

# İl Özel İdarelerinde Yeniden Yapılan(ama)ma Çabaları ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar

Sedat AZAKLI\*

Hülya TEK\*\*

## ÖZ

Osmanlı'nın son dönemine dayanan il özel idareleri, tarihsel süreç içinde defaatle yeniden yapılandırılmaları konu olan bir yerel yönetim birimidir. İl özel idarelerinin görev ve yetki alanları dönemselsel olarak daralma ve genişleme eğilimi gösterirken; bu durum kurumun önem ve mahiyetindeki değişiklikleri de beraberinde getirmiştir. Hatta bazı dönemlerde bu kurumların bir yerel yönetim olup olmadığı tartışılmış ve kapatılmasının daha rasyonel olacağı yönünde eleştirilere maruz kalmıştır. Sözü edilen eleştiriler güncelliğini korumaktadır.

Çalışmanın amacı il özel idarelerinde reform çalışmalarının tarihsel gelişimini ortaya koymak ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün, Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi (LAR II) kapsamında gerçekleştirdiği çalıştayların sonuçlarına yer vererek uygulamada yaşanan sorunları ve çözüm önerilerini değerlendirmektir. Çalıştaylarda pratikte yaşanan sorunlara odaklanarak 'yerelin nabzını yoklama'yı amaçlandığı için; bu çalışma da uygulayıcıların alanda yaşadıkları sorunlar ve çözüm önerilerini mevcut mevzuat çerçevesinde değerlendirmektedir. Çalışmada son olarak 6360 sayılı Kanun'un il özel idarelerine yansımaları değerlendirilmekte ve özel idare ile mülki idare ilişkilerinin geleceği, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı ekseninde ele alınmaktadır. Çalışma, il özel idareleri hakkında bundan sonra yapılacak araştırmalara yol gösterme ve literatüre, özellikle uygulamada yaşanan sorunların çözümü noktasında katkıda bulunma çabasını taşımaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel Yönetimler, İl Özel İdareleri, Kamu Yönetiminde Reform, LAR II Projesi, 6360 sayılı Kanun.

**JEL Sınıflandırması:** H7, H70, H79, H83

## (In)Capability of Re-Organization Efforts and Implementation Problems in The Special Provincial Administrations

### ABSTRACT

Special provincial administrations (SPAs) are the local administration bodies, dated back to the late Ottoman era, that are subjected to the continuous re-organization in the historical process. While SPAs' responsibilities and competence areas have tendency to shrink and enlarge periodically, this situation is accompanied by the changes in their importance and nature in the re-organization process. In the past, whether they are the local administrations are discussed and even they were exposed to the critics on their abolishment which was seen as more rational. Nowadays these discussions are still popular in the agenda as well.

The purpose of this study is to present the historical progress of reform efforts of SPA and to evaluate the implementation problems and solutions discussed in the regional workshops which are executed by Ministry of Interior, DG of Local Administrations within the scope of Support to Further Implementation of Local Administration Reform in Turkey Project (LAR II). Since the workshops were designed to get knowledge by focusing on the practical problems in the field, the

\*Doç. Dr. Bandırma Onyedü Eylül Üniv., İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, azakli@balikesir.edu.tr

\*\*Arş. Gör., Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, hulyatek@sdu.edu.tr

*study evaluates practical problems and solutions that the implementers encountered in the field within the scope of relevant current laws. Lastly, the study will assess the repercussions of the Law number 6360 on SPAs and the future of the relations between them and local authorities will be discussed on the axis of Investment Monitoring and Coordination Directorate. The objective of the study is to contribute to the further research and literature and particularly to find solutions to the practical problems regarding SPAs.*

**Key Words:** Local Governments, Special Provincial Administrations, Public Administration Reform, LAR II Project, Law number 6360.

**JEL Classification:** H7, H70, H79, H83

## GİRİŞ

Yerel yönetimler, kamu yönetimi alanında yapılan yeniden yapılanma çalışmalarında daima değişimin konusu olmuş, yerel yönetimlere ilişkin yapılan her reform merkezi yönetimi de güçlendirmiştir. Bunun temel sebebi, yerel yönetim reformlarının büyük ölçüde merkezi yönetim ve ona bağlı kuruluşlar tarafından planlanmasıdır. Türkiye’de yerel yönetim reformları genellikle belediye reformları olarak kurgulanırken il özel idareleri merkezi yönetimin uzantısı gibi algılanarak bu reformlardan çok fazla nasibini alamamıştır. Merkezi yönetim tarafından il özel idarelerini ilgilendiren çok sayıda mevzuat düzenlemesi uzunca bir süredir hayata geçirilmektedir. Merkezi yönetim-yerel yönetim güç ve yetki çekişmesinin sonucu olarak yapılan düzenlemeler, bazen yerel yönetimler, çoğu zaman ise merkezi yönetim lehine sonuçlar vermiştir. İl özel idarelerinin tarihsel gelişimi incelendiğinde çekişmenin devam ettiği görülmektedir. Merkezi yönetim-yerel yönetim rollerinin tekrar tanımlandığı reform süreçleri deyim yerindeyse ‘bitmeyen senfoni’dir.

Merkez-yerel yönetimler arası yetki ve güç çatışması, geçmişte ve günümüzde yapılan çok sayıda reformun kapsamlı olamaması ve merkezi yönetim tarafından planlanması, reformların eksiksiz olarak hayata geçirilememesi ve il özel idarelerinin reformlarda ikinci planda yer alması, il özel idarelerinin yeniden yapılandırılmasında karşılaşılan sorunlardır. Günümüzde devam eden bu sorunları kavrayabilmek amacıyla il özel idarelerinin tarihsel gelişimini ortaya koymak gerekmektedir. Ayrıca yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun’un Türk kamu yönetimi hayatı ve il özel idareleri üzerinde göz ardı edilemeyecek etkileri bulunmaktadır. Kanun yürürlüğe girmeden önce yerelin mevcut durumu ve gelecek beklentilerini değerlendirmek amacıyla İçişleri Bakanlığı tarafından düzenlenen “Yerel Yönetim Reformuna İlişkin Bölgesel Çalıştaylar” da bu tartışmalı başlığa katkıda bulunacak sonuçlara ulaşmıştır.

Belirtilen çerçevede, bu çalışmada öncelikle il özel idarelerinin süregelen sorunlarının tarihsel gelişimi nedir?, bölgesel çalıştayların mevcut durum bulguları ve gelecekteki düzenlemeler için sonuçları nelerdir? Çalıştay sonuçlarının 6360 sayılı Kanun’da yansımaları nelerdir? Soruları yanıtlanacaktır. Alan araştırması niteliği taşıyan, uygulamadaki sorunları ortaya koyan ve değerli bir veri toplama yolu olarak görülen bölgesel çalıştayların bulgu ve sonuçlarının değerlendirilmesi ve kamu yönetimi yazınına kazandırılması da çalışmanın özgün boyutunu oluşturmaktadır. Çalışma ilk bölümde il özel idarelerinin tarihsel gelişimini mevzuat ve reform belgeleri üzerinden tanımlayıcı tahlilini, ikinci

bölümde sahada gerçekleştirilen bölgesel çalıştayların sonuçlarını, son bölümde de bu çalıştayların 6360 sayılı Kanun'a yansımaları ve Kanun'un il özel idareleri üzerindeki etkileri eleştirel bir bakış açısıyla değerlendirecektir.

## I. İL ÖZEL İDARELERİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Osmanlı Dönemi'nde modernleşme odaklı Tanzimat reformlarıyla il özel idareleri kurumsal yapılar olarak ortaya çıkmıştır. 1840'da Muhassıllık Meclisleri, 1842'de Memleket Meclisleri ve 1849'da Eyalet Meclisleri ve Sancak Meclisi uygulamaları (Güler, 2004) İl Genel Meclisi'nin ilk nüveleridir. Osmanlı'da eyalet sisteminden vilayet sistemine geçiş, 1864 *Tuna Vilayet Nizamnamesi* ile gerçekleştirilmiş, ilk denemeler Nis, Silistre ve Vidin eyaletlerinin birleşimiyle Fransa mülki teşkilatından yararlanılarak yapılmıştır (Koçak ve Kavsara, 2012: 64). Tuna bölgesindeki uygulamaların olumlu sonuçları, Vilayet Nizamnamesi'nin uygulandığı bölgelerin genişletilmesini sağlamıştır. Uygulamayı yaygınlaştırmak amacıyla 1867'de yeni bir Vilayet Nizamnamesi hazırlanmıştır. 1864 ve 1867 Nizamnamelerini tamamlamak, vilayet uygulamasının aksayan yönlerini iyileştirmek, görev ve yetki dağılımını daha açık ve düzenli hale getirmek amacıyla 1871'de *İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi* yürürlüğe girmiştir (Oktay, 2010). Bu nizamname ile illerde Vilayet İdare Meclisi ve Vilayet Umumi Meclisi kurulmuştur (Güler, 2004). Bu dönemde temel amaç, merkezi otoriteyi etkin kılma ve adem-i merkeziyetçilik ilkesinden ziyade merkeziyetçi yaklaşıma hizmet etmektir (Ortaylı, 2012).

1876 Kanun-i Esasi, vilayet yönetimini konu almakta ve vilayetlerin yönetimini yetki genişliği ve görevler ayrılığı ilkelerine dayandırmaktadır. Ayrıca, idare meclisi ve vilayet umumi meclisi uygulamaları anayasal güvenceye kavuşmuş (Eryılmaz, 2013) ve illerde genel ve özel idare şeklinde ikili yapının temeli atılmıştır (Güler, 2004).

II. Meşrutiyet'in ilanından sonra düzenlemeler devam etmiştir. 1913 yılında yürürlüğe konulan *İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat-ı* ile il özel idareleri tüzel kişilik kazanmış ve valilikler güçlendirilmiştir (Eryılmaz, 2013). Bu kanun geçici olarak düzenlenmesine rağmen, yetmiş dört yıl yürürlükte kalmış 1987'de kabul edilen kanunun çerçevesini oluşturmuştur (Parlak, 2005). Vilayet Kanunu olarak adlandırılan kanun 149 maddeden oluşmakta ve 75. maddeye kadar genel idareyi, diğer maddeler ise özel idareyi düzenlemektedir. Kanunun ilk bölümü 1929 yılında kaldırılmış ve illerin genel yönetimi 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu ile yeniden yapılandırılmıştır. İl özel idarelerini ilgilendiren ikinci bölüm ise 1921'den günümüze çok sayıda değişikliğe uğramış ve en kapsamlı değişiklik 1987 yılı 3360 sayılı (Güler, 2004) ile 2005 yılı 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yapılmıştır.

İl özel idareleri, Cumhuriyet Dönemi'nde anayasalar, kamu yönetimi reformunu esas alan raporlar ve mevzuatlarla değişikliğe uğramıştır. 1921 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu yerel yönetimlere ve il özel idarelerine geniş özerklik vermekte ve hukuki anlamda yerinden yönetim ilkesini esas almaktadır. 23 maddelik çok kısa bir anayasa metni olmasına rağmen, Anayasanın 12 maddesi yerel yönetimlere yer vermektedir (md. 10-21). Bu dönemde yerel yönetimlere

tanınan haklar, yerel inisiyatiflerin harekete geçirilmesi, otorite boşluğunu yerel yönetimlerle doldurma çabası, hükümetin taşrayla iletişimini kolaylaştırarak etkinliğini artırma amacını taşımaktadır (Oktay, 2010). 1924 Anayasası, yönetimde merkezîyetçiliğe dayanan bir anlayışa geçmiş ve il yönetimini çok kısa şekilde ele almıştır. Sadece, illerin bölümlenmesi esasları, tüzel kişilikleri, yetki genişliği ve görevler ayrılığı ilkelerine değinmiştir (md. 89-91). 1961 Anayasası'nda yerel yönetimlere geniş yer verilmiş, idarenin merkezden ve yerinden yönetim esasına dayandığı belirtilmiş, il bölümlenmesinde coğrafi durum ve iktisadi ilişkiler kriterlerinin yanı sıra, kamu hizmetlerinin gerekleri kriteri de eklenmiş ve il özel idareleri birçok yönden anayasal güvence altına alınmıştır (md. 115-116).

1982 Anayasası 1961 Anayasası'nın yerel yönetimlerle ilgili maddelerini benzer biçimde kabul etmiştir. 1982 Anayasası'nda merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkesi, il bölümlenmesi, illerin kademelendirilmesi, yetki genişliği ilkesinden bahsedilmiştir. Ayrıca yerel yönetimlerin kuruluş esaslarının kanunla yapılabileceği hükmü getirilmiştir (md. 127).

Cumhuriyet Dönemi'nde, il özel idareleri, aynı zamanda kamu yönetimine yönelik reform önerilerini içeren raporlarda da ele alınmıştır. 1962'de TODAİE tarafından hazırlanan MEHTAP raporunda il özel idareleri bakanlıkla ve ilçeler arasında kalkınma programlarının gerçekleştirilmesi amacıyla koordinasyonu sağlayan bir kurum olarak yer almıştır (MEHTAP Raporu, 1966). Raporda il özel idareleri çok kısa değerlendirilmesine rağmen yerel yönetimlerin görev dağılımı, yetki, kaynak ve teşkilatlanması konularında araştırmalar yapılması gerektiği ifade edilmektedir (MEHTAP Raporu, 1966). 1971 İç-Düzen Raporu<sup>†</sup> ise, il özel idarelerinin görevlerinin çoğunun merkezi idare kuruluşları tarafından da yapıldığını ve görev karışıklığını vurgulamış; mali sıkıntılar, görev ile orantılı gelir, vesayetın azaltılması ve valilik ile özel idare başkanlığının birbirinden ayrılmasını tavsiye etmiştir (Aytaç, 1995). 1972'de İdari Reform Danışma Kurulu tarafından 'İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler' adıyla bir rapor hazırlanmıştır. Raporda il özel idarelerinin mevcut yapıda sağlıklı hizmet üretememelerine değinilmiştir. İl özel idarelerinin temel işlevleri olarak il düzeyindeki politika belirleme, ildeki hizmetlerin koordinasyonu, ilçelere destek hizmetlerini yürütme ve denetim alanları gösterilmiştir (TODAİE, 1972). TODAİE tarafından 1991 yılında yayımlanan KAYA raporunda yerel yönetimlere geniş yer vermiştir. Rapor, 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nu eleştirmiştir. Raporda merkezi yönetim taşra teşkilatının yetki alanına giren birtakım yerel hizmetlerin, yerinden yönetilmesinin hizmet etkinliğini arttıracak nitelik taşıyan görevleri ile bununla ilgili örgüt, personel, ekipman ve mali kaynakların il özel idarelerine aktarılması önerilmiştir (KAYA Raporu, 1991). Bu raporlarda il özel idareleri temel araştırma konusu olarak hak ettiği yeri bulamasa da, yaşanan sorunların saptanmasında önemli belgeler olarak kabul edilmektedir.

<sup>†</sup>İç-Düzen Raporu'nun arka planı, yapılan çalışmalar ve kapsamı için Bkz. ÇOKER, Ziya (1981), 'Yeniden Düzenleme Çalışmalarında Yöntem: İçişleri Bakanlığı İç-Düzen Örnekolayı', *Amme İdaresi Dergisi*, 14 (3), 71-81.

İl özel idarelerinin mevzuatları da önemli değişiklikleri beraberinde getirmiştir. 1913 tarihli Vilayet Kanunu günün ihtiyaçlarına cevap verebilmek amacıyla çok sayıda değişikliğe uğramış ve bütünlüğü bozulmuştur. İl özel idareleri, 1987 yılında 3360 sayılı ‘13 Mart 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatının Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun’ ile yeniden yapılandırılmıştır. 3360 sayılı kanun kurumun işlevleri, görevleri, koordinasyon çalışmaları, meclis yapısı ve toplantıları, il encümeni yapısı gelir ve giderleri konularında çok sayıda değişikliğe uğramıştır (md. 2-16; Tortop, 1987) . Aynı zamanda, valinin il özel idaresinin görev alanına giren hizmetlerin özel idarenin yanı sıra, merkezi yönetim taşıra teşkilatları eliyle yürütülmesine imkân tanınmıştır. Bu durum il özel idarelerinin yerel yönetim biriminden çok merkezi idarenin taşradaki birimi biçimindeki algıyı da besleyen bir unsur olmuştur. Hizmet etkinliğini hedefleyen bu düzenleme, özel idareleri merkezi yönetimin bir parçası haline getirmiştir (Oktay, 2010).

2000’li yıllarda Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı<sup>‡</sup> kanunlaşmamasına rağmen sonraki uygulamalar için temel teşkil etmiştir. Kanun tasarısı merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yeni bir yetki ve sorumluluk paylaşımı öngörülmüş ve bu paylaşım sonucunda merkezi yönetime ait birçok yetki ve görev ile bu görevleri yerine getiren birimlerin il özel idarelerine devredilmesi arzu edilmiştir. Bu tasarı anlayışının ışığında, 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu kabul edilmiştir (Coşkun ve Uzun, 2005). Bu düzenlemelerin temel amacı yerinden yönetim ilkesinin güçlendirilmesi, yerel sorunların yerinde çözülmesi, katılımcı ve hesap verebilir bir yönetim oluşturulması ve kaynakların etkin kullanılmasıdır (Eryılmaz, 2013). İl özel idarelerinin tarihsel gelişimi göz önünde bulundurulduğunda 5302 sayılı Kanun’un kesin bir sıçrayış niteliğinde olduğu iddia edilebilir. Yerelleşme, katılım, hesap verebilirlik konularında günün ihtiyaçlarına cevap verir nitelikte hazırlanmıştır.

## **II.YEREL YÖNETİM REFORMUNA İLİŞKİN BÖLGESEL ÇALIŞTAYLARIN SONUÇLARI<sup>§</sup>**

Türkiye’de yerel yönetimler, çeşitli araştırma ve projelerin konusu olmaktadır. Bu projelerden en kapsamlısı İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (MİGM) tarafından AB’nin mali, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı’nın teknik desteğiyle gerçekleştirilmiştir. Projenin ilk aşaması 2005-2007 yıllarında Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Projesi (LAR) adıyla tamamlanmış; elde edilen başarılı sonuçlar neticesinde 2009-2011 yılları arasında

<sup>‡</sup> Bkz. TBMM (2003), “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (1/731)”, 29.12.2003, Dönem 22, Yasama yılı 2, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm> , 01.06.2014.

<sup>§</sup> Bu bölümdeki bilgiler, LAR II Projesi uzmanları ve makale yazarları tarafından hazırlanan ve yayıma açılmayan “Yerel Yönetim Reformuna İlişkin Bölgesel Çalıştaylar Raporu”ndan alınmıştır.

Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi-II. Aşama (LAR II)\*\* hayata geçirilmiştir.

Proje kapsamında 15 Eylül-6 Ekim 2011 tarihleri arasında, “Yerel Yönetim Reformuna İlişkin Bölgesel Çalıştaylar” adıyla, Türkiye çapında 6 bölgesel çalıştay düzenlenmiştir. Bölgesel çalıştaylar, yerel yönetim reformlarının etkilerini geniş kapsamlı olarak ölçme ve uygulamadaki yansımalarını öğrenme; yerel yönetimlerin sorunlarını ve eksikliklerini farklı taraflarla tartışma ve önerileri alma; farklı bölgelerde farklı sorunlar ve öncelikler olabileceğinden hareketle, birçok bölgede bu tartışmaları yürütme; yerel yönetimlerde görev yapan kişileri yerinde dinleme ve sorunları yerinde tespit etme; yakın ve orta vadede yapılabilecek yerel yönetim reformuna ilişkin konuları katılımcı bir yaklaşımla oluşturmayı da amaçlamıştır.

Çalıştaylar Erzurum, İstanbul, İzmir, Gaziantep, Konya ve Ordu illerinde gerçekleştirilmiştir. Çevre illerden de katılımcılar davet edilmiştir. Çalıştayların geniş bir katılımcı kitlesine hitap etmesine özen gösterilmiş, bu amaçla farklı yerel yönetimler, farklı siyasi parti temsilcileri, akademisyenler, kent konseyleri, sanayi ve ticaret odaları ile kalkınma ajansı temsilcileri davet edilmiş ve katılım sağlanmıştır. Çalıştaylar, önceden hazırlanmış soru setleri üzerinden ortak tartışma ve odak grup çalışması yöntemleriyle gerçekleştirilmiştir ve katılımcılar grup oturumlarında il özel idaresi, büyükşehir belediyesi ve belediye olmak üzere üç gruba ayrılmıştır.

**Tablo 1:** LAR-II Projesi Bölgesel Çalıştaylar Grup Katılımcı Sayıları

Bölge Çalıştayı	İl Özel İdaresi	Büyükşehir Belediyesi	Belediye	Toplam
Erzurum	14	11	8	33
İstanbul	12	23	15	50
İzmir	17	13	17	47
Gaziantep	17	11	16	44
Konya	20	12	19	51
Ordu	19	19	20	58
<b>Toplam</b>	<b>99</b>	<b>89</b>	<b>95</b>	<b>283</b>

İl özel idaresi grubunda, belirlenmiş dört soru tartışmaya açılmıştır. Katılımcılardan olabildiğince fikir alabilmek ve bilgi toplayabilmek amacıyla soruların açık uçlu olmasına dikkat edilmiştir. Soruların ilk üçü mevcut durumun tespit edilmesi; son soru gelecekte yapılacak reform çalışmaları hakkında bilgi edinmek amacıyla yöneliktir. Çalıştaylar sonunda, uygulamadaki sorunlar, kurumlar arası ilişkiler, örgüt yapısı ve organları ile mali sorunlar olmak üzere üç ana başlıkta toplanmıştır. Son olarak, çalıştay döneminde yeni kurulacak olan büyükşehir belediyeleri kapsamında il özel idarelerinin geleceği değerlendirilmiştir.

\*\* Bkz. UNDP, “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi-LAR II. Aşama”, <http://www.lar.org.tr/sayfalar/goruntule/2/>, 10.02.2014.

### **A. Kurumlar Arası İlişkiler**

2005'ten sonra il özel idareleri açısından *çift başlı bir yetkilendirme-görevlendirme* görüntüsüyle beraber, *gerçek bir yerel yönetim birimi* olmaktan uzak, daha ziyade *merkezi idarenin taşeronu* olarak çalışan, *il müdürlüklerinin sekreteryaya işlevini üstlenen ya da bunlara ekipman sağlayan bir birim* algısı ortaya çıkmaktadır. Bu sorunlara alternatif çözüm önerileri olarak, merkezi idarenin genel kamu hizmeti sağlayan birimleri dışında kalan taşra teşkilatlarının icra organı olmaktan çıkartılıp, sadece denetim organı olarak görev yapmaları tavsiye edilmiştir. Buna paralel olarak halen merkezi idarenin taşra kuruluşu olarak hizmet veren birimler ve il müdürlüklerinin il özel idarelerine bağlanması önerilmiştir. Bu sayede, il düzeyinde yapılacak hizmetler ve yatırımlarla ilgili kararlar, ilin ihtiyaçlarıyla daha fazla örtüşecek ve ilgili ödeneklerin doğrudan il özel idarelerine aktarılmasıyla kırtasiyecilik azalacaktır.

Merkezi yönetim ile il özel idareleri arasındaki ilişkilerin, görev, yetki ve kaynak paylaşımına yönelik politika ve uygulamaların sorunlu olduğu ikinci ortak görüş olarak ortaya çıkmıştır. Merkezi yönetimin başka kurumlar tarafından üstlenilmek istenilmeyen yeraltı suları, kaçak petrol, hurda araçlar gibi netameli işlerin, il özel idarelerine verilmesi yaklaşımının sorunlu olduğu ifade edilmiştir. Çözüm olarak merkezi idarenin, il özel idarelerine yeni sorumluluk ve ek görevler verirken daha seçici davranması talep edilmiştir. Tartışmalarda kurumlar arası ilişkilerin odak noktası valilik ve merkezi yönetim taşra teşkilatı olmuştur. Merkezi yönetim taşra teşkilatı ile özel idareleri arasında güç ilişkileri, il özel idarelerinin uygulamada karşılaştığı sorunlar olarak göze çarpmaktadır.

### **B. Örgüt Yapısı ve Organları**

Reformlar sonrasında, il özel idarelerinin organları arasında yetki, güç ve sorumluluk dağılımının uygulamada belirsizlik ve çatışmalara yol açtığı belirtilmiştir. İl özel idarelerinde valinin konumu ve gücü konusu da, çalıştaylarda gerçekleştirilen tartışmalarda önemli gündem maddelerinden biri olmuştur. Bu husustaki görüşleri üç farklı grupta toplamak mümkündür. İlk grupta, valinin il özel idare sisteminden tamamen çıkarılmasını, vali-özel idare ilişkilerinin, vali-belediye ilişkilerine benzer bir statüye kavuşturulmasını savunan katılımcılar bulunmaktadır. İkinci grupta, reformların seçilmişlerin yetkilerini arttıran hükümlerinin uygulamaya eksiksiz bir biçimde aktarılmadığı görüşü paylaşılmaktadır. Çözüm olarak, valinin özel idare sistemi içinde kalması, fakat seçilmişlerin yetki ve güçlerinin artırılması talep edilmiştir. Üçüncü grupta, valinin yine sistem içinde kalmasını ve koordinatör rolünün devam etmesini savunulmuştur.

Çalıştaylarda, il genel meclisi komisyonlarının sayıları ve işleyişlerinin çoğu kez verimli ve temsili olmaktan uzak bir görünüm sergilediği de dile getirilmiştir. Bunun sebebi olarak komisyon sayılarının ihtiyaçlarla izah edilemeyecek biçimde artışının önlenememesi gösterilmiştir. Komisyonların, uzmanlık ve dengeli temsili ilke edinen, gerektiğinde kurum dışından destek almaya imkân veren bir yapı ve işleyişe kavuşturulması önerilmektedir. Diğer bir sorun, genel sekreterlerin uygulamada *vali-meclis-siyaset-halk sarmalında arada*

kaldığıdır. Dolayısıyla genel sekreterlerin yetkileri, göreve gelme yöntemleri, nitelikleri ve diğer organlarla ilişkilerine dair düzenlemelerin netleştirilmesi gerekliliği vurgulanmıştır. Genel sekreterlerin konumları, rolleri ve işlevlerinin ciddi bir biçimde gözden geçirilerek, belirsizlikleri ve çatışmaları azaltacak şekilde yeniden düzenlenmesi ihtiyacı yaygınlıkla ifade edilmiştir.

Çalıştaylarda il encümenlerinin durumu ve işleyişi de farklı katılımcılar tarafından gündeme taşınmıştır. Encümenin görev ve yetkilerinin başka birimlere aktarılmasıyla tamamen kaldırılmasını önerenler bulunduğu gibi, seçilmişlerin ve muhalefet temsilcilerinin ağırlık taşıdığı bir sistemin getirilerek, il encümeninin daha demokratik ve işlevsel hale dönüştürülmesini talep eden katılımcılar da olmuştur.

### **C. Mali Konular**

Katılımcıların çoğunluğuna göre, il özel idarelerinin mali imkân ve gelirleri, artan görev ve sorumluluklarıyla orantılı değildir. Mali yeterliliğin sağlanması amacıyla katılımcılar tarafından farklı öneriler sunulmuştur. Bunlar, genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payların coğrafi genişlik ve hizmet alanının büyüklüğü ilkelerine göre artırılması; il özel idarelerine büyükşehir belediyelerindeki uygulamaya benzer şekilde illerden toplanan vergi gelirlerinden pay verilmesi ve kurumun yaptığı hizmet ve mal alımlarında KDV ve/veya ÖTV muafiyeti tanınmasıdır.

### **D. Gelecek Reformlar ve Genel Değerlendirme**

Çalıştayların son sorusu, çalıştayların yapıldığı dönem itibarıyla gelecek reformlara ışık tutması amacıyla sorulmuştur. Katılımcılardan Kocaeli ve İstanbul Büyükşehir Belediye sınırlarının il özel idare sınırlarıyla birleştirilmesinin etkilerini değerlendirmeleri istenmiştir. İl özel idare ile büyükşehir belediye sınırlarının birleştirilmesi konusunda üç farklı görüş ortaya çıkmıştır. Birinci alternatifi savunan katılımcılar tek yerel yönetim-tek meclis uygulamasını olumlu bulmuş ve *çok başlılığın ve israfın önlenmesi, kaynak kullanımında rasyonellik ve verimlilik, hizmetlerin daha profesyonelce yürütülmesi, il özel idarelerinin taşeronluktan kurtarılması...* şeklinde düşüncelerini ifade etmiştir. İkinci alternatifi savunan katılımcılar, uygulamanın olumsuz sonuçlarını dile getirmiş tasfiye yerine mevcut yapının işleyişi ve verimliliğinin artırılmasını dile getirmişlerdir. Ayrıca, tek meclis uygulamasının az gelişmiş ve coğrafi olarak büyük bölgelerde hizmet sunumunda sorunlara yol açacağı belirtilmiştir. Üçüncü alternatifi savunanlar, kademeli bir geçişi ve küçük illerde pilot denemeyi, uygulamanın zamana yayılıp gerçekleştirilmesini önermişlerdir.

Çalıştaylarda sıklıkla dile getirilen görüş, 2005'ten sonra yapılan düzenlemelerin il özel idarelerinin ve özellikle il genel meclislerinin statüsünü ve gücünü artırmak açısından olumlu olduğu yönündedir. Ancak, yeni yetki ve sorumlulukların, uygulamada henüz tam anlamıyla içselleştirilip etkin bir biçimde kullanılmadığı yönündedir. Bu doğrultuda, öncelikle il özel idarelerinin kurumsal yapısında ve işleyişinde yaşanan sorunların çözülmesi, kaynakların ve kapasitenin artan görev ve sorumluluklara yönelik bir biçimde geliştirilmesi, bu



kurumun organları arasında yetki ve sorumluluk dağılımı açısından yaşanan belirsizliklerin ve çatışmaların giderilmesi gerektiği yaygınlıkla ifade edilmiştir. Çalıştayın yapıldığı dönemde, katılımcılar il özel idarelerinin kapatılması şeklinde bir öneriyi açık olarak dile getirmemişlerdir. Fakat çalıştaylardan sonra çıkarılan 6360 sayılı Kanun'un sahadaki talep, beklenti ve ihtiyaçları karşılamadan uzak olduğu da görülmektedir.

### III. 6360 SAYILI KANUN'UN İL ÖZEL İDARELERİNE YANSIMALARI

Son dönemde yerel yönetimlere yönelik yapılan köklü değişikliklerden en önemlisi 2012 yılı 6360 sayılı *On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulmasına İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*'dur. 2013 tarihinde 6447 sayılı yasa ile Ordu ili de büyükşehir olarak kabul edilmiş ve büyükşehir sayısı otuzu<sup>††</sup> bulmuştur.

Kanunla büyükşehir belediyesi kriterlerinin değiştirilmesi, büyükşehirlerde yer alan tüm belediyelerin büyükşehir ilçe belediyesi haline getirilmesi ve köylerin mahallelere dönüştürülmesi, büyükşehir olan illerde anayasada belirtilen yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin kaldırılması, belediye sınırlarının ilin mülki sınırı olması ve hizmet sunumunda kır-kent ayrımının kaldırılması, büyükşehirlerde valiye bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKB) adıyla yeni bir yapının kurulması gibi önemli değişiklikler getirilmiştir.

6360 sayılı Kanun hem yerel yönetim anlayışında hem de mülki idare yapılanmasında önemli değişiklikler getirmiştir. Bu yüzden yerel yönetimlerin gelecek projeksiyonu açısından ağır eleştirilere maruz kalmıştır. Eleştiriler, yasa oluşum sürecinin demokratik ve katılımcı olmaması, yeni yapılanmanın anayasaya aykırılık teşkil etmesi, mevzuat hazırlama usul ve esasları hakkında kanunun gereklerini yerine getirmemesi (Gözler, 2013), yerelleşmeden uzaklaşılması, yerelde mülki idarenin gücünün tekrar kazandırılması, hizmet sunumunda subsidiarite ilkesine aykırı davranılması; hizmetlerde verimlilik ve etkinliğin sağlanamama ihtimali, iki kademeli büyükşehir yönetiminin bürokrasiyi arttırma potansiyeli (Karaman, 2013), tek bir yerel yönetim sağlanarak yerel yönetim oluşumunun gelecekte bölge idarelerine dönüştürülme olasılığı ve bölgeselleşmenin yaratabileceği olası tehlikeler (Güler, 2012) olarak sayılabilir.

Yasa tüm yerel yönetimleri etkilemesine rağmen, il özel idareleri üzerindeki etkileri de azımsanamayacak derecededir. 81 olan il özel idarelerinin 30'u kapatılmaktadır. Her üç kurumdan birinin kaldırılması bakımından etkisi yüksek bir kanundur. Yasanın il özel idarelerini doğrudan etkileyen diğer maddeleri 21., 22., 23., 24. ve 25. maddelerdir. Bu maddelerde öne çıkan konular sırasıyla denetim komisyonuna dışarıdan ve ücretli uzman tahsis edilebilmesi, il encümeninin yapısının değiştirilmesi, il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın düşürülmesidir (6360 sayılı Kanun).

†† Yeni kurulan 14 büyükşehir belediyesi; Şanlıurfa, Hatay, Manisa, Balıkesir, Kahramanmaraş, Van, Aydın, Denizli, Muğla, Tekirdağ, Mardin Malatya, Trabzon ve Ordu'dur.

6360 sayılı Kanun'un getirdiği değişiklikler bölgesel çalıştaylardan çıkan bulgularla karşılaştırıldığında kurumlar arası ilişkiler, örgüt yapısı ve mali konular alanlarında değişiklik yapılırsa da, çözüm önerilerinin göz ardı edildiği görülmektedir. Çalıştayda da dile getirilen yerelde tek meclis tek yerel yönetim oluşumu sağlanmıştır. Bu uygulamanın özünde il özel idarelerinin gerçekten de mülki idare taşra teşkilatına sadece ekipman sağlayan bir taşeron firma gibi algılanmasının etkisi büyüktür denebilir. Ayrıca kanun, mali kaynakların arttırılması beklentisini, karşılayamamış ve aksine düşüşe sebep olmuştur.

Kanunun 34. maddesi, YİKB'lerin kurulmasına yasal dayanak oluşturmuştur. Madde ile İçişleri Bakanlığı Taşra Teşkilatı kurumlarına bu başkanlık da eklenmiştir (3152 sayılı Kanun, md.28). YİKB'ler, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamularının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesiyle yetkilendirilmiştir (md.28). İl stratejik planları ve performans programlarının Başkanlığa gönderilmesi, Başkanlığın denetim bakımından önemli işlevleri yerine getireceğinin işaretidir. Başkanlık, vali veya vali tarafından görevlendirilecek bir vali yardımcısı tarafından yönetilecektir (md. 34). Bu madde ile mülki idarenin konumu güçlendirilmiş ve daha fazla söz sahibi olmasına olanak tanınmıştır. Başkanlığın finansal kaynakların merkezi idareden sağlanması, bu yüzden güçlü ve güvenilir olması, bu kurumların mali olanaklarının tatmin edici düzeyde olacağını göstermektedir. İnsan kaynakları bakımından da güçlendirilen başkanlık, gerektiğinde kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın ihtiyaç durumuna göre uzman, sözleşmeli personel ve memurları bu başkanlıklarda görevlendirmeye yetkili olacaktır (md. 34).

Kanun, yatırım hizmetlerinin aksaması durumunda valinin bu duruma müdahale edebilmesinin ve vesayetin güçlenmesinin de yolunu açmıştır. Kanuna göre ildeki kamu kurumlarınca yürütülmesi gereken yatırımların aksadığının tespitinde vali uygun süre vererek yatırımın gerçekleştirilmesini isteyebilmektedir. Hizmet ve yatırımın verilen sürede gerçekleşmemesi halinde, vali söz konusu yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurumlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi Başkanlık aracılığıyla da yerine getirebilecektir (md. 34). Kısacası, önceden il özel idareleri tarafından sağlanan merkezi yönetim hizmet ve yatırımlarına destek olma işlevini, bu yeni yapı yerine getirecektir.

Başkanlıkla ilgili yasal düzenlemelerden yola çıkılarak, başkanlığın rolü ve kapsamı hakkında farklı yorumlarda bulunulabilir. Öncelikle, valinin il üzerindeki rolü güçlendirilmiş ve valiliğin yönetsel kapasitesi koordinatör vasfıyla yeniden şekillendirilmiştir. Nitekim bölgesel çalıştaylarda, valinin sistem içinde yer alması fakat koordinatör niteliklerinin güçlendirilmesi çözüm önerisi olarak dile getirilmiştir. İkincisi, il özel idarelerinin kapatılmasıyla ildeki tek yerel yönetim olacak olan büyükşehir belediyelerine benzer bir mekanizma yaratılması söz konusudur. Bunun nedenleri kırsalda aksayan hizmetlere müdahale etme,

yerel-merkez dengesini koruma, bölge idaresine doğru bir yapılanma olarak gösterilebilir. Son olarak, bu yeni yapılanma bölge düzeyinde koordinasyon aracı olan kalkınma ajanslarına benzer bir mekanizma olarak da düşünülmüş olabilir. Yatırım ihtiyacı tespiti, koordinasyon ve izlemesi gibi zaten kalkınma ajansları tarafından yerine getirilmesi beklenen görevler, il düzeyinde yetki bakımından benzer bir kurum kurularak ve valinin yetkisi arttırılarak yerine getirilmeye çalışılmaktadır (Koyuncu ve Köroğlu, 2012).

Kamu yönetimi tarihine bakıldığında, YİKB'lerin hem kalkınma ajanslarına hem de büyükşehir belediyelerine benzer bir mekanizma olarak ortaya çıkması yabancı bir uygulama değildir. 2005 yılında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kapatılıp bu kurumun yetki, görev ve bütçeleri il özel idarelerine aktarılmıştır. İl özel idarelerinin varlığına ve yetki alanlarına rağmen, aynı amaçlara hizmet eden ve merkezi yönetim (İçişleri Bakanlığı) bütçeli Köylerin Altyapısının Desteklenmesi (KÖYDES) Projesi yine aynı güdüyle gerçekleştirilmiştir (Çiner ve Karakaya, 2012). Aynı görev ve yetkileri yerine getiren benzer kurumların kurulması merkez-yerel yönetim arasında güç dengesinin sağlanmaya çalışılması ile açıklanabilir.

YİKB'lerin işlevselliği ve etkinliği gelecekteki faaliyetleriyle değerlendirilecektir. Bu aşamada mülki idarenin güçlendirildiği ve merkez-yerel yönetim dengesinin merkez lehine bozulduğu iddia edilebilir. Bundan sonraki süreçte YİKB'ler kalkınma ajansları ile koordineli bir şekilde işlevlerini yerine getirmeli, iki kurumun birbirini dışlamasından ziyade eşgüdüm amacı güdülmelidir.

### SONUÇ

Bu çalışmada anayasalar, raporlar ve ilgili mevzuat üzerinden il özel idarelerinin günümüze kadar uğradığı dönüşümler ele alınmıştır. 1913 Kanunu ve 3360 sayılı Kanun içerik bakımından çok önemli değişiklikleri içermemektedir. Fakat 5302 sayılı Kanun ile atılan reform adımları oldukça ilerici nitelikte olmuştur. Her ne kadar 6360 sayılı Kanun ile ilerleme kaydedildiği düşünülse de, çalıştay sonuçlarına göre, uygulamadaki sorunlara çözüm olamamıştır.

2011 yılında LAR II Projesi kapsamında İçişleri Bakanlığı MİGM yürütücülüğünde gerçekleştirilen bölgesel çalıştaylar, 5302 sayılı Kanun'un sahadaki yansımaları hakkında bilgi ve veri toplamak amacıyla gerçekleştirilmiştir. Çalıştaylarda il özel idarelerine yönelik olarak kurumlar arası ilişkiler, örgüt yapısı ve organlarının işleyişi, mali konular sorun alanları olarak tartışılmıştır. Çalıştaylarda dile getirilip, 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinde tek yerel yönetim-tek meclis uygulaması sağlanmıştır. Denetim komisyonlarına dışarıdan uzman tahsis edilmesinin yolu açılmıştır.

Çalıştaylarda dile getirilen çoğu sorun il özel idarelerinin aleyhinde olacak şekilde düzenlenmiştir. Öncelikle çift başlı yetkilendirme sorunu, büyükşehir belediyelerinde il özel idareleri ortadan kaldırılarak çözümlenmeye çalışılmıştır. İkinci olarak teşkilat yapısı içinde valinin konumu aynı şekliyle korunmuştur. Son olarak, sadece il encümeninin üye sayısı değiştirilmiştir. Mali kaynaklar düşürülmüştür.

Çalıştaylarda ele alınan sorunların yasal düzenlemelerle çözüme kavuşmadığı görülmektedir. Merkezi yönetim, yerel yönetim tarihimizde tekerrür ettiği gibi, yasal düzenlemelerle yine güç ve yetkiyi elde etme yolunu tercih etmiştir. Bu durum çalıştayların, reform sürecinde, uygulamadaki sorunlar hakkında bilgi toplama ve katılımcılık esasına dayanarak yeni çözümler üretmekten ziyade yereli gelecek düzenlemeler hakkında bilgilendirme amacıyla gerçekleştirildiği düşüncesini akıllara getirmektedir. Merkezi yönetim tarafından yasal düzenlemelerle şekillenen il özel idareleri, uzun yıllardan beri 'baş ağrıtan', 'gereksiz' kurumlar olarak görülmüş, bu yüzden an itibariyle büyükşehirlerde kaldırılarak 'kökten çözüm' gerçekleştirilmiştir. Varlığını sürdürecektir olan 51 il özel idaresi son demlerini yaşarken "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları" Türk kamu yönetiminde yeni bir taşra yapılanmasını, akademisyenler için de yeni bir araştırma alanını oluşturmaktadır.

#### KAYNAKÇA

- Aytaç, F. (1995), İl Özel İdareleri Hakkında Düşünceler, *Yeni Türkiye*, 4, 377-389.
- Coşkun, B & Uzun, T. (2005), İl Özel İdaresi'nde Yeniden Yapılanma. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform* içinde (s. 157-174) Ankara: Nobel.
- Çiner, C. U. & Karakaya, O. (2012), Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 68 (2), 63-93.
- Çoker, Z. (1981), Yeniden Düzenleme Çalışmalarında Yöntem: İçişleri Bakanlığı İç-Düzen Örnekolayı, *Amme İdaresi Dergisi*, 14 (3), 71-81.
- Eryılmaz, B. (2015), *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar* (8. Baskı), Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Gözler, K. (2013), 6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur? *Legal Hukuk Dergisi*, 11 (122), 37-82, [www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf](http://www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf), 17.08.2013.
- Güler, B. A. (2012), Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine, [http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/B%C3%9CT%C3%9CNSEH %C4%B0RTASARI BAG.pdf](http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/B%C3%9CT%C3%9CNSEH%C4%B0RTASARI%20BAG.pdf), 27.08.2013.
- Güler, B. A. (2004), 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/ioi-son.pdf>, 26.06.2013.
- Karaman, Z. T. (2013), Türkiye'nin İdari Yapılanmasında Yerel Yönetimler ve Felsefesi, *(Tebliğ, Güncel Sorunlar Işığında, Türkiye'de Yerel Yönetimler, Yerel Yönetimler Sempozyumu, Ankara, 21-22 Şubat 2013)*, 02.08.2013.
- Koçak, S. Y. & Kavara, V. (2012), 5302 Sayılı Kanun Sonrasında İl Özel İdarelerinde Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 10 (20), 61-92.
- Koyuncu, E. & Köroğlu, N. T. (2012), Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme, *TEPAV-Politika Notu*, Kasım 2012, N201276, [http://www.tepav.org.tr/upload/files/13524625179.Buyuksehirler\\_Tasarisi\\_Uzerine\\_Bir\\_Degerlendirme.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/13524625179.Buyuksehirler_Tasarisi_Uzerine_Bir_Degerlendirme.pdf), 08.09.2013.
- Oktay, T. (2010), *Yerel Yönetim Reformu Sonrasında İl Özel İdareleri*, İstanbul: Hayat Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2012), *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi* (4. Baskı), Ankara: Cedit Neşriyat.
- Parlak, B. (2005), Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform* içinde (s.175-200), Ankara: Nobel
- Resmi Gazete, "22 Mart 2013 tarihli 6447 sayılı Kanun", <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/20>

- 13/03/20130322.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130322.htm, 12.08.2013.
- Resmi Gazete, “06 Aralık 2012 tarihli 6360 sayılı Kanun”, <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/12/20121206.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/12/20121206.htm>, 14.08.2013.
- Resmi Gazete, “15 Temmuz 2008 tarihli 5779 sayılı Kanun”, <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/07/20080715.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/07/20080715.htm>, 06.07.2013.
- Resmi Gazete, “04 Mart 2005 tarihli 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu”, <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/03/20050304.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/03/20050304.htm>, 04.07.2013.
- Resmi Gazete, “26 Mayıs 1987 tarihli 3360 sayılı Kanun”, <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/19471.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/19471.pdf>, 06.07.2013.
- Resmi Gazete, “23 Şubat 1985 tarihli 3152 sayılı Kanun”, <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18675.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18675.pdf>, 17.07.2013.
- TBMM, “6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un Genel Gereçesi”, <http://www.tbmm.gov.tr/d24/2-1316.pdf>, 07.09.2013.
- TBMM, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları (1/731)”, 29.12.2003, *Dönem 22, Yasama yılı 2*, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>, 01.06.2014.
- TODAİE (1991), “Kamu Yönetimi Araştırması: Genel Rapor (KAYA Raporu)”, <http://www.todaie.edu.tr/dosya/kaya.pdf>, 20.05.2014.
- TODAİE (1972), “İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler: İdari Reform Danışma Kurulu Raporu”, Ankara: TODAİE.
- TODAİE (1966), “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP Raporu)”, İkinci Baskı, Ankara: TODAİE.
- TORTOP N. (1987), İl Özel İdarelerinin Durumu ve Yeni Getirilen Değişiklikler, *Amme İdaresi Dergisi 20 (3)*, 3-11.
- UNDP, “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi-II. Aşama”, <http://www.lar.org.tr/sayfalar/goruntule/2/>, 10.02.2014.
- 1921 Teşkilât-İ Esasiye Kanunu, <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm>, 04.02.2014.
- 1924Anayasası, <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>, 04.02.2014.
- 1961Anayasası, <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, 04.02.2014.
- 1982 Anayasası, [http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa\\_2011.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf), 04.02.2014.

## SUMMARY

*Special provincial administrations (SPAs) are the local administration bodies, dated back to the late Ottoman era, that are subjected to the continuous re-organization in the historical process. While SPAs' responsibilities and competence areas have tendency to shrink and enlarge periodically, this situation is accompanied by the changes in their importance and nature in the re-organization process. In the past, whether they are the local administrations are discussed and even they were exposed to the critics on their abolishment which was seen as more rational. Nowadays, these discussions are still popular in the agenda as well.*

*The fundamental aim of that study is to reflect the what is going on in the implementation and in a way bridge the academic literature with the real life experiences. Hence, the theoretical framework and method as seen in the ordinary academic writings. The objective of the study is to contribute to the further research and literature and particularly to find solutions to the practical problems regarding SPAs.*

*The outline of the paper is a) the presentation of the historical progress of SPA reform efforts, b) transformation of SPAs within the scope of constitutional changes, related regulations; c) evaluation of practical implementation problems and solutions discussed in the regional workshops of Support to Further Implementation of Local Administration Reform in Turkey Project (LAR II) envisaged by joint efforts of Ministry of Interior of Turkey, UNDP an EU and lastly d) the repercussions of the Law number 6360 on SPAs and the future of the relations between them and local authorities will be discussed on the axis of Investment Monitoring and Coordination Directorate.*

*Regarding historical background, the Law number 5302 is the most progressive, while Law number 6360 could not pose significant solutions to practical problems that are voiced during the workshops. The main aim of the regional workshops were to get knowledge about the problems in the field, that the implementers encountered within the scope of Law number 5302. The regional workshops have been able to gather local administrators, political party representatives, academicians, citizen assemblies', chamber of industry and trade representatives and regional agency representatives between the dates 15th September and 6th October 2011 in 6 different cities namely, Erzurum, İstanbul, İzmir, Gaziantep, Konya and Ordu. In total 283 representatives discussed about the regulative and practical controversies the municipality, metropolitan municipality and SPA. The SPAs problems are the inter-institutional relations, organizational structure and the functioning of the organs and fiscal issues. In the final assessment the paper concludes the reflections of workshop outcomes on the Law number 6360. Although there has been some response, in general the problems could not be solved. The central administration has been in tendency to increase the power and competence by new law. In a sense, this situation brings the questions of regional workshops functions and aims. In other words, the main function of the workshops were to inform the field about the future regulations rather than bringing solutions and gather knowledge of challenges in a participatory manner.*