

# İL ÖZEL İDARESİ PERSONEL REJİMİ ÜZERİNE TARİHSEL BİR İNCELEME: 1913-1980\*

Erdem GÜVEN\*

## Özet

Bu çalışma, il özel idaresinin tarihsel gelişimine, bu idareye özgü personel rejiminin hukuki ve yönetsel nitelikleri özelinde ışık tutmayı amaçlamaktadır. Bu doğrultuda il özel idaresinin, onun organik kanunu niteliğindeki 1913 Kanun-u Muvakkati'nde yönetim ilkeleri bağlamındaki konumlanışı ve Cumhuriyet dönemi mülki teşkilat politikaları, personel boyutu üzerinden incelenmiştir. İnceleme kapsamında, özel idarenin Osmanlı'nın son döneminden miras alınan ve Cumhuriyet'le birlikte tahkim edilen, bir yerel yönetimden çok teknik hizmet birimi olarak edindiği öne sürülen yönetsel işlevin personel teşkilatı üzerindeki izdüşümleri gösterilmeye çalışılmıştır.

**Anahtar Sözcükler:** İl Özel İdaresi, Kamu Personel Rejimi, Yerel Yönetim, Yetki Genişliği, Görev Ayrımı.

## A HISTORICAL OVERVIEW OF THE PERSONNEL REGIME OF SPECIAL PROVINCE ADMINISTRATION: 1913-1980

## Abstract

This article focuses on shedding light on the historical process of special provincial administration in Turkey with a view to the legal and administrative status of its personnel regime. In this light, the unique status of provincial administration in its 'organic law' of 1913 (*Kanun-u Muvakkat*) and the civil administration policies of the Republican period have been discussed. It is ultimately argued that the function of provincial administration as a

---

\* Arş. Gör., Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, ORCID: 0000-0002-3320-3475.

\*\* Çalışmanın nüvesi sayılabilecek olan araştırma sürecinde personel rejimi üzerine kaynaklara ilişkin özenli yönlendirmesi için Onur Ender Aslan'a teşekkürü borç bilirim.

technical service unit rather than a local government had been inherited from the late decades of the Ottoman Empire and later fortified by the Republican era, the repercussions of which could be followed from the civil/personnel organization of provincial administration.

**Key Words:** Special Provincial Administration, Public Personnel Regime, Local Government, Deconcentration, Division of Tasks.

## Giriş

İl özel idaresi, neredeyse Türk idare teşkilatına girmiş olduğu yüz yılı aşkın bir geçmişten günümüze değin akademi ve bürokrasi ekseninde tartışma konusu olmuştur. Yasal anlamda bir yerel yönetim birimi olarak kabul görmesine karşın idari, mali, örgütsel nitelikleri ve görev alanları itibarıyla 'tipik' yerel yönetim işlevselliğinden uzak kalışı, özel idarenin merkezi idareyle ilişkisi hakkında kesin bir kanaate varmayı güçleştirmiştir. Öyle ki devlet sistemi içindeki yönetsel konumu, kendisine ilişkin köklü reform düşüncelerinden varlık nedenine dair sorgulamalara varacak genişlikteki tartışma yelpazesinde çoğunlukla muğlak bırakılmıştır. İl özel idaresinin tarihsel gelişimini inceleyen yazında, söz konusu muğlaklığı gidermeye yönelik olarak siyaset-yönetim bilimi çerçevesinde geliştirilen yaklaşımların, konuyu yerel yönetimler tarihi çerçevesinde sorunsallaştıran çalışmaların görece baskınlığı karşısında geriplanda kaldığı görülmektedir. Özel idarenin yönetsel mahiyetini tespit etmenin başlıca uğraklarından biri olması gereken özel idare personel teşkilatının kamu personel rejimi içinde işgal ettiği konum da, özel idarelerin kendine münhasırlığı üzerine neredeyse görüş ayrılığı olmamasına karşın, başlı başına bir inceleme konusu olarak ele alınmayan boyutlardan birisi olmuştur.

Bu çalışma il özel idarelerinin içinden geçtiği tarihsel süreci, bu idarelerin temel beşeri unsuru olan personel rejiminin hukuki ve yönetsel statüsüyle ilişkisi kapsamında incelemeyi amaçlamaktadır. Çalışma, Cumhuriyet öncesi ve sonrasındaki gelişmeler ışığında örgütlenmiştir. Cumhuriyet sonrası dönem, özel idarelere yönelik tekil tartışmaların büsbütün devlet ve toplumsal mekânı merkezine alan neoliberal yapılanmanın içinde anlam kazanacağı 1980'li yıllara kadar sınırlanmıştır.<sup>1</sup> Çalışmada öncelikle özel idarenin ona yasal hüviyet kazandıran metinlerde anılan 'yetki genişliği' ve 'görev ayrımı'

---

<sup>1</sup> 1980-sonrası dönüşüm sürecinde, özel idare mevzuatına ilişkin iki temel düzenleme mevcuttur. Bunlardan ilki, bu çalışmada il özel idaresinin hukuki statüsüne ilişkin temel başvuru kaynağı olarak ele alınan 1913 Vilayet Kanun-u Muvakkati üzerindeki ilk kapsamlı değişiklikleri getiren, Kanun'un çok sayıda hükmünü değiştiren/yürürlükten kaldıran 1987 tarihli 3360 sayılı Kanun'dur. İkincisi, yerel yönetimlere 2000'li yıllara özgü birikim stratejileri doğrultusunda 'işletme' niteliği kazandıran düzenlemeler bağlamında düşünülmesi gereken 2005 tarihli 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'dur. 1987 tarihli değişikliklere kadarki sürecin, il özel idaresinin

ilkelerinin birbiriyle ilişkisi bağlamındaki konumlanması ve bu konumlanışın özel idare personel sistemi, kaynak ve örgütlenmesinde hangi biçimlerde somutlandığı tartışılacaktır. Daha sonra, özel idareyle ilişkilendirilen yetki-sorumluluk kapsamı ve ona uygun personel teşkilatının Cumhuriyet'in kamu personel rejimi yapılanması ve merkezileşme politikaları kapsamında geçirdiği dönüşüm, özel idarenin geleceği üzerine yapılan tartışmalarla desteklenerek incelenmeye çalışılacaktır. Çalışmada temel başvuru kaynağı olarak, ilgili yasama süreçlerine ilişkin temel metinler (yasa, tasarı, encümen/komisyon incelemeleri, meclis görüşmeleri) ile özel idare teşkilat ve maliyesine ilişkin istatistikî verilerden faydalanılmıştır.

### **İl Özel İdaresine İlişkin Hukuki Düzenlemeler ve 1913 İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati**

İl özel idareleri ile ilişkilendirilen yetki ve sorumluluk konusunun kavramsal açıdan Osmanlı Devleti'nin idari örgütlenmesinde kendine yer buluşu, ilk olarak 1864 yılında Tuna vilayeti için çıkarılan Teşkilî Vilayet Nizamnamesi ile mümkün olmuştur. Tuna vilayetindeki deneyimlerden faydalanılarak 1867 yılı itibarıyla kabul edilen Vilâyet-i Umûmiye Nizâmnamesi ile tüm vilayetler için uygulanmaya başlanan (Ortaylı, 1974: 42-9) ve bu anlamda alan yazında Osmanlı taşra örgütlenmesinin esası olan eyalet sisteminden vilayet sistemine geçişin ilk adımı olarak kabul edilen bu düzenlemede, vilayetteki hiyerarşik yapı ve yetki dağılımı belirlenmiş, valinin yetki alanı genişletilerek yasalar ve siyasal kararların yürütülmesi kendisine bırakılmıştır. Ayrıca vilayet genel idaresinin yanında, *vilayetin umur-u hususiyesi* ile ilgili görevlendirilen, vali başkanlığında bir meclis de (vilayet umumi meclisi) öngörülmüştür. Bu meclisle her ne kadar bugünkü anlamıyla tüzel kişiliği haiz bir yerel yönetim birimi olarak özel idare modeli getirilmiş olmasa da, vilayet düzeyinde genel ve özel idare ayrımıyla yapılanmaya başlayan idari yapının yasal içeriğinin söz konusu düzenlemede temellendiğini söylemek mümkündür.

Düzenlemenin dört yıllık bir uygulamadan sonra yerini bıraktığı 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi'nde de özel idare ile ilgili hükümler esas olarak korunmuş ve hatta vilayet umumi meclisinin görev alan ve yetkileri genişletilmiştir. Bunun yanında, meclis kendisine özerk bir kimlik kazandıracak olan tüzel kişilik, icrai karar alma yetkisi ve dolayısıyla ayrı bir personel teşkilatından yoksun tanımlanmıştır. Bu açıdan, vilayet umumi meclisine kendisinin görev alanına izafe edilen bugünkü il özel idaresi işlevlerinin

---

kuruluşundan itibaren genel idari teşkilat içindeki özgün konumundan kaynaklı 'muğlaklıklar' bir yana bırakılırsa, kanunun genel insicamı açısından belli bir süreklilik arz ettiğini söylemek mümkündür.

yanında, bu işlevleri yerine getirme iktidarının kazandırılmadığı açıktır. Meclisin, adem-i merkezîyeti ifade eden bir birim olmaktan çok, vilayet düzeyinde incelediği kimi bayındırlık, tarım ve maliye konularındaki görüşünü merkeze rapor eden bir danışma meclisi olarak düşünüldüğü söylenebilir. Ancak yine de, meclisin varlığını bugünkü il genel meclisinin kaynağı ve adem-i merkezîyet idarelerinin bir çekirdeği (Nadaroğlu, 1978: 282) olarak da görmek yanlış olmayacaktır.

Vilayetlerin özerk bir adem-i merkezîyet birimi olarak örgütlenme düşüncesi yasal düzlemdeki ilk karşılığını I. Meşrutîyet Anayasası olarak bilinen 1876 tarihli Kanunu Esasi'de bulmuştur. Bu, yaygın kanaate göre, öteden beri türlü derecelerde dışarıdan ve içeriden gelen baskılara karşı Osmanlı'nın ıslahat adı altında ülkeyi bir bütün halinde tutma gayretine yönelik bir anayasal adımdı. Anayasa'nın "Vilayat" Fıslı ile vilayet işlerinin yetki genişliği (tevsî-i mezuniyet) ve –1961 Anayasası'na kadar anayasal temelini koruyacak olan– görev ayrımı (tefrik-i vezaif) ilkelerine göre idare edileceği kabul edilmiştir. Ayrıca, söz konusu fıslı altında yer alan 108. madde'de bu ilkelerin kapsamının ayrı bir kanunla belirleneceği hükümlenmiştir. Hazırlanması öngörülen bu düzenleme Osmanlı Mebuslar Meclisi'nin kısa bir süre içinde kapatılmış olması ile çıkarılamamış, bunun sonucunda Anayasa'da idari adem-i merkezîyetin ifadesi olarak yer alan görev ayrımı ilkesi için uygulanma olanağı bulunamamış ve illerin idaresi İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi hükümlerine göre yürütölmeye devam edilmiştir.

Yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerinin bir arada uygulanma olanağı bulacağı yasal düzenleme 1908 yılında, II. Meşrutîyet'in ilanıyla birlikte yeniden gündeme gelmiş, hükümetin Vilayet Kanunu adıyla sunduğu tasarı mecliste görüşölmeye başlanmıştır. Ancak, II. Meşrutîyet ile birlikte gelen görece özgürlük ortamı içerisinde azınlıkların konu ile ilgili tutumu ve kimi Batılı ülkelerin artan baskısı neticesinde vilayetlerin idaresinin merkezîyet esasına göre mi, adem-i merkezîyet esasına göre mi yönetileceği tartışması alevlenmiş, tasarı 1912 yılına kadar Meclis-i Mebusan tarafından oluşturulan özel bir komisyon tarafından incelenip raporlanmasına rağmen mecliste bir sonuca varılamamıştır (Nadaroğlu, 1978: 283-4). Nihayetinde, İttihat ve Terakki hükümeti yeni tasarı çalışmalarının Balkan Savaşları'nı takiben kimi değişikliklerle son bulmasından sonra, Anayasanın kendisine verdiği yetkiye dayanarak geçici kanun niteliğinde bir kararnameyle vilayetin genel ve özel idarelerine ilişkin esasları düzenleyen İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati'ni (İUVKM) 26 Mart 1913 tarihinde yürürlüğe koymuştur. Bu muvakkat (geçici) kanunun genel esası bakımından İttihat ve Terakki'nin merkezîyetçilik anlayışına aykırı olduğunu savunan görüşler bulunsa da (Bayur, 1991: 304), ile-

ride göreceğimiz üzere kanun içeriğinde hâkim olan anlayış, merkez-yerel arasında bir iktidar paylaşımındansa egemenliğin münhasıran merkezde tutulduğu bir idari işbölümüne işaret etmektedir.

Konumuz açısından söz konusu kanunun önemi büyüktür. Kanun 2005 yılına kadar muhtelif değişiklik ve eklemelerle yürürlükte kalmış olup bu süre boyunca özerk bir yerel yönetim birimi olarak kabul gören il özel idarelerinin statüsünü düzenleyen temel kanun olma özelliğini korumuştur. Kanun aynı zamanda, vilayette (bundan böyle, ‘il’<sup>2</sup>) görev yapan çalışanların memuriyetlerini ilgilendiren ayrı bir memurin kanunu mevcut bulunmadığından, il özel idaresi personel rejiminin yönetsel incelemesi için de başvurulması gereken başat yasal kaynaktır. Bununla birlikte, kanunda il özel personel rejiminin doğrudan doğruya düzenlenmemiş ve ayrı bir düzenlemenin öngörülmemiş olmasından ileri gelen sınırlılıklardan da söz etmek mümkündür. Bu sınırlılıklar dâhilinde tarihsel bir çözümleme yapabilmek her şeyden önce söz konusu kanunun metinsel içeriğine odaklanmayı gerektirir.

## **İl Özel İdaresi ve Personelinin Kanun-u Muvakkat’te Hukuki ve Yönelmel Konumlanması**

1913 tarihli İUVKM ile il özel idaresi, kendine has görev ve yetkilerin belirlenmesinin yanında geliri, gideri, bütçesi, personeli ve malvarlığı yönünden tüzel kişiliğe sahip bir kamu kuruluşu haline getirilmiştir. Kanunun giriş bölümünde (“Mukaddime”) Kanuni Esasi’nin daha önce söz edilen 108. maddesine atıfla illerin idari usulünün yetki genişliği ve görev ayrımı ilkeleri üzerine tesis edileceği belirtilerek yerinden yönetim esasları fiilen kabul edilmiştir. Aynı bölümün bir diğer hükmü ile her memurun yasal yetki dairesi içinde memuriyetiyle alakalı tüm işlerin yerine getirilmesiyle sorumlu tutulması, il özel idaresi personeline ilişkin olarak da ilk ve en genel esasın altını çizmiştir. Bu sorumluluğun aynı zamanda görev ayrımı ilkesince, memurların kendi yetki dairesinde muktedir kılınmasını gerektireceği de düşünülebilir.

İl ölçeğine ilişkin personel rejiminin değerlendirilmesi açısından Kanun-u Muvakkat’ın önemli bir özelliği, kanun metninin ilin genel ve özel idaresine

---

<sup>2</sup> Osmanlı Devleti ve Cumhuriyet’in taşra yönetiminde vilayet ve il terimlerinin karşılık geldiği mekânsal ölçekler farklı olmakla birlikte her iki terim, merkezi idarenin taşra örgütlerinin teşkilatlandığı ve merkezi idare tarafından ve ona karşı sorumlu olarak atanan yöneticinin (vali) emir, denetim ve gözetimi altında ‘yetki genişliği’ ilkesi uyarınca çalışan idari birimleri işaret eder. Konumuz olan ‘il özel idaresine’ dair hukuki esasları düzenleyen 1913 Kanun-u Muvakkat’ın ilgili hükümlerinin (“idare-i hususiye-i vilayet”) ‘il’ temelinde idari bölümlenmeyi benimseyen Cumhuriyet döneminde de değişmeksizin yürürlükte kalmış olması, yazının geri kalanındaki adlandırmada –doğrudan yazılı metinlere atıflar haricinde– ‘il’ sözcüğünün tercih edilmesini gerekli kılmıştır.

özgü olmak üzere iki bölümde tasarlanmış olmasıdır. Buna göre, yetki genişliği ilkesine göre işleyen il genel idaresi kanununun ilk bölümünde (1-74 maddeleri), görev ayrımı ilkesine göre çalışan il özel idareleri ikinci bölümünde (74-149 maddeleri) düzenlenmiştir.<sup>3</sup> İl genel idaresine ilişkin bölüm önce 1929 yılında kabul edilen 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmış, sonra bu Kanun da yerini 1949 yılında kabul edilen 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na bırakmıştır.

Öyleyse, çalışmamızın konusu olan temel sorunsalın doğal alanı, il özel idaresine ilişkin olan ve daha önce belirtildiği üzere 1987 tarihli değişikliklere kadar olağan bütünlüğünü koruyan ikinci bölümdür. Ancak konuya yaklaşımımızın kendini yalnızca bu bölümle sınırlaması, kanunun hazırlanma süreci ve nihai metninin kusursuz derecede tutarlı bir sistematik planlama arz ettiği yanılgısıyla genel bağlamı görebilme açısından bir takım kısıtlara neden olacaktır. Zira kanun içeriğinin ikiye bölümlenmesi, il genel ve özel idaresi arasındaki işlevsel ayrımın bu iki ölçekteki örgütlenmenin yasal zeminine düzenlilik ve tutarlılık içinde yansıtıldığı bir işlemin ifadesi olarak gözükmektedir. Bunda, kanunun yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerine dayanan ikili yapısının, yerel olan parçanın merkezin temsilcisi olan parça tarafından denetlenebilir kılınması kaygısının bir ürünü olmasının (Güler, 2000: 18) payı olduğu düşünülebilir. Diğer bir deyişle, merkezi hükümetin siyasal iktidarı yerel yönetim ile paylaşma düşüncesinden uzak oluşundan hareketle, bir yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin de esasen yetki ve fonksiyonlar açısından merkezi idareye yardımcı organlar niteliğinde tasarlanmış olduğu öne sürülebilir. Nitekim personel teşkilatı açısından da düşünüldüğünde, il özel idaresi personeli Kanun-u Muvakkat'ta ayrı bir örgütlenmeye işaret ediyor görünse de, onu ilin diğer personel rejiminden ('memurin-i vilayet') ayıran organik bir düzenleme mevcut değildir.

Bu noktada dikkatlerimizi kanunun hazırlık aşamasına yönlendirirsek bu tür bir savı destekleyen ipuçlarına ulaşmamız mümkündür. 1910 Aralık ayında kanun tasarısı ('Umumiye-i Vilayat Kanunu Layihası') Şura-yı Devlet mazbatası ile meclise sunulduğunda (Önen ve Reyhan, 2011: 314) mebuslar çeşitli ayaklanmalarla mücadele koşulları içinde mülki idarenin yapılandırılması ve taşra teşkilatının ölçeklendirilmesi konusunda yoğunlaşan hararetli tartışmalar eşliğinde, kanunun hemen müzakere edilmesi ve yahut komisyona

---

<sup>3</sup> Yetki genişliği-görev ayrımı kavram çiftinin, yer aldıkları anayasal düzenlemelerde kendilerine yüklenen anlamlar açısından tartışmalı ve farklı yorumlara açık niteliği dönem tartışmalarından takip edilebilmektedir. Ancak yaygın kullanım biçimlerine göre, 'yetki genişliği'nin, taşra birimlerinin yetki kullanımında hiyerarşik fakat hareket serbestliği esasınca örgütlenmesine, 'görev ayrımı' ilkesinin ise, tüzel kişiliği haiz yerel yönetimlerin merkezi idare karşısında görevleri bakımından özerklik alanlarının belirlenmesine matuf yorumlandığı söylenebilir. Kavramların 1876 Kanuni Esasi'den itibaren hukuki incelemesi için bkz. (Yayla, 1982).

havale edilmesine ilişkin görüş ayrılığına düşmüşlerdir (Cahid, 1910). Nihayetinde, tasarının özel bir komisyon tarafından incelenmesinin kabul edilme- siyle, İdare-i Vilayat Kanununun mazbatasını “encümen-i mahsus” tarafından düzenlenmiştir. Mazbata, devrin bürokratlarının görüşlerinin altında yatan haklılaştırmaları anlamak açısından önemli bir kaynak teşkil eder. Her şeyden önce komisyon, Kanuni Esası’nın il idarelerinin yetki genişliği ve görev ay- rımı ilkelerine dayandırılacağını ve bu ilkeler arasındaki derece ilişkisinin ayrı bir kanunla düzenleneceğini öngören 108. maddesine olumlu bir atıfla, Os- manlı Devleti gibi geniş toprak bütünlüğüne sahip devletlerin sevk ve idaresi- nin tamamıyla merkezden gerçekleştirilmesinin devlet işlerini “verimsizliğe mahkum edeceği” görüşünü beyan etmiştir (TBMM, 1992: 56). Ne var ki mazbatada görev ayırımı ilkesi, bir siyasal iktidar paylaşımının ölçeklendiril- mesine yanıt olarak düşünülmemiş, tersine, yetki genişliğinin uygulamada karşılayamayacağı ‘lüzum ve ihtiyaç’lara yönelik merkezi hükümetin yükünü hafifletecek idari bir görev paylaşımı izlenimi uyandırmaktadır.<sup>4</sup> Diğer de- yişle, merkezîyetçiliğin kuramsal eleştirisine rağmen, komisyon yerele bırakı- lacak görev ve yetkileri genel çerçeve olarak çizilen merkezîyetçilik içinde anlamlandırmaktadır. Yetki genişliğinin aksine, bu görev paylaşımının uygu- lamada ne ölçüde ve nitelikte olacağı ile bu yöndeki denetimin komisyon için adeta üzerine titrenen bir konu teşkil ettiği mazbatanın devamındaki açıklama- lardan anlaşılmaktadır:

“*Fakat* tefriki vezaif esası pek ciddi tetkik ve tettebbua değerlidir (...).Tefriki vezaif olur ki memleketin terakkiyatı iktisadiye ve tekem- mülatı fikriyesinin, binaenaleyh menafii umumiyenin en büyük saiki, en metin istinatgahı olur. Ve yine öyle tefriki vezaif yapılabilir ki, ha- kikatte *tefriki vezaif değil ademi merkezîyeti siyasiye teşkil eder* (...) Vezaifi devletten siyasi olanlar hiçbir suretle tefrik ve tecezzi kabul etmez. Vatani Osmani yek vücud ve mümteniüttaksimdir”. (TBMM, a.g.k.: 57, vurgu yazara ait)<sup>5</sup>

İlgili yazında adem-i merkezîyet ya da yerinden yönetimin esası olarak kabul gören görev ayırımını siyasal yerinden yönetime meylettiği ölçüde olum- suzlayan komisyonun, devlet yönetimini siyasal ve idari olmak üzere, yönetim

<sup>4</sup> “Tefrik-i vezaif hükümetin deruhte ettiği vezaifi ehemmiyetlerine göre aksam-ı müteaddideye taksim etmek, bunlardan bir kısmını Hükümet-i merkezîyeye tahsis ile aksamı sairesini lüzum ve ihtiyaç derecesinde Vilayetlere ve belediyelere tevdi ve tahmil eylemektir” (TBMM, 1992: 56).

<sup>5</sup> Komisyon üyelerinin adem-i merkezîyetin sınırlarından duyduğu kaygı, aynı mazbatada yerel halktan seçilmiş üyelilerin idare meclislerinde yer almaması gerektiğine dikkat çekmesinden de okunabilir. Komisyona göre, seçilmiş olsalar dahi, vilayet ahalisinin vilayet memurlarının yanında tetkik ve teftiş yetkisine sahip bulunması bir tür “yönetsel anarşi”ye neden olacağından kesin surette uygunsuzdur (TBMM, a.g.k.: 65).

prensipleri açısından farklılaşan iki bağlamda düşündüğü görülmektedir. Komisyon üyeleri, devletin genel birliğini teşkil eden siyasi bağlamla ilgili olarak hariciye, harbiye, bahriye, adliye, maliye ve zabıta işlerini sayar. Bunun yanında doğrudan siyasi olmayan, fakat arz ettiği ‘önem’ açısından “merkez-i siyasiye”ye tahsis edilen idari görevler de merkezin ildeki icra erklerine bırakılmıştır. Buna karşılık umur-ı nafia-i mahalliye (yerel bayındırlık), ziraat, sanat ve ticareti mevkiye, ilköğrenim, belediye işleri ve hayır işleri, idari merkeziyetten zarar görmesi olası olan siyaset-dışı hizmetler olarak tanımlanır. Böylelikle siyasi ve önem derecesi açısından siyasetten azade düşünülen idari bağlam, devletin örgütlenişinde sırasıyla yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelere denk düşecek biçimde kavramsallaştırılmış, tam da bu sebepten bu iki ilkeyi birbirine zıt değil, tamamlayan esaslar olarak bir araya getiren bir bütüncül gerçeklik olarak tasarlanmıştır. Dolayısıyla, benzer şekilde, iki ilkenin birbirinden ayrı değil birbirini tamamlayıcı nitelikte olduğunu, hatta yetki genişliğinin idari adem-i merkeziyetin ifadesi olduğunu savunan Prens Sabahattin’in aksine, komisyon genel çıkara ve devletin manevi şahsına dair gördüğü siyasi işlerin merkezi idareyle ele alınmasında yüksek hassasiyet göstermiştir. Bu yorumlar ışığında, İUVKM’de devlet ve il idaresi arasında kurulan bu bütünselliği bir çıkarım ile tarif etmek gerekirse; valinin, meşruiyetini *görev ayrımı* ilkesinden alan il genel meclisini ilgilendiren konularda, *yetki genişliği* ilkesi uyarınca merkezden izin almadan tasarrufta bulunabilecek biçimde konumlandırılması işaret edilebilir. Böylelikle il özel idaresinin de, merkezi idare ile yerel ihtiyaç ve çıkarların vali kurumu aracılığıyla birbirine dolaymlandığı bir toplumsal ilişkiyi temsil ettiği ileri sürülebilir.

Komisyon üyeleri, mazbatada belli başlı kavramları yerli yerine oturtma çabasına uygun şekilde tasarımı düzenlemeye de girişmiştir. Söz konusu tadilatların önemli bir boyutu, İUVKM’deki ilin genel ve özel idaresi arasındaki bölümlenmenin komisyonun siyasi ve idari bağlamlara ilişkin görev ve yetki tanımlarının hükümetin teklifinde birbirine karıştırıldığı eleştirisine dayanılarak gerçekleştirilmiş olmasıdır (TBMM, a.g.k.: 61). Bu doğrultuda, kanun metni komisyon tarafından iki kısma bölünmüş, 85. maddeden itibaren il özel idaresini düzenleyen ikinci kısım yerel hizmetler, bütçe, il genel meclisi ve encümenine ait hükümlere ayrılmıştır. Kanımızca, İUVKM’de il genel meclislerine yüklenen görevlerin yerine getirilmesini mümkün kılacak bir özel idare personel teşkilatlanması hakkında açık bir düzenlemenin mevcut olmayışı, işlevsel bölümlenmenin en baştan, tartışılan kavramların içeriğine yönelik programatik ve yeknesak bir bütünlükle sağlanmasındansa, komisyonun eleştirisinde zikredildiği gibi nihai tasarı metninin genel biçimine (‘şekl-i umumi’) yönelik gerçekleştirilmesinin bir sonucudur. Zira komisyonun yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerine yönelik yaklaşımından anlaşılacağı gibi, ilin genel ve özel idaresi arasındaki işlevsel ayrım, il ölçeği üzerinde merkezi hükümete



özümlenen iktidar karşısında ilin görev ve yetki alanının kesin ve belirgin surette (diğer deyişle, ‘siyasi adem-i merkezîyete’ mahal vermeyecek ölçüde) sınırlanma ihtiyacının (TBMM, a.g.k.: 61) hissedilmesiyle mümkün olmuştur. Bu noktada ilin hem genel, hem özel idaresini ilgilendiren hizmetlerinde valinin emrindeki müdürlükler ve personel teşkilatı açısından bariz bir ayrımın mevcut olmadığına komisyonca da kabulü, söz konusu hizmetlerin iki bölümde düzenlenmesini telkin eden eleştirilerden anlaşılmaktadır:

“Fakat münakaşa ve karar neticesinde Vilayete mevdu vezaif ile Valiye, merkezi Saltanatın en büyük memuru olmak üzere havale edilecek hidemat hududu katıyyen tefrik edilmelidir. *Bu iki hizmetin memurini icraiyyesi ekseriyetle aynı adamlar olmakla beraber* idarei umumiyeyi Vilayette ve İdarei hususiyeyi Vilayete ait vazifeleri hududunun tayini idareten ve siyaseten elzemdır. Bu noktai nazardan Encümen kanun layihasını idarei umumiyeyi Vilayat ve İdarei hususiyeyi vilayat namı ile iki babı mahsusa tefrik eylemiştir.” (TBMM, a.g.k.: 61, vurgu yazara ait)

Komisyonun gerek gördüğü tadilatlardan konumuz açısından bahse değer olan bir diğeri ise genel ve özel idare ayrımı gözetilmeksizin, ilde görevli memurlarının tayin, azil, sorguya çekilme ve yargılanmalarına ilişkin maddelerin tasarıda yer aldığı haliyle yeterli olmadıkları ve konunun, birçok taraftan hassasiyetle talep edilen geniş kapsamlı bir memurun düzenlenmesinin parçası olmayı gerektirmesi nedeniyle kanundan çıkarılmasıdır (TBMM, a.g.k.: 62). Ancak daha sonra da göreceğimiz üzere, söz konusu gerekçedeki genel “memurin-i vilayet” ifadesine rağmen hem komisyonun hazırladığı kanun teklifinde, hem de 1912’de bu teklifin il özel idareleri ile ilgili kısmının yürürlüğe konduğu kararnamede, ilin özel görevleriyle yükümlü personelinin tayin ve azil işlemlerinin vali tarafından yerine getirileceğine hükmedilmiştir. Buradan, komisyon mazbatasında merkez adına ilde çalışan yüksek görevlilerin tayin ve atama işlemlerinin merkezden mi, yoksa vali tarafından mı yapılacağı meselesinin tartışma götürür olması dolayısıyla ayrı bir yasal düzenlemeye işaret edildiği anlaşılmaktadır. Ancak bu tip bir yasal düzenlemeye yönelik adımlar da 1926’da yürürlüğe konan 788 sayılı Memurin Kanunu’na kadar somut bir sonuca ulaşmamıştır. Netice itibarıyla, daha sonra yürürlüğe konulması kabul edilecek nihai Vilayet Kanunu’nda bu görevlilerin merkez tarafından atanmasında valilerin de görüşlerinin dikkate alınması uygun bulunmuş, 1910 tasarısındaki hükümler vali lehine kısmen de olsa yumuşatılmıştır.

Komisyon üyelerinin hazırladığı kanun tasarısının hükümet tarafından incelenmek üzere meclisten iadesinin talep edilmesi mebuslar arasında sert tepkilere yol açmış ve tasarı, çeşitli etnik gruplara ve her biri buna bağlı taleplere mensup mebuslar tarafından müzakere edilmeden Meclis-i Mebusan’ın

tatil edilmesiyle kısa süre için gündemden düşmüştür (Görelî, 1952: 10). Sonunda, kanunun yalnızca il özel idaresiyle ilgili olan ikinci kısmı hükümet tarafından meclisin tatilde olduğu sırada, 13 Nisan 1912 tarihinde geçici kanun olarak gazetelerde yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur. Ancak yükselen Arnavutluk olayları, Trablusgarp ve Balkan Savaşları gibi önemli siyasi meselelerin eşliğinde fiilen yürütülme fırsatı bulunamamış, il genel meclisleri kurulamamıştır. Hükümet, bu dönemde siyasi kargaşaların da fırsat bilinmesiyle bir taraftan Rusya'nın Doğu illeri için özel yönetim kurulmasına yönelik baskıları, diğer taraftan Arap illerinde yükselen geniş özgürlük talepleriyle karşı karşıya kalmıştır (Bayur, 1991: 304-5). Nihayetinde, Balkan Savaşları'nın sonuçlanmasından kısa bir süre önce, 26 Mart 1913 tarihinde il genel idaresi ile ilgili bölümü de içermek üzere, Cumhuriyet'in uzun dönemleri itibariyle yürürlükte kalacak olan kanun (İUVKM) hükümet tarafından bir tür 'ehven-i şer' görülerek ilan edilmiştir.

Söz konusu düzenlemede *il özel idare memurları* ilk olarak, İdare-i Hususiye-i Vilayet başlıklı kısmın (75-149 maddeleri) birinci faslına ait Vilayet başlıklı bölümünde anılmış olup, personelin görevlerine ilişkin uygunsuz eylemlerden dolayı yargılanmalarının devlet memurları hakkındaki usul ve muvakkat tabi olacağı hükme bağlanmıştır (madde 77). Buradan özel idare memurlarının, dönem itibariyle kamu görevlilerinin yargılanmasını düzenleyen, Vilayet Kanunu ile aynı yıl (1913) ve onun gibi uzun yıllar geçerliliğini koruyacak bir 'muvakkat kanun' olarak yürürlüğe konmuş olan Memurin Muhakematı Kanunu'na tabi olduklarını söylemek mümkündür. Bu, aynı zamanda il özel idaresi memurunun devlet memuru hukuki statüsünden bağımsız değerlendirilmediğinin işaretini veren ilk kapsamdır.

Yine aynı faslın, "Vali-i Vilayet ve Memurini Hususiye-i Vilayet" başlıklı bölümü (87-102 maddeleri) vali ile birlikte il özel idaresi memurlarına ayrılmış olsa da, daha önce belirtildiği gibi, özel idare görevleriyle yükümlü bir personel teşkilatına özgü bir düzenleme içermemektedir. Bahsi geçen bölümün, gerek 1913 Kanunu'nda, gerekse bu kanuna kaynak teşkil eden ve ilgili bölümde fazladan yedi maddenin daha bulunduğu 1912 tarihli Kanun-u Muvakkat'te valinin il özel idaresi ve il genel meclisine ilişkin görev ve yetkilerini saymakla yetinildiği görülmektedir. Kanun-u Muvakkat'te, ilin özel idaresiyle yükümlü memurlar ile ilde merkezi hükümeti temsilen görev yapan memurlar arasında yerel ve merkez arasındaki işlevsel işbölümünün ötesinde bir organik ayrıma gidilmediği savını destekleyen nihai nokta da Dâhiliye Nezareti tarafından hazırlanan esbab-ı mucibe layihasında görülmektedir. Kanunun ana hatlarını ve onunla güdülen amaçları belirten bu gerekçede yetki genişliği ve görev ayrımı ilkeleri, yukarıda değinilen özel komisyon mazbatasındakinden dahi bir adım ötede bir tümleşik bağlamda düşünülmüştür. Öyle

ki yetki genişliği, olağan koşullarda görev ayrımı ile ilişkilendirilmesi beklenen yerelin merkezi hükümete doğrudan bağlı olmayan çalışanlarını da içerecek biçimde tarif edilmiştir: “Tevsi-i mezuniyet, devair-i merkeziyyenin ittihaz ve icray-ı mukarrerat hususunda haiz oldukları kudret ve salahiyetten, kanun ile muayyen kısmın *merkez-i hükümet haricindeki memurlara* ve tefrik-i vazaif kaidesi de hükümetin deruhde ettiği vazaifin mahiyet ve ehemmiyetlerine göre aksam-ı müteaddideye tefrik ile bunların bir kısmını hükümet-i merkeziyyeye hasır ve aksam-ı sairesini lüzum ve ihtiyaç derecesinde vilayet ve belediyelere tevdi etmektedir.” (Bayur, a.g.k.: 305).

Yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerinin kanunda merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik arasında bir gerilimden çok siyasi merkeziyetçiliğin yürütülmesindeki idari ölçeklendirme sorunuyla ilişkilendirilmesi, il memurlarına ilişkin hükümlerde de bir düzensizliğe neden olmuştur. Şöyle ki, il genel idaresini düzenleyen bölümde birinci ve ikinci fasıllar ile il memurlarının seçilme, tayin, görevden alınma koşulları ve görev tanımları ayrıntılı biçimde yasal hükme bağlanmıştır. İlde çalışan memurların hizmet birimleri tek tek sayılmış olup yine tek tek zikredilen yüksek görevlilerin seçilme ve atanma işlemleri valinin mütalaasının alınması kaydıyla merkeze bırakılmış (madde 9), geri kalan il personeli için ayrı bir memur kanunu öngörülmüştür (madde 17). Bunun yanında il özel idaresinin muadil bölümünde, personelin özlük işleri ile alakalı tek hüküm bölümünün son maddesinde (madde 102) yer almaktadır. Buna göre, ilin özel idaresiyle yükümlü tüm memurların göreve atanma ve görevden alınma yetkisi valiye ait kılınmış, bunun dışındaki özlük işleri ve dahi hizmet birimlerinin tanımları müphem bırakılmıştır. Söz konusu maddeyle aynı zamanda, maliye işlerinde uzmanlık sahibi olması gereken özel idare muhasebe kalem müdürünün valinin tebliği üzerine Maliye Nezareti tarafından maliye personel havuzundan görevlendirileceği hükmü yer alır. Bu bölümde personel rejimi ile ilgili kalan son madde de (madde 87), ilin özel idaresine ilişkin mahalli hizmetleri yerine getirmek için gerekli daire amirleri ve memurların istihdam edilmesine işaret ederek, yine, münhasıran özel idarenin değil, valinin özel idare yetkileri kapsamında yer bulabilmiştir.

Sözü edilen bölümün neredeyse tamamının valinin görev ve yetkilerine ayrılmış olması dışında dikkat çekici olan bir diğer husus, il genel idaresi personelinin kanunla sayılanlar dışında kalan özlük işlerinin ayrı ve kapsamlı bir memur kanununda düzenlenmesi öngörülmüşken özel idare personeli için bu tip bir öngörüye dahi gerek duyulmamış olmasıdır. Bu noktada özel hükümlerle belirlenen koşulların ötesinde, özel idare personelinin özlük, eğitim, yükselme, emeklilik vb. işleriyle ilgili yasal tabiiyeti bir soru olarak karşımıza çıkar. Buraya kadar olan tartışma, Kanun-u Muvakkat'te benimsenmiş olan fikrin, özel idarelerinin yetişmiş personel bulma sıkıntısı çekeceği düşünülerek ayrı bir örgüt kurmaktansa merkezi idare personeline faydalandırılması,

ihtiyaca göre araç-gereç ve personel takviyesi yapılması yönünde olduğu (Apan, 2006: 51) savını destekler niteliktedir. İl özel idaresinin teşkilatlanmasındaki bu belirsizlik, gerek Cumhuriyet'in ilanıyla birlikte yerel hizmetlerin merkezîyet yönünde ulusal kurumsallaşmaya eklenmesi, gerekse 1987 yılında yapılan kapsamlı değişikliklerden birinin (madde 87) özel idare görevlerinin yürütülmesini, özel idare müdürlüğünün yanı sıra merkezî idarenin ildeki teşkilatının yetki ve sorumluluğuna vermesiyle yasal zeminde de pekiştirilmiştir.

Ancak biz dikkatlerimizi Kanun-u Muvakkat'ın yürürlüğe konulduğu ilk metin üzerinde tutmaya devam edersek, özel idare personel teşkilatlanmasına ilişkin buraya kadar bahsolunan ve esasen kanunun hazırlanma koşullarına izafe edilen yasal düzensizlikleri anlamlandıran bir diğer noktayı il bütçesinin düzenlenişinde de görebiliriz. İl (yahut kanundaki haliyle, vilayet) bütçesi, bütçenin bir tüzel kişiliği haiz icrai organ unsurunu ifade etmesine uygun şekilde özel idare kapsamında düşünülmüş ve bu bölüm altında düzenlenmiştir. Bunun yanında düzenlemenin olağan gelir kalemleri incelendiğinde (madde 80), genel bütçeden il için ayrılan bütçe ve ilin kanunlar çerçevesinde elde ettiği gelirleri dikkat çekmektedir. Dolayısıyla her ne kadar kanunun il özel idaresine ayrılan bölümünde düzenlense de, “vilayet bütçesi”nden kastedilen, önceki hususlarda da aralarında organik bir ayrımın yapılmadığını çıkarsadığımız ilin genel ve özel idaresi için, diğer deyişle il idaresi için düşünülen genel bütçedir. Nitekim ile ait olağan gider kalemleri de (madde 82) il memurları ve özel idare dairelerinin maaş ve masrafları (1. fıkra) ile muhtelif kademelerde okul yapımı, onarımı ve öğretmen maaş ve masraflarını (5. fıkra) içermekte olup, bütçe açısından da ilde görevli personel için bir ayrımın gerekli görülmediği anlaşılmaktadır.

Tüm bu yorumlar ışığında 1913 Kanun-u Muvakkati'nde, özel hükümlerle sınırlanan durumlar dışında il özel idaresi memurlarının, maaşını kanunda tanımlanan il bütçesinden alan ‘memurin-i vilayet’ genel çatısı altında düşünüldüğü söylenebilir. Bu sebeple her ne kadar yönetsel anlamda olmasa da, kanunda belirtilmeyen özlük iş ve işlemleri açısından ilin diğer personeli ile ortak hukuki zemine (yürürlükte olan personel kanunlarına) tabiiyetinin uygun görüldüğünü öne sürmek mümkündür. Kanun tasarısına ilişkin komisyon mazbatası ve Dâhiliye Nezareti'nce yayımlanan esbab-ı mucibede değinildiği gibi, siyasi ve idari olarak ayrıldığı düşünülen devlet işlerinden yerel yarara yönelik idari işlerin görece tali, teknik, ayrıntıya ilişkin –ve fakat geniş bir yelpazede tanımlı<sup>6</sup>– olanlarının yüklendiği il özel idareleri, bu görevlerin

---

<sup>6</sup> Fehmi Yavuz ve Halil Nadaroğlu'na göre, 1913 koşullarında il özel idarelerine tanınan geniş görev ve yetki alanı, illerin bu hizmetleri yapacak imkanlara sahip olmasından çok, merkezin yetersiz ve güçsüz durumda bulunmasına bağlanmalıdır. Yine Erik Zürcher, illere devredilen

etkili şekilde yerine getirilmesini sağlayacak yeterlikte kendine ait bir örgüt ve personele sahip bir özerk yerel yönetim biriminden çok, merkezi idarenin yerel şubesi olarak işlev gören, kaynak ve personel teşkilatı bağlamında ilin genel idaresinden ‘organik’ olarak ayrıştırılamayan bir örgütsel gerçekliği ifade etmektedir. İl genel meclislerinin kurulup kanunun ilk kez gerçek anlamda yürütülmeye başlandığı Cumhuriyet itibarıyla peyderpey yürürlüğe konan merkezi idarelerin kuruluş ve görev kanunları da bu durumu merkezîyet yönünde bir adım daha ileri taşımış, kendine ait görev ve yetkilerin önemli bir kısmının merkez örgütüne bağlandığı il özel idareleri kaynaklar ve personel teşkilatı açısından daha da zayıf bir kimliğe bürünmüştür.

### **Kamu Personel Rejiminde Yeniden Yapılanma Kapsamında İl Özel İdare Personeli**

İl özel idare personel rejimine tarihsel akışı içerisinde şekil verecek olan Cumhuriyet döneminin il idaresine yönelik merkezileşme politikalarına geçmeden önce, 1924 Anayasası ile başlanmak üzere, 1926 ve 1929 yılları arasında kamu personel rejimindeki yeniden yapılanma da devrim sürecinin bürokratik inşa düzleminde bahse değerdir. Öncelikle 1924 Anayasası’nın 92, 93 ve 94’üncü maddeleri ile getirilen ilkeler liberal rasyonalite temelinde bir kamu personel rejiminin kurulmasına yöneliktir. 92’nci madde ile siyasal haklara sahip olan tüm yurttaşların kamu hizmetine girme hakları teminat altına alınırken, 93’üncü madde ile memuriyete giriş, memur hak ve ödevleri, aylık ve ödenekleri gibi konuların yasa ile düzenleneceği belirtilerek ayrı ve kapsamlı bir yasal düzenlemeye işaret edilmiştir. Bu bağlamda, sırasıyla 788 sayılı Memurin Kanunu (1926), 1108 sayılı Maaşat Kanunu (1927), 1452 sayılı Devlet Memurlarının Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun (1929) ve 1683 sayılı Askeri ve Mülki Tekaüt Kanunu (1930) erken Cumhuriyet döneminin Barem rejimi olarak adlandırılan personel düzenlemeleridir. Bu rejim ile 1913 tarihli Memurin Muhakematı Kanunu hariç olmak üzere, Osmanlı döneminin kamu personel rejimi bütünüyle tasfiye edilmiştir (Aslan, 2005: 246-247).

Söz konusu dönemde özel idare personeli için sorguya değer ilk husus memuriyet statülerine ilişkindir. Cumhuriyet ile birlikte yaşama geçen yeni kamu personel rejiminde Memurin Kanunu’nda tarif edildiği üzere iki temel kamu çalışanı kategorisi bulunmaktaydı: memur ve müstahdemler. Kanuna göre “kendisine Devlet hizmeti tevdi olunan ve sicilli mahsusunda mukayyet

---

geniş hizmet alanına rağmen, bu hizmetleri karşılayacak idari ve teknik teşkilatlanmanın tanınmamasının ancak kısmi bir adem-i merkezîyetçiliğin ifadesi olabileceğini öne sürer (Yavuz, 1966: 151; Nadaroğlu, 1978: 288; Zürcher, 1995: 177).

olarak umumî veyahut hususî bütçelerden maaş alan kimse” memur; “Devlet işlerinde ücretle kullanılan ve memurin sicillinde mukayyet bulunmayan ve memurin hukuk ve salâhiyetinden müstefit olmayan kimse” ise müstahdem olarak kabul görmüştür (madde 1). TBMM’de, 10 Aralık 1928 tarihinde, belediye memurlarının yürürlükte olan Memurin Kanunu’nun sözü geçen maddesine dâhil olup olmadıklarının tefsirine dair verilen önerge üzerine Dâhiliye Vekaleti’ne bağlı olarak oluşturulan Memurin Muhakemat Encümeni’nin Meclis’e sunulan incelemesi, dolaylı da olsa, il özel idare personelinin devlet memuru statüsüne tabi olduğunu ifade etmektedir:

“[B]elediye işleri Devlet hizmetlerinde, ad ve itibar edilse de sicilli mahsustan maksat Memurin Kanununun (10) ncu maddesinde beyan ve izah edilen sicil olup belediyelerin böyle bir sicil tutmakla mükellef olmadıkları der’kâr olmakla beraber mezkûr maddedeki umumi bütçe ile Devlet bütçesi ve *hususî bütçe ile vilâyetlerin idarei hususiyeye bütçeleri kastedilmiş olup* belediye bütçelerinin bu iki bütçeden ayrı bulunmasına mebni belediye memurlarının Memurin Kanununun birinci maddesinde mezkûr Devlet memurları idadına dahil bulunmadıklarına...” (TBMM Zabıt Ceridesi, 1928: 12)

Encümen incelemesinde devlet memuru tarifi içinde kabul gören özel idare personeli ile belediye personeli arasında bir ayrırma gidilmesi, il özel idaresinin ilde yükümlü kılındığı hizmet niteliği ve esası açısından yetki genişliğiyle zıt yahut ondan bağımsız değil, onunla *tamamlayıcılık* ilişkisinde düşünülen bir görev ayrımı yaklaşımına uygun olarak konumlandırıldığı savını destekler niteliktedir. Bahsi geçen önerge üzerinde Memurin Muhakemat Encümeni’nden önce inceleme yapan Muvakkat Encümeni’nin de belediye personelinin statüsü hususunda belediyelerin “devlet hizmeti ifa edip etmediklerini” (TBMM Zabıt Ceridesi, 1928: 11) ölçüt alması, yine dolaylı olarak il özel idarelerinin yerel ölçekte devlet hizmeti üstlendiklerinin kabul gördüğü yorumunu olanaklı kılmaktadır.

Maaşını özel bütçeden alması itibariyle yürürlükteki Memurin Kanunu’nun kapsamında görülen özel idare memurlarının memuriyete giriş şartları için söz konusu kanunun 4’üncü maddesinde gösterilenler esastır. Memuriyet statüleri açısından bir diğer konu ise, özel bütçeden maaş alma dışında hükmolunan ‘sicile kayıtlı olma’ durumudur. Kanun’a göre her memurun bir sicil numarası bulunmakta (madde 11) ve bu sicillerin tasdikli bir sureti memurların kendilerine verilmektedir (madde 12). Atanmaları merkezce yapılan memurların sicilleri bakanlık veya dairelerinde, atanmaları illere ait olan memurların sicilleri ise merkez veya illerde muhafaza edilmektedir. İÜVKM’nin 102. maddesine göre atanmaları valiye ait olan il özel idare personeli sicil kaydının, böylece, merkez veya illerde muhafaza edildiği anlaşılmaktadır.

İl özel idaresi memurlarının da dâhil olduğu, atamaları ile ait olan memurlar hakkında disiplin cezalarına ilişkin kararlar her ilde konuşlanan *vilayet inzibat komisyonları* tarafından alınır (madde 53). Vilayet inzibat komisyonları valinin başkanlığında savcı, defterdar veya muhasebeci ve diğer şube müdürlerinden oluşur (madde 52). İÜVKM'nin 77. maddesine göre il özel idaresi memurlarının memuriyetlerine ilişkin fiil ve hareketlerinden dolayı yargılanmalarınınsa devlet memurları hakkındaki usul ve mukarrerata tabi olacağı hükme bağlanmıştır. Dönem itibariyle memuriyet görevi sebebiyle olan suçların muhakeme usul ve mukarreratı 4 Şubat 1913 tarihinde yürürlüğe giren Memurin Muhakematı Kanunu tarafından düzenlenmiştir. Yalnızca memuriyet esnasında ve memuriyetle ilgili işlenen suçlar hakkında yapılacak soruşturmayı özel hükümlere bağlayan bu kanuna göre, il memurları hakkında ilk soruşturma gerek duyulduğunda bizatihi vali veya onun görevlendirdiği bir başka memur tarafından Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu hükümlerine uygun olarak yapılabilir (madde 2). Muhakemat Kanunu, il özel idaresi memurlarını doğrudan zikretmeyerek onların aynı yıl yürürlüğe konan İÜVKM'deki birçok hüküm gibi *il memurları* çatısı altında düşünülmesini zorunlu kılmıştır. Buna göre, illerde vali ve merkezi buyruk (iradei seniye) ile atananlar hariç bütün il memurları hakkındaki soruşturma evrakı il idare meclisinde karara bağlanacaktır (madde 4).

1926 tarihli Memurin Kanunu'nda il özel idaresi memurunu devlet memurlarının yanında doğrudan zikretme gereği duyan madde ise eğitim ve öğretime ilişkindir (madde 64). Maddeye göre devlet, il özel idareleri veya belediyeler adına yurtiçinde meslek ve uzmanlık kurumlarında eğitim ve öğrenim görenlerden (öğrenimlerini tamamlamalarından itibaren üç ay zarfında atanmak şartıyla), orta öğrenim görmüş olanlar beş, yükseköğrenim görmüş olanlar sekiz sene meslek ve uzmanlıkları dâhilinde hizmete mecbur kılınmıştır. Zorunlu hizmet, öğrenimin yurt dışında yapılmış olması durumunda öğrenim süresinin iki katı ile belirlenmiş olup, üç ay içinde atanmış oldukları halde zorunlu hizmetini tamamlamamış olanların istifa edemeyeceği hükme bağlanmıştır. Yine, devlet veya belediyeler bünyesinde görev yapanlar gibi, özel idare doktorları, kuruluş çalışanları ve onların bakmakla yükümlü oldukları aile fertlerini ücretsiz muayene etmekle yükümlü kılınmıştır. Bunlar dışında kanunda tanımlı hak ve garantiler, özel idare memurları için merkezi idare memurları ile ortaktır.

Son olarak Memurin Kanunu'nun geçici ikinci maddesi, devlet memurlarının sınıf, derece, unvan ve aylıklarında eşitlik ve bütünlük sağlamak için özel bir kanun hazırlanacağı hükmünü getirmiştir. Bu hükümle işaret edilen kanun 30 Haziran 1929 tarihinde 1452 numarasıyla yürürlüğe konulan Devlet Memurlarının Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun'dur. Memurin Kanunu ile devlet memuru kapsamına alınan özel idare memurları için bu hususta

ayrı bir düzenleme bulunmaması nedeniyle bahsi geçen kanunun kendileri açısından bağlayıcı olduğu söylenebilir. Nitekim kanunda yer alan barem düzenlemeleri yalnızca merkez memurlarını (dolayısıyla öğretmenler, yardımcı öğretmen, idare memurları ve muhtelif memurlardan maaşları Maarif Vekâleti bütçesine devredilen öğretim kademelerinde görev yapanları) kapsayacak şekilde hazırlansa da, kanunun 17. maddesi özel bütçe ile yönetilen daire ve teşkilatların, memurlarını bir sene zarfında bu kanun esasları bağlamında sınıflandırmaya tabi tutmalarını zorunlu kılmıştır. Buna göre, il özel idarelerinin, memurlarının sınıflandırılmasına ait cetvelleri bir sene zarfında bizatihi tanzim etmeleri ve ilgili vekâletler ile İcra Vekilleri Heyeti (Bakanlar Kurulu) tarafından bu düzenlenmelerin onaylanması gerekmektedir. İl özel idaresinden maaş almaya devam eden ilköğretim öğretmen, yardımcı öğretmen ve müfettişler için ise, 1930 yılında kabul edilecek olan 1702 sayılı İlk ve Orta Tedrisat Muallimlerinin Terfi ve Tecziyeleri Hakkında Kanun kapsamında 1452 sayılı Kanunda belirtilen cetvellere göre dâhil olacakları derece ve kıdem süreleri düzenlenmiştir.

### **Maaş ve Giderlerin Finansman Sorunu ile Yetki Dağılımı ve Personel Politikalarında Merkezileşme**

Cumhuriyet dönemi itibarıyla mülki teşkilatlanma ve il yönetiminde uygulanan merkezileşme politikaları, il özel idareleri tarafından yüklenen görev ve hizmetlerle orantılı olarak istihdam edilen personel sayısını da doğrudan belirleyen bir etkidir. Her ne kadar bu politikaların içeriğini oluşturan kimi görev ve yetki birimlerine ait konuların Meclis gündemine taşınması Cumhuriyet'in ilanından öncesine dayansa da, ulus-devletleşme sürecinin mekânsal ve kurumsal merkezileşmeyle ilişkisi dikkate alındığında yeni rejimin iller üzerindeki denetimini olabildiğince muhafaza etme kaygısını anlamak zor olmayacaktır. Bu bağlamda İUVKM'de ilde geniş görev ve hizmet alanı tanınan il özel idarelerinin merkezileşmeye dönük siyasal stratejilerin odağına alınmaları olağandır. Özel idarelerin bilhassa eğitimle ilgili tasarruflarının rejimin ulusal birlik ve kimlik inşasıyla siyasal devrimi ivmelendirme kaygısının baskın olduğu yeni dönemde eskisi gibi devam etmesini beklemek gerçekçi olmayacaktır. Ancak bu kaygı yalnızca ulusal birlik ve kimlik inşasının gereklerinden kaynaklanmamıştır. Özellikle ayrılıkçı hareketlerin baş gösterdiği bir dönemde il özel idarelerinin icra makamı olan valilere ilde tanınan geniş yetkilere duyulan güvensizlik, özel idarelerin kendilerine tanınan yetkileri kötüye kullanma eğilimi iddiaları, özellikle eğitim, sağlık, bayındırlık gibi temel hizmetlerin yürütülmesinde halktan gelen ve Milli Mücadele döneminde Kurucu Meclis gündemine taşınan şikâyet ve talepler de özel idarelerin yetki alanının sorgulandığı ve nihayetinde ilgili giderlerin finansmanı üzerinde yoğunlaşan tartışmaları fitilleyen başat etmenlerden olmuştur.



Söz konusu tartışmalara geçmeden önce il özel idarelerinin 1913 yılı itibariyle eğitimle ilgili donatıldıkları önemli yetkileri hatırlamakta fayda vardır. Öncelikle, İUVKM ile aynı yıl ilköğretimin yeniden yapılandırılmasına yönelik yürürlüğe konan Tedrisat-ı İptidaiyye Kanun-u Muvakkatı'ne göre ilkokul öğretmenleri ile diğer memurların atanma ve görevden alınma işlemleri valinin yetkisine bırakılmış, ancak daha önemlisi öğretmen ve diğer memurların maaşları dâhil ilköğretimle ilgili tüm masraflar il özel idarelerinin konuşlandığı bölge halkına 'zorunluluk' olarak yüklenmiştir (madde 15). Kanun-u Muvakkat'ın "Gelir, Gider ve Aylıklar"ı düzenleyen bölümünde İUVKM'ye koştur biçimde ilköğretime ilişkin tüm masraflarla öğretmen, memur, müfettiş maaşları ve öğretmen okullarıyla ilgili giderlerin "vilayet bütçesi"nden karşılanacağı belirtilmiştir (madde 67). Dönem itibariyle üst dereceli okullara ilişkin herhangi bir düzenleme mevcut olmamasına karşın İUVKM, "ilköğretimin temini için genel ve ihtiyaç halinde kullanılmak üzere seyyar ilkokullar, ortaokullar, liseler, öğretmen okulları, gece okulları yapmak ve bunları genel eğitim kanununa uygun olarak yönetmek ve denetlemek" (madde 78, fıkra 9) görevini il özel idaresine yüklemiştir. Bunun yanı sıra kanun, daha önce de belirtildiği üzere, ilköğretim, orta ve lise kademelerindeki okulların yapım, onarım ve çalışanların maaşlarını il bütçesinin olağan gider kalemlerinden saymıştır (madde 82). Dahası, kabulü 1883 yılına dayanan Maarif Hisse İanesi (Eğitime Katkı Payı) olarak alınan vergi, özel idaresinin başlıca olağan gelir kalemi olarak sayılmıştır (madde 80, fıkra 1).

Bu yasal zemin ışığında kendilerine eğitim-öğretime ilişkin önemli yetkilerin tanındığı, prensipte bir yerel yönetim birimi olarak kabul gören özel idarelerin merkez-yerel gerilimine dayanan siyasi tartışmaların odağında olması şaşırtıcı değildir. Kurucu Meclis'te Maarif Vekili Rıza Nur Bey'in cevaplaması için verilen yazılı ve sözlü önergeler birçok vilayet ve livada öğretmenlerin meslekten ayrılmalarına kadar yol açan, maaşların özel idareler tarafından ödenmemesi ya da çok geç ödenmesi meselesini konu alır. Meclis gündemine taşınan konu üzerine tartışmalar sorunun özel idarelerin tahsilâtı düzgün yapılamayan vergi gelirleriyle maaş giderleri arasındaki ölçsüzlüğü ifade eden genel bir mesele olduğunu ortaya çıkarır niteliktedir. Mebusların konu üzerine tespitleri, vilayet ve livalara ait gelirlerin paylaşımı sorununda il genel ve özel idaresi arasında, özellikle memur maaşlarının ödenmesinde bir takım iltimaslarla ortaya çıkan bir gerilime ışık tutar. Meselenin öğretmenlere ilişkin başlıca boyutu ise halktan alınan eğitim vergisinin çoğunlukla başka hizmet alanlarına sarf ediliyor olmasıdır (TBMM Zabıt Ceridesi, 1920a: 342-6) (TBMM Zabıt Ceridesi, 1920b: 88-9). Maarif Vekili'nin öğretmenlerin durumuyla ilgili incelemesi sorunun birden fazla kaynağına işaret eder. Özel idarelerin kaynak sıkıntısı, eğitim vergisinin tahsilâtıyla ilgili ihmaller ve sorumlu bürokratlar üzerinde yaptırım noksanlığı, mal sandığına aktarılsa dahi

verginin eğitim alanına kullanılmadığı, kimi durumlarda eğitim payının tahsilâtıyla uyuşmayacak ve açık yaratacak şekilde bütçeye geçirilmesi, özel idare gelirlerinin ancak kendi memurlarına yetecek düzeyde olması Vekil'in dikkat çektiği nedenler olmuştur (TBMM Zabıt Ceridesi, 1920a: 344).

Şüphesiz, tek tek irdelenen tüm bu sorunlar münferit bir nitelik taşımaktansa odağı il özel idareleri olan bir tartışmanın gündemi olarak kavranmış olmaktadır. Bu nedenle sorunun çözümü, il özel idarelerinin görev ve yetki tanımları ile personel sisteminde tanımlı hizmet birimlerinin gözden geçirilmesini gerektirmiştir. Maarif Vekili kendi deyimiyle 'hastalığın' tedavisini Vekâleti tarafından Heyeti İcraiye arz edilen, özel idarelere bağlı okullara ait maaş ve masrafların genel bütçeye bağlanmasını öngören bir kanun tasarısında aramıştır (TBMM Zabıt Ceridesi, 1920a: 345). Tasarının komisyona gönderilmesinden birkaç ay sonra ise işgal altındaki illerde il özel idaresinden maaş alan memurlara genel bütçeden yardım edilmesine dair verilen kanun teklifi (TBMM Zabıt Ceridesi, 1920c: 410), il özel idareleri üzerine farklı görüşleri ortaya çıkarmıştır. Öncelikle, teklif üzerine inceleme yapan Muvazenei Maliye Encümeni'nin il özel idaresine ait maaşlara yapılacak yardımı genel bütçedeki gelirlerin uygun olması koşuluna bağlaması tartışılmış, meselenin koşulsal hükümlere bağlanamayacak ölçüde vahim olduğu ve 'Meclis'in şanına uygun düşecek biçimde' tüm ülke genelindeki özel idare memurlarının ödenmeyen maaşlarının Hazinei Umumiye tarafından bütçeye ayrılacak bir 'yardım faslı' ile finanse edilmesine yönelik öneriler getirilmiştir. Diğer yandan Maliye Vekili tarafından, yaygın görüşün aksine bunun genel bir sorun olmadığı, özel idarelerden yalnızca işgal altındaki illerde bu sorunun acil çözüm gerektirdiği, özel idare memurlarının ya da öğretmenlerin topyekûn genel bütçeye aktarılmasının il özel idaresine yüklenen yerel yönetim işlevleriyle bağdaşmayacağı ileri sürülmüştür (TBMM Zabıt Ceridesi, 1920d: 580). Konunun ülke genelindeki tüm öğretmenlerin sorunu olduğunu, işgal altındaki illerde görev yapan öğretmenlere geçici maaş sağlama meselesine sınırlanmaması gerektiğini savunan görüşler karşısında ise Vekil, sorunun yine, onun kaynağı olan il özel idareleri lehinde çözülebileceğini, 'halkın iradesini' temsil eden bu idarelerin zayıflatılarak değil, idari ve mali yapısının güçlendirilerek kalıcı çözüme önayak olunabileceğini önermiştir (TBMM Zabıt Ceridesi, a.g.k.: 581)<sup>7</sup>.

Görüşmeler neticesinde, işgal altındaki bölgelerdeki özel idare maaşlarına acil bir çözüm getirmesi için, iki maddeden oluşan Memaliki Meşgule Muallimin ve Memurin Maaşatı Hakkında Kanun'un yürütmeye konulması

<sup>7</sup> "Efendiler, yapılacak şey; idarei hususiyeye teşkilatımız nakıs [noksan] ise onu itmam etmek [tamamlamak], idarei hususiyeye kanununun salâhiyeti mahdud [sınırlı] ise, onu tevsi etmektir [genişletmektir], idarei hususiyeyi ilga etmek demek değildir. Halk Hükümeti başka türlü olmaz."

üzerinde uzlaşmaya varılmıştır. Ancak kanun teklifinde yer alan “memalik meşguleden gelen ve devairi hususiyeden maaş alan memurin ve muallimin maaşatı emvali umumiyeden ita olunur” maddesindeki “emvali umumiyeden” ifadesi yerine, Maliye Vekili’nin önerisiyle, daha önceki müzakerelerdeki genel kanaate uygun şekilde “bütçede mevcut bulunan vilayata muavenet [yardım] faslından” ifadesi eklenmiştir. Böylece, uygun görülen çözüm İUVKM’nin vilayet bütçesine gerektiğinde genel bütçeden yardım yapılmasına izin veren hükmüne (madde 80, fıkra 5) dayandırılmıştır (TBMM Zabıt Ceridesi, a.g.k.: 586-7). Bu durumda Maarif Vekâleti’nin özel idaresinden maaş alan öğretmenlerin genel bütçeye tabi olmalarını öngören ve incelenmesi için komisyona gönderilen kanun tasarısı da bütçede yeterli kaynak bulunmadığından askıya alınmış olmaktadır.

Ne var ki yürütmeye konulan bu kanun da yurt genelinde soruna çare olamamış, öğretmenler ne maaşlarını düzenli alabilmiş, ne de birikmiş aylıkları tahsil edilebilmiştir. Bunun üzerine kısa sürede, çeşitli kademelerde okul çalışanları ve öğretmen grevleri önce Tokat’ta, 1920’nin sonlarına gelindiğinde de Anadolu’nun genelinde ve İstanbul’da baş göstermiştir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1920e: 202-4). Bu dönemde, öğretime verilen ara nedeniyle velilerin çocuklarını özel okullara verme eğiliminin yanı sıra, İstanbul İl Genel Meclisi de okul masraflarının karşılanmaması ve maaşların ödenememesi gerekçesiyle bir kısım okulun özel okula dönüştürülmesi kararını almış, ancak karar Maarif Vekâletince onaylanmamıştır. Öğretmen maaşlarının zamanında ödenmemesinin yanı sıra, il özel idarelerinin maaşları asgari düzeyde tutma adına onların terfilerini geciktirme yolunu seçtiği de öne sürülmüştür (Akyüz, 1978: 172’den akt. Çakan, 2002: 95).

Sonuç olarak Milli Mücadele yıllarında il özel idare bünyesindeki okul ve çalışanlarına ait giderlerin karşılanma sorununun kalıcı çözümüne ilişkin somut adımlar ancak Milli Mücadele’nin resmen sonuçlanması ve Cumhuriyet’in kuruluş arifesi itibarıyla eğitimde izlenen merkezîyetçi politikalarla atılabilmiştir. Öncelikle, yeni Maarif Vekili İsmail Safa Bey’in İdarei Vilâyat Kanunu ve Tedrisatı İptidaiye Kararnamesinin Tadiline Dair Kanun önerisi (TBMM Zabıt Ceridesi, 1923a: 393-5) 7 Nisan 1923 tarihinde Meclis’te komisyona gönderilmesine gerek görülmezsizin müzakere edilmiş ve oy çokluğu ile kabul edilmiştir. 1913 Vilayet Kanunu ve Tedrisatı İptidaiye Kararnamesi’nin aykırılık teşkil ettiği hükümlerinin yürürlükten kaldırıldığı bu düzenleme ile getirilen yeniliklerden en çarpıcı olanı “Darümuallimîn ve darülmualimatlarla [erkek ve kız öğretmen okulları ile] bilûmum mekâtibi tâliye [ortaokul ve liseyi kapsayan ortaöğretim] maaşat ve masarifinin” bundan böyle Maarif Vekâleti bütçesinden karşılanmasıdır (madde 11). Giderleri genel bütçeden karşılanacak olan ortaöğretim idare ve eğitim kadrosunun tayin

ve görevden alınma yetkisi de Maarif Vekâleti'ne verilmiştir (madde 13). Siyasal merkez ile özel idareler arasında eğitim alanındaki yetki paylaşımı söz konusu düzenlemeyi takiben Anadolu'da birçok bölgede özel idareler tarafından yürütülen öğretmen okullarının Maarif Vekâleti'nce kapatılmalarıyla merkeziyet yönünde gelişmeye devam etmiştir. Bu durumun özel idarelere yönelik bir yetki gaspı olduğuna yönelik itirazlara, Maarif Vekili bunun bu birimlerin elinde tavsamakta olan öğretmen yetiştirme hizmetine yönelik genel bir ıslahat olduğunu ve kanuna dayandırılarak gerçekleştirildiği yönünde karşılık vermiştir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1923b: 143-7). Devam eden süreçte aynı merkezi yapılanma eğilimlerinin yasal ifadesi olarak, 3 Mart 1924'te kabul edilen Tevhid-i Tedrisat Kanunu ile ülke dâhilindeki bütün bilim ve eğitim kurumları Maarif Vekâleti'ne bağlanmıştır (madde 1). Yine, 20 Mart 1926'te Meclis'te müzakere neticesinde kabul edilen ve 22 Mart itibarıyla yürürlüğe giren Maarif Teşkilatına Dair Kanun ile ilkokullar dâhil tüm okulların açılması Maarif Vekâleti'nin onay şartına bağlanmıştır (maddeler 3, 4, 6) (TBMM Zabıt Ceridesi, 1926a: 270-281).

Yine de gerek fiili durum gerekse 1926 Maarif Kanunu kapsamında ilköğretim teşkilat ve personel miktarının büyük yükünün özel idareler tarafından üstlenilmesine devam edilmiş olmasını bu dönem için söylemek mümkündür. Nitekim yapılan yasal düzenlemeler sonucunda İUVKM'de il özel idarelerine bu alanda tanınan yerel hizmetlerle ilgili (madde 78, fıkra 9) herhangi bir yasal değişikliğe gidilmemiştir. Öte yandan, eğitim-öğretimin finansmanının yanı sıra nitelik ve donanım açısından yetkinleşmesini sağlama ve bunu diğer yandan yeni rejimin ulusal kültür birliğine dayalı ortak vatandaşlık kimliğinin inşa gereklerince anlamlandırmanın, merkezin bu hizmeti olabildiğince üstlenme arzusunun altında yatan gerekçeleri ifade etmesi de aynı ölçüde doğrudur. Özellikle feodal mülkiyet ilişkileriyle karşı-devrimci hareketleri ilişkilendiren merkezi hükümet için ilköğretim konusundaki hassasiyet anlaşılabilir. 1925 yılında dönemin Maarif Vekili Hamdullah Suphi Bey'in İlk Tedrisat Muallimleri Derneği'nde yaptığı konuşma (Suphi, 1929: 85-8), merkezi hükümetin gözünden il özel idarelerinin yerel iktidar ilişkilerinin yoğunlaştığı bir mekânsallığı ifade edişini ve bu gerekçeyle hükümetin ilköğretim hizmetinin bu birimlerce yürütülmesinden yana isteksizliğini ortaya koyar niteliktedir.

Maarif Vekili'nin yereldeki egemen güçlerin halka yönelik suiistimalleri ile ilişkilendirdiği il özel idarelerinin eğitim alanına kaynak aktarma konusundaki zafiyeti, sınırlı da olsa elde edilen kimi verilerden de anlaşılmaktadır. Aşağıda, 1925 ve 1931 yılları arasında ülke genelinde eğitime katkı payı olarak alınan maarif vergisi ve eğitim alanı için harcanan paylar gösterilmiştir. Buna göre 1926 hariç olmak üzere, eğitim vergisinin ancak yarısından azının eğitime ayrıldığı görülmektedir:

**Tablo 1:** İl Özel İdarelerinin Eğitim Gelir ve Harcamalar Çizelgesi

YIL	Maarif Tahsilatı (lira)	Maarif Masrafı (lira)	Tahsilat/Masraf oranı
1925	5.867.000	2.922.000	% 49,8
1926	11.262.000	6.109.000	% 54,2
1927	12.868.000	6.394.000	% 49,6
1928	15.715.000	7.538.000	% 47,9
1929	16.756.000	6.313.000	% 37,6
1930	15.829.000	6.222.000	% 39,2
1931	10.095.000	2.822.000	% 27,9

Kaynak: DİE (1932: 133)

Ülke genelinde 1925 ve 1928 yılları arasında eğitim için tahsil edilen ve alanda harcanan paylardan kişi başına düşen oranlar ise aşağıdaki gibidir.

**Tablo 2:** Kişi Başına Düşen Eğitim Tahsilat ve Harcamaları

YIL	Maarif Tahsilatı (Kuruş)	Maarif Masrafı (Kuruş)
1925	43	21
1926	82	45
1927	94	47
1928	115	55

Kaynak: DİE (1931: 70)

Eğitim gelir ve giderleri arasındaki söz konusu denksizlik, merkezin gözünden bir eğitim hizmeti sorunu olarak değerlendirilebilecek olduğu kadar, il özel idareleri açısından da kanunla hasredilen yüklü görev ve hizmetleri karşılayabilecek yeterlikte gelir kaynağından yoksun olma durumunu işaret eder. Bu yetersizlik ölçüsünde de gerek hizmetlerin yürütümünde merkezi teşkilata bağlı ve bağımlı kuruluşlar olarak devam etmeleri, gerekse en önemli gelir

kalemi olarak tahsil edilen eğitim vergisinin<sup>8</sup> büyük oranda başka hizmet alanlarına aktarılması gibi sorunlar baki kalmış, uzun bir dönem boyunca il özel idarelerinin, ekonomi dışında birçok toplumsal boyutu da içeren merkez-yerel çatışmasının odağında bulunmalarında pay sahibi olmuştur. Ülke genelinde, il özel idarelerinin 1925-1929 arasındaki dönemde maaş ve ücretler için ödedikleri payın toplam harcamalarının % 40'ına yakın olması, bu oranın birçok ilde % 50'yi geçmesi (DİE, a.g.k.: 62-3) ise bu kuruluşlara yüklenen görev ve hizmetlerle tahsis edilen gelirler arasındaki denksizliği ifade eden bir başka husustur.

Sözü edilen denksizlik sorunu, Maliye Vekili'nin il özel idareleri lehinde yasal düzenlemelerle çözülmesi gerektiği önerisinin aksine, eğitim konusunda olduğu gibi diğer alanlarda da görev ve yetkilerin merkez örgütlerine devredilmesi ile özel idarelerin teşkilat ve kaynaklarından giderek kısılarak çözülmeye çalışılmıştır. Bunun için merkezi hükümetin, maaşların genel bütçeye devri dışında izlediği yollardan bir tanesi de memurlar hakkındaki özlük işlemler yetkisinin valinin elinden alınması olmuştur. Bu yol, taşra idaresi altında çalışan ve "memurini taliye" olarak adlandırılan merkez memurlarının yanı sıra il özel idaresi memurlarının da statülerini değiştirir nitelikte kullanılmıştır. Öte yandan 1926 tarihli Memurin Kanunu, memurların tayin ve terfilerine ilişkin resmi işlemlerin usul ve yetkili mercilerinin her vekâletin personel kanununda belirtileceğini öngörerek vekâletlere bu konuda düzenleme yapma yetkisi sağlamıştır. Nitekim bu kanunun yürürlüğe konmasından çok kısa bir süre sonra, yerel yönetimlere bağlı sağlık memurlarının atama, azil, tebdil ve terfi yetkisinin Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiye Vekâleti'ne taşınmasını öngören bir yasa tasarısı Meclis gündemine taşınmıştır (TBMM Zabıt Ceridesi, 1926b: 425-39). Tasarı üzerine mülâhazalar, temel tartışmanın illerin idari ve mali özerkliği odağında merkezîyet ile yetki genişliği/görev ayrımı esaslarına ilişkin yürütüldüğünü ortaya koyar. Aynı dönemde yürürlüğe konan Memurin Kanunu'nun memurların atanma yetkisini valilere de tanınması bu bağlamda bir başka tartışma konusu teşkil etmiştir. Tasarı üzerinde inceleme yapan Dahiliye Encümeni görüşünü tasarının hem yetki genişliğine, hem yerel yönetimlere sağlanmış olan özerkliğe aykırı olmasından dolayı ret yönünde kullanmıştır (TBMM Zabıt Ceridesi, a.g.k.: EK 2). Bunun yanında, Sıhhiye Vekili Refik (Saydam) Bey'in tasarının kabulü yönünde direktmesi, dikkat çekici gerekçelere dayanmaktadır. Vekil, eğitim hizmetinin Maarif Vekâleti'ne devredilmesine atıfla, sağlık hizmeti için de gerek niteliği, gerekse personel statüleri açısından benzer bir standartlaşma ve eşgüdümüne ihtiyaç olduğunu öne sürmüştür. Sağlık personelinin maaşlarından özlük işlerine, mesleki yetkinliğe

---

<sup>8</sup> Öyle ki aynı dönem verilerine göre, eğitim vergisi, yol vergisi ile birlikte il özel idarelerinin toplam gelirlerinin yaklaşık % 70'ini temin etmiştir. Yalnızca 1928 yılında eğitim vergisi tek başına toplam gelirlerin % 40.77'sini karşılamıştır. (DİE, a.g.k.: 29).

dek bütünlükten yoksun bir teşkilat yapısına dayanması, özel idarelerin sağlık hizmeti için bütçelerine yapılan katkıdan oldukça az bir miktarın bu hizmet için kullanıldığı tespit edilmesi, yanı sıra özel idarelerin hizmette kişisel yakınlık, ahbablık ilişkilerine açık olması Vekil ve tasarımı savunan kimi memurların üzerinde durduğu temel sorunlardır (TBMM Zabıt Ceridesi, a.g.k.: 427-9, 435).

Sonuç olarak tasarı il özel idareleri, belediyeler ve şehremanetleri adına çalışan sağlık memurlarının atama, azil, tebdil ve terfi yetkisinin Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiye Vekâleti'ne devredilmesini öngören ve iki kez oylamaya sunulan ikinci maddesi ile birlikte 1 Nisan 1926 tarihinde kabul edilmiştir. Bu tarihten iki gün sonra ise Vilayet Kanunu'na göre atanma ve görevden alınma yetkileri vilayete ait olan bazı yüksek maliye memurlarının doğrudan doğruya Maliye Vekâleti'nce atanma ve görevden alınmalarına yönelik kanun tasarısı sunulmuş, benzer tartışmalar eşliğinde 5 Nisan günü kabul edilmiştir.

Söz konusu düzenlemelerin Meclis'te merkezîyet ve yetki genişliği ilkelere yönelik yoğun tartışmalarla ele alınması, yerel hizmetlerin merkezîyet politikalarına konu olmasına gerek yürürlükte olan 1924 Anayasası, gerekse Vilayet Kanunu'nca ne ölçüde cevaz verildiği gibi bir boyutu da ortaya çıkarmıştır. 5 Nisan 1926 tarihinde il özel idaresi ve diğer il memurlarının merkezi idare tarafından atanma kararlarının Anayasa'nın 91. Maddesinde ilke olarak benimsenen yetki genişliğini fiilen ihlal ettiği gerekçesiyle Teşkilâtı Esasiye Encümeni'ne gönderilmesi yönünde bir önerge verilmiş, ancak önerge reddedilmiştir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1926c: 55-8). Maliye Vekili Hasan Bey ise, sıhhiye memurlarının durumunun görüşüldüğü oturumda, il maliye memurlarının atanma yetkisinin Vekâlete devrinin de gündemde olmasından söz açılması üzerine siyasal merkezin gözünden Vilayet Kanunu'na çarpıcı bir yorum getirmiştir: Merkeze göre elverişsiz koşullarda ve 'tuhaf' mülahazalarla hazırlanıp yürürlüğe konan bu kanun, yönetim kuramı açısından ne merkezîyet, ne de adem-i merkezîyet ile tanımlanabilir. Kanuna yakıştırılan kavram *de-konsantrasyon*, yani yetki genişliğidir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1926b: 431-2). Ancak yetki genişliği Maliye Vekili'ne göre görevlerin yerel yönetimlere terk edilmesini değil, merkezi hükümetin doğrudan doğruya yürütmesiyle sorumlu olması gerekli olan konular hakkında yetkili kılınması, bunun yanında "mahiyeti hizmet itibarıyla mahallerine ait olan şeylerin de mahallerine bırakılması" ifade etmektedir. (TBMM Zabıt Ceridesi, a.g.k.: 433). Ne var ki Maliye Vekili'ne göre mevcut durumda maliye memurlarının yaklaşık yüzde sekseninin vali ve özel idareler tarafından atanma ve görevden alınması, hele ki devletin gelirlerini tahakkuk ve tahsil etmek gibi önemli bir görevle yükümlü bu iş için, yetki genişliği ilkesine göre kabul edilebilir değildir (TBMM Zabıt Ceridesi, a.g.k.: 432). Söz konusu yorum, il özel idarelerine siyasal merkez tarafından bir yerel yönetimden çok, ile ait yerel hizmet sunumunda devlete

yardımcı ve onu tamamlayıcı kuruluşlar olarak işlevsellik kazandırılmasına yönelik daha önce yapılan tartışma ile tutarlı bir görüntü çizmektedir.

İl özel idaresi personel teşkilatlanmasını doğrudan etkileyen, özel idarelere ait yetki, görev ve hizmetlerin merkezi teşkilatlara devir süreci 1926'dan sonra da kademeli biçimde devam ettirilmiştir. İUVKM'den il genel idaresi ile ilgili bölümün yürürlükten kaldırıldığı yıl olan 1929'un 12 Haziran gününde yürürlüğe konan 1525 sayılı Şose ve Köprüler Kanunu ile "Türkiye Cumhuriyetindeki bütün şoseler ile köprülerin inşa ve tamirlerine ve iyi bir balde [düzeyde] muhafazalarına ait vazai fin tanzim ve idaresi" Nafia (Bayındırlık) Vekâleti'ne verilmiş (madde 1) ve illere bırakılan hizmetler ayrıca sayılmıştır (madde 7). İl özel idarelerinin İUVKM'de kendilerine yüklenen nafia işlerinden önemli bölümünü Vekâletin yetki alanında tanımlayan kanun, aynı zamanda bu hizmet alanı için gerekli planlama ve organizasyon yetkisini de merkeze devretmiştir (maddeler 2-4). Bunun yanı sıra, tüm "fenniye memurları" Nafia Vekâleti tarafından atanacaktır (madde 26). İl özel idare bütçelerine bağlı ve nafia işleriyle ilgili katipler, hesap ve daimi ambar memurları, tamirhane çavuş ve işçisi, makinistler, muavinleri ve şoförler ataması il özel idaresince yapılacak olan çalışanlardır. İl özel idaresinin üstlendiği işlerde bedenen çalışacak işçilerin çalışması için gerek duyulacak geçici kâtip, mutemet, inşaat ve araştırma çavuşları ile ambar memurları valiler tarafından atanarak ücret ve giderleri ait oldukları tahsisattan verilecektir (madde 26). Bunun yanında, 26 Mayıs 1934 tarihinde çıkarılan 2443 sayılı Nafia Vekâletinin Teşkilat ve Vazifelerine Dair Kanun ile 1525 sayılı Kanunla il özel idarelerine bırakılan tüm yol ve köprülerin proje ve keşiflerinin yapılması, onaylanması ve denetlenmesiyle yol ve köprüler dışında bina işlerine ait yapım, bakım ve onarımı da Nafia Vekâleti'nin sorumluluğuna verilmiştir (madde 9). Kanunun esbabı mucibesinde bu madde için il özel idarelerinde "fen kabiliyetinin mevcut olmaması ve iş başında bulunanların bir iş yapmış olmak hevesi" (TBMM Zabıt Ceridesi, 1934: EK 3) nedeniyle kaynakların etkili kullanılmadığı gerekçesi dikkat çekmektedir. Kanun aynı zamanda daha önce tayin yetkisi valiye ait olan, "Nafia vekâleti bütçesinden maaş ve ücret alan diğer [vilâyet Nafia başmühendisleri dışındaki] bilumum memur ve müstahdemler" in tayin ve yer değiştirmelerini de dairelerinin teklif ve inhası üzerine Nafia Vekâleti'ne devretmiştir (madde 23).

Bayındırlık ve sağlık alanlarının yanı sıra, İUVKM ile il özel idarelerine yüklenen ticaret ve sanayi odaları açma görevi ile odaların teftiş ve denetimi 22 Nisan 1925 tarihinde kabul edilen Ticaret ve Sanayi Odaları Kanunu ile Ticaret Vekâleti'nin yetki alanında tanımlanmıştır (TBMM Zabıt Ceridesi, 1925: 429-30). 3 Nisan 1930 tarihinde kabul edilen Belediye Kanunu'nda ise vilayet ve kazalarda sanayi ve ticarete ilişkin birçok görev ayrıntılı biçimde



tanımlanarak belediyelerin yetki ve sorumluluğuna devredilmiş, il özel idareleri bu görevler için yetkili merciler olmaktan çıkarılmıştır. Ülke genelinde sanayi ve ticarete ilişkin düzenleme, idare etme ve denetlemeye dair görev ve yetkilerin büyük ölçüde İktisat Vekâleti teşkilatlarına aktarılması ise 27 Mayıs 1934 tarihinde kabul edilen İktisat Vekâleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun ile gerçekleşmiştir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1934: 303-6). Özel idarelerin tarım alanıyla ilgili görevlerinin merkezi idare kapsamına alınması ise Tarım Bakanlığı'nın yetki ve sorumluluklarını düzenleyen 4 Haziran 1937 tarihinde kabul edilen Ziraat Vekaleti Vazife ve Teşkilat Kanunu ile gerçekleşmiş, ziraat, hayvancılık ve ormanlara ilişkin görevler tümüyle Vekâlet kapsamına alınmıştır (TBMM Zabıt Ceridesi, a.g.k.: 72-85).

Yine de bu dönemde il özel idarelerinin tarihsel işlevleri açısından en önemli kırılma noktalarından birinin, 30 Ocak 1948'de kabul edilen 5166 sayılı Özel İdarelerden Aylık Alan İlkokul Öğretmen Kadrolarının Milli Eğitim Bakanlığı Teşkilatına Alınması Hakkında Kanun olduğu görülmektedir. Düzenleme, müzakeresinde bir mebusun dediği gibi (TBMM Zabıt Ceridesi, 1948a: 75) merkezi hükümetin yirmi yılı aşkın bir süredir ihtiyaç gördüğü ve gerçekleştirmek arzusunda olduğu bir gündem konusunu ele almaktadır. Tasarı üzerinde görüşmelerden, kanun için savunulan en önemli gerekçenin yıllardan beri maaş ve maaş farklarını zamanında alamayan ilkokul öğretmenlerinin, ilköğretim müfettişlerinin, enstitü mezunun öğretmenlerin maaş teminatını sağlamak ve mevcut ikiliği ortadan kaldırarak "ilkokul öğretmenlerine ülke nezdindeki teşekkür ve takdir borcunu bir nebze ödemek" olduğu görülmektedir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1948a: 107). Nitekim ilköğretimin sürekli gelişim kaydediyor olmasına bağlı olarak masraflarının artması ve özel idarelerin bu masrafları karşılamakta çektiği güçlük de kanun gerekçesinde belirtilmiştir. Yanı sıra, düzenleme tüm çağdaş ülkelerde ilköğretimin yerel halkın vergileriyle yürütülen ve genel bütçeye külfet olmayan bir hizmet olduğu yönündeki eleştirilere konu olmuş, ancak il özel idarelerinin bu hizmetin sunumundaki zafiyet konusunda hemen tüm vekiller hemfikir olduğundan bu tür eleştiriler kanuna yönelik muhalefete dönüşmemiştir. Sonuç olarak tasarı, oylamaya katılan tüm vekillerin (295) kabulüyle kanunlaşmıştır. 2 Şubat 1948 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 5166 sayılı Kanun farklı derecelerdeki ilkokul öğretmenlerinin tamamının aylık ve her türlü kanuni istihkaklarının genel bütçeden karşılanacağına hükmetmiştir (maddeler 1,2 ve 3). Bunun yanında ilkokula bağlı çalışan müstahdemlerin ücretlerinin ve ilkokulların yapım, onarım ve her çeşit genel giderlerinin il özel idarelerinde bütçesinde kalmasında karar kılınmıştır (madde 3).

Her ne kadar, bundan önce 1923 tarihli İdare Vilâyat Kanunu ve Tedrisatı İptidaiye Kararnamesinin Tadiline Dair Kanun'da öğretmen okulları ve ortaöğretim personel maaş ve giderleri Maarif Vekâleti'ne bağlanmış olsa da,

o tarihte ilkököl maaş ve giderlerinin genel bütçeden karşılanma imkânı olmadığı için il özel idarelerinde bırakılması, bu öğretim kademesinin eğitim teşkilatı içindeki konumu göz önüne alındığında bu döneme kadar il özel idareleri açısından önemli bir hizmetin üstlenilmiş olduğu anlamına gelmektedir. Aşağıdaki tabloda, öğretmen okulları ve ortaöğretim kademelerine bağlı öğretmen ve çalışanların özel idare bütçesinden Vekâlet bütçesine devredildiği 1923 yılından, ilkököl öğretmenlerinin bakanlığa ve merkez bütçeye devredildiği 1948 yılları arasındaki ilkököl öğretmenleri ve diğer öğretim kademelerinde bakanlığa bağlı olarak görev yapan öğretmen sayıları gösterilmektedir:

**Tablo 3:** 1923-1948 yılları arasında İlkokul ve İlkokul Dışındaki Kademelerde Görev Yapan Öğretmen Sayıları

<b>ÖĞRETİM YILI</b>	<b>Resmi ve Özel İlkokul Öğretmenleri</b>	<b>Maarif Vekaleti Bütçesine Bağlı Orta Öğretim Öğretmenleri (Orta, Lise ve Öğretmen Okulları, Meslek ve Teknik okulları vd.)</b>
1923-1924	10.238	2.199
1924-1925	13.822	2.598
1925-1926	14.309	2.780
1926-1927	14.231	2.209
1927-1928	15.194	2.534
1928-1929	15.718	2.555
1929-1930	15.308	2.851
1930-1931	16.318	3.065
1931-1932	16.973	2.869
1932-1933	15.064	4.653
1933-1934	15.123	3.689
1934-1935	15.083	4.788
1935-1936	14.949	4.930
1936-1937	14.698	5.363
1937-1938	15.775	5.782
1938-1939	17.120	6.568
1939-1940	19.063	7.286

1940-1941	20.564	7.733
1941-1942	22.042	7.865
1942-1943	21.613	8.428
1943-1944	22.387	9.382
1944-1945	25.687	9.996
1945-1946	27.317	10.962
1946-1947	30.206	11.797
1947-1948	32.081	12.145

Kaynak: DİE (1994: 70-74) ve DİE (1942: II-III)'teki verilerden elde edilmiştir.

Söz konusu tarih aralığında özel okullar dışında kalan resmi ilköğretim öğretmenlerinin önemli bir bölümünün il özel idaresi bütçesine bağlı olduğu düşünüldüğünde, özellikle 1940'lara kadar ilköğretim öğretmen sayısının eğitim teşkilatı içinde işgal ettiği alan il özel idarelerinin dönem itibarıyla yüklediği işlevler açısından dikkat çekicidir. Nitekim 5166 sayılı Kanunun müzakeresinde, 16 bine yakın öğretmenin kanun kapsamında yer aldığı belirtilmiştir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1948a: 107).

Eğitimle ilgili bu önemli düzenleme, merkeziyete dönük çıkarılan başka teşkilat kanunları tarafından takip edilmiştir. 11 Şubat 1950'de kabul edilen Karayolları Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile yolların onarım ve yapım görevi Karayolları Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir. Kanunla üç sınıfa ayrılan karayollarından yalnızca ikincil derecede önemi haiz olan il yollarının Karayolları Genel Müdürlüğü'nün teklifi üzerine Bayındırlık Bakanı tarafından onandıktan sonra il özel idareleri tarafından yapılacağı belirtilmiştir (madde 16). Ancak il özel idarelerinin mali, teknik, personel kısıtlarından dolayı bu yolların yapımının da zamanla Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından üstlenildiği bilinmektedir. 1953 yılına gelindiğinde, il özel idarelerinin işlevselliğini olumsuz etkileyen iki kanun daha göze çarpar. Önce, kamuya ait hastanelerin idaresini merkezde toplamayı amaçlayan hükümetin hazırladığı 4862 sayılı kanunla il özel idarelerine bağlı 47 il hastanesinin, il genel meclislerinin onayı alınmak kaydıyla bedelsiz olarak Hazineye devir ve tescil edilmesi hükme bağlanmıştır. Her ne kadar Kanun özel idare bünyesinde çalışan sağlık personeline dair bir hüküm içermemiş olsa da, zamanla sağlık tesislerini kurma ve harcamalarını karşılamamanın ötesinde bir işlevi kalmayacak olan özel idarelerin bu alanda hizmet gören personeli de 'yok denecek

kadar az' bir miktara düşecektir. Bunun yanı sıra, aynı yılın 18 Aralık tarihinde kabul edilen Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilât ve Vazifeleri Hakkında Kanun ile de, il özel idare hizmet alanında sayılan köy içme suları tesislerinin yapımı, göl ve bataklıkların ıslahı ve kurulması gibi görevler Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü'ne devredilecektir.

İl özel idareleri görev ve hizmetlerine ilişkin bahsi geçen düzenlemelerin il özel idareleri personel sayılarına etkisi hakkında fikir kazandırması açısından aşağıdaki tabloda 1940'lı yıllardan 1960'lara doğru toplam personel adedi gösterilmiştir:

**Tablo 4:** İl Özel İdareleri Toplam Personel Adedi

YIL	Memurlar	Sürekli Hizmetliler	Geçici Hizmetliler	TOPLAM
1939	20.277	10.348	2774	33.399
1940	19.135	11.345	3619	34.099
1941	20.646	11.328	3157	35.131
1942	20.772	10.447	3323	34.542
1943	20.957	9.910	3521	34.388
1944	21.148	11.059	3387	35.594
1945	21.648	9.966	3739	35.353
1946	21.150	11.697	2262	35.109
1947	21.034	10.222	3405	34.661
1948	21.240	8.998	2236	32.474
1949	5.348	8.254	2148	15.750
1950	5.148	1.134	7.877	14.159
1955	4.226	1.006	7.177	12.409
1960	5.049	1.176	9.498	15.723
1965	5.054	12.624	71	17.749
1970	6.094	17.453	20	23.567

Kaynak: DİE (1949: 70-74), DİE (1950: 128), DİE (1952: 347), DİE (1959: 380), DİE (1965: 371), DİE (1975: 401)

1949 ile 1948 yılları sonundaki toplam personel adedi arasında 16 bine yakın bir fark vardır. Bu farkın tamamına yakınının 5166 sayılı kanunla memur statüsündeki ilkokul öğretmenlerinin genel bütçeye devri olarak düşünüldüğünde, 1955'e kadar olan azalmanın bu dönem için sözü edilen diğer kanunların yürütülmesiyle merkezi idareye devredilen memur ve hizmetlilerden kaynaklandığı söylenebilir. Planlı kalkınmanın yılları olan 1960'lara gelindiğinde ise –geçici hizmetli kadrolarındaki azalmaya koşut olarak– daha çok sürekli hizmetli istihdamından kaynaklanan bir artış gözlemlenmektedir. 1949 yılı ile başlayan süreçte il özel idare memur sayısı 5-6 bin dolaylarında seyretmiştir.

Buraya kadar yer verilen teşkilat kanunları ile yapılan değişiklikler için bahse değer bir nokta da İUVKM'nin il özel idarelerine ilgili alanlarda yüklediği görev ve hizmetlerle ilgili yasal bir değişimin olmamasıdır. İl özel idarelerinin bu alanlardaki yetkilerinin önemli ölçüde merkeze devredildiği ve fiili durumda da hizmet sunumu açısından oldukça tali bir konuma itildiği bir gerçeklik teşkil etse de, görev ve hizmetlerin hangilerinin merkez, hangilerinin il teşkilatlarınca görüleceğini kanuni zeminde anlama olanağının kalmadığı söylenebilir. Bu durumda, aynı görevler için hem merkezi idare kuruluşları hem özel idarelerinin hukuken yetkili gözüktüyor oluşuyla İUVKM'nin il özel idareleri bölümünün ilk maddesi olan 75. madde uyarınca yapılan “işbu kanun ile muayyen ve mahdud vezai fi hususiye ile mükellef bir şahsı manevi” tanımındaki *muayyen* olma niteliği dayanaksız kalmıştır. Bu belirsizlik bir yana, kesin olan nokta ise söz konusu yasal düzenlemelerin yürütülmesini takiben, bilhassa 1960'lar ile birlikte il özel idarelerinin tek başına görevli ve yetkili olduğu bir hizmet alanının kalmamış olmasıdır. Bunun sonucu olarak ortaya çıkan, özel idarelerin örgütü, kaynakları, personel teşkilatı açısından kısır, merkezden gönderilen ödeneklerin harcamasını yapan birer emanet komisyonu olarak devam ettikleri izlenimi, bu kuruluşların varoluş meşruiyetinin gerek bürokraside, gerek akademi dünyasında sıklıkla tartışılıp sorgulanmasına neden olmuştur.

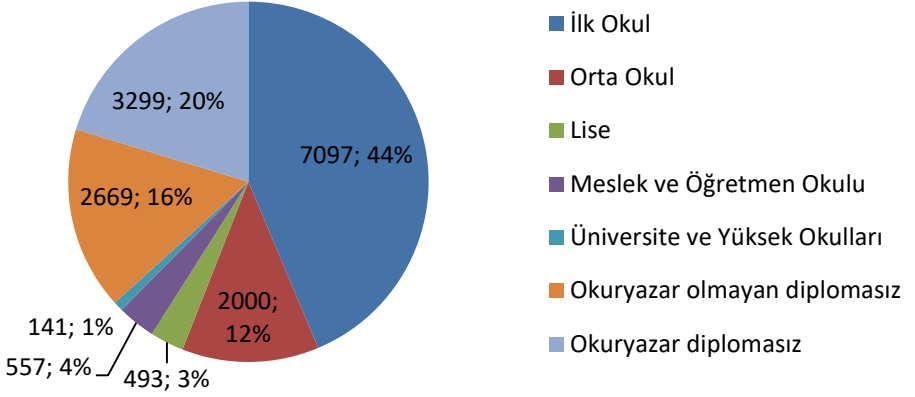
## **Merkezileşme Sonrası Tartışmalar Kapsamında İl Özel İdare Personeli**

İl özel idaresine ait görev ve hizmetlerin merkezi bürokrasinin mevcut kuruluşlarına eklenen yeni idari birimlerce peşi sıra üstlenilmesi, bu birimlerin yönetsel işlevselliğine dair tartışmaların yeniden yükselmesine neden olmuştur. Tartışmaların dayanak noktaları, aslında erken cumhuriyet dönemindekinden çok farklı bir nitelik göstermez. Ancak dönem tartışmalarından, özel idarelerin başta gelir ve personel teşkilatı olmak üzere il ölçeği için yetersiz kaldığı görüşlerini ilk defa bu kuruluşların gereksizliğine ve yeni bir ölçeklendir-

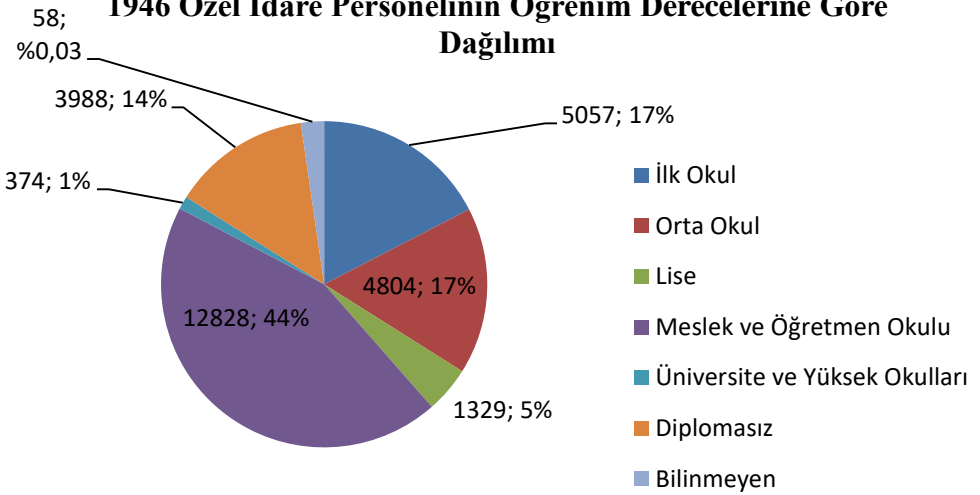
meyle lağvedilmeleri savunusuna taşıdığı görülmektedir. Dolayısıyla bu görüşler için önemli bir referans noktası, diğer kamu idarelerinde memur sayısının zamanla artmasına karşın il özel idarelerinde azalan işlevlere orantılı biçimde düşüş eğilimi göstermesi veya nispeten çok daha az artış eğilimi göstermesi olmuştur. İl özel idaresinin işlevsel olmaktan çıktığı veya işlevlerinin belirsizleştiği görüşünü paylaşan diğer konum ise soruna onun kuruluş ve görevlerinin yeniden tanımlanma ihtiyacı olarak yaklaşmaktadır (Gözübüyük, 1967: 99-100; Aytaç, 1970: 174-5). Nitekim birbirinden farklı hükümetlerce de olsa, siyasal merkezin 1948 ve 1951 yıllarında özel idarenin örgütlenme, gelir ve görevlerinin yeniden belirlendiği, ancak Meclise sunulmuş olmasına rağmen kanunlaşamayan tasarıların konuya yaklaşımı bu konumun bir örneğini temsil etmektedir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1948b; Gözübüyük, 1969: 25).

İdare için ‘merkezden yönetim’ ile birlikte ‘yerinden yönetim’ ilkesini ilk kez anayasal düzlemde tanıyan 1961 Anayasası’ndan sonra ise yoğun bir faaliyet dönemine giren idareyi yeniden düzenleme çabaları, etraflı bir yerel yönetim reformu üzerine akademik meyveler vermiştir. Birinci Beş Yıllık Plan Dönemi yeniden düzenleme çalışmaları kapsamında 1964 yılında DPT bünyesinde kurulan “İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu”, hükümete sunulmak üzere “Mahalli İdareleri Yeniden Düzenleme Konusunda Hazırlanacak Mevzuatla İlgili Genel İlkeler“ başlıklı bir metin hazırlanmıştır. Metnin hazırlanma sürecinde Prof. Dr. Fehmi Yavuz tarafından yürütülen ve 1966 yılında yayımlanan araştırma, Anayasa’nın “mahalli idarelere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması” hükmünü de (madde 116) dikkate alarak özel idare görevleriyle ilgili karışıklığa bir açıklık kazandırma amacı gütmüş, özel idareye merkezi idareye yardımcı görevler üstlenen bir koordinasyon kurulu işlevi kazandırmaya çalışmıştır (Yavuz, 1966: 152-7). Araştırma aynı zamanda bu görevleri üstlenebilecek nitelikli personel sayısının yetersizliğinin, personel içinde okuma yazma bilmeyenlerin yüksek oranının il özel idareleri açısından önemli bir sorun olduğunun altını çizmiş ve meslek içi eğitim programlarının gerekliliğine dikkat çekmiştir (Yavuz, a.g.k.: 167-8). Gerçekten de öğretmenlerin özel idare personeli arasında yer aldığı dönem ve sonrası arasında, personel teşkilatı içerisinde mesleki tahsil görenlerin oranı oldukça değişmektedir. Aşağıdaki grafiklerden 1946 ve 1964 yıllarına ait il özel idaresi personelinin öğrenim derecelerine göre dağılımı karşılaştırmalı olarak gözlemlenebilir:

### 1964 Özel İdare Personelinin Öğrenim Derecelerine Göre Dağılımı



### 1946 Özel İdare Personelinin Öğrenim Derecelerine Göre Dağılımı



Kaynak: DİE (1946: 103-5); DİE (1964)

Görüldüğü gibi 1946 yılında diplomasız personel genelinde % 14'ünü, ilkokul mezunu personel ise % 17'sini oluşturmaktadır. Bu yıl itibarıyla mesleki tahsil yapmış olanların genele oranı ise % 45'tir. 1964 yılında diplomasız personellerin genele oranı % 36 ve bunun yaklaşık olarak yarısını okuryazar

olmayan personel oluşturmaktadır. Bu yıl itibariyle mesleki tahsile sahip olanların genele oranı ise yalnızca % 5'tir.

Yavuz'un kaleme aldığı araştırma raporu, il özel idarelerini de kapsama alan 1960 tarihli Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun'a atıfla mahalli idarelerin personel konusunun merkezi idareninkine koşut olacak bir sisteme bağlanması gerektiğini savunur. Ancak araştırmanın yürütüldüğü sırada 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile özel idare personeli ilk kez genel devlet memuru düzenlenmesinden çıkarılmış ve bu personel hakkında kendi özel kanun hükümlerinin uygulanacağı (madde 1), söz konusu özel kanun yürürlüğe girinceye kadar kendileri için 788 sayılı Memur Kanunu dâhil olmak üzere daha önce yürürlükte olan diğer memur kanunlarının geçerli olmaya devam edeceği belirtilmiştir (geçici madde 15). Bunun yanında Yavuz, Özel İdare Kanun Tasarısının önemli bölümünün yeni Personel Kanunu'nun ışığı altında düzenlenmesi, bu düzenlemeler gerçekleştirilinceye kadar da, meslekçi eğitimin hızla ele alınması ve örgütleştirilme yollarının aranması gerektiğini salık vermektedir (Yavuz, 1966: 169).

İçişleri Bakanlığı söz konusu önerilerin yer aldığı çalışmaları dikkate alarak İUVKM'ye son vermek üzere ve söz konusu kuruluş kanunundan bu yana en kapsamlı olan, 171 maddelik bir İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı hazırlamıştır. Tasarının gerekçesi olarak, ile ait hizmetlerin merkezi idareye devredilmesi, diğer yandan özel idarelere bırakılmış olanların da gelir yetersizliği yüzünden iyi yürütülememesinin özel idarelerin itibar kaybetmesine neden olduğu ve bu idareleri merkezden yapılan yardımları sarfeden birer emanet komisyonu durumuna getirmiş olması işaret edilmektedir (İçişleri Bakanlığı, 1967: 2). Tasarı, bu eleştiriler ışığında 1961 Anayasasının esaslarınca idari vesayetın sınırlarını daraltarak il özel idarelerin yerel yönetim özerkliğini genişletmek, ilin müşterek ve mahalli nitelikteki hizmetlerini bu kurumlara devretmek gibi hedefler tespit ederek İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu'ndan oldukça farklı bir çizgi izlemiştir. Görev sınırları belirlenen özel idare personel teşkilatının da bu idarelerin ihtiyacını karşılayacak nitelikte yetişmelerini sağlayacak imkanların hazırlanması amaç edinilmiştir. Tasarıya göre özel idare müdürü ve memurları, "il özel idaresi bütçesinden maaş alan özel idare müdürü ile ihtiyaca göre teşkil edilecek servislerin amir, memur ve hizmetlilerinden teşekkül eder" (madde 100). İl özel idaresinin şubesi olarak kurulacak ilçelerin şube müdürlüğü kaymakam tarafından üstlenilecek ve onların emirleri altında gerektiği kadar servis amirleri, memurlar ve hizmetliler bulunacaktır (madde 101). Tasarı, il özel idaresini ilgilendiren hizmet konularında valiye, merkezi idarenin mahalli hizmetlerle ilgili idare şube başkanlarını ve emrindeki memurları kullanma yetkisini vererek (madde 99) il özel idaresinin kuruluşundan bu yana gözlemlenen fiili duruma kanuni açıklık getirmiştir. Söz konusu madde, tasarının yerel yönetim özerkliğine vurgu yapan hükümlerine rağmen, İUVKM'de özel idare personeline dair özel bir



düzenlemeye ihtiyaç duyulmaması gerekçesiyle uyumlu biçimde özel idare teşkilatının ayrı ve bağımsız bir teşkilat olarak anlandırılmaması ile gerekçelendirilmiştir: "...bugün il özel idarelerimizde tekmlil hizmetin yürütülmesi görev ve sorumluluğunu il genel meclisi içinden seçilmiş bir başkana bırakmamıza memleketimizin şartları imkan vermediği gibi aynı şartlar merkezi idareden tamamen ayrı bir il özel idaresi teşkilatı meydana getirmemize de imkan vermemektedir." (İçişleri Bakanlığı, a.g.k.: 44).

Buna rağmen sözü edilen mevzuat 657 sayılı Kanun'a uyumla, maaşını özel idare bütçesinden alan memurları devlet memurları kanununun dışında tutmakta ve bunların tüm özlük işlerini düzenlemek üzere ayrı bir kanunun hazırlanmasını öngörmektedir. Ancak İçişleri Bakanlığının tasarımı olgunlaştırma çabaları 1969 genel seçimlerine yetiştirilememiş olup (Gözübüyük, 1969: 34) genel seçimleri takiben siyasal ve toplumsal çalkantılar içerisinde tasarının Meclise sunulma imkânı bulunamamıştır. Benzer şekilde, hem Devlet Memurları Kanunu'nda hem İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı'nda atıf yapılan il özel idare personel kanunu hazırlanamamıştır. Bunun sonucunda, 15 Mayıs 1975'te kabul edilen bir madde ile 657 sayılı Kanun "il özel idareleri ile bunların kurdukları birlikler memurlarını da" kapsayacak şekilde yeniden düzenlenmiş (ek madde 15), böylece ayrı bir kanun gündemine nokta koyulmuştur. Aynı tarihte kabul edilen bir madde değişikliğiyle il özel idareleri ve onlar tarafından kurulan birliklerin kadrolarının yetkili organlarca hazırlandıktan sonra İçişleri Bakanlığı tarafından onaylanması karara bağlanmış, daha önce Bakanlar Kurulu'na ait olan onay yetkisi İçişleri Bakanlığı'na bırakılmıştır.

## **Sonuç Yerine**

İl özel idaresine kurumsal bir yapı ve tüzel kişilik kazandırması itibariyle bu idarelerin gelişim ve dönüşüm sürecinde en önemli kırılma noktasını, şüphesiz ki 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati oluşturmaktadır. Söz konusu düzenleme, bir geçici kanun olarak kabul edilmesine rağmen çok uzun yıllar hukuki hükmünü korumuştur. Hazırlanma evresinde sunulan tasarı ve ortaya atılan tartışmalara hâkim bakış açılarıyla birlikte il özel idaresinin Türk idare yapısı ve toplumsal süreçler bağlamındaki tarihsel konumunu inceleme ve anlama çabasının başat kaynağıdır. Bu niteliği ile Kanun il özel idaresini kuran anlayışın merkez ve yerel arasında bir iktidar paylaşımından ziyade, egemenliğin münhasıran merkezde tutulduğu bir idari işbölümü arayışında olduğu gerçeğine ışık tutmaktadır. Bu tür bir arayışın sonucu olarak il özel idaresi, merkezi idareyle yerel ihtiyaç ve çıkarların valilik

kurumu aracılığıyla birbirine dolayımlandığı bir toplumsal ilişkiyi temsil edecek şekilde kurgulanmıştır. Bu anlamda il özel idaresi il genel idaresi ile organik değil, işlevsel bir ayırım temelinde ilişkilendirilmiştir. Bu işlevsel ayırım, idarenin iki temel esası olarak görülen yetki genişliği ve görev ayırımı ilkelelerinin siyasal merkezîyetçi bir anlayış tarafından bütüncül bir bağlamda ele alındığını; il özel idaresinin ilde yükümlü kılındığı hizmet niteliği ve esası açısından yetki genişliği ile zıt yahut ondan bağımsız değil, onunla tamamlayıcılık ve denetim ilişkisinde düşünülen bir görev ayırımı yaklaşımına uygun olarak konumlandırıldığı göstermektedir.

Bu durumun il özel idaresi personel, kaynak ve örgütlenmesine etkisi doğrudan olmuştur. İl özel idaresi en başından beri yetki ve fonksiyonlar açısından merkezi idareye yardımcı, merkezi idare organlarıyla iç içe bir yerel teknik hizmet kuruluşu olarak faaliyet göstermiştir. Bu durum, il özel idare personeline ilişkin bağımsız bir hukuki düzenlemenin, yer yer bu doğrultudaki öngörülere rağmen hiçbir zaman gerçekliğe kavuşamamasında belirleyici olmuştur. Özel idare personeli, 1913 Kanun-u Muvakkati'nde belirtilmeyen özlük iş ve işlemleri açısından, maaşını kanunda tanımlanan il bütçesinden alan 'memurin-i vilayet' genel çatısı altında, ilin diğer personeli ile ortak hukuki zemine, başka bir ifadeyle, yürürlükte olan personel kanunlarına bağlı kılınmıştır. İl genel meclislerinin kurulup kanunun ilk kez gerçek anlamda yürütülmeye başlandığı Cumhuriyet itibariyle peyderpey yürürlüğe konulan merkezi idarelerin teşkilat kanunları da bu durumu merkezîyet yönünde bir adım daha ileri taşımış, kendine ait görev ve yetkilerin önemli bir kısmının merkez örgütüne bağlandığı il özel idareleri kaynaklar ve personel teşkilatı açısından oldukça zayıf bir kimliğe bürünmüştür. Merkezileşme faaliyetlerinin büyük ölçüde gerçekleştirildiği 1960'larla birlikte il özel idare memur sayısının 5.000-6.000 dolaylarında istikrarlı bir seyir yakalaması, kanunda tanımlı hizmet alanları ile birlikte düşünüldüğünde bu kuruluşun karşı karşıya bırakıldığı işlevsizleşme süreci için önemli bir gösterge teşkil etmektedir.

Öte yandan merkezi idareye devredilen görev ve yetki konularının kanunla il özel idaresinden alınmayarak il özel idaresinin kurucu kanununda belirtilen görev, hizmet ve yetkileriyle 'muayyen' olma niteliğini kaybetmesinin sonucu, bu kuruluşların varoluş meşruiyeti üzerindeki tartışmaları 1980'lere gelinceye değin ivmelenmesi olmuştur. İl özel idaresinin yapısal bir kriz içinde olduğu temelinde buluşan bu tartışmalarda bu birimlere yönelik köklü bir reformun gerçekleştirilmesinden, onların bütünüyle kaldırılmasına kadar pek çok öneri getirilmiştir; ancak bu hususta kısmi değişiklikler içeren 1987 tarihli 3360 sayılı Kanun dışında önemli bir adım atılamamıştır. Ancak 3360 sayılı Kanun da il özel idaresinin temel sorunu olan yeterli kaynaklara ve personele sahip olmama sorununu giderememiştir. Sonuç olarak kanunen bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresi, yerel ölçeğin neoliberal yapılanışına uyumlandırılması ve sonra büsbütün işlevsizleştirilip tasfiyesinin amaçlandığı

2000’li yıllara değin görevli olduğu hizmetleri büyük ölçüde merkezi idare personeli ve araç-gerecinden faydalandırılarak yürütmeye çalışan bir teknik hizmet kuruluğu olma durumundan kurtulamamıştır.

### **Kaynakça**

- Alpay, İsmail Hakkı, “İl Özel İdaresi Tarihçesi”, *Türk İdare Dergisi*, S. 296 Eylül-Ekim 1965, s. 3-31.
- Apan, Ahmet, “5302 Sayılı Yeni İl Özel İdaresi Kanunu Ne Getiriyor?”, *Belediye Dünyası*, C. 7, S. 5, 2006, s. 40-53.
- Aslan, Onur Ender, *Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe*, TO-DAİE, Ankara 2005.
- Aytaç, Fethi, “İlçe Düzeyinde Mahalli İdare Birimi Kurulmalı Mıdır?”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 3, S. 2, 1970, s.173-178.
- Bayur, Yusuf Hikmet *Türk İnkılabı Tarihi, Fikir Cereyanları, İnkılap Hareketleri, İç Didişmeler, Birinci Genel Savaşın Patlaması*, 2.Cilt, Türk Tarih Kurumu, Ankara 1991.
- Cahid, Hüseyin, “Vilayat Kanunu”, *Tanin*, 5 Aralık 1910.
- Çakan, Işıl, “Cumhuriyet Döneminde İlköğretimin Finansman Sorunu ve Mektep Vergisi Uygulaması”, *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları*, S.2, 2002, s. 85-127.
- DİE, *Vilayat Hususi İdareleri Varidat ve Masarifat İstatistiği*, No.10, Ankara 1931.
- DİE, *Mali İstatistikler 1931/1932*, No.24, Ankara 1932.
- DİE, *Öğretmenler İstatistiği 1934 ve 1938*, No.185, Ankara 1942.
- DİE, *Memurlar İstatistiği 31 Ocak 1946*, No.288, Ankara 1948.
- DİE, *İl Özel İdareleri İstatistiği 1939-1947*, Ankara 1949.
- DİE, *İl Özel İdareleri İstatistiği 1940-1948*, No.323, Ankara 1950.
- DİE, *İstatistik Yıllığı 1952*, No.342, Ankara 1952.
- DİE, *İstatistik Yıllığı 1959*, No.380, Ankara 1959.
- DİE, *Devlet Personel Sayımı 2: Özel İdareler ve Belediyeler*, Ankara 1964.
- DİE, *İstatistik Yıllığı 1964-1965*, No.510, Ankara 1965.
- DİE, *İstatistik Yıllığı 1971*, No.670, Ankara 1975.
- DİE, *İstatistik Göstergeler 1923-1992*, Ankara 1994.

- Görelî, İsmail Hakkı, *İl İdaresi*, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Ankara 1952.
- Gözübüyük, Şeref, *Türkiye’de Mahalli İdareler*, TODAİE Yayını, Ankara 1967.
- Gözübüyük, Şeref, “İl Özel İdarelerinde Yeniden Düzenleme”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.2, S.1, 1969, s. 24-36.
- Güler, Birgül Ayman, “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkezîyetçilik mi?”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.9 S.2, 2000, s. 14-29.
- İçişleri Bakanlığı, *İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı*, Ankara 1967.
- Nadaroğlu, Halil, *Mahalli İdareler*, Sermet Matbaası, İstanbul 1978.
- Ortaylı, İlber, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler*, TODAİE, Ankara 1974.
- Önen, Nizam ve Cenk Reyhan, *Mülkten İdareye: Türkiye’de Taşra İdaresinin Dönüşümü*, İletişim, İstanbul 2011.
- Suphi, Hamdullah, *Dağyolu*, Yeni Matbaa, İstanbul 1929.
- TBMM, “Meclis-i mebusan levayih ve tekalif-i kanuniyye ve encümen mazbataları: sene 1326-1327”, (Devre I), İçtima Senesi: 3, Ankara 1992.
- TBMM Zabıt Ceridesi (1920a), (Devre I), Cilt: II, İçtima Senesi: I, 17.7.1920.
- TBMM Zabıt Ceridesi (1920b), (Devre I), Cilt: II, İçtima Senesi: I, 5.6.1920.
- TBMM Zabıt Ceridesi (1920c), (Devre I), Cilt: III, İçtima Senesi: I, 22.8.1920.
- TBMM Zabıt Ceridesi (1920d), (Devre I), Cilt: III, İçtima Senesi: I, 6.9.1920.
- TBMM Zabıt Ceridesi (1920e), (Devre I), Cilt: VI, İçtima Senesi: I, 4.12.1920.
- TBMM Zabıt Ceridesi (1923a), (Devre I), Cilt: 28, İçtima Senesi: 4, 7.4.1923.
- TBMM Zabıt Ceridesi (1923b), (Devre II), Cilt: II, İçtima Senesi: 1, 17.9.1923.
- TBMM Zabıt Ceridesi (1925), (Devre II), Cilt: 18, İçtima Senesi: 2, 22.4.1925.
- TBMM Zabıt Ceridesi (1926a), (Devre II), Cilt: 23, İçtima Senesi: 74, 20.3.1926.
- TBMM Zabıt Ceridesi (1926b), (Devre II), Cilt: 23, İçtima Senesi: 3, 31.3.1926.
- TBMM Zabıt Ceridesi (1926c), (Devre II), Cilt: 24, İçtima Senesi: 3, 5.4.1926.
- TBMM Zabıt Ceridesi (1928), (Devre III), Cilt: VI, İçtima Senesi: II, 24.12.1928.
- TBMM Zabıt Ceridesi (1934), (Devre IV), Cilt: 22, İçtima Senesi: 3, 26.5.1934.
- TBMM Zabıt Ceridesi (1948a), (Devre VIII), Cilt: 9, Toplantı: 2, 30.1.1948.
- TBMM Zabıt Ceridesi (1948b), (Devre VIII), Cilt: 11, İçtima: 3, 21.9.1948.
- Yayla, Yıldızhan, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri: Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezâif*, İstanbul Üniversitesi SBF Yayını, İstanbul 1982.

Yavuz, Fehmi *Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma*, TODAİE ve DPT Ortak Yayını, Ankara 1966.

Zürcher, Erik Jan, *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi* (Çev. Yasemin Saner), İletişim Yayınları, İstanbul 1995.

