



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Kamu Yönetimi Bilim Dalı

**YENİ BİR MERKEZİYETÇİLİK UYGULAMASI OLARAK YATIRIM
İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIĞI (YİKOB): ANKARA
YİKOB ÖRNEĞİ**

Harun YÜCEL

Doktora Tezi

Ankara, 2024

YENİ BİR MERKEZİYETÇİLİK UYGULAMASI OLARAK YATIRIM İZLEME VE
KOORDİNASYON BAŞKANLIĞI (YİKOB): ANKARA YİKOB ÖRNEĞİ

Harun YÜCEL

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Kamu Yönetimi Bilim Dalı

Doktora Tezi

Ankara, 2024

KABUL VE ONAY

Harun Yücel tarafından hazırlanan "Yeni Bir Merkezîyetçilik Uygulaması Olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB): Ankara YİKOB Örneği" başlıklı bu çalışma, 17/01/ 2024 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Kemal Görmez (Başkan)

Prof. Dr. Uğur Ömürgönülşen (Danışman)

Prof. Dr. Mete Yıldız (Üye)

Prof. Dr. Uğur Sadioğlu (Üye)

Doç. Dr. Ozan Zengin (Üye)

Bu tez çalışmasında Sayın (Unvanı, Adı ve Soyadı) Ortak Danışman olarak görev almıştır.

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylım.

Prof.Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN

Enstitü Müdürü

YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI

Enstitü tarafından onaylanan lisansüstü tezimin tamamını veya herhangi bir kısmını, basılı (kağıt) ve elektronik formatta arşivleme ve aşağıda verilen koşullarla kullanıma açma iznini Hacettepe Üniversitesine verdiğimi bildiririm. Bu izinle Üniversiteye verilen kullanım hakları dışındaki tüm fikri mülkiyet haklarım bende kalacak, tezimin tamamının ya da bir bölümünün gelecekteki çalışmalarda (makale, kitap, lisans ve patent vb.) kullanım hakları bana ait olacaktır.

Tezin kendi orijinal çalışmam olduğunu, başkalarının haklarını ihlal etmediğimi ve tezimin tek yetkili sahibi olduğumu beyan ve taahhüt ederim. Tezimde yer alan telif hakkı bulunan ve sahiplerinden yazılı izin alınarak kullanılması zorunlu metinleri yazılı izin alınarak kullandığımı ve istenildiğinde suretlerini Üniversiteye teslim etmeyi taahhüt ederim.

Yükseköğretim Kurulu tarafından yayınlanan “**Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge**” kapsamında tezim aşağıda belirtilen koşullar haricince YÖK Ulusal Tez Merkezi / H.Ü. Kütüphaneleri Açık Erişim Sisteminde erişime açılır.

- Enstitü / Fakülte yönetim kurulu kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren 2 yıl ertelenmiştir. ⁽¹⁾
- Enstitü / Fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren ay ertelenmiştir. ⁽²⁾
- Tezimle ilgili gizlilik kararı verilmiştir. ⁽³⁾

16/02/2024

Harun Yücel

1“**Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge**”

- (1) Madde 6. 1. Lisansüstü teze ilgili patent başvurusu yapılması veya patent alma sürecinin devam etmesi durumunda, tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulu iki yıl süre ile tezin erişime açılmasının ertelenmesine karar verebilir.
- (2) Madde 6. 2. Yeni teknik, materyal ve metotların kullanıldığı, henüz makaleye dönüşmemiş veya patent gibi yöntemlerle korunmamış ve internette paylaşılması durumunda 3. şahıslara veya kurumlara haksız kazanç imkanı oluşturabilecek bilgi ve bulguları içeren tezler hakkında tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile altı ayı aşmamak üzere tezin erişime açılması engellenebilir.
- (3) Madde 7. 1. Ulusal çıkarları veya güvenliği ilgilendiren, emniyet, istihbarat, savunma ve güvenlik, sağlık vb. konulara ilişkin lisansüstü tezlerle ilgili gizlilik kararı, tezin yapıldığı kurum tarafından verilir *. Kurum ve kuruluşlarla yapılan işbirliği protokolü çerçevesinde hazırlanan lisansüstü tezlere ilişkin gizlilik kararı ise, ilgili kurum ve kuruluşun önerisi ile enstitü veya fakültenin uygun görüşü üzerine üniversite yönetim kurulu tarafından verilir. Gizlilik kararı verilen tezler Yükseköğretim Kuruluna bildirilir.
Madde 7.2. Gizlilik kararı verilen tezler gizlilik süresince enstitü veya fakülte tarafından gizlilik kuralları çerçevesinde muhafaza edilir, gizlilik kararının kaldırılması halinde Tez Otomasyon Sistemine yüklenir.

* Tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulu tarafından karar verilir.

ETİK BEYAN

Bu çalışmadaki bütün bilgi ve belgeleri akademik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, görsel, işitsel ve yazılı tüm bilgi ve sonuçları bilimsel ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, kullandığım verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığımı, yararlandığım kaynaklara bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunduğumu, tezimin kaynak gösterilen durumlar dışında özgün olduğunu, **Prof. Dr. Uğur Ömürgönülşen** danışmanlığında tarafımdan üretildiğini ve Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Yönergesine göre yazıldığını beyan ederim.

Harun Yücel

TEŞEKKÜR

Öncelikle, nihayet sonuna gelmiş olduğum tezimin her aşamasında gerek bilgi ve tecrübesi gerek emek ve sabrıyla, tezimden hiçbir desteğini esirgemeyen değerli danışman hocam Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN'e sağladığı kıymetli katkılarından ötürü teşekkürü borç bilirim.

Değerli görüşleri, destekleyici yaklaşımları ve yön veren önerileri ile kıymetli vakitlerini ayırarak tezime önemli katkıları sunan, çok kıymetli tez izleme komitesi ve tez savunma jürisi hocalarım; Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ'e, Prof. Dr. Mete YILDIZ'a, Prof. Dr. Uğur SADIÖĞLU'na, Doç. Dr. Ozan ZENGİN'e ayrı ayrı, sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Çalışmanın bel kemiğini oluşturan veri toplama sürecinde, vakit ayırarak mülakatlara katılan tüm katılımcılara teşekkürlerimi sunarım.

Şu an aramızda olmasa da kıymetli babam ve bugünlere gelmemde büyük emekleri olan anneme ve son olarak, varlığıyla hayatıma anlam katan biricik eşim Dr. Serap Yücel'e, tez çalışma sürecimde göstermiş olduğu anlayış ve tüm desteklerinden dolayı şükranlarımı sunarım.

ÖZET

YÜCEL, Harun. *Yeni Bir Merkezîyetçilik Uygulaması Olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB): Ankara YİKOB Örneği*, 2024

6360 sayılı Kanun ile Türk idare sisteminde çok köklü değişiklikler hayata geçirilmiştir. Yapılan reformlar ile il mülki sınırları büyükşehir sorumluluk alanı olarak belirlenmiş, il özel idareleri ve köy tüzel kişilikleri büyükşehirlerde kapatılmış, bu idarelerin yetki ve görevleri büyük oranda büyükşehir belediyelerine geçmiştir. Yine yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları büyükşehirlerde faaliyete geçmişlerdir. YİKOB'lar ilk oluşturuldukları zaman merkezi idare yatırımlarına aracılık etmek, 112 acil hizmetleri ile kamu kurumlarının cari harcamalarını karşılamak vb. bir kısım merkezi yönetime ait görevler ile il özel idarelerinin kapatılması sonrası doğabilecek aksaklıkların önüne geçilmesi amacıyla oluşturulmuştur. Büyükşehir belediyelerinin il mülki sınırları içerisinde mahalli müşterek hizmetlerinden temel sorumlu kurumlar olmaları ve ilçe belediyeleri karşısındaki etkili konumları ile birlikte büyükşehir belediye başkanlarının belediye yönetimlerindeki güç ve etkisi ile birlikte yerelde merkezileşme tartışmalarına neden olmuştur. 2016 yılında yapılan KHK ile getirilen değişiklik sonucu YİKOB'ların tüzel kişilik ve özel bütçe hakkına kavuşmaları ise bu tartışmanın yeni bir boyut kazanmasına neden olmuştur. YİKOB'lar il ihtiyaçları kapsamında mahalli müşterek hizmetleri yerine getirme görevine de sahip olmuşlardır. Bu durum dolayısıyla YİKOB'ların yerine getirdiği işlev, yerelde merkezileşme ve merkezileşme yönüyle incelenmesini gerekli kılmıştır. Ayrıca YİKOB'lar tüzel kişilik ve özel bütçe sahibi olmalarıyla birlikte, Türk idare sistemi içinde daha önce olmayan bir uygulama ve örgütlenme biçimi olarak ortaya çıkmıştır. Bu nedenle YİKOB'ların yerine getirdiği işlev ile birlikte merkezileşme ve yerelleşme açısından Türk idari sistemi içerisindeki konumunun belirlenmesine çalışılmıştır. Bu konum, YİKOB'ların personel, bütçe, karar ve uygulama süreçleri üzerinden özerkliği ile, merkezi idare yatırımlarını yerine getirirken sahip olduğu inisiyatif gücünün ölçülmesiyle ortaya koyulabilir. Bu amaçla ulusal alanda yapılan akademik çalışmalar ele alınmıştır. Yine YİKOB'lar ile ilgili alanlarda faaliyet yürütmüş 50 kişiyle mülakatlar gerçekleştirilmiştir. Araştırma sonucu elde edilen bulgular, literatür taraması, raporlar, ilgili mevzuat göz önünde bulundurularak değerlendirilmiştir. Son olarak araştırma bulgularının sonucunda ortaya çıkan sorunların çözümüne yönelik önerilere yer verilmiştir. Alan araştırması sonucu; YİKOB uygulamasının merkezîyetçi bir noktada bulunduğu görülmüş ve gerek kurumsal yapılanmadan gerekse uygulamadan kaynaklı

sorunlarının olduğu anlaşılmıştır. YİKOB'ların işlevsel ve kurumsal açıdan daha verimli olmaları için tüzel kişiliklerine uygun mali imkanların yanında personel yapısı, karar ve uygulama gücüne sahip olmaları gerekmektedir.

Anahtar Sözcükler

6360 sayılı Kanun, 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Merkezileşme, Yerelleşme, Yerelde merkezileşme.

ABSTRACT

YÜCEL, Harun. *The Department of Investment Monitoring and Coordination (DIMC) As a New Practice of Centralisation: The Case of Ankara DIMC, 2024*

Significant changes have been implemented in the Turkish administration system under law no. 6360. The implemented reforms initiated determining the borders of provincial administrations as metropolitan areas of responsibility and transferring the authority and duties of provincial special administrations and village legal entities to the metropolitan municipalities in the metropolitan cities. Moreover, the boards of directors of Investment Monitoring and Coordination (DIMC) were also established in metropolitan areas.

DIMCs were initially intended to support and mediate some central government investments and duties such as operating 112 Emergency Call Centres, providing current public institutions expenses, and preventing potential issues arising from the closure of provincial special administrations. The fact that metropolitan municipalities are the main institutions responsible for local common services within the provincial borders and their effective position vis-à-vis district municipalities, as well as the power and influence of metropolitan mayors in municipal administrations, have led to discussions about centralisation at a local level. A further dimension was included in these discussions with the legal adjustments introduced by a decree law in 2016, granting DIMCs legal personalities along with localised budgeting. DIMCs also acquired the responsibility of providing local common services within the range of provincial needs. Therefore, DIMC's operational scope has necessitated an examination of its role in terms of local centralisation and decentralisation. Moreover, the legal personality and localised budget status of DIMCs have emerged as a form of practice and organisation that did not exist previously in the Turkish administrative system. Therefore, this study aims to determine the position of DIMCs in the Turkish administrative system concerning centralisation and decentralisation.

This position can be demonstrated by measuring the autonomy of DIMCs over human resources, budget, decision-making and implementation of processes, and the initiative power they hold over operating central government investments. For this purpose, academic studies conducted in

the national territory have been reviewed and interviews were conducted with 50 people who carried out activities in DIMC-related fields. The research findings, along with literature reviews, reports, and relevant legislation, have been evaluated. Finally, recommendations to resolve the identified problems that are addressed based on the research findings are included.

As a conclusion of this research, it was observed that DIMC has been positioned in a centralised approach and facing challenges due to both institutional structuring and practices. Consequently, DIMC's further institutional effectiveness and efficiency require financial means suitable for their legal entities as well as organisational structure, decision-making and functional authority.

Keywords

Law no 6360, Presidential Decree No 1, Centralization, Localization, Local Centralization

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	i
YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI	ii
ETİK BEYAN	iii
TEŞEKKÜR	iv
ÖZET	v
ABSTRACT	vii
İÇİNDEKİLER	ix
KISALTMALAR DİZİNİ	xv
TABLolar DİZİNİ	xvi
ŞEKİLLER DİZİNİ	xviii
GİRİŞ	1
1.BÖLÜM TEMEL KAVRAMLAR VE KURAMLAR	6
1.1. MERKEZDEN YÖNETİM VE YERİNDEN YÖNETİM	8
1.1.1. Merkezden Yönetim	8
1.1.2. Yerinden Yönetim	9
1.2. MERKEZİLEŞME, YERELLEŞME VE YERELDE MERKEZİLEŞME	11
1.3.1. Merkezileşme.....	11
1.3.2. Yerelleşme (Desantralizasyon):.....	14
1.2.3. Yerelde Merkezileşme	17
1.3. MERKEZİ YÖNETİM İLE YEREL YÖNETİMLERARASI İLİŞKİLER	19
2. BÖLÜM TÜRKİYE’NİN YEREL YÖNETİM YAPISI	23
2.1. TÜRKİYE’NİN YEREL YÖNETİM SİSTEMİ	23
2.2. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM TÜRLERİ	25
2.2.1. Belediye	25
2.2.2. Köy	28
2.2.3. İl Özel İdareleri.....	30
2.2.3.1. İl Özel İdaresi’nin Tarihsel Geçmişi	30
2.2.3.1.1. Osmanlı Geçmişi	30
2.2.3.1.2. Cumhuriyet Dönemi İl Özel İdareleri	41
2.2.3.2. Genel Olarak İl Özel İdaresi	46
2.2.3.3. İl Özel İdaresinin Görevleri	48

2.2.3.4. İl Özel İdaresinin Yetki ve İmtiyazları	53
2.2.3.5. İl özel İdaresinin Organları	54
2.2.3.5.1. İl Genel Meclisi.....	54
2.2.3.5.1.1. İl Genel Meclisi Toplantıları	55
2.2.3.5.1.2. Meclis İhtisas (Uzmanlık) Komisyonları	57
2.2.3.5.1.3. İl Genel Meclisi Kararlarının Kesinleşmesi	57
2.2.3.5.1.4. İl Genel Meclisinde Bilgi Edinme ve Denetim Yolları	58
2.2.3.5.1.5. Meclis Üyeliğinin Sona Ermesi	59
2.2.3.5.1.6. İl Genel Meclisinin Feshi	59
2.2.3.5.1.7. İl Genel Meclisinin Görevleri.....	60
2.2.3.5.2. İl Encümeni	62
2.2.3.5.2.1. İl Encümenin Görevleri	64
2.2.3.5.2.2. İl Encümen Üyeliğinin Sona Ermesi	65
2.2.3.5.3. Vali.....	65
2.2.3.5.3.1. Valinin Görev ve Yetkileri	66
2.2.3.6. İl Özel İdaresi Organlarını Görevden Uzaklaştırma	68
2.2.3.7. İl Özel İdaresinin Teşkilat ve Personel Yapısı.....	68
2.2.3.7.1. Genel Sekreterlik.....	69
2.2.3.7.2. Birim Amirleri.....	70
2.2.3.7.3. İl Özel idaresinin İlçe Teşkilatı	70
2.2.3.8. İl Özel İdaresinin Mali Yapısı	70
2.2.3.8.1. İl Özel İdare Bütçesi.....	73
2.3. TÜRKİYENİN YEREL YÖNETİM SİSTEMİNDE DEĞİŞİM.....	74
2.3.1. 2000’li Yıllarda Yerel Yönetim Alanında Güncellenen Mevzuat.....	74
2.3.2. Büyükşehir Belediyeleri Ve 6360 Sayılı Kanun İle Getirilen Yeni Yönetim Modeli	80
2.3.2.1. Büyükşehir Belediyeleri.....	80
2.3.2.2. 2012 Tarih ve 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.....	82
2.3.2.2.1. 6360 sayılı Kanun’un Gerekçeleri	84
2.3.2.2.2. 6360 Sayılı Kanun Tasarısının Meclis Görüşmeleri Sırasında Eleştiri ve Tartışmalar	85
2.3.2.2.2.1. 6360 Sayılı Kanun Tasarısı Meclis Görüşmeleri Sırasında Yasanın Geneli Üzerine Eleştiri ve Tartışmalar	86

2.3.2.2.2. 6360 sayılı Kanun Tasarısının TBMM Komisyon ve Genel Kurul Çalışmalarında Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının Kurulmasına Yönelik Eleştirileri ve Tartışmalar	89
2.3.2.2.3. 6360 Sayılı Kanun Tasarısında Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezleri Teklifi İle Yasallaşan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları Düzenlemesi Arasındaki Farklar.....	92
2.3.2.2.4. 6360 Sayılı Kanun Hakkında Anayasa Mahkemesi Kararı.....	94
2.3.2.2.5. 6360 Sayılı Kanun'un Getirdiği Değişiklikler	96
2.3.2.2.5.1. Büyükşehir Belediyelerinin Sınırlarının İl Mülki Sınırları Olarak Genişletilmesi	96
2.3.2.2.5.2. 14 Yeni Büyükşehir Kurulması	97
2.3.2.2.5.3. Yeni İlçelerin Kurulması	97
2.3.2.2.5.4. Belde Belediyelerinin ve Bucakların Kapatılması.....	98
2.3.2.2.5.5. Büyükşehirlerde Bulunan Köy Tüzel Kişiliklerinin Kapatılması.....	99
2.3.2.2.5.6. Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin Kapatılması	101
2.3.2.2.5.7. 30 Büyükşehirde İl Özel İdarelerin Kapatılması	102
2.3.2.2.5.8. 30 Büyükşehirde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının Kurulması	104
2.3.3. Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlıklarının (YİKOB'ların) Ortaya Çıkışı Ve Gelişimi	105
2.3.3.1. YİKOB'lar	105
2.3.3.2. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının (YİKOB'ların) Kuruluş Amacı.....	106
2.3.3.3. YİKOB'ların Kurulması İle Beklenen Sonuçlar	108
2.3.3.4. YİKOB'lara Tüzel Kişilik Verilmesi.....	111
2.3.3.5. YİKOB'ların Tabi Olduğu Hukuki Kaynaklar	113
2.3.3.5.1. YİKOB'ların Tabi Olduğu Birincil Hukuki Kaynaklar	113
2.3.3.5.1.1. 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi	114
2.3.3.5.1.2. YİKOB Görev, Yetki ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik	114
2.3.3.5.1.3. YİKOB Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği	115
2.3.3.5.1.4. Bakanlıklar ve Diğer Merkezi İdare Kuruluşlarının YİKOB'lar Aracılığıyla Yapacakları İşlerin Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar.....	117
2.3.3.5.1.5. 112 Acil Çağrı Merkezleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği ...	118
2.3.3.5.2. Tamamlayıcı Hukuki Kaynaklar	118
2.3.3.5.3. Genelge, Görüş ve Yazılar	119
2.3.3.6. YİKOB'ların Görevleri, Yetki ve Sorumlulukları	120
2.3.3.7. YİKOB'ların İçişleri Bakanlığı ile Örgütsel İlişkileri	121

2.3.3.6.1. İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Bünyesinde Kurulan YİKOB Daire Başkanlığı	122
2.3.3.7. YİKOB Teşkilat Yapısı	124
2.3.3.7.1.YİKOB Başkanının ve Müdürlüklerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları	126
2.3.3.7.1.1. Başkanının Görev, Yetki ve Sorumlulukları	127
2.3.3.7.1.2. Yatırım İzleme Müdürlüğünün (YİM) Görevleri	127
2.3.3.7.1.3. Rehberlik ve Denetim Müdürlüğünün Görevleri.....	128
2.3.3.7.1.4. Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğünün Görevleri (SKM).....	129
2.3.3.7.1.5. 112 Çağrı Merkezi Müdürlüğünün Görevleri.....	129
2.3.3.7.1.6. İdari ve Mali İşler Müdürlüğünün Görevleri (İMİM)	130
2.3.3.7.1.7. Hukuk İşleri Müdürlüğünün Görevleri.....	131
2.3.3.7.1.8. Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğünün Görevleri (DKM)	133
2.3.3.8. YİKOB Personel Yapısı.....	135
2.3.3.9. YİKOB'ların Bütçe ve Mali Yapısı	140
2.3.3.10. YİKOB'ların Denetimi	143
2.3.3.11. YİKOB'ların Yatırımcı Kuruluşlara Sağladığı Fayda ve Tercih Nedenleri ..	144
2.3.3.12. YİKOB'lara İlişkin Yapısal ve İşlevsel Sorun Alanları	150
2.3.3.13. Uygulama Sürecinde YİKOB'lar Üzerine Tartışmalar.....	155
2.3.4. İl Özel İdaresi İle Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlıklarının Karşılaştırılması.....	159
2.3.4. 1. İl Özel İdareleri ile YİKOB'ların Benzer Yönleri	159
2.3.4.2. İl Özel İdareleri ile YİKOB'lar Arasındaki Farklılıklar	165
2.3.5. Merkezileşme, Yerelleşme, Yerelde Merkezileşme Tartışmalarında Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlıkları	171
3. BÖLÜM ANKARA YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIĞI	174
3.1. TEŞKİLAT YAPISI.....	175
3.2. ANKARA YİKOB'UN KADRO VE PERSONEL DURUMU.....	176
3.3. ANKARA YİKOB'UN TAŞINMAZLARI VE ORTAK OLDUĞU ŞİRKETLER	179
3.4. ANKARA YİKOB'UN BÜTÇESİ, MALİ DURUMU ve FALİYETLERİ.....	180
3.5. ANKARA YİKOB'U YATIRIMLARINDA ARACI OLARAK KULLANAN MERKEZİ İDARE KURULUŞLARI	188
3.6. ANKARA YİKOB'UN DENETİMİ	192
4. BÖLÜM YENİ BİR MERKEZİLEŞME UYGULAMASI OLARAK YİKOB'LAR: ANKARA YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIĞI ÖRNEĞİNE İLİŞKİN ALAN ARAŞTIRMASI	193

4.1. ARAŞTIRMANIN KONUSU VE AMACI	193
4.2. VERİ TOPLAMA YÖNTEM VE SÜRECİ.....	194
4.3. ARAŞTIRMANIN ÖNEMİ.....	199
4.4. ARAŞTIRMANIN EVRENİ VE ÖRNEKLEM SEÇİMİ	199
4.5. VERİLERİN ANALİZİ	201
4.6.ARAŞTIRMANIN SINIRLILIKLARI VE KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER	202
4.7. KATILIMCILAR.....	203
4.8. ALAN ARAŞTIRMASI BULGULARININ ANALİZİ	210
4.8.1. YİKOB’ların Geneline İlişkin Araştırma Bulguları	211
4.8.1.1 YİKOB’ların Yerel Yönetim Yapılarıyla Karşılaştırmasına İlişkin Bulgular ..	211
4.8.1.2. YİKOB’ların Yerel Yönetimler Üzerinde Yeni Bir Vesayet Türü Oluşturup Oluşturmadığına İlişkin Bulgular	219
4.8.1.3. YİKOB’ların Doğrudan Yerine Getirdiği Faaliyetlere İlişkin Bulgular	224
4.8.1.4.YİKOB’ların Kırsal Alan Yatırımlarındaki Yerine İlişkin Bulgular	229
4.8.1.5. Kırsal Alana Yönelik Yatırımlarda İl Özel İdaresi ile YİKOB’ların Karşılaştırmasına İlişkin Bulgular	235
4.8.1.6. YİKOB Karar ve Uygulama Süreçlerinde Yerel Katılıma İlişkin Bulgular	240
4.8.1.7.YİKOB’ların Münhasıran Sahip Oldukları Yetkiye İlişkin Bulgular	245
4.8.1.8. YİKOB’lar Üzerinden Gerçekleşen Merkezi İdare Yatırımlarında YİKOB’ların İnisiyatif Gücüne İlişkin Bulgular	250
4.8.1.9. YİKOB’ların Aracılık Yaptığı Merkezi İdare Yatırımlarında Yatırım Öncesinde YİKOB’lara Bilgilendirme Yapılıp Yapılmadığına İlişkin Bulgular	254
4.8.1.10. YİKOB İdaresinde Yetki Genişliği ile ilgili Bulgular	257
4.8.1.11. YİKOB’ların Bütçe ve Gelirleri Üzerinde Merkezi İdare Etkisine İlişkin Bulgular	262
4.8.1.12. YİKOB’lara Gönderilen Hazine Yardımlarına İlişkin Bulgular.....	267
4.8.1.13. İçişleri Bakanlığı Teşkilat Yapılanması İçerisinde YİKOB Daire Başkanlığı Kurulmasının Sonuçlarına İlişkin Bulgular	270
4.8.1.14. İçişleri Bakanlığı Tarafından Uygulanan “YİKOB Kapasitesinin Güçlendirme Projesinin” Amacına İlişkin Bulgular	274
4.8.2. Ankara YİKOB’a İlişkin Araştırma Bulguları	279
4.8.2.1. Ankara YİKOB Bütçe Süreç ve Denetiminde Yerel Katılıma İlişkin Bulgular	279
4.8.2.2. Ankara YİKOB’un Karar Alma ve Uygulama Gücüne İlişkin Bulgular.....	281
4.8.2.3. Ankara YİKOB’un Kırsal Mahallelerdeki Faaliyetlerine İlişkin Bulgular.....	282
4.8.2.4. Ankara YİKOB’un Doğrudan Kırsal Mahallerdeki Yatırımlarına İlişkin Bulgular	285

4.8.2.5. Ankara YİKOB'un Gerçekleştirdiği Merkezi İdare Yatırımlarına Etki Gücüne İlişkin Bulgular	287
4.8.2.6. Ankara YİKOB'a Aktarılan Hazine Yardımlarının Belirlenme Süreçlerine İlişkin Bulgular	288
4.8.2.7. Ankara YİKOB'un Bütçe İle Yatırım Karar Süreç Döngüsü ve Bu Sürece Ankara YİKOB'un Etkisine İlişkin Bulgular	290
4.8.2.8. Merkezi İdare Yatırımlarının Ödenekleri Ankara YİKOB'a Gönderilmeden Önce Ankara YİKOB'a Bilgi Verilip Verilmediğine Dair Bulgular	292
4.8.2.9. Ankara YİKOB İdaresinde Yetki Genişliğine İlişkin Bulgular	294
4.8.2.10. Ankara YİKOB Yatırımlarının Belediyelerce Farkındalığına İlişkin Bulgular	295
4.8.2.11. Belediyelerin Ankara YİKOB'dan Taleplerinin Karşılınıp Karşılınımadığı Yöündeki Bulgular	297
4.8.2.12. Kültür Tabiat Varlıkları Kanunu Gereğince ayrılan Tabiat Varlıklarının Ait Katkı Payından Belediyelerin Yaralanmasına İlişkin Bulgular	299
4.8.2.13. Maden Kanunu Gereğince Ayrılan Maden Payının Ankara YİKOB tarafından Belediyelere Dağıtım ve Kullanımına İlişkin Bulgular	301
4.8.2.14. Kırsal Mahallelerde Gerçekleşen Yatırımlarda YİKOB'lar ile İlçe Belediyeleri Arasında İş Birliğine İlişkin Bulgular	303
4.8.2.15. Ankara'da Bulunan İlçe Belediyelerin Kanuni Paylar Dışında ve Ortak Projeler Dışında Ankara YİKOB Kaynaklı Ödenek Kullanımlarına İlişkin Bulgular	305
DEĞERLENDİRME, SONUÇ VE ÖNERİLER	307
KAYNAKÇA	328
EK-1 ORJİNALLİK RAPORU	341
EK-2 ETİK KOMİSYON İZİNİ	342
EK-3 GÖRÜŞME FORMU (BÜROKRATLAR İÇİN)	343
EK-4 GÖRÜŞME FORMU (BELEDİYE BAŞKANLARI İÇİN).....	345
EK-5 GÖRÜŞME FORMU (ANKARA YİKOB BİRİM AMİRLERİ İÇİN).....	346
EK-6 GÖNÜLLÜ KATILIM FORMU	347

KISALTMALAR DİZİNİ

AB: Avrupa Birliği

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

AKOME: Altyapı Koordinasyon Merkezi

AYÖŞ: Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartı

CBK: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

DB: Dünya Bankası

DKM: Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğü

HİM: Hukuk İşleri Müdürlüğü

İMF: Uluslararası Para Fonu

İMİM: İdari ve Mali İşler Müdürlüğü

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

KIRDES: Kırsal Altyapı Destek Projesi

KÖYDES: Köylerin Altyapısını Destekleme Projesi

RDM: Rehberlik ve Denetim Müdürlüğü

SKM: Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü

UKOME: Ulaşım Koordinasyon Merkezi

YİKOB: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

YİKM: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi

YİM: Yatırım İzleme Müdürlüğü

TABLolar DİZİNİ

Tablo 1. Ankara YİKOB Personel Durumu	177
Tablo 2. Ankara YİKOB 112 Acil Çağrı Hizmetleri Personeli Unvan Durumları	178
Tablo 3. Ankara YİKOB'un Ortak Olduğu Şirketler.....	180
Tablo 4. Ankara YİKOB Taşınmazları	184
Tablo 5. Ankara YİKOB'un Devlet Hakkı ve İdare Payından Gerçekleştirdiği Yatırımla	185
Tablo 6. Ankara YİKOB 2021 Yılı Kültür Varlıkları Katkı Payı İşlemleri.....	187
Tablo 7. Katılımcı Kodları	204
Tablo 8. Katılımcıların Eğitim Düzeyleri	205
Tablo 9. Katılımcı Kamu Görevlilerinin Kamu Sektöründeki İş Deneyimleri	206
Tablo 10. Katılımcı Kamu Çalışanlarının YİKOB'larla İlgili İş Deneyimleri	208
Tablo 11. Katılımcı Belediye Başkanlarının Belediye Başkanlığındaki Dönemleri.....	209
Tablo 12. YİKOB'ların Yerel Yönetim Yapılarıyla Karşılaştırmasına İlişkin Bulgular	212
Tablo 13. YİKOB'ların Yerel Yönetimler Üzerinde Yeni Bir Vesayet Türü Oluşturup Oluşturmadığına İlişkin Bulgular	220
Tablo 14. YİKOB'ların Doğrudan Yerine Getirdiği Faaliyetlere İlişkin Bulgular	226
Tablo 15. YİKOB'ların Kırsal Alan Yatırımlarındaki Yerine İlişkin Bulgular	231
Tablo 16. Kırsal Alana Yönelik Yatırımlarda İl Özel İdaresi ile YİKOB'ların Karşılaştırmasına İlişkin Bulgular	236
Tablo 17. YİKOB Karar ve Uygulama Süreçlerinde Yerel Katılıma İlişkin Bulgular	240
Tablo 18. YİKOB'ların Münhasıran Sahip Oldukları Yetkiye İlişkin Bulgular.....	246
Tablo 19. YİKOB'lar Üzerinden Gerçekleşen Merkezi İdare Yatırımlarında YİKOB'ların İnişiyatifine İlişkin Bulgular	251
Tablo 20. YİKOB'ların Aracılık Yaptığı Merkezi İdare Yatırımlarında Yatırım Öncesinde YİKOB'lara Bilgilendirme Yapılıp Yapılmadığına İlişkin Bulgular	255
Tablo 21. YİKOB İdaresinde Yetki Genişliği ile ilgili Bulgular	258
Tablo 22. YİKOB'ların Bütçe ve Gelirleri Üzerinde Merkezi İdare Etkisine İlişkin Bulgular	262
Tablo 23. YİKOB'lara Gönderilen Hazine Yardımlarına İlişkin Bulgular.....	268
Tablo 24. İçişleri Bakanlığı Teşkilat Yapılanması İçerisinde YİKOB Daire Başkanlığı Kurulmasının Sonuçlarına İlişkin Bulgular	271
Tablo 25. İçişleri Bakanlığı Tarafından Uygulanan “YİKOB Kapasitesinin Güçlendirme Projesinin” Amacına İlişkin Bulgular.....	276
Tablo 26. Ankara YİKOB Bütçe Süreç ve Denetiminde Yerel Katılıma ilişkin Bulgular	280
Tablo 27. Ankara YİKOB'un Karar Alma ve uygulama Gücüne İlişkin Bulgular.....	281
Tablo 28. Ankara YİKOB'un Kırsal Mahallelerdeki Faaliyetlerine İlişkin Bulgular.....	283
Tablo 29. Ankara YİKOB'un Kırsal Mahallerdeki Yatırımlarına İlişkin Bulgular	285
Tablo 30. Ankara YİKOB'un Gerçekleştirdiği Merkezi İdare Yatırımlarına Etki Gücüne İlişkin Bulgular	287
Tablo 31. Ankara YİKOB'a Aktarılan Hazine Yardımlarının Belirlenme Süreçlerine İlişkin Bulgular	289
Tablo 32. Ankara YİKOB'un Bütçe İle Yatırım Karar Süreç Döngüsü ve Bu Sürece Ankara YİKOB'un Etkisine İlişkin Bulgular	290

Tablo 33. Merkezi İdare Yatırımlarının Ödenekleri Ankara YİKOB'a Gönderilmeden Önce Ankara YİKOB'a Bilgi Verilip Verilmediğine Dair Bulgular	293
Tablo 34. Ankara YİKOB İdaresinde Yetki Genişliğine İlişkin Bulgular	294
Tablo 35. Ankara YİKOB Yatırımlarının Belediyelerce Farkındalığına İlişkin Bulgular.....	296
Tablo 36. Belediyelerin Ankara YİKOB'dan Taleplerinin Karşılanıp Karşılanmadığı Yönündeki Bulgular.....	298
Tablo 37. Kültür Tabiat Varlıkları Kanunu Gereğince Ayrılan Tabiat Varlıklarının Ait Katkı Payından Belediyelerin Yaralanmasına İlişkin Bulgular	300
Tablo 38. Maden Kanunu Gereğince Ayrılan Maden Payının Ankara YİKOB Tarafından Belediyelere Dağıtım ve Kullanımına İlişkin Bulgular	302
Tablo 39. Kırsal Mahallelerde Gerçekleşen Yatırımlarda YİKOB'lar ile İlçe Belediyeleri Arasında İş Birliğine İlişkin Bulgular.....	304
Tablo 40. Ankara'da Bulunan İlçe Belediyelerin Kanuni Paylar Dışında ve Ortak Projeler Dışında Ankara YİKOB Kaynaklı Ödenek Kullanmasına İlişkin Bulgular	306

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1. YİKOB'lar Haritası	106
Şekil 2. YİKOB Teşkilat Şeması	125
Şekil 3. YİKOB Şubeleri Görevleri.....	134
Şekil 4. YİKOB Personeli Eğitim Durumu	137
Şekil 5. YİKOB Personeli Unvan Durumu	138
Şekil 6. YİKOB Personel Kadro Durumu	139
Şekil 7. YİKOB Personel ve Müdürlerinin Kadrolarının Bulunduğu Kurumlar.....	140
Şekil 8. Kamu Kurumlarının Yatırımlarında YİKOB'ları Tercih Nedenleri	146
Şekil 9. Merkezi İdare Kurumlarının Yatırımlarında YİKOB'ları Tercih Etmeme Nedenleri	147
Şekil 10. İl Müdürlüklerinin YİKOB'ları Tercih Etmeme Nedenleri	148
Şekil 11. YİKOB'ları Yatırımlarında Aracı Olarak Kullanan Kuruluşlar.....	149
Şekil 12 YİKOB'ların Zayıf Noktaları	155
Şekil 13. Ankara YİKOB Teşkilat Şeması	175
Şekil 14. Ankara YİKOB Gelir Durumu	183
Şekil 15. Ankara YİKOB'u Yatırımlarında Aracı Olarak Kullanan Merkezi İdare Kuruluşları	189
Şekil 16. Ankara YİKOB Yatırım Harcama Grafiği	190
Şekil 17. Ankara Tarafından YİKOB Yürütülen Projeler	191
Şekil 18. Katılımcıların Eğitim Durumu Grafiği.....	205
Şekil 19. Katılımcıların Kamu Görevindeki Süreleri	207
Şekil 20. Katılımcıların YİKOB'larla İlgili İş Deneyimleri	208
Şekil 21. Katılımcı Belediye Başkanlarının Belediye Başkanlığındaki Dönemleri Grafiği....	210

GİRİŞ

Binlerce yıllık devlet geçmişimiz olmakla birlikte günümüz Türk idari yapısı özellikle son iki yüzyıllık gelişimin ürünüdür. 19. Yüzyılda Osmanlı Devleti'nin içte ve dışta yaşadığı sorunların çözümü olarak devletin örgütlenmesinde merkezileşme temelinde yeniden örgütlenmesi öngörülmüştür. Bu dönemde Fransız merkezileşmesinden de esinlenerek tek örnek idari yapı oluşturulması hedeflenmiştir. Bu amaçla Tanzimat döneminde başlayan reformlar sonucu ortaya çıkan devlet örgütlenmesi, Cumhuriyet Türkiye'sine de devrolmuş ve bugünkü üniter ve merkezi devlet yapımız ortaya çıkmıştır. Tanzimat döneminde merkezi devlet yapımızla birlikte ortaya çıkan yerel yönetim geleneğimiz de bu durumun bir sonucu olarak merkeziyetçi bir anlayışla kurulmuş ve uzun süre bu anlayış temelinde devam etmiştir. Yine aynı dönemde ilk defa merkezileşme (*centralisation*) ve adem-i merkezileşme (*desentralisation*) tartışmalarının da başladığını görmekteyiz.

Yerel yönetimlerle ilgili mevzuatımız bu nedenle Osmanlı Devleti'nden devir alınan mirasa uygun şekilde merkeziyetçiliği tamamlayan ve destekleyen bir yaklaşım ile Cumhuriyetin ilk yıllarında oluşmuş ve 80'li yıllara kadar önemli değişiklikler yaşanmadan gelmiştir. Ancak 70'li yıllarda dünya çapında yaşanan ekonomik ve mali krizler sonrası terk edilmeye başlayan Keynesyen politikalar yerini küreselleşme ve neo-liberal politikalar eksenindeki reform süreçlerine bırakmıştır. Bu süreçte 1979 yılında İngiltere'de Margaret Thatcher'ın iktidara gelmesi ile başlayan ve Amerika Birleşik Devletleri'nde Bill Clinton ve Al Gore yönetimi ile devam eden Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı doğrultusundaki kamu yönetimi reformları birçok ülkede kendisini hissettirmiştir. Bu reformlar ile daha küçük, hizmet üreten değil düzenleyici, karar süreçlerinin yönetim kavramı temelinde sermaye ile bölüşüldüğü bir yapı kurulmaya çalışılmıştır. Bu reformların dünyanın her tarafına yaygınlaşmasında Dünya Bankası (DB), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), Uluslararası Para Fonu (IMF), Avrupa Birliği (AB) gibi uluslararası yapılar sürükleyici kuruluşlar olmuşlardır.

Türkiye'de 80'li yıllarda başlayan, 90'lı yıllarda hızlanan reform süreci 2000'li yıllarda başka bir boyut kazanmıştır. 2002 yılında uzun süreden sonra ilk defa bir siyasi parti tek başına iktidara gelmiştir. Adalet ve Kalkınma Partisi gerek uluslararası gerek ulusal konjonktür sayesinde uzun süredir hiçbir iktidarın sahip olmadığı güç ve toplumsal destekle idari reformlara başlamıştır. Bu

dönemin başlangıcında özellikle yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik önemli değişimler hayata geçirilmiştir.

Bu dönemdeki kamu reformlarının temel felsefesini anlayabilmek için 2004 yılında hayata geçirilmek istenen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı'na bakmak gerekmektedir. Bu tasarıyla yerelleşme yönünden çok köklü reformlar amaçlanmış ve idari yapımızın iki yüzyıldır üzerinde temellendiği merkezîyetçilik anlayışının yerine yerellik temelinde yeniden kurgulanmak istenmiştir. Ancak bu kanun tasarısı dönemin Cumhurbaşkanı'nın vetosuyla Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri göndermesi üzerine hayata geçirilememiştir. Bununla birlikte Kanun Tasarısı hayata geçmese de tasarının temelinde yatan anlayışın getirilen başka yasal düzenlemelerle uygulamaya geçirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Bu dönemde çıkarılan 2004 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu, 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 2005 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunları ile yerel yönetimlere oldukça önemli güç ve yetki aktarımlarının yapıldığı görülmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerin mahalli müşterek ihtiyaçlar için genel görev ilkesi üzerine yükselen tanımlamayla oldukça güçlü bir konuma geldikleri görülmektedir.

2000'li yıllarda başlayan yerelleşme yönündeki reform sürecinin ikinci bölümünün 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile başladığı görülmektedir. Bu kanun ile büyükşehir belediyeleri ön plana çıkarılırken merkezileşme ve yerelde merkezileşme tartışmaları da gündeme girmiştir. Yine 2016 yılında gerçekleşen darbe teşebbüsü ile başlayan OHAL döneminde yerel yönetimler mevzuatında yapılan çeşitli değişiklikler ile merkezileşme yönünde düzenlemeler hayata geçirilmiştir.

6360 sayılı Kanun ile getirilen değişiklikler ile Türk idari yapısı büyük bir dönüşüme uğramıştır. Yüzyıllık geçmişe sahip bulunan il özel idareleri büyükşehirlerde kapatılmıştır. Yine köylerin tüzel kişilikleri 30 büyükşehirde kaldırılmıştır. Büyükşehir sınırları mülki sınırlara genişletilmiştir. Yine 6360 sayılı Kanun ile 30 büyükşehirde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB'lar) kurulmuştur.

İl özel idarelerinin 30 büyükşehirde kaldırılması ile bu idarelere ait görevler başta büyükşehir belediyeleri olmak üzere belediyeler ve YİKOB'lar arasında paylaştırılmıştır. YİKOB'lar il özel idarelerinin kapatılması ile doğacak boşluğu doldurmak üzere oluşturulmuş yapılardır. Bu

boşluk temelinde il özel idaresinin yerel görevleri dışında merkezi idareye ait bir kısım yetkilerinden kaynaklanmıştır. Bu nedenle YİKOB'lar kendilerine verilen birçok görevle birlikte merkezi idarenin taşrada yerine getireceği yatırımlara aracılık etmek üzere kurulmuşlardır.

Ancak 2016 yılında kendilerine tüzel kişilik verilmesi ve özel bütçe hakkına kavuşmaları ile YİKOB'lar yeni bir boyut kazanmıştır. YİKOB'lar bu süreçte ilin ihtiyaçları çevresinde her türlü yatırım ve hizmeti yerine getirme yetkisine kavuşmuş ve çeşitli yatırımları hayata geçirmiştir. Bununla birlikte YİKOB'ların buldukları illere göre ağırlıkları farklı olsa da yerel hizmet ve yatırımları doğrudan yerine getirebildikleri görülmektedir.

YİKOB'lar kuruldukları günden itibaren dokuz yılı aşkın süre geçmiştir. Bu zaman içerisinde milyarlarca TL'lik yatırımı hayata geçirmişlerdir. Bu dönemde YİKOB'lar üzerine yapılan tartışmaların il özel idaresi ile YİKOB karşılaştırılması, yapısal, işlevsel çeşitli sorunları ile uygulama süreçleri üzerine yoğunlaştığı görülmektedir.

Bu tezde YİKOB'ların Türk idari yapısı içerisindeki konumunun merkeziyetçilik ve yerelleşme bakımından tespit edilmesi amaçlanmıştır. YİKOB'lar tüzel kişilikleri ve özel bütçeli yapıları bulunmakla birlikte idari yapılanmada İçişleri Bakanlığı taşra teşkilatı altında düzenlenmişlerdir. Bu yönüyle hiçbir taşra teşkilatına benzemeyen konumuyla türünün tek örneği olarak kendine özgü bir yapısı bulunmaktadır.

YİKOB'lar kuruldukları günden bugüne kuruluş amaçlarını aşan yerel hizmet ve yatırımları yerine getiren bir işlev ifa etmeye başlamışlardır. Bu durum 2000'lerde başlayan yerelleşme yönündeki reformların merkezileşme yönüne evrildiği tartışmalarına neden olmaktadır. Bu nedenle YİKOB'ların karar, uygulama, personel ve bütçe süreçlerinin analiz edilerek YİKOB'ların merkezi idare karşısındaki konumunun tespit edilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda;

- YİKOB'ların merkezileşme ve yerelleşme geleneğimiz bakımından Türk idari yapısı içerisindeki yeri ve işlevi nedir?
- YİKOB'ların bütçe, karar, planlama ve uygulama süreçleri üzerinde kendine ait yetki alanı var mıdır?

- YİKOB'ların karar, uygulama, bütçe ve personel süreçleri üzerindeki merkez idare etkisi ne düzeyde oluşmaktadır?
- YİKOB'lar yürüttükleri faaliyetlerin içinde hangi ölçüde mahalli müşterek hizmetleri yerine getirmektedir?
- YİKOB'ların yerel yönetim organları ile aralarındaki ilişki ne şekilde yürümektedir? Aralarında herhangi bir iş birliği var mıdır?

Soruları, ilgili literatürün, mevzuatın, İçişleri Bakanlığı görüş ve raporlarının taranması ve yürütülen alan araştırmasından elde edilen bulgular temelinde ele alınıp, cevaplandırılmaya çalışılacaktır. Bu analiz sonucunda YİKOB'ların Türk idari yapısı içerisinde yeri tespit edilmeye ve bu yapı içerisinde hangi ölçüde merkezîyetçi bir uygulama olduğu ortaya konulmaya çalışılacak; YİKOB'ların varlığı süreceksa daha iyi işleyebilmeleri için bazı önerilerde bulunulacaktır.

Tezde birincil veri kaynağı olarak yarı yapılandırılmış mülakat yöntemi kullanılacaktır. Bu amaçla Ankara YİKOB'dan başkan, birim amirleri, Ankara'da bulunan bazı belediye başkanları, İçişleri Bakanlığı yetkilileri ve diğer ilgili bürokrat ve uzmanlar, farklı illerde il özel idareleri ve YİKOB'larda görev yapmış vali, genel sekreter, vali yardımcısı, mahalli idareler kontrolörü, mülkiye müfettişleri ile 19 ildeki YİKOB başkanı ile mülakatlar yapılmıştır. Mülakat yapılan toplam kişi sayısı 50'dir.

Tezde Ankara YİKOB başkan ve birim amirleri dışında ulaşılabilen farklı iller YİKOB başkanları, vali, YKOB ve il özel idareleri birim amirleri, bakanlık bürokratları ile birlikte Ankara'daki belirli ölçülere göre seçilen belediye başkanlarının bakış açısından yola çıkarak analizlerin yapılması ve önerilerin oluşturulması çalışmanın zenginliğini ve özgünlüğünü arttırmaktadır. Mevcut akademik çalışmaların YİKOB yapı ve işleyişleri ile YİKOB'lar ile il özel idarelerin ile karşılaştırılması üzerine yoğunlaştığı görülmektedir. Ancak bu tezde YİKOB'ların yerine getirdiği işlevin kendisine verilen diğer görevlerle birlikte merkezi idare kurumlarının yatırımlarına aracılık faaliyetini aşarak doğrudan yerel hizmet ve yatırımları da kapsayıp kapsamadığı incelenecektir. Ayrıca başkanlıkların yapı, karar süreçleri, işleyiş ve uygulamaları ile yerelde merkezîyetçilik mi yoksa doğrudan merkezîyetçilik uygulaması mı oldukları ortaya konulacaktır. Bu çalışma sonucunda elde edilecek bulguların ve yapılacak

değerlendirmelerin hem yöneticiler hem politika yapıcılar hem de bu alanda akademik çalışma yapacak kişilere katkı sunacağı değerlendirilmektedir.

Tez dört bölümden oluşmaktadır. Kuramsal ve kavramsal çerçevenin oluşturduğu birinci bölümde merkezi yönetim, yerinden yönetim ve yerel yönetim kavramları ile merkezileşme, yerelleşme ile kuramsal tartışmalar ele alınacaktır. Ayrıca 6360 sayılı kavramla gündeme gelen yerelde merkezileşme tartışmalarına yer verilecektir.

İkinci bölümde, Türkiye'nin yerel yönetim yapısı ve YİKOB'ların oluşum süreci incelenecektir. Bu kapsamda yerel yönetim sistemimiz ile birlikte yerel yönetim türleri incelenecektir. Ayrıca tezin konusu bakımından özel önem taşıyan il özel idarelerinin tarihsel gelişim süreci ele alınacaktır. Yine bu bölümde yerel yönetim sisteminde dönüşüm incelenecek olup, bu kapsamda 2000'li yıllarda değişen mevzuat, 6360 sayılı Kanun ile getirilen değişiklikler incelenecektir. YİKOB'larla ilgili olarak kuruluş, örgütsel yapıları, yerine getirdikleri işlevler ile uygulama sürecinde yaşanan tartışmalar ve sorunları yine bu bölümde ele alınacaktır. Yine YİKOB-il özel idaresi karşılaştırması da bu bölümde yapılacaktır.

Üçüncü bölümde, Ankara YİKOB'un örgütsel yapısı, bütçe ve faaliyetleri ile personel yapısının incelenmesi ve değerlendirilmesi yapılacaktır.

Alan araştırmasının yer aldığı dördüncü bölümde, YİKOB'ların konumunu belirlemek ve değerlendirmek amacıyla yapılan mülakatlar sonucunda ulaşılan verilerin analizi yapılacaktır.

Sonuç ve öneriler bölümünde ise literatür taraması, mevzuat, görüş, bakanlık raporlarının incelenmesi ve alan araştırması sonucunda elde edilen bulgular doğrultusunda yatırım izleme koordinasyon başkanlıklarının konumu ortaya konulacak ve YİKOB'ların varlığı sürecekte daha iyi işleyebilmeleri için bazı önerilerde bulunulacaktır.

1.BÖLÜM

TEMEL KAVRAMLAR VE KURAMLAR

Dünyayı etkisi altına alan küreselleşme süreci bu topraklar için aslında pekte yeni olmayan ve özellikle Osmanlı Devleti'nin son dönemindeki merkezden yönetim ve yerinden yönetim yani merkeziyet ve ademi merkeziyet tartışmalarını yeniden gündeme getirmiştir. Bu tartışmalarla eş zamanlı olarak özellikle 2000'li yıllarda hızlanan idari reformlar merkezileşme ve ademimerkeziyet tartışmalarını alevlendirmiştir (Reyhan, 2007, s.10).

Unutulmamalıdır ki merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyet usule ilişkin uygulama biçimleridir ve birlikte kullanılırlar. Hangi devlet sistemi olursa olsun bu iki örgütlenmeyi ağırlıkları farklı olarak uygular. Bu usullerin temel belirleyicisi ise siyasal yapıdır, bir diğer deyişle esası oluşturan nitelik; üniter ya da federal devlet yapısı olmalarıdır (Reyhan, 2007, s. s. 10).

Yukarda anlatılan çerçevede üniter veya federal olsun tüm devlet sistemlerinde bu iki örgütlenme şekli birlikte uygulanır. Merkezden yönetim ve yerinden yönetim, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde uygulanan iki farklı örgütlenme biçimidir. Bu iki örgütlenme sistemi arasındaki denge ülkeden ülkeye farklılıklar gösterir (Çiner, 2010, s.18). Bu iki örgütlenme biçiminin hangisinin önde olacağı veya daha yoğun uygulanacağı ekonomik, toplumsal, siyasal ve tarihsel etmenlere göre ülkeden ülkeye farklılaşabilmektedir. Hatta aynı ülke içerisinde zaman içerisinde dönüşebilmekte devlet yapısı merkeziyetçi bir örgütlenme modelinden idari yapısını daha adem-i merkeziyetçi bir şekle dönüştürebilmekte ya da tam tersi adem-i merkeziyetçi bir idari örgütlenmeden merkeziyetçi bir yapıya biçimlenebilmektedir.

Bu dönüşümün nedeni siyasal, ekonomik, toplumsal nedenler olabileceği gibi; uluslararası gelişmeler ve örgütler de etkili olabilmektedirler. Son zamanlarda A.BD., İngiltere gibi küreselleşme sürecinin başat aktörleri uluslararası örgütlerin sağladıkları mali krediler üzerinden ve politika transferleriyle ülkelerin kamu yönetimlerini etkileyebilmektedirler (Övgün, 2013, s 44). Bunlarla birlikte değişimin temel belirleyicisinin üretim süreci olduğu ve sermaye birikiminin sürdürülmesinde reform süreçleriyle devletin örgütlü yapısının değiştiği gözden kaçırılmamalıdır (Övgün, 2013, s.18). Sermaye birikiminin devamı sorunu devletin merkezi ya da ademi merkeziyetçi şekil alması sürecinde de temel belirleyici faktör olarak önümüzde durmaktadır. Tarihsel süreç içerisinde sermaye, teknoloji ve üretim ilişkileri temelinde devletin

sadece şekli değil örgütlü yapısı da değişime uğramaktadır. 1970 yıllarda ortaya çıkan karlılık krizi refah devletlerinin dönüşümüne neden olmuş ve özellikle doksanlı yıllarda artan neo-liberal politikalar ile dünyada ortaya çıkan reform dalgası ulus devlet yapılarını tartışılır hale getirmiş, küreselleşme temelinde devlette küçülme, hesap verilebilirlik, şeffaflık vb. kavramlarla birlikte yerelleşme kavramını da reform programlarına sokmuştur.

Türkiye’de idari yapımızı belirleyen temel etken Osmanlı’nın miri toprak rejiminin bozulmasından sonra toprak üzerindeki özel mülkiyetin başlaması ve bu mülkiyetin yapısıyla ilgilidir. Oluşan bu yapıda toprakta özel mülkiyet küçük parçalıdır. İdari yapımızda buna bağlı olarak topraktaki özel mülkiyeti koruyacak, ancak küçük üreticiyi yönetime katmayacak olan merkezîyetçi yapı ile mümkün olmuştur (Fişek, 2016, s.407). Fakat tarihsel süreç içerisinde tarımın katma değerinin düşmesi ve ekonomik gelişmeyle birlikte hizmet sektörü ve sanayileşme ve bunlarla birlikte gelişen kentleşme olgusu, tüm dünyayı etkisine alan küreselleşme, ithal ikameci ekonomiden ihracata dayalı ekonomiye geçilmesi merkez ve yerel arasındaki gerilim ve güç ilişkisini de değiştirmiştir.

Ülkemizde özellikle 2000’li yıllarda başlayan süreçte özellikle Adalet ve Kalkınma Partisinin 2002 yılında iktidara gelmesiyle birlikte başlayan reform dalgası devletin idari yapılanmasını değişime uğratmıştır. İlk olarak 2003 yılında ilk adımı atılmakla birlikte uygulamaya 2006 yılında giren Kamu Mali Yönetimi Temel Kanunu ile planlama anlayışını yerelleştiren bir anlayışı ortaya koymuştu. Yine 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun’ları ile ilk kez merkezîyetçi anlayışın dışında yeni bir retorik temel alınmış, yerel yönetimler için genel yetki ilkesi benimsenmiş, vesayet yetkisi azaltılmış, valilerin il genel meclisi başkanı olması uygulaması son bulmuştur (Övgün, 2013, s. 57-63). Atılan bu adımlar yerelleşme açısından önemli olmakla birlikte 2012 yılında hazırlanan ve 2014 Mart Mahalli İdareler Genel Seçimlerinden sonra uygulanmaya başlayan 6360 sayılı Kanun ile oldukça köklü değişimler hayata geçirilmiş 30 büyük şehirde il özel idareleri kapatılmıştır. Oluşan büyükşehir yapısı ve Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının (YİKOB) oluşumu, merkezileşme ve/veya yerelde merkezileşme olarak yorumlanmıştır. Bu durum tekrar merkezileşme ve yerelde merkezileşme tartışmalarının sarmal şekilde çetrefilli bir ilişkisi olduğunu ve tarihsel olarak çok kısa bir süreçte yerelleşme ve merkezileşme tartışmalarını gündeme getirmiştir. Bu sürecin oluşmasında Avrupa Birliği üyelik süreci ile birlikte dış gelişmelerin etkisi olduğu gibi, dönemin sonunda ise iç siyasi gelişmelerin ağırlığının daha fazla olduğu görülmektedir.

Merkez yerel ilişkilerinin kavramsal çerçevesini ortaya koyabilmek adına bu bölümde ilk olarak merkezden yönetim, yerinden yönetim, merkezileşme, yerelleşme ve yerelde merkezileşme kavramlarının tanımlanması gerekmektedir. Daha sonra ise merkezi yönetim yerel yönetim ilişkileri incelenecektir.

1.1. MERKEZDEN YÖNETİM VE YERİNDEN YÖNETİM

Devletin idari örgütlenmesinin iki şekli bulunmaktadır. Bunlar, merkezden yönetim ve yerinden yönetim olarak adlandırılan örgütlenme yapılarından meydana gelir. Ülkede yürütülen tüm kamu hizmetlerinin tek merkezde yani devlet tüzel kişiliği içerisinde toplanması sistemine *merkezden yönetim ilkesi* denir. Ancak yürütülen bu kamu hizmetlerinin bir kısmının devlet tüzel kişiliği dışında başka tüzel kişilikler tarafından yerine getirilmesine *ise yerinden yönetim ilkesi* denilmektedir. Bu ilkeler bir devlet teşkilatlanmasında tek başlarına uygulanamazlar. Ülkelerin siyasi, coğrafi, sosyolojik ve ekonomik yapısı bu iki ilkedeki hangisinin ağırlıkta olacağını belirlemektedir (Gözübüyük, 2003, s. 35-36).

1.1.1. Merkezden Yönetim

Merkeziyet kavramı, Arapça’da bir şeyin, bir alanın orta noktası anlamına gelir. İdari açıdan ise üst makamı betimler ve “*yetki ve gücün belirli bir noktada yoğunlaşması*” olarak tanımlayabiliriz. Bununla birlikte Güler, kelimenin Arapça kökünden hareketle merkez kavramının yukarı değil ‘orta’ kavramı ile şekillendiğini belirtmektedir. Bu nedenle merkezden yönetim kaynak ve personeli belirli hedefler doğrultusunda merkezden çevreye organize etmeyi sağlayan örgütlenme biçimidir (Güler, 2003, s.120). Bu bağlamda merkezden yönetimi tüm devlet hizmetlerinin tek elde ve devlet tüzel kişiliği altında toplanması ve merkezin hiyerarşisi içindeki örgütlerce yerine getirilmesi şeklinde tanımlayabiliriz (Gözübüyük, 2003, s.35).

Merkeziyetçi ülkelerde merkezi idare tüm kararların alınmasında temel belirleyicidir. Bunun yanında mali kaynaklar da önce merkezde toplanarak dağıtılır. Yine personel yönetim ve planlanması ile ilgili her türlü yetki merkezdedir (Çevik, 2007, s.108). Katı merkeziyetçilik uygulamasının ortaya çıkarabileceği sorunları gidermek amacıyla merkeziyetçilik yetki genişliği ve yetki devri ile yumuşatılmaktadır. Yine katı merkeziyetçilik uygulamasının yumuşatılması amacıyla imza yetkisinin devri ve vekalet yetkileri de kullanılır (Aydın, 2013, s.146).

Merkeziyetçi devlet örgütlenmesinde merkezden yönetim, başkentte oluşan merkezi idare ve onun tüm ülkeye yayılmış olan taşra teşkilatından oluşur. Merkezi yönetimin örgütlenme biçimi ise yetki yoğunluğu temelinde şekillenen hiyerarşik ilişkide var olur. İdari gereklilikler nedeniyle bu ilkenin katı uygulanması mümkün değildir. Bu nedenle merkezi idarenin taşra teşkilatı, merkezle olan ilişkisinde bazı kararları merkeze sormadan almasını sağlayan “yetki genişliği” ilkesi ile tamamlanır (Güler, 2013b, s.120). Bir başka anlatımla merkezi yönetimin sahip olduğu bazı yetkileri, daha hızlı yerine getirilmesi adına hiyerarşisi altındaki alt birimlere devretmesidir (Gözübüyük, 2003, s. 36). Yetki genişliği ilkesi ile taşra teşkilatının başında bulunan amir, merkeze danışmadan belirli konularda karar alabilme yetkisi vermektedir (Karakılçık, 2016, s.20). Yetki genişliği 1876 Kanuni Esasi’den beri anayasalarımızda yer alan bir ilkedir. 1982 Anayasasının 126. maddesinde “*illerin idaresi yetki genişliği ilkesine dayanır.*” şeklinde düzenlenmiştir. Bu ilke doğrultusunda il yönetiminin başı olan valiler bazı kararları merkeze sormadan karar verebilme güç ve salahiyetine sahiptirler (Çiner, 2010, s.20).

Türkiye’de merkezi yönetim yapısı 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleşen referandumuyla kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminde merkezi idare; Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ile taşra teşkilatını oluşturan il ve ilçelerden oluşmaktadır. Bu örüntünün tamamı ise devlet tüzel kişiliğini oluşturur. Bu temelde devletin il ve ilçelerde toprak üzerinde örgütlenmesini oluşturan mülki yapı yönetsel kademelenme temelinde var olur. Bu şekilde ülke coğrafyasının dikey bölünmesi *yönetsel kademelenme* olarak tanımlanır (Güler, 2013b, s.238).

Tamamen merkezden yönetim yapılanmasına dayanan devlet şekli bulunmamaktadır. Tüm devletler merkezden yönetim ilkesi ile yerinden yönetim ilkesini birlikte uygulamaktadırlar. Hangi ilkenin ağırlıkta olacağı ise birçok etmene bağlı olarak ortaya çıkmaktadır sonuçta bazı ülkelerde merkeziyetçi, bazılarında ise yerinden yönetim ağırlıklı yapılar ortaya çıkarmaktadır (Eryılmaz, 2014, s. 106).

1.1.2. Yerinden Yönetim

Yerinden yönetim, kavram olarak merkezin yokluğu anlamına gelmektedir. Kavram bu haliyle merkezi idarenin yokluğu, yani başkentsizlik olarak görülebilir ancak kavramın somut sözlük anlamı bir kenara bırakılarak, yönetim bilimi temelinde kısaca; özerk ve yarı bağımsız unsurların aynı merkezden idare edilme yöntemidir (Reyhan, 2007, s. 10). Yerinden yönetim, üniter ya da

federal devletlerde yerel yönetimlerin merkezi idare karşısında tamamen kendilerine ait olan yetkileri olarak tanımlanabilir (Kozanoğlu, 2015, s. 35). Devlete ait bir kısım hizmet yine devletin gözetiminde özerk, otonom yapılarca yerine getirilmesi ve bu yapıların tüzel kişiliğe, kendine ait personel ve mal varlığına sahip olmalarıdır. Bu şekilde yerinden yönetim, bir kısım toplumsal hizmetlerin merkezi idare organları dışında otonom kamu tüzel kişilerinca yerine getirilmesidir (Tortop, 1999, s. 11). Bununla birlikte yerinden yönetim ilkesinin tek bir tanımı olduğunu söyleyemeyiz. Bunun nedeni ise; yerinden yönetim sisteminin üzerinde bulunduğu ülkenin siyasal rejimine bağlı olarak ülkeden ülkeye değişiklik arz etmesinden kaynaklanır (Görmez, 1997, s.40).

Yerinden yönetim, merkezden yönetimden farklı olarak yüklendiği hizmetleri görürken özerktirler ve karar alma, uygulama yetkilerine sahiptirler ayrıca devlet tüzel kişiliğinden ayrı kendi kamu tüzel kişiliklerine sahiptirler (Kozanoğlu, 2015, s. 34) Bu idareler idari özerklik ilkesi temelinde örgütlenmişlerdir. Bununla birlikte merkezi idareyle ilişkileri idari vesayet mekanizması yoluyla gerçekleşmektedir (Güler, 2013, s.88).

Yerinden yönetim temel olarak iki başlıkta incelenir. Birincisi *siyasal yerinden yönetimdir* bu sistemde siyasal karar verme yürütme gücünün merkez ve diğer alt unsurlarca paylaşılmıştır. Bu nedenle devlet egemenliğinin birden fazla unsur tarafından bölüşüldüğü devlet yapılarıdır (Kozanoğlu, 2015, s. 41). Bu tip sistemleri federal devletler ve siyasal bölgesel devletler olarak tanımlayabiliriz. İkinci başlığımızı ise *idari yerinden yönetim oluşturur* (Taşçılar, 2015, s 116). İdari yerinden yönetim yapıları sadece yürütmeye ilgili yetkilere sahip olduğu idari yapılanmadır (Kozanoğlu, 2015, s. 43). İdari yerinden yönetimin iki biçimi vardır bunlar; *yer yönünden yerinden yönetim* ve *hizmet yönünden yerinden yönetim* yapılarıdır.

Yer yönünden yerinden yönetim, yerinden yönetim uygulamalarının en eski şeklidir. İnsanların toplumsal ihtiyaçlarını giderilmesi gerekliliğinden doğmuşlardır. İnsanların sırf belirli bir yerde yaşamaktan kaynaklanan ihtiyaçları vardır ve bu ihtiyaçlar devletin merkezi olarak ulusal düzeyde karşıladığı ihtiyaçlardan farklıdır ve bunların mahalli gereksinmelere uygun şekilde, gecikmesizin yerine getirilmesi gerekir. Bu amaçla yerel hizmetleri karışılmak üzere merkezi idareden ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip organlarca bu hizmetler yerine getirilmektedir (Günday, 2013, s. 61-62). Bu tip yerinden yönetim yapıları yerel yönetim organlarını meydana getirirler. Türkiye’de yerinden yönetim; belediye, il özel idaresi ve köylerden oluşmaktadır (Gözübüyük, 2010, s. 38; Güler, 2013b, s.88).

Hizmet yerinden yönetim kuruluşları ise; belirli hizmetleri yürütmek üzere örgütlenen ve genel idare dışında yer alan yapılardan oluşurlar. Hizmet yerinden yönetim kuruluşları üniversiteler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, KİT'ler gibi kamu idarelerinden oluşmaktadır (Gözübüyük, 2010, s. 38; Güler, 2013b, s.88). Sonuç olarak yerel yönetimlerde özerklik belli bir yörede oturanlara tanınmaktayken, hizmet yerinden yönetim yapılarında özerklik hizmete tanınmaktadır. Yerel yönetimler demokrasi ve katılım unsurları üzerinde temellenirken, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarında hizmetin uzmanlık gerektirmesi ve teknik yönü üzerine temellenir (Yıldırım, 2005, s. 40).

Literatürde merkezden yönetim ile yerinden yönetim uygulamalarının olumlu ve olumsuz yönleri üzerinde durulmuştur. Temelde bu iki uygulama birbirlerinin karşısı olsalar da birbirlerini tamamlayan yönleri olduğu bilinmelidir. Bu iki uygulama biçimi ile ilgili vurgu yapılan temel argümanlar her zaman geçerli olmayabilirler. Örneğin düşük maliyetle bir hizmetin yürütülmesi veya halka sunulan hizmetin kolayca ve hızlı şekilde yerine getirilmesi iddia edilen ölçeklerde her zaman gerçekleşmeyebilir (Övgün, 2010, s.21).

1.2. MERKEZİLEŞME, YERELLEŞME VE YERELDE MERKEZİLEŞME

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim kavramları üniter, federal ya da bölgesel olsun tüm devlet modellerinde var olan bir uygulamayı anlatmaktayken merkezileşme ve yerelleşme kavramları, bu iki örgütlenme sürecinin nasıl işlediği yönüne bakar (Övgün, 2010, s. 26). Bu nedenle merkezileşme ve yerelleşme kavramları ayrı olarak ele alınacak sonrasında ise son dönemde gündeme gelen ve 6360 sayılı yasa sonrası büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanlarının mülki sınırlara genişlemesi, il özel idarelerinin kapatılması ve yatırım izleme koordinasyon başkanlıklarının açılmasıyla ortaya çıkan yeni bir tartışma konusu olan “yerelde merkezileşme” kavramı incelenecektir.

1.3.1. Merkezileşme

Bugün var olan merkezîyetçi örgütsel yapıları anlayabilmek tüm örgütsel yapılara hâkim olan temel süreçleri anlamaktan geçer. Modern örgütler üç temel kavram üzerine inşa olmuşlardır: *Fiziksel büyüklüğün mantığı*, *metrik zamanın mantığı* ve *hiyerarşi*. Fakat bu üç belirleyicinin anlamlı bir bütün oluşturmaları insanlık tarihinde binlerce yılın geçmesini gerektirmiştir. Bu

günkü örgütsel yapıların tamamına hâkim olan örgütsel ilkelerin oluşması için birkaç standartlaşma sürecinin anlaşılması gerekmektedir. Bu süreçler ilk olarak aklın standardizasyonu ile başlar, ikincisi zamanın standardizasyonudur üçüncüsü mekânın standardizasyonudur, son aşaması ise emeğin standardizasyonudur (Dikmen, 2011, s.103-113). Bu standartlaşma süreçleri tamamlandığında tüm örgütsel yapılara hakim olan ilkeler ortaya çıkmıştır. Yani temelde mekan ve üretimin standartlaşması ve bunların tek merkezden idare edilme usulü ortaya çıkmıştır. Modern merkeziyetçi devlet yapısı da üretim ilişkilerini belirleyen yukarıda sayılan dört standartlaşma süreci sonrası on dokuzuncu yüz yılda Fransa’da ortaya çıkmıştır. Merkezi devletin ortaya çıkmasında kapitalizm ile bürokrasi arasında yapısal bir bağ bulunmaktadır. Sürecin beraberinde getirdiği iş bölümü, hiyerarşi ve otorite çerçevesinde şekillenmiştir. Ancak bu süreç asıl olarak sanayi devriminin bir üst yapısal sonucudur (Fişek, 2010, s.100).

Devletin toprak üzerinde örgütlenmesi bakımından merkezileşme, kamusal hizmetlerin yürütülebilmesi amacıyla uygulanacak politikaların ve kararların belirlenmesi, yürütülmesinde merkezi idare veya ona bağlı yapıların yetkili olmasıdır (Aydın, 2013, s. 142). Eryılmaz, yönetim bilimi açısından merkezileşmeyi kamusal kaynakların merkezi idarenin başkent teşkilatı tarafından kullanılması olarak tanımlar. Merkezileşme çeşitli şekillerde ortaya çıkmaktadır Coğrafi merkezileşme; kararların alınması ve uygulanması süreçlerinde, merkezi idarenin kendisine bağlı taşra teşkilatı ve mahalli idarelere çok az yetki bırakmasıdır. Örgütsel merkezileşme herhangi bir örgütsel yapı içerisinde kararların alınması ve yürütülmesinde örgütün en üst konumunda bulunan otoriteye ait olmasıdır. Merkeziyetçi düşünce temelinde örgütlenen devlet sistemi üniter devlet yapılarıdır. Yetkiler başkentte toplandığı ve taşra teşkilatına çok az yetki bırakıldığı için tüm sorunların çözümü başkentten beklenir. Taşra teşkilatı sadece aracı bir işlev yürütür (Eryılmaz, 2014, s. 302-303). Bu şekilde örgütlenmiş üniter devletlerde idari yapılanma merkezileşme temelinde inşa edilir. İş paylaşımı, devletin örgütsel yapısı yukarıdan aşağıya olacak şekilde; göreve göre değil yetkiye dayalı olarak oluşur. Görevin sahibi idarenin tamamıdır. Bütünü oluşturan parçalar kendilerine verilen görevleri sahip oldukları yetki oranında gerçekleştirirler (Güler, 2000, s.22).

Merkeziyetçilik ya da merkezileşme genel olarak hiyerarşi, yetki genişliği ve vesayet denetimi kavramları çerçevesinde betimlenmeye çalışılmış veya merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkiyi temel alan tanımlamalar yapılmıştır (Taşçer, 2019, s. 112). Devlet örgütlenmesinde merkeziyetçiliğin iki türü bulunmaktadır; siyasal merkeziyetçilik ve idari merkeziyetçilik. Siyasal merkeziyet üniter devlet sistemlerini tanımlar. Bu sistemde devlet

örgütlenmesi merkeziyetçilik ilkesi üzerinden yapılır. Bu ilke siyasal iktidarın ve idarenin bütünlüğü anlayışında temellenir. Üniter devletlerde devlet teşkilatı hiyerarşik olarak kademelenmiştir ve iş bölümü görev ayırımına değil kademeler arası yetki paylaşımına göre oluşur, siyasal iktidarın ve idarenin bütünlüğü kavramı etrafında şekillenir (Güler, 2000, s. 22).

İdari merkeziyetçilik ise; kamu hizmetlerinin başkentten ve onu hiyerarşisine tabi yapılarca merkezi olarak yerine getirilmesidir. İdari merkeziyetçilikte öne çıkan kavram merkezi yönetimdir. Merkezi yönetim; devletin genel idare teşkilatlanması içinde kendine özgü görevlere sahip ve temel amacı kamu yararı olan yapıyı tanımlar. Merkezi yönetim yerel yönetim dengesi zaman içinde aynı ülkede değişebileceği gibi ülkeden ülkeye de farklılık arz edebilir (Taşçier, 2019, s. 112). İdari merkeziyetçilikte hizmetlerin planlanması ve yürütülmesinden merkezdeki görevliler sorumludur ancak hizmetlerin yürütülmesi için bir merkez teşkilatı veya başkent teşkilatına ve ona hiyerarşik olarak bağlı ve onun denetimine tabi taşra teşkilatına ihtiyaç duyar (Günday, 2013, s. 56). Başka anlatımla; merkezin başkent teşkilatı belirli kamu hizmetlerini görmek üzere oluşturulmuş bakanlıklardan meydana gelir. Bu bakanlıklar tüzel kişiliğe sahip değildirler, sadece devlet tüzel kişiliğinin parçası durumundadırlar (Gözübüyük,2010, s. 95). Ancak başkent teşkilatınca verilen kararların tüm ülkesel coğrafyada uygulanabilmesi için bakanlıkların taşra teşkilatı bulunur. Ülkemizde taşra teşkilatı il ve ilçe mülki birimleri ve bakanlıkların bölge teşkilatlarından meydana gelir. (Atayı, 2009, s. 195). Sonuç olarak merkezin parçaları olarak taşra teşkilatları, merkezin hiyerarşik kontrolü altındadırlar ve yetkinin asıl sahibi merkez teşkilatıdır. Sadece belirli durumlarda kanunun ile izin verilmesi halinde yetki genişliği ilkesine uygun olarak kendileri karar alabilirler (Kozanoğlu, 2015, s,29).

Merkezileşmeyi kısaca yerelleşmenin aksine karar, planlama ve yürütmeye ilişkin yetkilerin merkezi idarenin kendinde toplaması şeklinde tanımlayabiliriz (Güler, 2000, s.22). Bu kavramdan asıl anlaşılması gereken karar ve yürütme yetkilerinin başkentte toplandığı ve uzamsal olarak taşrada yetki genişliği temelinde etkisini mülki idare yani taşra teşkilatı aracılığıyla göstermesidir (Övgün, 2016, s.166).

Nalbant, merkeziyet ve âdem-i merkeziyet kavramlarını tanımlayabilmek amacıyla organlar ölçütünü kullanmaktadır. Ona göre; organlar ölçütü, bir devlet örgütlenmesinde güçlerin toplandığı organlar üzerinden mevcut örgütlenmenin, merkezilik ve ademi merkezilik arasındaki konumunu belirleyebiliriz. Bu paylaşımda üç tür organ bulunmaktadır. İlki *merkez organı* ikincisi *merkezi organ* ve sonucusu *yerel yönetim organlarıdır*. Merkez organı, ülkenin

başkentinde toplanmış olan yetkilerin gerçek sahibidir. Bunlar devlet başkanlığı, bakanlıklar ve parlamentodan meydana gelir. Tüm ülke düzeyinde yetkiye sahiptir. Merkezi organları ise; merkez organın taşra teşkilatını oluşturan ve ona hiyerarşik bir şekilde bağlı olan yönetim birimlerini oluşturur (vali, kaymakam). Bu yönetim birimleri ancak görevli oldukları ülkenin belirli bir bölümünde (il, ilçe) yetkilerini kullanırlar. Yerinden yönetim yapıları devlet tüzelkişiliğinden ayrı kamu tüzel kişiliğine sahiptirler. Yerinden yönetim organları belirli bir toprak parçası üzerinde yetkilidirler yani merkez organa bağlılıkları hiyerarşik değildir. Ancak merkezi organlar ise bunun tam tersi olarak hiyerarşik bir şekilde merkez organa bağlıdırlar. Yukardaki ölçütleri göz önünde bulundurduğumuzda merkeziyetçiliğin yoğunluğu devlet örgütlenmesinde merkez organın yer ve kişiler yönünden tüm ülke için kararlar alma yetkilerini kendinde toplamasıyla ölçülür (Nalbant, 2012, s.24-30).

1.3.2. Yerelleşme (Desantralizasyon):

Ülkemizde yerelleşme ya da adem-i merkeziyet kavramı Tanzimat'la başlayan idari reform arayışları sonucu ortaya çıkmış bir kavramdır. Bu kavramın temel anlamı; merkezsizliktir. Batı dillerindeki karşılıkları ise; desantralizasyon, dekonsantrasyon, devölüsyon kavramlarıdır (Aktar, 2014, s. 10). Kamusal hizmetlerin yerine getirilmesi görevinin farklı yönetim düzeyleri arasında paylaşımını anlatır ve kamusal hizmetin, karşılanması gereken hizmete en yakın idarece yerine getirilmesidir. Alt seviyedeki birim yetkisini sadece kesin gereklilik halinde verir (Üskül, 1995, s. 23).

Yerelleşme politik, idari, ekonomik ve mali yönleri bulunan kapsamlı bir kavramdır. Ülkemizde yerelleşme kavramının çağrıştırdığı şey demokratikleşme ile karar süreçlerine vatandaşların iştirakini kolaylaştıran politik model ve merkezi idare birimlerinden başka kuruluşlara görev ve yetki aktarmayı sağlayan mekanizma olarak ortaya çıkmaktadır (Öçal, 2015, s.284).

Yerelleşme kavramını tanımlayabilmek için ilk önce yerelliğin tanımının yapılması gerekmektedir. Yerelliği kısaca hizmetin halka en yakın idari yapı tarafından verilmesi şeklinde tanımlayabiliriz (Apan, 2006, S.34). Yerellik aşağıdan yukarıya bir örgütlenmeyi anlatır. Bu nedenle bir idari birimin hangi hizmeti yerine getireceği ve yerine getirilecek hizmetin kapsam, ekonomikliği ve niteliğine göre değişir (Özel, 2000, s.25-43). Yerelleşme ve yerellik aynı kavramlar değildir. Yerelleşme yukardan aşağıya ilerleyen bir örgütlenme sistemidir. Merkezi

idarenin alt kademelere yetki aktarımı sağlayan bir süreç içerisinde var olmasını anlatmaktadır. Yerelleşme merkezileşmenin karşısında bir konumda durmaktadır (Övgün 2016, S.45). Bu nedenle her ne kadar kavram merkezin yokluğunu çağırırsa da kavram bir merkezi ve bu merkezden mahalli idarelere aktarılan yetkileri anlatmaktadır. Ayrıca küreselleşmenin sonucunda oluşan yeni yerelleşme anlayışında merkezi idarenin elindeki kaynak, planlama, uygulama gücünü sadece mahalli idarelere değil taşra teşkilatı ile dernek, vakıf gibi sivil toplum kuruluşları, meslek kuruluşları ve şirketler gibi piyasa güçlerine devrini sağlayan bir süreci tanımlamaktadır (Öztürk, 2019, s.138). Bu yönüyle yerelleşme, kaynak oluşturabilme yetkileri de dahil olmak üzere yetkilerin merkezi yönetim kuruluşlarından bölge, yerel idare ve sivil toplum kuruluşlarına aktarılması olarak açıklanabilir (Litvan ve Seddom, 1999, s.2). Bu nedenle kavram yeni bir boyut kazanmış geniş tanımlanması ile, mahalli idareleri de aşacak şekilde merkezi yönetim içindeki alt kademeler ve sivil toplum örgütleri ve özel sektöre yetki paylaşımını sağlayan bir anlayışı anlatmaktadır (Gül ve Özgür, 2004, s.164).

Bu yönüyle kavramın yerel yönetimler dışında merkezi yönetimin alt kademelerine ve sivil toplum kuruluşlarına yetki paylaşımını da kapsamı dolayısıyla karşımıza idari yerelleşme kavramı çıkmaktadır. İdari yerelleşme idare içinde görev aktarımını içeren bir yaklaşımı anlatır. Bu yerelleşme türünde kamu hizmetlerine odaklanılır. Kamu tarafından yerine getirilen hizmetlerin kaynak ve planlama sorumluluğu, üst konumda bulunan makamlardan alt seviyedeki kurum ve kuruluşlara devir edilmesidir (Edquist, 2005, s.9). İdari yerleşme türü olarak; merkezi idare bazı yetkilerini taşra idaresine bırakabilir. Bu durumu anlatan kavram “dekonsantrasyon”dur. Dekonsantrasyonda yürütme yetkisinin merkezi idare tarafından taşra teşkilatına devri söz konusudur. Burada devredilen yetkinin sadece idari yetki olması dolayısıyla sınırlı bir devir söz konusudur (Günaydın, 2012, s.201). Çoğunlukla bölge müdürlükleri oluşturulması ve bu müdürlüklere çeşitli yetkilerin devri şeklinde oluşur (Winkler, 1989, s. 4). İdari yerelleşmenin bir diğer türü ise “Delegasyon” (Delegation)dur. Bu kavram karar ve yürütme ile ilgili yetkilerin merkezi idare tarafından özerk yapılara bırakılmasını anlatır (Günaydın, 2012, s.201). Delegasyonda merkezi yönetim tarafından özerk kuruluşlara ve alt kademelere verilen yetkiler ödünç niteliktedir. İstendiği zaman geri alınabilir (Lo, 2010, s.129). İdari yerelleşmenin son türünü ise Devüsyon (Devolution) oluşturur bu tür ise; *politik desantralizasyon* olarak da adlandırılan kavramda merkezi yönetimden yerel idarelere yetki devir söz konusudur. Yerel yönetimlere oldukça geniş alanda özerk alan bırakılır. Ancak burada bırakılan yetkiler klasik belediye yetkilerini aşan ve “bölge yönetimleri” olarak adlandırılan ulus altı yapılardan oluşan, bölgesel idareler aktarılan yetkiyi tanımlamakla birlikte Merkezi yönetim

tarafından karar alma ve uygulama yetkilerinin aktarılması söz konusudur (Keskin, 2004, s.138). Yine burada merkezden yerel yönetimlere ve taşraya bırakılan sadece idari fonksiyonları değil yetki devrini de içerir. Bununla birlikte merkezi yönetime bağlılık devam etmektedir (Mutlu, 2006, s,35; Tatar, 1993, 1993, s.140-141).

Küreselleşme süreci ile birlikte gücünü artıran yerelleşme yaşadığımız süreçte geçmişin klasik merkezi devletlerini yerelleşmeye yönlendirmiştir. Bunu sağlayan itici güç ise küreselleşmenin ta kendisidir (Deniz, 2018, s.153). Yerelleşmenin savunulmasında kullanılan argüman; merkezi yönetim tarafından gereği gibi sunulmadığı düşünülen bazı hizmetlerin mahalli idarelere bırakılması ile çözüleceği düşüncesidir (Demir ve Yavaş, 2014, s.54). Bu düşüncenin alt yapısını ise yerellik (subsidiarite) ilkesi sağlamaktadır. Buna göre bir hizmeti, hizmete en yakın birim hangisi ise o birimin sağlaması gerekmektedir. Sonuç olarak yerelleşme, merkezi idarenin sahip olduğu karar, planlama, uygulama ve mali kaynakları; yerel idarelere, taşra teşkilatına, yarı özerk kurumlar ile dernek ve vakıflara aktarılması olarak betimleyebiliriz. Uluslararası örgütler yerelleşmeyi demokratik yönetimin bir göstergesi olarak sunmaktadırlar (Deniz, 2018, s. 154-155; Belli ve Aydın, 2017, s.205). Ayrıca gelişen demokrasi talepleri ve güçlenen sivil toplum ile küreselleşmenin zihinsel alt yapısını oluşturan kavramlar bu süreci hızlandırıcı rol oynamaktadır.

Yine yerelleşme, merkezileşmenin ortaya çıkardığı problemlere çare olması, katı, hiyerarşik yapının yerine daha esnek ve çeşitlilik barındıran bir yönetim anlayışını barındırması nedeniyle tercih edilmektedir. Yerelleşmenin ortaya çıkmasındaki en önemli etken ise yeni sağ politikalar ile meydana çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı sonucu yerel özelliklerin de geliştirilmesi anlayışına dayanmaktadır. Bu durum, yerel taleplerin kent yönetimlerinde ön plana çıktığı bir sürece neden olmuştur (Bozdoğan, 2008, s.18). Uygulanan neo-liberal politikalar ve merkezi devlet yapılarının sahip oldukları yetki ve gücün yerele devri, çok uluslu şirketlerin bu yerel yapılarla doğrudan çalışmasını mümkün kılmaktadır (Güler, 2013, s 138).

Şehirler küreselleşme ile birlikte zihinsel ve mekânsal olarak yeni dönüşüm merkezleri olarak toplulukların üzerinde yaşamlarını sürdürdükleri alanlar olarak ortaya çıkmış, kent ve kır arasındaki ayırım muğlaklaşmıştır. Bu nedenle kent sadece nüfus yoğunluğuyla veya mekânsal olarak açıklanamaz. Kent olgusunun zamana ve mekâna göre tanımı değişmektedir. Sanayileşme ile birlikte kent temel örgütlenme birimi haline gelmişti. Küreselleşme sürecinde ise yeni bir sosyal düzeni anlatmaktadır (Yücel ve Pustu, 2006, s.136). Bu yeni süreç “*küresel*

bir köy” metaforuyla ifade bulan; ve dünyanın küçüldüğü, büyük kentlerin özellikle üretim, tüketim temelinde ekonomik merkezler olmasıyla ön plana çıktığı, diğer yandan ise yerel kimlik ve özerklik taleplerinin de aynı şekilde arttığı bir süreci ifade etmektedir.

Yerelleşme sürecini hızlandıran çeşitli etmenler bulunmaktadır. Bunların en başında kentsel alanlarda nüfus artışıyla birlikte alt yapı hizmetlerine gereksinimin önem kazanması ve bu hizmetlerin yerel yönetimlerce yerine getirilmesi algısının olduğu görülmektedir. Yerel yönetimlerce kentsel hizmetlerin yerine getirilmesi ile halka en yakın şekilde, hızlı ve daha ucuza sağlanmaktadır (Keleş, 2019, s.19-23). Ayrıca demokratikleşme, katılım gibi kavramlar gün geçtikçe daha önemli hale gelmiş bu da özellikle yerel yönetim yapılarını ön plana çıkarmıştır. Bunda özellikle küreselleşme ve küreselleşmenin bir sonucu olan yerellik kentleri ilgi odağı haline getiren getirmesi bu süreci hızlandıran etmenler olmuştur (Aslanoğlu, 1996, s.152).

Türkiye’deki yerelleşme süreci merkezileşme süreciyle aynı gerekçeden kaynaklanmıştır. Güler’e göre yirminci yüzyılın başından itibaren Türkiye’de feodal üretim ilişkilerinin tasfiyesi ve kapitalizme geçişte merkezileşme uygulamaların temel gerekçesi olmuştur. Ancak kapitalist üretim ilişkilerinin feodal unsurları tasfiye etmesi yerelleşmenin ön plana çıkmasına neden olmuştur (Güler, 2013c, s.157-158).

1.2.3. Yerelde Merkezileşme

Küreselleşme süreci büyükşehir yönetimlerini ekonomik gelişmeyi başarma bu amaçla uluslararası sermayenin taleplerine cevap verme zorunluluğuyla karşı karşıya bırakmıştır. Bu durum özellikle gelişmekte olan ülkeler bakımından şehirlerin öneminin artmasına neden olmuştur. Şehirler yeni durumda kalkınma, ekonomik gelişim ve uluslararası rekabet bakımından yeni merkezler haline gelmişlerdir. Ülkeye sermaye çekme bakımından merkezi devlet teşviki kadar çekim merkezi haline getirilen şehirlerin teşvik edici yapıları da önemli bir konuma gelmiştir. Bu nedenle rekabetçi, marka olmaya çalışan şehirler oluşturulmaya çalışılırken; oluşturulan yapıda yerel katılım kaygısı taşımadığı görülmektedir (Gül ve vd., 2017, s.116).

Tüm dünyada 90’lar sonrası etkisini arttıran yeni sağ politikalar ülkemizde de özellikle 2000’li yıllarda yerel yönetim alanındaki reformlarda etkili olmuştur. Bu süreçte ülkemizde yerel

yönetim yapılarına güç aktarıldığı gibi yasallaşmasına çalışılan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ile devlet örgütlenmesinin yerellik temelinde yeniden kurgulanmasının amaç edildiği görülmektedir. Ancak söz konusu tasarı kanunlaşmamıştır. Bununla birlikte aynı amaçla yapılan düzenlemelerle özellikle büyükşehir belediyelerinin yetki aktarımı ile yeni güç odakları olarak ortaya çıktığı görülmektedir. 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'ndan sonra 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir yönetiminde önemli değişikliğe gidilmiş, önceki büyükşehir yönetimi ile kıyaslandığında “bölgesel ölçekli veya kent-bölge temelli” yeni bir yerel yönetim yapısına geçilmiştir (Gül ve vd., 2017, s. 115). 6360 sayılı Kanunu ile büyükşehir yönetiminde merkeziyetçiliğin artmasıyla birlikte yeni tür bir merkezçiliğin de ortaya çıkmasını sağlamıştır. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında hiyerarşik ilişki oluşmuştur. Aynı şekilde YİKOB'lar il özel idarelerinin kapatılmasıyla yerlerine taşra teşkilatının parçası olarak ortaya çıkmıştır (Taşçılar, 2019b, s. 226). Yeni oluşturulan sistemde sadece belediye yapısında büyükşehir belediyesi üzerinde bir güç yoğunlaşması olmamış, aynı zamanda oluşturulan YİKOB'lar aracılığıyla yeni bir hizmet ve yatırım birimi büyükşehir sınırlarında etkili hale gelmiştir. Bu yapılar ilk kanunlaştıklarında sadece 112 Acil Çağrı Hizmetleri, kamu kurumlarının cari harcamaları, rehberlik denetim vb görevler ile merkezi yatırımlara aracılık etmek amacıyla oluşturulmuştu. Ancak süreç içerisinde tüzel kişilik kazanmış ve özel bütçeli hale gelmişlerdir. Bunla birlikte YİKOB'ların büyükşehirlerde yukarıda belirtilen işlevi aştıkları, yerel hizmet ve yatırımları da yerine getirebilen ve vesayet yetkilerini andıran gücüyle yeni bir güç merkezi olarak ortaya çıktıkları iddia edilmiştir.

Yerelde merkezileşme kavramı, yerelleşme ve merkezileşme kavramlarının aksine tanımlanması daha zor bir kavramdır. Bu durumun temel nedeni bu kavramın özellikle 2012 yılında çıkarılan ve bütün olarak 2014 mahalli idareler seçimlerinden sonra uygulamaya giren 6360 sayılı Kanun sonrası gündeme gelmesinden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle kavram literatürde 6360 sayılı Kanun çerçevesinde tartışılmıştır (Yücel ve Pustu, 2006, s.136).

İki binli yılların başından itibaren yaşanan reform sürecinin ilk bölümünde yerelleşme eğiliminin ön plana çıktığı ancak sürecin daha sonra tersine döndüğü ve yerelleşme savunulmakla birlikte tercihin değiştiği buna karşın net bir tercihin de ortaya koyulmadığı bir süreç ortaya çıkmıştır. Ancak oluşan durumda sınıfsal tercihler ve sermaye sürecinin devamının amaçlandığı görülmektedir. Bu nedenle yerelleşme ne kadar piyasalaşma ve neoliberalizme hizmet ediyorsa, merkezileşme de o kadar hizmet etmektedir (Taşçılar, 2019b, s. 216-218).

6360 sayılı Kanun ile belediyelerin kapatılması, köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması, büyükşehirlerde belediye sınırlarının mülki sınırlarla eşitlenmesi, il özel idarelerinin kapatılarak, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının kurulması gibi düzenlemeler sonrası üst ölçekteki yerel yönetim kademesinin daha güçlendirici bir güç yoğunlaşmasına sebep olmuştur. 6360 sayılı yasa sonrası Türkiye’de merkezileşme tartışmalarının yoğunlaştığı süreçte ülke yönetiminde de siyasal merkezleşmenin ön plana çıktığı özellikle 2017 Anayasa değişikliği ile oluşan Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemiyle oldukça merkeziyetçi bir yapı oluştuğu görülmektedir (Taşçılar, 2019b, 220). Türkiye’de bu süreçte siyasal merkeziyetçiliğin artışıyla birlikte yerelde merkezileşme ve idari merkezleşmenin de arttığı görülmektedir.

6360 sayılı Kanun çeşitli yönlerden tartışılmış kimilerince yerelleşme olarak savunurken aynı zamanda merkezleşmeye neden olduğu sürekli gündeme gelmiştir. Yerelde merkezleşme yeni bir tartışma konusu olmakla birlikte yeni bir olgu değildir. 1980’li yıllarla birlikte büyükşehir belediye sisteminin başlaması ve sonrasında 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile yerelde güç yoğunlaşması ile oluşan merkezleşme ortaya çıkmıştır. Yine 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı Kanun ile büyükşehirlerde pek çok belediyenin tüzel kişiliğine son verilmiştir. Sürecin son tamamlayıcı düzenlemesi ise 6360 sayılı yasa olmuştur (Deniz, 2019, s167).

Arıkboğa ise, 6360 sayılı Kanun sonrası ortaya çıkan durum için “*merkeziyetçi yerelleşme*” kavramını kullanmaktadır. Bu yasanın ortaya koyduğu şey dikotomik şekilde iki zıt kavramın birlikte gerçekleştirilmeye çalışılmasıdır (Arıkboğa, 2013, s.71).

Büyükşehirlerde idari ve ölçek olarak merkezleşmeye gidilirken ayrıca il özel idareleri kapatılarak yerlerine Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları açılmış bu durum merkeziyetçi bir yapı ortaya çıkarmıştır. Bu düzenlemenin temelinde yerelde merkezleşme olgusu yatmaktadır (Polat, 2014, s.93-94). 6360 sayılı Kanun ile il özel idarelerinin sahip olduğu birçok yetki başka yerel idareye değil doğrudan merkezi idarenin taşra teşkilatına devredilmiştir. Bu durum doğrudan merkezleşme olarak yorumlayanlar da olmuştur (Güneş, 2013, s.61-62).

1.3. MERKEZİ YÖNETİM İLE YEREL YÖNETİMLERARASI İLİŞKİLER

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki mali kaynaklar ile hizmet bölüşümünü belirleyen temel ilkeler; *ölçek ekonomisi, fayda maliyet tartışmaları, etkinlik ve eşitlik* olarak

sıralanabilir. Ölçek ekonomisi ile ifade edilmek istenen; hizmet veya yatırımı yaparken azalan maliyet koşullarını sağlayacak hizmet sunumunun gerçekleşmesidir. Fayda maliyet tartışmalarında ise; hizmetin sağladığı fayda yerel yönetimin politik alanının dışına hizmetin yetersiz sunumuna neden olabilecektir. Aynı şekilde hizmetin finansmanın yerel politik alan dışındaki kişilere ödettirilmesi maliyet sapmasına yol açabilecektir. Bu durumda hizmetin gereği gibi karşılanmaması ile birlikte hizmetin yararlanıcısı olmayan kişilere mali yükünün yüklenmesine neden olabilecektir. Fayda maliyet tartışmalarına neden olacak hizmetler merkezi yönetimce yerine getirilir. Etkinlik ilkesinin ortaya koyduğu durum ise; hizmet sunumunda etkinliği oluşturmak amacıyla kamu tercihi yaklaşımının ortaya koyulduğu, yani hizmetin yerine getirilmesinde etkinliğin oylama yoluyla gerçekleştirildiği durumu ifade eder. Eşitlik ise; merkezi yönetim tarafından yerel yönetimler arası mali eşitliği sağlayıcı yöntemler kullanılarak görevlerini yerine getirmelerini sağlayacak mali kapasitelerinin desteklenmesidir (Görmez ve Yaylı, 2018, s.129-130).

Ayrıca merkezi yönetim ile yerel yönetimler arası ilişkilerin üç boyutu bulunmaktadır. Bunlar; idari, siyasi ve parasal yani bütçe boyutlarıdır. Bu boyutları birebirinden ayırmak pek mümkün değildir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki idari ve siyasi ilişkiler, idari vesayet olarak adlandırılan merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde sahip oldukları gözetim ve denetim gücünün sonucudur. Bu durum aynı zamanda yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağlılığını sağlamak amacını taşımakla birlikte yerel yönetimleri yöneten kişilerin hukuka aykırı eylemlerine engel olmak amacını da taşır. Bu nedenle yönetsel ilişkiler bir yönüyle, aynı zamanda siyasi bir nitelik taşır. Bununla birlikte merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde sahip oldukları denetim yetkileri bazı koşullara bağlıdır. Bunlar; bu yetkileri kullanacak makamların belli olması, yetkinin yasaya dayanması ve sınırlarının olası, hiyerarşik bir yetki olmaması şartlarına bağlıdır. Yerel yönetimlerin kararları; eylem, işlemler, organlar ile görevlileri ve faaliyetleri üzerinde icra edilir (Keleş, 2016, s.407-408).

Ülkemizde yerel yönetimlerin ortaya çıkışı Tanzimat'la birlikte batılı tarzda idare modelinin örnek alınmasıyla ortaya çıkmıştır. Bu süreç aynı zamanda merkezileşmenin ortaya çıktığı döneme denk gelmektedir. Bu nedenle ülkemizde yerel yönetimlerin ortaya çıkması merkezi yönetimin taşrayı kontrolünün bir aracı olarak merkeziyetçi anlayışın bir uzantısı olarak kurulmuştur (Ortaylı, 2000, s.30). Bu anlayış cumhuriyetin ilk döneminde de etkili olmuş, 1930 tarihli Belediye Kanunu bu anlayış üzerine temellenmiştir. Belediyeler kurucu ilkelerin topluma kabulünde bir araç olarak kullanılmıştır (Tekeli, 2009, s.57). 1580 sayılı Yasa, -getirdiği

anlayışın mali gücü az olmakla birlikte- birçok görevi yerine getirmekle yükümlü, merkezi yönetime bağımlı ve özerkliği sağlamayan bir anlayışta belediyeleri tanımlamıştır. Bununla birlikte 1990’larda özellikle Refah Partili belediyelerce geliştirilen muhalif bir çerçevede, merkezi yönetime karşı özerk olma hedefinde bir anlayışın daha sonraları yerel yönetim reformunun doğrudan etki edeceği bir sonucu ortaya koymuştur. 2000’li yıllarda gerçekleşen reformlar ile güncellenen yerel mevzuat sonucu idari ve mali özerklik 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediye tanımımıza girmiştir. Yine belediye görevleri daha önce sayma yoluyla belirlenmekte iken yeni yasa ile mahalli müşterek tüm faaliyetleri yerine getirmek üzere genel yetki üzerine inşa edilmiştir. Ancak burada sorun görevlerden ziyade bu görevleri yerine getireceği mali kaynağın sınırlılığında düğümlenmektedir (Kömürcüoğlu, 2018, s.161-164). Aynı dönemde yine köy idareleri hariç olmak üzere belediye ve il özel idareleri üzerindeki yönetsel denetim ve gözetim 2004 ve 2005 yıllarında gerçekleşen yerel mevzuat değişikliği ile büyük oranda kaldırılmıştır. Bu durumun oluşmasında yine Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uyum çabası da etkili olmuştur (Keleş, 2016, s.408).

Bununla birlikte sorun sadece merkezi yönetimle yerel yönetimler arası görev dağılımından değil, beraberinde yerel birimlerinin kendi aralarındaki görev paylaşımından da kaynaklanmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu gereğince belediyelere verilen yetkilerin esasen büyükşehir belediyeleri lehine artırıldığı ve ilçe belediyelerinin güçsüzleştirildiği görülmektedir. Yine büyükşehir belediyelerine ilçe belediyelerinin planları üzerinde güçlü bir denetim yetkisi verildiği görülmektedir. Yine 6360 sayılı yasanın getirdiği düzenlemeler dikkate alındığında Büyükşehir belediyeleri ile ilgili olarak “merkezleşmiş yerel yönetim” oldukları iddiaları gündeme gelmiştir (Arıkboğa, 2018, s.30). Yine 6360 sayılı Yasa ile büyükşehirlerde il özel idarelerinin kapatılması ile il özel idarelerinin mahalli müşterek nitelikteki görevleri esasen büyük ölçüde büyükşehir belediyelerine verilmekle birlikte il özel idarelerinin kapatılmaları sonrası kurulmuş olan yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına (YİKOB) tüzel kişilik ve özel bütçe verilmesi ve yerine getirdiği işlev nedeniyle ile yerelde merkezileşme ve merkezileşme tartışmalarının aynı anda yürüdüğü bir zemin oluşmuştur.

Yerel yönetimlerin mali özerkliği merkezi yönetim yerel yönetim arasındaki ilişkilerin en önemli unsurunu oluşturmaktadır. Mali özerklik; gelir, harcama ve borçlanma bakımından bağımsız hareket edebilme imkânıdır. Bu bağlamda mali özerklik; yerel yönetimlerin merkezi yönetime

bağımlı olmadan kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleridir (Göremez ve Yaylı, 208, s.132).

Anayasanın 127. maddesinde yerel yönetimlerin mali yapılarına ilişkin iki ilke bulunmaktadır. Bunlar;

“Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir”.

“...Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır”. Şeklinde düzenlenmiştir.

Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir sağlanması ilkesine aykırı olarak vergi gelirlerinden yerel yönetimlere pay verilmesinde zaman zaman getirilen kısıtlayıcı uygulama ve kararlarla etkisizleştirilmekte ve merkezi yönetimce verilen denkleştirici transferler ile yerel yönetimler arasında farklılıklara neden olmaktadır (Görmez ve Yaylı, 2018, s. 132).

Yerel yönetimlerin mali özerkliği olmadan görev ve yetki devrinin herhangi bir anlamı olmayacaktır. Türkiye’de mali özerkliğin son derece düşük olduğu görülmektedir ve yerel yönetimlerin gelirlerinin toplam kamu gelirleri içinde yeri oldukça düşüktür. Ayrıca yerel yönetimlerin sahip oldukları gelirleri içindeki kendi öz gelirleri payına bakıldığında da bu oranın oldukça sınırlı olduğu görülmektedir. Yine OECD ülkeleri içinde merkezi yönetim tarafından yapılan yardımların en yüksek olduğu ülkelerin başında gelmektedir. Bu durum yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağımlılığını artırmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009, s.281).

Yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin sahip olduğu vesayet denetimi, yerel idarelerin yerel gelir kaynaklarına sahip olmamaları, kurumsal yapılarının merkezi yönetim tarafından belirlenmesi, personel atmalarının merkezi yönetimin onamasına tabi olması gibi uygulamalar Türkiye’de yerel yönetimlerin tam manasıyla özerk bir yapı olmasının önünde engeldir (Görmez ve Yaylı, 2018, s.131).

2. BÖLÜM

TÜRKİYE’NİN YEREL YÖNETİM YAPISI

2.1. TÜRKİYE’NİN YEREL YÖNETİM SİSTEMİ

Her ülkenin kendi tarihsel, ekonomik, sosyolojik ve politik yapıları ile iç ve dış dinamikleri yerel yönetim sistemlerinin oluşmasında etki etmektedir. Bu nedenle evrensel bir yerel yönetim sistemi olmamakla birlikte ülkelerin yerel yönetim sistemlerinin ortak özelliklerini dört guruba ayırmak mümkündür (Keleş, 2016, s.99):

İlk yerel yönetim modelimiz Fransız modelinden etkilenen ülkelerden oluşmaktadır. Bu modelde yerel yönetimler anayasal organlar olarak var olurlar ve yasal statüleri bulunmaktadır. Görevlerini yürütürken merkezi idarenin taşra teşkilatının destek ve yardımına ihtiyaçları vardır. Merkezi idarenin vali, kaymakam vb. gibi temsilcilerinin vesayeti altında işlev yürütürler. İtalya, Belçika, Portekiz, İspanya, Yunanistan bu grupta sayılabilecek ülkelerdir.

İkinci yerel modeli Anglo-Saxon etkisinde şekillenen ülkelerden oluşmaktadır. Bu sistemde yerel yönetimler anayasal bir organ değildirler sadece kanunla kurulurlar. Merkezi idarenin vesayet denetimine tabi olmadıkları gibi merkezi idarenin taşra teşkilatıyla da bir örgütsel ilişkisi bulunmaz. Yerel yönetimler idari iş ve işlemlerde oldukça özerk bir yapıdadırlar. Merkezi idareyle yerel yönetimler arasındaki ilişki hiyerarşik değildir. Bu modelin uygulandığı ülkeler: İngiltere, Avusturalya, Yeni Zelanda, ABD., İrlanda gibi ülkelerden oluşmaktadır.

Üçüncü yerel yönetim modelini Kuzey ve Orta Avrupa ülkelerinde uygulanan sistem oluşturmaktadır. Bu modelin uygulandığı ülkelerde merkezi idare ve yerel yönetim ilişkileri Anglo-Sakson ülkelerinde uygulanan sisteme benzemektedir. Ancak Anglo-Sakson modelinden farklı olarak yerel idareler kanunların kendilerine verdiği yetkilerin üstünde genel bir yetkiye sahiptirler. Yani bu ülkelerde yerel demokrasi oldukça güçlü konumdadır. Yerel yönetimler hem anayasal statüye sahiptir hem de geniş bir idari ve mali özerkliğe sahiptirler. Bu modelin uygulandığı ülkeleri Almanya, Hollanda, İsviçre, Avusturya, Japonya oluşturur.

Son modeli ise Orta ve Doğu Avrupa’da bulunan eski sosyalist ülkeler oluşturmaktadır. Bu ülkelerde uygulanan sistem Sovyetler Birliği tarafından bu ülkelerde zorla uygulatarak

benimsetilmiştir. Bu modelin temel özelliği hiyerarşik bir yapıda olmasındadır. Hegemonik tek parti sisteminde gerçekleşen seçimlerle oluşmuş meclisleri bulunmakla birlikte, yönetici sınıfı oluşturan Komünist Partinin ağır kontrolü altında bulunuyorlardı. Her düzeydeki birimin kararı daha üst düzeydeki birimin onayına tabiydi. Aslında gerçek manada bir yerel demokrasiden ve özerk yapıdan söz edebilmek imkansızdı. Yani bugün batı demokrasilerinde uygulanan serbest seçimle gelen özerk yerel yapıların oluşturduğu bir sistemden bahsedebilmek imkansızdır. Doğu Avrupa’da Doğu Bloğunun çöküşünden önce Doğu Almanya, Macaristan, Polonya, Romanya, Bulgaristan, Yugoslavya bu gurup içerisinde yer almaktaydılar.

Türkiye’de yerelleşme ve merkezileşme tarihsel olarak birlikte başlayan süreçlerdir. İdari yapımız Fransa’dan etkilenmiş ve bu nedenle Bonapartist bir anlayışta oluşmuştur (Fişek, 2012, s.167; Fişek, 2016, s.397). Yerel yönetim geleneğimiz Tanzimat dönemine başlamış ve oluşturulan yapı Cumhuriyet döneminde de devam etmiştir. Ülkemizin yerel yönetim sistemi yukarıda anlatılan sistemlerden ilki olan Fransız sistemine benzemektedir. Tıpkı Fransız sisteminde olduğu gibi yerel yönetimler anayasal organlardır. Anayasamızın 127. Maddesine göre “*il, belediye veya köy...*” şeklinde üç tür olarak düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile il özel idareleri, belediye ve köyler anayasal yerel yönetim yapıları olarak ortaya çıkmaktadır. Bu üç yerel idare organı arasında herhangi bir kademelenme veya koordinasyon bulunmamaktadır. Eğer bu yerel yönetim yapıları arasında bir koordinasyon gerekli olursa bu görev merkezi idarenin taşra teşkilatının başı olan mülki idare tarafından yerine getirilir. Mülki idare amirleri bu görevi idari vesayet adı verilen yetki temelinde yerine getirir (Güler, 2013b, s. 283-284).

Yerel yönetim yapısı bakımından Türkiye Fransa, İspanya ve İtalya yerel yönetim sistemlerine yakındır. Türkiye idari yapısını oluşturan merkezi idare ve mahalli idare sistemi Napolyoncu sisteminin merkeziyetçi yapısını yansıtır. Bu bağlamda il ve belediye merkezi idare teşkilatı dışındaki iki temel yapıdır (Keleş, 2019, 152). Ülkemizde modern yerel yönetim geleneğinin başlangıcından beri özellikle belediyeleri düzenleyen mevzuatta Fransız etkisi açıkça görüldüğü gibi günümüzde de Fransız etkisi devam etmektedir (Gözler, 2019 s.1-23).

2.2. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM TÜRLERİ

2.2.1. Belediye

On dokuzuncu yüz yılda Osmanlı şehirleri özellikle liman şehirlerinde artan dış ticaret nedeniyle önemli değişiklikler yaşamışlardır. Geleneksel şehir yönetimleri sosyal ekonomik değişimlere ayak uyduramayarak yetersiz kalmıştır. Bu durum geleneksel belediye hizmetlerinin teşkilatlı yapısında değişimi zorunlu kılmıştır (Ortaylı, 2008, s. 505).

Ülkemizde modern belediye yapılarının başlangıcı Avrupa’yla karşılaştırıldığında geç bir tarihte ortaya çıkmıştır. Ülkemizde yaklaşık Avrupa’dan 150 yıl sonra modern belediye tarzı örgütlenme başlamıştır (Ömürgönülşen ve Sadioğlu, 2014, s.8). İlk modern belediyeler 1876’da 1. Meşrutiyetle başlamıştır. Türkiye Cumhuriyeti, devlet geleneğini yerel yönetim yapıları da dahil olmak üzere Osmanlıdan devir almıştır. Bu sebeple yerel yönetim tarihimizde Osmanlı Devleti’ndeki tarihsel süreçten başlatmamız gerekmektedir (Sadioğlu vd. 2015, s.72). Osmanlıda dışa açılma politikasının sonucu gelişen ticaretle Avrupa malları Osmanlı limanlarına gelmekte buralardan ise ihraç malları aynı şekilde Avrupa’ya gönderilmekteydi. Bunun sonucu olarak yerli ve yabancılardan oluşan bir ticaret sınıfı bu liman şehirlerinde oluşmuştu. Osmanlı liman şehirlerindeki oluşan yapısal değişim geleneksel belediye hizmetlerinin yetersiz kalmasına neden olmuşlardır. İlk sağlıklı kentleşme de bu dönemde ortaya çıkmaya başlamıştır. Ülkemizde İstanbul’da ilk belediye denemesi 1854 yılında teşkilatın başında “Şehremini” olacak şekilde oluşturulmuştur. Bu uygulamanın ardından oluşturulan komisyon tarafından belediye nizamnamesi çıkarılmış ve belediye teşkilat bakımından dairelere ayrılarak özellikle yabancıların yaşadığı Beyoğlu ve Galata semtlerinde Paris örnek alınarak 1858 yılında Altıncı Daire adıyla belediye teşkilatı kurulmuştur. 1869 yılına ise İstanbul’un tamamında ilçe belediyelerin kurulmasına başlanılmıştır. Kurulacak belediyelerin belediye meclislerinin seçimle gelmeleri ve seçilecek meclis üyeleri arasından belediye başkanlarının atanması uygulamasına geçilmiştir. Modern belediyecilik 1876 Anayasası’na uygun biçimde gelişmeye devam etmiş İstanbul ve diğer şehirlerde oluşturulacak belediyelerin seçimle belirlenecek meclislerce idare edilmesi belirlenmiştir. 1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile vilayet, kaza ve sancaklarda belediye teşkilatı kurulması kabul edilmiştir. 1876 Anayasası’na göre 1877 yılında Danıştay’ın çıkarmış olduğu Vilayet Belediye Kanunu 1. Meşrutiyet zamanında meclis tarafından onaylanmıştır. Bu yasaya göre şehir ve kasabalarda belediye kurulması ve bu belediyelerin belediye meclisi, cemiyet-i belediye ve belediye başkanı olmak üzere üç organdan

oluşacağı belirlenmiştir. Bu yasayla belediye tüzel kişilik kazanmıştır. Yine 1912 yılında İstanbul'da bulunan ilçe belediyeleri ve belediye meclisleri ortadan kaldırılarak yerlerine atama yoluyla belirlenen 9 belediye şubesi kurulmuştur. Bu uygulama 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'na kadar devam etmiştir (Sadioğlu vd., 2016, s.72; Kahraman, 1996, 39-42; Ortaylı, 2016, s.503-508).

Osmanlı'dan miras aldığımız yerel yönetim geleneğimizin ana hatları Cumhuriyet döneminde de aralıksız devam etmiştir. Türkiye Cumhuriyeti demokratik ilkeler üzerine inşa edilirken belediyeler ile ilgili üniter devlet yapımıza zarar vereceği endişesiyle yerel idarelere, idari ve mali konularda özerklik verilmesi konusunda çok ihtiyatlı davranmışlardır. Bu kaygının temellendirdiği anlayışla mahalli idarelere hem Osmanlı hem de Cumhuriyetin ilk yıllarında idari özerlik verilmemiştir. Bununla birlikte 1921 Anayasa'sında yerinden yönetim ilkesi benimsenmiş, il ve bucaklara özerk bir statü verilmiştir. Ancak bu Anayasa uygulama fırsatı bulmamıştır. Bununla birlikte yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerin uygulaması devam etmiştir. 1924 Anayasası ayrıntılı bir Anayasa olmasına rağmen yerel yönetimler konusundaki düzenlemeleri muğlak bırakmıştır ve merkeziyetçi bir anlayışı yansıtmıştır. (Sadioğlu vd., 2015, s. 76-77).

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulması sonrası yeni başkent Ankara ile ilgili olarak 1924 yılında 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu çıkarılmıştır. Ancak 1930 yılında çıkarılan ve 2005 yılına kadar yürürlükte kalacak olan 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmıştır. 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun çıkarılması ile 1923 tarihli Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunu ile Ankara Şehremaneti Kanunu'nun "medeni şehir" oluşturulmasını sağlamaya yetmeyeceği gerekçesiyle kaldırılmıştır (Sadioğlu, vd., 2015, s. 77).

1580 sayılı Belediye Kanunu İstanbul için farklı bir idare şekli getirmiştir, diğer tüm belediyeler için aynı yönetim usulünü benimsenmiştir. (Keleş, 1985, 73; 2008, s.322). 1580 sayılı Kanun 2005 yılına kadar yürürlükte kalmış ve bu tarihte yerini 5393 sayılı Kanun'a bırakarak yerleşmenin ön plana çıktığı bir paradigma değişimi yaşanmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanun'un 3. maddesine göre "belde sakinlerinin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organlarını seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" olarak tanımlanmıştır (Erbay ve Akgün, 2017, s. 296).

Belediye idaresinin, il özel idaresinden farklı kılan yönü kentsel alan yönetimi olarak var oluşudur. Belediyeler kentsel alanlara göre hizmet götürmek üzere uzmanlaşmış idarelerdir. Bu nedenle ilk belediye teşkilatı 1858 yılında ticaret ve politika merkezi olan İstanbul'da kurulduktan sonra, zamanla aynı şekilde ticaret kentlerine yayılmıştır (Güler, 2013b, s.289). Türkiye'de günümüzde 1397 belediye bulunmaktadır.

Belediyeler, Belediye Kanunu'na göre iki şekilde oluşturulabilmektedir. Bunlar isteğe bağlı ve zorunlu şekilde olabilir. İlk olarak nüfusu 5000 üzerinde olan yerleşimlerde isteğe bağlı olarak kurulabilir. Köylerin veya köy kısımlarının ayrılarak bir belediye oluşturmaları durumunda ise merkez olarak belirlenen bölgenin yerleşim alanına 5000 metreden uzak olmaması ve toplam nüfusun 5000 üstü olması gerekmektedir.

5393 sayılı Kanun'un 4. maddesine göre belediye kurulması için bir ya da birden fazla köyün ihtiyar meclisi kararı veya seçmenlerin en az yarısından bir fazlasının en büyük mülki amire başvurması ya da valinin bildiri üzerine seçim kurulu on beş gün içinde ilgili köy veya köy kısımlarında, oylama yapar ve sonuç Valiliğe bildirilir. Vali, görüşüyle birlikte Çevre ve Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına gönderir. Cumhurbaşkanı kararıyla belediye kurulur. Yeni iskân nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, Cumhurbaşkanı kararı ile belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde ise belediye kurulması zorunludur. (5393 madde 4) İl ve ilçeler kanunla kurulduğu andan itibaren belediye kurulmuş olur.

Belediyelerin tüzel kişiliklerinin son bulması ise Belediye Kanunu'nun 11. maddesine göre yerleşik alanının bağlı olduğu il, ilçe belediyesine veya nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği Cumhurbaşkanlığı kararıyla kaldırılacağı ve il, ilçe veya nüfusu 50.000 olan ilgili belediyeye katılacağı belirtilmektedir. Bunun gerekçesi ise "genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumu" olarak belirtmektedir. Yine Belediye Kanuna göre nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin, Cumhurbaşkanı kararı ile köye dönüştürüleceği belirtilmektedir (5393. md 11). 6360 sayılı Kanunla büyükşehirlerdeki belde belediyeleri ve son nüfus sayımına göre nüfusu 2000 altına düşen tüm belde belediyelerinin Mart 2014 Mahalli İdareler Genel Seçimlerinden başlamak üzere tüzel kişilikleri topluca kaldırılmıştır.

2.2.2. Köy

Köy; belirli idari sınıra sahip olan ve bu alan içerisinde devamlı ve dönemsel kırsal yerleşimlerin ve bu alanlarda oluşan temelinde tarım faaliyetleri ile oluşan ekonominin hâkim olduğu yerel yönetim kademesidir. Ülkemizde köy yönetim kademesi tek yerleşmeli ve çok yerleşmeli olarak ikiye ayrılır. Tek yerleşimli köy alanları köyün bir merkez etrafında bütünsellik arz ettiği yerleşim tipini anlatır. Çok yerleşmeli köy alanı ise köy içinde birden çok yerleşim alanı bulunursa ortaya çıkar bu tip köy alanlarında birden çok mahalleye sahip köyleri oluşturur ancak bu köylerde de tek bir muhtarlık bulunmaktadır. Bunun yanında köy içinde çeşitli sayıda geçici dönemsel yerleşimlerin olduğu kır yerleşimlerinde çok yerleşimli köy tipini oluşturur (Özçağlar, 2011, s. 121-126).

Kanunlarımıza göre nüfusu 2000'den aşağı (Köy Kanunu md. 1) halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla gösterilen ve organları gene kanunda belirtilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişiliğidir. (1982 Anayasası, md.127/1)

Yine Köy Kanunu'nun 2. maddesine göre; cami, mektep, otlak, yaylak, bataklık gibi ortak malları bulunan, toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ, bahçe ve tarlarıyla beraber bir köy teşkil eder.

1924 yılında çıkan 442 sayılı Köy Kanunu Cumhuriyetin ilk kanunlarından biridir ve köy için bir alt nüfus kararlaştırmıştır, bu nüfus 150'dir. Özellikle 1950'li yıllardan sonra köylere ulaştırılan yatırımlar ve köy üretiminin piyasalaşması sonucu bu yasal sınırların aşılmasını sağlamıştır. Bu nedenle köy kavramını üretim biçimi üzerinden temellendirmek daha doğru olacaktır (Kahraman, 1996, s. 163-164). Kanunda Nüfus sayısı temelinden köy tanımı yapılmakta nüfusu 150'den fazla ancak 2000'den aşağı yerler belediye tüzel kişiliğine sahip olmadıkça köy kabul edilmektedir (Avaner ve Fedai, 2021, s.273-274).

Ülkemizde köy yerleşimlerinin tarihi çok eskilere kadar uzanmaktadır. Köyler ilk olarak ticaret yolları üzerinde kurulmuş, sonrasında isyanlar nedeniyle ve güvenlik kaygısıyla ulaşılması zor dağlık bölgelere dağılmıştır. Köy idari bir kavram olarak ilk 1858 yılında çıkarılan "Vülat-ı İzam ve Mutasarrifin-i Kiram ile "Kaymakamlıkların Müdürlüklerin Vezafını Şamil Talimatı"nda

belirtilmiştir. Köy böylece yasal mevzuata girmekle birlikte yasal olarak oluşturulmuş ve görevleri hakkında herhangi bir hüküm bulunmamaktaydı. 1864 yılında çıkarılan “Vilayet Nizamnamesi” önceki mevzuatın eksiklerini nispeten tamamlamış ve köy teşkilat ve görevlerini belirlemiştir. Yine 1871 yılında çıkarılan “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” köy teşkilatına yeni görevler vermiştir. Ancak köyler bu süreçte tüzel kişilik kazanmamışlar köyün tüzel kişilik kazanması Cumhuriyetle birlikte olmuştur (Toprak, 1996, s. 196).

Cumhuriyet öncesi dönemde köylerin kapalı bir yapı arz ettiği görülmektedir. Para piyasasındaki durumu %20’ye ulaşmıyordu. Devletle ilişkisi askerlik ve vergi dışında yoktu. Okul, yol, sağlık gibi hizmetler köylere ulaşmıyordu. Köylerin %80’i sağlığa uygun olmayan alanlarda yerleşmişti. Nüfusun %14’ü sıtma, %9 frengiliydi. Okuma yazma oranı %7’ydi (D.İ.E., 1976, s. 25). 1920’li yıllarda kullanılan üretim teknolojisi oldukça ilkel. Karasaban temel üretim aracıydı ve insan emeğine bağlı bir üretim şekli hâkimdi. Köylü, tüccar ve tefeci sömürsü altındaydı (Timur, 2013, s.95-96). Bu şartlar altında 18 Mart 1924’de 442 sayılı Köy Kanunu çıkarılmıştır. Bu yasa ile Köyler tüzelkişiliği olan bir yerel yönetim birimi haline gelmiştir. Organları seçilerek oluşan, kendine ait bir bütçesi bulunan bu kademenin görevleri halkın anlayabileceği bir dille kaleme alınmıştır. Zorunlu ve isteğe bağlı görevler ayrımı yapılmıştır ancak belediyelerde olduğu şekilde katı değildir. Köy Kanunu’nun verdiği görevlerin hangi ölçüde yerine getirildiğine dair yeterli bilgiye sahip değiliz. Ancak köylülere bırakılan görevlerin uygulamada yerine getirilmediği görülmektedir. Yine gelirlerinin yetersiz olduğu ve köy hizmetlerinden ziyade yönetim giderlerine harcandığı görülmektedir (Geray, 2011, s. 28).

Son dönemde Köy Kanunu’nun günümüz için artık yetersiz olduğu ve değişikliğe gidilmesi, yenilenmesi yönünde tartışmalar artmakla birlikte henüz temelli bir değişiklik yapılamamıştır (Toprak, 1996, s. 165). Ayrıca köy tüzel kişiliklerinin gerilerinin yetersizliğinden dolayı bakanlık teşkilatları üzerinden köylere hizmet götürülmesi esas olmuştur. 2005 yılından itibaren ise iskân, salgın, afet halleri dışında il özel idareleri eskiden bakanlık teşkilatlarının yürüttüğü hizmetleri devralmışlardır. Bu değişikliğin sebebinin bu süreçte uygulanan yerleşme anlayışından doğduğu söylenebilir. Ancak sürecin devamında yapılan reformlar yerelde merkezileşmeye evrilmiştir (Fedai, 2015, s. 170). Köy yönetimleri için yapılan en büyük eleştiri sahip oldukları mali imkânların kıtlığı dolayısıyla il özel idareleri, kaymakamlık ve valiliklerin sayesinde hizmetlerin görülebildiğidir. Özellikle 2005 yılında mülki idare amirlikleri üstünden yürütülen KÖYDES projesi sayesinde köylerin alt yapı yatırımları merkezi idarece sağlanmıştır.

Yine il özel idareleri ve mülki idare amirlikleri bünyelerinde faaliyet gösteren köylere hizmet götürme birliklerince köye ait hizmetler sağlanmaktadır (Gül, Kiriş vd., 2014, s. 227).

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı kanunla birlikte büyükşehir statüsüne sahip illerimizde köy tüzel kişileri kaldırılmış ve mahalleye dönüştürülmüştür. Bu nedenle köy tüzel kişiliği sadece büyük şehir statüsü olmayan 51 ilimizde bulunmaktadır. Kanun yürürlük tarihinden itibaren kurulacak belediyelerin tüzel kişilik kazanabilmesi için 5000 nüfus şartını sağlaması gerekir.

6360 sayılı yasa kapsamında büyükşehirlerde köy tüzel kişiliklerinin mahalle yapılması merkeziyetçi bir temelde gerçekleşmiştir. Köylerin tüzel kişiliklerini koruduğu 51 ilimizde toplam nüfusun %10'nunu kapsamaktadır. Ancak, sosyolojik, ekonomik ve tarihsel temelleri olan köy olgusu kırsal özellikleriyle devam etmektedir (Gül, Kiriş vd., 2014, s. 228-229). Kanun ile yüzlerce yıldır varlıklarını sürdüren köy olgusunun sahip olduğu sosyolojik yapısı ve tarımsal temelde oluşan ekonomik yapısı ile kent yerleşimlerinden farklıdır. Bu nedenle ihtiyaç ve talepleri farklıdır. Bu nedenle köylerin kentleşmesi ve mahalleye dönüşmesine engeldir.

2.2.3. İl Özel İdareleri

2.2.3.1. İl Özel İdaresi'nin Tarihsel Geçmişi

2.2.3.1.1. Osmanlı Geçmişi

Klasik Osmanlı Eyalet sistemi askeri yapıya ve arazi sistemine göre şekillenmekteydi ve Osmanlı Devleti'ne has bir örgütlenmeydi. Eyalet sistemi ne tam merkeziyetçi ne de tam adem-i merkeziyetçi bir yapı arz etmekteydi. Eyaletlerin tüzel kişiliği ve organları bulunmamaktaydı (Nadaroğlu, 2011, s. 177). Osmanlı klasik döneminin taşra yönetim ögesi sancaktır. Sancak büyüklüğü günümüzdeki iller ile denk tutulabilir. Zamanla sancaklar üzerinde eyalet yapıları ortaya çıktı. Eyaletler çok genişti ve asıl olarak askeri koordinasyon birimi olarak var oldular. Eyalet ile sancak arasında bir kademelenme veya hiyerarşi yoktu (Ortaylı, 2020, s.63-70).

Klasik Osmanlı taşra idaresi 19. yüzyıla kadar devam ettikten sonra Tanzimat Döneminde çok önemli değişiklikler yaşanmıştır. Bilhassa eyaletler üzerindeki merkez etkisinin kaybolmaya başlaması nedeniyle Tanzimat reformları devletin merkezileşmesi ve taşra örgütlenmesinin

tekrar kurulması üzerine yoğunlaşmıştır. Bu süreç kısaca eyalet yönetiminden vilayet (mülki idare) sistemine geçiş dönemi olarak adlandırılabilir (Başa, 2016, s. 153).

Klasik dönemden Tanzimat dönemine kadar mahalli ihtiyaçları gören yapılar olarak ise Kadılık ve Vakıflar bulunmaktadır. Bu yapılara ayrıca şehirlerdeki bazı mahalli hizmetleri yerine getiren esnaf (lonca) teşkilatlarını eklemek mümkündür (Erbay ve Akgün, 2017, s. 27).

Modern anlamda mahalli idare geleneğimizin başlaması Tanzimat Dönemiyle olmuştur. Tanzim, düzen kelime kökünden doğan “Tanzimat” kavramı, düzene koyma, nizam kurma olarak anlamlandırılır. 1839 yılında ilan edilen “Tanzimat Fermanı”nın okunması ile 1876 yılında 1. Meşrutiyetin ilanı arasındaki dönem Tanzimat Dönemi olarak isimlendirilir. Tanzimat dönemi Osmanlı Devleti’nin, üretim ilişkileri temelinde yeniden dönüşümü, kapitalist sisteme eklenmesi sürecinin başlangıcıdır. Bu amaçla tarihsel olarak kapitalizmin bütünleşmiş pazar amacına uygun olarak devletin etkin bir şekilde merkezileşmesi amaçlanmıştır (Günay, 2006, s. 21).

Tanzimat döneminin temel kaynakları 1839 Gülhane Hattı Hümayunu ve 1856 Islahat Fermanlarıdır. Ancak idare alanında birçok önemli mevzuat bu dönemin eseridir. Bunlar; 1840 Nizamnamesi, 1849 Talimatnamesi, 1864 ve 1871 nizamnameleridir. Tanzimat döneminde kişi temelli değil yerel meclisleri temel alan bir idari teşkilatlanma oluşturulmaya çalışılmıştır. Vali, mutasarrıf gibi taşra idarecileri artık karar alma güçlerini yerel meclislerle bölüşmeye mecbur olduğu bir süreç başlamıştır (Nalbant, 2012, s. 131).

Tanzimat dönemi aynı zamanda dış ticari ilişkilerin arttığı ve Osmanlı için kapitalist sisteme eklenme sürecine denk gelen zaman dilimini oluşturur. Bu uyumun sağlanması için idari yapı tek tipleştirme ve merkezileştirme amacıyla tekrar düzenlenmiş, diğer taraftan il idaresinde görev ayrımı ilkesi getirilmiştir. Tanzimat öncesi taşra yönetiminin tek hâkimi askeri otorite yerine üç ayrı otorite oluştu; valiler ile idari otorite, ulema ile adli otorite, muhassıllar-defterdarlar ile mali otorite. Yine taşra idaresinin her kademesinde seçimle gelen meclislerin oluşturulması Tanzimat döneminde gerçekleşmiştir. Oluşturulan bu yerel meclisler Meşrutiyet meclisini sağlayan birikime neden olmuştur (Tanör, 1996, s. 82) Yine yönetim tarihimizde idari merkezileşme ilk kez Tanzimat döneminde başlamış ve 2. Abdülhamid döneminde ise bu süreç artarak

hızlanmıştır. Bu nedenle bu dönemde ortaya çıkan yerel yönetim geleneğimiz merkezden kontrol edilir şekilde oluşmuştur (Fişek, 2012, s. 167).

Merkezileşme temelde amaç olarak, bütünleşmiş bir ulusal pazar yaratmakla birlikte, ulaşım, yaygınlaşan haberleşme, yaygın eğitim ve sağlık hizmetleri modern devlet olmanın bir zorunluluğu olarak ortaya çıkmış, aynı zamanda bu unsurların gelişmesi merkezileşmiş kapitalist ulus devletlerin alt yapısını oluşturmuştur (Çapar, 2015 s.136). Yine Fişek'in de belirttiği gibi 19. yüzyıldan itibaren idari yapımız bonapartist bir anlayışta kurulmuş ve teşkilatlandırılmıştır. Bu durumun temel sebebi Osmanlı Devleti'nin hakim üretim birimi olan küçük toprak mülkiyeti sadece ekonomik yapılanmayı değil merkezileşmenin de alt yapısını oluşturmasıdır (Fişek, 2016, s. 397).

Tanzimat hareketlerinin yarattığı merkeziyetçilik anlayışı Osmanlı Devleti'nde eyalet idaresine iki şekilde etkide bulunmuştur. Bunlar; yeni bir mali teşkilatlanmaya gidilmesi ve yerelin devlet idaresini etkilemesi sürecini yeniden inşa ederek yerel yönetim sisteminin oluşmasına neden olmuştur. Bu iki unsur sonucu vilayet fiziki teşkilatlanması değişime uğramış ve vilayetlerin toprak üzerindeki örgütlenmesinin dönüşümü başlamıştır. Bu nedenle merkezileşme çabaları eyalet ölçeğinin fiziki olarak küçülmesiyle ve teşkilat yapısının oluşmasıyla başlamıştır. Yine bu süreçte ordu komutanı ve vali birbirinden ayrı iki makam olarak yeniden düzenlenmiştir. Bu yeni temelde oluşan idari yapılanma Cumhuriyet'e devrolmuştur. Yine aynı dönemde yeni karayolu ulaşım ağlarının gelişmesi, haberleşmede (telgraf) yaşanan gelişmeler neticesinde merkezileşmenin maddi teknik alt yapısı oluşmuştur (Ortaylı, 2008, s.496; Apan, 2105, s.137).

1856 Islahat Fermanından itibaren vilayet idaresine verilen şekil günümüz yönetim yapısını oldukça etkilemiştir. 1856 Islahat Fermanı temel niteliği idari, adli, mali yapının yeniden oluşturulması ve bu amaçla vilayet, liva, nahiye ölçeğinde halkın (özellikle gayrimüslimlerin) yönetime katılmalarının temin edilmesiydi. Fermanda oluşturulmak istenen vilayet idaresi 1861 yılında Cebel-i Lübnan'da uygulamaya girmiş ancak bunun tüm Osmanlı coğrafyasına uygulanması için baskı yapan Avrupalı devletlere rağmen Osmanlı Devleti buna direnmiş tüm Osmanlı ülkesinde uygulamamıştı (Ortaylı, 2008, s. 496).

Farklı din ve mezheplerin yaşadığı Lübnan, özellikle 1845 yılından itibaren çeşitli etnik ve dinsel çatışmalar yaşanmaya başlanan bir bölge olarak adından söz ettirmekteydi, Avrupalı devletlerin

bu çatışmalara müdahil olması ve bu gerilimi Osmanlı Devleti'nin içişlerine müdahale aracı olarak kullanmalarına neden olmaktadır. Aynı dönemde Cebel-i Lübnan bölgesi için özerklik talepleri artmaktaydı (Keleş, 2008, s.131). Lübnan'da yaşanan çatışmaları gerekçe gösteren Avrupalı devletler bölgeye asker çıkardılar ve sonuçta Fransa, İngiltere, Rusya, Avusturya, Prusya ve Osmanlı Devleti temsilcilerinden oluşan bir komisyon tarafından 1861 Cebel-i Lübnan Nizamnamesi hazırlandı. Bu devlet temsilcileriyle Osmanlı devleti arasında Cebel-i Lübnan Nizamnamesi imzalandı. Bu nizamname ile Lübnan'a özerk bir yapı kazandırıldı. Cebeli Lübnan Nizamnamesi'ne son şekil ise 1864 yılında toplanan konferans ile verildi (Önen ve Reyhan, 2011, s. 150; Önen ve Reyhan, 2018, s. 52).

Bu nizamname ile Cebeli Lübnan özerk statü ve Hristiyan bir Mutasarrıf tarafından idare hakkı kazanmış oldu. Her cemaatten seçilecek ikişer üyeden oluşacak bir meclis hayata geçirilecek, bu meclis vergi dağıtma ve danışma niteliğinde görevlere sahip olacaktı. Ayrıca Lübnan 6 kazaya bölünecek ve her bir kazada idare meclisi bulunacaktı. Yapılan düzenlemeler ile Cebel-i Lübnan cemaatlerin temsilinin sağlandığı özerk bir sancak oldu. Bu idari örgütlenme daha sonra devletin taşra idaresinde yapılacak düzenlemeler için bir örnek oluşturdu (Önen ve Reyhan, 2011, s. 150-151). Lübnan'a verilen statüde öne çıkarılan adem-i merkezîyet olsa da diğer yönüyle yerel güçleri yok etmeye, Babıali'nin etkisini artırmaya ve mutasarrıflığın kuvvetlendirilmesine yönelik bir düzenlemeydi (Aktar, 2014, s. 26)

Cebel-i Lübnan Nizamnamesi sonrası Osmanlı bürokrasisi yeni bir taşra yönetim modelinin ülke genelinde uygulanması gerektiğine inanmaya başlamışlardı. Bu durumun temel sebebi dış baskılara engel olma amacı taşıyordu. Ancak Osmanlı ileri gelenleri bir ikilem içinde kalmışlardı bir taraftan merkezîleşme isteği ve bu sayede düzgün işleyen bir vergi sistemi oluşturma amacı, diğer yandan ise Avrupa'nın da müdahalesiyle gündeme gelen adem-i merkezîyetçi taşra idaresi isteğinin doğurduğu sıkışmışlık (Önen ve Reyhan, 2011, s. 156-157).

Avrupalı devletlerin Cebel-i Lübnan'da uygulanan Nizamnamesinin Balkanlarda da uygulanmasını istemekteydiler (Duman, 2006, s. 10). Bu durum karşısında Ali Paşa ve Fuat Paşa gibi Osmanlı ileri gelenleri devletin taşra idaresinde yeni bir teşkilatlanmanın elzem olduğunu gördüler ve bu amaçla bir komisyon kurdular. Bu komisyon tarafından hazırlanan "Vilayet Nizamnamesi" olarak isimlendirilen tasarı ile yeni düzenlemenin ülke genelinde uygulanması amacıyla hazırlandı. Ancak 1864 yılında hazırlanan bu nizamnamenin bütün Osmanlı coğrafyasında birden yürürlüğe konulmasının getirebileceği sıkıntılar dolayısıyla bu

genel uygulamadan önce ilk olarak belirli bir coğrafyada uygulayıp denemek istemişlerdi. Bu amaçla ilk olarak deneme amaçlı olarak bu günkü Bulgaristan'ın bulunduğu coğrafi alanı kapsayan Niş, Vidin Eyaletleri, Silistre Eyaleti, Üsküp Eyaleti ve Prizden Livası birleştirilerek Tuna Vilayeti adını alan tek bir vilayet oldu ve uygulama için seçildi ve başına vali olarak Mithat Paşa getirildi. Bu amaçla çıkarılan Tuna Vilayet Nizamnamesi 8 Ekim 1864 tarihinde uygulanmaya başladı. Tuna Vilayet Nizamnamesi, 1864 Vilayet Nizamnamesiyle örtüşmektedir. Tuna vilayetindeki başarılı uygulama Osmanlı devlet adamlarını cesaretlendirdi ve tüm Osmanlı coğrafyasında uygulanması kararlaştırıldı (Önen ve Reyhan, 2011, s. 175-177; Kılıç, 2005, s.102).

Ancak 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi tamamlanmasına rağmen yürürlüğe girmemişti. Tuna Vilayetindeki uygulamanın ardından aynı yıl Vilayet Nizamnamesi yayımlandı. Böylece kalan vilayetlerde de bölgesel küçük değişikliklerle aynı uygulama yürürlüğe girmiştir (Kılıç, 2005, s.103).

1864 tarihli İdare-i Vilayet Nizamnamesi Osmanlı Devleti'nde modern idari yapıyı şekillendiren temel belge olarak kabul edilebilir. Bu belge aynı zamanda Fransız "Department" oluşumundan esinlenilerek il özel idareleri oluşturulmuştur (Parlak, 2007, s. 49). Bu nizamname ile getirilen sistem ilk olarak Tuna Vilayetinde sonrasında ise Manastır, Selanik, Yanya, Tırhala Vilayetlerinde uygulandı (Ortaylı, 2008, s. 496- 497). Fransız izi, sadece il özel idarelerinin oluşturulmasında değil beraberinde Fransız merkezîyetçiliğinin taşra reformlarına etkisinde görülür (Akgündüz, 2015, s. 449). 1864 Nizamnamesiyle vilayetlerde idare meclisleri kurulacaktı. Benzer şekilde liva ve kazalarda da idare meclisleri bulunacaktı. Yine vilayetlerde birde Vilayet Umum Meclisleri bulunacaktı (Tortop, 1999, s.4).

Büyük ölçüde Fransız taşra yönetim sisteminden alınarak hazırlanan 1864 Nizamnamesiyle Osmanlı Devleti toprak üzerindeki örgütlenmesinde eyalet sisteminden vazgeçmiş ve livalardan kurulan vilayet sistemine geçmiştir (Ortaylı, 2020 s.54-55). Merkezi idare artık taşrada kapsayıcı valilik olarak örgütlenmeye başlayacaktır (Ortaylı. 2016, s. 121).

1864 İdare-i Umumiye-i Vilayet nizamnamesi ile getirilen taşra yönetim yapısı Cumhuriyet dönemi Türk idare yapısını da belirlemiştir (Ortaylı, 1976, s. 18). 1864 Nizamnamesiyle vilayet yönetiminde ikili bir yapı benimsenmiştir. İl özel yönetimi ve il genel yönetimi. Valinin her iki

yönetimin de başında en üst merci olduğu bu yapıda il özel yönetimi ile mahalli halkın idareye katılımı sağlanmaya çalışılmıştır. İl genel yönetimi ile merkezi idare aygıtı olma işlevi üstlenmiştir (Ortaylı, 2020, s. 50).

1864 Nizamnamesi ile getirilen sistemde oluşturulan meclisi umumi-i vilayet (il genel meclisi) ve her taşra idari kademesinde kurulacak olan meclis-i idare (idare meclisi) oluşturuluyordu. İdare meclisi bugün il ve ilçe idare kurulu olarak devam etmektedir, meclisi umumi-i vilayet ise il özel idare karar organı olan il genel meclisi olarak devam etmektedirler. Meclisi umumi-i vilayet üyeleri tamamen seçilmiş üyelerden oluşmaktaydı. Sancakları temsil etmek üzere her sancaktan seçilen iki Müslüman ve iki gayrimüslim üyenin gönderilmesine dayanıyordu ve başkanlığını vali yapmaktaydı. Vilayet umum meclisinin yılda bir defa vilayet merkezinde toplanması ve toplantı süresinin kırk günü geçemeyeceği düzenlenmişti. Vilayet umum meclislerine (il genel meclislerine) ait görevler yoların bakım, onarım ve yapılması, liva, kaza ve köy vergileri konusunda bazı hususların tahkiki, yerel halkın taleplerinin incelenmesi, tarım ve ticaret faaliyetlerinin iyileştirilmesi için gerekli konuların tartışılması konularından oluşmaktaydı. Vilayet umum meclislerinin gündemini vali belirliyordu. Ayrıca yerel unsurları aslında danışma amacındaki bir organda temsil ettirmiştir. Ancak seçiminin merkez etkisi ve bu organın başındaki valiyle ve tam denetiminde bir mahalli mecliste bir araya getirerek denetim altına almaktaydı (Önen ve Reyhan, 2011, s. 165-168).

1871 yılında 1864 Nizamnamesinin tamamlamak üzere yeni bir nizamname hazırlandı; 22 Ocak 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi yayınlandı (Önen ve Reyhan, 2011, s.196). 1871 Nizamnamesi ile idare meclisleri ile vilayet umum meclisleri yaygınlaştırılmıştır. Yine aynı nizamnameyle köy idareleri ve belediye idareleri hakkında düzenlemeler içermektedir. (Akgündüz, 2015, s. 464). Yine 1871 Nizamnamesiyle sancak ibaresi Liva olarak değiştirilmiş ve ilk kez vali yardımcılığı ihdas edilmiştir (Başa, 2016, s.174).

Vilayet idaresinde oluşturulan vilayet idare meclisleri; merkezde valinin başkanlığında aynı şekilde livalarda ise mutasarrıf başkanlığında liva idare meclisi ve kazalarda da kaymakam başkanlığında kaza idare meclisi bulunmaktaydı. Bu meclislerin bir kısım memurlardan ve gayrimüslim cemaat üyelerinden oluşan, bu şekliyle doğal üyeleri ve seçimle gelen üyelerin ikisi gayri müslim ve ikisi ise Müslüman üyeden oluşan yapısı bulunmaktaydı. Bu meclisler bir nevi yerel yönetim kurulu sayılabilir. Ancak bu meclislerin tek işlevi danışmadır. Kaldı ki 1871 Nizamnamesiyle 1864 Nizamnamesinden farklı olarak idare meclislerindeki memur üye sayısı

artırılarak merkezi idare etkisi artmıştır. Yerel halkın idareye katılması amaçlanmakla birlikte seçme veya seçilme hakkı için belirli miktarın üzerinde servete sahip olmak gerekli şart olarak koşulmaktadır. Bu nedenle sınıfsal olarak büyük toprak sahipleri ve tüccarların etkisinde oluşmakta ve üyeler sabit kalmakta, değişmemekteydi (Akgündüz, 2015, s.467; Ortaylı 2020 s.71).

Bu meclisler halkın memurlar hakkındaki şikâyetlerini inceliyor, vilayet sınırlarındaki liva ve kaza idare meclisleri arasındaki uyuşmazlığın çözümüne ve vergi ile ilgili itirazlara bakılıyordu. Bunla birlikte meclis; maliye, bayındırlık ve miri arazilerle ilgili işlerde karar organıydı. Ayrıca kurulması öngörülen belediye daire ve meclislerinin denetimi görevi bulunmaktaydı. Liva ve kaza idare meclisleri de idari, mali, eğitim gibi konulardaki işleri ve idari uyuşmazlıkları çözmekle görevli yapılarıydı (Akgündüz, 2015, s.467-471).

Vilayet idare meclislerinin dışında günümüz il özel idarelerinin temeli olan Meclis-i Umumi-i Vilayet yaygınlaştırıldı. Bu meclis tamamen yerel temsilcilerden oluşmaktaydı. Danışma amaçlı kurulan Meclis-i Umumi-ye Vilayet (Vilayet Genel Meclisi), üyeleri seçimle gelen, yılda bir kez toplanan mahalli bir meclisti. İl Özel İdarelerinin temeli bu organ olmuştur. Türkiye’de yerel yönetim geleneğinin de temeli olmuştur (Ortaylı, 2020, s. 90). Vilayetlerde oluşturulan bu meclisler yoluyla her gurup, bölge ve azınlığın temsilcileri yönetime ortak olmaya başlarken diğer yandan merkezi idarenin kontrolü artırılmaktaydı (Akgündüz, 2015, s. 467-472).

Vilayet Umumi Meclisleri, vilayetlerdeki yolların bakım onarım, yapım, hizmet binalarının yapım ve bakımının yapılması, tarımın ve ticaretin geliştirilmesi için yapılması gerekenlerin görüşüldüğü bir meclisti. Bu yönüyle talep, şikâyet ve danışma görevi üstlenmiş bir yapıydı. Vilayet Meclislerinin görüşmeleri sonrası oy verme ve karar alma gibi bir durum söz konusu değildi. Toplantılarda sunulan görüşler mazbata halinde valiye sunulur vali tarafından ise merkezi idareye gönderilirdi. Bu yapıda valinin hâkimiyeti tam olup vali tarafından istenilmeyen konuların tartışılması mümkün değildi. Vilayet Umum Meclislerinin bu durumu 2. Meşrutiyetten sonra tekrar gündeme gelmiş ve 1913 yılında çıkarılan Vilayet Kanunu ile bu meclislere İl Özel İdaresi statüsü kazandırılmıştır (Ortaylı, 2020, s. 91-92).

1864 Nizamnamesiyle getirilen sistem 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesiyle yaygın biçimde uygulandı. 1871 Nizamnamesinin getirdiği iş bölümü çerçevesinde merkezin

etki ve denetimi oldukça artmıştır. 1864 ve 1871 Nizamnameleriyle Tanzimat sonrası Osmanlı taşra idaresi vilayet, liva, kaza, nahiye ve köy olarak teşkilatlandı. Her kademenin üste hiyerarşik olarak bağlı olduğu bir yapı oluştu (Ortaylı,2008, s. 497 ; Çadircı, 2007, s. 214). Ancak bazı nedenlerden dolayı 1871 Nizamnamesinin uygulanmadığı idari alanlar bulunmaktaydı. Bu alanlar; Başkent İstanbul, özerk statülü Lübnan, Mısır, Bosna ve Girit Adası ve merkeze uzak olan Hicaz ve Yemen'den oluşuyordu (Akgündüz, 2015, s.465).

1871 Nizamnamesiyle Osmanlı taşra idaresi bütün yönleriyle düzenlenmiştir. En yüksek mülki kademe olarak vali, livanın yöneticisi mutasarrıf, kazanın amiri kaymakam, nahiyenin yöneticisi müdür ve köyün başında muhtar olduğu ve bu kademelerle birlikte yönetime yardımcı olarak belirlenmiş mahalli meclislerin yapısı ile ilgili ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır. Bu nizamnamenin 1864 Nizamnamesinde belirtilen fakat bunun dışında ayrıntısı bulunmayan nahiyeler hakkında teşkilat özelliklerinin yer alarak ayrıntılar belirlenmiştir. 1871 Nizamnamesi 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu-ı Muvakkat'a kadar küçük değişikliklerle devam etmiştir (Sarıkavak, 2021, s. 163).

Valinin mülki, vergi, ekonomi, bayındırlık, asayiş, cezai işlerin icrası, kanun ve tüzüklerin uygulanmasını sağlama, alt birimleri denetleme görevleri vardı. Vali'nin görev başında bulunmadığı durumlarda vali yardımcısı; ve onun da görev başında olmaması durumunda merkez vilayet memurlarından valinin uygun göreceği görevli, valiye vekâlet edecektir (Akgündüz, 2015, s.464).

Vali kendisine verilen görevleri yerine getirirken, iş yürütümünü başında bulunduğu idari teşkilat yardımıyla uygulayacaktı. Bu yapı içerisinde valilik teşkilatı vali yardımcıları, defterdar, mektupçu, umur-ı ecnebiye müdürü, eğitim müdürü, yol müdürü, tarım müdürü, tapu müdürü, nüfus müdürü, alabeyi ve vakıf müdüründen oluşur. Bu memurlar valinin emirlerini uygulamakla yükümlü olmakla birlikte aynı zamanda bağlı buldukları nezarete (bakanlığa) karşı da sorumludurlar. Bu teşkilat yapısı liva ve kazalarda da bulunmaktaydı. Livada mutasarrıf, kazada ise kaymakamın (kaim makamın) aynı şekilde maiyetinde memurlar bulunmakta, bu memurlar mutasarrıf ve kaymakamın emir, talimat ve denetimi altında bulunmakla birlikte hiyerarşik olarak üst kademenin denetimine tabiydiler. Bu şekilde oluşturulan bürokratik ağ taşradan merkeze doğru uzanan bir hiyerarşi ve merkezileşme sağlıyordu (Ortaylı, 2016, s. 141).

1871 Nizamnamesi Türk idare tarihi açısından müstesna bir yere sahiptir. Yapılan düzenlemeler ile mahalli idare sisteminin oluşmasında, sivil bürokrasinin başkent dışında tüm taşraya yayılmasında ve halkın yönetim süreçlerine katılmaya başlamasında bir köşe taşıdır (Akgündüz, 2016, s. 463).

1864 ve 1871 Nizamnamelerine göre taşra idaresi yönetim makamları vali, mutasarrıf ve kaymakamdan oluşmaktadır. Yürütmeye yardımcı olan karar organı niteliğinde idare meclisleri bulunmaktaydı. Bu idare aygıtlarının dışında ayrıca tüm vilayet genelinde işlev görmek üzere kurulan *vilayet umumî meclisi* bulunmaktaydı. Fakat il özel idarenin temelini oluşturan bu vilayet umum meclisleri bir karar organı değil danışma organı olarak kurulmuştur (Nalbant 2012, s. 137-138). Yine bu iki nizamname ile Fransız sisteminden alınan doğrudan merkezden atanan mülki amirler yoluyla oluşturulan bir yönetim şekli oluşturulmaya çalışılmıştır (Erbay ve Akgün, 2017, s. 50).

1864 ve 1871 Nizamnameleriyle vilayetlere tüzel kişilik tanınmamıştı. İl yönetiminin gerçek bir yerel yönetim olabilmesi 1876 Kanun-i Esasiyle mümkün olmuştur. Osmanlı- Türk tarihinin ilk anayasasında yetki genişliği ve görev ayrımı ilkesi benimsenmiş ve vilayetlerin bu iki ilke temelinde yönetileceği belirtilmiştir (Eryılmaz, 2014, s. 117). Ancak görev ayrımı ilkesi ikinci meşrutiyete kadar uygulanmaz. İkinci Meşrutiyet sonrası vilayetler tekrar gündeme gelir ve bir yasa tasarısı hazırlanır fakat Balkan Savaşı nedeniyle kanunlaşamaz. Savaşın ardından 1913'te geçici kanun niteliğiyle yürürlüğe girer (Bozlağan ve Demirkaya, 2008, s. 259). Tanzimat dönemi reformlarıyla oluşan taşra idari teşkilat yapısı Osmanlı'nın sonuna kadar devam ettiği gibi Cumhuriyet sonrası Türk idari yapısını belirleyen miras olmuştur (Ortaylı, 2016, s.117).

Tanzimat dönemi taşra yönetimine ilişkin yeni düzenlemeler anayasal dayanak olmaksızın yapılmıştı. Ancak 1876 yılında çıkarılan Kanun-i Esasi ile yeni yönetim kurumları ve mülki yönetim anayasal olarak dayanak buldu (Parlak, 2008, s. 32). 1876 Kanun-ı Esasi 18. maddesine göre vilayetler tevsi-i mezuniyet (yetki genişliği) ve tefriki vezaif (görev ayrılığı) ilkelerine göre idare edilecekti. Vilayetlerdeki kurul tipi meclisler tevsi-i mezuniyet, genel meclisler ise tefrik-i vezaif ilkelerinin uygulayıcıları olarak belirlenmişlerdi. Tefrik-i vezaif görev ayrılığı manasına gelmekte ve merkezi idare ve mahalli idareler arasındaki görevlerin paylaşılmasını anlatmaktaydı. Tevsi-i mezuniyet ise; bir konuda güç ve yetki sahibi olmayı anlatmaktadır. Bu iki kavram birlikte adem-i merkeziyet kavramını oluşturuyordu. 1876 Kanunu Esasi 109. maddesinde yılda bir kez toplanacak Vilayet Umum Meclislerinden düzenlenmektedir (Keskin, 2009, s.211). Ancak

1878 yılında 2. Abdülhamid tarafından Osmanlı Rus savaşı bahanesiyle Anayasa askıya alınmış, Meclis-i Mebusan dağıtılmış ve 1908 yılında ilan edilen 2. Meşrutiyete kadar mutlak monarşi dönemi başlamıştır.

1876 Kanun-i Esasinin 109. Maddesine göre vilayet, liva ve kaza merkezlerinde yılda bir kez bir araya gelecek olan il genel meclislerinin seçimlerinin kanunla belirleneceği belirtilmiştir. 110. Maddesinde ise il genel meclislerinin yetkileri belirlenmiş ve bir danışma meclisinden öteye gidememiştir (Önen ve Reyhan, 211, s.256). Sonuç olarak İkinci Meşrutiyete kadar il özel idareleri merkezin tam vesayetinde kalmıştır (Keleş, 2019, s.1160).

İkinci Meşrutiyet sonrası ülke yönetiminde hâkim unsur olan İttihat ve Terakki yöneticileri tarafından Anayasa’da belirtilen ilkeler doğrultusunda yeni düzenleme çabaları yoğunlaştı. Bu amaçla 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı (Geçici Kanunu) yürürlüğe koyuldu. Bu geçici Kanunla vilayetler hem il genel idaresi hem de il yerel idaresini düzenleniyordu (Keskin, 2009, s.224-225). Bu Kanun-ı Muvakkat iki bölümden meydana gelmektedir. İlk bölüm vilayet genel idaresi ve bu idarede görev alan memurlarla ilgiliyken ikinci bölümde ise vilayet hususi idaresini düzenliyordu ve vilayet sınırları içerisinde görülecek hizmetlerle ilgiliydi (Sarıkavak, 2016, s. 192). Bu kanunda il özel özel idaresi; “il taşınır ve taşınmaz mallara sahip, kanunla belirlenmiş ve sınırlandırılmış özel görevleri gerçekleştirmekle görevli bir tüzel kişidir” şeklinde düzenlenmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2013, s. 190).

1913 Geçici Kanun’un getirdiği temel değişim il özel idaresinin ilin yerel yönetim organı olarak ortaya çıkmasıdır. Ayrıca tüzel kişilik tanınmış ve kendine özgü gelir kaynaklarına sahip olmuştur. 1913 tarihli Geçici Kanunu’nun birinci kısmında düzenlenen ilin genel yönetimi 1929 yılında çıkarılan 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunuyla kaldırılmıştır. 74 yıl uygulanan Geçici Kanun’un ikici kısmını oluşturan il özel yönetimi yerini 2005 yılında çıkan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’na bırakmıştır (Akgündüz, 2015, S.523). Yine 1926 yılında il genel yönetimi içinde bulunan ve sonradan idare kurulları adını alacak vilayet idare meclislerinden seçilmiş üye uygulamasına son verilmiştir (Keskin, 2009, s.501).

1913 tarihli Kanunu Muvakkat’ın başlangıcında ve Kanunun-i Esasi’nin 108. maddesinde “vilayet idaresinin tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkesine dayandığı yazılmıştır. Geçici Kanun vilayet idare meclisleri valinin veya yardımcısının başkanlığında naip, defterdar,

mektupçu, maarif müdürü, nafia başmühendisi tarım müdürü, müftü ve seçimle gelen üyelerden oluşacağını belirtmiştir. Ancak artık seçilmiş üyelerden iki Müslüman veya gayri müslim olması zorunluluğu kalkmıştır. Bu idare kurullarının aynı şekilde mutasarrıf başkanlığında livada ve kaymakam başkanlığında kazalarda da oluşacağı düzenlenmiştir (Keskin, 2009, s. 331-334).

1913 yılında çıkarılan “İrade-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkat”ı oldukça kapsamlı hazırlanmıştır. Bu yasanın en önemli özeliği vilayet yönetimi konusundaki düzenlemeleri Cumhuriyet sonrası da uzun bir süre uygulanmış olmasıdır (Sarıkavak, 2016, s. 163). 15 Mart 1913 tarihinde yürürlüğe giren İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-ı Muvakkati ile valilik kurumunun etkisi artırılmış, vali yardımcısı ve şube müdürlerinin görev ve yetkileri belirlenmiştir. Bununla birlikte il idaresinde valinin başkanlığında Vilayet Genel Meclisi devam etmiştir. Geçici Kanun’a göre ilin genel yönetimi ve ilin özel yönetimi olarak iki bölümden oluşmaktadır. İlin genel yönetimi 1864 Nizamnamesiyle oluşturulan vilayet idaresi sistemini devam ettirmiştir (Akgündüz, 2015, s. 523).

1913 tarihli Kanunu Muvakkate göre, vilayet tüzel kişiliğini temsil eden en üst organı vilayet umum meclisi oluşturuyordu. Vilayet umum meclisinin dışında vilayet tüzel kişiliğinin diğer iki organını vali ve vilayet encümeni oluşturuyordu. Vilayet umum meclisinin tüm kararları valinin onayıyla yürürlüğe girebiliyordu (Onar, 1966, s. 701-711). Kanunu Muvakkat’ın bir özeliği de vilayet umum meclislerini tüzel kişiliğe sahip organ durumuna getirmesi ve vilayet umum meclislerinin üyeleri arasından seçilen vilayet encümeni uygulamasını ilk kez başlatmasıdır (Nalbant, 2012, s.139). Günümüzde il özel idare organlarından biri olan “il dimi encümeni” organının ilk uygulaması olan bu uygulama encümen-i vilayet organının oluşturulması ile meydana gelmiştir ve il genel meclisince kendi üyeleri arasından seçilecek 4 üyeden oluşacaktır (Keskin, 2009, s.501).

1913 tarihli Kanunu Muvakkat il özel idarelerinin temel yasası olarak var olmuş, oluşturulan sistem doğrultusunda kurumsallaşması devam etmiştir. Kanunu Muvakkat’la birçok yetki il genel meclisine ait olmakla birlikte vali il genel meclisinin başkanı olarak oldukça etkili bir konuma getirilmiştir (Salihoğlu, 2019, s. 1).

1921 yılında Büyük Milet Meclisince onaylanan Teşkilatı Esasiye Kanuna göre özerk statülü bir il özel idaresi kurulmak istenmiştir. Teşkilat-ı Esasiyle 1876 Kanun-i Esasisinden farklı olarak,

illere ve bucaklara özerk bir statü ve tüzel kişilik verilmiştir. İl tüzel kişiliği; il meclisi (şura), il yönetim kurulu ve il başkanı olarak üç temel organdan oluşmaktadır. Ayrıca büyük Millet Meclisi temsilcisi valinin olarak belirlenmiştir. 1921 Teşkilat-ı Esasiye'nin 11. maddesine göre “İl, mahalli işlerde tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahip” olduğu belirtilmekteydi. Yine 21. maddesine göre ise; bucaklarında aynı şekilde özerkliğe ve tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim olduğu belirtilmiştir (Akgündüz, 2015, s. 523).

1921 Anayasası'nın söz konusu maddelerinin hayata geçmesi için gerekli kanunlar Büyük Millet Meclisi'nden (BMM) çıkmamıştır. Bunlardan “İdare-i Hususiye-i Vilayat Kanun Tasarısı” oldukça önemlidir. Bu kanun tasarısıyla valilerin yetkileri büyük oranda seçilmiş şura'lara bırakılmaktaydı. 1921 Anayasası'nın yürürlüğe girmesi için gerekli yasaların çıkarılmaması nedeniyle getirilen geniş özerklik düzenlemeleri hayata geçirilememiştir (Önen ve Reyhan, 2018, s. 63-64).

Diğer taraftan 1921 Anayasası'nda taşradaki mülki kademeler vilayet, kaza, nahiye şeklinde sıralanmış, liva kademesi kaldırılmıştır. Ancak gerçekte kaldırılan çok geniş coğrafi alanlar kapsayan geniş vilayet idari kademesidir ve önceki livalar şimdi vilayet olarak isimlendirilmiştir (Önen ve Reyhan, 2018, s. 64).

2.2.3.1.2. Cumhuriyet Dönemi İl Özel İdareleri

Osmanlı Devleti dönemi il özel idaresi yapısı Cumhuriyet döneminde de devam etmiş ve 1929 tarihli Vilayet İdaresi Kanunu ile il özel idaresi ile ilgili hususlar 1913 tarihli İdare-i Hususiye-i Vilayat Kanunu'nda olduğu şekilde bırakmıştır (Keskin, 2009, s. 348).

1930 -1945 arası dönem mahalli idareler arası dengede il özel idaresinin önde olduğu ve belediyelerin il özel idarelerine karşı daha geride olduğu bir dönemdir. 1946- 1960 arası ise il özel idareleri özellikle kendilerine ait birçok görevin merkezi idare organlarına devredilmesiyle hızla gerilemeye başlamıştır. Belediyeler ise aynı dönemde tam tersine ön plana çıkmaya başlamışlardır (Güler, 2013c, s219).

1924 Anayasası'nda il özel idaresi ile ilgili bir hüküm bulunmamasıyla birlikte il özel idaresi hakkında kanun ile düzenlemeler yapılmaya devam etmiştir. 1925 yılında çıkarılan 542 sayılı

Yol Mükellefiyeti Kanunu ile, 18-60 yaş arası erkeklerin yol yapımı çalışmalarına katılması düzenlenmiştir. 1929 yılında çıkarılan 1525 sayılı Şose ve Köprüler Kanunu ile 542 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yol mükellefiyeti yol vergisine dönüşmüş, 1952 yılında çıkarılan 5889 sayılı Akaryakıttan Alınacak Yol Vergisi Kanunu ile halktan alınan yol parası son bulmuştur. 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu il özel idaresine tanınan imtiyaz ve izin yetkilerinin bazıları belediyelere geçmiştir. 1950 yılında çıkarılan 5539 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile il yollarının bakım onarım görevi il özel idaresine verilmiştir. Yine 1953 yılında çıkarılan 6134 sayılı kanun ile il özel idarelerine ait hastaneler Sağlık Bakanlığına devrolmuştur. 1960 yılında çıkan 7478 sayılı Köy İçme Suları Kanunu ile köylere içme suyu sağlama görevi il özel idaresine verilmiştir (Akgündüz, 2015, s. 523-524).

1940- 1960 arası dönemde il özel idaresi kurumsal yapısında herhangi bir değişiklik gerçekleşmemiştir. Bu dönemde il özel idaresi güç kaybetmeye devam etmiştir. Bu durumun oluşmasında özellikle ilköğretim ve büyük yol yapım işlerinin merkezi idare kuruluşlarına geçmesinin etkisi büyük olmuştur. Bu dönemde il özel idaresinin gerilemesi yetkilerinin başka bir yerel yönetim organı olan belediyelere geçmesiyle değil, merkezi idare kuruluşlarına geçmesinden kaynaklanmıştır. Sonuçta belediyeler il özel idarelerine göre öne çıkan yerel yönetimler olmuşlardır (Güler, 2013c, s.235).

1961 Anayasası'nda 1924 Anayasası'yla aynı şekilde il özel idaresiyle ilgili ayrı bir düzenleme hükmü oluşturmamıştır. Ancak Anayasa'nın 112. maddesi "idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanacağı" düzenlendi yine 116. maddesi "yerel yönetimleri; il, belediye ve köy halkının ortak ihtiyaçlarını karşılayan ve karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri" olarak tanımlamıştır. Bu şekilde yerel yönetimler anayasal kurumlar halini almışlardır.

1961 Anayasası sonrası da il özel idaresinin yetkilerinde hızla erime gerçekleşmiştir. Bu dönemde de il özel idaresine ait birçok görev merkezi idare tarafından üstlenilmeye devam etmiştir. Özellikle Köy İşleri Bakanlığı kurulduktan sonra birçok yetki bu bakanlığa geçmiştir (Salihoğlu, 2015, s.226).

Cumhuriyet sonrası il özel idareleri ekonomik, toplumsal yapının değişimine paralel bir şekilde dönüşüme uğramışlardır. Bu dönem içerisinde köylerin yapısal sorunları dolayısıyla kendilerine verilen görevleri yerine getirememesi dolayısıyla bu görevler il özel idareleri tarafından yerine getirilmişlerdir. Ancak hızla devam eden şehirleşme belediyeler lehine il özel idarelerini gerilemeye, önemsizleşmeye doğru itmiştir (Erbay ve Akgün, 2016, s. 70).

1982 Anayasası'nın hazırlandığı ortam, temelinde demokratik özgürlükçü bir anlayışta değil tam tersi anlayışta şekillenmiştir. Bu nedenle yerel idareleri işlevsizleştiren pek çok vesayet maddeleri bulunmaktaydı (Çoker, 1992, s.3). Bununla birlikte 1980'li yıllardan itibaren dünyada etkisini gösteren neo-liberel politikalar kamu yönetimimizdeki etkilerini artırmış bu aşamada yerelleşme, merkezi yönetimin küçülmesi temelinde gelişmiş ve iki binli yıllardan itibaren ülkemizde devletin toprak üzerindeki örgütlenmesinde etkisini göstermiş ve yerelleşme temelinde bir dizi reform gerçekleşmiştir (Karasu, 2017, s.99). Oluşan yerelleşme çabaları sonucu yerel yönetimlerin ön plana çıktığı, ölçeğin büyüyerek taşra yönetiminin yeniden kurgulandığı bir süreç yaşanmıştır (Apan, 2015, s.2).

1982 Anayasası yerel yönetimleri 1961 Anayasasında olduğu gibi düzenlemiştir. 1982 Anayasası'nın 127. maddesi 1961 Anayasası'na uyumlu şekilde "*Mahalli idarelerin; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, karar organları seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri*" olarak tanımlamıştır. 1982 Anayasası'yla getirilen yeni bir düzenleme ise büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim usullerinin getirilmesi olmuştur.

İl özel idaresi için 1982 Anayasası döneminde gerçekleştirilen ilk önemli değişiklik ise; 1913 tarihli İdare-i Umumiyye-i Vilayat Kanunu Muvakkati'nin değiştirilmesidir. Kanunu Muvakkat çıktığı tarihten itibaren 33 defa değişikliğe uğramış son ve kapsamlı değişiklik 1987 yılında 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunuyla gerçekleşmiştir. Önceki görevlere ek olarak yeni yetki ve görevler ile artırılmıştır (Salihoğlu, 2019, s.1; Kartal, 2012, s.71). 1913 tarihli İdare-i Umumiyye-i Vilayat Kanunu Muvakkati ismi 3360 sayılı Kanun ile İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirilmiştir.

Hayata geçirilen önemli değişiklikler şu şekildedir; İl özel idaresinin görevli olduğu mahalli müşterek ihtiyaçların kapsam ve sınırının tespitinden Bakanlar Kurulu'nun yetkili olduğu düzenlemiştir. İçişleri Bakanlığı'na il özel idaresi bütçesinde resen düzeltme yapma şartları

düzenlenmiştir. Valiye il özel idaresi hizmetlerini özel idare müdürlüğü ve ildeki merkezi idare teşkilatları aracılığıyla yürütebilme yetkisi verilmiştir. İl genel meclisi toplantıları yılda birden ikiye çıkarılmıştır. Ayrıca il özel idare müdürünün valiye karşı sorumlu en üst amir olduğu düzenlenmiştir. Getirilen düzenlemeler ile sağlıktan bayındırlığa kadar birçok alanda il özel idaresine birçok önemli görev verilmiştir. Fakat bu görevler zaman içinde merkezi idare yapıları tarafından da üstlenilerek özel idarelerin etkinliğini bitiren ve işlevsizleştiren mahalli idare yapıları olmalarına neden olmuşlardır. Bununla birlikte 3360 sayılı Kanun zamanında il özel idarelerine görevleriyle orantılı gelir ve yapısı oluşturulmaması da bu durumu hızlandıran bir süreç oluşmasına katkı sağlamıştır. Bu durumun oluşmasında bir diğer etken ise emlak vergisi tahsil yetkisinin 1960'lı yıllarda il özel idelerinden alınıp belediyelere verilmesi olmuştur. Yine merkezi yönetim unsurlarına verilen görevlerin aynı zamanda il özel idaresinin de görevleri olarak devam etmesi hukuksal olarak da karmaşa oluşmasına neden olmuştur (Parlak ve Doğan, 2021, s. 229; Kartal, 2012, s.72-73).

Ayrıca 1987 tarihli 3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile getirilen düzenlemelerde vali ve il daimi encümeni il özel idaresinin yürütme organı, il genel meclisi ise karar organıydı. Vali aynı zamanda il genel meclisi başkanıydı. İl özel idaresinin organları oldukça ağır bir vesayete tabiydi, il genel meclisinin tüm kararları valinin onayına tabiydi. İl genel meclisinin bütçe kararı İçişleri Bakanlığının onamasına tabiydi. Ayrıca bazı kararların da ilgili bakanlık veya Bakanlar Kurulu'nun onayının alması zorunluluğu bulunmaktaydı. 3360 sayılı İl özel idaresi Kanunu zaman içinde defalarca değişikliklere uğramış bu nedenle bütünsellikten yoksun bir mevzuat yapısı arz etmekteydi (Parlak ve Doğan, 2021, s. 231).

İl özel idaresinin 1970'li ve 1980'li yıllarda artık yararı olmadığı gerekçesiyle kapatılması gerektiği bile savunulurken, 1990'lı ve 2000'li yılların başında güçlendirmek yönünde bir çabanın olduğunu görmekteyiz (Güler, 2013b, s. 286). Bu amaçla 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nu bir dönüm noktası olarak niteleyebiliriz. 59. Hükümetle birlikte 2003 yılından itibaren yerleşme ve devlette dönüşüm amaçlı olarak kamu yönetimi alanında çok önemli reformlar gerçekleştirilmiştir. Bu amaçla ilk olarak 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çıkarılmıştır. Sonrasında 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu ve yine 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu çıkarılmıştır. Yeni çıkarılan İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idaresinin özerkliğinin güçlendirilmeye çalışıldığı ve gerçek bir yerel yönetim yapısı oluşturulması adına oldukça önemli bir adımın gerçekleştiğini söyleyebiliriz (Parlak ve Doğan, 2021, s.232).

5302 sayılı Kanun ile 2005 yılına kadarki sistemin yeniden kurgulandığı ve bir önceki Kanun ile tamamen farklı bir temel üzerine şekillendiği görülmektedir. İl özel idaresi genel yetkili bir yerel yönetim birimi halinde düzenlenmekte ve yerellik ilkesine uygun şekilde gücü artırılmaktadır. Ancak bu gelişmeyi bir sonuca ulaştırmak için, görevleriyle orantılı mali yapıya kavuşturmak mümkün olmamıştır (Parlak ve Doğan, 2021, s.233).

5302 sayılı Kanun ile yeniden düzenlenen il özel idareleri bugünkü yapısını almıştır. Uzun süreden sonra il özel idaresinin özerkliğini gerçekleştirme adına önemli değişiklikler bu Kanun ile hayat bulmuştur (Keleş, 2019 s.151). İl genel meclisinin görev ve yetkileri artmıştır daha etkili hale gelmiştir. Valinin, il genel meclisinin başkanı olması uygulaması son bulmuştur. İl genel meclisi başkanı yeni düzenleme ile meclis üyelerinin kendi aralarından seçilmesi usulü getirilmiştir (Salihoğlu, 2019, s.1). Yeni Kanun ile il özel idaresi ile ilgili bir diğer göze çarpan durum ise il özel idaresi organları sırlamasında valinin yerinin önceki kanunun aksine son sıraya atılması il genel meclisinin ilk sıraya yükseltilmesi ve temel yönetim organı haline getirilmesidir (Güzel, 2010, s.97). Fakat yetkileri artmakla birlikte 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'ndan sonra bile il özel idarelerinin yetkileri merkezi idare kuruluşlarına geçmeye devam etmiştir. 5372 sayılı Kanun ve İş Yeri Açma ve çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik ile il özel idarelerine verilen yetkilerin bir kısmına istisna getirilmiştir (Salihoğlu, 2015, s. 227). Yine çıkarılan 6306 sayılı Riskli Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun, 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 3194 sayılı İmar Kanunu ve 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında kanun ile getirilen düzenlemeler il özel idaresinin imarla ilgili birçok yetkisini merkezi idare kuruluşlarına devretmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mali konularda birçok yetki yine merkezi idare kuruluşlarına geçmiştir (Salihoğlu, 2015, s. 228).

Meclisin yılda iki defa toplanması yerine her ay beş gün toplantı yapılması ve meclis başkanlığından valinin alınması il özel idaresi organları arası dengeyi değiştirmiştir. Vali il özel idaresinin yürütme organıdır ve bu görevi vali yardımcılarını kullanarak yürütürken genel sekreterlik makamının kurulması ile validen sonra gelmek üzere yeni ve güçlü bir makam ihdas edilmiş ve valinin etkinliği törpülenmiştir (Güler, 2013b, s.287).

Yeni kanunda il genel meclisi başkanın, il genel meclisi üyeleri arasından seçilmesi ve il genel meclisi feshini gerektiren sebeplerin sınırlandırılması il özel idaresinin özerkliği adına önemli gelişmelerdir. Ayrıca il genel meclisinin her ay düzenli olarak toplanması ve organlık sıfatı

olamasa da il genel meclisi başkanının ikinci bir üst düzey makam olarak ortaya çıkması önemlidir. Yine yeni kanun ile getirilen düzenleme sonrası valinin il genel meclisi üzerindeki denetimi sadece hukukilik denetimi ile sınırlandırılması ve encümenin il genel meclisi yerine karar alabilme yetkisine son verilmesi de il özel idaresinin daha özerk bir yapı haline gelmesine katkı sağlayan düzenlemelerdir (Gül ve diğerleri, 2014, s.222).

Ülkemizde il özel idareleri için bir diğer önemli düzenleme, 12 Kasım 2012 tarihli ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Kurulması ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair kanun ile gerçekleşmiş ve bu yasanın getirdiği düzenlemeyle birlikte oluşturulan büyükşehirler ile birlikte 30 ilde il özel idareleri kapatılmıştır. İl özel idarelerinin kapatılması ile il özel idarelerinin yetki ve görevleri büyükşehir belediyeleri ile Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlıkları arasında paylaştırılmıştır. Bu yasanın getirdiği düzenlemeler ayrı bir başlık altında incelenecektir.

2.2.3.2. Genel Olarak İl Özel İdaresi

1982 Anayasasınının 127. maddesi yerel idareleri; “*il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları yasayla belirtilen ve karar organları seçimle gelen kamu tüzel kişileri*” olarak tanımlamıştır (Ökmen ve Parlak, 2010, s. 160). Anayasa'nın söz konusu hükmü ile üç yerel yönetimden biri olarak belirlenen ve ilin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulan yerel yönetim birimi olarak il özel idaresi ortaya çıkmaktadır.

Günümüzde il özel idarelerinin teşkilat, görev ve çalışma esaslarını belirleyen temel kanun, 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'dur. Bu kanunun 3. maddesi “*il özel idaresi: İl halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organlarını seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*” olarak tanımlamıştır.

İl özel idaresi, il sınırları içerisinde mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere kurulmuş yerel yönetim birimi olarak; diğer yerel yönetim birimleri olan köy ve belediyeler belirli bir nüfusun toplu olarak yerleşik yaşadığı alan üzerinde faaliyet gösterirken, il özel idaresi il coğrafi alanının tamamı üzerinde nüfus yerleşim alanlarını dikkate almadan faaliyet göstermektedir. Bu

bakımdan il özel idareleri belediye ve köy idareleri arasında veya bu alanlarda mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayan ara düzey bir yerel yönetim yapısı olarak var olurlar (Eryılmaz, 2014, s. 180). Yerine getirdiği mahalli müşterek hizmetlere örnek olarak köy yollarının bakım ve yapımı, kırsal alanda su şebekesi sağlanması, su deposu yapımı, köylerin kanalizasyon ve çöp toplama hizmetleri verilebilir.

Bu bakımdan merkezi idarenin taşra teşkilatını oluşturan il ayrıca yerel yönetim yapısı olarak var olmaktadır. Yerel yönetim birimi olarak il, taşra örgütü olarak ilin kuruluş kanunuyla kurulmuş olur, ayrıca bir düzenlemeye gerek kalmaz (Günday, 2003, s. 406). Kanunla ilin kaldırılması veya büyükşehir statüsüne geçmesi halinde il özel idaresi kaldırılır (Salihoğlu, 2019, s.5). Merkezi idarenin taşra örgütü olan il yapısıyla, yerel yönetim olarak il farklılık arz etmektedir. Merkezi idare organı olarak il taşra teşkilatı, merkezi idarenin tüm ülkede yürütmekle mükellef olduğu hizmetlerin il sınırları içerisinde yürütülmesini sağlamaktadır. Ancak bir yerel yönetim birimi olarak il, il sınırları içerisinde yaşayan insanların mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulmuştur. Bu nedenle merkezi idarenin taşra teşkilatı il ile, bir yerel yönetim birimi olan ili ayırt etmek amacıyla mahalli idare birimi olan il idaresi “il özel idaresi” olarak isimlendirilmiştir (Günday, 2003, s. 406).

İdarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak merkezi idarenin diğer yerel yönetim birimleri gibi il özel idareleri üzerinde de idari vesayet yetkisine sahiptir. Anayasanın 127. maddesinde belirtildiği şekliyle; “*Merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.*” Anayasanın bu hükmü doğrultusunda merkezi idare il özel idareleri üzerinde vesayet yetkilerine sahiptir. Ancak il özel idareleri üzerindeki vesayet yetkisi belediyelerle karşılaştırıldığında daha fazladır. Bu durumun oluşmasında il genel yönetiminin başı olan valinin il özel idaresi amiri de olması etkindir (Salihoğlu, 2012, s. 14). Bu durum özellikle meclis kararlarının yürürlüğe girmesinde net olarak ortaya çıkmaktadır. İl özel idarelerinin ilçe teşkilatları olması zorunluluğu yoktur ancak 5302 sayılı Kanun 35. maddesine uygun olarak kaymakama bağlı ilçe teşkilatları kurulabilir. Bu ilçe teşkilatlarının tüzel kişiliği bulunmamaktadır (Salihoğlu, 2019, S.4-6).

Ayrıca 2007 yılında çıkarılan 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile oluşturulan Köylere Hizmet Götürme Birlikleri ilçe düzeyinde kaymakam başkanlığında temelde köylere hizmet

götürmek üzere oluşturulmuş yapılar olarak ortaya çıkmışlardır. Ayrıca bu birlikler buldukları ilçelerden seçilen il genel meclis üyeleri ve köy muhtarlarından oluşan idari yapısıyla sahip olduğu kaynakların nasıl harcanacağını belirlemektedir. Bu şekliyle mahalli idare birliklerinin oldukça demokratik yapıya sahip olduğu söylenebilir (Salihoğlu, 2012, s. 15). Ancak bu birliklerin kullandıkları kaynaklar büyük oranda il özel idarelerine ait olan paralardan oluşmakta ve yine il genel meclisince birliklere belirli proje veya kırsal hizmetlerde harcanmak üzere tahsis edilebilmektedir.

Yaklaşık bir buçuk asırlık tarihiyle il özel idareleri değişik tarihlerde birçok değişikliğe uğramıştır. Bununla birlikte özellikle iki binli yıllarının başından itibaren gerçekleştirilen reformlarla ve son olarak 2014 Mart ayında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun ile bugün sadece büyükşehir statüsüne sahip olmayan 51 ilde il özel idaresi yerel yönetim birimi olarak kalmıştır. İl özel idaresi bulunmayan 30 ilde ise il özel idarelerinin görev ve yetkilerinin bazıları yeni oluşturulan yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına, bir kısmı ise büyükşehir ve ilçe belediyelerine geçmiştir. Birçok politik ve akademik itiraza rağmen büyükşehir statüsündeki 30 ilde il özel idarelerinin kaldırılması Anayasa Mahkemesi'nce Anayasa'ya uygun bulunmuştur (Salihoğlu, 2019, s.4).

2.2.3.3. İl Özel İdaresinin Görevleri

İl özel idaresi kuruluşundan itibaren güçlü bir yerel yönetim yapısı olarak kurgulanmıştır. Kuruluşundan 1950'li yıllara kadar günümüzdeki merkezi idare kuruluşlarının ve bugün hizmet veren bazı bakanlıkların olmadığı dönemde il özel idareleri bu bakanlıkların hizmetlerini yürütmüştür. Ancak 1950 yılından itibaren kurulmaya başlanan yeni bakanlıklar ve merkezi idare taşra kuruluşları nedeniyle il özel idarelerinin birçok görevi bu kuruluşlarca görülmeye başlanılmıştır. Bu duruma il özel idarelerinin hizmetlerin yürütümü için gerekli kaynaklara sahip olamaması eklenince zamanla il özel idareleri işlevlerini yitiren bir hal almışlardır (Parlak ve Ökmen, 2015, s. 206).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunda sayılan birçok göreve ek olarak farklı kanunlarla da il özel idaresine görevler verilmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu önceki 3360 sayılı Kanunu'nun aksine il özel idaresinin görevlerini konu bazlı saymak suretiyle; yani tek, tek saymak yerine "yetki" ilkesi üzerine temellendirmiştir (Eryılmaz, 2014, s.128). Yani il özel idarelerinin

görevleri konu bazlı ve mülki, belediye mücavir alanları dışındaki yerler temel alınarak belirlenmiştir (Parlak ve Ökmen, 2015, s.207).

İl Özel İdaresi Kanununun 6. maddesine göre; Mahalli müşterek ihtiyaçlardan olmak şartıyla; gençlik spor, tarım, kültür, turizm, ticaret, sosyal hizmet ve yardım, erozyonun önlenmesi, belediye mücavir alanlar ve büyükşehir belediyeleri dışında kalan alanlarda ilin çevre düzeni planı (il belediyesi ile birlikte), çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları ile ilk ve orta öğretim okul binalarına arsa temini ve bina yapım, bakım onarım ile ihtiyaçlarının giderilmesi işlerini il sınırları içerisinde yapmakla görevlidir. Ancak bu görevlerin önemli bir kısmı kağıt üzerinde kalmış ve merkezi idarenin taşra teşkilatları aracılığıyla yürütülmüşlerdir (Şengül, 2020, s.52). Ayrıca belediye sınırları dışında imar, yol, su, altyapı hizmetleri, katı atık yönetimi, çevre, acil yardım, ağaçlandırma, park bahçe yapımı hizmetlerini yürütür. 2020 yılında il özel idaresi kanununun 6. maddesine eklenen c bendine göre; bisiklet yolları ve parkları ile elektrikli skuter park ve şarj istasyonları, yaya yolları ve gürültü bariyerlerinin yapım, onarım işleri de verilmiştir.

Yine 5302 sayılı Kanun'un 6 maddesinde yukarıdaki görevlere ek olarak; bakanlıklar ve merkezi idare kuruluşlarının; yapım, onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskan, gençlik ve spor gibi hizmetler ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri, ilgili bakanın oluru ile il özel idaresine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilmektedir. Söz konusu yatırımlar il özel idarelerinin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılır.

İl özel idaresinin görevlerini düzenleyen 5302 sayılı Kanun 6. maddesine 2011 yılında KHK ile eklenen fıkra ile kamu kurum ve kuruluşlarına araç alımı, işletilmesi, bakım ve onarımı emniyet hizmetlerinin gerektirdiği teçhizat alımları il özel idaresi bütçesinden gerçekleştirilebilir.

5302 sayılı Kanun 69. maddesi acil durum planlaması görevini düzenlemektedir ve bu düzenlemede; yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya zararlarını azaltmak amacıyla ilin özelliklerini dikkate alarak gerekli afet ve acil durum planlamasını yapar, ekip ve donanımı hazırlar. İl özel idaresi, il dışında meydana gelen yangın, doğal afetlerde bu yerlere gerekli yardım ve destek verebilir.

Anayasa'nın 127. maddesine göre il özel idarelerinin görevleri kanunla belirlenir bu kapsamda gerek 5302 sayılı il Özel İdaresi Kanunu'yla gerekse diğer kanunlarla ve bu kanunlara uygun olarak çıkarılan tüzük, yönetmelik ve genelgelerle il özel idarelerine birçok görev verilmiştir. Bu kapsamda il özel idaresine görev yükleyen mevzuat aşağıda belirtilmiştir (Salihoğlu, 2012, s.31; Salihoğlu, 2019, s.10):

- 167 sayılı yeraltı suları hakkında Kanun'unun 4. maddesine göre yer altı kaynak suları il özel idarelerince kiraya verileceğini belirtmiş.
- 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanun'un 63, 64, 65, maddeleri okul yapımı için şehir ve kasabalarda arazi temini amaçlı satın alma ve kamulaştırma yapmanın il özel idaresinin görevi olduğu ve bakım onarımları konusunda görevler yüklemiştir.
- 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun'un 9. maddesine göre seçmen kütüklerinin yazımında il özel idarelerine görev vermiş.
- 442 sayılı Köy Kanunu'na göre köy yerleşme alanlarının belirlenmesine yönelik işlemler il özel idaresince yerine getirilir.
- 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'na göre il özel idarelerinde sağlık müdürlüğü kadrosu bulunması kuralı getirilmiştir. Yine aynı kanunun 75. maddesinde kuduz olduğundan şüphelenilen hayvanlar tarafından ısırılan kişilerin en yakın sağlık kuruluşuna intikal edilmelerine ilişkin giderlerin karşılanması belediye, köy ve il özel idarelerince karşılanacağı belirtilmiştir.
- 2872 sayılı Çevre Kanunu ve bu kanuna dayanarak çıkarılan yönetmeliklerle (Su Kirliliğini Önleme Yönetmeliği, Atık Yönetim Genel Esaslarına İlişkin Yönetmelik, Tıbbi Atıkların Kontrolü Yönetmeliği, Atıkların Düzenli Depolanmasına Dair Yönetmelik, Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği) ile il özel idarelerine çeşitli görevler verilmiştir. Ayrıca aynı kanunun 12. maddesine yeterli teşkilatı bulun il özel idarelerine bu kanundan kaynaklanan denetim yetkisinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca ve yine bu bakanlığın belirlediği esaslar çerçevesinde kullanılmak üzere il özel idarelerine devredilebileceği hüküm altına alınmıştır.
- 3194 sayılı İmar Kanunu'na göre belediye mücavir alanları dışında kalan alanlarda imar yetkileri il özel idaresince kullanılacaktır.
- 3202 sayılı Köye Yönelik Hizmetler Hakkında Kanun ile köy ve bağlı yerleşme alanlarında bulunan askeri garnizonların içme suyu ihtiyacını karşılamak üzere gerekli tesisleri yapma görevi verilmiştir.

- 3213 sayılı Maden Kanunu'na göre maden üretim faaliyetlerine dayalı ruhsat alanlarında kurulacak tesisler için iş yeri açma ve çalışma ruhsatları il özel idaresince verilir. Büyükşehir belediyelerinde ise yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığınca verilir.
- 3289 sayılı Spor Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'una göre il özel idaresine sahip olduğu spor sahalarının kullanılmasında görev yüklemiştir.
- 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'a göre belediye sınırları ve hudutları dışındaki alanlarda işyeri açma ve çalışma ruhsatları il özel idaresince verilir.
- 4122 sayılı Milli Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü Seferberlik Kanunu'na göre il özel idarelerce orman kurulması görevi verilmiştir.
- 373 sayılı Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Koruma Kanunu su baskınları ve taşkınlara karşı il özel idarelerine çeşitli görevler vermiştir.
- 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu'na göre il özel idareleri gerektiğinde doğalgaz dağıtım şirketi kurabilir ya da ortak olabilirler.
- 5003 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünce Yapılacak Bölünmüş Yol İnşasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Kanun'a göre bölünmüş yolların yapımında il özel idarelerine görev yüklemektedir.
- 5102 sayılı Yüksek Öğrenim Öğrencilerine Burs, Kredi Verilmesine İlişkin Kanunu'na göre il özel idareleri yükseköğrenim öğrencilerine burs ve kredi verebilmektedirler.
- 5194 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu'na göre il özel idareleri hayvanların bakım ve koruması amacıyla hayvan hastanesi açmak ve buralara getirilecek hayvanlar için gerekli katkıları sunmakla görevlidirler.
- 5223 sayılı Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılansması Hakkında Kanun'a göre bu kanunda verilen görevleri yerine getirmek üzere vali yardımcısının başkanlığında oluşturulacak tespit komisyonunun sekretaryası il özel idaresince getirilir. Ayrıca oluşturulan bu tespit komisyonlarının giderleri il özel idaresince karşılanır.
- 5393 sayılı Belediye Kanunu'nu 15. maddesine göre gayrisihhi müesseselerin 1. sınıf olanların ruhsatlandırılması ve denetimi belediye mücavir alanlar dışında il özel idaresince yapılır.
- 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu belirli standartlarda adres bilgileri oluşturma görevi vermiştir.
- 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar Kanunu'na göre büyükşehir belediyesi olmayan illerde arama ruhsatı ve işletme ruhsatı verme ile ilgili görev vermiştir.

- 5902 sayılı Afet Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve 4123 sayılı Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun ile il özel idarelerine afetlerle ilgili öncesi ve sonrası ilgili görevler vermiştir.
- 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu'na göre il özel idareleri hayvan hastalıkları mücadele konusunda Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığına yardımcı olmakla görevlendirilmiştir.
- 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu'na göre devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerde bulunan alanlardaki baraj, dalyan, voli yerleri, göller, havuzlar, nehirler ve nehir ağızlarındaki av yerleri ile deniz ve iç sulardaki belirlenmiş alanlardaki su ürünleri üretim hakları il özel idarelerince kiraya verilir.
- 2918 sayılı Trafik Kanunu'na göre il özel idareleri yeteri kadar ücretsiz trafik eğitim parkı yapmakla görevlidirler.
- 2963 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'na göre il özel idareleri koruma bölge kurulları doğrultusunda koruma amaçlı imar planları yapmak ve denetim ve uygulama büroları kurmakla görevlendirilmiştir.
- 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun ile il özel idarelerine yetki alanlarında yenileme alanları ile ilgili gerekli çalışmaları yapmakla görevlendirmiştir.
- 3998 sayılı Mezarlıkların Korunması Kanunu il özel idarelerine mezarlık bakım hizmetine ilişkin görevler vermiştir.
- 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu il özel idaresine kaçak akaryakıt depolama ve tasfiye görevi vermiştir.
- 5403 sayılı Arazi Kullanımı ve Toprak Koruma Kanunu il özel idarelerine çeşitli görevler vermiştir.
- 5394 sayılı Türkiye İstatistik Kurumu Kanunu'na göre il özel idaresine kurum çalışmaları ile ilgili çeşitli sorumluluklar vermiştir.

Yukarıda sayılan kanunlar dışında tüzük ve yönetmeliklerle de il özel idarelerine çeşitli görevler verilmiştir.

Günümüzde, uygulamada il özel idareleri temel olarak kırsal altyapı hizmetlerinin yürütülmesini sağlamakta; köy içme suları isale hatları, depoları, köy kanalizasyon, köyler arası yol ve ilçe

bağlantı yolları gibi hizmetler işinin büyük yoğunluğunu oluşturmaktadır. İl özel idarelerinden gerek köy muhtarlarının gerekse yöre halkının beklentileri yol ve su hizmetleri noktasında yoğunlaşmaktadır. Bugün il özel idarelerine kanunlarla verilen görevler kapasitesinin çok üstünde bulunmaktadır, kaldı ki mali olarak sahip oldukları kaynaklar bu hizmetlerin tümünü yürütmelerini sağlayacak düzeyde değildir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesi il özel idareleri kendilerine görev olarak verilen hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırasının, il özel idaresinin mali gücü, hizmetin öncelik durumu ve hizmet bölgesinin sosyo-ekonomik gelişmişlik durumuna göre belirleneceği düzenlenmiştir. Yine aynı madde de hizmetlerin yürütülmesinde yerel yönetimler ve kamu kurumları arasında uyumun sağlanmasında valinin sorumlu olduğu belirtilmektedir.

2.2.3.4. İl Özel İdaresinin Yetki ve İmtiyazları

İl özel idaresinin yetki ve imtiyazları (ayrıcılıkları) 5302 sayılı Kanunu'nun 7. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre il özel idareleri şu imtiyazlara sahiptir:

- Çeşitli mevzuat ile verilen görev ve hizmetleri yürütebilmek amacıyla her türlü faaliyette bulunmak,
- Yönetmelik çıkarmak, yetkisi çerçevesinde yasak koymak, uygulamak,
- Kendisine verilen görevleri yerine getirebilmek amacıyla taşınır ve taşınmaz mal almak, kiralamak, satmak veya kiraya vermek, takas etmek,
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı yirmi beş milyar(gönümüzde yirmi beş bin olarak kabul etmek gerekir) Türk lirasına kadar olan anlaşmazlıkların anlaşma yoluyla sonuçlandırılmasına karar vermek,
- Borç almak ve bağış kabul etmek,
- Özel kanunlar uyarınca il özel idaresine ait vergi, resim ve harçların tarh, tahakkuk ettirilerek alınmasını sağlamak,
- Belediye mücavir alanlar dışında gayri sıhhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatlandırılması ve denetlenmesi,
- Belediye sınırları dışında hizmete sunulacak olan asansörlerin tescilini yapmak, ilgili teknik mevzuat çerçevesinde yıllık kontrollerini yapmak veya yaptırmak, gerekirse asansörleri hizmet dışı bırakmak,

- İl özel idaresi, yerine getirdiği hizmetlerle ilgili halkın görüş ve düşüncelerini öğrenmek amacıyla anketler yapabilir,
- İl özel idaresi mallarına karşı suç işleyenler devlet malına suç işlemiş sayılır,
- İl özel idarelerinin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, vergi, resim, harçları, şartlı bağışları ve kamu hizmetinde fiilen kullanılan malları haciz edilemez.

2.2.3.5. İl özel İdaresinin Organları

Anayasa'ya göre il özel idaresinin organları il genel meclisi, il encümeni ve validen oluşmaktadır. İl genel meclisi karar organı, il encümeni karar ve danışma organı, vali il özel idaresinin başı, yürütme organı ve tüzel kişiliğin temsilcisidir.

2.2.3.5.1. İl Genel Meclisi

İl özel idaresinin karar organı olan il genel meclisi 5 yılda bir yapılan seçimler sonucu ilçeler adına seçilen üyelerden oluşur. Bu üyelerin seçiminde 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 9. maddesince 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlar ve İhtiyar Heyetleri Seçimine Dair Kanun'a göre belirleneceği hüküm altına alınmıştır. 2972 sayılı Kanun ile il genel meclis üye sayısının belirlenmesi için son nüfus sayımına göre:

Nüfusu 25.000'e kadar olan ilçelerde	2
Nüfusu 25.001'den 50 000'e kadar olan ilçelerde	3
Nüfusu 50 001'den 75 000'e kadar olan ilçelerde	4
Nüfusu 75 001'den 100 000'e kadar olan ilçelerde	5

Nüfusu 100 000'den fazla olan ilçelerde her 100 000 nüfus için bir fazla üye seçilir. Tüm asıl üyelikler için aynı sayıda yedek üyelik hesaplanır.

5302 sayılı Kanun'un 11. maddesi ve İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği'nin 5. ve 9. maddelerine göre il genel meclisi mahalli idareler seçiminin tamamlanmasından sonraki beşinci gün kendiliğinden toplanır. Bu toplantıya, meclise seçilen en yaşlı üye başkanlık eder. İl genel meclisi bu toplantıda üyeleri arasından, gizli oyla meclis başkanı, birinci ve ikinci meclis başkanı, ikisi yedek olmak üzere dört kâtip üyeyi, ilk iki yıllığına görev yapmak için seçer. Bu şekilde oluşan ve meclis idare yapısını oluşturan yapı "Meclis Başkanlık Divanı" olarak adlandırılır. Meclis başkanlık divanı seçimi üç gün içinde tamamlanır. Mahalli idare seçimleri ardından seçilen ilk başkanlık divanının görev süresi iki yıldır. Meclis başkanlık divanın görev süresi dolunca yeni başkanlık divanı üç yıl için görev yapar ve yeni yapılacak seçime kadar görev yapar. Ayrıca ilk toplantıda il encümeni, plan bütçe komisyonu, bayındırlık ve imar komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu, eğitim ve kültür komisyonu da meclis üyeleri arasından seçilerek belirlenir (Salihoğlu, 2019, s.41).

Kuruluşundan itibaren il genel meclisinin başkanlığı valiler tarafından yerine getirilmiş, bu durum 1987 tarih ve 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile de korunmuştu. Ancak 2005 yılında çıkan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile bu duruma son verilmiş ve meclisin kendi üyeleri arasından meclis başkanı seçme uygulamasına geçilmiştir. Bu düzenleme ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. maddesi öngörülen "yerel yönetim meclis üyelerinin seçimle işbaşına gelmesi" ilkesi yerine getirilmiş oldu (Parlak ve Ökmen, 2015, s.211). Ancak mevzuata göre seçilen meclis başkanı ayrı bir organ olarak kabul edilmemiştir, meclisin yürütme organı da değildir. Meclis başkanının temel işlevi meclis çalışmalarının kolaylaştırıcısı olmasıdır. Bu nedenle oluşan sistem meclis tarafından meclisin faaliyetlerinde düzeni oluşturmakla görevli meclis başkanının seçilmesidir (Toprak, 2014, s.93).

2.2.3.5.1.1. İl Genel Meclisi Toplantıları

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 12. maddesinde bir aylık tatil dışında il genel meclisi her ayın ilk haftası meclis tarafından önceden belirlenen mutat toplantı yerinde toplanır. Belirlenmiş toplantı yeri ve zamanının dışında toplanılması zorunlu olduğu durumlarda üyeler valiye haber vermek şartıyla meclis başkanının belirlediği yerde toplanabilir. Ancak toplantı yeri ve tarihi mutat usullerle halka duyurulur. Meclis toplantıları en çok 5 gün sürer. Bütçe görüşmelerine rastlayan meclis toplantıları en fazla 20 gün ile sınırlıdır. İl genel meclisi toplantıları halka açıktır. Fakat meclis üyelerinin salt çoğunluğu ile kapalı toplantı yapılmasına karar verilebilir. Genel meclis toplantıları sesli ve görüntülü aygıtlarla kayıt edilir. Toplantılarda gündem konularına göre ilgili

kamu kurum amirleri bilgi almak için çağırılabilir. İl genel meclislerinde yılın on bir ayında toplantı yapılması gerçek temsilin sağlanması için oldukça önemli olmuştur (Toprak, 2014, s.94). 5302 sayılı Kanun ile getirilen düzenleme sonucu daha önce yılda sadece iki defa toplanan il genel meclisi her ayın ilk haftası toplanır hale gelmiş ve il için yerel politikayı belirlemeye çalışan bir temsil anlayışından vazgeçilmiştir (Açıkgöz, 2011, s. 70).

Acil durumlarda il genel meclisi, il genel meclis başkanınca olağanüstü toplantıya çağırılabilir. Bu toplantılar bir yılda üç toplantıdan fazla olamaz ve her biri bir birleşim şeklinde yapılır. Olağanüstü toplantı çağıruları mutad şekillerde toplantı zamanından üç gün önce ilan edilir. Ayrıca meclis üyelerine de üç gün öncesinde yazılı olarak bildirilir. Bu toplantılarda çağrı konusu dışında bir konu görüşülemez. 5302 sayılı Kanunun ilk halinde olağanüstü toplantılar konusunda herhangi bir hüküm bulunmamaktaydı ve düzenlenen İl Genel Meclis Çalışma Yönetmeliğine göre olağanüstü toplantı yasaklanmıştı. Fakat 5302 sayılı Kanunu'nda 2007 yılında gerçekleştirilen il genel meclisinin olağanüstü toplanılması sağlanmıştır (Kartal, 2012, s.168).

Meclis toplantı gündemleri meclis başkanınca belirlenir gündem konuları üç gün öncesinden meclis üyelerine bildirilir. Vali tarafından görüşülmesi istenen konular gündeme alınır. Ayrıca il genel meclis üyeleri de il özel idaresini ilgilendiren konuların meclis gündemine alınmasını önerebilirler, bu öneri meclis üyelerinin salt çoğunluğuyla kabul edilirse gündeme alınır. Toplantı gündemleri farklı yollardan halka duyurulur. İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği'ne göre gündem internet, radyo, tv. gibi medya aracılığıyla ve çeşitli yerlerdeki ilan panolarından sergilenmek suretiyle halka duyurulur (Kartal, 2012, s. 169).

İl genel meclisi başkan ve üyeleri kendileri ile ilgili veya ikinci dereceye kadar kan ve kayın hısımları ile ilgili konuların görüşülmesi sırasında ilgili oturuma katılmazlar.

İl genel meclisi, üye sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla karar alır. Fakat her hâlükârda karar yeter sayısı üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Oylamada eşitlik olması durumunda meclis başkanın olduğu taraf çoğunluk kabul edilir. Gizli oylamada eşitlik olursa seçim tekrarlanır yine eşit çıktığı takdirde meclis başkanınca kura çekilir.

İl genel meclisi toplantılarında üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanmadığı durumda, il genel meclis başkanı meclisi tatil eder ve gün ve saatini belirleyerek üç gün içinde meclisi tekrar toplar. Yapılacak toplantı meclis üye tam sayısının dörtte birinden az olmayan üye sayısı ile toplanır.

2.2.3.5.1.2. Meclis İhtisas (Uzmanlık) Komisyonları

İl genel meclisinde uzmanlık komisyonları oluşturulabilir. Bu komisyonlar en az üç en fazla beş üyeden oluşmak üzere her dönem ilk toplantıda meclis üyeleri içerisinde seçilerek uzmanlık komisyonlarını belirler. Plan Bütçe ile İmar ve Bayındırlık Komisyonları en çok yedi üyeden oluşabilirler. 5302 sayılı Özel İdare Kanunu'na göre Eğitim, kültür ve sosyal, imar bayındırlık, çevre ve sağlık, plan ve bütçe, denetim komisyonlarının kurulması ise zorunludur.

Uzmanlık komisyonlarının oluşumu her siyasi parti gurubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayılarının il genel meclisi toplam üye sayısına oranlanması yoluyla oluşturulur. İmar ve Bayındırlık Komisyonu haricindeki komisyonların faaliyet süreleri meclisin toplantı süresiyle sınırlıdır.

Meclisin toplanmasından sonra imar ve bayındırlık komisyonu en fazla on, diğer komisyonlar ise beş iş gününde içinde kendisine gönderilen işleri bitirir. Rapor bu sürenin bitimine rağmen meclise sunulmazsa konu meclis başkanı tarafından doğrudan gündeme alınır.

Uzmanlık komisyonlarında görüşülen konular daha sonra il genel meclisinde karara bağlanır.

Kaymakamlar ve ildeki kurum amirleri, sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversite, sendika temsilcileri, muhtarlar, görev alanlarıyla ilgili konularda oy hakkı olmaksızın komisyon toplantılarına katılabilir ve fikir bildirebilirler. Bu düzenleme halkın yerel yönetime ortak olması adına oldukça önemlidir. Fakat bu konuda istenilen düzeye gelinememiştir (Toprak, 2014, s. 100).

2.2.3.5.1.3. İl Genel Meclisi Kararlarının Kesinleşmesi

5302 sayılı Kanunu'nun 15. maddesine göre il genel meclisi kararları en geç beş gün içerisinde valiye gönderilir. Valiye gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Vali kendisine gönderilen

karlardan hukuka aykırı gördüklerini kendisine gelişinden itibaren 7 gün içerisinde tekrar görüşülmek üzere geri gönderir. Bununla birlikte kesinleşen meclis kararlarına karşı vali, idari yargıda iptal davası açabilir. Kesinleşen kararlar yedi gün içerisinde halka duyurulur.

2.2.3.5.1.4. İl Genel Meclisinde Bilgi Edinme ve Denetim Yolları

5302 sayılı Kanunu'nun 18. maddesine göre il genel meclisinin bilgi edinme yolları; soru, genel görüşme ve çalışma raporlarının değerlendirilmesi yoluyla olur. Ayrıca 5302 sayılı kanunun 17. maddesinde düzenlenen denetim ihtisas komisyonu il özel idaresinin mali denetimini yapmak üzere oluşturulmuştur.

Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek il özel idaresinin yerine getirdiği işlerle ilgili sözlü veya yazılı soru sorabilirler. Soru vali veya görevlendireceği kişi tarafından yazılı veya sözlü olarak yanıtlanabilir.

Meclis üyelerinin en az üçte biri meclis başkanlığına talepte bulunarak il özel idaresini ilgilendiren belli bir konuda il genel meclisinde genel görüşme yapılmasını talep edebilirler. Bu talep mecliste kabul edilirse gündeme alınır.

Vali, mart ayı toplantısında bir önceki yılın faaliyet raporunu meclise sunar. Faaliyet raporundaki açıklamalar meclis üye sayının dörtte üç çoğunluğunca yeterli görülmez ise yetersizlik kararı bir tutanak ile meclis başkanı tarafından İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. Meclisin valiyi görevden alma yetkisi yoktur. Fakat yürütme faaliyetleri ile ilgili olumsuz görüşü İçişleri Bakanlığı'na bildirebilir (Toprak, 2014, s. 102).

İl genel meclisinin il özel idaresinin denetim yollarından bir diğeri ise 5302 sayılı kanunun 17. maddesinde düzenlenen meclis ihtisas komisyonlarından biri olan “denetim komisyonu” dur.

İl genel meclisi her yıl ocak ayı toplantısında il özel idaresinin bir önceki yıl mali denetimini yapmak amacıyla kendi üyeleri arasından gizli oyla denetim komisyonu belirler. Komisyon her siyasi parti gurubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üyelerinin il genel meclisindeki üye tam sayısına oranlanmasıyla oluşur. Komisyon çalışmaları konusunda uzman kişi ve kurumlardan yararlanabilir. Komisyonun istediği bilgi ve belgelerin verilmesi zorunludur.

Komisyon çalışmalarını şubat ayı sonuna kadar tamamlar ve buna ilişkin raporu, mart ayının on beşine kadar meclis başkanlığına sunar. Konusu suç oluşturan konularla ilgili olarak meclis başkanlığınca suç duyurusunda bulunulur.

2.2.3.5.1.5. Meclis Üyeliğinin Sona Ermesi

5302 sayılı Kanun'un 21. maddesi il genel meclis üyeliğinin sona erme durumlarını düzenlemiştir buna göre; meclis üyeliği ölüm ve istifa durumlarında kendiliğinden biter.

İzinsiz veya geçerli bir mazeret olmaksızın arka arkaya üç toplantıya katılmayan veya bir yıl içinde yapılan tüm toplantıların yarısına katılmayan meclis üyesinin üyeliğinin düşürülmesine savunması alındıktan sonra meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunca karar verilir.

Ayrıca il genel meclis üyesinin seçilme yeterliliğini kaybetmesi halinde, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir.

2.2.3.5.1.6. İl Genel Meclisinin Feshi

Bazı durumlarda il genel meclisinin Danıştay tarafından feshi mümkündür. 5302 sayılı Kanunu'nun 22. maddesine göre; *“kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa, il özel idaresine verilen görevlerle alakası olmayan siyasi konularda karar alınır...”*, İçişleri Bakanlığının bildirimine üzerine Danıştay tarafından feshedilir. İçişleri Bakanlığı gerek görmesi halinde fesih kararı verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini Danıştay'dan isteyebilir. Bu durumda meclis toplantılarının ertelenmesi istemi bir ay içinde sonuçlandırılır. Eğer meclis fesih edilirse yeni seçilecek meclis kalan süreyi tamamlar.

İl genel meclisinin;

Danıştay tarafından feshi veya meclis toplantılarının ertelenmesi,

Yedek üyelerin getirilmesine rağmen meclis üye tam sayısının yarısından aşağı düşmesi,

Geçici olarak görevden uzaklaştırılması,

Meclis üye tam sayısının yarıdan fazlasının tutuklanması.

Halinde; il genel meclisi tekrar çalışabilecek hale yada yeni meclis seçimi yapılmıncaya kadar il genel meclisi görevi, encümenin memur üyelerince yerine getirilir (5302, md23).

2.2.3.5.1.7. İl Genel Meclisinin Görevleri

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 10. maddesi ile il genel meclisinin görevlerini düzenlemekle birlikte diğer maddelerinde de görev veren hükümler bulunmaktadır ve bunlar şu şekilde sıralamıştır.

- Stratejik plan, yatırım programları, il özel idaresi faaliyetleri ile personelin performans ölçütlerini görüşmek ve karara başlamak,
- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek,
- Büyükşehir belediyelerinin olduğu iller dışındaki yerlerde il çevre düzeni planı ile belediye alanları dışındaki yerlerde imar planlarını hazırlayıp karara bağlamak,
- Borçlanmaya karar vermek,
- Bütçe içi işlemler ile Türk Ticaret Kanunu'na tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek,
- Taşınmaz mal alımı, satımı, trampa edilmesine, tahsisine, tahsis şeklinin değişmesine, veya tahsisli bir taşınmazın akar haline getirilmesine izin; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi yirmi beş yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde aynı hak kurulmasına karar vermek,
- Şartlı bağışları kabul etmek,
- İl özel idaresi adına imtiyaz verilmesine karar vermek, il özel idaresi yatırımlarının yap işlet veya yap işlet devret modeliyle yapılmasına, il özel idaresine ait şirketlerin özelleştirilmesine karar vermek,
- İl özel idaresi tarafından çıkarılan yönetmelikleri kabul etmek,
- Norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesini kabul etmek,

- Yurt içinde ve yurt dışındaki mahalli idareler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek,
- Diğer mahalli idareler ile birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek,
- İl özel idaresine kanunlarla verilen görev ve hizmetler dışında kalan ve ilgililerin isteğine bağlı olan hizmetler karşılığı alınacak ücret tarifesini belirlemek,
- 5393 sayılı Kanun'un 47 maddesine göre sözleşmeli personelin ücretlerini belirlemek,
- 5302 sayılı Kanun'un 39. maddesine göre vali tarafından hazırlanan faaliyet raporunu görüşmek,
- Yıllara dağılan işlerin yapılmasına karar vermek,
- 5302 sayılı Kanun'un 51. maddesine göre borçlanmaya karar vermek,
- İl özel idaresinin görev alanına giren konularda düzenleyici karar almak,
- 5302 sayılı Kanun'un 62. maddesine göre uluslararası organizasyonlara üyeliğe karar vermek,
- 5302 sayılı Kanun'un 64. maddesine göre diğer kurum ve kuruluşlarla ortak hizmet projelerinin yürütülmesine karar vermek.

İl genel meclisine İl Özel İdaresi Kanununda yukarıda verilen görevlere ek olarak diğer mevzuat ile de birçok görev verilmiştir. Bunlar (Salihoğlu, 2019, s.35):

- 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu'nun 2. maddesine göre Kaymakamlıklarda bulunan Sosyal yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına hayırseverler arasından iki üye seçmek,
- 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un 5. maddesine göre İller Bankası genel kurulunda ili temsil etmek üzere bir üye seçmek,
- İl ve ilçe insan hakları kurullarına il genel meclisi bir üye seçer,
- 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu'nun 7. maddesine göre il özel idaresinin ortağı olduğu organize sanayi bölgeleri müteşebbis heyetine üye seçmek,
- 5225 sayılı Kültür ve Yatırımları ve Girişimlerini Teşvik Kanunu'nun 5. maddesine göre bu kanunun belirlediği işler amacıyla il özel idaresi mülkiyetindeki arazilerin tahsisine karar vermek,

- 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun göre mahalli idare birliklerine üye olmaya karar vermek ve bu mahalli idare birliği meclisinde temsil edecek üye veya üyeleri seçmek,
- Köylere hizmet götürme birliklerine ödenek aktarılmasına karar vermek,
- 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenmesi Kanununun'a göre il özel idaresinin yetki alanı içinde yapılacak yenileme uygulamalarında il genel meclisi kararı gereklidir,
- Mülki Ayrılma ve Birleşme İle Köy Kurulması Hakkında Yönetmelik gereğince idari ayrılma ile birleşmelerde ve köy kurulmasında il genel meclisi gerekçeli olarak istişari nitelikte karar verir,
- 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 27. maddesine göre il çevre düzeni planında açıkça belirtilmediği durumda ve ihtiyaç halinde, köyün gelişme düzeyi ve potansiyeline bakılarak bu alanlarda yapılaşma kararları ve ifraz şartları büyükşehir olan illerin dışında il genel meclisi kararıyla yapılır,
- 22.02.2018 tarihli Otopark Yönetmeliği'nin 1. ve 12. maddelerine göre belediye mücavir alanları dışında yönetmelikle verilen görevler kapsamında kararlar il genel meclisince alınır,
- 237 sayılı Taşıt Kanunu'na göre il özel idareleri il genel meclisi kararıyla taşıt alabilirler,
- 18.012007 tarihli Taşınır Mal Yönetmeliğine göre taşınır malların devri için il genel meclisi kararı gereklidir,
- 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre il özel idaresi memurlarına sosyal denge tazminatı il genel meclisi kararıyla verilir,
- 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun ile belediye meclislerine verilen yetkiler mücavir alan dışında il genel meclisine aittir.

2.2.3.5.2. İl Encümeni

İl encümeni; il genel meclisince karar verilecek konuların ilk değerlendirmesini yapan ve ağırlıklı olarak yürütmeye ilişkin işlevleri yerine getiren organdır (Eryılmaz, 2014, s.185). Bu bakımdan encümen il özel idaresinin yürütme ve danışma organıdır (Toprak, 2014, s.104). Encümen iki tür üyeden oluşur bunlar; seçimle gelen ve il özel idaresi birim amirlerinden atananlardan meydana gelir. 5302 sayılı kanununun 25, 26, 27 ve 28. maddeleri il encümenini düzenlemiştir buna göre il encümeni valinin başkanlığında genel sekreter ile il genel meclisinin

her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin birim amirleri arasından seçeceği iki üye olmak üzere toplamda yedi üyeden oluşur. Valinin bulunmadığı toplantılara genel sekreter başkanlık eder.

Görüldüğü gibi encümen seçilmiş ve atanmış üyelerden oluşmaktadır. Ancak 1913 tarihli Kanunu Muvakkat'da 1987 yılında gerçekleştirilen değişiklikle encümende atanmış üye bulunmasını iptal etmiştir (A.Y.M; 22.03. 1988, E:1987/18,K1988/23). Anayasa Mahkemesi bu kararında encümenin karar organı olması üzerine temellendirmiş ve bu nedenle Anayasa'nın 127. maddesinin emrettiği şekilde mahalli idarelerin karar organlarının tek dereceli seçimle gelmesi gerektiği ilkesine dayandırmıştır (Toprak, 2014, s.103). Ancak 5302 sayılı Kanunu'nun il encümenini tanımlayan 25. maddesinin iptali Anayasa Mahkemesi'nden istenmiş fakat buda reddedilmiştir. Gerekçe olarak ise; 5302 sayılı Kanun'da, encümenin bir yürütme organı olarak düzenlenmesine dayandırılmıştır (Kartal, 2012, s.182). Kaldı ki ilgili düzenleme, yasalaşma sürecinde İçişleri Bakanlığı'nca hazırlanan gerekçesinde encümenin idari bir yapı olarak şekillendirildiği ve il genel meclisinden seçilecek üyeler ile katılım ilkesinin işlerlik kazanacağı belirtilmiştir (Açıkgöz, 2011, s.84).

Encümen haftada en az bir defa önceden belirlenmiş gün ve saatte üye sayısının salt çoğunluğuyla olmak üzere toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla karar alır. Encümen toplantılarında çekimser oy kullanılamaz. Encümen gündemi vali tarafından belirlenmekle birlikte üyeler de gündem maddesi teklif edebilir. İl encümeni, gündemindeki konuları en geç bir hafta içinde sonuçlandırır. Alınan kararlar başkan ve toplantıya katılan üyeler tarafından imzalanmaktadır. Kararlara muhalif kalan üyeler gerekçelerini açıklamak zorundadırlar.

Vali hukuka aykırı gördüğü encümen kararlarının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen kararında direnirse karar kesinleşir. Bu durumda vali kesinleşen bu encümen kararlarının uygulamasını durdurur ve idari yargıda yürütmeyi durdurma talebiyle birlikte on gün içinde başvurusunu yapar. İtiraz Danıştay tarafından en geç altmış gün içinde karara bağlanır.

Daha önce de belirtildiği gibi 6360 sayılı eski Kanun'un aksine 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunun'nda temel olarak bir yürütme organı olarak düşünülmüş ve encümenin il genel meclisi

adına karar almasına son verilmiştir. Bu nedenle encümenin görevlerini düzenleyen 5302 sayılı kanunun 26. maddesinde bu şekilde bir görevi bulunmamaktadır (Parlak ve Ökmen, 2015, s.217). Yeni düzenlemede encümen yapısında uzmanlık niteliği ön plana çıkararak dinamik bir karar alma mekanizmasıyla yürütme yönü güçlendirilmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2017, s. 216). Bu konuda özellikle kamulaştırma kararlarını alma yetkisinin encümende olması dikkat çekicidir. Bunun dışında vergi, resim, harç dışında kalan ve belirli bir miktarı aşmayan uyuşmazlıklarda çözüm makamı olması encümenin tek başına verdiği kararlar olarak önem arz etmektedir. Fakat Toprak, encümen karar organıysa atanmış üyelere gerek olmadığını ya da encümen yürütme organıysa meclis üyelerinin gereksiz olduğunu belirtmektedir (Toprak, 2014, s.104).

2.2.3.5.2.1. İl Encümenin Görevleri

5302sayılı Kanun'un 26. maddesi il encümenin görevlerini düzenlemiştir buna göre;

- Stratejik planı, yıllık çalışma programı ve bütçe ile kesin hesabı inceleyip il genel meclisine bildirmek.
- Kamulaştırma kararı almak,
- Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,
- Vergi, resim, harçlar dışında kalan ve değeri beş bin lirayı aşmayan anlaşmazlıkları sulhen çözmek,
- Öngörülme yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek,
- Kanunda öngörülen cezaları vermek,
- Taşınmaz mal satımın, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak ve süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek,
- Belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek,
- 5302 sayılı Kanun'un 47. maddesine göre vali tarafından Mart ayında gönderilen kesin hesabı inceleyerek meclise sunmak,
- 5302 sayılı Kanun'un 56. maddesine göre idari yaptırım kararlarını vermek.

2.2.3.5.2.2. İl Encümen Üyeliğinin Sona Ermesi

Encümen üyeliği ölüm ve istifa hallerinde kendiliğinden son bulur. İl encümen üyesi memurlarının görevlerinden ayrılmaları halinde encümen üyelikleri de son bulur. İl encümen üyeliği yürütmeye ilişkin bir görevdir, bu nedenle encümen üyelerinin seçilmiş yada atanmış üyelerinin görevi ihmal veya kötüye kullanma eylemleriyle ilgili olarak 4483 sayılı Kanun hükümlerini uygulamak gerekir. Vali tarafından seçilen memur üyelerden, görevi ihmal eden olursa yine vali tarafından değiştirilebilir (Salihoğlu, 2019, s.150).

2.2.3.5.3. Vali

Vali ilde hem il genel idaresinin başı hem de il özel idaresinin başı ve yürütme organıdır. Valiler doğrudan Cumhurbaşkanlığı tarafından Cumhurbaşkanlığı kararıyla atanır.

İl özel idaresinin yürütme organı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Bu nedenle vali, il özel idaresinin hak ve çıkarlarını korur ve bu amaca uygun olarak stratejik plana uygun şekilde kurumu idare eder. Vali bununla birlikte il encümenine de başkanlık eder (Ulusoy ve Akdemir, 2017, s.209). Vali görev yetkilerinin bir kısmını -uygun gördüğü durumlarda- vali yardımcılara, yöneticilik görevi bulunan il özel idaresi görevlileri ile ilçelerde kaymakamlara devredebilir.

İl özel idaresi yönetimi yürütme alanında validen sonra genel sekreter gelmektedir. Genel sekreter il özel idaresinin valinin emirleri doğrultusunda ve vali adına ilgili mevzuat, stratejik plana uygun olarak yerine getirir (Reyhan ve Reyhan, 2019, s. 344).

Vali il özel idaresini yönetim faaliyetleri açısından il genel meclisinin ve il encümeninin denetimine tabidir. Vali bir önceki yıl faaliyet raporunu il encümenine inceledikten sonra mart ayı toplantısında meclise getirir. Meclis tarafından dörtte üç çoğunlukla yeterli görülmezse, yetersizlik kararı verilmiş olur ve karar bir tutanakla birlikte meclis başkanı tarafından İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. Ancak güvensizlik oyu vererek valiyi düşürme gibi bir durum mümkün değildir. Bu nedenle belediyelerin aksine güçlü bir denetim şekli değildir (Ulusoy ve Akdemir, 2017, s209).

2004 yılında, 5302 sayılı Kanun ile getirilen düzenleme ile valilerin il genel meclisinin başkanı olma yetkileri son bulmuştur. Yani sadece il özel idaresinin yürütme organı, tüzelkişiliğinin temsilcisidir.

5302 sayılı Kanun'un ilk çıktığı zaman temel amacının valinin olabildiğince il özel idaresi yapısında etkisinin azaltılmaya çalışıldığı göze çarpmaktadır. Valinin il genel meclisi başkanlığından alınışı ve il özel idaresi ile ilgili görev ve yetkilerinin devredilmesi şeklinde getirilen düzenlemelerle bu durumu görmekteyiz. Valinin yeni durumu ile ilgili bir başka husus ise il özel idaresi yürütme organı olan vali, genel meclis sürecinin tamamen dışındadır. Belediye başkanlarının aksine valiler karar mekanizmasının dışında tutulurken aynı karar organına karşı hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu tutulmuştur. Kimi kesimler, 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu'ndan sonra, valinin önceki durumuna kıyasla güçsüz konumunun ve merkezi idarenin temsilci olan valinin il özel idare yapısı içerisinde halen var olmasının demokratik ve özerk yönetim ilkesine zarar verdiğini söylerken, yine daha merkeziyetçi ve üniter devlet yasının önceliği açısından bakanlar ise, valinin yeni konumunu idarenin bütünlüğü ilkesine aykırı bulmaktadır (Kartal, 2012, s.185). Özerk yapılar olan il özel idarelerinin yürütme organının vali olması özerkliğe aykırı olduğu iddia edilse bile Anayasa'nın 127 maddesine göre yerel yönetimlerin sadece karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi yeterli sayılmaktadır. Bu nedenle valinin il özel idaresinin başında bulunması Anayasaya uygundur (Ulusoy ve Akdemir, 2017, s.209).

Valinin il genel meclisi başkanlığını yürütmesi uygulamasına son verilse de vali halen encümenin başıdır ve il genel meclisinde vali tarafından görüşülmesi istenen konular ilk toplantıda gündeme alınmak zorundadır. Yine valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmemektedir. Hizmetlerin yürütümünün il çapında koordinasyonu vali tarafından sağlanır. Ayrıca il özel idaresinin kendine verilen görevleri aksatması durumunda bu görevler merkezi idare adına vali tarafından yerine getirilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2017, s. 209).

2.2.3.5.3.1. Valinin Görev ve Yetkileri

5302 sayılı Kanunu'nun başta 30. ve 31. maddelerinde olmak üzere diğer maddeler de sayılmıştır. Valilerin il özel idaresindeki görevleri şunlardır;

- İl özel idaresinin başı olarak il özel idaresini yönetmek, il özel idaresinin çıkaklarını korumak,
- İl özel idaresini stratejik plana uygun şekilde idare etmek, kurumsal stratejisini oluşturmak ve bu stratejiye uygun bütçe, personel performans ölçülerini hazırlamak, uygulamak, değerlendirmek ve bunlarla ilgili raporları meclise sunmak,
- İl özel idaresini devlet dairelerinde, törenlerde ve davalı veya davacı olduğu yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek,
- İl encümenine başkanlık etmek,
- İl özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek,
- İl özel idaresinin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek,
- Yetkili organların kararları alındıktan sonra sözleşmeleri imzalamak,
- İl genel meclisi ve il encümeninin kararlarını uygulamak,
- Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümen yetkisi dışında kalan aktarmalara karar vermek,
- İl özel idaresi personelini atamak,
- İl özel idaresini ve bağlı işletmeleri denetlemek,
- Şartsız bağışları kabul etmek,
- Bütçede bulunan yoksullar için ayrılan ödeneğin kullanılmasını sağlamak,
- Kanunlarda görev olarak il özel idaresini ait olmakla birlikte il genel meclisi veya il encümenine verilmeyen yetkileri kullanmak,
- İl halkının huzur ve esenliği için gereken tedbirleri almak,
- İlin stratejik planını ve yıllık performans planını hazırlamak valinin görevidir,
- Hizmet yürütümlerinde yerel yönetimler arasındaki uyum vali tarafından sağlanır,
- 5302 sayılı Kanununun 18. maddesine göre bir önceki yıl faaliyet raporunu mart ayı toplantısında meclise sunar,
- 5302 sayılı Kanununun 27. maddesine göre encümen gündemi hazırlamak,
- 5302 sayılı Kanununun 39. maddesine göre faaliyet raporunu hazırlamak,
- 5302 sayılı Kanun'un 40. maddesine göre; il özel idaresi hizmetlerinin ciddi şekilde aksatıldığı ve bu durumun önemli bir sıkıntı arz etmesi durumunda ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hakiminin durumu belirlemesi halinde, İçişleri Bakanlığı aksamanın giderilmesini il özel idaresinden ister. Gereği yapılmazsa o ilin valisinden ister. Bu durumda ilgili vali hizmetteki aksamayı öncelikli olarak il özel idaresinin araç

gereci olmak üzere giderir. Buda yetmez ise kamu kurum ve kuruluşlarının imkanlarını kullanır. Bu nedenle ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İlbank'a bildirilir,

- 5302 sayılı Kanun'un 45. maddesine göre bütçeyi hazırlamak,
- 5302 sayılı Kanunu'nun 47. maddesine göre il özel idaresinin bir önceki yıl kesin hesabı mart ayı toplantısında encümene sunmak,
- 5302 sayılı Kanun'una uygun olarak yetkili olduğu konularda para ve işyeri kapatma cezalarını uygulamak.

2.2.3.6. İl Özel İdaresi Organlarını Görevden Uzaklaştırma

5302 sayılı Kanunu'nun 34. maddesine göre görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle soruşturma veya kovuşturma açılan il özel idaresi organları veya bu organların üyeleri geçici olarak görevden uzaklaştırılabilir. Uzaklaştırma kararı iki ayda bir gözden geçirilir. Devamında kamu yararı bulunmayan görevden uzaklaştırmalar kaldırılır. Soruşturma veya kovuşturmalarda, sonucu takipsizlik veya beraatla sonuçlandığı durumlarda görevden uzaklaştırma kararının kaldırılması gerekmektedir.

2.2.3.7. İl Özel İdaresinin Teşkilat ve Personel Yapısı

5302 sayılı Kanun il özel idaresi teşkilat yapısını büyük ve esnek bir şekilde tasarlamıştır. Böylece ihtiyaç ve şartlara göre değişebilen bir teşkilat yapısı oluşturulmak istenmiştir (Parlak ve Ökmen, 2015, s.211). 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 35. maddesine göre; il özel idare teşkilatı, genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşmaktadır. İhtiyaç halinde il genel meclisinin kararıyla bu birimlerin dışında yeni birimler oluşturulabilir. Bu düzenleme ile il özel idaresinin örgütlenme yapısında il genel meclisi kararlarının temel alınması ile merkezi idarenin onay aşaması bulunmaması göze çarpmaktadır (Güler, 2005, s.109).

İl özel idareleri 5302 sayılı Kanun'un 85. maddesine göre; sözleşmeli personel ve kısmi zamanlı sözleşmeli personel çalıştırabilirler. Bunun için Belediye Kanunu'nun 49. maddesi gereğince işlemler yürütülmektedir. Ayrıca valinin kararı doğrultusunda ve ilgili kamu görevlisinin isteği ve kamu kurumunun muvakkati ile, kamu kurum ve kuruluşlarının memurları il özel idaresine

yönetici olarak atanabilmektedir. Kamu kurumlarından atanan memurlar görev sürelerinde kurumlarında izinli sayılmaktadır (Parlak ve Doğan, 2021, s.249).

5302 sayılı Kanunu'nun getirdiği iki değişiklik genel sekreterlik yapısının oluşturulması ve norm kadro uygulamasıdır. Genel sekreterlik müessesesinin oluşturulması validen sonra yeni bir icra organının il özel idaresine eklenmesini sağlamıştır. Norm kadro uygulaması ve personel performans kriterlerinin getirilmesi ise daha işlevsel bir personel sisteminin oluşturulma çabasını ortaya koymaktadır (Parlak ve Ökmen, 2015, s. 221). Ayrıca ilçelerde il özel idaresi işlerini görmek üzere kaymakama bağlı ilçe özel idare müdürlükleri kurulabilmektedir.

2.2.3.7.1. Genel Sekreterlik

5302 sayılı Kanun'un 35. maddesine göre; genel sekreter il özel idaresini vali adına ve onun direktifleri doğrultusunda mevzuat, encümen, genel meclis kararları ve il özel idaresi stratejik planı ile yıllık çalışma programları doğrultusunda yerine getirir. Bu amaçla gereken emirleri verir. Genel sekreter yürüttüğü görevlerden dolayı valiye karşı sorumludur. Genel sekreter, valinin teklifi ve İçişleri Bakanın onayı ile atanır ve aynı şekilde görevden alınır.

2005 tarihli 5302 sayılı Kanunu ile oluşturulan ve il özel idaresinde yetki bakımından validen sonra gelen genel sekreter makamıyla vali yardımcılarını il özel idaresi faaliyetlerinde etkinliklerini kaybetmişlerdir (Parlak ve Doğan, 2021, s.248). İl özel idarelerinin ayrıca iki genel sekreter yardımcısı kadrosu da bulunur. Genel sekreter olarak atananlar, bakanlıklarda genel idare sınıfına dahil müstakil daire başkanlarının sahip olduğu tüm haklara sahiptir. Mülki idare amirleri genel sekreter olarak atanabilirler bu şekilde atanan mülki idare amirlerinin genel sekreter kadrosunda geçen süreleri mesleki kıdemlerinde geçmiş kabul edilir.

5302 sayılı Kanun ile oluşturulan genel sekreterlik makamının eski kanun dönemindeki il özel idare müdürlüğü kadrosunun fonksiyonel etkinliği bakımından çok farklı olmadığı görülmektedir. Fakat oluşturulan "genel sekreterlik" kadrosuyla daha prestijli ve maddi katkılarının artırılmasıyla daha istenilen bir konuma getirilmiştir (Kartal, 2012, s.191).

2.2.3.7.2. Birim Amirleri

5302 sayılı Kanun'un 35. maddesine göre; genel sekreterliğin dışında, mali işleri, sağlık işleri, imar, insan kaynakları ve hukuk işleri birimlerinin mecburi olarak il özel idarelerinde yer alması gereken birimler olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca bu birimler ile birlikte ilin ihtiyaçları ve özelliklerine göre il genel meclisinin kararıyla başka idari birimler kurulabilir. Tüm bu birimler müdürlük olarak teşkilatlandırılır.

2.2.3.7.3. İl Özel İdaresinin İlçe Teşkilatı

5302 sayılı Kanun'a göre, ilçelerde il özel idaresi işlerini görmek üzere kaymakama bağlı ilçe özel idare teşkilatı açılabilir. İlçe özel idare teşkilatları zorunlu olarak kurulması gereken teşkilatlar değildir, isteğe bağlı olarak açılabilirler. İl Özel İdaresi Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Yönetmeliğin 17. maddesine göre; ilçe özel idare işlerini görmek üzere gerekli olan idari ve teknik personel ile sağlık ve yardımcı personel il özel idare norm kadrosundan eksiltilmek şartıyla ilçe özel idarelerine kadro aktarımı şeklinde karşılanır.

2.2.3.8. İl Özel İdaresinin Mali Yapısı

İl özel idaresi gelir yapısını incelediğimizde kendisine verilen görevleri yerine getirmesine yetecek bir yapı arz etmemektedir. Bu durum gerek 1961 Anayasası'nın 116. maddesine gerekse 1982 Anayasası'nın 127. maddesindeki yerel idarelere aktarılacak kaynağın görevleri ile orantılı olması şartına hiçbir zaman uyulmamış ve kendi öz kaynaklarını oluşturma imkânına da kavuşmamıştır (Kartal, 2012, s.1996).

İl özel idareleri 1950'li yıllara kadar GSMH'nin %2,5'una, genel bütçenin ise %3'ü gibi bir orana sahipti. Ancak bu pay bugün için %1'in altında çok önemsiz rakamlara inmiş durumdadır (Çınar ve Güler, 2004, s. 47). İl özel idareleri 1913'den 1935'e süregelen dönemde gelirlerinin yaklaşık dörtte üçü merkezi idare tarafından ayrılan paylardan oluşmuştur. Ancak 1935-1970 yılları arasında il özel idaresinin gelir yapısı merkezi idarenin yardımlarından değil kendisine ait vergi, resim ve harçlardan oluşmaktaydı. Bu dönemde merkezi idarenin doğrudan ayırdığı kaynaklardan pay almamakla birlikte merkezden il özel idarelerine transfer yardımları devam etmiştir (Güler, 2010, s.268). İl özel idaresinin mahalli vergilere dayalı yapısı 1970'li yıllardan

itibaren yerini merkezi idarenin ayırmış olduğu paylara bırakmıştır. Ayrıca belediyelerce toplanan kimi vergilerden il özel idarelerine pay verilmesi yolu da tercihen devam etmiştir (Güler, 1994, s.19). İki binli yıllarla birlikte il özel idarelerine, belediyelerin emlak vergisinden tahsil ederek pay aktarması uygulaması son bulmuştur. Merkezden ayrılan bağış ve yardımlar artmıştır (Güler, 2010, s. 269).

1920'li yıllarda yerel yönetimler gelirleri içindeki toplamın %60'ı il özel idarelerinin gelirlerinden oluşmaktaydı. Ancak bu oranın 1980'lerde %18'lere gerilediğini görmekteyiz (Güler, 1994, s 17). Ayrıca Cumhuriyetin ilk yıllarında il özel idaresinin gelirleri devlet gelirlerinin oldukça önemli bir bölümünü oluşturmaktayken, 1940'lardan itibaren bu oran hızla düşmüştür. İl özel idarelerinin devlet gelirleri içindeki oranı 1930-1940 arası %23,59 iken, günümüzde bu oran oldukça önemsizdir. İl özel idaresi gelirlerinin devlet gelirleri içindeki oranın bu şekilde düşüşü idari merkezileşmenin de bir yansıması olarak okunabilir. Kaldı ki bugün il özel idaresinin gelirlerini bütüncül olarak düzenleyen bir il özel idaresi gelirler kanunu bulunmamaktadır. Ancak, tıpkı il özel idaresi gibi Anayasamızca belirlenmiş bir mahalli idare olan belediyelerin ayrı bir gelir kanunu bulunmaktadır (Başsoy, 1992, 2-16).

Günümüzde il özel idaresi gelirleri; öz gelirler, devlet yardımları, olağanüstü gelirler ve devlet gelirlerinden ayrılan paylardan oluşmaktadır. 5302 sayılı İl Özel idaresi Kanununun 42. maddesi il özel idaresinin gelirlerini, 43. maddesi ise giderlerini belirtmektedir. Ayrıca 2008 tarihli 5779 sayılı İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile; genel bütçe vergi gelirlerinin tahsilat toplamı üzerinden %0,50'i il özel idarelerine aktarılmaktadır. Bu pay paylaşılmasında %50'si iller nüfusu, %10'u illerin yüz ölçümüne, %10'u köy sayısına, %15'i kırsal alan nüfusuna ve %15'i ise illerin gelişmişlik endeksi dikkate alınmak suretiyle İl Bank tarafından dağıtılır.

5302 sayılı Kanun'un 42. maddesine göre il özel idaresinin gelirleri şunlardır;

- Kanunlarca belirlenmiş vergi, resim, harç ve katılma payları,
- Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar,
- Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler,
- Taşınır ve taşınmaz malları kira, satış ve başka yollarla değerlendirilmesi sonucu elde edilen gelirler,

- İl özel idaresince yerine getirilen hizmetler karşılığı ücretler,
- Faiz ve ceza gelirleri,
- Bağışlar,
- Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı elde edilen gelirler.

İl özel idaresinin 5302 sayılı yasa dışında başka kanun ve yönetmeliklerce sağlanan gelirleri de bulunmaktadır. Çeltik Ekim Yasası, Taşocakları Nizamnamesi uyarınca taşocaklarının işletilmesinden sağlanan pay ile orman ürünlerinden elde edilen gelirler, basımevi, fidanlık gibi kurumsal hasıllar ve iskele, kayık ve sallardan sağlanan geçiş paraları gibi (Karakılçık, 2016, s.157; Parlak ve Ökmen 2015, s.229). Ayrıca belediyelerin tahsil ettiği emlak vergisinde il özel idaresine %15 pay ayrılmaktadır.

İl özel idaresinin giderleri ise 5302 sayılı Kanun'un 43. maddesinde düzenlenmiştir buna göre;

- İl özel idaresi binaları, tesis, araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakım ve onarımı için yapılan giderler,
- Personel ve seçimle gelen meclis üyelerinin maaş, ödenek, huzur hakkı, yolluklar ve diğer giderler,
- Her türlü alt yapı yapım, bakım, onarım giderleri,
- Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler,
- İl genel meclisinin belirlediği ilkeler doğrultusunda köylere ve köy birliklerine yapılacak yardımlar,
- İl özel idaresinin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı, üyelik aidat giderleri,
- Faiz ve borçlanmaya ait diğer giderler ve sigorta giderleri,
- Muhtaç kimselere yapılacak yardımlar,
- Dava takip ve icra giderleri,
- Temsil, tören, ağırlama giderleri,
- Avukatlık danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler,
- Yurt dışı ve yurt içi ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri,
- Sosyo-kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler,

- Özel idare hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri,
- Doğal afet giderleri,
- Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla yapılan diğer harcamalardır.

Harcamalarla ilgili olarak 5302 sayılı Yasa'nın 46. maddesi, harcama yetkilisi olarak ödenek tahsis edilen her bir birimin en üst amirinin harcama yetkilisi olduğunu, ilçelerde harcama yetkilisinin kaymakam olduğu ve ilçelere gönderilecek ödeneklerde il özel idaresi mali kontrol yetkilisi tarafından vize edilmesinin yeterli olduğunu belirtmektedir. İl özel idarelerinde harcama birimleri ise genel sekreterlik ve şube müdürlüklerindedir (Güngör, 2007, s 41).

2.2.3.8.1. İl Özel İdare Bütçesi

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idaresi bütçesinde onay süreci uygulamasını sonlandırmıştır. 3360 sayılı Kanun da bütçenin yürürlüğe girebilmesi için İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile olabilmekteydi. Ancak yeni kanun ile getirilen düzenleme sonrası bütçenin yürürlüğe girebilmesi için meclisin kabulü yeterli sayılmaktadır.

5302 sayılı Kanun'un 45. maddesine göre vali tarafından hazırlanan bütçe Eylül ayı başında il encümenine sunulur. Encümen bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının ilk gününden önce il genel meclisine sunar. İl genel meclisi bütçeyi aynen veya değiştirerek onaylar. Ancak meclis bütçe denkliliğini bozacak biçimde gider artırıcı veya gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Bütçe tasarısının süresi içerisinde kesinleşmemesi durumunda vali, görüşüyle birlikte durumu İçişleri Bakanlığı'na bildirir. İçişleri Bakanı'nın otuz gün içerisinde vereceği karar kesindir.

Ayrıca her yıl uygulanan bütçenin kesin hesabı ilgili olduğu yılın bitiminden sonra gelen mart ayı içerisinde vali tarafından il encümenine sunulur ve kesin hesap il genel meclisinin mayıs ayı toplantısında karar bağlanır.

2.3. TÜRKİYENİN YEREL YÖNETİM SİSTEMİNDE DEĞİŞİM

2.3.1. 2000’li Yıllarda Yerel Yönetim Alanında Güncellenen Mevzuat

1980’li yıllardan itibaren yoğunlaşan yapısal reform çabalarının ilk kısmını iktisadi, mali serbestleşme ve özelleştirme uygulamaları oluştururken, 2000’li yıllarda gerçekleşen reform süreci merkez ve yerel ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi üzerine yoğunlaşılacak bir dönem olmuştur (Turan,2015, s.316). Yine Türkiye’de devletin idari yapısındaki dönüşüm 90’lı yıllarda hız kazanmış olmakla birlikte 2000’li yıllarda gerçekleşen reformlar kendine özgü nitelikleri ile önceki dönemlerden ayrılmaktadır. Uzun süreden sonra ilk kez bir patinin tek başına iktidarı güçlü şekilde ele aldığı bir dönemdir. Bu durum hükümetin yaptığı yönetim reformlarında kendisine oldukça büyük avantaj sağlamıştır. Bu durum yerel yönetim alanındaki reformların güçlü bir şekilde ortaya çıkışının ve kolayca gerçekleşmesinin nedenini açıklamaktadır. Bununla birlikte sürecin ilk döneminde yerelleşme yönündeki reformların ilerleyen dönemde merkezileşme yönünde bir yönelime döndüğünü görmekteyiz (Övgün, 2013, s.153-157).

Adalet ve Kalkınma Partisi iktidara geldiği günden itibaren gerçekleştirdiği yerel yönetim reformlarında belediye sayısında azaltmaya giderek daha sade bir belediye sistemini gerçekleştirmeye çalışmıştır. Bu dönemde bürokratik mekanizma ve hiyerarşi tekrar kurgulanırken yerel yönetim sisteminde hizmetlerin büyük ölçekli yapılarca yerine getirileceği bir sistem kurulmuştur. Bilhassa büyükşehir belediyeleri üzerinde oldukça önemli sistem değişiklikleri gerçekleşmiştir. Bu süreçte aynı zamanda mülki idare sistemi de değişikliğe uğramış, yetkileri azaltılmış ve yerel idarelere bu yetkiler aktarılmıştır. Fakat kurulan sistem merkezi idarenin taşra teşkilatının gücünü zayıflatırken yerelde yeni merkezlerin oluşmasına neden olmuştur. Bu yeni merkezlerin oluşmasıyla yereldeki güç merkezinin atanmışlardan seçilmişlere geçmesi, merkezileşmenin yönetsellikten siyasi alana kaymasına neden olmuştur (Öçal, 2015, s. 273-279).

2000 sonrası dönemde, yerel yönetimlerin sınırlarının siyasi ve ekonomik sebeplerle hızlı bir şekilde değişime uğradığını görülmektedir. Belediye sınırlarının büyümesi yerel siyaset ve katılım süreçlerinde çok önemli değişikliklere sebep olmuştur. Belediye sınırlarının genişlemesinde temel gerekçe aynı bölgede birçok yerel birimin bulunması planlama, imar, yatırım uygulamalarında sorunlara yol açtığı ve özellikle bu durumun önüne geçilerek imar

uygulamalarında standardın sağlanması olarak ortaya koyulmaktadır (Çınar vd., 2013, s.207-209). Yine getirilen düzenlemeler ile merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılmak suretiyle yerel yönetimleri güçlendirici adımlar atılmıştır (Öçal, 2015, s.271).

Bu dönemin ilk yarısına hakim olan anlayışı görebilmek için 5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısına göz atmak gerekmektedir. Getirilen düzenlemeler ile devletin merkez yerel ilişkileri tekrar kurgulanmakta ve idari yapı yerel yönetimler temelinde tekrar örgütlenmekteydi. Tasarının getirdiği sistemde İçişleri, Milli Savunma, Adalet, Maliye ve Sosyal Güvenlik Bakanlıkları dışındaki tüm Bakanlıkların taşra teşkilatları kaldırılıyor ve personel, araç gereç, alacak ve borçları ile ödenekleri yerel yönetimlere devrediliyordu. Ancak bu yasa tasarısı Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş ve daha sonrasında tekrar yasallaşmayarak meclis gündemine gelmemiştir.

Bu dönemde yerel yönetimler alanında yapılan temel düzenlemeler sırasıyla 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası, 2005 tarihli 5302 sayılı İl özel idaresi kanunu, 2005 tarihli 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'lardır. Yine aynı dönemde çıkarılan Kamu Mali yönetimi ve Kontrol Kanunu'na yerel yönetimlerinde alınmasıyla hesap verebilirlik, saydamlık ile stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme temelli bir sistem oluşturulması amaçlanmıştır (Önder ve Güler, 2021, s. 376).

Yerel yönetimler alanında yapılan bir başka düzenleme mali alanda yapılmıştır. 5779 sayılı İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'da yapılan değişikliklerle mahalli idarelerin aldıkları oranlar tekrar belirlenmiş ve artırılmıştır. Ancak yerel yönetimlerin kaynak bakımından merkezi idareye bağlılığının devam ettiğini görmekteyiz.

5393 sayılı Belediye Kanunu gerekçesinde gerçekleştirilmek istenen amaç şu şekilde izah edilmiştir; "*mahalli idarelerin temel değerleri olan demokrasi, özerklik, katılım ve etkinlik ilkeleri*" temel olarak alındığı belirtilmiş yine gerekçede özerklikten ne anlaşılması gerektiği açıklanmıştır; "*...mahalli idarelere kanunlarla verilen görev ve hizmetleri kendi organlarının*

kararıyla ve kendi sorumlulukları altında yerine getirmeleridir...” (www.tbmm.gov.tr/d22/1-1038.pdf). Belediye Kanunu belediyeyi; “*belde sakinlerinin mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*” olarak tanımlamıştır. Kanunda belediye tanımında geçen idari ve mali özerklik tanımlaması Anayasa’da bulunmasına rağmen mevzuat olarak ilk kez kanun metninde yer almıştır. Yine belediyelerin sahip oldukları kamu tüzel kişiliği ile hiyerarşik bir tabiiyetlerinin olmadığı ve tüm merkezi idare kuruluşlarıyla doğrudan yazışabilecekleri yerel yönetim mevzuatında yer verilmiştir (Önder ve Güler, 2015, 378).

Yerel yönetimlerin sahip oldukları güç, merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki yetki ve mali kaynak paylaşımından ortaya çıkar. 2000 sonrası süreçte 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda belediyelerin görevleri liste yöntemiyle sayma yoluyla belirlenmişken 5393 sayılı kanunda “mahalli müşterek olmak şartıyla” her türlü hizmeti yerine getirebileceği belirtilmiştir. Yapılan düzenleme ile belediye görevlerinde liste usulü sayma yönetiminden vazgeçilerek belediyeler genel görev ilkesi temelinde mahalli müşterek her türlü hizmet ve yatırımı yapabilecek güç ve yetkiye kavuşmuşlardır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun getirdiği sistemde belediye meclisinin her ay düzenli toplanması, denetim yollarına sahip olması, belediye encümenine meclis üyelerinden de alınması ve belediye meclisinde oluşturulan ihtisas komisyonlarının meclisleri daha güçlü hale getirdikleri görülmektedir. Belediye Yasasında yeni kamu yönetimi anlayışının etkileri bariz olarak ortaya çıkmakta ve yönetişimci bir anlayışı yansıtmaktadır. Kanun’un 41. maddesinde nüfusu elli binin üzerinde olan belediyeler için stratejik plan ve performans programı hazırlama zorunluluğu getirilmiş ve stratejik planın hazırlanmasında sivil toplum kuruluşlarının görüşü alınacağı belirtilmiştir. Kent konseyleri 5393 sayılı Kanun ile hukuki zemine kavuşmuştur (Önder ve Güler, 2015, s.381).

2004 yılına kadar yürürlükte kalan 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu bu tarihte çıkarılan 5216 sayılı Kanun ile yerini yeni Büyükşehir Belediye kanununa bırakmıştır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu yürürlükten kaldırılan 3030 sayılı Kanun da olduğu gibi Büyükşehir organlarını büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı olarak devam ettirmiştir. Yine büyükşehirlerde özellikle il özel idarelerinin kapatılması ve büyükşehirlerin sınırlarının mülki sınırlara ulaşmasıyla birlikte,

büyükşehir belediye başkanının oldukça güçlü bir konuma geldiği görülmektedir. Yapılan bu değişiklikle etkili ve güçlü bir yerel liderlik modeli oluşmuştur (Önder ve Güler, 2015, s.387).

5216 sayılı Kanun'un çıkarılma gerekçesi iki konu üzerinde toplanmaktadır. İlki konjonktürel sebepler, ikincisi ise idari yapılanma ve işleyişle ilgili. Küreselleşme sonucunda büyükşehirlerin önemi artmış ve küresel meta zincirindeki yerleri ve dünya ticaretindeki konumları dolayısıyla ekonomik kalkınmanın motoru olarak görülmektedirler. Ayrıca büyükşehirlerin yaşadığı kentsel problemlerin çözümü amaçlanmaktadır. Bu sorunların temel nedeni kentsel alanda birden çok birimin sorunların çözümünde yetkili olması bu durumun sonucunda planlama, imar uyumsuzlukları, kaynakların israf edilmesi, çarpık kentleşme gibi sorunlar ortaya çıkmaktadır (Zengin, 2014, s.97).

5216 sayılı Kanun ilk yasallaştığında büyükşehir belediyesini şu şekilde tanımlamıştır: *“En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyon sağlayan; kanunlarda verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir.”* Getirilen düzenlemeler ile büyükşehir belediyesi statüsü kazanabilmek için ilk kez nüfus şartı getirilmiştir. Yine getirilen bir başka önemli yenilik ise pergel düzenlemesi olarak adlandırılan büyükşehirlerin nüfuslarına göre belirlenen yarı çaplar esas alınarak büyük şehir sınırlarının belirlenmesidir. Yasa ayrıca belde belediyelerini belirten alt düzey belediye tanımı ilk kademe olarak değiştirilmiştir (Zengin, 2014, s.97-100).

5216 sayılı Kanun'un getirdiği bir başka önemli düzenleme ulaşım ve altyapı hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla iki merkezin meydana getirilmesidir. Birincisi Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME), ikincisi Ulaşım Koordinasyon merkezi (UKOME) yapılarının oluşturulmasıdır. Oluşturulan bu iki yapı merkezi idareyle mahalli idarelerin kurumsal iş birliği çerçevesinde faaliyet yürütmektedirler. AYKOME kamu kurumları tarafından büyükşehir içerisinde yapılacak altyapı yatırımlarına, kalkınma programı ile yıllık programlara göre oluşturulan planlamalara son halini verir. UKOME ise, her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyonunu oluşturmak amacıyla kurulmuştur. Bu oluşturulan merkezlerin almış olduğu kararlar kamu kurumları ile belediyeleri bağlayıcı ve uyulması zorunlu kararlardır (Deniz, 2016, s.67). 5216 sayılı Büyükşehir Belediye yasası, büyükşehir belediye encümeni yapısını değiştirmiştir. 3030 sayılı Yasa ile oluşturulan büyükşehir belediye encümeni tamamen

atanmışlardan oluşmaktayken 5216 sayılı Kanun beş atanmış, beş seçilmiş üyeden oluşan karma bir model ortaya çıkarmıştır (Şengül, 2020, s. 162).

6 Mart 2008 tarihinde ise 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile ilk kademe belediyeleri kaldırılmıştır. Bu değişiklikle büyükşehirdeki iki kademeli yapıdan 3030 sayılı kanundaki sisteme geri dönmüştür. Tüzel kişilikleri son bulan ilk kademe belediyeleri bağlı oldukları ilçe belediyelerine mahalle olarak bağlanmışlardır (Deniz, 2019, s.165). Ayrıca 5747 sayılı Kanun İstanbul ve Kocaeli hariç olmak üzere büyükşehir belediyesinde valilik binaları merkez olmak üzere; nüfusu bir milyona kadar olan illerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan fazla ancak iki milyondan az büyükşehir belediyesine sahip illerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan illerde ise yarıçapı elli kilometre olan alanlar içerisindeki bölgenin büyükşehir belediyelerinin sınırını oluşturacağı düzenlemesi kaldırılmıştır. Uygulanan yarıçap düzenlemesinin kaldırılması doğru bir uygulama olmuştur. Uygulanan bu yöntem bilimsellikten yoksundu ve aynı zamanda büyükşehir belediyelerine katılan yerlerdeki halkın oyunun alınmamış olması Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'na aykırı bir düzenlemeydi (Keleş, 2016, s. 327). 5747 sayılı Kanun'un iptali istemiyle Ana muhalefet Partisi CHP tarafından Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuştur. Anayasa Mahkemesi tarafından beldelerin köye dönüştürülmesi ile ilgili olarak beldelerin kapatılmasında birkaç istisna tanımış ancak bu düzenlemeyi ve diğer düzenlemeleri iptal etmemiştir. Kapatılması kararlaştırılan belediyelerden 836 belde belediyesinin Danıştay'a başvurması ve Yüksek Seçim Kurulunun Kararıyla, Danıştay'a başvuruda bulunan belediyeler kapatılmaktan kurtulmuştur (Zengin, 2014, s.101).

Ancak 2014 Mart Mahalli İdareler Genel Seçiminden sonra yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinde bulunan tüm belde belediyeleri kapatılmıştır. Yine 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi tanımı değişikliğe uğramış ve 5216 sayılı Kanun'un değiştirilen 3. maddesinde; "*Büyükşehir Belediyesi: Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olan kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini...ifade eder*" şekiline dönüştürülmesi ile büyükşehir belediyelerini Türk idare tarihinde hiç olmadığı kadar önemli bir etki ve güce sahip bir idari yapı olarak ortaya çıkarmışlardır.

Aynı dönemde il özel idareleri de önemli değişikliğe uğramıştır. 2005 tarihli 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile 1913 yılında çıkarılan, Kanunu Muvakkat'ın devamı niteliğindeki 1987 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni 5302 sayılı İl Özel idaresi Kanunu ile il özel idarelerinin güçlendirilmesi ve gerçek bir yerel yönetim olması bakımından oldukça önemli düzenlemeler hayata geçirilmiştir. İl Özel İdareleri üzerindeki vesayet önceki duruma göre oldukça azaltılmıştır. İl genel meclisinin başkanlığının vali tarafından yürütülmesi uygulaması kaldırılmış ve il genel meclisinin kendi başkanını seçmesi sağlanmıştır. İl genel meclisi toplantıları yılda iki kez yapılmaktayken, her ay düzenli toplanan bir organ haline gelmiştir. Ayrıca il genel meclisinin içinde çeşitli ihtisas komisyonları kurulması ile il genel meclislerinin sürekli işleyen bir yapı haline gelmesi sağlanmıştır. Genel sekreterlik makamının oluşturulması ile il özel idaresinin yönetiminde, bu makamın kilit konum olması sağlanmıştır (Güler, 2013b, s.287). Buna ilaveten meclis kararlarının kesinleşmesi için vali onayı şartı kaldırılmıştır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il daimi encümeninin ismi *il encümeni* olarak değiştirilmiştir. Eski yasada il daimi encümeni karar organı olarak kabul edilmekteyken yeni yasada, danışma ve yürütme organı olarak tekrar kurgulanmış ve karar alma yetkisi ortadan kaldırılmıştır.

2016 yılında Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanun'larında gerçekleşen değişikliklerle, mahalli idarelerin seçilmiş organları ile ilgili İçişleri Bakanına oldukça önemli bir vesayet yetkisi verilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanununun 45. maddesi ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 34. maddelerinde gerçekleşen değişikliklerle belediye ve il özel idaresinin seçimle gelen organları ve bu organların üyeleri hakkında terör veya görevleriyle ilgili soruşturma ve/veya yargılama durumunda İçişleri Bakanınca geçici olarak görevden uzaklaştırma ve yerlerine belediye başkan vekili görevlendirme yetkisine sahip olmuştur. Yine Belediye Kanunu 57. maddesinde gerçekleşen değişikliklerle belediyelerin terör nedeniyle hizmetleri aksatmaları durumunda vali tarafından bu yatırım ve hizmetlerin kamu kurum ve kuruluşlarına yaptırılabilmesi getirilmiştir.

Yine bu dönemde çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile oldukça önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Büyükşehir belediyeleri sınırları mülki sınırlarla birleşmiş, büyükşehir il özel idareleri kapatılmış ve başka birçok değişiklik meydana gelmiştir. 6360 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler aşağıda ayrıntılı olarak incelenecektir.

2000'li yıllarda ülkemizde gerçekleşen yerel yönetim reformlarında çelişkili bir süreç izlendiği görülmektedir. Yapılan reformların ilk kısmını oluşturan 2003- 2011 arası dönemde yerel

yapıların güçlendirildiği ve mahalli idarelere yetki ve kaynak aktarıldığı görülmektedir. 2011 yılından sonraki süreçte ise anlayışın değişmiş ve mahalli idarelerin kimi yetkilerinin merkezileşmesi yönünde bir yönelim oluşmuştur. Aynı denemde ölçek büyüme uygulamaları ile büyükşehir belediyeleri oldukça güçlü konuma getirilmiştir (Çiner ve Zengin, 2019, s. 441). Yine 2000’li yıllardan itibaren ortaya çıkan reform sürecinde ilk önceleri il özel idarelerinin ve belediyelerin birlikte öne çıkması sağlanmışken ilerleyen zamanda büyükşehir belediyelerinin daha fazla ön plana çıktığı bir süreç oluşmuştur (Apan, 2016, s.2).

2.3.2. Büyükşehir Belediyeleri Ve 6360 Sayılı Kanun İle Getirilen Yeni Yönetim Modeli

2.3.2.1. Büyükşehir Belediyeleri

Büyükşehir terimi günümüzde büyük yerleşim alanları için kullanılan bir kavramdır. Büyük kentlerin alansal olarak ve nüfus sayısının genişlemesi, etraflarındaki diğer yerleşim birimlerini kapsaması dolayısıyla bu yerleşimler için Metropol, Metropolis Metropolitan sözcükleri kullanıldığı görülmektedir. Metropolis Yunanca kökenli metro (ana, asıl) ve polis(kent) sözcüklerinden oluşmuştur. Tarihsel olarak antik çağda şehir devletlerini betimlemek üzere kullanılan kavram günümüzde büyük yerleşim merkezlerini tanımlamak için kullanılmaktadır (Tortop, 1999, s. 151).

1924, 1960 Anayasaları büyükşehirler için özel bir yönetim usulü belirlememiştir. Bununla birlikte 1580 sayılı Belediye Kanunu İstanbul için özel bir yönetim usulü belirlemiştir. Getirilen düzenleme ile İstanbul Özel Yönetimi ve İstanbul Belediyesi birleştirilerek Vali tarafından yönetilmiştir. Bu ortak yönetimin seçimle gelen meclis ve atamayla oluşan encümeni bulunmaktaydı. Oluşturulan bu yapı 1956 yılına kadar devam etmiştir. Bu tarihten sonra İstanbul Özel Yönetimi ve İstanbul Belediyesi diğer şehirlerde olduğu gibi ikili yapıda yönetilmeye başlanmıştır. (Keleş, 1985, 73; 2016, s.322). 1960’lı ve 70’li yıllarda Devlet Planlama Teşkilatı ve Hükümetlerce çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Yine 1970’li yıllarda büyük yerleşim yerleri ile ilgili olarak 100 000 nüfus şartını yerine getiren şehirlere “büyük kent belediyesi” adı verilmesi, farklı bazı yetkilerle donatılması planlanan kanun tasarısı hazırlanmış ancak yürürlüğe girmemiştir (Keleş, 2016, s.318-319).

Türk idare tarihinde ilk defa 1982 Ananasının 127. maddesinde “...*büyük yerleşim merkezleri için, özel yönetim biçimleri oluşturulabileceği...*” belirtilmiştir. Bu düzenlemeye uygun olarak 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Kanun ile uygulanmaya başlayan büyükşehir belediye yönetimi modelimiz; merkezde büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesinden oluşan iki kademeli bir idari yapılanmadan meydana gelmektedir. Bu özel yönetim ihtiyacı özellikle sanayileşme, köyden kente göç olgusuyla aşırı büyüyen, sorunları karmaşıklaşan ve koordinasyon ihtiyacı artan şehirlerin, belediyecilik uygulamalarına bir çözüm amacıyla dünyadaki örneklerine uygun olarak ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 2014, s. 204).

1984 yılında Büyük Şehir Yasası uygulanmaya başladığında sadece İstanbul, Ankara ve İzmir sosyal ve ekonomik olarak sahip oldukları özellikler ve yaşanan kentleşme sürecinin bir sonucunda bu statüye sahip oldular. Ancak Büyükşehirlere ilişkin düzenlemelerin ardından bu kentlerin sahip olmaya başladığı mali imkanlar Adana, Bursa Kayseri, Konya ve Gaziantep gibi orta büyüklükteki şehirlerin büyükşehir olma yolunda politik taleplerinin doğmasına neden olmuş ve bu şehirler büyük şehir statüsüne kavuşmuşlardır. Fakat bu süreç diğer şehirlerin de büyükşehir statüsüne kavuşmak için siyasi talep ve baskılarına neden olmuştur. 1993 yılında Büyükşehir Belediyesi Yönetimi Hakkında Kanunda yapılan değişiklikle Mersin, Antalya, Diyarbakır, Eskişehir, Kocaeli, Samsun ve Erzurum büyükşehir statüsüne kavuşmuşlardır. 1999 yılında meydana gelen büyük depremden sonra Adapazarı da büyükşehir statüsüne kavuşmuştur. Sonuçta 3030 sayılı kanun yürürlükte olduğu süreçte başta sadece üç büyükşehir için çıkarılan yasa 16 şehre genişlemiştir (Öztekin, 2018, s.437).

1984’den itibaren 20 yıl yürürlükte kalan 3030 sayılı kanun 2004 tarihinde yerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’na bırakmıştır. 5216 sayılı Kanunun ortaya çıkışında küreselleşme ve yeni sağ politikaların etkisi büyük olmuştur. 5216 sayılı Kanun gerekçesinde küreselleşmenin etkilerine uyum sağlamak olduğu açıkça ifade edilmiştir. Ayrıca çok uluslu sermayenin toplandığı alanlar olarak büyükşehirlerin ekonomik kalkınmanın öncüsü olacağı belirtilmektedir. Kaynakların büyükşehirlerde ve irili ufaklı yapılar arasında bölüştürülmesinin hizmet kalitesini olumsuz etkilediği, bu nedenle büyükşehirlerin etkinlik ve verimliliğini etkileyen sorunların çözülerek büyükşehirlere güç verilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Yine büyükşehir belediyelerinin büyük kent ve uydularıyla beraber bütünü oluşturan yapılar oldukları ve bu nedenle bu bütünlüğe zarar veren küçük yerel yapıların kaldırılması ile etkinlik, verimliliğin oluşacağı koordinasyonun sağlanacağı ve ölçek ekonomisi sayesinde mali kaynakların korunacağı kanun gerekçesinde ifade edilmektedir (Zengin, 2014, s.96-97).

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Büyük Şehri; nüfusu yedi yüz elli binin üstünde olan, kanunla statüsünü kazanan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari özerkliğe sahip, karar organı seçmenler tarafından seçilen kamu tüzel kişisi olarak tanımlamıştır. 5216 sayılı Kanun sadece büyükşehir belediyelerini yapılandırmamış ilçe ve ilk kademe belediyelerinin kurulması ile görev, yetki, gelir ile bu belediyelerin ilişkilerini de yeniden düzenlemiştir. (Sadioğlu vd., 2015, s.81; Üçer vd., 2014, s.36).

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu 2012 yılında 6360 sayılı kanunla tekrar düzenlemiştir. 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı yasa ile 5216 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle il sınırlarının tamamının büyükşehir sorumluluk alanına verilmesi ile mülki sınırlarla belediye sınırları bütünleşmiştir.

Son yapılan düzenlemeyle oldukça önemli değişiklikler gerçekleşmiş, büyükşehir sayısı 30 olmuştur. Yapılan değişiklikler büyükşehir belediyelerini oldukça güçlü konuma getirmiştir. Yine büyük şehir belediyesi olan şehirlerde il Özel İdareleri kapatılmış, köy tüzel kişilikleri ve belde belediyeleri mahalleye dönüştürülmüş ve büyükşehir belediye sınırı mülki sınırla birleştirilmiştir. 6360 sayılı kanun aşağıda ayrıntılı olarak incelenecektir.

2.3.2.2. 2012 Tarih ve 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

Bu bölümde 6360 sayılı Kanun gerekçesi, amacı, meclis çalışmalarındaki tartışmalar ile 6360 sayılı Kanun ile 30 Büyükşehirde meydana getirdiği idari değişiklikler ve Kanun'un getirdiği düzenlemeler incelenecektir.

6360 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı 3 Ekim 2012 tarihinde Bakanlar Kurulunca karara bağlanmıştır. Başbakanca 8 Ekim 2012 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulmuştur. TBMM tarafından 12 Kasım 2012 tarihinde kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanının onayı sonrası 6 Aralık 2012 tarihinde Resmî Gazetede 2014 yılında yapılacak mahalli idareler seçimlerinden sonra yürürlüğe girmek üzere yayımlanmıştır.

6360 sayılı Kanun ile 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile başlayan idari reform sürecinin devamı niteliğinde ve sadece yerel idare sistemimizi değil mülki sistemimizi değiştiren bir sürecin devamıdır (Çöpoğlu, 2017, s.139). 12/11/2012 tarihinde Kabul edilen 6360 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunları başta olmak üzere 2464 sayılı Belediye Gelirleri, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunu, 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçim Hakkında Kanun, 5682 sayılı Kanun, 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunlarında değişiklikler olmuştur.

6360 Sayılı Kanun'un temel sürükleyici ögesi "ölçek ekonomisi" kavramı olmuştur (Atmaca, 2013, s.178). Bu yasa kırsal ve kentsel alanı birlikte dönüştüren hibrit bir yapı olarak ortaya çıkmıştır (Karakılçık, 2016, s.142). 6360 sayılı Kanunun ile 30 ilde özel idareleri, 1579 belde belediyesi, 16500 köy kapatılarak tüzel kişiliklerine son verilmiştir. 30 büyükşehir mülki sınırı belediye sınırı olarak belirlenmiştir böylece 2004 yılından itibaren İstanbul ve Kocaeli de uygulanan büyükşehir ve ilçe belediyeleri için "mülki alanda yönetim sistemi" uygulaması tüm büyükşehirlerde genişlemiştir (Ökmen, 2015, s.300).

Büyükşehir belediye sistemi Türk idare sisteminde ilk olarak 1980'li yıllarda uygulanmıştır. 1982 Anayasa'sı mahalli idarelerle ilgili 127. maddesinde bulunan "büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir" hükmüne dayanılarak 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile İstanbul, Ankara ve İzmir büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Daha sonra 1986, 1987, 1988, 1992 ve 2000 yıllarında kabul edilen yasa ve kanun hükmünde kararnamelerle Bursa, Adana, Konya, Gaziantep, Samsun, Kayseri, Erzurum, Diyarbakır, İzmit, Eskişehir, Mersin, Antalya ve Sakarya şehirlerinde iki düzeyli büyükşehir belediye sistemi oluşturulmuştur (Parlak, 2015, s.118). Ancak 2012 yılında çıkarılan ve 2014 Mart Mahalli idareler genel seçimleri ile yürürlüğe giren 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun yalnızca büyükşehir statüsünde ki şehirlerin sayısını artırmakla kalmamış yerel yönetim sistemimizde çok önemli değişiklikleri beraberinde getirmiştir. 6360 sayılı Kanun'un yönetim sistemimizde yarattığı değişiklikler sonraki bölümlerde ayrıntılı olarak incelenecektir.

2.3.2.2.1. 6360 sayılı Kanun'un Gerekçeleri

Büyükşehir belediye yönetim modelimizde ve Türk idari yapısında oldukça önemli değişikliklere neden olan 6360 sayılı Kanun'un temel amacı Ak parti programında; *“hizmet siyasetinin, dolayısıyla çağdaş belediyeçilik anlayışının gerekliliği olan en yüksek verimlilikle, hızlı ve kaliteli hizmet bütünlüğünün sağlanması”* şeklinde ifade edilmiştir. Bununla birlikte yerindelik ve yerellik ilkelerine atıfla yapılarak yerele daha fazla güç ve kaynak aktararak yerel özerkliğin güçlendirilmesinin hedeflendiği belirtilmiştir (Ak Parti, 2012, S.9).

8 Ekim 2012 tarihinde Başbakan Recep Tayyip Erdoğan imzası ile meclis başkanlığına sunulan yasa tasarısının genel gerekçesinde; globalleşmiş bir dünyada yeni kamu yönetimi anlayışında etkinliğin artırılması, yurttaşın katılım süreçlerine katkısının sağlanması ve beklentilerinin karşılanması, şeffaflığın sağlanması, işlevsel, vatandaş odaklı ve “hesap verebilme” ilke ve değerlerine önem kazandırılması yazılmıştır. Tasarının bu nedenlerle değişen yönetim paradigmasına uyum sağlamak amacıyla optimal ölçekte hizmet sağlayabilecek yerel idareler oluşturmak için çıkarıldığı belirtilmiştir. Çıkarılma amacı doğrultusunda ayrıca planlamanın bölgesel temelde bütüncül hale gelmesi ve yerel idareler arasındaki koordinasyon eksikliğinden kaynaklı israfın önüne geçilmesi, ölçek ekonomilerinden yararlanılması amacının kanunun çıkarılmasında temel argümanlar olduğu ifade edilmektedir (Gül ve Batman, 2013s.31; Zengin, 2014, s.102; Apan, 2016, s. 6).

Kanun tasarısının gerekçesinde başlıca iki konu ön plana çıkmakta ve temel gerekçeleri oluşturmaktadırlar. Bunlar; planlama ve ölçek ekonomileridir. Büyükşehirlerin ortaya çıkmasındaki temel sebeplerin birden fazla mahalli idarenin aynı alanlarda yetki sahibi olmalarından kaynaklı koordinasyon sorunu ve ölçek ekonomilerinden faydalanılmamasından kaynaklanan israfın önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Günümüz koşullarında küçük ölçekteki yerel idarelerce sanayi, çevre ve ulaşım gibi sorunların çözümü mümkün görünmemektedir. Bu nedenle belediye sınırlarının mülki sınırlarla örtüşmesi ile optimal ölçekte hizmet üretme kapasitesi oluşacak ve tek merkezden hizmetlerin planlanması ve uygulanmasıyla oluşacak ölçek ekonomileri sayesinde etkinlik ve kaynakların verimli bir şekilde kullanılmasıyla maliyetlerin düşmesi sağlanacaktır (Kanun Tasarısı, 2012).

Kanunun tasarısı, 6360 sayılı kanun ile sağlanacak gelişmeleri şu şekilde belirtmiştir (Kanun tasarısı, 2012):

- Geniş alanda hizmet üreten yerel yönetimlerin gelişmiş teknolojilerle donatılması sağlanacaktır,
- Geniş ölçekte hizmet sunan yerel idareler, nitelikli personel istihdam ederek bu şekilde oluşacak uzmanlaşmanın etkinliği artıracaktır,
- Geniş ölçekli yerel idareler kaynaklarını daha verimli şekilde kullanılacaktır,
- Mülki sınırlar içinde bütünleşik yerel idareler kaynakların adil dağılımını sağlayacaktır,
- İlin tamamını kapsayan bütünleşik ve birbiriyle uyumlu imar uygulamaları oluşacaktır,

Keleş'e göre 6360 sayılı Kanun'un gerekçelerini aslında ikiye ayırabiliriz. Bu gerekçelerden ilki açık diğeri ise örtülü gerekçedir. Bunlardan açık gerekçeleri şunlar oluşturur; vatandaş memnuniyetini artırmak, hizmet kalitesini yükseltmek, vatandaşların karar süreçlerine katılmasını sağlamak, bütüncül planlamayı şehirlerde uygulayabilmek ve ölçek ekonomilerinden faydalanabilmek. Örtülü gerekçede ise; siyasi kaygılardan kaynaklı seçim temelli bir nedenden ortaya çıktığı bu sebeple kanunun aceleyle hazırlandığını belirtmektedir (Keleş, 2016, s.26). Kanunun tasarısında belirtilen gerekçelerinin soyut olduğu ve bilimsel analizden geçmeden oluşturduğu iddia edilmiştir (Zengin, 2014, s. 102).

2.3.2.2.2. 6360 Sayılı Kanun Tasarısının Meclis Görüşmeleri Sırasında Eleştirisi ve Tartışmalar

6360 sayılı Kanun Tasarısı TBMM'ye sunulması sonrası İçişleri Alt komisyonunda 11-12 Kasım 2012 tarihli toplantı tutanakları (TBMM, 2012a), İçişleri Komisyonun 10-21 Kasım 2012 tarihli tutanakları (TBMM,2012b), 388 sayılı İçişleri Komisyon Raporu, TBMM 24. Dönem 3. Yasama Yılı Genel Kurul 16, 17, 18, 19, 20, 21. Bileşimleri Tutanaklarında (TBMM,2012c) yer alan tartışmalar bir bütün olarak değerlendirilmiş yasanın geneli üzerindeki tartışmalar ve YİKOB'lar üzerine yapılan eleştirilere iki ayrı başlıkta temel argümanlarla yer verilmiştir. İlk olarak 6360 sayılı Kanun geneli üzerindeki temel itiraz konularına, ikinci olarak ise YİKOB'ların kurulmasına yönelik eleştiriler incelenecektir.

2.3.2.2.2.1. 6360 Sayılı Kanun Tasarısı Meclis Görüşmeleri Sırasında Yasanın Genel Üzerine Eleştiri ve Tartışmalar

Yasanın gerek komisyonlarda görüşülmesi gerekse genel kurul görüşmeleri oldukça tartışmalı geçmiştir. Kimi milletvekilleri yasa tasarısının merkezi idareyi zayıflattığını, mülki idare amirlerini sistem dışına ittiğini, denetimden yoksun olduğunu belirtilmiştir. Büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarına genişlemesinin fiilen bölgesel yönetim sistemine geçişle sonuçlanacağı iddia edilmiştir. Yine yapılan eleştirilere göre tasarı Anayasanın 123. maddesine açıkça aykırılık içermektedir. Anayasa’da belirtilen “... *idarenin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır*” ilkesine aykırılık taşıdığı; merkezden yönetim esasının, yerinden ilkesi ağırlığına kaydığı, bu durumun Türk idari yapısında eksen kaymasına neden olacağı, şeklinde eleştiri getirilmiştir.

Yapılan eleştirilerin başında tasarının, büyükşehirlerde devletin toprak üzerindeki örgütlenmesini değiştirdiği fikri yer almaktadır. Ancak bahsi geçen değişim, sadece idari bir değişiklik öte merkez yerel ilişkilerini temelde yeniden düzenlemektedir. Büyükşehirlerin yetki alanının mülki sınırlara genişletilmesinin bölgesel yönetim tarzı bir oluşuma neden olacağı iddia edilmiştir. Yapılan düzenlemelerin üniter devlet yapısına zarar vereceği savunulmuştur. İdari yapımız Anayasa’da düzenlenmiş bulunan idarenin bütünlüğü ilkesi temelinde oluşmuştur. Getirilen düzenleme ile merkezi idare yerel idare ilişkisi yeniden kurgulanmaktadır. Bu düzenlemelerin ülkemizin siyasi, idari, toplumsal yapısında değişime neden olacağı savunulmuştur.

Yapılan düzenlemelerin 1991 yılında 3723 sayılı yasayla kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına (AYÖŞ) aykırı olduğudur. AYÖŞ’in 5. maddesinde belirtilen “*Yerel yönetimlerin sınırlarında mevzuatın el verdiği durumlarda ve mümkünse referandum yoluyla yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz*” hükmüne aykırılık oluşturmaktadır. Yine AYÖŞ’ün 4. maddesinde belirtilen Kamu hizmetlerinin vatandaşa en yakın makam tarafından verilmesi yani “subsidiarite” ilkesine aykırılık teşkil ettiği ve yerleşmeyi değil tam tersine merkezileşmeyi getireceği iddia edilmiştir. Yine yapılan eleştirilerde ayrıca AYÖŞ’ün uluslararası bir metin olmanın ötesinde Anayasamızın 90. Maddesine göre iç hukuk hükmünde olduğu ve Yasanın aynı zamanda Avrupa Kentsel Şartına aykırılık taşıdığı kent ve kasabalarının iradeleri dışında yapılan düzenlemelerin bu şarta açıkça aykırılık oluşturduğu belirtilmiştir.

Yine yapılan eleştirilere göre, Anayasa'nın 127. Maddesinin 2. fıkrasında “*mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak düzenlenir*” denilmektedir. Yapılan düzenlemeler ile 30 ilin yapısı değişmekte ve Anayasa'da belirtilen mahalli idare birimleri (il özel idare, köy) Anayasa'ya aykırı biçimde ortadan kalkmaktadır. Bazı milletvekillerince getirilen düzenlemelerin yerelleşme ve mahalli katılım ilkesini temelden ihlal ettiği belirtilmiştir. Oluşturulacak sistemde seçmenle seçilenin bağlantısını koparacaktır. Bu temelde yasa merkezleşmeye hizmet etmektedir. Şeklinde eleştirilmiştir.

Anayasa'nın 127. maddesinin 3. fıkrasında “büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri belirlenebilir” hükmü bulunmaktadır. Ancak bu hüküm sadece büyük yerleşim merkezleri için getirilebileceği açıktır. Tokyo, Paris, Londra gibi dünya örneklerinde olduğu gibi özel yönetim biçimleri uygulanabilmektedir. Fakat bu tür kentler metropol olarak sanayi, nüfus, ekonomik yapıları itibari ile diğer şehirlerden çok farklılıklar arz eden merkezlerdir. Görüldüğü gibi sadece nüfus değil ekonomik gelişmişlik, sanayileşme, kentleşme gibi birçok etmenin rol aldığı bir görüntü sergilemektedir. Ülkemizde ise bu sınıfa girebilecek kent sayısı oldukça azdır. Anayasamızda yer alan büyükşehir kavramı il sınırlarını değil il merkezinin sınırlarını esas alan bir düzenlemedir. Bu nedenle il mülki sınırları esas alan bir büyük şehir kavramı Anayasaya aykırı olacaktır. Kaldı ki yerleşim alanları arsında bir bütünsellik yoktur. Bu haliyle yerinden yönetim ilkesine aykırıdır. Ayrıca büyük yerleşim yerleri için büyükşehir belediyesi kurulabilir iller için değil. Anayasa, eğer iller için özel yönetim usulü getirilebilir deseydi bu durum oluşabilirdi, bu nedenlerle Anayasa'ya aykırı olduğu belirtilmiştir.

Yine getirilen eleştirilere göre; yapılan düzenlemeler büyükşehir belediyelerinde güç yoğunlaşmasına neden olacaktır ilçe belediyelerini ise zayıflatacak ve ilçe belediyeleri adeta büyükşehir belediyelerinin şubeleri haline getirecektir. Bu durum özellikle farklı siyasi partilere mensup büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında sorunlara yol açacaktır. Büyükşehirlerin yüz ölçümleri dikkate alındığında büyükşehir belediyelerinin hizmet götürmede zorlanacaklardır.

Bütün şehir uygulaması daha önce İstanbul ve Kocaeli'de uygulanması sonrası bu uygulamanın diğer illere yaygınlaşması yanlış bir değerlendirmeye dayanmaktadır. Kocaeli'nin yüzölçümü 3500 km. karedir Konya'nın ise 40.000 km. karedir farklı coğrafi büyüklük ve şartlar, ekonomik ve kentsel gelişmişlik ölçülerine sahiptirler.

Bazı mahalli idare organlarının tüzel kişiliklerinin son bulması ve YİKOB'ların kurulmasının anayasal düzenleme gerektirmesi bu haliyle Anayasaya açık aykırılık teşkil ettiği. Anayasada sayma yoluyla belirlenen il ve köy mahalli idarelerin bu şekilde bir yasayla kaldırmanın mümkün olmadığı sıklıkla dile getirilmiştir. Köylerin kapatılmasının tarım ve hayvancılığa zarar vereceği ve köylüyü ekonomik olarak güçsüz bırakacağı, köylünün daha önce ödemediği vergi ve harçları ödemek zorunda kalacağı iddia edilmiştir. Yine Anayasa Mahkemesi kararlarında; turizm bölgelerinde yer alan belde belediyelerinin kapatılmayacağı yönündeki kararına aykırı olduğu belirtilmiştir.

Getirilen düzenlemelerin kentleri köyleştireceği belirtilmiştir. Köy ve şehir kültürleri sosyolojik olarak farklılıklar içermektedir. Kırsal alanın belediye sınırlarına genişlemesi ile köylerin yeteri kadar yatırım alamayınca şehir merkezine göç artacağı iddia edilmiştir.

Ayrıca Yasa tasarısı hazırlanırken sivil toplum kuruluşları, üniversiteler, kurum ve odaların görüşü alınmadan ve tartışılmadan hazırlanmıştır. Kaldı ki yasa toplumsal bir talepten de doğmamıştır. İl özel idarelerinin kaldırılması demokrasi gereklerine aykırıdır halkın temsilcilerinin karar organlarını oluşturduğu bir örgütün yerel talepler konusunda duyarlılığı yok edilerek sistem merkezi hale getirildiği söylenmiştir.

Büyükşehirlerde il özel idarelerinin kapatılması ile ülke coğrafyasında il özel idaresi olan iller ve olmayan iller olarak ikili bir yapının ortaya çıkacağı belirtilmiş. Bu durumun ise anayasada ifadesini bulan "eşitlik ilkesine" açıkça aykırı oldu gibi merkezi idare mahalli idare ilişkisinde zarar vermekte ve yine Anayasada ifadesini bulan "idarenin bütünlüğü ilkesine" de aykırı olduğu iddia edilmiştir.

Yine İl özel idarelerinin kapatılması sonrası il özel idarelerine ait görev ve yetkiler ağırlıklı olarak büyükşehir belediyelerine verilmesi idari vesayeti ortadan kaldırmış bunun yerine siyasi vesayeti getireceği belirtilmiştir.

Bir diğer eleştiri ise; yapılan düzenlemeler üniter devletin temsilcisi olan mülki idarenin zayıflatılmasına neden olacaktır. Özellikle il özel idarelerinin kaldırılması taşrada devletin tarafsızlığı ve merkezi idarenin zayıflatılmasına neden olacaktır. İl idaresinin bu şekilde aşındırılması devletin zaafa düşmesine neden olacaktır. Tasarı ile getirilen il özel idarelerinin 30

büyükşehirde kaldırılması uygulaması zamanla 81 ilin tamamında uygulamaya konulacaktır. Bu durum merkezi iadenin zayıflatılması sonrasında buralarda oluşan boşluğu yerel yönetimlerin doldurması ile adeta küçük devletçikler halini alacaklarıdır.

Yasanın teknik gerekçelerden çok siyasi saiklerle seçimlerde iktidar partisine avantaj sağlamak amacıyla çıkarıldığı iddia edilmiştir. Yine yasanın genel gerekçesinin çok yetersiz olduğu bu nedenle getirilen düzenlemelerle ne amaçlandığının muğlak olduğu eleştirisi gelmiştir.

Yukarda görüldüğü gibi gerek komisyonlarda gerekse TBMM Genel kurulunda tasarının yasallaşma sürecinde tartışmaların üniter devlet, büyükşehir sınırları ve mahalli idare organlarının kapatılması üzerine yoğunlaşırken. Aynı yasanın kimi milletvekillerce merkezi devlet yapısına zarar veren bir şekilde geliştiği belirtilirken başka milletvekilleri tarafından tam tersi yerelleşme karşıtı ve merkezileşmeye yol açacağı şeklinde eleştirilere maruz kalmıştır.

2.3.2.2.2.2. 6360 sayılı Kanun Tasarısının TBMM Komisyon ve Genel Kurul Çalışmalarında Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının Kurulmasına Yönelik Eleştirileri ve Tartışmalar

TBMM komisyon ve genel kurul tartışmalarında yapılan eleştirilerde özetle; YİKOB'ların kurulması il genel yönetiminin içini boşaltmaktadır. Yeni oluşturulan sistemde bakanlıkların taşra yapısı görmezden gelinmektedir. YİKOB'ların başında vali olmakla birlikte il müdürlükleri baypas edilmiştir. Devlet sistemimiz bakanlıklar üzerine kuruludur vali ve kaymakamlarda bakanlıkların taşradaki ayakları ile var olurlar. Ancak il özel idaresinin kapatılması ile ortaya çıkacak boşluğu doldurmak adına YİKOB'ların kurulması taşradaki devlet yapılanmamızı âtil hale getirmekte ve sistemi bozmaktadır. YİKOB'lar İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanunda değişiklik yapılarak valiliğe bağlı bir başkanlık olarak oluşturulmuşlardır. Fakat valilikler İçişleri Bakanlığının taşra birimi değildir. Bu nedenle hukuki statüleri tartışmalıdır.

Bakanlıkların düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar olduğu, doğrudan icraat ve uygulama yapamayacağı uyulama işinin taşra teşkilatınca yapılması gerekmektedir. Devlet sistemimizde yatırım ve merkezi idareye ait hizmet yürütümünün bakanlıkların taşra teşkilatlarınca yapılması gerekmektedir. Bu şekilde il genel idaresince yapılan faaliyetlerin, harcamaların hesabı önceden

bilinen süreçler içerisinde merkezi idareye verilmektedir. Bu hak TBMM’ce verilmiştir ve yine TBMM’nin denetimindedir. Kurulacak olan bu yapı ile demokratik siyasi rejimin, demokratik bir kamu yönetiminin engellendiği merkezîleşme ve otoriterliğe neden olduğu ve il genel idaresinin fiilen ortadan kalktığı iddia edilmiştir.

Yine yapılan bir başka eleştiri; Türkiye Cumhuriyeti’nin devlet örgütlenmesinde merkeziyetçilik üzerine kurulmuştur. Üniter devlet yapımızda bu temel üzerine inşa edilmiştir. Merkeziyetçilik usulünü mekanizmaları ise hiyerarşi ve yetki genişliğidir. Âdemimerkeziyet usulü ise idari vesayetle dengelenmiştir. Türkiye’de idari yapı merkeziyetçilik, siyasi yapı ise üniter devlet şekli üzerinden kurgulanmış ve yukarıda anlatılan basit formül üzerine inşa edilmiştir. Getirilen düzenlemeler yönetim esasını ademi merkeziyet olarak kurgulamaktadır. Bunun sonucu olarak aslında usule ait bir unsur olan merkeziyet ve ademi merkeziyet arasındaki dengeyi değiştirerek esası değiştirmeyi amaçlamaktadır. Esas olan ise üniter devlet yapısıdır. Peki usul nasıl değiştiğine baktığımızda idari vesayet mekanizması ortadan kalkmaktadır. Yerel yönetimler bölgesel özerklik temelinde kurgulanmaktadır. YİKOB’lar bunları denetleyecekmiş gibi görünmekle birlikte yerel idareler için değil merkezi idare için var olmaktadır.

Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlıklarının merkez yerel yönetim hizmetlerini denetlemek, yerel yönetimlere rehberlik etmek, hizmetlerini aksatmaları durumunda onların hizmetlerini yapmak gibi idari vesayet yetkileri olduğu açıktır. Ancak idari vesayet yetkilerinin neler olduğu ve nasıl kullanılması gerektiği Anayasada belirtilmiştir bu durumda verilen bu vesayet yetkisi Anayasaya aykırı bir durum oluşturmaktadır.

Kurulacak YİKOB’ların valilerin dolayısıyla merkezi idarenin güç ve etkisini artıracaktır. YİKOB’lar vasıtasıyla siyasi nedenlerle ilçe ve büyükşehir belediyeleri zapturapt altına alınabileceklerdir.

Yine bir başka eleştiri ise, getirilen düzenleme merkeziyetçi bürokratik bir yaklaşımı sergilediği ifade edilmiştir. Ayrıca; her ne kadar yasanın yerel katılım, saydamlık, yerellik, yerel demokrasi gibi süslü kavramlarla savunulmakla birlikte, il özel idarelerinin kapatılarak yatırım izleme ve koordinasyon merkezlerinin kurulması yerel demokrasiye zarar vereceği ifade edilmiştir.

Oldukça eleştirilen bir diğer bir husus ise, YİKOB'lar vasıtasıyla ildeki kurum ve kuruluşlarca yürütülen yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve durumun halkın sağlığı, huzur ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlıkça tespit edilmesi durumunda vali uygun süre vererek hizmet veya yatırımın gerçekleşmesini ister. Hizmet veya yatırımın verilen sürede gerçekleşmemesi halinde vali söz konusu yatırım ve hizmeti diğer kurum ve kuruluşlarca yerine getirilmesini sağlayacağı gibi YİKOB aracılığıyla da yerine getirebileceği düzenlenmektedir. Bu durumda kurum kavramı içerisine yerel idareleri de kapsadığı düşünüldüğünde idari vesayeti aşan bir durum ortaya çıkacaktır.

Yapılan bir başka eleştiri; YİKOB'lar il özel idarelerinin kaldırılması ile doğan boşlukta mülki idare sistemini kurtarmak amacıyla getirilmektedir ancak bu yapının diğer düzenlemeler ile birlikte taşra idaresini zayıflamasına neden olacaktır. Valiliklerin idari vesayet yetkileri bu başkanlığa geçmekte olduğu şeklinde ifade edilmiştir.

Büyükşehirlerde YİKOB'ların oluşturulması ile bu 30 il vergi gelirlerinden daha çok pay alacak İl özel idaresi bulunan 51 il ise yatırımlarda geri kalacaktır. Bu şekilde ülke coğrafyasında, il bazlı gelişmişlik dengesi de ikili bir yapıya bürünecektir. Bu durum sadece gelişmişlik farkına neden olmakla kalmamayacaktır, aynı zamanda YİKOB'ların olduğu 30 büyükşehirlerle ile diğer iller arasında dilsel ve etnik olarak ikili bir rejimin oluşabileceği iddia edilmiştir. Yapılan düzenlemelerin sadece yeni büyükşehir belediyesi ve YİKOB'ların kurulması ile sınırlı olmadığı Türkiye'nin genel idari yapısını etkileyeceği belirtilmiştir.

Yapılan tartışmalarda genel olarak YİKOB'ların il özel idareleri yerine ikame edildiği şekilde bir algı üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Yine yapılan eleştirilerde YİKOB'ların varlığı Anayasa'da bulunmayan bir vesayet organı olarak ortaya çıktığı ve bu durumun merkezileşmeye neden olacağı şeklinde eleştirelmiş. Ancak aynı YİKOB örgütlenmesi il genel idaresine dolayısıyla merkezi devlet yapısına zarar verdiği şeklinde de eleştirilmiştir.

2.3.2.2.3. 6360 Sayılı Kanun Tasarısında Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezleri Teklifi İle Yasallaşan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları Düzenlemesi Arasındaki Farklar

6360 sayılı Kanun tasarısı TBMM görüşmeleri sırasında gerek komisyonlarda gerekse genel kurulda verilen önergelerle değişikliklere uğramıştır. Aşağıda yasa tasarının ilk haliyle yasallaşması sonrası ortaya çıkan Kanun arasındaki farklara maddeler halinde verilmiştir.

- İlk olarak tasarıda Yatırım İzleme Koordinasyon Mekezi (YİKM) olarak geçen kurum adı komisyon görüşmeleri sırasında verilen önergeyle Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı olarak değiştirilmiştir.
- Meclis görüşmeleri sırasında oldukça çok tartışılan YİKOB bütçelerinin İçişleri Bakanın uygun görüşü ve Başbakanın onayı ile kesinleşeceği ve üst yöneticinin vali, harcama yetkilisinin vali yardımcısı olduğu biçimindeki teklifin yasa metninde yer almadığı görülmektedir.
- YİKOB'un büyükşehirlerde kurulmasının dışında Bakanlar Kurulu kararıyla büyükşehir ilçeleri ve büyükşehir olmayan illerde de kurulabileceği düzenlemesi kanun metninde yer almamıştır.
- Tasarıda YİKOB tarafından merkezi idarenin adli ve askeri teşkilatlar dışındaki tüm birimlerin hizmet ve faaliyetleri, etkinliği, verimliliği ve kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğu ile ilgili hazırlanacak hazırlanacak rapor, valinin değerlendirmesi ile birlikte Başbakanlığa ve bu kurumların bağlı veya ilgili olduğu bakanlığa gönderilir. Bu rapor yıllık olarak hazırlanır ve takip eden yılın mart ayı sonuna kadar yukardaki mercilere gönderileceği düzenlemesindeki Mart ayı ibaresi Şubat ayı olarak değiştirilmiştir.
- 112 Acil Çağrı Hizmetleri YİKOB'a bağlı bir birim olarak belirtilmekle birlikte kanun metninde tasarıya göre daha ayrıntılı düzenlenmiştir. Kanun metninde acil çağrı hizmeti veren kurumların çağrı hizmetlerini yürütmekle görevli personeli buralarda görevlendirilir. Yeterli personeli olmaması halinde valilikçe kadro ve ünvanlarına bakılmaksızın kamu görevlilerinden bu merkezlere görevlendirme yapılabileceği belirtilmiştir. Yine bu merkezlerin iş ve işlemleri Sağlık Bakanlığının uygun görüşü alınarak İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenleneceği, kanun metninde yer almıştır. Ayrıca kanun metnine 2012 yılında şu ibare ile "112 Çağrı Merkezlerinde görevlendirilen personelin her türlü maaş, zam,

tazminat ve diğer mali sosyal hakların kendi kurumları tarafından ödeneceği” hükmüne yer verilmiştir. Ayrıca “112 Çağrı merkezlerine asılsız çağrılarla ilgili Kabahatler Kanununa göre il valileri tarafından para cezası verileceği” hükmü getirilmiştir.

- YİKOB personelinin 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’na tabi olduğu ve özel uzmanlık isteyen konularda kadro karşılığı olmaksızın tam ve yarı zamanlı veya belirli konu veya proje süresiyle sınırlı olmak koşulu ile sözleşmeli personel çalıştırabileceği düzenlemesi tasarıda bulunmasına rağmen kanun metninde yer almamıştır. Yine YİKOB’ların ihtiyaç duyulan alanlarda hizmet alımı yapabileceği düzenlemesi tasarıda bulunmasına rağmen kanun metninde yer almamıştır.
- Tasarıda yer alan YİKM norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlıklarınca belirlenir. Norm kadronun bu ilke ve standartlar çerçevesinde vali tarafından belirleneceği hükmü kanun metninde yer almamıştır.
- Tasarıda ilde kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesi gereken hizmetlerin yerine getirilmediğinin vali veya ilgili bakanlıkça tespit edilmesi halinde, vali tarafından yerine getirilmeyen hizmetin diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi YİKM aracılığıyla da yerine getirilebileceği düzenlemesi değiştirilmiştir. Yeni şekliyle düzenleme; kamu hizmetlerindeki aksamanın kamu düzeni ile güvenliğini, halkın, sağlık, huzur ve esenliğini olumsuz etkilemesi ve valinin uygun bir süre vererek sorumlu kuruluşun aksaklığı düzeltmesini istemesi şartına bağlamıştır.
- Tasarıda yer alan Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, ödeneğini göndermek şartıyla illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini ödeneğini YİKM’lere göndermek şartıyla yapabilecekleri düzenlemesi YİKOB’lara bütçe verilmemesi dolayısıyla kanun metninde yer almamıştır. Bunun yerine ilgili Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarınca İçişleri Bakanlığı bütçesine aktarılması şeklinde yer almıştır. Genel bütçe kapsamında aktarılan bu ödeneklerden harcanmayan kısımları ertesi yıl bütçesine devren gelir ve ödenek kaydetmeye İçişleri Bakanlığı’nın yetkili olduğu düzenlenmiştir.
- Tasarıda YİKM’lerin hukuk, afet ve acil yardım, yatırım izleme, rehberlik ve denetim, strateji, koordinasyon ve idari birimlerden oluşacağı bulunmaktayken hukuk birimi kanun metninde yer almamıştır. Yine tasarıda bulunan kamu kurum ve kuruluşlarına hukuki destek sağlanması ibaresi kanun metninde yer almamıştır.

- Tasarıda YİKİM'ler yatırımların yapılması, izlenmesi ve denetlenmesi görevi bulunmaktayken kanun metninde denetim yetkisi kanun metninde yer almamıştır. Bu değişikliğin nedeni ise kamu kurum ve kuruluşları ibaresinin yorumlamada yerel özerkliğe aykırı uygulamalar getirebileceğidir.
- YİKİM'lerin tasarıda kamu tüzel kişiliğine sahip ve özel bütçeli diğer idarelerden olan bir yapı olarak belirtilmekteyken kanun metninde kamu tüzel kişiliği bulunmayan, genel bütçeli ve İçişleri Bakanlığı bütçesine verilecek ödenekler ile hizmetlerini yürütecek yapı olarak kanun metninde yer almıştır.
- Tasarıda yer alan genel bütçe vergi gelirlerinden YİKİM'lere pay verilmesi ve YİKİM bütçelerinden kaymakamlıklara ödenek tahsisi yapılabileceği ile ilgili düzenlemeler kanun metninde yer almamıştır.
- Tasarıda olmamakla birlikte YİKOB'ların kendilerine verilen işleri yürütebilmeleri amacıyla hazine yardımı yapılabileceği düzenlemesi kanun metninde yer almıştır.
- Tasarıda yer almamasına rağmen kanun metninde yer alan bir başka düzenleme ise temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi görevi YİKOB'lara verilmiştir.
- Tasarıda yer alan YİKİM'lerin yönetimi "vali tarafından görevlendirilecek olan vali yardımcısı tarafından yerine getirilir" düzenlemesi Kanun metninde değiştirilerek "vali veya vali tarafından görevlendirilecek vali yardımcısı tarafından yerine getirilir" şeklinde değişikliğe uğramıştır.

2.3.2.2.4. 6360 Sayılı Kanun Hakkında Anayasa Mahkemesi Kararı

6360 sayılı Kanun yürürlüğe girmesinden sonra 6360 sayılı Kanun'un iptali için Anayasa Mahkemesi'ne muhalefet partilerince götürülmüştür. Söz konusu talepte kanunun güçlü başkan, zayıf meclis, katılımcılık ve idarenin bütünlüğü ilkesine aykırılık getirerek Anayasa'nın 123. ve 127. maddelerine aykırı olduğu iddia edilmiştir. Yine köy ve beldelerin tüzel kişiliklerine son verilerek kapatılmasının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına aykırı olduğu bu durumun aynı zamanda Anayasa'nın 90. ve 127., 63. ve 153. maddelerine aykırılık oluşturduğu ve kamu yararı ilkesiyle bağdaşmadığı, bu yönüyle Anayasa'nın 2. maddesine aykırılık oluşturduğu iddia edilmiştir. Yine Anayasa'da belirtilen bir yerel yönetim organı olan il özel idarelerinin kapatılması Anayasa'nın 2. ve 127. maddelerine aykırılık oluşturmaktadır. Yeni kurulan ilçelerin siyasi mülahazalar sonucu oluşturulduğu bu durumun Anayasa'nın 2. ve 11. maddelerine

aykırılık teşkil ettiği iddia edilmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi 12/09/2013 tarih ve 2013/19 Karar sayılı kararıyla, düzenlemenin sadece geçici 1. maddesinde yer alan “Bu kanun yürürlüğe girdiği tarihten önce yolların inşa, tamir ve genişleme nedeniyle 2464 sayılı Kanunun 86. maddesi uyarınca tarh edilmemiş harcamalara katılma belediye meclis kararıyla alınabilir.” hükmü iptal edilmiştir. 6360 sayılı Kanunun iptale konu diğer tüm düzenlemeleri ise Anayasaya uygun bulunarak oy çokluğuyla iptal istemi reddedilmiştir.

Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlıklarının kurulması ile ilgili olarak ise Kanun’un 34. maddesiyle, 3152 sayılı Kanun’a eklenen 28/A maddesinin son fıkrasında ise; “Anayasa tarafından öngörölmüş il genel meclisleri aracılığıyla seçilmiş yerel karar vericiler tarafından yatırımlara yönelik bazı karar ve tercihlerin, doğrudan merkezi idarenin atanmış görevlilerine verildiği”, bu durumun katılım ilkesine zarar vereceği ve Anayasa’nın 2. ve 11. ve 127. maddelerine aykırılık teşkil ettiği ileri sürölmüştür.

Yine vali ve bakanlıklara verilen değerlendirme yetkisinin objektif belirlenmediği, bu nedenle merkezi idarenin keyfi olarak istediği zaman mahalli hizmetlere müdahale edebileceği öne sürölmüştür. Ancak bu durum Anayasa’nın 127. maddesinde hüküm altına alınan belirli şartlarda vesayet yetkisinin kullanılabilceği yönündeki düzenlemeye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 8. maddesinde düzenlenen yerel yönetimlere uygulanacak idari denetimlerin kanunla belirlenmesi kuralına ve Anayasanın 90. maddesine aykırı olduğu iddia edilmiştir.

Ancak Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu kararda; düzenlemede mahalli idareler ya da belediye teriminin yer almadığını belirtmektir. Düzenlemede geçen kamu kurum ve kuruluşları terimi genel bir hüküm niteliğindedir. Belediye hizmetlerinde bir aksama durumunda merkezi yönetimin yapacağı işlemleri düzenleyen özel kanun niteliğindeki 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 57. maddesi ile, maddeyle ilgili gerekçede yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının “merkezi idarenin taşrada yürüttüğü işlerle ilgili olarak” meydana getirilmiş olması birlikte göz önüne alındığında düzenlemenin, yerel yönetimleri kapsamadığı; dolayısıyla Anayasa’nın 127. maddesine aykırı olmadığı belirtilmiştir.

Yapılan düzenlemede her ne kadar mahalli idareler terimi yer almasa da “ildeki kamu kurum ve kuruluşları” düzenlemesinin belediyeleri de kapsayacağı YİKOB’ların taşrada yürüttüğü işlerle ilgili olduğu kabul edilse dahi, bu durumun Anayasaya aykırı bir yönün bulunmadığı, mahalli

idareler ile ilgili vesayet şartlarını düzenleyen Anayasanın 127. maddesinin beşinci fıkrasında belirtilen idarenin sahip olduğu vesayet yetkisinin “kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde” olması gerektiği belirtilmiştir. Anayasa Mahkemesi idari vesayet kullanımı konusunda yasama organının takdir yetkisinin bulunduğu belirtilmiştir. Dava konusu düzenleme valinin idari vesayet yetkisinin konusu ve yetkiyi kullanma şekliyle ilgili hususların düzenlendiği bu durumun Anayasa’nın 127. maddesinde belirtilen usul ve esaslara açıkça yer verildiğini belirtmiş, sonuç olarak iptali istenen hükmünün Anayasaya herhangi bir aykırılığı olmadığına, bu nedenle oy çokluğuyla iptal isteminin reddine karar verilmiştir.

2.3.2.2.5. 6360 Sayılı Kanun’un Getirdiği Değişiklikler

2.3.2.2.5.1. Büyükşehir Belediyelerinin Sınırlarının İl Mülki Sınırları Olarak Genişletilmesi

6360 sayılı Kanun’un getirdiği en önemli yeniliklerden biri belediye sınırlarının il mülki sınırlarıyla örtüştürülmesi olmuştur. 1984 yılından itibaren büyükşehir sisteminin uygulanmasından itibaren belediye mücavir alanları kentsel alan olarak da ifade edebileceğimiz alanları oluşturmaktaydı. 6360 sayılı kanun ise il sınırlarını 30 büyükşehir için belediye sınırları olarak belirledi.

6360 sayılı Kanun büyükşehir belediyesini “*il mülki sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi*” olarak tanımlamıştır. 5216 sayılı Kanunda 6360 sayılı Kanun çıkarılmadan önceki tanımlaması ise “en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan ve bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmaktaydı. 6360 sayılı Kanun büyükşehirlerin sınırlarını il mülki sınırları olarak belirlemiş yetki ve görevlerini oldukça artırmıştır. Büyükşehir belediyesi nüfusu artık tüm ilçe ve eskiden köy olan alanlardaki nüfusları da kapsayacaktır (Gül ve diğerleri, 2014, s.179). 6360 sayılı yasa sonrası Türkiye’de nüfusun %77’si yani 56 milyon insan ve Türkiye yüzölçümünün %51’i büyükşehir belediyelerinin kapsadığı alandan oluşmaktadır (Çelikyay, 2014, s.7) Yeni sistem büyükşehir belediyeleri başkan ve meclis seçimlerinde; merkez ve köy ayrımı kalmaksızın il genelindeki tüm seçmenlerin oy vermesi ile oluşur duruma getirmiştir.

Yeni kanun, büyükşehirlerdeki iki düzeyli idare yapısını devam ettirirken il yönetiminde ve mahalli idare sisteminde büyük yenilikler getirmektedir. Büyükşehir belediyeleri mülki sınırlar içerisinde tüm kentsel ve kırsal hizmetlerin yürütülmesinde temel aktör olmuştur. Bu nedenle büyükşehir belediyelerine birçok yetki ve sorumluluk verilmiş ve bu yolla büyükşehirler güçlendirilmiştir. Mülki sınırlar içinde merkezileştirilmiş ve bütünleşmiş bir büyükşehir yönetimi geliştirilmiştir. Bu sistemde kapatılan il özel idarelerinin, belde belediyelerinin ve köylerin görevleri büyük oranda büyükşehir belediyelerine geçmiştir (Gül vd. 2014, s.178). Yeni kanun ile getirilen düzenleme sonucu teorik planda kırsal nüfus ortadan kalkmış ve kentsel alan yönetiminden mekânsal alan yönetimine geçilmiştir (Gürbüz ve Yıldırım, 2014, s.132).

2.3.2.2.5.2. 14 Yeni Büyükşehir Kurulması

6360 sayılı Kanun ile daha önce oluşturulmuş olan büyükşehirlere ek olarak 13 il belediyesi daha büyükşehir statüsüne kavuşmuştur. Bu yasa ile eski mevzuat düzenlemelerinden farklı olarak “anakent belediyesi” olabilmek için belediye mücavir alanı içindeki nüfus değil il sınırı içindeki nüfusun 750.000 olması gerekmektedir. Bu sistem aslında İstanbul ve Kocaeli için bir süredir uygulanmaktaydı. Ancak büyükşehir sınırlarının il sınırıyla birleşmesiyle getirilen diğer düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde, Anayasanın 127. maddesinde belirtilen yerel yönetimlerden farklı olduğu görülmekte ve bu nedenle yeni bir mahalli idare türü meydana getirilmiş gibi görünmektedir (Keleş, 2019, s.359).

6360 sayılı kanun ile 5216 sayılı kanunda yapılan değişiklikle daha önce 16 olan büyük şehir sayısı 30’a çıkmıştır. 6360 sayılı kanun öncesi büyükşehirlerimiz; İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Kocaeli, Antalya, Mersin, Konya, Eskişehir, Samsun, Kayseri, Gaziantep, Diyarbakır, Erzurum’dan meydana gelmekteydi. 6360 sayılı Kanun ile bu şehirlere Balıkesir, Hatay, Denizli, Aydın, Malatya, Kahramanmaraş, Malatya, Manisa, Muğla, Mardin, Tekirdağ, Trabzon, Van, Şanlıurfa ve 2013 yılında 6447 sayılı Kanunla 6360 sayılı Kanunda yapılan değişikli ile Ordu Büyükşehir Belediyesi eklenmiştir.

2.3.2.2.5.3. Yeni İlçelerin Kurulması

6360 sayılı kanun ile 27 yeni ilçe kurulmuştur. Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van, Ordu ve Trabzon illerinde

yeni ilçeler oluşturulmuştur. Oluşturulan yeni ilçelerden Zonguldak'a bağlı olan Kilimli ve Kozlu ilçeleri hariç 25 ilçe yeni oluşturulan büyükşehirlere bağlı ilçelerden oluşmuştur. Denizli'de oluşturulan iki ilçeden biri olan Pamukkale, Akköy ilçesinin isim değişikliği ile oluşturulmuştur. Yeni oluşturulan büyükşehirlerden sadece Malatya'da yeni ilçe oluşturulmamıştır.

6360 sayılı kanun ile getirilen bir başka değişiklik büyükşehir statüsüne sahip illerde yeni ilçe kurulabilmesi için gerekli minimum nüfus şartının elli binden yirmi bine düşürülmesidir. Yine büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında oluşabilecek anlaşmazlıkları giderme görevi büyükşehir belediye meclisine verilmiştir. Büyükşehir belediyesine verilmiş bazı görevler büyükşehir belediye meclis kararıyla ilçe belediyelerine devredilebilir. Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerinde vesayet yetkilerine bakıldığında büyükşehirlerde yerelde bir merkezleşme olgusundan söz edilebilir (Yılmaz, 2018, s.74).

2.3.2.2.5.4. Belde Belediyelerinin ve Bucakların Kapatılması

6360 sayılı kanun ile büyükşehir olan illerde belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak, mahalleye dönüştürülmüştür. Büyükşehirlerde il mülki sınırının büyükşehir belediye sınırı, ilçe belediye sınırının da ilçe mülki sınırlarına kadar genişlemesi, eskiden ilçe sınırlarında bulunan belde belediyelerinin işlevselliğinin ortadan kalmasına neden olmuştur. Bu sebeple belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır (Muratoğlu, 2015, s.73).

6360 sayılı yasa büyükşehir belediyesi olan illerdeki tüm belde belediyelerin tüzel kişiliklerine son vermektedir. Ayrıca 30 büyükşehir dışında bulunan 51 ilde 6360 sayılı kanunun geçici 2. maddesine göre; 2011 yılında Adrese Dayalı Kayıt Sistemine göre gerçekleşen nüfus sayımında nüfusu 2000'in altında kalan belediyelerin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Söz konusu 51 ildeki kapatılan bu belediyeler köy statüsüne getirilmiştir.

Tüzel kişilikleri son bulan belediyelerin personel, her türlü taşınır ve taşınmaz malları, hak ve alacakları ile borçları il özel idarelerine geçmiştir. Ayrıca köye dönüştürülen beldelerden 30/06/2013 tarihine kadar 5393 sayılı kanunun 8. maddesinde belirtilen şarta bağlı kalmaksızın tüzel kişilikleri devam eden ve ortak sınırı bulunan belediyelere mahalle olarak bağlanabilecekleri belirtilmiştir. Buna göre kapatılacak belediyenin başka bir belediyeye

katılabilmesi için iki belediye meclisinde de karar alması gerekmektedir. Bu şekilde katılacak belediyeyle katılan belediyelerin meskûn sahaları arasındaki mesafenin 10 kilometreden fazla olamaması şartı bulunmaktaydı. Başka il ya da ilçeye mülki sınırındaki bir belediyeye katılım olması durumunda belediye sınırı ile birlikte il mülki sınırının da değişmiş sayılacağı 6360 sayılı Kanun’la düzenlenmiştir. Başka belediyeye katılım yoluyla mahalleye dönüşen belediyelerin hak, alacak, borç, taşınır ve taşınmazları ilgili belediyeye geçmiştir.

Cumhuriyetin kuruluş yıllarında 327 olan belediye sayısı 2005 yılına kadar sürekli artarak 3250 sayısına ulaşmıştır. Nüfusları her geçen gün eriyen, hizmet üretme kapasiteleri sınırlı, personel, araç gereç sıkıntısı çeken, mali kaynaklardan yoksun ve tamimiyle merkezi yardımlara bağımlı bu belediyeler bırakın temel hizmetleri vermeyi personel maaşlarını dahi ödeyemez hale gelmiş durumdaydılar (Ökmen, 2015, s, 303). Sonuç olarak 30 büyükşehirde 1032 belde belediyesi mahalle, büyükşehir olmayan 51 ilde ise 559 belde belediyesi tüzel kişiliklerini kaybederek köy haline gelmiştir.

6360 sayılı Kanun gereğince büyükşehir belediyesine sahip 30 ilimizdeki bucak idareleri kapatılmıştır. Ancak bucak idaresi zaten ülkemizde filli olarak son bulmuş idari bir kademeydi (Kaypak ve Yılmaz, 2016, s.34). 2014 yılında çıkarılan 6252 sayılı Kanun ile kalan 51 ildeki bucaklar da kaldırılmıştır. Bunun sonucu olarak merkezi idarenin taşra teşkilatı olarak sadece il ve ilçe kademeleri kalmıştır.

6360 sayılı Kanun ile 1500’ün üzerinde belediyenin kapatılması ve ayrıca köy tüzel kişiliklerinin de son bulması birlikte değerlendirildiğinde yerinden yönetim ilkesinin zayıfladığı ve büyükşehir belediyeleri merkezinde yeni bir merkezi yapı ortaya çıktığı görülmektedir (Karakılçık, 2016, s.212).

2.3.2.2.5.5. Büyükşehirlerde Bulunan Köy Tüzel Kişiliklerinin Kapatılması

6360 sayılı Kanun’un 1. maddesi ile 30 büyükşehirdeki tüm köy tüzel kişilikleri kaldırılarak, buldukları ilçenin mahallesi haline getirilmiştir. Toplamda 17.834 köyün tüzel kişiliği son bulmuştur. Bu sayı tüm Türkiye’deki köylerin oransal olarak %47’sini oluşturmaktaydı. Geleneksel, tarihsel, kültürel yönüyle insanların kendilerini aidiyet olarak bağladıkları köylerin

%47'sinin kapatılarak mahalle haline getirilmeleri sadece idari ve teknik yaklaşımın ötesinde bir zorluğu beraberinde getirmektedir (Ökmen, 2015, s. 303).

6360 sayılı Kanun sonrası kır-kent nüfusu kâğıt üzerinde değişime uğramış 2014 öncesi 19.103 mahalle varken 6360 sayılı yasanın yürürlüğe girmesinden sonra bu sayı 36.340 olmuştur (Dağlı, 2018, s.63). Köyler temelde ekonomik ve toplumsal ve tarihsel bir kademe olarak var olmuşlardır ve bu şekilde kanunla kaldırılması tartışmaya açık bir konudur (Keleş, 2016, s.26).

Köy tüzel kişilikleri son bulan ve mahalleye dönüşen bu yerleşimlerin mahalli müşterek ihtiyaçları bağlı oldukları ilçe ya da büyükşehir belediyeleri tarafından karşılanacaktır. Belediyelerin yürüttüğü hizmetlerle köylerin ihtiyaç hissettiği alanlar oldukça farklıdır. Belediyeler kentsel alan hizmetleri üzerine yoğunlaşmışken köylerin ihtiyaçları yürütülen faaliyetler dolayısıyla tarımsal ve kırsaldır (Karaarslan, 2013, s. 138). Örneğin belediyeler için toplu taşıma önemli bir hizmet iken köy halkı için hayvanlara su içme amaçlı yapılacak göletler, tarla sulamak için kuyular ve bunun gibi birbirine benzemeyen ihtiyaçlar söz konusudur (Gözler, 2013, s.10). Yine yerel demokrasinin tarihsel olarak ulusal demokrasilerden daha eski olduğu düşünüldüğünde bu durumun katılımcı ve demokratik tahayyüllere aykırı olduğu ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına da aykırılık teşkil ettiği söylenebilir (Görmez, 2018, s.288).

6360 sayılı Kanun ile Köy Kanun'un bazı maddelerinin kapatılan köylerde uygulamaya devam edeceği hükme bağlanmıştır. Örneğin Kanun'un 3. maddesine göre; kapatılan köylerde görev yapan güvenlik korucularının Köy Kanun'undan kaynaklanan haklarını korumaya devam edeceği belirtilmiştir. Yine aynı maddeye göre eskiden orman köyü olan mahallerdeki orman köylüsünün eskiden sahip olduğu hak ve ayrıcalıkların devam edeceği hüküm altına alınmıştır (Muratoğlu, 2013, s.77). Yine mahalleye dönüşen köy tüzel kişiliklerine ait mera, yaylak ve kışlak alanların, mahallede yaşayanlarca kullanımı devam edecek, bunla birlikte köy tüzel kişilikleri kaldırılıp mahalleye dönüştürülen bu alanlarda vergi, harç, katılım paylarının ilk 5 yıl alınmaması kararlaştırılmıştır. İçme ve kullanma sularının ücretleri ise ilk 5 yıl için en düşük tarifenin %25'ini geçmeyecek ücret fiyatlandırması kararlaştırılmıştır (6360 sayılı Kanun, Geçici Md. 1). Yine imarla ilgili bir kısım ayrıcalık bu köyden dönüşen mahallere sağlanmıştır. Getirilen bir diğer düzenleme ise belediye ve bağlı kuruluşların bütçelerinin %10'luk kısmını kanun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 10 yıl boyunca köylerden dönüşen bu mahallelerin alt yapı hizmetlerine harcayacağı kararlaştırılmıştır (Görmez, 2018, s.288).

Yine köylere 6360 sayılı Kanun'un çeşitli ayrıcalık sağlamasına tüzel kişiliklerinin korunmasında gereklilik bulunmaktadır. Örneğin mera, kışlak ve yaylalar üzerindeki hakların taraf ehliyetleri olmayan mahalleli tarafından nasıl korunacağı şüphelidir (Karaarslan, 2013, s. 149-150). Kaldı ki mera, yala ya da kışlakla ilgili bir konuda Belediye ile mahalleli sorun yaşadığında konu daha da çetrefilli bir hal almaktadır.

Yasa ile yüzlerce yıldır varlıklarını sürdüren köyler, sosyolojik yapısı ve tarımsal temelde şekillenmiş ekonomik yapısı ile kent yerleşimlerinden farklıdır. Bu nedenle ihtiyaç ve talepleri farklıdır. Bu durum köy olgusunun kolayca mahalleye dönüşmesine engeldir.

Eskiden köy tüzel kişiliği bulunan mahallelerin sahip oldukları özellikler dolayısıyla 2021 yılında bir düzenlemeye gidilmiştir. 15. 04. 2021 tarih ve 31455 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren, "Kırsal Mahalle ve Yerleşim Alan Yönetmeliği" ile kırsal mahallelerin belirlenmesi ve ayrıcalıkları düzenlenmiştir. Bu yönetmeliğe göre kırsal alan tespitinde 1984 yılı ve sonrasında köy veya belde belediyesi olup mahalleye dönüştürülen yerlerde; kırsal alan özelliği taşıyıp taşımadığı, şehir merkezine mesafesi, yapılaşma durumu vb. kriterler dikkate alınarak belirlenecektir. Tespit ile ilgili ilçe belediye meclisi karar alacak ve bu karar büyükşehir belediye meclisine gönderilecektir. Gönderilen tespit kararı 90 gün içerisinde büyükşehir belediye meclisince sonuçlandırılacaktır. Kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alanlar emlak vergisi, bina inşaat ruhsat harcı vb. birçok muafiyet ve indirimden yararlanacaktır. Getirilen düzenleme ile kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan ilan edilen yerlerin mali yöndeki durumu geçici halden kalıcı hale gelmiştir

2.3.2.2.5.6. Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin Kapatılması

6360 sayılı Kanun ile köylerin tüzel kişiliklerinin son bulması, il özel idarelerinin kapatılması ile birlikte 30 büyükşehirde bulunan ve köylere hizmet götürmek üzere valilik ve kaymakamlıklar bünyelerinde bulunan Köylere Hizmet Götürme Birlikleri (KHGB) kapatılmıştır.

İdari yapısı, vali/vali yardımcısı, kaymakam başkanlığında, il genel meclis üyeleri ile köy muhtarlarından oluşmaktaydı. Köylere hizmet götürme birliklerinin mali kaynakları ise, büyük oranda il özel idarelerince aktarılan paralar ile kırsal alt yapı projelerinde kullanılmak üzere

merkezi idare tarafından KÖYDES projesi için gönderilen ödeneklerden oluşmaktaydı. Kırsal alana hizmet götürmek üzere uzmanlaşmış yapılar olan KHGB'lerinin kapatılmasıyla yürüttüğü hizmetler ilçe belediyeleri ile büyük oranda büyükşehir belediyeleri tarafından karşılanacaktır.

6360 sayılı Kanun yerel yönetim birlikleri ile ilgili başka düzenlemeler de yapmıştır. Üyelerinin tamamını il özel idarelerinin oluşturduğu birlik başkanlarının, birlik merkezinin bulunduğu il valisi olması koşulunu iptal etmiştir. Bu düzenlemenin tüm illerin il özel idarelerinin oluşturduğu ve merkezi Ankara'da bulunan Vilayetler Hizmet Birliği için çıkarıldığı görülmektedir. Yeni düzenleme üye illerin valileri arasından seçimle geleceği hükmünü getirmiştir. Yine getirilen bir başka değişiklik ise tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idareleri ve köylerden oluşan 6360 sayılı Kanun ile amaçları ortadan kalkan yerel yönetim birliklerinin Mart 2014 seçimlerinden önce tasfiye edilmesi hüküm altına alınmıştır.

2.3.2.2.5.7. 30 Büyükşehirde İl Özel İdarelerin Kapatılması

150 yıllık tarihiyle oldukça eski geçmişi bulunan il özel idareleri 2005 tarihinde çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile güçlendirilmişti. Fakat 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile İstanbul ve Kocaeli'nde mülki sınırların belediye sınırı olarak belirlenmesinden sonra bu uygulama 6360 sayılı Kanun ile yeni oluşturulan 14 büyükşehirle birlikte 30 büyükşehirin tamamında yaygınlaştırılmıştır. Böylece 30 büyükşehirde il özel idareleri tüzel kişilikleri kapatılmıştır (Ökmen, 2015, s. 304).

6360 sayılı Kanun ile il özel idareleriyle ilgili son yıllardaki en önemli düzenleme gerçekleştirilmiştir. 30 büyükşehirdeki il özel idareleri Mart 2014 mahalli idareler seçiminden itibaren kapatılmışlardır. 6360 Sayılı Kanun'un 3. maddesi kapatılan il özel idareler ile ilgili olarak "*mevzuatla il özel idarelerine yapılan atıflar İlgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatlarının, Hazineye, valiliklere, büyükşehir belediyelerine ve bağlı kuruluşlarına veya ilçe belediyelerine yapılmış sayılır.*" Şeklinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemeden de anlaşılacağı gibi il özel idarelerinin il düzeyinde mahalli müşterek görevleri aslen büyükşehir belediyelerine geçmekle birlikte bir kısım yetkisi ve görevleri merkezi idare ile taşra teşkilatına geçmiştir (Oktay, 2016, s.83-84).

Kapatılan il özel idarelerine ait personel, komisyon kararları doğrultusunda YİKOB'lar, büyükşehir ve ilçe belediyelerine devredildi. Büyükşehir belediyesine görev olarak verilmiş hizmetlerle ilgili personel, taşınır ve taşınmaz malları büyükşehir belediyesi ve ilgili bağlı kuruluşlara devredilmiştir. Tüzel kişiliği biten il özel idaresi araç gereç, hak ve borçlar ile mahkeme süreçleri ile ilgili hususlarda 6360 sayılı Kanun'da ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır (Oktay,2016, s.84).

6360 sayılı Kanun ile ayrıca tüzel kişilikleri devam eden 51 ildeki il özel idareleriyle ilgili düzenlemeler de yapılmıştır. İl encümeninin yapısı değişmiştir. Buna göre; il encümeni her yıl il genel meclisince seçilecek 5 üyeye birlikte valinin, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere birim amirlerinden seçeceği 5 üyeden oluşmaktaydı. Yeni düzenleme ile valinin seçeceği üye sayısı 2'ye indirilmiş ve seçilecek üyelerden birinin mali hizmetler birim amiri olması şartını kaldırmıştır (Görmez, 2018, s. 320). İl encümeninin üye sayısı 11'den 7'ye düşürülmüş daha önce il encümeni olmayan genel sekreter il encümeninin sürekli üyesi haline getirilmiştir.

Ayrıca 6360 sayılı Kanun öncesi vali tarafından il genel meclisine sunduğu bütçe tasarısının il genel meclisi tarafından kabul edilmemesi durumunda ne yapılacağı konusunda herhangi bir düzenleme bulunmamaktaydı. 6360 sayılı Kanun ile bu boşluk giderilmiş 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 45. maddesinde yapılan değişiklik ile bütçe tasarısının kesinleşmemesi durumunda vali durumu görüşüyle birlikte, İçişleri Bakanlığınca 30 gün içinde karar verilmesi için bildirir. Şeklinde düzenlenerek boşluk giderilmiştir (Oktay, 2016, s.85).

Keleş'e göre İl özel idarelerinin, köylerin ve il özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması Anayasa'ya aykırı bir durumdur ve beraberinde çeşitli tartışmaları getirmiştir. Ayrıca Türkiye'nin taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 5. maddesinde belirtilen yerel yönetim birimlerinin sınırlarında bir değişiklik yapılması durumunda burada yaşayan halka danışılması kuralına açıkça aykırılık teşkil ettiğini belirtmektedir (Keleş, 2019, s.359). Gözlerde; büyükşehirlerde il özel idareleri, belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının Anayasa'ya aykırılığına değinmiştir. Anayasa'nın 127. maddesinde "mahalli idareler; il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulu esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunla gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi" olarak tanımlanmıştır. Maddede "il", olarak kastedilen il mahalli idaresi olan *il özel idaresidir*. Bu nedenle Anayasa'da sayma yoluyla belirtilmiş belediye, köy ve il özel idarelerinin Anayasa'da değişiklik yapmadan kapatılması Anayasa'ya

açık aykırılığı oluşturmaktadır (Gözler, 2013, s.2-7). Ancak bu düzenlemenin iptali için Anayasa Mahkemesi'ne yapılan başvuru mahkemece reddedilmiştir. Ancak bu karara katılmak mümkün görülmemektedir. Yapılan düzenleme ayrıca Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 5. maddesine aykırılık teşkil etmektedir. Bu durum aslında anayasanın 90. maddesine aykırılık teşkil etmektedir. Anayasa'ya göre ulusal yasalarla uluslararası antlaşmalar arasında bir uyumsuzluk oluşması halinde konusunun temel hak ve hürriyetlerle ilgili olması durumunda, uluslararası sözleşmelerin esas alınacak gereği ortaya çıkmaktadır. Kaldı ki konuyla ilgili halka danışılmadan, üniversitelere, sivil toplum kuruluşlarına ve meslek kuruluşlarına danışılmadan veya tartışılmadan uygulamaya koyulmuştur (Keleş, 2019, s. 360).

2.3.2.2.5.8. 30 Büyükşehirde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının Kurulması

6360 sayılı Kanun'un 64. maddesinde “Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi, koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı kurulmuştur.” düzenlemesi ile 30 büyükşehirde il özel idarelerinin kapatılmasıyla doğan boşluğu doldurmak amacıyla YİKOB'lar oluşturulmuştur. YİKOB'lar 6360 sayılı Kanun'un 64. maddesine göre vali veya valinin görevlendireceği bir vali yardımcısı tarafından yönetilecektir. Bu düzenleme ile mülki idareyi oldukça güçlenmişlerdir (Deniz, 2019, s.78).

İl özel idarelerinin kapatılması sonrası boşluğu doldurmak amacıyla kurulan YİKOB'lar il özel idarelerinden farklı yapılardır. İl özel idareleri 150 yıllık tarihleriyle köklü kuruluşlar olarak var olmuş yerel yönetim organlarıdır. Ancak 6360 sayılı Kanun ile oluşturulan YİKOB'lar birer iktisadi kuruluşlar olarak ortaya çıkmışlardır. Bu nedenle hizmet kurumu değil birer yatırım ofisi görüntüsünde var olmuşlardır. Bununla birlikte YİKOB'lar ortaya çıkış şekliyle bir merkezileşme örneği olarak belirmişlerdir (Kuran, 2015, s.216). YİKOB'lar sonraki bölümde ayrıntılı olarak incelenecektir bu nedenle daha bu bölümde daha geniş değerlendirme yapılmayacaktır.

2.3.3. Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlıklarının (YİKOB'ların) Ortaya Çıkışı Ve Gelişimi

2.3.3.1. YİKOB'lar

2012 yılında kanunlaşan 6360 sayılı Kanun ile 30 Mart 2014 seçimi sonrası yürürlüğe girmek üzere yedi yüz elli bin nüfusu aşan otuz büyükşehirde il özel idarelerinin tüzel kişilikleri son bulmuş ve bu şehirlerde yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları kurulmuştur. 6360 sayılı Kanun'un 34. maddesi ile 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 28. maddesinden sonra eklenen 28/A maddesinde yapılan değişiklikle YİKOB'lar idari yapımızdaki yerini almışlardır. Aşağıdaki haritada YİKOB'ların bulunduğu 30 büyükşehirin Türkiye haritasındaki dağılımı görülmektedir.

Şekil 1. YİKOB'lar Haritası



2.3.3.2. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının (YİKOB'ların) Kuruluş Amacı

YİKOB'lar Türkiye yüzölçümünün %51,2'lik bir alanına hizmet sunmaktan sorumlu kamu kuruluşlarıdır. YİKOB'ların kuruluş amacı 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 273. Maddesinde: "...kamu kurumlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi..." olarak belirtilmiştir.

YİKOB'ların kurulmasında en önemli gereklilik büyükşehir statüsündeki illerde il özel idarelerinin kapatılması, belediyelerin genişleyen sınırları ile kentsel alana hizmet götürmek üzere uzmanlaşmış olmalarıdır. Yeni durum dolayısıyla geçiş aşamasında doğabilecek sıkıntılar, kırsal hizmetleri yerine getirmede yaşayabilecekleri zorluklar dolayısıyla özellikle bu alana yönelik yatırım ve hizmetlerin valiliklerce denetlenmesi ve gerektiğinde hızla müdahale edilerek sorunların giderilmesi amaçlanmıştır (Yılmaz, 2020, s.31).

YİKOB'lar üzerine yapılan tartışmalarda genel olarak il özel idareleri aynı tartışmaya dahil edilmekte ve YİKOB'lar il özel idareleriyle karşılaştırılmaktadır. Bu durumun nedeni il özel idaresi ve hizmet götürme birlikleri sürecinin etkisinin sürdüğü kamu görevlilerinin YİKOB'ların büyükşehirlerde il özel idare ve hizmet götürme birliklerine alternatif oluşturacak bir yapı olabileceği düşüncesi yatmaktadır. Bununla birlikte 6360 sayılı Kanunun Geçici 1.

maddesinin 18. fıkrası ile il özel idareleri ve köylere hizmet götürme birliklerinin tüm yetki ve görevleri büyükşehir ve ilçe belediyelerine geçmiştir. Bu nedenle YİKOB'lar il özel idarelerinin devamı kurumlar değildir (Yılmaz, 2020, s.32).

Gülerde, YİKOB'ların büyükşehirlerde il özel idarelerinin kapatılmasıyla, taşradaki merkezi idare yatırımlarının denetimi, az daha basit harcama olanakları sunan bir yapı oluşturma isteğinin olduğu ve amacın yatırım izleme eşgüdümleme birimi olmadığı asıl amacın yatırım, izleme, koordinasyon olduğunu belirtmektedir (Güler, 2012a, s.2). Yine genel idarenin taşrada yapacağı yatırım ve hizmetlerin il özel idarelerinin kapatılmasıyla açıkta kalmaması, tüzel kişilikleri olmayan il müdürlüklerinin her ihtiyaçlarını merkezden talep etmelerinin önüne geçmek amacıyla kurulduğunu belirtmektedir (Güler, 2012b, s.15). Temel olarak YİKOB'lar ile merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımlara aracılık etmek ve valiliğe fon oluşturmak hedeflenmiştir. Bir diğer kuruluş amacı ise vesayet denetimine aracılık etmektir. Valiye, şehirdeki kamu kurum ve kuruluşlarının yerine getirmesi gereken görevlerin, aksaması durumunda müdahale imkânı vermektedir. Bu vesayet belirli şartlarda uygulanabilen “ikame” ya da “yerine geçme” olarak tanımlanan oldukça güçlü bir vesayet yetkisini oluşturur (Arıkboğa, 2013, s.87-88; Karasu, 2013, s.5).

Yine oluşturulan mekanizma aracılığıyla valinin operasyonel gücünün artırılması da hedeflerden biridir. YİKOB'lar aracılığıyla il özel idarelerinden sonra kontrolün valiye verildiği bir yapı oluşturmaktır. Oluşturulan bu yapıda il yatırım, planlama ve koordinasyon işlerinde uzman bir sistem meydana getirme amaçlanmıştır (Koyuncu ve Köroğlu, 2013, s. 6). Merkezi idare tarafından gerek taşra gerekse yerel idare hizmetlerinde yararlanılabilecek “joker niteliğinde bir örgüt” olarak yeni oluşturulan büyükşehir sistemi dolayısıyla oluşabilecek sorunları engelleme amacıyla var oldukları görülmektedir (İnal, 2022, s48).

2.3.3.3. YİKOB'ların Kurulması İle Beklenen Sonuçlar

6360 sayılı Kanun'un getirdiği en önemli yeniliklerinden biri de 30 büyükşehirde YİKOB'ların açılmasıdır. 6360 sayılı Kanun ile büyükşehirlerde il özel idarelerinin kapatılması sonucu büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanı oldukça geniş ölçüğe yayılmış bunun sonucu belediyelerin görev ve sorumlulukları oldukça artmıştır. Bu durum dolayısıyla doğan boşluğu gidermek ve illerdeki yatırımların ve yürütülen hizmetlerin aksamadan yürütülmesini sağlamak üzere YİKOB'lar kurulmuştur. Ancak YİKOB'lar 6360 sayılı Kanun ile ilk kurulduklarında tüzel kişiliğe sahip değillerdi.

6360 sayılı Kanun uygulama sürecinde büyükşehir belediyelerinin özellikle kırsal alana hizmet götürmede karşılaştıkları sorunlar ve kırsala yönelik yürütülmesi gereken kimi hizmetlerin kendi görevleri olmadığı şeklindeki itirazlar, bazı hizmetlerde sorun yaşanmasına neden olmuştur. Bu nedenle yereldeki uygulayıcılar ve merkezi idare tarafından tüzel kişilik verilerek etkinliğinin artırılması düşüncesi oluşmuştur. 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 28/A maddesinde 1 Eylül 2016 tarihli 674 sayılı KHK'nin 35. maddesiyle yapılan değişiklik ile YİKOB'lara "*kamu tüzel kişiliğine haiz özel bütçeli kuruluş*" statüsü verilmiştir. Bu düzenleme 24/11/2020 tarihli 6758 sayılı Kanun'un 31. maddesiyle aynı şekilde kanunlaşarak kabul edilmiştir. Bu değişiklik sonrası YİKOB'lar bütçe yapma ve uygulama, taşınır ve taşınmaz mallara sahip olma, bağış kabul etme olanağına kavurmuşlardır (Yılmaz, 2020, s.29). Ayrıca tüzel kişilik kazanması ile birlikte yerinden yönetim yapısı haline geldiği ve bu haliyle idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığına bağlı olduğu bazı yazarlarca ileri sürülmektedir (Koç ve Arap, 2019, s.98).

YİKOB'ların tüzel kişilik kazanması ile kurumsallaşmaları bakımından önemli bir adım atmış, YİKOB'ların karar alması, bu kararların yerine getirilmesi ve bu amaçla rahat harcama yapabilmesi sağlanmıştır. YİKOB'lar il özel idareleriyle karıştırılmamalıdır. YİKOB'lar tamamen yeni bir uygulama ve yapılarıdır. Bu yapıların kurulmasıyla amaç büyükşehirlerde valilerin etkinliğinin artırılması, yatırımların daha etkin yerine getirilmesi, izlenmesi, denetlenmesi ve herhangi bir olumsuzluk çıktığı zaman oluşacak sıkıntılara hızla ve yerinde müdahale edilebilmesi amacıyla oluşturulmuşlardır. YİKOB'lara büyükşehirlerde, il özel idarelerine alternatif kuruluş statüsü verilmesi beklentisi bazı kesimlerde bulunmaktadır (Yılmaz, 2020, s.29-32). Bununla birlikte il özel idarelerinin yerine getirdiği işlevlerden biri de merkezi idarenin yerine getirmek zorunda olduğu hizmet ve yatırımlarını ilde uygulamaktır. Bu

nedenle YİKOB'ların il özel idarelerinin geleneksel olarak yürüttüğü görevleri devam ettirmek amacıyla oluşturulduğu söylenebilir. İl özel idarelerinin kapatılması sonrası büyükşehirlerde merkezi idare tüm hizmetleri merkezi olarak planlayıp, uygulamak mecburiyetinde olacaktı bu ise aşırı bir merkezîyetçilik uygulaması olacaktı (Çilesiz, 2016, s.68).

2016 yılında 6758 sayılı Kanun ile getirilen düzenleme ile YİKOB'lara “mevzuatla verilen görevlerin gerektirdiği her türlü giderlerin YİKOB bütçesinden karşılanacağı; başkanlığın bütçesinin hazırlanması ve uygulanması ile diğer hususların Maliye Bakanlığı'nın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan yönetmelikle belirleneceği; başkanlığın ilin ihtiyaçları çerçevesinde gerektiğinde her türlü yatırım ve hizmetleri yerine getirebileceği; bu amaçla kamu kurum ve kuruluşlarıyla, diğer tüzel kişilerle ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapabileceği ve ortak projeler yürütebileceği; başkanlığın personel ihtiyacının İçişleri Bakanlığı kadrolarında görev yapan personelden karşılanacağı” hüküm altına alınmıştır.

Yine Yatırım izleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmeliğinin 7. maddesindeki düzenleme ile 30 büyükşehirde YİKOB'lara verilen yetki, valilerin gücünü artırılmış ve merkezileşmeyi çağrıştıran bir düzenleme olmuştur. Bu düzenlemeye göre “ildeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın, sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlıkca tespit edilmesi durumunda, valinin uygun süre vererek hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini isteyeceği, hizmet ve yatırımın verilen sürede gerçekleşmemesi halinde, valinin söz konusu yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı aracılığıyla da yerine getirebileceği, yapılan veya yapılacak harcamalar karşılığı tutarların ilgili kurumun pay ve ödeneklerinden tahsis yapan kurum tarafından kesilerek ilgili başkanlığa veya hizmeti yerine getiren diğer kamu kurum ve kuruluşuna gönderileceği” şeklinde düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile getirilen düzenlemede geçen kamu kurum ve kuruluşlarına belediyelerin de girdiği kanunda belirtilen şartların gerçekleşmesi durumunda valinin müdahale hakkı doğduğu iddia edilmiştir.

YİKOB'lar uygulama sürecinde bakanlıklardan aktarılan ödenekler ile okul, hizmet binaları, emniyet binaları, 112 acil çağrı merkezleri gibi yapım işleri ile bunların bakım onarım işlerini yürütmektedir. Ayrıca kapatılan köy ve beldelerin altyapılarını geliştirmek amacıyla uygulanmış olan KIRDES projesi kapsamında yol, kilitli taş, içme suyu şebeke geliştirme menfez ve bunun

gibi yatırımlar gerçekleştirilmiştir. Yine özellikle tarımın yoğun olduğu bölgelerde mevsimlik tarım işçilerinin barınma alanlarında uygulanan ve tarım işçilerine sağlıklı ve temel hizmetlerin sağlanacak METİP Projesi, YİKOB'lar tarafından yerine getirilmektedir. Kaymakamlıkların merkezi bütçe ödeneği bulunmayan cari giderlerini karşılamaktadır. YİKOB'lar sahip oldukları tüzel kişilikler sayesinde bağışlar aracılığıyla okul, camii, hastane vb. gibi kamu hizmet binaları yapabilmektedir (Yılmaz, 2020, s.32).

Kapatılan il özel idarelerinin sahip olduğu mal ve hizmet üreten sermaye şirketleri YİKOB'lara devredilmiştir. YİKOB'ların kamu tüzel kişiliğine ve özel bütçeye sahip olmalarıyla YİKOB bütçe ve bilançolarında yer almaya başlamıştır. Sonuç olarak YİKOB'lar sahip oldukları bu ticari şirketler vasıtasıyla ticaret yapabilmektedirler. Bu faaliyetler dolayısıyla oluşabilecek kar ve zararlar bütçelerinde gelir ve gider olarak yer almaktadır. Örneğin İzmir YİKOB'a ait Balçova Termal Otel tesisleri verilebilir (İnal, 2020, s.61). Bu yönleriyle YİKOB'lar klasik yatırımcı görünümlü bir il müdürlüğü ötesinde tüzel kişiliğe sahip, özel bütçeli ve gelir elde edebilen ve bu gelirleri oldukça geniş tanımlanan görev alanında kullanabilen yapılardır.

YİKOB'ların tamamının tek örnek iş yapan yapılar olarak görmek hatalı olur. YİKOB'ların buldukları ilin sosyo-ekonomik şartlar ve coğrafi faktörlere bağlı olarak yerine getirilen faaliyetleri farklılaşmaktadır. Hizmet götördükleri ilin kültürel varlıklarının fazlalığı, ilin asayiş durumu, yeraltı kaynakları ve jeotermal zenginliklerinin varlığı YİKOB'ların yerine getirdiği hizmetlerde de farklılık yaratmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2019a, s.30).

YİKOB'lar uygulayacakları yatırım işlerini doğrudan kendi personel, malzeme ve iş makineleri ile değil özel sektöre ihale ederek uygulamaktadır. Bu şekilde yatırım hizmetlerinin idarenin denetim ve kontrolünde daha hızlı ve etkin bir süreç içerisinde yerine getirilmesi amaçlanmaktadır.

İçişleri Eski Bakanı Süleyman Soylu, YİKOB'ların kuruluş nedenin; hükümetin yatırım iradesinin yerelde gerçekleştirecek birimler olmasından doğduğu, yatırımların gerçekleşmesi için sadece ödeneğin gönderilmesinin yeterli olmadığını. Ayrıca, YİKOB'ların kuruluş amacının işin fiili gerçekleşmesinin takibi ve işle ilgili birimlerin kendi aralarındaki iletişimin ve koordinasyonun sağlanmasıdır. YİKOB'lar kamu kurumlarının yatırıma yönelik faaliyetlerini gerçekleştiren ve takip eden bir yapı olarak var olmuşlardır. Bu durum kamu idareleri ile yerel

yönetimlerin işini kolaylaştıran bir durum oluşturmaktadır. Yerelde hizmet üreten bu yapının yerel ile taşra ilişkisini gerçekleştirmesi beklenmektedir (Soylu, 2019).

Sonuç olarak YİKOB'ların 30 büyükşehirde il özel idarelerinin kapatılmasıyla oluşan boşluğu dolduran yapılar olduğu söylenebilir. Bununla birlikte merkezi idare kurumlarının yerelde gerçekleştireceği yatırımların yürütülmesini YİKOB'lar sahiplenmiştir. Ancak il özel idareleri ve YİKOB'ların sahip oldukları tüzel kişiliklerinin niteliği ile farklılaşan örgütsel yapıları ve devredilen kurumsal kaynaklarda devamlılığın olmaması nedeniyle; YİKOB'lar il özel idaresinin ikame kuruluşları değil onlardan farklı biçimde merkezi idareye bağlı yeni kurumlar olarak oluşturulmuşlardır (İçişleri Bakanlığı, 2019a, s.28).

2.3.3.4. YİKOB'lara Tüzel Kişilik Verilmesi

YİKOB'ların tüzel kişilik ve özel bütçeli olması Yasa tasarısında olmasına rağmen 6360 sayılı Kanun'un kanunlaşan metninde yer almamıştır. Kanun tasarısının kanunlaştığı haliyle YİKOB'lara kamu tüzel kişiliği verilmemesi sonucu kaldırılan il özel idarelerinin yerine getirdiği hizmetlerde aksamalar meydana gelmiştir (Kuran, 2016 s. 211). Ayrıca büyükşehirlerde il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin son bulması bu organlardaki vali ağırlığı dolayısı ile valilerin örgütsel ve mali etkinliğinde azalmaya neden olmuştur (Koç ve Arap, 2019, s. 100).

Ancak 1 Eylül 2016 tarihli ve 674 sayılı OHAL KHK'sının 35. maddesi ile kamu tüzel kişiliği verilmiş ve YİKOB'lar özel bütçeli hale gelmişlerdir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte yayımlanan 10 Temmuz 2018 tarihli Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin İçişleri Bakanlığı bölümünde YİKOB'ların kamu tüzel kişiliği devam etmiştir.

Dönemin Başbakanı Binali Yıldırım'ın YİKOB'lara tüzel kişilik verilmemesinin nedenini açıkladığı konuşması aşağıdadır (www.star.com.tr):

“Büyükşehirler kurulduktan sonra özellikle büyükşehirlerde il özel idaresinin tüzel kişiliği ortadan kalktı. Maalesef büyükşehirler bu değişime ayak uyduramadı. Coğrafi alan çok geniş, hizmetler çok çeşitli ama vatandaş kaymakamlıklar, valilikler yıllardır yol yapar, suya bakar, diğer işleri halleder diye alışmış. Belediyeler de, ya iş bilmezlikten, ya planlama yapmaktan ya da işte iktidar partisiyle farklı partiler de olunca ideolojik sebeplerden dolayı maalesef şehir dışındaki

hizmetler istendiği gibi yapılamadı. Bu bir memnuniyetsizlik olarak vatandaşa yansdı. Ya bu belediyenin işi, o yapması lazım dediğimizde hiç bize itibar etmedi. Ne demek belediyenin işi, siz devlet değil misiniz? Birbirinizin üzerine niye suçu atıyorsunuz? Yani bakana söylüyoruz belediyeye diyor, belediyeye söylüyoruz bakan diyor; bu ne biçim iş? Biz sizin aranızda gidip gelecek miyiz? İşimizi kim yapacak diye böyle şikâyetler maalesef uzun süreden beri vardı. Bunu ortadan kaldırmak için bu YİKOB denen yapıya bir tüzel kişilik kazandırdık. Bu şekilde burada bütçe olacak, buradaki işler planlanacak, yapılacak ve eskiden olduğu gibi belediye yapamadığı yerleri biz yapacağız. Belediyenin oraya verilen bütçesini de alacağız valiye vereceğiz, valiliğin il özel idaresine vereceğiz, böylece hizmetin aksamasının, gecikmesinin önüne geçmiş olacağız.”

Dönemin Başbakanın da belirttiği gibi YİKOB’ların tüzel kişilik kazanması ve özel bütçesi olmasında temel saik YİKOB’ların hizmet üretme kapasitesinin artırılmasıdır. Bu şekilde YİKOB’lar sadece merkezi yatırımların yürütücüsü olma konumundan yerel idarelerin yapabileceği hizmet ve yatırımları yerine getirme yetkisine kavuşmuşlardır.

YİKOB’lara tüzel kişilik verilmesi ile hizmet yürütümündeki sorunların önüne geçilecek, mali denetim daha düzgün işleyecek, YİKOB’ların kendini yönetmesi ve bütçesini oluşturabilmesine olanak sağlanacak, yıl sonunda ödenek tenkislerinin önüne geçilecek, bağış yoluyla kamu hizmet binalarını (okul, cami vb.) yapımın imkânı oluşacaktır (Akman ve Kalender, 2018, s.1049). Yine oluşan bu yeni yapıda valilerin örgütsel ve mali olarak etkinliğini artırmasını sağlayan bir unsur olmuştur ve valilerin tekrar eşgüdüm sağlayan bir rolde daha güçlü bir unsur olarak ortaya çıkmasını sağlamıştır (Yıldızcan ve Çiner, 2018, s.20). Ancak başkanlıkların tüzel kişilik ve özel bütçeye sahip olmasının yönetsel merkezileşmeye sebep olacağı iddia' edilmektedir (Keleş ve Özgül, 2017, s.40).

YİKOB’ların tüzel kişilik sahibi olmaları faiz geliri elde etmelerini de sağlayan bir düzenleme olmuştur. YİKOB’lar ellerindeki hazine paylarını faize yatırabilmekte ve bunun gelirini kullanabilmektedirler. Merkezi yatırımlara aracılık suretiyle yerine getirdiği yatırımlarda ise bu paraların faize yatırılıp kayda değer bir gelir elde edilmesi pek mümkün değildir. Çünkü yapılan yatırımın hak ediş raporları oluştuğça yatırımın ilgili bakanlığı bu hak ediş raporlarındaki kadar parasal miktarı serbest bırakarak YİKOB’lar aracılığıyla yüklenici firmaya ödenmesi sağlanmaktadır. Bu durumda sadece bir iki gün nemalandırılması mümkündür.

Başkanlıklara tüzel kişilik verilmesi ile diğer kamu kurumlarına rehberlik ve denetim görevleriyle kamu kurumlarının hizmetlerini aksatması durumunda yerlerine geçebilmesi tüzel

kişiliğe sahip olmasıyla birlikte tartışmalı hale gelmiştir. Merkezi idarenin dışında ayrı bir kamu tüzel kişiliğe sahip merkezi idare kamu kurum ve kuruluşları üzerinde böyle bir güce sahip olması kamu tüzel kişiliği kavramına aykırı bir durum oluşturmaktadır (Koç ve Arap, 2019, s.96).

YİKOB'ların kuruluşundan itibaren klasik bir taşra örgütlenmelerine benzemediği kesindir. Bununla birlikte tüzel kişilik verilmesi ve özel bütçeli hale gelmeleri sonrası Türk idari yapısında yeni bir örnek oluşmuştur. Taşra idaresini oluşturan il müdürlüklerinin hiçbirinin tüzel kişiliği bulunmamaktadır. Yine İçişleri Bakanlığı taşra teşkilatlarını oluşturan Nüfus il müdürlükleri, AFAD il müdürlükleri, Göç il müdürlüklerinin tüzel kişiliği bulunmamaktadır. YİKOB'lar bir yönüyle klasik taşra örgütlenmesi şeklinde planlanmışken diğer yönüyle sahip oldukları yetki, güç ve statü sayesinde klasik il müdürlüklerinin yetki güç ve faaliyetlerini aşan bir role bürünmüşlerdir. Bu halleriyle Türk idare yapısında yerleri tartışmalıdır. Var olan biçimleriyle ne bir il müdürlüğü nede salt bir yatırım ofisidir. Bu ikisini de aşan yerel ve merkezi iş ve işlemlerden sorumlu hibrit bir mekanizma oluşmuştur.

2.3.3.5. YİKOB'ların Tabi Olduğu Hukuki Kaynaklar

2.3.3.5.1. YİKOB'ların Tabi Olduğu Birincil Hukuki Kaynaklar

YİKOB'lar 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna (İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun) , 06/12/2012 tarih ve 28489 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 34 ncü maddesi ile eklenen “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı” başlıklı 28/A maddesi ile 30/03/2014 tarihinde faaliyete geçmiştir. Ayrıca YİKOB'lar 24 Kasım 2016 tarihli 29918 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 6758 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesi Dair Kanun'un 31. maddesi ile 3152 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle kamu tüzel kişiliğine haiz ve özel bütçeli bir kurum halini almıştır. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumluluklar ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına ilişkin yönetmelik 30 Aralık 2016 tarih ve 29934 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Günümüzde YİKOB'lar 10/07/2018 tarihli Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesininin 271 ve 273. maddelerine göre faaliyetlerine devam etmektedir. Aşağıda YİKOB'ları ilgilendiren güncel mevzuat sunulacaktır.

2.3.3.5.1.1. 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

Ülkemizde 16 Nisan 2017 yılında yapılan halk oylaması ile parlamenter sistem son bulmuş Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine geçilmesi kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine fiili geçiş tarihi olan 10 Temmuz 2018 tarihinde, Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 273. Maddesinde YİKOB'lar düzenlenmektedir. YİKOB'ların kuruluş, tanım, görev ve kuruluş temelleri ortaya koyulmuştur.

Düzenleme ile YİKOB'lara ilişkin temel hukuki metin olma özelliğini taşımaktadır. 1 nolu Kararname ile yapılan düzenlemelerin genel olarak 3152 sayılı Kanununda yer alan eski düzenlemelerle aynı olduğu görülmektedir. Yapılan düzenlemeler genel olarak yeni geçilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine uyum amacıyla çıkarıldığı anlaşılmaktadır.

2.3.3.5.1.2. YİKOB Görev, Yetki ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik

6360 sayılı Kanununa dayanılarak 4 Nisan 2014 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren bu yönetmelik ile YİKOB'ların görev, teşkilat, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir. YİKOB'lara kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe verilmesi üzerine yönetmelik değişikliğe uğramıştır. Yönetmelikte düzenlenen konuların ana başlıkları aşağıdaki gibidir;

- Yatırım izleme ve Koordinasyon Başkanlığı teşkilat yapısı,
- Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı görev yetki ve sorumlulukları,
- YİKOB başkanının görev yetki ve sorumlulukları,
- YİKOB birimlerinin görevleri,
- Ödenek tahsisi usulleri ve ödeneklerin devrinin gerçekleşme usulu hakkında hükümler,
- Başkanlık bünyesinde veya ilçelerde valinin onayıyla geçici birimler kurulabileceği.

Ayrıca Yönetmeliğin 13. Maddesinde YİKOB'ların görev yetki ve sorumluluklarını yerine getirebilmesi için, İçişleri Bakanlığı bütçesine, Maliye Bakanlığı tarafından yeterli ödeneğin ayrılacağı düzenlenmiştir. Bu ayrılan ödeneklerin YİKOB'lara tahsisine ilişkin iş ve işlemlerin ise İçişleri Bakanlığı ana hizmet birimlerinden biri olan İller İdaresi Genel Müdürlüğü'nce yerine

getirileceği düzenlenmiştir. İller İdaresi Genel müdürlüğü bu işlemleri yaparken ödenek tahsisi edilecek illerin; nüfus, sorumluluk alanlarının genişliği, sosyo ekonomik gelişmişlik durumu ve yerel ihtiyaçları dikkate alacaktır. İçişleri bakanlığı tarafından çıkarılan yönetmelikte YİKOB'lara ilişkin ödenek tahsisinin İller İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirileceği düzenlenmişse de 2020 yılından itibaren uygulamada YİKOB'ların ödenek tahsisi Strateji Geliştirme Başkanlığınca yerine getirilmektedir.

Yönetmelikte YİKOB'ların, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının yürütmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksaması ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediği durumlarda, bu hizmetlerin YİKOB'larca karşılanması durumunda harcanan veya harcanacak miktarlar, tahsisi yapan kurumca ilgili kurumun ödeneğinden kesilerek İçişleri Bakanlığı'na gönderileceği düzenlenmiştir.

Kamu kurum ve kuruluşlarının 237 sayılı Taşıt Kanunu kapsamındaki araçların alım, işlerim, bakım ve onarım ile büro ihtiyaçlarının; hükümet konakları, YİKOB'lara tahsisli binaların, valilik ve kaymakamlık konutlarının yapım, bakım, onarım ile araç, gereç, makine ve tesislerin kiralanması, emniyet hizmetlerinin gerektirdiği harcamaların YİKOB'larca karşılanması hallerinde, bu işlere ilişkin ödenek İçişleri Bakanlığı bütçesine konulur. Bu ödeneğin yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına ilişkin iş ve işlemler de Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığınca yerine getirilmektedir.

Görüldüğü gibi YİKOB'ların kuruluş ve görevlerini belirleyen temel konular yönetmelikle düzenlenmiştir. Ancak mahalli idare organlarının ise temel düzenleyici işlemleri kanunla düzenlenmişlerdir.

2.3.3.5.1.3. YİKOB Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği

3152 sayılı sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 28/A maddesine dayanarak çıkarılan bu yönetmelik ile; YİKOB bütçelerinin hazırlanması, mali kaynaklarının düzenlenmesi, mali kaynaklarının idaresi, denetimi, hesap ve kayıtlarının tutulması ve raporlama esaslarının belirlenmesi amacıyla İçişleri ve Maliye Bakanlıklarınca hazırlanarak 30 Aralık 2016 tarih ve 29934 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur. Bu yönetmelikle düzenlenen hususlar şunlardır;

- Başkanlıkların hazine yardım istemlerini de kapsayan bütçe taslakları Mayıs ayı sonuna kadar bitirilir ve bütçe taslakları valinin imzasıyla 15 Haziran'a kadar İçişleri Bakanlığına ulaştırılır. Bu taslaklar ile başkanlık görevlileri arasında görüşmeler yapılabileceği,
- İçişleri Bakanlığınca uygun bulunan hazine yardımı teklifleri bakanlık bütçesiyle birlikte Maliye Bakanlığına, yılı yatırım teklifleri ise Kalkınma Bakanlığınca ulaştırılacağı,
- İçişleri Bakanlığınca TBMM'ye sunulan ilgili yıl bütçe Kanunda yer alan hazine yardımı ödeneğine uygun olarak, YİKOB'lar arasında hazine yardımlarını belirleyerek ilgili YİKOB'lara bildirir. YİKOB'lar kendilerine bildirilen ödenek miktarlarını gözönüne alarak bütçe tekliflerini hazırlarlar ve valinin onayına sunulur. Merkezi bütçenin TBMM'de onaylanmasından sonra bu bütçenin valinin onaylamasıyla yürürlüğe gireceği ve 15 Ocak tarihine kadar İçişleri Bakanlığınca gönderilmesi gerektiği,
- Herhangi bir nedenle bütçenin onaylanmaması halinde önceki yıl bütçesinin uygulanmasının devam ettirileceği,
- YİKOB'ların harcamalarının mali imkanları ile hazine yardımları göz önüne alınarak gerçekleştirileceği, belirlenmiş ödeneklerin üzerinde harcama yapılamayacağı,
- Bütçe tertipleri arasında üst yönetici onayıyla aktarma yapılabileceği,
- Yıllara yayılan işlerde hazine yardımı olarak gönderilen ödenekler İçişleri Bakanlığının uygun görüşü alınarak yıl sonunda tenkis edilmeyip diğer yıla aktarılabilirliği,
- Şartlı bağış ve yardımların üst yöneticinin onayıyla gelir kaydedileceği ve amacı ile ilgili olarak kullanılabilirliği,
- Bütçe kesin hesabın nasıl düzenleneceği,
- Harcama talimatı ve sorumluluk ilgili düzenlemeler,
- Muhasebe ve raporlama işlemlerinin nasıl yapılacağı,
- Harcama belgelerinde Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin dikkate alınacağı,
- Yönetmelikte hüküm bulunmayan durumlarda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuatın uygulanacağı.

2.3.3.5.1.4. Bakanlıklar ve Diğer Merkezi İdare Kuruluşlarının YİKOB'lar Aracılığıyla Yapacakları İşlerin Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve görevleri hakkında kanun 28/A maddesinin 2. fıkrasında bakanlıklar ve merkezi idare kuruluşları YİKOB'lar aracılığıyla yapacakları her türlü yatırım faaliyetlerinin karşılığı olarak kaynak transferleri hangi aşamada avans yada tahakkuk suretiyle yapılacağı, ihaleye çıkarılmasında kaynağın temin edilmesi yöntemi, avans karşılığı olarak ödeneklerin saklı tutulması ve bu kapsamdaki esas ve usullerin İçişleri Bakanlığı ile Maliye Bakanlıklarınca birlikte belirleneceği belirtilmiştir. Bu amaçla bu usul ve esaslar düzenlemesi yayımlanmıştır. Düzenlenen hususlar şunlardır;

- Kamu idarelerinin YİKOB'lar aracılığıyla yapacakları işler için ilgili yıl ödeneğini ve yıllara sari işler için gerekli ödeneklerle ilgili yıl yatırım programı ve detay programına uygun şekilde proje maliyetini, ilgili bakan onayı ile belirleneceği, yıllara sari işlerde ilgili yıl ödeneği proje maliyetinin %10'undan az olamayacağı,
- Kamu kurumlarının bütçeleri içinde aktarma yapmaya yetkili olacağı,
- YİKOB'lar aracılığıyla yapılacak işlere ilişkin olarak ödenekler arası aktarma yapılamayacağı ve başka amaçla kullanılamayacağı,
- Bakan onayı alındıktan sonra yapımına karar verilen yatırımlar YİKOB'lara bildirileceği,
- Kamu kurumlarınca YİKOB'lar aracılığıyla yapılacak işlere ilişkin tahakkuk işleminin YİKOB'lar tarafından bildirilen hakediş raporlarına göre yapılacağı,
- Yardım işleri gibi hakedişe bağlı olmayan işlerde kaynak transferinin, ödeme zamanları göz önüne alınarak ilgili bakan onayıyla gerçekleşeceği,
- Kamu kurumları bakanlıklar aracılığıyla yapacakları işlere ilişkin ödeneklerden harcanmayan bölümler sonraki yıl aynı tertiplerine devredilebileceği,
- Bakanlıkların kaynak kullanılması esasları,
- Yapılacak işlerde değişiklik yapılmasına ilişkin hususlar,
- Ödemelerde aranacak belgeler.

2.3.3.5.1.5. 112 Acil Çağrı Merkezleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği

Yönetmeli ile, büyükşehir belediyesi bulunan illerde ve diğer illerde bulunan 112 acil çağrı merkezlerinin işleyişlerine dair düzenlemeleri kapsamaktadır. 3152 sayılı Kanun ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na dayanılarak çıkarılmıştır. Aşağıdaki hususları düzenler;

- 112 acil çağrı merkezinin kuruluşu,
- 112 acil çağrı merkezlerinin görevleri;
- 112 acil çağrı müdürünün görev, yetki ve sorumlulukları,
- 112 acil çağrı bürolarının görevleri,
- Acil çağrı merkezinde acil yardım hizmeti veren kurumların görev ve sorumlulukları,
- Çağrı yönlendiricilerin görev, yetki ve sorumlulukları,
- Çağrı yönlendiricilerin kurumsal olarak ek görevleri,
- Çağrı hizmetlerinin koordinasyonu ve değerlendirilmesi,
- Personel istihdamı, hizmet içi eğitimler ve mali hükümler,
- Veri paylaşımı güvenliği ve yaptırımını ile ilgili hükümler.

2.3.3.5.2. Tamamlayıcı Hukuki Kaynaklar

Yukarda sıralanan ana YİKOB'larla ilgili temel mevzuat düzenlemelerinin dışında YİKOB'ları ilgilendiren çeşitli hükümler içeren mevzuat aşağıda sıralanmıştır;

- 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu
- 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu
- 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu
- 3213 sayılı Maden Kanunu
- 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineral Sular Kanunu
- 488 sayılı Damga Vergisi Kanunu
- 7256 sayılı Bazı Alacakları Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
- Şehitlik Yönetmeliği
- Başbakanlık 2017/6 Nolu Mevsimlik Tarım İşçileri Genelgesi

- Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik
- Maden Yönetmeliği
- Maden Kanununun I (A) Grubu Madenleri ile İlgili Uygulama Yönetmeliği
- Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineral Sular Kanunu Uygulama yönetmeliği
- İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik
- Genel Bütçe Kapsamında Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk
- Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname

2.3.3.5.3. Genelge, Görüş ve Yazılar

YİKOB'lar hakkındaki düzenleyici işlemlerin diğer türünü bakanlıklar tarafından çıkarılan genelge ve görüşlerden oluşmaktadır. Bunlar mevzuatta açıklık bulunmayan veya görünen bazı sorun ve aksaklıklar ile idare tarafından tereddüte düşülen konularda bakanlıklardan istenen görüşlerden oluşmaktadır. YİKOB'ların bu tür düzenleyici işlemlerden ortaya çıkan kaynaklardan, önemli olduğu değerlendirilen düzenleyici işlemler aşağıdadır;

YİKOB Daire Başkanlığı Kurulması ile ilgili İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yazısı; 12/06/2020 yılında bakan imzasıyla çıkan yazıyla kurulan YİKOB başkanlığı YİKOB'ların görevlerini etkin şekilde yürütmeleri amacıyla YİKOB daire başkanlığı kurulmuştur. Kuruluş onayında YİKOB daire başkanlığının görevleri sayma yoluyla belirlenmiş ve YİKOB'lar üzerinde oldukça etkili bir merkezi idare birimi olarak ortaya çıkmıştır.

Mali Kaynak Yönetimi Konulu İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Genelgesi; 2019 yılında çıkarılan bu genelgenin çıkış amacı YİKOB'ların uygulamada karşılaştıkları hata ve yanlış uygulamaların ortadan kaldırılması, YİKOB'ların etkin yönetimi ve denetimine ilişkin standartlaşmanın oluşabilmesi, YİKOB'ların banka mevcutlarıyla ile nakit akışlarının izlenebilmesi, kaynak yönetiminde ihtiyaç önceliklerinin yapılabilmesi için bazı tedbirlerin alınması ile YİKOB'ların öz gelirleri, hazine yardımlarının harcanması ve tahsisi ve takibi ile ilgili çeşitli konular düzenlenmiştir. Ayrıca bu genelge ile tahsisli olmayan hazine gelirleri ile öz gelirlerinden yapacakları yüz bin lirayı aşan cari harcamaları ile yatırım harcamalarında beş yüz bin lirayı aşan miktarlar için İçişleri Bakanlığından izin alma şartı getirmektedir.

İçişleri Bakanlığı e-Başvuru Sisteminin Çalışma Usul ve Esasları; İçişleri Bakanlığı tarafından sunulan hizmetlere ilişkin başvuruların elektronik ortamda alınmasını sağlayacak düzenlemeleri içermektedir. Belirlenen düzenlemeler bakanlığın merkez birimleri, bağlı kuruluşları, taşra teşkilatı, il özel idareleri ile YİKOB'ları kapsamaktadır.

Bunların dışında YİKOB'ları ilgilendiren çeşitli konularda İçişleri Bakanlığınca ve Maliye Bakanlığınca damga vergisi muafiyetinden, ödenek işlemlerine, idari para cezalarına kadar birçok konuda genelge, yazı ve görüşler yayınlanmıştır.

2.3.3.6. YİKOB'ların Görevleri, Yetki ve Sorumlulukları

6360 sayılı Kanun ile tüzel kişiliği olmakla birlikte valiye bağlı olarak kurulan yatırım izleme koordinasyon başkanlıklarının görevleri 28962 sayılı Yönetmeliğin 5. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre YİKOB'ların görevleri şu şekildedir;

- 1) Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonunu sağlamak,
- 2) İlde bulunan kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik etmek ve denetlemek,
- 3) 112 acil çağrı hizmetlerini koordine etmek ve yürütülmesini sağlamak,
- 4) İlin tanıtımına yönelik faaliyetleri yürütmek ve koordine etmek,
- 5) Temsil, tören, protokol, ödüllendirme işlerini yürütmek,
- 6) Afet acil işlerini yürütmek ve koordinasyonunu sağlamak,
- 7) İlde bulunan adli ve askeri kuruluşlar dışında kalan kamu kurumlarının yerine getirdikleri hizmetler ve faaliyetlerin etkinlik, verimlilik ve stratejik plan ve performans programlarına uygunluk açısından değerlendirildiği raporu hazırlayıp valinin değerlendirmesiyle birlikte ilgili bakanlığa göndermek,
- 8) Tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerine 5686 Sayılı Kanun, 3213 sayılı kanun ve 2863 sayılı Kanun ile verilen görevleri yapmak,
- 9) Maden, Jeotermal, doğal mineral su kaynaklarının bulunduğu yere en yakın yerleşim yerlerinin alt yapı ve mahalli müşterek ihtiyaçlarında kullanılmak üzere aktarılan ödenekleri kullanmak,
- 10) Kamu kurumlarının Taşıt Kanunu kapsamındaki araç alım, bakım ve onarımlarının yapılması,

- 11) Hükümet konaklarının, YİKOB'a tahsisli binaların, lojmanların , valilik ve kaymakamlık konutlarının bakım, onarım ve tefrişatlarını sağlamak,
- 12) Emniyet hizmetlerinin gerektirdiği harcamaları ödenek durumuna göre yapmak,
- 13) Merkezi idare tarafından yapılan tüm yardımların kordinasyon, denetim ve izlenmesini acil durumlarda yerine getirmek,
- 14) Gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımları yapmak ve koordine etmek,
- 15) İldeki kamu kurum ve kuruluşlarının yerine getirmek zorunda oldukları hizmet ve yatırımları aksattıkları ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzenini olumsuz etkilediği vali veya ilgili bakanlığa tespit edildiği durumlarda, ilgili hizmeti valinin talimatı ile yerine getirmek,
- 16) Muhtar ödenekleri ile ilgili iş ve işlemleri yapmak,
- 17) Kamu kurum ve kuruluşlarının yaptıkları hizmetlerle ilgili bina, tesis, araç ve makinaları kiralamak,
- 18) Hizmetlerin yürütülmesi için gerekli gerekli taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı ayni hak kurmak,
- 19) Bağış ve yardım kabul etmek,
- 20) İlin ihtiyaçları doğrultusunda gerekli yatırımları ve hizmetleri yapabilmek amacıyla kamu kurum ve kuruluşları, diğer tüzel kişiler ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapmak ve ortak projeler üretmek,

2.3.3.7. YİKOB'ların İçişleri Bakanlığı ile Örgütsel İlişkileri

YİKOB'lar kuruldukları günden itibaren İçişleri Bakanlığı'nın oldukça yoğun etkisi ve hiyerarşisi altında kalmışlardır. İçişleri Bakanlığı hizmet birimleri olan Strateji Geliştirme Başkanlığı, Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı ile İller İdaresi Genel Müdürlüğü'nün YİKOB'ların iş ve işlemleri ile bütçe süreçlerinde belirleyici konumda oldukları görülmektedir. Ancak 2020 yılında Strateji Geliştirme Başkanlığı bünyesinde YİKOB Daire Başkanlığı Kurulması ile YİKOB'lara ilişkin iş ve işlemlerin büyük oranda bu başkanlık aracılığıyla yerine getirildiğini görmekteyiz.

2.3.3.6.1. İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Bünyesinde Kurulan YİKOB Daire Başkanlığı

YİKOB'lara tüzel kişilik verilmesi ve özel bütçesi olması sonrası 2020 yılında İçişleri Bakanlığı bünyesinde bakan oluru ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının görevlerinin etkin bir şekilde yerine getirebilmeleri için İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı bünyesinde YİKOB Dairesi kurulmuştur. Bu başkanlığın görevleri şu şekilde belirlenmiştir (İcisleri.gov.tr);

1. Gelirlerin takibi,
2. Mevzuat ihtiyaçlarının giderilmesi,
3. Başkanlıklar arasında uygulama birliği ve standartlaşmanın sağlanması,
4. Merkezi yönetim bütçesinden ayrılan kaynağın ihtiyaç ve öncelikler doğrultusunda başkanlıklara tahsisinin yapılması,
5. Başkanlıkların İçişleri Bakanlığının diğer birimleri ile diğer bakanlıklarla ilişkilerini düzenlemek,
6. Başkanlıkların diğer bakanlık ve kurum ve kuruluşlar nezdindeki haklarının takibi,
7. YİKOB personelinin eğitim faaliyetlerinin düzenlenmesi,
8. YİKOB'ların kapasitelerini geliştirmeye yönelik her türlü proje ve çalışmaların gerçekleşmesi,
9. Başkanlıklara yönelik rehberlik faaliyetlerini yürütmek,
10. Başkanlıkların çalışma, muhasebe, hesap ve denetim faaliyetlerini izleyerek raporlanması,
11. Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı ve diğer denetim organlarınca başkanlıkların teftiş ve denetimleri ile ortaya çıkan konularla ilgili iş ve işlemleri yerine getirmek,
12. YİKOB'larca hazırlanan ve ilgili kamu kurumlarına sunulan raporların izlenmesi,
13. Başkanlıkların görev alanındaki konularla ilgili görüş taleplerine ilişkin iş ve işlemleri yerine getirmek,
14. Başkanlıklardan gelen kamu yararı kararı ve acele kamulaştırma tekliflerine ilişkin işlemleri yerine getirmek,
15. Başkanlıklarının bütçe tekliflerinin hazırlanmasına yönelik işleri yerine getirmek.
16. Başkanlıklardan gelen ihalelerden yasaklama teklifleri ile ilgili işlemleri yürütmek,
17. Başkanlıklar tarafından e-içişleri uygulaması üzerinden kullanılan modüllerin etkin kullanılması için İçişleri Bakanlığı Bilgi İşlem Genel Müdürlüğü ile koordinasyonun sağlanması,

18. Başkan tarafından verilecek diğer görevleri yerine getirmek,

Yukardaki görevlere ek olarak YİKOB dairesi kurulması ile birlikte İçişleri Bakanlığı birimleri YİKOB'larla yapacakları yazışmalarda bu daire aracılığıyla yazışabilecekleri, YİKOB'ları ilgilendiren mevzuat düzenlemelerinde YİKOB Daire başkanlığından görüş alınması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca yine aynı olurda YİKOB'ların görev alanıyla ilgili tereddüte düşülen konularda görüş taleplerinin YİKOB Dairesi aracılığıyla gerçekleşmesi gerekmektedir.

Yine 2019 yılında yayımlanan bir genelge ile YİKOB'ların tahsisiz hazine yardımları ile öz gelirlerinden yapacakları belirli miktarı aşan cari ve yatırım harcamaları için yapabilmelerini izin şartına bağlamıştır. YİKOB Dairesinin kurulmasından sonra bu izin işlemleri aracılığıyla gerçekleşmiştir. Ancak 28 Mayıs 2023 Genel Seçimleri sonrası kurulan kabine ile birlikte yeni İçişleri Bakanı bu izin şartını kaldırmıştır.

İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı YİKOB'lar tüzel kişilik kazanmasından önce ön mali denetim ve Sayıştay raporlarıyla ilgili iş ve işlemleri yürütmekteydi. Ancak tüzel kişilik kazanması ve özel bütçeli hale gelmesi sonrası ise bu işlemler doğrudan ilgili YİKOB tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır. Bu süreçlerin YİKOB'lar içerisinde tamamlanması dolayısıyla oluşabilecek sakıncaları ortadan kaldırmak, YİKOB'ların tamamına hâkim olacak bütüncül bir standartlaşmayı sağlamak, yürütülen faaliyetlerde uygulama süreçlerini belirleyebilmek, YİKOB birimleri arasında hangi birimin yetkili olduğu belli olmayan konularda muğlaklığı gidermek ve YİKOB'ların yerelde yürüttüğü yatırımların etkin sürdürülmesi amacıyla kamu yatırımlarının yönetimine ve koordinasyonuna ilişkin gelişim alanlarını belirlemek amacıyla İçişleri Bakanlığı ile Avrupa Birliği tarafından YİKOB Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi hayata geçirilmiştir. Proje YİKOB dairesi tarafından yürütülmüştür. Proje kapsamında Trabzon, Van ve İzmir YİKOB'ları pilot başkanlıklar olarak belirlenmiş, bu YİKOB'lara ait birimlerdeki iş ve süreç akışları toplamda 173 süreç belirlenerek incelenmiştir. Yapılan çalışma ve değerlendirmeler sonrası 30 büyükşehirdeki YİKOB'larda uygulanmak üzere "Süreç Rehberi" İçişleri Bakanın imzasıyla yürürlüğe girmiştir.

Ayrıca İller İdaresi Genel Müdürlüğü bünyesinde 112 Acil Hizmetleri Daire Başkanlığı bulunmakta olup 30'u büyükşehirlerdeki YİKOB'lara bağlı şube olarak örgütlenen olmak üzere

81 ildeki 112 çağrı merkezi müdürlüğü ile ilgili personel, bina, ekipman ve bilişim altyapısı ile ödenekleri ilgili iş ve işlemler İller İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir.

Görüldüğü gibi her ne kadar 2016 yılında KHK ile YİKOB'lara tüzel kişilik ve özel bütçe verilse de başkanlıklar ile İçişleri Bakanlığı bünyesinde kurulan daire başkanlığı arasında örgütsel bağ oluşturulmuş ve oluşturulan bu yapının gücü ve etkisi ile yerine getirdiği işlemlere bakıldığında başkanlıklar üzerinde etkin bir konumda olduğu görülmektedir. Yine YİKOB Daire Başkanlığı dışında İller İdaresi Genel Müdürlüğünde kurulan 112 Acil Çağrı Hizmetleri Dairesinin yetkilerine de bakıldığında durum daha da karmaşık bir hal almaktadır.

2.3.3.7. YİKOB Teşkilat Yapısı

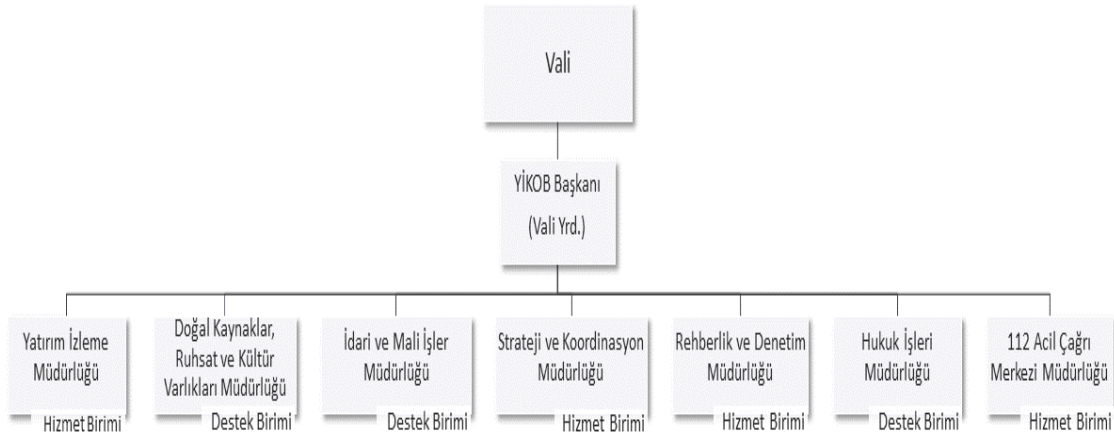
Büyükşehir belediyesi bulunan illerde klasik taşra teşkilatlarına benzemekle birlikte sahip olduğu tüzel kişilik ve özel bütçe ile, bu yapılardan ayrılan bir görüntü arz etmektedir. Hizmet götürdüğü alan itibariyle mülki sınırlar içerisinde yetkili ve mülki idareye bağlı bir kamu kurumudur.

30 büyükşehir belediyesinin bulunduğu illerimizde 6360 sayılı Kanun ile kurulan yatırım izleme koordinasyon başkanlıkları il valisine bağlı olarak işlev görmektedir. Vali tarafından doğrudan idare edilebileceği gibi vali tarafından belirlenen vali yardımcısı tarafında da idare edilebildiler. Uygulamada YİKOB'ların sadece bu başkanlıktan sorumlu vali yardımcılarını tarafından idare edilmektedir. Vali kendisi YİKOB'u bizzat idare etmese bile hiyerarşik olarak kendisine bağlı olan vali yardımcısına vereceği emir ve talimatlarla idaresine etki edebilir. YİKOB'dan sorumlu vali yardımcısı vali tarafından belirlenir ve istenildiğinde değiştirilerek başka vali yardımcısına bu görev verilebilir. Vali aynı zamanda bazı kararların onay mercidir. YİKOB başkanının vermiş olduğu emirler YİKOB birim amirlerinin sorumluluğundaki personelce yerine getirilmektedir. Sonuç olarak karar ve onay makamları merkezi atamayla göreve gelmekte kararlar bu hiyerarşik düzen içerisinde yerine getirilmektedir (İnal, 2022, s.54).

YİKOB'ların teşkilat yapısı, 28962 sayılı Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki Ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul Ve Esaslarına Dair Yönetmelik ile düzenlenmiştir. Bu yönetmeliğe göre YİKOB teşkilatı vali ya da vali yardımcısına bağlı olarak yedi müdürlükten oluşur.

YİKOB müdürlükleri, YİKOB'lara tüzel kişilik verilmesinden önce teknik ve idari müdürlükler olarak sınıflandırılmaktaydı (Akman ve Kalender, 2018, s.36). YİKOB Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği eki cetvelinde hizmet birimleri ve destek birimleri olarak sınıflandırılmıştır. Buna göre oluşturulan YİKOB birimleri ve örgütsel şeması aşağıda gösterilmektedir.

Şekil 2. YİKOB Teşkilat Şeması



Kaynak:YİKOB Projesi Personel İhtiyaç Analiz Raporu

YİKOB şube müdürlükleri şunlardır;

- 1) Yatırım İzleme Müdürlüğü
- 2) Rehberlik ve Denetim Müdürlüğü
- 3) Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü
- 4) 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü
- 5) İdari ve Mali İşler Müdürlüğü
- 6) Hukuk işleri Müdürlüğü
- 7) Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğü

Yukardaki şemada gösterildiği gibi YİKOB birimlerinin esasen 3'ü (Yatırım İzleme Şube Müdürlüğü, Strateji ve Koordinasyon Şube Müdürlüğü ve 112 Acil Çağrı Müdürlüğü) hizmet birimleridir. Diğer birimler ise destek ve yardımcı nitelikte birimlerdir.

Yönetmeliğe göre başkanlık bünyesinde yukarda belirtilen birimlere ek olarak valinin onayıyla geçici birimler kurulabilir. Yine valinin onayıyla başkanlığın görev alanındaki işlerle ilgili olarak, gerektiğinde geçici olarak ilçelerde birimler kurulabilir. Kurulması durumunda başkan tarafından geçici birimleri idare etmek üzere birim sorumlusu görevlendirilir. Günümüzde otuz YİKOB arasında sadece Ankara YİKOB'da sağlanan yetkiyle geçici birim oluşturma yoluna gidilmiştir. Ankara YİKOB'da Kültür Tabiat Varlıkları Biriminin kurulduğu görülmektedir.

YİKOB'lar 3152 sayılı Kanun'a göre İçişleri Bakanlığı taşra teşkilatı olarak oluşturulmuştur. Ancak diğer bakanlık taşra teşkilatları il müdürlüğü olarak örgütlenmişken YİKOB teşkilatı adından da anlaşılacağı gibi başkanlık olarak teşkilatlanmıştır. Yine diğer taşra teşkilatlarının şube müdürlükleri üzerinde il müdürü (il nüfus, il yazı işleri, AFAD vb.) bulunmaktadır. İl müdürleri de ildeki vali yardımcılarında birine bağlı olarak faaliyet yürütmektedir. Ancak uygulamada YİKOB'ların tamamının başında vali yardımcısı bulunmakta YİKOB'ların tüm şubelerini idare eden il müdürü benzeri bir idareci bulunmamaktadır.

YİKOB'larla ilgili olarak İçişleri Bakanlığınca yürütülen YİKOB'ların Kapasitesinin Güçlendirilmesi için Teknik Yardım Projesinde YİKOB şemasındaki birimlerin teknik ve idari olmak üzere iki daire altında toplanması ve bu dairelere bağlı müdürlükler ile görevlerine göre belirlenmiş standart alt birimlerin olması önerilmektedir (İçişleri Bakanlığı, 2019, s. 45).

2.3.3.7.1.YİKOB Başkanının ve Müdürlüklerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

28962 sayılı Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki Ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul Ve Esaslarına Dair Yönetmelik ile YİKOB'lar ve tüm birimlerin görev, yetki ve sorumlulukları belirlenmiştir. Buna göre;

2.3.3.7.1.1. Başkanının Görev, Yetki ve Sorumlulukları

YİKOB başkanlığı vali veya görevlendireceği vali yardımcısı tarafından yerine getirilmektedir. YİKOB'larda il özel idarelerinde olduğu gibi bir genel sekreterlik uygulaması yoktur. Uygulamada tüm büyükşehirlerde YİKOB Başkanlığını vali yardımcıları yerine getirmektedir. YİKOB'dan sorumlu olacak vali yardımcısı vali görevlendirmesiyle belirlenir. Bu atamalar Cumhurbaşkanlığı imzasıyla yayımlanan Mülki İdare Amirleri Atama Kararnamesi ile görevlendirilen kaymakamlar veya bazı hava alanı ve liman mülki idare amirliklerine mülki idare amirlerinin doğrudan atanmasında olduğu gibi merkezi bir atmayla belirlenmemektedir. Tamamen valinin takdirine göre vali yardımcıları arasından belirlenmektedir.

YİKOB başkanlarının değişim hızının çok fazla olması kurumsal hafızanın oluşmasını zorlaştırmaktadır. YİKOB başkanı olan vali yardımcısına bu göreve ek görevler de verilmesi, YİKOB işleyişinde sorunlara neden olmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2019, s.56)

Yönetmelikte YİKOB başkanının görev ve sorumlulukları şu şekilde belirlenmiştir;

- 1) Başkanlığın en üst amiri olarak teşkilatı sevk ve idare ve idare etmek ve denetlemek,
- 2) İldeki adli ve askeri teşkilat hariç, kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik etmek ve bunları valinin onayıyla denetlemek veya diğer kamu personeli aracılığıyla denetlemek,
- 3) Denetim araştırma, inceleme iş ve işlemlerini yürütmek üzere valinin onayıyla personel görevlendirmek, gerekli görüldüğü takdirde bakanlıklar veya ilgili kuruluşlardan uzman personel talep etmek,
- 4) Gerektiğinde valinin onayıyla kadro yer ve unvanlarına bakılmaksızın ihtiyaç durumlarına göre uzman, sözleşmeli personel ve memurları görevlendirmek,
- 5) Gerektiğinde valinin onayıyla geçici birimler kurmak.

2.3.3.7.1.2. Yatırım İzleme Müdürlüğünün (YİM) Görevleri

Yatırım İzleme Müdürlükleri, YİKOB birimleri içerisinde en fazla personele sahip birimlerdir. YİM'ler iş yükü olarak diğer YİKOB birimleriyle karşılaştırıldığında en fazla iş yüküne sahip birimlerdir. YİM'ler yaptıkları iş itibarıyla YİKOB'ların ana omurgasını oluşturmaktadırlar. Yönetmeliğe göre yatırım izleme müdürlüğünün görevleri olarak;

- 1) Bakanlıklar ile merkezi idareye bağıli kuruluşların başkanlığa aktarılan ödenekler ile yapacakları tüm yatırımlar ile ilgili işleri yürütmek ve takibini sağlamak,
- 2) Bakanlıklar ile merkezi idare kuruluşları ve diğler kamu kurum ve kuruluşlarının tüm yatırım bakım, onarım, yardım'lara ilişkin tüm iş ve işlemleri yerine getirmek ve izlemek,
- 3) Başkanlık, müdürlük ve birimlerinin yapacakları ihalelere ilişkin tüm iş ve işlemleri yerine getirmek,
- 4) Merkezi idare tarafından yürütölen tüm yardım ve desteğın koordine edilmesi, izlenmesi ile acil durumlarda bizzat yerine getirmek,
- 5) İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksatılması ve durumun halkın sağılığı, esenliği ile kamu düzenini olumsuz etkilediği hallerde vali veya ilgili bakanlığın bu durumu tespiti ile süre verilerek ilgili kurumdan yatırım veya hizmetin gerçekteşmesi istenmesine rağmen verilen sürede yerine getirememesi durumunda söz konusu yatırım veya hizmetin yerine gerilmesi,
- 6) Emniyet hizmetlerinin gerektirdiği hizmetlerin harcamalarıyla ilgili iş ve işlemleri yerine getirmek,
- 7) Başkanlıkça verilen diğler görevleri yerine getirmek.

2.3.3.7.1.3. Rehberlik ve Denetim Müdürlüğünün Görevleri

Rehberlik ve denetim müdürlüğünün görevleri şunlardır;

- 1) Denetim, araştırma ve inceleme işlerini yürütmek üzere yapılacak görevlendirmelere dair onayları hazırlamak ve diğler gerekli iş ve işlemleri yürütmek,
- 2) Merkezi idare tarafından yapılan tüm yardım ve desteğın denetlenmesi ile takibine ilişkin iş ve işlemler sonucu elde edilen görüş, rapor veya tespitleri değerlendirerek başkana sunmak,
- 3) İldeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik etmek ve denetlemek,
- 4) Denetimler sonucu elde edilen görüş, öneri ve tespitleri başkanın onayından sonra ilgili yerlere göndermek,
- 5) Denetim, araştırma, inceleme işlerine yönelik yazışma, dosyalama ve arşivleme işlerini yerine getirmek,
- 6) İlin ihtiyaçları doğrultusunda gerektiğinde her türlü yatırım ve hizmetin yürütölebilmesi için başka tüzel kişilerle ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği ve ortak projeler yapmak,

- 7) Denetime tabi tüm kurumlarda görevli personel denetime tabi konularla ilgili tüm bilgi ve belgeleri, talep edilmesi durumunda inceleme görevlilerine vermek ve yardımcı olmak zorundadırlar,
- 8) Denetim yapılan kurumca denetim elemanlarına uygun bir çalışma yeri sağlamak ve gereken diğer tedbirleri almak zorundadır.

2.3.3.7.1.4. Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğünün Görevleri (SKM)

Strateji ve koordinasyon müdürlüğünün görevleri yönetmelikte şu şekilde düzenlenmiştir;

- 1) İilde bulunan kamu kurum ve kuruluşları arasındaki koordinasyonu sağlamak,
- 2) İildeki kamu kurum ve kuruluşlarının kapasite ve verimliliğini artırmaya ilişkin hizmetleri yürütmek,
- 3) İl düzeyinde plan-program uygulamalarına dair kurumlar arası eğitim ve bilgilendirme işlerini yürütmek ve bu çalışmalarını izlemek,
- 4) İlin ekonomik, sosyal, kültür ve turizm potansiyelini ortaya koymak amacıyla veri toplamak ve bu verilerin analizi ve raporlanmasını sağlamak,
- 5) İlin tanıtım faaliyetlerini yürütmek,
- 6) Başkanlığın yıllık plan ve programını yapmak ve gerekli ödenekleri tespit etmek,
- 7) Başkanlığın ödenekleri ile mali işlerini yürütmek,
- 8) Merkezi idarenin adli ve askeri kurumları dışında taşra birimlerinin yürüttüğü hizmet ve faaliyetlerin etkinliği ile kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğu ile ilgili raporları hazırlamak ve bu raporları valinin değerlendirmesi ile birlikte takip eden yılın Şubat ayı sonuna kadar ilgili bakanlıklara göndermek,
- 9) Afet ve acil yardım hizmetlerini koordine etmek ve yürütmek,
- 10) Ön mali kontrol işlerini yürütmek,
- 11) Bütçe, bilanço, finansman ve muhasebe işlerini yürütmek,
- 12) Gelir ve alacakları takip ve tahsil işlerini yerine getirmek.

2.3.3.7.1.5. 112 Çağrı Merkezi Müdürlüğünün Görevleri

112 acil çağrı merkezi müdürlüğü 3152 sayılı Kanun'un 28. maddesinde belirtilen görevlerini yönetmelik hükümleri çerçevesinde yerine getirmektedir. İlgili mevzuata göre 112 Acil çağrı

merkezleri, daha önce 155 polis, 156 jandarma, 110 itfaiye gibi farklı numaralarda hizmet veren acil çağrı ve müdahale yönlendirme hizmetlerini 112 tek numarasında birleştirmiştir. Bu amaçla polis, jandarma, sahil güvenlik, ambulans hizmetleri, AFAD, itfaiye, orman teşkilatlarından personel 112 Acil Çağrı Merkezlerinde görevlendirilmişlerdir. 112 merkezleri, herhangi bir ihbar anında ilk önce kendi personeli olan çağrı karşılayıcılar tarafından cevaplandırmakta sonrasında ilgili çağrının muhatabı kuruma yönlendirmektedir. Bununla birlikte eğer çağrı trafik kazası, yangın, doğal afet vb. birden çok kurumu ilgilendiriyorsa polis, ambulans, itfaiye gibi birçok birimi aynı anda harekete geçirebilmektedir. Bu amaçla 81 ilde bina, araç, bilişim altyapısı olmak üzere 81 Acil Çağrı Merkezi açılmış, büyükşehirlerde YİKOB'lar içinde şube müdürlüğü olarak teşkilatlandırılmıştır. Ancak 112 çağrı merkezleri ile ilgili personel, yatırım, ödenek iş ve işlemlerinin yürütümü, İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü içerisinde 112 Acil Hizmetleri Dairesine verilmiştir.

112 Çağrı merkezleri büyükşehir olmayan illerde valilikler bünyesindeyken büyükşehir belediyelerinde YİKOB içerisinde bir şube olarak yer almaktadır. Bu durumun temel gerekçesi 112 çağrı merkezlerinin gereken harcamalarının il özel idarelerinin kapatılması dolayısıyla YİKOB'lar tarafından karşılanmasıdır. Ancak uygulamada YİKOB'lara sağlanan bütçe imkânlarının sınırlılığı dolayısıyla 112 Acil Çağrı Merkezlerinin ihtiyaç duyduğu mali kaynak doğrudan İçişleri Bakanlığınca tahsisli olarak gönderilmektedir. Ayrıca acil çağrı merkezlerinin yerine getirdiği hayati işlevler düşünüldüğünde bu birimde çok hassas bir görev yerine getirildiği görülmektedir. Buna rağmen 112 Acil Çağrı Merkezi teknik veya çağrı karşılama personelinin YİKOB'un başka birimlerine görevlendirilmesi uygulamaları 112 Acil Çağrı Merkezlerinin YİKOB dışına çıkarılarak il müdürlüğü olarak valiliğe bağlanması gerektiği yönündeki baskıyı artırmaktadır.

2.3.3.7.1.6. İdari ve Mali İşler Müdürlüğünün Görevleri (İMİM)

İMİM, YİKOB birimleri içerisinde diğer müdürlüklerle karşılaştırıldığında birbirinden çok farklı alanlarda iş ve işlemler yürütmektedir. Aynı zamanda YİKOB'un işleyişinin sağlanabilmesi için personel iş ve işlemleri ve benzeri bir çok görevi yerine getirmektedir. İMİM'in yerine getirdiği görevler şunlardır;

- 1) Kamu kurum ve kuruluşlarının 237 sayılı Kanun kapsamındaki araçların alımı, bakım ve onarımı ile büroların ihtiyaçlarını başkanın onayıyla karşılamak,
- 2) Temsil, ağırlama, tören, protokol ve ödüllendirme giderlerine ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,
- 3) Kamu kurum ve kuruluşları ile başkanlık birimlerinin gereksinim duyduğu taşınır alımı ve bakım, onarımlarını yapmak,
- 4) Başkanlık bilgi işlem dairesi başkanlığı ile işbirliği halinde birimlerin işlemlerini elektronik ortamda yürütebilmesi için gerekli teknik altyapının kurulmasını sağlamak,
- 5) Başkanlık evrak kayıt ve takibi ve dağıtımına ilişkin işleri yürütmek,
- 6) Başkanlığın arşivini kurmak ve yönetmek, il özel idaresinin başka birimleri ilgilendirmeyen arşivlerini devralmak,
- 7) Başkanlığın taşınır ve taşınmazlarının kayıtlarını tutmak,
- 8) YİKOB'da görevli personellerle ilgili iş ve işlemleri yürütmek,
- 9) Kurum ve kuruluşların yürütülmesi için yatırım ve hizmetlerin gerektirdiği araç, gereç, makine, bina ve tesisleri kiralamak,
- 10) Başkanlık adına taşınmaz alınması, kiralanması satılması veya kiraya verilmesi işlerini yürütmek,
- 11) 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu ve ilgili mevzuatca verilen verilen hizmetleri karşılamak,
- 12) Hükümet konaklarının, lojmanların, valilik ve kaymakamlık konutlarının tefrişat ve işletmesini yapmak,
- 13) Bakanlık ve merkezi idare kurumlarının YİKOB'a aktardığı kaynaklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının ilde yerine getireceği her tür yardım işlerine ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,
- 14) 2016/9430 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe giren Şehitlik Yönetmeliğinde YİKOB'lara verilen görevleri yerine getirmek,
- 15) Muhtar maaş ve ödeneklerine ilişkin iş ve işlemleri yerine getirmek.

2.3.3.7.1.7. Hukuk İşleri Müdürlüğünün Görevleri

Hukuk işleri müdürlüğü YİKOB'lar ilk açıldığında teşkilat yapısında olmayan bir birimdi ancak 2016 yılında YİKOB'lara tüzel kişilik verilmesi ile açılmış ve artık kendilerinin taraf olduğu davalara tüzel kişilik olarak taraf olacaklarından dolayı oluşturulmuş bir şubedir. Yönetmelik tarafından belirlenen görevleri şunlardır;

- 1) Başkanlıktan sorulacak hukuki konular hakkında görüş bildirmek,
- 2) Başkanlık birimlerince sorulan hukuki meseleler ile hukuki, cezai, mali sorumluluk veya sonuç doğuracak başkanlık işlemleri hakkında görüş bildirmek,
- 3) Başkanlığın görev alanına giren konular hakkında başka kamu kurum ve kuruluşlarınca sorulacak hukuki konulara görüş vermek,
- 4) Başkanlık birimlerince yapılacak tüm sözleşme ve şartname taslakları ile başkanlık ile üçüncü kişiler arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin işleri inceleyip görüş bildirmek,
- 5) Başkanlığın hak ve menfaatlerini koruyucu, uyuşmazlıkları anlaşmazlıkları önleyici hukuki tedbirleri almak, uyuşmazlıkların sulh yoluyla çözülmesi için gerekli tedbirleri almak, anlaşma, protokol, şartname ve sözleşmelerin bu esaslara uygun olarak yapılmasına katkı sağlamak,
- 6) Başkanlığın taraf olduğu her türlü yargılamada ve icra işlerinde gerekli takip savunma ve işlemleri takip etmek,
- 7) 659 sayılı KHK'nin adli uyuşmazlıkların sulh yoluyla çözümü, uzlaşma ve vazgeçme yetkileri hükümlerini uygulamak,
- 8) Başkanlık adına veya aleyhine açılan adli ve idari davaların dava ve cevap dilekçelerini hazırlamak, kanun yollarına başvurmak üzere gerekli bilgi, belgeleri temin etmek, takip ve savunma yapmak,
- 9) Hukuk işleri müdürlüğünde kadrolu veya sözleşme avukatların ihtiyacı karşılayamaması durumunda, özel uzmanlık gerektirdiği vali onayı ile belirlenen durumlarda 2012/4096 sayılı Serbest Avukatlardan Hizmet Satın Alınmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Hükümlerine uygun olarak avukatlık hizmetlerinin satın alınmasına ilişkin işleri yürütmek,
- 10) Başkanlıkça hizmet satın alınması yoluyla temsil ettirilecek dava ve icra işlerinin takip ile tahkime ait işlemleri koordine etmek ve denetlemek,
- 11) Başkanlığın amaçlarını gerçekleştirmek ve mevzuata, plan ve programa uygun işlemesi amacıyla gerekli hukuk teklifleri hazırlamak,
- 12) Her türlü dava sonucu başkanlık aleyhine oluşacak kamu zararının, oluşmasına sebep olan kişilere rücu edilmesini sağlamak,
- 13) Başkanlığı ilgilendiren yargı kararları ile hukuki görüşlerin dijital ortamda arşivlenmesi ve gerektiğinde kullanımının sağlanması,
- 14) Mevzuat gereğince kurul ve komisyonlara katılımın sağlanması.

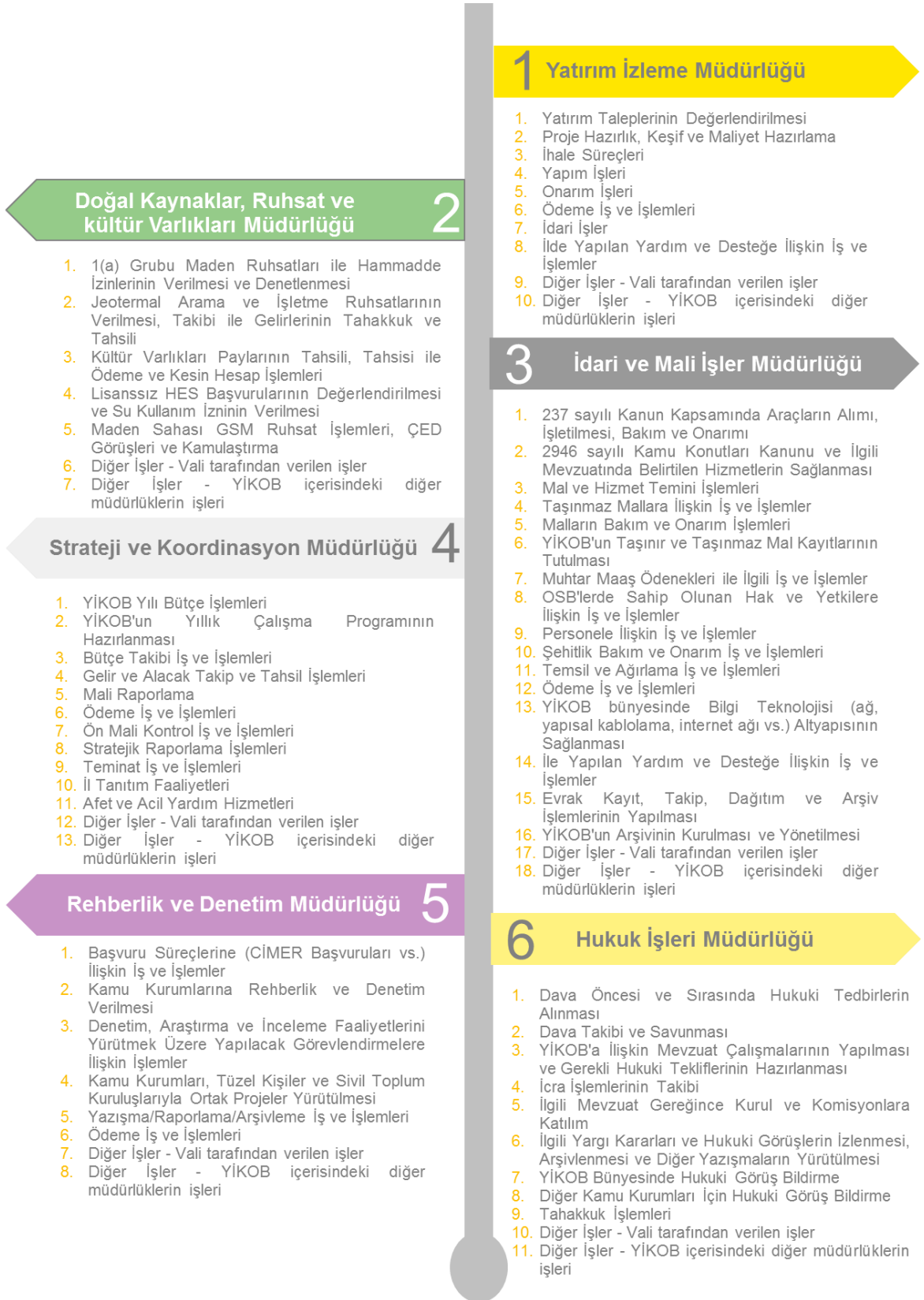
2.3.3.7.1.8. Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğünün Görevleri (DKM)

DKM birimlerinin iş yükü her ilde aynı değildir. İldeki yeraltı kaynaklarının zenginliği ve ruhsata tabi işletme bulunup bulunmamasına göre değişmektedir. DKM'nin görevi tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerine 5686 sayılı Kanun, 3213 sayılı Kanun ve 2863 sayılı Kanunlarca verilen her türlü görevi yapmaktır.

Mevzuatça verilen görev doğrultusunda DKM birimleri temel olarak maden ruhsatları ve ham madde izinlerinin verilmesi, denetlenmesi, maden sahası GSM Ruhsat işlemleri, ÇED görüşleri, kamulaştırma işlemleri, Kültür Varlıkları Paylarının tahsili iş ve işlemlerini yerine getirmektedir.

Yukarıda belirtilen yedi birimin dışında ayrıca Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmeliğin 4. Maddesinin 2. bendinde valinin onayıyla başkanlık bünyesinde veya ilçelerde geçici birimler kurulabileceği hükmü bulunmaktadır. YİKOB'ların teşkilat yapısındaki müdürlüklerin yürüttükleri görevlere ilişkin iş yürütüm süreçleri aşağıdaki şemada gösterilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2019a, s.33);

Şekil 3. YİKOB Şubeleri Görevleri



2.3.3.8. YİKOB Personel Yapısı

YİKOB'ların norm kadrosu bulunmamaktadır, personel ihtiyacı İçişleri Bakanlığı kadrolarında bulunan personellerden karşılanmaktadır. YİKOB uygulamasının karşılaştığı en büyük sorun personel sorunu olduğu görülmektedir 6360 sayılı Kanun geçici 1. maddesine göre kapatılan il özel idarelerinin personelleri kurulan komisyonlar vasıtasıyla YİKOB'lara, büyükşehir belediyelerine, bağlı kuruluşlarına veya ilçe belediyelerine devredilmiştir. Bu şekilde YİKOB'ların personel ihtiyacının karşılanması amaçlanmıştır. YİKOB'lara sonradan kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe verilmiş ancak personel yapısıyla ilgili herhangi bir düzenleme gerçekleştirilmemiştir. 6360 sayılı Kanun ile getirilen düzenlemeler 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle korunmuştur.

1 No'lu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile YİKOB personelinin İçişleri Bakanlığı kadrolarından giderileceği hüküm altına alınmıştır. Ancak personelin yetersiz olduğu durumlarda vali tarafından ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarından görevlendirme yapabilirler. Bu nedenle YİKOB personelinin memurlar, sözleşmeli personel ile işçilerden oluşan personel yapısı bulunmaktadır. Ayrıca YİKOB'lar personel çalıştırılmasına yönelik hizmet alımı yapamamakta ve kısmi zamanlı sözleşmeli personel çalıştırma imkanları bulunmamaktadır. Yani YİKOB'lar doğrudan personel çalıştıramamaktadır. Personel ihtiyacı İçişleri Bakanlığına ait kadrolarındaki personelce yerine getirilmektedir. Bununla birlikte ildeki tüm kurumlardaki teknik personel geçici olarak görevlendirilebilir.

1Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesininin 274'üncü maddesi İçişleri Bakanlığı kadrolarının ihdas, tahsis ve iptaline ilişkin bir düzenleme içermektedir. Bu durumda YİKOB'larda görev yapacak İçişleri Bakanlığı personel kadrolarının ihdas ve iptali Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle mümkündür. İhdas edilen kadrolar ise İçişleri Bakanlığınca yapılmaktadır. Fakat mevcut dolu ve boş kadrolarda değişiklik yetkisi Cumhurbaşkanlığına aittir. Yine işçi ve sözleşmeli personel kadrolarını belirleme yetkisi Cumhurbaşkanlığına aittir.

YİKOB'ların kamu tüzel kişisi olmalarına rağmen yürüttükleri hizmetleri için gerekli personelin İçişleri Bakanlığı kadrolarında yer alan personel ile karşılanması YİKOB'ların valilik teşkilatının bir parçası olarak görüldüğünü göstermektedir. Yine bu şekilde bir personel yapısı YİKOB'ların özerkliğine engel bir durumdur. Bunla birlikte valiler gerek olması durumunda kadrolarına

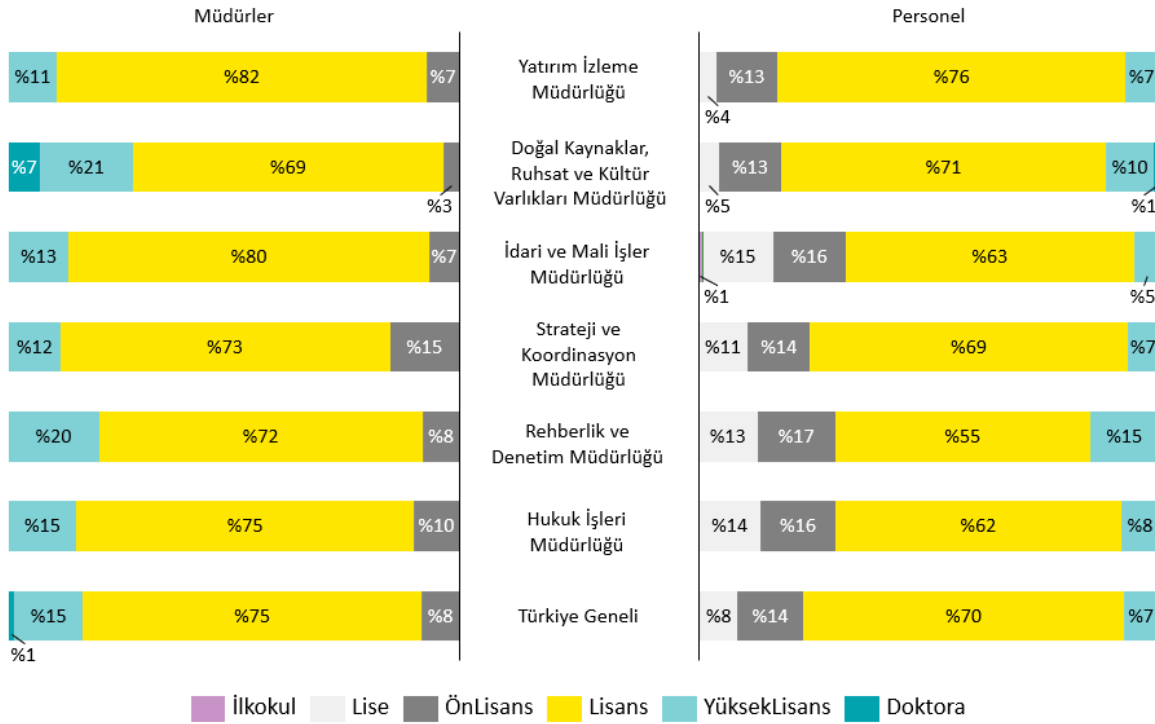
bakılmaksızın diğer kurumlardaki memur, sözleşmeli personel ve uzmanları YİKOB'larda görevlendirmektedir (Koç ve Arap, 2019, s.103).

YİKOB personelinin mahalli idareler personeli sınıflandırmasında olmadıkları görülmektedir. Kadroları valiliklerde bulunan YİKOB personeli merkezi idarenin taşra personelidir (İnal, 2020, s.187). YİKOB personelinin büyük kısmı valilik kadrolarından temin edilmektedir. Bu durum nedeniyle görevde yükselme ile YİKOB bünyesinde kariyer yapma ihtimali zordur. Yine personelin görevlendirme şeklinde YİKOB'larda çalıştırılması kurumsallaşmaya engel bir durum olarak ortaya çıkmaktadır. Geçici görevle gelen personelin geldikleri kurumlardan almakta oldukları sosyal denge tazminatı eşdeğer görev yapan ve başkanlıklarda çalışan personel tarafından alınmaması önemli bir sorundur (İçişleri Bakanlığı, 2019c, s.33).

Otuz büyükşehirde bulunan YİKOB'ların personel durumuna baktığımızda 1977 personel ve 211 şube müdür olmak üzere toplamda 2178 kişi çalışmaktadır. Ayrıca 30 YİKOB'da başkan olarak görev yapan 30 vali yardımcısı bulunmaktadır. YİKOB birimleri içinde personel dağılımına baktığımızda en fazla personele sahip birim ülke çapında 907 personelle Yatırım İzleme Müdürlüğüdür (YİM). İkinci sırada ise İdari Mali İşler Müdürlüğü'nün (İMİM) 563 personeli bulunduğu görülmektedir. En az çalışana ise 298 personelle Doğal Kaynaklar Müdürlüğü'nün (DKM) sahip olduğu görülmektedir (İçişleri Bakanlığı, 2019a, s.40-41).

YİKOB personelinin eğitim düzeylerine bakıldığında büyük çoğunluğun üniversitelerin lisans derecesine sahip oldukları görülmektedir. İlk, orta ve doktora seviyeleri düşük bir orana sahiptir. Müdürlüklerin genel olarak aynı eğitim seviyesine sahip oldukları görülmektedir. Müdürlükler içerisinde lisans ve üzeri akademik seviyelerdeki personel sayısının en çok olduğu birimler %83 ile Yatırım İzleme Müdürlüğü (YİM) ve %82 ile DKM birimlerinin olduğu görülmektedir. YİM personelinin %28'nin inşaat mühendisi olduğu görülmektedir. DKM birimindeki personelin ise %13 işletme bölüm mezunları ile %12 jeoloji mühendisliği bölüm mezunlarından oluştuğu görülmektedir. Akademik seviyeleri bakımından (lisans ve üzeri) eğitim düzeyi en düşük personel oranları %60 ile İMİM, %70 ile RDM, %70 oran ile HİM birimlerinde olduğu görülmektedir. Birim müdürlerinin eğitim dağılımına bakıldığında en yüksek akademik düzeyin %97 ile DKM olduğu görülmektedir. Aşağıda müdür ve personelin eğitim düzeyleri gösterilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2019a, s.44).

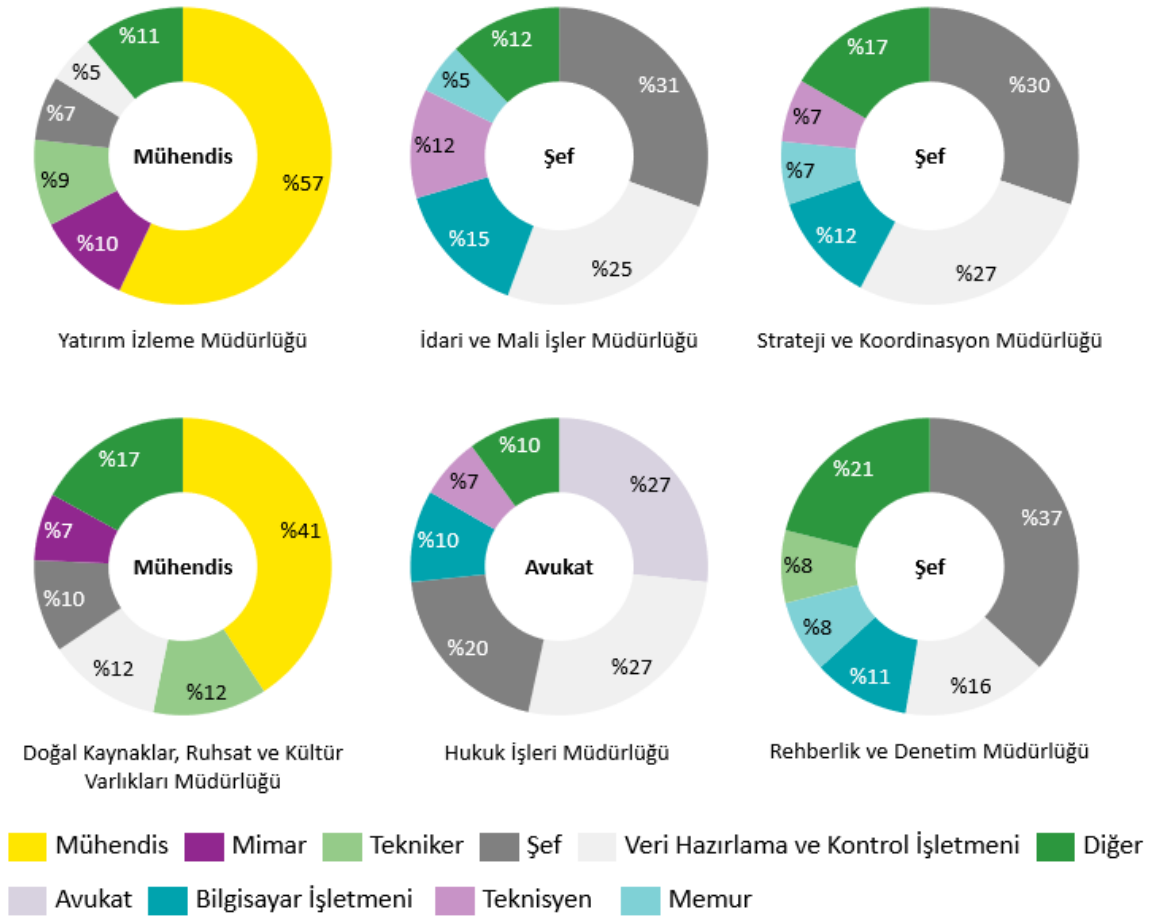
Şekil 4. YİKOB Personeli Eğitim Durumu



Kaynak: YİKOB Projesi Personel Eğitim Analiz Raporu

YİKOB birimlerinde çalışan personelin unvan durumları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir. Tabloların orta kısımlarında ilgili birimde bulunan personel sınıflandırmasında en fazla sayıdaki unvan gurupları yer almaktadır. Teknik personelin en fazla olduğu birimlerde teknik unvanların, idari personelin fazla olduğu birimlerde ise idari unvanların ön planda olduğu görülmektedir. Mühendis yoğunluğunun YİM'de %57 ve DKM de %41 ile en çok olduğu görülmektedir. Şef unvanlarının en fazla olduğu birimler ise sırasıyla; İMİM'de %31, SKM %30 ve RDM'de %37 olduğu görülmektedir. HİM biriminde personel unvanlarının ise %27 avukat ve veri hazırlama ve kontrol işletmenlerinden oluşmaktadır. Tabloda dikkati çeken bir diğer husus ise teknik ağırlıkta olması gereken YİM şubesinin mühendis oranı diğer şubelere göre yüksek olmakla birlikte tekniker kadrosunun diğer şube müdürlüklerine oranla az olduğu görülmektedir (İçişleri Bakanlığı, 2019a, s.41).

Şekil 5. YİKOB Personeli Unvan Durumu

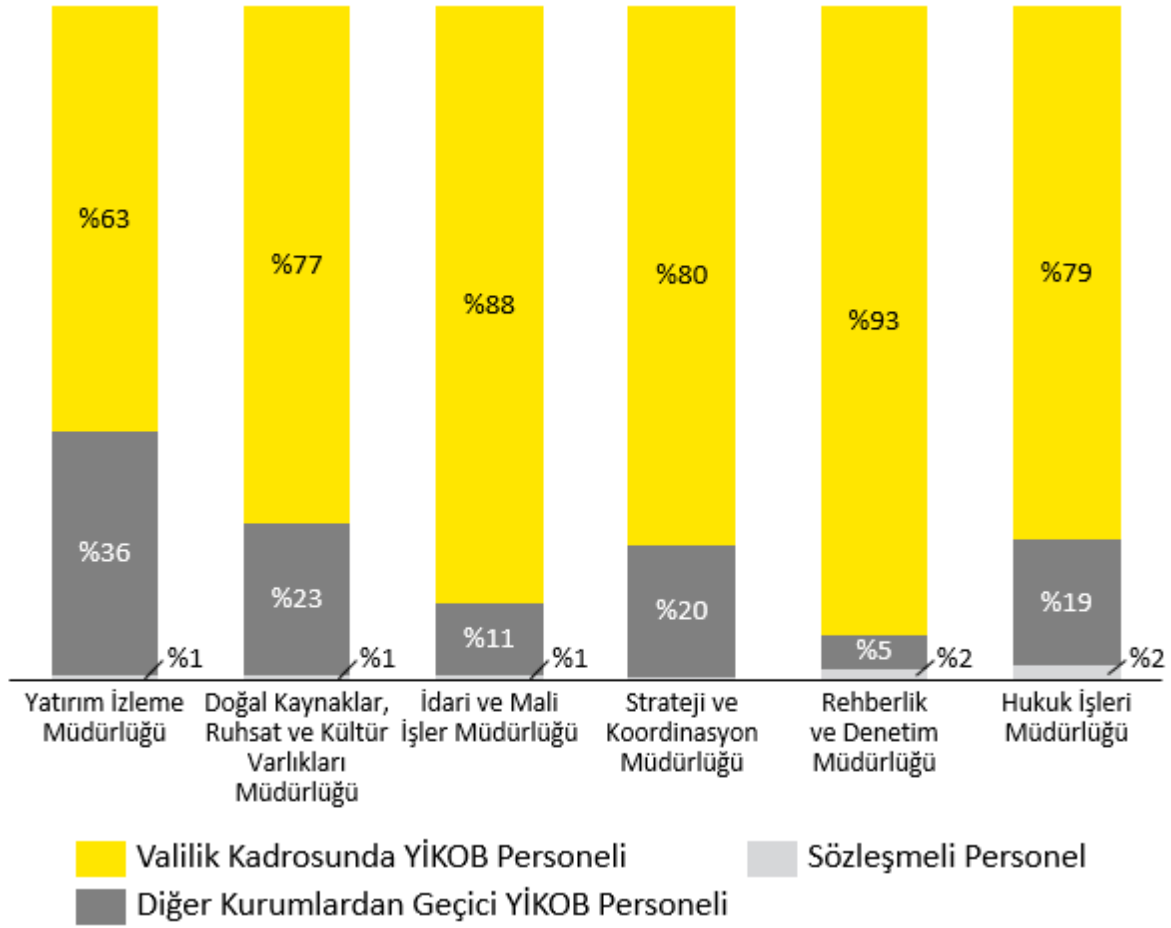


Kaynak: YİKOB Projesi Personel Eğitim Analiz Raporu

Yine YİKOB personelinin kadro durumuna baktığımızda valilik kadrosunda bulunan YİKOB personeli, diğer kurumlardan geçici YİKOB personeli ve sözleşmeli YİKOB personelinde oluşmaktadır. Ayrıca il özel idarelerinin büyükşehirlerde kapatılması sonrası personelin bir bölümü YİKOB'lara geçmiştir. Bununla birlikte başka kuruluşlardan görevlendirme yoluyla gelen personel de bulunmaktadır. Aşağıdaki tablodan da görüleceği gibi YİKOB birimleri oransal olarak en fazla valilik kadrolu personelden oluşmaktadır. Valilik kadrolu personelden sonra ise, diğer kurumlardan geçici olarak gelen personel ikinci sırada gelmektedir. YİKOB birimleri içinde diğer kamu kurumlarından geçici personel çalıştıran birim YİM'dir. Buradaki personelin %36'sı geçici personelden oluşmaktadır. Bu durumun oluşmasında bu şubenin teknik kadro ihtiyacının, valilik kadrolarında bulunan mühendis ve teknikerlerin yetersiz olması dolayısıyla, bakanlıkların il müdürlüklerinden karşılanması nedeniyle oluşmaktadır. Diğer

kurumlardan geçici personel çalıştırma oranı en düşük olan birim ise RDM'dir. Sözleşmeli personel oranının YİKOB birimleri içindeki payının çok az miktarda olduğu görülmektedir (İçişleri Bakanlığı, 2019a, s.45-46).

Şekil 6. YİKOB Personel Kadro Durumu

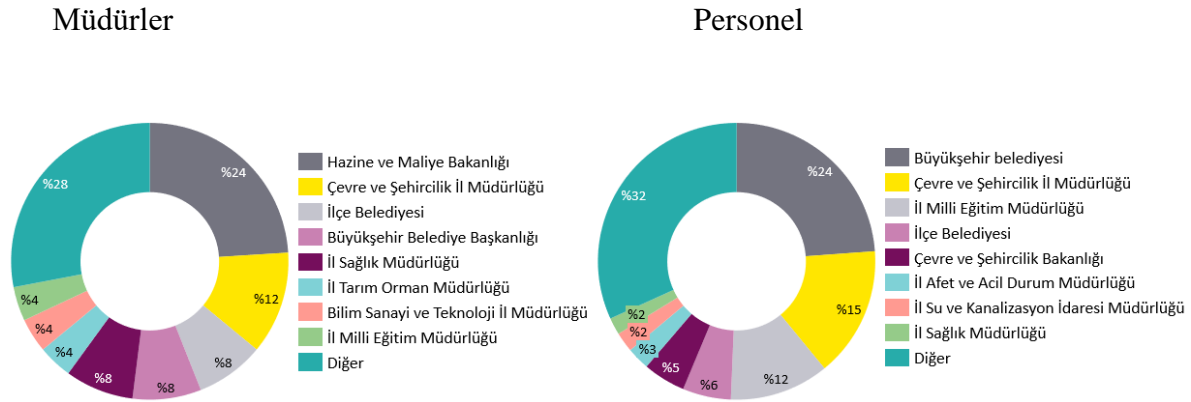


Kaynak: YİKOB Projesi Personel Eğitim Analiz Raporu

Aşağıdaki iki grafikte diğer kurumlardan geçici kadrolu olarak gelen YİKOB şube müdür ve personeli ayrı ayrı çıkarılmıştır. Bu grafiğe göre personelin geldiği kurumlara baktığımızda %24'nün Büyükşehir Belediyeleri, %25'nin Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlükleri, %12'sinin İl Milli Eğitim Müdürlükleri kadrolu personelden oluştuğu görülmektedir. Diğer kamu kurumlarından geçici olarak görevlendirilen YİKOB birim müdürlerine baktığımızda ise %24 oranında Hazine ve Maliye Bakanlığı, %12 oranında Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği il müdürlüğü ile %8'lik oranlarda ilçe belediyeleri, büyükşehir belediyeleri ve İl Sağlık Müdürlüğü'nden geçici olarak görevlendirilen personelden oluştuğu görülmektedir. Diğer kurumlardan geçici kadrolu müdürler ve diğer personelin ise kurum

bazında oldukça küçük oran oluşturmasına rağmen diğer tüm kurumlar toplandıklarında grafikte %24'lük bir orana ulaştığı görülmektedir (İçişleri Bakanlığı, 2019a, s. 46).

Şekil 7. YİKOB Personel ve Müdürlerinin Kadrolarının Bulunduğu Kurumlar



Kaynak: YİKOB Kapasitesini Güçlendirme Projesi Personel Eğitim Analiz Raporu

2.3.3.9. YİKOB'ların Bütçe ve Mali Yapısı

YİKOB'lar özel bütçeli kuruluştur. Bütçelerinin hazırlanması, YİKOB'ların hazine yardım istemlerini de kapsayan bütçe taslaklarını Mayıs ayı sonuna kadar bitirmesi ve bu taslaklarını valinin imzasıyla 15 Haziran'a kadar İçişleri Bakanlığına ulaştırmasıyla başlar. İçişleri Bakanlığınca uygun bulunan hazine yardımı teklifleri bakanlık bütçesiyle birlikte Maliye Bakanlığınca, yılı yatırım teklifleri ise Kalkınma Bakanlığınca ulaştırılacaktır. İçişleri Bakanlığınca TBMM'ye sunulan ilgili yıl bütçesi Kanunda yer alan hazine yardımı ödeneğine uygun olarak YİKOB'lar arasında hazine yardımlarını belirleyerek ilgili YİKOB'lara bildirir. YİKOB'lar kendilerine bildirilen ödenek miktarlarını göz önüne alarak bütçe tekliflerini hazırlarlar ve valinin onayına sunulur. Merkezi bütçenin TBMM'de onaylanmasından sonra bu bütçenin valinin onaylamasıyla yürürlüğe gireceği ve 15 Ocak tarihine kadar İçişleri Bakanlığınca gönderilmesi gerekmektedir. Herhangi bir nedenle bütçenin onaylanmaması halinde önceki yıl bütçesinin uygulanmasının devam ettirileceği ilgili mevzuatla hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca YİKOB'ların 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (II) sayılı cetvelde sayılan özel bütçeli idareler arasında yer almamakla birlikte, bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması ile ilgili hususlar, 30/12/2016 tarih ve 29934 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiş olup, Yönetmelikte 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanununa dayanılarak çıkarılan ikincil mevzuattaki bütçe, kesin hesap, sorumluluk, hesap ve kayıt düzeni, muhasebe ve raporlamaya ilişkin olarak benzer hükümler taşıdığı görülmektedir. Yine aynı Yönetmeliğin 19. Maddesinde “*Bu Yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde 5018 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuat hükümleri kıyasen uygulanır*” düzenlemesi bulunmaktadır.

Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının gelirleri 674 sayılı KHK’da şu şekilde sayılmıştır;

- İçişleri Bakanlığı bütçesinden yapılan hazine yardımları,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetleri için aktardıkları tutarlar,
- Bağış ve yardımlar,
- Diğer gelirler,
- YİKOB’lar, taşınır ve taşınmazlarının satışı ve kiralanması ile gelir elde edebilmektedirler.
- Ayrıca KHK’da YİKOB gelirleri olarak sayılmamakla birlikte birlikte ildeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırımlar ve hizmetlerin aksatılması ve bu durumun halkın sağlığı, esenliği ve kamu düzenini ve güvenliğini olumsuz etkilemesi halinde, bu hizmetlerin Başkanlık aracılığıyla ve ya ildeki diğer kamu kurumları aracılığıyla yerine getirilmesi halinde, yapılan veya yapılacak harcama tutarları, tahsis yapan kurum tarafından ilgili kurumun pay ve ödeneklerinden Başkanlığa veya hizmeti yerine getiren kuruma gönderilecektir (28962 sayılı yönetmelik 14md /4).

YİKOB’lar ihale işlemleri yönünden 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 1. ve 2. maddeleri gereği her türlü kaynaktan, mal veya hizmet alımları ile yapım işleri bu kanun hükümlerine göre yürütülmektedir. Sözleşmeler ise 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanun’unun ilgili maddelerine göre yerine getirilmektedir. 3152 sayılı Kanununun geçici 10. maddesine dayanılarak hazırlanan ve 10/12/2016 tarihinde yürürlüğe giren Bakanlıklar ve Diğer Merkezi İdare Kuruluşlarının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları Aracılığıyla Yapacakları İşlerin Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar’ın, Ödeneklerin Belirlenmesi ve İzlenmesi başlıklı 4. maddesi uyarınca; idareler her bir başkanlık aracılığıyla yapacakları işleri ve ilgili yıl ödeneğini, yatırım nitelikli yıllara yaygın ve sonraki yıllar için programlanan ödenek dilimlerini ilgili Bakan

onayı ile belirlenmektedir. Söz konusu onay çerçevesinde belirlenen ilgili yıl ödeneği, idarelerin bütçelerinde bu amaçla Maliye Bakanlığı ile müştereken belirlenecek ayrı tertiplere aktarılarak izlenmektedir.

Bahse konu Usul ve Esaslarının Bakanlıklara kaynak transferi başlıklı 6/1 fıkrası uyarınca; Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, Başkanlıklar aracılığıyla yapacakları işlere ilişkin kaynak transferlerini, bu amaçla bütçelerine ayrılan ödeneklerden tahakkuk işlemi ile gerçekleştirerek, tahakkuk işlemlerini YİKOB'a bildirilen ilgili işe ait hak ediş raporlarına istinaden yapılmaktadır. Yine aynı mevzuatın 6. maddesinin 4. fıkrası gereği; idareler bu madde kapsamında yapacakları kaynak transferlerini, başkanlık tarafından ödeme tarihleri dikkate alınarak bildirilen süre içerisinde gerçekleştirmektedir.

Yine bahse konu Usul ve Esasların, YİKOB'ların kaynak kullanımı başlıklı 8. maddesinin 1. fıkrası uyarınca; bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarınca yapılacak iş karşılığı transfer edilen kaynakların, Başkanlıklar tarafından bütçelerine gelir, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları itibariyle ayrı tertiplere ödenek kaydedilerek izlendiği, söz konusu ödeneklerden bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları için belirlenen tertipler dışında diğer tertiplere aktarma yapılamaz ve bu ödemeler ile nakit imkânlar başka amaçlar için kullanılamaz. Yine 8. maddesinin 2. fıkrası gereğince; ilgili iş için yapılacak giderlerin bu tertiplerden gerçekleşeceği, ayrıca mevzuata uygun olarak sözleşmesinde öngörülmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla yükleniciye avans vermek suretiyle ön ödeme yapılabilmektedir. Sekizinci maddenin 3. fıkrası uyarınca; söz konusu ödeneklerden harcanmayan kısımları (önceki yıllardan devedenler dahil) başkanlık tarafından ertesi yıl bütçesinin aynı tertiplerine devren ödenek kaydedilebilir. Diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca aktarılan ödenekler bir yandan genel bütçenin (B) işaretli cetveline geliri diğer yandan Bakanlık bütçesinin ilgili tertibine ödenek kaydedilir ve yıl içerisinde harcanmayan kısımlar ertesi yıl bütçesine gelir ve ödenek kaydedilir (28962 sayılı Yönetmelik 14md/3). Bu şekliyle belirli bir hizmet veya yatırım için gönderilen ödenek bütçe yılı sonunda tenkis olamamakta ve devam eden yıllarda aynı yatırım veya hizmet için kullanılmaya devam edilebilmektedir.

Ödemeler yönünden ise 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun ve diğer mevzuatla başkanlıklara verilen görevlerin gerektirdiği her türlü giderlerin YİKOB bütçesinden karşılanacağı, YİKOB Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin "Bütçenin hazırlanması" başlıklı 8. maddesinde Yatırım

izleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının muhasebe ve raporlama işlemlerinin Genel Yönetim ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliklerine göre yapılmaktadır. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarında mali işler söz konusu yönetmelikler çerçevesinde ve tahakkuk esaslı muhasebe sistemine uygun olarak, İçişleri Bakanlığının sunduğu e-içişleri otomasyon sistemi üzerinden yürütülmekte olup, mali nitelikteki hesap ve işlemleri Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğüne gerçekleştirilmektedir.

YİKOB'ların giderleri ise, 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve çeşitli mevzuatla YİKOB'lara verilen görevlerin gerektirdiği her türlü görev için gerçekleşen harcamalardan oluşmaktadır

Yatırım izleme koordinasyon başkanlıkları harcamaları ile ilgili mevzuat dışında İçişleri Bakanlığınca 18/10/2019 tarih ve 3679 sayılı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları Kaynak Kullanma Konulu Genelge ile oldukça katı bir harcama kuralı getirilmiştir. Bu genelge ile başkanlıklara yüz bin lirayı aşan cari ve beş yüz bin lirayı aşan yatırım harcamalarında İçişleri Bakanlığından ön izin alma şartı getirilmiştir. Ancak bu izin şartı 2023 yılında iptal edilmiştir. Yine aynı genelge ile başkanlıklar bütçelerine kaydettikleri gelirler ile yaptıkları harcamaları her ay İçişleri Bakanlığına bildireceklerdir.

2.3.3.10. YİKOB'ların Denetimi

YİKOB'ların denetimi hususuna ilişkin 6360 sayılı Kanun'da bir düzenleme bulunmamaktadır. Sonrasında düzenlenen yönetmeliklerde, KHK'larda ve 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde YİKOB'ların denetimi ile ilgili herhangi bir düzenlemenin yer almadığı görülmektedir (Akaman ve Kalender, 2018, s.1034). Bununla birlikte YİKOB'lar İçişleri Bakanlığına bağlı il genel idaresi içinde yer alan yapısıyla hiyerarşik denetime tabidir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9. ve 13. maddeleri ile 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi gereği YİKOB'lar valiye bağlı olmakla beraber, Cumhurbaşkanından başlamak üzere İçişleri Bakanı ve diğer bakanların valiler aracılığıyla her türlü iş ve işlemleri hiyerarşik denetimlerine bağlı olduğu anlaşılmaktadır.

Yine 5442 sayılı İl idaresi Kanunu'na göre "Valilerin hukuki durumları, görev ve yetkileri" başlıklı 9. maddesinin D ve E bentleri ile "Valilerin teftiş ve denetleme yetkileri" başlıklı 13.

maddesi gereğince YİKOB'ların idari ve mali iş ve işlemlerinin Vali tarafından denetleneceği düzenlenmiştir.

Ayrıca hiyerarşik denetimin dışında YİKOB'ların denetimi; iç denetim ve dış denetim şeklinde gerçekleşir. İç denetim vali tarafından belirlenen iç denetim programına göre uygulanır. Bu programın, 5018 sayılı Kanunun belirlediği denetim şekline uygun olma zorunluluğu bulunmamaktadır. Çünkü YİKOB'ların faaliyet ve işleyişleri bakımından 5018 sayılı Kanunun dışındadır. Dış denetim olarak YİKOB'ların genel iş yürütümü, harcamalar ve faaliyetleri İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişlerince denetlenmektedir. Yine dış denetim olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu'nun 2. ve 68. maddeleri ile 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 4., 5. ve 6. maddeleri ile diğer hükümlerine göre YİKOB'lar hesap, iş ve işlemleri Sayıştay Başkanlığınca denetlenmesi esastır. Her ne kadar YİKOB 5018 sayılı Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde sayılan özel bütçeli idarelilerden sayılmasa da YİKOB Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 19. maddesinde *“Bu yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde 5018 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuat hükümleri kıyasen uygulanır”* düzenlemesi bulunmaktadır. Bununla birlikte YİKOB'lar kendilerine ait kaynakla çok az yatırım gerçekleştirmektedir. Kullandıkları kaynakların büyük bölümü diğer kamu kurumlarından transfer edilen paradan oluşmaktadır. Dolayısıyla 5018 sayılı Kanuna tabii kuruluşlardan kaynaklanmaktadır. Bu kaynaklar ilgili kuruluşça harcarsalar Sayıştay tarafından 5018 sayılı Kanun'a uygunluk açısından denetleneceklerdi. Bundan dolayı Sayıştay uygulamasında aynı şekilde denetlendiği görülmektedir. Bununla birlikte faaliyet raporları değerlendirmeye dayalı performans denetimi YİKOB'larda Sayıştay'ca gerçekleştirilmemektedir (Ekici, 2022, s.15).

2.3.3.11. YİKOB'ların Yatırımcı Kuruluşlara Sağladığı Fayda ve Tercih Nedenleri

YİKOB'lar 6360 sayılı Kanun ile kurulan ve kuruluş gerekçelerinden en önemli nedeni merkezi idare yatırımlarına aracılık etmek olan bir yapıdır. Çeşitli bakanlıklar, il müdürlükleri taşrada yapacakları yatırımları kendi teşkilatları vasıtasıyla ya da YİKOB'lar aracılığıyla yerine getirebilir. Bu durum da merkezi idare kuruluşlarının yürütecekleri yatırımları neden YİKOB'lar aracılığıyla yerine getirdiği sorusunu akla getirmektedir.

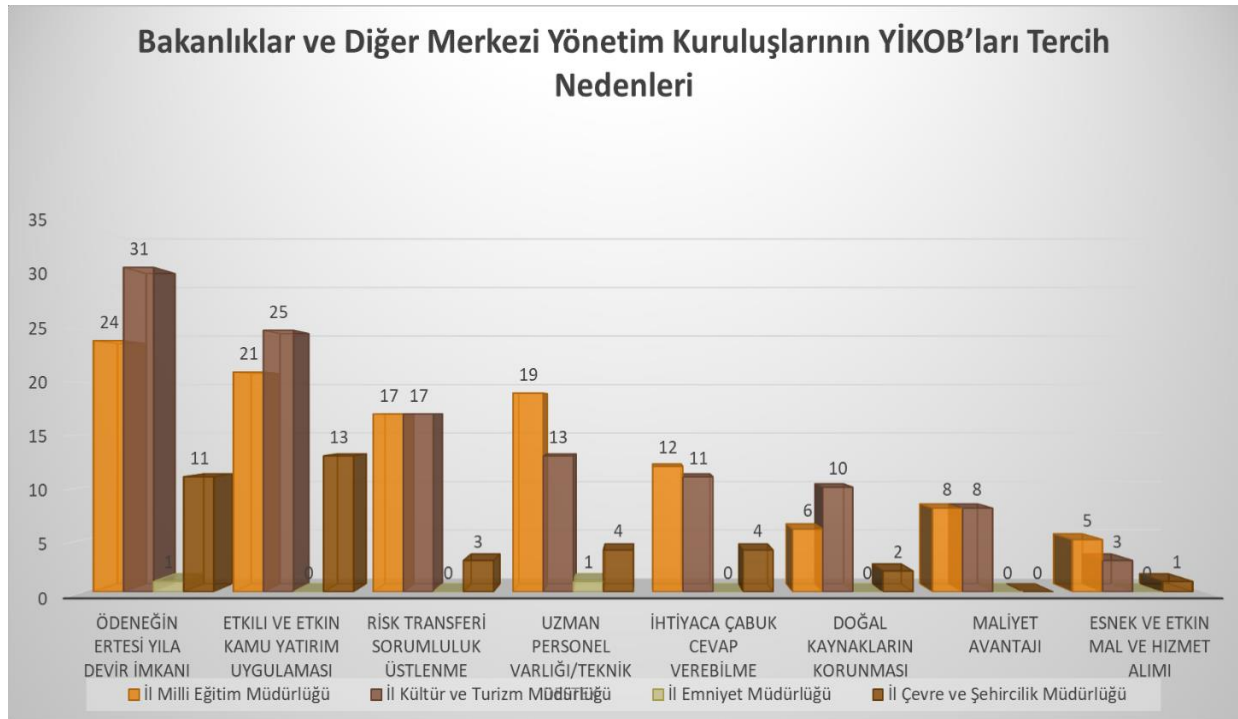
YİKOB'ların merkezi idare kuruluşlarına sağladığı çeşitli faydalar bulunmaktadır. İlk olarak YİKOB'lar merkezi idare kuruluşlarının iş yükünü hafifletmektedir. İhalelerin yapılmasından

işin kontrolüne kadar yatırımcı kuruluşlar risklerini başkanlıklara devretmektedir. Yine yatırımcı birimler özellikle kültür yatırımlarının yıllara sâri olarak devam etmesi dolayısıyla ödeneklerin tenkis olmasının önüne geçmek amacıyla yatırımlarını YİKOB üzerinden gerçekleştirme eğilimindedirler. Çünkü YİKOB'ların bütçe tertipleri ve hak ediş bazlı ödeme yapmaları dolayısıyla ilgili ödeneğin tenkis edilmeyerek sonraki yıllara devretmesi sağlanmaktadır. Yine YİKOB'lara ait katkı paylarının da onarım işlerinde kullanılması yatırımcı kuruluşların işlerini kolaylaştırmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2019c, s. 9).

Diğer bir neden ise, YİKOB'ların işi sahiplenmesi, yatırım süreçlerini hızlı bir şekilde tamamlaması ve işi hızlıca teslim etmesi ve en önemlisi ödeneğin yetersiz kalması durumunda söz konusu yatırımın bitirilmesi için YİKOB ödeneğinin kullanılabilir olmasıdır. Yine bazı YİKOB'lar tarafından gerçekleşen yatırımlarda bazı uygulamalarda, bölgenin coğrafi özellikleri dikkate alınarak ve gerektiğinde projelere müdahale edilerek maliyet tasarrufu ve proje etkinliğinin artırıldığı gerekçesiyle tercih edildiği görülmektedir (İçişleri Bakanlığı, 2019c, s.9).

YİKOB Kapasitesini Güçlendirme Projesi kapsamında bakanlıkların taşra teşkilatları ile yapılan anket çalışmasında YİKOB'ların yatırımlarında aracı olarak kullanılmalarındaki neden sorulduğunda; İl Kültür ve Turizm Müdürlükleri ile Milli Eğitim Müdürlükleri “ödeneğin ertesi yıla devir imkânı”, İl Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlükleri “etkili ve etkin kamu yatırımı uygulaması”, olarak belirtilmiştir. Diğer yatırımcı kamu kuruluşlarınca ise “risk transferi / sorumluluk üstlenme”, “uzman personel varlığı” ve “ihtiyaca çabuk karşılık verebilme” cevapları verilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2019a, s.34).

Şekil 8. Kamu Kurumlarının Yatırımlarında YİKOB'ları Tercih Nedenleri

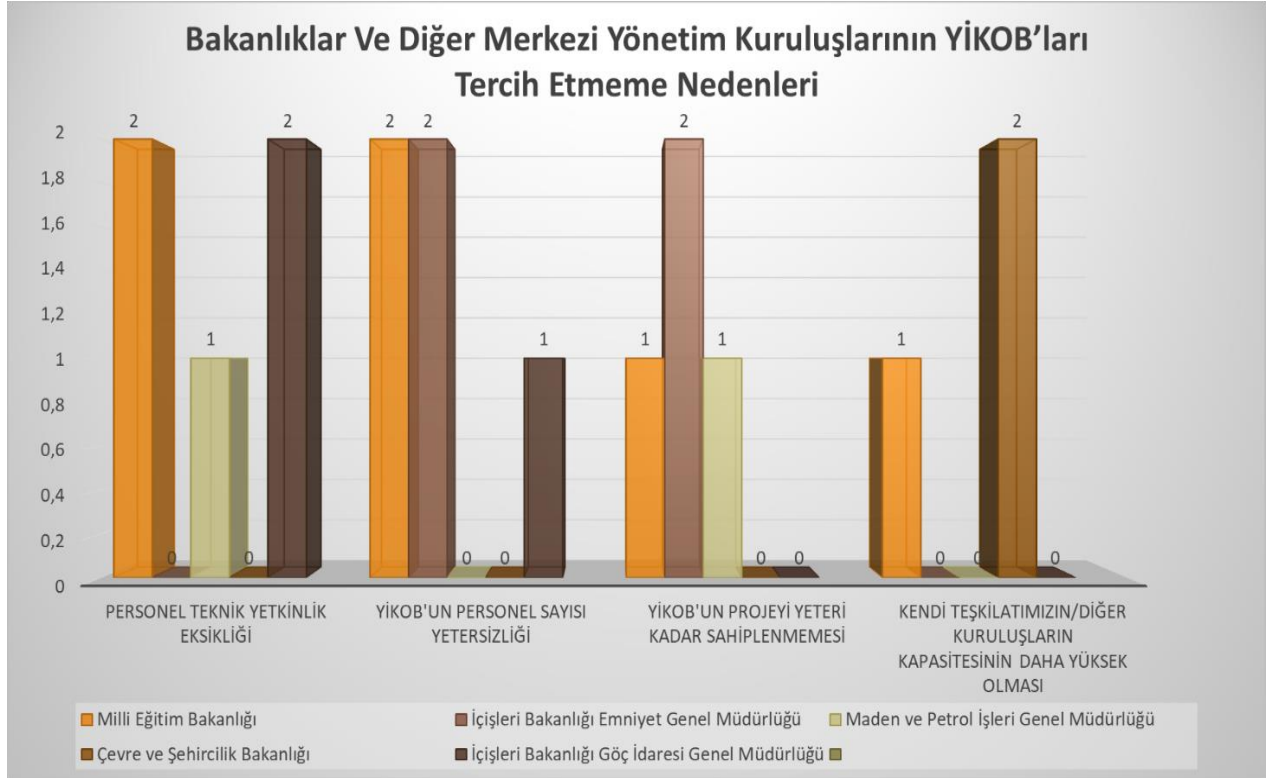


Kaynak: YİKOB Kapasitesinin Güçlendirilmesi için Teknik Yardım Projesi Personel İhtiyaç Analiz Raporundan geliştirilmiştir.

Anket sonuçları incelendiğinde YİKOB'ların merkezi kamu kurumlarınca yatırımlara aracı olarak tercih edilmesinin en önemli nedenin yıllara sâri işlerde ödenek devrine engel olmak olduğu görülmektedir. Maliyet avantajının tercih nedeni olarak son sıralarda geldiği yine anket verilerinden ortaya çıkmaktadır.

Bununla birlikte yapılan aynı anket çalışmasında bakanlık ve bağlı merkezi yönetim kuruluşlarının yetkililerine YİKOB'ları tercih etmememe nedenleri de sorulmuştur. Alınan cevaplar aşağıdaki grafikte çıkarılmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2019a, s.35).

Şekil 9. Merkezi İdare Kurumlarının Yatırımlarında YİKOB'ları Tercih Etmeme Nedenleri

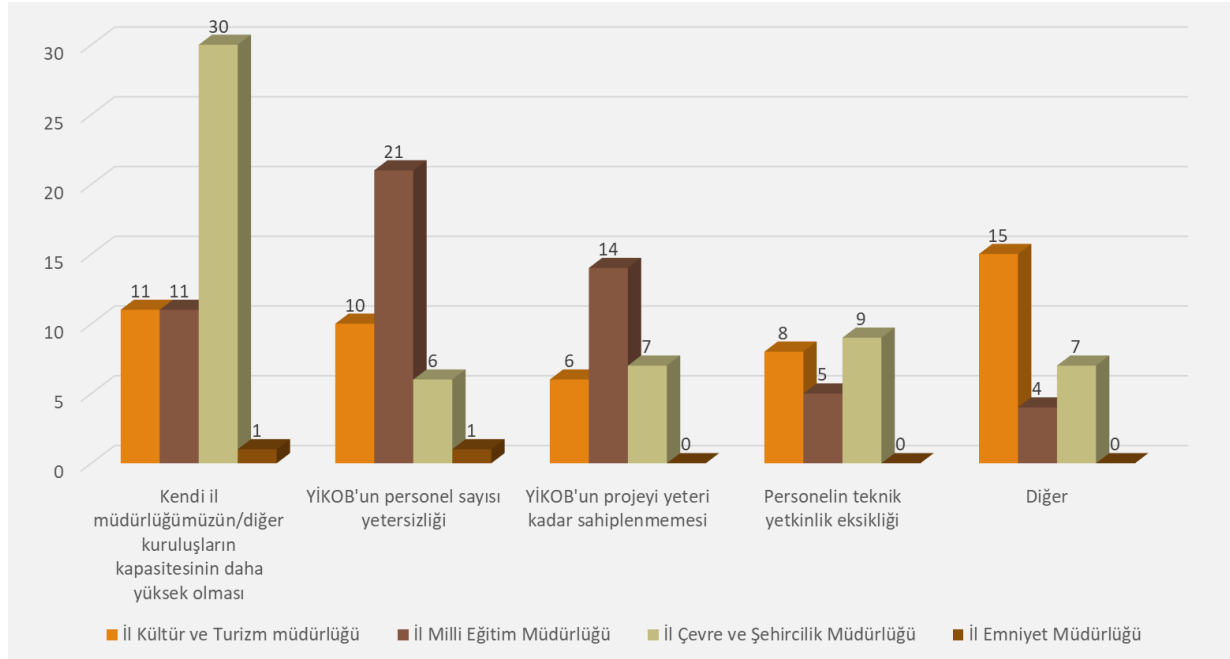


Kaynak:YİKOB Projesi Personel Eğitim Analiz Raporundan geliştirilmiştir.

Yukardaki tablodan da anlaşılacağı gibi; “personelin teknik yetkinlik eksikliği” ve “YİKOB’un personel sayısı yetersizliği” yatırımlarda YİKOB’ların tercih edilmemesine neden olarak ortaya koymaktadır.

Aynı soru YİKOB’ları yatırımlarına aracı olarak kullanan bakanlıkların il müdürlüklerine sorulmuş ve verilen cevaplar aşağıdaki grafikte gösterilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2019a, s. 36);

Şekil 10. İl Müdürlüklerinin YİKOB'ları Tercih Etmeme Nedenleri

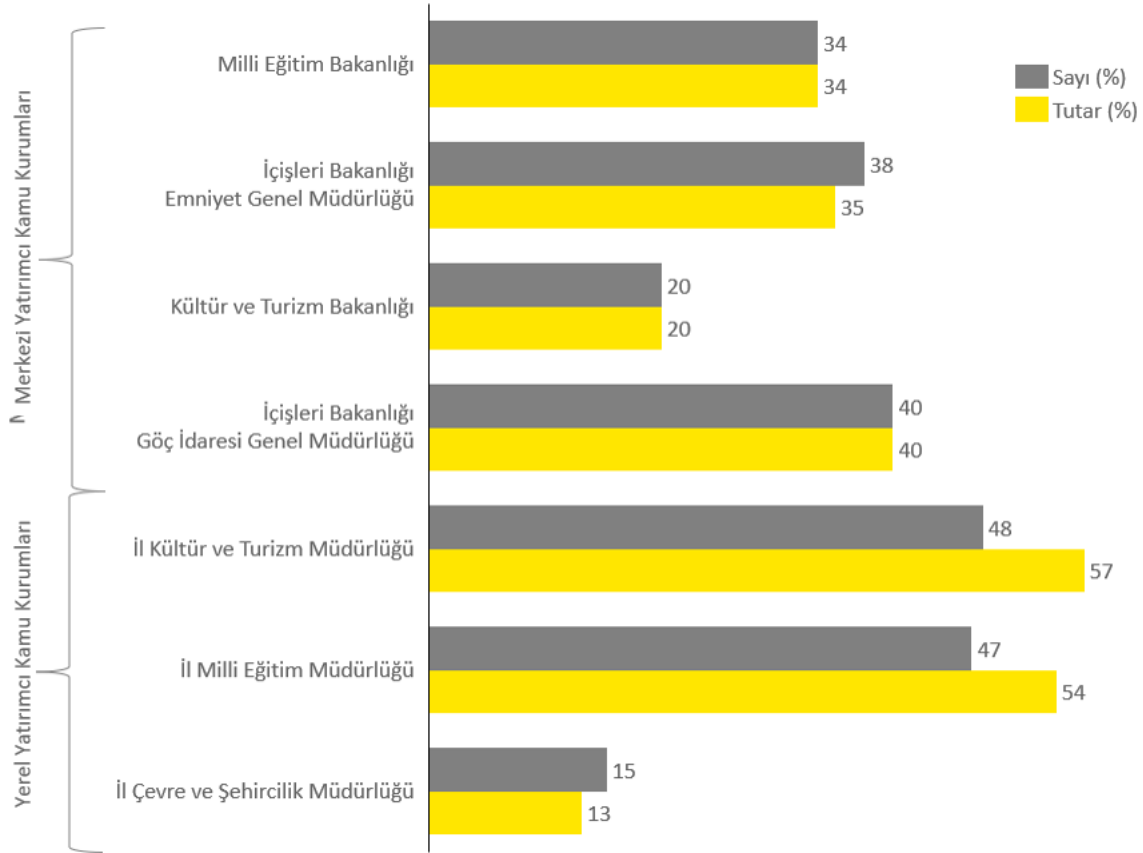


Kaynak:YİKOB Projesi Personel Eğitim Analiz Raporu

Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri YİKOB'ların tercih etmeme nedenlerini kendi kapasitelerinin daha yüksek olmasına dayandırmışlardır. İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü ise YİKOB'ların projeyi yeterince sahiplenmemesi nedeniyle tercih etmediğini belirtmiştir. İl Milli Eğitim Müdürlükleri ise “YİKOB'un personel yetersizliği” nedeniyle YİKOB'larla çalışmamayı tercih ettiklerini belirtmişlerdir. Tablodaki diğer seçeneğini işaretleyen il müdürlükleri ise YİKOB'larla ortak iş yapmayan müdürlüklerdir.

YİKOB Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi kapsamında yapılan çalışmada, yatırımcı kamu kurumlarının YİKOB'lar aracılığıyla gerçekleştirdikleri yatırımın oransal dağılımı aşağıdaki grafikte gösterilmektedir (İçişleri Bakanlığı, 2019a, s. 55).

Şekil 11. YİKOB'ları Yatırımlarında Aracı Olarak Kullanan Kuruluşlar



Kaynak: YİKOB Kapasitesinin Güçlendirilmesi için Teknik Yardım Projesi Eğitim İhtiyaç Analiz Raporu

Yukardaki grafik incelendiğinde YİKOB aracılığıyla yatırım projelerini hayata geçiren kurumlardan en büyük oranın %48'lik payla İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü olduğu görülmektedir. İkinci sırada %38'lik oranla İl Milli Eğitim Müdürlüğü olduğu görülmektedir. Yine aynı şekilde YİKOB'lar aracılığıyla gerçekleştirilen yatırımların tüm yatırımlar içindeki parasal miktara oransal olarak bakıldığında yine ilk sırada %57'lik parasal oranla il kültür müdürlükleri gelirken ikinci sırada %54'lük oranla il milli eğitim müdürlüklerinin geldiği görülmektedir. Yine bu iki müdürlüğün yatırım bütçelerinin yarısından fazlasını YİKOB'lar tarafından kullanıldığı görülmektedir. Ayrıca bakanlıklar ile bakanlıklara bağlı merkezi idare kuruluşlarının doğrudan gerçekleştirdiği yatırımlara baktığımızda İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı'nın %40 ve İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü %38'lik payla ilk sırada olduğu ve yatırım bütçesini YİKOB'lar aracılığıyla kullanım oranının da ilk

sırada geldiği görülmektedir. Millî Eğitim Bakanlığı'nın ise %34'lük pay ile ikinci sırada olduğu görülmektedir. YİKOB aracılığıyla yatırımlarını gerçekleştirmede en düşük oransal ve sayısal payın ise İl Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğüne ait olduğu görülmektedir. Bunla birlikte iller arasında farklı uygulamalar olabileceği, örneğin Ankara YİKOB örneğinde Tarım ve Orman Bakanlığı ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlıklarının da oransal olarak yüksek olmamakla birlikte yararlanıcı merkezi idare kurumları arasında olduğu görülmektedir.

Ancak YİKOB'ların tek işinin merkezi idare kuruluşlarının taşrada yürüttüğü yatırımları yerine getirmek olmadığını bunun dışında mevzuatça verilen birçok iş ve işlem ile yerel hizmetlere ilişkin de işlev gördüğünü unutmamak gerekmektedir.

2.3.3.12. YİKOB'lara İlişkin Yapısal ve İşlevsel Sorun Alanları

Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının 2014 Nisan ayından itibaren kurumsal olarak faaliyete geçmesinin üzerinden dokuz yıllık bir zaman dilimi geçmiştir. Bu zaman zarfında YİKOB'lar çok önemli işlevler yerine getirmiş, milyarlarca liralık yatırımı hayata geçirmişlerdir. Bununla birlikte uygulamada YİKOB'ların yapısal ve işlevsel yapısında çeşitli sorun alanları görülmüştür.

YİKOB'ların işleyişini olumsuz etkileyen sorun alanlarına baktığımızda şu hususlar dikkati çekmektedir; YİKOB'lar tarafından kırsal alanda yapılacak yatırımların nasıl yerine getirileceği düzenlenmemiştir. İl özel idarelerinin yerini alan bu birimin çok başlı bir halde olduğu ve birimler arası koordinasyon sorunu olduğu belirtilmektedir. YİKOB'lar dekonstrasyon uygulaması olarak varlıklarını kazanmışlardır (Belli ve Aydın, 2017, s.410). Bununla birlikte Yıldırım ve Yıldırım ise, YİKOB'lar tüm yatırımlarını özel sektör aracılığıyla yerine getirmekte olması dolayısıyla hizmetlerin hızlı ve kaliteli olarak gerçekleştiğini ve ayrıca yerelde belediyelerle sağladıkları ortak iş birliği ile iyi bir yönetim uygulaması sağladıklarını belirtmektedir (Yıldırım ve Yıldırım, 2017, s 28). Genç'e göre ise, YİKOB'larda en önemli sorunun personel konusunda yoğunlaşmakta olduğu görülmektedir. Bu nedenle yeterince verimli ve etkili olamadığı iddia edilmektedir. Teknik personelin azlığı nedeniyle projelere nüfus etmenin zorlaştığı ve temel görevi merkezi yatırımları yerine getirmek olan birimin personel eksikleri nedeniyle bu görevi tam anlamıyla sağlayamadığı görülmektedir (Genç, 2022, s 3).

Yine kamu tüzel kişiliğine ve özel bütçeye sahip olmasına rağmen merkeze aşırı bağımlı olması ile faaliyet ve işleyiş yapısı sorunludur. Bütçe ve mali yapısı merkezliliği yansıtmakta ve zayıftır. Mevzuat, yönetsel, personel ve kurumsal yönlerden eksikleri bulunmaktadır ve bu durum işleyişini olumsuz etkilemektedir. Demokratik, şeffaf ve katılımcı bir yapıda değildir (İnal, 2022, s.381-408).

YİKOB başkanlıkları, vali veya görevlendireceği vali yardımcısı eliyle yürütülebilmektedir. 30 büyükşehirdeki YİKOB'lar uygulamada vali yardımcılarının başkanlığında işlemektedir. Bununla birlikte YİKOB içerisinde bir birim olan 112 Acil Çağrı Müdürlüğü'nün bazı illerde farklı bir vali yardımcısı tarafından yürütüldüğü görülmektedir. Bu durumun yönetimde bütünlük ilkesine aykırılık taşıdığı gibi iş yürütümünde de sorunlara yol açtığı görülmektedir.

YİKOB'lara bağlı yedi birim bulunmaktadır. Bulunan alt birimlerin görevlerine dair alt düzenlemelerde bazı eksiklikler bulunmaktadır. Yine bir ilde bulunan YİKOB ile başka bir büyükşehirimizde bulunan YİKOB'un yaptığı işler arasında farklılıklar bulunmaktadır (Ekici, 2022, s. 15).

YİKOB'ları düzenleyen yönetmelik ve çeşitli mevzuatça çok farklı alanlarda ve farklı konularda birçok iş verilerek bu görevler, YİKOB'lar aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. YİKOB'ların yararlanıcıları olan kamu kurumları ve vatandaşlara hizmet üretmektedir. Ayrıca il mülki sınırlarında yürütülen kamu hizmetlerinin izlenmesi, denetlenmesi ve raporlanmasında da yetkili bir teşkilattir. Örnek vermek gerekirse merkezi kamu idarelerinin yatırımlarının dışında, maden sahaları ve jeotermal işletmelerle ilgili faaliyetler, kültür ve tabiat varlıklarının korunması, sorumluluklarında bulunan kentsel alanların bakımı, çeşitli alanlarda mal ve hizmet alımları, 112 acil çağrı, denetim ve yardım sağlama gibi çok fazla sayıda görev ve hizmet YİKOB'lar aracılığıyla yerine getirilmektedir. Mart 2019 da yayımlanan YİKOB Genel İş ve Yürütümü ile Mali Karar ve İşlemleri Teftiş Rehberinde YİKOB'larla ilgili toplam otuz altı kanun ve 53 yönetmeliğe atıf yapılmıştır. YİKOB'lar görev alanındaki bu çeşitlilik dolayısıyla bu geniş iş yürütümünü yerine getirebilecek bir örgütlenme yapısını zorunlu kılmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2019a, s.29).

YİKOB'ların merkezi yönetim yatırımlarının gerçekleştirilmesi sürecinde söz konusu yatırım projesinde herhangi bir değişiklik yetkisi bulunmamaktadır. Bununla birlikte bu projeler

genellikle tip proje olarak hazırlanmakta ve bazen bu projeler coğrafi veya teknik nedenlerden kaynaklı sorunlar nedeniyle uygulama güçlüklerine neden olmaktadır. Yine projeler bazen ihtiyacı karşılama yönüyle sorunlu olabilmektedir.

YİKOB organizasyon yapısında değişiklik gerekmektedir. YİKOB organizasyon yapısında bazı sorun alanları görülmektedir. Bunlar; genel sekreterlik veya başkan yardımcılığı gibi bir ara kademenin kurumsallaşması ve hafıza oluşturması bakımından gereklidir. Yine YİKOB'dan sorumlu vali yardımcısının başka bir görev almaması, sadece YİKOB iş ve işlemleri ile ilgilenmesi gerekmektedir. YİKOB içerisinde ilgili yatırımcı kurum ve kaymakamların oluşturacağı kurul benzeri bir yapı oluşturulabilir. Bu kurul sayesinde işlerin daha hızlı ilerlemesi sağlanabilir. Cari organizasyon yapısında Rehberlik Denetim Müdürlüğü ile Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri (İPKM) görevleri çakışmaktadır. Bu nedenle İPKM'lerin YİKOB'a bağlanması gerekmektedir. Aynı şekilde valiliklerdeki idare kurulu müdürlüklerinin YİKOB rehberlik ve denetim müdürlükleri ile benzer görevler sahibi olmaları dolayısıyla birleştirilmesi gerektiği veya rehberlik ve denetim müdürlüklerinin daha faal hale getirilebileceği ya da kaldırılabilirliği değerlendirilmektedir. 112 Acil çağrı müdürlüklerinin YİKOB bünyesinden çıkarılması gerekmektedir (İçişleri Bakanlığı, 2019c, s.8). İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen bir merkezi yatırım projesi olan 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlükleri sahip oldukları teşkilat yapısıyla ayrı bir kuruma dönüşmüşlerdir (İçişleri Bakanlığı, 2019a, s.30).

Yürürlükteki mevzuata göre YİKOB'lar kendi personelini istihdam edememektedir. YİKOB'ların norm kadro ihtiyacı bulunmaktadır. Bu durum dolayısıyla YİKOB'ların nitelikli personele sahip olmasını engellenmektedir. YİKOB'larda teknik alanda uzman personel ihtiyacı bulunmaktadır. Yatırım izleme müdürlükleri teknik birim kabul edilip bu birimin amirlerinin teknik müdür olarak atanmaları sağlanmalıdır. Hukuk işleri Müdürlüğünde çalışan avukat sayısı yetersizdir bu nedenle avukatlık hizmetleri için dışarıdan avukat alımı yapılmaktadır. Personel eksikliğini giderilmesine yönelik olarak hizmet alımına gidildiğinde bu işi kontrol edecek bir ekibin oluşturulması gerekmektedir. Müdürlüklerin kendi personelleri bulunmamaktadır. Müdürlük bazında personel cetvelleri üzerinden değil, valiliğin kadrosunda yazan personel üzerinden çalışmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2019c, s. 10; İçişleri Bakanlığı, 2019a, s.8).

Mevzuat uygun olsa bile ilçe teşkilatlarının kurulmadığı görülmektedir. Bilgi teknolojileri ihtiyacını karşılayacak yapılanması bulunmamaktadır. Bazı illerde rehberlik ve denetim müdürlükleri atıl haldedir (İçişleri Bakanlığı, 2019a, s.8).

YİKOB'ların en önemli zayıf yönü mali kaynak yetersizliğidir. Bu amaçla YİKOB'ların kendine ait gelir kaynaklarını artırma amacıyla idari para cezalarının YİKOB'da kalması doğru bir düzenleme olacaktır. Yine YİKOB'lara yapılan bağışların gelir sayıldığı ancak bu konuda bakanlıktan izin alınması gerekebileceği görülmektedir. YİKOB'ların şirket kurup kuramayacağına yönelik mevzuatta bir muğlaklık bulunmaktadır. Yine YİKOB'ların taşınmaz sahibi olabilmesi ve gelir sağlayıcı faaliyette bulunabilmesine yönelik mevzuatta boşluk bulunmaktadır. Bütçe bakımından Bakanlık merkez teşkilatının hazırladığı senelik bütçeleme yönteminin gerçekte doğru yansımadığı, mevcut bütçe rakamlarının üstünde gerçekleştikleri görülmektedir. Bu nedenle bütçeleme sürecinin YİKOB'da başlayıp merkeze gitmesi gerekmektedir. YİKOB'ların özel bütçeye sahip kurumlar olmasına rağmen mali mevzuatın ilgili cetvellerinde bulunmaması sorunludur. Belediyelerle YİKOB'lar arasında mevzuat kaynaklı olarak YİKOB'lar belediyelerin yetki alanına girebilmektedir. Bu nedenle görev ve yetki tanımları netleştirilmelidir (İçişleri Bakanlığı, 2019c, s.11).

YİKOB'ların faaliyetlerinin büyük kısmını, bakanlıkların ve diğer merkezi idare kuruluşlarının adına gerçekleştirdiği yatırımlara aracılık faaliyetleri oluşturmaktadır. Ancak bu aracılık faaliyetleri ilgili bakanlıkça karar alınmadan önce yatırımı gerçekleştirecek valiliğe herhangi bir şekilde bilgi verilmemekte veya bu yatırımı gerçekleştirip gerçekleştiremeyeceği sorulmamaktadır. Ayrıca unutulmamalıdır her YİKOB'un birbirinden farklı olmak üzere belirli bir teknik kapasitesi bulunmaktadır. Bununla birlikte YİKOB'lar aracılığıyla gerçekleştirilmesi istenilen yatırımların bir kısmı uzmanlık gerektirmekte ve bu uzmanlık YİKOB'ların teknik kapasitesini aşabilmektedir. Örneğin Tıbbi bir malzeme alınması işinin YİKOB'lardan istenilmesi halinde bu durumun YİKOB'un uzmanlık alanının dışında olacağı ortadadır.

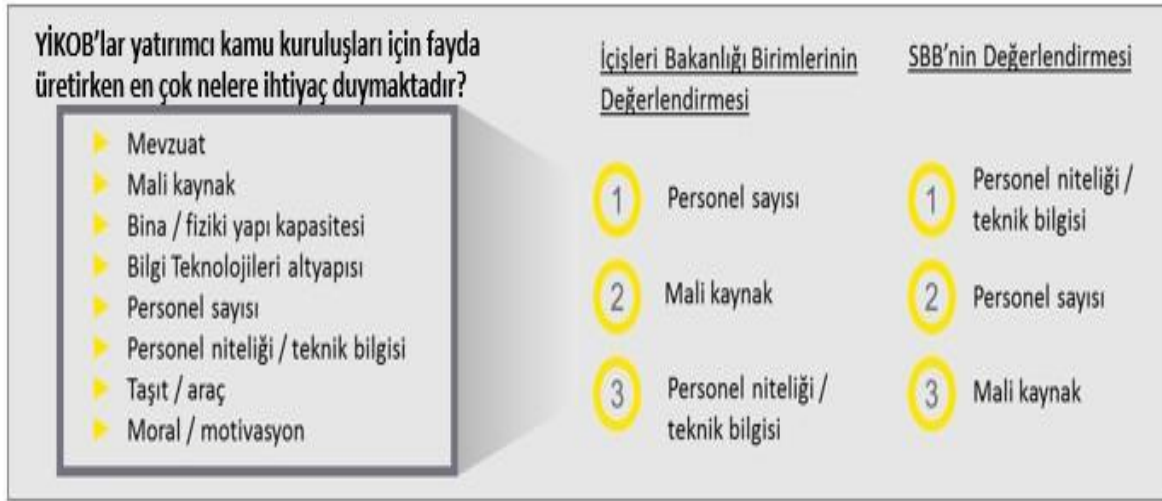
Tüzel kişiliğe ve özel bütçeye sahip kuruluşlar olarak YİKOB'larda yer alan müdürlükler harcama yetkilisi durumundadırlar. Ancak bu birim amirleri aynı zamanda gerçekleştirme görevlisi durumundadırlar ve bu iki görevin çakıştığı görülmektedir (İçişleri Bakanlığı, 20219a, s.8).

YİKOB'ların ağırlıklı olarak yaptıkları işlere bakıldığında başkanlıkların aracı olarak faaliyet yürüttüğü işler yapım, bakım, onarım ödenekleri kapsamında yapı denetim, geçici ve kesin kabul faaliyetleri oluşturmaktadır. Yapım işlerinin yoğunluğu göz önüne alındığında YİKOB'lar bünyesindeki teknik personel sayısının yeterli olmadığı görülmektedir.

YİKOB'lar günümüzde oldukça büyük bir harcamaya imza atan ve çok büyük yatırımlar gerçekleştiren kuruluşlardır. Ancak buna rağmen YİKOB'ların İçişleri Bakanlığı ile irtibatını sağlayan birimler sürekli olarak yer değiştirmiştir. YİKOB'lar ilk kurulduğu zaman İçişleri Bakanlığı'nda ilgili birim İller İdaresi Genel Müdürlüğünde iken, daha sonra destek hizmetleri daire başkanlığına geçmiş, son olarak da 112 Acil Çağrı Hizmetlerine ait bütçe ve personel işleri İller İdaresi Genel Müdürlüğünde kalmak üzere Strateji Geliştirme Dairesi içinde kurulan YİKOB dairesince iş ve işlemleri yürütülmektedir. Strateji Geliştirme Başkanlığı içerisinde YİKOB Dairesinin kurulması olumlu bir gelişme olmuştur. Bununla birlikte YİKOB'ların - devasa bütçelere hükmeden kurumlar olarak- lojistik, mali, teknik ve personel bakımdan YİKOB'lara yardımcı ve yönlendirici olacak bir genel müdürlük veya müstakil nitelikte daire başkanlığı şeklinde bir yapılanma ile İçişleri Bakanlığında örgütlenmesinin daha doğru olacağı değerlendirilmektedir.

Son olarak aşağıdaki tabloda YİKOB Kapasitesinin Güçlendirilmesi İçin Teknik Yardım Projesi kapsamında yapılan anket sonuçları gösterilmektedir. Buna göre; İçişleri Bakanlığı Birimleri ile Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı çalışanlarına YİKOB'ların yatırımcı kurumlar için fayda üretirken en fazla hangi unsurlara ihtiyacı olduğu sorulmuştur. Aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi İçişleri Bakanlığı ve SBB, YİKOB'ların en fazla ihtiyaç duyduğu unsurları sıralamaları farklı olmakla birlikte bu unsurları; personel sayısı, personel niteliği/teknik bilgisi ve mali kaynak olarak belirtmişlerdir (İçişleri Bakanlığı, 2019a, s.39).

Şekil 12 YİKOB'ların Zayıf Noktaları



Kaynak: YİKOB Kapasitesinin Güçlendirilmesi için Teknik Yardım Projesi Eğitim İhtiyaç Analiz Raporu

2.3.3.13. Uygulama Sürecinde YİKOB'lar Üzerine Tartışmalar

6360 Sayılı Yasa ilk ortaya çıktığı süreçte tasarı daha kanunlaşmadan ve uygulanması beklenmeden çok ağır eleştiriler almıştır. Bu eleştirileri kısaca özetlersek; kanunun çok hızlı hazırlandığı, ilgili sivil toplum ve kurumların görüşü alınmadan ve tartışılmadan hazırlandığı çok defa ileri sürülmüştür. İl özel idarelerinin kapatılmasının anayasaya aykırılık oluşturduğu eleştirileri yapılmıştır. Yine yasanın Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Sözleşmesinin 3. maddesine aykırılık taşıdığı iddia edilmiştir. Yeni getirilen büyükşehir modeli ilçe belediyelerinin idari özerkliklerine zarar vermektedir. Büyükşehirlerde yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının kurulması sonrası iller arasında ikili bir yapının oluştuğu belirtilmiştir. Oluşturulan sistemin il genel idaresinin altını boşaltılarak üniter yapıya zarar verdiği ve federalizm yolunu açabilecek bir tehdit barındırdığı iddia edilmiştir. İl özel idareleri ve belediyeler arasındaki görev ve yetki dengesinin ortadan kalktığı ve uyumsuzluğa neden olacağı belirtilmiştir. Büyükşehirlerin sahip oldukları güç ve mali kaynakların farklı olması, hizmet götürmenin maliyetini çok fazla artıracığı vurgulanmış, yine il özel idarelerinin kırsal alanda uzman kurumlar olmasına karşın yeni oluşturulan YİKOB'ların böyle bir uzmanlığa sahip olmayan yapılar olduğu belirtilmiştir. Ayrıca belediyelerin mülki sınırlarda hizmet sunmasının çok zor olduğu iddia edilmiştir. Banların dışında yasa demokratik katılıma aykırı olduğu gerekçesiyle eleştirilmiştir (Genç, 2014, s.6-10).

Uygulama sürecinde YİKOB'lar aracılığıyla kamu yatırımlarının %5 ila %10'u gerçekleşmiş, 30 büyükşehirde 1129 mahalleye yatırımlar yapılmıştır. 985 km kalitesi yüksek yol yapılmıştır. Afet bölgelerine YİKOB'lar tarafından ciddi çalışmalar yapılmıştır. 5,5 milyar Türk liralık yatırım YİKOB'larca yürütülmektedir. 2021 yılında YİKOB'lara kendi imkanları ile harcanabilecek bir milyar Türk lirası tahsis edilmiştir. İhaleler maliyet ve etkinlik olarak oldukça önemli noktaya gelmişlerdir. Kendisine tahsis edilen bütçe hem kırsal yatırımlar hem de YİKOB cari giderleri için kullanılmaktadır. Bütün YİKOB'lar gerek sermaye gerekse hazine yardımları ile kamu yatırımlarını gerçekleştirme imkânına haizdir (Soylu, 2022, s. 3).

YİKOB'lar merkez ile yerel arasında iş birliğini güçlendiren ve valiliklerin kamu hizmet ve yatırımlarında tekrar daha güçlü bir konumda var olmasını sağlayan bir yapı oluşturmuştur. Eskiden yerel yönetimlerin elinde olan karar mekanizmasının yeniden valilere geçmesiyle merkezi idare ile uyumlu bir çalışma modeli ortaya çıkmıştır. Bugün sayısı büyük bir kısmı diğer idarelerden olmak üzere, sayısı 4000 civarında çalışan sahibi bir yapıdır (Erdil, 2022, s. 5). YİKOB'lar ülkemizin özgün koşulları dolayısıyla kentsel ve kırsal alanlara eşit şekilde kamu hizmetlerinin verilmesi amacıyla kurulmuştur ve bu amaçla faaliyetlerini devam ettirmektedirler (Köşker, 2022, s. 9).

2016 yılından başlanılan YİKOB Kapasitesini Güçlendirme Projesi 2019 yılında yürürlüğe girmiştir. Projenin temel amacı YİKOB kapasitesinin kuvvetlendirilerek yerelde gerçekleşen hizmetlerde etkinlik ve verimliliğini artırmaktır. Bu amaçla YİKOB'larda gerçekleşen bütün iş süreçleri standart hale getirilerek merkezi ve yerel düzeyde izleme kapasitesi artırılmıştır. YİKOB Projesi üç boyutlu olarak geliştirilmiştir. Bu boyutlardan birincisi kamu kuruluşları arasındaki koordinasyon, ikincisi YİKOB'ların kendi arasındaki koordinasyon, son olarak ise YİKOB'lar ile merkezi idare arasındaki koordinasyondur (Mut, 2022, s. 7).

Yatırım izleme koordinasyon başkanlıkları 2014 Mart mahalli idare seçimlerinden sonra kurumsal olarak faaliyetlerine başladıktan sonra dokuz yılı aşkın bir süre geçmiştir. Bu süreçte özellikle YİKOB'lara tüzel kişilik verilmesi ve özel bütçeli hale gelmeleri önemlerini artırmış ve sonraki uygulama sürecinde çeşitli yönlerden incelenmiş birçok makale ve akademik çalışmaya konu olmuşlardır. 674 sayılı KHK ile; yerel yönetimlerin hizmetlerini aksatması ve bu durumun vali tarafından belirlenmesi halinde ve bu durumun terörle mücadeleyi olumsuz etkilemesi durumunda valilere mahkeme kararına gerek olmadan yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının ilgili mahalli idare biriminin yerine geçerek hizmeti sağlama

yetkisi verilmiştir. Bu durum, Anayasaca belirlenmiş vesayet yetkisini de aşacak şekilde yeni bir vesayet yetkisi olarak değerlendirilmiştir. Yine YİKOB'ların, tüzel kişilik verilmesi ve gerektiğinde il ile ilgili gereksinim duyulan tüm hizmet veya kamu yatırımlarını yapabilme yetkisine sahip olmasının yönetsel merkezileşmeye giden bir sürece neden olduğu ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına aykırılık taşıdığı ileri sürülmüştür (Keleş ve Giray, 2018, s.303; Taşcıer, 2018, s.660; Karakılçık ve Küçük, 2019, s. 82-94). Akman ve Kalender ise, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının “yerelde merkezileşme” veya merkezileşme olarak tanımlanamayacağını belirtmiş, çünkü YİKOB'lar il özel idarelerinin yerine kurulmuş ikame kuruluşlar olmadıklarına değinilmiştir. YİKOB'ların yetkilerinin büyük kısmı büyükşehir belediyelerine geçmiştir. Yaptıkları görevler il özel idarelerinin kapatılmasıyla doğacak boşluğu doldurmaktır. Bu nedenle yaptıkları iş itibarıyla merkezi idare yatırımlarına aracılık etmek olan merkezi idare kuruluşlarıdır. Bu nedenle merkezileşme olarak yorumlanamaz (Akaman ve Kalender, 2018, s. 1035-1054). YİKOB'ların kamu yatırımlarının seri bir şekilde herhangi bir değerlendirme ve onaylama safhaları olmaksızın yerine getirilmesi yerel demokrasi açısından eleştirilebilmekle birlikte ekonomik açıdan rantabl olduğu görülmektedir. Kaldı ki YİKOB'ların merkezi yatırımlara aracılık etme rolü ön plandadır (Kuran, 2015, s.2). İl özel idarelerinin devamı niteliğinde olmayan YİKOB'lar Türk idare sisteminde tamamen yeni bir örgütlenmedir (Karatepe vd., 2016, s.421). Buna karşın Özel'e göre YİKOB'ların varoluş gerekçesi il özel idarelerinin kapatılmasıyla oluşan boşluğun doldurulması amacıyla. Bununla birlikte YİKOB'ların merkezi idarenin adli ve askeri teşkilatı haricindeki kamu kurumlarının stratejik plan ve performans programlarına uygunluğu yönüyle rapor hazırlaması YİKOB'ların merkezileşmeyi artıran bir güç merkezi olarak görülmesine neden olmaktadır (Özel, 2016, s.593). Ayrıca yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları, il özel idarelerinin boşluğunu doldurmak üzere planlanmış olmakla birlikte il özel idarelerini de geçen bir role sahip olmuşlardır (Koç ve Arap, 2019, s.96).

Çilesiz de il özel idarelerinin büyükşehirlerde tüzel kişiliklerinin son bulmasıyla, ildeki mahalli müşterek ihtiyaçların teminine ilişkin görevlerin belediyelere devredildiğini belirtmektedir. Bu nedenle mahalli müşterek ihtiyaçlar yine yerel organlarca yerine getirilecektir. Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarınca yerine getirilecek görevler merkezi idarenin görevleri olan yatırımları kapsamaktadır. Bu nedenle merkezileşmeye doğru bir kayma bulunmamaktadır. Oluşan bu durum ise Anayasanın 126. maddesinde belirtilen “*illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır*” hükmünün sonucudur (Çilesiz, 2016, s.69-70) Buna karşın oluşturulan bu yapı kuruluşundan itibaren, özellikle merkezileşme yerelleşme bakımından, tüzel kişilik kazanması

ile birlikte kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yerel yönetimlerin yerine merkezi idarenin gücünün arttığı bir yaklaşımı sergilemektedir (Koç ve Arap, 2019, s.120).

Antalya Valisi Münir Karaloğlu, YİKOB'ların taşra ile merkezin arasındaki gücü temin eden bir mekanizma olduğunu ve tam bir tüzel kişilik haline gelmesi için bütçesini kendisinin hazırlaması, harcamalarını kendi başına yapabilmesinin gerektiğini belirtmiştir. YİKOB'lar belediyelerin alternatifi değildir. Tüzel kişilik verilirken endişe duyulmuştur ancak YİKOB'ların yerine getirdiği işlev belediyelerden farklıdır (Antalya.gov.tr). Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının kurulması valiliklerin yönetsel kapasitesini arttırmıştır. Oluşturulan bu birim ile ölçek ekonomisinden yararlanarak hizmetlerin daha az maliyetle yapılması hedeflenmiştir. Ancak bu durumun yerel katılım ve yerellik ilkesi açısından olumsuz öğeler barındırdığı kesindir (Öztürk, 2019, s. 145).

YİKOB'ların kuruluşundan günümüze kadar gelen süreçte dokuz yılı aşkın bir süre geçmesine rağmen YİKOB'un özellikle yerine getirdiği işlev konusunda tartışmaların halen devam ettiği görülmektedir. Büyükşehirlerde bulunan YİKOB'ların buldukları ilin özelliğine göre çeşitli faaliyetler yürüttüğü ve müşterek ihtiyaçları karşılamak için yatırım yaptığı görülmektedir. Ayrıca 6360 sayılı Kanun'un ilk çıkışında il özel idarelerinin kapatılmasıyla il özel idarelerinin yerine getirdiği mahalli müşterek ihtiyaçları karşılama görevi esasen büyükşehir belediyelerine geçmiştir. YİKOB'lar ise ilk oluşturuldukları biçimde daha çok merkezi idare tarafından yerine getirilen ve daha önce il özel idareleri aracılığıyla da uygulanabilen merkezi idare yatırımlarını yürütmek üzere tasarlanmış yapılarıdır. Ancak özellikle 2016 yılından itibaren YİKOB'lara tüzel kişilik verilmesi ve özel bütçeli hale gelmeleri ile birlikte taşra idaresinde ayrıksı bir kurum olarak ortaya çıkmışlardır. YİKOB'lara 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, 3213 sayılı Madden Kanunu, 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineral Sular Kanun'larının sağladıkları mali kaynaklar ile mahalli nitelikte hizmet ve yatırımlar yerine getirebilmektedirler. Yine hazine yardımları vasıtasıyla özellikle kırsal mahallerde her türlü kentsel alt yapı hizmetini kendi başına veya protokol dahilinde belediyelerle birlikte yerine getirebilme gücü taşra idaresinde yer alan hiçbir il müdürlüğünün sahip olmadığı bir ayrıcalıktır. Bu durum YİKOB'ları "*sui generis*" başka örneği olmayan yapılar haline getirmiştir. Özellikle il özel idaresi organlarının yapısı düşünüldüğünde YİKOB'lar il özel idarelerini de aşan adeta meclissiz il özel idareleri haline gelmiştir. Yine terör dolayısıyla herhangi bir belediyenin hizmetlerini aksatması durumunda vali talimatıyla bu hizmetlerin YİKOB aracılığıyla yerine getirilebilme gücü ile yeni bir vesayet makamı olarak ortaya çıktığı tartışmalarına neden

olmuşlardır. Özellikle YİKOB'ların kurumsal yapısı ve merkezi idareyle ilişkileri göz önüne alındığında, yerine getirdiği faaliyetlerin yerel faaliyetleri de içermesi dolayısıyla merkeziyetçi bir yapı oldukları değerlendirilebilir.

2.3.4. İl Özel İdaresi İle Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlıklarının Karşılaştırılması

İl özel idaresi ve YİKOB'lar üzerine yapılan tartışmalarda YİKOB'ların il özel idarelerinin yerine kurulduğu üzerine bir algının yoğunlaştığı görülmektedir. Bu nedenle çalışmanın bu kısmında il özel idareleri ile YİKOB'ların benzer ve farklı yönleri karşılaştırmalı olarak ele alınacaktır.

2.3.4. 1. İl Özel İdareleri ile YİKOB'ların Benzer Yönleri

Temelde il özel idareleri yerel yönetim birimi olmakla birlikte il sınırları içerisinde merkezi yatırımlara aracılık etmek gibi faaliyetleri de yerine getirmekteydi. Bunun nedeni valilerin yatırımların takip ve koordinasyonu ihtiyacıyla birlikte, yıllara sâri işlerde işle ilgili ödeneğin tenkis edilmesinin önüne geçebilmektir. Ayrıca merkezi idare yatırımlarının il özel idare ve merkez köylere hizmet götürme birlikleri üzerinden yürütmesinde işleri daha hızlı yapma isteği temel rol oynamaktaydı. 5302 sayılı İl Özel İdaresi kanununun 6. maddesinde “...*Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskan, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilir. Aktarma işlemi ilgili bakanın onayıyla yapılır ve bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamaz. İş, il özel idaresinin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılır. İl özel idareleri de bütçe imkanları ölçüsünde bu yatırımlara kendi bütçesinden ödenek aktarabilir. Bu fıkraya göre, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından aktarılacak ödenekler ile gerçekleştirilecek yatırımlar, birinci fıkrada öngörülen görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın bütün il sınırları içinde yapılabilir...*”. Aynı şekilde 5302 sayılı kanunun benzerini 3152 sayılı Kanununun 28/A maddesinde görmekteyiz “... *Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, kaynağını aktarmak şartıyla illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım,*

onarım ve yardım işlerini bu başkanlık aracılığıyla yapabilirler. Bu işler karşılığı genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerince yapılacak kaynak transferleri ödenek aktarması suretiyle, diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak kaynak transferleri ise tahakkuk işlemleri ile gerçekleştirilir. Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerince aktarılan tutarlardan yıl içerisinde harcanmayan kısımları ertesi yıl bütçesine devren ödenek kaydetmeye; diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca aktarılan tutarları bir yandan genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir, diğer yandan Bakanlık bütçesinin ilgili tertiplerine ödenek kaydetmeye ve yıl içerisinde harcanmayan kısımlarını ertesi yıl bütçesine devren gelir ve ödenek kaydetmeye İçişleri Bakanlığı yetkilidir.” hükmüyle düzenlemiştir. YİKOB’lar geçmişte büyükşehirlerde il özel idarelerinin yerine getirdiği gibi okuldan hastaneye, tüm merkezi idare yatırımlarını il sınırları içerisinde yerine getirebilmektedir.

YİKOB’lar il özel idarelerinin yaptığı gibi merkezi yatırımlarla ilgili ihale, iş ve işlemlerini yürütmekte, keşif özeti ve yaklaşık maliyet hazırlayıp, kontrolörlük görevini yerine getirmektedir. Bunla birlikte uygulamada YİKOB’lar da aracılık ettiği merkezi idare yatırımlarının keşif, yaklaşık maliyet, hak edişler ve geçici ve kesin kabul işlemlerinin tamamı yürütülmekteyken bazı YİKOB’larda veya bazı münhasır işlerde YİKOB sadece ihalesini yapmakta ihale süreci sonrası takip ve iş kabul işlemleri ilgili il müdürlüğüne gerçekleştirilebilmektedir. Burada şu unutulmamalıdır ki YİKOB’larca gerçekleştirilen tüm yatırım işleri 4734 sayılı Kamu İhale Yasasına göre ihale edilmektedir.

YİKOB’ların oluşturulmasının bir diğer nedeni de; tüzel kişilikleri son bulmadan önce il özel idareleri tarafından yerine getirilen temsil, tören ve ilin tanıtımı dolayısıyla ortaya çıkacak kaynak ihtiyaçlarını sağlamak ve kullanmaktır. Bu neden, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmeliğin 5. maddesinde “*ilin tanıtımına yönelik faaliyetleri yürütmek ve koordine etmek. Temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerini yürütmek*” olarak belirlenmiştir.

Aynı şekilde il özel idarelerince yerine getirilen valilik ve kaymakamlıkların her türlü cari harcamaları, valilik ve kaymakamlık konutlarının yapım, tefrişat ve bakım giderlerinin karşılanması görevi büyükşehirlerde YİKOB’larca yerine getirilmektedir.

Muhtar maaşları büyükşehirlerde il özel idareleri kapatılmadan önce özel idarelerince ödenmekteyken kapatılması sonrası YİKOB'larca karşılanmaya devam edilmiştir.

112 acil çağrı hizmetlerinin yürütülmesi büyükşehirler dışında il özel idarelerinin görevi olmakla birlikte büyükşehirlerde yatırım izleme ve koordinasyon merkezlerince yerine getirilmektedir.

İl özel idareleri kamu kurum ve kuruluşlarının 237 sayılı Taşıt Kanunu kapsamındaki araçlarının alımı, işletilmesi, bakımı ile emniyet hizmetlerinin gerektirdiği teçhizat alımıyla ilgili harcamaları yapabilmektedir. Aynı görev ve yetkiler, YİKOB Görev, Yetki ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmeliği'nin 5. maddesiyle yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına da verilmiştir.

YİKOB'lar temelde il özel idarelerinin kapatılmasıyla doğan boşluğun doldurulması ve merkezi idare yatırımlarında eşgüdüm ve koordinasyonu sağlama ve merkezi yatırımların yerine getirilmesinde aracılık etmek üzere oluşturulmuş yapılardır. Bu yönüyle yerelde hizmet üretmemekle birlikte bazı durumlarda merkezi idarenin aracılık faaliyetleri dışında tıpkı il özel idareleri gibi yerel hizmetler üretebilmektedirler.

YİKOB'ların yerel hizmet üretmesine ilişkin durumlar şunlardır; YİKOB'lar tarafından kullanılan kültür ve tabiat varlıklarının korunması katkı payının kullanılması ile elde edilen fayda tamamen bir yerel hizmettir. 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'na göre belediyelerce tahsil edilen emlak vergisinden bu verginin %10'u Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payı olarak tahakkuk ettirilir ve emlak vergisiyle birlikte tahsil edilir. Emlak vergisi tahsil edildiği ayı takip eden ayın 10. günü akşamına kadar bu pay YİKOB'lara ait ilgili hesaba belediyece yatırılır. Toplanan bu paralar 2005 yılında çıkarılan Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik hükümlerine göre kullanılır. Bu yönetmeliğin 7. maddesinde “*Katkı payı hesabında toplanan paralar taşınmaz kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla hazırlanan proje uygulama ve kamulaştırma işlerinde kullanılmak üzere, proje sahibi il özel idaresi veya belediyelere vali tarafından aktarılır.*” şeklinde düzenlenmiştir. Büyükşehirlerde il özel idaresi bulunan illerde bu kaynağın kullanılması ve belediyelere dağıtılması il özel idareleri tarafından yerine getirilmekteyken 30 ilde il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin son bulmasıyla bu görev YİKOB'larca yerine getirilmeye başlamıştır. Ayrılan bu paylardan YİKOB tarafından %50'si

belediyelere, %20'lik kısmı Kültür ve Turizm Bakanlığına gönderilir %30'luk kısmı ise YİKOB'da kalır. Belediyelere ayrılan %50 oranındaki pay belirli dönemlerde talep üzerine belediyelere YİKOB'larca belirlenen oran ve miktarlarda dağıtılmaktadır. Yine YİKOB'lar kendilerine düşen %30'luk kısmını İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü ile birlikte kültür ve tabiat varlıklarının korunmasına yönelik çeşitli projeler hazırlayarak kullanmaktadır. Ayrıca Kültür ve Turizm Bakanlığına gönderilmek üzere ayrılan %20'lik payın YİKOB'lar tarafından hazırlanacak projeler ile kullanılması mümkündür. Esasen YİKOB'ların kullanabileceği en yüksek meblağlı kaynak bu harcama kaleminde bulunmaktadır. Şunu söylemek mümkündür ki YİKOB'ların en çok kendileri adına yerelde yerine getirdikleri yatırımlar bu kaynak kullanılarak oluşmaktadır. YİKOB'ların bu paydan ürettiği hizmet sokak sağlıklaştırmaktan, restorasyonlara kadar tamamen yerel hizmetlerdir. Yine belediyelere bu kaynağın dağıtımını düşünüldüğünde yerelde oluşan ve faydası yerelde tüketilen tamamen mahalli müşterek bir hizmet olduğu açıktır.

İkinci olarak, YİKOB'lar tarafından tahsil edilen maden paylarının kullanılması oluşturmaktadır. 3213 sayılı maden Kanunu'nun 7. maddesinde "...*maden üretim faaliyetleri ile bu faaliyetlere dayalı ruhsat sahasındaki tesisler için işyeri açma ve çalışma ruhsatı il özel idareleri veya yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı tarafından verilir....*" şeklinde belirtilmiştir. Bu ruhsatların verilmesi sırasında 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu hükümlerine göre belediyelerin tahsil ettiği işyeri açma izni harcı büyükşehir belediyesi olan illerde yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı, büyükşehir belediyesi olmayan illerde ise il özel idaresi tarafından tahsil edilir. Bu bedelin %50'si ruhsatın bulunduğu bölgeyle sınırlı olarak altyapı yatırımlarında kullanılmak üzere, doğrudan ilgili ilçe veya ilçelerin köylere hizmet götürme birlikleri hesabına aktarılır. Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı tarafından tahsil edilen ve ilgili belediyeye aktarılan payın dışında kalan %50'lik tutar genel bütçeye gelir olarak aktarılır. Bu bakımdan bütçeye gelir kaydetmeye Maliye Bakanından başka sadece İçişleri Bakanı yetkili olduğu görülmektedir.

Ayrıca 3213 sayılı Maden Kanunu'na göre verilen maden ruhsatlarından elde edilen gelirler için Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bütçesine yeterli ödenek konur. Bu ödenek kaynağın bulunduğu yere en yakın yerleşim yerlerinin altyapı, mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere İçişleri Bakanlığına aktarılır. Aktarılan bu ödenekler yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları aracılığıyla kullanılır. Ancak burada gözden kaçırılmaması gereken durum, İçişleri Bakanlığı tarafından yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına aktarılan kaynağın illerdeki

verilen ruhsatlar karşılığı elde edilen gelire orantılı olmasının gerekli olmadan tamamen bakanlığın takdirine göre dağıtılabildiğidir.

Maden Kanunu'ndaki bu düzenlemenin benzeri yine 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu'nda düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre verilen jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sular ruhsatına ilişkin yetki ve görevlerin, il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırıldığı illerde valiliklerce yürütüleceği belirtilmiş ve il özel idarelerinde olduğu gibi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarınca iş yeri açma ve çalışma ruhsatlarının verileceği düzenlenmiştir. 5886 sayılı Kanun idare payının doğrudan veya dolaylı şekilde seralarda, elektrik üretimi ve konut ısıtmasında kullanıldığı tesislerde ve/veya doğrudan, dolaylı olarak kaplıca ve diğer alanlarda kullanıldığı tesislerde belirlenen oranda belirlenen idare payının Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nca il özel idaresi ve büyükşehirlerde yatırım izleme koordinasyon başkanlıklarına ödeneceğini belirtmiştir. Yatırım izleme koordinasyon başkanlığınca tahsil edilen bu paranın beşte biri ilgili belediyeye, on iş günü içerisinde ödenir. YİKOB'lar idare payından kalan tutarı genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere İçişleri Bakanlığı merkez muhasebe birim hesabına gönderir. Gelir kaydedilen tutarlar karşılığı, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına aktarmak üzere İçişleri Bakanlığı bütçesine ödenek olarak İçişleri Bakanınca eklenir.

Yine YİKOB'lar temelde merkezi idare yatırımlarına aracılık etmek üzere oluşturulmuş yapılar olmalarına rağmen uygulamada tıpkı il özel idareleri gibi mahalli müşterek ihtiyaçları doğrudan karşıladıkları yani yerel hizmetleri de yerine getirdikleri görülmektedir. Özellikle yukarıda sayılan emlak ve maden paylarının dışında doğrudan mahalli müşterek ihtiyaçların da yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarınca gördürülmesi mümkün olmaktadır. Geçmiş yıllarda YİKOB'lar eliyle uygulanan ve kırsal mahallelerde mahalli müşterek nitelikteki altyapı yatırımlarını yerine getirme amaçlı bir proje olan KIRDES Projesi ile, il özel idareleri tarafından yerine getirilen KÖYDES Projesi büyük oranda aynıdır. YİKOB'larca gerçekleşen KIRDES İçişleri Bakanlığı aracılığıyla gönderilen hazine yardımları vasıtasıyla yerine getirilmiştir.

Ayrıca 2016 yılında YİKOB'lar KHK ile tüzel kişiliğe ve özel bütçe imkânına sahip olmuşlardır. Aynı yıl YİKOB Çalışma, Yetki ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmeliği'nde yapılan değişiklik ile YİKOB'lar il düzeyinde ihtiyaçları karşılanmak üzere diğer kamu kurum ve kuruluşları ile kamu tüzel kişileri ile faaliyetler yürütebileceği düzenlemesi eklenmiştir. Yine yayımlanan 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 273. maddesinin 6.

fikrasında; *"Başkanlık ilin ihtiyaçları çerçevesinde gerektiğinde her türlü yatırım ve hizmetleri yerine getirebilir; bu amaçla kamu kurum ve kuruluşlarıyla, diğer tüzel kişilerle ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapabilir ve ortak projeler yürütebilir."* denilmektedir. Yukarıda görüldüğü gibi gerektiği durumda ve bütçesinde bulunan hazine yardımı miktarının uygun olması halinde mahalli müşterek nitelikteki faaliyetleri yerine getirebilecektir. Bu son düzenleme ile YİKOB'ların il özel idarelerine oldukça yaklaştığını belirtebiliriz. Bununla birlikte hazine yardımlarının çoğu zaman YİKOB'ların cari harcamalarına yettiği görülmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu kamu hizmetlerinde vahim aksaklıkların önüne geçebilmek adına müdahale imkanı veren mevcut bir düzenleme bulunmaktayken ve yine özellikle ülkemizde artan terör olaylarının önüne geçebilmek adına (özellikle 6-7 Ekim 2014 olayları ile 2015 ve 2016 yıllarında yaşanan ve hendek olayları olarak da tabir edilen terör olaylarında) bazı yerel idarelerin bu eylemlerdeki rolü dolayısıyla 5393 sayılı Kanunda değişikliğe gidilmiştir. Getirilen düzenleme ile yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı ve il özel idareleri terör dolayısıyla ortaya çıkabilecek olumsuzlukları giderici mekanizmalar olarak ortaya çıkmışlardır. Söz konusu düzenleme 5393 sayılı Kanunu'nun hizmetlerde aksama başlıklı 57. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir *"Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister. Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin Valisinden ister. Bu durumda Vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet Vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan Valilik emrine gönderilir. İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir. Maddesine ek olarak yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. Bu düzenlemeye göre; (Ek fıkra: 15/8/2016-KHK-674/39 md.; Aynen Kabul: 10/11/2016-6758/35 md.) Ancak belediye veya bağlı idarelerde; hizmetlerin aksatılmasının terör veya şiddet olaylarıyla mücadeleyi olumsuz etkilediğinin veya etkileyeceğinin Valilik tarafından belirlenmesi halinde, Valilik söz konusu hizmeti YİKOB, il özel idaresi veya kamu kurum ve kuruluşları aracılığıyla yapar veya yaptırır. Valiliğin talebi üzerine, yapılan veya yapılacak harcamalar karşılığı tutarlar, Maliye Bakanlığı veya İller Bankası Anonim Şirketince ilgili idare*

payından kesilerek ilgili kurum ve kuruluşu gönderilir...". Bu düzenleme ile il özel idaresi büyükşehir belediyesi olmayan 51 ilimizde; yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları ise büyükşehir belediyesi bulunan 30 ilimizde valilerin gerekli olan durumlarda kullanabileceği vesayet aygıtları olarak işlev göreceği tartışmasına da neden olmuştur.

Yine YİKOB'lara verilen diğer bir yetki ise 6360 sayılı yasa ile 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'a eklenen 28/A maddesinde de şu şekilde düzenlenmiştir; *"İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin Vali veya ilgili bakanlığınca tespit edilmesi durumunda, Vali uygun süre vererek hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini ister. Hizmet ve yatırımın verilen sürede gerçekleşmemesi hâlinde, Vali söz konusu yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı aracılığıyla da yerine getirebilir."* hükmü mevcuttur. Burada da görüleceği gibi, kamu hizmetlerinin aksaması durumunda eski sistemde öncelikle il özel idareleri yeni sistemde de öncelikle YİKOB'lar aracılığıyla aksayan hizmetler görülür ve kesintiye uğramasına müsaade edilmez. Valilerin koordinesinde yürütülen bu hizmetlerin masrafları, hizmetin asıl sorumlusu olup bunu aksatan kuruluştan ilgili mevzuat hükümlerine göre tahsil edilir. Ancak bu düzenleme yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının yetkili olduğu alanda büyükşehir belediyelerinin de bulunduğu göz önüne alındığında söz konusu hükmün büyükşehir belediyelerinin faaliyetlerini kapsayıp kapsamadığını ve büyükşehir belediyesi hizmet ve yatırımlarını bu hüküm uygulamasınca müdahale edilip edilmeyeceği konusunda Anayasa Mahkemesi tarafından bu hükmün büyükşehir belediyelerini kapsamadığı şeklinde değerlendirmiştir. (www. anayasa.gov.tr). Muratoğlu 'da 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediyelerin aksayan hizmetleriyle ilgili özel düzenleme hükümleri bulunması dolayısıyla yukarıdaki hükmün uygulanamayacağını belirtmektedir. (Muratoğlu, 2015, 82). Ancak bu durumun terör olayları dolayısıyla aksayan belediye hizmetlerini kapsamadığını belirtmeliyiz.

2.3.4.2. İl Özel İdareleri ile YİKOB'lar Arasındaki Farklılıklar

İl özel idareleri yerel yönetim yapıları olarak mahalli müşterek hizmet ve yatırımları yerine getirmek üzere var olmuşlardır. YİKOB'lar ise; temel olarak merkezi yatırımlara aracılık edecek bir 'iktisadi yapı' olarak ön plana çıkmaktadır (Kuran, 2015, s.216). YİKOB'ların tüzel kişilik

kazanmalarından sonra temel kuruluş gerekçelerinin tartışmalı hale geldiği iddia edilmektedir. Buna göre yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları merkezi idareye ait yatırımlara aracılık etmekle birlikte yetkinin asıl sahibi merkezi idaredir. Merkezi idareye sahip olduğu yetkilerin taşra teşkilatı içerisinde örgütlenmiş bir kamu tüzel kişisi tarafından yerine getirilmesi karmaşık bir durumun ortaya çıkmasına neden olmuş ‘kamu tüzel kişiliği verilmiş taşra teşkilatı’ görünümünde çelişkili bir yapının oluşmasına neden olmuştur. YİKOB'ların merkezden yönetim ile yerinden yönetim ilkelerine uymadığı görülmektedir. Ortaya çıkan yapı bu haliyle ‘*kendine özgü*’ bir yapılanmadır. (Koç ve Arap, 2019, s.94).

Esas olarak il özel İdareleri hizmet odaklı olarak çalışmaktayken; YİKOB'lar proje ihale ve yatırım odaklı çalışmak üzere kurgulanmıştır.

Yönetim açısından Vali YİKOB'un başında bulunmaktadır. Vali isterse bir vali yardımcısını YİKOB'u yönetmekle görevlendirebilir. Vali, il özel idaresi yürütme organının başı ve yine bir diğer il özel idaresi organı olan il encümeninin de başıdır. Ancak il özel idarelerinde aynı zamanda il encümeninin doğal üyesi olan genel sekreterlik uygulaması bulunmaktadır. Vali yardımcıları il özel idarelerinin yönetiminde YİKOB'lar gibi etkin değildir. Bununla birlikte bazı il özel idarelerinde genel sekreterliğin, vali yardımcısı veya kaymakamlarca yürütüldüğü de görülmektedir.

İl özel idareleri kanunla kurulmakta ve idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmaktadır. Bu nedenle kendi yönetmeliğini hazırlayabilmekte, bütçesini yapabilmekte ve personel istihdam edebilmekte ve 5302 sayılı kanuna göre yönetilmektedir. YİKOB'ların ise kuruluşu 6360 sayılı Kanuna dayanmakla birlikte yönetilmesi İçişleri Bakanlığı'nca çıkarılan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik hükümlerine göre yerine getirilmektedir. Çıkarılan 674 sayılı KHK ile kamu tüzel kişiliği kazanmışlardır ve özel bütçeli olarak tekrar düzenlenmiştir. Yine 10 Temmuz 2018 tarihinde çıkarılan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile YİKOB'ların İçişleri Bakanlığı teşkilatı içerisinde olduğu tekrar edilmiştir. Söz konusu kararnamenin 273. Maddesinden YİKOB'ların, ‘*kamu tüzel kişiliğine sahip ve özel bütçeli*’ olduğu belirtilmiş, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde de mevcut yapısı korunarak varlığını devam ettirmiştir. Ancak il özel idarelerinin aksine bizzat kendi yönetmelik çıkaramaz, personel istihdam edemez ve ayrıca bütçesinde esas belirleyici İçişleri Bakanlığıdır.

Yerel özerkliğe sahip yapılar olarak il özel idareleri seçimle belirlenmiş karar organı olan il genel meclisi, karar ve danışma organı olan il encümeni, yürütme organı olan valinin bulunduğu üç temel organa sahiptir. Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları ise tüzel kişiliğe sahip olmakla birlikte klasik taşra örgütlenmesi şeklinde örgütlenmiştir. Yerel demokrasi ve yerel katılımı sağlayan yapısı ile il özel idareleri Anayasa’da belirtilen üç yerel yönetim kurumundan birisidir. Bu nedenle Anayasaca güvence altına alınmış idari özerkliğe sahip bir yapıdadır. Her ne kadar valinin başında bulunması ve merkezi idareyle ilişkileri belediyelerle karşılaştırıldığında oldukça ağır bir vesayeti ortaya çıkarsa da 2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı kanun ile yerel demokrasi ve demokratik yönetim konusunda çok önemli kazanımlar elde etmişlerdir. YİKOB’lar ise tamamen merkezi idarenin temsilcisi olarak valinin veya onun görevlendirdiği vali yardımcısının yönetiminde hiyerarşik olarak İçişleri Bakanlığı’na bağlı bir yapıda YİKOB birim amirlerince idare edilmektedir. Bu bakımdan il özel idareleri kendi karar organları ve seçilmiş üyeleri olması bakımından yerel bir organ iken, YİKOB’lar merkezi idarenin bir uzantısıdır.

İl özel idaresi bir yerel yönetim yapısı olarak var olmuştur ve bu nedenle mahalli müşterek her türlü hizmeti vermek üzere örgütlenmiş genel görevli bir yerel yönetim kuruluşudur. İl özel idaresinin diğer yerel yönetim kurumu olan belediyelerden farkı ise özellikle tarımsal ve kırsal alan üzerine olan uzmanlaşmalarından kaynaklanmaktadır. Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarında ise kırsal ve tarımsal hizmet alanında bir uzmanlaşma olmadığı gibi yatırımların büyük kısmını aracılık faaliyetleri dolayısıyla kullandığı kaynaklardan temin edilmektedir.

İl özel idareleri yerine getirdiği hizmetleri ve yatırımları 4734 sayılı Kamu İhale Yasasına göre özel firmalara ihale ettirebildiği gibi kendi personel ve araç gereciyle de yapabilmektedir. Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları yaptıkları tüm işleri sadece ihale yoluyla yaptırabilmektedir. Kendi personel ve araçlarıyla herhangi bir hizmet veya yatırım yapması mümkün değildir.

İl özel idaresi bütçesi vali tarafından hazırlandıktan sonra il genel meclisince değiştirilerek veya aynen kabul edilir. Bu sürecin dışında herhangi bir onay mercii bulunmamaktadır. Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları bütçesi ise ilgili YİKOB’ların İçişleri Bakanlığınca bildirilen hazine yardımlarını dikkate alarak hazırladıkları bütçe tekliflerini vali onayına sunarlar. Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun her yıl TBMM’ce kabulünün ardından YİKOB bütçeleri valiler tarafından imzalanarak uygulamaya girmektedir. Görüldüğü gibi YİKOB

bütçeleri tamamen merkezi idare hiyerarşisi içinde gerçekleşirken, il özel idareleri kendi bütçelerini kendileri hazırlamakta ve herhangi bir onay aşaması olmadan yürürlüğe koymaktadır.

İl özel idarelerinin gelirlerine bakıldığında ise, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda şu şekilde sayılmıştır; vergi, resim, harç katılım payları, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemler, taşınır ve taşınmaz malların satış ve kiralanması ve başka suretle değerlendirilmesi ile elde edilecek gelirler, Yapılan hizmetler karşılığı tahsil edilecek gelirler, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar her türlü girişim, iştirak ve faaliyetlerden elde edilecek gelirler, olarak belirlemiştir.

Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının gelirleri ise 1 Sayılı CBK'nın 273. maddesinde; İçişleri Bakanlığı bütçesinden yapılacak hazine yardımları, kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetler için aktardıkları miktar, bağış ve yardımlar ile diğer gelirler (faiz, kira vb.) olarak belirlenmiştir.

Görüldüğü gibi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları il özel idarelerine göre merkezi idareye tam bağımlı durumda ve görevli oldukları aracılık faaliyetleri ile kurumların cari harcamalarını karşılamak üzere planlanmış bir gelir yapısındadırlar.

İl özel idareleri şirket kurabilmekte ve gerekli durumlarda borçlanma yapabilmektedirler. Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının ise borçlanma ve şirket kurma yetkileri yoktur. YİKOB'ların şirket kurma yetkileri olmamasına karşın, sahibi veya ortağı olduğu sermaye şirketleri bulunmaktadır. Bu sermaye şirketleri tüzel kişiliği kaldırılan il özel idarelerinden başkanlıklara aktarılan şirkelerdir. Fakat bazı YİKOB'ların sermaye şirketi kurma veya ortak olma yoluna giderek ticari işlere yöneldiklerinin görülmesi üzerine İçişleri Bakanlığı'nca çıkarılan 18.10.2019 tarih ve 3679 sayılı YİKOB Kaynak Yönetimi Konulu Genelgesi ile bu durumun mevzuata aykırı olduğu tüm YİKOB'lara bildirilmiştir (İnal, 2022, s.291).

İl özel idareleri gibi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları da özel bütçeli kuruluşlardır. Fakat il özel idareleri 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'na tabiyken yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları bu kanuna tabii değildir. YİKOB'lar mali konularda Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğine tabidir.

İl özel idaresi teşkilat ve personel yapısı 5302 sayılı Kanunu'nun 36. maddesi ve 2007 yılında çıkarılan İl Özel İdaresi Norm Kadro İlke ve Standartları Hakkında Yönetmelik hükümlerine uygun olarak belirlenir. Buna göre il özel idareleri; genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları ve hukuk birimlerinden oluşur. İl genel meclisi kararıyla norm kadroya bağlı kalmak üzere başka birimler de oluşturulabilir. İl özel idaresi birimleri müdürlük olarak kurulur. Ancak büyükşehirlerde bulunan ve tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerindeki birimler daire başkanlığı şeklinde örgütlenmişlerdi. Görüldüğü gibi il özel idaresi birimleri belirli kurallar dahilinde il genel meclisi tarafından yeni birimler oluşturma yani teşkilatlanma gücüne sahiptirler. Bu yönüyle il özel idareleri esnek bir yapı arz etmektedir. YİKOB'lar ise sadece geçici birimler kurma yetkisine sahiptir. Bu yönleriyle katı bir teşkilat yapısına sahiptirler (Koç ve Arap, 2019, s.101).

İl özel idaresi personeli; daimî statülü memurlar, sözleşmeli personel ve işçilerden oluşur. İl özel idaresi personeli vali tarafından atanır. Vali tarafından atanan personel ilk toplantıda il genel meclisinin bilgisine sunulur. Ayrıca belirli alanlarda sözleşmeli personel çalıştırılabilir. Ancak daimî statüdeki personel esastır; istisnai olan sözleşmeli personeldir. Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar valinin talebi ve memurun isteği üzerine ilgili kurumun uygun görmesi üzerine il özel idareleri birim müdürlükleri ve üst yönetici kadrolarına görevlendirilebilir. Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının personel yapısı 1 Sayılı CBK'nın 273. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir; “*Başkanlığın personel ihtiyacı İçişleri Bakanlığı kadrolarında görev yapan personelle karşılanır.*” Gerektiğinde valilik, kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın; ihtiyaç durumuna göre uzman, sözleşmeli personel ve memurları bu başkanlıklarda görevlendirmeye yetkilidir. Ancak yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının özel bütçeli ve tüzel kişiliğe sahip olmasından sonra YİKOB kadrolarındaki tüm personel valilik kadrolarına geçirilmiştir. Bu nedenle günümüzde YİKOB'lara ait norm kadro bulunmamaktadır. YİKOB personel durumunu düzenleyen hükümler 1 Sayılı CBK ve bu CMK'ya uygun şekilde yönetmelikte düzenlenmiştir. Sonuç olarak YİKOB'ların kendine ait bir kadrosu olmadığı gibi illerdeki YİKOB şube müdürleri dahi, başka kurumlardan geçici olarak görevlendirilen personelden oluşmaktadır. Günümüzde sadece yardımcı personel olarak çalışan işçiler YİKOB kadrosundadır. YİKOB personeli yukarıda anlatıldığı şekilde görevlendirilen memur, sözleşmeli personel ile işçilerden oluşmaktadır. Ancak YİKOB'lar doğrudan hizmet alımı ve sözleşmeli personel alımı yapamazlar. YİKOB'larda hiçbir şube müdürü asaleten atanmış değildir, tamamı vekaleten görevlendirilmiş olarak kadroları başka merkezi idare birimlerinde bulunmaktadır.

İl özel idaresi personeli maaşlarında ek bir tazminat olarak tıpkı belediye personeli gibi sosyal denge tazminatı almaktadır. Ancak yatırım izleme ve koordinasyon merkezi personeli sosyal denge tazminatını almamaktadır. Bu durum özellikle kapatılan il özel idarelerinden bakanlıklara geçen personel için özlük haklarında azalmaya neden olmuştur.

YİKOB'lar esasen hiyerarşik denetime tabidirler. Valililerin gözetim ve denetimi dışında belirli periyotlarla İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişlerince tüm harcamaları ve iş yürütümleri denetlenmektedir. Ayrıca YİKOB'lar iç denetime ve dış denetime tabidirler. Dış denetim olarak Sayıştay'ca denetlenmektedirler. İl özel idarelerinde de iç denetim bulunduğu gibi YİKOB'larda olduğu gibi İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişlerinin Periyodik teftişine tabidir. Ancak bu teftiş YİKOB'larda hiyerarşik denetim kapsamında yürütülürken, il özel idarelerinde vesayet ilişkisi kapsamında gerçekleşmektedir. Yine il özel idareleri, Sayıştay denetimine tabidirler. İl Özel idareleri ayrıca il genel meclisinin denetimine tabidir. İl genel meclisi her yıl ocak ayı toplantısında il özel idaresinin bir önceki yıl mali denetimini yapmak amacıyla kendi üyeleri arasından gizli oyla denetim komisyonu belirler. Komisyon her siyasi parti gurubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üyelerinin, il genel meclisindeki üye tam sayısına oranlanmasıyla oluşur. Komisyon çalışmalarında konusunda uzman kişi ve kurumlardan yararlanabilir. Komisyonun istediği bilgi ve belgelerin verilmesi zorunludur. Komisyon çalışmalarını şubat ayı sonuna kadar tamamlar ve buna ilişkin raporu, mart ayının on beşine kadar meclis başkanlığına sunar. Konusu suç oluşturan durumlarla ilgili olarak meclis başkanlığınca suç duyurusunda bulunulur. Yine il genel meclisleri, il özel idareleri üzerinde soru, genel görüşme ve çalışma raporlarının değerlendirilmesi yoluyla da denetim gerçekleştirir.

İl özel idarelerinin aksine YİKOB'ların 5018 sayılı Kanuna tabii olmadıkları için stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu hazırlama zorunluluğu bulunmamaktadır.

İl özel idareleri siyasi hesap verme sorumluluğu olan kurumlardır. İl özel idarelerinin karar organları ve il genel meclisi başkanı yerel seçimler sonrası oluşmaktadır. Bu nedenle il genel meclis üyeleri seçim bölgelerindeki yatırım ve hizmet taleplerini yerine getiremediği takdirde seçimi kaybetme gibi siyasi sonuçlarla karşılaşabilmektedirler. Ancak YİKOB'lar siyasi hesap verme sorumluluğu olmayan yapılardır. Karar ve yürütme yapısı atanmışlardan oluşmaktadır.

2.3.5. Merkezileşme, Yerelleşme, Yerelde Merkezileşme Tartışmalarında Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlıkları

6360 sayılı Kanun, meclis çalışmalarından itibaren büyük ses getirmiştir. Gerek komisyon ve genel kurul görüşmelerinde gerekse akademik dünyada bu Kanun merkezileşme ve yerelleşme ekseninde tartışılmış kimilerince merkezileşmeye neden olduğu şeklinde değerlendirilmiştir. Bu durumun oluşmasında özellikle il özel idarelerinin kapatılması dolayısıyla YİKOB'ların il özel idarelerinin ikamesi olacağı algısının önemli rol oynadığı görülmektedir.

Özellikle merkezileşme tartışmaları ve yerelde merkezileşme tartışmalarında; 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir sınırları içerisinde tüm köy ve belde belediyelerinin, il özel idarelerinin kapatılarak büyükşehir belediyeleri yetkilerinin mülki sınırlara genişlemesi ile YİKOB'ların kurulmasının birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir.

Bir taraftan büyükşehir belediyelerinin mülki sınırlara genişleyen devasa yerel yönetim organları haline gelirken diğer taraftan ise YİKOB'ların, il özel idarelerinin kapatılmasıyla doğabilecek aksaklıkları önleme amacı taşıyan ve valiliğe bağlı taşra örgütü şeklinde yapılanması merkeziyetçi bir görüntü arz etmektedir. YİKOB'ların istisnai durumlarda sahip olduğu vali tarafından yerel idarelerin aksayan işlerinin YİKOB'lar aracılığıyla yerine getirilmesine imkân vererek onu yeni bir vesayet organı olarak ortaya çıkaracağı şeklindeki algı tartışmaları şiddetlendirmiştir. Bunla birlikte merkezi yatırımlara aracılık etmekle birlikte sınırlı olsa YİKOB'ların mahalli müşterek ihtiyaçları da karşılayacak olması, yine YİKOB'ların tüzel kişilikleri ve özel bütçe sahibi olmalarıyla merkezin taşrada oluşturduğu tüzel kişiliğe sahip bir yapıya güç ve yetki aktarması, yerelde yeni tür bir merkezileşme olarak değerlendirilebilir. Bununla birlikte YİKOB'ların il özel idareleri ile karşılaştırıldığında tamamen atanmışlardan oluşan teşkilat yapısı ile mali yapısı doğrudan merkezileşme şeklinde bir değerlendirmeyi beraberinde gündeme getirmiştir.

Diğer yönden yapılan eleştirilerde ise; YİKOB'ların merkezileşme aygıtı değil, il genel idaresinin altını boşaltan, merkezi idareyi taşrada zayıflatan yönleriyle ademi merkeziyetçiliğe neden olacak, yerelde siyasi egemenliğe alan açacak bir yapı olarak görülmesidir. 6360 sayılı Kanun ile ilgili eleştirilerin önemli bir kısmı da bu noktada toplanmaktadır. Bu eleştirilerde ili kapsayan büyükşehir belediyelerinin oluşturduğu yerelde merkeziyetçilik uygulaması benzeri

bir yapı ile birlikte vali idaresindeki il yönetiminin de YİKOB'lar aracılığıyla yeni bir tür yerelde merkezilik uygulamasına başlanmaktadır. Bu durum illerin, merkezden idare edilmesine aykırı ve tam tersi bir sistem olarak; yerinden idare ilkesine doğru everilmesine neden olacaktır. Sonuçta illerin idaresi, genel idare ilkesine dayanmaktayken, yerinden yönetim esasına dayalı bölge temeline geçmektedir. Bu durum il yönetiminden bölge yönetimine geçiş çabası olarak değerlendirilmektedir. Türkiye'nin yönetim esasını il idaresine dayanır. Yapılan değişiklik il yönetimini yerinden yönetim esasıyla değiştirmektedir (Parlak, 2005, s.176).

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının 2016 yılında çıkarılan 674 sayılı KHK ile birlikte yetki, mali kaynaklarının artırılması, tüzel kişilik ve özel bütçe verilmesi YİKOB'ların güç ve etkisinde önemli bir gelişme olmuştur. Belediye ve il özel idarelerinin yetkisinde olan ilin gereksinimleri çerçevesinde her türlü yatırım ve kamu hizmetlerini yapabilme gücüne YİKOB'lar da sahip olmuşlardır. Bir başka önemli değişiklik "ildeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini ve kamu düzeni ile güvenliğini olumsuz etkilediğinin tespit edildiği" durumda YİKOB'lar vasıtasıyla bu yatırım ve hizmetlerin yerine getirilebileceğine ilişkin düzenlemedir. YİKOB artan yetkileri, yapısı ve mali gücüyle birlikte, valilerin merkezi konumu birleşince yönetsel merkezileşmeye yol açabileceği söylenebilir (Keleş ve Özgül, 2017, s. 303). Aynı şekilde değişen siyasi havayla birlikte daha önce tüzel kişiliği ve kendisine ait bir bütçesi olmaması dolayısıyla il sisteminin kan kaybına uğradığı gerekisiyle eleştirilirken, YİKOB'ların yönetsel ve mali açıdan güçlendirilmesi bu kurumları idari merkeziliğe yol açacak önemli bir güç olarak ortaya çıkarmıştır (Yıldızhan ve Çiner, 2018, s.24). Bununla birlikte Çiner, YİKOB'ların 2016 yılında 674 sayılı KHK ile güç ve etkisinin artırıldığı ancak bu durumun idari merkezileşmeye neden olacağı şeklinde yorumlanamayacağı yapılan düzenlemelerin YİKOB'ların işlevselliğini artırmaya yönelik olduğuna değinmiştir (Çiner, 2017, s.47). YİKOB'ların güçlendirilen idari ve mali yapısıyla birlikte işlevselliğini artırmaya yönelik çabalar olmakla beraber, valilere girişimci bir görev yükleyebileceği, YİKOB'ların merkezi örgüt yapısına sahip olmakla birlikte yerelleşme karşıtı olarak tanımlanmasının yanlış olabileceğini görülmektedir. Başkanlıkların yeni nesil yerelleşme çabalarını, dengeli olarak uygulamaya çalışan özgün bir taşra idaresi şeklinde betimlemek mantıklı olacaktır. Bu nedenlerle YİKOB'ların merkezileşmeye neden olacağı şeklindeki eleştiriler yeterli dayanaktan yoksundur (İnal, 2022, s.114-115). Bununla birlikte zaten ağır bir vesayet altında bulunan il özel idarelerinin kaldırılması ve yerlerine yönetsel vesayetin tam olduğu YİKOB'ların oluşturulması

ile bir yerel yönetim biriminin kaldırılarak merkezi idareye bağlı bir yapının oluşturulması dekonstrasyon uygulaması olarak görülebilir (Belli ve Aydın, 2017, s.410).

Ancak YİKOB'ların doğrudan yatırım gerçekleştirmeye yönelik karar alıp alamadığı ve kendi bütçesiyle yatırım ve uygulamalarında bağımsız hareket edebilme, bütçe oluşturma, gelir, harcama ve karar alma yapısı ile personel ve idari işleyişteki güç ve yetkilerini ölçülmesi ile merkezi bir yapı mı yoksa yerelde yeni tür merkeziyetçi bir yapı mı oluşturduğu konusunda daha sağlam bir temel oluşturmamıza neden olacaktır. Bu durumu belirlemede temel ölçümüz ise YİKOB'ların ne ölçüde özerk bir hareket alanına sahip oldukları olacaktır.

3. BÖLÜM

ANKARA YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON

BAŞKANLIĞI

24.521 km alana sahip olan Ankara'nın Nüfusu 5.743.385' dir. 25 ilçe belediyesi, 1425 mahalle bulunmaktadır. Belediye sınırları göz önüne alındığında nüfuslarına göre dünya şehirleri arasında 57. sırada yer almaktadır. Ekonomik etkinlikleri büyük oranda ticaret ve sanayiye dayanmaktadır. Bununla birlikte tarım ve hayvancılık her geçen gün azalmakla birlikte önemli bir geçim kaynağıdır. İl topraklarının yaklaşık yarısı bu amaçla kullanılmaktadır. Ankara yoğun göç alan bir şehirdir. Nüfusun dörtte üçü hizmet sektöründe, dörtte biri ise sanayi sektöründe çalışmaktadır. Yine nüfusun yaklaşık %2'si tarım alanında istihdam olmaktadır.

Ankara Cumhuriyetle birlikte gelişen, soyo-kültürel ve ekonomik yapısı hızla gelişerek modernleşen bir kenttir. Bununla birlikte Ankara'da bulunan özellikle dış ilçelerinin kırsal özellikleri halen devam ettirmektedir. Yine Ankara'nın Nallıhan ilçesi şehir merkezine uzaklığı 175 km iken Ankara'nın güneyinde bulunan Evren İlçesi'nin uzaklığı 180 kilometredir. 6360 sayılı Kanun öncesi Ankara İl Özel İdaresi Ankara ili sınırları içerisinde özellikle köy ve ilçeler arası yol, kırsal alandaki kanalizasyon, su kuyularının açılması vb. hizmetleri yerine getirmekteyken Ankara İl Özel İdaresi'nin kapatılması ile özel idareye ait görevler büyük oranda Ankara Büyükşehir Belediyesi olmak üzere ilçe belediyeleri ve Ankara YİKOB'a geçmiştir.

Ankara Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı 6360 sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile kurulmuş ve 31 Mart 2014 tarihinde faaliyetlerine başlamıştır. Ankara YİKOB 24 Kasım 2016 Tarihli Resmî Gazetede yayımlanan 6758 sayılı KHK'nin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanununun 31. maddesi ile 3152 sayılı Yasada yapılan değişiklikle kamu tüzel kişiliği kazanmış ve özel bütçeli olmuştur. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına ilişkin Yönetmelik 30 Aralık 2016 tarih ve 29934 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır. Ankara YİKOB 10/07/2018 tarih 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesininin 273. maddesine göre faaliyetlerini devam ettirmektedir.

Ankara YİKOB, diğer YİKOB'larla birlikte 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun (Bu kanunun adı 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı KHK'nin 18. maddesiyle İçişleri Bakanlığı yüksek Disiplin Kurulu ile Yatırım Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun olarak değiştirilmiştir.) 28/A maddesi 01.09.2016 tarihli ve 29818 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 674 sayılı KHK ile valiyeye bağlı kamu tüzel kişiliğine sahip ve özel bütçeli bir kuruluş olarak yeniden düzenlenmiştir.

Ankara YİKOB 112 acil çağrı hizmetlerinin yürütülmesinden kamu kurum ve kuruluşlarının cari harcamalarına, kültür, çeşitli altyapı hizmetleri ile mahalli müşterek ihtiyaçlara kadar birçok faaliyeti sahip olduğu bütçe imkanlarıyla birlikte merkezi idare ödenekleri ve yerel idarelerle iş birliği şeklinde gerçekleştirmiştir (Ankara Valiliği, 2021, s.8).

3.1. TEŞKİLAT YAPISI

Ankara YİKOB'un teşkilat şeması aşağıda gösterilmektedir.

Şekil 13. Ankara YİKOB Teşkilat Şeması



Ankara YİKOB'un sevk ve idaresi vali yardımcısı tarafından yerine getirilmektedir. Ankara YİKOB diğer 29 YİKOB'da olduğu gibi yönetmelikte belirtilen 7 şube müdürlüğüne ek olarak "Kültür ve Restorasyon" birimini kurmuştur. Otuz YİKOB arasında sadece Ankara YİKOB geçici birim kurma yoluna gitmiştir. Ankara YİKOB ilk kurulduğunda Doğal Kaynaklar Ruhsat

ve Kültür Varlıkları Müdürlüğü içerisinde faaliyetlerini yrtmekteyken, gerek bu dairenin Ankara’da bulunan 1(a) işletme ruhsatları ile jeotermal arama işletme ruhsatların ile ilgili yoğunluğu gerekse kültür restorasyon işlerinin özel uzmanlık gerektirmesi ve Ankara’da kültür varlıklarının fazlalığı nedeniyle ayrı birim olarak düzenlenmesini gerektirmiştir. Yine Ankara YİKOB bütçesinde kendi inisiyatifi ile hareket edebileceği en önemli kaynağının Kültür Varlıklarını Koruma Payından oluştuğu görülmektedir. Bu birimin kurulması ile eski eserlerin restorasyon faaliyetlerinin denetim ve yürütülmesi amaçlanmıştır. Bu biriminin oluşturulmasından sonra birim amirinin başkanlığında teknik bir ekip oluşturulmuştur. Bu oluşturulan teknik ekip verilen ödeneklerin kontrolünü yapmış ve restorasyon işinin uzmanlık gerektiren bir iş olması dolayısıyla belediyelere rehberlik faaliyeti verilmiştir. Bu birim yine ilçelerin borç listelerini periyodik olarak güncellemektedir. Böylece emlak vergisi üzerinden tahsil edilen kültür varlıkları payını hangi belediyenin düzenli olarak Ankara YİKOB’a ödemekte listelenmektedir. Böylece borsuz belediyelerin bu kaynaktan yararlanması sağlanmaktadır. Ankara YİKOB’un ayrıca 25 ilçe birimi bulunmaktadır.

Ankara YİKOB’da bulunan birim amirleri 112 Şube müdürü hariç olmak üzere vekaleten görev yapmaktadırlar. Şube müdürlerinin tamamının kadrosu valilikte kadrolarında olmakla birlikte görevlendirme ile birim amirliği görevlerini yürütmektedirler.

3.2. ANKARA YİKOB’UN KADRO VE PERSONEL DURUMU

Ankara YİKOB’un 107’si memur 67’si işçi olmak üzere toplam 174 kadrosu bulunmaktadır. Bunun 156 adedi doludur. Ankara YİKOB’un personel unvan durumları aşağıdaki tabloda ayrıntılı olarak gösterilmiştir.

Tablo 1. Ankara YİKOB Personel Durumu

UNVAN	TOPLAM	DOLU	BOŞ
MÜDÜR	6	4	2
ŞEF	16	15	1
ARAŞTIRMACI	1	0	1
BİLGİSAYAR İŞLETMENİ	8	6	2
V.H.K.İ.	21	18	3
ŞOFÖR	5	2	3
MÜHENDİS	19	16	3
MİMAR	3	2	1
TEKNİKER	8	8	0
TEKNİSYEN	8	8	0
HİZMETLİ	8	7	1
KALORİFERCİ	2	1	1
BAHÇIVAN	2	2	0
İŞÇİ	67	67	0
TOPLAM	174	156	18

Ankara YİKOB'da yedi şube müdürlüğü bir birim amiri bulunmakla birlikte 112 Acil Hizmetleri müdürlüğü dışında 7 müdürün görev yaptığı görülmektedir. 7 şube müdürünün diğer YİKOB'larda olduğu gibi kadroları başka kurumlarda olmak üzere YİKOB şube müdürlüğü görevini vekaleten yerine getirdiği görülmektedir. Mimar, mühendis ve diğer teknik kadrolarda 34 personelin çalıştığı, temizlikçi, bahçıvan gibi yardımcı hizmetlerde on personelin görev yaptığı ve altmış yedi işçi kadrosunun dolu olduğu görülmektedir. Büro işlerinde on beşi şef olmak üzere bilgisayar işletmeni ve veri hazırlama kontrol işletmeni olarak yirmi dört ve iki şoförün görev yaptığı görülmektedir. Ankara YİKOB'da toplamda 156 personelle iş ve işlemlerini yürütmektedir. Ayrıca 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğünde emniyet, sağlık, jandarma, itfaiye, orman ve AFAD personeli olmak üzere toplamda 774 personel çalışmaktadır. Ankara YİKOB personelinin tamamının kadrosu ağırlıklı olarak valilik kadroları olmak üzere başka kurumlardadır. Bununla birlikte sadece Ankara YİKOB'da bulunan işçi kadroları kendi kadrolu personelidir. Ankara YİKOB 112 birimi personel durumu ise aşağıdaki tabloda ayrıntılı olarak gösterilmiştir.

Tablo 2. Ankara YİKOB 112 Acil Çağrı Hizmetleri Personeli Unvan Durumları

UNVAN	TOPLAM	DOLU	BOŞ
112 ACİL ÇAĞRI MERKEZİ MÜDÜRÜ	1	1	0
V.H.K.İ.	72	45	27
MÜHENDİS	3	3	0
TEKNİKER	3	3	0
TEKNİSYEN	11	11	0
TOPLAM	90	63	27

112 Acil Çağrı Merkezi m¼d¼rl¼ę¼nde ise bir m¼d¼r ve 45 çağrı karşılayıcıyla birlikte on yedi teknik personel olmak üzere kendisine ait binada toplamda 63 personelle hizmetlerini yerine getirmektedir. Bu personel 112 Acil hizmetleri m¼d¼rl¼ę¼ndedir. Emniyet, Jandarma, Sağlık Bakanlığı, Ankara B¼y¼křehir Belediyesi'ne ait İtfaiye M¼d¼rl¼ę¼nden bu merkezlere g¼revlendirilen personelin kadroları kendi kurumlarında bulunmaktadır.

3.3. ANKARA YİKOB'UN TAŞINMAZLARI VE ORTAK OLDUğU ŞİRKETLER

Başkanlığın m¼lkiyetinde bir tanesi Ankara Yenimahalle'de bulunan hizmet binası olmak üzere lojman, bir termal su kuyusu, d¼rd¼ restore edilen tarihi bina olmak üzere toplamda elli beş taşınmaz bulunmaktadır Ayrıca Ankara YİKOB'a tahsisli çoğu lojman olmak üzere, altı adet taşınmaz tahsis edilmiştir. Ankara YİKOB'un Üye, Kurucu, Ortak veya Hissedar Olduğu Kuruluşlar ise aşağıdaki tabloda g¼sterilmektedir.

Tablo 3. Ankara YİKOB'un Ortak Olduğu Şirketler

Organizasyonun Adı	Ortaklık Payı %	Açıklama
Çubuk Hayvancılık İhtisas OSB	50	2007 yılında kuruldu
Polatlı OSB	10	1995 yılında kuruldu
Şereflikoçhisar OSB	60	2002 yılında kuruldu
Polatlı Ticaret Odası OSB	10	2008 yılında kuruldu
Ankara Uzay Ve Havacılık İhtisas Organize Sanayi Bölgesi	10	2017 yılında kuruldu
Ankara Elmadağ Mobilya İhtisas Organize Sanayi Bölgesi	18	2017 yılında kuruldu
Ankara uluslararası Fuarçılık ve Kongre Merkezi A.Ş.	10	2018 yılında ortak olundu

Ankara YİKOB 2021 Faaliyet Raporundan alınmıştır.

Ankara YİKOB'un ortağı olduğu 8 şirket bulunmaktadır. Ancak tamamen Ankara YİKOB'a ait bir şirket bulunmaktadır. Ortağı olduğu şirketlerden Şereflikoçhisar Organize Sanayi Bölgesinde %60 ve Çubuk Hayvancılık İhtisas OSB'de % 50 ortaklıkları bulunmaktadır bunun dışındaki şirket ortaklıkları oranı yüzde ellinin altındadır.

3.4. ANKARA YİKOB'UN BÜTÇESİ, MALİ DURUMU ve FALİYETLERİ

Ankara YİKOB, diğer YİKOB'larla birlikte 5018 sayılı Kanun'a ekli (II) sayılı cetvelde belirtilen özel bütçeli idareler arasında sayılmamıştır. Bununla birlikte YİKOB'ların bütçelerinin hazırlanması, yürütülmesi ile ilişkin konular 30.12.2016 tarihli 29934 sayılı YİKOB Bütçe ve Muhasebe yönetmeliği ile belirtilmiş olup, Yönetmelik'te 5018 sayılı Kanun ve Kanuna dayanılarak düzenlenen ikincil mevzuattaki bütçe, kesin hesap, sorumluluk, hesap ve kayıt

düzeni, muhasebe ve raporlamaya ilişkin benzer hükümlere yer verildiği görülmektedir. Ayrıca aynı yönetmeliğin 19. maddesinde *“Bu yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde 5018 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuat hükümleri kıyasen uygulanır.”* düzenlemesi bulunmaktadır.

Ankara YİKOB her türlü kaynaktan karşılanan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerini 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre yerine getirmektedir.

Ayrıca İçişleri Bakanlığı ile Maliye Bakanlığı tarafından birlikte düzenlenen Bakanlıklar ve Diğer Merkezi İdare Kuruluşlarının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları Aracılığıyla Yapacakları İşlerin Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar 30.12.2016 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmeliğin 4. maddesinde; idareler her yıl başkanlık aracılığıyla yapacakları işleri ve yılı ödeneğini, yatırım nitelikli yıllara sari işlerde yılı yatırım programı ve detay programına uygun olarak proje maliyetini, yılı ödeneğini ve sonraki yıllar için programlanan ödenek dilimlerini ilgili bakan onayı ile belirlenecektir. Söz konusu onay çerçevesinde belirlenen yılı ödeneği, idarelerin bütçelerinde bu amaçla Maliye Bakanlığı ile birlikte belirlenecek ayrı tertiplere aktararak izlenecektir.

Söz konusu Usul ve Esasların 6/1 fıkrası gereğince; Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, Başkanlıklar aracılığıyla yapacakları işlere ilişkin kaynak transferlerini, bu amaçla bütçelerinde ayrılan ödeneklerden tahakkuk işlemi ile gerçekleştirerek, tahakkuk işlemlerini Başkanlık bildirilen ilgili işe ait hakkediş raporlarına istinaden yapıldığı, 4. fıkrası uyarınca; İdareler bu madde kapsamında yapacakları kaynak transferlerini, Başkanlıklar tarafından ödeme tarihleri dikkate alınarak bildirilen süre içerisinde gerçekleştireceklerdir.

Yine aynı yönetmeliğin 8. Maddesinin ilk fıkrasında; Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları yaptırılacak iş karşılığı transfer edilen kaynakların, başkanlıklar tarafından bütçelerine gelir ve bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları itibariyle ayrı tertiplere ödenek kaydedilerek izlendiği, söz konusu ödeneklerden bakanlıklar ve diğer tüm merkezi idare kuruluşları için belirlenen tertipler dışında diğer tertiplere aktarma yapılamaz ve bu ödenekler ile nakit imkanlar başka amaçla kullanılamaz, hükümlerine göre işlemlerin gerçekleştiği, 2. fıkrası gereğince; ilgili iş için kullanılacak giderlerin bu tertipten gerçekleştirileceği, ayrıca mevzuatına uygun olarak sözleşmesinde öngörülmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla yüklenicilere avans vermek suretiyle ön ödeme yapabileceği, 3. fıkrası gereğince; Söz

konusu ödeneklerden harcanmayan kısımların Başkanlık tarafından ertesi yıl bütçesinin aynı tertiplerine devren ödenek kaydedilebilirler.

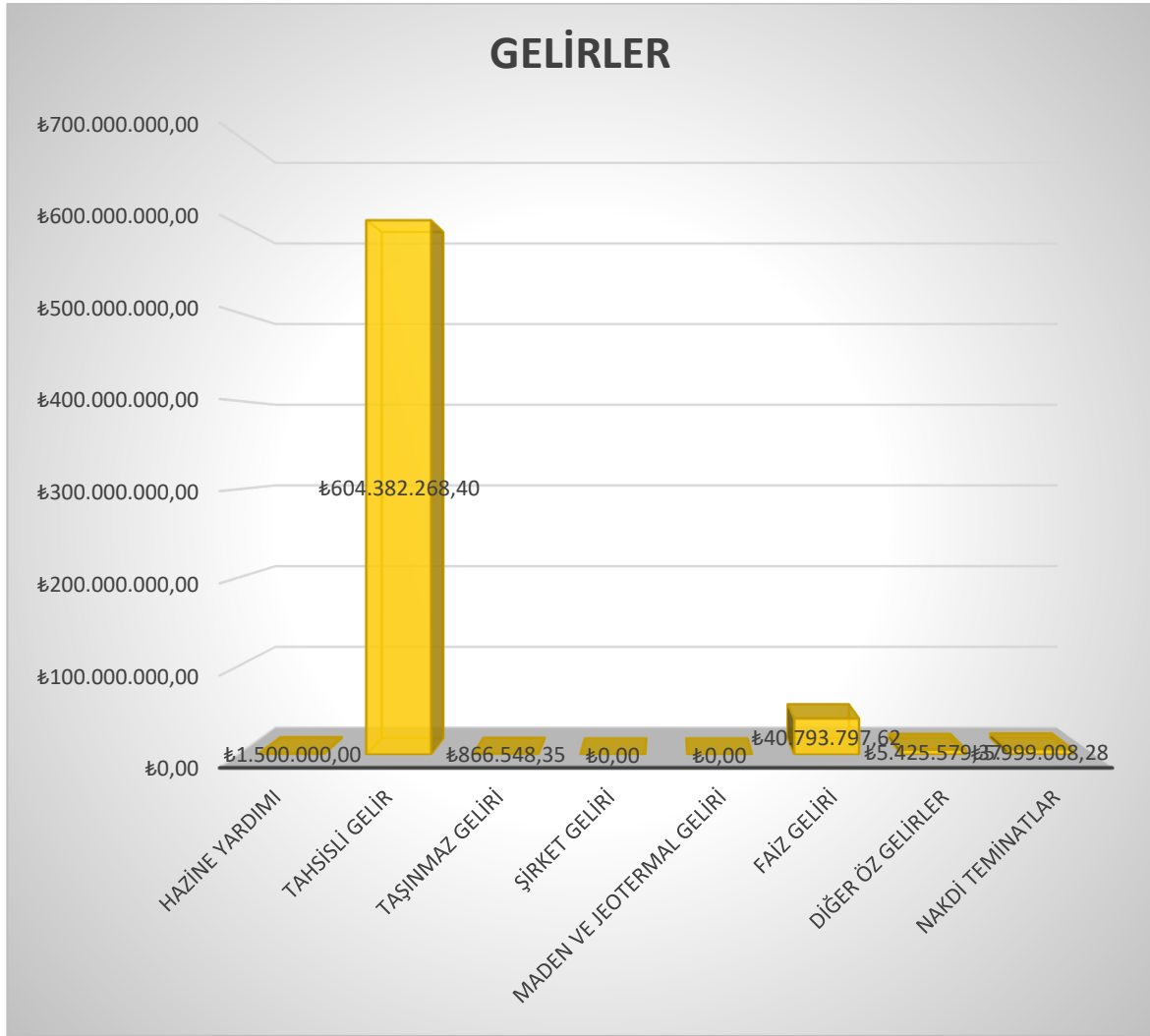
Aşağıda Ankara YİKOB'a ait 2021 yılı gelir, harcama ve gerçekleştirilen yatırımlar aktarılan tablo blo yardımıyla incelenecektir.

2021 yılına ait BANKA MEVCUDU VE GELİRLER

ÖNCEKİ YILDAN DEVREDEN BANKA MEVCUDU 408.203.290,86

TOPLAM BANKA MEVCUDU 648.413.114,55

Şekil 14. Ankara YİKOB Gelir Durumu



Ankara YİKOB 2021 Faaliyet Raporundan geliştirilmiştir.

Yukardaki tabloda bulunan gelirler incelendiğinde, toplam gelirin 658.967.202,02 TL olduğu görülmektedir. Ankara YİKOB'un maden ve Jeotermal gelirleri sıfır olarak görülmektedir. Bu durumun sebebi maden ve jeotermal ile ilgili harçlar tahsil edildikten sonra genel bütçeye gelir kaydedilmekte ertesi yıl devlet hakkı ve idare payı olarak içişleri bakanlığı bütçesine eklenmekte ve YİKOB'lara gönderilmektedir.

Ankara YİKOB'un büyük oranda merkezi idare yatırımlarına aracılık ettiği yatırımlar için gelen ödeneklerden oluştuğu görülmektedir. Ankara YİKOB'un ikinci gelir kaynağını oluşturan kaynak hazine yardımlarından oluşmaktadır. Ayrıca Ankara YİKOB'un 40.793.579 lira faiz geliri elde ettiği görülmektedir. Sonuç olarak Ankara YİKOB'un bütçesini büyük oranda

merkezi idarenin kaynakları oluşturmaktadır. Yıl içerisinde gelen hazine yardımı tutarı 1.500.000 Türk lirasıdır. Yine Ankara YİKOB öz bütçesinden toplam 6.784.662 yatırımlar için harcama yapmıştır. Hazine yardımları ile yürütülen yatırımlar aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 4. Ankara YİKOB Taşınmazları

Yatırım Adı	Öngörülen proje tutarı	2021 harcaması
Valilik Hizmet Binası Proje İşİ	47.200,00	47.200,00
Kalecik Kaymakamlığı Binası Proje İşİ	76.700,00	76.700,00
Başkanlık Hizmet Binası Onarımları	119.770,00	119.770,00
Keçiören Kaymakamlığı Onarımı	91.212,00	91.212,00
Mamak Kaymakamlığı Çatı Onarımı	64.782,00	64.782,00
112 Acil Çağrı Merkezi Onarımı	125.171,00	125.171,00

Ankara YİKOB 2021 Faaliyet Raporundan alınmıştır.

Ankara YİKOB'a aktarılan hazine yardımlarının tamamının İçişleri Bakanlığı taşra birimlerine ve cari giderlere harcadığı görülmektedir.2021 yılı içerisinde gelen Devlet Hakkı ve İdare Payı miktarları ile gerçekleştirilen yatırımlar aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

2021

Yıl içerisinde gelen devlet hakkı tutarı 578.567,15

Yıl içerisinde gelen idare payı tutarı 2.063.017,43

Yıl içerisinde devlet hakkı ve idare payından yapılan yatırımlar için toplam harcama

Tablo 5. Ankara YİKOB'un Devlet Hakkı ve İdare Payından Gerçekleştirdiği Yatırımlar

Yatım Adı	Öngörülen proje tutarı	Varsa 2021 öncesi harcama	2021 harcaması	Kalan tutar
AKYURT İLÇESİ EMİLSİYON MALZEMESİ VE MEKANİK MICİR MALZEMESİ ALIM İŞİ	400.000,00		400.000,00	
AYAŞ İLÇESİ ŞEYH MUHİTTİN MAHALESİ 142 ADA 4-5 PARSELLERDE YAPILAN MESİRE ALANININ (MİLLET BAĞÇESİ) SULAMA SİSTEMİ VE YEŞİLLENDİRİLMESİ İŞİ	400.000,00			400.000,00
BALA İLÇESİ BİTÜM ALIM İŞİ	600.000,00		600.000,00	
ÇAMLIDERE İLÇESİNDE DOĞALGAZ ÇALIŞMALARI NEDENİYLE BOZULAN YOL VE KALDIRIMLARIN YENİDEN YAPILMASI İŞİ	600.000,00		600.000,00	
ÇUBUK İLÇESİNDE 5.000 METRE KALDIRIM YAPILMASI, SARAYCIK VE OKÇULAR MAHALLELERİNDE KÖY TANDIRI YAPILMASI, SÜNLÜ VE FATİH MAHALLESİNE ÇOCUK PARKI YAPILMASI İŞİ	790.000,00		790.000,00	
EVREN İLÇESİ MERKEZ VE MAHALLELERİNDE KALDIRIM, KİLİTLİ TAŞ, BORDÜR, ASFALT, ASFALT YAMASI VB. İŞLERDE KULLANILMASI	725.000,00			725.000,00
GÜDÜL İLÇESİ GENELİ PARK DÜZENLEME İŞİ	530.000,00		530.000,00	
HAYMANA İLÇESİ SELDEN ZARAR GÖREN MAHALLE YOLLARI VE BUNLARA BAĞLI ALTYAPI İŞLERİ	730.000,00			730.000,00
KAHRAMANKAZAN İLÇESİ YAYALAR MAHALLESİ ESKİ OKULUN KÜLTÜR EVİNE DÖNÜŞTÜRÜLMESİ	595.000,00			595.000,00

KALECİK İLÇESİ EMNİYET LOJMANLARI VE TARİHİ HALK KÜTÜPHANESİ ONARIM İŞİ	980.000,00			980.000,00
KIZILCAHAMAM ATATÜRK ÇAMI MEVKİİ KIR BAHÇESİ YAPIMI VE ÇEVRE DÜZENLEMESİ İŞİ	790.000,00			790.000,00
NALLIHAN İLÇESİ MERKEZ MAHALLELERİNDE YOL VE KALDIRIM YAPILMASI İŞİ	990.000,00		990.000,00	
POLATLI İLÇESİ YOL VE KALDIRIM YAPIMINDA KULLANILACAK MALZEMELERİN ALIM İŞİ	1.050.000,00		1.050.000,00	
ŞEREFLİKOÇHİSAR İLÇESİ GÜNEŞTEPE KALE YAPIM İŞİ	1.500.000,00		1.500.000,00	

(Ankara YİKOB Faaliyet Raporun alınmıştır.)

Devlet Hakkı ve İdare Payından oluşan gelirler *Emlak vergilerinden ayrılan paylar ile maden paylarından* oluşmaktadır. Ankara YİKOB'a merkezi idareden aktarılan para miktarı 2.641.584 Liradır. Bu şekilde Ankara YİKOB tarafından devlet hakkı ve idare payından gerçekleştirilen yatırımlardan 14 ilçenin yararlandığı görülmektedir. Bu ilçeler Akyurt, Ayaş, Bala, Çamlıdere, Çubuk, Evren, Güdül, Haymana, Kahramankazan, Kalecik, Kızılcahamam, Polatlı, Şereflikoçhisar ilçeleridir. Ankara'nın diğer ilçelerinde herhangi bir yatırım gerçekleştirmediği görülmektedir.

Ankara YİKOB'un cari gider harcamaları ile transferleri aşağıdaki tablolarda görülmektedir.

Cari Giderler	120.399.962,11
Muhtar Maaş ve SGK Giderleri	43.938.717,75

Transferler

2021

Vilayetler Birliğine yapılan transferler 344.487,32

OSB'lere yapılan transferler 3.382.496,20

Ayrıca Ankara YİKOB tarafından mahalli müşterek nitelikte kabul edilebilecek harcamalar devlet hakkı ve idare payı ve kültür varlıkları için sağlanan kaynakların kullanılması ile ortaya çıkmaktadır. Bu amaçla hangi yatırımın gerçekleştirileceği başkanlık tarafından ihtiyaçlar doğrultusunda karar verildiği görülmektedir. Bunun dışındaki merkezi idare yatırımları için tahsisli ödenek olduklarından herhangi bir inisiyatif söz konusu değildir. Ankara YİKOB'un 2021 yılı Kültür Varlıkları Katkı Payından harcamaları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 6. Ankara YİKOB 2021 Yılı Kültür Varlıkları Katkı Payı İşlemleri

Kültür varlıkları hesabında bulunan tutar	182.710.899,55
YİKOB payı	24.991.090,41
KVKP YİKOB harcaması	21.235.650,53
Kültür ve Turizm Bakanlığına gönderilen tutar	19.886.787,07
Belediyelere gönderilen proje tutarı	22.130.157,80
Belediyelerde desteklenen proje sayısı	36
YİKOB tarafından yapılan KVKP Projesi sayısı	6

(Ankara YİKOB Faaliyet Raporundan Alınmıştır)

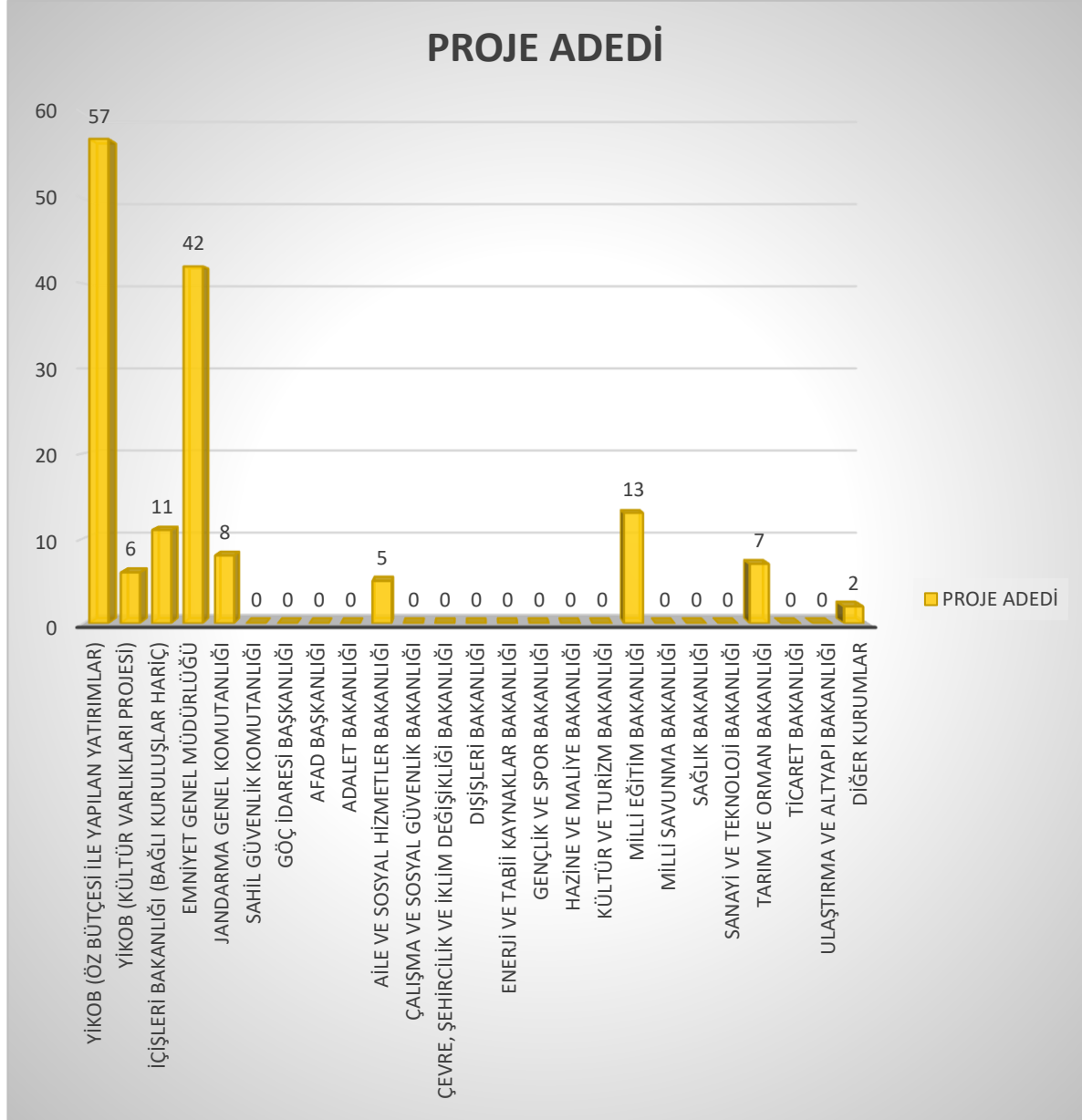
Ankara YİKOB tarafından Kültür Varlıkları Katkı hesabında tutulan 182.710.899,55 TL'den 21.000.000'nun üzerinde parayı bu yasa kapsamındaki işler için gerçekleştirdikleri 6 projede kullanmıştır. Yine aynı kaynaktan 19.886.787 liranın Kültür ve Turizm Bakanlığı'na gönderildiği ve belediyelere ise 22.130.157 Türk Lirasının gönderildiği görülmektedir. Ankara YİKOB'un kendi inisiyatifinde gelir kaynaklarından devlet hakkı ve idare payı ile birlikte Kültür Varlıkları Katkı Payı üzerinde inisiyatif kullandığı görülmektedir. Yine bu kaynak üzerinden oldukça büyük bir kaynağı mahalli müşterek kabul edilebilecek yatırımlarda kullandığı görülmektedir. Yine bu kaynağın paylaşılacağı belediye projelerinin seçilmesinde başkanlığın inisiyatifinin kullanıldığı görülmektedir.

Ankara YİKOB'a 2021 yılında tahsisli olarak 604.382.268 lira ve öz gelir olarak 5.425.579 lira ayrılmıştır. Ayrıca diğer gelirlerle birlikte toplam olarak 658.967.202 lira gelir ayrılmıştır. Harcamalara baktığımızda muhtar maaşları için 43.938.717 lira harcanmıştır. Cari harcamalar için 3.292.717 lira harcanmış, Ankara YİKOB tarafından gerçekleştirilen merkezi idare yatırımlarında toplam 151 proje için toplamda 672.023.038 harcanmıştır. Kültür varlıkları için ise Ankara YİKOB tarafından 6 proje için 21.235.650 liralık harcama yapıldığı görülmektedir. Yine belediyelere ait 36 projenin desteklendiği görülmektedir.

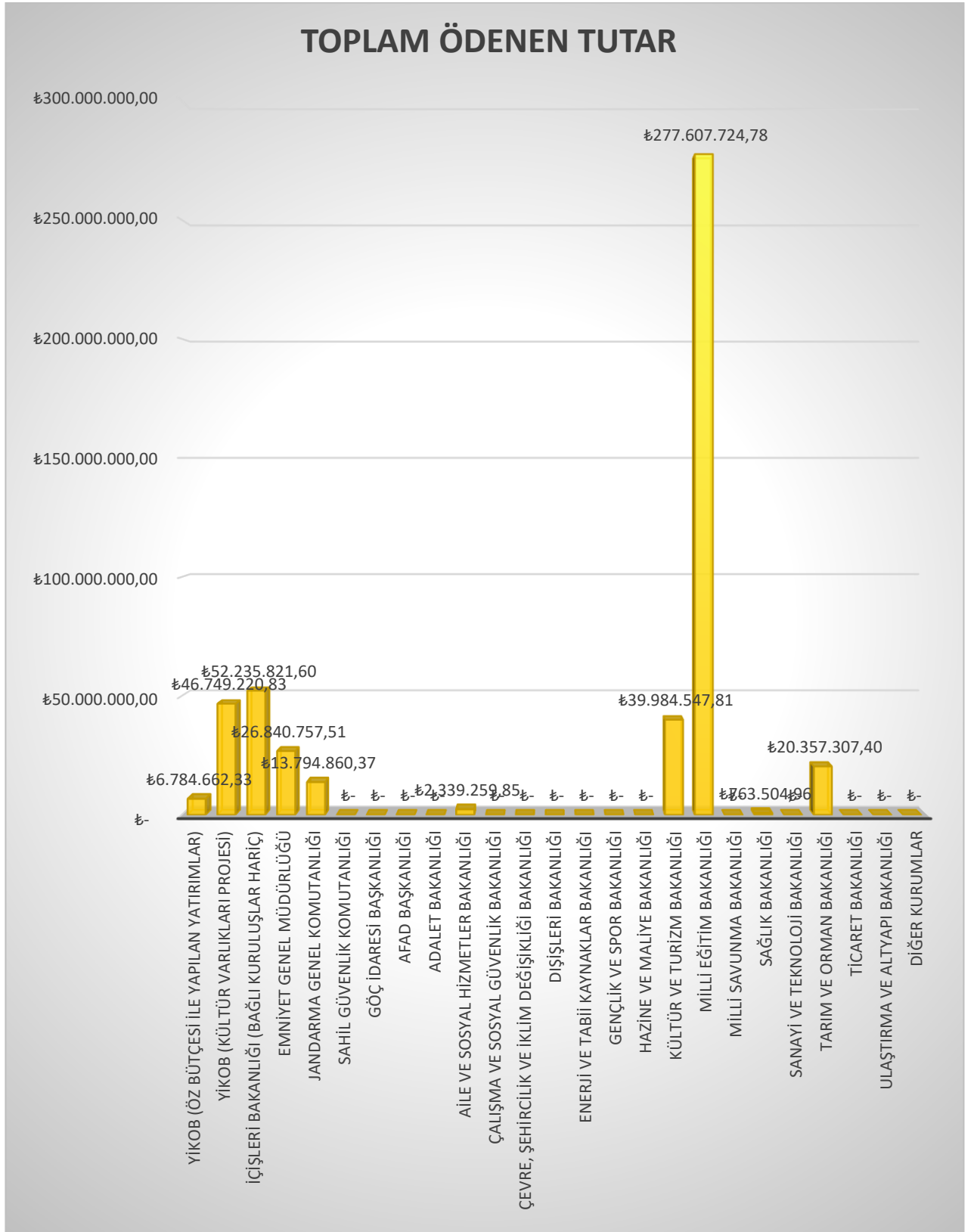
3.5. ANKARA YİKOB'U YATIRIMLARINDA ARACI OLARAK KULLANAN MERKEZİ İDARE KURULUŞLARI

Ankara YİKOB'un yatırımlarına aracılık ettiği merkezi idare kurumlarının sayısal ve parasal yatırım miktarları ve kurumlara göre yatırımları aşağıda görülmektedir. Aşağıdaki tablo incelendiğinde Ankara YİKOB'un yararlanıcısı olduğu bakanlık ve taşra teşkilatlarının sınırlı olduğu ancak oldukça önemli bir parasal kaynağın kullanıldığı görülmektedir. Yine Ankara YİKOB üzerinden yatırımlarını gerçekleştirilmeyen bakanlık ve merkezi idare kurumları yatırımlarını kendi taşra teşkilatları üzerinden gerçekleştirmektedirler. Ankara YİKOB'u yatırımlarında aracı olarak kullanan merkezi yönetim kuruluşları, gerçekleştirdiği yatırımlar ve bunlar dolayısıyla harcamaları aşağıdaki grafiklerde gösterilmiştir.

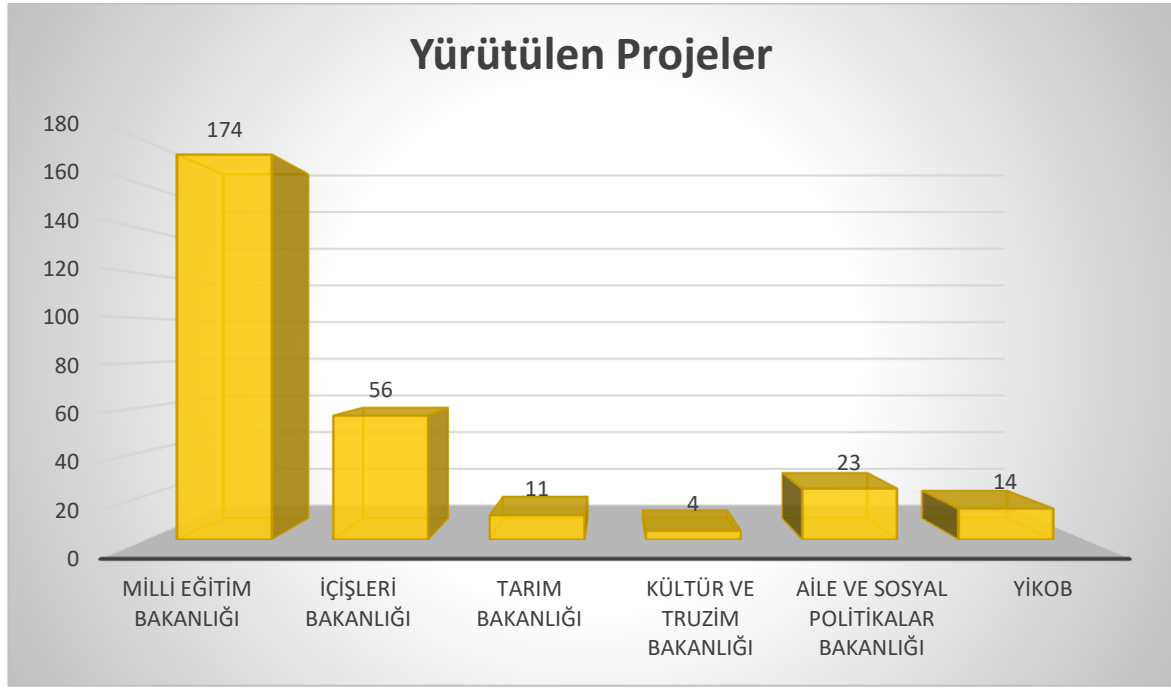
Şekil 15. Ankara YİKOB’u Yatırımlarında Aracı Olarak Kullanan Merkezi İdare Kuruluşları



Şekil 16. Ankara YİKOB Yatırım Harcama Grafiği



Şekil 17. Ankara Tarafından YİKOB Yürütülen Projeler



2022 yılında YİKOB tarafından yürütülen Proje Sayıları

2021 yılı içerisinde Ankara YİKOB tarafından merkezi idare yatırımları için toplamda 487.457.667 Türk Lirasının harcandığı ve bu parlar karşılığı 151 yatırımın hayata geçtiği görülmektedir. Ankara YİKOB'un merkezi idare yatırımlarına aracılık ettiği yatırımlarda altı bakanlığın yatırımlarını Ankara YİKOB üzerinden yerine getirdiği görülmektedir. Diğer bakanlıklar ise yatırımlarını kendi taşra teşkilatları üzerinden yerine getirmişlerdir. YİKOB üzerinden yatırımlarını gerçekleştiren bakanlıkların; Tarım Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı'na bağlı ve ilgili birimleri ile taşra teşkilatlarının oluşturduğu görülmektedir. 2022 yılında Ankara YİKOB tarafından yürütülen projelerin ise İçişleri Bakanlığı, Tarım Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı ile Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlıklarına ait olduğu görülmektedir.

Bu bakanlıklar içinde Ankara YİKOB üzerinden en çok ödenek kullanan bakanlığın Milli Eğitim Bakanlığı, ikinci sırada ise İçişleri Bakanlığının olduğu görülmektedir. Ayrıca proje miktarlarına bakıldığında 2021 yılında Ankara YİKOB'un 57 projeye en çok kendi öz gelirleriyle gerçekleştirdiği yatırım adedi olarak fazla görüldüğü ancak bu durumun nedenin İçişleri Bakanlığı taşra birimlerinin tüm tadilat ve cari harcamalarının Ankara YİKOB üzerinden

yürütülmesinden kaynaklanmaktadır. Esas olarak Milli Eğitim Bakanlığı 13 yatırımda 277 milyonun üzerinde parayı Ankara YİKOB üzerinde harcayarak, Ankara YİKOB'un en büyük yararlanıcısı olmuştur. Yatırımlarını Ankara YİKOB üzerinden gerçekleştirmekle birlikte en düşük ödenek harcayan bakanlık ise Sağlık Bakanlığı olmuştur.

Ankara YİKOB'un gelir ve harcamaları incelendiğinde çok büyük oranda merkezi idarenin aracılık faaliyetleri için tahsisli olarak gönderilen paralardan oluştuğu görülmektedir. Bu kaynağın da önemli bir kısmı Mili Eğitim Bakanlığı yatırımlarına harcanmaktadır. Yine Ankara YİKOB'un bütçesinde önemli yer tutan hazine yardımlarının da genel olarak cari harcamalar için kullanıldığı görülmektedir. Ankara YİKOB'un merkezi idarenin aracılık faaliyeti dışındaki faiz geliri, taşınmaz geliri gibi kendine ait kaynaklardan elde ettiği geliri de cari harcamaları için kullanmaktadır.

3.6. ANKARA YİKOB'UN DENETİMİ

Ankara YİKOB 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 2 ve 68. maddeleri ile 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 4., 5., ve 6. maddeleri ile ilgili diğer maddelerine göre YİKOB hesap iş ve işlemlerinde Sayıştay'ca denetlenmektedir.

Her ne kadar, YİKOB 5018 sayılı Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde sıralanan özel bütçeli idareler arasında sayılmasa da YİKOB Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 19. Maddesi gereğince 5018 sayılı kanun hükümleri kıyasen uygulanmaktadır. Bu doğrultuda her yıl Ankara YİKOB Sayıştay Başkanlığınca denetlenmektedir.

Yine 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun "*Valilerin hukuki durumları, görev ve yetkileri başlıklı*" 9. Maddesinin D ve E bentleri gereği YİKOB Valinin denetimine sahiptir. Ayrıca YİKOB'lar İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulunca rutin denetim programları çerçevesinde İçişleri Bakanı adına denetlenmektedir. Bu kapsamda Ankara YİKOB son olarak İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişlerince 2022 yılında denetlenmiştir.

4. BÖLÜM

YENİ BİR MERKEZİLEŞME UYGULAMASI OLARAK YİKOB'LAR: ANKARA YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIĞI ÖRNEĞİNE İLİŞKİN ALAN ARAŞTIRMASI

4.1. ARAŞTIRMANIN KONUSU VE AMACI

12.11.2012 tarihinde yayımlanan ve Mart 2014 Genel Mahalli İdare Seçimlerinden sonra yürürlüğe giren “6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile Büyükşehir sayısı 30’a çıkmış ve getirilen reform niteliğinde düzenleme ile büyükşehir yönetim modelimiz önemli değişikliklere uğramıştır. Oluşturulan yeni büyükşehir yönetim modelinde büyükşehir belediyelerinin il mülki sınırları içinde mahalli müşterek hizmetlerin sunulmasından sorumlu bir konuma ulaşmaları ile birlikte İl Özel İdareleri 30 büyükşehirde tüzel kişilikleri son bulmuştur. Ancak özellikle merkezi idare tarafından il özel idareleri üzerinden yerine getirilen faaliyetlerin akamete uğramaması amacıyla büyükşehirlerde valiye bağlı olarak yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları adı altında yeni bir idari yapılanma oluşturulmuştur. Yine YİKOB’lar 2016 yılında çıkarılan 674 sayılı KHK ve 6758 sayılı kanun ile tüzel kişilik sahibi olmuşlardır ve Türk idari yapısında kendine özgü bir konum elde etmişlerdir.

Bu çalışmanın amacını yerel-merkez ilişkileri kapsamında Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının yerleşme- merkezleşme kavramları çerçevesinde Türk İdari yapısındaki yerini ve işlevini mevcut mevzuat, kurumsal düzenleme ve uygulamalar bakımından tespit edebilmek oluşturmaktadır. Bu kapsamda aşağıdaki sorulara yanıt aranmaktadır:

Araştırmanın temel sorusu: *“YİKOB’ların merkezleşme ve yerleşme geleneğimiz bakımından Türk idari yapısı içerisindeki yeri ve işlevi nedir?”*

Bu kapsamda araştırmanın alt soruları:

- YİKOB'ların bütçe, karar, planlama ve uygulama süreçleri üzerinde kendine ait yetki alanı var mıdır?
- YİKOB'ların karar, uygulama, bütçe ve personel süreçleri üzerindeki merkez idare etkisi ne düzeyde oluşmaktadır?
- YİKOB'lar yürüttükleri faaliyetlerin içinde hangi ölçüde mahalli müşterek hizmetleri yerine getirmektedir?
- YİKOB'ların yerel yönetim organları ile aralarındaki ilişki ne şekilde yürümektedir? Aralarında herhangi bir iş birliği var mıdır?

Bu amaçla İçişleri Bakanlığı bürokrasisinde görev alan genel müdür, daire başkanı, mülkiye müfettişi, mahalli idare kontrolörü, uzman, vali, 30 YİKOB içerisinde seçilen 19 YİKOB'un başkanlığını yürüten vali yardımcılarını ile uygulama örneği olarak seçilen Ankara Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı birim amirleri, Ankara'da bulunan 8 ilçe belediye başkanı ile mülakatlar gerçekleştirilmiştir. Mülakatlar sonucunda YİKOB'ların merkezileşme- yerelleşme kavramları çerçevesinde tüzel kişiliklerine ait bir özerkliğe sahip olup olmadıkları veya merkezileşme durumları özellikle bütçe, karar, planlama ve uygulama süreçleri ile doğrudan yerine getirdiği işlevler gibi fiili duruma ilişkin unsurlar temelinde, katılımcıların bakış açıları üzerinden tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda vali, genel müdür, daire başkanı, vali yardımcısı, mülkiye müfettişi, mahalli idare kontrolörü, uzman ve belediye başkanlarına genel olarak; YİKOB'ların yerine getirdiği faaliyetler, bu faaliyetlerin mahalli ihtiyaçları karşılamaya yönelik olup olmadığı, yerel yönetimler ile ilişkileri, YİKOB'ların hangi ölçüde bütçe, karar planlama ve uygulama gücüne sahip oldukları sorularına cevap aranacaktır.

Sonuç olarak merkez yerel ilişkileri kapsamında YİKOB'ların bütçe, karar, planlama ve uygulama süreçleri üzerinden idari yapımız içindeki yeri ve işlevi tespit edilmeye çalışılırken uygulama örneği olarak Ankara Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı uygulamasının nasıl işlediği incelenecektir.

4.2. VERİ TOPLAMA YÖNTEM VE SÜRECİ

Araştırma verilerinin toplanmasında nitel araştırmalarda genel olarak kullanılan yarı yapılandırılmış mülakat tekniği kullanılmıştır. Bu amaçla farklı görüşmeci grubuna yönelik olarak 3 farklı soru grubu hazırlanmıştır. Yarı yapılandırılmış görüşme formlarının

hazırlanmasında ilk olarak YİKOB'lara ilişkin mevcut durumun genel olarak tespiti amacıyla İçişleri Bakanlığı bürokratları, vali, vali yardımcısı, mülkiye müfettişi, mahalli idare kontrolörü, uzmanlardan oluşan katılımcılar ile gerçekleştirilmek üzere araştırmacı tarafından soru seti oluşturulmuştur. İkinci olarak Ankara Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı uygulamasını görebilmek amacıyla Ankara YİKOB birim amirlerine yönelik bir soru seti ve yine Ankara YİKOB'un işleyiş ve faaliyetleri ile yerel yönetimler ile ilişkilerini tespit edebilmek amacıyla Ankara'da seçili 8 ilçe belediye başkanına yöneltilmek üzere 3. soru seti hazırlanmıştır.

Bu soru setlerinde;

“YİKOB'ların merkezileşme ve yerelleşme geleneğimiz bakımından Türk idari yapısı içerisindeki yeri ve işlevi nedir?” araştırma sorusu kapsamında katılımcılardan;

- 1) YİKOB'ların yerel yönetim birimlerine benzeyen yönleri nelerdir?
- 2) YİKOB'lar yerel yönetimler üzerinde yeni bir tür vesayet üretmişler midir?
- 3) Valinin başında olduğu YİKOB'ların valilerin sahip olduğu yetki genişliği ilkesine göre yönetildiğini düşünüyor musunuz?
- 4) İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı altında kurulan YİKOB Daire Başkanlığı YİKOB Dairesi ne amaçla kurulmuştur? Kurulması hangi faydaları sağlamıştır?
- 5) İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme başkanlığı içinde oluşturulan YİKOB Daire Başkanlığı'nın Cumhurbaşkanlığı Bütçe Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile ilişkileri hangi döngü içinde gelişmektedir?
- 6) İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından yürütülen YİKOB Projesine neden ihtiyaç duyulmuştur? Projeden beklenen fayda nedir?

Sorularına cevap vermeleri istenmiştir.

“YİKOB'ların bütçe, karar, planlama ve uygulama, süreçleri üzerinde kendine ait yetki alanı var mıdır?” araştırma alt sorusu kapsamında katılımcılardan;

- 1) Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) bütçesinin hazırlanması ve denetlenmesinde yerel temsil ve katılım süreçleri var mıdır?
- 2) YİKOB'lar faaliyetlerinde hangi ölçüde kendi başına karar alma ve uygulama gücüne sahiptir?
- 3) YİKOB'ların aracılık ettiği merkezi idare yatırımlarında yerel şart ve ihtiyaçlara uygunluk vb. nedenlerle müdahale imkânı var mıdır?

Sorularına cevap vermeleri istenmiştir.

“YİKOB'ların karar, uygulama, bütçe ve personel süreçleri üzerindeki merkez idare etkisi ne düzeyde oluşmaktadır?” araştırma alt sorusu kapsamında katılımcılardan;

- 1) YİKOB'ların bütçe, karar, planlama ve yatırım süreç döngüsü nasıl oluşmaktadır. İçişleri Bakanlığı YİKOB'ları hangi ölçüde bu süreçlere dâhil etmektedir?
- 2) Merkezi idare YİKOB'ların ihtiyaç duyduğu hazine yardımlarını hangi karar süreçleri içerisinde belirlemektedir?
- 3) Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının YİKOB'lar aracılığıyla gerçekleştirecekleri yatırımlar için YİKOB'lara ödenek aktarmadan önce İçişleri Bakanlığı veya valiliklerden görüş alınmakta mıdır?

Sorularına cevap vermeleri istenmiştir:

“YİKOB'lar yürüttükleri faaliyetlerin içinde hangi ölçüde mahalli müşterek hizmetleri yerine getirmektedir?” araştırma alt sorusu kapsamında katılımcılardan;

- 1) YİKOB'lar aracılık faaliyeti dışında merkezi idare tarafından kırsal mahallelerde hangi tür hizmetleri yapmaktadır? Yatırım yer ve konuları nasıl belirlemektedir?
- 2) YİKOB'lar doğrudan yol, kanalizasyon vb. gibi hizmetleri yerine getirebilmekte midir?

- 3) YİKOB'lar aracılığıyla gerçekleşen kırsal mahallelere yönelik yatırım veya yatırıma yönelik projelerde (KIRDES vb.) planlama ve uygulama nasıl gelişmektedir? Daha önce il özel idarelerince uygulanan KÖYDES projesinden farkı nedir?

Sorularına cevap vermeleri istenmiştir.

“YİKOB’ların yerel yönetim organlarıyla aralarındaki ilişki ne şekilde yürümektedir? Aralarında herhangi bir iş birliği var mıdır?” araştırma alt sorusu kapsamında katılımcılardan;

- 1) Belediye olarak ilçenizde gerçekleşen Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) yatırımlarından haberiniz oluyor mu?
- 2) Belediyenizin YİKOB tarafından gerçekleşen yatırım ve hizmetlerle ilgili herhangi bir talebiniz karşılanıyor mu?
- 3) Belediyeniz tarafından kültür varlıkları katkı payından faydalanmak üzere YİKOB’a herhangi bir proje hazırlayıp başvurduunuz mu? Bu şekilde YİKOB kaynağı kullandınız mı?
- 4) İlçenizde maden var mı? Belediye payı olarak ödenek aldığınız herhangi bir yatırımınız oldu mu?
- 5) İlçenizde YİKOB tarafından kırsal mahallerde gerçekleşen yatırım ve hizmetlerde ilgili ortak protokol dahilinde veya herhangi bir şekilde ortak proje yaptınız mı?
- 6) Belediye olarak kültür varlıkları katkı payı ve Maden Kanunu gereğince verilen belediye payı dışında YİKOB kaynaklı bir ödenek kullanarak herhangi bir yatırım gerçekleştirdiniz mi?

Sorularına cevap vermeleri istenmiştir.

Soru setleri hazırlanırken 6360 sayılı Kanun, 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, YİKOB Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik, YİKOB Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, Bakanlıklar ve Diğer Merkezi İdare Kuruluşlarının YİKOB Aracılığıyla Yapacakları İşlerin Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar ve ilgili diğer mevzuat ile birlikte yerelleşme, merkezileşme, yerelde merkezileşme ve Türk yerel yönetim sistemi ile ilgili literatür de incelenmiştir. Yukarıda açıklanan mevzuat ve literatür üzerinden gerçekleşen çalışma sonrası mülakat soruları oluşturularak soru havuzları hazırlanmıştır. Daha sonra oluşturulmuş soru havuzundan seçilen sorulardan yarı yapılandırılmış soru setleri çıkarılmıştır.

Görüşme formları görüşmecilerin kişisel nitelikleri ile ilgili sorular ve araştırma soruları olmak üzere iki temel başlıkta hazırlanmıştır. İlk bölümde İçişleri Bakanlığı bürokratları, Ankara YİKOB birim amiri ve diğer kamu görevlileri için hazırlanan görüşme formlarında eğitim durumu, iş deneyimleri sorulmuştur. Belediye başkanları için hazırlanan görüşme formlarında ise; eğitim durumları ile belediye başkanlığındaki dönemleri gibi hususları ortaya koyan sorulara ayrılmıştır. İkinci bölümde ise; bürokrat, birim amirleri ve diğer kamu görevlilerinin YİKOB'ların bütçe, karar ve uygulamalarında ki inisiyatif güçlerini tespit etmek amacıyla çeşitli sorular belirlenmiştir. Yine belediye başkanları için hazırlanan görüşme formlarında YİKOB'ların işlevleri ve yerel yönetim organları ile olan ilişkilerini ortaya koymaya yönelik sorular yer almıştır.

Görüşme formları hazırlanması sonrası oluşturulan bu formlar ile ilgili olarak Tez izleme Komitesinin de görüşü alınmıştır. Alınan görüşler doğrultusunda tekrar düzenlenen görüşme formları daha önce belirlenen 8 YİKOB ile birlikte yeni eklenen 11 YİKOB'a da uygulanmıştır. Gerçekleşen pilot uygulamadan sonra, soruların yeterli olduğu değerlendirilmesinde, araştırma alan çalışması başlamıştır.

Görüşmelerde uygulanması gereken ilkelere (tarafsızlık, gizlilik, haklara saygı vb.) açıklanarak onaylarının alınmasına dikkat edilmiştir. Gerçekleştirilen görüşmeler görüşme yapılacak kişilerle randevu almak suretiyle belirlenen yer ve zamanda yüz yüze yapılırken bazen de görüşülecek kişilerin geniş bir coğrafyada farklı illere dağılmış olmalarından dolayı oluşturulan soru setlerinin email yoluyla gönderilerek cevaplandırılması şeklinde gerçekleşmiştir. Görüşmeler başlamadan görüşülecek kişilere araştırmanın amacı ve hakları ile ilgili olarak gerekli bilgiler verilerek her görüşmeciye Gönüllü Katılım Formu verilmiştir. Görüşmecilere belirlenen kişisel soruların sorulması sonrası araştırma soruları yöneltmiştir. Gerçekleştirilen mülakatlar esnasında üç farklı soru setinde açık uçlu sorular yöneltmiştir. Görüşmeler ortalama 25 dakika ile 60 dakika arasında sürmüştür. Toplamda 1450 dakika görüşme gerçekleştirilmiştir. 01.08.2023 tarihinde başlayan görüşmeler 30.09.2023 tarihinde tamamlanmıştır. Mülakatlar esnasında görüşmenin ses kaydını almak üzere izin alınarak kayıt cihazı kullanılmıştır. Kayıt cihazı vasıtasıyla kayıt alınmasına rıza göstermeyen 15 görüşmeciyle yapılan görüşmeler not tutmak suretiyle bilgiler toplanmıştır.

4.3. ARAŞTIRMANIN ÖNEMİ

Türkiye’de maalesef YİKOB’lar ile ilgili literatür yeterince gelişmemiştir. YÖK’e ait tez veri tabanında, YİKOB’lar konusunda yapılmış doktora çalışmalarında YİKOB’lara ilişkin mevcut yapı ve işleyiş sorunları ile il özel idaresi ile karşılaştırılmasına yoğunlaşıldığı görülmektedir. YİKOB’ların kavramsal ve uygulama düzeyinde Türk idari yapısı içerisinde yerine getirdikleri işlevin ne olduğu, bu işlevin hangi ölçüde mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamayı içerdiği ve YİKOB’ların bütçe, planlama, karar ve uygulamalarında hangi ölçüde inisiyatif gücüne sahip olduğu, merkezileşme-yerelleşme sürecindeki konumlarını birlikte ele alan bir çalışma bulunmamaktadır.

Yapılan çalışmaların daha çok YİKOB’ların mevcut işleyiş yapısını ortaya koyan çalışmalar olduğu göz önüne alındığında, bu çalışmanın YİKOB’ların Türk idare sistemi içerisinde yerine getirdiği işlev ve yerel-merkez ilişkileri içindeki konumu bütünsel olarak ortaya koyan bir çalışma olması ulusal literatürde bu yönüyle akademik boşluğu dolduracağı düşünülmektedir.

Araştırma kapsamında araştırmacı tarafından YİKOB’ların kurulma ve uygulama sürecinde önemli aktörler (6360 sayılı kanunun hazırlık çalışmalarında ve YİKOB’ların kurumsallaşmasında rol oynayan bürokratlar, YİKOB başkanları ve belediye başkanları) ile görüşmeler yapılmıştır. Türkiye’de yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının yasallaşması ve kurumsallaşması sürecinde rol alan bürokratlar, İçişleri Bakanlığı merkez teşkilatındaki idareciler, taşra teşkilatındaki YİKOB başkan ve idarecileri ile YİKOB faaliyetlerinin yararlanıcılarından olan belediye başkanlarının deneyim ve gözlemlerinden faydalanılarak YİKOB’lar üzerine değerlendirme olanağı sağlayan bu mülakatlar önemli bakış açısı getirmekte ve çalışmanın özgünlüğünü artırmaktadır.

4.4. ARAŞTIRMANIN EVRENİ VE ÖRNEKLEM SEÇİMİ

6360 sayılı On Dört İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile oluşturulan yeni 14 büyükşehir belediyesi ile birlikte, toplam sayısı 30’a ulaşan büyükşehir statüsüne sahip illerimizde il özel idareleri kapatılmış ve temel amacı; il özel idaresi kapatılması sonrası aksaklıkların önüne geçmek ve merkezi idare yatırımlarını yerine getirebilmek olan

büyükşehirlerimizde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları büyükşehirlerimizde faaliyete geçmiştir. Bu araştırmanın evrenini 30 büyükşehirde bulunan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının kurumsal yapısı oluşturmaktadır.

Araştırmanın örneklemini ise Ankara YİKOB kurumsal yapısı oluşturmaktadır. Bu amaçla Ankara YİKOB'daki katılımcılar ve Ankara'da bulunan belediye başkanları ile yapılandırılmış mülakatlar gerçekleştirilmiştir. Ayrıca YİKOB'lar ile ilgili bürokrat, uzman ve diğer kamu görevlileri ile *amaçlı kartopu örnekleme* tekniği ile mülakatlar gerçekleştirilmiştir. Kartopu örnekleminin kullanıldığı alan mülakat tekniği kullanılacak araştırmalardır. Bu görüşme tekniğinde belirlenen özelliklere sahip katılımcılarla görüşme yapılmasıyla başlamaktadır. Daha sonra, görüşme gerçekleştirilen katılımcıların önerileri ile diğer katılımcılar ile mülakat gerçekleştirilmekte, süreç bu şekilde zincirleme devam etmektedir (Kümbetoğlu, 2005, s.98).

Örneklem belirlenirken zaman kısıtı ve diğer imkanlar düşünülerek araştırmanın Ankara YİKOB üzerinden yürütülmesine karar verilmiştir. Ankara'nın genişliği 25.632km² dir, kent merkezine en uzak ilçesinin uzaklığı 164 km'dir. Yine sahip olduğu yüksek kentleşme oranı ile birlikte kırsal alan özellikleri olan coğrafi alanları birlikte barındırması, nüfus özellikleri ve ekonomik özellikleri (sahip olduğu sanayi, ticaret ve tarım ekonomisi) ile doğru örneklem oluşturacağı değerlendirilmiştir. Araştırmada Ankara YİKOB birim amirleri ile birlikte Ankara'da bulunan 8 belediye başkanıyla görüşmeler yapılmıştır. Görüşme yapılacak belediye başkanlarının, metropol ilçeler ile kırsal özellikleri olan ilçeleri temsil edecek nitelikte, nüfus durumları, ekonomik özellikleri farklı olacak ilçelerden ve Ankara'da Mart 2019 Mahalli idareler Genel Seçimleri sonucu oluşan temsil oranlarını yansıtacak şekilde farklı partilerden seçilmiş belediye başkanlarından oluşmasına dikkat edilmiştir.

Araştırmanın amacının tam manasıyla gerçekleşmesi genel olarak YİKOB'lara hakim olan kodların anlaşılabilmesi ve merkez taşra ilişkilerinin görülebilmesi amacıyla, YİKOB'lar ile organik ilişkileri olan İçişleri Bakanlığı bürokratları, vali, mülkiye müfettişi, mahalli idare kontrolörü, genel müdür, daire başkanı, şube müdürü, uzman, YİKOB'ların oluşum sürecinde ve kurumsallaşmasında görev alan kamu görevlileri ile mülakatlar gerçekleştirilmiştir.

Yine YİKOB'ların geniş bir coğrafyada faaliyet gösterdiği göz önüne alındığında genel uygulama ilkelerinin görülebilmesi amacıyla Ankara YİKOB dışındaki 29 YİKOB içerisinden 18 YİKOB belirlenerek bu YİKOB'ların başkanları ile de mülakatlar gerçekleştirilmiştir. Belirlenen YİKOB'lar Türkiye'nin 7 coğrafi bölgesinden kentsel ve kırsal özellikleri dikkate alınarak ve büyükşehir belediyelerinin 1984-2014 yılları arasında farklı dönemlerde büyükşehir statüsü kazandığı dikkate alınarak, farklı dönemlerde büyükşehir belediyesi olan illerin temsil edilmesine dikkat edilerek oluşturulmuştur. Yine Belirlenen YİKOB'ların bulunduğu illerin büyükşehir belediyelerinin Mart 2019'da gerçekleşen Mahalli İdareler Genel Seçimi sonrası oluşan yapıyı yansıtmasına özen gösterilmiştir. YİKOB başkanlarının da eklenmesi ile 50 katılımcı ile mülakatalar gerçekleştirilmiştir.

4.5. VERİLERİN ANALİZİ

Bu çalışmada mülakat gerçekleştirilen bürokrat, vali, vali yardımcısı, mülkiye müfettişi, mahalli idare kontrolörü, uzman, birim amiri ve belediye başkanlarının YİKOB'ların işlevleri ile bütçe, planlama ve uygulamalarındaki inisiyatif güçleri, hangi ölçüde bu güce sahip oldukları ve kurumsal ilişkilerin ortaya konulması ile Türk idare sistemi içerisindeki konumunun ortaya çıkarılması amacıyla “betimsel analiz” yöntemi kullanılmıştır. Betimsel analiz yönteminde öz olarak yapılan eylem, toplanan verilerin daha önce belirlenen temalara uygun olarak özetlenmesi ve sonrasında yorumlanmasına dayanır. Ayrıca betimsel analiz katılımcıların değerlendirmelerini daha etkili biçimde göstermek hedefiyle “doğrudan alıntılara” başvurur. Betimsel analiz yönteminde gaye; sağlanan bulguların sistematik şekilde yorumlayarak aktarılmasıdır (Yıldırım ve Şimşek, 2018, s. 235).

Bu araştırmada katılımcılar ile gerçekleşen mülakatlar sonucu elde edilen ses kaydı ve not alma şeklindeki verilerin deşifre edilmesi sağlanarak her katılımcı için farklı World dosyasına aktarılmış, daha sonra belirlenmiş temalar altında incelenerek özetlenmiş, ayrıca ihtiyaç duyulması halinde katılımcıların belirtmiş oldukları yorumlara doğrudan yer verilerek karşılaştırmaya dayalı biçimde verilerin analizi gerçekleştirilmiştir. Bu süreç içinde katılımcılardan sağlanan veriler araştırma soruları temelinde belirlenen temalar altına sistematik bir şekilde kodlanan verilerin bir kısmı sayısallaştırılarak temalara uygun olarak tablolara çevrilmiştir. Gerçekleştirilen analiz sonucu sağlanan veriler betimlenerek değerlendirilmiş ve sonuçlar neticesinde önerilerde bulunulmuştur.

4.6.ARAŞTIRMANIN SINIRLILIKLARI VE KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER

Araştırmada, çalışmanın amacına en fazla katkı vereceği değerlendirilen kişilerden veri sağlanmasına dikkat edilmiştir. Bu amaçla bu araştırmada konuya en uygun katılımcı gurubundan veri sağlanarak analizler gerçekleştirilmiştir. Bu yönüyle literatüre katkı sağlamakla birlikte bazı sınırlılıklara sahiptir. Bu sınırlılık; araştırma evrenin oldukça geniş ve araştırma süresinin kısıtlılığı düşünülerek Ankara YİKOB örneği üzerinden yürütülmekle beraber merkez bürokrasisi, toplamda 19 ilin YİKOB başkanı ve Ankara’da bulunan YİKOB birim amirleri ve belediye başkanları üzerinden yaklaşılması olarak gösterilebilir. Bu nedenle ilerdeki çalışmalarda YİKOB tüzel kişiliğine sahip büyükşehirlerin belediye başkanları, belediye meclis üyeleri ve muhtarların da dahil edilmesi ile uygulama süreci içinde YİKOB’ların yerel boyutunun daha geniş bir ölçekte değerlendirilmesi düşünülebilir.

Bu sınırlılıklar dışında mülakatların yapılması sürecinde özellikle bürokratların yoğun çalışma temposu dolayısıyla randevu alma süreci uzamıştır. Yine bazı katılımcıların yoğun iş temposu mülakatların kısa bir görüşme süresi içerisinde tamamlanmasına neden olmuştur. Bazı başka katılımcılar ile gerçekleşen mülakatlar ise belirlenen konun dışına da taşarak ön görülen sürenin aşılmasına neden olmuştur. Ayrıca kimi katılımcıların görüşlerini email yoluyla vermek istemeleri, yüz yüze görüşmenin sağladığı derinlemesine yanıt alınmanın öneme geçilmesine neden olmuştur.

Yine bir diğer sorun mülakatların gerçekleşme sürecinde belediye başkanlarıyla randevu alınması esnasında yaşanılmıştır. Bazı kamu görevlisi ve belediye başkanları araştırmaya kaygıyla yaklaşmış, bazı belediye başkanları ise soruların kendilerine e-mail yoluyla gönderilmesini istemişlerdir. Yine bir diğer sorun, özellikle YİKOB başkanları ile yapılacak görüşmeler esnasında bu kişilerin farklı illerde bulunmaları olmuştur. Yine bu süreçte 2023 Şubat ayında gerçekleşen, ülkemizde önemli can ve mal kaybına neden olan ve birçok ilimizi etkileyen depremden etkilenen YİKOB başkanlarıyla görüşme konusunda yaşanmış ayrıca diğer YİKOB başkanlarının da deprem bölgesinde görev almaları dolayısıyla zorluklar ortaya çıkmıştır.

4.7. KATILIMCILAR

Alan araştırması kapsamında yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları konusunda gerek İçişleri Bakanlığı yönetim kademlerinde görev yapan gerekse illerde bulunan YİKOB'ların oluşum ve uygulama sürecinde görev almış bürokratlar, konuyla ilgili mülkiye müfettişi, kontrolör, idareci, uzman, YİKOB başkanlığı yapan vali yardımcılarını ile Ankara YİKOB yetkilileri ve Ankara'nın belirlenmiş 8 ilçe belediye başkanı olmak üzere toplam 50 kişi ile mülakat gerçekleştirilmiş olup, bu kişiler aşağıdaki tablodaki şekilde kodlanmıştır.

Tablo 7. Katılımcı Kodları

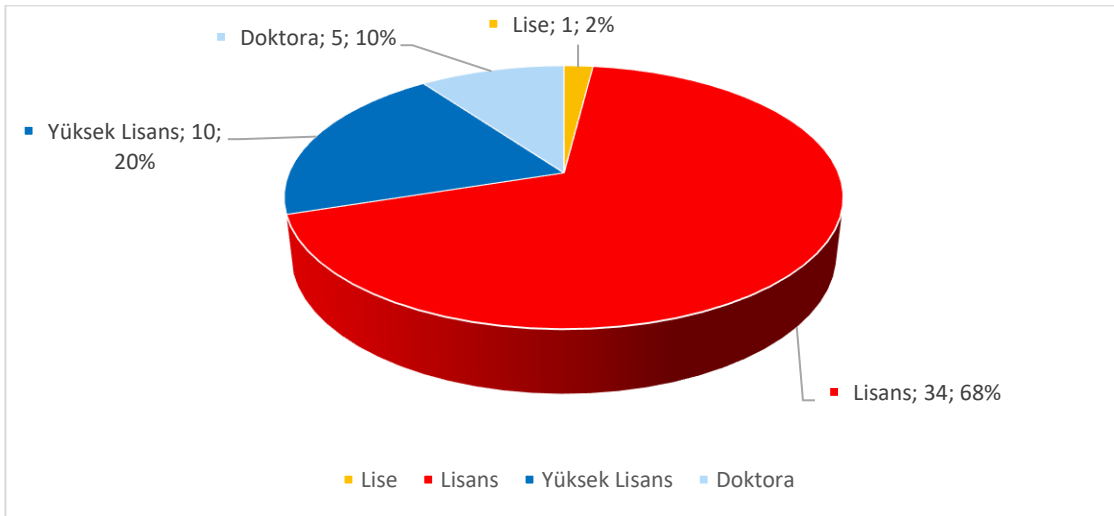
	Katılımcılar	Kodu	Sayısı
1	Üst Düzey Yönetici	ÜY	6
2	Vali	VL	1
4	Vali Yardımcısı	VY	21
5	Mülkiye müfettişi	MM	1
6	Mahalli İdareler Kontrolörü	MK	1
7	Belediye Başkanı	BB	8
8	Şube Müdürü	ŞM	2
9	Ankara YİKOB Yöneticileri	AYY	8
10	Uzman	UZ	2
TOPLAM			50

Alan araştırması kapsamında görüşme gerçekleştirilen katılımcılara ve Tablo 1’de Katılımcı kodları olarak tabloda gösterilen katılımcıların mesleki profillerine göz atıldığında, katılımcıların araştırma alanı ile doğrudan ilgili ve konuyu farklı yönleriyle ve derinlemesine değerlendirebilecek geniş ve yeterli bir örneklem oluşturduğu görülmektedir.

Tablo 8. Katılımcıların Eğitim Düzeyleri

Eğitim Düzeyi	Sayı	Oran (Yüzde)
Lise	1	2
Lisans	34	68
Yüksek Lisans	10	20
Doktora	5	10
Toplam	50	100

Şekil 18. Katılımcıların Eğitim Durumu Grafiği



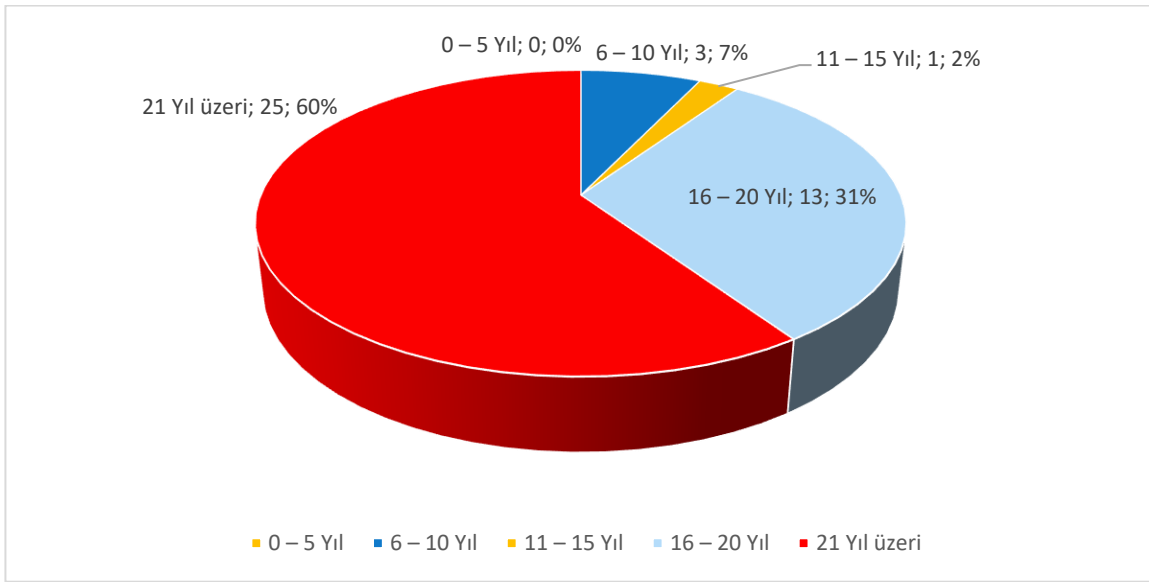
Alan araştırmasına katılanların eğitim durumuna bakıldığından (Tablo 1) katılımcılarda 1'nin lise mezunu olduğu ve katılımcıların %2'sini oluşturduğu görülmektedir. Katılımcılardan lisans

eğitimini tamamlayanların 24 kişi olduğu ve %68'lik bir oranı oluşturduğu görülmektedir. Yüksek lisan mezunları ise 10 kişidir ve katılımcıların %20'sini oluşturmaktadır. Doktora sahibi katılımcılar ise 5 kişidir ve katılımcıların %10'nunu oluşturmaktadır.

Tablo 9. Katılımcı Kamu Görevlilerinin Kamu Sektöründeki İş Deneyimleri

Deneyim (Yıl)	Kamu Sektöründeki İş Deneyimi (Kişi)	Oran (Yüzde)
0 – 5 Yıl	0	0
6 – 10 Yıl	3	7
11 – 15 Yıl	1	2
16 – 20 Yıl	13	31
21 Yıl zeri	25	60
Toplam	42	100

Şekil 19. Katılımcıların Kamu Görevindeki Süreleri

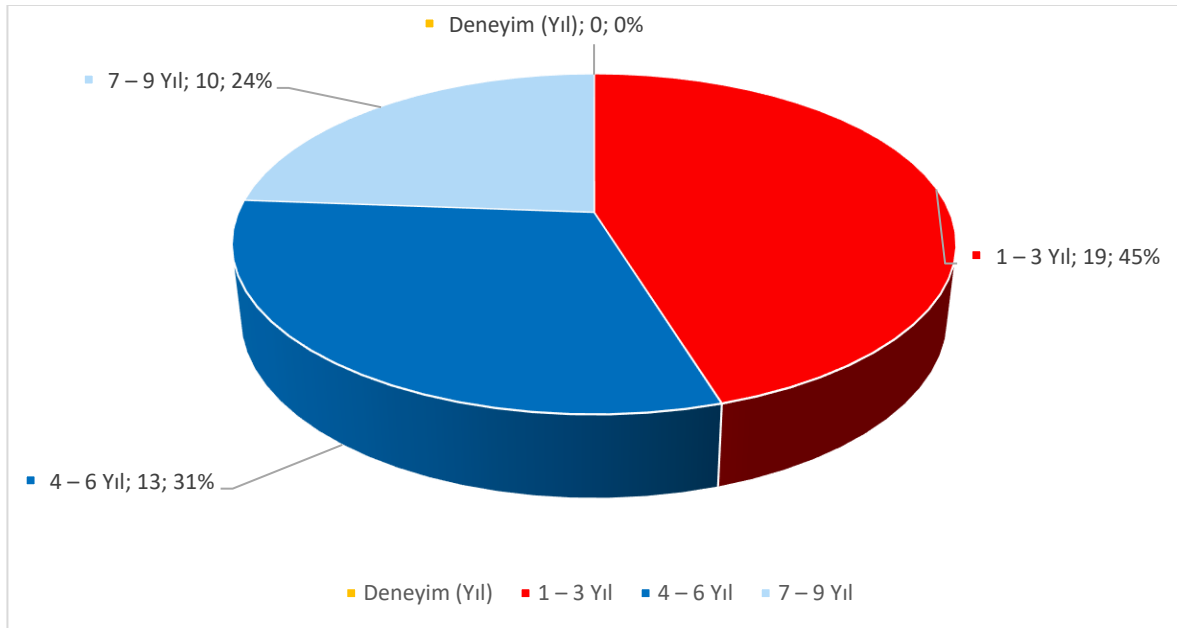


Tablo 3’de görüldüğü gibi alan araştırmasına katılan kamu görevlilerinin 3’ü, 6 – 10 yıl arası kamu sektörü deneyimine sahiptirler ve katılımcıların %7’lik bir oranını oluşturmaktadırlar. Katılımcıların 12’si ise 11 – 15 yıl arası memuriyet deneyimine sahiptir ve %2’lik bir oranı oluşturmaktadır. Katılımcıların 13’ü ise 16 – 21 yıl arası kamu sektörü deneyimine sahiptir ve katılımcı kamu görevlilerinin %31’ini oluşturmaktadırlar. Katılımcıların 25’i ise 21 yıl üzeri kamu sektörü deneyimine sahiptir ve % 60’lık bir oranla katılımcı kamu çalışanları arasında en yüksek oranı oluşturmaktadırlar. Ancak tabloda belirtilen kişiler kamu görevlisi olan katılımcılardan oluşmaktadır, belediye başkanı olan katılımcıları kapsamamaktadır.

Tablo 10. Katılımcı Kamu Çalışanlarının YİKOB'larla İlgili İş Deneyimleri

Deneyim (Yıl)	YİKOB'la İlgili İş Deneyimi (Kişi)	Oran (Yüzde)
1 – 3 Yıl	19	45
4 – 6 Yıl	13	31
7 – 9 Yıl	10	24
Toplam	42	100

Şekil 20. Katılımcıların YİKOB'larla İlgili İş Deneyimleri

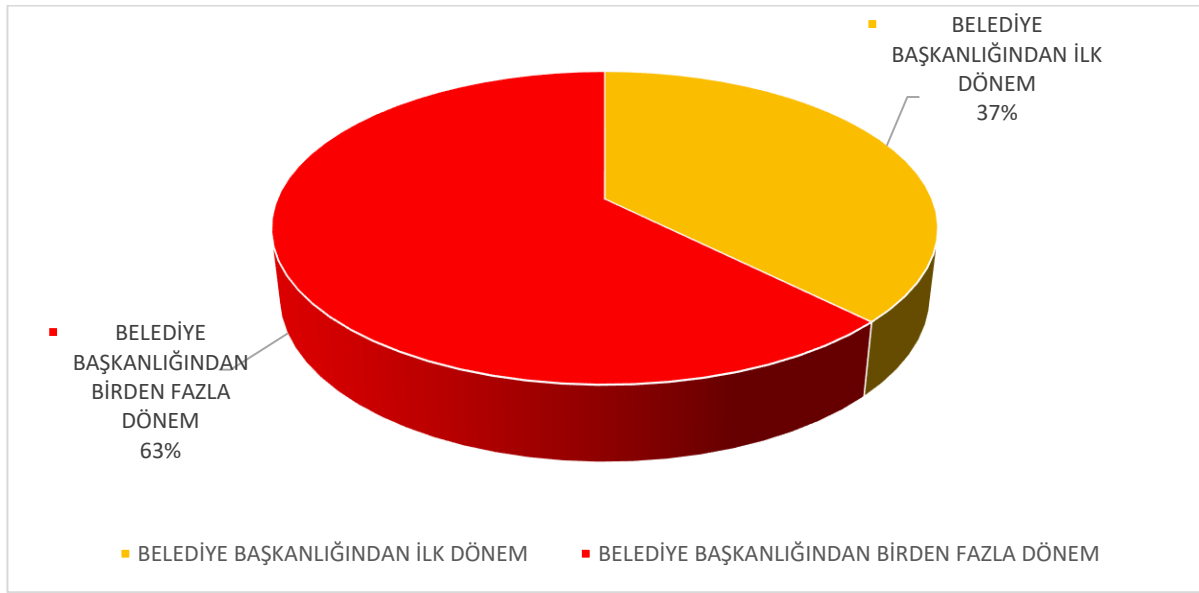


Alan araştırması kapsamında kamu görevlisi olan katılımcıların YİKOB'larla ilgili deneyim durumlarına bakıldığında (Tablo 4) katılımcılardan 19'nun 1 – 3 yıl arası deneyim sahibi oldukları ve katılımcıların %45'lik bir oranını oluşturdukları görülmektedir. Katılımcıların 13'ünün ise 4 – 6 yıl arası bir deneyime sahip oldukları görülmektedir. Ve katılımcıların %31'ini oluşturmaktadırlar. Katılımcıların 10'unun ise 7 - 9 yıl arası deneyime sahip oldukları ve %24'lük bir oranı oluşturdukları görülmektedir. YİKOB'ların 2014 yılında faaliyete geçtiği ve kuruluşunun üzerinden 9 yıl geçmiş olması dolayısıyla örneklem grubunun yeterli tecrübeye sahip olduğu görülecektir. Yukardaki tabloda sadece katılımcı kamu görevlileri yer almıştır, belediye başkanı olan katılımcıları kapsamamaktadır.

Tablo 11. Katılımcı Belediye Başkanlarının Belediye Başkanlığındaki Dönemleri

Belediye Başkanlığı Dönemi	Belediye Başkanı (Kişi)	Oran (Yüzde)
Belediye başkanlığında ilk dönem görevde olanlar	3	37
Belediye başkanlığını birden fazla dönemdir yürütenler	5	63
Toplam	8	100

Şekil 21. Katılımcı Belediye Başkanlarının Belediye Başkanlığındaki Dönemleri Grafiği



Tablo 4’de görüldüğü gibi alan araştırmasına katılan belediye başkanlarının 3’nün yani oransal olarak %37’sinin görevlerindeki ilk dönemidir. Bununla birlikte 5 belediye başkanı oransal olarak %63’ü birden fazla dönemdir belediye başkanlığı yapmış olduğu görülmektedir. Bu durum katılımcıların yeterli tecrübeye sahip olduklarını göstermektedir.

4.8. ALAN ARAŞTIRMASI BULGULARININ ANALİZİ

Bürokrat, vali, vali yardımcısı, idareci, uzman ve belediye başkanlarından oluşan katılımcılardan mülakat tekniği ile elde edilen alan araştırması bulguları, birebiriyle bütünlük arz eden ve araştırmanın amacına uygun şekilde iki temel başlık altında incelenecektir. İlk başlığımızda; YİKOB’ların işlevleri, sahip olduğu özerklik ve üzerindeki merkezi idare etkisi incelenecektir. Bu amaçla YİKOB’lara hakim olan genel görüntüyü ortaya koymaya yönelik sorular, belirlenen temalar altında incelenecektir.

İkinci başlığımızı ise Ankara YİKOB oluşturacaktır. Bu başlık altında ise; Ankara YİKOB uygulamasının ne şekilde işlediği, YİKOB’lara hakim temel ilkeler temelinde incelenecektir. Bu amaçla Ankara YİKOB yöneticileri ve belirlenen 8 ilçe belediye başkanı ile gerçekleştirilen mülakatlar değerlendirilecektir. Bu amaçla Ankara YİKOB’un yerine getirdiği faaliyetler, karar ve eylemlerinde sahip olduğu inisiyatif gücü ve Ankara YİKOB üzerindeki merkezi idare etkisi katılımcıların görüş ve değerlendirmeleri üzerinden ortaya koyulmaya çalışılacaktır. Çalışmanın

bir diğerk boyutunu Ankara YİKOB'un yerel idarelerle olan iş birliğı ve ilişkilerinin analiz edilmesi olacaktır.

4.8.1. YİKOB'ların Geneline İlişkin Araştırma Bulguları

4.8.1.1 YİKOB'ların Yerel Yönetim Yapılarıyla Karşılaştırmasına İlişkin Bulgular

6360 sayılı Yasanın yürürlüğe girmesiyle büyükşehir statüsüne sahip illerimizde İl Özel İdareleri kapatılmış yerel nitelikli görevleri büyükşehir belediyelerine geçmiştir. Ancak özellikle merkezi yatırımların akamete uğramaması ve il özel idarelerinin kapatılması sonrası oluşabilecek aksaklıkların önüne geçilebilmesi amacıyla YİKOB'lar kurulmuştur. YİKOB'lar bu süreçte merkezi yatırımlara aracılık faaliyetinden, kamu kurum ve kuruluşlarının cari giderlerinin karşılanmasına, 112 Acil Çağrı Hizmetlerinin yürütülmesinden ilin tanıtımına kadar birçok görev üstlenmişlerdir.

Bununla birlikte YİKOB'ların yerine getirdiğı yatırımların bir kısmı merkezi idare yatırımlarına aracılık işlerini aşmaya başlaması ve 2016 yılında tüzel kişiliğe ve özel bütçe hakkına sahip olmalarıyla YİKOB'ların sahip oldukları yeni statü ve yetkileri ile birlikte tartışmanın yerellik boyutunun ağırlığı artmıştır. Kaldı ki 6360 sayılı Yasa hayata geçtiğı günden itibaren akademik çalışmalarda YİKOB'ların İl özel idarelerinin yerine ikame kuruluşlar olduğu şeklinde bir algının yaygın olduğu görülmektedir.

Bu nedenlerle YİKOB'ların yerel yönetim yapılarıyla ne ölçüde benzediğini ortaya koymak adına 50 katılımcıya *“YİKOB'ların yerel yönetim birimlerine benzeyen yönleri nelerdir?”* sorusu yöneltilmiş ve tüm katılımcılar görüşlerini ifade etmiş ve bu cevaplar 3 kategoride değerlendirilmiştir.

Tablo 12. YİKOB'ların Yerel Yönetim Yapılarıyla Karşılaştırmasına İlişkin Bulgular

<u>Düşünceler</u>	<u>Katılımcı Sayısı</u>	<u>Kodlara Göre Katılımcı Sayısı</u>
YİKOB'ların sahip oldukları tüzel kişilik, özel bütçe ve yerine getirdikleri faaliyetlerin mahalli müşterek ihtiyaçları da kapsamı dolayısıyla yerel yönetimlere benzediğini düşünenler.	35	14VY, 8BB, 5AYY, 4ÜY, 2ŞM, 1VL, 1UZ
Yerel yönetimler Anayasal olarak düzenlenmiş idari ve mali özerkliğe sahip hizmet yerinden yönetim organlarıdır. Ancak YİKOB'lar ise ne Anayasa'ca belirlenmiş bir yerel yönetim organıdır nede idari özerkliğe sahiptir ve bu nedenle yerel yönetimlere benzeyen hiçbir yönü bulunmadığını düşünenler.	11	4AYY, 3VY, 2ÜY, 1MM, 1MM
YİKOB'ların sadece tüzel kişilik ve özel bütçe sahibi olmaları yönüyle benzediğini düşünenler	4	3VY, 1UZ
Toplam:	50	

Görüşme gerçekleştirilen 50 katılımcıdan 35'i yani katılımcıların büyük çoğunluğu YİKOB'ların sahip oldukları tüzel kişilik ve özel bütçeyle birlikte yerine getirdikleri faaliyetlerin mahalli müşterek ihtiyaçları da karşılamaya yönelik olması dolayısıyla yerel yönetimlere benzediklerini belirtmişlerdir.

Bu yönde görüş belirten katılımcılarda biri (Katılımcı 32) YİKOB'ların yerine getirdiği işlev ve bazı yapısal özellikler bakımından benzediği yönündeki görüşünü şu şekilde ifade etmiştir;

“YİKOB’ların yerel yönetimlerle en benzer yönü kamu tüzel kişiliğine haiz özel bütçeli kurum olması ve görev ve yetki alanın il sınırları dahilinde olmasıdır. İçişleri Bakanlığımızın hayata geçirdiği KIRDES (Kırsal Kesim Destekleme Projesi) ile birlikte YİKOB’lar yerel yönetimlerin görev alanında yer alan birçok faaliyeti yürütür hale gelmiştir. Bu süreç neticesinde özellikle kırsal kesimde yaşayan vatandaşlar YİKOB tarafından yürütülen hizmetleri yerinde gördükçe vatandaşlarda İl Özel İdaresi tarafından bu hizmetlerin yerine getirilmesinde dolayı YİKOB’ları özel idare yerine koyma eğilimi oluşmuştur.

Ayrıca, bu noktadan bakıldığında İlde kurulu yerel yönetimlerin yetersiz kaldığı noktaların, başta Bakanlığımızın KIRDES projesi olmak üzere, imkan dahilinde YİKOB öz kaynakları ile yerine getiriliyor olması vatandaşlarda olumlu bir yönde memnuniyet yaratmıştır.”

Bir başka katılımcı (Katılımcı 33) YİKOB’ların yerel yönetimlere benzer yönlerini YİKOB mevzuatı gereğince verilen mahalli nitelikte görev ve çeşitli yasal düzenlemelerle YİKOB’lara mahalli müşterek hizmetlerde kullanılmak üzere aktarılan ödenekler üzerinden açıkladığı düşüncesini şu şekilde açıklamaktadır;

“YİKOB’lar 2016 yılında 674 sayılı KHK ile tüzel kişilik kazanmış, 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle 1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 273. Maddesinde görevleri yeniden belirlenmiştir. Karar organları ve yönetim biçimi farklılık gösterse de, yürütülen görevler açısından benzerlikler bulunmaktadır. 1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 273. maddesinin 6.paragrafında, ‘Başkanlık ilin ihtiyaçları çerçevesinde gerektiğinde her türlü yatırım ve hizmetleri yerine getirebilir; bu amaçla kamu kurum ve kuruluşlarıyla, diğer tüzel kişilerle ve sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliği yapabilir ve ortak projeler yürütebilir.’ hükmü bulunmaktadır. Bu hükme göre yerel yönetimler tarafından yürütülen hizmetlerin çok büyük bir kısmının YİKOB’lar tarafından da yapılabileceği görülmektedir. Ayrıca, il özel idarelerince yürütülen, 2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, 3213 Sayılı Maden Kanunu ve 5686 Sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu ile ilgili görev ve yetkiler 6360 Sayılı Kanunla büyükşehirlerde YİKOB’lara verilmiştir.”

YİKOB’ların yerel yönetimlere benzer yönlerini katılımcılardan biri (Katılımcı 12) adeta bir meclisi olmayan bir il özel idare olduğu yönündeki düşüncesini şu şekilde açıklamıştır;

“YİKOB’ların yerel yönetimlerden farkı, seçilmiş meclis üyelerinin bulunmaması ve genel bütçe vergi gelirlerinden YİKOB’lara pay verilmemesidir. Bunun dışındaki yapı tamamen benzer yapıdır.”

Bu yönde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 5) YİKOB’ların yerel yönetimlere benzerliğine ilişkin düşüncesini yine geniş bir açıdan aşağıdaki şekilde ifade etmiştir;

“YİKOB’ların yerel yönetimlere benzeyen yönleri;

- *Tüzel kişiliğe haiz bir kurum olması,*
- *Özel bütçeli bir kurum olması,*
- *Öz bütçesi ile il sınırları dahilinde kendi ve diğer bakanlıkların taşra teşkilatlarının mal ve hizmet alımı ile yapım, bakım ve onarım işlerini gerçekleştirebilmesi,*
- *Ödeneklerinin sağlanması şartıyla, il sınırları dahilinde diğer bakanlıkların taşra teşkilatların mal ve hizmet alımı ile yapım, bakım ve onarım iş ve işlemlerini onlar adına yapabilmesi,*
- *Gelir elde edebilmesi,*
- *İlde yer alan; diğer bakanlıkların taşra teşkilatları, diğer tüzel kişiliğe haiz özel bütçeli kurum ve kuruluşlar, STK’lar ve odalar ile ortak projeler yapabilmesi,*
- *Kendi adına şirket kurabilmesi ve işletebilmesi,*
- *5018 Sayılı Kanununa tabi olmasa da YİKOB Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ilgili maddesi gereği yönetmeliğinde olmayan hususlar hakkında 5018 Sayılı Kanunundaki maddeleri dikkate alarak kıyaslama yapabilmesi,*
- *Sayıştay Başkanlığı denetimine tabi olması,*
- *Faaliyet Raporlarını hazırlaması ve sitesinde yayımlanması.”*

Yine bu yönde fikir belirten katılımcılardan biri (Görüşmeci 16) düşüncesini şu şekilde ifade etmiştir;

“YİKOB’lar, 2016 tarih ve 674 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 35'inci maddesiyle 01.09.2016 tarihinden itibaren genel bütçe kapsamındaki idare statüsünden çıkarılarak, kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli

idareye dönüştürülmüştür. Özel bütçesi, çalışma şekli, yaptığı işler, gelir ve giderleri İl Özel İdaresi ile benzer niteliktedir.”

Katılımcılardan biri (Katılımcı 7) YİKOB’ların özellikle mahalli müşterek ihtiyaçları yerine getirebilmesi yönüyle yerel yönetimlere benzediği ancak bu şekilde kullanılacak yetkilerin, yerel yönetimlerce yerine getirilmesi gereken kamu hizmetinin aksatılması durumunda ancak, YİKOB’larca kullanılacağı şeklindeki düşüncesini şu şekilde ifade etmiştir;

“YİKOB’lar büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde valiye bağlı olarak kurulan ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde belirlenen görevleri çerçevesinde hareket etmekte olan kuruluşlardır. 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde lağvedilen il özel idarelerinin bir kısım görev ve yetkileri yerel yönetimlere, bir kısım görev ve yetkileri ise YİKOB’lara devredilmiştir. Devredilen bu görev ve yetkileri yönünden yerel yönetim birimlerine benzerliği söz konusu olabilir. Başta yerel yönetimlerce olmak üzere ildeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlığınca tespit edilmesi durumunda söz konusu yatırım ve hizmetleri valinin talimatı ile YİKOB yerine getirir.”

Yine katılımcılarda bir (Katılımcı 8) tarafından YİKOB’ların yerel nitelikte hizmet üretmesinin büyükşehirlerde il özel idarelerinin kapatılmasından sonraki süreçte hizmet aksamaları dolayısıyla geliştiğini aşağıdaki şekilde açıklamıştır;

“YİKOB’lar İlk kurulduklarında merkezi idarenin büyükşehir sınırları içerisindeki yapacağı yatırımları yerine getirmek ve ilin tanıtımı ile denetim görevi de olan bir yapıda oluşturulmuşlardı ancak zamanla belediyelerin oy merkezli çalışmaları nüfus yoğunluğu az olan yerlerde hizmetlerin aksamasına neden olmuştur. Bu durum dolayısıyla eskiden köy olan kırsal mahallelerde KIRDES Projesi hayata geçirilmiştir. Bu projeye eskiden köy statüsünde bulunan kırsal mahallelerdeki altyapı yatırımlarının devam ettirilmesi amaçlanmıştır. Daha sonra il özel idarelerinin kapatılması dolayısıyla kırsal mahallelerde ortaya çıkan hizmet aksamaları dolayısıyla 2016 yılında tüzel kişilik kazanmış ve özerk bütçeye sahip olmuşlardır. Bu tüzel kişilikleri ve özerk bütçe yönünden belediyelere ve il özel idarelerine benzemektedirler. Yine aynı şekilde 2016 yılından itibaren her türlü yerel nitelikte hizmeti yerine getirecek bir yapıya kavuşmuştur. Bu yönleriyle bir yerel idare yapısına benzer.”

Katılımcılardan biri (Katılımcı 19) YİKOB'ların yerel nitelikli hizmetleri yerine getirmekle birlikte merkezi idareyle ilişkilerini de değerlendirerek kendine özgü konumu hakkındaki düşüncesini şu şekilde açıklamıştır;

“Her ne kadar özel idarelerin kapatıldığı illerde özel idareye göre farklı idari teşkilatla kurulmuş olsa da, YİKOB personelinin önemli bir kısmını özel idareden geçen personel oluşturmaktadır. Diğer taraftan YİKOB'lardaki önemli birimlerden olan Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüklerince yürütülen görevler Özel İdarelerdeki şekliyle devam etmektedir. Geçtiğimiz günlerde YİKOB'lara verilen kaçak akaryakıtın tasfiyesine ilişkin görevler de YİKOB'ların bulunmadığı illerde İl Özel İdarelerince, büyükşehirlerde ise YİKOB'larca yürütülmektedir. Kuruluşunda İçişleri Bakanlığının taşra birimi olarak oluşturulan YİKOB'lar 674 sayılı KHK ile özel bütçeli kurum statüsüne geçmiş, ancak yerel yönetim birimi olarak sayılmamıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun kapsam maddesinde yerel yönetim birimleri ve merkezi yönetim birimlerinin kanun kapsamında olduğu belirtilmekte bu nedenle ne yerel yönetim birimi ne de merkezi idare birimi olan YİKOB'lar kapsam dışında kalmıştır. Dolayısıyla YİKOB'ların yerel yönetim birimlerine, özellikle il özel idarelerine benzeyen yönleri olmakla birlikte idari statüsü, personel yapısı ve teşkilat yapısı yönlerinden önemli farklılıkları bulunmaktadır.”

Yine bir başka katılımcı (Katılımcı 25) YİKOB'ların yerine getirdiği mahalli müşterek nitelikteki faaliyetlerin zenginliği ile yerel yönetimlere benzediğini bu nedenle Karayolları Genel Müdürlüğü vb. gibi hizmet yerinden yönetim kuruluşları ile karşılaştırılmaması gerektiği yönündeki düşüncesini şu şekilde açıklamıştır;

“Yerel yönetimlerin kendilerine ait karar organları vardır ancak YİKOB'larda böyle bir yapı bulunmamaktadır. Bununla birlikte hizmet yerinden yönetim kuruluşu desek bu duruma da pek oturmuyor çünkü hizmet yerinden yönetim kuruluşları tek bir hizmet için uzmanlaşan yapılardır. YİKOB'lar ise birçok farklı hizmeti yerine getirebilmektedir. Bu nedenle YİKOB, idari yapımız içinde çok farklı bir konumdadır.”

Yine bir başka katılımcı (Katılımcı 29) YİKOB'ların yerine getirdikleri faaliyetlerin tıpkı belediyeler gibi topluma dokunan bir nitelikte olduğunu belirtmekte ayrıca eski Köy Hizmetleri Müdürlüklerine bu manada benzediği yönündeki düşüncesini şu şekilde ifade etmektedir;

“YİKOB'lar tıpkı belediyeler gibi yerel ölçekte hizmet üretmektedirler yani vatandaşa dokunan hizmetleri yerine getirmektedir. Bu noktada aslında köy hizmetlerine de benzemektedir. Ancak yönetim açısından değil, sadece sunulan hizmet yaklaşmaktadır.”

Mülakat gerçekleştirilen 11 katılımcı YİKOB'ların temelde yerel yönetimlerin temel unsuru olan idari özerklik ve Anayasada belirlenmiş yerel yönetim organlarından olmamaları dolayısıyla yerel yönetimlere benzer yönünün olamayacağını belirtmişlerdir.

Bu konuyu katılımcılardan biri (Katılımcı 39) şu şekilde açıklamıştır;

“Yerel yönetim kuruluşlarına benzeyen bir yönü bence yoktur. Merkezi idarenin ödeneklerini kullanan bir kuruluştur.”

Yine bir başka katılımcı (Katılımcı 2) YİKOB'ların merkezi idareye bağlılığı üzerinden yapmış olduğu değerlendirmesinde yerel yönetim yapılarına benzetilemeyeceği yönündeki düşüncesini şu şekilde aktarmıştır;

“Yerel yönetime benzemesi için özerk olması gerekir ancak YİKOB'lar tam manasıyla bir merkezi idare elemanıdır.”

YİKOB'ların Yerel yönetimlere benzer yönü olmadığını belirleyen 10 katılımcıdan bazıları ise; YİKOB'ların yerel nitelikli hizmetleri de yürüttüğünü kabul etmekle birlikte bu durumun yerel yönetimlerle aralarında bir benzerlik sağlamayacağını belirtmişlerdir. Bu yönde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 4) görüşünü şu şekilde ifade etmiştir;

“Yerel yönetimler Anayasal olarak ve yasalarca düzenlenmiş ve seçimle gelen karar organlarına sahip yapılardır. YİKOB'lar ise valinin koordinasyon ve yönlendirmesinde merkezi idareye ait hizmetlerle birlikte bir takım yerel hizmetleri de yerine getiren bir yapıdır. Bu nedenle yerel yönetimlere benzeyen bir yönü yoktur.”

Yine bir başka katılımcı (katılımcı 3) YİKOB'ların yerel nitelikte hizmet sunmakla, bu konuda yerel nitelikte hizmet sunan tek merkezi idare kuruluşu olmadığı birçok başka merkezi idare kuruluşunu da yerel nitelikte hizmetlerin yerine getirdiği, bu durumun o kuruluşların yerel yönetim yapılarına benzemelerine neden olmadığını belirterek bu durumun YİKOB'ları “kendine özgü” bir noktaya taşıdığı görüşünü şu şekilde ifade etmiştir;

“İdari ve mali özerkliği olan yapılardan değil, Anayasa tarafından sayılan yerel yönetimlerden değildir. Yani mahalli idare organları değildirler. Yerelde yürüttüğü hizmetleri yetki genişliği kapsamında değerlendirmek gerekir. Yerel hizmetleri yerine getirmesi bu yapıları yerel yönetim organı haline getirmez. Karayolları Genel Müdürlüğü'nün yapmış olduğu kara yolları, DSİ'nin yapmış olduğu hizmetler de yerele hitap eder ama bu kurumlar yerel yönetim yapıları değildirler. YİKOB'ları düzenleyen mevzuat 3152 ile 1 No'lu CBK'da bulunmaktadır tüzel kişiliği bulunmakta ve diğer kurumlardan farklı, kendine özgü bir yapısı bulunmaktadır.”

Yine başka bir katılımcı (Katılımcı 21) bu iki kurumun birbirlerine temelde benzemediklerini belirtmekte ancak kendisine ait mali kaynak olması dahilinde bu kaynağı kullanarak üretebileceği hizmet dolayısıyla benzeyebileceğini yönündeki düşüncesini aşağıda aktarılan şekilde belirtmektedir;

“Yerel yönetimlere temelde benzememektedirler. Karar organları yok sadece yürütme organları bulunmaktadır. Tüzel kişiliği bulunmamakla birlikte Türk idare yapısı içinde kendine özgü bir konumdadır. Yapısal olarak hiçbir şekilde yerel yönetimlere benzememektedir. Bununla birlikte yerine getirdiği görevler olarak eğer yeterli kaynağı varsa mahalli idareler gibi alt yapı yatırımlarını yapabilmektedir.”

Yine bir başka katılımcı (Katılımcı 41) YİKOB'ların sadece ilde yatırımların ihale iş ve işlemleri ile işin gerçekleşme süreçlerindeki hak ediş işlemlerini yürüten bir nevi bakanlık taşra teşkilatına benzediğini belirtmiş ve görüşünü şu şekilde örneklendirmiştir;

“Bence yerel yönetimlerden ziyade Çevre Şehircilik İl Müdürlüğü'ne benzemektedir. Yerel yönetimler yerelden gelen talepleri değerlendiren bir kuruluştur. Ancak bizim konularımız daha çok merkezi hükümetin şehrimizde yapacağı yatırımlar oluşturur. Bu nedenle bir yerel yönetim

kuruluşundan ziyade yatırımları yerine getiren Çevre Şehircilik İl Müdürlüğüne benzemektedir.”

Son olarak katılımcılardan 4’ü ise sadece tüzel kişilik ve özel bütçeye sahip olmaları yönüyle YİKOB’ların yerel yönetimlere benzediğini belirtmişlerdir.

Katılımcılardan biri (Katılımcı 9) bu yöndeki görüşünü şu şekilde ifade etmiştir;

“YİKOB’ların tüzel kişiliği ve müstakil bütçe sahibi olmaları sağlanmıştır. Bu yönleriyle yani tüzel kişilik ve müstakil bütçeye sahip olma yönüyle yerel yönetimlere benzemektedir. Ancak meclis ve encümen gibi karar organlarına sahip olmadığı için bu benzerlik sınırlı kalmaktadır.”

4.8.1.2. YİKOB’ların Yerel Yönetimler Üzerinde Yeni Bir Vesayet Türü Oluşturup Oluşturmadığına İlişkin Bulgular

6360 sayılı Kanun’un gerek komisyon görüşmeleri gerekse genel kurul görüşmelerinde en çok tartışmaya neden olan konulardan biri de YİKOB’ların belediyeler üzerinde yeni bir vesayet organı olarak ortaya çıktığı iddiasıydı.

YİKOB’ların faaliyete geçmesinden sonraki süreçte olgunlaşan YİKOB mevzuatı ve kurumsal yapısı ile yerel yönetim mevzuatında yapılan değişiklikler bu tartışmanın yeni bir boyut kazanmasına neden olmuştur. Bu süreçte 2016 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 57. maddesinde yapılan değişiklik ile belediye hizmetlerinin ciddi şekilde aksatılması ve bu durumun mahkeme tarafından tespitiyle vali tarafından diğer kamu kuruluşlarının imkanları ile yerine getirileceği düzenlemesi yine aynı maddede getirilen bir diğer düzenleme ile belediyenin hizmet gereklerini yerine getirmemesi dolayısıyla terör ve şiddet olayları ile mücadeleyi olumsuz etkilemesi durumunda vali söz konusu hizmeti İl Özel İdareleri, YİKOB veya kamu kurumlarına yaptırabilecektir.

Yine yukarıdaki düzenleme ile birlikte ayrıca Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki Ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul Ve Esaslarına Dair Yönetmeliğin 5/m maddesindeki düzenleme ile ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının görevlerini aksatmaları ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilemesi

durumunda vali tarafından bu hizmet veya yatırımın YİKOB tarafından yerine getirilebileceği yönündeki yetki ile birlikte YİKOB'ların yerel yönetimler üzerinde yeni bir vesayet makamı olup olmadıkları tartışmaları artmıştır. Bu nedenle YİKOB'ların bu yönde işlevi olup olmadığını anlayabilmek ve Türk İdari yapısı içerisindeki yerini tespit edebilmek amacıyla içerisinde belediye başkanlarının da oluşturduğu 50 katılımcıya “*YİKOB'lar yerel yönetimler üzerinde yeni bir tür vesayet üretmişler midir?*” Sorusu sorulmuş 1 katılımcı görüş beyan etmemiş, görüş beyan eden 49 katılımcının görüşleri 3 kategori altında değerlendirilmiştir.

Tablo 13. YİKOB'ların Yerel Yönetimler Üzerinde Yeni Bir Vesayet Türü Oluşturup Oluşturmadığına İlişkin Bulgular

<u>Düşünceler</u>	<u>Katılımcı Sayısı</u>	<u>Kodlara Göre Katılımcı Sayısı</u>
YİKOB'ların yerel yönetimler üzerinde herhangi bir vesayet üretmediğini düşünenler.	43	17VY, 8AYY, 7BB, 5ÜY 2ŞM, 2UZ, 1VL, 1MK,
YİKOB'ların tam manasıyla bir vesayet organı olmasalar da kısmen yeni bir tür vesayet organı olarak değerlendirilebileceğini düşünenler.	6	3VY, 1BB, 1MM, 1AYY
Görüş belirtmeyen	1	1ÜY
Toplam:	50	

Görüşme gerçekleştirilen 50 katılımcıdan 43'ü yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının yerel yönetimler üzerinde herhangi bir vesayet üretmediğini yani yeni bir tür vesayet organı olarak nitelendirilemeyeceklerini belirtmişlerdir.

Katılımcılardan biri (Katılımcı 8) YİKOB'ların vesayet işlevi olamayacağını çünkü vesayet makam ve konularının ancak Anayasa ile belirlenebileceğini ve YİKOB'ların bu nedenle böyle bir yetkisi olamayacağı yönündeki görüşünü şu şekilde ifade etmiştir:

“Hayır, herhangi bir vesayet üretmemişlerdir. Anayasanın 127. Maddesi gereğince vesayet makam ve vesayete konu durumlar bellidir. Bu düzenleme ve bu düzenlemeye dayanan yerel mevzuatta, YİKOB'lara böyle bir işlev verecek bir hüküm bulunmamaktadır. Bu manada YİKOB'ların böyle bir görevi bulunmamaktadır.”

Yine katılımcılardan biri (Katılımcı 24) YİKOB Görev, Yetki ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmeliğin 5. maddesinde bu yönde yorumlanabilecek bir maddesinden kaynaklandığını ancak bu madde hükmünün YİKOB'ların vesayet organı oldukları şeklinde yorumlanamayacağını ve bu maddenin esasen kamu hizmetlerinin aksamamasına yönelik istisnai bir uygulamayı yansıttığını şu şekilde belirtmektedir

“Bu görüşün çıkış noktası Yatırım İzleme Müdürlüğü'nün görev tanımında da bulunan “...diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılması gereken ancak aksadığı tespit edilen hizmetlerin YİKOB'larca gerçekleştirilmesi...”ne yönelik maddedir. Kanaatimce bu madde YİKOB'lara, halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğinin olumsuz etkilendiği durumlarda müdahale yetkisi vermektedir. Bu durum bir vesayet olmaktan çok sıra dışı durumlarda kamu hizmetlerinin devamını sağlamaya yöneliktir.”

Katılımcılardan biri (Katılımcı 29) ise YİKOB'ların yeni bir tür vesayet üretmediğini ancak iki yapının da aynı alanda hizmet üretmesi dolayısıyla anlaşmazlıklar yaşanabileceğini şu şekilde ifade etmiştir;

“Herhangi bir vesayet üretmemişlerdir. Ancak bazen hizmet noktasında çakışmalar yaşanabiliyor bazen de imar sorunları çıkabiliyor. Örneğin YİKOB bir köye yol yapmak istediğinde yolun yapılacağı güzergâh kadastral yol ise ve imarda yol gözükmüyorsa belediye buna engel olmak isteyebiliyor ve ilgili belediyeye sorun yaşandığı olabiliyor”

Yine benzer yönde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 32) ise YİKOB'ların belediyeler ile olan ilişkisinin vesayet değil hizmet ortaklığına dayandığını şu şekilde açıklamaktadır;

“Hayır bir vesayet üretmemiştir. Aksine yerel yönetim birimlerine 6360 sayılı yasa ile verilen görev ve faaliyetlerin birçoğunu hem KIRDES projesi kapsamında hem de Vali'nin direkt emir ve direktifleri doğrultusunda YİKOB öz kaynakları ile kırsal kesimde yaşayan vatandaşların elzem olan ve yaşam koşullarını zorlaştıran ihtiyaçların giderilmesinde görev ve sorumluluk üstlenmiştir.”

Yine aynı yönde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 20) tespitini şu şekilde aktarmaktadır;

“YİKOB'lar yeni bir vesayet üretmemiş, Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki Ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul Ve Esaslarına Dair Yönetmeliğin 8 inci maddesinin (e) bendindeki “İlin ihtiyaçları çerçevesinde gerektiğinde her türlü yatırım ve hizmetleri yerine getirebilmek amacıyla, kamu kurum ve kuruluşlarıyla, diğer tüzel kişilerle ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapmak ve ortak projeler yürütmek.” hükmü kapsamında belediyelerle ortak projeler üretmeye başlamıştır.”

Aynı şekilde görüşme gerçekleştirilen belediye başkanı olan katılımcı da (Katılımcı 45) YİKOB'lar ile belediyeler arasındaki ilişkinin tamamen hizmet ortaklığına dayandığını ve bu durumun vesayet ilişkisi olarak değerlendirilemeyeceği yönündeki görüşünü şu şekilde açıklamıştır;

“YİKOB'lar özellikle 6360 sayılı Yasanın yürürlüğe girmesine paralel olarak kapatılması sağlanan özel idarelerinin faaliyetlerini seçimle gelen kendi meclisleri kanalıyla almış oldukları kararlar doğrultusunda yürütmekte iken, YİKOB'ların seçilmiş bir meclislerinin olmaması nedeniyle özellikle ilk oluşum dönemlerinde bir takım hizmetler ile ilişkilerin yürütülmesinde yerel yönetimlerle sıkıntılar ile olumsuzluklar oluşmuş olup, doğal olarak yürütülen faaliyetler ve hizmetler doğrultusunda bu olumsuzluk ve sıkıntıların çözümlerinin bulunması ve ilişkilerin düzeltilmesi sağlanmaya çalışılmaktadır. Ancak herhangi bir vesayet üretmemişlerdir.”

Yine belediye başkanı olan bir başka katılımcı (katılımcı 50) yerine getirilen faaliyetlerdeki benzerlik ve işbirliği üzerinden YİKOB'ların vesayet değil hizmet organı oldukları yönündeki görüşünü şu şekilde ifade etmiştir

“Hayır hizmet ve yatırım konusunda beraber yapılan çalışmalarda bir vesayetten daha çok aynı kurum edası ile işlemler yürütülmektedir.”

Görüşme gerçekleştirilen 6 katılımcı ise YİKOB'ların net olarak bir vesayet makamı olduklarını söylemenin zor olmakla birlikte sahip olduğu bazı yetkiler dolayısıyla bu potansiyeli taşıdığını belirtmektedirler.

Bu yönde görüş belirten katılımcıların çoğunlukla YİKOB Görev, Yetki Ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmeliğin 5/m maddesine dayandıkları görülmektedir. Bu yönde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 5) bu durumu şu şekilde açıklamaktadır;

“6360 Sayılı Kanun gereği ilgili maddesi gereği; “YİKOB'ların aracılık ettiği veya etmediği, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlıkca tespit edilmesi durumunda, vali uygun süre vererek hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini ister. Hizmet ve yatırımın verilen sürede gerçekleşmemesi hâlinde, vali söz konusu yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı aracılığıyla da yerine getirebilir” hükmü gereği YİKOB'ların merkezi idarelerce ilde yapılan/ yapılacak olan yatırımlara müdahale imkanı vardır.”

Yine bir başka katılımcı (Katılımcı 21) YİKOB'ların hiç kullanılmamakla birlikte böyle bir mekanizmaya Rehberlik Denetim Şubesi üzerinden sahip olduğunu ve kullanabileceğini şu şekilde ifade etmiştir.

“Aslında böyle yorumlanabilecek bir mekanizmaya sahiptir. YİKOB'lar rehberlik ve denetim şubesi aracılığıyla adli ve askeri birimlerin dışında yer alan tüm kamu idarelerini denetleme ve değerlendirme raporu hazırlama gücü var. Ancak bu yetki hiç kullanılmadığı gibi rehberlik ve denetim şubesi işlevsiz durumdadır.”

Görüşme gerçekleştirilen bir belediye başkanı (Katılımcı 49) ise YİKOB'ların merkezliliğine vurgu yapmakta ve esasen vesayet yetkisi bulunmakla birlikte bu yetkinin kullanılmadığı yönündeki düşüncesini şu şekilde ifade etmiştir.

“Vesayet yetkisi artırılmış yeni bir kurumsal yapılanmadır. Merkezileşme yönünde bir adımdır, ancak yönlendirici bir niteliği yoktur.”

Görüşme gerçekleştirilen bir katılımcı ise görüş belirtmemiştir.

4.8.1.3. YİKOB'ların Doğrudan Yerine Getirdiği Faaliyetlere İlişkin Bulgular

YİKOB'lar ilk oluşturuldukları dönemde temel olarak il özel idarelerinin kapatılmasıyla problemlerin önüne geçecek ve merkezi yatırımlara aracılık edecek bir yapı olarak düşünülmüştü. Bununla birlikte zaman içinde tüzel kişilik kazanmış ve gelişen mevzuat ile birlikte il ölçeğinde faaliyet gerçekleştirme yetkisine kavuşmuştur. YİKOB'ların il ölçeğinde yerine getirebileceği faaliyetlere ilişkin 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 273 maddesinin 6. fıkrasında;

“Başkanlık ilin ihtiyaçları çerçevesinde gerektiğinde her türlü yatırım ve hizmetlerini yerine getirebilir; bu amaçla kamu kurum ve kuruluşlarıyla, diğer tüzel kişilerle ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapabilir ve ortak projeler yürütebilir.” olarak düzenlenmiştir.

Ayrıca yatırım izleme ve koordinasyon Başkanlıkları Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmeliğin 5. maddesinde ile il genelinde YİKOB'lara yatırım yapma olanağı veren düzenleme şu şekilde düzenlenmiştir;

“g) Tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerine, 3/6/2007 tarihli ve 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu, 4/6/1985 tarihli ve 3213 sayılı Maden Kanunu ve 21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun ilgili maddeleri kapsamında verilen her türlü görevi yapmak, hak ve yetkileri 6360 sayılı Kanunun 3. maddesi çerçevesinde kullanmak,

ğ) Maden veya jeotermal ve doğal mineralli su kaynaklarının bulunduğu yere en yakın yerleşim yerlerinin altyapı ve mahalli müşterek ihtiyaçlarında kullanılmak üzere aktarılan ödenekleri kullanmak,

l) Gerekliğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımları yapmak ve koordine etmek,

m) İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlığınca tespit edilmesi durumunda, hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmemesi halinde söz konusu yatırım ve hizmetleri, valinin talimatı ile yerine getirmek,

p) Hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek,

r) Bağış ve yardım kabul etmek,

s) İlin ihtiyaçları çerçevesinde gerektiğinde her türlü yatırım ve hizmetleri yerine getirebilmek amacıyla, kamu kurum ve kuruluşlarıyla, diğer tüzel kişilerle ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapmak ve ortak projeler yürütmek,

ş) (Ek:RG-30/12/2016-29934) Başkanın verdiği diğer görevleri yapmak.”

Şeklinde düzenleyerek il genelinde nerdeyse her türlü yatırımı kapsayan oldukça geniş bir yetki ve görev alanı tanımlamıştır. Ancak bu görev alanı içerisinde YİKOB'ların uygulama sürecinde merkezi idare kuruluşlarının aracılık faaliyeti dışında doğrudan kendilerinin il genelinde mahalli müşterek hizmetleri karşılamaya yönelik olarak doğrudan yerine getirdikleri faaliyetleri ortaya çıkarabilmek amacıyla 33 katılımcıya “*YİKOB'lar doğrudan yol, su, kanalizasyon ve bunun gibi hizmetleri yerine getirebilmekte midir?*” sorusu yöneltilmiştir. 1 katılımcı görüş beyan etmemiş, 32 katılımcı tarafından değerlendirilerek cevaplandırılmış ve alınan cevaplar 4 farklı kategori altında değerlendirilmiştir.

Tablo 14. YİKOB’ların Doğrudan Yerine Getirdiği Faaliyetlere İlişkin Bulgular

<u>Düşünceler</u>	<u>Katılımcı Sayısı</u>	<u>Kodlara Göre Katılımcı Sayısı</u>
Evet yol, kanalizasyon ve mahallinde ihtiyaç olan her türlü altyapı yerine getirilmektedir.	23	12VY, 5ÜY, 2ŞM, 2UZ, 1VL 1MM
Hayır sadece belediye görevini yapmaktan imtina eder ve valilikçe tespite ve uyarıya rağmen bu durumda ısrar ederse mümkün olabilir.	5	3VY, 1MK, 1ÜY
Hayır yerine getiremezler.	4	4VY
Görüş Belirtmeyen	1	1VY
Toplam:	33	

Katılımcılardan 23’ü, YİKOB’ların il genelinde her türlü yatırım ve hizmetlerini yerine getirebileceğini belirtmişlerdir.

Yatırımların mahalli müşterek hizmetlerden olduğunun kabulü ile birlikte YİKOB’lar tarafından da yerine getirilebileceğine yönelik olarak katılımcılardan biri (Katılımcı 5) düşüncesini şu şekilde ifade etmiştir;

“Belediyelerin görev alanına giren ve belediyeler tarafından yapılan bahse konu hizmetler, talebi ve gereksinimi halinde YİKOB’lar tarafından da öz bütçesi ile doğrudan veya tahsisli olarak gönderilecek bakanlık bütçeleri ile gerçekleştirilebilir.”

Yine YİKOB'lar arası uygulama farkları olmakla birlikte görüşme gerçekleştirilen sahadaki uygulayıcılar tarafından aktarılan bir başka husus ise YİKOB'lar tarafından yerine getirilen il genelindeki yatırımların bazen kaynağı YİKOB tarafından karşılanmak şartıyla yerel yönetimlerce ile protokol dahilinde gerçekleştirilebildiğidir. Bu durum ile ilgi bir katılımcı (Katılımcı 14) uygulamayı aşağıdaki şekilde belirtmiştir;

“Diğer idarelerle yetki çakışması olmamak kaydıyla bu mümkündür. Bu işlerde bazen belediye ve benzer kuruluşlarla protokoller yapılabilmektedir”

Yine başka bir katılımcı (Katılımcı 22) tarafından bu tür il genelindeki yatırımların esasen yerel idarenin görevi olduğu ancak İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilen belirli projeler ile kırsal mahallerde yine belediyeler ile koordineli şekilde yerine getirildiği aşağıdaki şekilde ifade edilmiştir;

“Bahse konu hizmetler Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin görev alanında olmakla birlikte YİKOB'lar İçişleri Bakanlığı tarafından gönderilen KIRDES (Kırsal Altyapıyı Destekleme) ve Toplum Refahı Ödenekleri vasıtasıyla kırsal mahallelerde yol (asfalt, beton, kilitli parke), altyapı, sanat yapıları, köy konağı vb. yapım işleri yatırımları, belediyelerle koordineli bir şekilde yapabilmektedir.”

Yine bir başka katılımcı (Katılımcı 32) YİKOB'ların doğrudan yerine getirdiği yatırımların mali kaynağının temelde idare payı, devlet hakkı ile kendi öz kaynağı olması halinde mümkün olduğunu şu şekilde ifade etmiştir;

“Başkanlığımızca Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu ve Maden Kanunu gereğince ve bu kanunlarda geçen ‘... altyapı ve mahalli müşterek ihtiyaçlarda kullanılır...’ ibaresi doğrultusunda Başkanlığımızca İçişleri Bakanlığınca aktarılan %1 Jeotermal idare payı ile Madenlerden Devlet Hakkı Payı tutarları karşılığı yine kırsal kesime yönelik 4. Maddede sayılan hizmetler yerine getirilmektedir. Ayrıca, Başkanlığımız öz kaynaklarının yeterli olması durumunda Vali'nin talimatları doğrultusunda benzer hizmetler yerine getirilmektedir.”

Mülakat gerçekleştirilen YİKOB başkanı katılımcı (Katılımcı 24) YİKOB'ların doğrudan yatırım yapmasına mevzuatın uygun olduğunu ancak doğrudan yatırım yerine yerel yönetimlerin

yatırımlarına destek şeklinde uygulamanın, mülakat gerçekleştirilen YİKOB'da geliştiğini şu şekilde açıklamaktadır;

“Mevzuatımız açısından bahsedilen hizmetleri gerçekleştirmeye engel bir durum bulunmamaktadır. Ancak özelinde bu hizmetleri yerel yönetim birimlerimizin taleplerine istinaden Sayın Valimizin onayları ile yerel yönetimlerin projelerine destek vermek/ortak olmak suretiyle gerçekleştiriyoruz.”

Bununla birlikte özellikle uygulamanın içinde bulunan YİKOB başkanları tarafından dile getirilen bir husus ise, her ne kadar il genelinde YİKOB'lar her türlü yatırımı yerine getirme yetkisine sahip olsalar da bunun YİKOB'ların sahip oldukları mali kaynaklarla çok mümkün olmadığı ve ancak mali kaynak olması halinde bu tür yatırımların yapılabileceği, çoğu zaman hazine yardımlarının ancak cari harcamaları karşılayabildiğidir.

Bir katılımcı (Katılımcı 19) tarafından bu durum şöyle ifade edilmiştir;

“Merkezi idare tarafından özellikle kırsal altyapının güçlendirilmesi amacıyla YİKOB'lara para gönderilebilmektedir. Gönderilen ödenek ilçelerden alınan talepler, ilin öncelikleri ve ödeneğin miktarına göre uygun görülen projeler için kullanılmaktadır. Hazine yardımlarından yapılan yatırımlar da yine ilin önceliklerine göre planlanmakta, merkezi idare tarafından planlanmamış olsa da YİKOB kaynaklarıyla gerçekleştirilebilmektedir. Ancak YİKOB için gönderilen hazine yardımları çoğunlukla YİKOB'ların idari ihtiyaçlarını ancak karşılamakta, birçok YİKOB için YİKOB kaynaklarıyla yatırım yapma imkanı bulunmamaktadır.”

Yine bazı YİKOB'ların bu amaçla kullanabilecekleri mali kaynağın; idare payı, devlet hakkı ve Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'ndan kaynaklanan gelirlerle ile sağladığı görülmektedir. Bu konuda katılımcılardan biri (Katılımcı 17) görüşünü şu şekilde ifade etmiştir.

“YİKOB'lar mevzuatın ilgili maddelerinde değinildiği gibi doğal maden kaynaklarının işletilmesinden aktarılan ödenekleri bulunduğu yere en yakın yerleşim yerlerinin altyapı ve mahalli müşterek ihtiyaçlarında kullanır. Ayrıca YİKOB'lar güvenlik yollarını da merkezi idareden sağlanan ödenekler ölçüsünde yapabilmektedirler”

Gerçekleştirilen görüşmelerde 5 katılımcı ise YİKOB'ların merkezi idarenin gerçekleştireceği yatırımlara aracılık faaliyetleri dışında il genelinde doğrudan yatırım yapamayacağını ancak belediyelerin görevini yapmaktan imtina etmesi ve valilikçe bu durumun tespitine ve uyarılmasına rağmen bu durumda ısrar ederse mümkün olacağını belirtmişlerdir. Bu yönde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 18) görüşünü şu şekilde ifade etmiştir;

“YİKOB'ların belediye hizmeti olan yol ve kanalizasyon gibi hizmetleri doğrudan yerine getirmesi imkanı bulunmamaktadır. Ancak sorumlu kurumların bu hizmetleri gerçekleştirmesinde aksamalar yaşanması, bu durumun vali tarafından tespit edilerek ilgili kurumu ikaz etmesi üzerine hizmetlerin halen görülmemesi durumunda YİKOB tarafından yapılarak ilgili kuruma rücu yetkisi verilmiştir.”

Görüşme gerçekleştirilen 4 katılımcı ise, aracılık faaliyetleri dışında YİKOB'ların kendi insiyatifleriyle il genelinde hiçbir yatırımı gerçekleştiremeyeceklerini ifade etmişlerdir. Bu yönde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 25) düşüncesini şu şekilde ifade etmiştir;

“Yerel yatırımlarda esas görevli olan büyük şehir belediyeleridir. Bu nedenle YİKOB'lar doğrudan su, kanalizasyon vb. hizmetleri yerine getiremezler. Ancak İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan güvenlik yolu gibi hizmetleri yerine getirebilir.”

Görüşme gerçekleştirilen bir katılımcı ise konu ile ilgili görüşü olmadığını beyan etmiştir.

4.81.4.YİKOB'ların Kırsal Alan Yatırımlarındaki Yerine İlişkin Bulgular

YİKOB'ların bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının yatırımlarına aracılık etme faaliyetleri dışında yatırıma yönelik en önemli faaliyet alanları olarak kırsal mahallerdeki yatırım ve ihtiyaçları gidermeye yönelik faaliyetler olduğu görülmektedir. Özellikle belediyelerin bazen oy merkezli hizmet anlayışları ve özellikle nüfus yoğunluğunun az olduğu kırsal alanlara yatırım götürmenin maliyeti gibi durumların hizmet boşluğuna neden olduğu görülmüştür. Bu boşluğu gideren en önemli aygıt ise YİKOB'lar olmuştur. Bilhassa kırsal alanların çok olduğu büyükşehirlerde YİKOB faaliyetlerinin özel önem kazandığı görülmektedir.

Yine merkezi idare tarafından il özel idareleri üzerinden köylerin altyapılarını geliştirmek amacıyla yürütülen KÖYDES projesine benzer bir amaçla kırsal mahallelerde uygulanan ve belli bir dönem YİKOB'larca uygulanan KIRDES Projesi üzerinden kırsal yatırımlar gerçekleştirildiği bilinmektedir. Ayrıca 3213 sayılı Maden Kanunu ve 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunları Kapsamında ayrılan ve YİKOB'larca kullanılan idare payı ve devlet hakkı ödeneklerinin bu kırsal alanlarda kullanılması nedeniyle YİKOB'ların kırsal alan yatırımlarını incelenmesini önemli kılmaktadır.

Bu nedenle YİKOB'ların doğrudan gerçekleştirdikleri kırsal alan yatırımlarını anlayabilmek için 33 kişiye “*YİKOB'lar aracılık faaliyeti dışında kırsal mahallelerde hangi tür hizmetleri yapmaktadır? Yatırım yer ve konuları nasıl belirlemektedir?*” sorusu sorulmuş 1 katılımcı görüş beyan etmemiş ve görüş beyan eden 30 katılımcının görüşleri 4 kategori altında değerlendirilmiştir.

Tablo 15. YİKOB’ların Kırsal Alan Yatırımlarındaki Yerine İlişkin Bulgular

<u>Düşünceler</u>	<u>Katılımcı Sayısı</u>	<u>Kodlara Göre Katılımcı Sayısı</u>
YİKOB’lar kırsal mahallelerde mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamaya yönelik her türlü yatırımı yapar, bu işlemlere yönelik karar valiyeye aittir.	21	1VL, 13VY, 3ÜY, 1MM, 1MK, 1UZ, 1ŞM
YİKOB’lar sadece merkezi projeler (KIRDES) ile idare payı ve devlet hakkın ödenekleri ile il valisi başkanlığında, YİKOB yöneticileri tarafından belirlendiği şekilde kırsal mahallelerde yatırım gerçekleştirebilirler.	6	2VY, 2ÜY, 1ŞM, 1UZ
YİKOB’lar kırsal mahallelerde herhangi bir yatırım gerçekleştirmez.	3	3VY
YİKOB’ların kırsal mahallelerde faaliyetleri oldukça sınırlıdır ve ilgili yatırım İçişleri Bakanlığı talimatları doğrultusunda yerine getirilmektedir.	2	2VY
Görüş beyan etmeyen	1	ÜY
Toplam:	33	

Görüşme gerçekleştirilen 21 katılımcı kırsal mahallelerde YİKOB’ların tıpkı belediye ve il özel idareleri gibi her türlü hizmet ve yatırımı götürebileceğini ve bu yatırımların gerçekleşmesine yönelik kararların vali tarafından verildiğini belirtmektedir.

Görüşme gerçekleştirilen katılımcılardan biri (Katılımcı 3) bu durumu şu şekilde ifade etmiştir;

“Kırsal Mahallerde her türlü alt yapı yatırımı yerine getirebilmektedirler. Kararlar Valinin başında olduğu hiyerarşik yapı tarafından verilmektedir.”

Yine bir başka katılımcı (Katılımcı 13) ise YİKOB'ların kırsal mahallelerde yatırım yapabileceği konu alanının genişliğini şu sözlerle ifade etmiştir;

“YİKOB'lar belediyelerin ya da il özel idarelerinin yapabileceği tüm altyapı yatırımlarını yapabilirler. Ayrıca zaman zaman üst yapı yatırımları da yapabilmektedirler. Yatırım yer ve konuları ihtiyaç, talep ve bütçe durumuna göre YİKOB'larca belirlenmektedir”

Bir başka katılımcı (Katılımcı 24) ise YİKOB'lar tarafından yerine getirilen yatırımların sadece doğrudan yatırımlar ile bu doğrudan yatırımların dışında çeşitli kuruluşlarla iş birliği, malzeme yardımı ve Avrupa Birliği AB projelerine kadar geniş bir uygulama çeşitliliği içerisinde geliştiğini şu şekilde belirtmektedir;

“Aracılık faaliyetleri dışında gerek sivil toplum kuruluşları gerekse yerel yönetimlerle ortak projeler geliştirmektedirler. İlimizden örnek vermek gerekirse; amatör balıkçılara malzeme desteğinden gasilhane yapımına, Avrupa Birliği Projelerine ortaklıktan, çiftçilere fidan desteğine kadar geniş bir hizmet yelpazesinden söz etmek mümkündür. Yatırımların yeri ve konuları, kimi zaman kendi birimlerimizden projeler üretilerek, kimi zaman da diğer kurum ve kuruluşlardan gelen proje/iş tekliflerinin Sayın Valimiz tarafından değerlendirilmesi ile belirlenmektedir.”

Bununla birlikte bu yönde görüş belirten katılımcılardan özellikle uygulama süreci içerisinde yer alan vali yardımcılarının tarafından YİKOB'ların kırsal mahallelere ilin ihtiyaçları doğrultusunda yatırım inisiyatifleri olduğunu belirtmekle birlikte, bu imkanın bütçe olanakları ile sınırlı olduğunu ve İçişleri Bakanlığı yardımlarına oldukça bağımlı olduğunu belirtmektedirler. Örnek vermek gerekirse bu yönde görüş beyan eden bir katılımcı görüşünü şu şekilde ifade etmiştir;

“Merkezi idare tarafından özellikle kırsal altyapının güçlendirilmesi amacıyla YİKOB'lara para gönderilebilmektedir. Gönderilen ödenek ilçelerden alınan talepler, ilin öncelikleri ve ödeneğin miktarına göre uygun görülen projeler için kullanılmaktadır. Hazine yardımlarından yapılan yatırımlar da yine ilin önceliklerine göre planlanmakta, merkezi idare tarafından planlanmamış olsa da YİKOB kaynaklarıyla gerçekleştirilebilmektedir. Ancak YİKOB için gönderilen hazine yardımları çoğunlukla YİKOB'ların idari ihtiyaçlarını ancak karşılamakta, birçok YİKOB için YİKOB kaynaklarıyla yatırım yapma imkanı bulunmamaktadır.”

Yine uygulamacılar tarafından dile getirilen bir husus ise YİKOB'ların bu yatırımları gerçekleştirmek için İçişleri Bakanlığı ödeneklerine bağlı olmasının dışında parasal kaynak olması halinde bile ilgili YİKOB tarafından verilen herhangi bir yatırım kararının belli bir miktarı geçmesi halinde İçişleri Bakanlığında ön izin alma şartı bulunduğudır. Bu konuda katılımcılardan biri (Katılımcı 14) durumu şu şekilde özetlemiştir;

“Temel konularda bakanlık vesayet yetkisini kullanmakta olup, detay konularda ödenek olması halinde bazı işlerde kendi başına sınırlı düzeyde kararlar alabilmektedir. Ancak bu harcamalarda da bakanlığın koyduğu üst limitlere uyulmak zorundadır.”

Görüşme gerçekleştirilen bir başka katılımcı (Katılımcı 21) ise kırsal alanda gerçekleşecek bu tür bir yatırımın asıl sorumlusunun belediyeler olduğu ve belediyelerin sorumluluğunu yerine getirmemesi halinde ancak YİKOB'un söz konusu hizmeti yerine getirebileceğini şu şekilde ifade etmiştir;

“Normal şartlarda mahalli düzeydeki hizmetler yerel yönetimlerce yerine getirilir. Ancak yerel yönetimler görevlerini yerine getirmiyorsa ve YİKOB'un kaynağı varsa yol, içme suyu vb. hizmetler ile YİKOB'lar asıl olarak kültür varlıkları payı, maden payı ile idare payından kaynaklanan ödenekler ile çeşitli altyapı ve üst yapı hizmeti gerçekleştirebilmektedir. Ancak uygulamada YİKOB'lar bu tür hizmetleri kendileri ihale etmek yerine belediyelere bir protokolle devir etmektedir.”

Görüşme gerçekleştirilen 6 katılımcı ise YİKOB'ların kırsal alan faaliyetlerinin sadece İçişleri Bakanlığı'nın kırsal mahallelere yönelik olarak belli bir dönem yürüttüğü Kırsal Altyapı Destek (KIRDES) Projesi ile kırsal mahallelerde yaşayan vatandaşların mahalli, müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını gidermeye yönelik uygulama gerçekleştirilebildiğini ifade etmişlerdir. Yine 3213 sayılı Maden Kanunu ve 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunları gereğince YİKOB'larca kullanılan idare payı ve devlet hakkı ödeneklerinin kullanılması dışında YİKOB'ların kırsal mahallelerde herhangi bir yatırımı bulunmamaktadır.

Bu yönde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 2) düşüncesini şu şekilde ifade etmiştir;

“Bu tür yatırımları özellikle maden kanunundan kaynaklanan maden payının kullanılması konusunda söz konusu olmaktadır. Ayrıca merkezi idare tarafından gönderilen ve kırsal mahalleleri desteklemek amacıyla gönderilen ödenekler ile yol vb. hizmetlerde sayılabilir. Yatırım konuları vali tarafından belirlenmektedir.”

Yine bu yönde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 32) YİKOB’ların kırsal mahallelerde yerine getirdiği faaliyetlerin KIRDES Projesi vb. projelere dayandığını, kaynağın İçişleri Bakanlığı’nca sağlanmakla birlikte yerelden gelen taleplerin toplanarak, kararın kaymakam ve vali arasındaki koordinasyon sonrası vali tarafından belirlendiği yönündeki düşüncesini şu şekilde ifade etmiştir;

“İçişleri Bakanlığınca ilde yürütülmesi planlan KIRDES vb. projelerde, bakanlıkça belirlenen ödenek dilimleri doğrultusunda Valiliğe, Kaymakamlıklara ve Başkanlığımıza ulaşan ve Valilik ile Kaymakamlıklara ulaşan taleplerin de başkanlığımıza iletilmesi neticesinde, bu taleplerin ve bu taleplerin karşılanması yönündeki süre de dahil valinin ve kaymakamların koordinasyonunda bir çalışma programı oluşturulmaktadır. Bu çalışma planı valinin imzasıyla bakanlığına iletilmektedir. Bakanlığın onayına istinaden geri dönüş yapılarak başkanlığa bildirilmekte ve uygulanan faaliyet ve çalışmalar dönemseller olarak geri bakanlığa raporlanmaktadır.”

Görüşme gerçekleştirilen 3 katılımcı ise YİKOB’ların kırsal mahallelerde doğrudan herhangi bir yatırım yapamayacağını belirtmişlerdir.

Bu yönde görüş belirten bir YİKOB başkanı, ilindeki uygulamayı da dikkate alarak düşüncesini şu şekilde ifade etmiştir;

“Merkezi idarenin YİKOB aracılığı ile gerçekleştirdiği yatırımlar dışında yaptığı projeler bulunmamaktadır.”

Görüşme gerçekleştirilen 2 katılımcı ise kırsal alanlarda YİKOB faaliyetlerinin oldukça sınırlı olduğunu ve gerçekleştirilen faaliyetlerin İçişleri Bakanlığı talimatları ile yerine getirildiğini belirtmişlerdir. Bu yönde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 26) düşüncesini şu şekilde ifade etmiştir;

“... *YİKOB'un kırsal mahallelerde yol yapmak dışında bir faaliyeti bulunmamaktadır. Yatırım ve yer konusu bakanlığın inisiyatifi ile belirlenmektedir.*”

Görüşme gerçekleştirilen 1 katılımcı ise görüş beyan etmemiştir.

4.8.1.5. Kırsal Alana Yönelik Yatırımlarda İl Özel İdaresi ile YİKOB'ların Karşılaştırmasına İlişkin Bulgular

YİKOB'lar kuruldukları günden itibaren gerek çeşitli akademik çalışmalarda gerekse uygulayıcılar tarafından kapatılan il özel idaresinin ikame yapıları olarak düşünülmüştür. Bu durum özellikle YİKOB'ların tüzel kişilik ve özel bütçe imkanına sahip olmalarıyla önem kazanmıştır. İl Özel İdareleri esas olarak belediye mücavir alanları dışında faaliyet göstermek üzere oluşturulmuş yerel yönetim organlarıdır. YİKOB'lar ise temelde merkezi idare yatırımlarını yerine getirmek ve bir kısım merkezi idareye ait faaliyeti yerine getirmek üzere oluşturulmuş kuruluşlardı ancak daha öncede belirtildiği üzere zamanla çeşitli hizmetleri, bütçe imkanları dahilinde yapabilen bir hale büründü. YİKOB'lar özellikle kırsal mahallelerde çeşitli faaliyetler gerçekleştirdi. Bunlardan biri de belirli bir dönem uygulanan ve KIRDES projesi olarak isimlendirilen kırsal mahallelerin altyapısını güçlendirmeyi amaçlayan uygulamaydı. Bu proje esas olarak İl Özel İdareleri tarafından yürütülen ve aynı amaçlı proje olan KÖYDES projesinin büyükşehirlerde YİKOB'lar eliyle yerine getirilmesiydi. Bu nedenle YİKOB'lar tarafından kırsal mahallelere uygulanan yatırım projeleri ve bu iki projenin uygulanma biçiminin karşılaştırılması bize il özel idaresi ile YİKOB'ların kırsal alan yatırımlarındaki iş yürütümleri hakkında bilgi vermekle birlikte YİKOB'ların işleyiş ve yapılarının daha iyi anlaşılmasına da yardım edecektir.

Bu amaçla 33 katılımcıya “*YİKOB'lar aracılığıyla gerçekleşen kırsal mahallelere yönelik yatırım veya yatırıma yönelik projelerde (KIRDES vb.) planlama ve uygulama nasıl gelişmektedir? Daha önce il özel idarelerince uygulanan KÖYDES projesinden farkı nedir?*” sorusu yöneltilmiş 8 katılımcı görüş beyan etmemiş, görüş beyan eden 25 katılımcının görüşleri 3 kategori altında değerlendirilmiştir.

Tablo 16. Kırsal Alana Yönelik Yatırımlarda İl Özel İdaresi ile YİKOB'ların Karşılaştırmasına İlişkin Bulgular

<u>Düşünceler</u>	<u>Katılımcı Sayısı</u>	<u>Kodlara _____ Göre Katılımcı Sayısı</u>
KÖYDES Projesinde ve diğer İl Özel İdarelerince uygulanan projelerde yerelde il genel meclisi üyeleri, köy muhtarları ve ilçe kaymakamları tarafından talepler belirlenip, uygulanacak köy ve işler belirlenirken, KIRDES'de planlama ve uygulamanın YİKOB tarafından belirlendiğini belirtenler.	23	15VY, 5ÜY, 1VL, 1MM, 1UZ
Tek farkın İl Özel İdarelerinin ilgili faaliyetleri kendi teşkilatına ait araç ve teçhizatla yerine getirebilme imkanına sahip olmasına rağmen YİKOB'lar faaliyetlerini temel olarak ihale ederek gerçekleştirmeleri olduğunu, bunun dışında fark olmadığını düşünenler	1	1VY
YİKOB'ların belediyelerin sorumluluğundaki hizmet alanında faaliyet gösterirken, İl Özel İdarelerinin kendi sorumluluk alanında faaliyet gösterdiğini belirtenler	1	1VY
Görüş Belirtmeyen	8	3VY, 1ÜY, 1MK, 2ŞM, 1UZ
Toplam:	33	

Görüş belirten katılımcıların büyük bölümünü oluşturan 23 kişi YİKOB'lar tarafından kırsal mahallelerde yürütülen projelerin merkezi süreçler içerisinde belirlenirken İl Özel İdareleri tarafından köylerde gerçekleştirilen yatırım projelerinin yerel katılım içerisinde planlanıp uygulandığını belirtmektedirler.

Bu yönde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 4) bu durumu şu şekilde ifade etmiştir;

“KIRDES ve KÖYDES arasındaki temel fark il özel idareleri tarafından hayata geçirilen KÖYDES projelerinde kırsalda gerçekleştirilecek yatırım projelerinin belirlenmesinde il genel meclis üyeleri kendi seçim belgelerindeki yatırımların belirlenmesinde etkindiler yine köy muhtarları da yani talep yerelden kaynaklı olarak oluşmaktaydı. Aynı zamanda yatırım yerine getirilirken bu yerel unsurlar tarafından kontrol ve denetimi gerçekleşmekteydi. Ancak YİKOB tarafından yerine getirilen KIRDES projelerinin belirlenmesi ve yerine getirilmesinde bakanlık ve vali etkindir ve onların kararıyla belirlenir.”

Yine aynı şekilde bir başka katılımcı (Katılımcı 12) görüşünü şu şekilde açıklamıştır;

“YİKOB’lar aracılığı ile gerçekleşen kırsal mahallelere yönelik yatırıma yönelik projeler, ödenek varsa ilin ihtiyaçları çerçevesinde belirlenerek yapılmakta ve Strateji ve Bütçe Başkanlığına yatırım programına alınmak üzere bilgi verilmektedir. İl Özel İdarelerinde ise İl Genel Meclisinde kendi yatırım programı ve bütçesine dahil edilmek ve ödeneği konulmak suretiyle yapılmaktaydı.”

Yine bazı katılımcılar tarafından belirtilen başka bir konu ise; YİKOB’ların projeleri belirleme konusunda temel belirleyici olmakla birlikte doğrudan proje üretmek yerine bazı durumlarda kırsal alana yönelik olarak yerel yönetimlerin belirlediği projelere destek olmayı da tercih edebildiği görülmektedir.

Bu yönde görüş belirten katılımcı (Katılımcı 24) uygulamayı şu şekilde ifade etmektedir;

“KÖYDES projelerinden temel farkı yatırım kararının yerel bir meclis, kurul ya da encümen tarafından değil kurumlarca ortaklaşa belirlenebilmesidir. Birçok il örneğinde Kırsal Altyapı Destekleme dediğimiz projeler belediyeler ile birlikte, onların projelerinden YİKOB’larca uygun görülenlere destek olmak şeklinde gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla YİKOB’ların kendi başına proje üretebilme yetenekleri olduğu gibi mevcutlardan birine veya birkaçına destek olabilmeyi tercih imkanları bulunmaktadır.”

Yine bazı katılımcılar, her ne kadar kırsal alanda uygulanan projelerin belirlenme aşamasında YİKOB'lar kurumsal olarak belirleyici olsa da yerel yönetimlerden yani uygulanacağı alandaki belediyelerden, yerel yöneticilerden ve mahalle muhtarlarından alınan talepler doğrultusunda belirlendiğini belirtmektedirler.

Bu yönde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 1) tarafından şu şekilde ifade edilmiştir;

“KIRDES talepleri muhtar ve kaymakam talepleri ile ortaya çıkmakta, yatırımlar bu doğrultuda planlanarak vali'nin onayı ile yapılmaktadır. Özel İdare döneminde bu kararlar İl Genel Meclisi tarafından alınmakta idi.”

Yine bir başka katılımcı aynı yöndeki görüşünü şu şekilde ifade etmiştir;

“Bakanlık tarafından Devlet Hakkı ve İdare Payı olarak YİKOB'lara aktarılan ödeneklerden kırsal mahallelere yönelik yatırım veya yatırıma yönelik projelerinin finansmanı karşılanmaktadır. Söz konusu yatırımların planlanması aşamasında yerel yöneticilerin de görüş ve önerileri alınmaktadır.”

Katılımcılardan biri ise sadece planlama ve uygulama açısından değil aynı zamanda İl Özel İdaresinin yerine getirdiği kırsal alan projeleri ve hizmetleri ile de YİKOB'ların bu alanlarda yerine getirdiği faaliyetlerin tabi olduğu mali mevzuat açısından farklı olduğunu belirtmiştir. Katılımcı (Katılımcı 30) bu yöndeki durumu şu şekilde ifade etmiştir;

“KÖYDES yatırımları devam etmekle birlikte KIRDES artık uygulanmamaktadır. Ancak kırsal mahallelerin alt yapısında kullanılmak üzere YİKOB'lara gönderilen kaynak muhtarların talebi dikkate alınarak YİKOB yönetimi tarafından mahalle ve yatırım alanları belirlenerek gerçekleştirilmekteydi. İl Özel İdarelerince gerçekleştirilen KÖYDES projeleri ise Yine İçişleri Bakanlığı tarafından köylerin alt yapısı için gönderilen paralar muhtarlar, il genel meclisi ve kaymakamın oluşturduğu Köylere Hizmet Götürme birliği encümeni tarafından belirlenen yerlere harcanmaktadır. Yine YİKOB'lar tarafından yerine getirilen KIRDES ödenekleri Kamu İhale Kanunu'na göre harcanmaktayken, köylere hizmet götürme birliklerince yerine getirilen KÖYDES harcamaları Köylere Hizmet Götürme Birlikleri İhale Yönetmeliğine göre

yapılmaktadır ve bu yönetmelik Kamu ihale Kanuna göre idareye oldukça geniş bir hareket alanı sağlamaktadır ve işleri hızlandırmaktadır.”

Görüşme gerçekleştirilen 1 katılımcı ise kırsal alan ve köylere yönelik KIRDES VE KÖYDES ile diğer yatırım projelerinde il özel idaresi ile YİKOB uygulamalarının farkı bulunmadığını belirtmişlerdir.

Bu yönde görüş belirten katılımcıların biri (Katılımcı 7) şu şekilde açıklamıştır;

“Bakanlığın talimatları ve ayırdığı bütçe doğrultusunda planlama yapılarak mahallelerin ihtiyaçları dikkate alınarak yatırım planına dahil edildikten sonra projelendirilip ihale edilerek karşılanmaktadır. il özel idarelerinin makine ve teçhizat olarak daha gelişmiş bir kurum olması, bu hizmetleri kendi imkanlarıyla yerine getirmesi dışında projeler benzerlik göstermektedir.”

Bir katılımcı ise YİKOB ve il özel idaresi arasındaki kırsal alan faaliyetlerine ilişkin temel farkın il özel idaresinin mevzuat gereği kendilerinin sorumlu olduğu hizmet alanında faaliyet gösterirken, YİKOB’ların kendi münhasır hizmet alanına sahip olmadıkları, hizmet yürüttükleri alanın belediyelerin hizmet sunmakla sorumlu oldukları alan olduğu ve bu nedenle yerel yönetim birimiyle sorun yaşanmasının olası olduğunu belirtmiştir.

Bu yönde görüş belirten katılımcı (Katılımcı 14) düşüncesini şu şekilde ifade etmiştir;

“KIRDES uygulamalarının tatbik edildiği alanlar YİKOB’a ait alanlar değildir. Yetki de belediyelerdedir. Örneğin yollar belediyelere aittir. Su kaynaklarının önemli bir bölümü belediyelerdedir. Bu açıdan YİKOB ve özel idareleri benzeşmemektedir. Bu da uygulamada yetki sorunları yaratmakta, mutabakata ihtiyaç duyulmaktadır. Genel olarak belediyeler bu faaliyetlere engel olmamaktadır, ancak böyle bir girişim söz konusu olsa sorun olacağı açıktır.”

Görüşme gerçekleştirilen 8 katılımcı görüş belirtmemiştir

4.8.1.6. YİKOB Karar ve Uygulama Süreçlerinde Yerel Katılıma İlişkin Bulgular

YİKOB'lar kuruldukları günden itibaren yatırım boyutuyla merkezi idare yatırımlarını yürütmüşler ve bu nedenle bütçeleri de büyük oranda merkezi idare yatırımlarının yerine getirilmesi amacıyla gönderilen ödeneklerden oluşmuştur. Bununla birlikte YİKOB'lar 2016 yılında tüzel kişilik kazanmış ve özel bütçe imkanına sahip olmuşlardır. Yine YİKOB'lar çeşitli yasal düzenlemeler gereği aktarılan ödenekler ve hazine yardımları ile herhangi bir aracılık faaliyeti olmadan da çeşitli yatırımlar gerçekleştirilebilmektedir. Bu nedenle YİKOB'lar bütçe imkânlarıyla kısıtlı olsalar da mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamaya yönelik faaliyetleri yerine getirmeleri mümkün olmuştur. Bu nedenle YİKOB'ların sahip oldukları bütçelerinin hazırlanması ve denetlenmesi sürecinde yerel etkileri ölçebilmek adına 33 katılımcıya “*Yatırım İzleme ve koordinasyon başkanlığı (YİKOB) bütçesinin hazırlanması ve denetlenmesinde yerel temsil ve katılım süreçleri var mıdır?*” sorusu sorulmuş katılımcıların cevapları iki kategoride değerlendirilmiştir.

Tablo 17. YİKOB Karar ve Uygulama Süreçlerinde Yerel Katılıma İlişkin Bulgular

<u>Düşünceler</u>	<u>Katılımcı Sayısı</u>	<u>Kodlara Göre Katılımcı Sayısı</u>
Hayır, yerel temsil ve katılım bulunmamaktadır.	32	19VY, 6ÜY, 2ŞM, 1VL, 1MM, 1MK, 2UZ
Evet, yerel temsil ve katılım bulunmaktadır.	1	1VY
<u>Toplam:</u>	33	

Görüldüğü gibi katılımcıların hemen hemen tamamı YİKOB'ların bütçe ve denetim süreçlerinde yerel temsil ve katılım benzeri bir faaliyet ve işlem olmadığı konusunda hemfikirdirler.

Bu yönde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 1) görüşünü şu şekilde aktarmıştır;

“YİKOB’larda bütçesi ilgili müdürlüğün geçmiş yıllardaki harcama kalemi tespitleri ve gelecek yılda yapılması planlanan yatırımlar doğrultusunda hazırlanmakta ve vali’nin onayına sunulmaktadır. Bütçe hazırlama sürecine yerel katılım imkanı bulunmamaktadır.”

Yine taşra teşkilatında uygulamanın içinde yer alan bir başka katılımcı (Katılımcı 5), bütçe sürecinde taleplerin ildeki kamu kurum ve kuruluşları üzerinden gelmekle birlikte merkezi bir çerçevede nasıl şekillendiğini şu şekilde aktarmıştır;

“YİKOB bütçesi hazırlanırken;

- *Öncelikle gelecek yıl içinde elde edilecek tahmini gelirler tespit edilmekte ve tahmini toplam gelir belirlenmektedir.*
- *Gelecek yıl toplam tahmini geliri belirlendikten sonra gelecek yıl tahmini giderleri; harcama kalemleri bazında YİKOB harcama birimleri olan müdürlüklere yazı ekindeki tablolar aracılığı ile sorulmaktadır.*
- *YİKOB harcama birimlerince ilin ihtiyaçları dikkate alınarak ve ilde yer alan kamu kurum ve kuruluşları ile istişare edilerek belirlenen tutarlar tespit edilmekte ve Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğüne gönderilmektedir.*
- *Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğüne harcama birimlerince gönderilen gelecek yıl tahmini giderlerine ait tutarlar; belirlenen toplam tahmini gelirler tutarı dikkate alınarak analiz edilmekte ve gerek duyulması halinde revize edilmektedir.*
- *Son hali Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğüne verilen tahmini gelir ve gider bütçe formu; YİKOB Başkanınca paraflanmakta, il valisi tarafından imzalanarak onaylanmakta ve yazı ile Bakanlık YİKOB Dairesi Başkanlığına gönderilmektedir.*

Sonuç olarak; yukarıdaki süreçler dikkate alındığında; YİKOB bütçesinin ilde yer alan kamu kurum ve kuruluşları ile istişare edilerek il ihtiyaçları doğrultusunda hazırlandığı görülmektedir.”

Başka bir katılımcı (Katılımcı 23) ise YİKOB’ların tabi olduğu denetim sürecinin sadece merkezi idareyle sınırlı olduğunu şu şekilde anlatmıştır;

“YİKOB’lar, 30.03.2014 tarihinde gerçekleştirilen mahalli idare seçimleriyle birlikte Büyükşehir Belediyelerinin bulunduğu illerdeki İl Özel İdarelerinin tüzel kişiliği sona erdirilerek kurulmuşlardır. 2014 yılında yayımlanan YİKOB Görev Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik hükümleri gereğince iş ve işlemlerini yürütmeye başlayan YİKOB’lar başlangıçta, genel bütçe kapsamındaki idare statüsünde işlem yapmaktaydılar. 3152 sayılı Kanunun ‘Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’ başlıklı 28/A maddesi ile Büyükşehir Belediyelerinin bulunduğu illerde oluşturulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları 01.09.2016 tarihli R.G.’de yayımlanan 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 35 inci maddesindeki hükmü ile valiye bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli kurum halini almıştır. YİKOB, 5018 sayılı Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde sayılan özel bütçeli idareler arasında yer almamakla birlikte, bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması ile ilgili hususlar gereğince, 30.12.2016 tarihli ve 29934 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan YİKOB Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin Bütçenin Hazırlanması başlıklı 8.maddesi hükmüne;

- Başkanlığın hedef ve planları, birimlerin ödenek talepleri, bir önceki yıl gelir gerçekleştirmeleri çerçevesinde öngörülen gelirler ve devredecek nakit imkânları dikkate alınarak, İçişleri Bakanlığınca uygun görülecek hazine yardımı taleplerini de içerecek şekilde bütçe taslaklarına ilişkin çalışmalarını Mayıs ayının sonuna kadar tamamlar ve bütçe taslaklarını valinin imzasıyla en geç 15 Haziran tarihine kadar İçişleri Bakanlığına iletir. İçişleri Bakanlığınca uygun görülen hazine yardımı teklifleri gerekçelerini de içerecek şekilde hazırlanan bütçe vali tarafından imzalanarak yürürlüğe konulur ve bir örneği en geç Ocak ayının 15’ine kadar İçişleri Bakanlığına gönderilir.” tabi olarak işlem yapmaktadır.- YİKOB Bütçesinin denetimi; başta 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 2. ve 68. maddeleri ile 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 4., 5. ve 6. Madde hükümleri gereğince hesap iş ve işlemlerinin Sayıştay Başkanlığınca denetlenmektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 63. ve 64. Maddeleri gereğince iç denetim hükümlerine tabidir. (Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin Yönetmelikte Hüküm Bulunmayan Hususlar

başlıklı 19.maddesi; “Bu Yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde 5018 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuat hükümleri kıyasen uygulanır,” hükmüne amirdir.) Yine, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun ‘Valilerin hukuki durumları, görev ve yetkileri’ başlıklı 9. maddesinin D ve E bentleri ile ‘Valilerin teftiş ve denetleme yetkileri’ başlıklı 13. maddesi uyarınca denetime tabidir.”

Bir başka katılımcı (Katılımcı 24) YİKOB’ların kullandıkları kaynağın merkezliliğini vurgulamış ve yapısı gereği zaten yerel temsil ve katılımın olmadığını şu şekilde ifade etmiştir;

Kuruluşun bütçesinin hazırlanması ve uygulanması ile ilgili hususlar tüzel kişilik kazanması ile birlikte 2016 yılında yürürlüğe giren Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir. YİKOB’ların diğer özel bütçeli kurum ve kuruluşlardaki şekliye bir meclis, kurul, senato vb. karar organları yoktur. Gelirlerinin en büyük kısmını da İçişleri Bakanlığından gönderilen hazine yardımları oluşturur. Dolayısıyla bilindik anlamda yerel temsil ve katılım süreçlerinden bahsetmek mümkün değildir.”

Yine Bir başka katılımcı (Katılımcı 18) ise YİKOB’ların kullandıkları kaynağın büyük ölçüde merkezi yatırımlara aracılık faaliyetleri dolayısıyla kaynaklandığını vurgulamakta ve yerel alanda ise daha çok kültür varlıklarının korunması dolayısıyla oluşan kaynakların kullanılması ile oluşturduğunu şu şekilde ifade etmiştir;

“1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 273’üncü maddesine göre YİKOB’ların idaresi vali ya da görevlendireceği vali yardımcısı tarafından yapılmaktadır. Bu nedenle yerel ihtiyaçlar yerel yönetim birimleri aracılığı ile olmasa da vali ya da vali yardımcısı tarafından uygulamaya yansıtılmaktadır. Diğer taraftan YİKOB’lar tarafından gerçekleştirilen iş ve işlemlerin büyük çoğunluğu merkezi idarenin ildeki temsilcisi olan il müdürlüklerinden gelen taleplerden oluşmaktadır. Bu nedenle YİKOB’lar mevcut durumda il müdürlüklerinin sundukları hizmetlerin gerçekleştiricisi konumundadırlar. YİKOB’ların yerel yönetim birimleriyle en fazla birlikte çalıştığı alan kültür varlıklarının korunmasına ilişkin projelerin uygulanmasıdır. Bu projeler YİKOB’lar ile paylaşılmakta uygun görülen projeler mevzuatına göre % 95’ine kadar desteklenmektedir. Bu çalışmaların kaynağını emlak vergileri ile birlikte tahsil edilen Kültür Varlıklarını Koruma Katkı Payı oluşturmaktadır.”

Yine bu yönde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 30) YİKOB'ların mevcut yapısında yerel temsil ve katılım bulunmamasının yerelde hizmet üretmesiyle uyuşmadığı yönündeki görüşünü şu şekilde ifade etmiştir;

“Hayır bulunmamaktadır. YİKOB'ların en büyük eksiklerinden biri de budur. Tüzel kişiliği ve özel bütçesi var, yerelde hizmet üretiyor, ancak yerel temsil yok.”

Katılımcılardan biri (Katılımcı 26) ise yerel temsil olmadığı gibi YİKOB yöneticilerinin hazırladıkları bütçenin bile dikkatte alınmadığını, YİKOB bütçesinde talep edilen ile sonrası gerçekleşen bütçe arasında fark olduğunu ve İçişleri Bakanlığı tarafından gönderilen ödeneklerin belirlenen miktarda olmadığı yönündeki düşüncesini şu şekilde ifade etmiştir;

“YİKOB Bütçesi tamamıyla merkezi idarenin taşra teşkilatı olan vali koordinasyonunda hazırlanmaktadır. Bütçe oluşturma süreci tamamen ihtiyaçlar dahilinde YİKOB'un kendi bünyesinde hazırlanmakla birlikte gelen ödenekler bu bütçeyle uyuşmamaktadır.”

Katılımcılardan 1'i ise YİKOB'ların yerel faaliyet gösteren kurumsal yapılar olmaları dolayısıyla YİKOB'ların bütçe hazırlama ve uygulama süreçleri üzerindeki etkisini yerel etki olarak değerlendirerek bu soruya olumlu cevap vermişlerdir.

Bu yönde cevap veren katılımcılardan biri (Katılımcı 21) düşüncesini şu şekilde aktarmıştır;

“Evet. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı bütçesinde hangi bütçe tertibinde ne kadar tahmini bütçenin ihtiyaç olduğu ve ilgili bütçe taslağı yerelde başkanlık tarafından oluşturularak İçişleri Bakanlığı'na gönderilmektedir. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının bütçelerinin hazırlanması, idaresi ve kontrolü, hesap ve kayıtların oluşturulması ile raporlanmasında kullanılacak muhasebe standartları Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde gösterilen usul ve esaslara göre gerçekleşir. Başkanlık bütçeleri oluşturulurken bütçesi; gider kısmı, başkanlıkta bulunan harcama birimlerinin sonraki mali yılda gerçekleştireceği gider tahminlerine göre; gelir bölümü ise başkanlığın sonraki yılın gelir tahminlerine ve İçişleri Bakanlığınca gönderilecek olan hazine yardımlarına uygun olarak oluşturulur. Başkanlık bütçesi valinin onayı sonrası tamamlanır.”

4.8.1.7.YİKOB'ların Münhasıran Sahip Oldukları Yetkiye İlişkin Bulgular

YİKOB'ların büyükşehirlerde İl Özel İdarelerinin kapatılması sonrası boşluğu doldurmak üzere kurulmuş yapılar olduğu gerek literatürde gerekse siyasiler ve idareciler tarafından çoklukla ifade edilmiştir. Bunula birlikte özellikle YİKOB'lara verilen tüzel kişilik ve özel bütçe imkânıyla birlikte Türk İdare yapısında daha önce uygulaması ve örneği olmayan bir yapı ortaya çıkmıştır. Yine mevzuat gereği aktarılan çeşitli harç ve paylar ile kırsal alana yönelik bir kısım projelerin (KIRDES) uygulayıcıları olmaları ve bütçelerine koyulan hazine yardımlarının imkan vermesi halinde YİKOB'lar aracılık faaliyeti dışında kendi imkanlarıyla da yatırım yapma yetkisine kavuşmuşlardır. Ancak burada üzerinde durulması gereken konu YİKOB'ların getirdikleri faaliyetlerin karar ve uygulama süreçlerinde ne oranda yetkili oldukları ve kendilerine ait münhasır bir yetki alanının var olup olmadığı; bir başka anlatımla faaliyetleri üzerindeki bağımsız karar ve hareket edebilme alanının bulunup bulunmadığıdır. Bu amaçla 33 katılımcıya *“YİKOB'lar faaliyetlerinde hangi ölçüde kendi başına karar alma ve uygulama gücüne sahiptir?”* sorusu sorulmuştur. Bir katılımcı görüş beyan etmemiş görüş beyan eden 33 katılımcının görüşleri 2 kategori altında değerlendirilmiştir

Tablo 18. YİKOB'ların Münhasıran Sahip Oldukları Yetkiye İlişkin Bulgular

<u>Düşünceler</u>	<u>Katılımcı Sayısı</u>	<u>Kodlara Göre Katılımcı Sayısı</u>
YİKOB'lar merkezi yatırımlara aracılık faaliyeti dışında kendi öz bütçesiyle yapacakları yatırımlarda karar ve uygulama gücüne sahiptir.	30	19VY, 4ÜY, 2ŞM, 2UZ, 1VL, 1MM, 1MK,
YİKOB'lar kendi başına karar alıp uygulama gücüne sahip değildirler.	2	1VY, 1ÜY
Görüş beyan etmeyen	1	ÜY
<u>Toplam:</u>	33	

Katılımcıların büyük çoğunluğu (30 katılımcı) YİKOB'ların bakanlık ve diğer merkezi idare yapılarının taşrada yerine getirdiği yatırımlar dışındaki yani kendi bütçeleri ile gerçekleştirecekleri faaliyetleri için inisiyatif kullanabileceklerini belirtmişlerdir. Bir başka anlatımla YİKOB'lar bütçelerinde tahsissiz para varsa bu inisiyatif mümkün olabilmektedir. Yine çeşitli kanunlar gereği ayrılan payların kullanılması karar alma ve uygulama gücüne sahip olduklarını belirtmişlerdir.

Bu yönde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 18) düşüncesini şu şekilde belirtmişlerdir;

“YİKOB'lar tarafından gerçekleştirilen kamu yatırımlarının çok büyük kısmını diğer kurumların il müdürlüklerinden gelen yatırım projeleri oluşturmaktadır. Bu projeler için fiziki ve hukuki anlamda değerlendirme yapılmakla birlikte uygulamada yerindelik yönünden bir görüş oluşturulmamakta, il müdürlüklerinin talebine uygun olarak projeler

tamamlanmaktadır. Hazine yardımı olarak gelen nakitin kullanımında ise YİKOB daha önce hazırladığı bütçesine uygun olarak yatırımlarını gerçekleştirmektedir. Merkezi idare tarafından yol yapımı ve diğer kırsal altyapı ihtiyaçlarının karşılanması için belli işlere özel olarak gönderilen ödenekler de yine YİKOB tarafından projelendirilerek uygun görülen şekilde kullanılmaktadır.”

Bir başka katılımcı (Katılımcı 31) düşüncesini şu şekilde ifade etmektedir;

“YİKOB’lar öz bütçeleri ile yapılan harcamalarda il Valisinin bilgisi ve talimatları doğrultusunda hareket etmekte iken, diğer kurumlar adına yapılan yatırımlarda genelde karar alma gücü bulunmamaktadır. Projeler ve yaklaşık maliyetler YİKOB lara bir üst yazı ile YİKOB’lara gelmekte, bu doğrultuda ihale ve kontrollük süreci başlamaktadır.”

Yine aynı yönde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 16) düşüncesini şu şekilde ifade etmiştir;

“Büyükşehirlerdeki valilikler bünyesinde kurulan YİKOB’lar, İl Özel İdarelerinin görev ve yetkilerinin güncelleştirildiği yerel niteliklere haizdir. Tüm faaliyetlerinde kendi kendine karar alma ve uygulama gücüne sahip olup, diğer kurumlar adına yürütülen faaliyetlerde (Milli Eğitim Bakanlığı’na bağlı okul inşaatları vb.) karar alma gücü sınırlıdır.”

Bir başka katılımcı (Katılımcı 22) ise YİKOB’ların faaliyetlerinde kendilerine ait yetki alanı içerisinde temel karar verici unsurun vali olduğu ve valilerin YİKOB’un bütçe süreçlerine olan etkisini ile birlikte belirtmekte ve düşüncesini şu şekilde ifade etmektedir;

“Mevzuatımızda geçen “Valiye bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur” ibaresi ile “YİKOB Başkanı Validir” ibaresi çerçevesinde bakıldığında başkanlığımızın faaliyet, çalışma, yatırım ve hizmet alanlarındaki kararların neredeyse %100’ü valinin uygun görüşü ve YİKOB Başkanının onayı doğrultusunda alınmaktadır. Mevzuat gereği YİKOB bütçesinin vali onayına istinaden yürürlüğe girmesi bu noktada önemli bir kriterdir. Bunun yanı sıra periyodik hizmet ve faaliyetler ise ilgili müdürlükler tarafından yerine getirilmekte olup, özellikle YİKOB kaynaklarından yapılacak harcama noktasında YİKOB başkanın onayı alınmaktadır. Merkezi idarelerin YİKOB’lar aracılığı ile yürüttükleri

faaliyetlerde ise ilgili faaliyet veya yatırımın uygulanması noktasında bakanlık onayı ve yatırım programında yer alıyor olmasından ve ödeneğinin ilgili bakanlığınca veya merkezi idare tarafından sağlanıyor olmasından dolayı YİKOB dahil olmamaktadır.”

Bir başka katılımcı (Katılımcı 33) YİKOB’ların inisiyatif gücünü, bütçe ve personel sınırlılıklarını belirterek şu şekilde ifade etmiştir;

“1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 273.maddesinin 6.paragrafında belirtilen yetki ve görevler incelendiğinde YİKOB’ların mevzuat açısından karar alma ve uygulama ile ilgili maddi imkanları ve yeterli, nitelikli personeli dışında herhangi bir engeli bulunmadığı görülmektedir.”

Yine uygulama içinde yer alan bir katılımcı (Katılımcı 20) YİKOB’ların inisiyatif kullanabilecekleri bütçelerin oldukça sınırlı olduğunu şu cümleler ile ifade etmiştir;

“Tabi olduğu ve diğer kurumlar adına yaptıkları işler karşılığında tabi olduğu mevzuat hükümleri kapsamında karar verme yetisine sahiptir. Yani aracılık faaliyetlerinde herhangi bir inisiyatif söz konusu değildir. Açıkçası bütçelerinin de tamamına yakını bu aracılık faaliyetleri dolayısıyla aktarılan kaynaktan oluşur.”

Yine aynı şekilde görüş belirten bir katılımcı (Katılımcı 21) düşüncesini şu şekilde ifade etmiştir;

“Bu konunun iki boyutu bulunmaktadır. İlk olarak genel olarak YİKOB’lar öz gelir olarak hazine yardımlarına dayanmaktadır. Dolayısıyla hazine yardımlarının parasal olarak kayda değer olması lazımdır ki YİKOB kendi başına yol ve bunun gibi yatırımları gerçekleştirebilir. Ancak bu sınırlıdır ve daha çok cari harcamalarda kullanılmaktadır. Bununla birlikte YİKOB bütçesinin %90’dan fazlası merkezi idare yatırımlarının gerçekleşmesi amacıyla gönderilen ödeneklerden oluşmaktadır bu ödeneklerin harcanması şarta bağlı yani ne amaçla gönderildiyse o iş için kullanılır.”

Mülakat gerçekleştirilen bazı katılımcılar yukarıda belirtilen düşünceler doğrultusunda YİKOB’ların kendilerine ait bütçeleriyle imkan dahilinde inisiyatif gücüne sahip olmakla birlikte ayrıca mevzuatla belirlenmemiş ancak uygulama süreci içerisinde emir ve genelgeler aracılığıyla YİKOB’ların inisiyatif gücünü azaltan, sınırlayan uygulamalar dolayısıyla bu

yetkinin kullanılmasının oldukça zorlaştığını belirtmişlerdir. Bu yönde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 5) durumu şu şekilde ifade etmiştir;

“YİKOB’lar faaliyetlerinde; Bakan onaylı genelgedeki limitlerin altında kalan tutarlarda YİKOB Başkanı ve il valisinin onayı ile her türlü iş ve işlem kendi başına karar alabilme ve uygulama gücüne yüksek oranda sahiptir. Bahse konu genelgedeki limitler üzerinde ise Bakanlık Makamından ön izin onayı alınmaktadır.”

Yine aynı şekilde bir başka katılımcı (Katılımcı 14) görüşünü şu şekilde ifade etmiştir;

“Temel konularda bakanlık vesayet yetkisini kullanmakta olup, detay konularda ödenek olması halinde bazı işlerde kendi başına sınırlı düzeyde kararlar alabilmektedir. Ancak bu harcamalarda da bakanlığın koyduğu üst limitlere uyulmak zorundadır.”

Ancak katılımcılardan biri (Katılımcı 8) ilgili mevzuat gereği YİKOB’ları inisiyatif gücü bulunmakla birlikte YİKOB’lara gönderilen hazine yardımları neticesinde kendilerine ait olması gereken bütçe olanaklarıyla yapacakları işlerin bile konu ve yerlerinin İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenebildiğini bu nedenle inisiyatif alanın oldukça sınırlı olduğunu şu şekilde ifade etmiştir;

“YİKOB’lar daha çok merkezi idarenin yatırımlarını yatırımcı kuruluşun talepleri doğrultusunda yerine getirmektedir. Bunun dışında İçişleri bakanlığı gönderdiği ödeneklerde yer ve konu bazlı göndermektedir. Ancak maden payı ve kültür tabiat varlıkları payı gibi ayrılan ödenekler ile kendisine ait parasında inisiyatif kullanılabilir.”

Katılımcılardan 2’si ise YİKOB’ların kendilerine ait bir inisiyatif alanları olmadığını ve tamamen bakanlık emir ve talimatlarını yerine getiren yapılar olduklarını belirtmişlerdir.

Bu yönde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 25) düşüncesini şu şekilde ifade etmiştir;

“YİKOB’lar esasen merkezi yatırımlara aracılık yapmak üzere oluşturulmuş yapılardır ve bu yatırımların takibini yaparlar. Bu nedenle merkezi idarenin kararlarını yerine getirirler.”

Görüşme gerçekleştirilen bir katılımcı ise görüş belirtmemiştir.

4.8.1.8. YİKOB'lar Üzerinden Gerçekleşen Merkezi İdare Yatırımlarında YİKOB'ların İnisiyatif Gücüne İlişkin Bulgular

YİKOB bütçelerinin büyük bölümünü merkezi idare yatırımlarına aracılık faaliyetleri oluşturmaktadır. YİKOB'lar tarafından yürütülen bu faaliyetlere konu bakanlık yatırımlarının ağırlığı iller arasında değişmekle birlikte İçişleri Bakanlığı yatırımları ile Milli Eğitim bakanlığı yatırımlarının oldukça ağırlıklı oldukları görülmektedir. Bununla birlikte YİKOB'ların işlev ve idari yapı içindeki işlevini anlayabilmek için merkezi idareye ait bile olsa yatırımlar hayata geçirilirken YİKOB'ların gerçekleştirecek olan yatırımlar üzerindeki etki oranı önem taşımaktadır. Bir başka anlatımla YİKOB'lar örneğin bir okul yapılacağına okulun yerinin seçildiği alan hakkında x mahallesinde değil de y mahallesinde ihtiyaçtır ya da okulun yapılacağı bölge dikkate alındığında derslik sayısı 40 değil 50 olması gerekir gibi müdahaleleri yapabilmekte midir? Bu soruların cevabı bize YİKOB'ların sahip olduğu yönetim ve personel kapasitesini il ölçeğinde gerçekleştirecek yatırımlara yansıtıp yansıtamadığı ve YİKOB'larda oluşan bilgi ve kurumsallaşma sürecinin merkezi idare yatırımları üzerinde münhasır bir güç oluşturup oluşturmadığı ortaya çıkarılmaya çalışılacaktır. Bu amaçla 33 katılımcıya “*YİKOB'ların aracılık ettiği merkezi idare yatırımlarında yerel şart ve ihtiyaçlara uygunluk vb. nedenlerle müdahale imkânı var mıdır?*” 3 katılımcı görüş bildirmemiş görüş bildiren 30 katılımcının görüşleri 2 kategoride değerlendirilmiştir.

Tablo 19. YİKOB'lar Üzerinden Gerçekleşen Merkezi İdare Yatırımlarında YİKOB'ların İnisiyatifine İlişkin Bulgular

<u>Düşünceler</u>	<u>Katılımcı Sayısı</u>	<u>Kodlara Göre Katılımcı Sayısı</u>
YİKOB'lar aracılığıyla gerçekleştirilen merkezi idare yatırımlarına YİKOB'lar tarafından müdahale imkanı bulunmaktadır.	17	11VY, 3ÜY, 1VL, 1ŞM, 1UZ
YİKOB'lar aracılığıyla gerçekleştirilen merkezi idare yatırımlarına YİKOB'lar tarafından herhangi bir müdahale imkânı bulunmamaktadır.	13	9VY, 1ÜY, 1MM, 1ŞM, 1UZ
Görüş beyan etmeyen	3	2ÜY, 1MK
<u>Toplam:</u>	33	

33 Katılımcıdan 17'si bakanlık ve diğer merkezi idare yatırımları üzerindeki YİKOB'un çeşitli şekillerde az veya çok etki edebilme güç ve kapasitesine sahip olduğunu ifade etmişlerdir. Bununla birlikte 13 katılımcı ise YİKOB'ların merkezi idare yatırımları üzerinde herhangi bir şekilde etkisi olmadığını ve tek işlevlerinin kendilerine gönderilen projenin hayata geçirilmesinden ibaret olduğu yönünde görüş ifade etmişlerdir. Uygulayıcıların yoğunluğunu oluşturduğu bu iki sonucun birbirlerine yakın olmasında özellikle iller arasındaki yönetim ve uygulama farklılığının neden olduğu görülmektedir.

Yukarıda açıklandığı şekilde 17 katılımcı YİKOB'ların merkezi idare yatırımları üzerindeki etkisini kabul etmektedirler. Bu yönde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 18) YİKOB'ların merkezi idare yatırımları karşısında teknik ve hukuki duruma uyguladığı denetim imkânı da veren müdahale gücüne sahip olabildiğini ancak işin yerindeliğine ilişkin müdahale imkanının bulunmadığı yönündeki görüşünü şu şekilde ifade etmiştir;

“YİKOB’ların gerçekleştirdiği kamu yatırımlarında Bakanlık tarafından yayınlanan genelgeye istinaden bazı denetim imkanları bulunmaktadır. Bu denetim, işin projesinin yerel şartlara ve usulüne uygun düzenlenip düzenlenmediğini, işin yapılacağı arazi ile ilgili hukuki problem bulunup bulunmadığını ve iş ile ilgili altyapı imkanlarının sağlanıp sağlanmadığını kapsar, işin yerindeliği ile ilgili bir denetim YİKOB’lar tarafından yapılmamaktadır.”

Katılımcılardan tarafından üzerinde durulan bir başka durum ise YİKOB’ların kendileri aracılığıyla gerçekleştirilen merkezi idare yatırımlarına müdahale imkanının bulunduğu bunu etkileyen unsurun YİKOB’lar taflanından gerçekleştirecek işin ihale süreci öncesinde YİKOB’a ilgili merkezi idare kuruluşu tarafından tüm iş ve işlemlerinin gerçekleştirilmek üzere bırakılan yatırım işleri için daha çok geçerli olduğudur. Bazen merkezi idare kuruluşlarının yatırımlarını yerine getirirken daha önce hazırlanmış proje ve ihale dokümanını YKOB’a göndererek yatırımı gerçekleştirdiği, bazen ise proje ve ihaleye ilişkin her türlü dosya ve işlemin YİKOB’lar tarafından gerçekleştirildiği görülmektedir. Eğer ilgili YİKOB yatırım ile ilgili projeyi kendisi hazırlayacak ise müdahale imkânı daha kolay olmaktadır. Bu yönde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 8) görüşünü şu şekilde ifade etmiştir;

“Evet YİKOB’un gerçekleştirilen yatırımlara müdahale imkanı bulunmaktadır. Özellikle proje ve ihale süreci YİKOB tarafından yapılan yatırımlarda.”

Yine katılımcılardan bazıları bu müdahale imkânının aslında il çapında merkezi idare kuruluşlarının sonraki yılda gerçekleştireceği yatırımlar yani yatırım programına alınacak işler için zaten en başından alındığını belirtmektedirler. Bu yönde görüş belirten katılımcıların belirttikleri temel husus bakanlıkların taşra teşkilatlarının yatırım programlarına alacakları işeri YİKOB’un da bağlı olduğu il valisinin onayı ile bazen de talimatları ile yatırım programlarına koymaları oluşturmaktadır. Bu şekilde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 32)düşüncesini aşağıdaki şekilde ifade etmiştir;

“Kısmen hayır, kısmen evet. Şöyle ki; Merkezi idare kuruluşlarının YİKOB’lar aracılığı ile il/ilçe merkezlerinde yapacağı üst yapı yatırımları ilgili merkez birimi ile taşra teşkilatı tarafından ihtiyaç tespiti ve planlama doğrultusunda yatırım programına alınmakta ve bazen proje hizmet alım süresi, bazen de ihale süreci ile birlikte Başkanlığımız işe dahil olarak işi tamamlamaktadır. Diğer taraftan İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülen KIRDES vb. projelerde ise başkanlığımız

tarafından ihtiyaçlar tespit edilerek valinin onayı doğrultusunda bakanlık ile koordineli bir şekilde yerine getirilmekte ve dönemler halinde bakanlığa raporlanmaktadır.”

Aynı yönde görüş belirten başka bir katılımcı da (Katılımcı 29) ilgili yatırımın planlama aşamasında vali tarafından etki edilebildiğini belirtmekle birlikte aynı zamanda ilgili projenin uygulama döneminde de müdahale imkânının bulunduğunu şu şekilde ifade edilmiştir;

“Aslında evet bu oluyor, ilk olarak zaten il ölçeğinde hangi bakanlığın olursa olsun yatırım programına alınan yatırımlardan valinin bilgisi ve etkisi olmaktadır. Yani daha yatırım başlamadan etkisi oluyor ikinci olarak ise eğer gerek görülürse vali tarafından yine müdahale mümkün olmaktadır.”

Bir başka katılımcı (Katılımcı 30) YİKOB’lar aracılığıyla gerçekleştirilen merkezi idare yatırımlarına etki etmede en önemli unsurun, YİKOB bütçesinde kendisine ait paranın bulunması olduğunu belirtmektedir. Buna göre eğer merkezi idare yatırımına müdahale sonrası yatırımın yaklaşık maliyeti yani ihale bedeli artacaksa ve YİKOB bu artışı kendi bütçesinden karşılayacak durumda ise müdahale daha kolay olmaktadır. İkinci olarak ise valilerin kişisel etki kapasitesi belirtmiştir. Katılımcı bu durumu aşağıdaki şekilde ifade etmiştir;

“Valilerimizin etkileri olmaktadır. Valilerin müdahale gücünü iki etmen etkilemektedir eğer ilki ve en önemli unsuru YİKOB’un bütçe imkanlarıdır eğer ilgili YİKOB bütçe açısından kendine ait kaynağı varsa ilde gerçekleşecek yatırıma müdahale imkanı daha kolay olmaktadır. Eğer müdahale neticesinde ilgili yatırımın maliyeti artacak ve ilgili YİKOB tarafından karşılanacak ise daha kolay müdahale mümkündür. İkincisi ise ikna gücü olarak açıklayabilirim.”

Görüşme gerçekleştirilen 13 katılımcı ise YİKOB’ların merkezi idare kuruluşlarının aracılık faaliyetleri sonucu gerçekleştirdikleri yatırımlara herhangi bir müdahale gücü olmadığını belirtmişlerdir.

Bu yönde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 23) YİKOB’ların ancak kendi bütçeleriyle gerçekleştirdikleri işlere müdahale imkânı olduğunu ancak bakanlıkların gerçekleştirdikleri yatırımlar hakkında herhangi bir tasarrufları olamayacağı yönündeki düşüncesini şu şekilde ifade etmiştir;

“YİKOB’ların İçişleri Bakanlığı tarafından doğrudan kendisine gönderilen KIRDES, hükümet konağı vb. ödeneklerle ilgili yerel şart ve ihtiyaçlara uygunluk vb. nedenlerle müdahale imkânı bulunmaktadır. Ancak diğer merkezi idare yatırımları (Milli Eğitim, Emniyet, Jandarma, Sağlık vb.) ilgili müdürlüklerin ihtiyaç listesi ve Bakanlıklarının usul ve esasları doğrultusunda yapılmakta olup, müdahale imkânı bulunmamaktadır.”

Yine görüşme gerçekleştirilen bir başka katılımcı (Katılımcı 7) yatırımlara aracılık faaliyetinde YİKOB’un temel işlevinin; ihale, yatırım takip ve izlemeden ibaret olduğu herhangi bir müdahale yetkisi olmadığı yönündeki düşüncesini şu şekilde ifade etmiştir;

“YİKOB, Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının başkanlığa aktardığı kaynaklarla illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini ve bunların gerektirdiği tüm iş ve işlemleri yürütür ve izler. Ancak bu proje ve yatırımlara direkt müdahale imkanı yoktur.”

Görüşme gerçekleştirilen 3 katılımcı ise görüş beyan etmemiştir.

4.8.1.9. YİKOB’ların Aracılık Yaptığı Merkezi İdare Yatırımlarında Yatırım Öncesinde YİKOB’lara Bilgilendirme Yapılıp Yapılmadığına İlişkin Bulgular

YİKOB’ların bütçelerinin büyük kısmını ve faaliyetlerinin büyük çoğunluğu bakanlıkların ve diğer merkezi idare kuruluşlarının yatırımlarına aracılık faaliyeti oluşturur. Bununla birlikte merkezi idare kuruluşlarının bu yatırımlar için YİKOB’lara ödenek aktarmadan önce ilgili YİKOB ile herhangi bir iletişim kurulup kurulmadığı veya YİKOB aracılığıyla yerine getireceği yatırım için ilgili YİKOB’dan bir onay alınıp alınmadığını tespit edebilmek amacıyla 33 katılımcıya *“Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının YİKOB’lar aracılığıyla gerçekleştirecekleri yatırımlar için YİKOB’lara ödenek aktarmadan önce İçişleri Bakanlığı veya valiliklerden görüş alınmakta mıdır?”* sorusu sorulmuş 3 katılımcı görüş belirtmezken 30 katılımcının cevapları 3 kategoride değerlendirilmiştir.

Tablo 20. YİKOB’ların Aracılık Yaptığı Merkezi İdare Yatırımlarında Yatırım Öncesinde YİKOB’lara Bilgilendirme Yapılıp Yapılmadığına İlişkin Bulgular

<u>Düşünceler</u>	<u>Katılımcı Sayısı</u>	<u>Kodlara Göre Katılımcı Sayısı</u>
Hayır bilgi verilmemektedir.	27	17VY, 4ÜY, 2ŞM, 2UZ, 1MM, 1MK
Kısmen bilgi verilmektedir.	3	1VL, 1ÜY, 1VY
Görüş belirtmeyen	3	2VY, 1ÜY
<u>Toplam:</u>	33	

Katılımcılardan 27’si bakanlık ve bakanlıklara bağlı veya ilgili merkezi idare kuruluşlarının büyükşehirlerde YİKOB aracılığıyla yerine getirdikleri yatırımlarda yatırım kararı verilmesinden önce ilgili YİKOB’dan bilgi veya izin alınması gibi bir uygulamanın olmadığını belirtmişlerdir.

Bu yönde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 5) tespitini şu şekilde açıklamaktadır;

“Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; YİKOB’lar aracılığıyla gerçekleştirecekleri yatırımlar için YİKOB’lara ödenek aktarmadan önce İçişleri Bakanlığı veya valiliklerden görüş almak zorunda olmadıkları için yetkileri dahilinde, genelde bilgilendirme yapmak suretiyle, ödeneklerini direkt olarak Başkanlığımız hesaplarına aktarabilmektedirler.”

Yine aynı yönde görüş belirten bir katılımcı (Katılımcı 18) ise tespitini şu şekilde ifade etmiştir;

“YİKOB’lar aracılığıyla gerçekleştirilecek yatırımlarda, Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarından görüş alma uygulaması bulunmamaktadır. Bakanlıklar ve diğer merkezi idare

kuruluşları ilgili YİKOB'a kendi yatırım programlarına uygun olarak ödenek aktarmaktadır.”

Yine bir katılımcı (Katılımcı 32) yasal mevzuat gereği böyle bir yükümlülüğün olmaması dolayısıyla bilgi verilmediği veya izin istenmediğini şu şekilde açıklamaktadır;

“Hayır görüş alınmamaktadır. Merkezi idare kuruluşları İçişleri Bakanlığı ile Mülga Maliye Bakanlığı arasında imzalanan Usul ve Esaslar doğrultusunda YİKOB’lar aracılığı ile yürütülen yatırımları için bakanlık onayı ile taahhüt edilen ödenekleri hakkeş karşılığı YİKOB’lara aktarmaktadır.”

Başka bir katılımcı (Katılımcı 33) da aynı şekilde YİKOB’ların aracılık ettiği merkezi idare yatırımlarında sürecin nasıl işlediğini şu şekilde açıklamaktadır;

“Söz konusu yatırımlarla ilgili süreçler, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığınca düzenlenip yürürlüğe giren Bakanlıklar ve Diğer Merkezi İdare Kuruluşlarının YİKOB’lar Aracılığıyla Yapacakları İşlerin Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar çerçevesinde yürütülmesi gerekmektedir. Kısaca özetlemek gerekirse, yatırımcı bakanlık/kurum yatırım programına aldığı işlerden YİKOB aracılığı ile yapılacakların ödeneklerini bakan onayı ile belirler. Onay çerçevesinde belirlenen ödenekler idarelerin bütçelerinde farklı fonksiyonel kodlu tertiplerde yer alır. Bütçe aşaması gerçekleştikten sonra yatırımcı kurum ilgili YİKOB’a yapılacak yatırımla ilgili bilgi ve belgeleri gönderir ve ihale sürecinin başlatılmasını talep eder.”

Görüşme gerçekleştirilen 3 katılımcı ise merkezi idare yatırımlarının YİKOB’lar aracılığıyla yerine getirilmesinde yatırım için ödenek gönderilmesinden önce YİKOB’lara bilgi verilmesi için açık bir kural ya da standart uygulama olmadığını, haber verilmeyebildiği gibi çoğu yatırım için sözlü bilgilendirmenin olduğu yönünde görüş belirtmişlerdir.

Bu yönde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 8) YİKOB’un aracılık ettiği yatırımlarda yatırımcı merkezi idare kuruluşu tarafından sözlü bilgilendirme yapıldığı gibi bazı durumlarda da YİKOB’ların merkezi idarenin yerine getireceği yatırımı gerçekleştirmek üzere talepte bulunduğunu şu şekilde ifade etmiştir;

“Bu alanda belirlenmiş uygulama veya kural bulunmamaktadır. Çoğu zaman sözlü olarak yapılmaktadır. Bazen de sorulmuyor. Hatta bazı durumlarda YİKOB merkezi idarenin yapacağı bazı yatırımları yerine getirmek için kendisi gönüllü oluyor.”

Görüşme gerçekleştirilen 3 katılımcı ise görüş belirtmemiştir.

4.8.1.10. YİKOB İdaresinde Yetki Genişliği ile ilgili Bulgular

YİKOB’ların yerine getirdiği işlev ve Türk idari yapısındaki yerini anlamak açısından kritik önem taşıyan bir başka unsur ise YİKOB’ların bağlı olduğu makam olan valilerin sahip olduğu yetki genişliği gücünü YİKOB idaresinde ne ölçüde kullanabildiğidir. Valiler YİKOB’lara fiili olarak başkanlık edebileceği gibi bir vali yardımcısını da YİKOB başkanı olarak görevlendirebilmektedir. Her halükarda il yönetiminin başı olarak vali YİKOB idaresine birinci derce etki eden unsurdur. Bununla birlikte valiler Türk idari yapısı içerisinde, yetki genişliğini kullanabilen tek makamdır. Yetki genişliği ise; valinin merkeze sormadan karar alabilme ve uygulama gücüdür. Konun bir başka yönü ise YİKOB’ların tüzel kişiliğe sahip ve özel bütçe sahibi kuruluşlar olmalarıdır, bu yönüyle de valilerin yetki genişliğini daha rahat kullanabilecekleri bir alan oluşturmaktadır. Bu nedenle valilerin özellikle ilin ihtiyaçlarını gidermede bu yetkiyi kullanarak YİKOB imkanlarından ne ölçüde yararlandıkları önem taşımaktadır. Yine ayrıca valilerin yetki genişliğini YİKOB faaliyetlerinde ne ölçüde kullanabildikleri aynı zamanda YİKOB’ların yereldeki durumlarını yani bir tür yerelde merkezileşme ya da yeni bir merkezileşme örneği oluşturup oluşturmadıklarını anlama açısından da önem taşımaktadır. Bu amaçla 33 katılımcıya *“Valinin başında olduğu YİKOB’ların valilerin sahip olduğu yetki genişliği ilkesine göre idare edildiğini düşünüyor musunuz?”* sorusu sorulmuştur. 1 katılımcı görüş beyan etmemiş, görüş beyan eden 32 katılımcının görüşleri 3 kategoride değerlendirilmiştir.

Tablo 21. YİKOB İdaresinde Yetki Genişliği ile ilgili Bulgular

<u>Düşünceler</u>	<u>Katılımcı Sayısı</u>	<u>Kodlara Göre Katılımcı Sayısı</u>
YİKOB'lar valiler tarafından yetki genişliği ilkesine uygun olarak idare edilmektedir.	18	12 VY, 2ŞM, 2UZ, 1ÜY, 1MK
YİKOB'ların idaresinde valiler tarafından yetki genişliği ilkesi kısmen uygulanmaktadır	7	3ÜY, 2VY, 1VL, 1MM
YİKOB'lar valiler tarafından yetki genişliğine uygun olarak idare edilmemektedir.	7	6VY, 1ÜY,
Görüş beyan etmeyen	1	ÜY
<u>Toplam:</u>	33	

Katılımcılardan 18'i valilerin YİKOB'ları idarini yetki genişliği ilkesine uygun olarak gerekli karar ve inisiyatif güçlerini kullanarak görev ifa ettiklerini belirtmişlerdir.

Bu yönde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 24) düşüncesini şu şekilde açıklamıştır; *“YİKOB'ların kuruluş ve çalışma mevzuatları incelendiğinde görev ve sorumluluklarının da geniş olduğu görülmektedir. Bu duruma Sayın Valilerimizin YİKOB'ların başında olmalarını da göz önüne aldığımızda hem görev ve sorumluluk hem de yetki genişliği noktasında bu denli kabiliyetli başka bir örnek bilmediğimi ifade etmek isterim. YİKOB'lar özellikle kendilerine tahsis edilen bütçelerin kullanılmasında, yatırıma dönüştürülmesinde veya bir ihtiyacın giderilmesinde merkezi idare adına çok hızlı karar alabilen ve uygulayabilen kurumlardır.”*

Yine aynı yönde görüş bildiren bir başka katılımcı (Katılımcı 7) ise düşüncesini şu şekilde ifade etmiştir;

“YİKOB, Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının Başkanlıktan talep ettiği faaliyetleri uygulamasının yanısıra; valinin talimatıyla, ilin ihtiyaçları çerçevesinde gerektiğinde her türlü yatırım ve hizmetleri yerine getirebilmek amacıyla, kamu kurum ve kuruluşlarıyla, diğer tüzel kişilerle ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapar ve ortak projeler yürütür.”

Bir başka katılımcı (Katılımcı 14) YİKOB'ların yerine getirdikleri faaliyetlerin yerelde ve mahalli ihtiyaçları da karşılamaya yönelik olması dolayısıyla YİKOB'ların yerine getirdikleri

işlevin yetki genişliği içerisinde aranması gerektiği yönündeki düşüncesini şu şekilde ifade etmiştir;

“YİKOB’lar yerine getirdiği işlev bakımından bir mahalli idare biriminden ziyade yetki genişliğinin bir tezahürü gibi izlenim uyandırmaktadır.”

Bir başka katılımcı (Katılımcı 5) ise YİKOB kadrolarına vali tarafından merkezi idare kuruluşlarındaki personelin atanmasını yetki genişliği ilkesinin uygulaması olarak göstermekte ve düşüncesini şu şekilde ifade etmektedir;

“Evet. Yetki genişliğine uymaktadır. Buna örnek olarak; 6360 Sayılı Kanun’da yer alan ve 8. maddede belirtilen il valisinin ilde yer alan yatırımlara müdahale hakkı ve aynı kanunun ilgili maddesinde bulunan “Gerektiğinde valilik, kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın ihtiyaç durumuna göre uzman, sözleşmeli personel ve memurları bu başkanlıklarda görevlendirmeye yetkilidir.” hükmü gösterilebilir.”

Bir başka katılımcı (Katılımcı 32) ise özellikle yerel yönetimlerin halkın ihtiyaçlarını karşılamadığı noktada YİKOB’un devreye girerek, valilerin sahip oldukları yetki genişliği ilkesinden kaynaklanan yetkilerini kullanabileceğini ve ihtiyaç konusu faaliyeti yerine getirmesi bakımından, YİKOB’ların bu yetki temelinde hareket edebildiği yönündeki düşüncesini şu şekilde ifade etmiştir;

“Evet. Valilerin yetki genişliği yanında merkezi idarenin yereldeki en yetkili temsilcisi olması ve yereldeki vatandaşların hizmet alma ve ihtiyaçlarını gidermede yerel yönetimlerden göremedikleri karşılığı devlet olarak ve en yetkili makam olarak validen talep etmeleri noktasında ve valinin elinde bu talepleri yerine getirmede mevzuat yönünden en geniş yetkinin YİKOB’lara tanınmış olmasından dolayı YİKOB’ların yetki genişliği ilkesine göre idare edildiği düşünülmektedir.”

Görüşme gerçekleştirilen katılımcılardan 7’si ise YİKOB’ların idaresinde valilerin yetki genişliği ilkesini kısmen kullandığını belirtmişlerdir.

Bu yönde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 8) bu yetkinin kullanılmasında asıl etkenin valinin kişisel özelliklerinden kaynaklandığını ve bu nedenle ilden ile uygulamanın farklı olabileceğini şu şekilde ifade etmiştir;

“Aslında kısmen idare edildiğini düşünüyorum. Burada valinin ilgisi ve iş yapma tarzına göre değişmektedir.”

Yine bu yönde görüş belirten katılımcıların üzerinde durdukları önemli bir etmen YİKOB’ların bütçe imkanları olmuştur. Eğer ilgili YİKOB serbest kullanabileceği bir kaynağa sahip ise bu durumda valilerin yetki genişliği kullanabilecekleri bir alanın bulunduğunu aksi durumda yetki genişliğinden söz edilemeyeceğini belirtmektedirler. Bu yönde görüş belirten bir katılımcı (Katılımcı 30) durumu şu ifadelerle açıklamaktadır;

“Bu ancak şartlı olarak mümkündür eğer YİKOB harcayabileceği yani serbest kullanabileceği kaynağı varsa mümkündür. Yine YİKOB’un bulunduğu ilde maden payı vb. kanunen YİKOB bütçesine aktarılan kaynaklar varsa yetki bu kaynaklar vali insiyatifi ile kullanılabilir. Yani bu durumlarda yetki genişliği mümkündür. Aksi halde zaten sadece merkezi idare yatırımlarına aracılık etmektedir ve yetki genişliği mümkün olmamaktadır.”

Yine bir başka katılımcı (Katılımcı 33) ise aynı yöndeki görüşünü şu şekilde ifade etmiştir;

“YİKOB’ların, ödeneği karşılığında aracılık ettiği hizmet ve yatırımlar dışında kendi öz bütçesi ile yapabileceği hizmetler büyük ölçüde genel bütçeden her yıl tahsis edilen hazine yardımı ve bazı YİKOB’larda jeotermal idare payı ile madenlerden devlet hakkı gelirleriyle sınırlıdır. Öz bütçesinden fazla ödenek gerektiren yatırım ve hizmetler için İçişleri Bakanlığından ek ödenek talep etmek, dolayısıyla izin almak durumundadır. Yetki Genişliği, bütçesinin yettiği kadardır”

YİKOB’ların kısmen yetki genişliğine göre idare edildiğini belirten katılımcılardan biri ise bazı YİKOB yatırımların da konun önemine göre valilerin İçişleri Bakanlığı ile istişare ederek yetkilerini kullandıklarını belirtmiştir. Bu şekilde görüş ifade eden katılımcı (Katılımcı 15) şu şekilde ifade etmiştir;

“Konunun içeriğine bağlı olarak İçişleri Bakanlığı ile istişare halinde karar alınmaktadır.”

Görüşme gerçekleştirilen katılımcıların 7’si ise YİKOB’ların idaresinde valiler tarafından yetki genişliği ilkesine uygun bir yönetim sergilenmediği ifade edilmiştir.

Katılımcılardan biri (Katılımcı 1) YİKOB'ların yetki genişliğine göre idare edilmediğini aksine yerine getirilen faaliyetlerin bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının sorumluluktan kaçmak üzere söz konusu ayrıntıları dahi belli olan mal alım işlerini YİKOB'lara yıkarak YİKOB'ları adeta bir malzeme ofisi gibi bir işleve büründürdüğünden ve bu durumun YİKOB'ları zorda bıraktığından bahsetmiştir. Bu yönde görüş ifade eden katılımcı düşüncesini şu şekilde ifade etmiştir;

“YİKOB'un yetki genişliği ilkesine göre idare edildiğini düşünmüyorum. Aksine Kamu Kurum ve Kuruluşları, YİKOB'ları kurumlarının ihale ve mal alım hizmetlerini yürütecek, sorumluluk alacak bir alt birimleri gibi algulamaktadır. Hatta söz konusu kurum ve kuruluşlar, YİKOB'u kendi kurumlarının ihale sorumluluğunu üstlenecek ve üstlenmesi gereken bir kurum gibi görmektedir. Bu nedenle de birçok kamu kurumu yüzlerce kalemden oluşan mal alımlarının YİKOB'larca yapılmasını talep etmektedir. Kurumlar YİKOB'ların bilgisi olmadan Bakanlıklarından onay alarak malzeme alım ödeneklerini YİKOB'lara aktarmakta ve bu durum, yeterli personeli olmayan ve kurumların alacakları malzeme konusunda bilgi sahibi bulunmayan YİKOB personeli çaresiz bırakmaktadır.”

Yine başka bir katılımcı YİKOB mevzuatının yetki genişliği kullanımına uygun olduğunu belirtmekle birlikte uygulamada bunun gerçekleşmediğini belirtmiştir;

“Mevzuatı yetki genişliği kullanımını sağlamaya uygundur. Ancak uygulamada farklılık oluşmaktadır.”

Bir başka katılımcı (Katılımcı 2) ise yetki genişliğinin il idaresinde bile uygulanmadığını ve YİKOB'ların İçişleri Bakanlığı merkezli çalıştığını şu şekilde ifade etmişlerdir;

“Kesinlikle hayır, illerde bile zaten kalmamış durumda ve YİKOB'lar bakanlık odaklı olarak çalışmaktadır.”

Görüşme gerçekleştirilen 1 katılımcı ise görüş beyan etmemiştir.

4.8.1.11. YİKOB'ların Bütçe ve Gelirleri Üzerinde Merkezi İdare Etkisine İlişkin Bulgular

YİKOB'lar 2016 yılında kamu tüzel kişiliği sahibi ve özel bütçeli kuruluş haline gelmişlerdir. Özel bütçe 5018 sayılı Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda gelir tahsil eden, bu gelirden harcama yapma yetisine sahip kuruluş şeklinde tanımlanmıştır. Bu yönüyle YİKOB'lar tüzel kişilikleri ile birlikte istenildiğinde oldukça işlevsel yapılar olabileceği ortadadır. YİKOB bütçelerinin nasıl oluşturulacağı YİKOB Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile berelenmiştir. Bununla birlikte uygulamada YİKOB bütçelerinin oluşturulması sürecinde ne ölçüde bu süreç dahil edildiği YİKOB'ların sahip oldukları inisiyatif gücünü ortaya koyma açısından oldukça önemlidir. Kaldı ki bir kurumu güçlü kılan en önemli unsur bütçe yapabilme ve uygulama gücüdür. Bu nedenle 33 katılımcıya “YİKOB'ların bütçe, planlama ve yatırım karar süreç döngüsü nasıl oluşmaktadır. İçişleri Bakanlığı YİKOB'ları ne ölçüde bu süreçlere dâhil etmekte midir?” sorusu sorulmuş 3 katılımcı görüş beyan etmemiş görüş beyan eden 30 katılımcının görüşleri 2 kategoride değerlendirilmiştir.

Tablo 22. YİKOB'ların Bütçe ve Gelirleri Üzerinde Merkezi İdare Etkisine İlişkin Bulgular

<u>Düşünceler</u>	<u>Katılımcı Sayısı</u>	<u>Kodlara Göre Katılımcı Sayısı</u>
YİKOB bütçelerinin oluşum ve uygulama süreçleri YİKOB ile merkezi idare arası süreçlerde oluşmakta ve YİKOB'lar süreçte etki edebilmektedir.	18	14VY, 2ŞM, 2UZ
YİKOB bütçelerinin oluşum süreçlerinde temel belirleyici merkezi idaredir.	13	5VY, 5ÜY, 1VL, 1MM, 1MK
Görüş belirtmeyen	2	1ÜY, 1VY
<u>Toplam:</u>	33	

Görüşme gerçekleştirilen 18 katılımcı YİKOB bütçe, planlama ve yatırım karar süreç döngüsünün YİKOB'lar ile İçişleri Bakanlığı arasında gerçekleşen süreçler içerisinde belirlendiği ve YİKOB'ların bu sürece etkisi olduğunu belirtmişlerdir.

Bu yönde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 19) bütçe sürecini şu şekilde ifade etmiştir;

“YİKOB'lar, İçişleri Bakanlığı tarafından kendilerine bildirilen hazine yardımı miktarı ve öz gelirlerini göz önünde bulundurarak planlamaları doğrultusunda bütçelerini oluşturmaktadır. Oluşturulan bu bütçe planları valinin onayından sonra Bakanlığa bildirmektedirler. Bütçeler ise bu talepler göz önünde bulundurularak Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile yapılan görüşmelerle belirlenmekte, İçişleri Bakanlığınca da iller arasındaki bölüşümü yapılmaktadır.”

Aynı yönde görüş bildiren bir katılımcı (Katılımcı 23) bütçe süreci içinde ayrılacak ödeneklerin nasıl belirlendiğini şu şekilde açıklamaktadır;

“Bakanlıklar ile diğer merkezi idare kurum ve kuruluşlarının illerde YİKOB'lar aracılığıyla yapacakları yatırım, yardım, bakım-onarım gibi işlerle ilgili işlemler Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından yürütülmektedir. Mali mevzuat uygulamasına ilişkin YİKOB'ların yazılı ve sözlü görüş talepleri SGB tarafından karşılanmaktadır. Ayrıca, YİKOB'ların sorunlarının tespiti ve bunlara yönelik çözümlerin geliştirilmesini amaçlayan kurul ve komisyon halindeki çalışmalara ve YİKOB'ları ilgilendiren mevzuat çalışmalarına SGB katılım sağlayarak katkıda bulunmaktadır. YİKOB'ların faaliyetlerini sürdürülebilmeleri için Maliye Bakanlığınca İçişleri Bakanlığı bütçesine her yıl yeterli ödenek konulduğu ve ödeneklerin dağıtımının SGB tarafından sağlandığı, tahsis yapılırken YİKOB'ların bulunduğu illerin nüfusu, yüz ölçümü ve sosyoekonomik gelişmişlik durumuyla birlikte ilin yerel ihtiyaçlarının dikkate alındığı bilinmektedir.”

Yine bu yönde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 32) YİKOB'ların bu süreçlere etkisi olduğunu şu şekilde ifade etmiştir;

“Bütçenin belirlenmesi; Başkanlığımızın bütçe planlaması YİKOB Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde başkanlık bünyesinde yer alan birimlerin harcamaya yönelik ihtiyaç ve giderlerini içeren taleplerinin belirlenmesi ve buna karşılık elde edilmesi öngörülen gelir

kalemleri ile aralık ayında bakanlıkça bildirilen hazine yardımı tutarı doğrultusunda oluşturulmakta ve valinin onayı ile yürürlüğe girmektedir. Bütçenin oluşumunda bakanlığın herhangi bir dahili yoktur. Planlama; ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile vatandaş nezdinde ilgili muhtarlar tarafından Başkanlığımıza ulaşan ve kayıt altına alınan talep ve istekler doğrultusunda ve mevzuatımızın izin verdiği ölçüde ve fayda/maliyet ve ihtiyacın önceliği kriteri doğrultusunda belirlenen talep ve istekler bütçe ödenek imkanları da göz önünde bulundurularak valinin görüşü, YİKOB başkanın onayı doğrultusunda planlanarak hayata geçirilmektedir. Bakanlık bütçe yönünden; hazine yardımı ödeneğinin belirlenmesinde 8. maddede belirtilen yöntemle YİKOB'ları bir ölçüde bütçe belirlenmesinde dahil etmektedir. Bakanlık Planlama ve yatırım kararı yönünden ise; KIRDES vb. kapsamdaki yatırımları çerçevesinde göndermiş olduğu ödeneklerin kullanım yeri ve koşulları noktasında YİKOB'ları dahil etmektedir.”

Katılımcılardan biri (Katılımcı 31) YİKOB'un etkisi olan bütçe bölümünün sadece kendi öz bütçesiyle gerçekleştireceği yatırımları kapsadığını şu şekilde ifade etmiştir;

“YİKOB'lar öz bütçeleri ile yapılan harcamalarda il valisinin bilgisi ve talimatları doğrultusunda hareket etmekte iken, diğer kurumlar adına yapılan yatırımlarda genelde karar alma gücü bulunmamaktadır. Projeler ve yaklaşık maliyetler YİKOB'lara bir üst yazı ile YİKOB'lara gelmekte, bu doğrultuda ihale ve kontrollük süreci başlamaktadır. Merkezi idaren örneğin Milli Eğitim Bakanlığı adına yapacağı işlerde planlama sürecinde bulunmamaktadır.”

Bir başka katılımcı (Katılımcı 11) YİKOB'lar tarafından hazırlanan bütçe taslağının sadece cari harcamaları kapsadığı yatırım harcaması diye bir kalemin söz konusu olmadığı yönündeki düşüncesini şu şekilde ifade etmiştir;

“Sadece cari harcamalara yönelik bütçe kalemleri önceki yıl harcamalarına dayanarak idarece taslak olarak hazırlanmakta, bakanlık tarafından miktarlar kesinleştirilmektedir. Yatırım bütçesi diye bir çalışma yoktur.”

Yine bu yönde görüş belirten bir başka katılımcı (Katılımcı 28) ise uygulamaya ilişkin durumu şu şekilde ifade etmiştir;

“Bütçe planlaması ilgili YİKOB tarafından yapılmaktadır. Bu planlama yapılırken cari giderler ve önceki yılın bütçesi dikkate alınır. Genellikle YİKOB’ca hazırlanan bütçe Bakanlıkça onaylanır.”

Bir başka katılımcı (Katılımcı 24) YİKOB bütçelerinin klasik kurumsal bütçe süreçlerine benzemediğini ve hazine yardımlarının etkisini şu şekilde ifade etmiştir;

“YİKOB’ların bütçe süreç ve döngüleri atipiktir. Uygulama genel bütçeli kurumlara da özel bütçeli kurumlara da benzememektedir. Geçmiş yıl verilerine göre YİKOB’larca gelir ve gider tespitleri yapılır ve gelecek yıla dair belirlenen rakamlar Bakanlığa iletilir. Yapılan bütçe lemede birçok ilde en büyük gelir şüphesiz hazine yardımlarıdır. Ancak ilk tespit ve değerlendirme zaten yerelde yapılmaktadır. Dolayısıyla bütçe, planlama döngüsü Bakanlık ve YİKOB’larca ortak belirlenir.”

YİKOB bütçe süreci içerisinde hazine yardımlarını da değerlendiren bir katılımcı (Katılımcı 33) şu şekilde açıklamıştır;

“YİKOB Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 8. maddesi gereğince, muhasebe biriminin çağrısı üzerine her yıl Mayıs ayı öncesi harcama birimleri kendi gider bütçe taslaklarını oluşturup muhasebe birimine gönderir. Oluşan bütçe gider tahminine göre, gelir bütçesine hazine yardımı da eklenerek, muhasebe birimi tarafından konsolide edilen YİKOB bütçe taslağı Mayıs ayı içerisinde vali onayına sunulur. Vali onayından sonra 15 Haziran’a kadar YİKOB Daire Başkanlığına gönderilir. Yıl sonunda TBMM bütçe görüşmelerinde kesinleşen hazine yardımı miktarına göre gerekirse taslak bütçe revize edilerek valinin onayından sonra yürürlüğe girer. Bütçe süreci YİKOB’larda başlayıp, TBMM’de hazine yardımlarının kesinleşmesi ve vali onayı ile tamamlanır.”

Görüşme gerçekleştirilen katılımcıların 13’ü ise bütçe süreçleri üzerinde temel belirleyicinin İç İşleri Bakanlığı olduğu ve YİKOB’ların bu sürece etkisinin oldukça sınırlı olduğunu belirtmişlerdir.

Bu yönde görüş bildiren katılımcılardan biri (Katılımcı 2) düşüncesini şu şekilde açıklamıştır;

“Merkezi idareye bağımlı ve bakanlığın hakim olduğu bir şekilde geliyor, maalesef YİKOB’lar bu süreçte temel belirleyici değil.”

Yine aynı yönde görüş belirten bir başka katılımcı (Katılımcı 21) görüşünü şu şekilde ifade etmiştir;

“Bütçe süreçleri temel belirleyici İçişleri Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığıdır. YİKOB’ların bu süreç içerisinde önemli bir etkisi yoktur. Yatırım kararları eğer serbest kullanabileceği kaynağı veya hazine yardımı varsa vali tarafından belirlenir. Yatırım planlaması için özel düşünülmüş bir süreç bulunmamaktadır.”

Aynı şekilde görüş bildiren katılımcılardan biri (Katılımcı 26) görüşünü şu şekilde açıklamıştır;

“YİKOB’lar tarafından ihtiyaçlara göre hazırlanan Bütçe İçişleri Bakanlığına gönderilmekle birlikte İçişleri Bakanlığının bütçeye uygun bir ödenek gönderdiğini söylemek güçtür.”

Bir başka katılımcı (Katılımcı 29) bütçe sürecinde İçişleri Bakanlığı’nın asıl belirleyici unsur olduğunu ve yatırım sürecinin ise serbest kullanabileceği kaynağı varsa ve kanunen ayrılan paylardan kaynaklanan gelirler ile gerçekleştirilebildiğini şu şekilde ifade etmiştir;

“Bütçede Bakanlık sürecinin temel belirleyicisi İçişleri Bakanlığıdır. Ancak bütçe talebi YİKOB’lar tarafından yapılmaktadır. YİKOB’ların gerçekleştirecekleri yatırımlarda muhtarlardan gelen veya valilikçe tespit edilen noksanlıklar eğer kaynağı varsa vali tarafından belirlenen yerlerde harcanmaktadır. Yine Kültür Tabiat Varlıkları payı, maden payı’ndan kaynaklanan gelirler yine valinin belirlediği projelere doğrudan veya protokol dahilinde belediyelerle ilgili yerlere harcanmaktadır.”

Bu yönde görüş bildiren katılımcılardan biri ödenek tahsisinin sadece cari harcamaları karşıladığı ve belli bir limiti aşan harcamalar için ise izin şartı bulunduğunu şu şekilde ifade etmiştir;

“YİKOB Bütçeleri yetersiz olduğundan sadece cari harcamalar için ödenek tahsis edilmektedir. Doğrudan temin limitinin üzerindeki harcamalar bakanlıktan izin alınarak yapılmaktadır.”

Cumhurbaşkanlığı bünyesindeki Strateji ve Bütçe Başkanlığına bilgi vermek kaydıyla YİKOB'ların yatırım yapma yetkisi vardır”

Bir başka katılımcı (Katılımcı 20) ise YİKOB'ların kendi inisiyatifleri ile gerçekleştirecekleri yatırımlarda sadece maden payı gibi aktarılan kanuni paylar dışında bir olanak olmadığını şu şekilde ifade etmiştir;

“YİKOB'lar özellikle Maden Kanunu ve Jeotermal Kanunu kapsamında aktarılan ödenekler ile yapacakları işlere ait kararları yerelin ihtiyacına göre planlamaktadır. Bunun dışındaki yatırımlar tamamen YİKOB'ların dışında gelişir.”

Görüşme gerçekleştirilen 2 katılımcı ise görüş beyan etmemiştir.

4.8.1.12. YİKOB'lara Gönderilen Hazine Yardımlarına İlişkin Bulgular

YİKOB'lara ayrılacak hazine yardımları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 8 inci maddesinde düzenlenmiştir buna göre;

“(1) Bütçenin hazırlanmasında; Başkanlığın hedef ve planları, birimlerin ödenek talepleri, bir önceki yıl gelir gerçekleştirmeleri çerçevesinde öngörülen gelirler ve devredecek nakit imkânları dikkate alınır.

(2) Başkanlıklar hazine yardımı taleplerini de içeren bütçe taslaklarına ilişkin çalışmalarını Mayıs ayının sonuna kadar tamamlar ve bütçe taslaklarını Valinin imzasıyla en geç 15 Haziran tarihine kadar İçişleri Bakanlığına iletir. Başkanlıkların bütçe taslaklarına ilişkin İçişleri Bakanlığı ile Başkanlık yetkilileri arasında görüşmeler yapılabilir.

(3) İçişleri Bakanlığınca uygun görülen hazine yardımı teklifleri gerekçelerini de içerecek şekilde Bakanlık bütçesi ile birlikte Maliye Bakanlığına, yılı yatırım teklifleri ise Kalkınma Bakanlığına iletilir.

(4) İçişleri Bakanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) sunulan yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda yer alan toplam hazine yardımı ödeneği çerçevesinde Başkanlıklar

itibarıyla hazine yardımı miktarlarını belirleyerek ilgili Başkanlıklara iletir. TBMM'deki bütçe görüşmelerinde Başkanlıklara yapılacak hazine yardımı ödeneklerinde değişiklik yapılması halinde İçişleri Bakanlığınca Başkanlıklar itibarıyla hazine yardımı miktarları yeniden belirlenerek Başkanlıklara bildirilir. Başkanlıklar bildirilen hazine yardımı miktarlarını dikkate alarak bütçe tekliflerini hazırlar ve Valinin onayına sunar. Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun TBMM Genel Kurulunda kabulünü müteakiben bütçeler Vali tarafından imzalanarak yürürlüğe konulur.”

Hazine yardımlarının nasıl dağıtılacağı yakardaki maddede belirtildiği şekilde belirlenmekle birlikte uygulamada nasıl gerçekleştiği önem taşımaktadır. Hazine yardımları Kültür Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu ve Maden Kanunu gereği YİKOB'lara aktarılan ödeneklerin dışında YİKOB'un kendi adına harcayabileceği ve hizmete dönüştürebileceği en önemli kalem olma potansiyeli taşımaktadır. Bu nedenle hazine yardımlarının YİKOB'lara dağıtılma sürecinde YİKOB'ların taleplerinin bu kaynağın miktarının ve kullanılmasında ne kadar etkili olduğu önem taşımaktadır. Bu amaçla 33 kişiye “*Merkezi idare YİKOB'ların ihtiyaç duyduğu hazine yardımlarını hangi karar süreçleri içerisinde belirlemektedir?*” sorusu sorulmuş 3 katılımcı görüş belirtmemiştir, görüş belirten 30 kişinin cevapları aynı yönde yoğunlaşması dolayısıyla tek kategori altında değerlendirilecektir.

Tablo 23. YİKOB'lara Gönderilen Hazine Yardımlarına İlişkin Bulgular

<u>Düşünceler</u>	<u>Katılımcı Sayısı</u>	<u>Kodlara Göre Katılımcı Sayısı</u>
YİKOB'lara gönderilen hazine yardımları YİKOB'lardan talep toplanmakla birlikte İç İşleri Bakanlığı inisiyatifi ile dağıtılmaktadır.	30	20VY, 3ÜY, 2ŞM, 2UZ, 1VL, 1MM, 1MK
Görüş beyan etmeyen	3	3ÜY
<u>Toplam:</u>	33	

Görüşme gerçekleştirilen 30 katılımcı da hazine yardımlarının YİKOB'lara dağıtımında YİKOB'lardan talepler toplanmakla birlikte merkezi idarenin inisiyatif çerçevesinde geliştiğini belirtmişlerdir.

Görüş belirten bir katılımcı (Katılımcı 32) durumu şu şekilde ifade etmiştir;

“YİKOB Bütçe ve Muhasebe yönetmeliği doğrultusunda Bakanlığımızca haziran ayı içerisinde YİKOB'lardan taslak gelir/gider bütçe tasarısı istenmekte ve bu bütçe tasarısı doğrultusunda bakanlığımızın hazine yardımı ödeneği belirlenmektedir. Belirlenen hazine yardım tutarları Merkezi Bütçe Kanunu ile TBMM'sinde kabulüne müteakip aralık ayı içerisinde başkanlıklara bildirilmekte ve başkanlıkların ilgili yıl bütçesi son şeklini alarak valinin onayına sunulmakta, onaylanmasına müteakip 1 Ocak itibariyle yürürlüğe girmektedir. Bunun yanında bakanlıkça belirlenen hazine yardımları dönemsel veya periyodik bir alış halinde YİKOB'lara aktarılmamakta olup bakanlığın kendi planlama ve uygun gördüğü zamanlarda YİKOB'lara gönderilmektedir.”

Yine hazine yardımlarının belirlenmesinde Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının etkin olduğu görülmektedir. Bu yönde görüş belirten katılımcı (Katılımcı 18) görüşünü şu şekilde açıklamaktadır;

“Hazine yardımları YİKOB'larda hazırlanan bütçelere göre Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının serbest bıraktığı tutarlarda YİKOB'lara gönderilmektedir.”

Bir başka katılımcı (Katılımcı 21) bu sürecin YİKOB'ların dışında geliştiği konusunda şu şekilde ifade etmiştir;

“Vali tarafından belirli bir takvim çerçevesinde hazırlanan bütçe taslağında talep edilen hazine yardımı miktarı bulunmaktadır. Ancak asıl olarak İçişleri Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı arasında gerçekleşen görüşmeler ile bu hazine yardım miktarı belirlenmektedir. Belirlenen hazine yardım tutarı İçişleri Bakanlığınca iller arasında dağıtılmaktadır. Bu sürece YİKOB'lar dahil edilmemektedir.”

Yine aynı yönde görüş belirten bir katılımcı (Katılımcı 24) düşüncesini şu şekilde ifade etmiştir;

“YİKOB Bütçeleri diğer özel bütçeli kurum ve kuruluşlarından farklılık gösterir. Başkanlıklar hazine yardımı taleplerini de içeren bütçe taslaklarına ilişkin çalışmalarını mayıs ayının sonuna kadar tamamlar ve bütçe taslaklarını Sayın Valilerimizin imzasıyla en geç 15 Haziran tarihine kadar İçişleri Bakanlığına iletirler. Bakanlık, teklifleri kendi bütçeleri ile birlikte, gerekçelerini sunarak Hazine ve Maliye Bakanlığına iletir. Bütçede yatırımla ilgili teklifler ise Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığına gönderilir. Türkiye Büyük Millet Meclisinde İçişleri Bakanlığı bütçesi ile görüşülüp belirlenen toplam hazine yardımı ödeneği Başkanlıklar itibarıyla belirlenip YİKOB'lara iletilir. YİKOB'lar bu aşamadan sonra kendileri için belirlenen hazine yardımı miktarlarına göre bütçe tekliflerini tekrar revize edip hazırlar ve bütçe Sayın Valilerimizin onayına sunulur. Özetlersek YİKOB'lar, önce geçmiş yıllar verilerine göre yatırım ve cari bütçelerini oluşturur sonrasında Bakanlıktan belirlenen hazine yardımına göre kalemleri revize ederler.”

Mülakat gerçekleştirilen 3 katılımcı ise görüş beyan etmemiştir.

4.8.1.13. İçişleri Bakanlığı Teşkilat Yapılanması İçerisinde YİKOB Daire Başkanlığı Kurulmasının Sonuçlarına İlişkin Bulgular

YİKOB'ların İçişleri Bakanlığı içinde ilişkili olduğu birimde sürekli değişiklikler olmuştur. YİKOB'ların kurulduğu dönemde İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğünde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Daire Başkanlığı kurulmuş, sonrasında YİKOB'ların koordinasyonu iller idaresi Genel Müdürlüğünden alınmış, bahsi geçen daire başkanlığı kapatılmış ve YİKOB'ların ödenek planlama ve koordinasyon işleri İçişleri Bakanlığı idari ve Mali İşleri Dairesine verilmiştir. Bu birimde YİKOB'lardan sorumlu bir büro kurulmuş, merkezi yapılanma büro seviyesine düşürülmüştür. Bu gelişmelerle eşzamanlı olarak YİKOB'lardaki birçok soruna bütüncül bir bakışla çözüm getirmek amacıyla Strateji Geliştirme Başkanlığınca YİKOB Kapasite Güçlendirme Projesi hazırlanmıştır. Projenin hazırlık ve uygulama aşamasında çözüm bulmayı amaçladığı en önemli sorunlardan birisi olarak merkezi koordinatör biriminin güçlendirilmesi gerekliliğinin ortaya çıkışı olmuştur. Bu amaçla hazırlanan rapor ve çalışmalar sonucunda 20 Mayıs 2020 tarihinde Strateji Geliştirme Başkanlığında YİKOB Daire Başkanlığı kurulmuştur.

Daire Başkanlığının kurulmasıyla YİKOB personelinin eğitiminden YİKOB'ların ödenek iş

ve işlemlerine, gereken durumlarda görüş verilmesinden iş süreçlerinin standartlaştırılmasına kadar tüm işler YİKOB Daire Başkanlığında toplanmıştır. Bu nedenle YİKOB Daire Başkanlığının kurulmasının YİKOB'ların iş yürütüm süreçlerinde hangi değişikliklere neden olmuştur? ve YİKOB'ların işlem faaliyetlerinde merkezileşmesine neden olmuş mudur? gibi durumların tespiti amacıyla 33 katılımcıya "İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı altında kurulan YİKOB Daire Başkanlığı YİKOB Dairesi ne amaçla kurulmuştur? Kurulması hangi faydaları sağlamıştır?" sorusu yöneltilmiştir. 5 katılımcı görüş belirtmemiş, görüş beyan eden 28 katılımcının görüşleri 2 kategoride değerlendirilmiştir.

Tablo 24. İçişleri Bakanlığı Teşkilat Yapılanması İçerisinde YİKOB Daire Başkanlığı Kurulmasının Sonuçlarına İlişkin Bulgular

<u>Düşünceler</u>	<u>Katılımcı Sayısı</u>	<u>Kodlara Göre Katılımcı Sayısı</u>
YİKOB'ları koordine etmek, kapasitelerini güçlendirmek ve uygulama birliği sağlamak amacıyla kurulmuş ve kurulması bu yönüyle fayda sağlamıştır.	26	15VY, 5ÜY, 2ŞM, 2UZ, 1MM, 1VL
YİKOB'ları kontrol altına almak üzere kurulmuş olup fayda sağlamamıştır.	2	2VY
Görüş belirtmeyen	5	3VY, 1ÜY, 1MK
<u>Toplam:</u>	33	

Görüşme gerçekleştirilen katılımcıların 26'sı İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı bünyesinde kurulan YİKOB Daire başkanlığının kurulmasının temelde koordinasyonu sağlamak olmakla birlikte genel olarak aşağıdaki amaç ve faydaları gerçekleştirmek üzere kurulduğunu belirtmişlerdir.

Bu yönde görüş belirten katılanların genel olarak; kuruluş amaç ve faydalarını aşağıdaki şekilde belirtmişlerdir;

- YİKOB'ları bakanlık teşkilatında temsil yeteneğine kavuşturmak,
- YİKOB'ların iş ve işlemlerinde standartlaşmayı sağlamak
- Koordinasyonu sağlamak,
- YİKOB'larla ilgili hukuki, mali ve idari süreçleri izlemek ve yönetmek,
- YİKOB'ları iyileştirme ve kapasitelerini geliştirme çalışmaları yapmak,
- YİKOB'ları bakanlık teşkilatında temsil yeteneğine kavuşturmak,
- YİKOB'lara rehberlik ve karşılaşılan sorunlarda yol gösterici olmak,
- YİKOB personelinin bakanlık bünyesinde aidiyet duygusuna sahip olmasını sağlamak,
- YİKOB'ların hizmet standartlarının oluşması ve faaliyetlerini hızlı bir şekilde yürütmesine yardımcı olmak.

Görüşme gerçekleştirilen katılımcılardan biri (Katılımcı 7) YİKOB Dairesinin kuruluş amaç ve faydalarını genel olarak şu şekilde ifade etmiştir;

“YİKOB Daire Başkanlığı, YİKOB'ların mevzuat değişikliği ve yeni mevzuat düzenleme ihtiyaçlarına yönelik çalışmaları koordine etmek, YİKOB'ların teşkilat, personel yapılanması, bilgi sistemleri ve hizmet sunum süreçlerine yönelik standartlaşma, iyileştirme ve kapasite geliştirme çalışmalarında bulunmak, YİKOB'ların Bakanlık birimleri ve merkezi yatırımcı kamu idareleri ile koordinasyonunu sağlamak gibi amaçlar için kurulmuştur. YİKOB Daire Başkanlığının kurulması, YİKOB'lar arasındaki uygulama birliğini, iyileşme ve gelişmeyi, koordineyi sağlama hususlarında fayda sağlamıştır.”

Yine bir başka katılımcı (Katılımcı 20) İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı bünyesinde YİKOB Daire Başkanlığının kurulması sürecinin amacını şu şekilde ifade etmiştir;

“YİKOB'ların merkezdeki işleri ile ilgili birçok birim tarafından işlem gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla uygulamada birliktelik sağlanamamıştır. YİKOB'ların merkezde daha iyi temsil edilmesi, uygulamada yaşadığı sorunları tek noktadan çözüme kavuşturması, YİKOB'ların kendi aralarında, merkezle ve diğer kurumlarla koordinasyonunun sağlanması için YİKOB Daire Başkanlığı kurulmuştur.”

Başka bir katılımcı (Katılımcı 32) aynı şekilde YİKOB Dairesinin kuruluş amacının asıl olarak YİKOB'ların taşrada yaşadığı çeşitli sorunlardan ve bu sorunların çözüm noktasında yaşanan sıkıntılardan kaynaklandığını aşağıdaki şekilde ifade etmiştir;

“YİKOB'ların kuruluş zamanından günümüze kadar geçirmiş olduğu evreye baktığımızda ve bu dönemde YİKOB'ların bakanlık bünyesinde yer alan farklı farklı idareler nezdinde (İller İdaresi Genel Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Mülga Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü gibi) temsil ve idare edilmesinin getirmiş olduğu karmaşadan kurtarılarak YİKOB'lar adına merkezde bir muhatap idarenin olması yönünden büyük bir fayda sağlamıştır. Sağlamış olduğu faydalar yönünden baktığımızda; yeni kurulduğunu söyleyebileceğimiz YİKOB'ların gelişmesine kapasitelerinin artmasına rehberlik etmek, YİKOB'larca yürütülen hizmet ve görevler noktasında oluşan farklılıkların giderilmesini sağlamak, ilde yaşanan sorun ve sıkıntıların merkeze bildirilmesi ve merkezde tek elden takibinin yapılmasına olanak sağlamak ve bunun yanı sıra günden güne görev ve sorumlukları artan YİKOB'ların gelişmesine katkı sağlamak ve merkezde temsil noktasında bir yapının oluşmuş olması yönünden gayet faydalı bir daire olduğu söylenebilir.”

Bir başka katılımcı (Katılımcı 24) özellikle YİKOB'lara tüzel kişilik verilmesi sonrası iş yoğunluğunun artması ve bu nedenle bakanlık ile bağ sağlayacak bir yapının gerekliliği olduğu yönündeki düşüncesini şu şekilde ifade etmiştir;

“2016 sonrası YİKOB'lara tüzel kişilik ve özel bütçe verilmesi ile birlikte YİKOB'ların imkân ve kabiliyetleri ile birlikte iş yoğunlukları da artmıştır. Bu durumun doğal sonucu olarak da gerek mali gerekse idari olarak görevleriyle ilgili merkezde bir temsiliyet ihtiyacı oluşmuştur. YİKOB dairesinin en önemli görevlerinden birinin bu ihtiyacı karşılamak olduğu tarafımda düşünülmektedir. Daire ilerleyen süreçte ayrıca YİKOB'lar arası koordinasyonu sağlayan, onlara rehberlik eden bir rol de üstlenmiştir.”

Görüşme gerçekleştirilen katılımcılardan (Katılımcı 18) biri YİKOB Dairesinin kuruluşundan itibaren YİKOB iş süreçlerini standartlaştırma amacıyla yapılan çalışmaları şu şekilde aktarmıştır;

“Daire Başkanlığınca kuruluşunun hemen ardından 2021 yılında 30 YİKOB'un tamamına,2022 yılında ise 10 YİKOB'a çalışma ziyaretleri düzenlenmiştir. Ziyaretlerde YİKOB başkanı ve ilgili tüm personeli ile görüşülmüş, YİKOB'lar tarafından

gerçekleştirilen yatırımlar yerinde görülmüştür. Diğer taraftan YİKOB Kapasite Güçlendirme Projesinin yönetimi de Daire Başkanlığınca gerçekleştirilmiş, 16 haftada 3500 YİKOB personeline eğitim verilerek, YİKOB süreçleri standartlaştırılmıştır. Bu kapsamda hazırlanan YİKOB Süreçleri Rehberi Daire Başkanlığınca YİKOB'larla paylaşılmıştır.”

Yine bir başka katılımcı (Katılımcı 21) özellikle YİKOB bütçelerinin artık çok devasa bir noktaya gelmesi dolayısıyla ortaya çıkan mali yükümlülüğün, oluşturulan bu yapı sayesinde daha yönetilebilir bir noktaya getirebileceği yönündeki görüşünü şu şekilde ifade etmiştir;

“YİKOB'lar arasındaki farklı uygulamalar, mevzuat sorunları ve bütçe sorunları önemli bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. Yine YİKOB'ların yıllık 500 milyarı aşan bütçeleri ile karşılaştıkları sorunlar ve bütçe gibi uygulamaları için İçişleri Bakanlığı içerisinde bir yapıyı gerektirmekteydi. Kurulan yapı uygulama birliği ve karşılaşılan hukuki açılarından yararlı olacaktır.”

Görüşme gerçekleştirilen katılımcılardan biri (Katılımcı 8) ise YİKOB'ların sahip oldukları bütçe, yapılan devasa faaliyetler sonucu karşılaşılabilecek hukuki, mali ve lojistik sorunlar dolayısıyla İçişleri Bakanlığı nezdinde bir daire başkanlığı olarak değil Genel Müdürlük düzeyinde teşkilat yapısı oluşturulması yönündeki görüşünü şu şekilde ifade etmiştir;

“İçişleri Bakanlığında YİKOB'larla ilişkin bir kurum gerekliydi. Özellikle sahip oldukları bütçenin büyüklüğü dikkate alındığında lojistik, teknik ve mali konularda ve gereken durumlarda görüş almak için bir yapı gerekmekteydi. Ancak bu yapının bir daire başkanlığı değil müstakil bir genel müdürlük olması daha doğru olurdu.”

Görüşme gerçekleştirilen 2 katılımcı ise kurulan İçişleri Bakanlığı Strateji Başkanlığı bünyesinde kurulan YİKOB Dairesinin YİKOB'ları kontrol altına almayı amaçlamaktan başka bir gayesi olmadığı ve bir fayda getirmediği yönünde görüş belirtmişlerdir.

Görüşme gerçekleştirilen 5 katılımcı ise herhangi bir görüş beyan etmemişlerdir.

4.8.1.14. İçişleri Bakanlığı Tarafından Uygulanan “YİKOB Kapasitesinin Güçlendirme Projesinin” Amacına İlişkin Bulgular

İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı bünyesinde kurulan YİKOB Daire Başkanlığı'nın kuruluşundan sonra gerçekleştirdiği önemli faaliyetlerden biri de YİKOB Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesidir. Proje kapsamında pilot uygulama olarak İzmir, Trabzon ve Van Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları seçilmiştir. Yürütülen çalışmalarda YİKOB'larca uygulanan bütün iş ve uygulama süreçleri incelenmiş, aksayan geliştirilmesi gereken alanlar tespit edilmiş ve sonrasında çeşitli çalıştay ve eğitim programları gerçekleştirilmiştir. 2019 – 2022 yılları arasında gerçekleştirilen projenin son aşaması olarak “YİKOB Süreçleri Rehberi” hazırlanmış ve bu rehberde belirlenen iş süreçleri ve uygulamaları tüm YİKOB'lar için standart hale getirilerek 30 YİKOB'da uygulamaya koyulmuştur. Uygulanan “YİKOB Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi” İçleri Bakanlığının YİKOB'ların işleyiş, iş süreç ve uygulamaları bakımından etkili olduğu görülmektedir. Bu nedenle bu projeye neden ihtiyaç duyulduğu ve ne gibi faydalar sağladığını değerlendirmek üzere 33 katılımcıya “İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından yürütülen YİKOB Projesine neden ihtiyaç duyulmuştur? Projeden beklenen fayda nedir?” sorusu sorulmuş 8 katılımcı görüş beyan etmemiş, görüş beyan eden 25 katılımcının görüşleri 2 kategoride değerlendirilmiştir.

Tablo 25. İçişleri Bakanlığı Tarafından Uygulanan “YİKOB Kapasitesinin Güçlendirme Projesinin” Amacına İlişkin Bulgular

<u>Düşünceler</u>	<u>Katılımcı Sayısı</u>	<u>Kodlara Göre Katılımcı Sayısı</u>
YİKOB Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi ile YİKOB'lara ilişkin yapısal ve işlevsel sorunların belirlenmesi ve çözümü ile uygulama birliğini sağlamayı amaçlamış ve bu yönleriyle faydalı olmuştur.	23	14VY, 3ÜY, 2UZ, 2ŞM, 1VL, 1MM
YİKOB Kapasitesini Güçlendirme Projesi hedef olarak YİKOB yapısal sorunlarını çözmeyi amaçlamışsa da herhangi bir fayda sağlamamıştır.	2	2VY
Görüş beyan etmeyen	8	4VY, 3ÜY, 1MK
<u>Toplam:</u>	33	

Görüşme gerçekleştiren 33 katılımcının büyük bölümünü oluşturan 23 katılımcı YİKOB Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi ile YİKOB'ların kurulmasından sonra ortaya çıkan uygulamaya ilişkin sorunlarını çözmeye ve YİKOB'ları standart bir yapı haline getirme amacını taşıdığını belirtmişlerdir.

Bu yönde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 20) projenin ortaya çıkış ve amacını

“Her ne kadar önceki dönemde YİKOB'lar farklı birimlerle ilgili olsa da genel bütçeli olduğu dönemde YİKOB'ların ön mali kontrol işlemleri ve Sayıştay Raporlarının cevaplanması süreçleri Strateji Geliştirme Başkanlığında yürütülmekteydi. Ayrıca YİKOB'ların tamamını

ilgilendiren olur ve onaylar da Strateji Geliştirme Başkanlığınca alınmıştır. Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından YİKOB'lara yönelik olarak yapılan bu çalışmalar sonucunda YİKOB'lardaki belli başlı sorunlara (personel eğitim ihtiyacı, YİKOB yazılımlarının geliştirilmesi ihtiyacı, YİKOB süreçlerinin belirlenerek rehber oluşturulması ihtiyacı) bütüncül yaklaşan bir proje geliştirilmesi fikri doğmuştur. Bu çerçevede 2016 yılı Kasım ayı itibariyle hazırlanmaya başlayan YİKOB Kapasite Güçlendirme Projesi 2019-2022 yılları arasında uygulanmıştır.

YİKOB Kapasite Güçlendirme Projesinin uygulanmasıyla;

- *İçeriği YİKOB personeli tarafından belirlenen 3500 kişinin katıldığı 16 haftalık eğitimler düzenlenmiştir.*
- *YİKOB çalışmalarının elektronik ortamda izlenebilmesi sağlanmıştır.*
- *YİKOB'lar arasında, YİKOB'larla merkezi idare birimleri arasında ve YİKOB'la il birimleri arasında olmak üzere koordinasyon 3 boyutlu olarak geliştirilmiştir.*
- *Pilot illerde (İzmir, Trabzon ve Van) yapılan çalışmalar sonucu pilot illerin süreçleri belirlenmiş, belirlenen 173 süreç tüm YİKOB temsilcilerinin katıldığı toplantılar sonucunda birleştirmesi tamamlanmış, YİKOB Süreçleri Rehberi hazırlanarak uygulanmak üzere YİKOB'larla paylaşılmıştır.*
- *YİKOB'lara yönelik eğitim, personel ve yazılım süreçleri başta olmak üzere birçok konuda derinlemesine analizler yapılmış, analiz sonuçları raporlanmıştır.*
- *Eğitimler ve toplantılar sonucunda YİKOB personeli arasında bağlantılar kurulmuş, bu bağlantılar sonrasında iş ve işlemlerde standartlaşma doğal olarak geliştirilmiştir.”*

Bir başka katılımcı (Katılımcı 32) yine bu proje ve sonuçları ile ilgili olarak şu tespiti yapmaktadır;

“YİKOB’lar 6360 sayılı kanunla kurulmuş, 2017 yılına kadar İçişleri Bakanlığı bünyesinde genel bütçeye bağlı olarak faaliyet yürütmüş ve 2016 yılında yapılan değişiklik ile 2017 yılından itibaren kamu tüzel kişiliğine haiz özel bütçeli kurum halini almıştır. Kuruluş kanununa baktığımızda YİKOB’lar valiye bağlı olarak kurulmuş ve yerelde hizmet vermektedir. Ayrıca, YİKOB’ların mülga il özel İdarelerinin lağvedilmesiyle birlikte kurulmuş olması özellikle kırsal kesimde yaşayan vatandaşlar nezdinde il özel idaresi yerine konmakta ve il özel idaresinin götürmüş olduğu hizmetlerin aynısı YİKOB’lardan da beklenmektedir. YİKOB’ların kamu tüzel kişiliğine haiz özel bütçeli kurum olmasına rağmen mevzuatına baktığımızda ikincil mevzuatla görev ve sorumlulukları belirlenmiştir. Birincil bir mevzuatı olmaması ve bunun yanında tam hatlarıyla çizilmiş bir görev, yetki ve sorumluluk çerçevesi olmaması YİKOB’larca yürütülen faaliyet ve çalışmaların uygulanmasında birçok farklılıklar içerdiği görülmüştür. Bunun yanı sıra gönden güne YİKOB’ların görev ve sorumluluk alanları ve illerdeki ihtiyaç ve hizmetlerin yerine getirilmesindeki önemi gitgide artmış ve artmaya devam etmektedir. Bu önem ve artışa rağmen YİKOB personel norm yapısında herhangi bir değişiklikte öngörülmemiş ilk kurulduğu zamandaki norm kadro yapısını korumaktadır. Yeni kurulmuş sayılabilecek YİKOB’ların ve yukarıda bahsedilen durumlar göz önüne alınarak YİKOB’ların, hem kapasitesinin geliştirilmesi hem de uygulama farklılıklarının giderilmesi veya uygulama birliğinin sağlanması açısından bu projenin yürütülmesine ihtiyaç duyulmuştur. Bu proje sonucunda YİKOB personelinin neredeyse tamamına eğitim verilmiş, yürütülen faaliyetler çerçevesinde birliktelik ve uyumluluk sağlanması açısından iş akış şemaları oluşturulmuş, YİKOB’larda yaşanan sorun ve sıkıntılar göz önüne alınarak YİKOB mevzuatının yenilenmesi ve geliştirilmesi yönünde adımlar atılmıştır.”

Yine bir katılımcı (katılımcı 33) tespitini şu şekilde ifade etmiştir;

“YİKOB’ların planlama ve uygulama kapasitelerinin artırılması, YİKOB’lar ve ilgili kurumlar arasında koordinasyon ile iş birliğinin artırılması, işleyiş birlikteliğini sağlayacak ortak iş akışlarının tasarlanması, YİKOB’ların statüsünün belirlenmesi, yaşanan sorunların en aza indirgenmesi, birimler arasında iş birliği ve koordinasyon imkanlarının artırılarak, büyükşehirlerdeki kamu yatırımlarının hızlı ve ekonomik maliyetle hayata geçirilmesi, daha iyi hizmet sunumunun sağlanması, kurumların işbirliği ve koordinasyon içinde hareket etmesi,

dolayısıyla ulusal mevzuat ve AB düzenlemelerinin uygulanması için gereken idari kapasiteyi artırmak amaçlanmıştır.”

Görüşme gerçekleştirilen 2 katılımcı ise uygulanan YİKOB Kapasitesini Güçlendirme Projesinin fayda sağlamadığını ifade etmişlerdir.

Bu yönde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 10) düşüncesini şu şekilde ifade etmiştir;

“YİKOB’ların 2014 yılında kurulmasından itibaren yaşadığı sıkıntıları gidermek amacıyla YİKOB Projesine ihtiyaç duyulmuştur ancak şu ana kadar yeterli bir fayda sağlamamıştır.”

Görüşme gerçekleştirilen 8 katılımcı ise görüş belirtmemiştir.

4.8.2. Ankara YİKOB’a İlişkin Araştırma Bulguları

4.8.2.1. Ankara YİKOB Bütçe Süreç ve Denetiminde Yerel Katılıma İlişkin Bulgular

Ankara YİKOB bütçesinin hazırlanması ve denetlenmesinde yerel katılımı anlayabilmek için Ankara YİKOB yöneticilerinin oluşturduğu 9 katılımcıya *“Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) bütçesinin hazırlanması ve denetlenmesinde yerel temsil ve katılım süreçleri var mıdır?”* sorusu 9 katılımcıya yöneltilmiş, alınan cevapların hepsinin aynı yönde olması dolayısıyla tek kategori içinde incelenmiştir.

Tablo 26. Ankara YİKOB Bütçe Süreç ve Denetiminde Yerel Katılıma ilişkin Bulgular

<u>Düşünceler</u>	<u>Katılımcı Sayısı</u>	<u>Kodlara Göre Katılımcı Sayısı</u>
Hayır, Ankara YİKOB bütçesinin hazırlanması ve denetlenmesinde yerel temsil ve katılım bulunmamaktadır.	9	9AYY
Toplam:	9	

Görüşme gerçekleştirilen 9 katılımcının tamamı Ankara YİKOB bütçesi süreçleri ve denetiminde herhangi bir yerel temsil ve katılımı sağlayacak uygulamanın bulunmadığını belirtmişleridir.

Bu yönde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 36) görüşünü şu şekilde açıklamıştır;

“Bulunmamaktadır. Bütçe oluşturulurken belli bir zaman çizelgesinde oluşan sürelerde idare tarafından yerine getirilmektedir. Dışardan katılım bulunmamaktadır.”

Bir başka katılımcı (Katılımcı 41) ise Ankara YİKOB’un bütçesinin büyük bölümünü merkezi idare yatırımlarına aracılık etmek üzere diğer bakanlıkların ödeneklerinden oluşması dolayısıyla yerel temsil ve katılımın olmamasının normal bir durum olduğunu şu şekilde açıklamaktadır;

“Hayır, Ancak Ankara YİKOB kendi bütçesini değil çoğunlukla diğer bakanlıkların yatırımlarını yerine getirmektedir. Kendi bütçemizle yaptığımız çok bir şey yok. Bu nedenle yerel temsil ve katılım bulunmaması normal bir durumdur.”

4.8.2.2. Ankara YİKOB'un Karar Alma ve Uygulama Gücüne İlişkin Bulgular

Ankara YİKOB'un kendi inisiyatifi ile karar alma ve bu kararları uygulama gücünü anlayabilmek amacıyla Ankara YİKOB yöneticilerinin oluşturduğu 9 katılımcıya “Ankara YİKOB faaliyetlerinde hangi ölçüde kendi başına karar alma ve uygulama gücüne sahiptir?” sorusu sorulmuş 1 katılımcı görüş beyan etmemiştir, görüş beyan eden 8 katılımcının görüşleri 2 kategori altında değerlendirilmiştir.

Tablo 27. Ankara YİKOB'un Karar Alma ve uygulama Gücüne İlişkin Bulgular

<u>Düşünceler</u>	<u>Katılımcı Sayısı</u>	<u>Kodlara Göre Katılımcı Sayısı</u>
Ankara YİKOB esasen bütçesinin çok büyük bir bölümünün merkezi yatırımlara aracılık faaliyetinden oluşması dolayısıyla sınırlıdır. Karar alma ve uygulama gücü sadece kendi öz bütçesini varsa uygulanabilmektedir.	6	6AYY
Ankara YİKOB'un bu yönde herhangi güç ve yetkisi bulunmamaktadır.	2	2AYY
Görüş beyan etmeyen	1	1AYY
Toplam:	9	

Görüşme gerçekleştirilen katılımcılardan 6'sı Ankara YİKOB'un faaliyetlerinin tamamına yakınının bakanlık ve diğer merkezi idare kuruluşlarının yatırımlarına aracılık faaliyeti sonucu yerine getirilen yatırımlardan oluşması dolayısıyla bu gücün oldukça sınırlı olduğunu ancak o yılki bütçede kendi öz kaynağı bulunması halinde mümkün olduğunu belirtmişlerdir.

Bu yönde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 36) tespitini şu şekilde açıklamaktadır;

“Ankara YİKOB’un kendi öz bütçesi oldukça zayıftır. Dolayısıyla karar alıp yapabileceği bir yatırım zaten yok denecek kadar az, diğer yatırımları ilgili bakanlıklardan geldiği için karar alma gibi bir fonksiyonu yok, bakanlıklar biraz tabiri caizse metazori yani diyor ki bakanlığımdan şu kadar ödeneği tahsis ettim şu proje için YİKOB tertibine aldım yerine getirin, buradan sonra o ödeneğin dönme şansı çok zor YİKOB mecburen bu işi yapmak zorunda ancak kendisi karar aşamasında olmuyor.”

Yine aynı yönde görüş belirten bir başka katılımcı (Katılımcı 36) da Ankara YİKOB’un bütçesinin esasen diğer bakanlıklardan gelen ve aracılık faaliyetlerini gerçekleştirmek üzere gönderilen ödeneklerden oluştuğunu ve bu nedenle inisiyatiflerinin sınırlı olduğu yönündeki düşüncesini şu şekilde ifade etmiştir;

“YİKOB tarafından yürütülen yatırımlar diğer kurumlar tarafından gönderilmektedir ve böylece faaliyetler diğer kurumların talepleri doğrultusunda gerçekleşmektedir. Bütçe imkanları çerçevesinde yatırım ve harcamalar yapabilmektedir ancak bu kısıtlıdır.”

Görüşme gerçekleştirilen iki katılımcı ise Ankara YİKOB’un herhangi bir inisiyatif gücüne sahip olmadığı ve kararların merkezi idare tarafından verildiği yönünde görüş belirtmişlerdir.

Bu yönde görüş belirten bir katılımcı (katılımcı 39) düşüncesini şu şekilde ifade etmiştir;

“Böyle bir gücü yoktur. Tamamı merkezden belirlenmektedir.”

Görüşme gerçekleştirilen bir katılımcı ise görüş beyan etmemiştir.

4.8.2.3. Ankara YİKOB’un Kırsal Mahallelerdeki Faaliyetlerine İlişkin Bulgular

Ankara YİKOB’un kırsal mahallelerde yerine getirdiği işlev ve faaliyetleri anlayabilmek ve bu faaliyetleri yerine getirirken Ankara YİKOB’un hangi oranda inisiyatife sahip olduğunu anlayabilmek için 9 katılımcıya *“Ankara YİKOB olarak aracılık faaliyeti dışında merkezi idare tarafından kırsal mahallelerde hangi tür hizmetleri yapmaktadır? Yatırım yer ve konuları nasıl*

belirlenmektedir?” sorusu sorulmuş 1 katılımcı görüş belirtmemiş görüş belirten 8 katılımcının görüşleri iki kategori altında değerlendirilmiştir.

Tablo 28. Ankara YİKOB’un Kırsal Mahallelerdeki Faaliyetlerine İlişkin Bulgular

<u>Düşünceler</u>	<u>Katılımcı Sayısı</u>	<u>Kodlara Göre Katılımcı Sayısı</u>
Ankara YİKOB olarak bütçede para bulunması halinde kırsal alanda her türlü yatırım ve hizmeti gerçekleştirebiliyoruz, yatırım kararı vali tarafından veriliyor.	5	5AYY
Ankara YİKOB olarak bütçe imanları oldukça kısıtlı olmakla birlikte eğer bütçe uygunsa her türlü yatırımı yerine getirebilir. Karar merkezi idarece yani İçişleri Bakanlığınca verilmektedir.	3	3AYY
Görüş beyan etmeyen	1	1AYY
Toplam:	9	

Görüşme gerçekleştirilen katılımcılardan 5’i Ankara YİKOB’un bütçesinin büyük ölçüde merkezi idare yatırımlarının yerine getirilmesi için gönderilen ödeneklerden oluştuğunu belirtmişlerdir. Bununla birlikte, Ankara YİKOB’un cari harcamaları dışında çeşitli kanunlar gereği aktarılan paylar ile hazine yardımlarıyla Ankara’nın kırsal mahallelerindeki her türlü hizmeti gerçekleştirebildiklerini ve karar sürecinin başında il valisinin olduğunu belirtmişlerdir.

Bu yönde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 36) tespitini şu şekilde belirtmiştir;

“Yol yaptığımız oluyor, kırsal bölgelerdeki belediyelerle ortaklık yapıp protokol bazlı yaptığımız işler oluyor, KIRDES Projeleri oluyor; İçişleri Bakanlığı ödenek tahsisi ediliyor mahalle ihtiyaçları ve büyüklüklerine nüfus durumları dikkat edilerek Validen bir onay alınarak hangisine ne kadar verilerek uygulanmaktadır. Belirleyici validir.”

Yine aynı yönde görüş belirten bir başka katılımcı (Katılımcı 35) tespitini şu şekilde ifade etmiştir;

“Mahalli müşterek yerlerde alt yapı yatırımı yapmaktadır ve bunun kararı ilin valisi tarafından verilmektedir. Yine mevzuat gereği maden payı, jeotermal payı olarak İçişleri Bakanlığı tarafından gönderilen ödenekler, yerel yönetimlerle iş birliği yapılarak, il valisinden onayı doğrultusunda harcanmaktadır.”

Görüşme gerçekleştirilenlerin 3’ü Ankara YİKOB’un bütçesini merkezi idare kuruluşlarının Ankara’da gerçekleştirecekleri yatırımlara aracılık faaliyeti dolayısıyla gönderilen ödeneklerden oluşmakla birlikte çeşitli kanuni paylardan ve hazine yardımlarının imkan vermesi halinde bütçeden yatırım gerçekleştirilebildiği ancak bunun çok sınırlı olduğu ve özellikle merkezden belirli işler için gönderilen ödenekler için İçişleri Bakanlığı’nın yönlendirici olduğunu ifade etmişlerdir.

Bu yönde görüş belirten bir katılımcı düşüncesini şu şekilde ifade etmiştir;

“Merkezden geliyor konular ama onun dışında son dönemde cem evleri ile ilgili bazı çalışmalarımız oldu. Bu çalışmada nokta olarak belirlenmedi bizden çalışma yapmamız İçişleri Bakanlığı tarafından istendi. İhtiyaç analizi ile gereken yerlere yaptık, yine bakanlıkça belli miktarda muhtarlık binası yapabileceğimiz söylendi bunların ihtiyaç olan yerleri tarafımızca belirlenerek gerekli inşaat yapıldı. Bunun dışında yol yaptığımız da oluyor. Bu yol yapımı kendi bütçemizden yapabiliyoruz, ancak çoğunlukla bakanlık tarafından yardım gönderilerek onun talimatı doğrultusunda yapıyoruz.”

Yine aynı yönde görüş belirten bir başka katılımcı (Katılımcı 40) da bu tür faaliyetleri Ankara YİKOB olarak yerine getirilebildiği gibi yerel yönetimlerle işbirliği şeklinde de gerçekleştirilebildiği yönündeki görüşünü şu şekilde ifade etmiştir;

“Altyapı, yol, gençlik merkezlerine destek gibi faaliyetler yerine getiriliyor. Yapılacak işler merkezden belirleniyor, bir protokol yapılıyor belediyelerle iş birliği şeklinde gerçekleşiyor. Ancak yukarıdan belirleniyor ne yapılacağı ve nereye harcanacağı.”

Görüşme gerçekleştirilen bir katılımcı ise görüş beyan etmemiştir.

4.8.2.4. Ankara YİKOB'un Doğrudan Kırsal Mahallerdeki Yatırımlarına İlişkin Bulgular

Ankara YİKOB'un Ankara'nın 25 ilçesinin kırsal mahallerindeki faaliyetlerini görebilmek amacıyla 9 katılımcıya “*Ankara YİKOB doğrudan kırsal mahallelerde yatırım yapmakta mıdır?*” sorusu sorulmuştur. Görüşme gerçekleştirilen 2 katılımcı görüş beyan etmemiş, görüş beyan eden 7 kişinin görüşleri 2 kategori altında değerlendirilmiştir.

Tablo 29. Ankara YİKOB'un Kırsal Mahallerdeki Yatırımlarına İlişkin Bulgular

<u>Düşünceler</u>	<u>Katılımcı Sayısı</u>	<u>Kodlara Göre Katılımcı Sayısı</u>
Kırsal mahallelerde her türlü yatırımı gerçekleştirebilmektedir.	4	4AYY
Ankara YİKOB doğrudan kırsal mahallelerde herhangi bir yatırım gerçekleştirilmemektedir.	3	3AYY
Görüş beyan etmeyen.	2	2AYY
Toplam:	9	

Görüşme gerçekleştirilen 4 katılımcı Ankara YİKOB'un esasen merkezi yatırımlara aracılık faaliyetinin ağırlıklı olduğunu ancak bütçe imkânları doğrultusunda Ankara'nın 25 ilçesinin kırsal mahallelerinde her türlü yatırımı yapabileceklerini belirtmişlerdir.

Bu yönde görüş belirten bir katılımcı (Katılımcı 35) Ankara YİKOB'un kırsal mahallelerde çeşitli yatırımlar yapabildiği kırsal mahalle yatırımlarında kullanılan kaynağın ise maden payı, devlet hakkı ile İçişleri Bakanlığı tarafından bu amaçla gönderilen hazine yardımından oluştuğu ve bu tür yatırımlarda karar mercii il valisi olduğu yönündeki tespitini şu şekilde belirtmiştir;

“Mahalli müşterek yerlerde alt yapı yatırımı yapmaktadır ve bunun kararı İlin valisi tarafından verilmektedir. Yine mevzuat gereği maden payı, jeotermal payı olarak İçişleri Bakanlığı tarağından gönderilen ödenekler, yerel yönetimlerle işbirliğı yapılarak, il valisinin onayı doğrultusunda harcanmaktadır.”

Bu yönde görüş belirten bir katılımcı (Katılımcı 36) ise Ankara'nın kırsal mahallelerinde Ankara YİKOB tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerin kaynak yetersizliğinden dolayı oldukça zor olduğunu şu şekilde aktarmaktadır;

“... hazine yardımları ölçüsünde doğrudan yatırım yapılabilir ancak Ankara YİKOB olarak bu kaynaktan yeterince yararlanmadığımız için kullanılamamaktadır.”

Görüşme gerçekleştirilen 3 katılımcı ise Ankara YİKOB'un doğrudan kırsal mahallelerde herhangi bir faaliyet gerçekleştirmediğini ifade etmişlerdir;

Bu yönde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 42) Ankara YİKOB'un faaliyetlerini tamamen merkezi idare yatırımlarının oluşturduğu yönündeki tespitini şu şekilde ifade etmiştir;

“Ankara YİKOB olarak kırsal alanda doğrudan bir yatırımımız bulunmamaktadır. Asıl olarak merkezi idare kurumlarının yapım işlerine ilişkin yatırımlarını gerçekleştirmekteyiz.”

Görüşme gerçekleştirilen bir başka katılımcı ise (Katılımcı 40) ise Ankara YİKOB'un kırsal mahallelerde herhangi bir yatırımı doğrudan gerçekleştirmezken belediyelere kırsal mahallelerdeki yatırımlarına destek verildiğı yönündeki tespitini şu şekilde ifade etmiştir;

“Hayır, doğrudan yapmıyor belediyelerle çalışıyor.”

Görüşme gerçekleştirilen 2 katılımcı ise görüş belirtmemiştir.

4.8.2.5. Ankara YİKOB'un Gerçekleştirdiği Merkezi İdare Yatırımlarına Etki Gücüne İlişkin Bulgular

Ankara YİKOB'un merkezi idare yatırımlarına ihtiyaç hissedildiğinde herhangi bir müdahalede bulunabilme güç ve yetkisine sahip olup olmadığı önem taşımaktadır. Örneğin Ankara'nın Evren ilçesine bir okul yapılacağını varsayalım, Ankara YİKOB bu okulun yapılacağı bölgede bir ihtiyaç olup olmadığını, bunun yerine Polatlı ilçesinin bir okula ihtiyacı olduğu ya da okul derslik sayısının yeterli olmadığı gibi konularda müdahale imkanlarının olup olmadığını yada teknik müdahale imkanlarını görebilmek amacıyla “Ankara YİKOB'un aracılık ettiği merkezi idare yatırımlarında yerel şart ve ihtiyaçlara uygunluk vb. nedenlerle müdahale imkânı var mıdır?” sorusu sorulmuştur. 3 katılımcı görüş belirtmemiş, görüş belirten 6 katılımcının görüşlerinin aynı yönde olması dolayısıyla tek kategoride değerlendirilmiştir.

Tablo 30. Ankara YİKOB'un Gerçekleştirdiği Merkezi İdare Yatırımlarına Etki Gücüne İlişkin Bulgular

<u>Düşünceler</u>	<u>Katılımcı Sayısı</u>	<u>Kodlara Göre Katılımcı Sayısı</u>
Ankara YİKOB'un aracılık ettiği merkezi idare yatırımlarına müdahale imkânı bulunmamaktadır.	6	6AYY
Görüş beyan etmeyen	2	2AYY
Toplam:	9	

Görüşme gerçekleştirilen ve görüş beyan eden 6 katılımcı da Ankara YİKOB'un bakanlıklar ve merkezi idare yatırımlarında müdahale imkânı olmadığını ancak sadece teknik boyutta müdahalede bulunabileceğini belirtmişlerdir.

Bu yönde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 36) tespitini şu şekilde belirtmektedir;

“Bakanlıklara örneğin 10 milyonluk bir ödenekle Nallıhan’da bir okul yapılmasını istedi diyelim bu durum da bizim Niye bu yatırım Nallıhan’da ya da başka yer önerisi gibi veya herhangi bir müdahale şansımız bulunmamaktadır.”

Görüşme gerçekleştirilen bir başka katılımcı (Katılımcı 41) Ankara YİKOB’un merkezi yatırımlara aracılık faaliyetlerine ilişkin gerçekleşen sürece ilişkin tespitini şu şekilde açıklamıştır;

*“Bizde yatırım süreci şöyle geliyor herhangi bir merkezi idare kuruluşu bir tesis yapılıncaksa bize söylüyor aynı zamanda istedikleri bu tesis ile ilgili ihtiyaç programlarını da bize veriyorlar. Örneğin bir okul yapılacak ise kaç derslik olacak, kaç tane yönetici odası olacak ya da hükümet konağı ise toplam kaç metrekare hükümet konağı istiyorlar, kaç büro olacak vb. ihtiyaçlar bize geliyor biz bu ihtiyaçlar doğrultusunda ihtiyaçları karşılayacak projeyi üretiyoruz diyelim ki 500 metre kare hükümet konağı istiyoruz ve şu noktada bir arsamız var diyorlar, biz bakıyoruz arsasında bir sorun var mı mülkiyet ve imar sorunu gibi buna benzer şeyleri değerlendiriyoruz arsada bir sorun yoksa ihtiyaç belli ve ödenek de var ise öncelikle projeye ilgili süreçleri tamamlıyoruz ve yapım ihalesine çıkıyoruz. Bunun dışında doğrudan bize şu projeyi uygulayın diye de gelebiliyor ancak daha çok projeyi biz yapıyoruz. Bu nedenle eğer projeyi biz üretirsek zaten biz gerekli müdahaleleri yapıyoruz. Bununla birlikte bu proje yani yapılması istenilen okul, ve bunun gibi herhangi bir yatırımın **“ihtiyaç değil”** gibi bir önerimiz veya müdahalemiz söz konusu olmuyor **“sadece proje üzerinde düzenleme”** yapabiliyoruz.”*

Görüşme gerçekleştirilen 3 katılımcı ise görüş beyan etmemiştir.

4.8.2.6. Ankara YİKOB’a Aktarılan Hazine Yardımlarının Belirlenme Süreçlerine İlişkin Bulgular

Hazine yardımları Ankara YİKOB’un doğrudan yerine getirebileceği faaliyetler için temel kaynak durumundadır. Bu nedenle hazine yardımlarının belirlenme sürecinin nasıl geliştiği, Ankara YİKOB’un bu sürece etkisinin ne kadar olabildiği önem taşımaktadır. Bu nedenle 9 katılımcıya *“Ankara YİKOB’a gönderilen hazine yardımları hangi karar süreçleri içerisinde*

belirlenmektedir?” sorusu sorulmuş 5 katılımcı görüş belirtmemiş, görüş belirten 4 katılımcının görüşleri aynı yönde olması dolayısıyla görüşler tek kategori altında değerlendirilmiştir.

Tablo 31. Ankara YİKOB’a Aktarılan Hazine Yardımlarının Belirleme Süreçlerine İlişkin Bulgular

<u>Düşünceler</u>	<u>Katılımcı Sayısı</u>	<u>Kodlara Göre Katılımcı Sayısı</u>
Ankara YİKOB’a gönderilen hazine yardımları tamamen merkezi idarenin hakim olduğu süreçlerde belirlenmektedir.	4	4AYY
Görüş beyan etmeyen	5	2AYY
Toplam:	9	

Görüşme gerçekleştirilen katılımcılardan görüş beyan eden 4 katılımcının tamamı Ankara YİKOB’un öz bütçesini oluşturan hazine yardımlarının Ankara YİKOB’dan belirli bir takvim çerçevesinde talep alınmakla birlikte temel belirleyicinin İçişleri Bakanlığı olduğunu belirtmişlerdir.

Bu yönde görüş belirten katılımcılardan biri (Katılımcı 36) hazine yardımlarına ilişkin gerçekleşen süreci şu şekilde açıklamaktadır;

“Ankara YİKOB’un kendine ait öz bütçesini hazine yardımları oluşturmaktadır. İçişleri Bakanlığı Maliye Bakanlığından YİKOB'lara dağıtacağı hazine yardımı tatarını bütçe kanunuyla alıyor ancak dağıtımında rakamlar il bazında ayrı ayrı belli olmadığı için bakanlık kendisine göre belirlemektedir. Bu nedenle genel olarak talebimiz ölçüsünde verilmemektedir. Biz kendi bütçemizde 20 yazdıysak hiç göndermeyebilir veya 3, 5 gibi bir rakam da gönderebilmektedir. Hepsinin gönderdiği nadirdir.”

Görüşme gerçekleştirilen 5 katılımcı görüş beyan etmemiştir.

4.8.2.7. Ankara YİKOB'un Bütçe İle Yatırım Karar Süreç Döngüsü ve Bu Sürece Ankara YİKOB'un Etkisine İlişkin Bulgular

Bir kurumsal yapının gücünü belirleyen temel etmen, sahip olduğu bütçe ve bu bütçeyi oluşturma ve kullanımındaki inisiyatifdir. Bu aynı zamanda YİKOB'ların merkezileşme yerelleşme içindeki yeri ile YİKOB'ların yerine getirdikleri işleve ilişkin önemli veriler sağlayacaktır. Bu nedenle Ankara YİKOB'u diğer YİKOB'larla karşılaştırabilmek ve Ankara YİKOB uygulamasının yukarıda açıklanan amaçlar doğrultusunda sahip olduğu özellikleri anlayabilmek üzere 9 katılımcıya “Ankara YİKOB'un bütçe, planlama ve yatırım karar- süreç döngüsü nasıl oluşmaktadır? İçişleri Bakanlığı Ankara YİKOB'u ne ölçüde bu süreçlere dahil etmektedir?” sorusu sorulmuş 4 katılımcı görüş beyan etmemiş görüş beyan eden katılımcıların görüşlerinin tamamı aynı yönde olması dolayısıyla tek kategoride değerlendirilmiştir.

Tablo 32. Ankara YİKOB'un Bütçe İle Yatırım Karar Süreç Döngüsü ve Bu Sürece Ankara YİKOB'un Etkisine İlişkin Bulgular

<u>Düşünceler</u>	<u>Katılımcı Sayısı</u>	<u>Kodlara Göre Katılımcı Sayısı</u>
Ankara YİKOB'un bütçe, yatırım süreç döngüsüne merkezi idare hakimdir.	5	5AYY
Görüş beyan etmeyen	4	4AYY
Toplam:	9	

Görüşme gerçekleştirilen ve görüş beyan eden 5 katılımcının tamamı Ankara YİKOB'un bütçe, karar süreç döngüsünü belirleyen temel etmenin içişleri Bakanlığı olduğunu belirtmişlerdir. Yine bütçelerinin büyük oranda bakanlıklar ve diğer merkezi idare yatırımlarına aracılık faaliyeti için konulan ödenekten oluştuğunu belirtmişlerdir. Katılımcıların üzerinde durduğu başka bir konu da Ankara YİKOB'a gönderilen hazine yardımlarının çok sınırlı olduğu ve sadece Ankara YİKOB'un cari harcamalarını karşılamaya yettiğini belirtmişlerdir. Bununla birlikte Ankara

YİKOB'un ancak daha önce uygulanan KIRDES Projesi ile çeşitli mevzuat gereği ayrılıp YİKOB'lara gönderilen idare payı vb. kaynaklardan sağlanan ödeneklerin Ankara YİKOB'un inisiyatifi ile harcanabildiği tek kaynağı oluşturduğu yönünde görüş belirtmişlerdir.

Bir katılımcı (Katılımcı 40) Ankara YİKOB'un bütçe sürecindeki merkez etkisini şu şekilde açıklamaktadır;

“Yatırım süreç döngümüz bütçeye dayanmaktadır. YİKOB birimlerimizin talepleri ve faaliyetleri doğrultusunda önümüzdeki yıl ihtiyaçları bir önceki yıllara kıyaslanarak hazırladığımız bütçemizi İçişleri Bakanlığına gönderiyoruz bakanlıktan kabul edilen bütçe ölçüsünde faaliyetlerimizi gerçekleştiriyoruz. Yani bakanlık ile talebimizi iletmekten başka bir bağlantımız yok daha sonraki süreç bakanlık içerisinde gerçekleşmekte ve bize ne kadar bütçe ayıracaklarsa ayırmaktadır.”

Yine bu yönde görüş belirten katılımcılardan (Katılımcı 36) biri Ankara YİKOB'un bütçe, planlama ve karar ile uygulama döngüsünü ve süreç içerisinde doğrudan yerine getirdikleri faaliyetler için kullandıkları kaynağın nerden kaynaklandığını şu şekilde açıklamaktadır;

“Öz bütçemiz anlamında bir yatırımımız kolay kolay yok, öz bütçemiz genelde cari harcamalara kullanılmaktadır. Tüm harcamalarımız bakımından bütçeye baktığımızda 10 milyar öz bütçesi bulunmakla birlikte bir milyar Türk Lirası harcadığımız oluyor bu aradaki fark diğer bakanlıkların gönderdiği paralardan oluşmaktadır. Orda zaten Ankara YİKOB'un hiçbir dahli bulunmamaktadır. Öz bütçesi zaten çok küçük olduğu için cari harcamalarda kullanılmaktadır. Bunun dışında KIRDES harcamalarında veya kültür payı ile idare paylarından kaynaklanan paraların hangi mahalleye veya hizmete ayrılacağı vali tarafından belirlenmektedir.”

Yine bir başka katılımcı (Katılımcı 35) Ankara YİKOB'un bütçe imkanlarının sınırlılığı dolayısıyla doğrudan yatırım faaliyetlerinin zorlaştığını şu şekilde açıklamıştır.

“Ankara YİKOB'un gelir getirici faaliyeti bulunmaması ve bütçe imkanlarının kısıtlı olması nedeniyle Bakanlıkça ayrılan hazine yardımı ve mevduat gelirleri ölçüsünde cari nitelikte bütçe yapılmaktadır.”

Görüşme gerçekleştirilen 4 katılımcı görüş beyan etmemişlerdir.

4.8.2.8. Merkezi İdare Yatırımlarının Ödenekleri Ankara YİKOB'a Gönderilmeden Önce Ankara YİKOB'a Bilgi Verilip Verilmediğine Dair Bulgular

Ankara YİKOB'un faaliyetlerinin büyük kısmını merkezi idare kuruluşlarının yatırımlarına aracılık faaliyeti oluşturmaktadır. Bu nedenle merkezi idare kuruluşlarının ilgili yatırımı gerçekleştirmek üzere Ankara YİKOB'a ödenek aktarmadan önce bilgi vermeleri veya izin almaları gibi bir uygulamanın var olup olmadığını öğrenmek merkezi idarenin Ankara YİKOB üzerindeki etki ve anlayışı görmek açısından önem taşımaktadır. Bu nedenle 9 katılımcıya *“Bakanlıklar ve merkezi idare kuruluşları, Ankara YİKOB aracılığıyla gerçekleştirecekleri yatırımlar için ödenek aktarmadan önce Ankara Valiliğinden görüş almakta mıdır?”* sorusu sorulmuş 2 katılımcı görüş beyan etmemiş, görüş beyan eden 7 katılımcının görüşleri 2 kategoride değerlendirilmiştir.

Tablo 33. Merkezi İdare Yatırımlarının Ödenekleri Ankara YİKOB'a Gönderilmeden Önce Ankara YİKOB'a Bilgi Verilip Verilmediğine Dair Bulgular

<u>Düşünceler</u>	<u>Katılımcı Sayısı</u>	<u>Kodlara Göre Katılımcı Sayısı</u>
Hayır, bilgi ve izin alınmamaktadır.	4	4AYY
Evet, bilgi verilmektedir.	3	3AYY
Kurumların çalışma tarzına göre farklılık arz etmekte; kimi kurumlar bilgi verirken kimi kurumlar bilgi vermemektedir.	1	1AYY
Görüş beyan etmeyen	2	2AYY
Toplam:	9	

Görüşme gerçekleştirilen katılımcılardan 4'ü bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının Ankara YİKOB aracılığıyla gerçekleştirdikleri yatırımlarda yatırım kararı verildikten sonra ödenek aktarmadan önce herhangi bir bilgilendirme yapılmadığını belirtmişlerdir.

Görüşme gerçekleştirilen katılımcılardan 3'ü ise çoğu zaman bilgilendirme yapıldığını belirtmişlerdir.

Bu yönde görüş belirten bir katılımcı (Katılımcı 34) ise Ankara YİKOB'a merkezi idare kuruluşlarının ilgili yatırım için sözlü şekilde bilgilendirme yaptıklarını şu şekilde belirtmiştir;

"...Evet resmiyette olmasa da usulen sorulmaktadır."

Görüşme gerçekleştirilen 1 katılımcı (Katılımcı 35) ise bu durumun yatırımcı kuruluşlara göre değiştiğini kimi kuruluşların Ankara YİKOB'a ilgili yatırım için ödenek aktarmadan önce bilgi verirken kimi kuruluşların vermediğini şu şekilde belirtmiştir;

“Kurumların çalışma tarzına göre değişkenlik göstermektedir. Kimi kurum bu yöntemi kullanırken kimi kurum ödenek göndermekle yetinmektedir.”

Görüşme gerçekleştirilen 2 katılımcı ise görüş beyan etmemişlerdir

4.8.2.9. Ankara YİKOB İdaresinde Yetki Genişliğine İlişkin Bulgular

Ankara YİKOB’un idaresinde valinin sahip olduğu yetki genişliği yetkisinin ne ölçüde kullanıldığını anlamak üzere 9 katılımcıya *“Valinin başında olduğu YİKOB’ların valilerin sahip olduğu yetki genişliği ilkesine göre yönetildiğini düşünüyor musunuz?”* sorusu sorulmuş 1 katılımcı görüş beyan etmemiş, görüş beyan eden 8 katılımcının görüşleri 2 kategoride değerlendirmiştir.

Tablo 34. Ankara YİKOB İdaresinde Yetki Genişliğine İlişkin Bulgular

<u>Düşünceler</u>	<u>Katılımcı Sayısı</u>	<u>Kodlara Göre Katılımcı Sayısı</u>
Evet, yetki genişliği ilkesine uygun idare edilmektedir.	6	6AYY
Hayır, yetki genişliği ilkesine uygun idare edilememektedir.	2	2AYY
Görüş beyan etmeyen	1	1AYY
Toplam:	9	

Görüşme gerçekleştirilen 4 katılımcı Ankara YİKOB’un yetki genişliği ilkesine uygun idare edildiğini belirtmişlerdir.

Bu yönde görüş belirten katılımcılardan (katılımcı 34) biri durumu şu şekilde ifade etmiştir;

“Evet valinin emir ve direktifleriyle ve onun kararlarıyla yönetilmektedir.”

Görüşme gerçekleştirilen 2 katılımcı ise Ankara YİKOB’un valinin sahip olduğu yetki genişliği yetkilerinin kullanılmadığını idare süreçlerine daha çok merkezi idarenin hakim olduğunu ifade etmişlerdir.

Bu yönde görüş bildiren bir katılımcı (Katılımcı 36) düşüncesini şu şekilde ifade etmiştir;

“Yetki genişliği ilkesine göre yönetilmekle birlikte valinin kendisi de karar vermediği için aslında yetki genişliğini kim kullanıyor tartışılır. Yani valimi kullanıyor bakan mı kullanıyor? sanki vali kullanıyor gibi gözüküyor ama aslında kullanan bakanlık.”

Görüşme gerçekleştirilen 1 katılımcı ise görüş beyan etmemiştir.

4.8.2.10. Ankara YİKOB Yatırımlarının Belediyelerce Farkındalığına İlişkin Bulgular

Ankara’da bulunan belediyelerin Ankara YİKOB tarafından kendi belediye sınırları içerisinde gerçekleştirilen yatırımların bilgilerinin bulunup bulunmadığını anlayabilmek üzere 8 katılımcıya *“Belediye olarak ilçenizde gerçekleşen Ankara Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) yatırımlarından haberiniz oluyor mu?”* sorusu sorulmuş, 8 katılımcının tespitleri aynı yönde olması dolayısıyla görüşler tek kategoride değerlendirilmiştir.

Tablo 35. Ankara YİKOB Yatırımlarının Belediyelerce Farkındalığına İlişkin Bulgular

<u>Düşünceler</u>	<u>Katılımcı Sayısı</u>	<u>Kodlara Göre Katılımcı Sayısı</u>
Evet, belediye olarak ilçemizde gerçekleşen Ankara YİKOB yatırımlarından bilgimiz olmaktadır.	8	8BB
Toplam:	8	

Görüşme gerçekleştirilen 8 katılımcının tamamı Ankara YİKOB tarafından gerçekleştirilen yatırımların bilgisine sahip olduklarını belirtmişleridir. Gerçekleştirilen görüşmelerde Ankara YİKOB faaliyetlerinin temel öğrenilme yolunun Ankara Valiliği Planlama Müdürlüğü'nün yıl içinde belirli periyodlarla vali başkanlığı gerçekleşen ve belediyeler, yatırımcı kuruluşlar, il müdürlükleri, bölge müdürlükleri ve kaymakamların katıldığı koordinasyon toplantılarında öğrenildiği ifade edilmiştir.

Görüş belirten katılımcılardan biri (katılımcı 46) ise gerçekleştirilen koordinasyon toplantıları ile değil Ankara YİKOB'un ilçesinde gerçekleştirdiği yatırımlar için ruhsat vb. işlemler için belediyeyle iletişime geçtiği zaman öğrendiği yönündeki tespitini şu şekilde ifade etmektedir;

“Belediye olarak ilçemizde gerçekleşen YİKOB yatırımlarından haberimiz oluyor. YİKOB tarafından gerçekleşen yatırımlar hususunda belediyemiz ile ruhsat, iskân, proje vb. konularında iletişime geçme mecburiyeti olduğundan bu yolla haberimiz olmaktadır.”

Yine bir başka katılımcı (Katılımcı 49) ise Ankara Valiliğinin yıllık olarak yayınladığı raporlardan öğrendiğini şu şekilde ifade etmiştir;

“İlçemize YİKOB tarafından yapılan yatırımları Ankara valiliğinin yayınlamış olduğu yatırım programları ve faaliyet raporlarından takip ediyoruz.”

4.8.2.11. Belediyelerin Ankara YİKOB'dan Taleplerinin Karşılanıp Karşılanmadığı Yönündeki Bulgular

YİKOB Görev, Yetki ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmeliğin 5. maddesinde YİKOB'ların, ilin ihtiyaçları çerçevesinde tüm kamu kurum ve kuruluşlarıyla iş birliği yapabileceği belirtilmiştir. Bununla birlikte 3213 sayılı Maden Kanunu ve 5686 sayılı Jeotermal ve Doğal Mineralli Sular Kanunu gereğince sağlanan harç ve paylardan sağlanan Kaynaklar bulunduğu yere en yakın yerin altyapı hizmetlerinde kullanmakta yetkili olduğu belirtilmektedir. Yine Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma kanunu gereğince YİKOB'lara emlak vergileri üzerinden aktarılan payların kullanılmasında yetki vermiştir.

Yine YİKOB Görev, Yetki ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmeliğin 4. maddesinin s bendinde *“ilin ihtiyaçları çerçevesinde gerektiğinde her türlü yatırım ve hizmetleri yerine getirebilmek amacıyla, kamu kurum ve kuruluşlarıyla, diğer tüzel kişilerle ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapmak ve ortak proje yürütmek.”* şeklinde düzenlenerek YİKOB'ların ilin ihtiyaçlarının yerine getirilmesinde diğer kamu kurumlarıyla ve tüzel kişilerle işbirliği yapacağı belirtilmiş ve bu işbirliğinde en önemli ortağın mahalli müşterek ihtiyaçları yerine getirilmesinde temel sorumlu kurum olan belediyeler olması doğaldır. Bu nedenle YİKOB'ların ilin ihtiyaçları temelinde yerine getirdikleri mahalli müşterek ihtiyaçların yerine gedilmesinde en önemli yararlanıcıların ve iş ortaklarının belediyeler olduğunu söyleyebiliriz.

Ayrıca YİKOB'lar hazine yardımlarının imkan verdiği ölçüde il ihtiyaçlarını karşılayabilmektedir. Bu nedenle Ankara YİKOB'un il içerisinde yukarıda açıklanan kaynaklardan yerine getirdiği faaliyetlerde hangi ölçüde belediyelerin taleplerini dikkate aldığını anlamaya yönelik olarak *“YİKOB tarafından gerçekleştirilen yatırım ve hizmetlerle ilgili herhangi bir talebiniz karşılanıyor mu?”* sorusu sorulmuş 8 katılımcının görüşleri 2 kategori altında değerlendirilmiştir.

Tablo 36. Belediyelerin Ankara YİKOB'dan Taleplerinin Karşılanıp Karşılanmadığı Yönündeki Bulgular

<u>Düşünceler</u>	<u>Katılımcı Sayısı</u>	<u>Kodlara Göre Katılımcı Sayısı</u>
Evet, Ankara YİKOB tarafından taleplerimiz karşılanmaktadır.	6	6BB
Belediye olarak Ankara YİKOB'dan herhangi bir talebimiz olmamıştır.	2	2BB
Toplam:	8	

Görüşme gerçekleştiren 6 belediye başkanı katılımcı Ankara YİKOB tarafından çeşitli alt ve üst yapı taleplerinin Ankara YİKOB tarafından karşılandığını belirtmişlerdir.

Görüşme gerçekleştirilen katılımcılardan biri (katılımcı 46) Ankara YİKOB'un ilçelerinde yerine getirdiği yerel faaliyetleri belediyeleri ile birlikte planlandığını şu şekilde ifade etmiştir;

“YİKOB tarafından gerçekleştirilen yatırım ve hizmetler yerel ihtiyaçlara göre planlandığından belediye yönetimiyle paylaşılmakta dolayısıyla taleplerimiz karşılanmaktadır.”

Yine bu yönde görüş bildiren katılımcılardan biri (Katılımcı 47) Maden Kanunu ve Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu gereğince Ankara YİKOB'a aktarılan paylar dolayısıyla gerçekleşen faaliyetlerde belediyelerinin taleplerinin karşılandığını şu ifadeler ile belirtmiştir;

“Tabi ki, 6360 sayılı kanunun ilgili maddeleri uyarınca; maden ve jeotermal su kaynaklarımızın bulunduğu yerleşim yerlerinin altyapı ve diğer ihtiyaçlarının karşılanması özelinde kaynak talebimiz YİKOB tarafından karşılanmıştır.”

Başka bir katılımcı da (Katılımcı 48) belediye olarak bazı projelerinde Ankara YİKOB'a destek başvurusu yapıldığı, destek sağlanabildiği yönündeki tespitini şu şekilde ifade etmiştir;

“Evet, belediye olarak yapılacak yatırım ile ilgili proje sunuluyor. Valilik makamınca proje onayına müteakip projemize ödenek tahsis edilerek yapımına başlanıyor.”

Görüşme gerçekleştirilen 2 katılımcı ise Ankara YİKOB'dan yatırımla ilgili herhangi bir taleplerinin olmadığını bildirmişlerdir.

4.8.2.12. Kültür Tabiat Varlıkları Kanunu Gereğince ayrılan Tabiat Varlıklarının Ait Katkı Payından Belediyelerin Yaralanmasına İlişkin Bulgular

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun ile belediyelerin tahsil ettiği emlak vergisinin %10 Taşınmaz ve Kültür varlıklarının korunması katkı payı olarak ayrılır ve bu pay Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmeliği belirlediği şekilde YİKOB'a ait hesaba geçirilir ve YİKOB tarafından ilgili kuruluşlara dağıtılır kendisine ayrılan bölümü ise yönetmeliğin belirlediği amaçlarda sokak sağlıklaştırma ve restorasyon gibi yatırım işlerinde kullanır. Bu payın kullanımında YİKOB tarafından ödeneğin %50'lik kısmı belirli dönemlerde belediyelerin talebi esas alınarak YİKOB tarafından belirlenen oranlarda belirlenen belediyelere dağıtılır. Aynı şekilde %30'luk kısmı YİKOB tarafından doğrudan kullanılır. Bu payın %20'lik kısmı ise aynı amaçla kullanılmak üzere Kültür ve Turizm Bakanlığına aktarılır. Kültür ve Turizm bakanlığı bu payı Kültür ve Turizm İl Müdürlüğü üzerinden kullanabileceği gibi ilgili YİKOB'a da bırakabilir. YİKOB'lar kendilerine ayrılan oranlardaki miktarı kendileri kullanabileceği gibi belirlenen belediyelerin projelerin desteklenmesi şeklinde protokol dahilinde belirlediği projelerde de kullanabilir.

Görüldüğü gibi Kültür Tabiat Varlıkları Korunması Payı YİKOB'lar için oldukça önemli bir kaynağı oluşturmaktadır. Bu pay aynı zamanda belediyeler için de oldukça önemli ve yatırım aracı olarak kullanılacak bir kaynaktır. Bu pay sayesinde YİKOB'lar çeşitli yatırımları gerçekleştirebildiği gibi belediyelere de destek sağlama kapasitesine kavuşmaktadır. Bu yönüyle YİKOB'lar yerelde yeni bir hizmet ve yatırım aracı olarak ortaya çıkmaktadırlar. Bu durum dolayısıyla YİKOB'ların yerel hizmetlerdeki güç ve etkisi ile yerel yönetimler üzerindeki etki ve işbirliği işleyişini görebilmek amacıyla 8 ilçe belediye başkanına *“Belediyeniz tarafından*

kültür varlıkları katkı payından faydalanmak üzere YİKOB'a herhangi bir proje hazırlayıp başvurduğunuz mu? Bu şekilde YİKOB kaynağı kullandınız mı?" sorusu sorulmuş 8 katılımcının verdiği cevaplar 2 kategoride değerlendirilmiştir.

Tablo 37. Kültür Tabiat Varlıkları Kanunu Gereğince Ayrılan Tabiat Varlıklarının Ait Katkı Payından Belediyelerin Yaralanmasına İlişkin Bulgular

<u>Düşünceler</u>	<u>Katılımcı Sayısı</u>	<u>Kodlara Göre Katılımcı Sayısı</u>
Evet, Ankara YİKOB tarafından bu kaynaktan kullanılmak üzere yapmış olduğumuz başvuru neticesinde projelerimiz desteklenmektedir.	5	5BB
Belediye olarak bu kaynağı kullanmak amacıyla Ankara YİKOB'dan herhangi bir talebimiz olmamıştır.	3	3BB
Toplam:	8	

Görüşme gerçekleştirilen 5 belediye başkanı Tabiat Varlıklarının Ait Katkı Payından yararlanmak üzere yapmış oldukları başvuruların olumlu karşılandığını ve kendilerine kaynak aktararak yatırımlarını gerçekleştirdiklerini belirtmişleridir.

Görüşme gerçekleştirilen bir belediye başkanı (katılımcı 43) söz konusu kaynağın kullanılması ile yapılan işleri aşağıdaki şekilde açıklamıştır;

"Kültür varlıkları katkı payından faydalanılarak; ilçemizde rekonstrüksiyon, restorasyon, sokak sağlıklılaştırma ve zemin kaplama işlerinde YİKOB kaynağı kullanılmıştır"

Yine bir başka katılımcı belediye başkanı (Katılımcı 48) ise yapılan işleri şu şekilde belirtmiştir;

“Evet, proje sunularak YİKOB kaynağı kullandık. Bunlar; ... Camii çevre düzenlemesi, muhtelif mahallelerimizde kilitli taş döşeme işi ile iki park yapım işi gerçekleştirdik.”

Görüşme gerçekleştirilen 3 katılımcı bu ödenekten yararlanmak üzere herhangi bir başvuru yapmadıklarını belirtmiştir.

4.8.2.13. Maden Kanunu Gereğince Ayrılan Maden Payının Ankara YİKOB tarafından Belediyelere Dağıtım ve Kullanımına İlişkin Bulgular

YİKOB’ların merkezi idarenin aracılık faaliyeti dışında kendisine ait olan ve kendi iradesi ile kullanabileceği bir başka kaynak ise; 3213 sayılı Maden Kanun’undan kaynaklanmaktadır. Bu kanun 7. maddesindeki düzenleme ile bu Kanun’a tabii yerlerin işyeri açma ve çalışma ruhsatları büyükşehirlerde YİKOB’larca verilir. Yine işyeri açma izin harcı YİKOB tarafından tahsil edilir. Bu kaynaktan sağlanan miktarın %50’si madenin bulunduğu bölgenin altyapı yatırımlarında kullanılmak üzere belediyeye aktarılır. Ayrıca Maden Kanunu gereğince verilen ruhsatlar karşılığı elde edilen gelirler için Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bütçesinde yeterli ödenek oluşturulur. Oluşturulan bu ödenek İçişleri Bakanlığı tarafından YİKOB’lara dağıtılır ve YİKOB’larca kaynağın bulunduğu yerin altyapı çalışmalarında kullanılır.

Yukarıda açıklandığı gibi maden kanunu gereğince ayrılan payın YİKOB’ların inisiyatifinde belediyelere dağıtım ve kullanımı önemli bir gücü oluşturmaktadır. Bu durum dolayısıyla YİKOB’ların bu payın kullanılması ile oluşan yerel hizmetlerdeki güç ve etkisi ile yerel yönetimler üzerindeki etki ve iş birliği işleyişini görebilmek amacıyla 8 ilçe belediye başkanına *“İlçenizde maden var mı? Belediye payı olarak ödenek aldığınız herhangi bir yatırımınız oldu mu?”* sorusu sorulmuş görüş bildiren 8 katılımcının görüşleri 3 kategori altında değerlendirilmiştir.

Tablo 38. Maden Kanunu Gereğince Ayrılan Maden Payının Ankara YİKOB Tarafından Belediyelere Dağıtım ve Kullanımına İlişkin Bulgular

<u>Düşünceler</u>	<u>Katılımcı Sayısı</u>	<u>Kodlara Göre Katılımcı Sayısı</u>
Evet, ilçemizde işletilen maden sahası bulunmaktadır ve maden payından kaynaklı olarak YİKOB'dan alınan kaynakla yatırım gerçekleştirdik.	5	5BB
İlçemizde işletilen maden sahası bulunmadığından bu kaynaktan yararlanmadık.	2	1BB
İlçemizde maden sahası bulunmakla birlikte bu paydan yararlanmadık.	1	1BB
Toplam:	8	

Görüşme gerçekleştirilen belediye başkanlarından 5'i ilçelerinde maden sahaları bulunduğunu ve bu maden sahalarının işletilmesi amacıyla firmalara verilen ruhsat ve harç dolayısıyla elde edilen ve YİKOB'larca dağıtılan kaynaktan yararlandıklarını belirtmişlerdir.

Görüşme gerçekleştirilen katılımcılardan biri (Katılımcı 48) YİKOB tarafından belediyelerine kaynak aktarılmasına ilişkin tespitini şu şekilde aktarmaktadır;

“İlçemizde bulunan madenlerden belediye payı nakit olarak kullanılmak üzere belediyemize gönderilmektedir.”

Yine başka bir katılımcı (Katılımcı 45) söz konusu ödeneğin belediyelerine tahsisine ilişkin şu tespiti yapmaktadır;

“İlçemizde belli bölgelerde linyit kömür ocakları bulunmakta beraber, incelemeler sonucunda tespiti yapılarak tescillenen herhangi bir maden bulunmamaktadır. İl genelinde maden ocaklarından dolayı belediyemiz de bazı dönemlerde maden payı tahsis edilmektedir.”

Görüşme gerçekleştirilen 1 katılımcı ilçelerinde maden bulunmadığından bu kaynaktan yararlanamadıklarını belirtmişlerdir.

Görüşme gerçekleştirilen bir katılımcı (Katılımcı 49) ise ilçelerinde maden sahası bulunmakla birlikte bu kaynaktan yararlanamadıkları yönündeki tespitini şu şekilde aktarmaktadır;

“... Köyü’nde toplam ton ... rezervi bulunmaktadır. Fakat belediyemiz herhangi bir ödenek almamıştır ve yatırımımız olmamıştır.”

4.8.2.14. Kırsal Mahallelerde Gerçekleşen Yatırımlarda YİKOB’lar ile İlçe Belediyeleri Arasında İş Birliğine İlişkin Bulgular

YİKOB’ların mevzuat gereği sahip oldukları yetkilerden biri de il ihtiyaçlarını belediyeler ile iş birliği yaparak sağlamalarıdır. Bu belirli yatırımları birlikte gerçekleştirmekten kaynak sağlamaya kadar çeşitli yöntemler içeren uygulamaları kapsamaktadır. YİKOB’lar ile belediyeler arasındaki mahalli hizmetlerin yürütülmesine ilişkin iş birliği Ankara YİKOB’un faaliyetlerinin anlaşılması ile Ankara da ki işlevine de ışık tutacaktır. Bu amaçla 8 katılımcıya *“İlçenizde YİKOB tarafından kırsal mahallelerde gerçekleşen yatırım ve hizmetlerde ilgili ortak protokol dahilinde veya herhangi bir şekilde ortak proje yaptınız mı?”* sorusu 8 katılımcıya sorulmuş, alınan cevaplar 2 kategoride değerlendirilmiştir.

Tablo 39. Kırsal Mahallelerde Gerçekleşen Yatırımlarda YİKOB’lar ile İlçe Belediyeleri Arasında İş Birliğine İlişkin Bulgular

<u>Düşünceler</u>	<u>Katılımcı Sayısı</u>	<u>Kodlara Göre Katılımcı Sayısı</u>
Evet, Ankara YİKOB ile belediyemiz arasında protokol ile ortak projeler gerçekleştirilmiştir.	5	5BB
Hayır, Ankara YİKOB ile belediyemiz arasında iş birliği şeklinde herhangi bir protokol dahilinde ortak proje gerçekleşmemiştir.	3	3BB
Toplam:	8	

Görüşme gerçekleştirilen 5 katılımcı belediyeleri ile Ankara YİKOB’un ortak olarak bazı mahalli müşterek yatırımları yerine getirdiğini belirtmişlerdir.

Bu yönde görüş belirten katılımcılardan biri (katılımcı 45) belediyeleri ile Ankara YİKOB arasında ortak gerçekleştirilen yatırımlar ile ilgili tespitini şu şekilde açıklamaktadır.

“İlçemizde belediyemizce hazırlanan proje kapsamında YİKOB ile belediyemizin birlikte hazırlayıp imzaladıkları Kırsal Altyapı Protokolü doğrultusunda ... ilçesinde Yol Güzergahlarının İyileştirilmesi Alt Temel ve Üst Yapıların Yapılması Kapsamında Kırsal Altyapı Çalışmaları için kaynak tahsisi yapılmış olup, ihalesi yapılarak çalışmalar sürdürülmekte olup, havalanın çalışmaya elverişli hale geldiği zaman projenin tamamlanması sağlanacaktır.”

Bir başka katılımcı da (Katılımcı 48) Ankara YİKOB ile belediyeleri arasındaki ortak projeye ilişkin tespitini şu şekilde ifade etmiştir;

“Evet. Belediyemiz ile YİKOB arasında yapılan protokolle kırsal mahallelerimizde 2022 yılında, 40.000 metre kare beton parke taşı ile yol yapım işinde beş milyon YİKOB ödeneği kullanılmıştır”

Görüşme gerçekleştirilen 3 katılımcı ise bu şekilde herhangi bir yatırım gerçekleştirmediklerini belirtmişlerdir.

4.8.2.15. Ankara’da Bulunan İlçe Belediyelerin Kanuni Paylar Dışında ve Ortak Projeler Dışında Ankara YİKOB Kaynaklı Ödenek Kullanımlarına İlişkin Bulgular

Ankara YİKOB’un yukarıda değerlendirilen yerel yönetimler ile iş birliği ve faaliyetlerinin dışında ilçe belediyelerinin Ankara YİKOB kaynaklı ödenek kullanıp kullanmadığını anlayabilmek ve bu sayede Ankara YİKOB yerel faaliyetlerdeki yerini görebilmek amacıyla 8 katılımcıya; *Belediye olarak kültür varlıkları katkı payı ve Maden Kanunu gereğince verilen belediye payı dışında YİKOB kaynaklı bir ödenek kullanarak herhangi bir yatırım gerçekleştirdiniz mi?* Sorusu sorulmuş alınan cevaplar 2 kategori altında değerlendirilmiştir

Tablo 40. Ankara’da Bulunan İlçe Belediyelerin Kanuni Paylar Dışında ve Ortak Projeler Dışında Ankara YİKOB Kaynaklı Ödenek Kullanmasına İlişkin Bulgular

<u>Düşünceler</u>	<u>Katılımcı Sayısı</u>	<u>Kodlara Göre Katılımcı Sayısı</u>
Evet, belirtilen paylar dışında YİKOB kaynağı kullandık	4	4BB
Hayır, kullanmadık	4	4BB
Toplam:	8	

Görüşme gerçekleştirilen 4 katılımcı, belediyelerinin kültür varlıkları katkı payı, maden payı dışında kalan YİKOB kaynağı kullandıklarını belirtmişlerdir.

Bu yönde görüş belirten bir katılımcı (Katılımcı 44) bu yolla kullandığı kaynağa ilişkin tespitini şu şekilde açıklamaktadır;

“Evet gerçekleştirdik. İlçemizde ... Mahallesi Mülkiyeti Belediyemize ait parselde Muhtarlık Hizmet Binası projesi gerçekleştirildi.”

Görüşme gerçekleştirilen 4 katılımcı ise belediyelerinde bu yönde bir kaynak kullanımı olmadığını belirtmişlerdir.

DEĞERLENDİRME, SONUÇ VE ÖNERİLER

1970'li yıllardan itibaren ortaya çıkan karlılık krizi sonucunda Fordist üretim modeli ve Keynesyen politikaların terk edilmesi ile birlikte refah devletleri için değişim ve dönüşüm süreci başlatmıştır. Bu dönüşümün kamu sektöründeki görünen şekli ise yeni kamu işletmeciliği olmuştur. 1990'larda hızlanan küreselleşme süreci ulus devlet yapılarını zayıflatırken yerel ögeler ile bölge temelli yapıların ön plana çıkmasına neden olmuştur. Küreselleşme sürecinin ekonomik temelini oluşturan neo liberal politikaların uygulanmasında özellikle AB, IMF ve DB gibi uluslararası kuruluşların etkisi büyük olmuştur.

Ulus devletin dönüşümünü sağlayan bu süreç Türkiye'yi de özellikle ithal ikameci politikaların terk edilerek, ihracat ve dışa açılma politikalarının yoğunlaştığı 1980 sonrası dönemde etkisi altına almıştır. Dünyadaki gelişmelere paralel olarak Türkiye'de de 90'lı yıllarda hızlanan ve özellikle 2000'li yıllarda iktidara gelen AK Parti'nin sahip olduğu tek başına iktidar gücü ve uluslararası konjonktürün de etkisiyle, ekonomik reformlara paralel şekilde Türk idari yapılanmasında çok önemli reformlar hayata geçirilmiştir.

Cumhuriyet tarihi içerisinde devlet teşkilatımızı düzenleyen birçok önemli değişiklik hayata geçirilmiş olmakla birlikte bunların 2000'li yıllarda gerçekleştirilen reformlar ile karşılaştırılamayacak düzeyde olduğu söylenebilir. Bu sürecin ilk döneminde özellikle dış ve iç etmenlerin etkisiyle yerleşme ve devletin küçültülmesi yönünde reformlar ağırlık kazanmıştır. Bu amaçla 75 yıldır yürürlükte olan 1580 sayılı Belediye Kanunu kaldırılmış ve yerine 5393 sayılı Belediye Kanunu getirilmiş; zaman zaman değişikliklere uğrayan ve 1987 yılında ismi İl özel idaresi Kanunu olarak değiştirilen 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı 2005 yılında yerini 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na bırakmıştır. 1984 yılında çıkarılan ve ülkemizin ilk büyükşehir kanunu olan 1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu da yerini 2004 yılında 5216 sayılı büyükşehir Belediye Kanunu'na bırakmıştır.

2000'li yıllarda gerçekleşen reform sürecinin ikinci kısmını ise 2012 yılında yasallaşan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile başlayan süreçtir.

Getirilen düzenleme ile mülki sınırlar içerisinde mahalli müşterek hizmetlerin sunulmasında asıl görev ve yetki sahibi organ olarak büyükşehir belediyeleri belirlenmiştir. Bu Kanun'un getirmiş olduğu düzenlemeler yerleşme olduğu kadar merkezileşme ve yerelde merkezileşme tartışmalarına da aynı anda neden olmuştur.

Büyükşehirlerde il özel idarelerinin kapatılması sonrası ortaya çıkabilecek aksaklıkları önleme amacıyla YİKOB'ların oluşturulmaları dolayısıyla gerek literatürde gerekse YİKOB idarecileri ve bürokratlar arasında YİKOB'ların il özel idarelerinin devamı bir kuruluş olarak algılanmalarına neden olmuştur. YİKOB'ların tüzel kişilik sahibi olması ve özel bütçeli hale gelmeleri bu tartışmanın boyutunu değiştirmiştir. Kaldı ki YİKOB'ların sahip oldukları tüzel kişilik ve özel bütçe ile birlikte yerine getirdikleri işlev dolayısıyla YİKOB'ların merkezileşme ve yerelleşme bakımından konumu önem kazanmıştır. YİKOB'ların yerine getirdiği işlev sadece bakanlıkların ve diğer merkezi idare kuruluşlarının taşrada yerine getirecekleri yatırımlara aracılık etme faaliyeti olsaydı tartışmanın bir önemi kalmayacaktı. Çünkü merkezi idarenin taşra teşkilatı altında faaliyet yürüten ve tek işi merkeze ait görev ve yatırımları yerine getiren bir kuruluşun merkezi idareye ait süreçler ve hiyerarşi içerisinde faaliyet yürütmesi işin doğası gereği oluşan bir durum arz edecektir.

YİKOB'ların yerine getirdiği yerel faaliyetler, karar ve uygulama mekanizması üzerinden işlevleri ile yerleşme ve merkezileşme açısından konumunu ortaya koyan bir çalışma bulunmamaktadır. Bu tez ile 30 büyükşehirde bulunan YİKOB'lardan 19'unun başkanları ve YİKOB'ların kuruluş sürecinde ve/veya uygulama sürecinde görev almış olan bürokratlar ile alan araştırmasının yürütüldüğü Ankara'da YİKOB idarecileri ve Ankara ilçelerinden belirli ölçülere göre tespit edilen belediye başkanlarıyla görüşmeler yapılarak YİKOB'ların işlev ve konumları ile yerleşme mi, merkezileşme mi yoksa yerelde merkezileşmeye mi neden oldukları tespit edilmeye çalışılmış, böylece literatürdeki boşluk doldurulmaya çalışılmıştır.

Tezin konusunun YİKOB'ların yerine getirdiği işlev ve Türk idari yapısındaki yeri ile ilgili olması dolayısıyla görüşlerine ilk başvurulması gereken kişiler olarak bakanlık bürokratları ve uygulayıcılar ile belirlenen belediye başkanları olmuştur. Bunlarla yapılan mülakatlar neticesinde elde edilen verilere dayalı olarak çeşitli çıkarımlar yapılmaya çalışılmıştır. Alan araştırmasında mülakat tekniği ile sağlanan veriler dördüncü bölümde ayrıntılı olarak yer almıştır. Mülakat yapılan bürokrat, idareci, vali, vali yardımcısı, uzman ve belediye başkanlarının yapmış oldukları değerlendirmeler, YİKOB'ların yerine getirdiği işlev, konum,

özerklik gücü, merkezi idare etkisi gibi hususlar bakımından önemli katkılar sağlamıştır. Ayrıca gerçekleştirilen görüşmeler sonrası elde edilen bulgular, literatürde yer alan bilgiler, yasal ve diğer düzeyici işlemler doğrultusunda değerlendirilerek YİKOB'ların işlevsel yapılarını geliştirmek amacıyla birtakım önerilerde bulunulmuştur.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

YİKOB'lar merkezi yönetim yatırımlarının yerine getirilmesinden yerel ihtiyaçların giderilmesine kadar oldukça geniş bir alanda faaliyet göstermektedir. YİKOB'ların, gerek yapı gerekse faaliyetlerindeki farklılıklarıyla idari yapımız içindeki yerini ve hangi ölçüde merkezileşme içerdiğini şu şekilde açıklayabiliriz.

İlk olarak YİKOB'lar faaliyete geçtikleri günden itibaren il özel idaresinin devamı nitelikte yapılar olarak algılanmıştır. Bu nedenle yerel yönetim organlarıyla karşılaştırılmasına ilişkin sorulan soruya katılımcıların verdikleri cevapların büyük kısmı, YİKOB'ların sahip oldukları kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe ile birlikte mahalli müşterek nitelikteki yatırım ve hizmetlerini yerine getirebilmeleri nedeniyle, yerel yönetimlerle benzerlik gösterdiği yönündedir.

YİKOB'lar yerel yönetim organları değildirler. Yerel yönetim organları Anayasa'nın 127. maddesinde; il yani il özel idaresi, belediye ve köy olarak belirtilmiştir. Yine aynı maddede bu organların mahalli müşterek ihtiyaçları görmek üzere, kuruluş esasları kanunla gösterilen kamu tüzel kişileri oldukları belirtilmiştir. YİKOB'lar bu manada yerel yönetim organı olmadığı gibi kuruluş esasları da CBK ve yönetmelikle düzenlemiştir.

Bununla birlikte YİKOB'lar Vilayetler Birliği üyesidir. Vilayetler Birliği 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 20. maddesine göre kurulmuş bir mahalli idare birliğidir. Vilayetler Birliği Ana Tüzüğü'nün 4. maddesine göre bu birliğin üyeleri 51 ilin il özel idareleri ve 30 büyükşehirde bulunan YİKOB'lardan oluşmaktadır. Yine Vilayetler Birliği Tüzüğü'nün 5. maddesinde birliğin amaçları olarak; il özel idareleri ile YİKOB'lara rehberlik etmek, menfaatlerini korumak ve gelişimlerine yardımcı olmak ile bu iki kurumun faaliyet alanlarında yardımlaşma ve iş birliğini, teknik ve idari deneyim, bilgi değişimini teşvik etmek vb. gibi faaliyetleri kapsamaktadır. Ancak 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 3. maddesinde mahalli idareler; il özel idaresi, belediye ve köy olarak tanımlandıktan sonra,

Mahalli İdare Birliğini; birden fazla mahalli idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır. Görüldüğü gibi 5355 sayılı kanun gereğince sadece mahalli idarelerin üye olabileceği birliğe YİKOB'lar da dahil edilmiştir.

Yine YİKOB'lar Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından kamu idarelerinin mali verilerinin derlenmesi için hazırlanan Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Genel Tebliğinin ekinde yer alan Genel Yönetim Sektörünün 2 nolu Mahalli İdareler Sektörü altında yer aldığı görülmektedir.

YİKOB'lar 2014 yılında faaliyete geçmekle birlikte 2016 yılında kamu tüzel kişiliğine ve özel bütçe imkanına sahip olmuşlardır. Aynı yıl YİKOB Çalışma, Yetki ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmeliği'nde yapılan değişiklik ile YİKOB'ların il düzeyinde ihtiyaçları karşılayabileceği ve yine bu amaçla diğer kamu kuruluşları ve kamu tüzel kişileri ile faaliyet yürütebileceği düzenlemesi eklenmiştir. Ayrıca çeşitli kanunlar gereği YİKOB'lara aktarılan ödenekler ile mahalli müşterek ihtiyaçlar yerine getirebilmektedir.

YİKOB'ların merkezi yatırımlara aracılık faaliyeti ile birlikte görev ve yetki alanlarının mahalli müşterek ihtiyaçları kapsamını sağlayan düzenlemeler ve YİKOB'lar üzerindeki il özel idarelerinin devamı oldukları yönündeki algı ve istençle birlikte, bir mahalli idare birliğine üye olması da değerlendirildiğinde YİKOB'ları "*ikili işleve sahip sofistike bir uygulama modeli*" olarak değerlendirmek gerekmektedir.

İkinci olarak; YİKOB'ların, yerel yönetimler karşısındaki konumları üzerinde yeni bir tür vesayet üretip üretmediğine bakıldığında ise; katılımcıların büyük kısmı YİKOB'ların yerel yönetimler üzerinde herhangi bir vesayet üretmediğini belirtmişlerdir. Katılımcıların da üzerinde durdukları gibi yerel yönetimler üzerindeki vesayet, Anayasa'nın belirlediği amaçla ve belirlenen usullerle uygulanır. Anayasa 123. maddesinde "*merkezi idare mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir*" şeklinde düzenleyerek belirli şartlarda ve kanunla düzenlenmek şartıyla idari vesayet yetkisinin kullanılacağını belirtmiştir. Bu manada YİKOB'ların kanunlarla verilmiş herhangi bir

vesayet yetkisi bulunmamaktadır. Kaldı ki YİKOB'ların çalışma, görev ve yetkilerini düzenleyen normlar ise kanunla değil, CBK ve Yönetmelikler ile düzenlenmiştir.

YİKOB Görev, Yetki ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmeliğin 5. maddesi m bendinde bulunan diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılması gereken ancak aksadığı tespit edilen hizmetlerin YİKOB'larca gerçekleşmesine yönelik düzenleme, tartışmaya neden olmaktadır. Ancak Anayasa Mahkemesi, 6360 sayılı Kanun'un iptaline yönelik başvuru nedeniyle yaptığı norm denetiminde; ilgili düzenlemede belirtilen kamu kurum ve kuruluşları ifadesinin mahalli idareleri kapsamadığını belirtmiştir. Bu yönüyle belediyeler üzerinde vesayet üretmediğini ifade etmiştir. Dolayısıyla bu düzenleme bir vesayet yetkisi değildir.

Yine YİKOB'ların belediyeler üzerinde vesayet aygıtı olarak işlev görebileceği tartışması, 2016 yılında 674 KHK ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 57. maddesine eklenen *"...belediye veya bağlı idarelerde; hizmetlerin aksamasının terör veya şiddet olaylarıyla mücadeleyi olumsuz etkilediğinin veya etkileyeceğinin valilik tarafından belirlenmesi halinde, valilik söz konusu hizmeti Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, il özel idaresi veya kamu kurum ve kuruluşları aracılığıyla yapar veya yaptırır. Valiliğinin talebi üzerine, yapılan veya yapılacak harcamalar karşılığı tutarlar, Maliye Bakanlığı veya İller Bankası Anonim Şirketince ilgili idare payından kesilerek ilgili kurum ve kuruluşa gönderilir..."* şeklindeki ibareden kaynaklanmaktadır. Söz konusu düzenleme ile belediyelerin faaliyetleri veya ihmallerinin, terörle mücadeleyi engelleyici durum arz etmesi durumunda, gerekli hizmetin vali tarafından diğer kamu kurumlarınca yerine getirilebileceği hüküm altına alınmıştır. Ancak bu maddedeki düzenleme ile YİKOB'lara münhasır verilen bir yetki söz konusu değildir. Diğer kamu kurumları ve il özel idareleri ile birlikte sayılarak YİKOB'lara ayrıca bir yetki verilmediği görülmektedir.

Yine Belediye Kanunu'nun 45. maddesine göre; belediye başkanları haklarında görevlerinden kaynaklı veya teröre ilkin bir suç sebebiyle soruşturma veya yargılama başlatılması halinde İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilmektedirler. Yine 2016 yılındaki değişiklikle; terör dolayısıyla haklarında yürütülen yargılama ve soruşturmalar dolayısıyla uzaklaştırılan belediye başkanları yerine İçişleri Bakanı tarafından belediye başkan vekili görevlendirileceği düzenlenmiştir. Belediye Kanunu'nun 47. maddesiyle 2016 yılında 674 sayılı KHK ile aynı Kanunu'nun 45. maddesine eklenen fıkra birlikte değerlendirildiğinde, belediyelerin faaliyetleri dolayısıyla terörle mücadelenin olumsuz etkilenmesi durumunda, bu faaliyete konu durumun terör soruşturmasına konu olabileceği göz önüne alınarak, belediye başkan vekili görevlendirilmesi

mümkün olacaktır. Dolayısıyla belediye faaliyetinin başka bir kamu kurum veya kuruluşu tarafından yapılmasına gerek kalmamaktadır.

YİKOB'lar yerel yönetimler üzerinde yeni bir tür vesayet oluşturmamıştır. YİKOB'larla belediyeler arasında çakışmalar ancak sunulan hizmetlerden kaynaklanabilmektedir. Nitekim belediyeler kimi zaman çeşitli projelerinde YİKOB kaynaklarının yararlanıcı ortağı olmakta veya doğrudan mali destek almaktadır. Bu yönüyle YİKOB'lar merkezi idarenin bir vesayet organı değil belediyelere fayda üreten bir kurum olarak ortaya çıkmaktadır.

YİKOB'lar oldukça geniş bir alanda faaliyet göstermektedir. Bununla birlikte YİKOB'ların işlevlerini belirleyebilmek için merkezi yatırımlara aracılık faaliyeti dışında kendi inisiyatifleri ile yerine getirebildikleri yatırım faaliyetlerinin belirlenmesi önem taşımaktadır. Alan araştırması kapsamında katılımcılara YİKOB'ların, doğrudan kendi inisiyatifleriyle yerine getirdikleri yatırım faaliyetlerinin neler olduğu yönündeki bir soruya katılımcıların büyük çoğunluğu; YİKOB'ların -bütçelerinde imkan olması halinde- yol kanalizasyon vb. gibi her türlü mahalli müşterek ihtiyacı karşılayabileceklerini belirtmişlerdir.

Her ne kadar YİKOB'ların faaliyetlerinin büyük kısmı ve bütçelerinin ağırlıklı bölümü bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının yatırımlarına aracılık faaliyetinden kaynaklansa da, YİKOB'lara kamu tüzel kişiliği sağlanması ve özel bütçe imkânına kavuşması ile birlikte YİKOB'lar kendi inisiyatifleri ile yatırım yapma yetkisine kavuşmuşlardır. Bu durum yerel hizmetlerin, istenildiğinde tüzel kişiliğe sahip olmakla birlikte İçişleri Bakanlığı'na bağlı bir taşra teşkilatı olan YİKOB'lar tarafından da yerine getirebileceğini ortaya koyması bakımından merkeziyetçi bir yaklaşımı yansıtmaktadır.

Ayrıca YİKOB'lar hazine yardımlarının dışında, 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu, 3213 sayılı Maden Kanunu ile 2886 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanun'ları gereği, sağlanan çeşitli ödenekler ile mahalli müşterek nitelikte hizmetler yerine getirebilmektedir. Oluşan bu durumun YİKOB'ları, devletin toprak üzerindeki örgütlenmesinde yeni bir hizmet aygıtı olarak ortaya çıkardığını söylemek mümkündür. Ebetteki mahalli müşterek faaliyetleri yerine getirebilmeleri sahip oldukları öz kaynakların zenginliği ve hazine yardımlarının miktarına bağlıdır.

YİKOB'lar kuruldukları dönemde daha çok merkezi yatırımlara aracılık, kurumların araç, lojman ve cari harcamalarını karşılama vb. faaliyetleri ile ön plana çıkmaktaydı. Ancak büyükşehir ve ilçe belediyelerinin sorumluluk alanında bulunan kırsal mahallelerde, hizmet sunumuna ilişkin sıkıntılar yaşanmaya başlamıştır. Kırsal mahalleler, nüfus yoğunluğu düşük olmakla birlikte hizmet ihtiyacının fazla olduğu yerlerdir. Bununla birlikte bir belediye aynı maliyetle daha büyük nüfus yoğunluğuna sahip olan yerlere yatırım yapabilecekken, bu kırsal mahallelere yatırım yapmayı tercih etmeyebilmektedirler. Yine bazen siyasi saiklerle yatırımların gecikebildiği uygulama sürecinde görülmüştür. Bu nedenle YİKOB'lara tüzel kişilik ve özel bütçe hakkı verilerek bu tür yatırım ve hizmetlerin de yerine getirebilmesi doğru bir uygulama olmuştur.

Yine belirtmek gerekir ki YİKOB'ların kendi inisiyatifleri ile doğrudan yerine getirdiği faaliyetlere baktığımızda, YİKOB'lar arasında farklı uygulamalar olduğunu görmekteyiz. Bu durumu belirleyen temel etmenin ise, YİKOB'un bulunduğu büyükşehirin kırsal alan büyüklüğü, gelişmişlik durumu vb. özellikler olduğu görülmektedir. Bu nedenle çoğu YİKOB'un faaliyetlerinde, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının gerçekleştirecekleri yatırımlara aracılık faaliyetleri ile ön plana çıktığı görülmektedir. Ayrıca Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına İlişkin Payın kullanılması dışında mali imkanlarının oldukça kısıtlı olduğu ve mahalli müşterek nitelikte faaliyetleri hiç yerine getirmediği görülmektedir. Ancak bazı YİKOB'ların ise ilin ihtiyaçları kapsamında çeşitli alt yapı yatırımlarının gerçekleştirilebildiği görülmektedir.

YİKOB'ların hangi ölçüde merkezileşme içerdiği konusunda bakacağımız bir diğer önemli unsur ise gerçekleştirdikleri faaliyetlerde, hangi ölçüde kendi inisiyatifi ile karar alıp uygulayabildikleridir. Görüşme gerçekleştirilen katılımcıların hemen hemen tamamına yakını, YİKOB'ların faaliyetleri içinde; kendi öz bütçesiyle yerine getirdiği faaliyetlerde, inisiyatifleriyle karar alma ve uygulama gücüne sahip olduklarını vurgulamıştır. Ancak yine katılımcıların üzerinde durdukları bir diğer unsur YİKOB bütçelerinin çok büyük bir kısmının bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının yatırımlarına aracılık faaliyeti için aktarılan ödeneklerden oluşmasıdır. Bununla birlikte YİKOB'ların bu kaynak üzerinde bir etkisi bulunmamaktadır.

1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 273. maddesi ile YİKOB Görev, Yetki ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmeliğin 5. maddesinde belirtilen

yetkiler kapsamında YİKOB'ların *ilin ihtiyaçları* gibi geniş bir çerçevede tanımlanan bir alanda, karar ve uygulama gücüne sahip olabildikleri görülmektedir. Bununla birlikte YİKOB'ların, bu yetkilere sahip olmakla birlikte uygulamada ne ölçüde kullanabildikleri tartışmalıdır. Kaldı ki görüşme gerçekleştirilen YİKOB Başkanlarının da üzerinde durduğu gibi, YİKOB'ların karar ve uygulama güçleri en başta sahip olduğu mali güç ile orantılıdır ve bu oldukça sınırlıdır. Bununla birlikte merkezi idarenin inisiyatifinde oluşan hazine yardımları ile bu tür hizmetlere olanak verilebileceği ya da belirli projelere doğrudan destek sağlayabileceği görülmektedir. Bu durum merkezi idarenin konumunu yerel yatırımlarda güçlendiren bir durum oluşturmaktadır.

YİKOB'ların merkezi yatırımlara aracılık faaliyeti dışında kendi inisiyatifi ile gerçekleştirdiği faaliyetlerin hangi konuları kapsadığına baktığımızda; katılımcıların büyük çoğunluğu su, kanalizasyon gibi altyapı hizmetleri vb. ilin ihtiyacı olan her türlü yatırımı yerine getirebilme yetkisine sahip olduklarını belirtmişlerdir. Yine katılımcıların büyük çoğunluğu, ilin ihtiyaçları kapsamında yerine getirilen faaliyetlerde, mahalli müşterek nitelikteki kırsal alana yönelik yatırımların ağırlıklı olduğunu belirtmişlerdir.

YİKOB'ların doğrudan yerine getirdiği faaliyetlerin parasal kaynağının kendi öz bütçeleri ile karşılanması gerektiği görülmektedir. Bu öz bütçeyi oluşturan en önemli kaynağını ise İçişleri Bakanlığı tarafından gönderilen hazine yardımları oluşturmaktadır. Ancak bazı katılımcıların üzerinde durduğu gibi İçişleri Bakanlığı tarafından gönderilen hazine yardımlarının çoğu zaman, ilgili YİKOB'un cari harcamalarını ancak karşılayabildiği ve yatırım için imkan oluşturamadığı görülmektedir.

Ayrıca görüşme gerçekleştirilen katılımcıların büyük çoğunluğu, YİKOB'ların inisiyatifleri ile yerine getirdikleri faaliyetlere yönelik kararların, ilin ihtiyaçları göz önünde tutularak il valisi tarafından belirlendiğini belirtmişlerdir. Yine YİKOB'ların, ilin ihtiyaçları kapsamında doğrudan yerine getirdiği faaliyetlerle ilgili olarak katılımcılar; YİKOB'ların söz konusu yatırımı yukarıda bahsedilen karar süreci içinde, doğrudan gerçekleştirmek yerine uygun görülen belediye projelerine protokol dahilinde mali destek sağlanması yöntemiyle de yerine getirilebildiğini belirtmişlerdir. Kaldı ki emlak vergisinden ayrılan Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına İlişkin Pay ile idare payı ve devlet hakkı gibi yasal pay ve harçların kullanımından YKOB'lar ile belediyeler arasında zorunlu bir ilişki ve ortaklık gelişmektedir.

YİKOB'ların merkezileşme aygıtı olup olmadığı konusuna ışık tutacak bir başka ölçümümüz ise YİKOB'ların kırsal alanlarda gerçekleştirdiği önemli bir yatırım faaliyeti olan KIRDES Projesinin uygulama biçimidir. Esasen KIRDES Projesi yıllardır il özel idareleri koordinesinde yürütülen, KÖYDES Projesi ile aynı amacı taşıyan uygulamadır. KIRDES ve KÖYDES Projelerinde planlama, karar ve uygulama biçimlerine ilişkin araştırma bulgularımıza baktığımızda, hemen hemen tüm katılımcıların fikir birliği ettiği husus; il özel idareleri koordinesinde yürütülen KÖYDES Projelerinde planlama ve uygulama süreçlerinin tamamen yerel unsurlara dayanmasıdır. YİKOB'lar tarafından gerçekleştirilen KIRDES Projelerinde ise kırsal mahallelerde yapılacak alt yapı işlerinin, planlama ve uygulama süreçleri, kırsal mahallelerin ihtiyaçları dikkate alınarak, YİKOB hiyerarşisi içerisinde belirlenmektedir. Bu projelerin uygulanmalarına ilişkin yöntem farklılığı bize, YİKOB tarafından gerçekleştirilen hizmet yürütümündeki merkezileşmeyi ortaya koymasından önemlidir.

Ayrıca katılımcıların da üzerinde durduğu ve önem arz eden bir başka uygulama ise YİKOB'ların kendi inisiyatifleri ile gerçekleştirilen, cari ve yatırım harcamalarının İçişleri Bakanlığı'nın belirlediği limitlerde hareket edilmesi ile ilgili düzenlemedir. İçişleri Bakanı tarafından 2019 yılında yayımlanan Mali Kaynak Yönetimi Konulu Genelgesi ile YİKOB'ların öz bütçelerinde bulunan paraların kullanılmasında, yüz bin lirayı aşan cari harcamalar ile beş yüz bin lirayı aşan yatırım harcamalarında, harcama kararı verilmeden önce İçişleri Bakanlığı'ndan izin alma şartı getirilmiştir. Bu limitler sonraki yıllarda güncellenerek uygulanmıştır. YİKOB mevzuatında bulunmama ile birlikte, genelge ile YİKOB'ların öz gelirleriyle yapacakları yatırım harcamalarının kısıtlanması esasen valilerin kullandıkları yetki genişliği ilkesine bir aykırılık oluşturmaktadır. Bununla birlikte Mayıs 2023 seçimleri sonrası İçişleri Bakanı tarafından alınan karar ile YİKOB'ların belirli miktarı aşan yatırımları için bakanlıktan izin alma uygulamasına son verilmiştir. Ancak YİKOB mevzuatının YİKOB'lara sağladığı yetkiye rağmen, işleyişin mevzuat dışı uygulama ve emirlerle daha merkeziyetçi hale getirilebileceği görülmektedir.

Alan araştırmamızı oluşturan Ankara YİKOB'un kendisine ait müstakil karar ve uygulama süreçleri, genel olarak tüm YİKOB'lara hakim olan görüntüyü yansıtmaktadır. Bununla birlikte Ankara YİKOB'da; Ankara'nın başkent oluşu, gelişmişlik düzeyi vb. etmenlerin etkisiyle, daha merkeziyetçi bir işleyişin hakim olduğu görülmektedir. Görüşme gerçekleştirilen Ankara YİKOB idarecilerinin büyük çoğunluğu, Ankara YİKOB'un karar ve uygulama gücünün oldukça sınırlı olduğunu belirtmişlerdir. Yine katılımcıların belirttiği ve Ankara YİKOB'un

yayımlamış olduğu 2021 yılı faaliyet raporundan da görüldüğü şekilde, Ankara YİKOB'un kendi inisiyatifini kullanabileceği öz kaynaklarının oldukça az olduğu anlaşılmıştır. Ankara YİKOB bütçesinin, genel olarak bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının yatırımlarına aracılık faaliyeti dolayısıyla yerine getirdiği faaliyetlerden oluşmaktadır. Bununla birlikte katılımcılar, Ankara YİKOB bütçesinde imkan olması halinde ilin ihtiyaçları kapsamında her türlü yatırımın yerine getirilebileceğini beyan etmişlerdir.

Yine katılımcıların üzerinde durduğu bir diğer konu ise Ankara YİKOB'un *il ihtiyaçları* olarak değerlendirilecek yatırımları, ağırlıklı olarak Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının kullanılması ile idare payı ve devlet hakkı paylarından edinilen ödeneklerden sağladığı anlaşılmaktadır. Taşınmaz Kültür Varlıkları Payının Ankara YİKOB bütçesi içerisinde önemli yer tutması dolayısıyla diğer YİKOB'lardan farklı olarak Ankara YİKOB'da Kültür ve Restorasyon Birimi oluşturulmuştur. Yine görüşmelerde ortaya çıkan bir diğer husus tıpkı diğer birçok YİKOB'da olduğu gibi hazine yardımlarının sadece cari harcamaları karşılayabildiğidir.

Yine YİKOB'ların bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının yatırımlarına aracılık faaliyetlerinde ilgili merkezi idare yatırımlarına, YİKOB'larca herhangi bir müdahale imkanı olup olmadığına bakıldığında; görüşme gerçekleştirilen katılımcıların çoğunluğu, müdahale imkanının bulunduğunu belirtmişlerdir. Ancak bir kısım katılımcı ise böyle bir müdahale imkanının bulunmadığını ve YİKOB'ların tek işlevinin istenilen projeyi hayata geçirmek olduğunu belirtmişlerdir. Bununla birlikte müdahale konularının daha çok işin teknik özelliklerini kapsadığı, yerindeliğini kapsamadığı görülmektedir. Kaldı ki Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının YİKOB'lar aracılığıyla gerçekleştirecekleri yatırım ve bakım işlerinin ödeneklerinin kullanımına ilişkin çıkarılan Bakanlıklar ve Diğer Merkezi İdare Kuruluşlarının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları Aracılığıyla Yapacakları İşlerin Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esasların 5. maddesinde; YİKOB'lar aracılığıyla yapılacak işlerde ve ödeneklerinde değişiklik yetkisinin ilgili bakan ya da merkezi idare kuruluşunda olduğu görülmektedir. Bu nedenle mevzuat gereği YİKOB'ların yerine getirecekleri proje üzerinde değişiklik yapma veya da itiraz etme hakkı bulunmamaktadır.

Yine bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının yapacakları yatırımların ödenekleri ilgili YİKOB'a aktarılmadan önce herhangi bir bilgilendirme veya görüş alınıp alınmadığına baktığımızda, görüşme gerçekleştirilen katılımcıların büyük çoğunluğu, herhangi bir görüş alınmasının ya da bilgilendirme yapılmasının söz konusu olmadığını ifade etmişlerdir. Bununla

birlikte bazı durumlarda merkezi idarenin planlanan yatırımlarını gerçekleştirmek üzere YİKOB'ların da istekli olabildiği görülmektedir. Kaldı ki yukarıda bahsedilen “Bakanlıklar ve Diğer Merkezi İdare Kuruluşlarının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları Aracılığıyla Yapacakları İşlerin Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar” ilgili bakanın onayının yeterli olduğunu ve ilgili YİKOB'a bu onayın gönderilerek söz konusu işe başlanılacağını düzenlenmiştir. Bu durum dolayısıyla YİKOB'ların teknik kapasitelerinin ve personel durumlarının ilgili işi gerçekleştirmeye yetip yetmeyeceğine bakılmaksızın merkezi idare kuruluşlarının sorumluluktan kaçacak şekilde, işlerini tam bir merkezîyetçi bir anlayışta, bazen ilgili YİKOB'un kapasitesini aşacak şekilde YİKOB'lara aktarmakta olduğu görülmektedir.

Ankara YİKOB'un işleyişinde merkezi idare kuruluşlarının yatırımlarına müdahale imkanı olup olmadığı ve yatırım öncesi onay alınıp alınmadığına baktığımızda, katılımcıların çoğunluğu, Ankara YİKOB'un aracılık ettiği merkezi idare yatırımlarına müdahale imkânı bulunmadığını belirtmişlerdir. Ancak ilgili yatırım projelerinin Ankara YİKOB tarafından hazırlanması halinde, merkezi idare yatırımlarına teknik düzeyde müdahale imkânı olmaktadır. Fakat yerindeliğine yönelik bir müdahale mümkün değildir. Yine Ankara YİKOB yöneticilerinin çoğunluğu merkezi idare kuruluşlarının yapacakları yatırımlarda bakan onayına sunulmadan önce Ankara YİKOB'a haber verme, izin ya da onay alma gibi bir uygulamanın olmadığını belirtmişlerdir.

Yine konumuz bakımından önem arz eden bir başka husus ise YİKOB'ların idaresinde, valilerin sahip oldukları yetki genişliği ilkesinin ne ölçüde kullanılabildiğidir. Görüşme gerçekleştirilen katılımcıların büyük çoğunluğu, YİKOB'ların yetki genişliği ilkesine uygun olarak idare edildiklerini belirtmişlerdir. Ancak üzerinde durulan durum ise ilgili YİKOB bütçesinin içeriğidir eğer YİKOB bütçesinde kendi öz kaynağı yani tahsisli para bulunmaktaysa ya da maden kanunu vb. kanunlar gereği ayrılan pay bulunması durumunda vali yetki genişliğine göre yönetim imkanı bulabilmektedir. Ankara YİKOB uygulamasının da bu genel görüntüye uygun olduğu söylenebilir. Görüşme gerçekleştirilen katılımcıların büyük çoğunluğu Ankara YİKOB'un yetki genişliği ilkesine uygun olarak idare edildiğini belirtmişlerdir. Ancak Ankara YİKOB'un bütçesinin çok büyük oranda tahsisli paralardan oluşması dolayısıyla bu durumun sınırlı kaldığı görülmektedir.

YİKOB'ların tüzel kişilikleri ve özel bütçe olanakları düşünüldüğünde bu kurumların, kurumsal gücünü ortaya çıkaracak temel unsur bütçe olanağıdır. Bu nedenle YİKOB bütçelerinin hazırlanmasında, YİKOB'ların etki ve gücünün ortaya koyulması önem arz etmektedir. Ancak

YİKOB bütçelerinin oluşum ve uygulama sürecinde YİKOB mevzuatı herhangi bir yerel katılım ve denetim öngörmemiştir. Bu yönde sorulan soruya katılımcıların tamamına yakını, YİKOB bütçelerinin yerel temsil ve katılımı anımsatacak herhangi bir uygulaması olmadığını belirtmişlerdir. YİKOB bütçeleri üzerinde vatandaş ve sivil toplum kuruluşlarının tek denetim ve bilgilendirme yolu -YİKOB'ların yayımlaması halinde- faaliyet raporlarıdır. Ancak bu raporların düzenli yayınlanmadığı görülmektedir. Dolayısıyla oldukça kapalı devre işleyen sistem merkeziliği artırmaktadır.

Yine görüşme gerçekleştirilen katılımcıların çoğunluğunun belirttiği husus; bütçe süreçlerinin merkezi idarenin belirleyiciliğinde gelişmesiyle birlikte YİKOB'ların bu süreçlere etki edebildiğidir. Katılımcıların bu noktada üzerinde durdukları diğer konu ise; YİKOB bütçesinin hazırlanmasında valinin görüş ve talimatlarıyla planlama yapılmasıdır. Bununla birlikte katılımcıların, bütçe planlamasında bütçenin, daha çok cari harcamaların dikkate alınarak oluşturulduğu tespiti önem arz etmektedir. Yine hazine yardımlarının nasıl belirlendiği yönündeki soruya da katılımcıların tamamına yakını, talebin YİKOB tarafından yapılmasının yanısıra, temel belirleyicinin İçişleri Bakanlığı olduğunu belirtmişlerdir. Bununla birlikte hazine yardımı talepleri de daha çok cari harcamalar için planlanmaktadır. Kaldı ki bütçede talep edilen hazine yardımlarının dahi tamamının gelmediği görülmektedir. Dolayısıyla bu bütçe olanaklarıyla mahalli müşterek nitelikteki yatırımları gerçekleştirmenin zor olduğu görülmektedir.

Ankara YİKOB'un bütçe süreçleri içindeki gücünü anlayabilmek için sorulan soruya ise katılımcıların çoğu Ankara YİKOB bütçesinin oluşum sürecine merkezi idarenin hakim olduğunu belirtmişlerdir. Yine görüş beyan eden katılımcıların tamamı Ankara YİKOB'a gönderilen hazine yardımlarının tamamen merkezi idarenin hakim olduğu süreçlerde belirlendiğini ve hazine yardımlarının sadece cari harcamaları karşıladığını ifade etmişlerdir.

YİKOB bütçe süreçlerine ilişkin mevzuata baktığımızda da merkezi idare etkisi açıkça görülmektedir. YİKOB bütçelerini belirleyen temel düzenleme, YİKOB Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'dir. Bu yönetmeliğin 8. maddesinde YİKOB'lar bütçe süreci açıklanmıştır. Bütçe sürecinin esasen İçişleri Bakanlığı belirleyiciliğinde geliştiği görülmektedir. YİKOB'larda bütçe taleplerini oluşturulurken, cari harcamaları karşılamak üzere hazine yardımı talebinde bulunmaktadırlar. Bütçe sürecinde YİKOB'lar tarafından yatırıma yönelik planlama yapılmamaktadır. Kaldı ki YİKOB'ların kendi yatırımlarına kaynaklık eden en önemli kalemler

Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması Payı, İdare Payı ve Devlet Hakkından kaynaklanmaktadır. Daha önce YİKOB'ların kırsal alan yatırımlarında önemli bir yer tutan, KIRDES Projesi ise artık uygulanmamaktadır. Ancak gerekli durumlarda bakanlık tarafından yerelde gerçekleşecek bazı yatırımların, gönderilen hazine yardımlarıyla yerine getirilebildiği de uygulamada görülmektedir.

YİKOB'ların kuruluşlarından itibaren İçişleri Bakanlığı'nın çeşitli birimleriyle ilişkilendirildiği görülmektedir. Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı, İller İdaresi Genel Müdürlüğü gibi çeşitli birimler YİKOB iş ve işlemleri için görevlendirilmiştir. Ancak sadece YİKOB'lar ile ilgili bütüncül bir birim oluşturulması 20 Mayıs 2020 tarihinde Bakan oluru ile gerçekleştirilmiş ve İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı bünyesinde YİKOB Dairesi kurulmuştur. Oluşturulan bu daire YİKOB bütçeleri, harcamaları, personel eğitimleri ile iş ve işlemleri üzerinde etkili bir birim olmuştur. Bununla birlikte YİKOB içerisinde bir şube müdürlüğü olan 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlükleri ile ilgili bakanlık iş ve işlemleri, İller İdaresi Genel Müdürlüğü bünyesindeki 112 Acil Çağrı Hizmetleri Daire Başkanlığında kalmaya devam etmiştir.

Yine üzerinde durulması gereken bir başka husus ise YİKOB Dairesinin yürüttüğü 2019 – 2022 yılları arasında belirlenen 3 pilot ilde (Trabzon, Van, İzmir) uygulanarak geliştirilen, YİKOB Kapasitesini Güçlendirme Projesi ile YİKOB'ların yerine getirdikleri faaliyetlere konu iş ve işlemler ile uygulamaların standartlaşması sağlanmıştır. Bu amaçla 2022 yılında bakan onayı alınarak “YİKOB Süreçleri Rehberi” yayımlanmıştır. Böylece YİKOB'ların tüm iş süreçleri ve uygulamalarının standart şekilde 30 YİKOB'da uygulanması için YİKOB'lara talimat verilmiştir. Bu projenin amacını ve YİKOB'ların iş yürütümündeki etkisini anlayabilmek için, katılımcılara bu projeye neden ihtiyaç duyulduğu ve amacıyla ilgili bir soru yöneltilmiş ve katılımcıların büyük çoğunluğu; YİKOB Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi ile yapısal ve işlevsel sorunların belirlenmesi ve çözümüne yönelik uygulama birliği sağlanmasının amaçlandığını belirtmişlerdir. Kaldı ki YİKOB Kapasitesini Güçlendirme Projesi ile tüm YİKOB'ların iş süreçleri ve uygulamalarını standartlaştırma amacı göz önüne alındığında YİKOB'ların oldukça merkezi bir noktada bulunduğu görülmektedir.

Yine üzerinde durulması gereken bir başka husus ise; YİKOB'ların yerel yönetimler ile iş birliğidir. 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 273. maddesi ve YİKOB Görev, Yetki ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmeliğin 5. maddesinde; YİKOB'ların

ilin ihtiyaçları kapsamında yerine getirebileceği faaliyetleri diğer tüzel kişilerle iş birliği yaparak gerçekleştirebileceği düzenlenmiştir. Bu düzenlemede yer alan *tüzel kişiler'in* belediyeler olması işin doğası gereğidir. Bu amaçla YİKOB'lar belediyelere ait projeleri destekleyebilir ya da onlarla ortaklık yapabilir. Yine 2863 sayılı Kanun gereği Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının kullanılması, 3213 sayılı Maden Kanunu gereği Devlet Hakkı ile 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu gereği sağlanan İdare Payının kullanım ve belediyelere paylaşılmasında YİKOB'lara görev vermektedir.

YİKOB faaliyetleri esasen belediyelerin sorumluluk alanlarında gerçekleşmektedir. Bu nedenle belediyelerin YİKOB faaliyetlerindeki farkındalığı önem taşımaktadır. Görüşme gerçekleştirilen belediye başkanlarının tamamı, ilçelerindeki YİKOB faaliyetlerinden haberleri olduğunu belirtmişlerdir. Yine belediye başkanlarının, YİKOB faaliyetlerini, yayımlanan faaliyet programları ile belirli aralıklarla vali başkanlığında toplanılan koordinasyon toplantılarından öğrendiği görülmektedir. Ayrıca Ankara'da bulunan seçili ilçe belediye başkanlarının çoğunluğu YİKOB kaynaklarından yararlanmak için başvuru yaptıklarını ve bu kaynaklardan istifade ettiklerini belirtmişlerdir. Destek alan Belediyelerin kimi zaman projelerinin desteklendiği kimi zaman ise protokol dahilinde yatırımların birlikte gerçekleştiği görülmektedir. Bu şekilde Ankara ilçe belediyelerinde yol, temel, alt temel gibi işlerinden çevre düzenlemesine kadar birçok altyapı ve üst yapı işlerinin gerçekleştirildiği görülmektedir. Bu projelerin seçiminde il valisinin etkili olduğu görülmektedir. Bu yönüyle YİKOB'lar belediyeler için mali bir kaynak olarak ortaya çıkmaktadır.

Ayrıca YİKOB'ların personel yapısı oldukça merkezîyetçi bir anlayışta dizayn edilmiştir. YİKOB mevzuatında YİKOB personelinin İçişleri Bakanlığı kadrolarından karşılanacağı düzenlenmiştir. Bununla birlikte bu kadroda bulunan personelin yeterli olmaması dolayısıyla diğer bakanlıkların taşra teşkilatlarındaki personel de vali tarafından YİKOB'larda görevlendirilmektedir. YİKOB'ların norm kadroları bulunmamaktadır. Bu durum tüzel kişiliğe sahip bir kurumsal statüyle bağdaşmadığı gibi aksine; kurumsallaşmanın da önüne geçmektedir. Bir diğer yandan ise YİKOB'lar üzerindeki merkez etkisinin artmasına neden olmaktadır.

Sonuç olarak; YİKOB'lar Merkezi idarenin taşrada yerine getireceği yatırımlar ile kendisine verilen merkezi idareye ait başka görevleri de yerine getirmek üzere oluşturulmuş, tüzel kişiliği ve özel bütçesi bulunan ve gerektiğinde yerel hizmetleri de yerine getirebilen, mülki idare sistemi içerisinde faaliyet gören, *“ikili işleve sahip ve sofistike uygulamalar içeren idari bir yapıdır.”*

Tez çalışmasında gerçekleşen kaynak taraması, mevzuat incelemesi, alan araştırması mülakatları ile elde edilen bulgular doğrultusunda görülmektedir ki YİKOB'lar temelde bakanlıklar ve merkezi idare kuruluşlarının yatırımlarını gerçekleştirmek üzere oluşturulmuş yapılar olarak planlanmıştır. Bununla birlikte zamanla yerel hizmetleri de gerçekleştirebilecek bir yapı haline gelmişlerdir. Kaldı ki daha önce de vurgulandığı gibi, kırsal mahalleler hizmet açığının en fazla olduğu alanları oluşturur ve kırsal ekonominin hakim olduğu yerlerdir. İhtiyaçları farklıdır mera ve yayla yolları, sulama sistemleri, göletler vb. hizmetlerin gerçekleştirilmesi kırsal alan alt yapısında uzman bir teşkilatlanma gerektirmektedir. Ancak belediyeler ise şehirsal alanlarda hizmet sunmakta uzmanlaşmış yapılardır. Bununla birlikte bu kırsal alanlara hizmet götürmek metropol alanlarda hizmet götürmekten daha maliyetli olmakta ve nüfusun kalabalık olduğu yere hizmet vermek siyaseten daha cazip gelebilmektedir. Bu nedenle YİKOB'ların hizmet kapasitelerinin ve inisiyatif güçlerinin artırılması, kurumsallaşmalarının sağlanması ve tüzel kişiliğe uygun bütçe ve personel yapısının oluşturulması gerekmektedir.

YİKOB'lara tüzel kişilik verilmesi ve özel bütçe imkânın sağlanması gibi kurumsallığı sağlayacak, kapasitelerini artıracak belli bir özerklik sağlayabilecek düzenlemeler yapılmışsa da beraberinde Bakanlık etkisinin de arttığı görülmektedir. Diğer yandan ise Bakanlıkta YİKOB'larla ilgili bütüncül bir birim gerekli olmakla birlikte bu birimin işlevi milyarlarca lira harcaması olan YİKOB'lara görüş verecek, teknik destek sağlayacak ve denetim sağlayacak bir yapıda olması gerekmektedir. Ayrıca YİKOB'ların bütçe süreçleri, mali yapısı, personel yapısı, merkezi idare yatırımlarının uygulanış şekli ve yatırım harcamaları için kaynakların oldukça sınırlı oluşu valilerin elini zayıflatmaktadır. Ayrıca YİKOB'ların belirli bir miktarı aşan harcamalarında ön izin şartı getirilmesinde olduğu gibi, mevzuat dışı uygulamalar ile tam merkeziyetçi hale getirilebildiği görülmektedir. Bu nedenle YİKOB uygulamasının verilen yetkiler nedeniyle *yerelde merkezileşme* görüntüsü oluşmaktaysa da mevcut haliyle *merkezileşme* uygulaması olduğu ortaya çıkmaktadır. Alan araştırması kapsamında gerçekleştirilen mülakatlar ile ortaya koyulan veriler sonucu destekler niteliktedir.

ÖNERİLER

YİKOB Gelir Yapısının Zenginleştirilmesine Yönelik Öneriler

YİKOB'ların gelirlerini belirleyen temel düzenleme olan, 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı başlıklı 273. maddesinin 3. fıkrasında YİKOB'ların gelirleri;

- a) *İçişleri Bakanlığı bütçesinden yapılacak Hazine yardımları,*
- b) *Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetleri için aktardıkları tutarlar,*
- c) *Bağış ve yardımlar,*
- ç) *Diğer gelirler, şeklinde düzenlenmiştir.*

Görüldüğü gibi YİKOB'ların gelir yapısı, tüzel kişilik ve özel bütçe sahibi olmalarından önceki şeklini korumuş ve tüzel kişilik ve özel bütçe sahibi olmanın gerektirdiği bütçe ve gelir yapısına sahip olmamışlardır. Bu nedenle YİKOB'lara ilişkin en büyük ihtiyaç önceliğini, gelir yapısının ve bütçesinin güçlendirilmesi oluşturmaktadır.

YİKOB'ların gelir yapılarını geliştirmek amacıyla; hazine yardımları YİKOB'lara verilen görevleri yerine getirmesine yetecek miktarda olmalıdır. Bu amaçla; YİKOB'lara verilecek hazine yardımlarının nüfus, yüz ölçüm, kırsal alan büyüklüğü vb. gibi nesnel ölçüler temelinde belirlenen miktara göre oluşması sağlanmalıdır.

Bazı YİKOB'ların ticari nitelikte şirketleri bulunmaktadır. Ancak bununla birlikte bu şirketler il özel idarelerinden kalma şirketlerdir ve mevzuatta bu yönüyle bir boşluk bulunmaktadır. Bu nedenle YİKOB'ların şirket kurabilmesi için gerekli düzenlemenin yapılması gerekmektedir.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu ve Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik hükümleri gereğince, belediyelerin tahsil

ettikleri Emlak Vergisinden kesilen %10 Taşınmaz Kültür Varlıkları Payı kesintisinin bazı belediyelerce YİKOB'lara aktarılmadığı görülmektedir. Bu nedenle bu payın belediyelerce zamanında yatırılması için gerekli mekanizma oluşturulmalıdır.

5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu ve 3213 sayılı Maden Kanunu gereğince il özel idarelerine aktarılan tüm harç ve gelirler büyükşehirlerde YİKOB'lara aktarılmalıdır.

YİKOB'lar Tarafından Gerçekleştirilen Merkezi İdare Yatırımlarının Yürütümüne İlişkin Öneriler

Araştırma bulgularında ortaya konulduğu üzere, YİKOB'ların aracı olarak gerçekleştirdikleri merkezi idare yatırımlarına herhangi bir müdahale hakkı bulunmamaktadır. Ancak bu durum çeşitli sorunlara yol açmaktadır. Örneğin bakanlıkların ve merkezi idare kuruluşlarının yatırımları için hazırlanmış olan projelerdeki eksiklikler nedeniyle çeşitli sorunlarla karşılaşmaktadır (özellikle yapılacak yatırıma ilişkin eksik bırakılan teknik ve yapısal hususlar). Bu nedenle gereken durumlarda YİKOB tarafından ilgili projede değişiklik yapılabilmesi için mevzuat düzenlemesi yapılmalıdır.

Yine alan araştırması bulgularının da ortaya koyduğu üzere, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının planladıkları yatırımların bakan oluru alınarak YİKOB'lar aracılığıyla yerine getirilmesine karar verilmektedir. Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının YİKOB'lar aracılığıyla gerçekleştirecekleri yatırım ve hizmetlerde herhangi bir olumsuzluk yaşanmaması ve YİKOB'un söz konusu iş için yeterli uzmanlık ve kapasitesi varsa yerine getirebilmesi için önceden ilgili YİKOB'lara bilgilendirme yapılmalıdır. Ayrıca belirli nitelikteki yatırımlar için izin müessesesi oluşturulmalıdır.

Yönetim, Teşkilat Yapısı ve Mevzuata İlişkin Öneriler

YİKOB Görev, Yetki ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmeliğin 5. maddesinin s bendinde 2016 yılında gerçekleşen değişiklik ile eklenen madde; *"İlin ihtiyaçları çerçevesinde gerektiğinde her türlü yatırım ve hizmetleri yerine getirebilmek amacıyla, kamu kurum ve kuruluşlarıyla, diğer tüzel kişilerle ve sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliği yapmak ve*

ortak projeler yürütmek." şeklinde düzenlenmiştir. Bu düzenleme YİKOB'ların mahalli müşterek ihtiyaçları karşılama yasal alt yapısını sağlamıştır. Bu yönetmelik esasen YİKOB'ların görev ve çalışma esaslarını belirleyen ve uygulamaya dönük temel düzenleyici işlemdir. Bununla birlikte üst norm olan 1 Nolu CBK'da aynı görev; *"ilin ihtiyaçları çerçevesinde gerektiğinde her türlü yatırım ve hizmetleri yerine getirebilir; bu amaçla kamu kurum ve kuruluşlarıyla, diğer tüzel kişilerle ve sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliği yapabilir ve ortak projeler yürütebilir."* şeklinde düzenlemiştir. Görüldüğü gibi yönetmelikte, YİKOB'lara ilin ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olarak doğrudan yatırım yapma yetkisi değil, kamu kurum-kuruluşları ve diğer tüzel kişiler ile iş birliği yaparak ve ortak proje yürüterek onlar aracılığıyla hizmetlerin yerine getirilebileceği şeklinde bir anlam çıkmaktadır. 1 Nolu CBK'da ise YİKOB'ların doğrudan bu alanda icracı olabileceği düzenlenmiştir. Bu durum normaler hiyerarşisine aykırı olduğu gibi kafa karışıklığına neden olabilecek bir durumdur. Bu nedenle bu maddenin 1 Nolu CBK'nın ilgili maddesine uygun olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

YİKOB başkanlığını yürüten vali yardımcısı; tıpkı ilçe kaymakamları ve bazı önemli hava alanlarına atanan mülki amirlerin doğrudan atanmasında olduğu gibi, ilgili YİKOB başkanlığından sorumlu vali yardımcısı olarak atanmalıdırlar. YİKOB başkanlığı dışında bu kişilere başka bir vali yardımcılığı görevi verilmemelidir. Böylece ilgili vali yardımcısının sık sık değişmesinin önüne geçilebilecektir. Bu düzenleme ayrıca kurumsal hafızanın oluşmasına yardımcı olacaktır ve YİKOB'ların daha profesyonel yönetebileceği bir ortam oluşabilecektir.

YİKOB'ların işlevi içerisinde en önemli şubelerden biri yatırım izleme müdürlüğüdür. Yerine getirdiği faaliyetlerin tamamen yapım işleri, yani teknik işler olması dolayısıyla çalışanların çoğu teknik personel olmaktadır. Bu durum dikkate alındığında, bu şubenin teknik hizmetler şube müdürlüğü olması gerekmektedir. Ancak mevcut haliyle genel idari hizmetler kadrosundadır. Bununla birlikte mühendis kadrosunda bulunan personel, görevde yükselme sınavlarına girerek şube müdürü olarak atanmayı gereksiz görmektedir. Atama kriterleri ise bu görevlere genel idareden personelin atanmasına neden olmaktadır. Bu nedenle yapılacak bir düzenleme ile, yatırım izleme şube müdürlüklerine mühendislerin atanmasını sağlayacak hale gelmelidir.

YİKOB görevleri ile valilik bünyesindeki il müdürlüklerinin görevlerinin çakıştığı görülmektedir. Bu nedenle YİKOB bünyesindeki görevlerin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Bununla birlikte YİKOB'ların temel işlevinin yatırım ve koordinasyonun

sağlanması olması dolayısıyla İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü'nün görevlerinin YİKOB'da olması doğru olacaktır.

Ülkemizde acil durumlar için çağrı ve müdahale hizmeti veren 112 Acil Hizmetleri Büyükşehirlerde YİKOB şube müdürlüğü olarak örgütlenmiştir. Yerine getirdiği işlev insan hayatını ve her türlü acil durum müdahalesini içeren bir durum arz etmektedir. Ayrıca yapılan faaliyetler polis, jandarma, sağlık, itfaiye vb. gibi birçok birimin koordinasyonunu gerektirmekte ve oldukça gelişmiş elektronik alt yapı sistemleri kullanılmaktadır. Dolayısıyla şube müdürlüğü yapılanması yetersiz kalmaktadır. Kaldı ki YİKOB'lar tüzel kişiliğe sahip kurumlardır. Acil Çağrı hizmetleri ise devletin asli, sürekli hizmetleridir ve genel idare esaslarına göre yürütülmek zorundadır. Bu nedenle tüzel kişilikle uyumsuzdurlar. YİKOB teşkilatlanması dışına çıkarılarak 112 Acil Çağrı Müdürlüklerinin il müdürlüğü şeklinde örgütlenmesi gerekmektedir.

Büyükşehirlerde altyapı yatırımlarını koordine etmek üzere Altyapı Koordinasyon Merkezleri (AKOME) ile büyükşehir sınırlarında kara, deniz, göl ve demiryolu üzerindeki her türlü taşıma hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesini sağlamak adına, trafik ve toplu taşıma konularında yönlendirici karar alma ve uygulama gücüne sahip Ulaşım Koordinasyon Merkezleri (UKOME) bulunmaktadır. Bu koordinasyon merkezleri büyükşehir belediye başkanının başkanlığında, ilgili belediye görevlileri ile bakanlık temsilcileri, Kara Yolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü gibi hizmet yerinden yönetim kuruluşları ile diğer merkezi idare kuruluşlarından oluşmaktadır. Esasen bu iki koordinasyon merkezinin üyeleri itibariyle, merkezi idarenin hakimiyetinde olduğu görülmektedir. Bu nedenle bu iki yapının, merkezi idare kuruluşları ile belediyeler arasında eşgüdüm, planlama ve yönlendirme yapabilecek kapasite ve liderlikte olması gerekmektedir. Bunu sağlayacak güç ise illerde valilerde bulunmaktadır. Kaldı ki YİKOB'ların kuruluş gayesi yatırım ve koordinasyondur. Aynı büyükşehir sınırlarında birden çok koordinasyon biriminin bulunması koordinasyona engel bir durumdur. Bu nedenle YİKOB'ların il genelindeki koordinasyon görevinin YİKOB bünyesine alınması gerekmektedir. Yine bu amaçla teşkilat yapısı içerisinde Kentsel Altyapı ve Ulaşım Şube Müdürlüğü kurularak gerekli personel ve teknik altyapı sağlanmalıdır.

İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı bünyesinde kurulan YİKOB Başkanlığı'nın müstakil bir genel müdürlük olması gerekmektedir. YİKOB'lar günümüzde milyarlarca liralık bütçelere hükmeden, yüzlerce yatırımı hayata geçiren, 112 Acil Hizmetlerini yürüten, ilin tanıtımı, rehberlik ve denetim görevleri bulunan ve gerektiğinde ilin ihtiyaçları kapsamında yerel

yatırımları yapabilen, teknik yönü ağır basmakla birlikte hukuki iş ve işlemlerle de uğraşan bir yapı haline gelmiştir. Bu nedenle oluşturulacak bu genel müdürlüğün, YİKOB'lar üzerinde vesayet makamı olarak değil; gerektiğinde teknik ve hukuki konularda yardımcı, personel eğitimi sağlayabilen, bütçe süreçlerine yardımcı ve bakanlıklar arası koordinasyonu sağlayan nitelikte oluşturulması gerekmektedir.

YİKOB'lar ilk kuruldukları zaman tamamen bakanlık ve merkezi idare kuruluşlarının gerçekleştirecekleri yatırımları yerine getirmek üzere kurulmuş bir yapı olarak oluşturulmuşlardı. Bu nedenle karar ve uygulama işlemleri merkezi idare ile valilik içi süreçlerde gerçekleşmektedir. Yerel unsurlar karar ve uygulama süreçlerine katılmamaktadır. Ancak 2016 yılında kamu tüzel kişiliği kazanması ve özel bütçeli hale gelmeleri ile yeni bir kimlik kazanmışlardır. YİKOB'lar il özel idarelerinde olduğu gibi her türlü altyapı işlerini yapabilme gücüne kavuşmuşlardır. Tüm bunlara ek olarak YİKOB'ların kültür tabiat varlıkları ile maden payı gibi kaynakların kullanılması ile sundukları hizmetlerinin de yerel nitelikte olması dolayısıyla, daha katılımcı bir yapı oluşturulmalıdır. Bu nedenle kalkınma ajanslarına benzer şekilde; vali, YİKOB başkanı, kaymakamlar, belediye başkanları ve üniversiteler gibi kurumlardan oluşan bir danışma, planlama ve denetim kurulunun oluşturulmasının yeni yapısına uygun olacağı değerlendirilmektedir.

YİKOB Personel Yapısına İlişkin Öneriler

YİKOB Görev, Yetki ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmeliğin 4. maddesinde 3. fıkrasında “*Başkanlığın personel ihtiyacı İçişleri Bakanlığı kadrolarından karşılanır.*” denilmektedir.

YİKOB'lar mevcut personel yapısıyla çok çeşitli ve uzmanlık gerektiren görevleri yerine getirmekte zorlanmaktadırlar. Tüzel kişilik verilmesi ile birlikte yeni görevlerle bu durum daha fazla ağırlaşmıştır. Ancak YİKOB'ların personel ihtiyacı diğer kamu kurumlarındaki personelin YİKOB'da görevlendirilmesiyle karşılanmaktadır. Kendisine ait tek kadrosu 2018 yılında yayımlanan “Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Çalıştırılmakta Olan İşçilerin Sürekli İşçi Kadrolarına Veya Mahalli İdare Şirketlerine İşçi Statüsünde Geçirilmesine İlişkin 375 Sayılı Kanun hükmünde Kararnamenin Geçici 23 ve Geçici 24. Maddelerinin Uygulanmasına Dair Usul ve Esaslar”

düzenlemesi dolayısıyla, YİKOB'ların işçi kadrolarına geçen personel dışında kadrolu herhangi bir personeli bulunmamaktadır. Bu kadrolu işçilerin de emeklilik veya herhangi bir nedenle ayrılmaları durumunda norm kadro olmadığı için yerlerine yeni işçi alınması mümkün olmamaktadır. YİKOB'da görev yapan teknik ve genel idari kadrodaki personel, geçici olarak görevlendirilen personelden oluşmaktadır. YİKOB şube müdürlerinin dahi kadroları başka kuramlardadır. Bu nedenle YİKOB'ların norm kadro cetvelleri oluşturulmalıdır. Yeterli sayıda teknik ve idari personel kadroları oluşturulmalıdır. Ayrıca hizmet alımı ve sözleşmeli personel çalıştırmasının yolu açılmalıdır. YİKOB'ların bu personel yapısı tüzel kişilikleriyle uyumlu olmadığı gibi kurumsallaşmasına engel ve personel motivasyonunu zayıflatan bir durumdadır.

Günümüzde YİKOB'da çalışan, sözleşmeli personel 112 Acil Çağrı Hizmetleri görevlilerinden oluşmaktadır. Bu personel YİKOB'ların diğer birimlerine görevlendirilebilmektedirler. Ancak bu kişiler Acil Çağrı Hizmetleri için alınmış teknik personeldir ve yerine getirdikleri görev itibarıyla 24 saat faal olmayı gerektiren bilişim ve teknik işlerden sorumludurlar. Yapılan işin özelliğinden ötürü burada görevli personelin başka birimlerde geçici görevlendirme uygulamasına son verilmelidir.

Yine özellikle belediyelerden geçici görevli gelen personel ile kapatılan il özel idarelerinden YİKOB'lara geçen personel daha önce aldıkları sosyal denge tazminatlarını alamamaktadır. Bu durum çalışanların motivasyon ve aidiyet hissine zarar vermektedir. Bu nedenle YİKOB personelinin yaptığı işin niteliği göz önüne alındığında sosyal denge tazminatından tüm personelin yararlanması doğru olacaktır.

KAYNAKÇA

- Açıkgöz Z. (2011). *İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması İstanbul İl Özel İdaresi Örneği*. Ankara: Nobel Yayınevi.
- Aktar, C. (2014). *Ademimerkeziyet Elkitabı. (1. Baskı)*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Akman, Ç., Kalender, M. (2018), YERELDE YENİ BİR MERKEZİ YÖNETİM BİRİMİ: YATIRIM İZLEME VE KOORDİNAYON BAŞKANLIĞI. *Ankara Üniversitesi S.B.F. Dergisi*, 73(4), 1025-1056.
- Akgündüz A. (2016). *Arşiv Belgeleri Işığında Dahiliye Nezareti Tarihi*. Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını.
- Anayasa mahkemesi E:2013/19, K: 2013/100, KT: 12.09.2013. www.anayasa.gov.tr, Erişim tarihi: 7.Ağustos 2022.
- Atmaca Y. (2013). Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Yasası. *Karatekin Üniversitesi İ.İ.BF. Dergisi*, 1(2), 168-184.
- Adalet ve Kalkınma Partisi Genel Merkezi Yerel Yönetimler Başkanlığı. *Soru ve Cevaplarla Yeni Büyükşehir Yasası*. Erişim: 2 Eylül 2020
https://www.akparti.org.tr/upload/documents/akparti_buyuksehir_yasasi.pdf
- Aslanoğlu R. (1996). *Kent, Kimlik, Küreselleşme*. İstanbul: TDV Yayınları; 1996
- Apan, A. (2016). Bütünşehir Modeli ve Taşra Yönetimine Etkileri. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, (17)1, 1-24.
- Apan, A. (2006). AB Mevzuatında Yerellik (Subsidiarity). *Türk İdare Dergisi*, 450, 29-42.
- Arikboğa, E. (2013). Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli. *Yerel Politikalar Dergisi*, (1)3, 48-96.
- Arikboğa, E. (2018). “Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması”. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, cilt 6 Sayı 1, 1-34

- Avaner T., Fedai F. (2021). Türkiye’de Mahalle ve Köy Yönetimi. Önder Ö. Sipahi E.B. Yayman H. (Ed.). *Yerel Yönetimler Yönetim, Siyaset, Kent ve Güncel Tartışmalar*. Ankara: Gazi Kitapevi.
- Atayi E.E. (2009). *İdare Hukuku*(2. Basım). Ankara: Turhan Kitapevi.
- Aydın A.H. (2013). *Kamu Yönetimine Giriş*. Ankara: Seçkin yayıncılık.
- Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü. (1973). *Türkiye’de Toplumsal ve Ekonomik Gelişmenin 50. Yılı*. Ankara: D.İ.E.
- Başa Ş. (2016). *Dahiliye Nezaretinden Dahiliye Vekaletine Geçiş (1920-1923)*. Ankara: Türk İdari Araştırmalar yayını.
- Başsoy A. (Aralık 1992). İl Özel İdaresinin Kaynakları. *Türk İdare Dergisi*, 397, 2-16.
- BELLİ, A., AYDIN, A. (Nisan 2017). 6360 Sayılı Kanun ve Yerelde Merkezileşme. *The Journal of Academic Social Science Studies*, 55, 401-414.
- Bozlağan R., Demirkaya Y. (2008). *Türkiye’de Yerel Yönetimler*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Çadırcı M. (2007). *Tanzimat Sürecinde Türkiye - Ülke Yönetimi*. Ankara: İmge Yayınevi.
- Çapar, S. (2015). *Türkiye’de Neo-Liberal Dönemde Mülki İdare*. Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara.
- Çelik M.L. (2013). *Hukuki Açıdan 100 Soruda Yeni Büyükşehir Belediye Modeli*.(2. Baskı) Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Çevik, H. H. (2007). *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çelikyay H. (2014). *Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası*. İstanbul: SETA Yayını.
- Çetinkaya M. (2020). *Mahalli İdareler Maliyesi*. (7. Baskı). Ankara: Ekim Basım Yayın.
- Çınar, T., Duru, B., Çiner, C.U. ve Zengin, O. (2013). *Belediyelerin Sınırları*. Ankara: TODAİE Yayını
- Çınar T. ve Güler B.A. (2004). *Yerel Maliye Sistemi*. Ankara: TODAİE Yayını

- Çiner, C. U., Zengin, O. (2019). TÜRKİYE'DEKİ BELEDİYE SİSTEMİNİN 2000'Lİ YILLARDA YENİDEN YAPILANDIRILMASI: DEMOKRASİ VE ETKİNLİK AÇISINDAN BİR DEĞERLENDİRME. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 37(3), 439-470
- Çiner, C.U. (2010). *Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeleşme: Türkiye'ye Karşılaştırmalı Bir Bakış*. Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara.
- Çilesiz, C. (2016), Yatırım izleme ve Koordinasyon Başkanlıkları, *İdarecinin Sesi Dergisi*, 169, 66-71.
- Çoker, Z. (2003). *Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*. Ankara: Türk İdareciler Derneği Yayını.
- Çöpoğlu, M. (2017). *6360 Sayılı Kanun Ekseninde Yerel Yönetim*. İstanbul: Der Yayınları.
- Dağlı, Z. (2018). *6360 Sayılı Yasanın Getirdiği Genişletilmiş Büyükşehir Modeli İle Yerel Kamusal Hizmetlerin İl Sınırına Kadar Genişletilmesinin Etkileri: Kocaeli ve Sakarya Örneği*. Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara.
- Deniz G. (2019). *Yerel Siyaset Açısından Türkiye'de Büyükşehir Yönetimi*. Ankara: Gece Akademi.
- Demir, K.A., Yavaş, H., (Haziran 2014). Kent Yönetiminin Yerelleşmesi Yerellik İlkesi Kapsamında Yönetimsel Federalizm, *Yerel Politikalar Dergisi*, 49-61.
- Dikmen A.A. (2011). *Makine iş kapitalizm ve insan*. Ankara: Tan Kitapevi
- Duman O.Ö. (2006). Bir Ortadoğu Buhranı Cebeli Lübnan Olayları(1860-61). *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5, 1-15.
- Edquist, L. (2005). *Decentralization of Educational Manegment in Vietnam*. Erişim: 04.06.2022. <http://hj.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:3757>
- Erbay, Y. ve Akgün, H. (2017). *Türkiye'de ve Avrupa'da Yerel Yönetimler(2. Baskı)*. İstanbul: Röle Akademik Yayıncılık.
- Erdil, S. (2022). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Stratejik Yönetim. *YİKOB Zirve Dergisi*, (4-5)

- Eryılmaz, B. (2014). *Kamu Yönetimi*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Ekici, S. (2022). YİKOB'lar 5018'e dahil olmalı mıdır, olmamalı mıdır?. *YİKOB Zirve Dergisi*, 15-16
- Fedai, R. (2015). Kamunun Yönetiminde Artan Merkez Etkisi. B. Övgün (Ed.). *AKP Nasıl Yönetti 2002-2005*. Ankara: Nika Yayınevi.
- Fişek, K. (2011). *Yönetim*. Ankara: Kilit Yayınları.
- Fişek, K. (2012). Türkiye'de Mülki İdare. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.). *Türkiye'de Kamu Yönetimi*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Fişek, K. (2016). *Devlet, İktidar ve Bürokrasinin Marksist Analizi Das Yönetim*. Ankara: NotaBene Yayınları.
- Geray, C. (2011). *Kırsal Gelişme Politikaları*. Ankara: Phoenix Yayınevi.
- Genç, F.N. (2014). 6360 Sayılı Kanun ve Aydın'a Etkileri, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (1) Özel Sayı, 1-29.
- Goldsmith, M. (1986). Local autonomy: theory and practice, in: desmond, S. K. ve Jon P. (Eds), *Challenges to Local Government*, , London: Sage Publications, 15–36.
- Görmez, K. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye*. Konya: Vadi Yayınları.
- Görmez, K. Ve Yaylı, H. (2018). *Yerel Yönetimler*. Ankara: Orion Kitabevi.
- Gözler, K., (Şubat 2013). "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler". *Legal Hukuk Dergisi*, 11(122), 37-82.
- Gözler, K. (2019). Türk Belediye Sistemi Üzerine Fransız Etkisi: 3 Nisan 1930 Tarihli Belediye Kanunu Fransa'dan mı İktibas Edilmiştir. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. 28(1-2) 1-23.
- Gözübüyük, Ş. (2003). *Yönetim Hukuku*(17. Basım). Ankara: Turhan Kitapevi.
- Gözübüyük, Ş. (2010). *Türkiye'nin İdari Yapısı*. Ankara: Turhan Kitapevi.
- Gül, K., Kiriş, H.M., Nergiz N. ve Gökdayı, İ. (2014). *Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset*. Ankara: Detay Yayıncılık.

- Günday, M. (2013). *İdare Hukuku (10. Bs)*. Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Günay, Ö.F. (2006). Mülki İdare Sistemi ve Düzenlemelerin Bir Değerlendirmesi. *İdarecinin Sesi Dergisi*, 115, 19-27.
- Gül, H., Özgür, H. ve Efe, S. (2017). NİÇİN VE NASIL BİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE REFORMU?. *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* , (1) Özel Sayı, 112-123.
- Güler, B.A. (Mayıs 1994). İl Özel İdaresi Gelirleri: 1925-1990. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 3(3), Mayıs. 13-28.
- Güler, B.A. (Mart 2005). 22 Şubat 2005 gün ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı Üzerine . *Mülkiye Dergisi*, 29(246), 89-120.
- Güler, B.A. (2009). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi Ademi Merkezizyetçilik mi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*,9(2), 14-99.
- Güler, M. (Haziran 2010). İl Özel İdaresinin Gelir Yapısının “Yönetimlerarası Gelir Bölüşümü Açısından Değerlendirilmesi” *Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. (12)1, 263-284.
- Güler, B.A. (2012a). Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine. Erişim: 20 Şubat 2022, <https://www.google.com/amp/s/docplayer.biz/tr/amp/367172-Hukümetin-8-ekim-2012-gunlu-butunsehir-yasa-tasarisi-uzerine/htm>
- Güler, B.A. (2012b). Bütünşehir Belediyesi: 12 Kasım 2022 TBMM Komisyon Konuşmaları. Erişim: 3 Mart 2022, <https://docplayer.biz.tr/5816504-Butunsehir-belediyesi/html>
- Güler, B.A. (2013a). Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Nedir?. K. Karasu (Ed.). *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Güler, B.A.(2013b). *Türkiye'nin Yönetimi Yapı (4. Bs)*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Güler, B.A. (2013c). *Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Günaydın, D. (2012). “Sağlık Hizmeti Krizi: Reformlar ve Krizi Aşma Yaklaşımları”, *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (XXXI)2, 195- 227.

- Güneş, A.F. (2017). İl Özel İdarelerinin Hukuki Veçhesi ve İşlevsel Sonuçları. *İdarecinin Sesi Dergisi*, 159, 60-64.
- Güngör, H. (2007). İl Özel İdaresinde Harcama Sürecinde Yer Alan Görevliler. *Yerel yönetim Ve Denetim Dergisi*, (12), 5
- Güzel, M.N. (2010). *İl Özel İdaresi*. Dicle Üniversitesi Yüksek lisans tezi. Dicle Üniversitesi. Diyarbakır.
- Gürbüz, M., Yıldırım, U. ve Belli, A. (2014). Büyükşehir Belediye Kanun'un Kahramanmaraş İli Ölçeğinde Analizi, *Adnan Menderes Üniversitesi SBE Dergisi*, (1) Özel sayı, 102-135.
- İnal, Y.C. (2022). *Yatırım izleme Ve Koordinasyon Başkanlıkları: Yapı, İşleyiş, Sorunlar ve Bir Model Önerisi*. Doktora Tezi, Hacettepe üniversitesi, Ankara.
- İçişleri Bakanlığı. (2019a). *Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının Kapasitesinin Güçlendirilmesi İçin Teknik Yardım Projesi – Personel İhtiyaç Analiz Raporu*. Ankara: İçişleri Bakanlığı.
- İçişleri Bakanlığı. (2019b). *Yatırım izleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının Kapasitesinin Güçlendirilmesi İçin Teknik Yardım Projesi – Eğitim İhtiyaç Analiz Raporu*. Ankara: İçişleri Bakanlığı.
- İçişleri Bakanlığı. (2019c). *Yatırım izleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının Kapasitesinin Güçlendirilmesi İçin Teknik Yardım Projesi – Açılış Etkinliği Çalıştay Raporu*. Ankara: İçişleri Bakanlığı.
- Karaarslan, M., (2013). “Nasıl Bir Yerel Yönetim? 6360 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme”. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17-18(26), 123-162.
- Kabaalioglu, H. ve Yıldırım, T. (1995). *Türkiye'nin İdari Teşkilatı*. İstanbul: Kazancı Yayıncılık
- Kahraman, Z.T. (1996) *Yerel Yönetimler*. İzmir: D.E.Ü. Yayını.
- Karasu, K. (2017). Topraktan Bağımsızlaşma ve Merkezileşme Tartışmaları Çerçevesinde Kamu Örgütlenmesi. *Memleket Siyaset Yönetim*, 12(28), 81-110.

- Karasu, M.A. (2013). “6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri- Şanlıurfa Örneği”. *Gazi üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 15(1), 1-17.
- Karatepe, S., Akyol, E., Dağdeviren, Ö. ve Nalcı, N. (2016). Malatya Örneğinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının Siyasi, İdari ve Mali Açından Değerlendirilmesi. Z.T. Kahraman vd. (Haz). *KAYSEM 10: 5-6 Mayıs, İzmir Bildiriler* (s. 2016 s. 401- 424). İzmir: D.E.Ü. Yayını
- Karakılçık, Y. (2016). *Yeni Yerel Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Karakılçık, Y. ve Küçük, Ü. (2019). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının Değerlendirilmesi. *Marmara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Enstitüsü Avrupa Araştırmaları Dergisi*, 27 (1), 81-96.
- Kartal, N. (2012). *Muhassıllık Meclislerinden 5302 Sayılı Kanun’a Türkiye’de İl Özel İdareleri*. Ankara: Majans Ofset Tasarım Reklam Basım.
- Kaypak, Ş., Yılmaz, V. (Haziran 2016). Hatay Büyükşehir Yapılanma Sonrasında Çevre Sorunlarına Yaklaşım ve Çevre Düzenlemeleri. *Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(1), 25-50.
- Keskin, N, E, (2004) “Eğitimde Reform”. *Mülkiye Dergisi*,12(245), 125-148.
- Keskin, N.E. (2009). *Türkiye’de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi (I.Bs.)*. Ankara: Tan Kitapevi.
- Keleş, R. (1985). “Türkiye’de Anakent Yönetimi”. *Amme İdaresi Dergisi*, 18(2), 62-69.
- Keleş, E. (2008). Cebel-i Lübnan’da İki Kaymakamlı İdari Düzenin Uygulanması ve 1850 Tarihli Nizamname. *Tarih Araştırmaları Dergisi*, 27(43), 131-157.
- Keleş, R. (2016). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İzmir: Cem Yayınevi.
- Keleş, R., Özgül, G. (2017). BELEDİYE ORGANLARINDA “KAYYIM ATAMALARI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME”. *Ankara Üniversitesi S.B.F. Dergisi*. 72(22), 295-313.
- Keleş, R. (2020). *Yerinden Yönetim Fransa İspanya ve İtalya’da*. Ankara: İmge Kitabevi.

- Kılıç, S. (2005). 1864 Vilayet Nizamnamesinin Tuna Vilayetinde Uygulanması ve Mithat Paşa. *Dil ve Tarih Coğrafya Fakültesi Tarih Araştırmalar Dergisi*, 24(337), 99-111.
- Koç, E., Arap, İ. (2019). Türk İdare teşkilatında Yeni Bir Örgütlenme: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, (28)4, 91-123.
- Koyuncu, E., Koroğlu, N.T. (Kasım 2012). “Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”. *TEPAV Politika Notu*. Erişim: 18 Mart 2022. www.tepav.org.tr/upload/files/13524625179/Buyuksehir_Tasarisi_uzerine_Bir_Degerlendirme/pdf
- Kozanoğlu, G. (2015). *Üniter Devlet Modelinde Mahalli İdarelerin Özerkliği İlkesi*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Köşker, Y.S. (2022). *YİKOB Zirve Dergisi*, 9
- Kömürcüoğlu, M. (2018). Merkezi İdare ve Yerel Yönetimler Arasındaki Görev, Yetki ve Bütçe Paylaşımı: Mahalli İdarelerin Mali Dönüşüm Stratejileri, H. Ateş, M. Çöpoğlu, M. Bıyıkoglu (Ed.) *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlerin Geleceği Yeni Sistemde Yerel Yönetimler* (s.159-185)Ankara: Savaş Yayınevi.
- Kuran, H., (2016). *Türk Yönetim Sisteminde Yeni Bir Kurum: Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı*. M.A. Çukurçayır (Haz). KAYFOR-13 Kamu Yönetiminde Değişim yönü ve Etkileri: 15-17 Ekim 2015- Konya: Bildiriler (s. 207-218). Konya.
- Livack, J., SeddomJ.(1999) *Decentralization Briefing Notes*. Erişim: 03.06.2021, Worldbak.org/WBI/Resources/wbi37142.pdf. Erişim: 02.022022
- Lo, W.Y.W. (2010). Decentralization of Higher Education and its Implications for Educational Autonomy in Taiwan. Erişim: 06.06.2022. https://www.researchgate.net/publication/249022177_Decentralization_of_higher_education_and_its_implications_for_educational_autonomy_in_Taiwan
- Mut, M. (2022). YİKOB İşleri Bakanlığı Zirve Dergisi, 6-7
- Mutlu, A. (2006). *Eğitim ve Sağlık Hizmetlerinin Desantralizasyonu*. A. Güner, S. Yılmaz(ed.) Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar. İstanbul: Güncel Yayıncılık

- Nadaroğlu, H., Varcan N. (2005). *Yerel Yönetimler*. Eskişehir: A.Ö.F. Yayını.
- Nadaroğlu, H. (2011). *Mahalli İdareler Teorisi Ekonomisi Uygulaması*. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Nalbant, A. (2015). *Üniter Devlet (2. Bs.)*. İstanbul: On iki Levha Yayıncılık.
- Muratoğlu, T. (2015). Mahalli İdareler Mevzuatında 6360 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 32(77), 60-96.
- Oktay, T. (2016). “6360 Sayılı Kanun’a Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma”. *İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, (I)1, 71-131.
- Onar S. S. (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*. İstanbul: Akgün Matbaası.
- Ortaylı İ. (1976). Türkiye’de Taşra Yönetim ve Yöneticiliğinin Evrimi. K. Fişek. (Ed.). *Türkiye’de Mülki idare Amirliği Sistem ve Sorunları*. Ankara: TİD Yayını.
- Ortaylı İ. (2008). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat.
- Ortaylı İ. (2016). *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*. Ankara: Timaş Yayınevi.
- Ortaylı İ. (2020). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Öçal, E.U. (2015). Yerel Yönetimler Reformunda Söylem Eylem Eksikliği. B. Övgün (Ed.), *AKP Nasıl Yönetti? (2002-2015)* (s.249-287). Ankara: Nika yayınları.
- Ökmen, M., Parlak B. (2010). *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler*. Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.
- Ökmen, M. (2015). *Yerel Yönetimlerde Güncel Gelişmeler*. Bursa: Ekin Yayınları.
- Ökmen, M., Parlak B. (2015). *Yerel Yönetimler Kuram ve Uygulamada Küresel ve Ulusal Konular ve Sorunlar*. Bursa: Ekin Basın Yayım Dağıtım.
- Ökmen, M. (2015). *Yerel Yönetimlerde Güncel Gelişmeler*. Bursa: Ekin Yayınları.

- Ömürgönülşen, U., Sadioğlu, U. (2009), Türkiye’de Yakın Dönemde Yapılan Yerel Yönetim Reform Çalışmalarının İl Özel İdarelerine Yansımaları, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 18 s.1-22
- Ömürgönülşen,U., Sadioğlu, U. (2014). *Türkiye’de Yakın Dönemdeki Yönetimsel Reform Çalışmalarının İl Belediyeleri Personel Yönetimi Üzerindeki Etkileri*, Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları.
- Önen, N., Reyhan, C. (2018). Osmanlı İmparatorluğu’ndan Türkiye Cumhuriyeti’ne Merkezi Mülki Yapının İnşası. V. Erat., C. Ekiz . ve C. Arap (Ed.). *QUO VADIS: Kamu Yönetimi*. Ankara: Nika Yayınevi.
- Önen, N., Reyhan, C. (2011). *Mülkten Ülkeye Türkiye’de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929)* (1. Bs). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Önder, Ö. ve Güler, E. (2021). Yerel Yönetimler, Yönetim, Siyaset, Kent ve Güncel tartışmalar. Ö. Önder, E.B. Sipahi ve M. Yaman (Ed.). *Türkiye’de yerel Yönetimlerde Reform tartışmaları* (s.350-393). Ankara: Gazi Kitapevi.
- Özefe, İ. (2005). Köy İdarelerinin Sorunları ve Yeniden Yapılandırılmaları. H. Özgür, M.Kösecik (Ed.). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I*. Ankara: Nobel Yayınevi.
- Özer, M., 2000. Kamu Yönetiminde Yeni Biri Örgütlenme İlkesi Yerellik (Subsidiataet). *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9(3), 25-43.
- Özel, M. (2016). *6360 Sayılı Kanun ile İl Özel idarelerinden YİKOB’lara Geçiş Süreci- Diyarbakır Örneği*. Z.T. Kahraman vd. (Haz.). KASEM 10, Bildiriler Kitabı (s.589-617). İzmir: D.E.Ü. Yayını.
- Öztekin, A. (2018). *Yönetim Bilimi Türkiye’nin Yeni Yönetim Yapısı (6. Bs.)*. Ankara: Siyasal Kitapevi.
- Öztürk, K. (2019). Yerel Yönetim Reformunda Yerelleşme Merkezileşme Dikotomisi: 6360 Sayılı Yasa Örneği. *Hukuk ve İktisat Araştırmalar Dergisi*, (11) 2, 133-148.
- Övgün. B. (2016). Kamu Yönetiminde Bir Açmaz: Yerelleşme mi Merkezileşme mi?. *Mülkiye Dergisi*, 40(3), 159-179.

- Övgün, B., (2013). *Türkiye’de Kamu Yönetiminin Dönüşümü*. Ankara: Nika Yayınları
- Parlak, B. (2005). “Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri”. M. Özgür, M Köseadağlı (Ed.). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1*. Ankara: Nobel Yayınları. 175-200.
- Parlak B. (2008). *18. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Parlak B., Doğan C. (2021). *Yeni Yönetim Sistemine Göre Türkiye’de Kamu Yönetimi Merkezden ve Yerinden Yönetim Teşkilatı*. Sakarya: Değişim Yayınları.
- Polat, Y. (2014). *Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Politikaları: Malatya Örneği*. Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi, Konya.
- Reyhan, H., Reyhan, S. (2018). *Yerel Siyaset*. Ankara: Palme Yayınevi.
- Ulusoy, A., Akdemir, T. (2017). *Mahalli İdareler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Üçer, A.G., Yeniğül, S.B., Varol, Ç. (2014). Büyükşehir’den Büyükşehir’e Yerel Yönetim Politikalarındaki Değişimin Kırsal Alana Etkileri, *Kent Araştırmaları Dergisi*, 12, 27-56.
- Parlak, B. (2007). Geçmişten Günümüze İl Özel İdareleri: Yasal Kurumsal Bir Analiz. *Kamuda Sosyal Politika Dergisi*, 2(1), 49-67.
- Parlak, B. (2015). Türkiye’de Değişen ve Dönüşen Büyükşehir Belediyeleri: 5216 Sayılı Yasadan 6360 Sayılı Yasaya Büyük Dönüşümün Analizi. M. Mecek., M. Doğan ve Bekir P. (Ed.). *İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler*. Ankara: Bekad Yayınları.
- Reyhan, C. (2007). Osmanlı’da İki Tarzı İdare (1. Bs.). Ankara: İmge Kitapevi.
- Sadioğlu, U., Ömürgönülşen, U. (2014). YEREL AKTÖRLERİN GÖZÜNDEN “YEREL ÖZERKLİK” SORUNSALI: TÜRKİYE’DE İL BELEDİYELERİ ÖRNEĞİ. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 50, 197-224.
- Sadioğlu, U., Özacit İ., Ömürgönülşen, U. (2015). Yeni Büyükşehir Belediyesi Modeli: Türkiye’de Değişen/Değişmeyen Merkezileşme ve Adem-İ Merkezileşme Politikaları, *Yasama Dergisi*, 30, 70-92.
- Sarıkavak, K. (2021). Dâhiliye Nezareti (1836-1922). Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını.

- Salihoğlu, E. (2012). *İl Özel İdaresi*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.
- Salihoğlu, E., (2015). Vilayet Nizamanamesinden Günümüze İl Özel İdareleri, E. Tural, S. Çapar (Ed.), *1864 Vilayet Nizamnamesi*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Salihoğlu, E. (2019). *İl Özel İdaresinin Organları*. Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını.
- Sakınç, S. (2018). Türkiye’de Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Arası Mali İlişkiler. K. Görmez, H. Yaylı (Ed.). *Yerel yönetimler (2. Bs)*. Ankara: Orion Kitapevi.
- Soylu, S. (3 Mayıs 2019). YİKOB Projesi Açılış Konuşması (Video) 3Mayıs 2019, Ankara. Erişim: 3Mart 2022. <https://dailymotion.com/v’deo/x77ak7>
- Soylu, S. (2022). YİKOB’ların Genel Değerlendirilmesi. *YİKOB Zirve Dergisi*, 2-3.
- Şengül, R. (2020). *Yerel Yönetimler. (11. Bs.)*. Ankara: Umuttepe Yayınları.
- Tanör, B. (2016). *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeler (4. Bs.)*. İstanbul: Afa Yayıncılık.
- Tatar, M. (1993). Desentralizasyon ve Sağlık Reformları. Türk Sağlık Sisteminde Yeni Yapılanma Modeline Teorik Bir Bakış. *Amme İdaresi Dergisi* 26(4), 137-151
- Timur, T. (2013). *Türk Devrimi ve Sonrası (7.Bs.)*. Ankara: İmge kitapevi.
- Taşçier, A.M. (2018). Neoliberalizmde Merkezileşme-Yerelleşme Gerilimi: İl Özel İdarerleri, YİKOB Örnekleri ve Yerelde Merkezileşme. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5 (14), 650-662.
- Taşçier, A.M. (2019a). *Neo Liberalizm Yerelleşme ve Türkiye*. İstanbul: Tekin Yayınevi.
- Taşçier, A.M., (2019b). *Neoliberalizm Ekseninde Türkiye’de Yerelleşme Tartışmaları ve Yerelde Merkezileşme*. Doktora Tezi. Gazi Üniversitesi. Ankara.
- Tekeli, İ. (2009). *Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)*. İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları.
- Tortop, N. (1999). *Mahalli İdareler (6.Bs.)*. Ankara: Yargı Yayınları.
- Toprak, Z. (2014). *Yerel Yönetimler (9. Bs.)*. Ankara: Siyasal Yayım Dağıtım.
- Turan, E. (2015). *Kamu Yönetiminde Reform*. Konya: Palet yayınları.
- Üskül, Zafer (1995). “Subsidiarite” İlkesi Üzerine Düşünce Alıştırmaları. *Yeni Türkiye*, 1(4), 22-26.

- Yıldırım, T. (2005). *Türkiye'nin İdari Teşkilatı* (4. Bs.). İstanbul: Alkım Kitapevi.
- Yılmaz, V. (2018). *6360 Sayılı Yasa İle Oluşturulan yeni Büyükşehir Belediye Modelinin Uygulamadaki Yansımaları: Hatay, Malatya, Manisa, ve Van Büyükşehir Belediyesi*, Doktora Tezi, Mustafa Kemal Üniversitesi. Hatay.
- Yılmaz, B. (2020). Uygulamada ve Gelecekte Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları, *İdarecinin Sesi Dergisi*, 198, 25-34.
- Yıldızcan, C., Çiner, C.U. (Haziran 2018). YÖNETİMİN NESNESİ OLARAK VALİ, *memleket siyaset yönetim dergisi*, 13(29), 1-30.
- Yıldırım, A. ve Yıldırım, K. E. (2017). Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın Yönetişim Açısından Etkinliği, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 9 (2), 17-29.
- Yücel, N., Pustu, Y. (2006) Küreselleşme Sürecinde Ulus Devletin Alternatifi Kent Devleti Olabilir mi?, *Türk İdare Dergisi*, 450, 117-140
- Zengin, O. (2014). Büyükşehir Belediye Sisteminin Dönüşümü, *Ankara Barosu Dergisi*, 2(2), 91-117.

EK-1 ORJİNALLİK RAPORU

	HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ	Doküman Noğu Form No.	FRM-DR-21
		Yayın Tarihi Date of Pub.	04.01.2023
	FRM-DR-21 Doktora Tezi Orijinallik Raporu <i>PhD Thesis Dissertation Originality Report</i>	Revizyon No Rev. No.	02
		Revizyon Tarihi Rev.Date	25.01.2024

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SIYASET VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞINA

Tarih: 15.01.2024

Tez Başlığı: Yeni Bir Merkezizetçilik Uygulaması Olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB): Ankara YİKOB Örneği
Tez Başlığı (Almanca/Fransızca)*:


Yukarıda başlığı verilen tezinin a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 332 sayfalık kısmına ilişkin, 15.01.2024 tarihinde ~~gösterim~~/tez danışmanım tarafından Turnitin adlı intihal tespit programından aşağıda işaretlenmiş filtrelemeler uygulanarak alınmış olan orijinallik raporuna göre, tezinin benzerlik oranı % 2 'dir.

Uygulanan filtrelemeler**:

- Kabul/Onay ve Bildirim sayfaları hariç
- Kaynakça hariç
- Alıntılar hariç
- Alıntılar dâhil
- 5 kelmeden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tezinin herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumlarda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.


Harun YÜCEL

Öğrenci Bilgileri	Ad-Soyad	Harun YÜCEL	
	Öğrenci No	N12243822	
	Enstitü Anabilim Dalı	Siyaset ve Kamu Yönetimi	
	Programı	Kamu Yönetimi	
	Statüsü	Doktora <input checked="" type="checkbox"/>	Lisans Derecesi ile (Bütünleşik) Dr <input type="checkbox"/>

DANIŞMAN ONAYI


UYGUNDUR.
Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN

*Tez Almanca veya Fransızca yazılıyor ise bu kısımda tez başlığı **Tez Yazım Dilinde** yazılmalıdır.

**Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları İkinci bölüm madde (4)/3'te de belirtildiği üzere: Kaynakça hariç, Alıntılar hariç/dâhil, 5 kelmeden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç (Limit match size to 5 words) filtreleme yapılmalıdır.

EK-2 ETİK KOMİSYON İZİNİ



T.C.
HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜ
Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırma Etik Kurulu



Sayı : E-66777842-301.11-00003054398
Konu : Etik Komisyon İzni (Harun YÜCEL)

05.09/2023

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

İlgi: 03.08.2023 tarihli ve E-12908312-301.11-00002998647 sayılı yazınız.

Enstitünüz Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Doktora Programı öğrencilerinden **Harun YÜCEL**'in **Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN** danışmanlığında hazırladığı "**Yeni Bir Merkezîyetçilik Uygulaması Olarak Yikob'lar: Ankara Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Örneği**" başlıklı tez çalışması Üniversitemiz Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırma Etik Kurulunun **22 Ağustos 2023** tarihinde yapmış olduğu toplantıda incelenmiş olup, etik açıdan uygun bulunmuştur.

Bilgilerinizi ve gereğini rica ederim.

Prof. Dr. İsmet KOÇ
Kurul Başkanı

Bu belge güvencesi elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Kodu: F3FB470A-E38A-42D6-8001-C2F3E7F8BFCA

Belge Doğrulama Adresi: <https://www.turkiye.gov.tr/hu-ehys>

Adres:

Bilgi için: Çağla Handan GÜL

E-posta: Elektronik Ağ: www.hacettepe.edu.tr

Bilgisayar İşletmeni

Telefon: Faks:

Telefon: 03123051608

Kep:



EK-3 GÖRÜŞME FORMU (BÜROKRATLAR İÇİN)

Bu araştırmada veri toplama aracı olarak yarı yapılandırılmış soru formu eşliğinde derinlemesine mülakat yöntemi kullanılacaktır.

A. KATILIMCILARIN DEMOGRAFİK BİLGİLERİ

1. Eğitim Durumunuz (Lisans/Yüksek Lisans/Doktora):
2. Görevinizde Bulduğunuz Süre:
4. Kamu Sektöründeki İş Deneyiminiz (Yıl):

B. MÜLAKAT SORULARI

- 1) Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) bütçesinin hazırlanması ve denetlenmesinde yerel temsil ve katılım süreçleri var mıdır?
- 2) YİKOB'ların yerel yönetim birimlerine benzeyen yönleri nelerdir?
- 3) YİKOB'lar faaliyetlerinde hangi ölçüde kendi başına karar alma ve uygulama gücüne sahiptir?
- 4) YİKOB'lar aracılık faaliyeti dışında merkezi idarenin kırsal mahallelerde hangi tür hizmetlerini yapmaktadır? Yatırım yer ve konuları nasıl belirlemektedir?
- 5) YİKOB'lar doğrudan yol, kanalizasyon vb. gibi hizmetleri yerine getirebilmekte midir?
- 6) YİKOB'lar yerel yönetimler üzerinde yeni bir tür vesayet üretmişler midir?
- 7) YİKOB'ların aracılık ettiği merkezi idare yatırımlarında yerel şart ve ihtiyaçlara uygunluk vb. nedenlerle müdahale imkânı var mıdır?
- 8) Merkezi idare YİKOB'ların ihtiyaç duyduğu hazine yardımlarını hangi karar süreçleri içerisinde belirlemektedir?
- 9) Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının YİKOB'lar aracılığıyla gerçekleştirecekleri yatırımlar için YİKOB'lara ödenek aktarmadan önce İçişleri Bakanlığı veya valiliklerden görüş alınmakta mıdır?
- 10) YİKOB'ların bütçe, planlama ve yatırım karar süreç döngüsü nasıl oluşmaktadır. İçişleri Bakanlığı YİKOB'ları ne ölçüde bu süreçlere dâhil etmektedir?
- 11) Valinin başında olduğu YİKOB'ların valilerin sahip olduğu yetki genişliği ilkesine göre yönetildiğini düşünüyor musunuz?
- 12) YİKOB'lar aracılığıyla gerçekleşen kırsal mahallelere yönelik yatırım veya yatırıma yönelik projelerde (KIRDES vb.) planlama ve uygulama nasıl gelişmektedir? Daha önce il özel idarelerince uygulanan KÖYDES projesinden farkı nedir?
- 13) İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı altında kurulan YİKOB Daire Başkanlığı hangi amaçla kurulmuştur? Kurulması hangi faydaları sağlamıştır.

- 14) YİKOB Daire Başkanlığı'nın Cumhurbaşkanlığı Strateji Ve Bütçe Başkanlığı ile ilişkileri hangi döngü içinde gelişmektedir?
- 15) İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından yürütülen YİKOB Projesine neden ihtiyaç duyulmuştur? Projeden beklenen fayda nedir?

EK-4 GÖRÜŞME FORMU (BELEDİYE BAŞKANLARI İÇİN)

Bu araştırmada veri toplama aracı olarak yarı yapılandırılmış soru formu eşliğinde derinlemesine mülakat yöntemi kullanılacaktır.

A. KATILIMCILARIN DEMOGRAFİK BİLGİLERİ

1. Eğitim Durumunuz (Lisans/Yüksek Lisans/Doktora):
2. Belediye Başkanlığında Kaçınıcı Döneminiz:

B. MÜLAKAT SORULARI

- 7) Belediye olarak ilçenizde gerçekleşen Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) yatırımlarından haberiniz oluyor mu?
- 8) YİKOB tarafından gerçekleşen yatırım ve hizmetlerle ilgili herhangi bir talebiniz karşılanıyor mu?
- 9) Belediyeden kültür varlıkları katkı payından faydalanmak üzere YİKOB'a herhangi bir proje hazırlayıp başvurduğunuz mu? Bu şekilde YİKOB kaynağı kullandınız mı?
- 10) İlçenizde ruhsatlı maden sahası var mı? Belediye payı olarak ödenek aldığınız herhangi bir yatırımınız oldu mu?
- 11) İlçenizde YİKOB tarafından kırsal mahallerde gerçekleşen yatırım ve hizmetlerde ilgili ortak protokol dahilinde veya herhangi bir şekilde ortak proje yaptınız mı?
- 12) Belediye olarak kültür varlıkları katkı payı ve Maden Kanunu gereğince verilen belediye payı dışında YİKOB kaynaklı bir ödenek kullanarak herhangi bir yatırım gerçekleştirdiniz mi?
- 13) YİKOB'ların yerel yönetim birimlerine benzeyen yönleri nelerdir?
- 14) YİKOB'lar yerel yönetimler üzerinde yeni bir vesayet üretmişler midir?

EK-5 GÖRÜŞME FORMU (ANKARA YİKOB BİRİM AMİRLERİ İÇİN)

Bu araştırmada veri toplama aracı olarak yarı yapılandırılmış soru formu eşliğinde derinlemesine mülakat yöntemi kullanılacaktır.

A. KATILIMCILARIN DEMOGRAFİK BİLGİLERİ

1. Eğitim Durumunuz (Lisans/Yüksek Lisans/Doktora):
2. Görevinizde Bulduğunuz Süre:
4. Kamu Sektöründeki İş Deneyiminiz (Yıl):

B. MÜLAKAT SORULARI

- 1) Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) bütçesinin hazırlanması ve denetlenmesinde yerel temsil ve katılım süreçleri var mıdır?
- 2) YİKOB'ların yerel yönetim birimlerine benzeyen yönleri nelerdir?
- 3) Ankara YİKOB faaliyetlerinde hangi ölçüde kendi başına karar alma ve uygulama gücüne sahiptir?
- 4) Ankara YİKOB olarak aracılık faaliyeti dışında merkezi idare tarafından kırsal mahallelerde hangi tür hizmetleri yapmaktadır? Yatırım yer ve konuları nasıl belirlemektedir?
- 5) Ankara YİKOB doğrudan kırsal mahallelerde yatırım yapmakta mıdır?
- 6) YİKOB'lar yerel yönetimler üzerinde yeni bir tür vesayet üretmişler midir?
- 7) Ankara YİKOB'un aracılık ettiği merkezi idare yatırımlarında yerel şart ve ihtiyaçlara uygunluk vb. nedenlerle müdahale imkânı var mıdır?
- 8) Ankara YİKOB'a gönderilen hazine yardımları hangi karar süreçleri içerisinde belirlenmektedir?
- 9) Ankara YİKOB'un bütçe, planlama ve yatırım karar- süreç döngüsü nasıl oluşmaktadır. İçişleri Bakanlığı Ankara YİKOB'u ne ölçüde bu süreçlere dahil etmektedir?
- 10) Bakanlıklar ve merkezi idare kuruluşları Ankara YİKOB aracılığıyla gerçekleştirecekleri yatırımlar için ödenek aktarmadan önce Ankara Valiliğinden görüş almakta mıdır?
- 11) Valinin başında olduğu YİKOB'ların valilerin sahip olduğu yetki genişliği ilkesine göre yönetildiğini düşünüyor musunuz?

EK-6 GÖNÜLLÜ KATILIM FORMU

Sayın Katılımcı,

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Doktora programında Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN danışmanlığında yürütülmekte olan “Yeni Bir Merkeziyetçilik Uygulaması Olarak YİKOB’LAR: Ankara Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı Örneği” konulu tez çalışması kapsamında 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun’un kabul edilmesi ile kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının Türk idari yapısı içinde yeni bir merkeziyetçilik uygulaması olup olmadığını değerlendirmeye yönelik bilgi ve görüşlerinizi almak için bir mülakat çalışması yapılacaktır. Konu ile ilgili en uygun kitleye ulaşılması çalışmanın başarısını doğrudan etkileyeceğinden bu çalışmaya katılmanız büyük bir önem taşımaktadır.

Alan araştırması için Hacettepe Üniversitesi Etik Komisyondan izin alınmıştır.

- Bu araştırmaya katılımınız gönüllülük esasına dayanmaktadır. Araştırmaya katılmayı reddetme hakkınız bulunmakta olup bu durum katılımcıya hiçbir sorumluluk ve risk getirmemektedir. Ayrıca araştırmacı, araştırmacıya yazılı/eposta ile başvurarak, katılımınızı takiben onayınızı geri alabileceğinize dair epostası da dahil olmak üzere iletişim bilgilerini verecektir.
- Siz ve diğer katılımcılar kimliğinizi gizli tutma hakkına sahipsiniz. Ses kaydı alınmasına rızanız olmazsa ses kaydı alınmayacaktır. Anonim olmayı tercih ederseniz araştırmada mülakatın kimlerle yapıldığı sadece unvan olarak açıklanacaktır.
- Mülakat kapsamında sorulan soruların tamamını ya da bir kısmını cevaplayıp cevaplamama konusunda katılımcılar tamamen serbesttir. Mülakat sürecinin herhangi bir aşamasında hiçbir gerekçe göstermeksizin katılımcıların ayrılma hakkı bulunmaktadır. Çalışmadan ayrılmanız durumunda sizden toplanan veriler çalışmadan çıkarılacak ve imha edilecektir

- Araştırma kapsamında toplanan veriler sadece bilimsel amaçlar doğrultusunda kullanılacak, araştırmanın amacı dışında ya da bir başka araştırmada kullanılmayacak ve gerekmesi halinde, (yazılı) izniniz olmadan başkalarıyla paylaşılmayacaktır. Çalışmanın sonuçları bilimsel toplantılar ya da yayınlarda sunulabilir. Ancak, bu tür durumlarda katılımcının kimliği kesin olarak gizli tutulacaktır.
- İstemeniz halinde sizden toplanan verileri inceleme hakkınız bulunmaktadır.
- Sizden toplanan veriler güvenli bir Şekilde korunacaktır. Bu koruma, Őifre kontrollü dizüstü bilgisayar ile kâğıt kayıtları ise kilitli ve güvenli bir yerde saklanarak sağlanacaktır. Bu nedenle verilere başkası tarafından erişilemeyecektir.
- Araştırmada anlaşılmayan sorularla ilgili her türlü soruyu sorabilirsiniz. Ayrıca aşağda verilen iletişim adresleri aracılığıyla çalışma hakkındaki diğer sorularınızı iletmeniz ve talep etmeniz durumunda analiz (değerlendirme) sonuçlarını temin edebilmeniz mümkündür. Bu çalışmaya katıldığınız için Őimdiden teşekkür ederiz.

Bu çalışmaya tamamen gönüllü olarak katılıyorum. Çalışmada anonim olarak kalma hakkım olduğunu, istediğim takdirde çalışmadan ayrılabilceğimi, benden elde edilen verilerin güvenli olarak korunacağını bilerek verdiğim bilgilerin bilimsel amaçlarla kullanılmasını kabul ediyorum. (Lütfen bu formu doldurup imzaladıktan sonra veri toplayan kişiye veriniz.)

Katılımcı:

Adı, soyadı:

Adres:

Telefon:

İmza:

Sorumlu Araştırmacı:

Adı, soyadı:

Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN

Adres: Telefon: e-posta:

İmza:

Yardımcı Araştırmacı:

Adı, soyadı: Harun YÜCEL

Adres:

Telefon:

e-posta:

İmza: