

5302 Sayılı Kanun Sonrasında İl Özel İdarelerinde Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Doç. Dr. Süleyman Yaman KOÇAK* & Veli KAVSARA**

Özet

Bu çalışma ile 2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yeniden düzenlenen İl Özel İdarelerinin bugünkü durumunu ortaya koymak amaçlanmıştır.

Çalışmanın ilk kısmında İl Özel İdarelerinin tarihsel gelişimi, teşkilat yapısı, organları, görevleri, mali yapısı ve denetimi hakkında genel bilgiler verilmiştir. Sonraki bölümlerde ise, 5302 sayılı kanun ile İl Özel İdare sisteminde yapılan değişikliklerin İl Özel İdarelerinin sorunlarına ne derece çözüm olduğu, eksik kalan hususların neler olduğu, hangi değişiklikler ile daha önce yaşanan hangi soruna çözümler bulunduğu, hangi sorunların hem eski hem yeni kanunlarla çözülemediği, yapılan reformlarla hangi yeni sorunların ortaya çıktığı ve bu sorunların olası çözüm yollarının neler olduğu üzerinde durulmuştur.

***Anahtar Kelimeler:** İl Özel İdareleri, Kamu Yönetimi, Kamu Yönetiminde Reform, Yerel Yönetimler*

GİRİŞ

Dünyada hızlı bir değişim ve dönüşüm söz konusudur. Bu değişim ve dönüşüm en küçük topluluklardan en büyük devlet yapılanmalarına kadar az veya çok her kesimi etkisi altına almıştır. Toplumlar geçmişte olduğu gibi günümüzde de sürekli bir değişim içindedir. Özellikle son yüzyılda yaşanan teknolojik gelişmeler ve iletişim hızının artması sayesinde değişim ve gelişim geçmişe oranla daha hızlı gerçekleşmektedir. Toplumun değişimi ile birlikte hem toplumun hem de toplumu oluşturan bireylerin ihtiyaç ve beklentilerinde de değişimler meydana gelmektedir. Söz konusu

* Doç. Dr., Pamukkale Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Yönetim Bilimleri ABD Öğretim Üyesi, syamankocak@pau.edu.tr

** Denizli İl Özel İdaresi İç Denetçisi, vkavsara@hotmail.com

bu değişim kamusal alanda özellikle de kamu hizmetlerinin sunumunda kendisini hissettirmektedir. Toplumun kamu hizmetine ilişkin ihtiyaç ve beklentilerinin değişmesi yönetimin bu ihtiyaç ve beklentileri karşılamaya yönelik arayışlar içine girmesine ve yeni düzenlemeler yapmasına sebep olmaktadır. Toplumdaki değişim genellikle yönetimdeki değişimden daha hızlı gerçekleşmekte ve toplum yönetimini sürekli değişime zorlamaktadır. Bu süreç içerisinde devletin gelişen özel sektöre ayak uyduramaması, toplumun devlete bakış açısını değiştirmiş ve devletten beklentilerinin artmasına sebep olmuştur.

Yönetimin çevrede ve toplumda meydana gelen değişimin gerisinde kalması, toplumdaki gelen istekleri karşılayamaması veya karşılamakta zorlanması gibi nedenler yönetimin de yeniden yapılanmasını gerekli kılmaktadır. Yeniden yapılanmayı gerekli kılan nedenlerden bir diğeri önemli neden ise; hizmetten yararlananların sayısının artması ve teknolojiye meydana gelen değişimlerdir. Dünya yönetim anlayışında meydana gelen değişim küreselleşen dünya içinde ister istemez bütün yönetimleri yeniden yapılanma gereksinimi içine sokmaktadır.

Bu çalışmada bu değişim ve dönüşümün etkisi ile ülkemizde il özel idareleri ile ilgili gerçekleştirilen en son reform çalışması olan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve bu Kanunun il özel idarelerine etkisi üzerinde durulacak, yerel yönetimlerden biri olan il özel idarelerinin tarihsel gelişimi, organları, görev ve sorumlulukları anlatılacak ve son olarak yapılan 5302 sayılı Kanununun yürürlüğe girdiği 2005 yılından bu yana özel idarelerdeki uygulaması ve bu kapsamda il özel idarelerinde yaşanan sorunlar üzerinde durulacaktır.

1. İL ÖZEL İDARELERİ

İl Özel İdareleri, varlığını anayasadan alan mahalli idare kuruluşlarından birisidir. 1982 Anayasasının 127. Maddesinde sayılan üç mahalli idareden birisi olan il özel idareleri; il halkının yerel nitelikli ortak ihtiyaçlarını karşılamakla yükümlü kamu tüzel kişisidir¹.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun tanımlar başlıklı 3. Maddesinde "İl özel idaresi: İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" olarak tanımlanmıştır.

1 Dönmez, Mustafa, *Açıklamalı- İçtihatlı İl Özel İdaresi Kanunu*, Mevzuat Yayıncılık, 2. Baskı 2011, Ankara, s.1

Bu tanım önceki yasal metinlerde yapılan il özel idaresi tanımlarından farklıdır. Tanım, kanun yapımcılar tarafından nasıl bir özel idare oluşturulmak istendiğinin saptanması açısından önemlidir. Özel idareler mümkün olduğunca özerk ve yerindelik ilkesi çerçevesinde düşünüldüğü izlenimi verilmektedir. Ancak sonuçların bu şekilde olduğunu söylemek çok kolay değildir².

5302 sayılı kanundan önceki düzenlemelerde il özel idareleri tanımlanırken, anayasadaki il yönetimiyle ilgili ilkelere atıf yapılır ve genel olarak tüzel kişiliğe sahip, ildeki yerel hizmetleri yürüten bir yönetim birimi olarak ifade edilirdi. 5302 sayılı kanunda il özel idaresinin genel özellikleri yanında bir tanımına da yer verildi. İl özel idareleri il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlandı³.

Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Raporunda⁴, “il düzeyinde merkezi yönetimin taşra kuruluşları olarak görev yapan milli eğitim, sağlık, bayındırlık ve iskan, tarım-köy işleri ve orman, köy hizmetleri, sanayi ve ticaret, kültür, turizm, sosyal hizmetler, spor ve beden terbiyesi müdürlüklerinin ve (bölgesel kuruluşlar dahil) öteki kuruluşların; yerinden yönetilmesi hizmet etkililiğini arttıracak nitelik taşıyan görevleri ile bununla ilgili örgüt, personel, araç-gereç ve akçal kaynakları, il özel yönetimine aktarılmalıdır” biçiminde temel ve önemli bir öneri yer almıştır. Yeni il özel idaresi kanununun da KAYA raporunu tamamlayan bir niteliğe sahip olduğu görülmektedir. Dolayısıyla yeni düzenlemeler, şimdiye kadar yerel yönetim birimi olarak fazla önemsenmeyen bir kamu otoritesi olan il özel idarelerini, yerel yönetim sisteminde daha başat bir hale getirecektir⁵.

2. İL ÖZEL İDARELERİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER

Aşağıdaki bölümlerde il özel idarelerinin geçmişten günümüze tarihsel gelişimi anlatıldıktan sonra sırası ile teşkilat yapısı, organları, görev, yetki ve sorumlulukları ile mali yapısı ve denetimi üzerinde durulacaktır

2 Kartal, Nazım, *İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: Uygulama Aşaması Üzerine Bir Çözümleme*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2010, s.19

3 Oktay, Tarkan, *Yerel Yönetim Reformu Sonrasında İl Özel İdareleri*, Hayat Yayın Grubu, İstanbul, 2010, s.79

4 *Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Genel Rapor*, TODAİE Yayını, No:238, 1991, Ankara, s.188

5 Coşkun, Bayram ve Uzun, Turgay, “*Yerel Yönetimlerde Borçlanma*”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Editörler), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -1: Reform*, Nobel Yayınevi, 2005, Ankara

2.1. Tarihsel Gelişimi

İl özel idareleri yaklaşık 150 yıllık bir geçmişe sahip, Osmanlı İmparatorluğu'ndan devraldığımız yerel yönetim birimleridir⁶. Osmanlı İmparatorluğu 1839'da Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nu kabul ettikten sonra iktisadi, siyasi ve sosyal bir değişim sürecine girerek, merkezde ve yerel düzeyde çeşitli meclisler oluşturarak gayrimüslimler ile Müslümanların eşitliğini ve kanun hâkimiyetinin sağlanmasını amaçlamıştır. Bunun ilk örneklerini de eyalet ve sancaklardaki idare meclisleridir. Osmanlı İmparatorluğu'nun çöküş dönemindeki yenileştirme çalışmaları, idare sistemini de etkilemiş ve bunun sonucunda bir mahalli idare birimi olan il özel idareleri, Osmanlı idare sistemine Fransa modeli olarak girmiştir⁷.

Bugünkü İl Özel İdarelerinin temeli, 7 Kasım 1864 tarihli Teşkilî Vilâyet Nizamnamesi' ne göre İl'lerin kuruluşu ile ortaya çıkmıştır. 19.Yüzyıl sonlarında çeşitli karışıklıklara sahne olan Nis, Silistre ve Vidin eyaletleri birleştirilerek, (Tuna Vilayeti) adıyla yeni bir düzenlemeye kavuşturulmuş, böylece Osmanlı İmparatorluğu'nun taşra idaresinde eyalet sisteminden il sistemine geçişin ilk adımı atılmıştır. Bu yeni kuruluş daha sonra Bosna, Yanya, Selanik Trablusgarp ve Erzurum gibi yerlere de uygulanmıştır⁸.

Özel idarelerin özerk bir yerel yönetim idaresi haline gelebilmeleri yasal yönden ilk defa "1876 Kanuni Esasi" ile mümkün olmuştur. 1876 I. Meşrutiyet Anayasası ile anayasal hüviyete kavuşan İl Özel İdaresi, 1913 tarihli yasa ile oldukça gelişmiş, yetkili ve girişimci bir yapıya kavuşturulmuştur. 1913 tarihli Kanun, özel idarelerin organik yasasına kavuştukları ilk kanundur. 74 yıl yürürlükte kalarak özel idaresinin gelişmesine katkıda bulunmuştur. 1980'li yıllarda tüm dünyada yaşanan değişim ve gelişmeler ülkemizi de etkilemiş ve bu gelişimden il özel yönetimi de payını almış ve 1913 tarihinde geçici kanun adıyla çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu 1987 yılında yerini 3360 sayılı İl Özel İdare Kanununa bırakmıştır. 1913 tarihli Kanunun hükümleri yapı itibariyle 3360 sayılı Kanun'da değiştirilmemiştir. O dönemde Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kurularak yeni bir çalışma sistemi oluşturulması nedeniyle, uygulama noktasında özel idareler bu yeni düzenlemeden fazla etkilenmemiştir⁹.

6 Duran, Alper, *Geçmişten Günümüze İl Özel İdareleri ve Geleceği*, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Y. Lisans Tezi, 2009, Sivas <http://tez2.yok.gov.tr/> (15.02.2011), s.3

7 *Denizli İl Özel İdaresi Stratejik Plan 2010-2014*, Denizli İl Özel İdaresi Yayın No:3 Türkerler Ofset Denizli, 2010, s.11

8 Tamer, *Mustafa, İl Özel İdareleri*, Anadolu Matbaacılık, 1998, İzmir, s.8

9 Duran, a.g.e.,s.2

Ancak ülkemizde Anayasaların bile defalarca yeniden yapıldığı ve değiştirildiği süreçte hiç değişmeden veya çok az değişerek 2000'li yıllara kadar gelen 1913 tarihli geçici kanun artık ihtiyaçlara cevap veremez hale gelmişti ve yeni "İl Özel İdaresi Kanunu'na olan ihtiyaç devamlı olarak gündeme gelmekte idi ¹⁰. Bu kapsamda 2005 yılında Köy Hizmetleri kapatılarak il özel idarelerinin yeniden yapılandırılmasına hız verilmiş ve 5302 sayılı İl Özel İdareleri yasası 4 Mart 2005 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir ¹¹.

2.2. İl Özel İdaresi Teşkilat Yapısı

İl özel idarelerinin teşkilat yapısı 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 35. Maddesinde sayılmaktadır. Bu maddeye göre; İl özel idaresi teşkilatı; genel sekreterlik, malî işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşur. İlin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal, kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak norm kadro sistemine 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 kurulur¹².

2.2.1. Genel Sekreter

5302 sayılı Kanun'la "il özel idaresi müdürlüğü", "il özel idaresi genel sekreterliği"ne dönüştürülmüştür. Genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenler ve yürütür. Genel sekreter yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden valiye karşı sorumludur. İlçelerde, özel idare işlerini yürütmek amacıyla kaymakama bağlı ilçe özel idare teşkilatı oluşturulabilir¹³.

Valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığının onayı ile atanması öngörülen genel sekreter yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden valiye karşı sorumlu tutulmuştur. Toplam nüfusu 3.000.000'a kadar olan illerde, ihti-

10 Tamer, Mustafa, İl Özel İdareleri, Anadolu Matbaacılık, 2003, Ankara, s.16

11 Duran, a.g.e.,s.3

12 Güngör, Hayrettin, İl Özel İdaresi Mevzuatı, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontroleri Derneği Yayınları, Özyurt Matbaacılık, 2007, Ankara., s.147

13 Güngör, a.g.e., s.147

yaca göre en fazla iki, nüfusu bunun üzerinde olan illerde en fazla dört genel sekreter yardımcılığı kadrosu ihdas edilebilir. Kanun, genel sekreterliğe mülki idare amirlerinin de atanabileceğini belirtmiştir. Genel sekreter olarak atanan mülki idare amirlerinin bu görevde geçen süreleri mesleki kıdemlerinde geçmiş sayılmaktadır.

5302 sayılı Kanun'un 35. maddesinden, genel sekreterliğin dışında, mali işler, sağlık, imar, insan kaynakları ve hukuk işleri birimlerinin kurulmasının mecburi olduğu anlaşılmaktadır. Bu birimlerin yanında ilin ihtiyaçları ve özelliklerine göre il genel meclisinin kararıyla yeni idari birimlerin oluşturulabilmesi de mümkündür. Bu birimler büyükşehir belediyesi olan illerde daire başkanlığı ve müdürlük, diğer illerde ise müdürlük şeklinde kurulacaktır¹⁴. 35. maddenin gerekçesine göre; il özel idareleri için ihtiyaçlara göre değişebilen esnek bir teşkilat yapısı öngörülerek mahalli hizmetlerin etkili, verimli, hızlı, saydam ve vatandaş ihtiyaçlarına odaklı bir şekilde sunulması öngörülmüştür¹⁵.

2.2.2. İl Özel İdaresi Personel Yapısı

5302 sayılı Kanununun 36. Maddesine göre; il özel idareleri, İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'nın birlikte hazırlayacakları "norm kadro ilke ve standartları" çerçevesinde personel istihdam edeceklerdir. İl özel idaresi personeli, vali tarafından atanır ve ilk toplantıda il genel meclisinin bilgisine sunulur.

İl özel idarelerinin yapacakları norm kadro çalışmalarının ilke ve standartlarını belirleyen yönetmelik 10 Haziran 2007 tarihinde, 26548 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. "İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik" isimli bu yönetmeliğin birinci maddesinde norm kadro uygulamasının amacı; "kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, yerel hizmetlerin dengeli dağılımının temin edilmesi, il özel idareleri tarafından sunulan hizmetlerde kalitenin artırılması, ihtiyaç duyulan nitelik, ünvan ve sayıda personel istihdamının sağlanması" olarak belirtilmiştir.

Son dönem yapılan düzenlemeler öncesinde il özel idare personelinin hem sayı olarak hem de nitelik olarak ihtiyacın çok gerisinde olduğu sık sık gündeme gelen konulardan birisidir. Son dönemde yeni personel alımları ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kaldırılmasıyla bu kurumdan geçen personel ile birlikte özellikle sayısal olarak personel ihtiyacı

14 Erhan, Gülsüm, *İl Özel İdarelerinde Yeniden Yapılanma ve İl Özel İdarelerinin Mahalli İdare İçindeki Yeri*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Y. Lisans Tezi, 2007, İstanbul, <http://tez2.yok.gov.tr/> (10.02.2011), s.106

15 Dönmez, a.g.e.,s.287

nın önemli bir kısmının giderildiği görülmektedir. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nden özel idarelere kırk beş bin civarında personel geçmiştir. Bununla birlikte il özel idarelerinin hala özellikle nitelikli personel eksikliğinin olduğu anlaşılmaktadır¹⁶.

İl Özel İdarelerinde hizmetler 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 4857 sayılı İş Kanunu hükümleri uyarınca istihdam edilen personel tarafından görülmektedir. Buna göre il özel idarelerinde memur, sözleşmeli personel, işçiler ve geçici işçiler olmak üzere dört kapsamda personel çalışmaktadır. İl özel idarelerinde memur ve sürekli işçiler kadrosuz çalıştırılmazlar. Sözleşmeli personel ise ancak kadro karşılık gösterilmek sureti ile çalıştırılabilirler¹⁷.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 2010 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu'na göre özel idarelerde çalışan personel sayısı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1: İl Özel İdareleri Personel Sayıları (2009-2010)

Memur		Sözleşmeli Personel		İşçi				Toplam	
				Geçici					
2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
8.142	9.404	1.264	1.537	30.390	28.626	740	260	40.536	39.827

MİGM 2010 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu (2011)

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere il özel idarelerinin personel sayısı 2010 yılında 2009 yılına göre azalış göstermiştir. Bu durum il özel idarelerinde özellikle Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kapatılması ve personeli ile birlikte özel idarelere devredilmesi sonucunda açığa çıkan ve kadro fazlası olan işçilerin emekli olması ve kadro fazlası olduğu için yerlerine yeni işçi alınamamasından kaynaklanmaktadır. Bu açık büyük oranda personel hizmeti satın alınması yolu ile giderilmeye çalışılmaktadır. Yukarıda bahsedilen genel raporda bu şekilde hizmet satın alınması

16 Kartal, a.g.e.,s.248

17 Dönmez, a.g.e.,s.311

yolu ile 2010 yılında il özel idarelerinde çalıştırılan toplam personel sayısı 1.900 olarak belirtilmektedir. İl özel idarelerin de sürekli işçilerin fazlalığı 2005 yılında Mülga Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünden 29.215 işçinin il özel idarelerine devrinden kaynaklanmaktadır¹⁸.

2.3. İl Özel İdaresi Organları

İl Özel İdarelerinin üç organı vardır. Bunlar İl Genel Meclisi, İl Encümeni ve Validir. Bunlardan il genel meclisi, il özel idarelerinin temel karar organı, il encümeni yürütme organı, vali ise, il özel idaresi tüzel kişiliğinin başı ve yürütme organıdır¹⁹.

Daha önceki düzenlemelerde en başta sayılan vali yeni düzenlemede yani 5302 sayılı kanunda diğer iki organdan sonra sayılmıştır. Bunun da ötesinde, Kanun incelendiğinde valinin, il özel idaresinin en önemli organı olma konumundan, mevcut düzenlemeyle ikincil bir konuma yerleştirildiğini görmek zor değildir. Çünkü yeni Kanunla il özel idaresi genel sekreteri neredeyse valinin yerini almıştır. Valinin ikincil konumu şeklindeki önermeyi destekleyen iki husus üzerinde öncelikle durmak gerekir. Birincisi, Kanunun 32. maddesindeki “valinin yetki devri” ile ilgilidir. Bu maddeye göre “vali, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde vali yardımcılara, yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi görevlileri ile ilçelerde kaymakamlara” devredebilmektedir. İkincisi ise yasanın 35. maddesinin ikinci fıkrasında ifade edilen genel sekreterin görev alanına ilişkindir. Bu fıkra ile il özel idaresi genel sekreterine “il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde” düzenleme ve yürütme görev ve yetkisi verilmiştir. Görüldüğü gibi 5302 sayılı Kanun ile getirilen il özel idaresi sisteminde “vali vardır ancak valiye neredeyse gerek yoktur”²⁰.

2.3.1. İl Genel Meclisi

İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşur. İl genel meclisinin görev ve yetkileri 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 10. maddesinde düzenlenmiştir²¹.

18 Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2009 Yılı Mahalli İdareler Mali İstatistikleri Bülteni, 2010, www.muhasabat.gov.tr (07.07.2011),s.46

19 Dönmez, Mustafa, İl Genel Meclisi Üyesinin El Kitabı, Mahalli İdareler Derneği Yayını, Yayın No:70, 2009, Ankara, s.4

20 Kartal, a.g.e.,s.203

21 Denizli İl Özel İdaresi 2009 Yılı Faaliyet Raporu, 2010, s.35

5302 sayılı kanunda organlar ile ilgili en önemli düzenleme il genel meclisi konusunda yapılmıştır. Mahalli idareler seçimlerinde ilçeler adına seçilen üyelere meydana gelen il genel meclisi başkanlığı, 1913 tarihinde vilayet kanunundan itibaren vali tarafından yürütülüyordu. İl özel idaresi içindeki konumu ile vali, hem yürütmenin başı hem de en önemli karar organının başkanı sıfatını bir arada üstlenmişti. 5302 sayılı kanun ile seçilmiş bir organın merkezi yönetim tarafından atanmış başkanı durumundaki valinin bu konumuna son verildi. Yeni düzenlemeye göre il genel meclisinin başkanını kendi üyeleri arasından seçmesine imkân tanındı.

İl genel meclisi ile ilgili ikinci önemli değişiklik, toplantı sıklığı konusundaki düzenlemedir. Eski düzende, mayıs ve kasım aylarında olmak üzere yılda iki defa toplanan meclis, 5302 sayılı kanuna göre bir aylık tatil hariç yılın on bir ayı toplantı yapmaktadır. Kasım ayındaki toplantı yirmi gün diğer aylardaki en çok beş gün sürelidir.

5302 Sayılı kanun ile il genel meclisi için yeni fonksiyonlar da öngörülmüştür. Bunlar; stratejik planı kabul etmek, il özel idaresi faaliyetleri ve personelin performans ölçütlerini kabul etmek, norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşların kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek, meclis başkanı seçmek, ihdas komisyonu üyelerini seçmek, yurt içindeki ve yurt dışındaki mahalli idareler ile işbirliği yapılmasına karar vermek, olarak sıralanabilir.

İl genel meclisi gündemi, meclis başkanı tarafından belirlenir. Valinin önerdiği hususlar da gündeme alınır. Ayrıca, meclis üyeleri de il özel idaresine ait işlerle ilgili konuların gündeme alınmasını önerebilir.

İl genel meclisi kararlarının kesinleşmesi süreci de yeniden düzenlenen konular arasında yer almaktadır. Valinin temel belirleyici role sahip olduğu meclisin ise ancak idari yargıda itiraz hakkı olduğu sistem terk edilerek kararın kesinleşmesinde ana irade meclise verilmiştir. Yeni sisteme göre il genel meclisi kararları en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali hukuka aykırı gördüğü kararları yedi gün içerisinde gerekçesi ile birlikte yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Yedi gün içerisinde iade edilmeyen kararlar kesinleşmiş sayılır. Valinin veto yetkisinin hukuki çerçeveye sınırlandırılması, yerindelik denetimine yol açabilecek tasarruflara karşı bir koruma da sağlamaktadır.

Mecliste komisyonlara dayanan çalışma usulü 5302 sayılı yasa da belli bir düzene kavuşturulmuştur. Meclis çalışmalarında eğitim, kültür ve sosyal hizmetler komisyonu, imar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu ile plan ve bütçe komisyonunun kurulması zorunlu tutulmaktadır. Bunların yanında meclisin dönem başı toplantısında yapılan

seçimlerle en az üç ve en fazla beş kişiden oluşan diğer hizmet alanlarına yönelik ihtisas komisyonları da kurulabilmektedir.

Meclisin fesih gerekçeleri, 5302 sayılı kanunda önemli değişikliğe uğratarak ikiye indirilmiştir. Kanuna göre meclis; a) Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa, b) İl özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, meclis fesih edilebilmektedir²². Bu fesih İçişleri Bakanlığının bildirmesi ve Danıştay tarafından bu yönde karar verilmesi ile gerçekleşir.

5302 sayılı Kanun'la, "il genel meclisi" il özel idaresinin tek karar organı haline gelmiştir. Önceki sistemde "il daimi encümeni" de karar organı sayılmaktaydı. Yapılan düzenlemeler ile il genel meclisinin il düzeyindeki "millet meclisi" hüviyetine büründüğü görülmektedir. Bu durumu hem meclisin yapısında hem de işleyişinde görmek mümkündür. Düzenleme ile daha aktif çalışan meclis ve meclis üyeleri ortaya çıkmıştır²³.

Bu düzenlemeler ile yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak meclis çalışmalarında katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, hizmetten yararlananların ihtiyaçlarına odaklılık, sivil toplum örgütlerinin önerilerinden yararlanma ve halkın bilgi edinme hakkını kullanması düşüncelerini hayata geçirecek bir sistem kurulması öngörülmüştür²⁴.

2.3.2. İl Encümeni

İl özel idarelerinin danışma ve yürütme organı olan il encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Valinin katılmadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder. Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak, ilgili birim amirleri vali tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir²⁵.

İl özel idaresinin ikinci önemli organı olan encümenin yapısı ile ilgili ilk değişiklik adının kısaltılarak "il encümeni"ne çevrilmesidir. Meclisin yılda iki defa toplandığı eski düzende danışma ve yürütme fonksiyonları yanında karar organı özelliğine sahip encümen, gerek il genel meclisinin

22 Oktay, a.g.e., s.81-84

23 Kartal, a.g.e., s.203

24 İnal, Mustafa, *Açıklamalı 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu El Kitabı*, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayınları, 2008, Ankara, s.36

25 Tamer, Mustafa, *Açıklamalı- Yorumlu-İçtihatlı İl Özel İdareleri*, Mustafa Tamer Stratejik Araştırmalar Vakfı Yayınları, No:01, 2009, İzmir, s.107

her ay toplanmasına imkân sağlanması ve gerekse fonksiyonlarda yapılan değişiklik sonucu karar organı özelliğini kaybetmiştir. Ancak, 5302 sayılı kanun ile encümenin karar organı özelliğine son verilmesi, atanmış üyelerin encümünde de yer almasına imkân tanıdı. Kanununun 25. maddesinde seçilmiş üyeler yanında atanmış görevlilerinde üye olabilmesi sağlandı.

Encümen toplantılarının başkanlığı eskiden olduğu gibi vali tarafından yapılmaktadır. Valinin bulunmadığı zamanlarda, 5302 sayılı kanun ile getirilen “ genel sekreter” encümene başkanlık eder. Encümenin gündemini vali belirler. Yeni düzenleme olarak encümen üyeleri de gündem maddesi önerebilmektedir. Meclisin her ay toplandığı bir düzende encümenin de her hafta toplanması öngörülmüştür. Ayrıca, konuların sürüncemede kalmasını önleyici bir mekanizma olarak encümünde gündeme gelen konuların en geç bir hafta içinde görüşülüp karara bağlanması şartı getirilmiştir.

Vali, kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararını, bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteme hakkına sahiptir. Encümenin kararında ısrar edilmesi durumunda karar kesinleşmektedir. Valinin bu durumda ve on gün içinde yürütmeyi durdurma talebi ile idari yargıya başvurma hakkı bulunmaktadır²⁶.

2.3.3. Vali

Valiler İçişleri Bakanlığının önerisi, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile yani üçlü kararname ile göreve başlar. Vali; devletin, hükümetin, ayrı ayrı her bir bakanlığın, merkezi idarenin ildeki en büyük temsilcisi olmasının yanı sıra 5302 sayılı Kanun’un 29. maddesinde belirtildiği üzere il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Madde hükmüne göre; vali, il özel idaresinin en üst düzey yetkilisi ve sorumlusudur²⁷.

İlde devletin ve hükümetin temsilcisi olan vali, aynı zamanda il özel idaresi tüzel kişiliğinin temsilcisi ve yürütme organı sıfatını taşımaktadır. Ancak 5302 sayılı kanun, valinin il genel meclisi başkanlığına son vermiştir. Meclis başkanlığı sıfatını kaybetmekle birlikte, kanunda geçen “valinin önerdiği hususlar gündeme alınır” hükmü ile toplantıların gündeminin belirlenmesinde meclis başkanı yanında etkin bir konuma sahiptir. Valinin encümene başkanlık yapması eskiden olduğu gibi devam etmektedir.

²⁶ Oktay, a.g.e.,s.85

²⁷ Harman, Esra, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Uyarınca Türkiye’de İl Özel İdaresi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Y. Lisans Tezi, 2006, Ankara, <http://tez2.yok.gov.tr/> (10.02.2011), s.29

Yürütme makamında bulunan valinin, yürütmeye yardımcı bir kurul olan encümen başkanlığı yapması doğal bir düzenleme olarak kabul edilmelidir.

5302 sayılı kanunda valiye; “il özel idaresinin en üst amiri olarak teşkilatı sevk ve idare temek, gelir ve alacaklarını takip etmek meclis ve encümen kararlarını uygulamak gibi klasik görevler yanında “il özel idaresini stratejik plana göre yönetmek, kurumsal stratejileri oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak” gibi yeni görevler de verilmiştir²⁸.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, valinin il özel idaresindeki ağırlıklı konumunu değiştirmiştir. 1913 tarihli Kanunda vali il genel meclisinin de başkanı olup, meclis toplantı gündemini tek başına belirleyerek meclisin ancak kendi istediği konularda müzakere yapması ve karar almasını sağlama olanağına sahip iken, 5302 sayılı Kanuna göre vali artık il genel meclisinin başkanı olmayıp, il genel meclisi kendi üyeleri arasından meclis başkanını seçecek ve müzakere yapmak ve karar almak istediği konuları da kendisi belirleyecektir. Öte yandan, yine 1913 tarihli Kanunda il genel meclisinin tüm kararları valinin onayına tabi olup, ancak valinin oluru ile ya da vali tarafından tasdik olunmayan kararlar ise Danıştay İdari Dairesinin tasdiki ile yürürlük kazanabilmekte ve de gerek vali ve gerekse Danıştay İdari Dairesi il genel meclisi kararlarını hem hukukilik ve hem de yerindelik yönünden incelemek ve denetlemek olanağına sahip iken, 5302 sayılı Kanuna göre il genel meclisi kararlarının kesinleşip yürürlüğe girebilmesinde ve uygulanmasında valinin ve Merkezi İdarenin iradesi tek başına belirleyici olmayacağı gibi, meclis kararları üzerinde yapılacak olan inceleme ve denetim de sadece hukukilik denetimine indirgenmiştir²⁹.

İl özel idarelerinin başında diğer mahalli idare birimlerinden farklı olarak, merkezi idarenin tayin ettiği bir valinin bulunması, teorik bakımdan sakıncalı görünse de aslında bu durum merkezi idare açısından pratik bazı yararlar sağlamaktadır. Çünkü vali, il genel meclisi ve daimi encümenindeki üyeler vasıtasıyla ilin sorunlarını, taleplerini, şikâyetlerini ve potansiyel imkanlarını doğrudan öğrenme ve bunların çözümlenmesi konusunda tartışma ve görüşme fırsatı elde etmektedir³⁰.

28 Oktay, a.g.e., s.85

29 Günday, Metin, *Kamu Yönetimi Reformunun İdari Yapılanmaya İlişkin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi*, Devlet Personel Uzmanları Derneği, 2010, <http://www.dpud.org/kamu-personel-yonetimi/1214-kamu-yoenetimi-reformunun-dari-yaplanmaya-likin-anayasal-ilkeler-acnsndan-deerlendirilmesi> (15.02.2011), s.3

30 Erhan, Gülsüm, *İl Özel İdarelerinde Yeniden Yapılanma ve İl Özel İdarelerinin Mahalli İdare İçindeki Yeri*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Y. Lisans Tezi, 2007, İstanbul, <http://tez2.yok.gov.tr/> (10.02.2011), s.97

2.4. İl Özel İdarelerinin Görev Yetki ve Sorumlulukları

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, görev ve yetkilerin düzenlenmesi bakımından önceki mevzuattan farklılıklar içermektedir. Özel idarenin görev ve yetkilerinin ayrıntılı olarak sayılması yerine bu Kanunda sadece hizmet alanlarının belirtilmesi ile yetinilmiştir. Bu yöntem görev ve yetkilerin ayrıntılı olarak liste halinde düzenlendiği 'sayma' usulünden vazgeçilerek, ana konular itibariyle belirtildiği 'yetki' ilkesine geçildiği anlamına gelmektedir³¹.

İl özel idaresi Kanununda özel idarelerin görevleri, belediye sınırları dışındaki görevler ve il sınırları içindeki görevler olarak ikili bir ayırıma tabi tutulmuştur:

a) İl sınırları içindeki görevler: Gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plâni, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasıdır.

b) Belediye sınırları dışındaki görevler: İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisidir³².

Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, il özel idaresinin malî durumu, hizmetin ivediliği ve verildiği yerin gelişmişlik düzeyi dikkate alınarak belirlenir. İl özel idaresi hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır. Hizmetlerin diğer mahallî idareler ve kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesine yönelik koordinasyon o ilin valisi tarafından sağlanır.

Özel idarelerin yetki, görev sorumlulukları Kanun'un ilk çıktığı haliyle kalmamış ve bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler genelde il özel idarelerinin yetki ve görev alanının genişletilmesi yönünde olmuştur. Kanun'un ilk halinde il özel idareleri "gençlik, spor, kültür ve turizm" konularında sadece belediye sınırları dışında görevli ve yetkili iken sonradan yapılan düzenlemeler ile önce "gençlik ve spor" daha sonra da "kültür ve turizm" bu ibareye 'sanat' da eklenmiş, bu alanlarda tüm il sınırlarında yetkili ve görevli olmuşlardır.

31 Oktay, a.g.e., s.81

32 Denizli İl Özel İdaresi 2009 Yılı Faaliyet Raporu, 2010, s.16

24 Temmuz 2008 tarihli ve 5793 sayılı “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile il özel idarelerinin görev kapsamının genişletilmesine devam edilmiştir. Bu kanun’un 42. maddesiyle řu fıkra Kanun metnine eklenmiştir:

“Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskân, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilir. Aktarma işlemi ilgili bakanın onayıyla yapılır ve bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamaz. İş, il özel idaresinin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılır. İl özel idareleri de bütçe imkânları ölçüsünde bu yatırımlara kendi bütçesinden ödenek aktarabilir. Bu fıkraya göre, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından aktarılacak ödenekler ile gerçekleştirilecek yatırımlar, birinci fıkrada öngörülen görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın bütün il sınırları içinde yapılabilir.”

Fıkranın son halinin tahlilinden merkezi yönetim kurumlarının uygun görmesi halinde il özel idarelerinin görev alanlarının neredeyse sınırsız olduğu sonucuna varılabilir. Ancak, 5302 sayılı Kanunla bir taraftan verilen bu geniş alan, diğer yönden muhtemel fiili bir durumla sınırlandırılmıştır. Kanununa göre “hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, il özel idaresinin mali durumu, hizmetin ivediliği ve verildiği yerin gelişmişlik düzeyi dikkate alınarak” belirlenecektir. Bu aslında il özel idarelerine verilen tüm görevlerin aslında kâğıt üstünde kalabileceğinin bir itirafıdır³³.

2.5. İl Özel İdarelerinin Mali Yapısı

Mahalli idarelerin asli görevi kendi sınırları içindeki halkın müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılamaktır. Bunun için de Anayasa’da, bu kuruluşların özel gelir kaynaklarına dolayısıyla ayrı birer bütçeye ve hizmetleri yürütecek kendi personeline ve örgüte sahip olmaları öngörülmektedir. İl özel idaresi halkın yerel ve ortak nitelikteki ihtiyaçlarını yerine getirebilmek için gelire ihtiyaç duyacaktır. Bu hizmetlerin yerine getirilmesinde kullanılacak gelirler, 5302 sayılı Kanunun 42. Maddesinde düzenlenmiştir. Kanuna göre il özel idarelerinin gelirleri:

a) Öz kaynak gelirleri, b) Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, c) Devlet yardımları ve d) Diğer gelirler (borçlanma, para cezaları, olağanüstü gelirler) şeklinde sınıflandırılmaktadır³⁴.

Tablo 2: İl Özel İdarelerinin Yıllara Göre Gelirleri (2006-2010) (1.000 TL)

2006	2007	2008	2009	2010
5.635.984	6.099.586	7.121.956	7.299.672	9.752.093

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, <http://www.muhasebat.gov.tr/>

Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün mahalli idarelerin 2010 gelir verilerine göre il özel idarelerinin 2010 yılında elde ettiği 9.752.093.000 TL'nin 42.491.000 TL vergi geliri, 272.848.000 TL teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, 6.694.942.000 TL alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler, 2.708.334.000 TL faizler, paylar ve cezalar, 33.383.000 TL sermaye geliri ve 95.000 TL alacaklardan ve tahsilatlardan elde edilmiştir.

Yukarıda verilen bilgilerden de anlaşılacağı üzere il özel idarelerine ait vergi gelirleri yok denecek kadar azdır. Çünkü özel idarelere belediyelerde olduğu gibi vergi ve harç toplama konusunda henüz yetki verilmemiştir³⁵.

İl özel idarelerine ilgili kanunlar ile çok sayıda görev yüklenmiştir. Bu görevleri yerine getirebilmek için harcama yapmak zorundadır. Bu harcamalar bütçe ile verilen yetkiye dayanır. Bu harcamaları cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları olarak üç ana bölüme ayırmak mümkündür. 5302 sayılı kanununun 43. Maddesi ile idari ve mali özerkliği zedelemeyecek şekilde il özel idarelerinin giderleri tespit edilmiş ve gider çeşitleri ayrıntılı olarak sayılmıştır³⁶.

Tablo 3: İl Özel İdarelerinin Harcamaları (2006-2010) (1.000 TL)

2006	2007	2008	2009	2010
5.662.057	6.177.932	6.838.966	7.553.284	8.652.767

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, <http://www.muhasebat.gov.tr/>

34 İnal, a.g.e., s.108

35 2010 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2011, Ankara. http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2010%20MAHALLI_IDARELER_GENEL_FAALİYET_RAPORU.pdf (06.06.2011), s.102

36 İnal, a.g.e., s.112

Yukarıdaki grafikten de görüleceği üzere il özel idarelerinin harcamaları her yıl artış göstermiş ve 2010 yılında en yüksek rakama ulaşmıştır. 2010 yılı itibarıyla il özel idarelerinin giderlerinin fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırmasına baktığımızda genel kamu hizmetlerinin 3.981.282.000 TL, savunma hizmetlerinin 114.084.000 TL, kamu düzeni ve güvenlik hizmetlerinin 160.028.000 TL, ekonomik işler ve hizmetlerin 936.424.000 TL, çevre koruma hizmetlerinin 68.036.000 TL, iskân ve toplum refahı hizmetlerinin 440.920.000 TL, sağlık hizmetlerinin 354.728.000 TL, dinlenme kültür ve din hizmetlerinin 289.196.000 TL, eğitim hizmetlerinin 1.907.399.000 TL, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerinin 400.670.000 TL olduğu görülmektedir ³⁷.

İl özel idaresi bütçesi; takvim yılı başından sonuna kadar bir yıla ait il özel idarelerinin gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına, hizmetlerin yapılmasına ve harcamalara izin veren il genel meclisi kararıdır ve bu bütçe uygulamalarının onanması kesin hesap ile olmaktadır ³⁸.

Bütçenin kesin hesabı, vali tarafından hesap döneminin bitiminden sonra gelen Mart ayı içinde encümene sunulur ve il genel meclisinin Mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır. Bütçede, il özel idaresinin gelirleri, giderleri ve finans kaynakları ayrı ayrı ve ayrıntılı olarak yer alması öngörülmüştür. Öyle ki bu bütçeleme tarzı ile herkesin bütçeyi okuyup anlaması istenmiştir ³⁹.

**Tablo 4: İl Özel İdarelerinin Bütçe Gerçekleşmeleri
(2006-2010) (1.000 TL)**

Yılı	Bütçe Gideri	Bütçe Gelirleri	Bütçe Dengesi
2006	5.662.057	5.635.984	-26.073
2007	6.177.932	6.099.586	-78.346
2008	6.838.966	7.121.956	282.990
2009	7.553.284	7.299.672	-253.612
2010	8.652.767	9.752.093	1.099.326

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, <http://www.muhasebat.gov.tr>

³⁷ 2010 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2011, Ankara. http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2010%20MAHALLI_IDARELER_GENEL_FAALIYET_RAPORU.pdf (06.06.2011), s.92

³⁸ Keleş, Özlem, İl Yönetiminde Bir Yerel Yönetim Organı Olarak İl Özel İdareleri, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2006, Isparta, <http://tez2.yok.gov.tr/> (10.02.2011), s.133

³⁹ Kartal, a.g.e., s.265

Özel idarelerin bütçe gerçekleştirmeleri incelendiğinde; 2006 yılında bütçe gelirlerinin bütçe giderlerinin % 99,5'ini, 2007 yılında % 98,7'sini, 2008 yılında % 104,1'ini, 2009 yılında % 96,6'sını, 2010 yılında % 112,7'sini karşıladığı, 2006, 2007 ve 2009 yıllarında bütçe açıklarının olmasına karşın 2008 ve 2010 yılında bütçe gelirlerinin bütçe giderlerinden fazla olduğu görülmektedir. 2010 yılında il özel idare gelirlerinin giderlerini karşılama oranında önemli bir artış olduğu görülmektedir ⁴⁰.

2.6. İl Özel İdarelerinde Denetim

İl özel idarelerinin denetimi konusu 5302 sayılı Kanun'un 37-41. Maddelerinde düzenlenmiştir. 37. maddesinde denetimin amacı, "faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve il özel idaresi teşkilatının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek" olarak belirtilmiştir. Bu amaçlara yönelik olarak denetim "hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır" denilmektedir.

İl özel idarelerinde iç denetim, dış denetim, vesayet denetimi, yargı denetimi, kamuoyu denetimi ve il genel meclisi denetimi olmak üzere altı farklı denetim türü uygulanmaktadır. Ancak, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun özel idareler için öngördüğü asıl denetim biçimi 'iç ve dış denetim'dir. İç denetim bir anlamda kurumun kendi kendini denetlemesi anlamına gelirken, 'Sayıştay' tarafından yapılması öngörülen dış denetim daha çok mali bir denetim türü olarak karşımıza çıkmaktadır.

İç ve dış denetim kavramları yönetim sistemimize 2005 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile girmiştir. 5302 sayılı Kanun da bu konuda 5018 sayılı Kanuna gönderme yapmıştır.

5018 sayılı Kanun'un 63. maddesinde iç denetim tanımlanmıştır. Buna göre iç denetim: "Kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk

40 2010 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2011, Ankara. http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2010%20MAHALLI_IDARELER_GENEL_FAALİYET_RAPORU.pdf (06.06.2011), s.56

yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.”

5018 sayılı Kanun ile kamu denetimi alanında gerçekleştirilen en önemli yeniliklerden birisi de, fonksiyonel bağımsızlığa sahip ve kendi faaliyetlerinin de hesabını veren, danışmanlık ve rehberlik yönü de olan bir denetim sisteminin getirilmesidir. Bu sistemle birlikte uluslararası denetim standartları ve etik kuralları olan ve mevcut geleneksel denetim ve teftiş sistemini esaslı bir şekilde değiştiren yeni bir denetim anlayışı Türk kamu yönetimi sistemine girmiş bulunmaktadır⁴¹.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün verilerine göre 2010 yılı itibari ile il özel idarelerine toplam 112 İç Denetçi kadrosu tahsis edilmiş ancak bunlardan sadece 45 tanesine atama yapılmıştır. Buna göre il özel idarelerindeki iç denetçi kadrolarının doluluk oranı % 40.18 olarak gerçekleşmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 68. maddesinde geçen “dış denetim” ise, Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası denetimi ifade etmektedir. Dış denetimden amaç aynı kanunda, “genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ye raporlanması” şeklinde ifade edilmiştir⁴²

3. İL ÖZEL İDARELERİNİN SORUNLARI

Bu bölümde özellikle 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yürürlüğe girdikten sonra il özel idarelerinde yaşanan sorunlar ele alınmaya çalışılacaktır. İl özel idarelerinin sorunları genelde merkezi yönetimden kaynaklanan sorunlardır. Yani il özel idarelerinde yaşanan sorunlar genel yönetim sistemimizin il özel idarelerine yansıyan sorunları olarak görülebilir. İl özel idarelerinde yaşanan sorunları birbirinden ayırmak ve bağımsız düşünmek pek mümkün değildir. Bu sorunlar birbirini etkileyen ve bir biri ile bütünleşmiş sorunlardır. Sorunları birbirinden bağımsız olarak düşünmenin zorluğu yanında bahsedilen sorunların daha kolay anlaşılmasını sağlamak amacıyla sorunlar; yapısal sorunlar, insan kaynakları ile ilgili sorunlar ve mali sorunlar olarak üç bölüme ayırarak incelenecektir.

41 Koçak, S.Yaman ve Kavakoğlu, Tamer, “İl Özel İdarelerinde İç Denetim Sisteminin Değerlendirilmesine İlişkin Bir Araştırma”, Sayıştay Dergisi, Sayı:77, 2010, Ankara, 119-148, s.120

42 Kutluk, Ersoy, 3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun Karşılaştırmalı Analizi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2006, Isparta, <http://tez2.yok.gov.tr/> (15.02.2011), s.69

3.1. Yapısal Sorunlar

Bu bölümde özellikle 5302 sayılı kanun ile gerçekleştirilmeye çalışılan reform sonrasında il özel idarelerine verilen yeni statü, merkezi idare ile olan ilişkisi, görev ve yetkileri, organları arasındaki yetki-görev-sorumluluk paylaşımından kaynaklanabilecek sorunlar gibi özel idarelerin yeni yapıları ile ilgili ortaya çıkan sorunlar üzerinde durulacaktır.

3.1.1. İl Özel İdarelerinde Özerklik ve Siyasallaşma Sorunu

Güçlü yerel yönetimlerin devlet yönetiminde ahengi ve siyasal birliği bozabileceği ileri sürülmektedir. Merkezîyetçi devlet yapısını koruma isteği ve etnik ayrılıkların siyasal bölünmeler doğuracağı endişesi birçok ülkede yerel yönetimlerin idari ve mali olarak istenilen olanaklarla donatılmasını engellemektedir⁴³. Bu açıdan il özel idareleri demokratik ve özerk birer yerel yönetim birimleri midir sorusuna, 5302 sayılı Kanun ile oluşturulan yeni sistem için dahi pozitif bir cevap verilememektedir. Demokratik değildir çünkü özel idareler halkın seçtiği temsilciler ile yönetilmemektedir. Özel idarelerin demokratik birim olmasının önündeki en önemli engel olarak valinin, dolayısıyla merkezi yönetimin özel idare üzerindeki etkisi gösterilmektedir. İl özel idarelerinin merkezi yönetim birimi olan valiliklerle olan iç içeliği, başının ve icra organının vali olması halkın özel idareleri kendi başına bir yerel yönetim birimi olarak tanınmasını da engellemiştir. Sonuçta ise özel idarelerin kendi kaynaklarıyla yaptığı hizmetler dahi devlete mal edilmiştir⁴⁴.

İl özel idarelerinin başında, merkezi idarenin de temsilcisi olan valinin bulunması, mahalli idarelerin özerkliği açısından sürekli tartışma konusu olmuştur. Bu konuda, bazı uzmanlarca il özel idarelerinin de diğer mahalli idare birimleri gibi kendi başkanlarını serbestçe seçme imkânına sahip olmaları gerektiği ileri sürülmüştür⁴⁵.

İl özel idaresi sistemi içersinde il genel meclisinin veya üyelerinin siyasi güdülerle çok da rasyonel olmayan işlere giriştikleri veya bunu istedikleri dile getirilmektedir. Vali, vali yardımcısı, genel sekreter ve kaymakamların sürekli olarak bu rasyonel olmayan işlerin önünde perde olmak ve bu

43 Sezer, Özcan ve Vural, Tarık, "Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı", Maliye Dergisi Sayı: 159, 2010, s.211

44 Kartal, a.g.e., s.94-95

45 Dönmez, Mustafa, **İl Genel Meclisi Üyesinin El Kitabı**, Mahalli İdareler Derneği Yayını, Yayın No:70, 2009, Ankara, s.106

konularda mücadele etmek zorunda oldukları bilinmektedir. Bu durum valinin il genel meclisi başkanlığından alınmasıyla daha da derinleşmiştir⁴⁶.

Yine yerel yönetimlerin hizmet yönleri açısından dikkat edilmesi gereken bir diğer husus da, hangi hizmetlere öncelik verileceği, hangi hizmetlerin mevcut imkânlar çerçevesinde öncelikli olarak yerine getirileceği ile ilgili kararlardır. Bu noktada yerel yönetimlerin bir başka yönü olan, siyasi yönünün devreye girebildiğini görmekteyiz. Zira yerel yönetimlerin hizmet dışında ikinci boyutları hangi hizmetlere öncelik verileceğini tespittir ki, bu da yerel yönetimlerin siyasi boyutunu öne çıkarır. Siyasi boyutun hizmet boyutunun önüne geçmesi ise, yerel yönetim hizmetlerinde hem aksamalara hem de kalite düşüklüğüne sebep olmaktadır⁴⁷.

3.1.2. İl Özel İdare Organları Arasındaki Sorunlar

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. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 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 düşünülmektedir⁴⁸.

5302 sayılı Kanun’un 29 ve 30. maddeleriyle valiyi hem il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi ve il özel idaresi teşkilatının en üst amiri olarak belirleyip, hem de genel karar organından tamamen dışlamak kendi içinde tutarsız ve çelişkili bir yaklaşım sergilemekte ve Devlet otoritesinin etkisini kıran bir yapı ortaya koymaktadır. Öte yandan mevcut sistemde seçilmiş değil de atanmış bir kişi olan valiye, il özel idaresinin bir organı olarak sadece yürütme organı yetkileri değil aynı zamanda il

46 Kartal, a.g.e., s.240

47 Salman, Nurhayat, *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yerel Yönetimlerde Modernizasyon Süreci*, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2008, Isparta, <http://tez2.yok.gov.tr/> (15.02.2011), s.103

48 Çetin, Sefa, *Yerel Yönetim Birimi Olarak Türkiye’de İl Özel İdareleri*, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, sayı:25, Aralık 2009, 249-258, s.255

özel idaresi personelini atamak, bağış kabul etmek ve kanunlarla bizzat il genel meclisine ve encüme verilmemiş olan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak (m.30) gibi tipik karar alma yetkileri de tanınmaktadır. Bu durum da Anayasanın 127. maddesinde yer alan 'yerel yönetimlerin karar organları seçimle iş başına gelir' kuralına aykırılık teşkil etmektedir ⁴⁹.

İl özel idare kanununun reformundan sonra seçilmiş kanadının atanmışlara karşı yasal düzeyde güç kazandığı, bunun da il özel idarelerinin siyasi niteliğini arttırdığı gözlemi, doğal olarak, il özel idareleri bünyesindeki atanmış-seçilmiş ilişkilerinin daha gerilimli olma ihtimaline işaret eder. Gerçekten de, bu reform sürecinde atanmışların güçlendiği tek il özel idaresi organı il encümeni olmuştur. Vali ile genel meclis arasındaki iktidar mücadelesinin il encümenini aşan bir boyutu vardır. Gündemin belirlenmesinde meclis başkanlığının belirleyici hale gelmesi ve meclisin, valinin önerdiği gündem maddelerini değiştirme yetkisine kavuşmaları yanında yeni yasa, gündem belirlemenin ötesinde meclis kararları bağlamında da yeni bir sistem getirmeyi amaçlamıştı. 5302 sayılı yeni kanun ile valinin meclis kararları üzerindeki onama yetkisi korunmuş olsa da, vali tarafından meclise iade edilen kararlara meclisin direnmesi durumunda vali söz konusu kararı onaylamak zorunda olacaktı. Fakat bu madde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildi. Mahkeme yasanın uygulamasında bir boşluk olmaması için yasama organına yeni bir düzenleme yapması için iki yıl süre verdi ve iptal kararının bu tarihten sonra yürürlüğe girmesine hükmetti. Mart 2009 tarihinde bu süre dolduğu halde yeni bir düzenleme yapılmadığı için ilgili madde iptal edildi. Böylece, valinin meclis kararlarını onama yetkisi eski düzenlemede olduğu gibi korunmuş oldu ⁵⁰.

İl özel idarelerinin karar organı olan il genel meclisi üyelerinin yerel yönetimler alanında genellikle eğitim ve deneyimleri yetersiz kalması da diğer bir sorun alanıdır. 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 kurumsallaşma sağlanması zorlaşmaktadır ⁵¹.

49 Harman, Esra, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Uyarınca Türkiye'de İl Özel İdaresi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Y. Lisans Tezi, 2006, Ankara, <http://tez2.yok.gov.tr/> (10.02.2011), s.31

50 Bayraktar, Ulaş, *Reform Sonrası İl Genel Meclisleri Dönüşüm ve Statüko*, Kalkedon Yayıncılık, 2011, İstanbul, s.92

51 Çetin, Sefa, *Yerel Yönetim Birimi Olarak Türkiye'de İl Özel İdareleri*, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, sayı:25, Aralık 2009, 249-258 <http://sbe.dumlupinar.edu.tr/duyurular/sbe25.pdf> (12.06.2011), s.254

3.1.3. Görev Alanı ve Kurumlar Arası İlişkiler İle İlgili Sorunlar

İl özel idarelerinin görev ve yetki alanlarının eğitim, sağlık, çevre, imar, kültür ve turizm gibi çok çeşitli konuları kapsamaktadır. Aslında, sözü edilen alanlarda 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, görece, esnek ve hızlı çalışma yeteneği bu kuruluşlarda yoktur. Bu yapı da il özel idarelerinin çalışma kapasitelerini olumsuz etkilemektedir⁵².

İl özel idarelerinin görev alanının, bugün sahip oldukları imkân ve olanaklar düşünüldüğünde, çok geniş tutulduğu söylenebilir. Bundan daha da önemlisi il özel idarelerine verilen birçok görev hem büyükşehir belediyelerine, hem belediyelere hem de merkezi yönetime verilmiştir. Yani, il bütününde hangi görevlerin il özel idaresinden beklendiği net olarak belirlenmediğinden il içinde yetki ve görev karmaşası yaşanmıştır. Birimler arasında yaşanan bu yetki ve görev karmaşasının sonucunda il özel idarelerinin yerel yönetim birimi özellikleri bile tartışılır olmuştur. Özel idarelerin özellikle görev, yetki ve sorumlulukları ile gelirleri ve kapasitelerinin uyumunu sürekli bir gerilemeyi meydana getirmiş ve kamuda neredeyse tanınmaz bir kurum haline dönüşmüştür⁵³. Özel idarelerin bugünkü şartlarda daha fazla fonksiyonlaştırılması ve yeniden yapılanma çalışmalarının nihayetlenmesi etkin bir hizmet verebilmesi için en önemli husustur. Çünkü böyle bir yetki karmaşası durumunda bir görevin hiçbir kurum tarafından yerine getirilmeyerek ortada kalması ya da siyasi ve başka çıkar ilişkileri neticesinde gereksiz hizmetlerin ortaya konulması mümkündür.

İl özel idarelerine ve bu idarenin organlarına verilen görev ve sorumluluklarına bakıldığında bu görevler arasında idari yaptırım kararı verme yetkilerinin bulunduğu görülmektedir. Bu yaptırımların uygulanabilmesi için il özel idarelerinde bir yürütme ve icra gücüne ihtiyaç bulunmaktadır. Bu ihtiyacın giderilebilmesi için il özel idarelerinin eli, kolu, kulağı ve yürütme gücü olacak il özel idaresi zabıta teşkilatının kurulması önem arz etmektedir. Aksi takdirde verilen birçok görevi istenilen şekilde yürütülmesi imkânını il özel idareleri bulamayacaklardır⁵⁴.

52 Çetin, a.g.e., s.255

53 Duran, a.g.e., s.3

54 Tamer, a.g.e., s.181

Ülkemizde gerek yerel yönetimlerin kendi aralarında gerekse merkezi yönetim kuruluşları ile koordinasyonlarında 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. Anayasa ve yasalarımızda bu işbirliğini mümkün kılan düzenlemelere rağmen yerel yönetimler arasındaki koordinasyon son derece zayıftır. Özellikle il genel meclisi üyelerinin çoğunluğunu oluşturan siyasi parti ile belediye meclisi üyelerinin çoğunluğunu oluşturan siyasi partinin ve belediye başkanının farklı olduğu illerde il özel idareleri ile belediyeler arasında bu işbirliği yok denecek kadar azdır. Hâlbuki kurulacak etkili işbirlikleri ile bir taraftan birçok ortak sorunun hızlı bir şekilde ve düşük maliyetle çözülmesi kolaylaşacak, öteki taraftan da, kıyaslama ve birbirinden öğrenme yoluyla da kurumsal başarı artabilecektir⁵⁵.

Özel idarelerin diğer kurum ve kuruluşlar ile ortak birçok proje gerçekleştirmesine rağmen, bu birimler ile yeterli iletişim kurduğu söylenemez. Sadece ilde beraber görev yaptıkları merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri ile değil, diğer illerde yatay hiyerarşikleri olmasına rağmen ve aynı işleri yürütmelerine rağmen diğer il özel idarelerle de iletişimlerinin olmaması, bilgi ve tecrübe paylaşımını sağlayamamaları önemli bir kurumsal eksiklik olarak göze çarpmaktadır. İl özel idarelerinin birbirleriyle iletişim halinde olması şeffaflık ve verimlilik açısından önemlidir. Bu şekilde başarılı uygulamalar daha çabuk benimsenip yayılabilir, yanlışlıklar ise daha çabuk belki de hiç yapılmadan engellenebilir.

3.1.4. Tanıtım Yetersizliği

Ülkemizde il özel idarelerinin çalışmalarına yönelik genel bir değerlendirme yapılmamaktadır. Özellikle geri kalmış yörelerimizde, yerel hizmetlerin çoğunda mülki amirler hizmetlerin yerine getirilmesini başarıyla yürütmekte ancak bu başarı çoğu kere fark edilememektedir. Bundan dolayı, il özel idarelerinin yaptığı faaliyetler genellikle gözden kaçmaktadır. Bu kuruluşların yaptıkları faaliyetlerin toplandığı faaliyet raporları yeterli olmamıştır⁵⁶.

Yerel yönetimler aslında halkın en yakınında, onun günlük yaşantısıyla ilgili sorunlara çözüm arayan, karar organları yerel halkın oylarıyla se-

55 Çetin, a.g.e., s.255

56 Toprak, Zerrin, *Yerel Yönetimler*, Nobel Yayınları, 2006, Ankara, s.61

çilen kamu tüzel kişileridir. Bu nitelikleriyle halkın çok yakından tanıdığı yönetim olması gerekir. Örneğin 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 değildir⁵⁷.

Yeterince tanınmayan, bilinmeyen örgütlerden iyi hizmet beklemek zordur. Nasıl ki, ürününün tanıtımını yapamayan işletmeler amaç ve hedeflerine ulaşmakta zorlanmaktalar; 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 belirlenemeyecektir⁵⁸.

Bir diğer önemli husus ise yerel yönetimlerin demokrasinin eğitim kuruluşları olarak görülmesidir. İl özel idareleri de demokrasi kültürünün daha hızlı geliştiği, siyasal hayatın birçok yönleriyle öğrenildiği kuruluşlardan birisidir. İl özel idareleri de demokrasi kültürünün daha hızlı geliştiği, siyasal hayatın birçok yönleriyle öğrenildiği kuruluşlardan birisidir. Ancak belediyelerde görev alan insanların tanınırlığı ne yazık ki il özel idarelerinde görev yapanlardan daha fazla olmaktadır. Örneğin 23.dönem TBMM üyeleri arasında, 36 tane Belediye Başkanlığı, 52 tane Belediye Meclisi Üyeliği ve 27 tane de belediyelerde üst düzey bürokratik yapmış milletvekili bulunmaktaydı⁵⁹. Bu açıdan hem kurum olarak il özel idarelerinin hem de orada görev alan insanların tanıtımının, il özel idarelerine olan ilgiyi arttıracığı söylenebilir.

3.2. İnsan Kaynakları ile İlgili Sorunlar

Özel idarelerde insan kaynakları ile ilgili yaşanan sorunlar çoğunlukla genel idarelerde de görülen sorunlarla benzerlik göstermektedir. Bunlardan belki de en önemlisi özel idarelerdeki nitelikli personel sayısının azlığıdır.

57 Tamer, a.g.e., s.208

58 Çetin, a.g.e.,s.256

59 Koçak, S. Yaman ve Ekşi, Ali, “Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler”, SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi, Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 21, 2010, Isparta, 295-307., s.304

Sayı ve nitelik olarak yeterli personele sahip olmak bir kurumun etkin olmasının en önemli unsurlarından birisidir. Oysa özel idareler Cumhuriyet tarihi boyunca yeterli sayıda ve nitelikte personele sahip olmamış ve bu durum en fazla eleştirildiği konulardan birisi olmuştur. Ancak bu eksikliğin giderilmesinin tek başına il özel idarelerini işlevsel hale getirmeyeceği de açıktır⁶⁰. Çünkü yönetim bir sevk ve idare birimi olarak, kendisine verilen görev, yetki ve sorumluluklarıyla, personeliyle, araç-gereciyle, aynı ve nakdi kaynaklarıyla bir bütünlük oluşturur. Bu unsurlardan birisinin eksik kalması o kurumu işlevsiz bırakmaya yetebilir. 5302 sayılı Kanun ile yeni bir yapılanma ve canlanma süreci yaşanmasına ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kaldırılmasıyla önemli bir insan kaynağı, araç-gereç ve makinenin il özel idarelerinin kullanımına sunulmasına karşın il özel idareleri yıllardır bu unsurların çoğundan mahrum kalmışlardır.

İl özel idarelerinde daimi kadroda ya da belli alanlarda (çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, sosyal ve ekonomi, kültür ve sanat, bilişim ve iletişim, planlama, araştırma, eğitim ve danışmanlık) sözleşmeli personel çalıştırılabilmektedir. 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 gözükken bir yaklaşımdır. Burada dikkat edilmesi gereken husus, sözleşmeli personel istihdamında aşırıya kaçılmaması ve sistemin politika alet edilmemesidir⁶¹.

Ayrıca, 5620 sayılı Kamuda Geçici İş Pozisyonlarında Çalışanların Sürekli İşçi Kadrolarına ve Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri Geçici İşçi Çalıştırılmaları ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un uygulanması neticesinde geçici işçilerin sürekli işçi kadrolarına ve sözleşmeli personel statüsüne geçirilmesi ile il özel idarelerinde personel harcamalarında belli bir oranda artış olmuştur. Ancak, il özel idarelerin hem personel istihdamı konusunda disiplinleri, hem de gelirlerindeki artışın personel harcamalarındaki artıştan daha fazla olması 2005 yılından bu yana personel harcamalarının toplam harcamalar içindeki payını azaltmaktadır⁶².

60 Kartal, a.g.e., s.246

61 Bıçaklı, Buket, *Türkiye'de İl Özel İdarelerinin Gelişimi ve Dönüşümü*, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Y. Lisans Tezi, 2009, Erzurum, <http://tez2.yok.gov.tr/> (15.02.2011), s.34

62 *2010 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2011, Ankara. http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2010%20MAHALLI%20IDARELER_GENEL_FAALİYET_RAPORU.pdf (06.06.2011), s.66

İl özel idarelerindeki mevcut personelin özlük haklarının yetersizliği özel idarelerdeki insan kaynakları ile ilgili yaşanan sorunlardan bir diğeridir. Ülkemizde genellikle kamu çalışanlarının özlük hakları ile ilgili düzenlemeler yapılırken merkez-taşra ayrımı yapılır ve merkezde görev yapan kamu çalışanları taşradakilere göre daha iyi özlük haklarına sahip olurlar. Bunun sebebi de Kamu personelinin özlük hakları ile ilgili bir düzenleme yapılırken herkesin pazarlık gücü nispetinde bir hakka sahip olmasından kaynaklanır. Özel idarelerin gerek merkezden uzak olmaları gerekse pazarlık güçlerinin hemen hemen hiç olmaması nedeni ile özlük haklarının birçok kurumdaki personelin özlük haklarına göre yetersiz kalmasına neden olmuştur. Bu durum hem çalışan personel açısından özel idarelerin cazibesini azaltmakta, hem de diğer kurumlardan nitelikli personelin özel idarelere geçmesindeki en büyük engel olarak görülmektedir.

3.3. Mali Sorunlar

Yerel yönetimler, yerel düzeyde hizmet üreten kuruluşlar olduklarına göre, görevlerini yerine getirmeleri, harcama yapabilecek gerekli mali kaynaklara sahip olmalarına bağlıdır. Bu nedenle, gider ve gelir arasında fonksiyonel bir ilişki vardır. Hizmetten doğan gider, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüşüldüğüne göre, gelirin de bölüşülmesi gerekir⁶³.

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. 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 etkinlik ve verimliliği esas alan bir yatırım bütçesinin oluşturulup uygulanamamasıdır⁶⁴.

Kamu ya da özel, bir kurumun etkin ve başarılı olabilmesi için ihtiyaç duyduğu mali güce, personele, araç gereç ve makineye sahip olması gerekir. Tüm bu maddi imkânların yanında bir de kamu kurumlarının, açık bir şekilde, yetki, görev ve sorumlukla donatılmış olmaları gerekir. İl özel idarelerinin tarihi incelendiğinde bu konularda hiçbir zaman yeterli imkânlara kavuştuğu söylenemez. Yeterli sayılabilecek ölçüde görev ve

63 Dönmez, a.g.e., s.49

64 Çetin, a.g.e., s.254

yetki verilmiş ancak bu görevlerini yerine getirebilmesi için gereken mali güce ve diğer imkânlarla sahip olamamışlardır⁶⁵.

Merkezi idare ile yerel yönetimler arasında ilk önce hizmet paylaşımı yapılmış daha sonra ise hizmetlerin paylaşımına uygun olarak mali kaynakların paylaşılması gündeme gelmiştir. Bu paylaşımında yerleşme sürecinin de etkisiyle merkezi yönetimin yerel yönetimlere görev devrinde herhangi bir sorun yaşanmazken, gelir ve kaynakların paylaşımında önemli sorunların ortaya çıktığı görülmektedir. Bunlardan bazıları; yerel düzeyde mali disiplin eksikliğinin makro ekonomik istikrarı tehdit etmesi, yerel yönetimlerin yüksek düzeyde borçlanmaları, yerel düzeyde yönetim kapasitesi yetersizliği yüzünden yetersiz ve düşük kalitede hizmet, yerel düzeyde yolsuzluklar ve kontrolsüz harcamaların artması gibi olumsuzluklardır⁶⁶.

5302 sayılı Kanun il özel idarelerine çok geniş yetki ve görevler vermiştir. Asıl sorun ve tartışma alanı il özel idarelerine verilen bu yetki, görev ve sorumluluklar karşısında gereken mali kaynağın, personelin, araç ve gerecin, vb. verilmemiş olmasıdır. İl özel idarelerinin yapmakla yükümlü oldukları görevler ile gelirleri arasında denge kurulamadığından, il özel idareleri büyük ölçüde merkezi idarenin mali yardımına ihtiyaç duymaktadırlar. Merkeze bağımlılık ise alınan kararlar ve yapılan icraatlarda merkezin etkisinde kalınmasına neden olmaktadır. Bu nedenle özel idare yapısında öz gelir kaynakları ön plana çıkarılmalı, merkezi idarenin yapacağı yardımlar ise özel idare gelirleri üzerindeki tasarruf yetkisini sınırlandırmayacak şekilde kullanım alanı belirtilmeden yapılmalıdır. Kısacası, özel idarelere kamu hizmetlerini gerçekleştirmek üzere görev ve yetkilerin aktarımı yanında mali kaynak tahsisi de gereklidir ve bu şekilde merkeze mali açıdan bağımlılık engellenmiş olacaktır⁶⁷.

Yerel yönetimlerde etkinlik, sosyal adalet ve tarafsızlık, bu idarelerin görevlerini yerine getirebilecek düzeyde gelir kaynaklarına sahip kılınması ile sağlanabilir. Genel eğilim, yerel yönetimlerin kendi öz sorumluluk alanlarında etkin, verimli ve özerk kuruluşlar haline getirilmesi yönündedir. Gerek 1961 Anayasası'nda gerekse 1982 Anayasası'nda "yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanır" hükmünün yer almasına rağmen günümüze dek alınan mesafe, istenilenin gerçekleştirilemediği ya da gereğince yerine getirilemediği sonucunu doğurmaktadır.

65 Kartal, a.g.e., s.97

66 Sezer ve Bural, a.g.e., 207-212

67 Keleş, a.g.e., s.120

Türkiye'nin idari ve mali sistem bakımından geleneksel merkezîyetçi sisteme sahip olması, yetkilerin büyük oranda merkezde toplanmasında kendini göstermektedir. Merkezi idare, mali kaynakları elinde toplamakta ve bunları yerel yönetimleri etkilemede bir araç olarak kullanmaktadır. Siyasetin finansmanı konusu da tam olarak burada kendini göstermektedir. Bu durum ülkemizde özellikle de modern yerel yönetim anlayışının gelişmesi açısından sakıncalı sonuçlar doğuracağından, bu konunun çözüme kavuşturulması gerekmektedir⁶⁸.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Dünya geçmişten günümüze devam eden hızlı bir değişim ve dönüşüm süreci yaşamaktadır. Bu değişim genellikle önce toplumlari etkilemekte daha sonra yönetimler de buna uymak durumunda kalmaktadırlar. Ülkemiz ise bu değişimin etkisine çok uzun süre önce girmiş ve çeşitli aktörlerin etkisi ve zorlaması ile de olsa yerel yönetimler ve özel idareler ile ilgili olarak geçmişten günümüze birçok reform çalışması gerçekleştirilmiştir. Özellikle Avrupa Birliği müktesebatına uyum sağlama çabaları olmak üzere çeşitli etkenlerle 2000'li yılların başından itibaren hız kazanan kamu yönetimi reform sürecinde bir takım önemli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerden 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun yerelleşmeye giden yolda çok büyük önemi vardır. Çalışmanın ilk bölümlerinde 5302 sayılı Kanun ile il özel idarelerinde meydana gelen değişim anlatılmış ve bu kanuna göre il özel idarelerinin organları, mali yapısı, teşkilat yapısı gibi özel idareler hakkında genel bilgiler verilmiştir. Üçüncü bölümde özel idarelerde var olduğu düşünülen sorunlar üzerinde durulmuş ve 5302 sayılı Kanunun olumlu ve olumsuz yansımaları aktarılmaya çalışılmıştır.

Aslında il özel idaresiyle ilgili olarak dile getirilen neredeyse bütün sorunların altında yönetim sistemimizin aşırı merkezîyetçi yapısının olduğuna dair genel bir kanı vardır. Özel idarelerde yaşanan sorunların bazıları merkezi yönetimden kaynaklanmakta ve çözümünü de ancak merkezi yönetimin düzenleme yapmasına bağlı bulunmaktadır. Özel idareler ile ilişkili yapılması planlanan düzenlemeler siyasi kaygılar, ekonomik yetersizlikler, yöneticilerin tutumu, sorun alanlarına yönelik çözüm önerilerinin zayıf olması gibi nedenlerle uygulama alanı bulamamıştır. Dolayısı ile bu sorunların çözümünün çok kısa bir sürede üretilmesi belki mümkün olmayacaktır. Çünkü değişim ve dönüşüm zaman alıcı bir iştir ve bir anda

68 Urhan, V.Feyza, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması", Sayıştay Dergisi, Sayı:70, 2008, s.85-102, s.99

yapılıp tamamlanabilecek bir süreç de değildir. Bu süreç en güzel ve en doğruyu buluncaya kadar devam edecek, fakat en güzel ve en doğruyu bulmak belki de hiç bir zaman mümkün olmayacaktır.

O zaman özel idareler adına en doğru ve en güzeli bulabilme adına neler yapılabilir? Bu soruya mutlak çözüm önerileri sunabilmek mümkün değildir. Buna rağmen il özel idarelerinin daha etkin role sahip birer yerel yönetim birimleri olabilmeleri amacıyla aşağıdaki öneriler yapılabilir.

Özel idareler mevcut halleri ile merkezi yönetime bağlı ve onun ildeki uzantısı şeklinde algılanmaktadır. Bu algıdan özel idareleri kurtarmak için bu idarelere yüklenen misyon ve vizyon açıkça belirlenmeli ve özel idareler bu misyon ve vizyonu gerçekleştirebilecek şekilde geliştirilmelidir. Yapılacak yeni düzenlemeler ile il özel idareleri, merkezi yönetimin birer uzantısı algısından kurtarılmalı ve daha demokratik kurumlar haline getirilmelidir.

Özel idarelere sahip olduğu imkân ve olanakların çok üzerinde görev ve yetki verildiği söylenebilir. Üstelik bu görevlerin bir kısmının sınırları da açıkça belirtilmemiştir. Görevlerden bir kısmı hem özel idarelere hem belediyelere hem de merkezi yönetime verilmiştir. Böyle bir durumda bir görevin hiçbir kurum tarafından yerine getirilmeyerek ortada kalması ya da siyasi ve başka çıkar ilişkileri neticesinde gereksiz hizmetlerin ortaya konulması ihtimali bulunmaktadır. Yapılacak düzenleme ile özel idarelerin görev alanları açık ve net olarak belirtilmelidir.

İl özel idarelerin ildeki diğer kurum ve kuruluşlar ile yeterli iletişim kuramadığı görülmektedir. Aynı iletişim kopukluğu özel idarelerin kendi aralarında da mevcuttur. Farklı illerdeki özel idareler genellikle benzer işler ve hizmetler yürütmesine rağmen bilgi ve tecrübelerini paylaşabilecekleri ortak bir platform bulunmamaktadır. İçişleri Bakanlığı tarafından geliştirilmeye çalışılan e-içişleri otomasyon programı bu sorunu çözmeye yardımcı olabilecek bir program olarak görülmektedir. Bu program daha da geliştirilerek kullanıcıların bilgi ve tecrübelerini aktarabilecekleri bir platformun oluşturulması, hem özel idarelerin birbirleri ile olan iletişim kopukluğunun giderilmesinde hem de sorunlara ortak çözüm yolu üretme konusunda yararlı olacaktır.

İl özel idarelerine ve bu idarenin organlarına verilen görev ve sorumluluklar arasında idari yaptırım kararı verme yetkisi bulunmaktadır. Bu yaptırımların uygulanabilmesi için il özel idarelerinde bir yürütme ve icra gücüne ihtiyaç bulunmaktadır. Bu ihtiyacın giderilebilmesi için il özel idarelerinde belediyelerdeki zabıta teşkilatına benzer bir özel idaresi zabıta teşkilatının kurulması uygun olabilir.

Yeni düzenlemelerde, merkezi idarenin yerel yönetimlere devrettiği görevlerin etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi için, yeterli kaynak tahsis edilmemiştir. Ülkemizde özel idarelerin genel bütçeden aldığı pay çok düşüktür. Bu nedenle, özel idarelere verilen görevlerle orantılı olarak genel bütçeden yeterli pay verilmelidir. İl özel idarelerinin, hizmetleri istenilen seviyede sunabilmesi için mali kaynaklarının yeterli olması gerekir. Bu nedenle, mali kaynaklar yeterlilik ve çeşitlilik taşınmalıdır. Bu anlamda, özel idarelerin öz gelirlerinin artırılması için belediyeler gibi özel bir gelir kanunu çıkarılmalıdır. Bu kanunda özel idarelerin gelirleri ve kaynakları açıkça belirtilmelidir. Köy hizmetleri il müdürlüklerinin görev, araç gereç ve personeliyle birlikte il özel idarelerine devredildikleri için il özel idarelerinin giderleri artmıştır. Bu nedenle, il özel idarelerine devredilen görevlere ilişkin gelirlerin de il özel idarelerine verilmesi sağlanmalıdır. Aksi durumda, zaten yetersiz olan il özel idarelerinin mevcut kaynaklarıyla kendisine verilen bu görevleri yapabilmesi mümkün değildir. İl özel idaresi varlıkları bürokratik ve siyasi kaygılardan uzak yönetilmelidir. Varlıkların gelir getirebilecek alanlarda kullanılmasına özen gösterilmelidir.

İl özel idarelerinin en önemli sorunlarından birisi bu kuruluşların sahip olduğu nitelikli personel sayısının azlığıdır. Gerek özlük haklarının yetersiz olması gerekse buralarda çalışanların siyasi baskı ile karşılaşma ihtimalleri özel idareleri çalışması cazip kuruluşlar olmaktan çıkarmıştır. Nitelikli personel bu idarelere gelme ve çalışmaya devam etme konusunda çok istekli davranmamaktadır. Var olan bu nitelikli personel sıkıntısını giderebilme adına özel idare kanununa bazı uzmanlık gerektiren alanlarda sözleşmeli personel çalıştırabilme hakkı getirilmiştir. Ancak sözleşmeli personel çalıştırmanın da bazı sakıncaları ortaya çıkmıştır. Öncelikle bu yöntem yerel politikacıların yoğun müdahalelerine maruz kalacağından dikkatle uygulanması gereken bir yöntem olmalıdır. Bu sistemde iş güvenesi ortadan kalkacağından kadrolu çalıştırmak esas, sözleşmeli ise istisna olmalıdır. Kadrolu nitelikli personel için özel idareleri cazip hale getirmek için de özellikle özlük haklarının iyileştirilmesi ve personelin dışarıdan gelecek baskılara karşı güvence altına alınması gerekmektedir.

Sonuç olarak, yapılan bunca reform çalışmasına rağmen il özel idarelerinin sorunları bitmemiştir. Yakın zamanda bitmesi de beklenmemelidir. Yukarıda da bahsettiğimiz gibi değişim ve dönüşüm zaman alıcı bir iştir ve bir anda yapıp tamamlanabilecek bir süreç de değildir. Yapılan her reform yeni sorunlar ve yeni çözüm arayışları ortaya çıkaracaktır.

KAYNAKÇA

- Bayraktar, Ulaş, *Reform Sonrası İl Genel Meclisleri Dönüşüm ve Statüko*, Kalkedon Yayıncılık, 2011, İstanbul
- Bıçaklı, Buket, *Türkiye’de İl Özel İdarelerinin Gelişimi ve Dönüşümü*, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Y. Lisans Tezi, 2009, Erzurum, <http://tez2.yok.gov.tr/> (15.02.2011)
- Coşkun, Bayram ve Uzun, Turgay, “Yerel Yönetimlerde Borçlanma”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Editörler), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -1: Reform*, Nobel Yayınevi, 2005, Ankara
- Çetin, Sefa**, *Yerel Yönetim Birimi Olarak Türkiye’de İl Özel İdareleri*, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, sayı:25, Aralık 2009, 249-258 <http://sbe.dumlupinar.edu.tr/duyurular/sbe25.pdf> (12.06.2011)
- Denizli İl Özel İdaresi Stratejik Plan 2010-2014*, Denizli İl Özel İdaresi Yayın No:3 Türkerler Ofset Denizli, 2010
- Denizli İl Özel İdaresi 2009 Yılı Faaliyet Raporu*, 2010
- Duran, Alper, *Geçmişten Günümüze İl Özel İdareleri ve Geleceği*, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Y. Lisans Tezi, 2009, Sivas <http://tez2.yok.gov.tr/> (15.02.2011)
- Dönmez, Mustafa, *Açıklamalı- İçtihatlı İl Özel İdaresi Kanunu*, Mevzuat Yayıncılık, 2. Baskı 2011, Ankara
- Dönmez, Mustafa, **İl Genel Meclisi Üyesinin El Kitabı**, Mahalli İdareler Derneği Yayını, Yayın No:70, 2009, Ankara
- Erhan, Gülsüm, *İl Özel İdarelerinde Yeniden Yapılanma ve İl Özel İdarelerinin Mahalli İdare İçindeki Yeri*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Y. Lisans Tezi, 2007, İstanbul, <http://tez2.yok.gov.tr/> (10.02.2011)
- Günday, Metin, *Kamu Yönetimi Reformunun İdari Yapılanmaya İlişkin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi*, Devlet Personel Uzmanları Derneği, 2010, <http://www.dpud.org/kamu-personel-yonetimi/1214-kamu-yoenetimi-reformunun-dari-yapılanmaya-likin-anayasal-ikeler-acsndan-deerlendirilmesi> (15.02.2011)
- Güngör, Hayrettin, *İl Özel İdaresi Mevzuatı*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayınları, Özyurt Matbaacılık, 2007, Ankara.
- Harman, Esra, *5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Uyarınca Türkiye’de İl Özel İdaresi*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Y. Lisans Tezi, 2006, Ankara, <http://tez2.yok.gov.tr/> (10.02.2011)
- İnal, Mustafa, *Açıklamalı 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu El Kitabı*, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayınları, 2008, Ankara
- Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Genel Rapor, *TODAİE Yayını*, No:238, 1991, Ankara
- Kartal, Nazım, *İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: Uygulama Aşaması Üzerine Bir Çözümleme*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2010.

- Keleş, Özlem, İl Yönetiminde Bir Yerel Yönetim Organı Olarak İl Özel İdareleri, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2006, Isparta, <http://tez2.yok.gov.tr/> (10.02.2011)
- Koçak, S. Yaman ve Ekşi, Ali, "Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye'de Yerel Yönetimler", SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi, Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 21, 2010, Isparta, 295-307.
- Koçak, S. Yaman ve Kavakoğlu, Tamer, "İl Özel İdarelerinde İç Denetim Sisteminin Değerlendirilmesine İlişkin Bir Araştırma", Sayıştay Dergisi, Sayı:77, 2010, Ankara, 119-148
- Kutluk, Ersoy, 3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun Karşılaştırmalı Analizi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2006, Isparta, <http://tez2.yok.gov.tr/> (15.02.2011)
- Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2009 Yılı Mahalli İdareler Mali İstatistikleri Bülteni, 2010, www.muhasabat.gov.tr (07.07.2011)
- Oktay, Tarkan, *Yerel Yönetim Reformu Sonrasında İl Özel İdareleri*, Hayat Yayın Grubu, İstanbul, 2010
- Salman, Nurhayat, *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yerel Yönetimlerde Modernizasyon Süreci*, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2008, Isparta, <http://tez2.yok.gov.tr/> (15.02.2011)
- Sezer, Özcan ve Vural, Tarık, "Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı", Maliye Dergisi Sayı: 159, 2010
- Tamer, Mustafa, *Açıklamalı- Yorumlu-İçtihatlı İl Özel İdareleri*, Mustafa Tamer Stratejik Araştırmalar Vakfı Yayınları, No:01, 2009, İzmir
- Tamer, Mustafa, **İl Özel İdareleri**, Anadolu Matbaacılık, 2003, Ankara
- Tamer, Mustafa, **İl Özel İdareleri**, Anadolu Matbaacılık, 1998, İzmir
- Toprak, Zerrin, *Yerel Yönetimler*, Nobel Yayınları, 2006, Ankara
- Urhan, V.Feyza, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması", Sayıştay Dergisi, Sayı:70, 2008, s.85-102
- 2010 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2011, Ankara. http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2010%20MAHALLI_IDARELER_GENEL_FAALİYET_RAPORU.pdf (06.06.2011) 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr> <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5302&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=> (12.03.2011) 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Genel Gerekçesi <http://www.belgenet.com/yasa/k5197-2.html> (07.03.2011)