

TÜRKİYE’DE İL ÖZEL İDARE FAALİYETLERİNDE ŞEFFAFLIK ÜZERİNE BİR ALAN ARAŞTIRMASI:KOCAELİ İL ÖZEL İDARESİ ÖRNEĞİ

Muharrem ES*

Ramazan ŞENGÜL*

GİRİŞ

İl özel idareleri Türkiye’nin yönetim yapısına Osmanlı döneminden miras kalmış yerel yönetim birimleridir. 1913 Tarihli geçici kanunla tüzel kişilik kazanmış olan il özel idareleri il ölçeğinde mahalli ve ortak nitelikte hizmet sunmakla yükümlü olmuşlardır. Söz konusu kanunla il özel idarelerine bırakılan görev alanlarında 1950’li yılların ikinci yarısından itibaren bakanlıkların ve genel müdürlüklerin görevlendirilmesi uygulamada görev ikilikleri yaşanmasına neden olmuş ve sorunun çözümünün ertelenmesiyle il özel idarelerinin hizmet kapasitesi zaman içinde önemli ölçüde zayıflamıştır.

Merkezi yönetimin taşradaki en üst görevlisi olan valinin yönetimi altında faaliyetlerine devam eden il özel idarelerinin organik kanunu 1987 yılında 3360 sayılı kanunla değişikliklere konu olmasına rağmen bu birimlerin etkinsizliği yerleşik hale gelmiştir. Yapısal ve işlevsel anlamda zayıflamanın devam etmesi zaman içinde il özel idarelerinin hukuki varlığının sorgulanmasına yol açmıştır. 2005 Yılındaki yerel yönetimler reformunun kapsamına il özel idareleri de dahil edilmiştir. Yürürlüğe giren 5302 sayılı kanun, il özel idarelerinin geleceğine ilişkin yapılan tartışmalarda bu yönetimlerin güçlendirilmesi yönünde bir tercihi ifade etmektedir. İl özel idarelerini yapısal ve işlevsel anlamda güçlendirilmeyi amaçlayan kanun, yönetim alanında yaşanan değişimlere paralel şekilde çeşitli demokratik katılım yöntemlerine hukuki dayanak oluşturmaktadır. İl halkının il özel idare faaliyetlerine eklemlenmesine imkan veren katılım yöntemleri bu faaliyetlerin daha görünür olmasını amaçlamaktadır. Çalışmamızda 5302 sayılı kanunda öngörülen uygulamaların Kocaeli İl Özel İdaresi örneğinde il özel idare faaliyetlerinde şeffaflığın sağlanmasına yapacağı katkılar incelenmektedir. İl genel meclisi üyelerinin konu üzerindeki tutumlarını öğrenmeye yönelik alan araştırmasının yapılmasıyla getirilen düzenlemelerin yerindeliği sorgulanmaktadır.

1. İL ÖZEL İDARELERİNİN YAPISAL VE İŞLEVSEL GÖRÜNÜMÜ

1982 Anayasası’nın 127.maddesine göre il özel idaresi anayasal dayanağı olan bir yerel yönetim kuruluşudur. Anayasanın bu maddesine göre yerel yönetimler şu şekilde tanımlanmıştır:” Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” 127. Maddeye göre belediye ve köy yönetimleriyle beraber il özel idareleri Türkiye’deki yerel yönetim dizgesini oluşturmaktadır. İl özel idaresi, il sınırları içerisinde yaşayan halkın yerel ve ortak gereksinimlerini karşılamak üzere

* Yrd. Doç. Dr., Kocaeli Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, muharrem_es@hotmail.com

* Yrd. Doç. Dr. Kocaeli Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, rsengul@yahoo.com.

faaliyette bulunacaktır. Karar organının seçimle işbaşına gelmesi ve tüzel kişiliğe sahip olması anayasa ile il özel idaresine tanınan niteliklerdir.

127.Maddenin ikinci fıkrasında belirtilen “mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir” hükmüne dayanarak il özel idarelerine ilişkin en son düzenleme 2005 yılında 5302 sayılı kanunla yapılmıştır. Bu döneme kadar yürürlükte olan 1913 tarihli Kanun-u Muvakkat Osmanlı'nın son döneminde kabul edilmiş olup geçirdiği kimi değişikliklere rağmen varlığını 2005 yılına kadar sürdürmüştür. 5302 Sayılı kanun, mevcut mevzuat ve pratik birikimini değiştirmektedir (Tortop vd.,2006:129). Kanunun 3/a maddesine göre il özel idaresi ” il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini” ifade etmektedir.

1.1. İl Özel İdaresinin Görevleri

1913 Tarihli kanun, il özel idaresine oldukça geniş kapsamlı görevler vermişti (Parlak, 2007:49,53). Günümüzdeki bakanlıkların çoğunun olmadığı 1950 öncesi döneme kadar bakanlık düzeyinde yürütülen hizmetler il özel idarelerine bırakılmıştı (Parlak, 2005:185). Yeterli personel ve teknik imkanlara sahip olmayan il özel idarelerinin kanunun belirlediği görevleri etkin bir şekilde yerine getirmesinde yaşanan sıkıntılar bu kuruluşların görevlerinin yeniden belirlenmesini ihtiyacı gündeme getirdi. Diğer yandan zaman içinde yeni bakanlıkların ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının kurulmasıyla beraber bu görevlerin çoğu il özel idarelerinin elinden alınmıştı (Bilgiç, 2007:18). Uygulamada görev ikiliğinin yaşanmasına sebep olan bu durum, il özel idarelerinin işlevselliğinin yeniden sağlanmasını gündeme getirdi. Bu anlamda 5302 sayılı kanunla il özel idaresinin sorumluluk alanı belirginleştirilmeye çalışıldı. Kanunun 6.maddesi il özel idaresinin yeni görevlerini açıklamaktadır. Önceki mevzuatta olduğu gibi tek tek görevlerin sayılması yerine hizmet alanları belirtilmesi tercih edilmiştir (Tortop vd., 2006:130; Ulusoy ve Akdemir, 2006:177). Bu kapsamda ifa edilecek görevlerin yerel ve ortak nitelikte olması anayasaya paralel olarak kanunda düzenlenen bir husustur. İl özel idaresinin görevlerinin belirlenmesinde il sınırları ve belediye sınırları dışı ölçütü uygulanmaktadır. İl sınırı olarak belirlenen coğrafi alanda yerine getirilecek görevler kanunun 6.maddesinin 1.fıkrasının a bendinde şu şekilde sayılmıştır: Sağlık, gençlik ve spor, tarım, sanayi ve ticaret; belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetler. Belediye sınırları dışında yapmakla görevli ve yetkili kılınan görevleri ise b bendinde şu şekilde belirtilmiştir: İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetler.

İl özel idaresinin merkezi yönetimin kimi görevlerini üstlenmesi kanunun belirlediği şartlarda mümkün olabilir. Merkezi idare tarafından yürütülen görev ve hizmetlere ait yatırımlardan ilgili bakanlıkça uygun görülenler, il özel idareleri vasıtasıyla gerçekleştirilebilir. Bunun için yapılacak yatırımlara ilişkin ödeneklerin ilgili kuruluş tarafından il özel idaresi bütçesine aktarılması gerekmektedir. Bununla birlikte il özel idaresi bu yatırımların yüzde yirmibeşine kadar olan kısmı için kendi bütçesinden harcama yapabilir. Ayrıca merkezi yönetim, il özel idareleriyle işbirliğine

girişerek uygun gördüğü projeleri finansmanına katılarak destekleyebilmektedir. Bu kapsamda sağlanan maddi desteklerin başka amaçla kullanılmaması gerekmektedir

İl özel idaresi yerel ve ortak nitelikteki hizmetleri yerine getirirken önceliği hangi hizmetlere vermesi konusunda kanun, ölçütler belirlemiştir. Bu ölçütler, il özel idaresinin malî durumu, hizmetin ivediliği ve verildiği yerin gelişmişlik düzeyidir.

İl özel idaresi görevlerini yerine getirme sürecinde dikkate alması gereken diğer bir husus il halkıyla olan ilişki biçimidir. Yerel hizmetlerin ilde yaşayanlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulması kanun gereğidir. Kanunun bu yöndeki düzenlemesi hizmette halka yakınlık ilkesi olarak çevrilen subsidiarite prensibini hatırlamaktadır. Bu prensip, Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şart'ının benimsediği temel ilkeler arasında yer alır. Şart, Türkiye tarafından imzalanarak kimi çekinceler dahilinde onaylanmıştır. Yerel hizmetlerin sunumunda halka yakınlığın sağlanması yeterli görülmeyle en uygun yöntemlerin bulunması sorumluluğu il özel idarelerine verilmiştir. Kanun, en uygun yöntem konusunda herhangi bir örnekleme ve nitelendirmede bulunmayarak bu hususu il özel idarelerinin takdirine bırakmıştır. İl özel idareleri, buldukları coğrafi alan, ilin gelişmişlik düzeyi ve ilin diğer özgün niteliklerine bağlı olarak hizmet sunumundaki optimal gördükleri çözümleri benimsemekte serbesttirler. Bu süreçte hizmet sunulan vatandaşların durumlarının da dikkate alınması gerekmektedir. Nitekim kanun, özür, yaşlı, düşük ve dar gelirli durumuna uygun yöntemler uygulanmasını il özel idarelerine ödev olarak yüklemektedir.

İl sınırları içerisinde il özel idaresi ile birlikte diğer yerel yönetim birimleri mevcuttur. Anayasa'nın 127.maddesine istinaden belediye ve köy yönetimleri mülki idare teşkilatı olan il sınırları içerisinde bulunurlar. Bu yönetimler kendi organik kanunlarının verdiği görevleri yaparlar. İl sınırları içerisinde farklı türdeki yerel yönetimler arasında koordinasyon nasıl sağlanacaktır? Hizmet bütünlüğünün sağlanması, hizmet sorumlularının tespit edilmesi ve hizmette etkinliğin sağlanması koordinasyonun önemini kendiliğinden ortaya çıkarmaktadır. Bu noktada 5302 sayılı kanun çözüm getirmektedir. Kanunun 6.maddesine göre, il özel idaresi ile diğer yerel yönetimler ve kamu kuruluşları arasında yerel hizmetlerin vatandaşlara bütünlük ve uyum içinde sunulmasına yönelik koordinasyon il valisi tarafından sağlanacaktır.

1.2. İl Özel İdaresinin Organları

İl özel idaresinin ortaya çıkış sürecindeki geleneksel üçlü organik yapısı devam ettirilmekle beraber 5302 sayılı kanun kimi değişiklikler içermektedir. Bu değişikliklerin en önemlilerinden birisi valinin il genel meclisi başkanlığı ile ilişkisinin kesilmesidir. İl genel meclisi, kendi içinden bir başkan seçecektir. Yine kanuna göre il daimi encümenin ismi il encümeni olarak değiştirilmiştir. İl genel meclisi toplantı zamanları arttırılmış ve il özel idaresi yeni bir teşkilata kavuşmuştur. Kanuna göre il özel idaresinin organları, il genel meclisi, il encümeni ve validir (Md3/b).

1.3. İl Genel Meclisi

İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır. Meclis, seçimi izleyen ilk toplantıda üyeleri arasından başkanını seçer (Md.11). Dolayısıyla önceki mevzuat döneminde valinin il genel meclisi başkanı olması uygulaması sonlandırılmıştır. Meclisin kendi üyeleri arasından başkanını seçmesinin Avrupa Yerel Yönetimler

Özerklik Şartıyla uyumlu olduğu belirtilmektedir (Parlak, 2007:56). İl genel meclisi, kendisinin belirlediği bir aylık tatil hariç, her ayın ilk haftası toplanır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi yirmi gün, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür. Böylece önceki dönemde sadece mayıs ve kasım aylarında toplanan meclisin, toplantı zamanları bütün yıla yayılmıştır. İl genel meclisinin görevleri kanunun 10.maddesinde sayma yoluyla belirtilmiştir. Klasik olarak yerine getirdiği görevlerin yanı sıra kanun il genel meclisini, yeni görevlerle donatmıştır. Bu bağlamda, stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak, norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek gibi görevlerin verildiği görülmektedir.

1.4. İl Encümeni

İl encümeninin niteliği konusunda ileri sürülen görüşlerden birisi bu organın daha çok yürütmeye ilişkin fonksiyonları olduğudur (Eryılmaz, 2007:145). İl encümeni karma nitelikte bir organdır. Önceki dönemde sadece il genel meclisinin kendi içinden seçtiği üyelerden oluşmaktaydı. 5302 sayılı kanunda il encümeninin kompozisyonu değişmiştir. Yeni mevzuat gereğince seçilmişlerle birlikte il özel idare kamu görevlileri bu organda yer almaktadır. Kanunun 25.maddesine göre 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 oluşacaktır. Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak, ilgili birim amirlerinin vali tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilmesi kanun kapsamında bulunan diğer bir düzenlemedir. Birim amirlerinin il encümenine dahil edilmesinin encümenin uzmanlık niteliğini arttırmaya yönelik olduğu belirtilmektedir (Parlak, 2007:58). Valinin il encümeni başkanlığını sürdürmesi sorgulama konusu olmaktadır. Keleş, en yetkili karar organı olan il genel meclis başkanlığı elinden alınmış olan valinin encümene başkanlık etmesinin ne gibi bir yarar sağlayacağı sorusunu gündeme getirmektedir. Her iki organın uyumlu çalışması gereğine işaret eden Keleş, mevcut statünün kamu hizmetinde uyum ve gereksinimden çok, siyasal düşüncelerle gerçekleştirildiği kanısındadır (Keleş, 2006:155).

Valinin katılmadığı encümen toplantısına il özel idaresi genel sekreterinin başkanlık etmesi kanun hükmüdür. Genel sekreter ile seçilmiş üyeler arasında herhangi bir hiyerarşik ilişki olmadığı dikkate alındığında valinin olmadığı durumlarda il encümenine başkanlık etmenin seçilmiş bir üyeye bırakılmasının demokrasi açısından yerinde bir düzenleme olacağı belirtilmektedir (Coşkun ve Uzun, 2005:163). Diğer taraftan sistemin özerkliği ve verimliliği açısından bu durum üzerinde yeniden düşünülmesi dile getirilmektedir (Parlak, 2005:189).

İl encümeninin görev ve yetkileri 5302 sayılı kanunun 26.maddesinde düzenlenmiştir. Görev ve yetkileri incelendiğinde il encümeninin işlemleri görüş bildirme, karar alma ve uygulama, ceza verme sonuçlarına yöneliktir. Bu anlamda hem karar organı olan il genel meclisine çeşitli konularda görüş bildirmektedir. Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirme örnek olarak verilebilir. İl encümeni aynı zamanda yürütme organı olan valiye de çeşitli konularda görüş bildirmektedir. Kanun bu konuların hangileri olduğunu açıkça belirtmeyerek valinin havale edeceği konular şeklinde genel bir

ifadeyi benimsemiştir. Dolayısıyla vali, uygun gördüğü konuları encüme göndererek bu organın görüşüne başvurabilecektir.

1.5. Vali

Vali, iki görevi üzerinde birleştiren kamu görevlisidir. Vali, taşradaki mülki yönetim birimi olan ilin en üst yöneticisidir. Merkezi yönetim tarafından atanan vali, il idaresi kanunu ve diğer kanunların verdiği yetkiler çerçevesinde ilin genel yönetiminden sorumludur. Vali, aynı zamanda bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Coşkun ve Uzun, kanunun genel olarak değerlendirilmesinde il halkına vali üzerinde denetim yetkisi verilmediği sonucuna ulaşmaktadır (Coşkun ve Uzun, 2005:164). Yürütme organı konumunda olan valinin görev ve yetkileri 5302 sayılı kanunun 30.maddesinde düzenlenmiştir. Vali diğer görevleri yanında, il özel idaresini stratejik plâna uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmakla yükümlü tutulmuştur. İl genel meclisi ve il encümeninin kararlarını uygulamak ve il özel idaresinin personelinin atamak valinin görevleri arasında sayılmıştır. Vali, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, vali yardımcılara, yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi görevlileri ile ilçelerde kaymakamlara devredebilir (Md.32).

Valinin il özel idaresinin yürütme organı olmasını eleştirilenler yanında en azından geçiş dönemi boyunca bu sıfatı devam ettirmesi gerektiği kanısında olanlar da mevcuttur. Bu düşüncede olanlara göre yerel yönetim reformunda il özel idaresinin güçlendirilmesiyle geçiş döneminin sorunları birlikte düşünüldüğünde il özel idaresinin tecrübe sahibi vali tarafından “profesyonelce yönetilmesi” olası birçok sorunu önleyecektir. İl özel idaresinin işleyişinin kurumsallaşmasıyla gelecekte yürütme organının seçimle işbaşına gelmesinin düşünülebileceği belirtilmektedir (Coşkun ve Uzun, 2005:164).

2. İL ÖZEL İDARESİ KANUNUNDA ÖNGÖRÜLEN ŞEFFAFLIK ANLAYIŞI

Demokrasinin yerel düzey uygulamaları başta seçim olmak üzere çeşitli biçimsel yöntemlerle gerçekleşmektedir. Günümüzde biçimsel demokratik anlayışın ötesine geçilmesi savunulmaktadır. Bu süreçte bir yandan halkın, yerel yönetim faaliyetlerine sürekli katılımını sağlayacak yöntemler geliştirilmelidir. Seçmenlerin yerel hayatı ilgilendiren konularla ilgilenmesi, karar süreçlerini etkilemeye çalışması yönetime katılmayla ilgilidir. Diğer yandan vatandaşların, temsilcilerinden faaliyetlerden dolayı hesap sorabilmelerinin kabulü kaçınılmazdır. Söz konusu yöntemlerin uygulamaya geçirilebilmesinde yönetimde şeffaflık anlayışının benimsenmesi önem arz etmektedir. Bunun için yerel yönetimler mevzuatında yönetimde açıklığa yönelik uygulamaların benimsenmesi gerekir (Eken, 2004:571). Yerel yönetimler, diğer ilkeler yanında açıklık ilkesinin en geçerli olacağı kuruluşlar olarak görülmektedir. Açıklığın sağlanmasına ilişkin kurallar Türk yerel yönetim mevzuatına girmiştir (Tortop, 2005:16).

Çeşitli ülkelerin yerel yönetimlerinde karşılaşılan yönetim bozukluklarına ve daha dar anlamda yozlaşmaya ülkemiz yerel yönetimlerinde de rastlanılmaktadır. Yerel yönetimlerde ortaya çıkan yozlaşma, ekonomik, siyasi, sosyal ve ahlaki maliyetler

meydana getirmektedir (Turgut, 2007:130). Bir çalışmada ortaya konulan mülkiye müfettişlerinin yerel yönetim denetimlerine ilişkin yaptığı tespitler ilgi çekicidir:” *Yerel Yönetimler üzerinde denetim yapan Mülkiye Müfettişlerinin hazır-lamış olduğu raporlarda; yerel yönetimlerin mevcut kaynakları verimli bir şekilde kullanmadığı, yerel halkın hizmet gereksinimlerine öncelik verilmediği, yerindelik denetiminin meclisler tarafından yerine getirilemediği, kentler-de yaşam kalitesi kriterlerinin uluslararası standartların altında olduğu, birçok yerleşim yerinde ulaşım, altyapı, içme suyu temininde sorunlar olduğu, imar planlarındaki tadilatların çoğunluğunun kişi talepleri doğrultusunda rant yarat-maya yönelik gerçekleştirildiği, kentlerdeki yapıların birçoğunun kaçak statüde olduğu ve yerel yönetimlerin kaçak yapılaşmayla gerektiği gibi mücadele edemediği yönünde tespitler yapılmıştır. Yine somut olaylar üzerinde yapılan ön incelemelerde yargıya intikal eden boyutuyla yukarıda tespiti yapılan olum-suzlukların odağında yerel yönetimlerin karar alma sürecindeki kişisel çıkar elde etme çabalarının olduğu ortaya çıkarılmıştır “ (Turgut, 2007:137). Yerel yönetimlerde ortaya çıkan yozlaşma çeşitli sosyal maliyetler meydana getirmektedir. Bunlar arasında yerel halkın yaşama kalitesinin düşmesi, kentsel yoksulluğun ortaya çıkması, kentsel estetiğin bozulması ve çarpık kentleşme, topluma güvensizlik duygusunun hakim olması, bireylerin kişiliklerinin olumsuz etkilenmesi, kentsel gerilimin artması ve şiddetin yaygınlaşması, doğal ve kültürel değerlerin zarar görmesi, çevreye ve yaşanan ortama verilen zararların artması gibi maliyetler öne çıkmaktadır (Turgut, 2007:137-152).*

Sosyal maliyet türleriyle birlikte diğer maliyetlerin ağırlığı dikkate alındığında yerel yönetim faaliyetlerinin şeffaf biçimde yapılmasının önemi kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimlerde şeffaflığın sağlanması sadece yerel yöneticilerin inisiyatifine bırakılacak bir olgu değildir. Mevzuatta bu yönde temel ilkelerin benimsenmiş olması ve mevzuatla yönetsel açıklığın yerel seçilmişlere ödev olarak yüklenmesi temel koşuldur.

Türkiye’de 5302 Sayılı kanun, il özel idare faaliyetlerinde şeffaflığın sağlanmasına yönelik düzenlemeler içermektedir. Faaliyetler konusunda halkın bilgilendirilmesi, karar süreçlerine katılım, halkın ve sivil toplum örgütlerinin görüşlerine başvurulması bu kapsamda kullanılan araçlardır (Şengül, 2007:1081-1085). Diğer yandan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu gereğince il özel idareleri bilgi verme yükümlüsü kuruluşlar arasındadır. Vatandaşların talepleri istisna kapsamına girmiyorsa il özel idareleri istenilen bilgi ve belgeleri vermekle ödevlidir. Bilgi edinme taleplerinin etkin ve süratli şekilde sonuçlandırılması için il özel idareleri gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür.

5302 Sayılı kanunda şeffaflık konusundaki düzenlemelerin bir bölümü il genel meclisi faaliyetlerine ilişkindir. Kanuna göre meclisin mutlak toplantı yeri dışında toplanmasının zorunlu olduğu durumda üyeler ve valinin bilgilendirilmesi yanı sıra toplantının yeri ve zamanının mutlak usullerle halka duyurulması gerekir (Md.12). İl genel meclisinin toplantılarının açık olması ve gündemin halka çeşitli yollarla duyurulması (md.13) gündemdeki konulara ilgi duyan herkesin meclis faaliyetlerini serbestçe takip etmesine olanak sağlar.

Meclis kararlarının kesinleşmesi sürecinde kanunun benimsediği anlayışa göre il genel meclisi tarafından alınan kararların tam metninin, en geç beş gün içinde valiye gönderilmesi gerekmektedir (Md.15). Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade etmesi konusunda takdir hakkına sahiptir. Valiye gönderilmeyen meclis kararlarının

yürürlüğe girmeyeceği kanun hükmüdür. Kesinleşen il genel meclisi karar özetlerinin toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulmasının zorunluluk olması il özel idare faaliyetlerinde şeffaflığa yönelik geleneksel anlayışın devamına işaret eder.

Kanuna göre il genel meclisinin, bir yıl görev yapmak üzere üyeleri arasından en az üç, en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurması mümkündür. Plân ve Bütçe ile İmar ve Bayındırlık komisyonları en çok yedi kişiden meydana gelir (Md.16). İhtisas komisyonlarının işleyişinde kanun yeni bir anlayış benimsemiştir. Yerel seçilmişlerle vatandaşlar arasındaki ilişkinin sürekliliğini sağlamaya yönelik açılım mevcuttur. Kaymakamlar ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ve ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversite ve sendikalar ile gündemdeki konularla ilgili köy ve mahalle muhtarları ile sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılarak görüş bildirebileceklerdir. Böylece ilgili konuların daha geniş bir perspektiften tartışılması imkanı olacaktır. Mevcut anlayış, yönetime katılma sürecinde olumlu bir gelişmedir (Eryılmaz, 2007:143). Ayrıca kanuna göre komisyon raporlarının alenî olması ve, çeşitli yollarla halka duyurulması şeffaflık yönünde kazanıma işaret eder.

Kanun gereğince valiye verilen yeni görevlerden birisi stratejik plan ve performans planlarının hazırlanmasıdır (Md.31). Valinin, yerel yönetim seçimlerinden itibaren altı ay içinde kalkınma plân ve programları ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans plânı hazırlayıp il genel meclisine sunması gerekir. Stratejik plan ve yıllık performans planlarının hazırlanması “gelecek yönelimli, sonuç odaklı ve etkin ve verimli bir yönetim anlayışının tesisi açısından önemli bir adım” olarak görülmektedir (Parlak, 2007:60). Stratejik planın hazırlanmasında kanun, katılımcı bir anlayışı benimsemektedir. Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanıp il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girecektir. Böylece il özel idare organları dışındaki ilde bulunan diğer kurum ve kuruluşların ve sivil toplum örgütlerinin tecrübe ve görüşlerinden istifade etme olanağı doğmaktadır. Stratejik plân ve performans plânının önemi, bütçenin hazırlanmasına esas teşkil etmesiyle daha anlaşılabilir bir nitelik kazanır. Dolayısıyla il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilmesi kanunda benimsenen bir düzenlemedir.

İl özel idaresinin denetiminin şeffaf bir biçimde yapılmasına yönelik kanunda hükümler bulunmaktadır. Kanunun 37.maddesi denetimin amacını şu şekilde belirtmektedir:” İl özel idarelerinin denetimi; faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve il özel idaresi teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; 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 hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.” Bu denetim iç ve dış denetim şeklinde olacaktır. Denetim, il özel idare faaliyetlerinin sadece hukuka uygunluğunu değil, malî ve performans denetimini de kapsayacaktır (Md.38). İl özel idaresinin denetim sonuçlarının il genel meclisi ile beraber kamuoyuyla paylaşılacak olması şeffaflık yolunda olumlu bir düzenlemedir. İhtisas ve denetim komisyonları, yönetime katılma, açıklık ve bilgilenme konularında olumlu sonuçlar üreten birer araç olarak değerlendirilebilir (Parlak, 2007:62).

İl özel idare faaliyetlerinde açıklığın sağlanmasına yönelik diğer bir düzenleme faaliyet raporu sürecidir. Kanununun 39. maddesine göre “*vali, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlar.*” Faaliyet raporunun il genel meclisine sunulması ve raporun bir örneğinin İçişleri Bakanlığına gönderilmesi ve kamuoyuna da açıklanması kanun gereğidir. Faaliyet raporu sayesinde ilde yaşayanlar, il özel idare faaliyetlerinin stratejik plan ve performans planına ne derece uygun gerçekleştirildiği ve kamu yetki ve kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılıp kullanılmadığını görebileceklerdir. Böylece yerel seçilmişlerin performanslarını denetleme imkanına kavuşacaklardır.

İl özel idaresinin acil durum planlaması sürecini yerel resmi kurum ve sivil örgütlü gruplarla beraber yürütmesi ve onların görüş ve tecrübelerinden yararlanması şeffaflığa yönelik bir açılamdır. Kanununun 69.maddesi şöyledir:” *İl özel idaresi, yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla ilin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum plânlarını yapar, ekip ve donanımı hazırlar.*

Acil durum plânlarının hazırlanmasında varsa il ölçeğindeki diğer acil durum plânlarıyla da koordinasyon sağlanır ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahallî idarelerin görüşleri alınır.”

İl özel idaresi ile halk arasındaki bütünleşmeyi sağlamaya yönelik diğer bir düzenleme gönüllü katılımıdır. Kanun, ilde yaşayanların yönetim süreçlerine katılımını mümkün kılacak araçlardan biri olarak gönüllü katılımı düzenlemiştir (Md.65). “*İl özel idaresi sağlık, eğitim, spor, çevre, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında ilde dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular.*” Bu bağlamda vatandaşların edilgen bir konumdan aktif bir konuma geçerek il özel idare faaliyetlerinde yer alması yolu açılmaktadır. Yönetimle işbirliğine girilmesi yerel yönetim birimlerine aidiyet duygusunu güçlendirmekte ve sosyal sorumluluğun yaygınlaşmasına katkıda bulunmaktadır. Bir kısım vatandaş, aynı ilde yaşayan diğer vatandaşlara sunulacak hizmetlere kendi isteğiyle katılmakta ve ilde yaşayanlar arasında böylece dayanışma duygularının gelişmesi sağlanmaktadır.

3. İL ÖZEL İDARESİ KANUNUNDA ÖNGÖRÜLEN ŞEFFAFLIK ANLAYIŞI ÜZERİNE BİR ALAN ARAŞTIRMASI

3.1.Araştırmanın Amacı:

Araştırmanın amacı Kocaeli il genel meclisi üyelerinin il özel idaresi faaliyetlerinde şeffaflığın sağlanması konusundaki düşüncelerini ortaya koymaktır. Anket soruları kamusal yetkiler kullanan il genel meclisi üyelerinin şeffaflık olgusunu nasıl algıladıklarını belirlemeye yöneliktir.

3.2.Araştırmanın Yöntem ve Teknikleri:

Araştırma konusu ile ilgili ulusal ve uluslararası bilimsel çalışmalardan yararlanılarak hazırlanan anket formu yüz yüze anket tekniği ile Kocaeli il genel meclisi üyelerine uygulanmıştır. Araştırmanın amacı doğrultusunda ankete katılanlar demografik ve olgusal sorulardan oluşan anket formunu cevaplandırmıştır.

3.3.Araştırma Kapsamı, Evren ve Örnekleme:

Araştırmanın kapsamı Kocaeli İl genel meclisi üyeleri ile sınırlanmıştır. Yönetimde şeffaflığın yerel idarelerde kurumsallaşması sürecinin incelenmesine yönelik olarak il genel meclisi tercih edilmiştir. Kocaeli il genel meclisinin de üye 25 kişi araştırmaya katılmıştır. Anket verileri SPSS programında işlenerek analiz edilmiştir.

3.4. Değerlendirme ve Bulgular**3.4.1. Anket Katılımcılarının Genel Özellikleri****Tablo 1: İl Genel Meclis Dönem**

<i>Dönemler</i>	<i>Sayı</i>	<i>%</i>
<i>Bir dönem</i>	21	84,0
<i>İki dönem</i>	4	16,0
<i>Toplam</i>	25	100,0

Ankete katılan il genel meclisi üyelerinin %84'ü birinci dönemde bulunmaktadır. Kocaeli il genel meclisi her dönem büyük oranda yenilenmektedir.

Tablo 2: Mensup Olunan Siyasi Parti

<i>Siyasi Parti</i>	<i>Sayı</i>	<i>%</i>
<i>AKP</i>	20	80,0
<i>CHP</i>	4	16,0
<i>Bağımsız</i>	1	4,0
<i>Toplam</i>	25	100,0

Ankete katılan il genel meclis üyelerinin %80'i AKP üyeleridir. İl genel meclisi genelde yerel seçimlerin sonuçlarını yansıtan bir meclis konumundadır. Yerel

seçimlerde partilerin aldıkları oylar kadar il genel meclisinde oransal olarak büyük çoğunlukla dağılım aynı olmaktadır.

Tablo 3: Eğitim Durumu

<i>Eğitim</i>	<i>Sayı</i>	<i>%</i>
<i>İlkokul</i>	4	16,0
<i>Ortaokul</i>	1	4,0
<i>Lise</i>	9	36,0
<i>Üniversite</i>	11	44,0
<i>Toplam</i>	25	100,0

Ankete katılan il genel meclis üyelerinin eğitim durumları incelendiğinde %44'nün üniversite, %36'sının lise mezunu olduğu görülmektedir. Yerel seçimlerde adayların eğitim düzeylerinin yükseldiği görülmektedir

Tablo 4: Yaş

<i>Yaş</i>	<i>Sayı</i>	<i>%</i>
<i>30-40</i>	2	8,0
<i>41-50</i>	11	44,0
<i>51-60</i>	11	44,0
<i>61-70</i>	1	4,0
<i>Toplam</i>	25	100,0

İl genel meclisi üyelerinin yaş durumlarına bakıldığında %44'nün 41-50, %44'nün de 51-60 yaşları arasında olduğu görülmektedir. Meclis üyeliğinde yaş sınırı henüz 40 olmaktadır.

Tablo 5: Cinsiyet

<i>Cinsiyet</i>	<i>Sayı</i>	<i>%</i>
<i>Bay</i>	25	100,0

Ankete katılan il genel meclis üyelerinin tamamı baydır. Bayanların il genel meclis üyeliğine adaylık konusunda pek rağbet etmedikleri görülmektedir.

3.4.2. İl Genel Meclisinde Şeffaflık

Bu bölümde ankete katılanlara sorulan olgusal sorular il özel idaresi faaliyetlerinde şeffaflığın sağlanması ile ilgilidir. Anket soruları ile il genel meclis üyelerinin şeffaflık algılaması test edilmeye çalışılmıştır.

Tablo 6:İl Genel Meclisinde Şeffaflık Genel Dağılım²¹¹

<i>Seçenekler</i>	<i>Tamamen Katılıyorum</i>		<i>Katılıyorum</i>		<i>Fikrim Yol</i>		<i>Katılmıyorum</i>		<i>Tamamen Katılmıyorum</i>	
	<i>Sayı</i>	<i>%</i>	<i>Sayı</i>	<i>%</i>	<i>Sayı</i>	<i>%</i>	<i>Sayı</i>	<i>%</i>	<i>Sayı</i>	<i>%</i>
<i>İl genel Meclisi Toplantıları Halka Açık Olmalıdır</i>	18	72,0	6	24,0			1	4,0		
<i>İl Genel meclisi Toplantı Gündemleri Halka Duyurulmalıdır</i>	17	68,0	5	20,0	1	4,0	2	8,0		
<i>İl Genel Meclisi Toplantılarının mutlak yerler dışında yapılması zorunluysa toplantı yeri ve zamanının halka duyurulması gerekir</i>	16	64,0	8	32,0			1	4,0		
<i>İl Özel İdare Faaliyetlerine ilişkin Denetim Sonuçları Kamuoyuna Açıklanmalıdır</i>	17	68,0	7	28,0			1	4,0		

²¹¹ Katılımcıların cevaplamadığı çok az sayıdaki anket sorusu değerlendirilemediğinden bazı oranların toplamında ihmal edilebilir çok küçük sapmalar ortaya çıkabilmektedir.

<i>İl Özel İdare Faaliyet Raporları Kamuoyuna Açıklanmalıdır</i>	18	72,0	6	24,0			1	4,0
<i>Kesinleşen İl Genel Meclisi Kararları Uygun Araçlarla Halka Duyurulmalıdır</i>	17	68,0	7	28,0			1	4,0
<i>İhtisas Komisyonları Raporları Uygun Araçlarla Halka Açıklanmalıdır</i>	15	60,0	8	32,0			2	8,0
<i>İhtisas Komisyonlarının Çalışmalarına Sivil Toplum Kuruluşları Katılabilmelidir</i>	8	32,0	7	28,0	1	4,0	9	36,0
<i>Şeffaflık İl özel İdare Faaliyetlerinde Temel Bir Prensip Olarak Kabul Edilmelidir</i>	20	80,0	5	20,0				
<i>Şeffaflık, İl Özel İdaresinin Demokratikliğini Güçlendirir</i>	19	76,0	6	24,0				

- “İl genel meclisi toplantıları halka açık olmalıdır” ifadesine ankete katılan üyelerin %72’si tamamen katıldığını belirtmiştir. Yine %24’ü katıldığını belirtmiştir. Katılanların büyük kısmı bu ifadeye katılmışlardır.
- “İl genel meclisi toplantı gündemleri halka duyurulmalıdır” ifadesine ise il genel meclisi üyelerinin %68’i tamamen katılmıştır. %20’si ise katılmıştır.
- “İl genel meclisi toplantılarının mutlak yerler dışında yapılması zorunluysa toplantı yeri ve zamanında halka duyurulması gerekir” ifadesine ise katılımcıların %64’ü tamamen katılmış %32’si katılmıştır. Bu ifade de katılımcılar tarafından büyük oranda olumlu bulunmuştur.

- “İl özel idare faaliyetlerine ilişkin denetim sonuçları kamuoyuna açıklanmalıdır” ifadesine üyelerin %68’i tamamen katıldığını %28’i katıldığını belirtmiştir.
- “İl özel idare faaliyet raporları kamuoyuna açıklanmalıdır” ifadesine ise %74’ü tamamen katıldığını, %24’ü ise katıldığını belirtmiştir.
- “Kesinleşen il genel meclisi kararları uygun araçlarla halka duyurulmalıdır” ifadesine ise %68’i tamamen katıldığını belirtmiştir. %28’i ise katıldığını belirtmiştir. Üyelerin büyük kısmı tarafından bu ifadenin de benimsendiği görülmektedir.
- “İhtisas komisyonları raporları uygun araçlarla halka açıklanmalıdır” ifadesine %60’ı tamamen katıldığını, %32’si ise katıldığını belirtmiştir.
- “İhtisas komisyonlarının çalışmalarına sivil toplum kuruluşları katılabilmelidir” ifadesine ise %32’si tamamen katıldığını belirtmiştir. Bu ifadeye cevap verenlerde ilginç bir durum %36 oranında bu ifadeye katılmadığını belirtenlerin olduğudur. Bu durum sivil toplum kuruluşlarının meclis çalışmalarına katılımına karşı kuşku olduğunu göstermektedir.
- “Şeffaflık il özel idare faaliyetlerinde temel bir prensip olarak kabul edilmelidir” ifadesine ise %80 oranında tamamen katıldığını %20 oranında katıldığını belirtmişlerdir.
- “Şeffaflık il özel idaresinin demokratikliğini güçlendirir” ifadesine ise %76 oranında tamamen katılmışlardır. %24 oranında ise katıldığını belirtmiştir.

Bu ifadelerin tamamı tahlil edildiğinde ankete katılan il genel meclisi üyelerinin büyük kısmı uygulamalarda şeffaflığın olmasından yana tavır oluşturdukları ortaya çıkmıştır. Yalnız dışarıdan meclisin çalışmalarına katılım konusunda tereddütler sürmektedir.

SONUÇ

İl özel idare faaliyetlerinde şeffaflığın sağlanması demokratik yerel yönetim anlayışı açısından önemli bir husustur. İl halkının seçim yoluyla işbaşına getirdiği temsilcilerinin faaliyetlerinden haberdar olması yerel demokrasinin gereğidir. Vatandaşların yapılan işler konusunda bilgi sahibi olması, karar süreçlerine tekil veya örgütlü olarak katılabilmesi yönetimde demokratikliği arttıran unsurlardır. Demokrasinin seçimlerle sınırlı şekilci anlayışının aşılması il özel idaresi ile halk arasındaki ilişkilerin sürekliliğinin sağlanmasıyla olur. Temsilci ile temsil edilen arasındaki ilişkinin güçlü kalması şeffaflıkla yakından ve doğrudan ilişkilidir.

Şeffaflık, il özel idaresi üzerindeki denetimi sağladığından hesapverilebilirlik sürecini güçlendirir. Kötü yönetim uygulamalarını ortadan kaldırmada işlevseldir. Yönetimde yozlaşmanın kentsel siyasi yaşamda meydana getirdiği ekonomik, siyasal, sosyal maliyet sorunlarının çözülmesinde kalıcı ve sürekli sonuçlar alınmasında şeffaflık başat unsurdur. Şeffaflık, yerel kamu politikalarının etkinlik ve kalitesini artırma aracıdır; kamu kaynaklarının kullanımında özen ilkesini yönetsel değerler arasında sokar, yönetim kültürünün parçası haline getirir. Şeffaflık, vatandaşların il özel idaresine güveninin artmasında ve, hemşehrilik bilincinin güçlendirilmesinde ihmal edilemeyecek sonuçlar üretir.

KAYNAKÇA

BİLGİÇ, Veysel (2007), “Kamu Yönetimi Reformu Bağlamında Türk Yerel Yönetimlerinin Tarihi Gelişimine İlişkin Bir Değerlendirme”, *Kamuda Sosyal Politika*, Cilt2, Sayı1, ss.12-19.

COŞKUN, Bayram, UZUN, Turgay (2005), “İl Özel İdaresinde Yeniden Yapılanma”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I**, (içinde), H.Özgür ve M.Kösecik (Editörler), Nobel Kitabevi, ss.157-174.

EKEN, Musa (2004), “Yerel Yönetimlerde Açıklık”, Yerel Yönetimler Kongresi 3-4 Aralık Biga/ÇANAKKALE, ss.571-580.

ERYILMAZ, Bilal (2007), **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaası, İstanbul.

KELEŞ, Ruşen (2006), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul.

PARLAK, Bekir (2007), “Geçmişten Günümüze İl Özel İdareleri:Yasal ve Kurumsal Bir Analiz”, *Kamuda Sosyal Politika*, Cilt2, Sayı1, ss.48-67.

PARLAK, Bekir (2005), “Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I**, (içinde), H.Özgür ve M.Kösecik (Editörler), Nobel Kitabevi, Ankara, ss.175-200.

ŞENGÜL, Ramazan (2007), “Yeni Yerel Yönetimler Kanunları Çerçevesinde Türkiye’de Yerel Katılım”, *Beşinci Uluslararası Türk Dünyası Sosyal Bilimler Kongresi*, Calalabat/KIRGIZİSTAN, 11-13 Haziran 2007, ss.1078-1086.

TORTOP, Nuri, AYKAÇ, Burhan, YAYMAN, Hüseyin, ÖZER, M.Akif (2006), **Mahalli İdareler**, Nobel Yayın, Ankara.

TORTOP, Nuri (2005), “Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler ve Saydamlık”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 449, ss.1-19.

TURGUT, Kasım (2007), “Yerel Yönetimlerde Politik Yozlaşmanın Maliyeti”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 454, ss.129-156.

ULUSOY, Ahmet, AKDEMİR, Tekin (2006), **Mahalli İdareler**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.