezi yönetim işlerini kolaylaştırmak dolayısıyla onun gücünü taşrada temsili görüntü altında arttırmak ve Avrupa devletlerinin baskılarını azaltmak ihtiyacının bir ürünüdür (Eryılmaz, 2013:165-166). Vilayet umum meclislerinin böylece temel işlevi halk ile merkez arasında aracılık ederek belli konularda görüş bildiren bir yapıdan ileri gidemediği anlaşılabilmektedir. Halkın içinden temsilcileri barındıran bu meclisler, kendi kendilerine karar almaktan çok uzak olup merkezi yönetimin vesayeti altında ezilerek sözde bir danışma meclisi görüntüsüne sahip olmuşlardır.

1864 Vilayet Nizamnamesinin uygulaması 1871 yılına kadar devam etmiştir. 1871 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi 1864 tarihli Nizamnameyi yürürlükten kaldırıp yeni düzenlemeler getirmiştir. Bu yeni nizamname il özel idarelerini özerk bir yerel yönetim olarak değil de yine bir danışma meclisi olarak düzenlemiştir (Keleş, 2012:172-200). 1864 Vilayet Nizamnamesi 78, Tuna Vilayet Nizamnamesi 82 maddeden oluşurken, 1871 tarihli Nizamname 129 maddeden oluşmuştur. 1871 Nizamnamesi 1864 Vilayet Nizamnamesinin eksikliklerini tamamlayıcı bir şekilde düzenlenmiştir (Kartal, 2013:14-15).

1871 Nizamnamesi, merkez liva, mutasarrıf ve kaymakamlıklarını kaldırılmıştır. 1864 Nizamnamesinde açıkça belirtilmemiş ve iyi şekilde tarif edilmemişken 1871 Nizamnamesi nahiye idarelerini daha geniş ve etraflıca düzenlemiştir. Vilayetler livalara, livalar kazalara, kazalarda nahiye ve köylere ayrılmıştır. Bütün bu idari birimlerin en üst amiri olarak vali görevlendirilmiştir. Bu idari yapılanma ile her alt birim bir üste karşı sorumlu tutulmuştur. İdari yapılanmadaki bu sorumluluk, birimler arasında dikey bir hiyerarşinin kurulmasını sağlamıştır. Valilerin Tanzimat sonrasındaki uygulamalara göre siyasi, mali ve güvenlik konularındaki yetkileri artırılmıştır. Fakat valilerin bütçe dışı harcama yapması kesinlikle yasaklandığı için merkezden habersiz halktan usulsüzce para toplanmasının önüne geçilmeye çalışılmıştır. 1864 Nizamnamesi ile oluşturulan meclislerin atanmış üyelerinin sayısı, 1871 düzenlemesiyle, seçilmiş üyelerin aleyhine olacak şekilde artırılmıştır (Gençoğlu, 2011:35-40).

Tuna Vilayetinde yapılan başarılı uygulamadan sonra, 1871 Nizamnamesi ile vilayet umumi meclislerinin yapısı atanmışlar lehine değişse de meclisin yetkileri arttırılmıştır. Bu durum il uygulamasının geliştirilmesini ve yaygınlaştırılmasını sağlamıştır. Düzenlenen her iki nizamnamede de vilayetlere ilişkin bir tüzel kişilik söz konusu olmadığı için, o tarihlerdeki vilayetleri birer yerel yönetim birimi olarak kabul etmek mümkün değildir. Bu kurumlar ancak bugünkü yerel yönetimlerin birer örneği olarak kabul edilmektedir. Vilayetlerin özel yönetimlerinin birer özerk yerel yönetim idaresi haline gelebilmeleri yasal yönden ilk defa 1876 tarihli Kanun-i Esasi ile mümkün olmuştur (Parlak ve Ökmen, 2015:198-199). 1871 tarihli Nizamname ile vilayet umumi meclislerinin yetkileri arttırılsa da, valinin son karar mercii olmaya devam etmesi, tüzel kişilik tanınmaması, merkezi yönetimin kontrolünün devam etmesi nedeniyle il özel yönetiminin işlevsel olarak merkez ile halk arasındaki arabulucu rolünün devam ettiği anlaşılabilmektedir.

2.3. Kanun-i Esasi ve 1913 Tarihli Geçici Kanun

23 Aralık 1876 tarihinde kabul edilen Kanun-i Esasi, Osmanlı'nın ilk anayasası olarak tarihteki yerini almış ve siyasi hayatta ilk defa anayasa ile kurulan parlamentolu bir dönem başlamıştır. İlk Osmanlı anayasası padişah tarafından bir Hattı Hümayun ile ilan edilmiştir. Kanun-i Esasi, bir anayasada olması gerektiği şekilde halkın oylarıyla seçilmiş bir yaşama organı tarafından oluşturulmamıştır. Bütün üyeleri padişah tarafından atanan Meclis-i Mebusan adındaki 28 üyeli üyeli bir kurul tarafından çeşitli ülkelerin anayasalarından

yararlanılarak hazırlanmıştır. Bununla birlikte, Kanun-i Esasi ile birlikte monarşiden meşruti monarşiye geçiş sağlanmıştır. Anayasa ile ilk kez milletin temsili ilkesi demokrasinin temel ilkesi olarak devlet hayatına dahil edilmiştir (www.anayasa.tbmm.gov.tr). 1876 Anayasası vilayet işlerinin yetki genişliği ve idari adem-i merkeziyet biçiminde görev ayrımı ilkelerine göre yürütüleceği düzenlemiştir (Erkul, 2013:39). Bu kavramlardan anlaşılan yaygın görüşe göre yetki genişliğinin merkezi yönetimin taşradaki birimleri için, görev ayrımının ise yerel yönetimler için geçerli olduğudur. Bu bağlamda, yetki genişliği merkezi yönetimin sorumluluklarının bir kısmını taşradaki vali ve kaymakam gibi yöneticilerini yetkilendirerek yerine getirmesini, görev ayrımı ise merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin üstlendikleri, kamusal sorumluluklar arasındaki ayrımı ifade etmektedir (Uygun, 2015:16).

1876 Anayasası ile vilayet genel meclisine yolların yapımı, sanayi, ticaret ve tarımın geliştirilmesi, eğitim ve öğretimin yaygınlaştırılması konularını görüşmek; vergilerin tevzii, toplanması ve diğer konularda kanun ve yönetmeliklere aykırı gördükleri durumları ilgili makamlara bildirmek ve düzeltilmesini istemek gibi yetki ve görevler verilmiştir. İl özel idaresinin kaynağını oluşturan vilayet genel meclislerinin görev yetkileri esas itibarıyla bayındırlık, sanayi, ticaret ve tarımın geliştirilmesi, eğitim ve yasaların uygulanmasına nezaret olmak üzere dört grupta toplanmıştır (Eryılmaz, 2013:167-168). Kanun-i Esasi’de yetki genişliği ve görevlerin ayrımı ilkesi kabul edilmesinden sonra söz konusu ilkeler doğrultusunda Danıştay tarafından Vilayetler Kanunu Tasarısı hazırlanmıştır. Tasarı, Meclis-i Mebusan’da kabul edilmiş ancak II. Abdülhamit kanunu veto ederek meclise geri göndermiştir. Bu esnada savaş ve bazı gelişmeler sebebi ile meclis kapatılınca tasarı tekrar görüşülemediği (Parlak ve Ökmen, 2015:199). Anayasa il yönetiminde yetki genişliğine dayanan yönetimin temelini atmıştır. İl özel idarelerinin o dönem karar organı niteliğinde olan il genel meclislerinin hukuksal statüsü ve görevleri anayasaya dayandırılmıştır. İl genel meclisine ilişkin kanunlara kaynaklık edecek güçlü bir metin olan Kanun-i Esasi il özel idarelerinin işlevlerini arttıran hükümler içermiştir. Fakat Meclis-i Mebusan’ın Osmanlı-Rus Savaşı nedeniyle kapatılması merkezi yönetimin yeniden güçlendirilmesini beraberinde getirmiştir. Bu tarihten sonra 1913 yılında hazırlanan Kanun-u Muvakkate’ye (geçici yasa) kadar il özel idareleri ve il genel meclisine ilişkin önemli bir hukuki düzenleme çıkarılmadığı görülmektedir.

İl özel idarelerine ilişkin gününüzde çıkarılan kanunlara da dayanak noktası olan İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkate(İllerin Genel Yönetimi) 1913 tarihinde çıkarılmıştır. Bu kanun il genel yönetimi ve il özel yönetimine ilişkin hükümler içermiştir. Bu kanun daha sonra çıkarılan birçok düzenlemeye rağmen il özel idarelerinin temel metni olma özelliğini devam ettirmiştir (Tortop ve diğerleri, 2014:165). Kanun il yönetimini genel ve özel yönetim olarak net bir şekilde ayırarak il yönetimine son şeklini vermiştir. Böylelikle Vilayetler hem merkezi yönetimin bir parçası hem de mahalli idarenin bir parçası olarak düzenlenmiştir (Erkul, 2013:40).

1913 tarihli Kanunun birinci kısmında mülki taksimatta bir değişiklik yapılmamakla beraber, vilayet merkezinde bir ‘ Merkez Kazası ‘ teşkil edilerek yönetici olarak kaymakamın tayin edilmesi önceki kanunlara göre getirilen en büyük yeniliklerden biri olmuştur. Yeniden taksimata gidilmesi kanunla yapılacak olup, liva ve kaza merkezlerinin sınırlarının değişmesi vilayet umumi meclisinin kararı ve dahiliye nezaretinin onayı ile padişahça yapılır şeklinde düzenleme getirilmiştir (Kaştan, 2016:84). Böylece il özel idaresinin karar organı olan il umumi meclislerine sınır değişikliklerinde karar alma şansı tanınmıştır. Kanunla vilayet ölçeğinde bir yerel yönetime geçilmiştir. İllere tüzel kişilik verilerek, illere has gelir kaynakları oluşturulmuştur (Erkul, 2013:168).

Vilayet umumi meclisinin oluşmasında artık eskisi gibi her kazadan dört üye (ikisi Müslüman ve ikisi gayrimüslim) seçilmemektedir. Meclislere kazaların nüfusu oranında üye seçilmesi

usulü benimsenmiştir. Böylece artık meclis üyeleri etnik ve dini kökene bakılmaksızın halkın iradesi ile seçilmeye başlanmıştır. 1913 tarihli Kanunda kimlerin meclise üye olabileceği, azalık süresi (dört yıl), üyelerin hukuki durumları ile meclisin çalışma şekli daha ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir. Meclis vilayet içinde liva, kaza ve nahiyeleri birbirine bağlayan yolların yapımı ve onarımında, suların işletilmesi, toplu taşımaya ruhsat vermek, demir yolu inşaatı gerçekleştirmek, tarım alanları ve ormanların kullanımı, yetim evleri, hastane, akıl hastanesi, güçsüzler yurdu gibi yerlerin yapımında yetkili kılınmıştır(Kaştan, 2016:88-93). Geçici yasa il özel idarelerinin resmi bir şekilde il yönetiminden ayrılmasını sağlamıştır. İl özel idarelerinin işlevsel yönü, verilen görevler, kaynaklar ve umumi meclisinin daha demokratik hale getirilmesiyle güçlendirilmiştir. İl özel idarelerine tüzel kişilik verilmesi ile karar verme gücü kuvvetlendirilerek daha etkin bir hale getirildikleri söylenebilmektedir.

3. CUMHURİYET DÖNEMİ İL ÖZEL İDARELERİ

Cumhuriyet Dönemi ile birlikte Osmanlı'dan devralınan yerel yönetim mirası 1930'lara kadar devam etmiştir. Temel hukuki düzenlemelerin korunup, ufak değişikliklerin yapıldığı bu kanunlar yeni kurulan devletin idari teşkilatının da temelini oluşturmuşlardır. 1921 Anayasası'nda yerel yönetimler, kurtuluş mücadelesinin etkisiyle tek bir çatı altında toplanılmaya çalışılmıştır. Anayasanın adem-i merkezîyetçi yapısıyla illerin yerel yönetim görevlerinde özerk ve tüzel kişiliğe sahip olduğu düzenlenmiştir. Vakıf, medrese, milli eğitim, sağlık, ekonomi, tarım, bayındırlık, sosyal yardım işleri halkın iki yıllığına seçtiği üyelerden oluşan vilayet şuralarına bırakılmıştır(Parlak ve Ökmen, 2015:178-179). 1921 Anayasası il yönetimini tek bir idari yapı olarak düzenlediği için il özel idaresinin işlevini bu idari yapıdan ayırıştırmanın mümkün olmadığı anlaşılmaktadır. Fakat adem-i merkezîyetin bu anayasada güçlü tutulması, bir yerel yönetim olarak benimsenen il yönetiminin yerel hizmetlerin yerine getirilmesi ve halkın temsiliyetini sağlaması bakımından öneminin artırıldığı görülebilmektedir.

3.1. 1960 Öncesi İl Özel İdarelerinin İşlevi

1924 Anayasası yerinden yönetim konusunda 1921 Anayasası'nın yerel yönetimlere verdiği önemli yetkilerden uzaklaşarak, 1876 Anayasası'nın koyduğu temel prensiplere yaklaşmıştır. Bu anlamda idari bir ayırım yapmasa da 1921 Anayasası devletin genel ve özel işleri ayırımını benimsediği görülürken, 1924 Anayasası ilin işleri ifadesini kullanarak genel ve özel iş ayırımı yapmaktan kaçınmıştır (Nalbant, 1997:171). 1924 Anayasası'nın maddelerinde yerel yönetimlere çok yer verilmemiştir. İl özel idareleri ve belediyelere ilişkin hükümler bu anayasanın 85. maddesinde düzenlenmiştir. Anayasada Adem-i merkezîyetçi anlayışa yer verilmediği için bu anlayışın terk edildiği anlaşılmıştır. Anayasanın 89. maddesinde Türkiye'nin coğrafi durumu ekonomik ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmesi kararı alınmıştır. Bucakların da kasaba ve köylerden meydana geleceği belirtilmiştir. Anayasanın 90. maddesinde illere, kasaba ve köylere tüzel kişilik verilmiştir(Parlak ve Ökmen, 2015:179-180). Türkiye'de cumhuriyetin ilk yıllarında belediyelere ilişkin hukuki düzenlemelerin az olması, iç ve dış siyasi olayların etkisi, yeni kurulan devletin güçlendirme çabaları il özel idaresi yapısının yıldızını parlatmıştır. İl özel idaresinin yürütme organı olan valinin merkezden atanmasıyla kontrolün merkezde tutulmasını sağlamak için yerel hizmetlerin il özel idareleri aracılığıyla yerine getirildiği anlaşılabilmektedir. Bu durum il özel idarelerinin, Osmanlı'da kuruluşlarından beri gerçek anlamda etkin ve işlevsel bir yapıya kavuşturuldukları şeklinde yorumlanabilmektedir.

18 Nisan 1929 tarihinde kabul edilen 1426 sayılı Vilayet İdareleri Kanunu 5 Mayıs 1929 tarihinde 71 madde ile yürürlüğe girmiştir. Kamu yönetiminde merkezileştirmeyi getiren kanun, dönemin katı-merkezîyetçi anlayışlarının bir ürünü olmayıp, merkezîyetçilik ve adem-i merkezîyetçilik arasındaki dengeyi ülke gerçekleri ışığında gözetme iddiasındaki bir

yaklaşımın ürünüdür. İki kısımdan oluşan bu kanunun birinci kısmında genel idare, ikinci kısımda özel idare düzenlenmiştir. Valiler devletin temsilcisi, bakanlıkların yürütme araçları olarak kabul edilmiştir. İlin idari bölümlenmesi il, ilçe, bucak sistemine göre oluşturulmuştur (Özuğurlu, 2007:27-29).

1929 yılında çıkarılan Vilayet İdareleri Kanunu ile il özel idareleri ve umumi meclislere ilişkin düzenlemeler şu şekildedir:

- ✓ 2. madde: Kaza teşkili, kaldırılması veya bir kazanın bir vilayetten başka bir vilayet bağlanması, vilayet idare heyeti ve umumi meclislerin mütalaası alındıktan sonra kanunla yapılır. Yeniden köy teşkili, köylerin birleştirilmesi ayrılması veya bir nahiyeden başka bir nahiyeye bağlanması vilayet idare heyet ve umumi meclisin mütalaası alındıktan sonra dahiliye vekaletinin kararı ve Reisicumhurun tasdiki ile yapılır.
- ✓ 3. madde: Vilayet umumi idaresinin reisi ve mercii validir.
- ✓ 68. madde: Vilayet umumi meclisi veya idare heyeti veya mülki memurlar reisleri tarafından ittihaz ve usulen tebliğ veya ilan olunan kararların tatbik ve icrasına mümaneat edenler hakkında hususi kanunlarında muayyen cezalar bulunmadığı takdirde mahalleri idare heyetlerince kabili temyiz olmamak üzere beş liradan yirmi beş liraya kadar para cezası hüküm olunur (www.resmigazete.gov.tr).

1426 sayılı Kanun 1913 yılında çıkarılan Vilayet Kanunu (Geçici Kanun) yerine getirilmiştir. Tek parti dönemi yerel yönetimlerin vilayet yönetimi altında, vilayet idare heyeti ve vilayet umumi meclisleri tarafından yönetildiği anlaşılabilmektedir. Vilayet yönetiminde karar alınması için danışılan önemli bir organa sahip olan il özel idarelerinin bu dönem işlevsel olarak öneminin arttığı söylenebilir. 1945'lere kadar önemli işlevlere sahip olan il özel idareleri, gelirlerinin kademeli olarak azalması, çok partili hayatla birlikte belediyelerinin etkinliğinin artması sonucu zamanla işlevini kaybetmişlerdir.

1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile il özel yönetimlerine ilişkin düzenlemeler sınırlı sayıda kalmıştır. İl özel idarelerine ilişkin kapsamlı düzenlemelere 1987 tarihli 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda ancak yer verilebilmiştir. 5442 Sayılı Kanun ile valinin il özel idaresi, belediye ve köy idarelerinin kararları, gelir ve sahip oldukları mallar üzerinde denetim ve kontrolüne ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. İl özel idarelerinin gelirleri; genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar, kendilerine ait kaynaklardan sağladıkları gelirler (Taş ocakları resim ve harçları, iskele resmi, çeltik geliri, faizler, cezalar), merkezi yönetimden aktarılan ödenekler, emlak vergisinden verilen paylar, borçlanma yolu ile sağlanan gelirler olmak üzere birkaç başlık atında düzenlenmiştir. Ancak il özel idarelerinin gelirleri kendisine verilen görevleri yerine getirmeye yetmemiştir. Dolayısıyla yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması prensibi uygulanmamıştır (Ökmen ve Parlak, 2015:201-202). Çok partili siyasi hayata geçildikten sonra il özel idarelerinin fonksiyonlarında bir gerileme olduğu görülmektedir. Buna karşılık, belediyelerin gücündeki önceki döneme göre artış ortaya çıkmıştır. Bu durum belediyelerin daha demokratik yapısı sebebiyle siyasete ağırlığını koyduğunu, il özel idarelerinin ise yürütme organı olan valilerin etkisi altında hükümette, yasama organında kamuoyunda yeterince sesini duyuramadığı ve dolayısıyla siyasette ağırlığını hissettiremediğini göstermektedir. Böylece çok partili siyasi hayata geçiş il özel idarelerinin aleyhine, belediyelerin lehine sonuçlar doğurmuştur (Eryılmaz, 1997:133).

3.2. 1960 Sonrası İl Özel İdarelerinin İşlev Dönüşümü

1960 askeri darbesinden sonra hazırlanan 1961 Anayasası kamu yönetiminin temelini oluşturan ilkelerini 112. maddede merkezden yönetim ilkesi ve yerinden yönetim ilkesi olarak

belirtmiştir. Zıt anlamlara sahip bu iki kavram, eski anayasada ki yetki genişliği ve görev ayrımının karşılığı gibi kullanılmıştır. Ancak bu anayasada illerin idaresi için yetki genişliği kavramı kullanılırken görev ayrımı kavramına yer verilmiştir. Bu durum 1961 Anayasası'nın görev ayrımı ilkesini benimsemediği anlamına gelmez. 1876 ve 1924 Anayasalarında vilayet ile ilgili hüküm hem merkezi yönetimin taşra örgütüne hem de bir yerinden yönetim birimine ilişkindir. Vilayetin bu ikili yapısı nedeniyle söz konusu hüküm içinde yetki genişliği ve görev ayrımı ilkeleri birlikte sayılmıştır. 1961 Anayasası merkezi yönetimi 115. ve 126. maddelerinde, ardından yerel yönetimleri 116. ve 127. maddelerinde düzenlenmiştir. Böylece yetki genişliği yalnızca ildeki merkezi yönetim birimi olan valilik için getirilmiş bir hüküm olmuştur. İl düzeyindeki yerinden yönetim birimi olan il özel idarelerinin dayanacağı esas yerinden yönetim ilkesi olarak belirtilmiştir (Uygun, 2015:8). 1961 Anayasası ile birlikte il özel idareleri il yönetiminden ayrılarak, yerinden yönetim ilkesi ile hukuki olarak yerel yönetim statüsüne kavuşmuştur. Kazanılan bu hukuki statü il özel idarelerinin işlevini ve etkinliğini arttıran bir unsur gibi gözükse de, 1961 Anayasası'nın getirdikleri il özel idarelerinin işlevinin gerilemesi yol açtığı söylenebilir. Özellikle 1961 yılında planlı kalkınmaya geçilmesiyle beraber merkezi yönetimin il özel idareleriyle aynı görevleri üstlenmesi, belediye ve köylerin görevlerinin netlik kazanması bu duruma neden olan unsurlardır (Keleş ve Yavuz, 1989:51).

1961 Anayasası'na dayanılarak çıkarılan 27 Temmuz 1963 tarih ve 307 sayılı Kanun ile 3 Nisan 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanununa birtakım maddeler eklenmiştir. Bu eklenen maddeler içinde 1. ve 53. maddeler ile birlikte belediye başkanının artık meclis içinden değil, doğrudan halk tarafından seçileceği hükmü ile belediye meclisinin bakanlar kurulu yerine Danıştay tarafından feshedilebileceği hükmü getirilmiştir (www.resmigazete.gov.tr). Hazırlanan yeni hukuki düzenlemelerle birlikte belediyelerin yerel yönetim yapısı ve demokratik yönetim biçimi daha çok pekiştirilmiştir. 1961 Anayasası'nın idarenin özel ve bölgesel düzeyde örgütlenmesini ilişkin hukuki düzenlemelerin getirmesi, özel ve büyük şehir yönetimlerinin önünü açmış böylece il düzeyinde örgütlenen il özel idarelerinin işlevlerini yitirmesine neden olan bir başka unsur olduğu anlaşılmaktadır.

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde il, belediye ve köyler mahalli idare kuruluşları olarak sayılmış ve bunların genel karar organlarının halk tarafından seçileceği belirtilmiştir. Kanun gereği il özel idareleri, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir. Anayasayla beraber özel idareleri anayasal kuruluş olmuşlardır. Kaldırılmaları anayasada değişiklik yapılmasına bağlıdır. Bu idarelerin mali güçlerinin giderek azalması nedeniyle bazı çevrelerce kaldırılması görüşü savunulmuştur. Oysa bu kuruluşlar bilimsel açıdan, demokratik ve mahalli hizmetleri merkezi idarelerden daha iyi yürütebilecek kurumlardır (Tortop ve diğerleri, 2014:166). Fakat sadece il özel idarelerinin gelirlerinin azalması işlevlerinin ortadan kalkmasına neden olmamıştır. İl özel idarelerinin merkezi yönetim tarafından da üstlenilen görev ve sorumluluklarının, il özel idaresi kanunundan çıkarılmaması sonucu hukuksal bir karmaşa ortaya çıkmıştır. Aynı görev hem merkez hem de il özel idareleri tarafından yerine getirilmesi bakımından yetkili kılınmıştır. Bu yönden il özel idarelerinin işlevlerinin devam edebilmesi için merkez ve il özel idareleri arasında etkin bir görev paylaşımının yapılması gerekmektedir (Parlak ve Ökmen, 2015:201-202).

İl özel idarelerini ilişkin uzun bir zaman sonra doğrudan bir hukuki düzenleme çıkarılmıştır. Bu düzenleme 16.05.1987 tarihinde çıkarılan 3360 sayılı Kanun'dur. 3360 sayılı Kanun 1913 tarihli Geçici Kanun'dan beri gelen bazı hükümleri yürürlükten kaldırmış, bazılarını ise düzenlemiştir. Ancak açılan bir dava üzerine Anayasa Mahkemesi 3360 sayılı Kanunun üç maddesini iptal etmiştir. Ayrıca 1930-1987 yılları arasındaki dönemde çıkarılan 11 ayrı kanunla 1913 tarihli Kanunun bazı maddeleri değiştirmiş bazılarını ise ekleme yapılmıştır (Yaylı ve Yaslıkaya, 2012:77-78).

3360 sayılı Kanunun getirdiği birtakım değişiklikler şu şekilde olmuştur:

- ✓ İl özel İdaresi Kanunu olarak temel düzenleme yapılmıştır.
- ✓ İl özel idarelerinin görevli olduğu mahalli ve müşterek ihtiyaçların kapsam ve sınırının tespiti Bakanlar Kuruluna bırakılmıştır.
- ✓ İl özel idaresinin bütçelerini onama yetkisi Bakanlar Kurulundan alınarak İçişleri Bakanlığına bırakılmıştır.
- ✓ İl daimi encümeni sadece seçilmiş üyelerden oluşurken, il özel idare müdürü, köy hizmetleri il müdürü ve bayındırlık iskan müdürünün doğal üyesi olması kabul edilmiştir.
- ✓ İl özel idare müdürü valiye karşı sorumlu en üst amir olmuştur(www.resmigazete.gov.tr).

İl özel idarelerinin görevlerinin bakanlıklarca yerine getirilmesi, temel bir il özel idaresi kanunu noksanlığı nedeniyle ve 1913 yılından kalan kanunun maddelerinin sürekli değiştirilerek uygulanması yeni bir kanuna ihtiyaç duyulmasına neden olmuştur. 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı Kanunun bu güçlükleri ortadan kaldırması beklenirken tam tersi olarak ilgili konulara ve il özel idarelerinin görevlerine genel yaklaşım, il özel idarelerinin görev sınırlarının ve kapsamlarının belirlenmesi işini Bakanlar Kuruluna bırakmıştır(Çoker, 1987:15). 3360 sayılı Kanuna göre il özel idarelerini vali, il genel meclisi ve il daimi encümeni olmak üzere üç organı vardır. Vali yürütme organı, meclis ve il daimi encümeni ise karar organıdır. Vali atama yoluyla göreve gelirken meclis ve encümen seçimle göreve gelmektedir(Karakılçık, 2016:148). Vali il özel idaresinin diğer organlarının kararları üzerinde onay yetkisine sahiptir. İl özel idaresinin bütçesinin İçişleri Bakanlığınca, diğer bazı kararlarının valilik ve ilgili bakanlıklarca onaylanmasının gerekliliği il özel idareleri üzerindeki vesayet denetimini açıkça ortaya koymaktadır. Kanun il özel idarelerinin taşınır ve taşınmaz mallara sahip ve kanunla belirlenmiş sınırlı, özel görevleri yapmakla yükümlü bir tüzel kişisi olarak tanımlayarak il özel idarelerine ilişkin kısıtlı bir bakış açısını yansıtmıştır (Parlak ve Ökmen, 2015:204).

3.3. Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanmasına İlişkin Gelişmeler

Merkezi yönetimin taşradaki en üst yetkilisi olan valinin yönetimi altında varlığını devam ettiren il özel idarelerinin organik durumları 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı Kanunla değişikliklere konu olmasına rağmen bu birimlerin etkisizliği yerleşik hale gelmiştir. Yapısal ve işlevsel anlamda zayıflamanın devam etmesi zaman içinde il özel idarelerinin hukuki varlığının sorgulanmasına neden olmuştur. 2005 yılındaki yerel yönetimler reformunun kapsamına il özel idareleri de dâhil edilmiştir. Bu kapsamda yürürlüğe giren 5302 sayılı Kanun, il özel idarelerinin geleceğine ilişkin yapılan tartışmalarda bu yönetimlerin güçlendirilmesi yönünde bir tercihi ifade etmektedir. İl özel idarelerinin yapısal ve işlevsel anlamda güçlendirmeyi amaçlayan 5302 sayılı Kanun, yönetim alanında yapılan değişimlere paralel şekilde çeşitli demokratik katılım yöntemlerine hukuki dayanak oluşturmaktadır. İl halkının il özel idare faaliyetlerine eklemlenmesine imkân veren katılım yöntemleri bu faaliyetlerin daha görünür olmasını amaçlamıştır(Es ve Şengül, 2009:134).

5302 sayılı Kanun ile il özel idaresinin görev-yetki, organları, teşkilatı, insan kaynakları, mali yapısı ve borçlanması, çalışma yöntemleri ve süreçleri, diğer kurumlarla ilişkileri, denetimi ve yönetime katılma konuları yeniden düzenlenmiş ve önemli sayılabilecek yenilikler getirilmiştir. İl özel idarelerinin görev ve sorumlulukları, mahalli müşterek nitelikte olmak koşuluyla belediyeler dahil il sınırında ve belediye sınırları dışında olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Böylelikle bazı hizmetler için belediyelerle birlikte belediye sınırları içinde, bazı hizmetler için belediye sınırları dışında görevlendirilmiştir. Özellikle belediye sınırları dışında altyapı, katı atık, çevre ve imar faaliyetlerini yürütmekle yetkili kılınmıştır. 2005 yılında Köy

Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün ortadan kaldırılmasıyla birlikte, bu genel müdürlüğün il kuruluşları il özel idaresine bağlandığı için köye yönelik hizmetler de il özel idaresinin görev alanına girmiştir. İl özel idaresinin görev alanına giren birçok hizmet aynı zamanda merkezi yönetimin görev ve yetkilerinin alanına girmeye devam etmiştir. Yerel yönetimlerin işlevinin devam etmesi için kamu kurum ve kuruluşlarının yasal düzenlemelerle yetkilerini il özel idarelerine devretmesi veya onlarla paylaşması gerekir. Bununla birlikte il özel idarelerinin gerekli mali kaynak, ekipman ve personelle donatılması gerekmektedir(Eryılmaz, 2013:181-182).

İl özel idarelerinin belediye sınırları içinde ve dışında düzenlenen iki grup hizmet ve görevlerinin dışında 1 Temmuz 2006 tarih ve 5538 sayılı Kanunla (Bu düzenleme de yine 24 Temmuz 2008 tarih ve 5793 sayılı Kanunla değiştirilmiştir) üçüncü grup hizmetlerden söz edilmiştir. Ancak bu hizmetler il özel idaresinin yapması gereken değil de yapabileceği hizmetler olarak düzenlenmiştir. Bakanlıklar hizmet alanına giren devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, çevre, imar, kültür ve turizm, gençlik ve spor gibi hizmetlerini kendi bütçelerinden bu hizmetler için ayırdıkları ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilirler(Şahin, 2014:58).

İl özel idarelerinin işlevi, verdikleri hizmetlerinin sınırının il sınırları ile çevrili olduğu bir coğrafi alandan kaynaklanmaktadır. Bu coğrafi alan içine sadece şehir, kasaba ve köyler gibi yerleşim birimleri değil, aynı zamanda bağ, bahçe, tarla, orman, dağ gibi araziler, akarsular ve yollar da girmektedir. İl özel idaresi böylece bölgesel bir kuruluş niteliği kazanmaktadır. Belediye evleri yan yana gelmesiyle oluşmuş belde ismi verilen belirli bir yerleşim biriminde topluca yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş iken, il özel idaresi sadece bu insanların ihtiyaçlarını değil, aynı zamanda il sınırları içinde kalmak kaydıyla dağ başında bir kulübede yaşayan tek bir kişinin ihtiyaçlarını da karşılamayı amaçlar(Gözler ve Kaplan, 2016:81).

İl özel idarelerinin organik kanunu olan 5302 sayılı Kanun altı kısım ve 73 madde ile ek 3 geçici maddeden oluşmuştur. Yasanın amacı; il özel idaresinin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve çalışma esaslarını düzenlemek olarak açıklanmıştır. Yasanın tanımına göre il özel idaresi; il sınırları içindeki halkın mahalli, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir(Karakılçık, 2016:149).

5302 sayılı Kanuna göre il özel idaresinin vali, il genel meclisi ve il encümeni olmak üzere üç temel organı vardır. İl özel idaresinin karar organı olan il genel meclisinin üyeleri ilçeler adına seçilmektedir. İl genel meclisi seçimleri, tek dereceli, nispi temsil yöntemiyle, serbest, eşit, gizli oy, açık sayım ve döküm esasına göre beş yılda bir yapılır hükmü kanunda düzenlenmiştir. İl genel meclisinin gündemi, meclis başkanı tarafından belirlenir ve üyeler gündem ile ilgili olarak en az üç gün önceden bildirilmektedir. Vali ve meclis üyelerinin önerdiği hususlar çerçevesinde de meclisin gündemi belirlenebilir. İl genel meclisi kanunla verilen görevleri zamanında yerine getirmek ve görev dışı siyasi konularda karar almamakla yükümlüdür. Meclis siyasi bir karar alırsa İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi üzerine Danıştay tarafından feshedilebilir (Eryılmaz, 2013:182-185). İl encümeni ise il özel idaresinin bir başka karar organı olup, valinin başkanlığında genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri içinden seçeceği iki üyeden oluşur. İl encümeni yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararı alabilir (Akyılmaz ve diğerleri, 2017:321-323). Merkezi yönetimin temsilcisi olan vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. İl özel idaresinin yürütme organı olan vali, il özel idaresinin en üst amiri olarak il özel idaresini sevk ve idare eder (Ayдын, 2017:198).

1982 Anayasası'nda 29 Ekim 2005 tarihinde yapılan değişiklikle yerel yönetimlerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanmasının Sayıştay tarafından yapılması hükmü

getirilmiştir. İl özel idaresinin bütçesini oluşturan en önemli gelir kaynağı genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı üzerinden alınan paylardır. Bu pay 1981'den beri %1 oranında il özel idarelerine dağıtılırken 2012 tarihli 6360 sayılı Kanunla % 0,5 oranına indirilmiştir. Oldukça sembolik hale gelen bu oranın il özel idarelerinin yatırımlarına ve hizmetlerine olumsuz yansımaları doğaldır. Belirtilen bu payın dağıtımını il özel idarelerinin nüfusuna, bulduklarının şehrin yüz ölçümüne, köy sayısına, kırsal alan nüfusuna ve illerin gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından gerçekleştirilmektedir (Eryılmaz, 2013:189-190).

06.04.2011 tarihinde kabul edilen 6225 sayılı Kanunun 1. maddesinde bakanlıkların proje yapımı için bütçesinden aktardığı ödenekler mali yılı takip eden yılsonuna kadar tahsis edildiği proje için kullanılamayacağı anlaşılırsa değerlendirilmek üzere başka bir proje için diğer bir il özel idaresine veya Toplu Konut İdaresine aktarılabilmesi öngörülmüştür. Yine il özel idarelerinin görevlerini düzenleyen 6. maddeye, 5538 sayılı Kanunun 26. maddesi ile bir fıkra eklenmiştir. Buna göre il özel idaresi bütçesinden emniyet hizmetlerinin gerektirdiği teçhizat alımıyla ilgili harcamalar yapılabilmektedir. 24.10.2011 tarihli ve 661 sayılı KHK'nın 61. maddesi ile bu fıkra değiştirilmiştir ve il özel idarelerinin harcamalarının kapsamı genişletilmiştir (Parlak ve Ökmen, 2015:208).

2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı Kanuna kadar il özel idarelerinde güçlü yürütme organı (vali) modeli uygulanırken, bu tarihten itibaren güçlü karar organı (il genel meclisi) modelinin esas alındığı ve buna göre yetki, görevlerin düzenlendiği anlaşılmaktadır. Nitekim vali il genel meclisi başkanı olmaktan çıkarılmış, il genel meclisinin görev ve yetkileri arttırılmıştır (Eryılmaz, 2013:191). 5302 sayılı Kanun belirtilen bu içeriklerle il özel idarelerine ilişkin mevzuat ve pratik birikimi değiştirdiği ve sistemi yeni baştan kurguladığı görülmektedir. Bu yönleriyle eski il özel idaresi kanunu olan 3360 sayılı Kanun'dan ruhu ve zihniyet dünyası bakımından farklılık göstermiştir. Yeni kanunla birlikte il özel idarelerinin görev ve sorumluluklarında önemli bir artış olduğu görülmüştür. 2005 yılına gelene kadar bu birimlerin işlevsizliğinden kaynaklanan sorunlardan ve çift başlılığa neden olmasından bahsedilirken, birdenbire bu kurumların yeni birçok görev ve sorumluluklarla donatılması anlaşılması zor bir durum olabilmektedir. 2005 yılında il özel idarelerine ilişkin çıkarılan kanunla birlikte cevap verilmesi gereken tam sorun, bu düzenlemelerle il özel idarelerine verilen görev ve sorumlulukların açık biçimde tanımlanması ile bu görevleri yerine getirmelerini sağlayacak yeterli kaynağın nerden bulunacağıdır (Tortop vd., 2014:167).

Türkiye'de il özel idarelerini bazı şehirlerde tamamen ortadan kaldıran bir hukuki düzenleme olan 6360 sayılı Kanun 2012 yılında yürürlüğe girmiştir. 6360 sayılı Kanuna gerek duyulmasının sebepleri yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamındaki temel ilkelere dayanan yerel yönetim anlayışına geçilmesi ihtiyacı ve büyük ölçekli yerleşim yerlerinde yerel yönetimlerin çok parçalı yapısının hizmetler üzerinde oluşturduğu olumsuzlukları daha güçlü tüm il alanını kapsayıcı bir model giderme ihtiyacıdır (Oktay, 2016:80). Bu model kapsamında kanun büyükşehir bulunan illerde il özel idarelerinin statüsüne son vermiştir. 6360 sayılı kanun kapsamında, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi adıyla bir birim de oluşturulmuştur. Yatırım izleme ve Koordinasyon Merkezinin sevk ve idaresi illerde valilik, ilçelerde ise kaymakamlık tarafından getirileceği düzenlenmiştir. Bu kapsamda onuncu kalkınma planı (2014-2018) çerçevesinde büyükşehirlerdeki il özel idarelerinin kaldırıldığı belirtilmiştir (Çetin, 2015:254).

6360 sayılı Kanunun 3. maddesinde “mevzuatla il özel idarelerine yapılan atıflar.....ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, hazineye, valiliklere, büyükşehir belediyelerine ve bağlı kuruluşlarına veya ilçe belediyelerine yapılmış sayılır” denilmektedir. Büyükşehir belediyesi yeni modelde ilgili mevzuatın kendine sağladığı yetki ve görevleri il özel idaresinden boşalan tüm il düzeyinde kullanmaktadır. Ancak belediye kanunlarında yer almayan il özel idaresine ait yetki ve görevlerin bir kısmı

merkezi yönetime ve taşra teşkilatına devredilmiştir. Tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerinin personeli, komisyon kararıyla ilgisine göre yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı, büyükşehir belediyesi, bağlı kuruluşu ve ilçe belediyelerine devredilmiştir. Büyükşehir belediyesi tarafından yürütülen hizmetlerle ilgili personel, tesis, araç vb... malların büyükşehir belediyesi ve ilgili bağlı kuruluşlara devri sağlanmıştır(Oktay, 2016:83-84). İşlevselliği sürekli tartışılan il özel idarelerinin varlığına böylece büyükşehir belediyelerde son verilmiş, büyük şehir olmayan diğer şehirlerde ise il özel idarelerinin geleceği belirsizliğini korumuştur.

4. SONUÇ

İl özel idarelerinin işlevleri Türkiye açısından incelendiğinde, inişleri ve çıkışları olan dalgalı bir seyir izlediği söylenebilir. Anayasal dayanağı olan il özel idareleri, merkeziyetçi- adem-i merkeziyetçi görüşler doğrultusunda varlığını sürdürmüştür. Osmanlı'da ilk ortaya çıkışlarında il yönetimi ile birlikte düşünülüp, merkezi yönetimin örgütü olarak görüldüğü anlaşılmaktadır. Bu durum uzun bir süre il özel idarelerinin merkezi yönetimin etkisinde kaldığının göstergesi olabilmektedir. Merkezi yönetimin etkileriyle il özel idarelerinin, merkezi yönetimin eksiklerini tamamlayıcısı konuma sokulduğu anlaşılabilmektedir.

Osmanlı'da Tanzimat Dönemi Batılı tarzda il yönetiminin Fransa'dan alınarak uygulanmasına öncülük etmiştir. İl yönetiminin uygulanmasından itibaren il özel idarelerinin, il yönetiminden tam olarak ayrılmadığı anlaşılrsa da işlevlerinin arttığı söylenebilir. 1864 Vilayet Nizamnamesi ve Tuna Nizamnamesi ile birlikte Osmanlı'da il yönetimi uygulanmaya konmuştur. İl özel idarelerinin il yönetimi ile birlikte kurulduğu düşünüldüğünde bu iki nizamnamenin il özel idareleri için Osmanlı'da hukuksal temeli oluşturduğu anlaşılabilmektedir. Özellikle Vilayet Nizamnamesinin il özel idarelerinin oluşumuna getirdiği en büyük yenilik vilayet umum meclislerinin açılışı olmuştur. Böylelikle dönemin eşitlikçi ve katılımcı düşünceleri doğrultusunda vilayet umum meclislerinde halkın yönetime katılımı sağlanmaya çalışılmıştır.

1871 yılında çıkarılan nizamname ile il özel idarelerine ilişkin mevcut durum korunmuştur. 1876 Kanun-i Esasi ile birlikte il idaresinde yetki genişliğine dayanan il yönetiminin temelleri atılmıştır. Anayasa ve ona dayanılarak çıkarılan kanunların il özel idarelerinin işlevlerini arttırdığı görülebilmektedir. İl özel idarelerine ilişkin en önemli gelişmelerden biri 1913 tarihli Geçici Yasa'dır. Bu yasa ile birlikte il yönetimi ve il özel idaresi yönetimi birbirinden ayrılmıştır. Böylece il özel idareleri ayrı bir yönetime kavuşmuştur.

Cumhuriyet ile beraber Osmanlı'dan devralınan kanunlar 1930'lara kadar yürürlükte kalmıştır. Yeni kurulan devleti güçlendirme çabaları, merkezi yönetimin gücünü paylaşmak istememesi ve diğer yerel yönetimlere ilişkin hukuki düzenlemelerin yetersiz kalması, yerel hizmetlerin valinin yönetiminde 1945'lere kadar il özel idareleri aracılığıyla yerine getirildiği anlaşılabilmektedir. Çok partili hayata geçiş, 1960 darbesi sonrası planlı kalkınma uygulamaları bölgesel yönetim arayışları ve il özel idarelerinin görevlerinin aynı zamanda merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi il özel idarelerinin işlevselliğini sorgulanır hale getirmiştir. Yıllar içinde hizmet alanı daralan ve geliri düşen il özel idarelerinin işlev sorunu 1984'te uygulamaya konulan büyükşehir yönetimiyle birlikte varlık sorununa dönüştüğü söylenebilir. 2005 yılında yerel yönetimleri yeniden düzenleme eğilimleriyle birlikte çıkarılan İl Özel İdaresi Kanunu ile görev alanı ve hizmet yeterliliği arttırılmaya çalışılan il özel idarelerinin durumu, 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile daha belirsiz hale geldiği yorumlanabilmektedir.

İl özel idarelerinin durumu yerel çok seslilik ve demokrasi ile hizmetlerin optimal olarak yerine getirilmesinin gerekliliği ikilemi arasında kaldığı gözükmektedir. Yerel idarelerinin sayılarının artması, yerel katılımın sağlanması ve farklı bir yönetim yapısının olması bakımından önemli olduğu söylenebilir. Fakat il özel idarelerinin azalan gelirleri ile beraber

görev alanındaki hizmetleri yerine getiremediği de anlaşılabilir. Dolayısıyla bu ikilem kendini büyükşehir belediyelerinde il özel idarelerinin kaldırılmasına, diğer belediyelerde azalan işlevlerinin devam etmesi şeklinde kendini gösterdiği görülebilmektedir.

KAYNAKÇA

Akyılmaz, B., Sezginer, M., Kaya, C.(2017). *Türk İdare Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, 8. Baskı, Ankara.

Aydın, A. (2017). *Türk Kamu Yönetimi*, Seçkin Yayıncılık, 7. Baskı, Ankara.

Çetin, Z., Ö.(2015). Türkiye’de İl Özel İdare Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:20, Sayı:2, 247-266.

Çoker, Z. (1987). İl Özel İdareleri Nasıl Geliştirilir, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:20 Sayı:3, 13-18.

Efe, A. (2009). Tanzimat’ın Eyalet Reformları 1840-64:Silistire Örneği, *Karadeniz Araştırmaları*, Cilt:6, Sayı:22, 87-113.

Erkul, H.(2013). *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Detay Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara.

Eryılmaz, B. (1997). *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*, Birleşik Yayıncılık, İstanbul.

Eryılmaz, B. (2013). *Kamu Yönetimi; Düşünceler- Yapılar- Fonksiyonlar- Politikalar*, Umuttepe Yayınları, 6. Baskı, İstanbul.

Es, M., Şengül, R. (2009). Türkiye’de İl Özel İdareleri Üzerine Bir Alan Araştırması:Kocaeli İl Özel İdaresi Örneği, *II.Uluslararası Sosyal Bilimciler Kongresi 2008 Bişkek Kırgızistan, Orta Asya Toplumlarında Sosyal Siyasi Ekonomik arayışlar Kongre Kitabı*, 134-147.

Gençoğlu, M. (2011). 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma, *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:2 Sayı:1, 29-50.

Gözler, K., Kaplan, G.(2016). *İdare Hukukuna Giriş*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 22. Baskı, Bursa.

Karakılçık, Y. (2016). *Yeni Yerel Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler*, Seçkin Yayıncılık, 3. Baskı, Ankara.

Kartal, N. (2013). Tanzimat’tan Cumhuriyete Osmanlı’da Mülki İdare, *İnönü Üniversitesi Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, Cilt:4, Sayı:1, 1-24.

Kaştan, Y. (2016). Osmanlı Devleti’nde ‘‘1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-i Muvakkati’’ ile Vilayet Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması, *Osmanlı Medeniyet Araştırmaları Dergisi*, Cilt:2, Sayı:2, 78-98.

Keleş, R. (2012). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, 8. Baskı, İstanbul.

Keleş, R., Yavuz F.(1989). *Yerel Yönetimler*, Turhan Kitabevi, 2. Baskı, Ankara.

Kılıç, S.(2005). 1864 Vilayet Nizamnamesinin Tuna Vilayetinde Uygulanması ve Mithat Paşa, *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih- Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi*, Cilt:24, Sayı:37, 99-111.

Nadaroğlu, H.(2001). *Mahalli İdareler; Teorisi, Ekonomisi, Uygulanması*, Beta Yayınları, 7. Baskı, İstanbul.

Nalbant, A.(1997). *Üniter Devlet*, Yapı Kredi Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.

Oktay, T.(2016). 6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma, *İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt:1, Sayı:1, 71-131.

Ortaylı, İ.(2000). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri(1840-1880)*, Ankara Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1. Baskı, Ankara.

Özüğurlu, S. B.(2007). *1929:Yönetimde Merkeziyetçiliğin İnşası (Ed:Birdül Ayman Güler), Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, (Erişim tarihi:24.11.2018, <http://kitaplar.ankara.edu.tr/dosyalar/pdf/162.pdf>).

Parlak, B., Ökmen, M.(2015). *Yerel Yönetimler; Kuram ve Uygulamada Küresel ve Ulusal Konular ve Sorunlar*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 4. Baskı, Bursa.

Tortop, N.,Yayman, H., Aykaç, B., Özer, M.A.(2014). *Mahalli İdareler*, Nobel Yayınevi, 3. Baskı, Ankara.

Uygun, O.(2015). Yerel Yönetim Reformu İçin Anayasal İlkeler, *Strategic Public Management Journal (SPMJ)*, Issue No:2, ISSN:2149-9543, 1-27.

Yaşamış, F. D. (2001). Osmanlı Devlet Yönetimi Başlangıç Yılları, *Türk İdare Dergisi*, Cilt:73, Sayı:432, 1-32.

Yaylı H. ,Yaslıkaya R.(2012). Türkiye’de Yerel Hizmetlerle İlgili Yasal Düzenlemelerin Gelişimi, *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, Cilt:47, Sayı:2, 65-82.

İnternet Kaynakları

www.anayasa.tbmm.gov.tr, (2018) (Erişim tarihi:23.11.2018, <https://anayasa.tbmm.gov.tr/1876.aspx>).

www.resmigazete.gov.tr (2018) (Erişim tarihi:24.11.2018, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1184.pdf>).

www.resmigazete.gov.tr (2018) (Erişim tarihi:24.11.2018, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/12648.pdf>).