

İL ÖZEL İDARELERİNDE DEMOKRATİK KATILIM VE YÖNETİŞİM UYGULAMALARI

Yrd. Doç. Dr. Ahmet UÇAR

Celal Bayar Üniversitesi, Salihli Meslek Yüksekokulu
Yerel Yönetimler Programı

ÖZET

Son zamanlarda Türkiye'deki siyasetin gündemini kamu yönetimi reformları oluşturmaktadır. Bu bağlamda, son on yılda hükümetlerin reform çalışmalarında yerel yönetimlere odaklandığı görülmektedir. Nitekim 2004 ve 2005 yıllarında peş peşe çıkarılan belediye ve il özel idare kanunları bunun kanıtıdır. Bilhassa, önceden işlevselliği olmayan il özel idarelerinin yeni kanun ile işlevsel hale getirilmesi konumuz açısından önemlidir.

Bu çalışmada, özellikle il özel idarelerinin yapısı, işleyişi ve yönetim uygulamaları konusunda yeni kanunun getirdiği yenilikler belirtilmekte ve bunların katılımçılık, verimlilik, etkinlik ve en önemlisi de demokratikleşmeye katkıları anlatılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: İl özel idaresi, verimlilik, katılım ve yönetim

DEMOCRATIC PARTICIPATION AND GOVERNANCE IMPLEMENTATIONS IN THE SPECIAL PROVINCIAL ADMINISTRATIONS

ABSTRACT

Recently, Public Administration Reforms have been on the agenda of politics in Turkey. In this sense, it has been seen that the governments focused on the reforms about local governments in the last decade. Thus, in 2004 and 2005 the municipal and special provincial administration acts issued consecutively prove this best. Particularly, in terms of our subject, with its new act, it is very important to functionalize the special provincial administrations, unfunctional till 2005

In this paper, it is especially stated the reforms of new act in terms of the structure of the special provincial administrations, its running and practices of governance and then explained their contributions to participation, effectiveness and efficiency and the most important one, democratization.

Keywords: Special provincial administration, efficiency, participation and governance

I- Giriş

Yerel yönetimler, bir ülkedeki idari sistemin önemli ve vazgeçilmez bir parçasını oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin önemi, demokrasinin

kurumlaşmasına yaptığı katkıdan, yönetime katılımı genişletmesinden, kamusal hizmetleri daha etkin ve verimli sunmasından kaynaklanmaktadır.

Bilindiği gibi yerel yönetimler yerel halkın yani bir belde, şehirde veya köyde oturanların mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş anayasal özerk kurumlardır. Ülkemizde yerel yönetim kuruluşu olarak faaliyet gösteren en yaygın üç yerel yönetim birimi vardır. Bunlar belediyeler, il özel idareleri ve köyler şeklinde faaliyet göstermektedirler. Yine bunlar arasından halkın en çok bildiği ve tanıdığı yerel yönetim kuruluşu belediyelerdir. Çünkü 2000'li yıllara kadar halkın arasında en çok işlevi olan ve yerel hizmet sunan yerel yönetim kuruluşları belediyeler olmuştur. İl özel idaresi ise birçok görevleri olmasına rağmen fonksiyonelliği olmayan ve yapması gereken görevlerin çoğunu merkezi kuruluşların taşra örgütleri tarafından yapılan işlevsiz bir yerel yönetim kuruluşu haline gelmişti. Hatta yapılan bazı anketlerden¹ anlaşıldığı kadarı ile halkın yarısından fazlası il özel idaresini tanımadığını ya da hiç duymadığını belirtmektedir. Köyler ise, dar bir alanda faaliyeti olan, yetkisiz ve gelirsiz kurumlar olarak varlığını devam ettirmektedir. Konumuz açısından biz bu çalışmada il özel idarelerini 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanununun getirdiği yenilikleri ele alarak ve zaman zaman da 3360 sayılı eski Kanundaki durumu göz önünde bulundurarak, yeni kanunun il özel idarelerine kattığı demokratiklik ve katılımçılık boyutlarını da dikkate alarak inceleyeceğiz.

II- İl Özel İdarelerinin Kuruluşu ve Organları

1- İl Özel İdaresinin Kuruluşu

Bir yerde il özel idaresi kurulabilmesi için, söz konusu yerin il statüsüne kavuşturulması yeterlidir. Yani, bir yerleşim biriminin kanunla il statüsüne kavuşturulması ile birlikte, başka bir işleme gerek kalmaksızın, otomatik olarak orada il özel idaresi de kurulmuş olmaktadır. Bu bakımdan merkezi yönetimin taşra örgütü olan il ile, yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin hizmet yürüttükleri alan aynıdır. Ayrıca, il genel yönetiminin başı olan vali, aynı zamanda il özel idaresinin de yürütme organıdır. Bu benzerliklerden dolayı, il genel yönetimi ile il özel idaresi, çoğu zaman birbirine karıştırılmaktadır (Eryılmaz, 1994: 134).

5302 sayılı Kanunun 4. maddesine göre il'in kurulmasına dair kanunla kurulur ve il'in kaldırılmasıyla da tüzel kişiliği sona erer. Aynı kanunun 3. maddesinde ise il özel idaresi il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tarif edilmektedir.

Aslında il özel idaresinin yüz yılı aşkın bir geçmişi vardır. Yani il özel idaresinin ilk kuruluşundan bu yana 140 yıl geçmiştir. 1864 yılında yürürlüğe

¹ TOBB'un finanse ederek yaptırdığı ve Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporunda yayınladığı bir anket, Ankara, 1996, s.114.

giren “Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi”nde ilk resmi belgede yer almıştır. Bu tüzük ile, valinin başkanlığında İslam olan ve olmayan halk arasından seçilecek kişilerden bir il genel meclisi kurulmuş ve bu meclise il’i ilgilendiren bayındırlık, tarım ve ekonomi konularının tartışılması, görüş ve düşüncelerinin belirlenmesi görevi verilmiştir. 1870 yılında ilan edilen “İdare-i Umumiye-yi Vilayet Nizamnamesi” ile il genel meclisinin görev ve yetkileri arttırılmıştır. 1876 yılında ilan edilen Kanun-i Esasi, il yönetiminde “yetki genişliği” ilkesini benimseyerek daha geniş bir yerel yönetim anlayışı getirmiştir (Toprak, 1996: 19)

1876 Kanun-i Esasi’sinin 108. maddesinde “yetki genişliği”(tevsi-i mezuniyet) ve “görevlerin ayrımı”(tefrik-i vezaif) ilkeleri kabul edilerek vilayetlere ilişkin işlerin bu esaslara göre yapılacağı belirtilmiştir (Ökmen ve Parlak, 2010: 159). Daha sonra 1913 tarihinde çıkarılan geçici kanun ile il özel idareleri tam olarak bir yerel yönetim birimi şekline dönüştürülmüş ve özerk hale gelmiştir. 1987 yılına kadar il özel idarelerinin işleyişi bu kanun ile sürdürülmüş, 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı Kanun ile daha kapsamlı yeni düzenlemeler getirilmiş ve “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı”nın adı da “İl Özel İdaresi Kanunu”na dönüştürülmüştür (Toprak, 1996: 20).

3360 sayılı Kanun, il özel idarelerine çok çeşitli ve önemli görevler vermiştir. Bu görevler, eğitim ve öğretim, sağlık ve sosyal yardım, bayındırlık, tarım ve hayvancılık, iktisadi ve ticari alanlardan oluşmaktaydı. Ancak bu görevler zamanla merkezi yönetimin illerdeki kuruluşları tarafından üstlenilmiş ve 90’lı yılların sonuna gelindiğinde ise, il özel idareleri hala bir yerel yönetim birimi olarak görülmemiş, daha çok merkezi yönetimin yereldeki temsilcisi olarak algılanmıştır. Üstelik uzun yıllar, il özel yönetimine yasayla verilen görevlerin birçoğunu pratikte merkezi yönetimin üstlenmiş ve yerine getirmiş olması bu kurumu etkisiz ve işlevsiz hale getirmiştir (Azaklı ve Özkösedâğ İçin, 2009: 202).

Bu ikili durum ve il özel idarelerinin işlevsiz kurum haline dönüşmesi il özel idarelerinin halk arasında tanınma boyutunu da azaltmış, neredeyse unutulmaya yüz tutmuşlardır. Nitekim bu konuda yapılan kamuoyu araştırmaları da bizim bu görüşümüzü desteklemektedir. TOBB (1996: 114)’un yaptığı anket çalışmasında 1496 deneğin %52.4’ü il özel idaresi kavramını duymadığını belirtmişlerdir. Yine bir tez çalışması için yapılan başka bir ankette il özel idaresini tanıyanların oranı %49,66, tanımayanların oranı ise %50.34 dür (Uçar, 1995: 78).

3360 sayılı eski İl Özel İdaresi Kanununa göre, il özel idaresinin 3 organı vardı. Bunlar vali, il genel meclisi ve il daimi encümeni idi. Vali, il özel idaresinin yürütme organı, il genel meclisi ve il daimi encümeni karar organıydı. Vali atama ile, diğer iki organı ise seçim ile işbaşına gelmekteydi.

3360 sayılı düzenlemeye göre, merkezi idarenin il özel idarelerinin söz konusu organları, organlarının kararları, eylem ve işlemleri üzerinde bazı denetimleri söz konusuydu. Seçimle işbaşına gelen il genel meclisinin

başkanının atanmış biri olan vali olması, il genel meclisinin bütün kararlarının önce valinin onayından geçmesi zorunluluğu, bütçesinin İçişleri Bakanlığı'na onaylanması gerekliliği, il genel meclisinin bazı kararlarının (örneğin borçlanma) ilgili bakanlığın ya da bakanlar kurulunun onayına tabi tutulması gibi uygulamalar bu denetimin yansımalarıydı. Ancak, bu uygulamalar il özel idarelerinin özerkliklerini zedeleyen ve kısıtlayan uygulamalar olduğu için sıkça tartışma konusu olmaktadır (Ökmen ve Parlak, 2010: 162-163).

Bu şekliyle eski kanuna göre il özel idareleri, özerklikten yoksun ve oldukça zayıf kurumlar olarak varlıklarını devam ettirmekteydiler. Zira il özel idarelerinin bu durumu Avrupa Konseyinin tanımlamaya çalıştığı yerel özerklik kavramına ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında ifadesini bulan özerk yerel yönetim kavramına da uymamaktadır. Özerklik Şartına göre bu kavram şöyle tanımlanır: yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamı taşır (Parlak ve Ökmen, 2009: 87). Bundan dolayı, bu kurumların en kısa zamanda yeni bir reforma gidilerek çıkarılacak yeni kanuni düzenleme ile daha işlevsel, etkin, verimli, demokratik ve katılımcı bir kurum haline getirilmeleri gerekiyordu. İşte yukarıda bahsi geçen sorunlara çözüm getirmek üzere 22.02.2005 tarihinde kabul edilen 5302 sayılı yeni İl Özel İdare Kanunu imdada yetişmiş, yukarıda bahsedilen sorunlara çözüm ve birtakım yenilikler getirmiştir.

Şimdi aşağıda 5302 sayılı Kanuna göre il özel idaresinin organlarını, oluşturulmalarını, yeni işlevlerinde ne kadar demokratik ve katılımcı olduklarını tek tek ele alarak yeni İl Özel İdaresi Kanununun demokratiklik ve katılımcılık boyutunu anlatmaya çalışacağız.

2- İl Özel İdaresinin Organları

İl özel idaresinin organları, il genel meclisi, il encümeni ve validen oluşmaktadır. Eski kanun gibi yeni kanun da üçlü organ modelini korumuştur. Ancak eski kanunda encümenin ismi "il daimi encümeni" iken bu yeni kanunda "il encümeni" olarak değiştirilmiştir.

a- İl Genel Meclisi

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 9. maddesine göre, il genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşur. Yeni Yasa il genel meclisinin yapısında ve görevlerinde önemli değişiklikler gerçekleştirmiştir. Her şeyden önce yeni Yasa ile il genel meclisi tamamen seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. Yani yeni Yasa valinin il genel meclisi başkanı olma durumuna son vermiş, bunun yerine kendi içinden bir üyeyi meclis başkanı seçmektedir. Böylelikle il genel meclisinin tamamen seçilmiş üyelerden oluşmasıyla daha demokratik ve katılımcı bir il genel meclisi oluşturulması istenmektedir.

Yeni Kanununun 11. maddesine göre seçim sonuçlarının ilanının 5. günü il genel meclisi kendiliğinden toplanır. Meclis, bu toplantıda, üyeleri arasından

ve gizli oyla meclis başkanını, meclis 1. ve 2. başkan vekillerini, ikisi yedek olmak üzere 4 katip üyeyi ilk 2 yılda görev yapması için seçer. Bu şekilde başkanlık divanını oluşturur. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı yapılacak ilk mahalli idareler seçimlerine kadar görev yapar.

Bu şekilde kendi içinden bir başkan seçerek meclis başkanlık divanını oluşturmasıyla, atanmış bir memur sayılan valinin meclise başkanlık etmesinden vazgeçilmiştir. Öte yandan, meclisin toplantı yeri ve zamanı konusu da daha demokratik ve verimli olacak şekilde düzenlenmiştir. Zira, il genel meclisi, il genel meclisince belirlenecek bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası meclis tarafından önceden belirlenen bir günde mutat toplantı yerinde toplanır. Toplantı süresi en çok beş gündür, bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi ise en çok 20 gün olur (Madde 12).

3360 sayılı eski Kanuna göre il genel meclisinin, kanunen belirli olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanması, kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanması, kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinmesi ve bu halin il genel meclisine ait işleri gecikmeye uğratması ve siyasi meseleleri müzakere etmesi veya siyasi temennilerde bulunması, meclisin feshine yol açarken (Toprak, 1996: 28-29), yeni Kanun bu durumları büyük ölçüde kaldırmış, daha demokratik, akılcı ve yerel yönetimlerin işleyişini kolaylaştıracak, verimliliği ve etkinliği arttıracak düzenlemeler getirmiştir. Nitekim, yeni Kanunun 12. maddesinde mutat toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda üyelere ve valiye önceden bilgi vermek kaydıyla meclis başkanının belirlediği yerde toplantı yapılacağı, toplantı yeri ve zamanı mutat usullerle halka duyurulacağı belirtilmektedir.

Yine gündemin belirlenmesi konusunda da il genel meclisi başkanı yetkili kılınmıştır. Başkan belirlediği gündemi üyelere en az üç gün önceden bildirir. Valinin önerdiği konular da gündeme alınır ve bunlar çeşitli yollarla halka duyurulur (Madde 13). Aynı maddeye göre il genel meclisi üyeleri de il özel idaresine ait işlerle ilgili konuların gündeme alınmasını önerebilir. Öneri toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kabul edildiği takdirde gündeme alınır.

Kesinleşen il genel meclisi karar özetleri en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulması ile yeni uygulamanın daha şeffaflık ve açıklık getirdiği söylenebilir.

Yeni Kanunun 65. maddesinde hizmetlerin yerine getirilmesinde gönüllü katılıma da yer verilmiştir. Bu maddeye göre, il özel idaresi sağlık, eğitim, spor, çevre, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında il'de dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği arttırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulanır. Ancak "Gönüllülerin nitelikleri ve çalıştırılmalarına ilişkin usul ve esaslar İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir" hükmü getirilmiştir.

69. maddede ise acil durum planlaması üzerinde durulmuştur. Acil durum planlaması şimdiye kadar il özel idaresinin görevleri arasında olması gereken ama hiç olmayan bir yerel hizmettir. Bu maddeye göre il özel idaresi, yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla ilin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum planlarını yapar, ekip ve donanımı hazırlar.

Acil durum planlarının hazırlanmasında varsa il ölçeğindeki diğer acil durum planlarıyla da koordinasyon sağlanır ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleri ile üniversitelerin ve diğer mahalli idarelerin görüşleri alınır. Görüldüğü gibi bu hizmetin yerine getirilmesinde de geniş bir katılım çemberi oluşturularak hem katılımcılığın hem de hizmetin yerine getirilmesinde etkinliğin sağlanması hedeflenmiştir denebilir.

Öte yandan 5302 sayılı yeni Kanunda il özel idaresinin gelir ve giderlerinde de bazı farklılıklar olmuştur. Örneğin, yeni Kanunun 43. maddesinin (h,k,l,m,ve n fıkralarında) bazı farklı gider kalemleri şöyle belirtilmektedir: Yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar, yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri, sosyo-kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler, özel idare hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.

3360 sayılı eski Kanunda, il özel idaresi harcamalarında ita amiri olarak salt vali yetkiliyken, yeni kanuna göre il özel idaresi bütçesi ile ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir ve ilçelerde bu yetki kaymakam tarafından kullanılır. İlçelere gönderilecek ödeneklerin mali kontrol yetkilisi tarafından vize edilmesi yeterlidir. Buradan da anlaşıldığı gibi, yeni kanun harcamaların onayı konusunda daha pratik ve işlevsel yolu seçmiş ve prosedürleri azaltmak istemiştir (Ökmen ve Parlak, 2010: 186).

Yeni Kanun ile, il özel idaresi bütçesinin onay sürecinde değişiklik yapılarak daha demokratik bir yol olan, seçilmişlere önem veren bir tercihin yapıldığı söylenebilir. Çünkü 5302 sayılı yeni Kanun, bütçenin il genel meclisinin kabulüyle geçerlilik kazanacağı ilkesini benimsemekte ve 3360 sayılı eski kanundaki İçişleri Bakanlığı'nın onayından sonra yürürlüğe gireceği hükmünü kaldırarak merkezîyetçiliği azaltmak istemektedir. Zira yeni kanunun 45. maddesi "Vali tarafından hazırlanan bütçe tasarısı Eylül ayı başında il encümenine sunulur. Encümen bütçeyi inceleyerek görüşü ile birlikte Kasım ayının birinci gününden önce il genel meclisine sunar. İl genel meclisi bütçe tasarısını yılbaşından önce aynen veya değiştirerek kabul eder." hükmünü getirmektedir. Böylelikle, yeni yasa il genel meclisini yani il özel idaresinin seçilmiş organını bütçenin kesin kabulünde yeterli görmektedir. Bu uygulama ile il özel idaresinin özerkliğinin arttırıldığı ve üzerindeki vesayetin biraz daha azaltıldığı söylenebilir.

b-İl Encümeninin Oluşumu

5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanununun 25. maddesine göre “İl encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur.” Aynı maddede valinin katılmadığı encümen toplantılarına genel sekreterin başkanlık edeceği belirtilmektedir. Yine bu maddenin devamında görüşülecek konularla ilgili olarak, vali, oy hakkı olmaksızın görüşlerini almak üzere ilgili birim amirlerini çağırabileceği belirtilmektedir. Bu durum yerel hizmetlerde katılımcılığın, verimlilik ve etkinliğin artırılmak istendiğini göstermektedir.

Görüldüğü gibi yeni Yasa ile il encümeninin oluşumu ve toplantılarında birtakım olumlu değişiklikler yapıldığı söylenebilir. Yeni düzenlemeyle il encümeninin üye sayısı artırılmış ve bazı birim amirlerinin il encümenine alınmasıyla encümene uzmanlık niteliği kazandırılarak, yerel hizmetlerde verimlilik ve etkinliğin artırılmak istendiği söylenebilir. Bilindiği gibi 3360 sayılı Kanuna göre, il daimi encümeni, il genel meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktaydı.

3360 sayılı Kanuna göre, il daimi encümeni, il özel idaresinin diğer karar organı olarak kendi adına yürüttüğü görevleri ve il genel meclisinin toplantı halinde olmadığı durumlarda aciliyet arz eden meseleleri karara bağlamaktaydı. Ancak, 5302 sayılı Yasa, il encümenini salt bir yürütme organı olarak kabul etmekte ve il encümeninin, il genel meclisi yerine karar alma yetkisine son vermektedir. Zira il encümeninin görevlerini düzenleyen 26. maddede de böyle bir göreve rastlanmamaktadır (Ökmen ve Parlak, 2010: 175).

5302 sayılı Yasanın 27. maddesine göre, encümenin, haftada en az bir kere önceden belirlenen gün ve saatte toplanacağı ve encümen üyelerinin de gündem maddesi teklif edebileceği belirtilmektedir. Halbuki, 3360 sayılı eski Yasaya göre, il daimi encümeni, vali tarafından havale edilmeyen konuları görüşemiyordu. Yine aynı maddeye göre vali, kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Ancak encümen kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali kararı durdurup on gün içinde yargıya başvurabilir. İtiraz Danıştay tarafından en geç altmış gün içinde karara bağlanır.

c-Vali

Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir (md.29). Valinin görev ve yetkileri 5302 sayılı Yasanın 30. maddesinde ayrıntılarıyla belirtilmiştir. Bunların yanında bu yeni Yasa valiye yeni ve önemli bir görev daha vermektedir. Yeni Yasanın 31. maddesine göre, vali, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plan ve programları ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans planı hazırlayıp il genel meclisine sunar. Maddenin

devamında stratejik planın hazırlanışında, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşlerinin alınacağı ve il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe gireceği belirtilmektedir. Dolayısıyla valiye verilen bu yeni görevin yerine getirilmesinde geniş katılımın, uzmanlığın ve etkinliğin sağlanabileceği, en sonunda da mecliste görüşülüp kabulünden sonra yürürlüğe girmesiyle de demokratikliğe önem verildiği söylenebilir.

Öte yandan Ökmen ve Parlak (2010: 177)'in da belirttiği gibi il özel idarelerinin stratejik plan ve bu plan doğrultusunda, yıllık çalışma programlarını, bütçelerini ve performans ölçütlerini oluşturmaları; gelecek yönelimli, sonuç odaklı ve etkin ve verimli bir yönetim anlayışı ve yapısının tesisi açısından önemli bir adımdır. Böylelikle stratejik yönetim ve stratejik planlama da, kamu yönetimindeki yeniden yapılanmanın temel taşlarından biri olarak kendini göstermektedir.

En önemlisi de 5302 sayılı bu yeni Yasa, kamu hizmetlerinin sürekli, süratli, etkin ve verimli sunulabilmesi amacıyla yetki devrine de olanak tanımaktadır. Bu kanunun 32. maddesine göre, vali, görev ve yetkilerinin bir kısmını yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi yöneticilerine ve ilçelerde kaymakamlara bırakabilir. Bunun yanı sıra, yeni İl Özel İdare Yasa'sınının 46. maddesine göre, il özel idaresi bütçesi ile ödenek ayrılan her bir harcama biriminin en üst yöneticisi ve ilçelerde kaymakam harcama yetkilisidir. Halbuki, 3360 sayılı Kanun'un 90. maddesine göre, il özel idaresinin bütçesinin ita amiri validir (Parlak, 2007: 60).

III- İl Özel İdaresi Teşkilatına Getirilen Yenilikler ve Yönetişim Uygulamaları

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, il özel idaresi teşkilatının işleyişi, yeni birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi konusunda il genel meclisine yetki vererek, bu konuda oldukça geniş esneklik sağlamaya çalışmıştır. Nitekim, 5302 sayılı Kanunun 35. maddesine göre "İl özel idaresi teşkilatı; genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşur. İl'in nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal, kültürel özellikleri ile, gelişme potansiyeli dikkate alınarak norm kadro sistemine geçilmesi ve ihtiyaca göre oluşturulacak diğer birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi il genel meclisinin kararıyla olur. Bu birimler büyükşehir belediyesi olan illerde daire başkanlığı ve müdürlük, diğer illerde müdürlük şeklinde kurulur." Dolayısıyla yeni kanun 3360 sayılı eski Kanuna göre il özel idare teşkilatının yerel hizmetleri daha süratli ve etkin bir şekilde sunmasını hedeflemiştir diyebiliriz.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, özel idare teşkilatı için iki önemli yenilik getirmektedir. Bunlardan birincisi "genel sekreterlik" müessesesi, ikincisi de "norm kadro" uygulamasıdır. Genel sekreterlik, çok geniş bir görev sahasına sahip yeni özel idare için, valinin yanı sıra yardımcı bir icra organının teşkilata dahil edilmesi anlamına gelmektedir. Norm kadro ise, etkin ve rasyonel

personel istihdamı amacına yönelik yaklaşımın bir yansıması olarak değerlendirilebilir (Ökmen – Parlak, 2010: 178). Zira norm kadro uygulamasının anlatıldığı 36. maddede bu sistemden şöyle bahsedilmektedir; “Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Bu ilke ve standartlar çerçevesinde norm kadro çalışmasını il özel idaresi yapar veya yaptırır.” Nitekim Özsalmanlı (2010: 34)’nın da ifade ettiği gibi Kanunun hükmü uyarınca hazırlanan, “İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik”, İçişleri Bakanlığı tarafından 2007 yılında yürürlüğe konulmuştur. Yönetmelik, kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, yerel hizmetlerin dengeli dağılımının temin edilmesi, il özel idareleri tarafından sunulan hizmetlerde kalitenin artırılması, ihtiyaç duyulan nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanmasını amaçlamıştır.

Kamu yönetimi ve yönetime katılma ile ilgili olarak son zamanlarda en çok kullanılan kavram ise yönetişimdir (governance). Yönetişim yaklaşımı kamu politikalarına ilişkin kararların alınması ve uygulama sürecinde demokratik katılımı ön planda tutar (Uçar, 2004: 103). Yönetişim kavramının, bilhassa yerel yönetimlerin öne çıkarılması ve yerel yönetişimin yaygınlaştırılması yoluyla kamu yönetimi ve demokrasiye önemli katkıları olabileceği söylenebilir (Ökmen ve diğerleri, 2004: 44). Bu yeni yaklaşım, merkezi birimlerin yükünü azaltmayı; ortaya çıkabilecek kamunun zayıflıklarını, eksikliklerini, insan ve finansal ihtiyaçlarını karşılamak için kamu hizmetlerinin yönetiminde doğrudan sunumu azaltmayı; yeni melez (hybrid) kamu-özel ortaklık formu oluşturmayı ve merkezi yönetim, yerel yönetimler, hükümet dışı organizasyonlar ve özel sektör grupları ile iş birliği yapmayı öngörmektedir (Al, 2002: 234).

Buna benzer başka bir görüş de şöyledir; yerel yönetişim yerel yönetimden daha geniş bir kavramdır ve yerel düzeyde ortak çalışma yapma ve formüle etme olarak tanımlanır. Bu yüzden yönetişim, yerel kamu hizmeti sunumunun, ortak karar oluşturmanın, devlet-vatandaş ve vatandaş-vatandaş ilişkilerinin çerçevesini çizerek ortak faaliyetlerin yürütülmesinde resmi olmayan çevre derneklerinin, toplum örgütlerinin, ağların ve normların (kuralların) rollerini içine aldığı gibi, hükümet hiyerarşisine ve yerel yönetimlere bağlı resmi kurumların doğrudan ve dolaylı rollerini de içine alır (Shah, 2008: 29-30).

Dünya Bankasının iyi yönetişim ile ilgili yaptığı tanımlamalarından çıkarılan sonuca göre yönetişimin sistemsal, siyasal ve yönetsel olmak üzere üç boyutu olduğundan söz edilmektedir. Sistemsal boyut, devletin klasik karar alma süreçlerini değiştirmekte, farklı aktörlerle birlikte genişletmektedir. Siyasal boyut, yönetişimde vatandaşların katılımının artırılmasını öngörmektedir. Yönetsel boyutunda ise etkin, şeffaf, hesap verebilir bir kamu hizmetinin altı çizilmektedir (Göymen, 2000: 6-7; Eroğlu, 2010: 212-213). Başka bir ifadeyle yönetişim, kamusal sorumluluk ve denetim anlayışına

yepyeni bir yaklaşım getiriyor. Buna göre, kamusal sorumluluklar genişlemekte ve yönetilenler de yönetim sürecine dahil edilmektedir. Bu anlayış, geleneksel yönetim anlayışını yetersiz kıldığı gibi yönetim kavramını da yetersiz hale getirmiştir (Al, 2002: 235).

Eryılmaz (1999: 28)'ın tanımıyla yönetişim, kamu hizmetlerinin sunumunda kamu sektörünün, özel sektör, sivil toplum kuruluşları veya gönüllü kuruluşlar ile işbirliği yaparak kompleks bir sistem oluşturmasını ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağını ve karşılıklı etkileşimlerini ifade etmektedir. Yönetişim kavramı sayesinde toplumsal yetki ve kaynaklar, toplumsal paydaşlar (stakeholders) arasında dağıtılmakta, siyasal dizge ya da “merkez”, “çevresiyle” “eşitlenmekte” devletle toplum ya da sivil toplumla sivil toplum ve gönüllü kuruluşlar arasında yeni interaktif ilişkiler geliştirilmekte, yani sorumluluğun ve yetkilerin dengesi, sivil topluma doğru kaymakta, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin yanında sivil toplum örgütleri, özel girişimciler ve kar amacı gütmeyen kuruluşlar bu yeni yönetim sürecine dahil edilmektedir. Böylece klasik siyasal ve bürokrat aktörler tekelindeki siyasa (policy) oluşturma sürecinin tüm toplumsal aktörlere açılmasıyla demokratikleşmesi, saydamlığı, benimsemesi, etkinliği ve verimliliği artmaktadır (Ateş ve Nohutçu, 2006: 256).

İyi yönetişimde, adil yetki ve sorumluluk paylaşımı sadece merkezi yönetimle yerel yönetim arasında değil; kamu kesimi, özel sektör ve sivil toplum örgütleri arasında olmalıdır. Kamu kesimi kamu hizmetlerinin yürütülmesinde, bazen bir düzenleyici, bazen bir denetleyici, bazen bir hakem ama her zaman bir ortak olarak kendisini konumlandırmalı ve tekel olma eğiliminden uzak durmalıdır. Bunu yaparken bütün kesimleri, sivil örgütleri, özel sektörü yani tüm kamuoyunu yeterince bilgilendirmeli ve katılımlarına imkan sağlamalıdır. Görev ve yetkiler düzenlenirken sivil toplum ve özel sektöre yer vermeli ve onları öne çıkarmalıdır. Bu şekilde ortaya çıkacak sinerjinin, kamu hizmetlerinin iyileştirilmesine ve toplumsal sorunlar için etkili çözümler üretilmesine katkı sağlaması mümkün olabilir (Gündoğan, 2010: 42-43).

Konumuz açısından bu tanımlamalar ve anlayış doğrultusunda 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu'nun getirdiği yeni uygulamaların birçoğu ile yönetişimin hayata geçirilmeye çalışıldığı söylenebilir. Zira eski kanunda yer almayan ve il özel idare teşkilatının işleyişine getirilen iki önemli yenilik de 16. ve 17. maddelerde görülmektedir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 16. maddesine göre, il genel meclisi, bir yıl görev yapmak üzere üyeleri arasından en az üç en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları oluşturabilmektedir. Plan ve Bütçe ile İmar ve Bayındırlık Komisyonları en çok yedi kişiden oluşmaktadır. İhtisas komisyonları, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye sayısına oranlaması suretiyle oluşturulur. Eğitim, Kültür ve Sosyal Hizmetler Komisyonu, İmar ve Bayındırlık Komisyonu, Çevre ve Sağlık Komisyonu ile Plan ve Bütçe Komisyonu kurulması zorunludur.

Yönetişim anlamında yeni kanun bu komisyonlara birçok aktörün katılmasına imkan sağlamaktadır. Buna göre, ihtisas komisyonlarına kaymakamlar ve il'deki kamu kuruluşlarının amirleri ve il'deki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversite ve sendikalar ile gündemdeki konularla ilgili köy ve mahalle muhtarları ile sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılarak görüş bildirmeleri katılımcılık boyutunun yüksekliğini gösterir. Komisyon çalışmalarında uzman kişilerden yararlanma prensibiyle ve stratejik planın hazırlanışında, varsa üniversitelerin, meslek odalarının ve konuyla ilgili sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinin de alınmasıyla kentlerin geleceği hakkında halkın da söz sahibi olmasının amaçlandığı(Gül ve Memişoğlu, 2007:89) ve böylece katılımcılığın arttırılmaya çalışıldığı söylenebilir. Komisyon raporlarının açık olması ve çeşitli şekillerde halka duyurulması kanunun açıklığa önem verdiğini gösteriyor.

Yine yönetim yaklaşımına göre, yöneten ve yönetilen ayrımı belirgin değildir. Yeni dönemin anlayışına uygun olarak bireye yönelik iyimser bir bakış söz konusudur. Geleneksel pasif bir birey anlayışının yerini aktif birey anlayışı almıştır. Bireyle yönetim arasında yeni ilişki önerilmektedir. Kendi ihtiyaçlarının ne olduğunu bilen ve tek başına ya da ortak hareket edebilen bir birey söz konusudur (Tekeli, 1999: 249 dan Al, 2002: 236). Buna benzer bir anlayışı Coşkun (2003; 42) şöyle anlatmaktadır: “kamu politikalarına ilişkin kararların alınması ve uygulanması sürecinde demokratik katılım ön planda tutulur. Yönetişim ağları, kamu-özel-gönüllü kuruluşlar arasında ortaklıklar ve işbirliği toplumun değişik kesiminin aktif katılımını mümkün kılar.”

Burada vurgulanması gereken diğer bir şey de yönetişimin temel amacıdır. Yönetişimin temel amacı ise, “bireyleri, sivil toplum kuruluşlarını, iş dünyasını, diğer bir ifadeyle toplumu, yönetimle bütünleştirmek; politikaların belirlenmesinden uygulanmasına kadar toplumu önemli bir aktör olarak devreye sokmak; demokratik değerleri güçlendirmek; yönetime karşı duyulan ve gittikçe artan güvensizlik duygusunu azaltmak” (Al, 2002: 237) şeklinde belirtilmektedir.

Yeni Kanununun 17. maddesinde ise Denetim Komisyonu ile ilgili yeni düzenleme getirilmiştir. 17. maddeye göre, “İl genel meclisi, her yılın ocak ayında yapılacak toplantısında il özel idaresinin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap işlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az, beşten çok olmamak üzere bir Denetim Komisyonu oluşturur. Komisyon, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlaması suretiyle oluşur.” Komisyon, ilgililerden her türlü bilgi ve belgeyi istemeye yetkilidir ve çalışmalarını Şubat ayı sonuna kadar tamamlayıp Mart ayının on beşine kadar meclis başkanlığına raporunu sunar.

Bir iç denetim mekanizması olarak düşünülen komisyonla, il genel meclisinin ve genel anlamda özel idarenin mali ve idari etkinliğinin artırılması ve yerinden denetim uygulanması planlanmıştır. Ayrıca, İhtisas ve Denetim Komisyonları, yönetsel katılımın sağlanması, halkın denetiminin harekete geçirilmesi ve bilgi edinme yollarının etkinleştirilmesi açısından önemli bir araç olarak değerlendirilebilir (Ökmen ve Parlak, 2010: 180).

Öte yandan 5302 sayılı yeni Kanunla il özel idarelerinin denetimi konusuna da ayrı bir önem verilmiş, bu yüzden denetim konusu beş ayrı maddede (37, 38, 39, 40, 41) anlatılmıştır. Denetimin temel amacı özel idare teşkilatının faaliyet ve işlemlerinde hataların yok edilmesi, çalışanların ve özel idare teşkilatının gelişmesini sağlamak, hizmetlerin ve sonuçlarının mevzuata, önceden belirlenmiş hedef ve amaçlarına, performans ölçütlerine uygunluğunu ölçmek ve elde edilen sonuçları rapor halinde ilgililere duyurmaktır.

38. madde, il özel idarelerinde iç ve dış denetim yapılacağını ve denetimin, iş ve işlemlerin hukuka uygunluğunu, mali ve performans denetimini kapsadığını belirtmektedir. Burada denetime ilişkin sonuçların kamuoyuna açıklanacağı ve meclisin bilgisine de sunulacağı zikredilmektedir.

39. maddede valinin faaliyet raporu hazırlayacağından bahsedilmektedir. Bu faaliyet raporu stratejik plan ve performans hedeflerine göre yapılan faaliyetlerdeki gerçekleşme ve sapmaların nedenlerini açıklar. Yine bu rapor Mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından meclise sunulur, bir örneği İçişleri Bakanlığı'na gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.

Yeni Kanununun 40. maddesi ile il özel idarelerinin hizmetlerinin aksatılmaması konusunda yeni bir denetim ve kontrol sistemi kurulması istenmektedir. Bu maddeye göre özel idare hizmetlerinin aksatılması ve bunun halkın sağlık, huzur ve esenliğini bozduğu ilgili bakanlığın talebi ve yetkili sulh hukuk hakiminin bu durumu belirlemesi üzerine, İçişleri Bakanlığı'na müdahale yetkisi verilmektedir.

Bu yetkiye göre İçişleri Bakanlığı, hizmetin özelliğine göre il özel idaresine uygun bir süre vererek aksaklığın giderilmesini isteyecektir. Bu süre zarfında aksaklık giderilmezse, bakanlık söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden isteyecektir. Vali de aksaklığın giderilmesi için öncelikle il özel idaresinin araç gereç, personel ve diğer kaynaklarına başvurur. Bu şekilde aksaklık giderilemezse, diğer kurum ve kuruluşların imkanlarını da kullanabilir.

Görüldüğü gibi 5302 sayılı yeni Kanun ile il özel idarelerinin organları, işleyişi, teşkilat yapısı ile ilgili bir dizi yenilik getirilmiştir. Bunların çoğunun şeffaflığı, katılımcılığı, demokratikliği, hesap verebilirliği, en önemlisi de etkinlik ve verimliliği ön plana çıkarmak için getirilen yenilikler olduğu söylenebilir. Denetimle ilgili getirilen yeniliklerin bir kısmı vatandaşın yönetimi denetlemesi şeklinde dış denetim, bir kısmı da öz denetim ve hiyerarşik denetim şekli olarak kabul edilebilir.

IV- Sonuç

Kamusal yetkiler, büyük anlamda merkezi yönetim kurumları tarafından yerine getirilmektedir. Nitekim kamu harcamalarının yaklaşık % 17'sinin adem-i merkezi yönetim kurumları tarafından yerine getiriliyor olması, merkeziyetçi yapıyı ortaya koyması bakımından ilgi çekicidir. Adem-i merkeziyetçi kurumların da sınırlı yetkilerini, ağır bir vesayet altında kullandıkları bilinen bir gerçektir (Yüksel, 2004: 13).

Bir yerel yönetim birimi olarak il özel idareleri uzun yıllar etkinliği olmayan, görevlerinin çoğu elinden alınıp merkezi yönetim kuruluşlarına devredilmiş, ağır vesayet denetimi altında işleyen, bütçesi kısıtlı ve varlığı bile tartışılan, işlevsiz, kimsenin bilmediği kurumlar olarak, özerklikten yoksun bir şekilde hayatlarını devam ettirmekteydiler. Hatta özerklikleri, diğer yerel yönetimlerle, bilhassa belediyelerle karşılaştırıldığında çok zayıf kalmaktaydı.

Her şeyden önce atanmış bir görevli olan valinin, seçimle oluşan ve özel idarenin karar organı olan il genel meclisinin başı ve onay mercii olması, özerkliği zayıflatan bir uygulamaydı. Yine il genel meclisi kararlarının valinin onayıyla yürürlüğe girebilmesi, mali yönden büyük ölçüde merkezi idareye bağımlı olması, bu yerel yönetim kuruluşlarının özerkliklerini ciddi bir şekilde zedelemektedir (Ökmen ve Parlak, 2010: 183-184).

Yeni Yasa ile valinin il genel meclisinin başkanı olması ve il genel meclisinin kararlarını onaylama zorunluluğu kaldırarak meclisin işleyişinin daha demokratik hale getirilmeye ve vesayetin biraz daha azaltılmaya çalışıldığı söylenebilir. Ancak vali tamamen devreden çıkarılmamış, meclis kararlarının bilgi amaçlı da olsa mutlaka valiye gönderilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Bu bakımdan il özel idareleri 5302 sayılı Kanunun getirdiği yeni düzenlemelerle ve yeniliklerle eski 3360 sayılı Kanundaki statüsüne göre gerek organlarının yapısında, gerek teşkilat yapısında ve gerekse işleyişinde gerekli değişiklikler yapılarak daha katılımcı, özerk ve etkin bir özel idare oluşturulmaya çalışıldığı söylenebilir.

Tekel'i yerel yönetimlerin yerel halka kamusal mal üretme ve tüketme özgürlüğü sunması ve yerel hizmetlerde etkinliği sağlama görevlerinden başka üçüncü ve önemli bir varlık nedeni de demokrasi olduğunu vurgulamaktadır. Demokrasi amacının gerçekleşmesi ise ancak halkın katılımıyla mümkündür. Bu üç ölçüt, yerel yönetimler için başarı ölçütü ya da yeterlilik ölçütü olarak görülmelidir (Tekeli, 1983; 3 den Çukurçayır, 2006; 110-111). Ancak çağdaş yönetim anlayışının gereği olarak yerel yönetimlerin hem örgüt olarak hem de yürütülen hizmetler olarak halka yakın olma zorunlulukları vardır. Yapılan yeni düzenleme ve değişikliklerle bu amaçlara ulaşılmak isteniyorsa da istenilen düzeyde gerçekleştirildikleri söylenemez. Nitekim yerel yönetim reformuyla oldukça yoğun olarak ilgilenen ülkeler, bu konuya yaşamsal bir önem vermektedirler. Bunun en çarpıcı örneği Almanya'da uygulanan "yurttaş büroları" sistemidir. Bu sistemle olabildiği ölçüde, halka yakın alanlarda halka hizmet götürme ve yurttaşın gereksinimlerini daha kısa zamanda karşılama

amaçlanmaktadır. Bunun dışında, halkın günlük olarak en fazla gereksinimi olan hizmetlerin yürütülmesi için, halkın en kısa zamanda ve en kolay ulaşabilecekleri alt örgütler/semt örgütleri kurulmakta ve hizmetlerde etkinlik sağlama yönünde önemli başarılar elde edilmektedir (Çukurçayır, 2006; 115). Katılımın artırılması ve etkinliğin yükseltilmesi yani istenilen başarının elde edilmesi için bizde de benzer uygulamaların hayata geçirilmesi gerekmektedir. Katılımı ve etkinliği gerçekleştirmenin yollarından biri olan kamuoyu yoklamalarını sıklaştırarak, yerel halkın düşünceleri alınıp politikaların bu düşünce ve gereksinimlere göre oluşturulması gerekmektedir. Çünkü demokratik değerlere dayalı bir yerel yönetim yapılanması için, hizmet götürülecek kitlenin tanınması ve üretilecek politikaların buna göre belirlenmesi, yerel yönetimlerin başarısını etkileyecek önemli bir konudur (Çukurçayır, 2006; 165). Halkın yönetime daha fazla katılımının sağlanması ile, klasik yönetim modelindeki gizli ve kapalı yönetim şekli terkedilerek, yeni yönetim modeline uygun olan yönetimde şeffaflık ve açıklık prensipleri de gerçekleştirilebilir. Meclis kararlarının en geç bir hafta içinde uygun yayın araçları ile halka duyurulması şeffaflık ve açıklık uygulaması olarak gösterilebilir.

Siyasi ve idari olarak yönetime katılma, yerel düzeyde daha canlı ve daha etkilidir. Yerel yönetimler bir ülkede çok sayıda olduğu için yönetime katılma kanalları ve organları genişlemektedir (Eryılmaz, 1994: 130). Halkın yönetime daha fazla katılmasına imkan sağlayan yerel yönetimlerin ilke olarak ve teoride, daha başarılı olması beklenir. Bütün halkın tercihleri tek tip ve homojen olmadığı için merkezde karar alınması halinde yüksek kamu tatmini sağlanamaz. Farklı tercihlere yönelik çeşitli hizmetler yeterince gerçekleştirilemez ve kaynaklar etkin kullanılamaz. Halk yerel yönetimlere tercihlerini daha kolay yansıtabildiği ve küçük yerleşim birimlerinde yerel halkın tercihleri daha fazla benzeştiği için daha yüksek kamu tatmini sağlanabilir (Acartürk ve Özgür, 2004: 174). Katılımı etkileyen diğer bir etmen ise hemşehrilik bilincinin eksik olmasıdır. Hemşehrilik bilincinin eksik olduğu yerlerde kentliler, yerel yönetimden sadece hizmet bekler bir tutum içine girerler. Bu bakımdan hemşehrilik bilinci eksikliği yerel yönetimlerin denetlenmesini ve yapılan çalışmaların sorgulanmasını engellediği gibi, aynı zaman da katılım eksikliğinin de önemli bir nedeni olarak görülmektedir (Çukurçayır, 2006; 228).

Hizmette yerellik ilkesi (subsidiarity) ile de amaçlanan şey hizmetlerin aksamadan, en kolay, hızlı ve verimli bir şekilde halka en yakın birimler tarafından yapılmasıdır. Bu açıdan yerel yönetimlerin hizmetlerde etkin ve verimli bir şekilde hizmet üretebilmesi, katılımcı ve demokratik bir şekilde işleyebilmesi için yeni düzenlemelere ihtiyaç vardı. Bu düzenlemeler 2004-2005 yıllarında peş peşe çıkarılan yerel yönetimlere ilişkin kanunlarla gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. 5302 sayılı il özel idare yasası ile de

katılımcılığın, demokratikliğinin, etkinlik ve verimliliğinin arttırılması anlamında az da olsa hizmetlerde yerelleşmeye doğru adım atıldığı söylenebilir.

Yerinden yönetim ilkesi, yurttaşların gereksinimlerinin yaşadıkları yerlerde örgütlenen bir siyasal kurum tarafından yerine getirilmesini öngörür. Bu örgütün organlarını, o beldede yaşayan halk seçer. Bu bakımdan yerel yönetim ve katılım kavramları yakın bir ilişkiye sahiptir. Çağdaş devlet sistemlerinde bu ilke mümkün olduğu kadar kullanılarak, yönetimin halka yakınlaşması sağlanabilir. Bununla amaçlanan şey ise yurttaşa en yakın düzeyde, yönetsel kararlara katılma olanağı sağlamaktır (Çukurçayır, 2006; 126). Yönetişim uygulaması ile de, kamusal sorumluluk ve denetim anlayışına yeni yaklaşımlar getirilerek halkın daha çok katılımı sağlanmaya çalışıldığı söylenebilir. Buna göre, kamusal sorumluluklar genişlemekte ve yönetilenler de yönetim sürecine dahil edilmektedir. Yönetişim uygulaması ile, kamu hizmetlerinin sunumuna kamu sektörü, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve gönüllü kuruluşlar gibi bir dizi aktör dahil edilerek çeşitli halk katmanlarının katılımı sağlanmaktadır.

Hizmetlerin sunulmasında halkın tercihlerini dikkate alan yerinden yönetim sistemi kamusal kaynakların daha rasyonel kullanımını da sağlayabilir. Zira bu düzenlemelerle; kamusal hizmetlerin etkin, verimli, ekonomik ve hemşerilerin tercihlerine en uygun bileşimde sunulabilmesi için yerel nitelikli ve küçük ölçeklerde gerçekleştirilebilir, yeniden dağıtımcı özelliği olmayan ve dışsallıklar gibi yerelde yürütmeden kaynaklanabilecek sorunları bulunmayan tüm hizmetlerin halka en yakın ve en optimal birimler tarafından sunulmasının hedeflendiği söylenebilir (Acartürk ve Özgür, 2004: 173).

KAYNAKLAR

ACARTÜRK, Ertuğrul ve ÖZGÜR, Hüseyin (2004), “Teoride ve Türkiye’de Desantralizasyon”, *Kamu Yönetimi*, Editörler: Abdullah Yılmaz ve Mustafa Ökmen, s.143-182.

AL, Hamza (2002), *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Bilim adamı Yayınları, Ankara.

ATEŞ, Hamza ve NOHUTCU, Ahmet (2006), “Kamu Hizmeti Sunumunda Gönüllü Kuruluşlar ve Devlet”, *SÜİİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, s.240-275.

AZAKLI, Sedat ve ÖZKÖSEDAĞ İÇİN, Özlem (2009), “Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunlarının Çözümünde Hizmet Öncesi Eğitim”, *Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları*, Editörler: Kemal Görmez ve Mustafa Ökmen, s.199-224.

COŞKUN, Selim (2003), “Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Editörler: Asım Balcı ve diğerleri, Seçkin yayınları, s. 39-55.

ÇUKURÇAYIR, M. Akif (2006), *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, Çizgi Kitabevi, Konya.

EROĞLU, H. Tuğba (2010), “Kamu Yönetiminde Hiyerarşi, Ağ, Piyasa ve Aktörler Düzleminde Yönetişim”, *Yönetişim (Kuram, Boyutlar, Uygulama)*, Editörler: M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu, Hülya Ekşi Oğuz, s.212-213.

ERYILMAZ, Bilal (1994), *Kamu Yönetimi*, Üniversiteler Kitabevi, İzmir.

ERYILMAZ, Bilal (1999), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri”, *Kent Yönetimi ve Çevre Politikaları*, Editörler: İzzet Öztürk ve diğerleri, İstaç yayınları, İstanbul, s.20-29.

GÖYMEN, Korel (2000), “Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önermeler, Yönelimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C.9 S.2.

GÜL, Hüseyin ve MEMİŞOĞLU Dilek (2007), “Yapısal Değişim Sorunu Çerçevesinde Yönetimsel Reform”, *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları*, Editörler: M. Akif Çukurçayır, Gülise Gökçe, s. 57-112.

GÜNDOĞAN, Ertuğrul (2010), “Yönetişim: Kavram, Kuram ve Boyutları”, *Yönetişim (Kuram, Boyutlar, Uygulama)*, Editörler: M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu, Hülya Ekşi Oğuz, s. 1-52.

ÖKMEN, Mustafa ve PARLAK, Bekir (2010), *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat*, Alfa Aktüel Yayınları, 2.Baskı, Bursa.

ÖKMEN, Mustafa, BAŞTAN, S. ve YILMAZ, A. (2004), “Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler”, *Kamu Yönetimi*, Editörler, A. Yılmaz-M. Ökmen, Gazi Kitabevi, Ankara.

ÖZSALMANLI, Ayşe Yıldız (2010), “Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı Açısından Yerel Yönetimlerde Modernleşme Çabalarının Değerlendirilmesi”, *Yerel Siyaset*, Yıl:4, Sayı 39/Nisan, s. 28-40.

PARLAK, Bekir (2007), “Geçmişten Günümüze İl Özel İdareleri: Yasal ve Kurumsal Bir Analiz”, *Kamu’da Sosyal Politika*, Cilt/Vol:2 Sayı/No:1, s.48-67.

PARLAK, Bekir ve ÖKMEN Mustafa (2009), “Yerel Yönetimlerle İlgili Güncel Gelişmeler ve Uluslar Arası Belgeler”, *Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları*, Editörler: Kemal Görmez ve Mustafa Ökmen, s.85-87.

SHAH, Anwar (2006), “A Comparative Institutional Framework For Reponsive, Responsible And Accountable Local Governance”, *Local Governance In Industrial Countries*, Edited by Anwar Shah, The World Bank, Washington, DC 20433, pp.1-40.

TOPRAK KARAMAN, Zerrin (1996), *Yerel Yönetimler*, DEÜ Yayınları, 3.Baskı, İzmir.

TOBB, (1996), *Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, TOBB Yayınları, Ankara.

UÇAR, Ahmet (1995), *Yerinden Yönetim İlkesi Açısından İl Özel İdaresinin Statüsü*, Yayınlanmamış Y.Lisans Tezi, DEÜ Sosyal Bilimler Ens. İzmir.

UÇAR, Ahmet (2004), “Belediye Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Hizmette Yerellik(Subsidiarite) İlkesi ile Yönetişim(Governance) Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, *CBÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 2004/1 Bahar Sayısı.

YÜKSEL, Fatih (2004), “Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler Perspektifinde Türk Kamu Yönetiminde Reform İhtiyacı ve Kamu Yönetimi Reformu Yasa Tasarısı”, *Kamu Yönetimi*, Editörler: Abdullah Yılmaz ve Mustafa Ökmen, s.1-22.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu,

<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1449.html>

3360 sayılı eski İl Özel İdaresi Kanunu,

<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1070.html>.