

İl Özel İdarelerinin Etkinliği Sorunsalı Üzerine Bir Değerlendirme

*Oral KARAKAYA**

Öz: İl özel idareleri, kurumsal geçmişinin uzunluğuna rağmen yerel yönetimler arasında en çok tartışma konusu yapılan birimlerdir. Tartışmanın bir tarafı il özel idarelerinin yerel yönetim birimi özelliklerini taşıyıp taşımadıklarına ilişkindir. İl özel idarelerinde valilerin yürütme organı işlevi görmesi ve bu idarelerin merkezi yönetim görevlerini üstlenmesi yerelliklerinin sorgulanmasına, bu birimlerin 'il yerel yönetimi' olamadığı görüşünün yaygınlaşmasına neden olmaktadır. Diğer yandan il özel idarelerinin mevzuatla verilen görevleri yerine getirme düzeyi, başka bir ifadeyle hizmet yürütümündeki etkinlikleri de varlıklarına ilişkin tartışmalar arasında yer almaktadır. Özellikle sorumluluk alanlarında 'mahalli müşterek ihtiyaçların' karşılanmasındaki performansları düşük düzeyde kalmaktadır. Nitekim, etkinlik tartışmaları bu idarelerin büyükşehirlerde tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına kadar giden bir süreci de başlatmıştır. Bu çalışma il özel idarelerinin, görev, yetki ve sorumluluklarının yürütümündeki etkinliklerini değerlendirmek amacıyla bir ölçek geliştirmeyi ve bu ölçeği alanda uygulamayı hedeflemektedir. Çalışmada nitel temelli kuramsal form kullanılmış, Lawshe tekniğiyle kapsam geçerlilik tespiti yapılmıştır. Kapsam geçerlilik çalışması yapılırken, ölçek adayı soru havuzu oluşturularak bazıları akademisyen bazıları da uygulayıcı olan alanında uzman yirmi dokuz kişinin görüşüne başvurulmuştur. Anket, il özel idarelerinin mevzuatla tanımlanmış görevlerini ve bu görevleri yürütme yöntemlerini içerecek şekilde hazırlanmış ve başta valiler olmak üzere il özel idarelerinin yönetici kadrolarına uygulanmıştır. Araştırma, evrenine göre %33,45 oranında bir katılımı anket sonuçlanmıştır. İl özel idarelerinin etkinliğinin ölçülmesine yönelik kriterlerin hazırlanması amaçlı bu çalışmadan beklenen sonuçlar, idarelerin işlevlerini yerine getirme düzeylerinin tespiti, mevzuatla tanımlanmış olmasına rağmen birimlerin yerine getiremediği görevlerin ve nedenlerinin belirlenmesi, modelde yeniden düzenleme ihtiyacı olan konuların ortaya çıkarılmasıdır.

Anahtar Kelimeler: İl Özel İdaresi, Merkezi Yönetim Görevi, Yerel Hizmet, Etkinlik, Vali.

An Evaluation on the Problematic of the Effectiveness of Special Provincial Administrations

*Dr., Mülkiye Başmüfettişi, karakayaoral@gmail.com, ORCID:0000-0002-0378-2146.

Makale Geliş Tarihi: 28.01.2025
Makale Kabul Tarihi: 03.03.2025

Abstract: *Despite their long institutional history, special provincial administrations are the most debated units among local governments. One side of the debate is whether special provincial administrations have the characteristics of a local government unit or not. The fact that prefect's function as the executive body in special provincial administrations and that these administrations undertake central administration duties leads to the questioning of their locality and to the popularization of the view that these units cannot be 'provincial local administrations'. On the other hand, the level at which special provincial administrations fulfil the duties assigned by the legislation, in other words their efficiency in service execution, is also among the debates regarding their existence. Especially in their areas of responsibility, their performance in meeting 'local common needs' remains at a low level. Indeed, efficiency debates have triggered a process leading to the abolition of the public legal personality of these administrations in metropolises. The aim of this study is to develop a scale to evaluate the effectiveness of administrations in the execution of their duties, powers and responsibilities and to apply this scale in the field. In the study, a qualitative theoretical form was used and content validity was determined with the Lawshe technique. During the content validity study, a pool of candidate questions was created and the opinions of twenty-nine experts, some of whom were academicians and some of whom were practitioners, were consulted. The questionnaire's questions were prepared to include the duties of special provincial administrations defined by the legislation and the methods of carrying out these duties and were sent to the executive staff of special provincial administrations, especially prefects. The survey was finalized with a participation rate of 33.45 % according to the population. The expected results of this study, which aims to prepare criteria for measuring the effectiveness of special provincial administrations, are the determination of the level of fulfilment of the functions of the administrations, the identification of the tasks that the units cannot fulfil despite being defined by the legislation and their reasons, and the identification of the issues that need to be rearranged in the model.*

Keywords: *Special Provincial Administration, Central Administration Mission, Local Service, Efficiency, Prefect.*

Giriş

Kurumsal geçmişi Osmanlı İmparatorluğu'na dayanan il özel idarelerinin zamanla görev, yetki ve sorumluluk alanları daralmış, yerine getirdikleri hem merkezi hem de yerel işlevler azalmıştır. Merkezi yönetimin taşra birimlerinin ihtiyaçlarının giderilmesinde bir ihale birimi niteliğinin ağır basması il özel idarelerinin yerelliğinin tartışılmasına neden olmuş (Çiner ve Karakaya, 2013: 83), 2014 yılında 6360 sayılı Kanunla büyükşehir statüsündeki illerde özel idarelerin tüzel kişiliğine son verilmesi de bu yerel yönetim biriminin 'yönetim alanını' daraltmıştır. İl özel idarelerinin popülerliğinin düşüklüğü, akademik incelemelerde de geri planda kalmalarına neden olmuştur (Güler, 1995: 11).

İl özel idareleri kamuoyunda belediyeler kadar göz önünde olan yerel yönetim birimleri olmamasına rağmen, kamu yönetiminin iyileştirilmesi, daha etkin çalıştırılması amacıyla yürütülen tüm reform çabalarının konusu olmuştur. 1971 yıllarında İçişleri Bakanlığı İçişleri Hizmet Teşkilatını Yeniden Düzenleme Projesiyle il özel idarelerinin yeniden düzenlenmesine yönelik

öneriler getirilmiştir. Merkezi yönetimin taşra örgütlenmesiyle il özel idaresi arasındaki bütünleşmeye ilişkin ilk öneri 1972 yılında İdari Reform çalışmasında gündeme gelmiş (Başarır, 1972: 351), Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsünce (TODAİE) 1991 yılında yayınlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesinde (KAYA) merkezi yönetimin taşra birimlerinin il özel idareleri yapısı içine alınması önerisi getirilmiş, bu yaklaşım 2003 yılında Kamu Yönetimi Temel Kanunu olarak bilinen reform girişiminde de yer almıştır. Yürürlüğe girmeyen temel kanun tasarısının önemli bölümü daha sonra başka mevzuat değişiklikleriyle uygulamaya konulmuş olmasına rağmen merkezi yönetimin taşra kuruluşlarının il özel idarelerine bağlanması yönündeki irade uygulamaya geçememiştir.

İl özel idareleri, bazen il düzeyinde koordinasyonu sağlayacak yerel yönetim birimi olarak görülürken, bazen de yok sayılan, önemsenmeyen örgütlenmeler olmuştur (Keskin, 2016: 61). İl özel idarelerinin varlığına ya da güçlendirilmesine yönelik reform çabaları da bu çelişkilerle yürütülmüştür. 2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda il özel idarelerinin büyükşehirlerdeki varlığı kabullenilmişken¹, 7 yıl sonra 6360 sayılı Kanunla 51 ilde bu idarelerin tüzel kişiliğine son verilmiştir.

İl özel idarelerinin hizmet yürütümündeki etkinliğinin ölçülmesi amacıyla bazı akademik çalışmalar yapılmıştır. 1999 yılında Van İl Özel İdaresinin hizmet etkinliğinin incelenmesi amacıyla yüksek lisans tezi hazırlanmış (Kızıldaş, 1999), çalışmada özel idarelerin etkin hizmet üretmediği belirtilmiştir. 2007 yılında yapılan ve il özel idaresi genel sekreterleri ve encümen üyelerinden oluşan 139 kişinin katıldığı bir alan araştırmasında, il özel idarelerinin mali kaynak yetersizliği, yönetime siyasi müdahaleler ve kaynakların verimsiz kullanımı gibi nedenlerle etkin hizmet üretmedikleri sonucuna ulaşılmıştır (Karabulut, vd., 2007: 90-91). 2009 yılında valiler ve il genel meclisi başkanlarına yönelik olarak yapılan çalışma, il özel idarelerinin etkinliğini arttırmak ve yerel demokrasiyi güçlendirmek amacıyla yapılan reformların uygulamaya yansımada sorunlar olduğunu göstermektedir (Ömürgönülşen, Sadioğlu: 2009). Aynı dönemde il genel meclisi üyelerine yönelik yapılan araştırmalarda da benzer bir sonuç ortaya çıkmıştır (Oktay 2010a, Oktay, 2010b; Bayraktar vd., 2010).

¹ İl özel idare birimlerinin büyükşehirlerde daire başkanlığı şeklinde örgütlenmesi, büyükşehirlerdeki il özel idaresi genel sekreterlerine genel idari hizmetler sınıfından genel müdür kadrosunda bulunanlara tanınan özlük haklarının verilmesi, büyükşehirlerde bulunan il özel idaresi personeline ödenecek başarı ikramiyesi miktarının diğer illere göre farklılaştırılması, il özel idarelerinin borçlanma limitlerinin büyükşehirlerde diğer illerden daha yüksek tutulması, bu kabullenmenin göstergeleri arasında sayılabilir.

2010 yılında il özel idarelerinin etkinliğinin veri zarflama analizi yöntemiyle ölçülmesi amacıyla iki çalışma yapılmıştır (Yazgan, 2010; Erin 2010). İlk çalışmada il özel idarelerinin giderleri girdi ve gelirleri, il nüfusu ve yüzölçümü çıktı olarak alınarak mali performans; toplam iş makinası ve Köydes personeli sayısı girdi, tamamlanan su projesi sayısı ile il nüfusu ve yüzölçümü çıktı alınarak içme suyu hizmetleri performansı; ruhsat ve denetim alanında görev yapan teknik personel sayısı girdi ve verilen ruhsat sayısı ile il nüfusu ve yüzölçümü çıktı alınarak ruhsat ve denetim hizmetleri performansı ölçülmeye çalışılmıştır. İkinci çalışmada, il nüfusu özel idarelerin personel sayısına bölünerek personel başına düşen hizmetten yararlanan vatandaş sayısı ve il özel idaresinin gelirinin ilin nüfusuna bölümüyle sorumluluk alanında yaşayan kişi başına düşen gelir rakamı girdi; idarelerin sorumluluk alanındaki asfalt yol oranı, yeterli içme suyu hizmeti verilen nüfus oranıyla idarelerin harcamalarının ilde yaşayan kişi sayısına oranlanması ile bulunan kişi başına düşen harcama rakamı çıktı olarak alınmıştır.

Bu çalışmada, Türkiye’de il özel idarelerinin mevzuatla tanımlanan görevlerini nicelik ve nitelik açısından etkin olarak sürdürüp sürdürmediklerinin tespiti için bir ölçek geliştirilmesi ve bu ölçeğin sahada uygulanması hedeflenmiştir. Ölçeğin geliştirilmesi için nitel temelli olan ‘kuramsal form’ kullanılmış ve Lawshe Tekniğiyle kapsam geçerlilik çalışması yapılmıştır. Öncelikle 29 kişiden oluşan alan uzmanları grubu² belirlenmiş, ardından İl Özel İdaresi Kanunu’nda yer alan hükümlerden yararlanılarak atmış beş adet ölçek adayı anket sorusu geliştirilmiştir. Anket soruları, il sınırlarında sunulan hizmetler, belediye sınırları dışında sunulan hizmetler, hizmet sunum yöntemleri, organların görevleri ve karar alma süreci başlıkları altında beş gruba ayrılmıştır. İl sınırlarında sunulan hizmetler başlığı altında dört soru yer almış, bu sorularla il özel idarelerinin il sınırlarında yerine getirmesi gereken seçilmiş dört hizmete ilişkin başarısının ölçümü hedeflenmiştir. Belediye sınırları dışında sunulan hizmetler başlığı altında dört soru yer almış, bu sorularla il özel idarelerinin belediye sınırları dışında yerine getirmesi gereken dolayısıyla yerel yönetim hizmeti niteliğindeki seçilmiş dört hizmete ilişkin başarısının ölçümü sağlanmıştır. Hizmet sunum yöntemleri başlığında dört soru yer almış, bu sorularla il özel idarelerinin hizmet sunumunda başta ‘yerindelik’ ilkesi olmak üzere hangi yöntemlerden yararlandığının tespiti ve değerlendirilmesi yapılmıştır. Organların görevleri başlığında dört soru yer almış, bu sorularla il özel idaresi organlarının bazı görevlerin yürütümündeki performansı ölçülmüştür. Karar alma süreci başlığı altında dört soru yer almış, bu sorularla il

²Uzmanlardan 1’i il özel idaresine ilişkin yayınları da olan emekli vali, 2’si merkez valisi, 1’i eylemli vali, 1’i mülkiye müfettişi, 1’i İçişleri Bakanlığında görevli daire başkanı, 1’i İçişleri Bakanlığı uzman yardımcısı, 1’i il özel idaresi genel sekreter yardımcısı, 10’u il özel idarelerinde görevli şube müdürü, 4’ü profesör olmak üzere yerel yönetimler alanında çalışan 11 akademisyendir.

özel idaresinin yarı merkezi yarı yerel niteliğinin karar alma sürecine etkisinin değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

Sorular uzmanlara gönderilerek uzmanların görüşleri ‘gerekli’, ‘yararlı ancak yetersiz’ ‘gerekli’ seçenekleri sunulmak suretiyle alınmış, her soruya ilişkin kapsam geçerlilik oranı belirlenmiş, ölçeğe yönelik kapsam geçerlilik indeksi tespit edilmiş ve kapsam geçerlilik oranına göre değerlendirme sonuç formu oluşturulmuştur. Kapsam geçerlilik oranları ölçek adayı sorulara ‘gerekli’ yanıt veren uzman sayısından o soruya yanıt veren toplam uzman sayısının yarısı çıkartılarak toplam uzman sayısının yarısına oranlanması suretiyle bulunmuştur (Lawshe, 1975: 567). Kapsam geçerlilik oranı negatif ve 0 olan sorular öncelikle elenmiştir (Yurdagül, 2005:2). Lawshe (1975: 568) tarafından yapılan hesaplama esas alınarak kapsam geçerlilik oranı 29 uzman görüşüne başvurulması nedeniyle 0,33 olarak bulunmuş, çalışmada kapsam geçerlilik oranı 0,48 olduğundan, kapsam geçerlilik indeksi kapsam geçerlilik oranından yüksek olmuştur³.

Google-forms üzerinden yapılan ankete 8 vali, 18 genel sekreter, 29 genel sekreter yardımcısı, 107 teknik birim amiri⁴ ve 110 idari birim amiri⁵ olmak üzere toplam 272 kamu görevlisi katılmıştır⁶. Anketin yapıldığı dönemde İçişleri Bakanlığından alınan bilgilere göre fiilen görev yapan 91 genel sekreter yardımcısı, 620 birim amiri mevcuttur. İl özel idareleri 51 ilde hizmet verdiğinden, 51 vali ve genel sekreter de dahil edilirse, araştırmanın evreni 813 kişidir. Ankete katılım oranı % 33,45 olarak gerçekleşmiştir. Bu oran valilerde % 15,68, genel sekreterlerde % 35,29, genel sekreter yardımcılarında % 31,86, birim amirlerinde % 35’tir. En yüksek katılım oranı genel sekreterlerde, en düşüğü de valilerde gerçekleşmiştir. Ankete katılanların % 33,60’ı 20-30 yıl, % 32,50’si 10-20 yıl, % 31,40’ı 30 yıl ve üstü, % 1,50’si 0-5 yıl, %1,10’u 5-10 yıl arası meslek kıdemine sahiptir. Katılımcılar genel olarak 10 yıldan daha fazla meslek deneyimine sahiptir. Ankete katılanların % 63,60’ı il özel idaresi kökenli, % 28’i başka kurumlardan nakil, % 3,3’ü mülki idare amiridir. Bu gruplar dışında tasnif edilebileceklerin oranı %5,1’dir.

³ KGÖ, standart normal dağılım ilkelerinden temin edilmektedir. P=0,05 anlamlılık seviyesinde asgari değerler tablolastırılmıştır. Veneziano L. ve Hooper J. (1997). ‘A method for quantifying content validity of health-related questionnaires’. American Journal of Health Behavior, 21(1): 67-70. Buna göre yirmi dokuz uzman ile yapılan ölçek geliştirme çalışmalarında KGO 0,33’tür. KGİ, KGÖ’den büyük olmalıdır. Böylece istatistiksel olarak anlamlılık kazanmaktadır.

⁴ Teknik birim amiri, teknisyen, tekniker, mimar, mühendis, şehir plancısı kadrolarında görevli olanları kapsamaktadır.

⁵ İdari birim amiri, avukatları ve genel idari hizmetler sınıfı personeli kapsamaktadır.

⁶ Anket uygulaması, İçişleri Bakanlığı’nın 13.03.2024 tarih ve 72412 sayılı izniyle, 01.04.2024-31.05.2024 tarihleri arasında yapılmıştır.

Araştırmanın il özel idaresi yöneticilerine yönelik olarak yapılması nedeniyle, sorulara verilen yanıtlarda bürokratik korumacı refleks nedeniyle subjektif değerlendirmeler olasılığı çalışmanın zayıf noktası olmakla birlikte, anket sonuçlarının analizinde ortaya çıkan sonuçların literatüre katkı yapacağı düşünülmüştür. Ayrıca, etkinlik ölçümü amacıyla ölçek geliştirilmesi anketinde il genel meclisi üyeleriyle hizmetten yararlanıcı konumundaki hemşehrilerin görüşüne başvurulmamış olması da çalışmanın bir diğer eksikliğidir.

Çalışmanın ilk bölümünde il özel idarelerinin kurumsal kimliğine ilişkin tartışmalara, etkinliğine ve bunu gerçekleştirmeye yönelik çabalara değinilmiştir. İkinci bölümde il özel idarelerinin etkinliğinin ölçümü için hazırlanan anketin sonuçları yer almaktadır. Üçüncü bölümde, anket sonuçları irdelenmiş ve il özel idarelerinin etkinliğini ölçmeye yönelik daha önce yapılan çalışmalarla karşılaştırmalar yapılmıştır.

İl Özel İdarelerine Yönelik Tartışmalar

İl özel idarelerine ilişkin literatürdeki çalışmalar, bu idarelerin kamu yönetiminde yerel yönetimler kategorisinde yer alıp almadığına ve gerekliliğine ilişkindir. İl özel idareleri anayasal olarak bir yerel yönetim birimi olarak tanımlansa da tam olarak bu kategorinin tüm özelliklerine sahip değildirler.

Kurumsal Kimlik ve Varlık Gerekçelerinin Sorgulanması

1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkatıyla ilin idaresi umumi ve hususi olmak üzere ikiye ayrılarak tek metinde düzenlenmiştir. Dolayısıyla ilin idaresi, bazı hizmetlere tüzel kişilik verilmiş olmasına rağmen tek otorite olarak valiye bağlanmıştır. 1929 yılında valilerin yetki ve sorumluluklarının zaman içinde zayıflatıldığı gerekçesiyle il idaresi yeniden düzenlenmiştir. Hükümet tarafından Büyük Millet Meclisine sunulan taslak ‘Vilayetlerin Umumi İdaresi Hakkında Kanun’ şeklindeyken, Mecliste ‘Vilayet İdaresi Kanunu’ olarak değişikliğe uğratılmıştır (TBMM, 1929). Hükümetin sunduğu taslakta yer alan kanun adlandırması il idaresindeki geleneksel umumi-hususi ayrımının izini taşımaktadır.

Cumhuriyetle birlikte 1924 yılında Köy Kanunu, 1930’da Belediye Kanunu düzenlemesi yapılmasına rağmen, il özel idarelerine ilişkin müstakil bir kanunun çıkarılması zaman almıştır. 1967 yılında İçişleri Bakanlığınca hazırlanan 117 maddelik kanun tasarısı yasalaşamamıştır (Gözübüyük, 1967: 24). 1987 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu-u Muvakkat’ın adı İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirilmiş, ülkenin idari, siyasi ve sosyal yapısındaki değişikliklere uyum amacıyla il özel idareleri yapılandırılmıştır (TBMM, 1987). 13 Mart 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkatının Adının ve Bazı Maddelerini Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair 3360 sayılı Kanun’un 1. maddesinde ‘İdare-i

Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatının adı ‘İl Özel İdaresi Kanunu’ olarak değiştirilmiştir’ hükmü yer almasına rağmen, teknik olarak Kanun’un ‘doğum tarihi’ değişmemiştir. Nitekim, 2005 yılında yürürlüğe giren İl Özel İdaresi Kanunu’nun yürürlükten kaldırılan hükümler başlıklı 71. maddesinde, 13 Mart 1329 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu ile bu Kanunun ek ve değişikliklerine atıfta bulunulmuştur.

İl özel idareleri, diğer yerel yönetimler gibi ulusun genelini ilgilendirmeyen, sınırlı bir coğrafi alanda yaşayan insanların ihtiyaçlarına yönelik menfaatlerin yönetiminin, o bölgedeki bireylere bırakılmasını amaçlayan bir örgütlenmedir (Naci, 1932: 13). Ancak, belediyelerin görev alanı kabul edilebilir seviyeye gelmişken il özel idarelerinin her zaman tartışma konusudur (Çoker, 1987: 17; Meriç, 1987:4). İl özel idareleri yerel yönetimler arasında en tarihsel olanı olmakla birlikte kamuoyunda görünürlüğü ve bilinirliği oldukça düşük olan, ‘adları var kendileri yok’ şeklinde ifade edilebilecek birimlerdir (Çoker, 1971: VII; DPT, 1991:90; Yalçındağ, 1993:45). Hemşehrilik, ulusal düzeyde devletle vatandaş arasında kurulan siyasi bağın yerel düzeye yansımasıdır. Milleti oluşturan insan unsuru, vatandaşlık bağıyla devlete bağılyken, belde sınırlarında yaşayan kişiler de hemşehrilik hukuku ve bağıyla belde yönetimleriyle ilişki kurmaktadır. Vatandaşların devlete karşı ödev ve haklarına benzer bir şekilde, belde yönetimlerine karşı da hak ve ödevleri bulunmaktadır. Yerel seçimler katılım oranlarının düşüklüğü hemşehrilik bilincinin vatandaşlık bilincinden daha düşük seviyede olduğunu göstermektedir (Aktan,1974: 111). İl özel idarelerinin tipik bir yerel yönetim örgütlenmesi olmayışı kadar valilerin idarelerin tüzel kişiliğinin temsilcisi ve yürütme organı olması nedeniyle bu birimlere yönelik klasik kamu kurumu algısı da yaygındır. Temel politika metni olan kalkınma planlarındaki bakış açısından il özel idarelerinin varlığına ve gerekliliğine ilişkin bazı sonuçlar çıkarmak mümkündür.

1963-1967 yıllarını kapsayan 1. BYKP kapsamında belediyelerin temel yerel yönetim birimi olarak görüldüğünün işareti sayılabilecek şekilde Belediye Hizmetleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu yayınlanmış (DPT, 1966), 1968-1972 yıllarını kapsayan 2. BYKP’da il özel idaresi bahsi dahi geçmemiş (DPT, 1967), 1973-1977 yıllarını kapsayan 3. BYKP İçme ve Kullanma Suyu Sektörü Özel İhtisas Komisyonu Raporunda il özel idarelerinden söz edilmemiş (DPT, 1972), 1979-1983 yıllarını kapsayan 4. BYKP’da il özel idareleri neredeyse hiç yer almamıştır (DPT, 1979). 6. BYKP Mahalli Hizmetlerin Yerinde Karşılanması Özel İhtisas Komisyonu Raporunda, 1961 Anayasasının Kurucu Meclis’te görüşülmesi sırasında, il özel idarelerinin varlığına gerek olup olmadığının tartışıldığına değinilmiş, merkezi yönetimin uygulamada il özel idarelerine görev, yetki ve kaynak aktarmadığı, il özel idaresiyle merkezi yönetim görevlerinde çakışmaların olduğu, idarelerin kendilerine özgü görevlerinin olmaması nedeniyle de siyasal iktidarların inisiyatifine göre bazen etkin çalışan bazen de fonksiyonsuz bir düzen içinde olduğu, ‘devlet dairesi görünümünde’

‘sun’i bir yerel yönetim birimi’ olduğu, il özel idarelerine yönelik vesayet denetiminin valinin konumu nedeniyle hiyerarşik denetime dönüştüğü belirtilmiş, il özel idarelerinin uygulamada gerçek anlamda yerel yönetim birimi haline gelebilmesi için ‘il özel idaresi’ adının terkedilerek ‘il yerel yönetimi’ tabiri ve anlayışına geçilmesi önerilmiştir (DPT, 1991: 11, 22,33-34,75, 136). Aslında il özel idarelerinin mevcut yapı ve işlevlerine yönelik eleştiriler bu birimlerin il yerel yönetimi olarak kabul edilmelerinden ya da il yerel yönetimi olmaları beklentisinden kaynaklanmaktadır (Karakaya, 2025: 176).

7. BYKP Yerleşme ve Şehirleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporunda özel idareden bahsedilmemiştir (DPT, 1995b). Aynı şekilde 8. BYKP’da ve Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporunda il özel idarelerinden söz edilmemiş (DPT, 2000; DPT, 2001); 2014-2018 arasını kapsayan 10. BYKP’da il özel idarelerine ilişkin öneri ve eleştiri getirilmemiş, sadece durum tespiti yapılmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2013). 2019-2023 dönemini kapsayan 11. Kalkınma Planında il özel idaresi bahsi geçmemiş (Cumhurbaşkanlığı, 2019), Yerel Yönetimler ve Hizmet Kalitesi İhtisas Komisyonu Raporunda il özel idarelerinin merkezi yönetimin taşra teşkilatı gibi algılanmasının idarelerin yerel yönetim birimi fonksiyonlarının geri planda kalmasına neden olduğuna değinilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 89). 2024-2028 dönemini kapsayan 12. Kalkınma Planında da il özel idareleri yer bulamamıştır (Cumhurbaşkanlığı, 2023).

İl özel idareleri, ‘asli’ bir yerel yönetim birimi olamamış, daha çok genel yönetimin taşradaki uzantısı ve ‘devlet dairesi’ görünümü kalmıştır. Bu nedenle yerel yönetim- merkezi yönetim ayrımında özel idarenin net bir sınıflandırmasını yapmak güçleşmektedir. Bu güçlüğü aşmak için, ‘ara düzey’ (Eryılmaz, 1988: 60), ‘idari ünite’ (Meriç, 1987:4), ‘ara yerel yönetim birimi’ ve ‘melez’ (Ökmen ve Demir, 2011: 9) nitelermeleri yapılmaktadır. İl özel idarelerinin bu arada kalmışlığının gerekçesi de kuruluş döneminde merkezi yönetim görevlerini üstlenmesi, daha sonra da bu geleneğin sürdürülmesidir. Bu sürekliliği sağlayan da valinin hem il özel hem de genel yönetiminin başı olmasıdır (Eryılmaz, 1988: 74, 76). Literatürde valinin il özel idaresindeki konumu yaygın olarak vesayet olarak nitelenmekte ve yerel yönetim özerkliği bakımından eleştiri konusu yapılmaktadır (Akyılmaz, 1988:122). Ancak, valinin il özel idaresindeki konumu idari vesayet tanımına tam olarak uymamaktadır. Çünkü vesayet ilişkisi iki ayrı tüzel kişilik arasında gerçekleşirken, valinin durumunda özel idareyle yapısal bütünleşme söz konusudur (Çiner ve Karakaya, 2013: 85).

İl özel idarelerinin tüm eleştirilere rağmen varlığını sürdürmesi zorunluluğun ve bir ihtiyacın karşılanmasına (Tortop, 1987:3) yerel demokrasinin gereklerine bağlanmıştır (Yayla, 1982: 69-71). Tüzel kişiliğin gerekliliğine ilişkin tartışmaların ardından, etkinlik ve verimliliğe ilişkin değerlendirmeler gelmektedir.

Kurumun Etkinliğinin Tartışılması

Cumhuriyet döneminde çok partili yaşamla birlikte birçok hizmetin merkezi yönetim eliyle yürütümünün kurumsallaştırılması (Güler, 1995: 14-15) il özel idarelerine verilmiş görev yetki ve sorumlulukların azalmasına ya da ‘kâğıt üzerinde kalmasına’ neden olmuştur. Buna rağmen il özel idareleri yerel yönetimler reformu kapsamında yeniden düzenleme çaba ve tartışmalarının konusu olmuştur. Özellikle İçişleri Bakanlığı bürokrasisi bu alanda bazı çalışmalara imza atmıştır. İl özel idarelerinde ‘reform’ çalışmalarının 1938 yılında başladığı, 1972 yılında yapılan çalışmalarda etkinlik sorununun gündeme geldiği anlaşılmaktadır (Başarır, 1972: 345-346). Hatta Cumhuriyetin ilk yıllarında il özel idarelerine ilişkin bazı tasarılar hazırlanmış, ancak yasalaşamamıştır (Keskin, 2016: 66). İçişleri Bakanlığınca hazırlanan İçişleri Hizmet Teşkilatını Yeniden Düzenleme Projesi kapsamında, İl özel idarelerinin sağlık hizmetleri (İç-Düzen, 1969a), tarım hizmetleri (İç-Düzen, 1969b), veterinerlik hizmetleri (İç-Düzen, 1969c), kültür ve eğitim görevleri (İç-Düzen, 1970) detaylı şekilde incelenmiş, merkezi yönetimle il özel idareleri arasındaki yetki karmaşasına vurgu yapılmıştır.

Kalkınma planları da il özel idarelerinin etkinliğine ve yeniden düzenleme ihtiyacına yönelik ipuçları içermektedir. 1963-1967 yıllarını kapsayan 1. BYKP’da il özel idarelerinin il yollarının yapımı çalışmalarına katılacağı belirtilmiş (DPT, 1963: 392), 1985-1989 yıllarını kapsayan 5. BYKP’da belediye ve özel idare hizmetlerinin günün şartlarına uygun hale getirilmesine değinilmiş (DPT, 1984: 168), 1990-1994 yıllarını kapsayan 6. BYKP’da kırsal alanda daha etkin hizmet sunulabilmesi için il özel idarelerinin yeniden yapılandırılmasından bahsedilmiştir (DPT, 1989:359). TODAİE tarafından hazırlanan KAYA Raporunda bazı merkezi yönetim görevlerinin il özel idarelerine devredilmesi önerilmiştir (KAYA, 1991). 1996-2000 yıllarını kapsayan 7. BYKP’da bazı merkezi yönetim hizmetlerinin yetki ve sorumluluğunun il özel idarelerine bırakılması önerilmiş, il özel idarelerinin etkinliğinin giderek azaldığı tespiti yapılmıştır (DPT, 1995a:118, 130).

Kanunlaşamamasına rağmen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, 2000’li yıllarda yerel yönetim reformunun mantığını oluşturmuştur (Coşkun ve Uzun, 2005). 2005 yılında yerel yönetimler alanında yeni düzenlemeler yapılmış, yerel yönetimler alanındaki gerçekleşememiş çok sayıda reform girişimi, sonunda hayata geçirilerek ‘senfoni’ (Yalçındağ, 1993:69) yenisi yazılmak üzere tamamlanmıştır. Bu kapsamda hazırlanan 5302 sayılı Kanunun temel ilkeleri, yeni kamu işletmeciliği anlayışına da uygun olarak yerinden yönetim, katılımcılık, hesap verebilirlik ve şeffaflık olarak sayılmıştır (Azaklı ve Tek, 2016: 237).

Aynı yıl yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi ve 5393 sayılı Belediye Kanunu aynı reform mantığının ürünü olmalarına, her iki

düzenlemenin de sistematığının paralel bir şekilde hazırlanmasına rağmen, il özel idarelerinin yürütme organının merkezi yönetimin taşradaki en üst yetkilisi olması nedeniyle, bu iki yerel yönetim düzenlemesinde yer alan yürütme organının demokratik denetimine ilişkin hükümler farklılaşmıştır. Belediye Kanunu gereğince belediye hizmetlerinde aksama olması, belediye başkanının belediye meclisine sunduğu faaliyet raporunun kabul edilmemesi, yurt dışı mahalli idareler ve mahalli idare birlikleriyle işbirliği hallerinde uygulanan prosedür ve yaptırımlar il özel idareleri için söz konusu değildir. Belediye Kanunu'nda belediyelerin yurt dışında mahalli idareler ve mahalli idare birlikleriyle işbirliği için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının izni gerekirken, aynı konuda il özel idareleri için izne gerek bulunmamaktadır. Bu farklılaşma, bazı akademisyenler tarafından il özel idarelerinin dış dünyayla bütünleşmedeki serbestliği (Güler, 2005: 106) olarak yorumlansa da il özel idaresine ilişkin bu ve benzeri düzenlemeler, belirtilen konulardaki merkezi yönetim vesayetinin, bizzat merkezi yönetimin temsilcisinin, idarelerin yürütme organının başı olması nedeniyle mahalli düzeyde gerçekleşmesinden, başka bir ifadeyle vesayetin il özel idaresi bünyesine gömülü olmasından kaynaklanmaktadır.

2005 yılında yapılan düzenlemeyle valinin il genel meclisi başkanlığına son verilmesi, yerel düzeyde mülki yönetimin gücünü azaltmıştır (Çiner ve Yıldızcan, 2021: 439). Bunun da ötesine geçilerek, il genel meclisi başkanlığının yanında valinin il encümeni başkanlığından ayrılması yönünde öneriler de yapılmıştır (Salihoğlu, 2012: 19). İl genel meclisi başkanlığının validen alınarak meclis üyelerinden birine bırakılması, görevlerin merkez ve yerel yönetimler arasında bölüşümüne ilişkin olarak değerlendirilmiş, valinin il özel idaresindeki meclis başkanlığı görevine son verilmesi, il yönetiminde yetki genişliğinin sona erdirilmesi olarak yorumlanmıştır (Güler, 2005: 89,109). 2005 reformuyla sadece il genel meclisi başkanlığı validen alınmakla kalmamış, il encümenin yapısı da değiştirilmiştir. 1987 yılına kadar il daimi encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisi üyelerinin kendi aralarından seçtikleri 4 üyeden oluşurken, 3360 sayılı Kanun'da başkanlık aynı kalmakla birlikte il genel meclisi üyelerinin kendi aralarından seçtikleri 5 üyeyle, teknik ve uzmanlık bilgisinden yararlanmak amacıyla (TBMM, 1987) il özel idare, köy hizmetleri ile bayındırlık ve iskan müdüründen oluşmaktaydı. 5302 sayılı Yasaya göre, valinin başkanlığında oluşturulan il encümeni il genel meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği 3 üye, doğal üye olarak il özel idaresi genel sekreteri, il özel idaresinin birim amirleri arasından valinin seçeceği 2 üyeden oluşacaktır. Bu düzenlemeyle, il encümeninde atanmışların sayısı seçilmişlerden daha fazla olmuş, merkezi yönetimin taşra birim amiri olarak daha önce encümende görev yapan kamu görevlileri yapıdan çıkarılmıştır.

2005 yılında il özel idaresi reformu yapılmasına ve 'senfoni' tamamlanmasına rağmen, 2007-2013 yıllarını kapsayan 9. BYKP'da il özel idarelerinin kırsal kalkınmadaki etkinliğini artırmak amacıyla kurumsal

kapasitelerinin güçlendirileceği belirtilmiş (DPT, 2006:94), 9. BYKP Yerleşme ve Şehirleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporunda il özel idaresiyle, diğer yerel yönetimler arasında ortak çalışma yapılması ve koordinasyon önerisi getirilmiştir (DPT, 2007:97). 10. BYKP Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporunda il özel idarelerinin güçlü yönleri olarak idarelerin alan yönetiminde uzmanlığı, seçilmiş atanmış dengesini sağlayarak daha hızlı çalışma imkânı şeklinde sıralanmıştır. Komisyon tarafından merkez-yerel arasındaki görev paylaşımının özerklik ilkesine uygun bir biçimde gerçekleşmesi, il özel idarelerinin merkezi yönetim yatırımlarını yapan birim olmaktan çıkarılması önerilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 56, 86).

İl özel idarelerinin etkinliğine ilişkin tartışmalar, merkezi yönetimle hizmet bölüşümü ve mali kaynakların yetersizliği noktasında yoğunlaşmaktadır (Meriç, 1986:14). Rasyonel bir hizmet bölüşümünün sağlanamaması yetki çatışmasına neden olmaktadır. Ancak bu çatışma her ne kadar mülki bölümlenme olan il ile yerel idare olan ilin aynı coğrafyada yer almasından kaynaklanmakta (Ökmen ve Demir, 2011: 6) ise de çatışmanın sebebi aynı zamanda da çözümü olmuş, valinin anahtar rolüyle denge sağlanmıştır. Başka bir ifadeyle valinin il özel idaresindeki konumu hem yerleşme önünde bir engel hem de bazı merkezi görevlerin yerel yönetim düzeyinde yürütülmesinin gerekçesi olarak durmaktadır.

İl Özel İdarelerinin Etkinlik Ölçeği

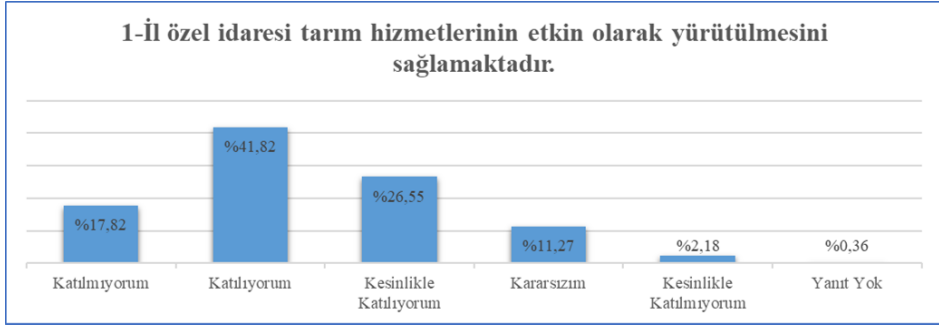
İl özel idarelerinin görevleri mevzuatta, belediye sınırları dışında ve tüm il sınırlarında olmak üzere ikili bir ayrıma tabi tutulmuştur. İl sınırındaki hizmetler merkez yönetim görev alanına ilişkin iken, belediye sınırları dışındakiler yerel yönetim hizmeti niteliğindedir. Bu bölümde etkinlik ölçeği anketine verilen cevaplar il sınırlarında sunulan hizmetler, belediye sınırları dışında sunulan hizmetler, hizmet sunum yöntemleri, organların görevleri ve karar alma süreci başlıkları altında incelenecektir.

İl Sınırlarında Sunulan Hizmetler

İl Özel İdaresi Kanunu'na göre il özel idarelerinin il mülki sınırında sunduğu hizmetler oldukça geniştir.⁷ Sağlık, gençlik, spor, ticaret, bayındırlık, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmetler başta olmak üzere birçok kamu hizmeti il özel idareleri tarafından il sınırında sunulmaktadır. Bu kısımda il özel idarelerinin il sınırında sunduğu, tarım, çevre düzeni planlaması, bayındırlık ve iskân, merkezi yönetim yatırımları ve orman köylerinin desteklenmesindeki performansları ölçülmüştür. Belirtilen hizmetlere ilişkin sorulara verilen cevaplar aşağıdaki grafikte gösterilmiştir:

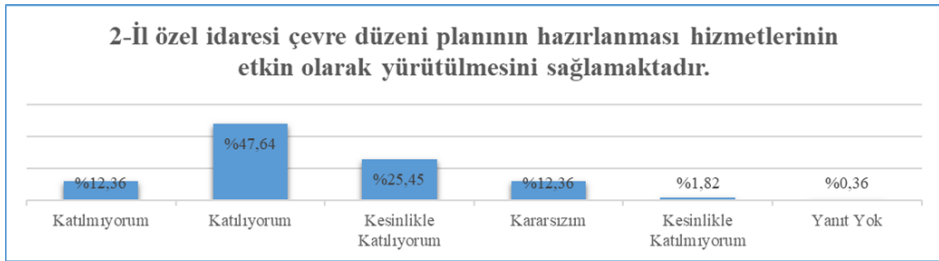
⁷ 5302 sayılı Kanun'un 6. maddesi.

Grafik 1. Tarım Hizmetlerinin Yürütümünde Etkinlik



‘İl özel idaresi tarım hizmetlerinin etkin olarak yürütülmesini sağlamaktadır’ ifadesine, anketi dolduranların % 41,82’si katılıyorum, % 26,55’i kesinlikle katılıyorum, % 17,82’si katılmıyorum, % 11,27’si kararsızım, % 2,18’i de kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir. Bu soruya yanıt veren valilerin % 50’si katılıyorum, % 25’i katılmıyorum, % 25’i kararsızım; il özel idaresi genel sekreterlerinin % 50’si katılıyorum, %38,89’u kesinlikle katılıyorum, % 11,11’i katılmıyorum; il özel idaresi genel sekreter yardımcılarının % 27,59’u katılıyorum, % 41,38’i kesinlikle katılıyorum, % 20,69’u katılmıyorum, % 6,90’ı kararsızım, % 3,45’i kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresinin teknik birim amirlerinin % 45,79’u katılıyorum, % 25,23’ü kesinlikle katılıyorum, % 14,95’i katılmıyorum, % 13,08’i kararsızım, % 0,93’ü kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresinin idari nitelikli birim amirlerinin % 40’ı katılıyorum, % 23,64’ü kesinlikle katılıyorum, % 20,91’i katılmıyorum, % 10,91’i kararsızım, % 3,64’ü kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir.

Grafik 2. İl Çevre Düzeni Planının Hazırlanmasında Etkinlik



‘İl özel idaresi çevre düzeni planının hazırlanması hizmetlerinin etkin olarak yürütülmesini sağlamaktadır’ ifadesine anketi dolduranların % 47,64’ü katılıyorum, % 25,45’i kesinlikle katılıyorum, % 12,36’sı katılmıyorum, % 12,36’sı kararsızım, % 1,82’si de kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir. Bu soruya yanıt veren valilerin % 62,50’si katılıyorum, % 12,50’si katılmıyorum, % 12,50’si kararsızım; il özel idaresi genel sekreterlerinin % 44,44’ü katılıyorum, % 33,33’ü kesinlikle katılıyorum, % 16,67’si katılmıyorum, % 5,56’sı

kararsızım; il özel idaresi genel sekreter yardımcılarının % 48,28'i katılıyorum, % 27,59'u kesinlikle katılıyorum, % 17,24'ü katılmıyorum, % 6,90'ı kararsızım; il özel idaresinin teknik birim amirlerinin % 42,99'u katılıyorum, % 27,10'u kesinlikle katılıyorum, %10,28'i katılmıyorum, % 16,82 kararsızım, % 2,80'si kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresinin idari nitelikli birim amirlerinin % 51,82'si katılıyorum, % 23,64'ü kesinlikle katılıyorum, % 12,73'ü katılmıyorum, % 10'u kararsızım, % 1,82'si kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir.

Grafik 3. Bayındırlık ve İskân Hizmetlerinin Yürütümünde Etkinlik



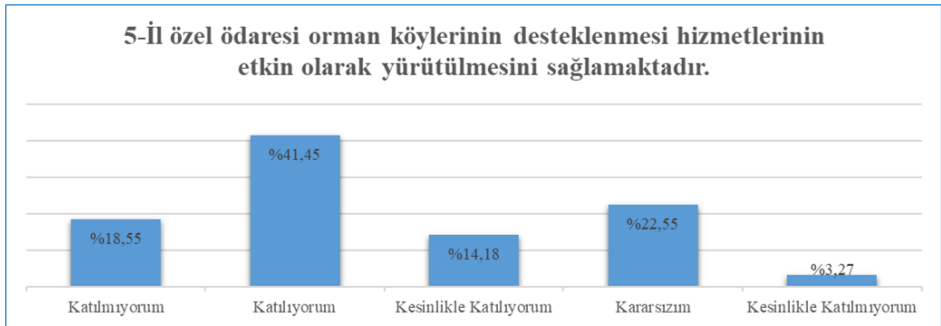
‘İl özel idaresi bayındırlık ve iskân hizmetlerinin etkin olarak yürütülmesini sağlamaktadır’ ifadesine anketi dolduranların % 49,45'i katılıyorum, % 33,45'i kesinlikle katılıyorum, % 6,55'i katılmıyorum, % 10,18'i kararsızım, % 0,36'sı da kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir. Bu soruya yanıt veren valilerin % 50'si katılıyorum, % 25'i katılmıyorum, % 25'i kararsızım; il özel idaresi genel sekreterlerinin % 44,44'ü katılıyorum, %38,89'u kesinlikle katılıyorum, % 5,56'sı katılmıyorum, %11,11'i kararsızım; il özel idaresi genel sekreter yardımcılarının % 48,28'i katılıyorum, % 37,93'ü kesinlikle katılıyorum, % 6,90'ı katılmıyorum, % 6,90'ı kararsızım; il özel idaresinin teknik birim amirlerinin % 48,60'ı katılıyorum, % 36,45'i kesinlikle katılıyorum, % 5,61'i katılmıyorum, % 8,41'i kararsızım, % 0,93'ü kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresinin idari nitelikli birim amirlerinin % 50,91'i katılıyorum, %30,91'i kesinlikle katılıyorum, % 6,36'sı katılmıyorum, % 11,82'si kararsızım yanıtını vermiştir.

Grafik 4. Merkezi Yönetim Yatırımlarının Yürütümünde Etkinlik



‘İl özel idaresi bakanlıkların ve diğer merkez idare kuruluşlarının yatırım hizmetlerinin etkin olarak yürütülmesini sağlamaktadır’ ifadesine anketi dolduranların % 35,64’ü katılıyorum, % 55,27’si kesinlikle katılıyorum, % 3,64’ü katılmıyorum, % 4,73’ü kararsızım, % 0,73’ü da kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir. Bu soruya yanıt veren valilerin % 50’si katılıyorum, % 25’i kesinlikle katılıyorum, % 12,50’si katılmıyorum, % 12,50’si kararsızım; il özel idaresi genel sekreterlerinin % 27,78’i katılıyorum, % 66,67’si kesinlikle katılıyorum, % 5,56’sı kararsızım; il özel idaresi genel sekreter yardımcılarının % 20,69’u katılıyorum, % 65,52’si kesinlikle katılıyorum, % 10,34’ü kararsızım, % 3,45’i kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresinin teknik birim amirlerinin % 33,64’ü katılıyorum, % 60,75’i kesinlikle katılıyorum, % 2,80’i katılmıyorum, % 2,80’i kararsızım; il özel idaresinin idari nitelikli birim amirlerinin % 41,82’si katılıyorum, % 47,27’si kesinlikle katılıyorum, % 5,45’i katılmıyorum, % 4,55’i kararsızım, % 0,91’i kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir.

Grafik 5. Orman Köylerinin Desteklenmesinde Etkinlik



‘İl özel idaresi orman köylerinin desteklenmesi hizmetlerinin etkin olarak yürütülmesini sağlamaktadır’ ifadesine anketi dolduranların % 41,45’i katılıyorum, % 14,18’i kesinlikle katılıyorum, % 18,55’i katılmıyorum, % 22,55’i kararsızım, % 3,27’si de kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir. Bu soruya yanıt veren valilerin % 37,50’si katılıyorum, % 37,50’si katılmıyorum, %

12,50'si kararsızım, % 12,50'si kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresi genel sekreterlerinin % 33,33'ü katılıyorum, % 16,67'si kesinlikle katılıyorum, % 16,67'si katılmıyorum, % 33,33'ü kararsızım; il özel idaresi genel sekreter yardımcılarının % 41,38'i katılıyorum, % 17,24'ü kesinlikle katılıyorum, % 20,69'u katılmıyorum, % 17,24'ü kararsızım, % 3,45'i kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresinin teknik birim amirlerinin % 42,99'u katılıyorum, % 15,89'u kesinlikle katılıyorum, % 14,02'si katılmıyorum, % 24,30'u kararsızım, % 2,80'i kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresinin idari nitelikli birim amirlerinin % 42,73'ü katılıyorum, % 10,91'i kesinlikle katılıyorum, % 21,82'si katılmıyorum, % 20,91'i kararsızım, % 3,64'ü kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir.

Belediye Sınırları Dışında Sunulan Hizmetler

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre il özel idareleri belediye sınırları dışında birçok yerel hizmet yürütmektedir.⁸ Bu kısımda il özel idarelerinin belediye sınırları dışında sunduğu bisiklet yollarının ve şeritlerinin, bisiklet ve elektrikli skuter park ve şarj istasyonlarının, yaya yollarının ve gürültü bariyerlerinin planlanması, projelendirilmesi, yapımı, bakımı ve onarımıyla (bisiklet ve yaya yolları hizmetleri olarak da ifade edilecektir) ilgili işlerdeki, gayri sıhhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ilişkin ruhsat ve denetim hizmetlerindeki (ruhsat işleri olarak da ifade edilecektir), hizmete sunulacak olan asansörlerin tescilinin yapılması, yıllık periyodik kontrollerin yapılması ya da yetkilendirilmiş muayene kuruluşları aracılığıyla yaptırılması, gerekli hâllerde asansörlerin hizmet dışı bırakılması hizmetlerindeki (asansör hizmetleri olarak da ifade edilecektir) performansları ölçülecektir.

Grafik 6. Bisiklet ve Yaya Yolları Hizmetlerinde Etkinlik



‘İl özel idaresi bisiklet yollarının ve şeritlerinin, bisiklet ve elektrikli skuter park ve şarj istasyonlarının, yaya yollarının ve gürültü bariyerlerinin planlanması, projelendirilmesi, yapımı, bakımı ve onarımıyla ilgili işlerin etkin olarak yürütülmesini sağlamaktadır’ ifadesine anketi dolduranların % 25,09'u

⁸ 5302 sayılı Kanun'un 6. maddesi.

katılıyorum, % 8,36'sı kesinlikle katılıyorum, % 38,18'i katılmıyorum, % 17,82'si kararsızım, % 10,55'i de kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir. Bu soruya yanıt veren valilerin % 25'i katılıyorum, % 37,50'si katılmıyorum, % 25'i kararsızım, % 12,50'si kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresi genel sekreterlerinin % 27,78'i katılıyorum, % 33,33'ü katılmıyorum, % 33,33'ü kararsızım, % 5,56'sı kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresi genel sekreter yardımcılarının % 31,03'ü katılıyorum, % 13,79'u kesinlikle katılıyorum, % 31,03'ü katılmıyorum, % 10,34'ü kararsızım, % 13,79'u kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresinin teknik birim amirlerinin % 24,30'u katılıyorum, % 8,41'i kesinlikle katılıyorum, % 36,45'i katılmıyorum, % 21,50'si kararsızım, % 9,35'i kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresinin idari nitelikli birim amirlerinin % 24,55'i katılıyorum, % 7,27'si kesinlikle katılıyorum, % 43,64'ü katılmıyorum, % 12,73'ü kararsızım, % 11,82'si kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir.

Grafik 7. Ruhsat Hizmetlerinde Etkinlik



‘İl özel idaresi gayri sıhhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ilişkin ruhsat ve denetim hizmetlerini etkin olarak yürütülmesini sağlamaktadır’ ifadesine anketi dolduranların % 42,91'i katılıyorum, % 45,45'i kesinlikle katılıyorum, % 3,27'si katılmıyorum, % 7,64'ü kararsızım, % 0,73'ü de kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir. Bu soruya yanıt veren valilerin % 50'si katılıyorum, % 12,50'si katılmıyorum, % 37,50'si kararsızım; il özel idaresi genel sekreterlerinin % 38,89'u katılıyorum, % 55,56'sı kesinlikle katılıyorum, % 5,56'sı kararsızım; il özel idaresi genel sekreter yardımcılarının % 24,14'ü katılıyorum, % 68,97'si kesinlikle katılıyorum, % 3,45'i katılmıyorum, % 3,45'i kararsızım; il özel idaresinin teknik birim amirlerinin % 43,93'ü katılıyorum, % 42,99'u kesinlikle katılıyorum, % 3,74'ü katılmıyorum, % 7,48'i kararsızım, % 1,87'si kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresinin idari nitelikli birim amirlerinin % 47,27'si katılıyorum, % 42,73'ü kesinlikle katılıyorum, % 2,73'ü katılmıyorum, % 7,27'si kararsızım yanıtını vermiştir.

Grafik 8. Asansör Hizmetlerinin Yürütülmesinde Etkinlik

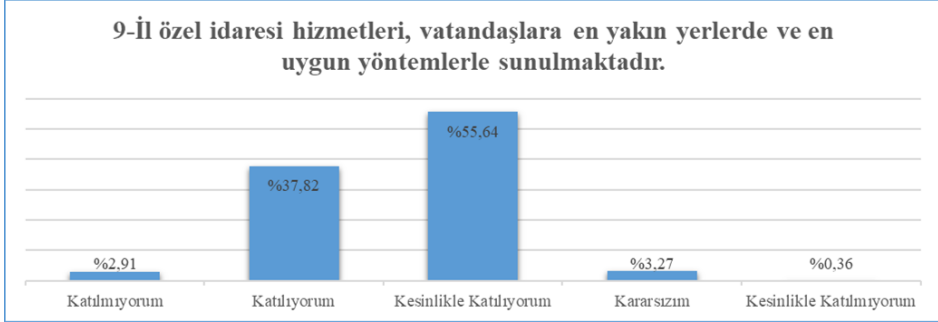


‘İl özel idaresi hizmete sunulacak olan asansörlerin tescilinin yapılması, yıllık periyodik kontrollerin yapılması ya da yetkilendirilmiş muayene kuruluşları aracılığıyla yaptırılması, gerekli hâllerde asansörlerin hizmet dışı bırakılması hizmetlerinin etkin olarak yürütülmesini sağlamaktadır’ ifadesine anketi dolduranların % 25,82’si katılıyorum, % 18,91’i kesinlikle katılıyorum, % 26,55’i katılmıyorum, % 20,73’ü kararsızım, % 7,64’ü de kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir. Bu soruya yanıt veren valilerin % 62,50’si katılmıyorum, % 37,50’si kararsızım; il özel idaresi genel sekreterlerinin % 27,78’i katılıyorum, % 33,33’ü kesinlikle katılıyorum, % 27,78’i katılmıyorum, % 5,56’sı kararsızım, % 5,56’sı kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresi genel sekreter yardımcılarının % 31,03’ü katılıyorum, % 24,14’ü kesinlikle katılıyorum, % 13,79’u katılmıyorum, % 17,24’ü kararsızım, % 10,34’ü kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresinin teknik birim amirlerinin % 23,36’sı katılıyorum, % 18,69’u kesinlikle katılıyorum, % 28,97’si katılmıyorum, % 20,56’sı kararsızım, % 8,41’i kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresinin idari nitelikli birim amirlerinin % 28,18’i katılıyorum, % 16,36’sı kesinlikle katılıyorum, % 25,45’i katılmıyorum, % 22,73’ü kararsızım, % 7,27’si kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir

Hizmet Sunum Yöntemleri

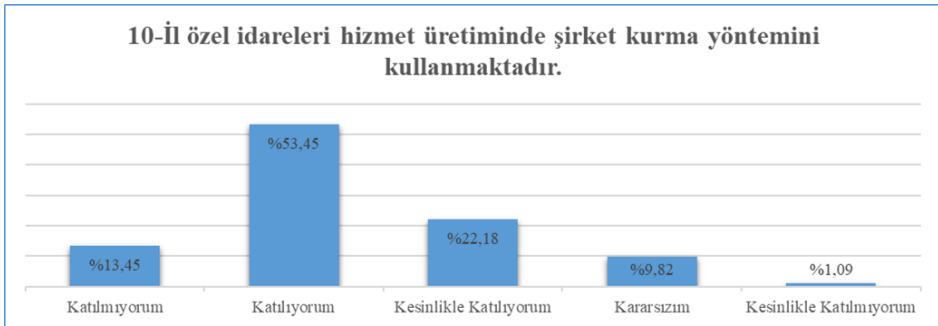
İl Özel İdaresi Kanunu’nda hizmet sunumuna ilişkin ilke ve yöntemler yer almıştır. Bu yöntemlerden, vatandaşla yakınlık, şirket kurma, il genel meclisi toplantılarına kamu kurumlarının temsilcilerinin davet edilmesi ve ihtisas komisyonu çalışmalarından uzmanlardan yararlanılması konuları incelenecektir.

Grafik 9. Hizmetlerin Vatandaşlara En Yakın Yerlerde ve En Uygun Yöntemlerle Sunumu



‘İl özel idaresi hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulmaktadır’ ifadesine anketi dolduranların % 37,82’si katılıyorum, % 55,64’ü kesinlikle katılıyorum, % 2,91’i katılmıyorum, % 3,27’si kararsızım, % 0,36’sı da kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir. Bu soruya yanıt veren valilerin % 75’i katılıyorum, % 12,50’si kesinlikle katılıyorum, % 12,50’si kararsızım; il özel idaresi genel sekreterlerinin % 22,22’si katılıyorum, % 77,78’si kesinlikle katılıyorum; il özel idaresi genel sekreter yardımcılarının % 31,03’ü katılıyorum, % 62,07’si kesinlikle katılıyorum, % 6,90’ı katılmıyorum; il özel idaresinin teknik birim amirlerinin % 30,84’ü katılıyorum, % 61,68’i kesinlikle katılıyorum, % 3,74’ü katılmıyorum, % 3,74’ü kararsızım; il özel idaresinin idari nitelikli birim amirlerinin % 47,27’si katılıyorum, % 46,36’sı kesinlikle katılıyorum, % 1,82’i katılmıyorum, % 3,64’ü kararsızım, % 0,91’i kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir.

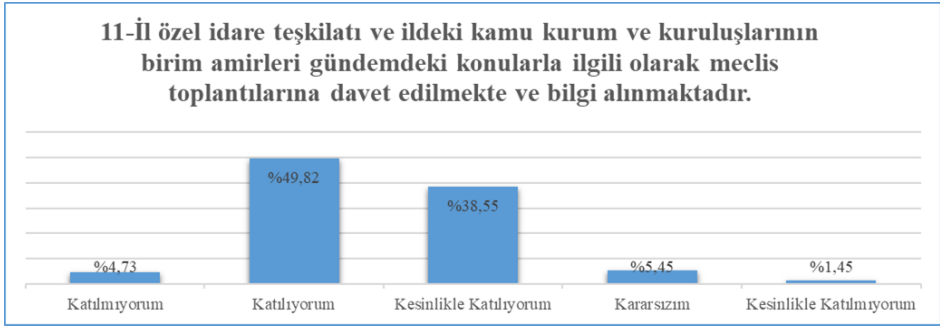
Grafik 10. Hizmet Üretiminde Şirket Kurma Yönteminin Kullanılması



‘İl özel idareleri hizmet üretiminde şirket kurma yöntemini kullanmaktadır’ ifadesine anketi dolduranların % 53,45’i katılıyorum, % 22,18’i kesinlikle katılıyorum, % 13,45’i katılmıyorum, % 9,82’si kararsızım, % 1,09’u da kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir. Bu soruya yanıt veren valilerin % 37,50’si katılıyorum, % 37,50’si katılmıyorum, % 25’i kararsızım; il özel idaresi

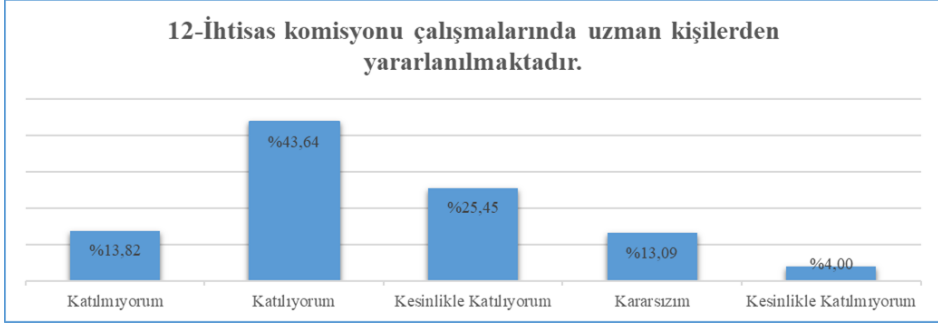
genel sekreterlerinin % 50'si katılıyorum, % 11,11'i kesinlikle katılıyorum, % 27,78'i katılmıyorum, % 11,11'i kararsızım; il özel idaresi genel sekreter yardımcılarının % 37,93'ü katılıyorum, % 44,83'ü kesinlikle katılıyorum, % 13,79'u katılmıyorum, %3,45'i kararsızım; il özel idaresinin teknik birim amirlerinin % 59,81'i katılıyorum, % 19,63'ü kesinlikle katılıyorum, % 7,48'i katılmıyorum, % 12,15'i kararsızım, % 0,93'ü kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresinin idari nitelikli birim amirlerinin % 54,55'i katılıyorum, % 20,91'i kesinlikle katılıyorum, % 14,55'i katılmıyorum, % 8,18'i kararsızım, % 1,82'si kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir.

Grafik 11. İl Özel İdare Teşkilatı ve İldeki Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Birim Amirlerinin Gündemdeki Konularla İlgili Olarak Meclis Toplantılarına Davet Edilmesi ve Bilgi Alınması



‘İl özel idare teşkilatı ve ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının birim amirleri gündemdeki konularla ilgili olarak meclis toplantılarına davet edilmekte ve bilgi alınmaktadır’ ifadesine anketi dolduranların % 49,82’si katılıyorum, % 38,55’i kesinlikle katılıyorum, % 4,73’ü katılmıyorum, % 5,45’i kararsızım, % 1,45’i de kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir. Bu soruya yanıt veren valilerin % 62,50’si katılıyorum, % 12,50’si kesinlikle katılıyorum, % 25’i katılmıyorum; il özel idaresi genel sekreterlerinin % 50’si katılıyorum, % 44,44’ü kesinlikle katılıyorum, % 5,56’sı katılmıyorum; il özel idaresi genel sekreter yardımcılarının % 27,59’u katılıyorum, % 65,52’si kesinlikle katılıyorum, % 3,45’i kararsızım, %3,45’i kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresinin teknik birim amirlerinin % 53,27’si katılıyorum, % 35,51’i kesinlikle katılıyorum, % 4,67’si katılmıyorum, % 4,67’si kararsızım, % 1,87’si kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresinin idari nitelikli birim amirlerinin % 52,73’ü katılıyorum, % 33,64’ü kesinlikle katılıyorum, % 4,55’i katılmıyorum, % 8,18’i kararsızım, % 0,91’i kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir.

Grafik 12. İhtisas Komisyonu Çalışmalarında Uzman Kişilerden Yararlanılması



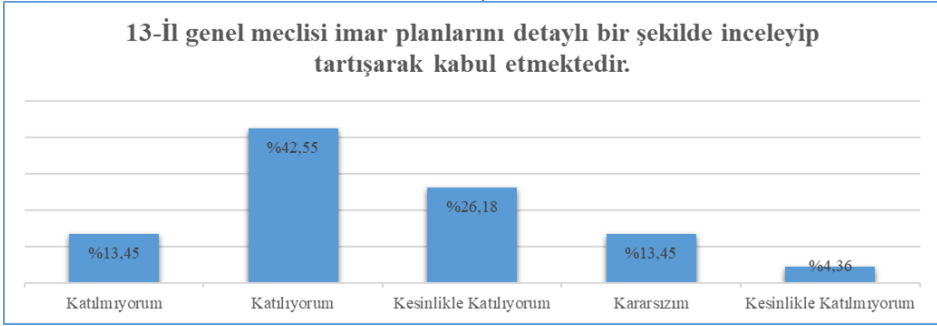
‘İhtisas komisyonu çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılmaktadır’ ifadesine anketi dolduranların % 43,64’ü katılıyorum, % 25,45’i kesinlikle katılıyorum, % 13,82’si katılmıyorum, % 13,09’u kararsızım, % 4’ü de kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir. Bu soruya yanıt veren valilerin % 12,50’si katılıyorum, % 12,50’si kesinlikle katılıyorum, % 50’si katılmıyorum, % 25’i kararsızım; il özel idaresi genel sekreterlerinin % 55,56’sı katılıyorum, % 27,78’si kesinlikle katılıyorum, % 5,56’sı katılmıyorum, % 5,56’sı kararsızım, % 5,56’sı kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresi genel sekreter yardımcılarının % 37,93’ü katılıyorum, % 41,38’i kesinlikle katılıyorum, % 10,34’ü katılmıyorum, % 3,45’i kararsızım, %6,90’ı kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresinin teknik birim amirlerinin % 43,93’ü katılıyorum, % 20,56’sı kesinlikle katılıyorum, % 14,02’si katılmıyorum, % 15,89’u kararsızım, % 5,61’i kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresinin idari nitelikli birim amirlerinin % 45,45’i katılıyorum, % 26,36’sı kesinlikle katılıyorum, % 13,64’ü katılmıyorum, % 12,73’ü kararsızım, % 1,82’si kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir.

Organların Görevleri

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununa göre il genel meclisi genel karar organı, vali yürütme organı ve il encümeni de ikisinin arasında bir fonksiyonla çalışmaktadır.⁹ Bu kısımda, il genel meclisinin imar planlarının görüşülmesindeki, denetim komisyonunun il özel idaresinin denetimindeki, il encümeninin bütçe ve kesin hesabın incelenmesindeki ve valinin yönetimdeki etkinliği ölçülmüştür.

⁹ 5302 sayılı Kanun’un 10. maddesi.

Grafik 13. İl Genel Meclisinde İmar Planlarının Detaylı Şekilde İncelenip



‘İl genel meclisi imar planlarını detaylı bir şekilde inceleyip tartışarak kabul etmektedir’ ifadesine anketi dolduranların % 42,55’i katılıyorum, % 26,18’i kesinlikle katılıyorum, % 13,45’i katılmıyorum, % 13,45’i kararsızım, % 4,36’sı da kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir. Bu soruya yanıt veren valilerin % 12,50’si katılıyorum, % 50’si katılmıyorum, % 25’i kararsızım, % 12,50’si kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresi genel sekreterlerinin % 55,56’sı katılıyorum, % 27,78’si kesinlikle katılıyorum, % 5,56’sı katılmıyorum, % 5,56’sı kararsızım, % 5,56’sı kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresi genel sekreter yardımcılarının % 41,38’i katılıyorum, % 27,59’u kesinlikle katılıyorum, % 13,79’u katılmıyorum, % 6,90’ı kararsızım, % 10,34’ü kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresinin teknik birim amirlerinin % 39,25’i katılıyorum, % 25,23’ü kesinlikle katılıyorum, % 14,95’ü katılmıyorum, % 15,89’u kararsızım, % 4,67’si kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresinin idari nitelikli birim amirlerinin % 45,45’i katılıyorum, % 28,18’i kesinlikle katılıyorum, % 10,91’i katılmıyorum, % 13,64’ü kararsızım, % 1,82’si kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir.

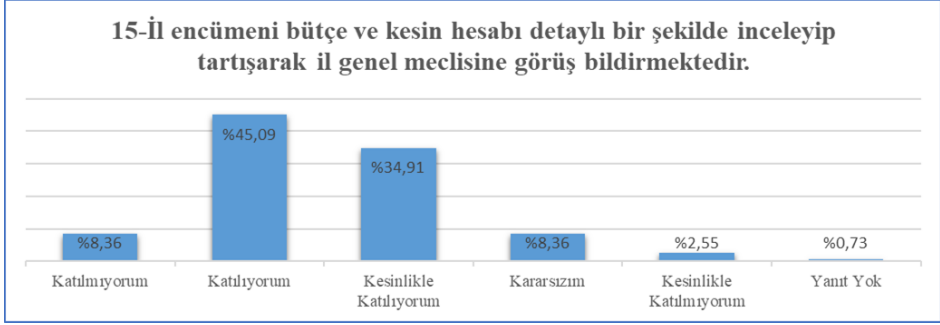
Grafik 14. Denetim Komisyonunun Etkinliği



‘İl genel meclisi denetim komisyonu etkin olarak il özel idaresi işlerini denetlemektedir’ ifadesine anketi dolduranların % 44’ü katılıyorum, % 30,18’i kesinlikle katılıyorum, % 11,27’si katılmıyorum, % 12’si kararsızım, % 2,55’i

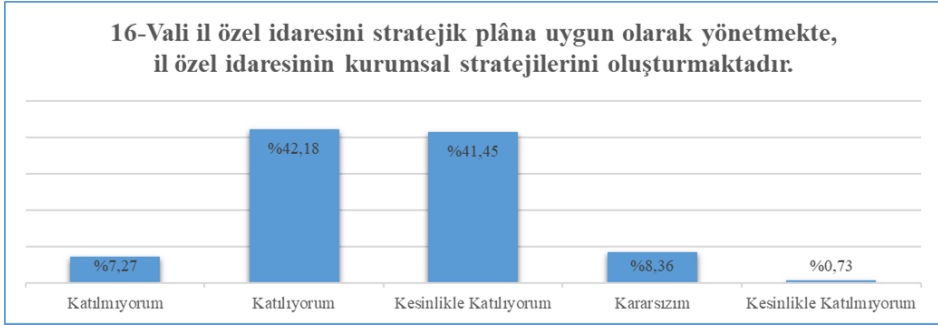
de kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir. Bu soruya yanıt veren valilerin % 12,50'si katılıyorum, % 50'si katılmıyorum, % 37,50'i kararsızım; il özel idaresi genel sekreterlerinin % 50'si katılıyorum, % 33,33'ü kesinlikle katılıyorum, % 11,11'i katılmıyorum, % 5,56'sı kararsızım; il özel idaresi genel sekreter yardımcılarının % 34,48'i katılıyorum, % 37,93'ü kesinlikle katılıyorum, % 13,79'u katılmıyorum, % 3,45'i kararsızım, % 10,34'ü kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresinin teknik birim amirlerinin % 47,66'sı katılıyorum, % 29,91'i kesinlikle katılıyorum, % 5,61'i katılmıyorum, % 14,02'si kararsızım, % 2,80'i kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresinin idari nitelikli birim amirlerinin % 44,55'i katılıyorum, % 29,09'u kesinlikle katılıyorum, % 13,64'ü katılmıyorum, % 11,82'si kararsızım, % 0,91'i kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir.

Grafik 15. İl Encümeninin Bütçe ve Kesin Hesabı Detaylı Bir Şekilde İnceleyip Tartışarak İl Genel Meclisine Görüş Bildirmesi



‘İl encümeni bütçe ve kesin hesabı detaylı bir şekilde inceleyip tartışarak il genel meclisine görüş bildirmektedir’ ifadesine anketi dolduranların % 45,09'u katılıyorum, % 34,91'i kesinlikle katılıyorum, % 8,36'sı katılmıyorum, % 8,36'sı kararsızım, % 2,55'i de kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir. Bu soruya yanıt veren valilerin % 87,50'si katılıyorum, % 12,50'si kararsızım; il özel idaresi genel sekreterlerinin % 38,89'u katılıyorum, % 50'si kesinlikle katılıyorum, % 5,56'sı kararsızım, % 5,56'sı kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresi genel sekreter yardımcılarının % 34,48'i katılıyorum, % 41,38'i kesinlikle katılıyorum, % 17,24'ü katılmıyorum, % 3,45'i kararsızım, % 3,45'i kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresinin teknik birim amirlerinin % 42,99'u katılıyorum, % 35,51'i kesinlikle katılıyorum, % 6,54'ü katılmıyorum, % 11,21'i kararsızım, % 2,80'i kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresinin idari nitelikli birim amirlerinin % 49,09'u katılıyorum, % 30,91'i kesinlikle katılıyorum, % 10'u katılmıyorum, % 7,27'si kararsızım, % 1,82'si kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir.

Grafik 16. Valinin İl Özel İdaresini Yönetimi

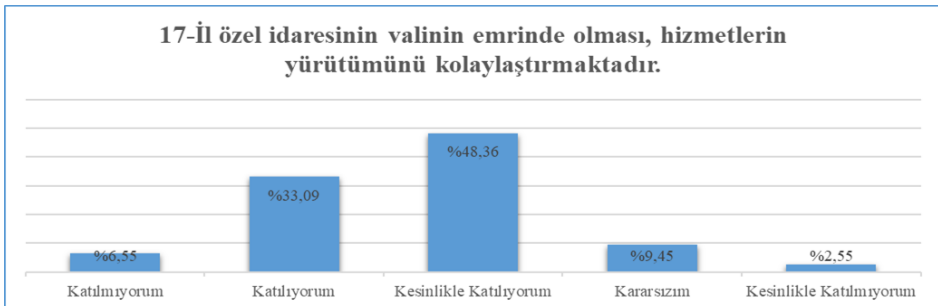


‘Vali il özel idaresini stratejik plâna uygun olarak yönetmekte, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmaktır’ ifadesine anketi dolduranların % 42,18’i katılıyorum, % 41,45’i kesinlikle katılıyorum, % 7,27’si katılmıyorum, % 8,36’sı kararsızım, % 0,73’ü de kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir. Bu soruya yanıt veren valilerin % 50’si katılıyorum, % 12,50’si kesinlikle katılıyorum, % 12,50’si katılmıyorum, %25’i kararsızım; il özel idaresi genel sekreterlerinin % 66,67’si katılıyorum, % 27,78’si kesinlikle katılıyorum, % 5,56’sı kararsızım; il özel idaresi genel sekreter yardımcılarının % 31,03’ü katılıyorum, % 48,28’i kesinlikle katılıyorum, % 13,79’u katılmıyorum, % 6,90’ı kararsızım; il özel idaresinin teknik birim amirlerinin % 42,99’u katılıyorum, % 42,06’sı kesinlikle katılıyorum, % 7,48’i katılmıyorum, % 5,61’i kararsızım, % 1,87’si kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresinin idari nitelikli birim amirlerinin % 40’ı katılıyorum, % 42,73’ü kesinlikle katılıyorum, % 6,36’sı katılmıyorum, % 10,91’i kararsızım yanıtını vermiştir.

Karar Alma Süreci

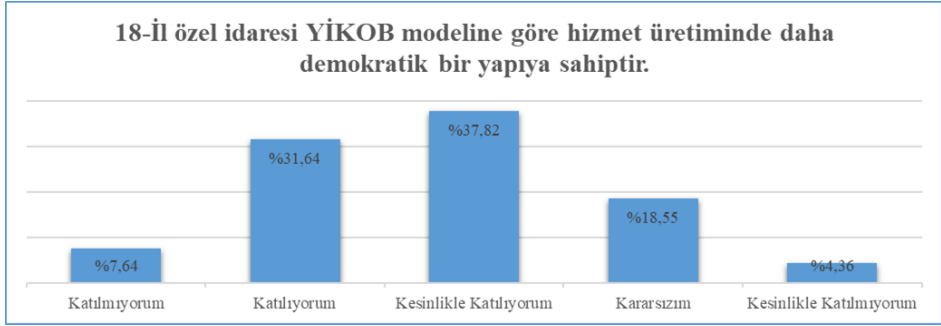
İl Özel İdaresi Kanunuyla valinin il genel meclisi başkanlığı görevine son verilmiş olmasına rağmen, yürütme organı fonksiyonu sürmektedir. Bu kısımda valinin il özel idaresinin yönetimindeki rolüyle özel idarelerin karar alma süreçlerinin demokratik niteliği ve yerellik düzeyi ölçülmüştür.

Grafik 17. İl Özel İdaresinin Valinin Emrinde Olmasının Etkisi



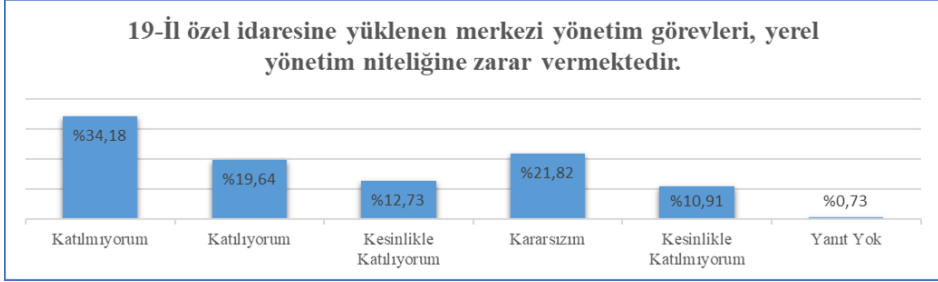
‘İl özel idaresinin valinin emrinde olması, hizmetlerin yürütümünü kolaylaştırmaktadır’ ifadesine anketi dolduranların % 33,09’u katılıyorum, % 48,36’sı kesinlikle katılıyorum, % 6,55’i katılmıyorum, % 9,45’i kararsızım, % 2,55’i de kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir. Bu soruya yanıt veren valilerin % 37,50’si katılıyorum, % 50’si kesinlikle katılıyorum, % 12,50’si kararsızım; il özel idaresi genel sekreterlerinin % 16,67’si katılıyorum, % 83,33’ü kesinlikle katılıyorum; il özel idaresi genel sekreter yardımcılarının % 24,14’ü katılıyorum, % 55,17’si kesinlikle katılıyorum, % 10,34’ü katılmıyorum, % 6,90’ı kararsızım, % 3,45’i kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresinin teknik birim amirlerinin % 35,51’i katılıyorum, % 41,12’si kesinlikle katılıyorum, % 5,61’i katılmıyorum, % 14,02’si kararsızım, % 3,74’ü kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresinin idari nitelikli birim amirlerinin % 36,36’sı katılıyorum, % 46,36’sı kesinlikle katılıyorum, % 8,18’i katılmıyorum, % 7,27’si kararsızım, % 1,82’si kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir.

Grafik 18. İl Özel İdaresi ve Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının (YİKOB) Demokratiklik Açısından Karşılaştırılması



‘İl özel idaresi modeli YİKOB modeline göre hizmet üretiminde daha demokratik bir yapıya sahiptir’ ifadesine anketi dolduranların % 31,64’ü katılıyorum, % 37,82’si kesinlikle katılıyorum, % 7,64’ü katılmıyorum, % 18,45’i kararsızım, % 4,36’sı da kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir. Bu soruya yanıt veren valilerin % 25’i katılıyorum, % 37,50’si kesinlikle katılıyorum, % 12,50’si katılmıyorum, % 25’i kararsızım; il özel idaresi genel sekreterlerinin % 27,78’si katılıyorum, % 61,11’i kesinlikle katılıyorum, % 5,56’sı katılmıyorum, % 5,56’sı kararsızım; il özel idaresi genel sekreter yardımcılarının % 20,69’u katılıyorum, % 44,28’i kesinlikle katılıyorum, % 20,69’u katılmıyorum, % 3,45’i kararsızım, % 6,90’ı kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresinin teknik birim amirlerinin % 36,45’i katılıyorum, % 30,84’ü kesinlikle katılıyorum, % 6,54’ü katılmıyorum, % 23,36’sı kararsızım, % 2,80’i kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresinin idari nitelikli birim amirlerinin % 31,82’si katılıyorum, % 38,18’i kesinlikle katılıyorum, % 5,45’i katılmıyorum, % 18,18’si kararsızım, % 6,36’sı kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir.

Grafik 19. İl Özel İdaresine Yüklenen Merkezi Yönetim Görevlerinin Yerel Yönetim Niteliğine Zararı



‘İl özel idaresine yüklenen merkezi yönetim görevleri, yerel yönetim niteliğine zarar vermektedir’ ifadesine anketi dolduranların % 19,64’ü katılıyorum, % 12,73’ü kesinlikle katılıyorum, % 34,18’i katılmıyorum, % 21,82’si kararsızım, % 10,91’i de kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir. Bu soruya yanıt veren valilerin % 75’i katılmıyorum, % 12,50’si kararsızım, % 12,50’si kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresi genel sekreterlerinin % 5,56’sı katılıyorum, % 16,67’si kesinlikle katılıyorum, % 38,89’u katılmıyorum, % 16,67’si kararsızım, % 22,22’si kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresi genel sekreter yardımcılarının % 31,03’ü katılıyorum, % 34,48’i kesinlikle katılıyorum, % 13,79’u katılmıyorum, % 13,79’u kararsızım, % 6,90’ı kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresinin teknik birim amirlerinin % 14,02’si katılıyorum, % 10,28’i kesinlikle katılıyorum, % 34,58’i katılmıyorum, % 26,17’si kararsızım, % 14,02’si kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresinin idari nitelikli birim amirlerinin % 26,36’sı katılıyorum, % 9,09’u kesinlikle katılıyorum, % 36,36’sı katılmıyorum, % 20’si kararsızım, % 7,27’si kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir.

Grafik 20. Valilerin İl Özel İdaresi Yürütme Organı Olmasına Son Verilmesinin Sonuçlarının Neler Olabileceği



‘Valilerin il özel idaresi yürütme organı olmasına son verilmesi halinde daha çatışmacı ve verimsiz bir yönetim modeli doğacaktır’ ifadesine anketi

dolduranların % 30,55'i katılıyorum, % 37,45'i kesinlikle katılıyorum, % 12'si katılmıyorum, % 12,73'ü kararsızım, % 6,55'i de kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir. Bu soruya yanıt veren valilerin % 12,50'si katılıyorum, % 50'si kesinlikle katılıyorum, % 12,50'si kararsızım, % 25'i kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresi genel sekreterlerinin % 16,67'si katılıyorum, % 72,22'si kesinlikle katılıyorum, % 5,56'sı katılmıyorum, % 5,56'sı kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresi genel sekreter yardımcılarının % 13,79'u katılıyorum, % 55,17'si kesinlikle katılıyorum, % 20,69'u katılmıyorum, % 6,90'ı kararsızım, % 3,45'i kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresinin teknik birim amirlerinin % 33,64'ü katılıyorum, % 30,84'ü kesinlikle katılıyorum, % 13,08'i katılmıyorum, % 15,89'u kararsızım, % 5,61'i kesinlikle katılmıyorum; il özel idaresinin idari nitelikli birim amirlerinin % 35,45'i katılıyorum, % 32,73'ü kesinlikle katılıyorum, % 10,91'i katılmıyorum, % 12,73'ü kararsızım, % 7,27'si kesinlikle katılmıyorum yanıtını vermiştir.

Etkinlik Anketi Sonuçları

İl özel idareleri etkinlik anketinin değerlendirmesi, daha önce yapılmış alan araştırmalarında yer alan benzer sorulara verilmiş yanıtların karşılaştırılması, ardından da sonuçların ayrıntılı şekilde incelenmesi suretiyle yapılacaktır.

Önceki Çalışmaların Sonuçlarıyla Karşılaştırma

İl özel idarelerine ilişkin olarak akademisyenlere, il genel meclisi üyeleriyle başkanlarına ve valilere yönelik olmak üzere değişik tarihlerde gerçekleştirilmiş anket ve mülakat çalışmaları bulunmaktadır. 1994 yılında yayınlanan bir çalışmada, ankete katılan akademisyenlerin % 12,07'sinin bayındırlık hizmetlerinin, %11,11'inin imtiyaz ve ruhsat verme görevlerinin, % 7,41'i tarım ve hayvancılıkla ilgili hizmetlerin; valilerin % 20,69'unun bayındırlık hizmetlerinin, %22,20'sinin imtiyaz ve ruhsat verme görevlerinin, % 16,67'sinin tarım ve hayvancılıkla ilgili hizmetlerin; il genel meclisi üyelerinin % 27,59'u bayındırlık hizmetlerinin, %33,30'u imtiyaz ve ruhsat verme görevlerinin, % 31,48'i tarım ve hayvancılıkla ilgili hizmetlerin il özel idarelerince etkin olarak yürütülemediğini belirtmiştir (Tamer, 1994:232). Bu çalışmada ankete katılan il özel idaresi yetkililerinin % 6,91'i bayındırlık ve iskan hizmetlerinde, % 4'ü ruhsat hizmetlerinde ve % 20'si tarım hizmetlerinde idareleri başarısız bulmaktadır. 1994 yılındaki araştırmaya göre il özel idarelerinin etkinliğine ilişkin il özel idaresi yetkililerindeki algının tarım, bayındırlık ve iskân ile ruhsat işlemleri bakımından daha olumlu olduğu görülmektedir. 1994 çalışmasında, il özel idaresinin başı ve kanuni temsilcisinin kim olması gerektiğine ilişkin soruya akademisyenlerin % 18,75'i vali, 31,25'i belediye başkanı, % 46,87'si meclisin seçeceği bir başkan, valilerin % 90,24'ü vali, % 9,79'u meclisin seçeceği bir başkan, il genel meclis üyelerinin % 40'ı vali, % 53,80'i meclisin seçeceği bir başkan; valinin yürütme organı olmasının yerinde olup olmadığına ilişkin soruya

akademisyenlerin % 75'i hayır, valilerin % 87,80'i evet ve il genel meclisi üyelerinin % 50,77'si evet cevabını vermiştir (Tamer, 1994:237, 240). Bu çalışmamızda ankete katılan il özel idaresi yetkililerinin % 81,45'i il özel idaresinin valinin emrinde olmasının hizmet yürütümünü kolaylaştırdığı, % 68'i de valilerin il özel idaresinin yürütme organı olmasına son verilmesi halinde daha çatışmacı ve verimsiz bir yönetim modeli doğacağı görüşündedir. 1994 yılındaki araştırma sonuçlarından valilerin il özel idaresindeki yürütme organı rolünün daha çok desteklendiği görülmektedir. 1994'te valilerin % 90,24'ü valinin il özel idaresinin başı ve kanuni temsilcisi, % 87,80'i de yürütme organı olması gerektiğini belirtirken, bu çalışmamızda ankete katılan valilerin % 87,50'si il özel idaresinin valinin emrinde olmasının hizmet yürütümünü kolaylaştırdığı, % 62,50'si de valilerin il özel idaresinin yürütme organı olmasına son verilmesi halinde daha çatışmacı ve verimsiz bir yönetim modeli doğacağı yönünde görüş belirtmiştir.

2007 yılında il özel idaresi genel sekreterleri ve seçilmiş il encümen üyelerine yönelik uygulanan ankette katılımcıların % 71,9'u il özel idarelerinin kurduğu veya katıldığı şirket bulunduğu yanıtını vermiştir (Bakkal, 2007: 73). Bu çalışmamızda aynı konuya ilişkin elde edilen oran % 75,63 olarak gerçekleşerek, 2007 yılı çalışmasına benzer bir sonuç elde edilmiştir.

2007 yılında bildiri olarak sunulup 2009 yılında yayınlanan, il genel meclisi başkanları ve valilerle yönelik bir başka ankette valilerin % 66,6'sı faaliyet raporu hazırlanması ve il genel meclisinin onayına sunulmasını merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri açısından yanlış bulmaktadır. İl genel meclisi başkanlarının % 88,8'i valilerin seçimle gelmesi gerektiğini savunmaktadır (Ömürgönülşen ve Sadioğlu, 2010: 12-13, 15). Bu çalışmamızda valilerin il özel idaresinin yürütme organı olarak devam etmesi gerektiğini düşünenlerin oranı ise % 68 iken, 2009 çalışmasında il genel meclisi başkanlarının önemli bölümünün bu görüşte olmadığı, seçimli valiliği savundukları görülmektedir. Valilerin faaliyet raporunun oylanması yöntemiyle il genel meclisinin denetimine girmek istememeleri de, valilerin il genel idaresinin başı olmasından ve temsil yetkilerinden kaynaklanmaktadır.

2009 yılında gerçekleştirilip 2010 yılında yayınlanan ve Kocaeli il genel meclislerine uygulanan anket sonuçlarına göre katılımcıların % 90'ının il genel meclisi denetim komisyonunun il özel idarelerinin denetiminde etkili olduğu, % 29'unun ihtisas komisyonu çalışmalarına uzman kişilerin katıldığı, % 82,7'sinin valinin yürütme yetkilerinin arttırılmaması gerektiği, %19,4'ü valinin mevcut yürütme organı konumunun devam etmesi gerektiği yönünde görüş bildirmiştir (Oktay, 2010b: 87, 90, 91, 92). 2010 yılında yayınlanan İstanbul il genel meclisi üyelerine yönelik yapılan ankete katılanların % 78'inin il genel meclisi denetim komisyonunun il özel idarelerinin denetiminde etkili olduğu, % 16'sının ihtisas komisyonu çalışmalarına uzman kişilerin katıldığı, % 68,9'unun valinin yürütme yetkilerinin arttırılmamasının gerektiği, %24,4'i valinin mevcut yürütme organı

konumunun devam etmesi gerektiği yönünde görüş bildirmiştir (Oktay, 2010a: 154, 156,). Bu çalışmamızda katılımcıların % 74,18'i denetim komisyonunun çalışmaların etkin bulmuş, ihtisas komisyonu çalışmalarına uzman kişilerin katıldığını belirtenlerin oranı da % 69,09 olmuştur. Valilerin il özel idaresinin yürütme organı olarak devam etmesi gerektiğini düşünenlerin oranı ise % 68'dir. 2010 anketiyle karşılaştırıldığında, il genel meclisi üyelerinin denetim komisyonunun çalışmalarını daha etkin buldukları, ihtisas komisyonu çalışmalarına uzman kişilerin katılımını düşük düzeyde değerlendirdikleri ve valinin il özel idaresinin yürütme organı fonksiyonuna tepkili oldukları görülmektedir.

2013 yılında YİKOB başkanlığı görevini yürüten vali yardımcısına uygulanan ankette katılımcıların % 80'i il özel idarelerini, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı modeline göre hizmet üretiminde daha demokratik bir yapı olarak değerlendirmiştir (Karakaya, 2023: 294). Bu çalışmamızda aynı oran % 69,46 olarak çıkmıştır. 2023 yılında yapılan anketin bu soruya ilişkin sonuçlarıyla, 2024 yılında bu çalışmadaki anket sonucu önemli ölçüde uyusmaktadır.

Anket Sonuçlarının Değerlendirilmesi

İl özel idarelerinin il genelinde görevli olduğu hizmetlerdeki etkinliğine ilişkin sorulara verilen yanıtlar değerlendirildiğinde; başarı düzeyi tarım hizmetlerinde % 68,37, çevre düzeni planı hazırlanmasında % 73,09, bayındırlık ve iskan hizmetlerinde % 82,90, merkezi yönetim yatırımlarında % 90,91 ve orman köylerinin desteklenmesinde % 55,63'tür. İl özel idarelerinin il genelinde yürüttüğü hizmetler içinde merkezi yönetim yatırımlarının yürütümü en başarılı alan, orman köylerinin desteklenmesi de görece başarısız olunan hizmetler olarak görülmektedir. İl özel idarelerinin tüzel kişiliğinin temsilcisi ve sevk-idaresinden sorumlu kişi olarak valilerin, il özel idaresinde görevli yöneticilere göre il genelinde sunulan hizmetlerde performansı düşük gördükleri, il özel idaresi yöneticilerinin ise kurumu başarılı değerlendirdikleri anlaşılmaktadır. Buna rağmen, orman köylerinin desteklenmesi alanında idarelerin performans düşük düzeyde kalmaktadır.

İl özel idarelerinin belediye sınırları dışında görevli olduğu hizmetlerdeki etkinliğine ilişkin sorulara verilen yanıtlar değerlendirildiğinde; başarı düzeyi bisiklet ve yaya yolları hizmetlerinde % 33,72, ruhsat hizmetlerinde % 88,36 ve asansör hizmetlerinde % 44,73 olarak gerçekleşmiştir. İl özel idarelerinin belediye sınırları dışındaki çalışmalarında ruhsat işleri en başarılı alan, bisiklet ve yaya yolları işleri görece başarısız olunan hizmetler olarak görülmektedir. Valilerin, il özel idaresinde görevli yöneticilere göre belediye sınırları dışında sunulan hizmetlerde idarelerin performansını düşük gördükleri anlaşılmaktadır. Bisiklet ve yaya yollarıyla ilgili işlerle asansör hizmetlerinde genel olarak idarelerin başarısı düşük düzeydedir.

İl özel idarelerinin hizmet sunum yöntemlerine ilişkin sorulara verilen yanıtlar değerlendirildiğinde, başarı düzeyi hizmetlerin vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulmasında % 93,46, hizmet üretiminde şirket kurma yönteminin kullanılmasında % 75,63, il özel idare teşkilatı ve ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının birim amirleri gündemdeki konularla ilgili olarak meclis toplantılarına davet edilmesi ve bilgi alınmasında % 88,37, ihtisas komisyonu çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılmasında % 69,09 olarak gerçekleşmiştir. Valiler, il özel idarelerinin hizmet sunum yöntemi olarak şirketleşmeden yararlanılması ve ihtisas komisyonlarında uzman kişilerin çalıştırılması konularında idarelerin düşük performans gösterdiklerini belirtmektedir.

İl özel idarelerinin organlarının görevlerine ilişkin sorulara verilen yanıtlar değerlendirildiğinde, başarı düzeyi il genel meclisinin imar planlarını detaylı bir şekilde inceleyip tartışarak kabul etmesinde % 68,73, il genel meclisi denetim komisyonunun il özel idaresi işlerini denetlemesinde % 74,18, il encümeninin bütçe ve kesin hesabı detaylı bir şekilde inceleyip tartışarak il genel meclisine görüş bildirmesinde % 80, valilerin il özel idaresini stratejik plâna uygun olarak yönetmesi, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmada % 81,45 olarak gerçekleşmiştir. Valiler il genel meclisi denetim komisyonunun il özel idaresi işlerini denetlemesindeki performansı düşük bulmuştur.

İl özel idarelerinin karar alma sürecine ilişkin sorulara verilen yanıtlar değerlendirildiğinde, il özel idaresinin valinin emrinde olmasının, hizmetlerin yürütümünü kolaylaştırdığını belirtenlerin oranı % 81,45, il özel idaresi modelinin YİKOB modeline göre hizmet üretiminde daha demokratik bir yapıya sahip olduğunu belirtenlerin oranı % 69,46, il özel idaresine yüklenen merkezi yönetim görevlerinin, yerel yönetim niteliğine zarar verdiğini belirtenlerin oranı % 32,37, valilerin il özel idaresi yürütme organı olmasına son verilmesi halinde daha çatışmacı ve verimsiz bir yönetim modeli doğacağını belirtenlerin oranı % 68'dir. Valiler, il özel idaresine yüklenen merkezi yönetim görevlerinin, yerel yönetim niteliğine zarar verdiğini düşünmemektedir.

Sonuç

İl özel idareleri, yerellik ve verimlilik tartışmaları bir yana halen kamusal bir hizmeti gördüğünden varlıklarını sürdürmektedir. 6360 sayılı Kanunla 2014 yılından itibaren büyükşehirlerde özel idarelerin tüzel kişiliklerine son verilmesi, ülke nüfusunun % 22,12'lik bölümünde il özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin devamıyla sonuçlanmıştır. Tüm yerel yönetimlerde olduğu gibi il özel idarelerinde de daha etkin bir yönetim modeli kurma çabaları sürmektedir. 2005 yılında il özel idaresi alanında radikal sayılabilecek değişiklikleri içeren bir düzenleme yapılmış olmasına rağmen, 2006 yılında il özel idarelerinin güçlendirilmesi ve kurumsal kapasitelerinin artırılması gerekliliğinden bahsedilmiş olması, bu çabaların bitmeyeceğinin göstergesidir (DPT, 2006:94).

Yapılan anket çalışması sonucunda, il özel idarelerinin il genelinde görevli olduğu tarım hizmetlerinde % 68,37, çevre düzeni planı hazırlanmasında % 73,09, bayındırlık ve iskan hizmetlerinde % 82,90, merkezi yönetim yatırımlarında % 90,91, orman köylerinin desteklenmesinde % 55,63 oranında başarılı olduğu görülmektedir. İl özel idareleri merkezi yönetim yatırımlarının yürütümünde oldukça başarılı iken, orman köylerinin desteklenmesinde benzer performansı gösterememektedir. İl özel idareleri belediye sınırları dışında görevli olduğu bisiklet ve yaya yollarıyla ilgili işlerinde % 33,72, ruhsat hizmetlerinde % 88,36 ve asansör hizmetlerinde % 44,73 oranında başarılı bulunmuştur.

İl özel idarelerinin hizmet sunum yöntemleri incelendiğinde, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulmasında % 93,46, hizmet üretiminde şirket kurma yönteminin kullanılmasında % 75,63, il özel idare teşkilatı ve ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının birim amirleri gündemdeki konularla ilgili olarak meclis toplantılarına davet edilmesi ve bilgi alınmasında % 88,37, ihtisas komisyonu çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılmasında % 69,09 oranında başarı gerçekleşmiştir. Bu rakamlardan hizmet sunum yöntemlerinin etkin kullanıldığı anlaşılmaktadır. İl özel idarelerinin organlarının görevleri incelendiğinde, il genel meclisinin imar planlarını detaylı bir şekilde inceleyip tartışarak kabul etmesinde % 68,73, il genel meclisi denetim komisyonunun il özel idaresi işlerini denetlemesinde % 74,18, il encümeninin bütçe ve kesin hesabı detaylı bir şekilde inceleyip tartışarak il genel meclisine görüş bildirmesinde % 80, valilerin il özel idaresini stratejik plâna uygun olarak yönetmesi, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmada % 81,45 oranında başarı görülmektedir. İl genel meclisinin imar planı ve il encümeninin de bütçe ve kesin hesap gibi teknik bir konuyu detaylı incelediği yönündeki cevaplar, beklentinin üzerinde çıkmıştır.

İl özel idarelerinin karar alma sürecine ilişkin olarak, il özel idaresinin valinin emrinde olmasının, hizmetlerin yürütümünü kolaylaştırdığını belirtenlerin oranı % 81,45, il özel idaresinin YİKOB modeline göre hizmet üretiminde daha demokratik bir yapıya sahip olduğunu belirtenlerin oranı % 69,46, il özel idaresine yüklenen merkezi yönetim görevlerinin, yerel yönetim niteliğine zarar verdiğini belirtenlerin oranı % 32,37, valilerin il özel idaresi yürütme organı olmasına son verilmesi halinde daha çatışmacı ve verimsiz bir yönetim modeli doğacağını belirtenlerin oranı % 68'dir. İl özel idaresi yetkilileri, merkezi yönetim görevlerinin yürütümünün yerel hizmet önceliklerini engellemediği görüşündedir. Günümüzde il özel idarelerinin yürüttüğü hizmetlerin çok önemli bölümünün merkezi nitelikte olması ve özel idare yetkililerinin artık bu görevlerin yürütümünü benimsemiş olmaları nedeniyle, yerel hizmet-merkezi hizmet yürütümüne ilişkin bir ayrım içinde olmadıkları değerlendirilmiştir.

İl özel idareleri, yarı demokratik, yarı merkezi, yarı yerel yapılarıyla merkezi yönetim ve yerel yönetim görevlerini yürütmektedir. Yerel görevlerdeki başarı performansı, merkez görevlere göre düşük düzeydedir. Her ne kadar ankete verilen cevaplardan bisiklet ve yaya yolları yapımı ve asansörlerin kontrolü gibi yerel yönetim görevlerinde belli oranda başarı sağlandığı anlaşılmakta ise de uygulamada bu sonuçlar tartışmaya açıktır. Anketin il özel idare hizmetlerini yürütme sorumluluğunda olan kamu görevlilerine uygulanmış olması nedeniyle, il özel idarelerinin etkinliğine ilişkin oldukça parlak bir tablo ortaya çıkmıştır. Ancak, ankete verilen cevaplarda valilerin daha objektif davrandıkları görülmektedir. Örneğin, valinin il özel idaresini stratejik plâna uygun olarak yönettiği, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturduğu yargısına katılan valilerin oranı % 62 iken, aynı oran il özel idaresi genel sekreterlerinde % 94,45, genel sekreter yardımcılarında % 79,31, teknik birim amirlerinde % 85,05, idari birim amirlerinde % 62,73 olarak gerçekleşmiştir. İl özel idaresinin valinin emrinde olmasının, hizmetlerin yürütümünü kolaylaştırmasına ilişkin soruya valilerin % 87,50'si, il özel idaresi genel sekreterlerinin tamamı evet cevabını vermiştir. “Valilerin il özel idaresi yürütme organı olmasına son verilmesi halinde daha çatışmacı ve verimsiz bir yönetim modeli doğacaktır” ifadesine valilerin % 62,50'si, genel sekreterlerin % 88,89'u, genel sekreter yardımcılarının % 68,96'sı, teknik birim amirlerinin % 64,48'i ve idari birim amirlerinin 68,18'i evet cevabını vermiştir. Bu rakamlardan il özel idaresi bürokratlarının valilerin performansını, valilerden daha yüksek gördükleri anlaşılmaktadır. Valiler hem il genel hem de il özel idaresinin başı konumundadır. Bu nedenle asayiş, eğitim, sağlık başta olmak üzere çok sayıda merkezi yönetim göreviyle bunların yanında temsil ve protokol hizmetleriyle uğraşmaktadır. İl özel idaresi hizmetleri bazen ikinci planda kalabilmekte olduğundan, valilerin özel idareye ilişkin değerlendirmelerinde daha cesur ve objektif davrandıkları anlaşılmaktadır.

Tüm bu değerlendirmelerden il özel idarelerinin uygulamada yerel yönetim performansının merkezi yönetim hizmetlerinin yürütümüne oranla daha düşük olduğu anlaşılmaktadır. Bunun temel sebebi de il özel idarelerine yapılan kaynak transferinin kamu yatırımlarını yürütmek amaçlı olmasından kaynaklanmaktadır. İl özel idaresi mevzuatı bu idarelere yerel görevleri de vermiş olmakla birlikte, merkezi yönetimin, başka bir ifadeyle siyasal iktidarların kaynak transferindeki tercihleri, bu idarelerin işlevlerinin temel belirleyicisi olmaktadır.

Kaynakça

Azaklı, S. ve H. Tek. (2016). “İl Özel İdarelerinde Yeniden Yapılan(Ama)Ma Çabaları ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar”. Yönetim ve Ekonomi Dergisi, 23 (1), 233-246.

Aktan, T. (1974). “Mahalli İdarelerin Bazı Sorunları Üzerine”. Amme İdaresi Dergisi, 7 (2), 101-114.

- Akyılmaz, B. (1988). “İl Özel İdaresi”. *Türk İdare Dergisi*, 60 (379), 81-122.
- Aytaç, F. (1970). “İlçe Düzeyinde Mahalli İdare Birimi Kurulmalı Mıdır?”. *Amme İdaresi Dergisi*, 3 (2), 173-178.
- Bakkal, H. (2007). İl Özel İdarelerinin İl Ekonomisindeki Yeri ve Önemi. Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Başarır, A. (1972). “İdari Reform Açısından İl Özel İdaresi, Kanun Tasarısının Getirdiği Yenilikler”. *İller ve Belediyeler Dergisi*, 18 (321-322), 345-366.
- Bayraktar, U., H. Kurt, B.Y. Bayraktar, İ. Kamalak, A.E. Doğan. (2010). Mersin Örneğinde İl Genel Meclisi: Üyeler, Görevler ve Değişim Süreci. Proje No: 107K518.
- Coşkun, B ve T. Uzun. (2005). İl Özel İdaresi’nde Yeniden Yapılanma. *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform*. (Ed. H. Özgür ve M. Kösecik). Ankara: Nobel.
- CUMHURBAŞKANLIĞI (2019). 11. Kalkınma Planı. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Onuncu_Kalkinma_Plani-2014-2018.pdf
- CUMHURBAŞKANLIĞI (2023). 12. Kalkınma Planı. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/12/On-Ikinci-Kalkinma-Plani_2024-2028_11122023.pdf (17.01.2025).
- Çiner, C. U. ve O. Karakaya. (2013) “Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü”. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 68 (2): 63-93.
- Çiner, C.U. ve C. Yıldızcan. (2021). *Prefects in the Midst of Storms: The Case of Turkey. Prefects, Governors and Commissioners*. (Ed. G. Tanguy ve J. M. Eymeri- Douzans). Palgrave Macmillan.
- Çoker, Z. (1971). İl Özel İdaresi. Ankara: Gürsoy Matbaacılık.
- Çoker, Z. (1987). “İl Özel İdareleri Nasıl Geliştirilir”. *Amme İdaresi Dergisi*, 20 (3), 13-18.
- DPT (1963). 1. Beş Yıllık Kalkınma Planı. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Kalkinma_Plani_Birinci_Bes_Yillik_1963-1967.pdf (12.01.2025)
- DPT (1966). 2. Beş Yıllık Kalkınma Planı Belediye Hizmetleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Belediye-Hizmetleri-Ozel-Ihtisas-Komisyonu-Raporu.pdf> (12.01.2025)
- DPT (1967). 2. Beş Yıllık Kalkınma Planı. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Ikinci_Bes_Kalkinma_Plani-1968-1972.pdf (12.01.2025)
- DPT (1972). 3. Beş Yıllık Kalkınma Planı İçme ve Kullanma Suyu Sektörü Özel İhtisas Komisyonu Raporu. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Icme-ve-Kullanma-Suyu-Sektoru-Ozel-Ihtisas-Komisyonu-Raporu.pdf> (12.01.2025)

DPT (1979). 4. Beş Yıllık Kalkınma Planı. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Dorduncu-Bes-Yillik-Kalkinma-Plani_1979_1983.pdf (12.01.2025)

DPT (1984). 5. Beş Yıllık Kalkınma Planı. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Besinci-Bes-Yillik-Kalkinma-Plani-1985-1989.pdf> (12.01.2025)

DPT (1989). 6. Beş Yıllık Kalkınma Planı. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Altinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-1990-1994.pdf (12.01.2025)

DPT (1991). 6. Beş Yıllık Kalkınma Planı Mahalli Hizmetlerin Yerinde Karşlanması Özel İhtisas Komisyonu Raporu. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Mahalli-Hizmetlerin-Yeniden-Karsilanmasi-Ozel-Ihtisas-Komisyonu-Raporu.pdf> (12.01.2025)

DPT (1995a). 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Yedinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-1996-2000.pdf (12.01.2025)

DPT (1995b). 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerleşme ve Şehirleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Yerlesme-ve-Sehirlesme-Ozel-Ihtisas-Komisyonu-Raporu.pdf>. (12.01.2025).

DPT (2000). Uzun Vadeli Strateji ve 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Uzun_Vadeli_Strateji_ve_Sekizinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-2001-2005.pdf (12.01.2025)

DPT (2001). 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Sekizinci-Bes-Yillik-Kalkinma-Plani-Yerel-Yonetimler-OIK-Raporu.pdf>. (12.01.2025)

DPT (2006). 9. Kalkınma Planı. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Dokuzuncu_Kalkinma_Plani-2007-2013.pdf (12.01.2025)

DPT (2007). 9. Kalkınma Planı Yerleşme ve Şehirleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Dokuzuncu-Kalkinma-Plani-Yerlesme-ve-Sehirlesme-OIK.pdf> (12.01.2025)

Eryılmaz, B. (1988). “İl Özel İdarelerinin Mahalli İdare Sistemimiz İçindeki Yeri”, Türk İdare Dergisi, 60 (379), 69-80.

Gözübüyük, Ş. (1967). “İl Özel İdarelerinde Yeniden Düzenleme”. Amme İdaresi Dergisi, 2 (1), 24-36.

Güler, B. A. (1995). “İl Özel İdaresi Harcamaları: 1925-1990”. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 4 (3), 11-25.

Güler, B. A. (2005). “22 Şubat 2005 Gün ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine”. Mülkiye Dergisi, XXIX (246), 89-120.

İÇ-DÜZEN (1969a). İl Özel İdarelerinin Sağlık Hizmetleri. Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayını.

İÇ-DÜZEN (1969b). İl Özel İdarelerinin Tarım Hizmetleri. Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayını.

İÇ-DÜZEN (1969c). İl Özel İdarelerinin Veterinerlik Hizmetleri. Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayını.

İÇ-DÜZEN (1970). İl Özel İdarelerinin Kültür ve Eğitim Görevleri. Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayını.

Erin, M. Z. (2010). Veri Zarflama Analizi ile İl Özel İdarelerinin Etkinliğe Dayalı Performansının Ölçümü. Yüksek Lisans Tezi, Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

KALKINMA BAKANLIĞI (2013). 10. Kalkınma Planı. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Onuncu_Kalkinma_Plani-2014-2018.pdf

KALKINMA BAKANLIĞI (2014). 10. Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Onuncu-Kalkinma-Plani-Yerel-Yonetimler-Ozel-Ihtisas-Komisyonu-Raporu.pdf> (17.01.2025).

KALKINMA BAKANLIĞI (2018). 11. Kalkınma Planı Yerel Yönetimler ve Hizmet Kalitesi Özel İhtisas Komisyonu Raporu. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/04/YerelYonetimlerOzelIhtisasKomisyonuRaporu.pdf> (17.01.2025).

Karabulut, K., D. Polat ve H. Bakkal. (2007). “Özel İdarelerin İl Ekonomilerindeki Yeri ve Önemi Üzerine Bir Uygulama”. Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 21(2), 67-93.

Karakaya, O. (2023). Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının Etkinliğinin Ölçümü. Ekonomi ve Politikada 100 Yıllık Miras ve Gelecek Perspektifi. (Ed. F. Purtaş ve F. H. Dikmen). Ankara: Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi TODAİE Yayınları, Yayın No: 161.

Karakaya, O. (2025). “İl Özel İdarelerinin “Özel”liği”. A.Ü SBF Dergisi, 80 (1), 159-183.

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

Kızıltaş, M. (1999). İl Özel İdaresinin Yerel Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesindeki Etkinliği (Van Örneği). Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Lawshe, C. H. (1975). "A Quantitative Approach to Content Validity. Personnel Psychology", 28 (4), 563-575.

Meriç, O. (1986). "İl Mahalli İdaresi". Türk İdare Dergisi, 58 (370), 1-14.

Meriç, O. (1987). "İl Mahalli İdaresiyle İlgili Yeni Düzenlemenin Değerlendirilmesi". Türk İdare Dergisi, 59 (376), 2-16.

Naci, K. (1932). Mahalli İdarelerden Vilayet Hususi İdareleri. Ankara: İdeal Matbaaa.

Oktay, T. (2010a). Yerel Yönetim Reformu Sonrasında İl Özel İdareleri, İstanbul İl Genel Meclisi Üzerine Bir Araştırma. İstanbul: Hayat Yayınları.

Oktay, T. (2010b). "Yerel Yönetim Reformunun İl Özel İdarelerine Etkileri: Kocaeli Örneği". Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 19 (3), 75-100.

Ökmen, M. ve F. Demir. (2011), Türkiye’de İl Özel İdareleri: Melez bir Yerel Yönetim Modeli. Beşinci Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 21-23 Kasım 2011, Ankara, 327-342.

Ömürgönülşen U. ve U. Sadioğlu. (2009). "Türkiye’de Yakın Dönemde Yapılan Yerel Yönetim Reform Çalışmalarının İl Özel İdarelerine Yansımaları", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 18 (1), 1-22.

Salihoğlu, E. (2012). İl Özel İdaresi. İstanbul: Beta Yayınevi.

Tamer, M. (1994). İl Özel İdaresi. Ankara: Tamer Ofset Yayını.

TBMM (1929). Vilayetlerin Umumi İdaresi Hakkında 1/352 Numaralı Kanun Layihası ve Muhtelif ve Bütçe Encümeni Mazbataları. <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d03/c010/tbmm03010054ss0134.pdf> (13.01.2025)

TBMM (1987). 13 Mart 1913 Tarihli İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun Gerekçesi. <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d17/c040/tbmm17040100ss0531.pdf> (10.02.2023).

TODİAE (1991). Kamu Yönetimi Araştırma Raporu. Ankara: DİE Matbaası, Yayın No: 238.

Tortop, N. (1987). "İl Özel İdarelerinin Durumu ve Yeni Getirilen Değişiklikler". Amme İdare Dergisi, 20 (3), 3-11.

Veneziano L. ve J. Hooper. (1997). "A Method For Quantifying Content Validity Of Health-Related Questionnaires". American Journal of Health Behavior, 21(1), 67-70.

Yalçındağ, S. (1993). "Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu". Amme İdaresi Dergisi, 26 (1), 43-69.

Yayla, Y. (1982). Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri, Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaiif. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayını.

Yazgan, İ. (2010). Veri Zarflama Analizi ile İl Özel İdarelerinde Etkinlik Ölçümü. Yüksek Lisans Tezi, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Yurdugül, H. (2005). Ölçek Geliştirme Çalışmalarında Kapsam Geçerliği İçin Kapsam Geçerlik İndekslerinin Kullanılması. XIV. Ulusal Eğitim Bilimleri Kongresi, 1, 771-774.

Extended Summary

Measuring the Effectiveness of Special Provincial Administrations

Purpose of the Study: The debates on the effectiveness of special provincial administrations have been the determinant of a process that led to the abolition of their legal personality in metropolises in 2012. There are different studies in the literature on measuring the effectiveness of special provincial administrations. Some of these studies aim to measure the success in the execution of certain services, while others aim to measure the efficiency in the working and decision-making methods of the organization. In this study, it is aimed to develop a scale to determine whether special provincial administrations in Turkey can effectively carry out their duties, authorities and responsibilities and to apply this scale in the field. In the first part of the study, the discussions on the institutional identity of special provincial administrations, their effectiveness and the efforts to realize it are mentioned. In the second part, the results of the questionnaire prepared to measure the effectiveness of special provincial administrations are presented. In the third part, the results of the questionnaire are analyzed and comparisons are made with previous studies on measuring the effectiveness of special provincial administrations.

Method of the Study: For the development of the special provincial administration effectiveness scale, a qualitative ‘theoretical form’ was used and a content validity study was conducted with the Lawshe technique. Firstly, a group of field experts consisting of 29 people was identified, and then sixty-five scale candidate survey questions were developed by utilizing the provisions of the Law No. 5302 on Special Provincial Administration. The survey questions were divided into five groups under the headings of services provided within provincial borders, services provided outside municipal boundaries, service delivery methods, duties of organs and decision-making process. There are four questions under the heading of services provided within the provincial borders, these questions measure the success of special provincial administrations in terms of four selected services that they have to fulfil within the provincial borders, and there are four questions under the heading of services provided outside the municipal borders, these questions measure the success of special

provincial administrations in terms of four selected services that they have to fulfil outside the municipal borders, which are local government services, service delivery methods, which included four questions on the determination and evaluation of the methods used by special provincial administrations in service delivery, primarily the principle of ‘subsidiarity’; the duties of organs, which included four questions on the measurement of the performance of special provincial administration organs in the execution of some of their duties; and finally, the decision-making process, which included four questions on the semi-centralization of special provincial administration.

The questions were sent to the experts and their opinions were obtained by presenting the alternatives of ‘necessary’, ‘useful but insufficient’, ‘unnecessary’, the content validity rate for each question was determined, the content validity index for the scale was found and the final evaluation form was formed according to the content validity rate. Content validity ratios were found by subtracting half of the total number of experts who responded to that question from the number of experts who answered ‘necessary’ to the scale candidate questions and proportioning it to half of the total number of experts. Questions with negative and 0 content validity ratios were firstly eliminated. Based on the calculation made by Lawshe, the content validity rate was found to be 0.33 due to the fact that 29 expert opinions were consulted, and since the content validity rate was 0.48 in the study, the content validity index was higher than the content validity rate. A total of 272 public officials, including 8 prefects, 18 general secretaries, 29 deputy general secretaries, 107 technical unit supervisors and 110 administrative unit supervisors, participated in the survey conducted via Google-forms.

Findings of the Research: As a result of the questionnaire survey, it has been revealed that special provincial administrations are 68.37 % successful in agricultural services, 73.09 % successful in the preparation of environmental layout plans, 82.90 % successful in public works and settlement services, 90.91 % successful in central government investments and 55.63 % successful in supporting forest villages. While special provincial administrations are quite successful in the execution of central government investments, they do not show similar performance in the support of forest villages. Special provincial administrations are found to be 33.72 % successful in the works related to bicycle and pedestrian roads, 88.36 % successful in licensing services and 44.73% successful in lift services. When the service delivery methods of special provincial administrations are analyzed, success rate is 93.46 % in providing services to citizens in the closest places and with the most appropriate methods, success rate is 75.63 % in using the method of establishing companies in service production, success rate is 88.37 % in inviting unit chiefs of special provincial administration organization and public institutions and organizations in the province to the assembly meetings and receiving information about the issues on

the agenda, success rate is 69.09 % in making use of experts in the work of specialized commissions.

When the duties of the organs of special provincial administrations were analyzed, the level of success was 68.73 % for the provincial general assembly to examine and discuss the zoning plans in detail and then approve them, 74.18 % for the audit commission of the provincial general assembly to audit the affairs of the special provincial administration, 80 % for the provincial council to examine and discuss the budget and final accounts in detail and then submit its opinion to the provincial general assembly, 81.45 % for the prefects to manage the special provincial administration in accordance with the strategic plan and to formulate the institutional strategies of the special provincial administration.

Regarding the decision-making process of special provincial administrations, 81.45 % stated that the fact that the special provincial administration is under the command of the governor facilitates the execution of services, and 69 % stated that the special provincial administration model has a more democratic structure in service production compared to the investment monitoring and coordination directorate model, 32.37 % of those who stated that the central administration duties imposed on the special provincial administration harm the quality of local administration, and 68 % of those who stated that a more conflicting and inefficient administration model would emerge if prefects ceased to be the executive body of the special provincial administration.

Results of the Study: Special provincial administrations, with their semi-democratic, semi-centralized, semi-local structures, carry out central and local administration functions. It is understood that the local administration performance of special provincial administrations in practice is lower compared to the execution of central administration services. The main reason for this is that the resource transfer to special provincial administrations is for the execution of public investments. Although the legislation on special provincial administrations also assigns local duties to these administrations, the preferences of political powers in resource transfer are the main determinant of the functions of these administrations.