



Yerel Yönetim Birimi Olarak Türkiye’de İl Özel İdareleri

Sefa ÇETİN¹

Özet: Yerel yönetimler, yerel kamu hizmetlerinde etkinliği ve verimliliği esas alan, halkın yönetime daha çok katıldığı, demokratik değerlerin daha derin ve yaygın biçimde gelişme ortamı bulduğu özerk kuruluşlardır. Verdikleri yerel hizmetler, insan yaşamını doğrudan etkileyen ve insanların en yakından izledikleri ve değerlendirdikleri hizmetlerdir. Ülkemizde de, küreselleşme ve Avrupa Birliği sürecinde öne çıkan konulardan birisi bu kuruluşların yapılanmaları ve işlevlerindeki değişimler olmuştur. Avrupa Birliği’nin yerel yönetimlerin örgütsel yapılarına ve işleyişlerine yaklaşım biçimi Türk yerel yönetimlerindeki değişimi de hızlandırmaktadır. Gerek belediyelerle ve gerekse il özel idarelerle ilgili son yıllarda önemli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Köylerle ilgili mevzuat çalışmasının ise devam ettiği yönünde basında haberler yer almaktadır. Yapılan yeni düzenlemelerin belediye ve özel idarelerin Türk kamu yönetimi sistemi içindeki konumunu ve işlevlerini ne ölçüde değiştirdiğini gösterecek yeterli veri henüz mevcut değildir. Özellikle, yeni kamu yönetimi yaklaşımlarının (stratejik yönetim, performans yönetimi, hesap verebilirlik, yerel yönetim vb.) ülkemiz yerel yönetimlerince etkin olarak kullanılabilirdiğini gösteren belirtiler oldukça sınırlıdır. Bu makalede; yerel yönetim olgusu, Türkiye’deki yerel yönetimler ve ağırlıklı olarak da il özel idarelerinin gelişim süreci, yapıları ve işleyişleri ile bu kuruluşların güncel sorunları analiz edilmektedir.

Abstract: Local governments are quasi-independent organizations that aim effectiveness and efficiency in local public services where democratic values are deepened as well as widened further through direct participation of citizens into governance processes. The services provided by the local governments are those which not only directly affect the lives of citizens but also are closely followed up and evaluated. One of the outstanding issues within the context of globalization and European integration processes in Turkey has been restructuring of local governments and the subsequent transformation of their functions. The recent changes in the EU local governance structures and their functions accelerate the transformation of Turkish local government especially in terms of institutional structures and functions. Both municipalities and special provincial administrations have been the subject of regulatory reform in the recent years. This is likely to be extended to regulations concerning the villages as it is now and then mentioned in the media. However, there is hardly any data to assess the position and functions of the municipalities and the special provincial administrations within Turkish public administration system. Especially, data and evidence related to the practice of New Public Administration approaches (such as strategic management, performance appraisal, accountability, local governance, etc) are rather limited. Consequently, in this paper, the notion of local government, and local governments in Turkey, more explicitly, the evolution of special provincial administrations, their structure, functions as well as their current problems are analyzed in the light of recent trends and developments.

1.Giriş

Yerel yönetimler, yerel kamu hizmetlerinde etkinliği ve verimliliği esas alan, halkın yönetime daha çok katıldığı, demokratik değerlerin daha derin ve yaygın biçimde gelişme ortamı bulduğu özerk kuruluşlar olarak, özellikle gelişmiş ülkelerde çok önemli yerleri olan yönetim birimleridir. Bu kuruluşlar, yaptıkları hizmetler açısından olduğu kadar, ülkelerin demokratik gelişimleri bakımından da önem taşırlar. Bu kuruluşların verdikleri yerel hizmetler, insan yaşamını doğrudan etkileyen ve insanların en yakından izledikleri ve değerlendirdikleri hizmetlerdir; vatandaşların doğumundan ölümüne kadar birçok aşamada görev ve sorumluluk üstlenmişlerdir.

Ülkemizde de, küreselleşme ve Avrupa Birliği sürecinde öne çıkan konulardan birisi bu kuruluşların yapılanmaları ve işlevlerindeki değişimler olmuştur. Avrupa Birliği’nin yerel yönetimlere yaklaşım biçimi ve ilgili düzenlemeleri Türk yerel yönetimlerinde değişimi hızlandırmakta olup, gelecekte bu yöndeki etkilerin daha da artacağı beklentisi kaçınılmaz gözükmektedir (Parlak ve Özgür, 2002:9). Kaldı ki gerek belediyelerle ve gerekse il özel idareleri ile ilgili olarak son yıllarda önemli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Köylerle ilgili mevzuat çalışmasının ise devam ettiği yönünde basında haberler yer almaktadır. Ancak, yapılan yeni düzenlemelerin belediye ve özel idarelerin Türk kamu

¹ Dr., Malatya Vali Yrd.

yönetimi sistemi içindeki konumunu ve işlevlerini ne ölçüde değiştirebildiği, bu kuruluşların kendilerinden beklenen görev ve sorumlulukları hangi oranlarda yerine getirebildiklerini gösterecek veriler henüz yeterli değildir. Kısaca, AB ülkeleri yerel yönetim kuruluşlarında kullanılan yeni yönetim yaklaşımlarının (stratejik yönetim, performans yönetimi, hesap verebilirlik, yerel yönetişim vb.) ülkemiz yerel yönetimlerinde etkin olarak kullanılabildiğini gösteren belirtiler sınırlıdır.

Bu makalede; yerel yönetim olgusu, Türkiye’deki yerel yönetimler ve ağırlıklı olarak da il özel idarelerinin gelişim süreci, yapıları ve işleyişleri ile bu kuruluşların güncel sorunları analiz edilmektedir.

2.Yerel Yönetim Kavramı ve Özellikleri

Nadaroğlu (2001:3) yerel yönetimleri, “devlet sınırları içinde yerleşmiş irili ufaklı insan topluluklarının (köy, kasaba, kent) ortak ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla belli bir hukuk düzeni içinde oluşturulmuş anayasal kuruluşlar” olarak tanımlamaktadır. Ökmen (2005:20) ise bu kuruluşları, “belirli bir coğrafi alanda (kent, köy, il v.b) yaşayan yerel topluluğun bireylerine, bir arada yaşamaları nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan, karar organları yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkez yönetimi ile ilişkilerinde idari özerklikten yararlanan kamu tüzel kişiler,” olarak açıklamaktadır. Bu kuruluşlar, yerinden yönetim ilkesine göre kurulur ve yönetilirler. Yerel yönetim kuruluşları belli bir yer, alan içinde, o bölgede yaşayan insanların mahalli, ortak ihtiyaçlarının giderilmesi ile görevlidirler.

Yerel yönetimler, yürütülmesi kendilerine bırakılmış olan kamu hizmetlerine ilişkin kararları almak, tercihleri yapmak ve bunlar için vergi salmak yetkisini de içerecek biçimde, çeşitli yollarla mali kaynak bulmak, bu kaynakları hizmetleri için kullanmak ve bu hizmetleri yürütmek için gerekli örgüt yapılarını kurmak bakımlarından idari özerklikten yararlanırlar. Yerel şartların farklılığı, mekansal uzaklık, halkın yönetime katılması ve halka daha iyi hizmet sunma gibi sorun ve ihtiyaçlar yerel yönetimleri ortaya çıkarmıştır.Bu kuruluşların en temel özellikleri, tüzel kişiliğe ve seçimle işbaşına gelen karar organlarına sahip olmalarıdır. Ülkemizdeki yerel yönetimlerinin özelliklerini şu şekilde sayabiliriz (Polatoğlu, 2003:126):

- Yerel yönetimler, yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenmiş özerk kuruluşlardır. Her birinin tüzel kişiliği vardır.
- Karar organları doğrudan halk tarafından seçilir.
- Kuruluş, görev ve yetkileri yasa ile düzenlenmiştir.
- Bu kuruluşlar üzerinde merkezi yönetimin vesayet denetimi vardır. Bu denetim yoluyla yerel yönetimlerin faaliyetlerinin hukuka uygunluğu denetlenmektedir.
- Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri konusundaki denetim, yargı yoluyla olur. Bununla beraber, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma açılan yerel yönetim organları ya da bu organların üyeleri, İçişleri Bakanı tarafından geçici bir önlem olarak görevden uzaklaştırılabilirler.
- Yerel yönetimler, yasaların kendilerine verdiği görevleri yapmak için aralarında birlik kurabilirler. Bu tür birliklerin kurulması Bakanlar Kurulu kararı ile olur.

2.1.Yerel Yönetimler-Merkezi Yönetim İlişkileri

Merkezi yönetimler ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler açısından üç temel kriter esas alınır. Bunlar, “görev ve yetki paylaşımı”, “gelir bölüşümü” ve “denetim ve idari vesayet”tir. Güler (2003:131), devletin iki organik parçası olan merkezi-yerel yönetim sistemleri arasındaki işbölümünü belirleyen temel etkenin, belli bir toplumda yürürlükte bulunan, ikincil bölüşüm ilişkilerinin doğası olduğunu ve işbölümünün esasının bu ilişkiler tarafından belirlendiğini, işbölümündeki her değişimin, bu ilişkilerde ortaya çıkan yapısal değişimden kaynaklandığını belirtirken, dikkatleri toplumsal, siyasal ve ekonomik yapıların özüne çekmiştir.

Osmanlıdan kalan güçlü merkezi yönetim modelini, yeni Türkiye Cumhuriyeti de benimsemiştir. Yoksul olan ulusumuzun kıt kaynaklarının etkin kullanılması kaygısıyla kalkınma çabalarının devlet eliyle yürütülmesi

benimsenmiştir. Osmanlıların son dönemdeki hiyerarşik idari yapısı, Cumhuriyet döneminde merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerine çerçeve teşkil etmiştir.

1937’de %24 olan şehir nüfusu günümüzde %75’i bulmuştur. Kentleşmedeki bu eğilim, ekonomideki gelişmeler yönetim anlayışındaki düzenlemeleri yerel yönetimler lehine değiştirmiştir. Özellikle son yıllarda yapılan hukuki düzenlemelerle, belediye ve il özel idareleri daha da güçlendirilmiştir. Merkezi yönetimle yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumlulukları sayılırken, geleneksel anlayışın tersine merkezi yönetimin yetkileri sınırlı olarak sayılmak suretiyle belirtilmiş, geri kalanlar yerel yönetimlere bırakılarak yerel yönetimler (özellikle il özel idareleri) lehine görev ve yetkilerde genişletme yapılmıştır (Polatoğlu,2003).

2.2.Yerel Yönetimlerde Özerklik

Yerel yönetimler, yürütülmesi kendilerine bırakılan kamu hizmetlerine ilişkin kararlar almak, uygulamak, tercihleri yapmak, bunlara ilişkin finansman kaynakları bulmak, bunları hizmette kullanmak, hizmeti yürütmek için teşkilat kurmak gibi konularda idari özerklikten yararlanırlar. Ülkemizin de taraf olduğu Avrupa Konseyinin Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimlere serbest karar alma ve uygulama için gerekli imkânların sağlanmasını, yerel hizmetlerin o yer halkının katılımı ile yapılmasını önermektedir (Derdiman, 2005: 14).

Özerklik, yerel yönetimlerin kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde yerel nitelikteki işleri, kendi sorumlulukları altında ve kendi organları eliyle yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânıdır. Özerkliğin biri idari diğeri mali iki boyutu bulunmaktadır. İdari özerklik, yerel yönetimlerin kendi işlerini merkezin müdahalesi olmadan kendi organlarının kararları doğrultusunda serbestçe yürütebilmeleridir. Mali özerklik ise, yerel yönetimlerin kendi görevleri için kendi gelir kaynaklarına sahip olmalarıdır. Bunun için, örneğin, yerel bazı hizmetler için harç ve vergi alırlar (Eryılmaz, 2000:123).

Yerel özerklik, yerel yönetimlerin sunacakları hizmetleri belirleme ve hizmetlere ilişkin vergilendirme yapabilme hakkını içerdiğinden dolayı seçilmiş yönetim sistemini meşrulaştıran temel kavramdır (Köseçik ve Özgür, 2005:169)

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da yerel özerkliği şöyle tanımlamaktadır: “Özerk yerel yönetim kavramı, yerel makamların kanunlarla belirlenen sınırlar içersinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamına gelir. Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır” (Köseçik ve Özgür, 2005:170). Özerklik, kurumların kendi sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda, kendi hizmetlerini düzenleme haklarıdır. Bu hak genellikle Anayasalarca güvence altına alınmaktadır. Yerel yönetimlerde özerkliğin üç temel koşulu vardır. Bunlar (Tortop ve diğ., 2006:53); *Kesin karar alma yetkisi*: Alınan kararlar herhangi bir üst makamın onayına tabi olmamalıdır. *Organların bağımsızlığı*: Yerel yönetimlerin personeli dışarıdan müdahalelere maruz kalmamalıdır. Organları da seçimle işbaşına gelmelidir. *Parasal imkânların bulunması*: Yerel yönetimler yerel finans kaynaklarının yanı sıra uluslararası fonlardan da yararlanabilmelidir.

Demek ki yerel özerklik, yerel yönetime, herhangi bir devlet ya da merkezi yönetimin karışması olmaksızın, kendi yapısını, örgütünü ve işlerini düzenleyebilmek konusunda tanınan kapsamlı yasal yetki olarak tanımlanabilir (Yıldırım, 1993:149).

3.Türkiye’de İl Özel İdareleri

Bu idarelerde kamu ile halk yönetim platformunda bir araya getirilerek Türkiye’ye özgü bir model oluşturulmuştur. İl özel idaresi, il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır. Organları, İl Genel Meclisi, İl Encümeni ve Vali olarak belirtilmiştir (Tortop ve diğ., 2006:114). İl özel idareleri, her il’de bulunur ve görevleri il sınırları ile sınırlıdır (5302 Sayılı Kanun, Madde 5). İl özel idareleri, illerin kurulması ile ilgili kanunla kurulur ve eğer il kaldırılır ise, il özel idare tüzel kişiliği de sona erer (5302 Sayılı Kanun, madde 4). İl özel idarelerinin görevleri 5302 Sayılı Yasa’da sıralanmıştır. Bunlar; İl sınırları içinde; sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal

hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, ilk ve orta öğretim kurumlarına arsa temini, binaların yapımı, bakımı ve onarımının sağlanması, kültür ve turizm, gençlik ve spor hizmetlerinin doğrudan ya da dolaylı olarak sunulmasıdır. Belediye sınırları dışında ise; imar, katı atık, yol, su ve kanalizasyon, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri yapmakla görevli ve yetkilidirler.

Bu arada, merkezi idare tarafından yürütülen görev ve hizmetlere ait yatırımlardan uygun görülenler il özel idareleri eliyle de gerçekleştirilebilecektir. Bu yatırımlara ait ödenekler, ilgili kuruluş tarafından o il özel idaresi bütçesine aktarılır. İl özel idaresi bu yatırımların yüzde yirmi beşine kadar olan kısmı için kendi bütçesinden harcama yapabilir.

5302 Sayılı Kanununun 6. ve 7. maddelerinde, açık bir ifade ile il özel idarelerinin görev ve sorumlulukları ile yetki ve imtiyazlarının (ayrıcılıklarının) neler olduğu belirtilmiştir. Günün koşulları gereği, il çevre düzeni planlarının, valilerin eşgüdümünde büyük şehirlerde, Büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılması hükmü getirilmiştir. İl çevre düzeni planlarının belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanması öngörülmüştür. (Md. 6/b).

3.1. Türkiye’de İl Özel İdarelerinin Tarihsel Arka planı

İl özel idareleri, yüz kırk yıllık bir geçmişe sahip, Osmanlı’dan devraldığımız yerel yönetim birimleridir. İlk defa 1864 yılında Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile kurulan “vilayet umum meclisi”yle yönetim sistemimize dâhil olan il özel idareleri Fransız il (department) sistemi model alınarak oluşturulmuştur (Kösecik ve Özgür, 2005:175). 1876 Kanun-i Esasi ile tüzel kişilik kazanan bu kuruluşlar 1913 yılından 1987 yılına kadar geçici yasa ile yönetilmişlerdir. 1987 yılında çıkarılan yasa da ihtiyaçlara cevap vermeyince en son 2005 yılında çıkarılan 5302 Sayılı yasa ile daha özerk ve güçlü ve geniş teşkilata sahip yerel yönetimler haline gelmişlerdir.

İl özel idarelerine devletin kendine ait amaç ve fonksiyonlarını kapsayan görevler yanında ilin mahalli ve özel ihtiyaçlarını karşılayacak görev ve yetkiler verilmiştir. Getirilen ikili sistemle il yönetimi hem devleti hem de mahalli halkı temsil etmektedir. Merkezi yönetimin, yerinden yönetim ilkesine göre verilen görevler ile mahallin istek ve ihtiyaçlarına cevap veren görevleri iç içe geçmiştir. Eğitim, sağlık, bayındırlık, tarım, ekonomi, çevre, turizm bunlar arasında sayılabilir (Narinoğlu, 2007: 46). Buradaki temel sorun bu kadar geniş sorumluluk ve çok sayıda görevin yerine getirilmesinin zorluğudur.

3.2. İl Özel İdarelerinin Yapısı ve İşleyişi

İl özel idarelerinin üç organı vardır. Bunlar, il genel meclisi, il encümeni ve vali’dir. **İl genel meclisleri**, ülkemizde yönetsel reform sürecinde önemli işlevler ve sorumluluklar yüklenmiş ve il özel idarelerinin ana karar organı konumuna getirilmişlerdir. Meclisi, kendi içinden seçeceği başkan yönetir.

İl encümeni de, il özel idaresinin yürütme organıdır. Valinin başkanlığında on üyeden oluşur. İl encümeni, her yıl il genel meclisinin üyeleri arasından seçeceği beş üye ile, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktadır. **Vali ise**, il özel idaresinin üçüncü organı olup, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Vali, merkezi yönetim tarafından atanmaktadır.

3.3. İl Özel İdarelerinin Örgütsel Yapısı

İl özel idaresi teşkilatı; genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşur. Ancak ihtiyaca göre yeni birimler ihdas edilebilir. Bu yetki il genel meclisine aittir.

İl özel idaresinin hizmetleri vali adına ve onun emirleri doğrultusunda, yasalara, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin politikalarına, stratejik plana ve yıllık çalışma programlarına uygun olarak, genel sekreter tarafından yürütülür. Genel sekreter bu görevlerin yerine getirilmesinden valiye karşı sorumludur.

İlçelerde kaymakama bağlı özel idare teşkilatları kurulabileceği öngörülmüştür. Önümüzdeki yıllarda taşra teşkilatının birimlerinin de özel idarelere bağlanacağı düşünüldüğünde bu örgütlenme biçiminin önemi ortaya çıkmaktadır.

3.4. İl Özel İdarelerinin İnsan Kaynakları Yapısı

İl özel idaresi personeli vali tarafından atanır. İstihdam edilen personelin sayısı ve nitelikleriyle ilgili temel normlar İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığınca belirlenmektedir. Bu kuruluşlarda daimi kadroda ya da belli alanlarda (çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, sosyal ve ekonomi, kültür ve sanat, bilişim ve iletişim, planlama ve araştırma, eğitim ve danışmanlık) sözleşmeli personel çalıştırılmaktadır. Ancak sözleşmeli personel çalıştırmak yerel politikacıların yoğun müdahalelerine maruz kalacağından dikkatle uygulanması gereken bir yöntem olmalıdır. Bu sistemde iş güvencesi ortadan kalkacağından kadrolu çalıştırmak esas, sözleşmeli ise istisna olmalıdır.

Gerek sözleşmeli personel çalıştırabilme, gerekse kamu kurumlarından personel transfer edebilme olanağının tanınması, il özel idaresinin yeni görev sahası ve geniş bir alana yayılan sorumlulukları dikkate alındığında yararlı gözüken bir yaklaşımdır (Köseçik ve Özgür, 2005:194). Bu yapı içinde özel idareler, daha işlevsel hale gelmiş, geniş ve yaygın bir teşkilata dönüşme eğilimine girmiştir.

3.5. İl Özel İdarelerinin Mali Yapısı

İl özel idareleri, sorumluluklarında bulunan hizmetleri görmek için yeterli kaynaklara da sahip değildir. Anayasanın 127. maddesinde öngörülen, “mahallî idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması” hiçbir zaman mümkün olamamıştır. Özel idareler tarafından yapılan harcamaların tamamına yakını merkezî idareden aktarılan kaynaklardan oluşmaktadır. Çağdaş demokratik ülkelerin çoğunda mahallî idarelerin toplam kamu harcamaları içindeki payı % 50’leri aşarken Türkiye’de bu oran % 20’nin altındadır. Kentleşme ve nüfus artışının ürettiği yüksek beklentiyi bu kaynaklarla karşılamak ve etkin hizmet sunmak mümkün değildir. Yönetim kapasitesi zayıf ve kurumsal gelişmesi yeterli olmayan il özel idareleri, öz kaynaklarını geliştirmede de başarılı olamamışlardır (Belgenet, 2006).

İl özel idaresinin gelir kaynaklarını, “genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar”, “emlak vergisinden ayrılan paylar”, “merkezî yönetim kuruluşlarından aktarılan ödenekler”, ve “kendi öz gelirleri” olmak üzere dört grupta toplamak mümkündür (Eryılmaz, 2000:133). 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Yasası’nın 42. ve 43.maddelerinde il özel idarelerinin gelirleri ve giderleri sıralanmıştır.

Özel idarelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı pay %1.15’dir. Belediyelerin topladığı emlak vergilerinin %15’i de özel idarelere pay olarak aktarılmaktadır (Köseçik ve Özgür, 2005:196). Ayrıca özel idareler verdikleri bazı hizmetlerden ücret almaktadır.

3.6. İl Özel İdarelerinin Denetimi

İl özel idarelerinin denetimi iki türlü olmaktadır. Birincisi iç denetim, ikincisi de dış denetimdir. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsar.

İç denetim, kamu idaresinin tutumluluk, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyetidir (Madde 63, 5018 Sayılı Yasa). Bu denetim özel idareler bünyesindeki denetçiler tarafından yapılacaktır. Dış denetim ise esas olarak Sayıştay tarafından, mali işlemlerle ilgili olarak yapılacak denetimdir. Ayrıca il özel idarelerinin mali işlemler dışında kalan işlemleri dışındaki idari işlemleri idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından yapılacaktır.

Son bir denetim yetkisi de il genel meclislerine verilmiştir. Meclis kendi üyeleri arasından seçeceği üç ile beş kişiden oluşan bir komisyon aracılığı ile iç denetim yapabilecektir.

3.7. İl Özel İdarelerinin Sorunları

Türkiye’deki il özel idarelerinin sorunlarının iki temel kategoride açıklanması mümkündür. Bunları aşağıdaki başlıklar halinde açıklayabiliriz:

3.7.1. Kurumsal Sorunlar

3.7.1.1. İnsan Kaynakları Yönetimi Sorunları

İl özel idarelerinde yöneticiler il genel meclislerinin aldıkları kararları yasalar ve yönetmelikler çerçevesinde yürütürler. Genel sekreter hariç tüm atamalar vali tarafından yapılır. Aslında bu yapıda da bir uyumsuzluk vardır. Şöyle ki, siyasal organın aldıkları kararları yürütmekle sorumlu tutulan kişilerin bu sorumlulukları yine bu organa karşı olmalıdır. Fransa, Finlandiya ve İngiltere gibi ülkelerde bu uygulama vardır (Tortop ve diğ., 2006). Türkiye’de ise, bu yerel yönetim kuruluşlarının başında ve onu temsil eden, merkezi idarenin atadığı “vali” unvanlı yönetici bulunmakta ve yaptığı iş ve işlemlerden dolayı da özel idarelerin karar organı olan il genel meclisine değil merkezi idareye karşı sorumlu tutulmaktadır. Uygulamada da valiler il özel idarelerinin yönetiminden gittikçe uzaklaşmakta, onların yerini de yine merkezi idare tarafından atanan genel sekreter almaktadır.

İl özel idarelerinin en önemli sorunlarından birisi bu kuruluşların sahip olduğu nitelikli personel sayısının azlığıdır. Bugün bu kuruluşlarda çalışanların çoğu gerçek anlamda üretkenlik kapasitesine haiz değildir. Gerek sunulan sınırlı imkânlar gerekse buralarda çalışanların üzerlerindeki siyasi baskılar söz konusu örgütleri çalışılması cazip kuruluşlar olmaktan çıkarmıştır. Oysa mahalli idareler demokrasinin eğitim kuruluşları sayılırlar. Gerçekten il özel idareleri de demokrasi kültürünün daha hızlı geliştiği, siyasal hayatın birçok yönleriyle öğrenildiği kuruluşlardan birisidirler. Yerel yönetimler hizmette etkililik ve verimliliği sağlamayı merkezi yönetime göre daha iyi yerine getirmektedirler. Böylesine önemli bir kuruluşta çalışan personelin de elbette nitelikli olması gerekmektedir.

İl özel idarelerinin karar organı olan il genel meclisi üyelerinin yerel yönetimler alanında genellikle eğitim ve deneyimleri yoktur. Bu nedenle alınan kararların etkinliği tartışma konusu olmaktadır. İl özel idare kaynaklarının kullanımında ve yönetiminde il genel meclisi üyeleri ile kurum yönetici ve diğer çalışanları arasında sık sık yetki çatışmaları yaşanmaktadır. Karar organı olan genel meclisler aynı zamanda yürütmeye de müdahale etmekte; böylece bu kuruluşların yönetiminde çağdaş insan kaynakları yönetimi uygulamalarına geçilememektedir.

3.7.1.2. Finansal Sorunlar

Yerel yönetimlerin yeterli mali kaynaklara sahip olmaları, onlara güçlü ve özerk kuruluş niteliğini kazandıran en önemli unsurdur. Bu kuruluşlar kaynak yönünden merkezi yönetime bağlı kalmamalıdır. Batı demokrasilerinde uygulanan yöntem, yerel yönetimlere kimi vergileri toplama yetkisiyle birlikte kaynak yaratma yetkisinin de tanınmasıdır (Kurt ve Uzun, 2002: 84). Ülkemiz bağlamında il özel idarelerine bu imkân sınırlı olarak tanınmakla birlikte yine de işletilememektedir. Bu konuda söylenebilecek başka bir söz de, zaten sınırlı olan kaynakların kullanımında etkililik ve verimliliği esas alan bir yatırım bütçesinin oluşturulup uygulanamamasıdır. Özel idarelerin karar organları olan il genel meclislerinde alınan bu kararlarda hizmetlerde öncelik yerine genellikle bölgesel siyasi dengeler ölçüt olarak alınmaktadır.

İl özel idarelerinin görev ve yetkileri ile gelirleri karşılaştırıldığında son derece olumsuz bir durumla karşı karşıya kalmaktayız. 5302 Sayılı Yasa’nın “Görev ve Yetkiler” başlığını taşıyan maddelerinde sağlıktan eğitime, sosyal hizmetlerden altyapı hizmetlerine özel idarelere çok sayıda görev verildiği görülecektir. Kendi öz gelirleri çok düşük olan bu kuruluşlara görevleriyle orantılı gelirler sağlanmalı; özellikle de il özel idarelerinin gelir yaratma kapasiteleri genişletilmelidir.

3.7.1.3. Örgütlenme Sorunları

İl özel idarelerinde yaşanan önemli sorunlardan birisi örgütlenme ve yönetim konusudur. Bu kuruluşlarda plan, program disiplini içinde yaklaşım, liderlik, iletişim, performans yönetimi gibi çağdaş yönetim teknikleri uygulanmamaktadır. Bu sorun önemlidir. Çünkü, yeterince mali kaynağa sahip olan bütün kuruluşlar bile kaynaklarını etkili ve verimli kullanmadığı takdirde istenilen maliyette ve kalitede hizmet üretmek mümkün olmamaktadır (Kurt ve Uzun, 2002:86). Özellikle, iş analizleri, görev tanımları, hizmet içi eğitim, stratejik planlama, maliyet muhasebesi, denetim, iletişim, liderlik, ödüllendirme, arşiv sistemi, envanter çalışması, standardizasyon, bilgi teknolojileri kullanımı, proje üretimi ve yönetimi, toplam kalite yönetimi, örgüt geliştirme çalışmaları gibi sorun alanlarının varlığı bu kuruluşların yönetiminde başarıyı engelleyen unsurlar olarak görülebilir.

3.7.2. Kurum Dışı Sorunlar

3.7.2.1. Yetersiz Katılımcılık

Hangi düzeyde olursa olsun, ilgililerin görüş ve düşüncelerini almak, tepkilerini değerlendirmek, yönetimde başarı oranını artıran bir uygulamadır (Tortop, 2005:253). Çalışanların ve vatandaşın görüşlerine önem vermek, hizmet sunulan kişiye standartları belirleme yetkisi vermek ve hizmeti ona göre sağlamak demektir. Bu yöntem aynı zamanda demokrasinin de bir gereğidir.

Çağdaş demokrasi anlayışında öngörülen ve demokrasiyi karakterize eden unsurlardan biri olarak kabul edilen “katılım”ın en etkin biçimde uygulanabileceği alan yerel yönetimlerdir. Bu anlamda il özel idarelerinde de karar organı olan il genel meclisi üyeleri seçimle işbaşına gelmektedir. Ancak, demokrasi anlayışında, çoğunluk oylarıyla işbaşına gelmiş olmak demokrasinin iyi işlediğinin bir göstergesi olan “katılımcılık” için yeterli sayılmamaktadır (TOBB, 1996: 111). Kuralları ve koşulları önceden belirlenmiş olmak koşuluyla, alınacak kararlara halkın katılımının ve seçmene hesap vermelerinin sağlanması da gerekmektedir.

Halka yerel yönetim kuruluşlarının kararlarını etkileme olanağı veren katılım süreci, halk denetiminin etkililiğini artırarak, yerel demokrasiye gerçek niteliğini kazandıracaktır (Kurt ve Uzun, 2002). Çünkü yerel yönetimler aynı zamanda, açıklığın, saydamlığın ve ahlak kurallarının daha geçerli olduğu kuruluşlardır. Hatta bu nedenle bile, yerel idareler “demokratik terbiye kuruluşları” olarak da nitelendirilirler.

İl özel idarelerinin yapılarında ve işleyişlerinde ve örgüt kültüründen kaynaklanan nedenlerle, alınan kararlarda katılımcılık anlayışının eksik kaldığı düşünülmektedir. Bu kuruluşların politikalarının oluşturulma süreçlerine katılım araçları (kamuoyu araştırmaları, halk toplantıları, basın yayın araçları gibi) yeterince kullanılamamaktadır. Güçlenen yerel yönetimlerin, yetki, işlev ve kaynaklarını örgütlü kentliyle paylaşarak hem yeni bir meşruiyet sağlayacakları, hem de katılım yoluyla kentsel ve kırsal hizmetlerin sunumunda verimliliğin ve saydamlığın artırılabilmesi beklentisi vardır (Ökmen ve diğ., 2004:74).

3.7.2.2. Dışsal Denetim

Ülkemizdeki diğer yerel yönetim kuruluşlarından farklı olarak merkezi yönetimin bir görevlisi olan vali, il özel idaresinin yürütme organının başındadır. Ancak il genel meclisinin valiyi denetleme yetkisi yoktur. Vali, iş ve işlemleri ile ilgili olarak ancak merkezi yönetime hesap vermektedir. Bu da yerel demokrasinin temel bir ilkesi olan “halkın temsilcilerinin aldıkları kararların yine onların yürütme organını denetleme ve gerekiyorsa değiştirme yetkisinin olması” ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

2005 yılında çıkarılan 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Yasası ile merkezi yönetimin il özel idareleri iş ve işlemleri üzerindeki vesayet yetkisi azaltılmıştır. Ancak ülkemizin içinde bulunduğu koşullar ve özel idarelerimizin çalışma kapasiteleri dikkate alındığında denetim yetkisinin hukuki olmaktan çok performans denetimi şeklinde sürdürülmesinin yararlı olacağı düşünülmektedir. Aksi takdirde, şu anda olduğu gibi, denetimin çalışanlar üzerinde yarattığı olumsuz etkiler nedeniyle bu kuruluşlarda işler ağır yürüme durumundadır. Yapılan bir işin müfettişler tarafından sorgu konusu yapılabileceğini düşünen yönetici ve çalışanları motive etmek zorlaşmaktadır. Bu durumda yaratıcılık da körelmekte ve çalışanlar kendiliklerinden üretme yerine sadece verilen emirleri yerine getiren kişiler olmaktadır. Sonuçta da girişimcilik niteliği azalan bu kuruluşların yeterli performansı göstermeleri mümkün olmamaktadır.

3.7.2.3. İlgili Kuruluşlarla İlişkiler

İl özel idarelerinin görev ve yetki alanlarının eğitim, sağlık, çevre, imar, kültür ve turizm gibi çok çeşitli konuları kapsadığını daha önceki bölümlerde geniş biçimde açıklamıştık. Gerçekten, sözü edilen alanlarda aslında birinci derecede yetkili ve görevli kurum ve kuruluşlar merkezi idarenin taşra temsilcilikleridir. Bu kuruluşların il özel idareleri ile ilişkileri daha ziyade bu kuruluşların finansman ihtiyaçlarının giderilmesi şeklindedir. Genel bütçeden alınan ödenekler kimi zaman özel idareler aracılığı ile harcanmakta, kimi zaman da il özel idarelerince ilave ödenek tahsis edilmektedir. İl özel idarelerinin yatırım programlarının gerçekleştirilme durumuyla, ilgili merkezi idare

kuruluşlarının çalışma kapasiteleri arasında doğrudan bir ilişki mevcuttur. Yerel yönetimlerdeki, görelî, esnek ve hızlı çalışma yeteneği bu kuruluşlarda yoktur. Bu yapı da il özel idarelerinin çalışma kapasitelerini olumsuz etkilemektedir.

3.7.2.4. Kırsal Alandaki Yapısal Durum

Türkiye’de sosyal, ekonomik, kültürel açılardan sorunların yoğun olduğu bölgelerden birisi kırsal alanlardır. Henüz yolu nitelikli asfalt olmayan, sağlıklı içme suyu bulunmayan ya da yeterli olmayan, kanalizasyon sisteminden yoksun binlerce köy mevcuttur. En temel ihtiyaçları bile karşılanamamış bu alanların sosyokültürel kalkınmalarından söz etmek; eğitim ve sağlık gibi diğer temel ihtiyaçlarının çağdaş ölçülerde giderildiğini söylemek mümkün değildir.

Öte yandan, bu yörelerde istihdam imkânlarının sınırlı oluşu, tarımsal verimliliğın düşük olması gibi faktörler sorunları daha da büyötmektedir. Bu sorunların üstesinden gelecek kapasiteleri olmayan kırsal alan yönetimlerinin en önemli muhatapları il özel idareleridir.

Ölkemizde il özel idarelerinin çalışmalarına yönelik genel bir değerlendirme yapılmamaktadır. Özellikle geri kalmış yörelerimizde, yerel hizmetlerin çoğunda mülki amirler hizmetlerin yerine getirilmesini başarıyla yürötmekte ancak bu başarı çoğu kere fark edilememektedir. Bundan dolayı, il özel idarelerinin yaptığı faaliyetler genellikle gözden kaçmaktadır. Bu kuruluşların yaptııkları faaliyetlerin toplandığı envanter raporları yeterli olmamıştır (Toprak, 2006:61).

3.7.2.5. Dış Çevre ile İşbirliği Eksikliği

Bugün aslında ölkemizde gerek yerel yönetimlerin kendi aralarında gerekse merkezi yönetim kuruluşlar ile koordinasyonda ciddi eksiklikler vardır. Bu eksiklikler hem kaynak israfına, hem yeterli hizmet üretilmemesine hem de üretilen hizmetlerde kalite sorununa sebep olmaktadır.

Genel olarak yerel yönetimler arasında koordinasyon ve işbirliğinin eksik oluşu çoğu kez bu kurumların da içlerine kapanık örgütsel ve bireysel kültürle açıklanabilir. Aslında anayasa ve yasalarımızda bu işbirliğini mümkün kılan düzenlemelere rağmen yerel yönetimler arasındaki koordinasyon son derece zayıftır. Özellikle il özel idarelerinde bu işbirliği yok denecek kadar azdır.

Hâlbuki kurulacak etkili işbirlikleri ile bir taraftan birçok ortak sorunun hızlı bir şekilde ve düşük maliyetle çözölmesi kolaylaşacak, öteki taraftan da, kıyaslama ve birbirinden öğrenme yoluyla da kurumsal başarı artacaktır. Koordinasyon yetersizliğini gidermek için örneğın il genel meclis başkanının o ildeki belediye meclis toplantılarına belediye başkanının da il genel meclisi toplantılarına katılımı sağlanabilir.

3.7.2.6. Tanıtım Yetersizliği

Yerel yönetimler aslında halkın en yakınında, onun günlük yaşantısıyla ilgili sorunlara çözüm arayan, karar organları yerel halkın oylarıyla seçilen kamu tüzel kişileridir. Bu nitelikleriyle halkın çok yakından tanıdığı yönetim olması gerekir. Örneğın belediyeler böyledir. Halk, belediyelerin nerede olduğunu, ne yaptığını bilir ve pek çok sorununu belediye halledebilir. Ancak, il halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresini, halkın aynı şekilde tanıdığını söylemek mümkün değildir (Tamer, 2001:208). 1996 yılında TOBB adına yapılan bir araştırmada verilen bir soruya gelen cevapta 1496 denekten % 52,4’ü il özel idaresi sözcüklerini duymadıklarını ifade etmişlerdir. İl özel idaresini tanımlama konusunda ise, yüksek tahsilli denekler dâhil, hiç kimse (%100) eksiksiz cevap vermemiştir.

Bu eğilimin bugün de büyük ölçüde devam ettiğini söylemek mümkündür. Yeterince tanınmayan, bilinmeyen örgütlerden iyi hizmet beklemek zordur. Nasıl ki, ürününün tanıtımını yapamayan işletmeler amaç ve hedeflerine ulaşmakta zorlanmaktadır; il özel idareleri de sağladıkları hizmetlerin, çalışma yöntemlerinin, kurumsal yapılarının vatandaşlar tarafından bilinmemesi durumunda bu kuruluşların etkinlikleri sınırlı kalacaktır. Veya bu kurumların ürettiği hizmetlere katılım az olacak, dolayısıyla da performans beklenenden düşük kalacaktır.

Belki bütün bunlardan daha önemlisi, yeterince tanınmayan, bilinmeyen bir kuruluşa vatandaşın gerçek talebi yansıyamayacak, onun yerine “uygun görülecek hizmetler” sınırlı miktarda götürülecek ve bu hizmetlerin kalite standartları da vatandaşın gözünden yeterince belirlenemeyecektir. Bu da il özel idarelerinin hem etkinliğini hem de etkililiğini azaltacaktır.

Konuyla ilgili bir başka sorun da, il özel idarelerinin gerek ulusal gerekse uluslararası boyutlarda işbirliği yapabilecekleri kuruluş sayısı çok sınırlı kalmasıdır. Böyle olunca örneğin, il özel idarelerinin finansman sorununun çözümüne katkıda bulunacak uluslararası birtakım fonlardan yeterince yararlanamama durumunda kalınmaktadır. Oysa örneğin belediyelerden bir kısmı gerek BM, gerekse Dünya Bankası veya AB fonlarından yararlanma yoluna gitmektedirler. İl özel idarelerinin de yoğun bir tanıtım kampanyasıyla kendilerini ifade etmeleri, kurumsal stratejilerini ulusal ve uluslararası boyutta tanıyan, etkin birer yerel yönetim örgütü konumuna taşıyacak şekilde oluşturup uygulamaları kaçınılmazdır.

4. Sonuç

Türkiye, Batı tipi bir yerel yönetim geleneğine sahip değildir. Ülkemizde modern anlamda yerel yönetim modelinin oluşturulması çalışmaları daha çok Batı’nın baskısı sonucu merkezi yönetimin tek taraflı iradesiyle gerçekleşmiştir (Bilgiç, 2005:209). Bundan dolayı il özel idareleri de merkezi yönetimin birer uzantısı olarak algılanmaya başlamıştır.

İl özel idareleri etkin, etkili ve tutumlu çalışarak kaliteli hizmet sağlamak için günümüzde uygulanan yeni yönetim modellerini transfer ederken, ülkemizin siyasal, toplumsal, ekonomik ve kültürel yapısını da dikkate almak durumundadırlar. Bu kuruluşlar, artan ve çeşitlenen sorunlarla başa çıkmada, bunlara tepki vermek yerine onları önceden tahmin edebilmenin gerekliliğine inanmalı; kurumsal vizyon ve misyon, amaç ve hedeflere sahip olmalıdırlar.

Bu kuruluşlarda yeni kamu yönetimi anlayışının temel ilkelerinin (esnek örgüt yapısı, yumuşak hiyerarşi, performans yönetimi, katılımlı yönetim, hesap verebilirlik gibi) uygulanmasına öncelik verilmelidir. Yöneticiler, sadece kurallara ve süreçlere uygun davranmakla yetinmemeli, yaptıkları işlerin sonuçlarından da sorumlu tutulmalıdırlar.

Sonuç olarak, Türkiye’de il özel idarelerinde biçimsellikle birlikte içeriksel değişimin de gerçekleştirilmesi bu kuruluşlardan beklenen faydayı artıracaktır. Bununla birlikte, yukarıda belirtildiği gibi genel olarak yerel yönetim kuruluşlarının başarılarının bir ölçüde diğer kamu kuruluşlarına bağlı olması nedeniyle, yerel yönetim reform anlayışının bütünsel (genel kamu yönetimi reformu) olarak ele alınmasının gerekliliği de bu çalışmanın bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.

KAYNAKÇA

- Derdiman, C. (2005) *Yerel Yönetimler*, Aktüel Yayınları, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2000), *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, İstanbul.
- Giritli, İ. (1998), *Türkiye’nin İdari Yapısı*, Der Yayınlar, İstanbul.
- Kösecik, M. Ve Özgür, H. (2005), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar*, Nobel Yayınları, Ankara.
- Kurt, H. Ve Uzun, T. (2002) *AB Giriş Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Sorunları, içinde, Türkiye’de Yerel Yönetimler*; Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Nadaroğlu, H., (2001) *Mahalli İdareler, Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması*, Beta Yayınları, İstanbul.
- Narinoğlu, A. (2006), *Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Uygulama*, Mart Matbaacılık, İstanbul.
- Ökmen, Özgün. ve Dönmez, Durmuş (2005) *Kamu Kurumlarında Mükemmellik*, Kalder Yayınları, İstanbul.
- Parlak, B. ve Özgür, H. (2002) *Avrupa Birliği’nin Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler*, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Polatoğlu, A. (2003) *Kamu Yönetimi, Temel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*, Ankara, ODTÜ Yayıncılık.

Toprak, Z. (2006), *Yerel Yönetimler*, Nobel Yayınlar, Ankara.

TOBB, (1996), *Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılanması; Yerel Yönetim Reformu*, TOBB Yayını, Ankara.

Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H., ve Özer, M.A. (2006), *Mahalli İdareler*, Nobel Yayınları, Ankara.

Yıldırım, S. (1993), *Yerel Yönetim ve Demokrasi*, IULA-EMME-Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Ortak Yayını, İstanbul.

MAKALELER

Güler, B. A. (2003). *Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları*, Amme İdaresi Dergisi, C.36, S.4, Aralık 2003, TODAİE

Polatoğlu, A. (2003) “Türk Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Örgütlenmesi Üzerine Düşünceler”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 36, S. 4, ss. 1-16.

Tortop, Nuri (2005). “Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler ve Saydamlık”, *Türk İdare Dergisi*, Aralık 2005, ss. 1-19, TODAİE, Ankara

İNTERNET

Belgenet, (Erişim Tarihi 20 Kasım 2006), *İl Özel İdareleri Yasası*, www.belgenet.com