



## İl Özel İdarelerin Durumu ve Islahı Üzerine Bir Değerlendirme: 1938 Tarihli Müfettişlik ve Bakanlık Raporları

Orhan Kutluay\*

Hikmet Zeki Kapcı\*\*

ORCID: 0000-0002-6407-4661

ORCID: 0000-0002-4707-9778

### Öz

Bu çalışmanın amacı Cumhuriyetin ilk yıllarında il özel idarelerinin durumu hakkında bilgi sahibi olmaktır. İl özel idaresi Türkiye’de mali özerkliği olan bir kamu kuruluşudur. Tüzel kişiliğe sahiptir. Kuruluşu 1864 yılına kadar gitmektedir. Türkiye Cumhuriyeti’nin kurulmasıyla beraber bu kurum ortadan kalkmamış, bunun yerine kurumun daha iyi faaliyet yapabilmesi için çareler ve tedbirler alınmıştır. 1938’de Başbakan Celal Bayar bu doğrultuda çeşitli bakanlıklar ve umumi müfettişliklere il özel idarelerinin durumları hakkında soru sormuş ve ilgili kurumlar da bu soruya raporlar şeklinde cevap vermiştir. Bu raporlarda genel olarak il özel idarelerinin kapatılmaması gerektiği sonucuna varılmıştır. Diğer taraftan il özel idarelerinin varlığına devam etmesi ve daha faydalı işler yapması için bazı önerilerde de bulunulmuştur. Böylelikle bu kurumların varlığına devam etmesi sağlanmıştır.

**Anahtar kelimeler:** İl Özel İdareleri, Umumi Müfettişlik, Bakanlık

**Gönderme Tarihi:** 16/10/2019

**Kabul Tarihi:**26/12/2019

\* Arş. Gör., Artuklu Üniversitesi Edebiyat Fakültesi, Erciyes Üniversitesi Türkiye Cumhuriyeti Anabilim Dalı Doktora Öğrencisi, E-posta: orhankutluay@gmail.com,

\*\* Doç. Dr., Erciyes Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Türkiye Cumhuriyeti Tarihi Anabilim Dalı, E-posta: hikmetzekikapci@gmail.com ,

## **An Evaluation About Statement of Special Provincial Administration and its Adjustment: Inspectorates and Ministry Reports in 1938**

### **Abstract**

The aim of this study is getting information about statement of Special Provincial Administration. The special provincial administration is a public institution which has financial autonomy. It has legal entity. Its foundation was dated 1864. When Republic of Turkey was founded it did not disappear, instead of this, it was taken precaution and solution for working better. Prime minister Celal Bayar asked questions about the statement of special provincial administration to various ministries and general inspectorates and related institutions answered these questions by using reports. In these reports generally it was decided that special provincial administration mustn't close. On the other hand it was suggested that special provincial administrations must continue their existence for doing more useful works. So these institutions were provided to continue their existence.

**Keywords:** Special provincial administration, General inspectorates, Ministry

**Received Date:** 16/10/2019

**Accepted Date:** 26/12/2019

**Оценка состояния специальных провинциальных администраций и их реформирования в инспекционных и министерских отчетах 1938 года**

**Резюме**

Целью данного исследования является изучение состояния специальных провинциальных администраций, которые существовали в первые годы Республики. Специальная провинциальная администрация в Турции - это финансово независимая общественная организация, обладающая правосубъектностью. Первые учреждения датируются 1864 годом. С приходом нового правительства - Турецкой Республики - они не были ликвидированы, наоборот, были предприняты меры и найдены решения для их лучшего функционирования. В 1938 году премьер-министр страны Джелаль Баяр поинтересовался у различных министерств и главной инспекции о состоянии специальных провинциальных администраций. В ответ соответствующими структурами были подготовлены отчеты. Общим выводом этих отчетов являлась необходимость сохранения данных структур. Однако, для их лучшего функционирования было предложено несколько решений. Благодаря им продолжение деятельности данных структур было обеспечено.

**Ключевые слова:** специальные провинциальные администрации, главная инспекция, министерство

**Получено: 16/10/2019**

**Принято: 26/12/2019**

## Giriş

İl özel idaresi, il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından belirlenerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. Bununla beraber il özel idaresi hizmetleri vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. İl özel idaresinin organları ise, il genel meclisi, il encümeni ve validir.<sup>1</sup>

Osmanlı Devleti'nde il özel idaresi 1864 yılında kabul edilen Vilayet Nizamnamesi ile ortaya çıkmıştır. Bu nizamnameyle beraber vilayetlerden illere bir geçiş olmuş ve il özel idarelerinin de kurulduğu görülmüştür. 1871 yılında çıkartılan "İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi" eskisine nazaran il özel idaresi için çok fazla bir şey getirmemiştir. Diğer taraftan 1913'te çıkartılan ve çok uzun süre yürürlükte kalan "İdare-i Umumiye-i Vilayat-ı Kanun-u Muvakkatı" ile il özel idarelerinin ayrıntıları belirtilmiş ve bu idarelerin organları, görevleri ve çalışma esasları ile ilgili olarak çeşitli değişiklikler yapılmıştır.<sup>2</sup>

İdare-i Vilayat-ı Kanun-u Muvakkatı'nın iki önemli özelliği vardır. İlk olarak vilayet umum meclislerinin tüzel bir kimlik kazanmış olması ve umum meclislerinin üyelerinden seçilerek oluşturulan vilayet encümeninin yerel işlerde bu meclisin yetkilerini belirlemesidir. Bu vilayet kanununun birinci kısmı vilayet idare meclislerinin yapısı ve vilayetlerin özel idarelerini ilgilendirirken ikinci kısmında ise vilayet hususi idaresi açıklanmaktadır. 1913 tarihli bu kanunun 79 ve 86. maddeleri ile vilayet bütçesi düzenlenmiş, adi ve olağanüstü bütçe olarak ikiye ayrılmıştır. Buna göre 1913 vilayet kanunu il özel idarelerine mali alanda özerklik getirmiş ve böylece vilayetler ekonomik,

---

<sup>1</sup>Onur Ender Arslan vdğr., *Türkiye Cumhuriyeti Devlet Teşkilatı Rehberi*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara: Öncü Basımevi, 2017, 155.

<sup>2</sup>Turgut Göksu vdğr., *Değişik Yönleriyle Yerelleşme*, "Osmanlıdan Günümüze Yerel Yönetimlerin Gelişimi", Ed.: Veysel K. Bilgiç, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2009, 15.

toplumsal ve sosyal konularda çeşitli programlar hazırlayıp bağımsız kararlar verebilmiştir.<sup>3</sup>

İl özel idarelerinin görev alanları imar, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardımı, çevre sağlığı ve korunması, eğitim ve spor, tarım, ağaçlandırma, orman tesisi, ekonomi ve ticaret, haberleşme, kültür ve turizmle ilgili görevlerle beraber çeşitli mevzuatla verilen görevleridir. Bu görevler, il özel idarelerinin imkânları ve bu görevlerin öncelik sırasına göre işleme alınır. Diğer taraftan il özel idareleri imkân ve ihtiyaçlarına paralel olarak yıllık program hazırlamak ve bunu uygulamak konusunda da görevlidir.<sup>4</sup>

1929 yılındaki 1426 sayılı kanunla il genel yönetimi ile ilgili olarak yapılan düzenleme ile beraber 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanununun genel yönetimle ilgili hükümleri iptal edilmiş, özel yönetimle ilgili hükümleri ise yürürlükte kalmıştır. Bu hükümler 1987’de 3360 sayılı kanunla değişikliğe uğramıştır.<sup>5</sup> 16 Mayıs’ta kabul edilip 26 Mayıs 1987’de resmi gazetede yayımlanan 13 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı’nın adının ve bazı maddelerinin değiştirilmesine, bu kanuna bazı maddeler eklenmesine dair kanunun 1. Maddesine göre İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı’nın adı “İl Özel İdaresi Kanunu” olarak değiştirilmiştir.<sup>6</sup>

2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu kabul edilerek kaynakların etkin kullanılması, şeffaf bir yönetim anlayışının uygulanması ve sorunların yerinde çözülmesi için bir sonuca ulaşılmıştır. Bu kanun il özel idarelerinin tarihsel süreci incelendiğinde önemli bir atılım olarak değerlendirilebilir.<sup>7</sup> Bu kanundan daha sonra 5340, 5391, 5393, 5538, 5594, 5675, 5728, 5766 ve 5917 sayılı kanunlarla değişiklikler yapılmıştır. Buna göre “*il özel idaresi, il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliği olarak tanımlanmıştır.*”<sup>8</sup>

<sup>3</sup> Sadık Fatih Torun, “1913 Tarihli İdare-i Hususiye-i Vilayat Talimatnamesine Göre Vilayet Bütçelerinin Yasalaşması”, *Ankara Üniversitesi DTCF Dergisi* 58,1 (2018): 68- 69.

<sup>4</sup> Nuri Tortop, *Mahalli İdareler*, Ankara: Yargı Yayınları, 1999, 86- 87.

<sup>5</sup> Tortop, *Mahalli İdareler*, 85.

<sup>6</sup> Kanunlar, [https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/Kanunlar\\_Kararlar/kanuntbmmc070/kanuntbmmc070/kanuntbmmc07003360.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/Kanunlar_Kararlar/kanuntbmmc070/kanuntbmmc070/kanuntbmmc07003360.pdf) (19. 12. 2018).

<sup>7</sup> Sedat Azaklı, Hülya Tek, “İl Özel İdarelerinde Yeniden Yapılan(ama)ma Çabaları ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar”, *Yönetim ve Ekonomi*, c.23, sy.1., (2016): 236.

<sup>8</sup> Özel idare: <https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/ozel-idare1>, (15.06.2019).

12 Kasım 2018’de kabul edilen 6360 numaralı yasaya göre 13 ilde büyükşehir kurulmuş<sup>9</sup> ve bu illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır.<sup>10</sup> Diğer taraftan bu yasa ile il encümenlerinin oluşumu konusunda değişiklik olmuş ve “*il encümeni valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşur*” şeklinde düzenlenmiştir. Bununla beraber büyükşehir belediyesinin bulunduğu illerde “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Birimi” isminde bir kurum kurulmuştur.<sup>11</sup>

Bu çalışmada Vilayetler İdaresi Genel Müdürlüğünün 1933’te yayımlanmış olduğu on senelik çalışma raporu ve 1938 yılında Türkiye’deki çeşitli bakanlıkların ve müfettişliklerin il özel idareleri hakkındaki raporlarına ilişkin bilgiler verilecek ve bundan hareketle il özel idarelerinin 1930-1940 yılları arasındaki durumu ve buna karşı alınmış tedbirler ortaya çıkarılmaya çalışılacaktır. Nuray Ertürk Keskin’in “*Reform Sarmalında Bir Kurum: İl Özel İdareleri*” isimli makalesinde<sup>12</sup> bakanlık ve müfettişliklerin, il özel idarelerinin alması lazım gelen şekli hakkındaki raporlarına yer verilmiş ancak raporların detayına girilmemiştir. Bu çalışmada ise söz konusu raporların detaylarına değinilecektir. Başbakanlığa gönderilmiş olan bu raporlar Nafia Vekâleti, Kültür Bakanlığı, Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekâleti ile Birinci, Üçüncü ve Dördüncü Umumi Müfettişliklerin hazırlanmış olduğu raporlardır.<sup>13</sup>

### **Vilayetler İdaresi Genel Müdürlüğünün On Senelik Çalışma Raporu 1923 - 1933**

Vilayetler idaresinin raporunda, özel idarelerin çalışma prensipleri ve işleyiş şekli hakkında bilgi verildikten sonra, hususi idarelerin gerçek anlamda bir faaliyet göstermemesinin nedeni şu şekilde açıklanmıştır: “*husussi idarelerimiz teşekküllerinden sonra araya giren umumi harp ve istiklal mücadeleleri sebebiyle hakiki bir faaliyet gösterememişlerdir. Milli Mücadele’nin bitmesi ve cumhuriyetin ilanından sonra bu*

---

<sup>9</sup>Bu iller Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van’dır.

<sup>10</sup>Kanunlar: <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6360.html>, (15.06.2019).

<sup>11</sup>Zuhal Önez Çetin, “Türkiye’de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, c.20, sy. 2 (2015): 254.

<sup>12</sup>Nuray Ertürk Keskin, “Reform Sarmalında Bir Kurum: İl Özel İdareleri”, *Memleket Siyaset Yönetim (MSY)*, c.11, sy.25 (2016): 67.

<sup>13</sup>*Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Cumhuriyet Arşivi (BCA)*, Fon No: 30. 10., Kutu No: 67, Dosya No: 446, Sıra No: 1.

*idareler için feyizli bir devir açılmış ve kıymetli eserler meydana getirmişlerdir.”* Bu sebeplerle birlikte hususi idarelerin daha faal bir hale gelmesi için bir kanun oluşturulduğunu ve bu kanunun encümenler tarafından müzakere edildiği ifade edilmiştir. Yine umumi meclis seçimlerinde tek dereceli bir seçim sisteminin demokrasi esaslarına daha uygun olacağı beyan edilmiştir.<sup>14</sup> Hususi idarelerin gelirleri ise şu kalemlerden oluşmaktadır:

*“Maliye vesaitiyle tahsil olunan hazine varidatından alınan hisseler:*

*Hayvanlar vergisinden %21-32 nispetinde ve arazi vergisinden %19, kazanç vergisinden %28, bina vergisinden %15 nispetinde maarif hizmetleri.*

*Hayvanlar vergisinden %3 -5 nispetinde ve arazi vergisinden %18, kazanç vergisinden %3, bina vergisinden %18 nispetinde vilayet hisseleri.*

*Aynı vergilerden bunlardan başka alınmakta olan idare-i hususiye hisseleri.*

*İdare-i hususiye vesaitiyle temin olunan mebalîğ;*

*Yol parası(nakdi, bedeni), İspirtolu içkilerden %10 vilayet hissesi, Zebhiye<sup>15</sup>, taş ocakları resimleri, iskele ve hastaneler hasılatı, akar icarları ve diğer muhtelif membalardan edilen varidat.”*

Gelir kalemleri bu şekilde sıralanan özel idarelerin vazifeleri de raporda ayrıntılı olarak anlatılmıştır. Buna göre vilayet yolları ile köprülerinin inşası ve tamiri, göl ve bataklıkların ıslahı ile bunların kurutulması, mahsulatın cinsini belirlemek ve yeni ürün yetiştirmek için tohum ve fidan dağıtmak kurumun görevleri arasındadır. Bundan başka orman yetiştirilmesi, yerli iktisat sandıklarının kurulması, pazar ve panayırların teşkiliyle ticaretin genişletilmesi özel idarelerin faaliyet sahasına dâhil edilmiştir.<sup>16</sup>

Raporda sadece özel idarelerin durumları belirtilmemiş bunun yanında belediyeler için de bir bölüm açılmıştır. Yaklaşık yarım asırlık bir ömrü olduğu belirtilen belediyelerin asıl verimli bir çalışma yoluna girmelerinin 1590 numaralı Belediye Kanunu ile olduğunun altı çizilmiştir. Diğer taraftan bu kanunla Türk kadınlarının belediye seçimlerine iştiraklerinin tarihte önemli bir yer tuttuğu da ifade edilir.<sup>17</sup>

Dikkat çeken diğer bir nokta ise bazı yatırım ve faaliyetlerin cumhuriyet öncesi ve sonrası şeklinde sıralanmıştır. Cumhuriyetten evvel belediyeler dâhilinde 578 km.

<sup>14</sup> BCA, Fon No: 030. 10., Kutu No: 64, Dosya No: 432, Sıra No: 16, 2.

<sup>15</sup> Kasapların kestikleri hayvanlar için ödedikleri vergidir.

<sup>16</sup> BCA, Fon No: 030. 10, Kutu No: 64, Dosya No: 432, Sıra No: 16, 3.

<sup>17</sup> BCA, Fon No: 030. 10, Kutu No: 64, Dosya No: 432, Sıra No: 16, 10.

kaldırım, 251 km. şose, 17 kilometre asfalt, 10,5 km. parke vardır. Cumhuriyetten sonra bu sayılar 1480,5 km kaldırım, 1102 km. şose, 79 km. asfalt, 88 km. parkeye yükselmiştir. 1923'ten önce resmi binaların sayısı 804 iken daha sonra bu sayı 3148'e ilerlemiştir. Yine belediyeler çerçevesinde 29 park, 7 spor alanı, 63 mesire alanı varken cumhuriyet ile beraber 209 park, 194 spor alanı ve 160 mesire alanı açılışı yapılmıştır. Öte yandan 9 hastane, 1 darülaceze, 14 dispanser, 5 kliniğin mevcudu 1923'ten sonra 24 hastane, 3 darülaceze, 68 dispanser ve 14 klinik şeklinde artmıştır. Pazar yerlerindeki artış ise 90 adetten 407 adettir. Abide sayılarındaki artışa da dikkat çeken rapor 6 abideden oluşan Cumhuriyet öncesi sayınının 105 ahide yükseldiğini belirtir. Son olarak 1923'ten önce 4 yerde elektrik tesisatı, 20 beldede su teşkilatı ve 17 beldede mezbahane mevcut iken cumhuriyetten sonra 94 yerde elektrik tesisatı, 185 su teşkilatı ve 143 mezbahane yapılmıştır.<sup>18</sup>

Raporun konu edindiği konulardan biride köylerdir. Cumhuriyet devrine kadar ihmal edildiği iddia edilen köylerin 18 Mart 1924 tarihinde kabul edilen Köy Kanunu ile bir gelişime doğru ilerlediği savunulmuştur.<sup>19</sup> Cumhuriyetin kurulması ile beraber köylere yapılan yatırımlar da bu vasıta ile gözler önüne serilmiştir. 790 köydeki su tesisatı 2164'e yükselmiştir. Cumhuriyetten önce 1618 çeşme varken Cumhuriyetten sonra 4784 çeşme inşa ettirilmiştir. Köy odalarının sayısı ise 664'ten 4732'e doğru ilerlemiştir. Belirtilmesi gereken diğer bir artış ise ağaçların sayıdadır. Köy içine ve kenarlarına dikilen ağaçların miktarı 860.197 iken Cumhuriyet ile beraber 13.767.914'e çıkmıştır.<sup>20</sup>

#### A. 1938 Tarihli Müfettişlik ve Bakanlık Raporları

1864'te Vilayet Nizamnamesi ile ortaya çıkan il özel idarelerinin ilerleyen yıllarda değişik kanunlarla birlikte bir değişim geçirdiği gözle görülür. Bununla beraber cumhuriyetin ilanından sonra da bu kurum ortadan kalkmamış ve faaliyetlerine devam etmiştir. Ancak kendisinden beklenen verimin alınmayışı sebebiyle zaman zaman kurumun varlığına devam edip etmemesi konusu gündeme gelmişse de çare olarak bu kurumun kaldırılması değil kurumun ıslahı şeklinde tavsiyeler ve raporlar yazılmıştır.

<sup>18</sup> BCA, Fon No: 030. 10, Kutu No: 64, Dosya No: 432, Sıra No: 16, 13- 14.

<sup>19</sup> Köy kanunu için bkz. <https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Goster/27390?AspxAutoDetectCookieSupport=1> (22. 06. 2019).

<sup>20</sup> BCA, Fon No: 030. 10, Kutu No: 64, Dosya No: 432, Sıra No: 16, 17- 18.



11 Ocak 1938’de Başbakan Celal Bayar tarafından imzalı olarak umumi müfettişliklerden, Cumhuriyet Halk Partisinden, İçişleri, Nafia, Eğitim, Sağlık ve Ziraat Bakanlıklarından, “*hususî idarelerin alması lazım gereken şekli hakkındaki mütalaalarınızı bir raporla bildirilmesini rica ederim*” şeklinde rapor istenmiştir.<sup>21</sup> Bu doğrultuda isimlerini zikredilen bu kurumlar il özel idarelerinin durumu hakkında rapor hazırlamışlardır. Örneğin 3 Nisan 1934 tarihli Cumhuriyet Gazetesinde çıkan habere göre özel idarelerin durumunu tetkik etmek ve bunu sağlam bir zemine oturtmak için Cumhuriyet Halk Fırkası üyelerince bir ara komisyon oluşturulması ve bu ara komisyonun vereceği raporun da fırkanın genel kurul üyeleri tarafından konuşulacağı belirtilmiştir.<sup>22</sup>

Başbakan Celal Bayar’ın talep etmiş olduğu raporlara cevap olarak Bayındırlık Bakanlığı, Kültür Bakanlığı, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, Birinci, Üçüncü ve Dördüncü Müfettişlikler raporlarını sunmuşlardır.

Bayındırlık Bakanlığı sunmuş olduğu raporda il özel idarelerinin, Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun 91. Maddesi uyarınca muhafazasının lazım olduğunu belirtmiştir. Bununla beraber kaza ve nahiyeleri birbirine bağlayan yol ve köprülerin inşası ile tamiratının vilayete bağlı mahalli idarelerin görevleri arasında olduğu söylenerek, bu ihtiyaçlara yönelik tahsisatın az olması ve gereken teknik vasıta ile vasıtaların azlığından dolayı vilayetlerin bu işleri başaramadıkları ifade edilmiştir.<sup>23</sup> Buna çare olarak ise yolların tahsisatı, inşa şekilleri ve idaresi bakımından Milli Şoseler, Birinci Sınıf Vilayet Yolları ve İkinci Sınıf Vilayet Yolları olarak 3’e ayrılması gerektiği bildirilmiştir. Bununla beraber il özel idarelerinin en büyük gelir kalemini yol vergilerinin oluşturduğu söyleyen Bakanlık, gelir usulünün iyhasını istemiştir. Diğer taraftan memleket su işlerinin Devlet tarafından yapılması gerektiğinin altını çizmiş ve küçük anlamda yapılması gereken su işleri için ise özel idarelerin ilgilenmesi gerektiğini vurgulamıştır.<sup>24</sup>

Dördüncü Umumi Müfettişliğin<sup>25</sup> raporunda ilk olarak hususî idarelerin mevcudiyetinin lazım olduğu belirtilmiştir. Diğer taraftan müfettişliği teşkil eden 5

<sup>21</sup> *Başkanlık Cumhuriyet Arşivi (BCA)*, Yer No: 30.10. Kutu No: 67. Dosya No: 446. Sıra No:3. 5.

<sup>22</sup> Cumhuriyet Gazetesi, 03.04.1934, 3.

<sup>23</sup> *BCA*, Fon Kodu: 30. 10. Kutu No: 67. Dosya No: 446. Sıra No: 1. 1.

<sup>24</sup> *BCA*, Fon Kodu: 30. 10. Kutu No: 67. Dosya No: 446. Sıra No: 1. 2- 3.

<sup>25</sup> “Dördüncü Umumi Müfettişlik Dersim’de meydana gelen olaylar üzerine kurulmuştur. Çatışmaların giderek büyümesi ve ciddiye kazanmasıyla bölgede huzur ve asayiş ortamı bozulmuş ve 16 Ocak

vilayetin özel varidatının 732.000 lira olduğu bundan tahsil edilemeyen 217.000 lira çıkarıldığı takdirde varidatın 500.000 lira civarında kalacağı belirtilmiş ve bundan hareketle vilayetlerin ancak mevcut mektepleri yaşatabileceği bunun haricindeki mühim işlerin yapılamayacağı yazılmıştır. Ayrıca Elazığ ve Erzincan dışındaki müfettişliğin mıntıkasında yer alan vilayetlerin “bir hiç olduğu” bununla beraber idare ve teşkilat masraflarını kıstamak için mahalli idareler namı altında belediye ve hususi idare teşkilatını birleştirmek lazımdır denmiştir. Bu minvalde bazı öneriler de sunulmuştur; mahalli idare teşkilatının umumi meclisi olur ve her vilayette kurula vali reis olur, üyeleri belediye ve özel idare kanunları ile seçilir fakat üye sayısı bugünkü mevcut kanunlardaki üye sayısının yarısı olur, bütçeyi bu meclis düzenler. Mahalli idarelerde reis olan valiye yardım etmek üzere devletçe bir muavin istihdam olunabilir. Vilayet bütçeleri düzenlenmeden önce umumi müfettişlik teşkilatına dâhil yerlerde müfettişlik merkezinde bir valiler kongresi düzenlenir, çalışma programlarına göre vilayet bütçelerinin ana hatları tespit edilir. Bu bağlamda Dördüncü Umumi Müfettişliğin raporunda mahalli idarelerin bugünkü gelirinin az olduğunun altı çizilmiş ve buna bazı önlemler düşünülmüştür. Hesap işlerinin sadeleştirilmesi ve daha az memurun kullanılması, su, elektrik, kanalizasyon gibi büyük işler için belediyeler bankası tarafından ve ait olduğu bakanlıklar bütçesi ile yardım esası kabul edilmelidir. İktisat Bakanlığının ve Genel Kurmay Başkanlığının tespit ve kabul edeceği ana yol ve güzergâhtaki köprüleri Bayındırlık Bakanlığı yapmalıdır gibi tedbirler gelirlerin artmasına çare olarak yazılmıştır. Bununla beraber özel idare bütçelerinin tasdik ve tadili için umumi müfettişlere verilmesi hakkında bir kanuni yaptırımın olması gerektiği veya umumi müfettişlerin bölgeleri dâhilindeki vilayetler üzerinde ve valilerin özel idareler üzerindeki yetkilerinin devralınması istenmiştir.<sup>26</sup>

Üçüncü Umumi Müfettişlik<sup>27</sup> de “*hususî idarelerin mevcudiyeti lazımdır*” demiş ancak vaziyetin ıslahı ve kanunun değiştirilmesi gerektiğini belirtmiştir. Bu bağlamda

---

1936’da Bingöl, Tunceli ve Elazığ’ı içine alan bir Umumi Müfettişlik kurulmuştur. Daha sonra bu müfettişliğe Erzincan da eklenmiştir. Kuruluş nedeni “...Şark halkının mütakâsif bulunduğu Dersim çevresinde idare ve inzibat işlerinin esaslı surette tanzim ve hükümet murakabesinin daha yakından ifasını temin...” olarak belirtilmiştir.” Engin Çağdaş Bulut, “Devletin Taşradaki Eli: Umumi Müfettişlikler”, *Cumhuriyet Tarihi Araştırmaları Dergisi*, sy. 21 (2015): 94; Umumi Müfettişlikler için ayrıca bkz. Cemil Koçak, *Umumi Müfettişlikler*, İstanbul: İletişim Yayınları, 2010.

<sup>26</sup> BCA, Fon No: 30. 10. Kutu No: 67. Dosya No: 446 Sıra No: 1, 4- 5.

<sup>27</sup> Üçüncü Umumi Müfettişlik İsmet İnönü’nün Kürt Raporu üzerine kurulmuştur. Raporda merkez olarak Erzurum seçilmiş ve bu mıntıkaya Ağrı, Erzincan, Kars, Trabzon, Rize, Gümüşhane vilayetlerinin dâhil olması ön görülmüştür.” Bkz. Bulut, “Devletin Taşradaki Eli: Umumi Müfettişlikler”, 95.

halkı tedirgin etmeyecek bir gelir oluşturulması ve bu gelirin hizmetlerden istifade edeceklerden alınması söylenmiştir. Diğer taraftan köy salmalarının hâlihazır şekilde kalmaktansa mahalli idarelere devrinin uygun olacağı tavsiyelerinde bulunulmuştur.<sup>28</sup>

Birinci Umumi Müfettişlik<sup>29</sup> başbakanlığa sunmuş olduğu raporda Üçüncü ve Dördüncü Müfettişliklerin raporlarına paralel olarak hususi idarelerin varlığının lazım olduğuna dikkat çekmiştir. Bazı önerilerde de bulunan müfettişlik, ilk olarak gelir kaynaklarının ve harcama sahasının tespit edildikten sonra mahallerin yaptıkları bütçelere kıymet verilmesini bildirmiştir. Ayrıca harcamanın kontrolü işinin etraflıca takip edilmesi gerektiğinin altını çizmiş ve birkaç vilayet sarfiyatını mütemadiyen denetleyecek murakıplıkların kurulmasını dahi önermiştir. Yol vergisini, vilayet imar vergisi adı altında 3 liradan 9 liraya kadar nakit olarak tahsil edilmesi gerektiğini ve parayı veremeyeceği anlaşılan kişilerin ise herhangi bir imar işinde çalıştırılması tavsiye edilmiştir. İlkokulların bina ve ders malzemelerinin vilayete ait olmasını ve öğretmen maaşlarının ise genel bütçeden karşılanması gerektiği rapora girmiştir. Son olarak özel idare bütçelerinin merkezde onaylanma işini “*kendi fikir ve arzularını yürütmeye çalışan*” kişilere değil de Büyük Millet Meclisi Maliye Encümeni gibi tarafsız kişilerce yapılması gerektiği söylenerek birtakım tavsiye ve tedbirler başbakanlığa bildirilmiştir.<sup>30</sup>

Kültür Bakanlığı ise arazi ve bina vergisinin 10. Maddesi saptandığı üzere bu vergilerin %75’inin eğitim hizmetleri karşılığı olarak ayırmak suretiyle okul ve öğretmen sayısı bakımından ilköğretimin durumunu sarsıntısız bir hale getirmeye çalıştığını açıklamıştır. Bununla beraber özel idarelerin son iki yıldaki gelirlerinde gözle görülür bir artışın yaşandığını ancak bu gelirlere eğitim hizmetlerine harcanan kısmın ise ilköğretimin ihtiyaçlarını karşılamaya yeterli olmadığını anlaşıldığı bildirilmiştir. Raporun son kısmı ise “*Bakanlığımızca yetiştirilmekte olan ve mecburi hizmetleri de bulunan öğretmenleri terviz edebilmek, çalışmakta olan öğretmenlerin kanuni haklarını vaktinde ödeyebilmek imkânını verebilecek bir inkişaf temin edildiği takdirde, yalnız bu*

<sup>28</sup> BCA, Fon No: 30. 10. Kutu No: 67. Dosya No: 446 Sıra No: 1, 7.

<sup>29</sup> Birinci Umumi Müfettişliğin Mıntkası Elazığ, Urfâ, Hakkâri, Bitlis, Siirt, Van, Mardin ve Diyarbakır’dan oluşuyordu. Bkz. Bulut, “Devletin Taşradaki Eli: Umumi Müfettişlikler”, 95.

<sup>30</sup> BCA, Fon No: 30. 10. Kutu No: 67. Dosya No: 446 Sıra No: 1, 8.

*bakımdan bu idarelerin şekli hakkında bir mütalaamız olmadığını derin saygılarımla arz ederim” şeklinde tamamlanmıştır.<sup>31</sup>*

Diğer bakanlık ve müfettişliklere nazaran daha ayrıntılı bir rapor sunan Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, hususi idarelerin Avrupa ülkelerine bilhassa Fransa'nın idari teşkilatına benzetilerek inşa edildiğini diğer yandan bu kurumlardan inkârı kabul olmayacak derecede faydalar görüldüğünün altını çizmiştir. Diğer taraftan özel idarelerin istinat ettiği prensiplerin yüksekliği derecesinde neticeler verememesini ise esastaki hatalar ve zayıflıklardan değil de aşağı yukarı bir talihsizliğe denk geldiğini söylemenin daha doğru olacağını beyan etmiştir. Özel idarelerin kurulduğu tarih bakımından Osmanlı Devleti'nin en buhranlı dönemine tesadüf etmesi ve cumhuriyetin ilanından kısa bir süre sonra ortaya çıkan iktisadi buhran yüzünden sarsıntıları uğranması nedeniyle hâsıl olan mali sıkıntılar yüzünden kendisinden tam anlamıyla bir randıman alınmasının mümkün olmadığı ifade edilmiştir. Her şeyden önce Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı kendisinden rapor istenen diğer kurumlar gibi hususi idarelerin kaldırılmasını istememiş ancak bu kurumların maddi kudret ve imkânlarının artırılması gerektiğini beyan etmiştir.<sup>32</sup>

Raporda özel idarelerin yıllardan beridir neden istenilen neticeyi veremediğinin sebeplerine de değinilir. Bu sebepler şu şekildedir:

- *“Vilayet hususi idarelerinin hizmetleri bir dereceye kadar tayin edilmiş bulunuyorsa da bunların ameli ve faideli bir şekilde tatbiki göz önüne alınarak muntazam bir çerçeve içine alınmamıştır.*
- *Muhtelif kanunlarla vilayetler tarafından ifası emredilen işlerin tarzı icrasını gösteren muayyen ve her vilayete şamil bir program tanzim olunmamıştır.*
- *Vilayet hususi idarelerine ayrılan işlerin ifası için lazım gelen para temin edilmemiş, tayin edilen bazı mühim varidat membarları hasılatının mühim bir kısmı müteaddit kereler değişen kanunlarla merkeze alınmış ve bu suretle bu varidattan tam bir randıman alınmasına imkân kalmamıştır.*
- *Vilayetlere terkedilen varidatın büyük kısmı muayyen işlere tahsis edilmiş ve buna mukabil ifası mecburi olan diğer bazı hizmetler için mali bir imkân verilmemiştir.*
- *Hususi idarelere devletçe yardım edilmesini icap ettiren ve bu işi kolaylaştıran kanuni mevzular da mevcut olduğu halde son zamanlarda umumi muvazeneden yardım yapılmasından tamamıyla vazgeçilmiştir.*
- *Hususi idarelere ait muamelatın murakabesini bir elden yapacak ve bu idareler hizmetlerinin taalluk ettiği vekâletlere daimi bir temas halinde bulunarak mesai tanzim edecek bir makam ve merci ihdas*

<sup>31</sup> BCA, Fon No: 30. 10. Kutu No: 67. Dosya No: 446 Sıra No: 6, 1.

<sup>32</sup> BCA, Fon No: 30. 10. Kutu No: 67. Dosya No: 446 Sıra No: 6, 3.

*edilmemiş ve Maarif, Nafia, Sıhhat ve İctimai Muavenet ve Ziraat gibi her biri hususi birer vekâletin ihtisas ve salahiyeti dâhilindeki teknik işlerden ibaret bulunan mahalli hizmetleri tanzim ve icrasını murakabe ile tavzif edilmiş olan idare Dâhiliye Vekâletine bağlı olarak bırakılmıştır.*<sup>33</sup>

Bu minvalde sebeplerden sonra çözüm önerileri ve alınması gereken tedbirler de bakanlıkça sunulmuştur. Buna göre vilayetler için bir program hazırlanmalı ve bu program için bütçe tahsis edilmeli daha sonra ise yapılacak hizmetlerin ne şekilde olacağı belirlenmelidir. Yıllardan beridir hususi idarelerinin işleyiş tarzı ve hizmet şekillerinin valilerin kendi arzularına göre belirlendiğinin altı çizilerek, valilerin bir kısmının bütçeyi yol inşası için bir kısmı ise eğitim ve sağlık işleri için kullandığı söylenmiştir. Ancak belirli bir iş programıyla bu karışıklığa bir son vererek son derece faydalı bir iş yapılacağı beklenmiştir. Ayrıca yapılacak olan bu programın işlemesi için de muayyen bir para lazımdır. Diğer taraftan hususi idareler için ayrıca gelir kaynakları da bulunmalıdır. Hususi idare işlerini icra eden kişi ve makamların İçişleri Bakanlığına değil de artık Başbakanlığa bağlanması gerektiği böylece bu işlerin artık tek elden ve tarafsız bir şekilde yönetileceğini bundan dolayı da bir takım lüzumsuz karışıkların artık bulunmayacağı ifade edilmiştir.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> BCA, Fon No: 30. 10. Kutu No: 67. Dosya No: 446 Sıra No: 6, 5- 6.

<sup>34</sup> BCA, Fon No: 30. 10. Kutu No: 67. Dosya No: 446 Sıra No: 6, 8- 10.

## Sonuç

Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde ortaya çıkan özel idareler kurumu günün ihtiyaçlarına cevap verecek derecede değişikliklere uğramıştır. Cumhuriyetin ilanından sonra bu kurum varlığını sürdürmüştür. Cumhuriyetin ilanından sonra yaşanan dünyadaki ekonomik buhranın etkisi Türkiye Cumhuriyeti'nde de yaşanmış ve bu durumun sonucu olarak Türkiye'de iktisadi anlamda bir durgunluk gerçekleşmiştir. Bu durgunluğun tesiri olarak ülkede yapılması planlanan hizmet ve yatırımları yavaşlatmıştır. Bununla beraber incelenmiş olan raporlarda il özel idarelerinin neden geri kaldığı ve kendisinden beklenen faaliyetlerin neden gerçekleşmediğine yönelik sorulara ise Cumhuriyet ilan edilmeden evvel yaşanan savaşlar ve Milli Mücadele cevap olarak gösterilmiştir.

Ekonomik yetersizlikler, savaşların etkisi devletin her kademesinde hissedilirken özellikle hususi idarelerde de bu kötü etki görülür. Çünkü kanunların bu kuruma vermiş olduğu yükümlülükler önemlidir. Yol, köprü vb. hizmetlerin eksikliği dönem boyunca hissedilmiştir. Yapılamayan hizmetler, gerçekleşmeyen yatırımlar nedeniyle devletin üst kademelerinde konuyla ilgili bir çalışma olarak kendisini göstermiştir. Özel idareler için düşünülen çözüm bu kurumların tamamen kapatılması ile alakalıyken başbakanlığa verilmiş olan raporlarda bu kurumların kapatılmaması gerektiği savunulmuştur. Öte yandan yıllardan beridir hususi idarelerden neden verim alınmamıştır? İşte kurum raporlarında bütçe eksikliği, eleman yetersizliği gibi sebepler sıralanmış, gerekli tedbirlerin alınması halinde özel idarelerin istenilen seviyeye geleceği belirtilmiştir.

Vilayetler İdaresinin çalışma raporunda da buna benzer sebep ve sonuçların olduğu aşikârdır. Nitekim aynı paralellikte 1923- 1933 yıllarını içeren rapor özel idarelerin neden verimli olmadığı ve buna nasıl çözümler bulunması gerektiği konusunda 1938 tarihli raporlar ile hemen hemen aynı tedbir ve sebepleri sıralamıştır. Bu raporda dikkat çeken diğer bir husus ise ülkeye yapılan hizmetlerin Cumhuriyet öncesi ve sonrası şeklinde sıralanmış olmasıdır. Rapora göre özellikle 1923'ten sonrasında hizmetlerin hemen hepsi iki katına çıkmış daha önce yapılan hizmetler de tamir görmüştür.

1938 tarihli raporlar incelendiğinde hususi idarelerin ihtiyaçlara cevap veremediği ortadadır. Ancak bu soruna çözüm olarak özel idarelerin kapatılmaması gerektiği 1933 ve 1938 tarihli raporlarda özellikle belirtilmiştir. Kapatılmak bir yana dursun kurumların var olması gerektiği savunulmuştur. Özel idarelerin kalıcı olması ve faaliyetlerine devam etmesi için bazı tedbirler ve tavsiyeler de önerilmiştir. Buna göre hususi idarelere belirli bir bütçe ayrılması, hesap işlerinin sadeleştirilmesi, hizmetlerin ayrılması, büyük yollar ve köprülerin Bayındırlık Bakanlığı tarafından yapılması gibi önerilerde bulunulmuştur. Yine bu kurumlardaki yöneticilerin bağımsız olması gerektiği ve hususi idarelerin başbakanlığa bağlanması savunulmuştur.

## Kaynaklar

ARSLAN, ONUR İ., ÇAKIROĞLU, A., ZENGİN, O., v. dğr., *Türkiye Cumhuriyeti Devlet Teşkilatı Rehberi*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara: Öncü Basımevi, 2017.

AZAKLI S., TEK H., “İl Özel İdarelerinde Yeniden Yapılan(ama)ma Çabaları ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar”, *Yönetim ve Ekonomi*, c. 23, sy.1 (2016): 233- 246.

Cumhuriyet Gazetesi.

BCA, Fon No: 30. 10. 0. 0, Kutu No: 67, Dosya No: 446, Sıra No: 1.

BCA, Fon No: 030. 10, Kutu No: 64, Dosya No: 432, Sıra No: 16.

ÇETİN, Z. Ö., “Türkiye’de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, c.20, sy. 2 (2015): 257- 266.

GÖKSU, T., AYDIN., M., ve GÜNEY., M. S., *Değişik Yönleriyle Yerelleşme, “Osmanlıdan Günümüze Yerel Yönetimlerin Gelişimi”*, Ed.: Veysel K. Bilgiç, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2009, 11- 37.

KESKİN, N. E., “Reform Sarmalında Bir Kurum: İl Özel İdareleri”, *Memleket Siyaset Yönetim (MSY)*, c. 11, sy.25 (2016): 61- 82.

KOÇAK, C., *Umumi Müfettişlikler*, İstanbul: İletişim Yayınları, İkinci Baskı, 2010.

TORTOP, N., *Mahalli İdareler*, Ankara: Yargı Yayınları, 1999.

TORUN, S. F., “1913 Tarihli İdare-i Hususiye-i Vilayat Talimatnamesine Göre Vilayet Bütçelerinin Yasalaşması”, *Ankara Üniversitesi DTCF Dergisi*, 58,1 (2018): 59- 81.

## İnternet Kaynakları

[https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR\\_KARARLAR/kanuntbmmc070/kanuntbmmc070/kanuntbmmc07003360.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc070/kanuntbmmc070/kanuntbmmc07003360.pdf) (19. 12. 2018).



<https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/ozel-idare1> (15.06.2019).

<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6360.html> (15.06.2019).

<https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Goster/27390?AspxAutoDetectCookieSupport=1> ( 22.06. 2019).