

İL ÖZEL İDARELERİNİN “ÖZEL”LİĞİ

Dr. Oral Karakaya

İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı

Mülkiye Başmüfettişi

ORCID: [0000-0002-0378-2146](#)

ROR ID: [ror.org/01pfrv343](#)

• • •

Öz

İl özel idareleri, Türk yönetim yapısının en eski yerel birimidir. 1913 yılında bir kanunu muvakkatla tüzel kişiliğe kavuşturulan il özel idarelerinin görev, yetki ve sorumluluklarıyla organlarının yapısı 2005 yılına kadar büyük ölçüde korunmuştur. 2005'te ise belediyelerle birlikte il özel idareleri yeniden yapılandırılmıştır. 2006 ve 2008 yıllarında gerçekleştirilen mevzuat değişiklikleriyle il özel idareleri ağırlıklı olarak merkezi yönetimin yatırımlarını taşrada gerçekleştiren birimlere dönüşmüştür. Böylece il özel idareleri, yerellik ve merkezilik arasında, ya da ötesinde bir işleve sahip olmuştur. Bu makalede, il düzeyinde örgütlenmiş bu yerel yönetim tüzel kişiliğinin adında yer alan “özel” nitelemesinin çözümlenmesi, bunun sonucunda da il özel idarelerinin yerel yönetim birimi olma vasfının tartışılması hedeflenmiştir. Bu tartışma, Anayasa'nın ya da idare hukukunun tüzel kişilik ve yerinden-merkezden yönetim kavramsallaştırmalarının dışında, yeni bir arayışı içermektedir. Bu amaçla öncelikle il özel idarelerinin tarihsel olarak yapısal ve işlevsel açıdan uğradığı değişimler, ardından da gelir yapıları, bazı merkezi yönetim görevleri için yaptıkları harcamalar, altyapıya ve kırsal alana yönelik giderleri analiz edilmiştir.

Anahtar Sözcükler: İl Özel İdaresi, Yerel yönetim reformu, Yerelleşme, Özerklik, Yerinden yönetim

The “Speciality” of Special Provincial Administrations

Abstract

The Special Provincial Administrations (SPAs) represent the oldest local administrative units within the Turkish administrative system. Initially established as public legal entities by a law in 1913, their duties, competencies, responsibilities, and organizational structures remained largely intact until 2005. However, significant restructuring occurred in 2005, alongside subsequent reforms in 2006 and 2008, which transformed SPAs into entities primarily tasked with implementing central administration investments at the provincial level. Consequently, SPAs began to operate in a capacity that transcended traditional notions of locality and centrality. This article aims to explore the unique characteristics of SPAs as a form of local government and their distinctive qualities. This examination extends beyond the conventional frameworks provided by Constitutional or Administrative Law's conceptualizations of legal entities and decentralized administration. To achieve this goal, the article begins by tracing the historical evolution of SPAs in terms of their structural and functional changes. It then delves into their revenue sources, expenditures related to central government duties, as well as investments in infrastructure and rural development. Through this comprehensive analysis, the article seeks to shed light on the nuanced nature of SPAs within the Turkish administrative landscape.

Keywords: Special Provincial Administration (SPA), Local government reform, Localisation, autonomy, Decentralisation

* Makale gelişi tarihi / Received date: 12.04.2023

Makale kabul tarihi / Accepted date: 15.12.2023

Erken görünüm tarihi / Published online: 18.01.2024

Yazar email: karakayaoral@gmail.com

İl Özel İdarelerinin “Özel”liği

Giriş

İl özel idareleri Osmanlı İmparatorluğu döneminden Türkiye Cumhuriyeti’ne miras kalan kamu idarelerindendir. 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinin “vilayetin umur-ı hususiyesi” başlıklı kısmında valinin başkanlığında 2’si Müslüman, 2’si gayri Müslim olan 4 üyeli il genel meclisi oluşturulmuştur (Tural, 2004: 113, Seyitdanlıoğlu, 1996: 73). 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatla il yönetimi, “ilin genel idaresi” ve “ilin hususi idaresi” şeklinde ikiye ayrılarak düzenlenmiş, il özel idarelerine ilk defa tüzel kişilik kazandırılmıştır. 1987 yılında söz konusu kurucu metnin adı değiştirilerek İl Özel İdaresi Kanunu’na dönüştürülmüş; ancak 1913 tarihli Kanunu Muvakkatın hükümleri büyük ölçüde korunmuştur. 2005 yılında, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunuyla il özel yönetimi yeniden düzenlenmiş, “yerinden yönetimin güçlendirilmesi” amaçlı bu değişiklik sonucunda il özel idareleri “yerelleştirilememiş”, zamanla merkezi yönetim görevlerini yürüten “yerel yönetim birimlerine” dönüşmüştür.

Makalede, il özel idarelerinin 2019-2021 yıllarına ait gelir ve gider bütçelerinin gerçekleşme oranları incelenerek, bu idarelerin gelir ve gider yapılarının ne derecede “yerel” olduğu ortaya konulmaya çalışılmıştır. Yerellik için temel alınan ölçütler ise, merkezi yönetim kuruluşlarından belli bir amaca yönelik olarak harcanmak üzere gönderilen “tahsisatların”, toplam il özel idaresi gelirlerine; öz gelirlerin toplam gelirlere, “mahalli müşterek” ve “merkezi” nitelikli seçilmiş bazı hizmetleri karşılamak üzere yapılan harcamaların toplam giderlere oranı şeklinde belirlenmiştir. İl özel idarelerinin yerelliğine ilişkin değerlendirme yapılırken Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında yer alan ölçütlerden de yararlanılmıştır. Bu ölçütler, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı mali kaynak sağlanması ve bu kaynakları kullanım serbestisine sahip kılınmaları, delegasyon yöntemiyle yaptırılan işlerin yürütümünde yerel yönetimlere inisiyatif tanınması şeklinde sıralanabilir.

Makalenin önemi, bir yerel yönetim birimi olan il’in yönetiminin “özel” olarak nitelenmesinin sebep ve sonuçlarını açıklamaya yönelik olmasından kaynaklanmaktadır. İl özel idarelerinin işlevlerine yönelik alanyazında yer alan “merkezi” ya da “yerel” açıklamalarına yeni bir boyut kazandırılarak, işlevlerin

“merkezi” ya da “yerel” kalıplarının dışında, “özel” bir nitelik taşıdığı iddiası ortaya konulmaktadır. Başka bir ifadeyle, il özel idarelerinin yapısal olarak tüzel kişilikleri ve özerklikleriyle yerel yönetim birimi olarak tanımlanması, işlevleriyle de önemli ölçüde merkezi yönetim görevlerini üstlenmelerinden kaynaklanan kurumsal kimlik sorununun açıklığa kavuşturulması amaçlanmaktadır.

1. Kavramsal Çerçeve ve Yerellik Ölçütleri

1982 Anayasası’na göre ülkeyi yönetme sorumluluğundaki siyasi otoritenin, başka bir ifadeyle yürütme organının emrindeki idare aygıtı merkezi idare ve mahalli idarelerden oluşmaktadır. Merkezi idare, başkent teşkilatı ve mülki kademelerden, mahalli idareler de il, belediye ve köy halkına hizmet eden kamu tüzel kişiliklerinden oluşmaktadır. İllerin idaresi yetki genişliğine, mahalli yönetimlerinki ise yerinden yönetim ilkesine dayanmaktadır. İdarenin bütünlüğü, merkezden ve yerinden yönetim esaslarına tabidir ve bunu da idari vesayet yetkisi sağlamaktadır.

İdarenin bütünlüğünü sağlayan merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine ilişkin alanyazında üç farklı yaklaşım bulunmaktadır (Karakaya, 2022: 59): İlki, merkezden yönetiminin sakıncalı olduğu, yerinden yönetim ilkesinin güçlendirilmesinin hem demokratik gelişmeye katkı yapacağı hem de daha etkin kamu hizmeti sunumunu sağlayacağı yönündedir. Bu bakış açısına göre merkezden yönetim merkeziyetçiliği, yerinden yönetim de yerelleşmeyi gerektirir; merkeziyetçilik ve yerelleşme birbirinin karşıtı mekanizmalardır. Merkeziyetçilik arttıkça yerelleşmenin dozu azalır, ya da yerelleşme arttıkça merkeziyetçilik azalır. Bu mekanik bakış açısı özellikle idare hukuku yazınında yaygındır. Merkezden yönetim ve yerinden yönetimi açıklamaya yönelik ikinci yaklaşım ise merkeziyetçilik yanlısıdır. Yerinden yönetim ilkesi, siyasi ademi merkeziyete neden olacak, özellikle yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, siyasi özerklik taleplerini beraberinde getirip üniter devlet yapısına zarar verecektir (Güler, 2005: 112-113). Bu düşüncede olanlar merkezden ve yerinden yönetim yönteminin “idari veya siyasi” niteliklerine ilişkin ayrım yapmamakta, idari ve siyasi niteliklerin birbirine bağlı unsurlar olduğuna, yerinden yönetimin güçlendirilmesinin siyasi sonuçlar doğuracağına inanmaktadırlar. Üçüncü yaklaşım, üniter devlet modelinde merkezden ve yerinden yönetim ilkelerinin birbirinin karşıtı değil tamamlayıcısı olduğuna ilişkindir. Yerel yönetimlerin güçlenmesi, ya da idarenin yerinden yönetim ilkesi doğrultusunda biçimlendirilmesi merkeziyetçiliği zayıflatmaz, tam tersine güçlendirir. Bu düşüncenin sahipleri tezlerini, Tanzimat sonrasında yapılan düzenlemelerde yerel yönetimlerin merkezi otoriteyi güçlendirmenin bir aracı olarak görülmesine

(Eke, 1982: 116; Nalbant, 2012: 151), başka bir ifadeyle yerel yönetimlerin kuruluşunun merkeziyetçiliği güçlendirmeyi hedeflediği fikrine dayandırmaktadırlar.

Bir yerel yönetim biriminin yerelliğine ilişkin belirlenmiş standart ölçütler bulunmamakla birlikte, Anayasa hükümleri başta olmak üzere mevzuatta yer alan düzenlemelerden yararlanılarak bazı kriterlerin geliştirilmesi mümkündür. Öncelikle Anayasa’da yer alan yerel yönetim tanımı, “belli bir coğrafyada yaşayan halkın yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla karar organları mahallinde yaşayan seçmenler tarafından oluşturulan kamu tüzel kişilikleri” şeklindedir. Bu tanımda yer alan karar organlarının seçimle gelmesi ve kamu tüzel kişiliği koşulları il özel idareleri bakımından geçerlidir. Yerellik tartışmalarında kritik nokta yerel ortak ihtiyaç tanımına ilişkindir. Her ne kadar Anayasa Mahkemesi yerel ortak ihtiyacı, “...aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve güncelleştirdiği, özünde yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentiler” olarak tanımlamakta ise de (Anayasa Mahkemesi, 1988) bu açıklama hangi hizmetlerin yerel hangilerinin merkezi nitelikte olduğuna belirlemek için yetersiz kalmaktadır. Bu durumda Yasa koyucunun iradesi kamu hizmetlerinin merkezi ya da yerel niteliğini ortaya koymak bakımından önemli olmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu, yerel yönetimler açısından “temel kanun” niteliğindedir. Belediye Kanunu’nun 14. maddesinde yerel yönetim görevleri arasında sayılan bazı hizmetler, su ve kanalizasyon, kentsel alt yapı, çevre ve çevre sağlığı hizmetleri şeklinde sayılmıştır. Her ne kadar Belediye Kanunu’nda devlete ait okul binalarının inşaatı konusunda belediyelere yetki verilmişse de Kanunda geçen “yapabilir” ibaresi, bir zorunluluğu değil, merkezi hükümetin eksik kaldığı yerlerde gönüllü desteği ifade etmektedir. Nitekim Anayasa’nın 42. maddesi gereğince eğitim hizmeti devletin görevleri arasında sayılmıştır. Bu nedenle eğitim için yapılan harcamalar merkezi hükümet görevi olarak değerlendirilmiştir.

2. İl Özel İdarelerinin Tarihsel Analizi

İl özel idarelerinin kuruluşundan günümüze kadar kurumsal ve işlevsel açıdan geçirdiği aşamaları kuruluş ve gelişim dönemi, yerelleşme çabaları ve merkezi yönetimin yereldeki hizmetlerinde yüklenici rolünün üstlenilmesi şeklinde üç başlık altında sınıflandırmak mümkündür.

2.1. Kuruluş ve Gelişimde Yerellik Sorunsalı (1913-1987)

İl özel idarelerinin tüzel kişilik olarak kuruluşu 1913 yılında gerçekleşmiştir. Ancak, bu tarihten önce de özel idarelerin bazı fonksiyonlarını yerine getiren örgütlenmeler olmuştur. Bu çerçevede, Tanzimat Fermanı sonrasında oluşturulan muhassıllık meclisleri, seçimle gelen üyelerden oluşması nedeniyle yerel düzeyde demokrasinin ilk adımı olarak değerlendirilmektedir (Salihoğlu, 2015: 17). 1864 tarihinde yürürlüğe giren, 7 yıl yürürlükte kalan ve belli bir pilot bölgede uygulanan Tuna Vilayet Nizamnamesiyle Osmanlı'da eyalet yönetiminden vilayet sistemine geçilmiş (Seyitdanlıoğlu, 2015: 49-50), Nizamnamede il özel idarelerine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

1876 tarihli Kanuni Esasi'de vilayette toplanacak il genel meclislerinin üyelerinin nasıl seçileceğinin özel bir kanunla düzenleneceği belirtilmiş ve il genel meclisinin görev çerçevesi düzenlenmiş olmasına rağmen (Gözübüyük ve Kili, 1982: 41), söz konusu özel kanun çıkarılamadığından Anayasa'nın bu hükmü uygulamaya geçememiştir. Kanuni Esasi'de kamusal işlevler, genel yönetim işleri, özel yönetim işleri ve belediye işleri (yerel işler) şeklinde bir sınıflandırmaya tabi tutulmuştur (Nalbant, 2012: 148). Bu sınıflandırmadan belediyelere ve il özel idarelerine farklı fonksiyonların yüklendiği, mahalli işlerin yürütümünün belediye görevi olarak sayıldığı anlaşılmaktadır.

1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı, hükümet tarafından yürürlüğe konulmuş geçici bir yasadır. Buna rağmen metin lafzen ve ruhen Osmanlı-Türk idari hayatının en uzun ömürlü düzenlemeleri arasında yerini almıştır. İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatıyla, il'in idaresi "genel" ve "hususî" olmak üzere ikiye ayrılmış; il hususî idaresine ilişkin bölümün ilk maddesinde vilayet, "menkul ve gayrimenkul mallara sahip", kanunda sınırları ve sayıları belirlenen "özel" görevleri yürütmekten sorumlu tüzel kişilik olarak tanımlanmıştır. Tüzel kişiliğin organları, vali, il genel meclisi ve il encümeni şeklinde sayılmış; hususî idarenin görevleri 12 bentte sıralanmıştır¹. Vilayet hususî idarelerinin bütçeleri, Dâhiliye Nazırının teklifi ve

1 Hususî idarelerin görevleri, "devlet yolları dışında kalan yolların bakım, onarım ve yapımı; göllerin, bataklıkların, dere yataklarının ıslahı, süresi kırk seneyi geçmeyen tramvay inşası, aydınlatma, su isale hattı yapımı ve dağıtım işlerinin imtiyaz yoluyla yaptırılması, otomobil, minibüs işletmesi ve sanayiye yönelik fabrikaların açılması için ruhsat verilmesi; tarım ve hayvancılığın desteklenmesi, orman yetiştirilmesi, iktisat ve itibar sandıklarının oluşturulması, ya da ruhsatlandırılması; sanayinin desteklenmesi; ticaretin geliştirilmesi; ilköğretim hizmetlerinin sağlanması; sağlık hizmetleri; vilayetin mallarının idaresi; bayındırlık ve sosyal yardım hizmetleri"

Padişah'ın onayıyla yürürlüğe girecek, il genel meclisi üyeleri, en son yapılan genel seçimde oy kullanan ikinci seçmenlerin belediye meclisi üyeleriyle bir araya gelmesiyle oluşan bir kurul tarafından “seçilecektir.” İl encümeni, il genel meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği 4 kişiden oluşacak, encümenin başkanlığını vali yürütecektir (Tek, 2009: 89).²

1913 tarihli Kanunu Muvakkatta zaman içinde bazı değişiklikler yapılmıştır. 1917 yılında idare-i hususiye il müdürlerinin Maliye Vekaletince atanmasına ilişkin hüküm yürürlükten kaldırılarak, yerinden yönetim yönünde bir adım atılmış (TBMM, 1924a); 1924 yılında, öğretmen maaşlarının Millî Eğitim Bakanlığı bütçesinden ödenmesi hükmü getirilmiş (TBMM, 1924b) ve 2 yıl sonra da il genel meclislerine, öğretmenlerin görev yaptıkları mahallin durumunu gözeterek maaşlarında artış yapabilme yetkisi verilmiştir (TBMM, 1926).

1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunuyla illerin özel yönetiminde, üyeleri her iki yılda bir seçimle gelen “vilayet şurası” sistemine geçilmiştir. Vilâyet Şûrasının başkanlığını vali değil, Şura üyelerinin aralarından seçecekleri bir başkan yürütecek, vali sadece il genel yönetimi ve il özel yönetimi görevleri arasında çatışma olması halinde devreye girecektir. Ancak bu hüküm hayata geçmeden, Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, yerini “merkeziyetçiliği” esas alan 1924 Anayasası’na bırakmıştır (Anayasa Mahkemesi, 1988). 1921 Anayasası’nda yer alan vilayet şurası modeli, “ademi merkeziyetçi” yönetim anlayışını açıkça yansıtmaktadır. Hatta 1930’larda il hususi idareleri “yerel parlamento” gibi görülmüş, il genel meclis üyelerinin vilayetlerde “millet vekili” oldukları ifade edilmiştir (TBMM, 1930a).

Vilayet hususi idarelerinin bütçeleri Dâhiliye Vekilinin teklifi ve Cumhurbaşkanının onayıyla kesinleşirken, 1930 yılında yapılan değişiklikle (TBMM, 1930b), bu idarelerin sahip oldukları yetkilerin denetiminin önemi gerekçe gösterilerek bütçelerin kesinleşmesi, ilgili bakanlıkların temsilcilerinin bir araya gelmesiyle oluşturulan bir komisyon tarafından değerlendirildikten sonra Heyeti Vekile kararı ve Cumhurbaşkanının onayına bağlanmıştır (TBMM,

şeklinde sıralanmıştır. (1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı, Md. 78).

2 Encümenin görevleri, “bütçe hakkında ilk incelemeyi yapmak, aylık harcama cetvellerini kontrol etmek, bütçede yapılacak fasıllar arası aktarmalarda görüş bildirmek, yerel işlere ilişkin projeler konusunda görüş bildirmek, acil durumlarda il genel meclisinin ilk toplantısında görüşülmek üzere kararlar almak, kesin hesaba ilişkin genel meclisine görüş bildirmek, valinin havale edeceği işleri görüşmek” şeklinde sıralanmıştır. (1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı, Md. 144).

1930c). Daha sonra da bu komisyonun bütçede hangi gerekçelerle değişiklikler yapılabileceğine ilişkin bir düzenleme yapılmıştır (TBMM, 1938). 1934 yılında il genel meclisi üyelerinin ilçe esaslı olarak nüfus oranına göre seçileceği kuralı getirilmiş (TBMM, 1934a), kadınlara da il genel meclisi üyeliğine seçilme ve üyeleri seçme hakkı tanınmıştır (TBMM, 1934b).

1946 yılında çok partili siyasal yaşama geçişle birlikte, il genel meclisi üyelerinin doğrudan yurttaşlar tarafından seçilmesi hükme bağlanmış³, seçimde oy kullanabilmek için ilçede ikamet ya da 6 aydan beri yaşıyor olmak şartı getirilmiş; il ve ilçelerde seçimin kontrolü ve idaresi için belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisince, meclis üyeleri arasından seçilecek 5 kişinin bulunduğu seçim kurulları oluşturulmuş; seçim çevrelerinin tespiti yetkisi, vali veya kaymakamın başkanlığında, idare kurulu ve seçim kurulu üyelerinin birlikte yer alacağı bir heyete verilmiş; seçim kurulu kararlarına karşı yargı mercilerine itiraz edilebileceği; seçmenlerin gösterilen adaylar dışında da istedikleri kişiye oy verebilecekleri; seçimlerin gözetimi amacıyla siyasi partilerin temsilci gönderebilecekleri ve seçimin masraflarının il özel idaresi bütçesinden karşılanacağı yönünde düzenlemeler yapılmıştır (TBMM, 1946b).

1950 yılında il genel meclisi seçimlerinin yürütülmesi ve kontrolüne ilişkin olarak milletvekili seçimlerinde uygulanan usullere paralellik sağlanmış, seçimlerin yürütümü ve denetimi il ve ilçe seçim kurullarına ve Yüksek Seçim Kuruluna bırakılarak, bu yetki idari birimlerden alınarak yargı mercilerine aktarılmıştır (TBMM, 1950a). Böylece, oy vermede gizlilik, sayımda açıklık ve yargı güvencesi sağlanmıştır (TBMM, 1950b). Daha sonra, il daimî encümeni üyelerine ilişkin bir düzenleme yapılmış, daimî encümen üyelerinin ayrı ilçelerden seçilmesi ve encümen üyeliğine seçilenlerin il genel meclisi üyeliğinden ayrılması koşulu getirilmiştir (TBMM, 1954). İl daimî encümeni üyeliğine seçilenlere, il genel meclisi üyeliğinden ayrılma zorunluluğu getirilmesiyle encümenin ayrı bir organ kimliğini kavuşturulması amaçlanmıştır. 1963 yılında il genel meclisi seçimlerine ilişkin 1950 yılında yapılan değişiklik esas alınarak ayrıntılı bir düzenleme yapılmıştır (TBMM, 1963).

12 Eylül darbesiyle il genel meclisleri feshedilmiştir. Feshedilen il genel meclislerinin ve il daimî encümenlerinin görevleri, il valisinin başkanlığında,

3 Önceki düzenlemeye göre, il genel meclisi üyeleri, son milletvekili seçimindeki ikinci seçmenlerle il ve ilçelerdeki belediye meclisi üyelerinin bir araya gelmesiyle oluşturulan kurullar tarafından seçiliyordu. (İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bir Madde Eklenmesi Hakkında Kanun Gerekçesi), <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d07/c024/tbmm07024060ss0155.pdf>).

valinin il idare şube başkanları arasından seçeceği 4 kişiden oluşan bir kurula bırakılmıştır (TBMM, 1983).

Kısacası, çok partili siyasal yaşamla birlikte 1946 yılında il genel meclisi üyelerinin doğrudan halk tarafından seçilmesi ve 1950 yılında il genel meclisi üyelerinin seçiminde gizlilik, sayımda açıklık ve yargı güvencesinin getirilmesi, 1987 yılında İl Özel İdaresi Kanunu'nun yürürlüğe girdiği döneme kadarki evrede 1913 tarihli Geçici Yasa'da yapılmış “demokrasi ve hukuk devleti” amaçlı değişiklikler olmuştur.

2.2. Özel İdarelerin Yerelleştirilmesi Çabası (1987-2004)

1987 yılında, il özel idarelerine ilişkin 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatın adı ve bazı maddeleri değiştirilmiş, bazı yeni maddeler eklenmiştir. İl özel idaresinin gelir ve giderleri, görevleri sayılmış, bütçenin onayı İçişleri Bakanlığı'nın yetkisine bırakılmış; il daimî encümeninin il genel meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği 5 üyenin yanında il özel idare müdürü, köy hizmetleri il müdürü, bayındırlık ve iskân müdüründen oluşturulması hükme bağlanmıştır. Bunun dışında Kanunu Muvakkatın hükümleri önemli ölçüde korunmuştur (TBMM, 1987a).

1987 yılına kadar İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatın il özel idarelerine ilişkin bölümünün 8 maddesi yürürlükten kaldırılmış, 25 maddesinde değişiklik yapılmış ve 16 yeni madde eklenmiştir. İl özel idarelerine İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatla “bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, kültür, eğitim, tarım, veterinerlik, ekonomi ve ticaret alanlarında yaklaşık 100 civarında görev verilmiş”, diğer kanunlarla birlikte il özel idarelerinin görevlerinin sayısı zamanla 150'ye ulaşmıştır (TBMM, 1987b).

1987 tarihli İl Özel İdaresi Kanunuyla, Geçici Yasa'nın ana ilkeleri ve felsefesi korunmuştur (TBMM, 1987a). İl Özel İdaresi Kanunu'nun gerekçesinde “sağlık, tarım, sulama, köy yolları ve içme suları, imar, bayındırlık, hayvancılık ve benzeri hizmet ve yatırımlardan yerel nitelikte bulunan ve bir il'in sınırlarını aşmayanların, il özel idareleri tarafından yürütülmesinin”, yönetimde merkeziyetçiliğin terkedilerek “yerel yönetime” yönelik bir adım olduğu savunulmuştur (TBMM, 1987b).

1987 tarih ve 3360 sayılı Kanun'un TBMM görüşmeleri sırasında il özel idarelerinin görev kapsamının Bakanlar Kurulunca belirlenebileceği yönündeki hükmün Anayasaya aykırı olduğu ileri sürülmüş, merkezi idarenin vesayetinin ağırlığı ve il daimî encümenine memur üyelerin dahil edilmesi eleştirilmiştir (TBMM, 1987b). Başka bir ifadeyle düzenleme “merkeziyetçi” bulunmuştur.

Anayasa Mahkemesinde açılan dava sonucunda, il özel idarelerinin görev kapsamının ve bu görevlerin sınırlarının Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmesi yönündeki hüküm, yasama yetkisinin TBMM dışında başka bir organa devredilemeyeceğine ve idarenin bütünlüğüne ilişkin Anayasal ilkelere aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Benzer şekilde, il özel idaresinin her yıl hazırlanan yatırım programı kapsamında yer almayan işlerine ilişkin karar verme yetkisinin, il daimî encümeni yanında valiye ve ilgili bakana da verilmesi, yerinden yönetim ilkesine aykırı bulunarak iptal edilmiştir. İl daimî encümenine, il genel meclisince kendi üyeleri arasından seçilmiş beş üye dışında atamayla gelen üç birim amirinin (il özel idare müdürü, köy hizmetleri il müdürü, bayındırlık ve iskân müdürü) “doğal üye” olarak dahil edilmesi, Anayasa’da yer alan “yerel yönetimlerin karar organlarının ancak seçimle oluşturulması” yönündeki hükmüne aykırı bulunarak iptal edilmiştir (Anayasa Mahkemesi, 1988). Her ne kadar 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun gerekçesinde merkeziyetçiliğin terk edilmesi (TBMM, 1987b) amaçlanmışsa da Anayasa Mahkemesince iptal edilen düzenlemeler incelendiğinde, Yasa’da merkeziyetçi anlayışın egemen olduğu görülmektedir. Anayasa Mahkemesinin verdiği kararlar, 3360 sayılı Kanun’un merkeziyetçi tarafı kısmen dengelenmiştir. Bu nedenle, 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nu bir reform düzenlemesi olarak nitelendirmek ve bu bağlamda merkeziyetçilikten yerelleşmeye geçişi sağladığını iddia etmek güçtür.

3360 sayılı Kanun’un uygulama döneminde hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporunda (KAYA), genel yönetimin bazı il kuruluşlarının kapatılarak mallarının, görev, yetki, personel, araç ve gereçlerinin il özel idaresine devri önerilmiş (TODAİE, 1991), bu öneri 13 yıl sonra, yasalaşamayan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunla tekrar gündeme gelmiştir (TBMM, 2004c). Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, bazı hükümleri “üniter devlet yapısını, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında kurulması gereken hassas dengeyi bozduğu” ve Anayasaya aykırılığı gerekçesiyle Cumhurbaşkanlığı tarafından TBMM’ye iade edilmiştir (Cumhurbaşkanlığı, 2004). Güler merkezi yönetimin il kuruluşlarının kapatılarak mallarının, görev, yetki, personel, araç ve gereçlerinin il özel idaresine devri girişimini eleştirmiş; düzenlemenin illerin genel yönetimindeki merkeziyetçiliği sona erdireceğini, idarenin bütünlüğünü ve bunun siyasi uzantısı olan üniter devletin varlığını tehdit edeceğini ileri sürmüştür (Güler, 2005: 112-113). Merkezi yönetimin il kuruluşlarının kapatılarak mallarının, görev, yetki, personel, araç ve gereçlerinin il özel idaresine devri planı uygulamaya geçememiştir.

1913 yılından 2004 yılına kadarki süreçte il özel idarelerine ilişkin olarak yapılan düzenlemeler değerlendirildiğinde, yerelleşmenin yapısal boyutu olan tüzel kişilik kazanımı ve idari özerklik alanında ilerlemelerin olduğu, yerel demokrasi adına olumlu gelişmelerin yaşandığı ifade edilebilir.

2.3. İl Özel İdarelerinin Merkezi Yönetimin Yüklenicisi Haline Getirilmesi (2004 ve Sonrası)

İl özel idarelerine ilişkin olarak 1913 tarihli Kanunu Muvakkattaki merkeziyetçi yaklaşım, 2005 yılına kadar varlığını korumuştur. 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunuyla, il özel yönetimleri reforma tabi tutulmuş, Kanun'un gerekçesinde il özel idarelerinin özerk kurumlar olamadıkları; bazı yerel hizmetleri yürüten, aşırı idari vesayet ve kontrole tabi, merkezi idareye bağlı birimler haline geldikleri belirtilerek, bu anlayışın yeni Yasayla sona erdirileceği savunulmuştur (TBMM, 2004a).

İl Özel İdaresi Yasası'nın 2004 yılında hazırlanan ilk şekli, dönemin Cumhurbaşkanı tarafından yeniden görüşülmek üzere TBMM'ye iade edilmiştir. Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçeleri, düzenlemenin “merkezden yönetim, üniter devlet, idarenin bütünlüğü, yetki genişliği, idari vesayet kavram ve ilkelerine aykırılığına” dayandırılmaktadır (TBMM, 2004b). Geri gönderme gerekçeleri incelendiğinde dönemin Cumhurbaşkanının tercihinin “merkeziyetçilikten” yana olduğu anlaşılmaktadır.

5302 sayılı Yasayla il encümeni, karar organı olmaktan çıkarılarak idari bir organ olarak düzenlenmiş, seçilmiş üyelerin yanında memur üyelerin de katılımıyla uzmanlık yönü ağırlıklı bir yapıya kavuşturulmuş, il genel meclisi başkanlığı görevi validen alınmıştır (TBMM, 2004a). 1988 yılında Anayasa Mahkemesinin il daimî encümeninde “doğal üye” olarak bazı il müdürlerinin bulunmasını Anayasaya aykırı bularak iptal etmiş olmasına rağmen, “doğal üyelerin varlığı” reform yasasıyla da korunmuş, bu konudaki Anayasaya aykırılık il daimî encümeninin karar organı olmaktan çıkarılmasıyla çözülmeye çalışılmıştır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına uygun olarak hazırlanmıştır. Yasa'nın gerekçesinde yer alan, açıklık, katılım, hesap verebilirlik ilkeleri; etkinlik ve verimlilik esasları; aşırı bürokratik yapı yerine esnek ve yatay örgütlenme; girişimcilik ve rekabet; stratejik yönetim ve planlama anlayışı; sivil toplumla ilişkiler; sonuç odaklı yönetim; bilgi edinme hakkı; performans değerlendirmesi; kamu hizmetlerinin serbest piyasada gördürülmesi gibi unsurlar “yönetimde zihniyet değişikliğinin”, “yeni kamu yönetimi anlayışının” (TBMM, 2004a), daha doğru bir ifadeyle yeni kamu işletmeciliğinin göstergeleridir (Hook 1991, s. 3'ten akt. Zengin, 2009: 9-10, Wollmann, 2007: 25).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, “illerin yönetiminde özerkliği” getirdiği, vali karşısında il genel meclisini güçlendirerek merkezi yönetimin denetimini etkisizleştirdiği, bunun sonucunda da sermayenin iktidarına dayanan bir kamu gücünü yerleştirdiği (Keskin, 2022: 400-406) yönünde eleştiriler

almıştır. Sermayenin iktidarına dayanan kamu gücünün yerelleşmesinin sakıncalı olduğu yaklaşımına karşılık, belirtilen kamu gücünün merkezileşmesinin ya da merkezde kalmasının yararı da tartışmaya açıktır.

2006 yılında il özel idarelerinin emniyet ve asayiş hizmetleri için malzeme alabilmesine olanak verilmiş⁴, 2008 yılında da merkezi yönetimin yatırımlarının il özel idaresi vasıtasıyla yürütülmesine ilişkin 2005 yılında yapılan düzenlemenin kapsamı genişletilmiş⁵, gerçekleştirilecek yatırım alanlarının bir kısmı sayılmış; ayrıca tüm il sınırlarında merkezi idare yatırımlarının il özel idarelerince yürütülebileceği hükmü getirilmiştir. Böylece il özel idareleri fonksiyon olarak yerel yönetim biriminden çok merkezi yönetimin yerel yüklenicisi haline gelmiştir (Çiner, Karakaya, 2013: 83).

İl özel idaresine merkezi yönetim hizmetleri için gönderilen ödenekler yılı içinde harcanamadığında, ilgili Bakanın onayıyla farklı bir projede değerlendirilmek üzere ödeneği kullanmayan il özel idaresine veya bunun dışında bir il özel idaresine veya Toplu Konut İdaresine aktarılabileceği yönünde düzenleme yapılmıştır⁶. 2011 yılında kamu kurum ve kuruluşlarının araç alımı, bakımı, onarımı, bürolarının ihtiyaçlarının karşılanması, kamu konutlarının yapım, bakım, onarım ve işletme giderlerinin il özel idareleri tarafından karşılanabileceği hükmü getirilmiştir⁷. İl özel idarelerinin merkezi yönetim yatırımlarını yürütmesine olanak veren düzenlemenin, kuruluş kanunuyla değil de bir başka yerel yönetim birimi olan belediyelerin kuruluş kanunuyla yapılması dikkat çekicidir.

İl özel idarelerine ilişkin en radikal düzenleme 2014 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun'la getirilmiştir. Büyükşehir belediyesi statüsündeki 30 ilde il özel idarelerinin tüzel kişiliğine son verilmiş, il özel idarelerinin görevleri, yetkileri, sorumlulukları, personeli, menkul ve gayri menkul malları çeşitli kurumlara paylaştırılmıştır. Böylece ulusal düzeyde iki farklı statüde yerel yönetim düzeni kurulmuş; büyükşehirlerde ilçe ve büyükşehir belediyesi kademelerinin bulunduğu belediye modeli; diğer illerde ise, köy, belde, ilçe, il belediyeleriyle il özel idarelerinin yer aldığı çoklu yerel yönetim sistemi oluşturulmuştur. 1913 yılından beri ülke düzeyinde faaliyetlerini yürüten il özel idareleri, artık sadece büyükşehir belediyesi statüsünde olmayan 51 il'de varlığını sürdürmektedir.

4 5538 sayılı Kanun.

5 6793 sayılı Kanun.

6 6225 sayılı Kanun.

7 661 sayılı Kanun Hükmünde Kararname.

İl özel idarelerine ilişkin reform süreci değerlendirildiğinde, yerelleşme hedefiyle il özel idarelerinin organ yapısının demokratikleştirilmesi, gelirlerinin, görev, yetki ve sorumluluklarının arttırılması çabaları, 2012 yılından yapılan düzenlemeyle ülke nüfusunun ortalama %80'lik kısmının yerel hizmet sorumluluğunu üstlenen büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliğin tamamen kaldırılmasıyla neticelenmiştir. Başka bir ifadeyle mevcut durumda il özel idareleri ülke nüfusunun %20'lik kesimine yönelik olarak kısmen yerel yönetim görevlerini yürüten birimler haline gelmiştir. Dolayısıyla bundan sonraki dönemde il özel idarelerine yönelik tartışmalar, yerelleşmeye değil tüzel kişiliklerin varlığına ilişkin olacaktır.

3. İl Özel İdarelerinin Yerellik/Özerklik Düzeylerinin Ölçülmesi

İl özel idareleri diğer yerel yönetim birimleri gibi merkeziyetçilik semsiyesi altında yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenmiştir. Yerinden yönetim ilkesi, il özel idarelerinin tüzelkişiliğe sahip olmasında somutlaşmaktadır. Tüzel kişilik, il özel idaresine devlet dışında kendine tanınan alanda serbestçe hareket etme olanağı vermektedir ki, bunun ifadesi idari özerkliktir. Dolayısıyla bazı ölçütler geliştirilerek il özel idarelerinin özerklik düzeylerinin ölçülmesi, il özel idarelerinin kurumsal adının “yerel idare” değil de “özel idare” olmasının nedenlerini açıklamaya katkı sağlayacaktır.

Özerklik düzeyinin belirlenmesinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında yer alan “ölçülebilir” bazı kriterlerden yararlanılacaktır. Şart'ta göre yerel yönetimlere aktarılabilecek kaynakların yerel yönetimlerce serbestçe harcanabilmesi, özel amaçla belli bir hizmete tahsisli merkezi yardım miktarının ise elden geldiğince düşük tutulması, yapılan yardımların ilke olarak genel amaçlı olması gerekliliğine değinilmektedir. Ayrıca, delegasyon ile yaptırılan işlerin yürütümünde yerel yönetimlere inisiyatif tanınması gerekmektedir.

Öncelikle, il özel idarelerinin gelir yapısının incelenmesi gerekmektedir. Öz gelirler, il özel idarelerinin serbestçe harcayabildiği kaynaktır. Öz gelirlerinin yüksek olması, özel idarelerin merkezi yönetime bağımlılığının düşük, dolayısıyla da özerkliklerinin yüksek olduğunu gösterecektir. İkinci olarak, il özel idarelerinin gider yapısı incelenecektir. Belediye Kanunu gereğince çevre koruma hizmetleriyle iskân ve toplum refahı hizmetleri yerel; Anayasa gereğince de eğitim hizmetleri genel yönetim hizmetleri arasında yer almaktadır. Bu üç hizmet türüne ilişkin olarak il özel idarelerinin yaptıkları harcamaların toplam giderleri içindeki payı, il özel idare hizmetlerinde tercihin yerel veya merkezi görevlerden hangisine yönelik olduğunu ortaya koyacaktır.

Merkezi yönetimin il özel idareleri vasıtasıyla yürüttüğü genel yönetim görevlerine ilişkin prosedür, ihtiyacın merkezi yönetimin taşra birimleri tarafından tespit edilip, bu birimlerin teklifi üzerine bakanlıklar tarafından hizmetin gerçekleştirilmesine ilişkin karar verilmesi, ardından ödenğin il özel idaresine gönderilmesi, il özel idaresine gönderilen ödenek doğrultusunda yapılacak işlerin idare bünyesinde kamu görevlilerinden oluşan bir komisyon tarafından ihale edilmesi, ardından yapılan hizmetin/ yatırımın il özel idaresinin teknik veya idari personeli tarafından kontrolü, ödemelerin il özel idaresi bütçesinden yapılması şeklinde gerçekleşmektedir.

Delegasyon yoluyla yürütülen hizmet ve yatırımlarda il özel idaresinin karar mekanizmasını oluşturan il genel meclisinin ve bir bölümü il genel meclisinin üyeleri arasından seçilen, bir kısmı da il özel idaresinin birim amirleri arasından atanan il encümeninin müdahalesi ve yetkisi bulunmamaktadır. Bu durumda, merkezi yönetim tarafından gönderilen ödeneklerin harcanmasında il özel idareleri yerel yönetim birimi fonksiyonuna sahip olmamakta, merkezi idarenin taşra örgütü işlevi görmektedir. Ayrıca, merkezi yönetimden gönderilen ödeneklerin harcanması konusunda il özel idarelerinin inisiyatifi de bulunmamaktadır. Bu nedenle merkezi yönetimin belli bir amaca yönelik olarak il özel idarelere gönderdiği ödeneklerin miktarları incelenecektir. Merkezi yönetimden özel amaçlı olarak gönderilen ödeneklerin toplam özel idare harcamaları içindeki oranının yüksekliği, il özel idarelerinin ne oranda merkezi yönetimin taşra birimi işlevini üstlendiğini gösterecektir.

İl özel idarelere ilişkin en son yayınlanmış veriler 2021 yılına ait olduğundan ve yıllık yerine üç yıllık verinin incelenerek ortalamasının alınmasının daha isabetli sonuçlara ulaşılmasını sağlayabileceği değerlendirilerek 2019, 2020 ve 2021 yıllarına ait bütçe sonuçları incelenmiştir.

İlk olarak, il özel idarelerinin gelir yapısı, öz gelirleri, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay ve delege edilmiş işler için özel amaçlı olarak merkezi yönetimden gönderilen ödenekler çerçevesinde inceleme yapılacaktır. Bu kapsamda il özel idarelerinin gelir yapısı aşağıdaki şekildedir:

Tablo 1: İl Özel İdarelerinin Gelir Yapısı

Yıllar	Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar/Toplam Gelirler (%)	Öz Gelirler ⁸ /Toplam Gelirler (%)	Alınan Bağışlar Yardımlar ve Özel Gelirler ⁹ /Toplam Gelirler (%)
2019	30,94	9,67	59,39
2020	36,23	7,32	56,45
2021	33,91	9,30	56,79
Ortalama	33,69	8,76	57,54

Kaynak: Yazar tarafından, Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca Yayınlanan “Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporlarıyla” Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce yayınlanan “Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri”nden yararlanılarak hazırlanmıştır.

2019, 2020 ve 2021 yılları ortalaması olarak il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların toplam gelirlerine oranı %33,69; öz gelirlerinin toplam gelirlerine oranı %8,76 ve alınan bağışlar, yardımlar ve özel gelirlerin toplam gelirlere oranı %59,39 olarak gerçekleşmiştir. Genel bütçeli idarelerden alınan bağış ve yardımlarla genel ve özel bütçeli idarelerden alınan

8 “Öz gelir; il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı paylarla yurtdışı ve yurtiçi kurum, kuruluş ve kişilerden alınan her türlü yardım ve bağışlar dışında kalan diğer tüm gelirler olarak değerlendirilmiştir.” (Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporlarındaki hesaplama yöntemidir).

9 “Alınan bağış ve yardımlar: a) Dünya Bankası ve Avrupa Birliği gibi yurtdışı kurumlarından alınan bağış ve yardımlar, b) Merkezi yönetim bütçesine dâhil idarelerden alınan bağış ve yardımlar, c) Diğer idarelerden alınan bağış ve yardımlar, d) Kurum ve kişilerden alınan bağış ve yardımlar, e) Proje karşılığı alınan bağış ve yardımlardan oluşmaktadır.” (Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporlarındaki hesaplama yöntemidir). Merkezi yönetimin il özel idarelerine özel amaçlı olarak gönderdiği ödenekler, “alınan bağış ve yardımlar” içinde yer almaktadır. Bu başlık altındaki gelir kaynakları incelendiğinde, merkezi yönetim kuruluşlarının bağış ve yardımlarıyla proje karşılığı bağış ve yardımların, yurt dışı kurumlardan ve kurum ve kişilerden alınan bağış ve yardımlardan yüksek olduğu görülmektedir. Hazine ve Maliye Bakanlığınca yayınlanan “Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri” bu tespiti doğrulamaktadır. Tablonun bu sütununda verilen oranların, merkezi yönetim kuruluşlarının il özel idarelerine özel veya genel amaçlı olarak gönderdiği ödeneklerin toplam gelirlerine oranından yüksek olduğu açıktır. Ancak, “bağışlar ve yardımlar” gelir kaleminin önemli bölümünü merkezi yönetimden gönderilen ödenekler oluşturduğu için tabloda yer alan oranların önemli ölçüde gerçeği yansıttığı kabul edilmiştir.

proje yardımlarının il özel idarelerinin gelirleri içindeki oranı, yerel hizmetler için il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paydan daha yüksektir.

Tablo 1'in hazırlanmasına esas teşkil eden kaynaklardan edinilen veriler çerçevesinde belediyelerle bir karşılaştırma yapıldığında, belediyelerin 2020 yılında genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların toplam gelirlerine oranı %63,04; öz gelirlerin toplam gelirlerine oranı %34,87 ve merkezi yönetimden gönderilen ödeneklerin toplam gelirlere oranı %03 olarak gerçekleşmiştir.

İl özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payın toplam gelirleri içindeki oranının, belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payın toplam gelirleri içindeki oranından düşük olduğu; il özel idarelerinin toplam gelirleri içinde öz gelirlerin oranının da belediyelerin toplam gelirleri içinde öz gelirlerinin oranından düşük olduğu görülmektedir. Merkezi yönetimden gönderilen ödeneklerin toplam gelirler içindeki oranının, belediyelere merkezi yönetimden gönderilen ödeneklerin toplam gelirler içindeki oranından çok yüksek olduğu anlaşılmaktadır.

İl özel idareleri ağırlıklı olarak genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar ve merkezi yönetim bütçesinden özel amaçlarla gönderilen yardımlarla hizmet üretmektedir. İl özel idarelerinin örneğin 2021 yılında genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın toplam gelirlerine oranı %33,91, alınan bağışlar, yardımlar ve özel gelirlerin toplam gelirlere oranı %56,79 ve belirtilen yılda personel giderleriyle sosyal güvenlik prim harcamalarının toplam giderlere oranının %23,54 olduğu hususu birlikte değerlendirildiğinde, özel amaçla gönderilen ödeneklerin personel giderlerine harcanması mümkün olmadığından, genel bütçe vergi gelirlerinden gönderilen ödeneklerin %69,41'lik kısmının personel giderlerini karşıladığı anlaşılmaktadır. Bu durumda yerel hizmetlere ayrılan ödenek miktarının çok düşük düzeyde kaldığı değerlendirilmektedir.

İkinci olarak, il özel idarelerin bütçelerinden yapılan üç harcama kalemi incelenecektir: Bunlar, çevre koruma hizmetleri, iskân ve toplum refahı hizmetleri ve eğitim harcamalarıdır. Geleneksel olarak bu hizmetlerden ilk ikisi yerel görevler, sonuncusu da merkezi yönetim görevleri arasındadır. İl özel idarelerinin ikisi yerel biri de merkezi yönetim görevi olan hizmetlere yönelik harcamaların toplam giderleri içindeki oranları aşağıdaki şekildedir:

Tablo 2: İl Özel İdareleri Bütçesinden Yapılan Harcamalar¹⁰

Yıllar/ Harcamalar	Çevre Koruma Hizmetleri Harcamaları/Top- lam Harcamalar (%)	İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri Harcamaları/Toplam Harcamalar (%)	Eğitim ¹¹ Harcamaları/Top- lam Harcamalar (%)
2019	0,49	5,03	21,37
2020	0,50	4,52	16,00
2021	0,44	5,32	16,39
Ortalama	0,47	4,95	17,92

Kaynak: Yazar tarafından, Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce yayınlanan “Mahalli İdareler Bütçe İstatistiklerinden” yararlanılarak hazırlanmıştır.

İl özel idarelerinin 2019-2021 yılları arasında çevre koruma hizmetleri için yaptıkları harcamaların toplam giderlerine oranının ortalaması % 0,47, iskân ve toplum refahı hizmetleri için yaptıkları harcamaların toplam giderlerine oranının ortalaması % 4,95, eğitim hizmetleri için yaptıkları harcamaların toplam giderlerine oranının ortalaması %17,92 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 2’nin hazırlanmasına esas teşkil eden kaynaklardan edinilen veriler çerçevesinde belediyelerle bir karşılaştırma yapıldığında, 2020 yılında belediyelerin çevre koruma hizmetleri için yaptıkları harcamaların toplam

10 “Çevre koruma hizmetleri, atık yönetimi, atıksu yönetimi, kirliliğin azaltılması, doğal ortamın ve bio çeşitliliğin korunması, çevre korumaya ilişkin araştırma ve geliştirme işlerini; iskan ve toplum refahı hizmetleri, iskan, toplum refahı, su temini işleri, sokak ve caddelerin aydınlatılması, iskan ve toplum refahına ilişkin araştırma ve geliştirme işlerini; eğitim hizmetleri, okul öncesi eğitim, ilköğretim, ortaöğretim genel programlar, mesleki ve teknik orta öğretim, ortaöğretim sonrası mesleki eğitim, üniversiteler ve yüksek öğretim, doktora eğitimi, seviyeye göre sınıflandırılmayan eğitim, eğitime yardımcı ve eğitime ilişkin araştırma- geliştirme işlerini kapsar” (“Fonksiyonel Sınıflandırma 2019-2021”, Cumhurbaşkanlığı, 2019).

11 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu’nun 76. maddesi gereğince, özel idare bütçelerine, bu kanun hükümleri gereğince sağlanacak gelirler hariç ... yıllık gelirlerinin en az %20’si oranında konulacak ödenek konulması gerekmektedir.

giderlerine oranı %9,77, iskân ve toplum refahı hizmetleri için yaptıkları harcamaların toplam giderlerine oranı %17,13 olarak gerçekleşmiştir.

İl özel idarelerinin çevre korumayla iskân ve toplum refahı gibi iki yerel hizmete yönelik harcamalarının düşük olduğu, merkezi yönetim görevi olan eğitim hizmetlerine ilişkin harcamalarının yüksek olduğu görülmektedir.

Altyapı hizmetleri, Belediye Kanunu'nda yerel hizmetler arasında sayıldığından, üçüncü olarak, il özel idarelerinin giderleri içinde yol, içme suyu, kanalizasyon giderleriyle köy tüzel kişiliklerine yapılan transferlerin oranı incelenecektir. İl özel idarelerinin kırsal alanın altyapısına ve köy tüzel kişiliklerine yönelik harcamalarının toplam giderleri içindeki oranları aşağıdaki şekildedir:

Tablo 3: İl Özel İdarelerinin Altyapı ve Köylere Yönelik Harcamaları

Yıllar	Yol, İçme Suyu, Kanalizasyon Giderleri ¹² / Toplam Giderler	Köylere Transferler ¹³ /Toplam Giderler
2019	9,09	0,18
2020	8,98	0,22
2021	7,18	0,16
Ortalama	8,41	0,18

Kaynak: Yazar tarafından, Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğüne yayınlanan Mahalli İdareler Bütçe İstatistiklerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Kırsal alanın altyapı hizmetleri için il özel idarelerinin 2019-2021 yılları arasında yaptıkları harcamanın, toplam giderlerine oranı ortalama %8,41, köy tüzel kişilikleri yapılan transferlerin toplam giderlerine oranı ortalama %0,18 olarak gerçekleşmiştir. Köylere yapılan transferlerin, il özel idaresi ödeneğinden kullanılan temsil giderlerinin yarısından az olduğu görülmektedir.

Üç tabloda yer alan verilerin genel değerlendirmesi yapıldığında, il özel idarelerinin öz gelirlerinin düşük seviyede olduğu, mali bakımdan tamamıyla merkeze bağımlı oldukları; en önemli gelir kaynağını merkezi yönetimden özel amaçlı olarak gönderilen ödeneklerin oluşturduğu görülmektedir. İl özel

12 Bu harcamalar, yol bakım ve onarım giderlerini, yol için arazi alımı ve kamulaştırma giderlerini, içme suyu tesisi arazi alımı ve kamulaştırma giderlerini, yol yapım giderlerini, içme suyu tesisi yapım giderlerini, kanalizasyon tesisi yapım giderlerini kapsamaktadır.

13 Bu harcamalar köylere yapılan sermaye transferleriyle yardımları kapsamaktadır.

idarelerinin öz gelirlerinin yeterli olmaması nedeniyle mali özerkliklerinin çok düşük olduğu; ancak bu konuda belediyelerle benzeştikleri, merkezi idarenin gönderdiği ödeneklerin kullanılmasında “tüzel kişilik” olarak işlev gördükleri, yerel yönetim hizmetlerinden daha çok genel yönetim hizmetlerini yürüttükleri anlaşılmaktadır.

Nitekim, il özel idarelerinin yerel yönetim hizmetler yerine merkezi görevler ağırlıklı çalışması, yurttaşların özel idarelerin yerel hizmet performansından memnuniyetsizliği olarak yansımaktadır. Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yayınlanan anket sonuçlarına göre de yerel hizmetlerin üretimi veya dağıtımı konusunda, yurttaşların belediyelerden il özel idarelerine göre daha çok memnun oldukları görülmektedir (Karakaya, 2022: 320-323).

4. İl Özel İdarelerinin Yerel Olma “Özel”liği

Türkiye’nin siyaset ve yönetim tarihine damgasını vuran merkeziyetçilik ya da yerelleşme tartışmaları güncelliğini korumaktadır. Merkeziyetçilik ve yerelleşme savunularında belediyelerin konumu nettir. Çünkü yerel yönetim denince akla ilk belediyeler gelmekte; belediyelerin görev, yetki, sorumluluk, mali olanaklar bakımından güçlendirilmesi ve merkezi idarenin belediyeler üzerindeki vesayet yetkilerinin azaltılması yerel yönetim reformlarının temel amacı olmaktadır.

İl özel idarelerinin durumu ise farklıdır. Vilayet hususi idaresi daha sonra da il özel idaresi adıyla devam eden yerel yönetim örgütlenmesinin “yerelliğinin” tartışılması gerekmektedir. Çünkü il özel idareleri “yerel” değil “özel”dir. Öncelikle niçin “il mahalli idaresi/il yerel idaresi” değil de “vilayet hususi idaresi/il özel idaresi” adlandırması tercih edilmiştir? İlin tarihsel olarak “umumi” ve “hususî” olarak iki işlevle donatıldığı görülmektedir. Umumi ya da genel işlevin merkezi yönetim fonksiyonları olduğuna şüphe yoktur. Ancak hususi ya da özel işlev neyi ifade etmektedir?

Bu sorular değişik şekillerde yanıtlanabilir. İlk olarak il’in işlerinin genel ve özel olarak geleneksel ayırımından yola çıkarak, genel işlerin merkezi yönetime ait görev sorumluluklar, özel işlerin de bunun dışında kalan mahalli müşterek ihtiyaçlara yönelik hizmetler olduğu ileri sürülebilir. Bu durumda, il özel idarelerinin yerelliğinin diğer yerel yönetim birimleriyle karşılaştırması yapılarak bazı sonuçlara ulaşılması mümkündür. İl özel idaresinin yürütme organının seçimle gelmemesine ve bu idarelerin merkezi yönetimin bazı görevlerini delegasyon yoluyla yürütmesine yönelik eleştiriler, il özel idaresinin “il yerel idaresi” olarak kabul edilmesinden kaynaklanmaktadır.

İkinci olarak il özel idarelerinin yerelliğini farklı bir açıdan değerlendirmek de mümkündür. "Hususi" ya da "özel" kelimeleri, köken olarak "özünü ilgilendiren", "kişiye ait olan" anlamına gelmektedir (Eyuboğlu 2004: 328,541). Vilayet hususi ya da il özel idaresi de il'i, vilayeti ilgilendiren, vilayet tüzel kişiliğine ait olan yönetimdir. İl özel idaresi, o il'e özgü, has, özel işleri yürütecektir. İl genel idaresi ya da vilayet umumi idaresi ise herkesi ilgilendiren işlerin yürütümüyle ilgilidir.

1876 tarihli Kanunu Esasi'ye göre mahalli işler iki unsurdan oluşmaktadır: Birincisi, belediye işleri, diğeri de vilayet hususi idaresine terk edilmiş olan devletin özel işleridir (Nalbant, 2012: 143-144). Kanunu Esasi'de il özel idarelerinin işlevi, devletin özel işlerini görmek olarak tanımlanmıştır. Vilayet hususi idarelerinin yürüttüğü işler, ağırlıklı olarak yerel nitelikte olmakla birlikte, yerel işlerle merkezi yönetim işlerinin uyumlulaştırıldığı, dengelendiği bir alanı da temsil etmektedir (Nalbant, 2012: 195). 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatıyla il özel idareleri ilk defa tüzel kişiliğe kavuşturulmuş, vilayetin işlevleri genel, bölgesel ve yerel olmak üzere üçe ayrılmıştır. Genel işlev, mülki idare tarafından, bölgesel işlev il özel idarelerince ve yerel işlev de belediyelerce yürütülen görevler olmuştur (Tönük, 1945: 36). Başka bir ifadeyle merkezi yönetim görevleri mülki makamlara, yerel işler bir komün yönetim biçimi olan belediyelere ve alanın yönetimi de il özel idaresine bırakılmıştır.

Belediye kentin, köy kırsalın ve il özel idaresi de alanın yerel yönetim örgütlenmesi olarak tanımlanmaktadır (Güler, 2009: 185-295). Belediyeler, komün yönetimi, başka bir ifadeyle topluluğun yönetimidir. İl özel idaresi ise komünün değil, alanın yönetimini üstlenmektedir. Bu bakımdan geleneksel yerel yönetim modeli olan belediyeçilikten ayrılmaktadır. Ancak şunu da göz önünde bulundurmak gerekir ki; 6360 sayılı Yasayla 2012 yılında kurulan büyükşehir belediyesi modeli, il mülki sınırlarını (alanı) kapsayarak, yerel düzeyde komün yönetiminden alanın yönetimine geçişi sağlamıştır.

Dünyada birçok ülkede, yerel yönetimler bazı merkezi yönetim hizmetlerini yürütmekte, dolayısıyla tüzel kişilik olarak yerel yönetimler, merkezi yönetimin kararlarını uygulayan birer araç haline gelebilmektedir (Smith'den aktaran, Caulfield, 2006: 275). Merkezi görevlerin yerel yönetimlerce, dolayısıyla il özel idarelerince yerine getirilmesi bu görevlerin yerelleşmesi anlamına gelir mi? Bu sorunun yanıtı, "hayır" şeklinde olacaktır. Merkezi yönetimin genel yönetim görevlerinin yerine getirilmesi amacıyla gönderdiği ödeneklerin harcanmasında, ya da bu ödeneye ilişkin yatırım veya hizmetlerin belirlenmesine ilişkin karar alma mekanizmasında il özel idarelerinin seçilmiş üyelerden oluşan organlarının etki ve yetkisi söz konusu değildir. Karar alma mekanizması merkezidir, ayrıca alınan kararın uygulanma aşamaları da

siyasi değil bürokratik niteliktedir. Merkezi yönetim böylece hem valinin genel yönetimin vasıtası hem de il özel idaresinin tüzel kişiliğinin başı olmasının olanaklarından yararlanmakta, yatırım ve hizmet tercihinde ise il özel idaresinin genel karar organı sistemin dışında bırakılmaktadır.

İl özel idarelerinin genel idare tarafından kendilerine delege edilen merkezi görevleri yerine getirmesi açık bir merkezileşmedir. Bu tarz bir merkezileşmenin yerel yönetim özerkliğine zarar verecek nitelikte olmadığı (Nalbant, 2012:105) savunulmaktadır. Çünkü il özel idaresine gönderilen kaynak merkezi niteliktedir ve merkezi görevlerin yürütümü bir vesayet ilişkisine dayanmamaktadır. Ancak, il özel idarelerinin kaynaklarının önemli bölümü genel bütçe vergi gelirlerinden gönderilen paylardan ve merkezi bütçeden özel amaçlı olarak gönderilen ödeneklerden oluşmaktadır. İl özel idarelerinin özerkliği, bu payları serbestçe harcayabilmesinden kaynaklanmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında, yerel yönetimlere aktarılabilecek yardımların yerel yönetimlerce serbestçe harcanabilmesi, özel amaçla belli bir hizmete tahsisli merkezi yardım miktarının ise elden geldiğince düşük tutulması gerekliliğine değinilmektedir. Merkezi yönetimin il özel idarelerine gönderdiği özel amaçlı yardımların büyüklüğünün, il özel idaresinin harcamaları içinde önemli bir yere ulaşması, özel idarelerin serbestçe hareket ettiği alanın daralmasına neden olacaktır. Bu nedenle il özel idarelerine delege edilen merkezi işlerin, yerel yönetim özerkliğini zedeleyip zedelediğine karar verebilmek için, bu işler için gönderilen ödeneklerin il özel idareleri harcamaları içindeki oranına, ya da başka bir ifadeyle genel yönetim görevlerinin özel idareleri ne derece meşgul ettiğine bakmak gerekmektedir. Yukarıda yer alan 1 ve 2 no'lu tabloların incelenmesinden, il özel idarelerinin işlerinin önemli bölümünü merkezi yönetimin özel amaçlı olarak gönderdiği ödeneklerin harcanmasının oluşturduğu görülmektedir. Dolayısıyla, il özel idarelerinin “idari özerkliklerinin” gereği olarak serbestçe kullanabildiği kaynak miktarı sınırlı kalmaktadır. Çok düşük miktarlardaki bütçe ödeneklerinin kullanımındaki serbestlik, il özel idarelerinin özerkliklerinin ve bu idareler bakımından yerinden yönetim ilkesinin içinin boşaldığını göstermektedir.

Sonuç

Yerel yönetimler, demokrasinin gelişmesinin bir aracı; ayrıca görev, yetki ve sorumluluklarının artırılması ve merkezi yönetimin etki ve kontrolünden olabildiğince uzaklaştırılması arzulanan birimler olarak görülmektedir. Belediyeler, yürütme ve karar organlarının seçimle iş başına gelmesi nedeniyle hem daha siyasi hem de daha popülerdir. İl özel idareleri ise konuyla ilgili olan

akademisyenler ve bu birimlerde çalışan kamu görevlileri dışında toplumun bildiği ya da ilgilendiği yerel yönetim birimleri arasında yer almamaktadır.

1913 yılında tüzel kişiliğe kavuşan ve halen 51 il'de yerel yönetim birimi olarak faaliyetlerini sürdüren il özel idarelerinin "özel"liği ve/veya "yerelliği" önemli bir tartışma konusudur. Organları itibarıyla bakıldığında, karar organı olan il genel meclisinin seçimle geldiği, yürütme organı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olan valinin atanmış üst düzey kamu görevlisi, il encümeninin bürokratlarla il genel meclisi üyeleri arasından seçilerek gelen üyelerden oluşan valinin başkanlığında toplanan uzmanlığı ağır basan bir yapı olduğu görülmektedir. İl genel meclisi başkanlığı görevi 2005 yılına kadar vali tarafından yürütülürken, bu tarihten itibaren valinin il genel meclisi başkanlığı görevine son verilerek, il genel meclisi başkanları kendi üyeleri arasından seçilmeye başlanmıştır. Bu değişiklikle il özel idarelerinde uygulanan "başkanlık" tipi yapılanma yerini "parlamentar" tip örgütlenmeye bırakmıştır. Ancak, uygulamada valinin sadece il özel idaresinin başı ve yürütme organı olarak değil, aynı zamanda da ilde genel yönetimin de başı olarak görev yapması nedeniyle, il özel idaresi üzerindeki "etkisinin, yetkisinden daha fazla" olduğu görülmektedir.

İl özel idareleri her ne kadar yerel yönetimler için Anayasa'da yer alan "karar organının seçimle gelmesi" ölçütünü karşılarsa da yürütme organının atamayla görevlendirilmesi nedeniyle, belediyelerle karşılaştırıldığında merkezi yönetimin egemen olduğu bir kurumsal yapıya sahiptir.

İl özel idarelerinin fonksiyonlarına bakıldığında, organ yapısında yer alan merkez-yerel karmaşası, görevleri için de geçerlidir. İl özel idaresi hem merkezi hem de yerel görevlerle donatılmış, görevleri de niteliklerine göre de il sınırları içinde yürütülebilecek olanlar ve belediye sınırları dışında yürütülebilecek olanlar şeklinde ayrıma tabi tutulmuştur. Merkezi yönetime ilişkin görevler¹⁴ il sınırları içinde, yerel nitelikli görevler¹⁵ de belediye sınırları dışında yürütülmektedir. İl özel idareleri belediye sınırları dışındaki alanda "belediyecilik" yapmakta, il mülki sınırlarında da il genel yönetiminin "il müdürlüğü" gibi çalışmaktadır. Nitekim bakanlıklar birçok yatırımı il özel

14 "Gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetler" (5302 sayılı Kanun, Md. 6).

15 "İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetler" (5302 sayılı Kanun, Md. 6).

idareleri “vasıtasıyla” gerçekleştirmektedir. Özel idareler, bu yatırım ve hizmetlerin gerçekleştirilmesinde karar verici olarak değil “yüklenici” olarak işlev görmektedirler.

İl özel idarelerinin öz gelirlerinin düşük olması, gelirleri içinde merkezi yönetim projelerine tahsisli ödeneklerin oranının yüksekliği, yerel görevlere yeterince kaynak aktaramamaları, il özel idarelerinin merkezi fonksiyonlarının ağırlıklı olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla il özel idarelerinin fonksiyonel olarak merkezi olduğu değerlendirilmektedir.

İl özel idarelerinin, “il yerel idareleri” olamaması nedeniyle önce il merkezlerinde ve ilçelerde kırsal alana hizmet götürmek amacıyla, mülki idare amirlerinin başkanlıklarında köylere hizmet götürme birlikleri kurulmuş, 2005 yılından itibaren de kamuoyunda KÖYDES olarak da bilinen Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesiyle kırsal alanda yol, su ve kanalizasyon hizmetleri yürütülmeye başlanmıştır. Bu projenin gerekçesi il özel idarelerinin fonksiyonel merkezîyetçiliği, başka bir ifadeyle de yerel yönetim fonksiyonlarını yürütmedeki eksikliğidir.

İl özel idarelerinin yerel yönetimle merkezi yönetim arasında bir işlev üstlenmesinin anahtarı valilik kurumudur. Valiler, il genel ve il özel yönetiminin başı olarak, kırsal alandaki yerel yönetim işleriyle merkezi yönetimin il genelindeki yatırımlarının gerçekleştirilmesinde koordinasyonu sağlamaktadırlar. Valiler yerel hizmetler için merkezi yönetimin araç, gereç, personel ve diğer olanaklarını, merkezi hizmetler için de il özel idarelerinin araç, gereç, personel ve kaynaklarını kullanma imkânına sahiptirler. Valinin emrindeki bu yerel-merkez yönetim “olanak havuzu”, hizmet üretiminde valiye “özel” bir ayrıcalık sağlamaktadır.

1913 yılında tüzel kişiliğin kuruluş döneminde il özel idaresinin “özel” olarak nitelendirilmesi, “genel” olandan farkını ortaya koymak amaçlıdır. Aradan geçen yıllarda il özel idaresinin il yerel idaresine dönüştürülmesi amaçlı kamuoyunda bilinen adıyla Kamu Yönetimi Temel Kanunuyla planlanan düzenlemede olduğu gibi bazı çabalar olmuşsa da, il özel idaresi yerelleşememiş, daima “özel”liğini korumuştur. Bunun sebebi devletin yapı taşı olarak kabul edilen mülki idare sistemidir. İl özel idarelerinin merkezi ve yerel nitelikli karma rolü, işlevi, valilik kurumu aracılığıyla, belki de nedeniyle sürdürülmektedir. Bu nedenle de il özel idarelerinin yerelleşme hedefi “mülki idareye” takılmaktadır.

Kaynakça

- Anayasa Mahkemesi (1988), "Anayasa Mahkemesi'nin 22.06.1988 tarih 1987/18 Esas, 1988/23 Karar sayılı Kararı", <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1988/23> (05.02.2023).
- Caulfield, Janice (2006), "Local Government Reform in China: A Rational Actor Perspective" *International Review of Administrative Sciences*, 72(2): 253-267.
- Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (2022), "Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporları", <https://yerelyonetimler.csb.gov.tr/faaliyet-raporlari-i-88463> (06.02.2023).
- Çiner, Can Umut ve Oral Karakaya (2013), "Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 68 (2): 63-93.
- Eke, Ali Erkan (1982), *Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler* (Ankara: A.Ü. S.B.F. Yayınları, No: 505).
- Eyuboğlu, İsmet Zeki (2004), *Türk Dilinin Etimoloji Sözlüğü* (İstanbul: Sosyal Yayınları).
- Gözübüyük, Şeref ve Suna Kili (1982), *Türk Anayasa Metinleri* (Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No 496).
- Güler, Birgül Ayman (2005), *Devlette Reform Yazıları* (Ankara: Paragraf Yayınevi).
- Güler, Birgül Ayman (2009), *Türkiye'nin Yönetimi* (Ankara: İmge Kitabevi).
- Hazine ve Maliye Bakanlığı (2022), "Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri", <https://muhasabat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri> (26.01.2023).
- Karakaya, Oral (2022) *Türkiye'de Büyükşehir Belediyeciliğinin Bilançosu* (İstanbul: Alan Yayıncılık).
- Keskin, Nuray Ertürk (2022), *Türkiye'de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi* (Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını).
- Nalbant, Atilla (2012), *Üniter Devlet* (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık).
- Salihoğlu, Enver (2015), "Vilayet Nizamnamesinden Günümüze İl Özel İdaresi", Tural, Erkan ve Selim Çapar (Der.), 1864 *Vilayet Nizamnamesi* (Ankara: TODAİE Yayını): 220-230.
- Seyitdanlioğlu, Mehmet (2015), "Tuna Vilayeti Nizamnamesi", Tural, Erkan ve Selim Çapar (Ed.), 1864 *Vilayet Nizamnamesi* (Ankara: TODAİE Yayını): 47-50.
- Seyitdanlioğlu, Mehmet (1996), "Yerel Yönetim Metinleri III, Tuna Vilayeti Nizamnamesi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 5 (2): 67-81.
- TBMM (1924a), "İdarei Umumiyei Vilâyat Kanununun Yüz İkinci Maddesi Fıkrai Ahiresinin İlgasına Dair Kanun", https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc001/kanuntbmmc001/kanuntbmmc00100062.pdf (10.02.2023).
- TBMM (1924b), "İdarei Vilâyat Kanuniyle Tedrisatı İptidaiye Kararnamesinin Tadiline Dair Kanun", https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc001/kanuntbmmc001/kanuntbmmc00100326.pdf (10.01.2023).
- TBMM (1926), "8 Nisan 1330 Tarih ve 326 Numaralı (İdarei Vilâyat Kanuniyle Tedrisatı İptidaiye Kararnamesinin Tadiline Dair) Kanunun On Üçüncü Maddesini Muaddil Kanun", https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc003/kanuntbmmc003/kanuntbmmc00300538.pdf (18.01.2023).
- TBMM (1930a), "İdarei Umumiyei Vilâyat Kanununun Muaddel 116 ve 140 ıncı Maddelerinin Tadiline Dair Kanun Gereğesi", <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d03/c016/tbmm03016033ss0074.pdf> (20.01.2023).

- TBMM (1930b), "13 Mart 1329 tarihli İdarei Umumiyei Vilâyat Kanununun 86 ve 133'üncü Maddeleriyle 144'üncü Maddesinin 4'üncü Fıkrasının İkinci Babını Tadil Eden Kanun", https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc008/kanuntbmmc008/kanuntbmmc00801561.pdf (18.01.2023).
- TBMM (1930c), "13 Mart 1329 tarihli İdarei Umumiyei Vilâyat Kanununun 86 ve 133'üncü Maddeleriyle 144'üncü Maddesinin 4'üncü Fıkrasının İkinci Babını Tadil Eden Kanun Gerekçesi", <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d03/c016/tbmm03016033ss0078.pdf> (19.01.2023).
- TBMM (1934a), "İdarei Umumiyei Vilâyat Kanununun Bazı Maddelerini Değiştiren Kanun", https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc014/kanuntbmmc014/kanuntbmmc01402630.pdf (10.02.2023).
- TBMM (1934b), "İdarei Umumiyei Vilâyat Kanununun Bazı Maddelerini Değiştiren Gerekçesi", <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d04/c025/tbmm04025020ss0076.pdf> (10.02.2023).
- TBMM (1938), "İdarei Umumiye Vilâyat Kanununun Muaddel 84'üncü Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun", https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc018/kanuntbmmc018/kanuntbmmc01803472.pdf (10.02.2023).
- TBMM (1946a), "İdarei Umumiyei Vilâyat Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bir Madde Eklenmesi Hakkında Kanun", https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc028/kanuntbmmc028/kanuntbmmc02804928.pdf (30.01.2023).
- TBMM (1946b), "İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bir Madde Eklenmesi Hakkında Kanun Gerekçesi", <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d07/c024/tbmm07024060ss0155.pdf> (12.04.2023).
- TBMM (1950a), "İdarei Umumiyei Vilâyat Kanununa Bâzı Maddeler Eklenmesine ve Bu Kanunun 111 inci Maddesinin Değiştirilmesine ve 104'üncü Maddesinin Bâzı Hükümlerinin Kaldırılmasına Dair Kanun", https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc033/kanuntbmmc033/kanuntbmmc03305670.pdf (27.01.2023).
- TBMM (1950b), "İdarei Umumiyei Vilâyat Kanununa Bâzı Maddeler Eklenmesine ve Bu Kanunun 111 inci Maddesinin Değiştirilmesine ve 104'üncü Maddesinin Bâzı Hükümlerinin Kaldırılmasına Dair Kanun Gerekçesi", <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d09/c001/tbmm09001018ss0022.pdf> (19.01.2023).
- TBMM (1954), "İdarei Umumiyei Vilâyat Kanununun Bâzı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun", https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc037/kanuntbmmc037/kanuntbmmc03706423.pdf (11.02.2023).
- TBMM (1963), "İdarei Umumiyei Vilâyat Kanununda Değişiklikler Yapılmasına ve İlgili Bâzı Kanunların Kaldırılmasına Dair Kanun", https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc046/kanuntbmmc046/kanuntbmmc04600306.pdf (16.01.2023).
- TBMM (1983), "13.3.1913 Tarihli İdarei Umumiyei Vilâyat Kanunu Muvakkatinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun", https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc066/kanuntbmmc066/kanuntbmmc06602830.pdf (24.01.2023).
- TBMM (1987a), "13 Mart 1913 Tarihli İdarei Umumiyei Vilâyat Kanunu Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun", https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc070/kanuntbmmc070/kanuntbmmc07003360.pdf (25.01.2023).
- TBMM (1987b), "13 Mart 1913 Tarihli İdarei Umumiyei Vilâyat Kanunu Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun Gerekçesi", <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d17/c040/tbmm17040100ss0531.pdf> (10.02.2023).

- TBMM (2004a), "İl Özel İdareleri Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Avrupa Birliği Uyum ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/767)", <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c054/tbmm22054105ss0583.pdf> (10.02.2023).
- TBMM (2004b), "24.6.2004 Tarihli ve 5197 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve Anayasanın 89 uncu ve 104'üncü Maddeleri Gereğince Cumhurbaşkanınca Bir Daha Görüşülmek Üzere Geri Gönder me Tezkeresi ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/856)", <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c075/tbmm22075059ss0791.pdf> (10.02.2023).
- TBMM (2004c), "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun". <https://www5.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>. (10.01.2023).
- T.C. Cumhurbaşkanlığı (2004), "5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'un Cumhurbaşkanınca TBMM'ye İade Gerekçesi", <https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6352/5227-sayili-kamu-yonetiminin-temel-ilkeleri-ve-yeniden-yapilandirilmasi-hakkinda-kanun.html> (03.02.2023).
- T.C. Cumhurbaşkanlığı (2019), "Fonksiyonel Sınıflandırma 2019-2021", https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/04/Fonksiyonel_2019-2021.pdf (10.02.2023).
- Tek, Ahmet Ferit (2009), "İdare-yi Umumiye-yi Vilayet ve İdare-yi Hususiye-yi Vilayet Kanunları", *Tarih Okulu*, (Çev. Yenal Ünal) IV: 77-101.
- TODİAE (1991), *K.A.Y.A. Raporu* (Ankara: DİE Matbaası, Yayın No: 238).
- Tönük, Vecihi (1945), *Türkiye'de İdare Teşkilatı* (Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayını, Seri III, Sayı I, Kanaat Basım ve Ciltevi).
- Tural, Erkan (2004), "Bir Belge: 1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*. 13 (2): 93-123.
- Wollmann, Hellmutt, (2008), "Changes, Ruptures and Continuities in European Local Government System: Between Government and Governance", *Local Government Reforms in Countries in Transition*, F. Lazin, M. Evans, V. Hoffmann-Martinot, H. Wollmann, (ed.), s. 15-38, Lexington Books, Lanham MD.
- Zengin, Ozan (2009), "Günümüz Kamu Yönetiminde Ön Plana Çıkan Yaklaşımlar", Övgün, Barış (Ed.), *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform* (Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Yayın No: 598): 1-41.