



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

**YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIKLARI:
YAPI, İŞLEYİŞ, SORUNLAR VE BİR MODEL ÖNERİSİ**

Yunus Can İNAL

Doktora Tezi

Ankara, 2022

**YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIKLARI: YAPI,
İŞLEYİŞ, SORUNLAR VE BİR MODEL ÖNERİSİ**

Yunus Can İNAL

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

Doktora Tezi

Ankara, 2022

KABUL VE ONAY

Yunus Can İNAL tarafınca hazırlanan “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları: Yapı, İşleyiş, Sorunlar ve Bir Model Önerisi” başlıklı bu çalışma, 05/01/2022 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Hikmet KAVRUK (Başkan)

Prof. Dr. Doğan Nadi LEBLEBİCİ (Danışman)

Prof. Dr. Mehmet Devrim AYDIN (Üye)

Prof. Dr. Mustafa Kemal ÖKTEM (Üye)

Prof. Dr. Tefik ERDEM (Üye)

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylım.

Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN

Enstitü Müdürü

YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET BEYANI

Enstitü tarafından onaylanan lisansüstü tezimin tamamını veya herhangi bir kısmını, basılı (kâğıt) 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⁾

05/01/2022

Yunus Can İNAL

“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 metodların kullanıldığı, henüz makaleye dönüşmemiş veya patent gibi yöntemlerle korunmamış ve internette paylaşılması durumunda 3. şahıslara veya kurumlara haksız kazanç imkânı 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. Doğan Nadi LEBLEBİCİ** danışmanlığında tarafımdan üretildiğini ve Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Yönergesine göre yazıldığımı beyan ederim.

05/01/2022

Yunus Can İNAL

İTHAF

Anne

Ve

Babama...

TEŞEKKÜR

Öncelikle, doktora eğitimim süresince derslerini aldığım Prof. Dr. D. Nadi Leblebici'ye, Prof. Dr. M. Devrim Aydın'a, Prof. Dr. Uğur Ömürgönülşen'e, Prof. Dr. Mete Yıldız'a, Prof. Dr. Ali Çağlar'a, Prof. Dr. M. Kemal Öktem'e, Prof. Dr. Muhittin Acar'a, Prof. Dr. Hamza Uygun'a ve ayrıca, yeterlilik sınavı jürimde yer alan Prof. Dr. Hikmet Kavruk'a ve Prof. Dr. Neşe Songür'e en içten saygı, teşekkür ve minnetlerimi sunarım.

Tezimin araştırma konusunun belirlenmesinde bana destek olarak yol gösteren Prof. Dr. D. Nadi Leblebici'ye, Prof. Dr. Uğur Ömürgönülşen'e, Prof. Dr. Mete Yıldız'a, Prof. Dr. M. Devrim Aydın'a, Prof. Dr. Ali Çağlar'a, Prof. Dr. Muhittin Acar'a, Doç. Dr. Uğur Sadioğlu'na ve Doç. Dr. Ahu Sumbas Yavaşoğlu'na en içten saygı, teşekkür ve minnetlerimi sunarım. Ayrıca, tez izleme komitesinde yer alarak tezin gelişimiyle ilgili sürekli bana yol gösteren Prof. Dr. D. Nadi Leblebici'ye, Prof. Dr. M. Devrim Aydın'a ve Prof. Dr. Hikmet Kavruk'a en içten saygı, teşekkür ve minnetlerimi sunarım.

Tez savunma sınavı jürimde yer alarak tezime katkılarda bulunan ve tezimin başarılı bir şekilde nihayete ermesinde büyük emekleri bulunan Prof. Dr. Tefik Erdem'e, Prof. Dr. Hikmet Kavruk'a, Prof. Dr. M. Kemal Öktem'e, Prof. Dr. M. Devrim Aydın'a ve Prof. Dr. D. Nadi Leblebici'ye en içten saygı, teşekkür ve minnetlerimi sunarım. Ayrıca, tezimin hazırlanma sürecinde bana sürekli yol gösteren ve desteklerini esirgemeyerek tezimin bu noktaya ulaşmasında çok büyük katkısı ve emeği bulunan Prof. Dr. Hikmet Kavruk'a en içten saygı, teşekkür ve minnetlerimi sunarım.

Doktora eğitimim süresince danışmanlığımı yapan ve tez danışmanlığımı üstlenerek tez çalışmamın olması gerektiği gibi ilerlemesinde ve nihayete ermesinde çok büyük katkısı ve emeği bulunan, her türlü konuda ve yaşadığım her zorlukta bana destek olmaktan bir an dahi imtina etmeyen ve sadece akademik eğitimime değil, hayata bakış açım da ışık tutan Prof. Dr. Doğan Nadi Leblebici'ye en derin saygı, şükran ve minnetlerimi sunarım.

Son olarak, doktora eğitimime başlamamda ve sürdürmemde her zaman yanımda olarak bana destek olan ve beni sürekli motive ederek bu süreci başarıyla nihayete erdirmemde büyük emekleri bulunan, başta eşim Gülçin olmak üzere, ailemin her bir ferdine ve tüm dostlarıma en içten saygı, teşekkür ve minnetlerimi sunarım.

Yunus Can İNAL
Ocak 2022/Ankara

ÖZET

İNAL, Yunus Can. *Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları: Yapı, İşleyiş, Sorunlar ve Bir Model Önerisi*, Doktora Tezi, Ankara, 2022.

Bu çalışmada, 2012 yılında 6360 sayılı Kanun’la büyükşehirlerde taşra idaresi içinde yeni bir örgüt olarak yasal statü kazanan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının (YİKOB) kuruluşu, kuruluş gerekçeleri, faydaları ve dönüşüm süreci, 6360 sayılı Kanun reformları ve bu reformlara yönelik eleştiriler ile birlikte irdelenmekte ve merkezi kamu yatırımlarının uygulama süreçlerinde YİKOB’la yaşanan değişim tartışılmaktadır. Bu kapsamda, YİKOB yapı ve işleyişi benzer kurumsal çevrede faaliyet gösteren merkezi, yerel ve bölgesel örgütler ile mukayeseli olarak açıklanmakta ve aralarındaki ilişkilerin türü ve niteliği ortaya koyulmaktadır. Ayrıca, YİKOB’un Türk idari yapısında nerede ve nasıl konumlandığı netleştirilerek YİKOB’a yönelik eleştirilerin kritiği yapılmaktadır. Bunlarla birlikte, YİKOB’un sorunları ve bu sorunlara yönelik çözüm önerileri; yazılı ve açık kaynaklardaki mevcut verilerden yararlanılarak ele alınmakta ve verilerin nitel ve nicel analizi sonrası ulaşılan bulgular ile yapılan tespitler ışığında, YİKOB sorunları ve önerilen çözümleri detaylı olarak sınıflandırılmaktadır. Netice itibarıyla, YİKOB’un; hukuki statü, mevzuat, faaliyet, işleyiş, teşkilat, personel, mali yapı, bütçe, görev, yetki, yönetsel kapasite, koordinasyon, kurumsallaşma, şeffaflık, hesap verebilirlik, denetim, katılım, temsil, etkinlik ve verimlilik konularında oldukça köklü sorunlara sahip olduğu hipotezi doğrulanmakta ve güçlü, esnek, etkin, verimli, şeffaf, hesap verebilir, katılım ve temsile olanak sağlayan ve yönetsel kapasite, koordinasyon ve kurumsallaşma düzeyi yüksek bir yapı ve işleyişe kavuşturulması gerektiği sonuç ve kanaatine ulaşılmaktadır. Bu doğrultuda, ‘Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama (YİKOP) Başkanlığı’ adı altında yeni bir örgüt modeli önerisi geliştirilmekte ve modelin uygulamaya koyulması için gerekli mevzuat değişikliklerine ilişkin öneriler, bir ‘Kanun Taslağı Önerisi’ ve bir ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Taslağı Önerisi’ şeklinde bu çalışmanın ekler kısmında sunulmaktadır. Böylece merkezi kamu yatırımlarının planlama, karar alma ve uygulama aşamalarının iyileştirilmesine ve YİKOB’ların güçlü, etkin ve katılımcı bir yapı ve işleyişe kavuşturularak yerel inisiyatifin ve demokratik yönetim anlayışının daha çok ön plana çıkarılmasına katkı yapılması amaçlanmaktadır.

Anahtar Sözcükler

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları, 6360 Sayılı Kanun, Katılım, Planlama, Verimlilik, Yönetsel Kapasite, Kurumsallaşma.

ABSTRACT

İNAL, Yunus Can. *Investment Monitoring and Coordination Directorates: Structure, Functions, Problems and A Model Proposal*, PhD Thesis, Ankara, 2022.

In this study, the establishment of the Investment Monitoring and Coordination Directorate (IMCOD), which gained legal status as a new organization within the provincial administration in metropolitan cities with the Law No. 6360 in 2012, its foundation reasons, benefits and transformation process, the reforms of the Law No. 6360 and the criticisms of these reforms, and the change experienced with IMCOD in the implementation processes of central public investments is discussed. In this context, the structure and functioning of IMCOD are explained comparatively with the central, local and regional organizations operating in a similar institutional environment, and the type and nature of the relations between them are revealed. In addition, criticism of IMCOD is made by clarifying where and how IMCOD is positioned in the Turkish administrative structure. In addition to these, IMCOD's problems and solutions for these problems; IMCOD problems and suggested solutions are classified in detail in the light of the findings and determinations made after the qualitative and quantitative analysis of the data. As a result, it is hypothesized that IMCOD has deeply rooted problems in legal status, legislation, activity, functioning, organization, personnel, financial structure, budget, duty, authority, administrative capacity, coordination, institutionalization, transparency, accountability, audit, participation, representation, effectiveness and efficiency, and it is concluded that IMCOD should have a strong, flexible, effective, efficient, transparent, accountable structure and function that allows participation and representation and that has a high level of administrative capacity, coordination and institutionalization. In this direction, a new organizational model proposal is being developed under the name of 'Investment, Monitoring, Coordination and Planning (IMCOP) Directorate' and suggestions for legislative changes required for the implementation of the model are presented in the appendices of this study in the form of a 'Draft Law Proposal' and a 'Presidential Decree Draft Proposal'. Thus, it is aimed to contribute to the improvement of the planning, decision-making and implementation stages of central public investments and to bring local initiative and democratic management understanding to the forefront by making IMCOD a strong, effective and participatory structure and function.

Keywords

Investment Monitoring and Coordination Directorates, Law No. 6360, Participation, Planning, Efficiency, Administrative Capacity, Institutionalization.

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	I
YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET BEYANI	II
ETİK BEYAN	III
İTHAF	IV
TEŞEKKÜR	V
ÖZET	VI
ABSTRACT	VII
İÇİNDEKİLER	VIII
KISALTMALAR DİZİNİ	XIII
TABLolar DİZİNİ	XVII
ŞEKİLLER DİZİNİ	XIX
GİRİŞ	1
1. BÖLÜM: YİKOB'UN KURULUŞ ORTAMI, KURULUŞ NEDENLERİ, BEKLENEN FAYDALARI VE İŞLEYİŞİ	13
1.1 YİKOB'UN KURULUŞ ORTAMI: İDARİ VE SİYASİ GELİŞMELER	14
1.2 YİKOB ÖNCESİ KURULUŞ ORTAMINDA İLGİLİ AKTÖRLERİN DURUMU. 20	
1.2.1 Büyükşehir Belediyeleri	20
1.2.2 İl Özel İdareleri	26
1.2.3 Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (Mülga).....	35
1.2.4 Köylere Hizmet Götürme Birlikleri	37
1.2.5 Kalkınma Ajansları.....	41
1.2.6 Bölge Kalkınma İdareleri	44
1.3 YİKOB'UN KURULUŞ NEDENLERİ, BEKLENEN FAYDALAR, SUNDUĞU DEĞERLER VE YARARLANICILARI	46
1.3.1 YİKOB'un Kuruluş Nedenleri ve Beklenen Faydalar	46
1.3.1.1 YİKOB'un Kuruluş Nedenleri.....	47
1.3.1.2 YİKOB'un Beklenen Faydaları	49
1.3.2 YİKOB'un Tercih Sebepleri, Sunduğu Değerler ve Yararlanıcıları.....	50
1.4 YİKOB'UN FAALİYET YAPISI, İŞLEYİŞİ, ÖLÇEĞİ VE KAYNAKLARI	53
1.4.1 YİKOB'un Faaliyet Yapısı ve İşleyişi	53

1.4.2	YİKOB'un Ölçeği ve Fiziki Kaynakları	63
2.	BÖLÜM: YİKOB'UN KURULUŞ SÜRECİ VE HUKUKİ ALTYAPISI	69
2.1	YİKOB KURULUŞ KANUN TASARISI, GEREKÇESİ VE TASARI'YA YÖNELİK ELEŞTİRİLER.....	71
2.1.1	Kanun Tasarısı'nın Gerekçeleri.....	71
2.1.2	TBMM Görüşmelerinde Tasarı'ya Yönelik Eleştiri ve Savunular	73
2.2	YİKOB'U KURAN 6360 SAYILI KANUN VE YİKOB'U DÜZENLEYEN YÖNETMELİK.....	78
2.2.1	Kanun Tasarısı'yla 6360 Sayılı Kanun'un İlk Hali Arasındaki Farklılıklar	78
2.2.1.1	Diğer Bazı Düzenlemelere İlişkin Farklılıklar	78
2.2.1.2	YİKOB Düzenlemelerine İlişkin Farklılıklar	80
2.2.2	6360 Sayılı Kanun Hakkında Anayasa Mahkemesi Kararı	83
2.2.3	6360 Sayılı Kanun ve 6747 Sayılı Kanun	84
2.2.4	YİKOB'ları Düzenleyen Yönetmelik	85
2.3	YİKOB'UN KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİ KAZANMASINA YÖNELİK DÜZENLEMELER.....	86
2.3.1	674 Sayılı KHK Sonrası YİKOB	87
2.3.2	YİKOB Yönetmeliği'nde Yapılan Değişiklik Sonrası YİKOB	88
2.4	CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ SONRASI YİKOB DÜZENLEMESİ	88
2.4.1	703 Sayılı KHK Sonrası YİKOB Düzenlemesi.....	89
2.4.2	1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Sonrası YİKOB Düzenlemesi.....	90
3.	BÖLÜM: YİKOB'A YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER VE KAMU YÖNETİMİNİN TEMEL KAVRAMLARI AÇISINDAN YİKOB'UN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	91
3.1	6360 SAYILI KANUN'A VE YİKOB'A YÖNELİK ELEŞTİRİ VE TARTIŞMALAR.....	91
3.1.1	6360 Sayılı Kanun Düzenlemelerine Yönelik Eleştiri ve Tartışmalar.....	93
3.1.2	YİKOB Düzenlemelerine Yönelik Eleştiri ve Tartışmalar	96
3.2	BAZI TEMEL KAVRAM VE KONULAR AÇISINDAN YİKOB'UN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	99
3.2.1	İdari Teşkilat Açısından YİKOB	99
3.2.2	Kamu Tüzel Kişiliği ve Özel Bütçe Açısından YİKOB	100
3.2.3	Yerel Özerklik, Yerel Demokrasi ve Katılım Açısından YİKOB	102
3.2.4	Merkezileşme ve Yerelleşme Açısından YİKOB.....	108
3.2.5	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) ve Yerindenlik-Yerellik İlkesi Açısından YİKOB.....	116
3.2.6	Merkezden Yönetim, Yerinden Yönetim ve İdarenin Bütünlüğü Açısından YİKOB..	128
3.2.7	Hiyerarşi ve Hiyerarşik Denetim Açısından YİKOB	130
3.2.8	İdari Vesayet Yetkisi ve Denetimi Açısından YİKOB.....	136
3.2.9	Yetki Genişliği Açısından YİKOB	141
3.2.10	Yönetişim Açısından YİKOB	143
3.2.11	Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama Açısından YİKOB	149
3.2.12	Etkililik, Etkinlik, Verimlilik, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Açısından YİKOB	151

3.2.13	Yatırım ve Koordinasyon Açısından YİKOB	156
3.2.14	Yönetmelik Kapasite Açısından YİKOB	168
3.2.15	Kurumsallaşma Açısından YİKOB	172
4.	BÖLÜM: YİKOB'UN STATÜSÜ, TEŞKİLAT YAPISI, PERSONELİ, GÖREV VE YETKİLERİ, MALİ YAPISI VE DENETİMİ	180
4.1	YİKOB'UN STATÜSÜ, TEŞKİLAT YAPISI VE PERSONELİ	180
4.1.1	YİKOB'un Hukuki Statüsü	180
4.1.2	YİKOB'un Teşkilat Yapısı	183
4.1.3	YİKOB'un Personel Yapısı.....	185
4.2	YİKOB'UN GÖREV, YETKİ VE SORUMLULUKLARI	192
4.2.1	Mevzuatla YİKOB'a Verilen Görev, Yetki ve Sorumluluklar	192
4.2.2	Valinin YİKOB'la İlgili Görev, Yetki ve Sorumlulukları.....	194
4.2.3	İçişleri Bakanlığının YİKOB'la İlgili Görev, Yetki ve Sorumlulukları	196
4.2.4	YİKOB Başkanının Görev, Yetki ve Sorumlulukları.....	197
4.2.5	YİKOB Teşkilat Birimlerinin Görevleri	198
4.2.5.1	Yatırım İzleme Müdürlüğü'nün Görevleri	198
4.2.5.2	Rehberlik ve Denetim Müdürlüğü'nün Görevleri	198
4.2.5.3	Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü'nün Görevleri	199
4.2.5.4	112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü'nün Görevleri	199
4.2.5.5	İdari ve Mali İşler Müdürlüğü'nün Görevleri	200
4.2.5.6	Hukuk İşleri Müdürlüğü'nün Görevleri	201
4.2.5.7	Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğü'nün Görevleri	202
4.3	YİKOB'UN MALİ YAPISI, BÜTÇESİ, GELİRLERİ VE GİDERLERİ	203
4.3.1	YİKOB Bütçesi	203
4.3.1.1	YİKOB Bütçesi ve Hazırlanma Süreci	203
4.3.1.2	YİKOB Bütçesinin Uygulanması	204
4.3.1.3	YİKOB Bütçe İlkeleri ve Bütçe Sınıflandırması	205
4.3.1.4	YİKOB Bütçe Kesin Hesabının Düzenlenmesi	205
4.3.2	YİKOB Gelirleri	206
4.3.3	YİKOB Giderleri	212
4.3.4	YİKOB Harcama, Muhasebe, Raporlama ve Ön Mali Kontrol İşleri	213
4.4	YİKOB'UN DENETİMİ.....	215
4.4.1	İdari Denetimi.....	216
4.4.2	Siyasi Denetimi	218
4.4.3	Yargısal Denetimi	219
4.4.4	Diğer Denetim Yöntemleri.....	219
5.	BÖLÜM: YİKOB'UN MERKEZİ İDARE, TAŞRA TEŞKİLATI VE MAHALLİ İDARELER İLE İLİŞKİLERİ VE KARŞILAŞTIRMASI	221
5.1	YİKOB'UN MERKEZİ İDARE (BAŞKENT TEŞKİLATI) İLE İLİŞKİLERİ VE KARŞILAŞTIRMASI.....	221
5.1.1	YİKOB'un Merkezi İdare Birimleriyle İlişkilerinin Niteliği ve Kapsamı.....	221
5.1.2	Cumhurbaşkanlığıyla İlişkiler.....	224
5.1.3	İçişleri Bakanlığıyla İlişkiler.....	225
5.1.4	Bakanlıklar ve Diğer Merkezi İdare Kuruluşlarıyla İlişkiler.....	228

5.2 YİKOB'UN İL GENEL İDARESİ (TAŞRA TEŞKİLATI) İLE İLİŞKİLERİ VE KARŞILAŞTIRMASI.....	229
5.2.1 Taşra Teşkilatı (Valilik Teşkilatı) İç Birimleriyle İlişkiler ve Karşılaştırmalar	229
5.2.1.1 Valilik Birimlerinin YİKOB'la İlişkileri ve Karşılaştırması	230
5.2.1.2 İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü ve İl Koordinasyon Kurulu	234
5.2.2 Mülki İdareye Bağlı Taşra Teşkilatlarıyla İlişkiler ve Karşılaştırmalar	239
5.2.2.1 İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü	245
5.2.2.2 İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	246
5.2.2.3 Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü	247
5.2.3 Doğrudan Merkeze Bağlı Taşra Teşkilatlarıyla İlişkiler ve Karşılaştırmalar	252
5.3 YİKOB'UN DİĞER BAZI İDARE VE KURULUŞLARLA İLİŞKİLERİ VE KARŞILAŞTIRMASI.....	255
5.3.1 Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (Mülga).....	255
5.3.2 Köylere Hizmet Götürme Birlikleri	260
5.3.3 Kalkınma Ajansları.....	265
5.3.4 Bölge Kalkınma İdareleri	274
5.3.5 Vilayetler Birliği	282
5.4 YİKOB'UN MAHALLİ İDARELER (İL ÖZEL İDARESİ VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ) İLE İLİŞKİLERİ VE KARŞILAŞTIRMASI	284
5.4.1 Hukuki Statü, Teşkilat Yapısı, Personel ve Bütçe Açısından Karşılaştırma	285
5.4.1.1 Hukuki Statü Açısından Karşılaştırma.....	285
5.4.1.2 Teşkilat Yapısı ve Personel Açısından Karşılaştırma	289
5.4.1.3 Mali Yapı ve Bütçe Açısından Karşılaştırma	300
5.4.2 Görev, Yetki ve Sorumluluklar Açısından Karşılaştırma.....	321
5.4.3 Faaliyet Yapısı, İşleyiş, Ölçek ve Fiziki Kaynaklar Açısından Karşılaştırma.....	331
5.4.4 YİKOB'un, İl Özel İdaresi ve Büyükşehir Belediyesi ile İlişkileri	338
6. BÖLÜM: YİKOB SORUNLARI, ÖNERİLEN ÇÖZÜMLER VE BİR MODEL ÖNERİSİ	343
6.1 YİKOB SORUNLARI VE ÖNERİLEN ÇÖZÜMLER	344
6.1.1 Kuruluşla Başlayan YİKOB Sorunları ve Çözüm Arayışları.....	344
6.1.2 YİKOB Projesi'yle Tespit Edilen Sorunlar ve Önerilen Çözümler	348
6.1.3 Sayıştay Denetim Raporlarında Tespit Edilen Sorunlar ve Önerilen Çözümler	353
6.1.4 Çeşitli İdari Çalışmalarla Tespit Edilen Sorunlar ve Önerilen Çözümler	358
6.1.4.1 Onuncu Kalkınma Planı Kapsamında Yapılan Çalışmalar	358
6.1.4.2 İZDES Projesi Kapsamında Yapılan Çalışmalar	359
6.1.5 Çeşitli Bilimsel Çalışmalar ve Araştırmalar ile Tespit Edilen Sorunlar ve Önerilen Çözümler	360
6.2 YİKOB SORUNLARININ VE ÖNERİLEN ÇÖZÜMLERİN SINIFLANDIRILMASI.....	371
6.2.1 Hukuki Statü ve Mevzuata İlişkin Sorunlar ve Önerilen Çözümler	371
6.2.2 Teşkilat ve Personele İlişkin Sorunlar ve Önerilen Çözümler.....	373
6.2.3 Görev, Yetki ve Sorumluluklara İlişkin Sorunlar ve Önerilen Çözümler.....	381
6.2.4 Faaliyet Yapısı ve İşleyişe İlişkin Sorunlar ve Önerilen Çözümler.....	384
6.2.5 Mali Yapı ve Bütçeye İlişkin Sorunlar ve Önerilen Çözümler	390
6.2.6 Koordinasyon, Yönetmelik Kapasite ve Kurumsallaşma Sorunları ve Önerilen Çözümler	392
6.2.7 Şeffaflık, Hesap Verebilirlik, Denetim ve Katılım Sorunları ve Önerilen Çözümler ...	397

6.2.8	Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik Sorunları ve Önerilen Çözümler	406
6.3	YİKOB İÇİN YENİ BİR MODEL ÖNERİSİ: YATIRIM, İZLEME, KOORDİNASYON VE PLANLAMA (YİKOP) BAŞKANLIĞI	408
6.3.1	Önerilen YİKOB Başkanlığı Modelinin Amacı ve Kapsamı	409
6.3.2	Önerilen YİKOP Başkanlığı Modelinin Tanımlanması	409
6.3.3	Önerilen Modelde YİKOP Başkanlığının Hukuki Statüsü, Mevzuatı ve Merkezi Koordinasyonu.....	410
6.3.4	Önerilen Modelde YİKOP Başkanlığının Görev, Yetki ve Sorumlulukları	412
6.3.5	Önerilen Modelde YİKOP Başkanlığının Yönetim, Teşkilat, İşleyiş ve Faaliyet Yapısı	413
6.3.6	Önerilen Modelde YİKOP Başkanlığının Personel Yapısı	419
6.3.7	Önerilen Modelde YİKOP Başkanlığının Mali Yapısı ve Bütçesi	422
6.3.8	Önerilen Modelde YİKOP Başkanlığının Stratejik Yönetimi ve Denetimi.....	425
6.3.9	Önerilen YİKOP Başkanlığı Modelinin YİKOB'la Karşılaştırması ve GZFT/SWOT Analizi.....	426
	SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	431
	KAYNAKÇA	446
	EK 1. YİKOP BAŞKANLIĞI MODELİ KANUN TASLAĞI ÖNERİSİ	477
	EK 2. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ TASLAĞI ÖNERİSİ	505
	EK 3. ORJİNALLİK RAPORU	507
	EK 4. ETİK KURUL/KOMİSYON MUAFİYET FORMU	509

KISALTMALAR DİZİNİ

AA	Anadolu Ajansı
AB	Avrupa Birliği
ABD	Anabilim Dalı
AÇM	Acil Çağrı Merkezi
Adana AFAD	Adana Valiliği İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü
ADNKS	Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi
AFAD	Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
Al. Bğş. Yrd. Özl. Glr.	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler
A.Ü.	Ankara Üniversitesi
AUHFD	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AYM	Anayasa Mahkemesi
AYYÖŞ	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
BELDES Projesi	Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi
BEU	Bitlis Eren Üniversitesi
BİDB	Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı
BK	Bakanlar Kurulu
BKİB	Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı
BKK	Bakanlar Kurulu Kararı
Bel.	Belediye/Belediyesi
Bkz./bkz.	Bakınız
Borç V.	Borç Verme
bs.	baskı/basım
BŞ	Büyükşehir
BŞB	Büyükşehir Belediyesi/Büyükşehir Belediyeleri
Bşk.	Başkanlığı
B.	Belediye/Belediyesi
CHS	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi
CK	Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
CMDP	Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı
C.	Cilt
C.Ü.	Cumhuriyet Üniversitesi
Çev. ve Şeh.	Çevre ve Şehircilik
Çev. Kor. Hiz.	Çevre Koruma Hizmetleri
ÇŞB	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
D.	<i>Dergisi</i>
D.	Dairesi

DAKA	Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı
DAP	Doğu Anadolu Projesi
DDK	Devlet Denetleme Kurulu
DEU	Dokuz Eylül Üniversitesi
DHDB	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı
DİB	Diyanet İşleri Başkanlığı
Dinl. Kül. ve Din Hiz.	Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri
DMK	Devlet Memurları Kanunu
DOKAP	Doğu Karadeniz Projesi
DPB	Devlet Personel Başkanlığı
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DSİ	Devlet Su İşleri
E.	Esas
ed.	<i>edition</i>
Ed.	<i>Editor/Editör/Editörler</i>
Eds.	<i>Editors</i>
EGM	Emniyet Genel Müdürlüğü
Eğt. Hiz.	Eğitim Hizmetleri
Eko. İş. ve Hiz.	Ekonomik İşler ve Hizmetler
Er.	Erişim
Faiz. Pay. ve Ceza.	Faizler, Paylar ve Cezalar
GAP	Güneydoğu Anadolu Projesi
Geç. Gör.	Geçici Görevli
Glr.	Gelir/Geliri/Gelirler/Gelirleri
Gen. Kam. Hiz.	Genel Kamu Hizmetleri
Genel Yön. Sek. Har.	Genel Yönetim Sektörü Harcamaları
G.Ü.	Gazi Üniversitesi
Gid.	Gideri/Giderleri
GM	Genel Müdürlüğü
Güv.	Güvenlik
GZFT	Güçlü ve Zayıf Yönler-Fırsatlar ve Tehditler
Har.	Harcama/Harcaması/Harcamalar/Harcamaları
Haz.	Hazırlayan/Hazırlayanlar
Hiz.	Hizmet/Hizmeti/Hizmetler/Hizmetleri
Hiz. Karş. Elde Ed. Glr.	Hizmetler Karşılığında Elde Edilen Gelirler
Hiz. Sat. Al. Yol.	Hizmet Satın Alma Yoluyla
H.Ü.	Hacettepe Üniversitesi
İİB	İktisadi ve İdari Bilimler
İİBF	İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İİGM	İller İdaresi Genel Müdürlüğü
İKK	İl Koordinasyon Kurulu
İLYAS Projesi	İl Yatırım Takip Sistemi Projesi
İÖİ	İl Özel İdaresi/İl Özel İdareleri

İPKM	İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü
İSAY Projesi	İnternet Sayfaları Yönetimi Projesi
İsk. ve Top. Ref. Hiz.	İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri
İTÜ	İstanbul Teknik Üniversitesi
İZDES Projesi	İzleme ve Değerlendirme Sistemi Projesi
Jan.	<i>January</i>
Jan. Gen. Kom.	Jandarma Genel Komutanlığı
K.	Karar
Kamu Düz. ve Güv. Hiz.	Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri
KAYA Raporu	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Genel Raporu
KAYFOR	Kamu Yönetimi Forumu
KAYSEM	Kamu Yönetimi Sempozyumu
KAYSİS	Elektronik Kamu Bilgi Yönetim Sistemi
KBAM	Kent ve Bölgesel Araştırmalar İletişim Ağı
KDK	Kamu Denetçiliği Kurumu
KHGB	Köylere Hizmet Götürme Birliği
KHGM	Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KIRDES Projesi	Kırsal Altyapı Destekleme Projesi
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KOP	Konya Ovası Projesi
KÖYDES Projesi	Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi
KSU	Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi
KYTK	Kamu Yönetimi Temel Kanunu
Mal ve Hiz. Al.	Mal ve Hizmet Alımı Giderleri/Harcamaları
md.	Madde/Maddesi/Maddeler/Maddeleri
Merkezi Yön. Trans. Glr.	Merkezi Yönetimden Transfer Edilen Gelirler
METİP	Mevsimlik Gezici Tarım İşçilerinin Çalışma ve Yaşam Koşullarının İyileştirilmesi Projesi
MEVKA	Mevlana Kalkınma Ajansı
MGM	Muhasebat Genel Müdürlüğü
MİGM	Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
Mük.	Mükerrer
No.	Numara/Numarası/ <i>Number</i>
ODTÜ	Orta Doğu Teknik Üniversitesi
OSB	Organize Sanayi Bölgesi
p.	<i>page/pages</i>
Per.	Personel/Personeli/Personelleri
RG	Resmi Gazete
s.	sayfa/sayfalar
S.	Sayı/Sayısı
S.G.K. D. Pr. Gid.	Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primi Giderleri
Sav. Hiz.	Savunma Hizmetleri

Sağ. Hiz.	Sağlık Hizmetleri
SBB	Strateji ve Bütçe Başkanlığı
SBE	Sosyal Bilimler Enstitüsü
SBF	Siyasal Bilimler Fakültesi
SBKY	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
SDU	Süleyman Demirel Üniversitesi
Ser.	Sermaye
SETA	Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SGB	Strateji Geliştirme Başkanlığı
SKM	Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü
Sos. Güv. ve Sos. Yrd. Hiz.	Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri
Söz.	Sözleşmeli
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
SWOT	<i>Strengths and Weakness-Opportunities and Threats</i>
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
TCDD	Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
TEPAV	Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
Teş. ve Mülk. Glr.	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri
TİD	Türk İdareciler Derneği
Top.	Toplam/Toplamı
TL	Türk Lirası
TMK	Türk Medeni Kanunu
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TTK	Türk Tarih Kurumu
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
t.y.	tarih yok
Ü.	Üniversitesi
vb.	ve benzeri
vd.	ve diğerleri
Y.	Yıl
y.e.y.	yayın evi yok
Yat. Har.	Yatırım Harcamaları
Yay.	Yayını/Yayınları/Yayınevi/Yayıncılık
YİKM	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi
YİKOB	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı
YİKOP Başkanlığı	Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı
YİKOP Genel Müdürlüğü	Yatırım İzleme, Koordinasyon ve Planlama Genel Müdürlüğü
YİKOB Projesi	YİKOB'ların Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi
YYGM	Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü

TABLOLAR DİZİNİ

Tablo 1. YİKOB Hizmetlerinin Yararlanıcıları.....	52
Tablo 2. 2017-2019 Yılları YİKOB Bütçe Gerçekleşmeleri (Milyon TL)	64
Tablo 3. YİKOB'lara ve İçişleri Bakanlığı Taşra Teşkilatlarına ait Norm Kadro ve Dolu Kadro Verileri.....	66
Tablo 4. YİKOB Norm Kadroları ile Dolu Kadrolarının, İçişleri Bakanlığı Taşra Teşkilatı Norm Kadroları ile Dolu Kadrolarının İçindeki Payları.....	66
Tablo 5. 2019 Yılı YİKOB'un İnsan Kaynağı Ölçeği ve Kamu Sektörü İstihdam Sayısı İçindeki Payı.....	67
Tablo 6. Tasarı'nın Geneline Yönelik TBMM'de Öne Sürülen Eleştiri ve Savunular	74
Tablo 7. YİKOB Düzenlemelerine Yönelik TBMM'de Öne Sürülen Eleştiri ve Savunular	76
Tablo 8. 6360 Sayılı Kanun'un Genel Düzenlemelerine Yönelik Eleştiri ve Tartışmalar ..	93
Tablo 9. 6360 Sayılı Kanun'un YİKOB Düzenlemelerine Yönelik Eleştiri ve Tartışmalar	96
Tablo 10. YİKOB'a Yönelik Eleştiri ve Tartışmaların Yoğunlaştığı Hususlar	97
Tablo 11. YİKOB'u Doğrudan İlgilendiren Bazı Mevzuat Düzenlemeleri.....	182
Tablo 12. 6360 Sayılı Kanun'la YİKOB'lar İçin İhdas Edilen Kadroların Sınıf ve Unvana Göre Dağılımı.....	186
Tablo 13. YİKOB'larda İstihdam Edilen Personel Profili	190
Tablo 14. YİKOB, İÖİ ve BŞB'nin Hukuki Statü Açısından Karşılaştırması	287
Tablo 15. YİKOB, İÖİ ve BŞB'nin Tabi Olunan Mevzuat Açısından Karşılaştırması....	288
Tablo 16. YİKOB, İÖİ ve BŞB Teşkilat Yapılarının Karşılaştırması	292
Tablo 17. YİKOB, İÖİ ve BŞB Personel Yapılarının Karşılaştırması	294
Tablo 18. 2019 yılında YİKOB'larda Çalışan Personellerin Kamu Sektörü Toplam Personel Sayısı İçindeki Payı ve Mahalli İdarelerin Personel Sayılarına Oranı	295
Tablo 19. İÖİ ve Belediyelerin Toplam Personel Sayılarının Yıllara Göre Değişimi	296
Tablo 20. YİKOB'ların ve Kapatılan İl Özel İdarelerinin Norm Kadro ve Dolu Kadro Karşılaştırması.....	298
Tablo 21. YİKOB'ların ve Kapatılan İl Özel İdarelerinin Personel Sayılarının İstihdam Türlerine Göre Karşılaştırması.....	299
Tablo 22. YİKOB, İÖİ ve BŞB'nin Mali Yapı ve Bütçe Açısından Karşılaştırması.....	303
Tablo 23. 2017-2019 Yılları YİKOB Bütçe Harcamalarının Ekonomik Düzeyde Dağılımı (Milyon TL).....	305
Tablo 24. 2017-2019 Yılları YİKOB, İÖİ ve BŞB Personel Harcamalarının Bütçe Giderlerine ve Gelirlerine Olan Oranlarının Karşılaştırması.....	307
Tablo 25. 2017-2019 Yılları YİKOB, İÖİ ve BŞB Personel Giderleri (Milyon TL)	307
Tablo 26. 2017-2019 Yılları YİKOB Harcamalarının Fonksiyonel ve Ekonomik Düzeyde Dağılımı (Milyon TL)	308

Tablo 27. 2017-2019 Yılları YİKOB Harcamalarının Fonksiyonel ve Ekonomik Düzeyde Oransal Dağılımı (%)	309
Tablo 28. 2017-2018 Yılları YİKOB ve Genel Yönetim Sektörü Harcamalarının Fonksiyonel Düzeyde Karşılaştırması (Milyon TL)	310
Tablo 29. 2017-2018 Yılları YİKOB, İÖİ ve BŞB Harcamalarının Fonksiyonel Düzeyde Karşılaştırması (Milyon TL).....	311
Tablo 30. 2017-2018 Yılları YİKOB, İÖİ ve BŞB Harcamalarının Genel Yönetim Sektörü Harcamaları İçindeki Paylarının Karşılaştırması	312
Tablo 31. 2017-2018 Yılları YİKOB Harcamalarının BŞB Harcamalarına Oranı (Milyon TL)	312
Tablo 32. 2017-2018 Yıllarında YİKOB ve BŞB Kişi Başına Düşen Harcama Tutarı Açısından Karşılaştırması.....	312
Tablo 33. 2017-2018 Yılları Mahalli İdareler Bütçe Harcamalarının Kurumsal Düzeyde Dağılımı (Milyon TL)	313
Tablo 34. 2017-2019 Yılları YİKOB, İÖİ ve BŞB Yatırım Harcamaları (Milyon TL).....	314
Tablo 35. 2017-2019 Yılları YİKOB Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Düzeyde Dağılımı (Milyon TL).....	315
Tablo 36. 2017-2019 Yılları YİKOB, İÖİ ve BŞB Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Düzeyde Karşılaştırması (Milyon TL).....	317
Tablo 37. 2017-2019 Yılları YİKOB, İÖİ ve BŞB Öz Gelirleri (Milyon TL).....	318
Tablo 38. 2017-2019 Yılları YİKOB, İÖİ ve BŞB Gelirlerinin Merkeze Bağımlılık Göstergeleri (Milyon TL).....	319
Tablo 39. 2017-2019 Yılları YİKOB, İÖİ ve BŞB Bütçe Gerçekleşmeleri (Milyon TL)...	321
Tablo 40. YİKOB'un Hukuki Statü ve Mevzuata İlişkin Sorunları ve Önerilen Çözümler	371
Tablo 41. YİKOB'un Teşkilata İlişkin Sorunları ve Önerilen Çözümler	373
Tablo 42. YİKOB'un Personele İlişkin Sorunları ve Önerilen Çözümler	375
Tablo 43. YİKOB'un Görev, Yetki ve Sorumluluklara İlişkin Sorunları ve Önerilen Çözümler	382
Tablo 44. YİKOB'un Faaliyet Yapısı ve İşleyişe İlişkin Sorunları ve Önerilen Çözümler	385
Tablo 45. YİKOB'un Mali Yapı ve Bütçeye İlişkin Sorunları ve Önerilen Çözümler	390
Tablo 46. YİKOB'un Koordinasyon Sorunları ve Önerilen Çözümler	392
Tablo 47. YİKOB'un Yönetimsel Kapasite Sorunları ve Önerilen Çözümler	394
Tablo 48. YİKOB'un Kurumsallaşma Sorunları ve Önerilen Çözümler	395
Tablo 49. YİKOB'un Şeffaflık, Hesap Verebilirlik, Denetim ve Katılım Sorunları ve Önerilen Çözümler	398
Tablo 50. YİKOB'un Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik Sorunları ve Önerilen Çözümler	406
Tablo 51. Önerilen YİKOP Başkanlığı Modelinin YİKOB'la Karşılaştırması	429
Tablo 52. Önerilen YİKOP Başkanlığı Modelinin GZFT/SWOT Analizi.....	430
Tablo 53: YİKOB Sorunları ve Önerilen Çözümler	437

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1. YİKOB Öncesi Tüm İllerdeki ve YİKOB Kurulmayan İllerdeki Merkezi Yatırım Uygulama Modeli.....	160
Şekil 2. YİKOB Sonrası Büyükşehirlerdeki Merkezi Yatırım Uygulama Modeli	161
Şekil 3. YİKOB Teşkilat Şeması	184
Şekil 4. YİKOP Başkanlığı Yönetim ve Teşkilat Yapısına İlişkin Şema Önerisi.....	414

GİRİŞ

Türk idare teşkilatı, 1982 Anayasası'nda düzenlenen ilkelere uygun şekilde merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayalı olarak düzenlenmektedir. Merkez, taşra ve bölge teşkilatı merkezden yönetim altında düzenlenirken; özel idare, belediye ve köy yerinden yönetim altında düzenlenmektedirler. Belediyeler; görev, yetki ve sorumluluklarına ve çeşitli ölçek esaslarına göre; il, ilçe, belde, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri olarak kanunlarla düzenlenmişlerdir. Belediyeler, Osmanlı'dan günümüze 150 yıldan fazla bir geçmişe sahip olmakla birlikte, büyükşehir belediyeleri 1982 Anayasası'yla anayasal zemine oturtularak, bu tarihten sonra modern anlamda kurulmaya ve faaliyet göstermeye başlamışlardır. Günümüze kadar gelinen süreçte, büyükşehir belediyelerinin sayıları ile görev, yetki ve sorumluluklarında istikrarlı bir artış yaşanmıştır. Büyükşehir belediyelerinin yapılan değişikliklerle, ilk kuruluş yapıları nazara alındığında, çok köklü bir revizyona tabi tutulmuş oldukları açıkça görülmektedir. Büyükşehir belediyeleriyle birlikte özel idarelerde ve diğer belediyelerde de köklü değişiklikler yaşanmıştır. Hatta kimi zaman Yasa Koyucu'nun revizyon yerine uygulamaya son vermek gibi bir yöntem izleyerek idari teşkilatlanmalarda değişikliğe gidebildiğine de şahit olunmuştur. Yerelde yapılan idari düzenlemeler, yerel yönetim birimlerini etkilediği gibi, doğrudan taşrayı da etkilemektedir. Yeni bir görev ve yetki oluşturulmadığı sürece, mevcut görev ve yetkiler bir veya birkaç birimden alınıp başka birim veya birimlere kaydırılmaktadır. Dolayısıyla değişimin olduğu tüm birimler bu durumdan negatif (eksi) ve/veya pozitif (artı) yönde etkilenmektedirler. Bu durumun son örneklerinden biri ise, 2012'de yayımlanan 6360 sayılı Kanun'la görülmüştür.¹ Bu bağlamda, 6360 sayılı Kanun'la uygulamaya koyulan düzenlemelerin, merkezi idare ve yerel yönetim ayağında yol açtığı etki ve değişimlerin

¹ 6360 sayılı Kanun "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Üç İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" olarak TBMM'ye sunulmuş ve "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" olarak yasalaşmıştır. 2013'te, 6447 sayılı Kanun'la Ordu ili 6360 sayılı Kanun kapsamına alınarak Ordu ilinde Altınordu adında yeni bir ilçe kurulmuştur. Dolayısıyla, 6360 sayılı Kanun başlığında il ve ilçeleri belirten rakamlar "On Dört" ve "Yirmi Yedi" olarak değiştirilmiştir.

çok boyutlu olarak ele alınıp incelenmesi, olumlu ve olumsuz taraflarının irdelenmesi ve ortaya çıkardığı idari, hukuki ve kurumsal sonuçlarının analiz edilmesi araştırmaya değer bir konu olarak görülmektedir.

6360 sayılı Kanun'la büyükşehir belediyelerinin yapısında çeşitli niteliksel ve niceliksel değişiklikler yapılarak, büyükşehir belediyesi bulunan illerde özel idarelerin, köylerin, köylere hizmet götürme birliklerinin (KHGB) ve belde belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilmiş ve bazı illerde yeni ilçe teşkilatları kurulmuştur. Tüzel kişilikleri sona eren yerel birimlerin görev, yetki ve sorumlulukları ise, bazı merkezi ve yerel idari birimler arasında yeniden pay edilmiştir. Özellikle büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarında, alan ölçeklerinde, idari-mali-fiziki ve beşeri kaynak ölçeğinde artışa ve genişlemeye gidilerek; özel idareler, diğer belediyeler, köyler ve KHGB'ler için sayı, alan ölçeği, idari-mali-fiziki ve beşeri kaynak ölçeği vb. gibi açılardan -genel itibarıyla- negatif sonuçlar ortaya çıkmıştır.

6360 sayılı Kanun öncesinde; Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun olmak üzere toplam 16 ilde büyükşehir belediyesi bulunmaktaydı. Bu illerden sadece İstanbul ve Kocaeli'deki büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarıyla örtüşmekteydi. Diğer 14 büyükşehir belediyesinin sınırları ise, 5216 sayılı Kanun'da yer alan kriterlere göre belirlenmişti. 6360 sayılı Kanun'dan önce, bahsi geçen 16 ilde il özel idareleri de bulunmaktaydı ve bu idareler, 5302 sayılı Kanun'a göre faaliyetlerini -konusu açısından- belediye sınırları içinde ve dışında yürütmekteydiler. Ayrıca, İstanbul ve Kocaeli illeri dışındaki diğer 14 ilde belde sınırları içerisinde faaliyet gösteren belde belediyeleri bulunmaktaydı. Buna ilaveten, 16 il ve bağlı ilçelerinde bulunan köy tüzel kişilikleri ve köy tüzel kişiliklerinin üyesi oldukları KHGB'ler kurulu bulunmaktaydı. 6360 sayılı Kanun'la yapılan değişikliklerle; Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illeri olmak üzere toplam 14 il daha büyükşehir belediye statüsüne alınmış ve bu illerle birlikte, önceden kurulu bulunan 16 büyükşehir belediyesinin sınırları il mülki sınırları olacak şekilde yeniden belirlenmiştir. Bunun yanında, ilk defa büyükşehir belediyesi kurulan 14 ildeki ilçe belediyeleri ve bu 14 ilin merkez mahalle, belde ve köylerini içine alarak kurulan 27 yeni ilçe, büyükşehir ilçe belediyesi statüsüne alınarak, daha önce

kurulmuş büyükşehir ilçe belediyeleriyle birlikte, bu belediyelerin sınırları da ilçe mülki sınırları olacak şekilde yeniden belirlenmiştir. Söz konusu 30 ildeki belde belediyelerin ve köylerin tüzel kişiliklerine son verilerek, bağlı buldukları ilçelerin birer mahallesi haline dönüştürülmüşlerdir. Son olarak, bu 30 ilde kurulu olan tüm KHGB'lerin de tüzel kişiliklerine son verildiğini belirtmek gerekir.

6360 sayılı Kanun, birçok yeni düzenleme getirmekle birlikte, büyükşehir belediyesi bulunan illerde valilere bağlı yeni taşra birimleri şeklinde kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının (YİKOB) yasal dayanağını oluşturmuştur. Kuruluşunun altında yatan nedenler farklı algılandığı için kuruluş süreçleri sancılı geçen YİKOB'lar, başlangıçta yürürlüğe giren yasal düzenlemeyle kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe sahibi olamamışlar, bu imkâna ancak 2016 yılında yayımlanan 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'yle (KHK) kavuşmuşlardır. 2018 yılına gelindiğinde ise, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine (CHS) uyum düzenlemeleri kapsamında, YİKOB'un mevcut yasal statüsü idari bir tasarrufa bağlanarak, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle (CK) yeniden düzenlenmiştir.

YİKOB'ların kuruluşu, henüz Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde (TBMM) tasarı olarak görüşülmesinden günümüze kadar olan süreçte, birçok siyasi ve akademik eleştirinin konusu olarak gündeme gelmiş ve gelmeye de devam etmektedir. YİKOB'ların kuruluş düzenlemelerinin anayasal yargı süreci işletilerek Anayasa Mahkemesi'nde (AYM) iptal konusu edildiği de görülmektedir. Ancak, netice itibarıyla, YİKOB'ların görev, yetki ve sorumluluklarıyla hâlihazırda 30 büyükşehirde faaliyet gösterdiklerini belirtmek gerekir. Kendilerine özgü bir yapıda, merkezi idarenin hiyerarşisinde, valilere bağlı, kamu tüzel kişiliğine haiz ve özel bütçeli birer taşra kuruluşu olan YİKOB'ların -savunulananın ya da sanılanın aksine- ne kapatılan il özel idarelerini birebir ikame etmek, ne de diğer yerel yönetim birimlerine birer alternatif teşkil etmek için kurulmadıklarını belirtmek gerekir. Ayrıca, YİKOB'lar il genel idaresini baypas edecek bir yapıda olmadıkları gibi, merkezi idareye ve il genel idaresine sağlanan yeni vesayet kurumları niteliğinde de değillerdir.

İl özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin büyükşehir belediyesi olan illerde son bulmasıyla, il özel idarelerine ait görev, yetki ve sorumluluklar, kaynaklar, haklar ve borçlar ilgisine göre kamu kurum ve kuruluşları ile büyükşehir belediyelerine pay edilmiş, YİKOB'lar da bu yeni paylaşımından ilgililerine göre etkilenmişlerdir. Fakat il özel idarelerinin olduğu

gibi tamamen YİKOB'lara devri gibi bir durum söz konusu olmamıştır. Özel idarelerin merkezi idarenin aracısı olma rolünü üstlenerek yürüttükleri bazı görev ve yetkiler, özel idareler kapatıldıktan sonra YİKOB'lara devredilerek, merkezi idarenin taşradaki güç ve inisiyatifi korunmaya çalışılmıştır. Diğer taraftan YİKOB'lar, 6360 sayılı Kanun sonrası büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde tüzel kişilikleri sona eren KHGB'lerin devamı niteliğinde olmadıkları gibi, 2005 yılında kapatılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğüne (KHGM) bağlı taşra birimlerine benzer bir yeni yapı oluşturma çabasının da birer ürünü değillerdir. Bunun yanında YİKOB'ların, kalkınma ajansları ve bölge kalkınma idareleri gibi bölgesel ölçekte belli amaçlara yönelik olarak kurulmuş olan örgütlere de bire bir benzemediklerinin altını çizmek gerekir. Fakat adı geçen tüm bu örgütlerle YİKOB'lar arasında, bazı benzerliklerin -hatta bir metafor kullanarak ifade etmek gerekirse; genetik benzerliklerin- olduğunu belirtmek mümkündür. Adı geçen örgütlerle YİKOB arasında; statü, mali yapı, teşkilat yapısı, alan ölçüğü, faaliyetler, görev, yetki ve sorumluluklar, denetim usulü gibi bazı hususlarda benzerlikler bulunmasının yanında, bu hususlar ile idari, beşeri, fiziki kaynak ölçüğü, işleyiş ve mevzuat yapısı gibi diğer başka hususlarda oldukça büyük farklılıkların bulunduğunu vurgulamak gerekir. Dolayısıyla, bu çalışma kapsamında, YİKOB'un mevcut hukuki statüsünü, idari-mali yapısını, ölçüğünü, teşkilat-personel yapısını, görev yetki ve sorumluluklarını, faaliyet-işleyiş yapısını, idari-mali-beşeri-fiziki-bilgi ve teknoloji kaynaklarını, tabi olduğu mevzuatı ve denetim usullerini ayrıntılı olarak ortaya koymak açısından; YİKOB'un adı geçen örgütlerle benzerlikleri ve farklılıkları sayılan hususlar bağlamında derinlemesine irdelenmekte ve bu örgütlerle YİKOB arasındaki ilişkiler ayrıntılı olarak açıklanmaktadır. Buna ilaveten, yine sayılan hususlar bağlamında, içinde bulunduğu kurumsal çevrede yer alan bazı merkezi idare ve taşra teşkilatlarıyla YİKOB arasındaki çeşitli ortak ve farklı noktalar ile mevcut ilişkiler ağı -tür ve nitelik bakımından- ayrıntılı şekilde açıklanmaktadır. Tüm bunlar yapılırken ise, YİKOB'un sayılan hususlar kapsamındaki mevcut sorunları ve bu sorunlara yönelik önerilen çözümler; mevzuat düzenlemeleri, İçişleri Bakanlığı bünyesinde yapılan çeşitli idari çalışmalar ve hazırlanan raporlar, Sayıştay denetimleri ve tez, makale vb. gibi alan araştırmasına dayalı olan veya olmayan bilimsel çalışmalar dikkate alınarak gün yüzüne çıkarılmakta, YİKOB sorunlara yönelik yeni çözüm önerileri geliştirilmekte, sonrasında ise, tespit edilen tüm sorunlar çözüm önerileriyle birlikte -sayılan hususlar kapsamında- sınıflandırmaya tabi tutulmaktadır. Böylece, İçişleri Bakanlığınca yürütülen çalışmalarla

projelerin sonuçlarında (bkz. Karagöz, 2016; Ayyıldız, 2019a; 2019b; Bilmez, 2019a; 2019b; Göçmez, 2019a; 2019b; 2019c; 2019d; İçişleri Bakanlığı, 2019a; 2019b; Soylu, 2019a; 2019b; 2019c; Ustaoglu, 2019a; 2019b; YİKOB Projesi, 2019a, 2019b; 2019c; 2019d; 2019f; 2021), Sayıştay denetim sonuçlarında (bkz. Sayıştay; 2018a; 2019a) ve YİKOB idareci ve personellerini kapsamına alan çeşitli ampirik araştırma sonuçlarında (bkz. Kalender, 2018; Dağlı ve Özgül, 2019; Doğan, 2019; Koç ve Arap, 2019); YİKOB'un yapı ve işleyişinin sorunlu ve mevzuatın yetersiz olduğuna, dolayısıyla yeni bir mevzuat ile yeni bir yapı ve işleyişe kavuşturulması gerektiğine ilişkin genel kanaat oluşmasını sağlayan bilgi, veri, tespit ve bulgular ışığında, çalışma kapsamında önerilen yeni modelin gerekçelendirilmesine ve tasarlanmasına ilişkin alt yapı oluşturulmaktadır.

6360 sayılı Kanun'un gerekçelerinden anlaşıldığı üzere, taşrayla merkez arasında vali eliyle sağlanan köprüye ek mukavemet sağlamak amacıyla kurulan YİKOB'lar, merkezi idareye yereldeki kontrol dışı yönetim fraksiyonlarının oluşturabileceği olumsuzlukları absorbe etmeye yarayan bir yeni bir mekanizma olarak sunulmakta ve yerel hizmetlerin aksaması, acil ve afet gibi durumlarda valiler tarafından devreye sokulabilmektedirler. Bu durum, TBMM görüşmelerinde (bkz. TBMM; 2012a; 2012b; 2012c; 2012d; 2012e) ve literatürde (bkz. Güler 2012a; 2012c; Koyuncu ve Köroğlu, 2012; Arıkboğa, 2013; Gözler 2013; Kızılboğa ve Özaslan, 2013; Özer, 2013; Toprak, 2013) YİKOB'un yerel yönetimler üzerinde yeni bir merkez baskısı aracı gibi algılanmasına yol açmıştır. Fakat YİKOB'un bu özelliğinin, anayasal güvenceye alınmış olan kamu yararı, kamu düzeni, kamu güvenliği gibi unsurların korunmasına yönelik geliştirilen bir aracılık faaliyeti olduğuna, buradaki idari vesayet yetkisinin önceden beri valiye ait olduğuna, mevcut uygulamada da YİKOB'un belediyeler üzerinde herhangi bir vesayet yetkisi olmadığına dikkat çekmek gerekir. Nitekim Anayasa Mahkemesi de YİKOB'un Anayasa'ya uygun olduğuna ilişkin verdiği kararda (bkz. AYM, 2014) bu hususları vurgulamaktadır. Diğer taraftan, YİKOB'lar merkezle taşra arasındaki köprüyü güçlendirmenin yanında, taşrada koordinasyon sağlama amacıyla hizmet vermekte ve bunu merkez adına yapmaktadırlar. YİKOB'a "yatırım ve koordinasyon" adının eklenmesi, YİKOB'ların kuruluş amacının bu iki hususa yönelik olduğuna ilişkin ipucu teşkil etmektedir. Merkezi idarenin taşrada yapmayı planladığı yatırım, hizmet ve yardım faaliyetlerini; merkez adına taşrada yerine getirme, bu tür faaliyetlerin il genelinde koordinasyonunu sağlama, bu tür faaliyetleri yürütenlere rehberlik etme ve bu tür faaliyetleri denetleme amaçlarına yönelik olarak ve

bu amaçlara ulaşmak için uygun olduğu düşünülen bir formda tasarlanan YİKOB'ların; uygulamada bu amaçlara ne kadar ulaşabildikleri ve mevcut formlarının bu amaçlara ulaşmak için ne kadar uygun olduğu bir araştırma konusu olarak ortada durmaktadır. Bu bakımdan, YİKOB'larla ilgili bahsi geçen araştırma konusunun, bu tez kapsamında ele alınarak incelenmesinde ve ulaşılan sonuçlarının irdelenmesinde fayda görülmektedir. Zira YİKOB'un mevcut formunun ve sahip olduğu yönetsel kapasitesinin, odaklandığı amaçlara ulaşmak için uygun ve yeterli düzeyde olmadığı -önceki paragrafta değinildiği üzere- İçişleri Bakanlığının resmi çalışma ve projelerinin sonuçları, Sayıştay'ın YİKOB denetimlerinin sonuçları ve alanda yapılan araştırama sonuçları ile desteklenmektedir.

YİKOB'lar, ilde yatırım yapan kamu kurum ve kuruluşlarının bu faaliyetlerini; etkinlik, verimlilik, stratejik plana ve performans programlarına uygunluk açısından denetleyerek merkezi idareye raporlamaktadırlar. Fakat YİKOB'ların sunduğu yatırım ve hizmetlerin ve yürüttükleri faaliyetlerin etkinlik, etkililik ve verimlilik düzeyleri ile stratejik plan ve performans programlarına uygunluğunun nasıl denetlenip ölçülebileceğine, uygulamada nasıl denetlenip ölçüldüğüne ve sonuçlarının ne olduğuna dair mevzuat ve uygulamada boşluklar bulunmakla birlikte, bu konulara ve YİKOB'larla ilgili diğer bazı akademik çalışma konularına ilişkin literatürde bir araştırma kıtlığının olduğu görülmektedir. Yeni denilebilecek bir tarihte kurulan ve kuruluşundan bu yana kurumsallaşma sürecini henüz başarıya ulaştıramamış YİKOB'un; kuruluşunun altında yatan asıl amaçlar ve beklenen faydalar, amaç ve faydalara uygunluğu, sonuçlara ulaşma derecesi; üstlendiği misyonlar ve yürüttüğü faaliyetler; merkezi kamu yatırımlarının uygulama sürecinde oluşturduğu değişimler; görev, yetki ve sorumluluklarını gereği gibi yerine getirmede ve kullanmada ihtiyaç duyduğu yönetsel kapasite düzeyi; mevcut etkinlik, etkililik, verimlilik, şeffaflık, hesap verebilirlik, katılım ve koordinasyon düzeyi; idari ve mali denetim süreçleri; yapı ve işleyişinin merkezileşme, yerelleşme, yerindenlik, merkezden ve yerinden yönetim, idarenin bütünlüğü, yetki genişliği, hiyerarşi, idari vesayet, yerel demokrasi ve özerklik, yönetişim, stratejik yönetim gibi ilke ve yaklaşımlarla olan ilişkisi; kurumsallaşmasının önündeki engeller gibi konuların, yeterince araştırmamış soru işaretleriyle dolu alanlar olarak karşımıza çıktığı görülmektedir. Buradan hareketle, bu tezin; literatürde yer alan bu boşluğun doldurulmasına, adı geçen konulardaki soru işaretlerinin giderilmesine ve YİKOB'un etkin, etkili, verimli, şeffaf, hesap verebilir, katılım ve temsili içeren, yüksek

yönetmel kapasite, koordinasyon ve kurumsallaşma düzeyine sahip, bütüncül bir formda yeniden tasarlanmasına katkı sağlayacağı, bu tezin yazarı tarafından öngörülmektedir.

YİKOB sorunlarının ve çözüm yöntemlerinin tespit edilerek uygulamaya koyulması ve bu yolla YİKOB'ların yönetmel kapasitesinin güçlendirilmesi amacıyla İçişleri Bakanlığı tarafından Mart 2019 tarihi itibarıyla "YİKOB'ların Kapasitesinin Güçlendirilmesi İçin Teknik Destek Projesi"² adında AB finansmanlı bir projenin başlatıldığı görülmektedir. Bir kamu yatırımının planlamasından uygulanmasına kadar geçen sürenin ortalama bir yılı aştığı, projenin büyüklüğüne göre ise bazen sonuçlanmasının çok uzun yıllar aldığı bilinmektedir. Bu bağlamda, kamu yatırımlarının daha hızlı, düşük maliyetle, ihtiyaca uygun ve olabildiğince şeffaf bir şekilde hayata geçirilmesi için, YİKOB'ların kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesine ve kurumsallaşmasının sağlanmasına ihtiyaç olduğunu vurgulamak gerekir. Bu doğrultuda, YİKOB Projesi'nin YİKOB'lara ve merkezi kamu yatırımlarının planlama ve uygulama süreçlerine oldukça önemli katkılar sağlayacağını öngörmek mümkündür. Ancak, bütüncül bir perspektifle YİKOB sorunlarının kökenine inilerek kesin çözümlerin üretilebilmesinin sağlanması amacıyla, çok boyutlu bir model önerisinin YİKOB'lar için geliştirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Zira YİKOB'ların, çok boyutlu görev, yetki ve sorumlulukları bulunduğu gibi, sorunlarının da çok boyutlu olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, YİKOB'ların sorunlarının giderilmesine yönelik çok boyutlu bir model önerisinin, daha kullanışlı ve sorunsuz YİKOB'ların oluşturulmasına katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Buradan hareketle, siyasa yapıcılar ve araştırmacılar tarafından ileride geliştirilmesi muhtemel YİKOB modellerine bir altyapı sağlamak için, bu çalışmada, YİKOB sorunlarının her biri için olabildiğince çok çözüm seçeneği sunan çözüm sepeti setleri kullanımına sunulmaktadır. Her bir sorun için çok sayıda çözüm seçeneği sunulmasının nedeni, YİKOB'un yeniden yapılandırmasında siyasa yapıcılara, karar alıcılara, uygulayıcılara ve araştırmacılara geniş bir hareket alanı sunma amacıyla birlikte, YİKOB'un kuruluşunun altında yatan esnek, hızlı ve joker bir örgüt özelliğine herhangi bir zarar vermeden geliştirilmesine katkı sağlamaktır. Bu özellikler, YİKOB'a özgü, fark oluşturan ayrıcalıklı özelliklerdir. Dolayısıyla, YİKOB için klasik bürokratik kurumlara özgü özellikler, katı ve alışılmış standart çözümler içeren bir model önerisi geliştirmenin, YİKOB'un doğasına ve kuruluş amaçlarına uygun olmayan bir yaklaşım olacağını vurgulamak gerekir.

² Atıfları kısaltmak için buradan itibaren "YİKOB Projesi" olarak anılacaktır.

Netice itibarıyla, bu tez kapsamında; i) 6360 sayılı Kanun'un yerel yönetim ve merkezi idare kanadında neden olduğu idari, hukuki ve kurumsal değişimlerin ilgili aktörlerin tarihsel süreçte üstlendikleri rolleri bağlamında araştırılarak ortaya koyulması, ii) 6360 sayılı Kanun reformlarına zemin hazırlayan sürece etki eden idari ve siyasi gelişmelerin açığa çıkarılarak YİKOB gibi bir örgütün kuruluşuna neden/niçin ihtiyaç duyulduğunun sorgulanması, iii) YİKOB'un kuruluşu öncesi hazırlık/altyapı sürecinden günümüzdeki mevcut yapısına kadar ne tür idari, siyasi, hukuki ve kurumsal değişim ve dönüşümlere tabi tutulduğunun açığa çıkarılması, iv) tüm bu süreçler yaşanırken 6360 sayılı Kanun'a ve ilgili YİKOB düzenlemelerine yönelik siyasi, idari ve akademik çevreler tarafından yapılan eleştirilerin analiz edilerek değerlendirilmesi, v) YİKOB'un hukuki statüsünün, idari ve mali yapısının ve mevzuatının, görev, yetki ve sorumluluklarının, faaliyetlerinin ve işleyişinin, ölçeğinin ve kaynaklarının; içinde bulunduğu kurumsal çevrede rol alan ya da daha önce rol almış olan, ilişkili olduğu veya ilişkiler kurduğu bazı merkezi, yerel ve bölgesel aktörlerle mukayeseli bir şekilde ele alınarak ortaya koyulması ve ayrıca, kamu yönetimi literatüründe yer alan bir takım temel kavramlar ve konular bakımından YİKOB'un kapsamlı bir şekilde değerlendirilmesi suretiyle, hâlihazırda büyükşehirlerde uygulamada olan YİKOB'u birçok farklı açıdan ayrıntılı olarak gösteren bir fotoğrafın ortaya koyularak YİKOB'un Türk idare sisteminde nerede konumlandırıldığına tarif edilmesi, vi) ilk dört maddenin gerçekleştirilmesi sürecinde elde edilen bütün veri, bilgi ve bulgular kapsamında ve ayrıca, sınırlı sayıda idari ve bilimsel çalışmalar, yayınlar ve raporlardan elde edilen veri, bilgi ve bulgular kapsamında; YİKOB sorunlarının tek tek tespit edilmesi, bu sorunlara yol açan asıl nedenlerin sorgulanması, sorunlara ilişkin sunulan çeşitli çözüm önerilerinin analiz edilmesi, sorunların çözümüne yönelik güçlü ve köklü çözüm önerilerinin geliştirilmesi ve sonrasında, YİKOB sorunlarının ve çözüm önerilerinin sınıflandırılması ve vii) son olarak, YİKOB için; mevcut sorunları bertaraf edecek, etkinliliği, etkililiği, verimliliği, şeffaflığı, hesap verebilirliği, katılımı ve temsili sağlayacak, yüksek yönetsel kapasite ve koordinasyon düzeyine sahip, kurumsallaşma için daha uygun, yönetim mekanizmaları içeren, güçlü, esnek, bütüncül ve kapsamlı bir model önerisinin geliştirilerek siyasa yapıcıların, karar alıcıların, uygulayıcıların, araştırmacıların ve akademinin ilgi, dikkat ve kullanımına sunulması hedeflenmektedir. Böylelikle, merkezi kamu yerel yatırımlarının ve hizmetlerinin planlama ve uygulama aşamalarının iyileştirilmesine ve bu aşamalarda merkez tandanslı yerel bir aktör olarak

rol oynayan YİKOB'un daha güçlü, esnek, aktif, etkin ve katılımcı bir yapı ve işleyişe kavuşturulmasına ve bu sayede yerel inisiyatifin ve demokratik yönetim anlayışının ön plana çıkarılmasına katkı yapılması amaçlanmaktadır.

Önceki paragraflarda cevabı aranacağı belirtilen, YİKOB'a ilişkin soru ve sorunsalların, esasında bu çalışmaya ait iki temel araştırma sorusu altında toplandıklarını vurgulamak gerekir. Bu tezin söz konusu iki temel araştırma sorusu şu şekildedir: (1) YİKOB görev, yetki ve sorumluluklarını gereği gibi yerine getirebilmek için uygun bir yapıya, işleyişe, ölçüğe ve yeterli yönetsel kapasite düzeyine sahip midir? (2) YİKOB'un nasıl bir yapı, işleyiş ve ölçükle ve yönetsel kapasite düzeyiyle daha etkin, etkili, verimli, şeffaf, hesap verebilir ve katılımcı bir örgüt olarak kurumsallaşması sağlanabilir? Bu doğrultuda, iki temel araştırma sorusunun ve alt araştırma sorularının cevapları aranırken: i) geçmişte yürürlükte kalmış ve hâlihazırda yürürlükte olan ilgili her türlü mevzuat düzenlemeleri (anayasa, kanun, kararname, karar, tüzük, yönetmelik, tebliğ, genelge, usul ve esaslar yönerge vb.), ii) kamu kurum ve kuruluşlarına ait ilgili her türlü resmi görüş, yazı, rapor, yayın, belge, broşür, bülten, rehber, plan, proje, istatistikî veri, bilgi notu, sunum, web sayfası ve sosyal medya içerikleri, diğer basılı, görsel ve elektronik içerikler vb. iii) 6360 sayılı Kanun, bu Kanun'un Tasarı hali, Tasarı'yla ilgili TBMM Genel Kurul ve Komisyon Toplantı Tutanakları, iv) AYM, Danıştay vd. yargı organlarına ait kararlar, v) Sayıştay tarafından yayımlanan her türlü denetim ve değerlendirme raporları; Hazine ve Maliye Bakanlığı (HMB) tarafından yayımlanan bütçe istatistikleri; Türkiye İstatistik Kurumunca (TÜİK) yayımlanan istatistikî veriler, vi) YİKOB resmi web sayfalarından ulaşılan her türlü bilgi, veri ve içerik; YİKOB Projesi kapsamında üretilip yayımlanan her türlü rapor, belge, bülten, sunum, görsel ve içerik, vii) diğer çeşitli kamusal ve sivil örgütler tarafından yayımlanan her türlü rapor, yayın, broşür, bülten, istatistikî veri vb. gibi basılı, görsel ve elektronik içerikler ve viii) literatürde yer alan her türlü kitap, kitap bölümü, makale, tez çalışması, araştırma ve inceleme çalışmaları taranmakta, taramalar sonucu elde edilen veriler ve bilgiler nitel ve nicel analize tabi tutulmakta ve son olarak, analiz sonuçları sonrası ulaşılan bulgular yorumlanmaktadır.

Bu çalışmada, verilerin elde edilmesinde bazı sınırlılıklarla karşılaşıldığını belirtmek gerekir. Bunlar: i) YİKOB'un kuruluşundan bu yana henüz yeterli bir sürenin geçmemiş olmasının ve kamu tüzel kişiliği ile özel bütçe gibi imkânlara yakın bir tarihte kavuşmuş

olmasının, niteliksel ve niceliksel verilerin elde edilmesinde ve uygulama çıktılarının ve sonuçlarının tam olarak görülüp analize tabi tutulmasında sınırlılık oluşturmaktadır, ii) 5018 sayılı Kanun'un stratejik planlama uygulamasına tabi olması nedeniyle, YİKOB'la ilgili detaylı bilgi ve verilerin elde edilebileceği stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu gibi belgeler bulunmamaktadır, iii) YİKOB'lara ait bütçe istatistikleri HMB tarafından düzenli olarak yayımlanmamaktadır, hâlihazırda sadece 2017 ve 2018 yıllarına ait bütçe istatistikleri yayınlamış bulunmaktadır iv) YİKOB'la ilgili hazırlanan birçok resmi rapor -çoğunlukla- hizmete özel kategoride değerlendirilerek kamuoyunun bilgisine sunulmamaktadır, v) birçok YİKOB'un resmi web sayfasında güncel bilgi ve içerikler bulunmamaktadır, vi) YİKOB'ların Türk idare sisteminde yeni bir yapılanma olmasından kaynaklı olarak, konuyla ilgili literatürde yer araştırmalarda sayı ve nitelik açısından sınırlılıklar bulunmaktadır, vii) son olarak, YİKOB'un kendine özgü yeni bir idari yapılanma modeli olmasından dolayı il özel idaresi, büyükşehir belediyesi ve diğer bazı örgütlerle yapılacak karşılaştırmalarda; statü, mevzuat, teşkilat ve personel, görev, yetki ve sorumluluk, idari, mali, fiziki ve beşeri kaynaklar, alan ölçeği vb. hususlardaki nitelik ve nicelik farklarından kaynaklı sınırlılıklar bulunmaktadır.

Açıklanan kapsam, yöntem ve sınırlılıklarla; ortaya koyulan hipotezleri doğrulamak ve belirlenen amaçlara ulaşmak için temel ve alt araştırma sorularına teorik bir çerçevede cevap arayan ve bu doğrultuda, YİKOB yapısı ve işleyişine ilişkin mukayeseli analizler ve detaylı değerlendirmeler içeren, YİKOB sorunlarına yönelik pratik çözüm önerileri sunan ve YİKOB için yeni bir model önerisi ortaya koyan bu tez; giriş, altı adet gelişme bölümü, sonuç ve değerlendirme olmak üzere toplamda sekiz bölümden oluşmaktadır.

Giriş kısmında; çalışma konusu hakkında genel bilgiler verilerek konunun neden önemli olduğu ve araştırmaya değer bulunduğu açıklanmaktadır. Bunun yanında, araştırmanın; amacı, kapsamı, hipotezleri, cevap aradığı temel ve alt araştırma soruları, metodolojisi, terminolojisi, sınırlılıkları ve çalışmanın planı açıklanmaktadır. Birinci Bölümde; 6360 sayılı Kanun'la Türk idare sisteminde edinen YİKOB'un; kuruluşuna zemin hazırlayan idari ve siyasi gelişmeler, kuruluş öncesindeki ortamda rol alan veya almış olan ilgili aktörlerin tarihsel süreç içinde geçirdikleri değişim ve dönüşümler açıklanmaktadır. Söz konusu aktörlerle ilgili yer verilecek bilgi ve veriler, ilerideki bölümlerde, bu aktörlerle YİKOB arasındaki ilişki, farklılık ve benzerliklerin ortaya koyulması için yapılacak

olan mukayeselere altyapı oluşturacaktır. Buna ilaveten, YİKOB'un; kuruluş nedenleri, beklenen faydaları, hizmet yararlanıcıları, yararlanıcılarca tercih edilme sebepleri ve yararlanıcılara sunduğu değer açıklanmaktadır. Son olarak, YİKOB'un mevcut faaliyet yapısı, işleyişi, ölçeği ve kaynakları ortaya koyulmaktadır. İkinci Bölümde; YİKOB'un kuruluş süreci ve hukuki altyapısı ele alınmaktadır. Buna yönelik olarak; kuruluş öncesi hazırlık sürecinden, günümüzdeki hâlihazırdaki yapısına kadar, YİKOB'un ne tür idari, siyasi, hukuki, kurumsal değişim ve dönüşümlere tabi tutulduğu açığa çıkarılmaktadır. Aynı zamanda, Tasarı'nın genel ve YİKOB'a ilişkin düzenlemelerine yönelik TBMM görüşmelerinde gündeme gelen eleştiri ve savunular irdelenmektedir. Son olarak, 6360 sayılı Kanun'un genel ve YİKOB'a ilişkin düzenlemeleriyle ilgili Anayasa Mahkemesi nezdinde açılan iptal davasında alınan kararlar ayrıntılı şekilde incelenmektedir.

Üçüncü Bölümde; 6360 sayılı Kanun ve ilgili YİKOB düzenlemelerine yönelik olarak literatürde yer alan çeşitli eleştiriler analiz edilerek değerlendirilmektedir. Ayrıca, kamu yönetiminin bir takım temel kavram ve konuları açısından YİKOB'un geniş kapsamlı bir değerlendirilmesi yapılmakta ve YİKOB'un bu kavram ve konularla olan ilgisi ve ilişkisi ortaya koyulmaktadır. Bu kapsamda, öncelikle kavram ve konular alt başlıklarda kısaca açıklanmakta, daha sonrasında YİKOB'un bu kavram ve konularla olan ilişkisi, ilgisi ve ilgisizliği -nedenleriyle birlikte- irdelenmektedir. Dördüncü Bölümde; mevzuat düzenlemeleri kapsamında YİKOB'un statüsü, teşkilat ve personel yapısı, görev, yetki ve sorumlulukları, mali yapısı ve bütçesi ve denetim usulü ele alınarak açıklanmaktadır. Beşinci Bölümde; YİKOB'un, merkezi idare ve taşra teşkilatları kapsamında bulunan bazı ilgili aktörlerle ve kalkınma ajansı, bölge kalkınma idaresi vb. gibi diğer bazı idare ve kuruluşlarla kurduğu ilişkilerin türü, niteliği ve boyutları ortaya koyulmakta ve bu aktörlerden bazılarıyla YİKOB arasındaki benzer ve farklı yönler karşılaştırmalı olarak analiz edilmektedir. Ayrıca, YİKOB'un özel idare ve büyükşehir belediyesi ile arasında olan benzer ve farklı yönler; statü, teşkilat, personel, bütçe, görev, yetki ve sorumluluk, faaliyet, işleyiş, ölçek ve kaynak açısından yapılan karşılaştırmalarla detaylı bir şekilde ortaya çıkarılmaktadır. Aynı zamanda, YİKOB'un bu iki idareyle arasında olan ilişkiler incelenmektedir. Altıncı Bölümde; ilgili mevzuat, literatür, Sayıştay raporları, YİKOB Projesi çalışmaları, çeşitli idari ve bilimsel çalışmalar vb. diğer açık kaynaklardan elde her türlü bilgi, veri ve bulgular kapsamında, YİKOB sorunlarının detaylı bir analizi ve tespit çalışması yapılmakta, sorunlara yönelik önerilen çözümler değerlendirilmekte ve

yeni çözüm önerileri geliştirilmektedir. Sonrasında, YİKOB sorunları, sorunlara ilişkin yapılan tespitler, elde edilen bulgular ve sorunların çözümüne yönelik sunulan öneriler, ilgili oldukları hususlara göre tablolar halinde sınıflandırılmaktadır. Son olarak, çalışma genelinden elde edilen bilgi ve veriler ile ulaşılan bulgu ve sonuçlar ışığında; YİKOB için “Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama (YİKOP) Başkanlığı” adı altında yeni bir örgüt modeli önerisi geliştirilmekte ve modelin uygulamaya koyulması için gerekli mevzuat değişikliklerine ilişkin öneriler, bu çalışmanın Ekler kısmında ‘Kanun Taslağı’ ve ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Taslağı’ şeklinde siyasa yapıcıların, karar alıcıların, uygulayıcıların ve araştırmacıların ilgi, dikkat ve kullanımına sunulmaktadır.

Sonuç ve Değerlendirme kısmında ise; çalışma kapsamında elde edilen bilgi ve veriler ile ulaşılan bulgu ve sonuçlar genel olarak değerlendirilmekte ve araştırmanın ulaştığı son noktalar açıklanarak, araştırmanın yönetim bilimine, il idaresine ve yerel yönetime katkı yapması temennisinde bulunmaktadır.

1. BÖLÜM: YİKOB'UN KURULUŞ ORTAMI, KURULUŞ NEDENLERİ, BEKLENEN FAYDALARI VE İŞLEYİŞİ

2012 yılında 6360 Sayılı Kanun'la hukuki statüye erişen ve 2014 Yerel Yönetimler Genel Seçimleri akabinde Nisan 2014 tarihi itibarıyla büyükşehirlerde fiilen kurulmaya başlanan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarını (YİKOB) ele almadan önce, YİKOB'ların kuruluş ortamını ve kuruluşu öncesindeki mevcut durumu analiz ederek tarihsel gelişim perspektifinden konuya yaklaşmakta yarar görülmektedir. YİKOB'ların, Türkiye'de yerel ve merkezi idareler arasında görev ve yetki paylaşımının tarihsel süreç içerisinde geçirdiği devinimin oluşturduğu nihai ortamın bir sonucu olarak ortaya çıkan yeni idari yapılanmalar olduğu dikkate alındığında, YİKOB'un kuruluşunu hazırlayan zeminin ve YİKOB öncesindeki durumun tarihsel süreci içerecek şekilde irdelenmesinin önemli bir hal aldığı ifade etmek gerekir. Bu bağlamda, YİKOB'ların kuruluş ortamı ve YİKOB'lar kurulmadan önce ilgili aktörlerin durumu, YİKOB'lara bakan yönleriyle incelenmektedir. Bu doğrultuda; öncelikle, kuruluş ortamı yakın tarihteki gelişmeler ve literatürde yer alan görüşler kapsamında değerlendirilmekte, sonrasında YİKOB öncesi mevcut durum tarihsel gelişim sürecinde merkezi ve yerel yatırımların ilgili aktörleri açısından ele alınmaktadır. YİKOB öncesi durum analizi yapıldıktan sonra, YİKOB'un kuruluş nedenlerinin ve beklenen faydalarının neler olduğu irdelenmekte ve YİKOB'un tercih edilme sebepleri ile sunduğu değerlerin neler olduğu ve YİKOB yararlanıcılarının kimler olduğu açıklanmaktadır. Son olarak, YİKOB'un mevcut faaliyet yapısı, işleyişi ve ölçeği ortaya koyulmaktadır.

1.1 YİKOB'UN KURULUŞ ORTAMI: İDARİ VE SİYASİ GELİŞMELER

6360 sayılı Kanun'la büyükşehir belediyelerinde gerçekleşen reformların, YİKOB'ların kuruluşuna öncü olduğu dikkate alındığında, YİKOB'ların kuruluş zeminini hazırlayan bu Kanun'a neden ihtiyaç duyulduğunun öncelikle açıklığa kavuşturması gerektiğini ifade etmek mümkündür. Dolayısıyla, YİKOB'ların kuruluş ortamını hazırlayan sürecin nasıl işlediğini, kuruluş ortamındaki mevcut durumun nasıl olduğunu/oluşturduğunu ve neden böyle bir Kanun'a ihtiyaç duyulduğunu kısaca açıklamakta fayda bulunmaktadır.

Küreselleşme süreci, devletlerin müdahaleci yaklaşımlarını geri plana iterek devlet dışı aktörlerin ön plana çıkmasında önemli bir rol oynamaya devam etmektedir. Bu süreçte mal, hizmet ve sermayenin serbest dolaşımı ile hızlı kentleşme olgusu, sosyal yaşama doğrudan etki etmekte ve toplumsal ihtiyaçları yeniden şekillendirmektedir. Bunun neticesinde, özellikli ihtiyaçları karşılamada ve farklı değerleri ön plana çıkarmada başarılı sonuçlar veren yerelleşmeye olan revaç artmaktadır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi, Türkiye'nin de küreselleşmeye ve yerelleşme politikalarına kayıtsız kalmadığı görülmektedir. Gelişmiş ülkelerin; yerelleşmeye, yerel demokrasiye, idari ve mali özerkliğe, yerel katılıma, şeffaflığa vb. gibi yönetsel değerlere dayanarak yerinden yönetim anlayışına affettiği değerlerin Türkiye'ye yansımaları -geç de olsa- artan küreselleşmeyle birlikte kaçınılmaz bir hal almıştır. 1980'li yıllarla birlikte uygulanan makro ekonomik politikaları ve yerelleşme adına yapılan reformları bu sürece uyum adına Türkiye'de atılmış öncelikli adımlar olarak görmek mümkündür. Takip eden süreçte ise, yerel yönetimlerin idari kapasitelerini, sundukları hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini arttırmaya ilişkin düzenlemeler içeren reformların artarak devam ettiği görülmektedir (Siverekli ve Kırıcı Duman, 2015a: 24-25).

2002 yılı itibarıyla Türkiye'de iktidara gelen siyasi partiye ve onun liderine; rekabet edebilir küresel kentler oluşturma amacıyla büyük kentlerin atılımlar gerçekleştirilmesi gerekliliği ve bunun sağlanması için de büyükşehirlerin önünün açılması gerektiği düşüncesi hâkim olmuştur (Öktem, 2011: 34). Diğer bir ifadeyle, ulusal kalkınma için yerel kalkınmanın, yerel kalkınma için ise yerel yönetimlerin önemi, 2000'li yılların başından itibaren ön plana çıkmıştır. Bu bağlamda, söz konusu dönemde gerçekleşen kamu reformlarının ağırlıklı yönünü yerel yönetimlere ilişkin yapılan düzenlemelerin

oluşturduğu görülmüştür (Polat, 2014: 94-95; Polat ve Yatkın, 2015: 2044). 2000’li yılların başlarından itibaren yapılmaya başlanan köklü yerelleşme reformları, özellikle yerel yönetimlerin hukuki ve mali açıdan güçlendirilmesi ekseninde gelişmiştir. Bu kapsamda; belediye ve özel idarelerin yerel hizmet sunma konusundaki yetkilerinin artırılması, katılımcı yönetim anlayışının yerele adaptasyonu ve mali açıdan kamunun sahip olduğu uygulamaların yerel yönetimler için de geçerli kılınması reformların temel düzenlemeleri içinde yer almış ve idari ve mali açıdan güçlendirilmeye çalışılan yerel yönetimlerle yerel kalkınma hedeflenmiştir (Sivrekli ve Kırıcı Duman, 2015a: 35).

2000’li yılların başı itibarıyla, merkezi idarenin yerelde yaptığı yatırım ve hizmetlerde mahalli aktörlerin rolünü artırma ve yerel yönetimleri güçlendirme çabasının net olarak görülmektedir. Bu kapsamda atılan ilk önemli adımın, 2004’te TBMM’de kabul gören, fakat Cumhurbaşkanı vetosuyla yürürlüğe girme imkânı bulamayan “5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”³ olduğunu belirtmek mümkündür. Merkez kullanımındaki birçok yetki ve kaynağın yerele devrini öngören bu başarısız deneme sonrasında, yerel kalkınmanın yerel aktörlerle başarılacağı anlayışının uygulamaya koyulmasını taşıyan birçok yerel yönetim reformununun, KYTK reformlarıyla paralel olacak şekilde peyderpey gerçekleştirilmesi söz konusu olmuştur. Bu bağlamda, 5216 sayılı Kanun büyükşehir belediyesini yeniden şekillendirilmiş ve yerel kalkınmada etkili bir aktör konumuna getirmiştir. 2005’te yapılan düzenlemelerle il özel idarelerinin de yerel kalkınmada güçlü söz hakkına sahip olmaları sağlanmıştır. Ayrıca, merkezi nitelikli bir kurum olup yerel nitelikli hizmetler gören Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (KHGM) kapatılarak görev yetki ve sorumluluklarıyla birlikte yerele devredilmiştir. 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunuyla önceden beri uygulamada olan Köylere Hizmet Götürme Birlikleri (KHGB) ile diğer mahalli idare birlikleri yasal bir düzene tabi kılınmışlardır. Diğer taraftan, 2008’de 5747 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyelerinde yeni bir düzenleme yapılarak, yerel kalkınmada ve hizmet sunumunda bütünlüğü bozduğuna ve kaynak israfına yol açtığı düşünülen küçük ölçekli birçok yerel yönetim birimine son verilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin reform süreci bununla da son bulmayarak, 2012’de 6360 sayılı Kanun’la yerel kalkınmada ve mahalli müşterek hizmet sunumunda görevli olan büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyeleri

³ Buradan itibaren kısaca “Kamu Yönetimi Temel Kanunu/KYTK” olarak atıf yapılacaktır.

dışındaki tüm yerel birimler büyükşehirlerde tasfiye edilerek, büyükşehir belediyesinin il sınırlarında yegâna yetkili mahalli idare haline getirilmesi şeklinde devam etmiştir.

Kentleşmede yaşanan hızlı artışlara başat şekilde sürekli artan ve değişen merkezi ve yerel kamu yatırım ihtiyaçlarının etkin ve verimli olarak yerine getirilebilmesi, Türkiye için yeni bir sorun alanı açmıştır. Değişen iç ve dış dinamiklerin etkisi ve yeni yönetim tekniklerinin gelişmesi, Türkiye’de kalkınma ve ekonomik büyüme çabalarının yönünü büyük çaplı alt yapı hamleleriyle yerelin kalkındırılarak ulusal kalkınmanın sağlanması anlayışına ve arayışına çevirmiştir. Nitekim bunun izleri, siyasi iktidar mensuplarının beyanlarında açıkça görülebilmektedir. Bu bağlamda, İçişleri Bakanı S.Soylu (2019a), yerel yönetimlerle başlatılan altyapı hamlelerinin ülkeyi güçlü kıldığını dile getirmekte ve kamu yatırımları ile yerel hizmetlerin etkinlik, verimlilik ve kalite düzeyleri yukarı yönlü olmasının sürekli artan ve değişen refah talepleri karşısında ülkeyi daha da güçlü kılacağını vurgulamaktadır. Bu anlayışın neticesinde, kalkınmanın sağlanması ve yerel ihtiyaçlarının gereği gibi karşılanması için büyükşehir belediyelerinin öne çıkarıldığı, merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların ve sunacağı kamu hizmetlerinin etkinliği, verimliliği ve koordinasyonu için ise YİKOB’ların yeni merkezi nitelikli yapılanmalar olarak taşrada devreye alındıkları görülmektedir.

Devlet, 2006 yılında kurulan kalkınma ajansları eliyle, taşraya çekilen yatırımları kendi bünyesinde izlemek ve değerlendirmek için, bu ajansları Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı koordinesi altında topladığı görülmektedir. Taşrada yapılan merkezi yatırımların tek çatı altından toplanması, izlenmesi, koordine edilmesi ve denetlenmesi için ise YİKOB’ların kuruldukları anlaşılmaktadır. Kalkınma ajansları ve YİKOB’ların kurulmasıyla işleyen süreç, merkezi idarenin yerelde yapılacak yatırım ve hizmetleri kontrol altında tutma alışkanlığından vazgeç(e)mediğini göstermektedir. Diğer taraftan, 6360 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyesi sayısının otuza yükselmesi ve aynı nispette il özel idare sayısının azalması, devletin taşradan elini çekerek yerel yatırım ve hizmetler konusunda yerel yönetimlere daha çok inisiyatif bırakma isteğinin varlığına işaret etmektedir. Ancak, bir yandan merkezi idarenin taşradan çekilme süreci yaşanırken, diğer taraftan merkezi denetime tabi ve merkezi kaynaklarla finanse edilen KÖYDES ve BELDES gibi altyapı destekleme projeleriyle aracısız ve prosedürsüz⁴ doğrudan küçük çaplı⁵ merkezi yerel

⁴ Çiner ve Karakaya’nın (2013: 76) belirttikleri gibi “4734 sayılı Kamu İhale Kanunu” kapsamı dışındaki KHGB’ler

kamu yatırımları devam etmiştir. Merkezi idarenin, KHGM kapatıp görev ve yetkilerini çoğunlukla⁶ yerel birimlere devrederken, aynı zamanda, KÖYDES ve BELDES gibi projelerle yerele mahalli müşterek hizmet ve yatırım götürmeyi elden bırakmamasını, yerelden çekilirken küçük ölçekli yerel birimlerin karşı karşıya kalabileceği kaynak oluşturma ve hizmet üretme eşitsizlikleri ile dengesizliklerine karşı pratik bir önlem olarak görmek mümkündür.

KHGM'nin kaldırılarak yerele devredilmesi, yerelleşme adına olumlu bir eğilime işaret ederken, aynı dönemde merkezi idarenin KÖYDES Projesi'yle kaynak dağıtım yetkisini yine kendi elinde toplaması, siyasi iradenin demokrasi ile etkinlik/verimlilik arasındaki tercihini etkinlik/verimlilikten yana kullandığını göstermektedir (Çiner ve Karakaya: 2013: 79). Nitekim KÖYDES ve BELDES'le köylerin ve beldelerin altyapısında önemli derecede iyileştirmeler sağlandığı görülmüştür. Ancak, bir yandan il özel idareleri ön plana çıkarılmaya çalışılırken diğer yandan kaynaklarının çoğunun merkezi transferlere dayandırılması ve doğrudan merkezi proje yatırımlarıyla hizmet alanlarının sürekli desteklenmesi; il özel idarelerinin, beklenen yerel kaynağa ve yerel potansiyele dayalı fayda üretme kapasitesine bir türlü ulaşamadıklarının göstergesi olmuştur. Koyuncu ve Köroğlu'nun (2012: 5) ifade ettikleri gibi, Türkiye'de il özel idarelerini güçlendirme amacıyla yapılan yerel yönetim reformlarında, devletin yetki devrinde elini ağırdan almasından ve bir takım anayasal engellerden dolayı istenilen düzeyde başarı bir türlü sağlanamamıştır. Bu durum, il özel idarelerinin içine hapsediği, merkezin gönderdiği ödeneklerle merkezi nitelikli yatırım ve hizmetleri yerelde yürütme dar kalıbından bir türlü kurtulamamasına neden olmuştur.

Gelişen reform süreçlerinin ve başarısız denemelerin nihayetinde, taşra aktörlerinden rüşünü ispatlayan ve kendisine duyulan güveni perçinleştiren büyükşehir belediyeleri, yerel nitelikli yatırımların en öncü aktörü olarak tercih edilmişlerdir. Nitekim garantisiz uluslararası ihaleler yapabilme, yurtiçi ve yurtdışı kaynaklı krediler bulmakta sıkıntı yaşamama gibi hususlar büyükşehir belediyelerine olan güvenin yansıması olarak ön

vasıtasıyla yürütülen ve ödenekleri "Köylere Hizmet Götürme Birliği İhale Yönetmeliği" (Köylere Hizmet..., 2007) düzenlemeleri kapsamında harcanan KÖYDES Projesi, merkezi idareye 4734 sayılı Kanun'un fazla prosedüre sahip uzun süreçlerinden kurtulma imkânı sunmaktadır.

⁵ Küçük çaplı yatırımlar söylemiyle, belde ve köy gibi birimlerin asgari altyapı (içme ve sulama suyu, kanalizasyon, köy içi yol yapımı vb) ihtiyaçlarının karşılanması kast edilmektedir. KÖYDES Projesi kapsamında, totalde yüksek rakamlara ulaşan kamu yatırımları gerçekleştirilmiştir. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Çiner ve Karakaya, 2013.

⁶ İstanbul ve Kocaeli dışındaki illerde özel idarelere, söz konusu iki ilde ise büyükşehir belediyelerine devredilmiştir.

plana çıkmaktadır. Diğer taraftan, küçük mahalli birimlerin yaşadığı sıkıntılar ve bu birimlere olan güvensizlik duygusu, büyükşehir belediyelerinin başarısını daha önemli kılmaktadır. Bu bağlamda, 6360 sayılı Kanun'la il özel idarelerle birlikte, yerel kaynak üretme ve bu kaynaklarla mahalli hizmetler sunabilme kapasiteleri oldukça düşük olan köy ve beldelerin kapatılarak büyükşehir belediyesinin mahalli müşterek hizmetlerde il genelinde yegâne yetkili hale getirilmesinin, doğal bir reform sürecinin yadırganmaması gereken sonucu olduğunu ifade etmek gerekir. Ancak, yeni görev ve yetkiler devredilen yerel birimlere adaletli bir mali tevzin yöntemiyle yeterli kaynak imkânı sağlamakta geri durulması, yadırganması gereken bir durum olarak ortaya çıkmaktadır. Yatırımların sorumluluğu verilirken bunları finanse edecek nispette gelir devrinin gerçekleştirilmesi gerektiği halde mali tevzin süreçlerinde bir takım sıkıntıların yaşandığı görülmektedir. Büyükşehir belediyelerinin, hizmet sunma ve yatırım yapma yelpazesinin gelirleriyle orantılı olarak arttırılması, yereldeki faaliyet bütünlüğünü sağlamak açısından önemli olduğu gibi, etkinlik ve verimlilik açısından da gereklidir. Aksi halde, Sivrekli ve Kırıcı Duman'ın (2015a: 32) ifade ettikleri gibi, gerçekleştirilen reformlarla yerel yönetimlerin merkezi kaynaklara bağımlılıkları artmakta ve bu durum yerel üzerindeki sürekli bir merkezi denetim alanı yaratmaktadır. Türkiye gibi klasik merkezîyetçi anlayış ile üniter yapıya sahip bir ülkede mahalli idarelerin mali açıdan merkeze bağımlılıklarının yüksek olmasını, reformun geçiş sürecinde yerel ve bölgesel kalkınmanın sekteye uğramaması açısından bir nebze hoş görmek mümkün olabilir. Ancak, geçiş süreci belli bir seviyeye eriştiğinde, yerel kalkınmanın olabildiğince yerel eliyle sağlanması için, yerelliğin tam manada hayata geçirilmesi gerekmektedir (Sivrekli ve Kırıcı Duman, 2015a: 32).

YİKOB'ların kuruluş ortamında büyükşehir belediyelerinin ayrıcalıklı konumları daha da ayrıcalıklı bir hale ulaşmış olsa da, merkezi idare tarafından taşrada gerçekleştirilen yatırımların büyükşehir belediyeleri eliyle gerçekleştirilmesinin sağlanması henüz erken görülmüş; tapu, kadastro, nüfus, eğitim vb. gibi merkezi nitelikli kamu hizmetlerinin büyükşehirliere devri söz konusu olmamıştır. Diğer taraftan, merkezi idare, büyükşehir belediyesi bulunmayan elli bir ilde -özellikle de bu illerin köylerinde- özel idareler ve KHGB'ler üzerinden yerel yatırımları gerçekleştirmeye devam etmekte, fakat bu yolla muvazaalı bir yöntem kullanarak, birer yerel yönetim olan özel idarelerin kaynaklarının merkezi yatırımlara kanalize edilmesini sağlamaktadır. Diğer bir anlatımla, bu yöntemle bir yandan yerel yönetim gelir ve harcamaları yüksek gözükürken, diğer yandan bu gelir

ve harcamaların merkezi yatırımlara kaydırılması söz konusu olmaktadır. Bu yöntemle genel idare yatırımlarında yerel yönetim bütçelerinin kullanılması gibi bir fiili durum oluşmaktadır. Bu durum, büyükşehirlerde özel idarelerinin kapatılmasıyla son bulurken, diğer elli bir ilde halen devam etmektedir. Siverekli ve Kırıcı Duman'ın (2015b: 1298) belirttikleri gibi, merkezi idarenin özel idare, KHGB, KÖYDES ve BELDES vasıtasıyla hızlandırılmaya çalıştığı kırsal kalkınma yaklaşımının yerini, 6360 sayılı Kanun'la yerel kaynakların kırsalda daha etkin şekilde kullanılması yaklaşımı almış ve bunun başarısı için öncü kuruluşlar olarak büyükşehir belediyeleri ve YİKOB'lar tercih edilmiştir.

Netice itibarıyla, 2012'de yapılan reformun temelinde kentlerin ekonomik verimlilikle kalkınmalarının hızlandırılması yatmaktadır. Bu amaca yönelik olarak siyasi iradenin büyükşehir belediyelerine atfettiği önem yapılan düzenlemelerde açıkça görülmektedir. Diğer taraftan, merkezin YİKOB'lar üzerinden büyükşehirlerdeki kalkınma hareketine verdiği destekler, siyasi iradenin kentsel kalkınmaya verdiği önemin diğer bir göstergesi olarak ön plana çıkmaktadır. Bu bağlamda, YİKOB'ları, siyasi iradenin büyükşehirleri merkezi nitelikli yatırım ve hizmetlerle besleyerek kalkındırılma hedefinin birer ürünü olarak değerlendirmek mümkündür (Polat, 2014: 94-95; Polat ve Yatkın, 2015: 2044). Nitekim Siverekli ve Kırıcı Duman da (2015b: 1301) YİKOB'un kurulmasını, yerelin merkez eliyle kalkındırılması amacının aracı olarak görmekte, YİKOB'a verilen görev, yetki ve mali olanakları bu durumla ilişkilendirerek, bu görev, yetki ve mali olanakların ekonomik ve kırsal kalkınmanın hızlanması ve sürdürülebilirliğinin sağlanması amacıyla verildiğine vurgu yapmaktadırlar. Bu kapsamda YİKOB'u, merkezin yerel kalkınmaya gösterdiği önemle bağdaştırmaktadırlar (Siverekli ve Kırıcı Duman, 2015b: 1294). Bu doğrultuda, yerel kalkınmanın hem yerel yönetimler, hem de merkezi niteliğe sahip olan YİKOB'lar eliyle iki koldan sağlanmaya çalışılmasını, YİKOB'un kuruluş ortamında merkezi idarenin yerel kalkınmaya atfettiği önemin çok yüksek düzeylere eriştiğinin bir göstergesi olarak değerlendirmek mümkündür.

1.2 YİKOB ÖNCESİ KURULUŞ ORTAMINDA İLGİLİ AKTÖRLERİN DURUMU

Türkiye'nin, klasik merkeziyetçi yapıyla birlikte ve bu yapıya uygun olarak uyarlanmış klasik taşra ve yerel idarelerinin birçoğunu Osmanlı'dan devraldığı ifade edilmektedir (Ortaylı, 1985: 2012). Merkezin yerele yönelik yatırım ve hizmetlerinin yerel aktörlerin katılımıyla sağlanmasının başlangıcını belediyelerin ve il özel idarelerinin temellerinin atıldığı 19. Yüzyıl ortalarına kadar götürmek, YİKOB öncesi merkezi idarenin yereldeki yatırım ve hizmetlerinin tarihsel süreç içindeki gelişim ve değişim yönünü kapsamlı şekilde ele alma imkânı sunmaktadır. Böylece, YİKOB'un kuruluş ortamını hazırlayan sürece nasıl gelindiğini ve bu süreç içinde yerel kamu yatırımlarının ve hizmetlerinin sunumunda birer aktör olarak rol alan büyükşehir belediye, özel idare, KHGB, kalkınma ajansı, bölge kalkınma idaresi, KHGM gibi yerel, bölgesel ve merkezi nitelikli kamu örgütlerinin üstlendikleri rolleri anlamak ve anlamlandırmak mümkün olabilir.⁷

1.2.1 Büyükşehir Belediyeleri

Türkiye'de büyükşehirlerin idaresine ilişkin yöntem arayışlarının başlangıcı, Tanzimat Dönemi (1839-1876) modern belediyeçilik uygulamalarına kadar dayandırılmaktadır (Oktay, 2016: 73). Ortaylı (1985) ve Heper (2012), yerel yönetimlerin Osmanlı'da ortaya çıkışını hazırlayan zeminin -özünde merkezin gücünü kollamayı amaçlayan- Tanzimat düzenlemeleriyle oluştuğuna vurgu yapmaktadırlar. İmparatorluk, 19. yüzyıl itibarıyla giderek azalmaya başlayan merkez gücünü korumak adına Batı tarzı idare araçlarına yönelmiştir (Sadioğlu, Özacit ve Ömürgönülşen, 2016: 72). Bu doğrultuda, Batı'daki örneklerin uyarlaması olan (Keleş, 1985: 72) ve 1855 yılında kurulan İstanbul Şehremaneti, Türk idare tarihinin modern manada ilk büyükşehir deneyimi olarak kabul edilmektedir (Gül ve Batman, 2013: 29; Gül vd., 2014: 175).

Selçuklu Devleti'ndeki gibi, Osmanlı'da da bazı beledi hizmetlerin esnaf teşkilatları ve vakıflar gibi sivil oluşumlar aracılığıyla yapıldığı bilinmektedir. Bununla birlikte, 1826

⁷ Bu başlık altında, YİKOB öncesi durum; tarihsel süreç içerisinde, merkezi nitelikli kamu yatırımlarının aktörleri bağlamında -genel olarak- ele alınmaktadır. İlgili aktörlerin görev, yetki, teşkilat, personel, statü, faaliyet, işleyişi vb. gibi konulara çoğunlukla değinilmemektedir. Söz konusu konular, bu çalışmanın Beşinci Bölümünün alt başlıklarında ilgili aktörler açısından YİKOB'la karşılaştırmalı bir şekilde ayrıntılı olarak ele alındığından burada işlenmemektedir.

yılına kadar Osmanlı kadılarının yargısal ve idari görevlerinin yanında; şehrin temizliği, ticaretin iyi işlemesi, esnaf denetimi, fiyat kontrolü, şehirleşme düzeni vb. gibi mahalli hizmet görevleri de bulunmaktaydı. 1826'da beledi hizmetlerin yürütümü için kurulan İhtisap Nazırlığı ise, İstanbul Şehremanetinin kurulmasıyla kaldırılmıştır (MİGM, 2018: 6). Osmanlı'nın ilk yıllarından itibaren çeşitli şekillerde zuhur eden ve yerel yönetim özelliği gösteren örnekler olsa da 1855'te kurulan belediye teşkilatı, merkezi idarenin taşra uzantısı şeklindeki bir görünümle, yerel yönetimlerin gelişimi adına atılmış en önemli adım olarak ifade edilebilir (Görmez, 2000: 82). Bu bağlamda, birçok kurumsal yapıda olduğu gibi, modern belediye yapılarının Osmanlı'dan miras kaldığını (Sadioğlu, Özacit ve Ömürgönülşen, 2016: 72) ve Türkiye'de mahalli idarelerin yüz elli yılı aşkın deneyime sahip olduğunu belirtmek mümkündür (Ömürgönülşen ve Sadioğlu, 2014: 8).

Osmanlı'da modern anlamda ilk belediye örneğinde, başkan ve meclis üyeleri merkezi atama usulüyle göreve geliyordu. İstanbul Şehremanetinin akabinde azınlıkların yoğun olarak yaşadığı Galata ve Beyoğlu semtlerini kapsayan ve yine merkezi atamayla idare edilen ilçe belediyesi tarzındaki bir yapı 1858'de İstanbul'da kurulmuştur. Bu tarihten sonra, "1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi"ne dayanılarak taşrada belediyeler kurulmaya başlanmıştır. 1869 yılında yapılan bir düzenlemeyle ilçe belediyeleri İstanbul genelinde yaygınlaştırarak meclis üyelerinin seçimle belirlenmesi, seçilen meclis üyeleri arasından da merkezi idarece başkanın atanması uygulamasına geçilmiştir. Bu düzenlemeyle, ilçe belediye meclisleri arasından seçilen üyelerle ve ilçe belediye başkanlarından oluşan, İstanbul Şehremanetinin doğal başkanı olduğu, büyükşehir meclisi (Cemiyet-i Umumiye) uygulamasına geçilmiştir. Diğer bir yenilik, encümen meclisi niteliğinde görev yapacak Şehremaneti Meclisinin kurulması ve üyelerinin merkezi irade tarafından atanmasıydı. 1870 ile 1871'de belediyelerin tüm vilayet, sancak ve kazalarda yaygınlaştırılmasına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. 1877'de Kanun-i Esasiye dayanılarak çıkarılan ve 1930'a kadar uygulamada kalacak olan Vilayet Belediye Kanunu'yla belediyelerin tüzel kişilik sahibi olarak ülke genelinde yaygınlaştırılması öngörülmüş, aynı tarihte İstanbul için özel bir kanun çıkarılarak İstanbul kentleşmesinin yarattığı ihtiyaçlar nedeniyle ilçe belediye sayıları arttırılmıştır. 1912'ye gelindiğinde ise, aşırı merkezîyetçi bir anlayışın ürünü olarak çıkarılan geçici özel bir kanunla, İstanbul'da ilçe belediyeleri ve belediye meclisleri kaldırılarak yerlerine tüzel kişiliği bulunmayan ve karar mercileri merkezi atamayla göreve gelen 9 belediye şubesi kurulmuştur. İstanbul'da geçerli olan bu yapı,

Cumhuriyet tarihinin ilk Belediye Kanunu'nun yayımlandığı 1930 yılına kadar devam etmiştir (Ortaylı, 1974: 170-187; Keleş ve Yavuz, 1983: 39-42; Keleş, 1985: 72-73; Ortaylı, 2012: 503-508; Çiçek, 2014: 58; Sadioğlu, Özacit ve Ömürgönülşen, 2016: 72).

1930'da uygulamaya girip 2005'e kadar bunu sürdüren 1580 sayılı Belediye Kanunuyla İstanbul için il özel idaresi ile büyükşehir belediye sistemini birleştiren özel bir model geliştirilmiştir. Bu modelde, vali tarafından yönetilen İstanbul Büyükşehir Belediyesi uygulamasına 1956'da son verilerek tekrardan seçilmiş büyükşehir belediye başkanı uygulamasına geri dönüşmüştür. 1580 sayılı Kanun, İstanbul dışındaki diğer belediyeler için ayrıma gitmemiş irili ufaklı tüm belediyeler için aynı düzenlemelerin geçerliliğini esas almıştır. Ancak bu durum, birçok sorun yaratmakta ve özellikle büyük kentlerin yönetimini olumsuz etkilemekteydi.⁸ Söz konusu sorunlarla yüzleşen gelişmiş ülkeler, metropol kentler için farklı yönetim tarzları geliştirmişlerdir. Ancak Türkiye'de 1956-1984 yılları arasında büyük kentler için farklı bir yönetim modeli öngörülmemiştir. 80 ihtilâlden sonra askeri yönetimce büyük kentlerin idaresine yönelik çeşitli adımlar atılmaya başlanmıştır. Bu kapsamda, küçük yerel yönetim birimlerinin lağvedilmesi ve bazı büyük kent belediye sınırlarının çevresindeki küçük yerel birimleri içine alacak şekilde genişletilmesi gibi uygulamaların olduğu görülmüştür. Tüm bunlara rağmen, Türkiye'de büyük kentler için tam anlamıyla farklı bir yönetim modeli geliştirmek 1984 yılına kadar mümkün olamamıştır (Keleş, 1985: 73-76; 2016: 322-325).

1876, 1921, 1924 ve 1961 Anayasalarında mahalli idarelere ilişkin düzenlemeler yer almaktaydı. Bu Anayasalarda; belediye başkanı ile belediye meclisi üyelerinin halk tarafından seçilmesine, belediye meclislerinin görev, yetki ve sorumlulukların kanunla belirlenmesine, seçimlerin hangi aralıklarla yapılacağına, yerinden yönetim ilkesine, mahalli idarelerin idari ve mali özerkliği ile üzerindeki vesayet mekanizmalarına ilişkin düzenlemeler bulunurken, büyük kentlerde farklı bir idare tarzının belirlenebileceğine ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır (Keleş, 1985: 72-75; Sadioğlu, Özacit ve Ömürgönülşen, 2016: 74-79). Fakat bu Anayasalarda özel bir düzenleme olmasa da, özellikle 1960'tan sonraki süreçte, merkezin büyük kentlerin planlı kentleşmesini sağlamak için imar ve koordinasyon konularında çeşitli adımlar attığı ifade edilmektedir

⁸ Bu sorunlara, birçok belgede, özellikle de kalkınma planlarında sıkça değinilerek büyük kentler için farklı yönetim modellerinin geliştirilmesi gerekliliğine vurgu yapılmıştır (DPT, 1963: 474).

(Keleş, 1985: 74-75). Ayrıca, uygulamaya girmese de 1970’li yıllarda büyük kentleri ayrıma tabi tutan bir belediye kanunu tasarısı söz konusu olmuştur. Bu bağlamda, 1980 öncesi -anayasal bir dayanağa sahip olmasa da- büyük kentler için özel yönetim türü arayışlarının mevcut olduğu görülmektedir (Keleş, 2016: 318).

82 Anayasası’nın 127 inci maddesinde olan “...*büyük yerleşim yerlerinde özel yönetim biçimleri oluşturulabilir...*” düzenlemesi, günümüzdeki büyükşehir belediye yapısının ilk yasal temelini oluşturan 3030 sayılı Kanun’un yürürlüğe girme sürecini başlatmıştır. 1984’te İstanbul, Ankara ve İzmir’de büyükşehir belediyeleri kurularak bunların altında büyükşehir ilçe belediyeleri oluşturulmuş, böylece iki kademeli bir büyükşehir modeli geliştirilmiştir (Keleş, 2016: 321). Bu modelin Osmanlı’daki büyükşehir modeliyle çok büyük oranda benzeştiği ifade edilmektedir. Söz konusu modelde, büyükşehir belediye meclisi üyeleri ilçe belediye başkanlarından ve ilçe belediye meclisi üyeleri arasından seçilerek gelen temsilcilerden oluşmaktaydı. Ayrıca, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerinde metropoliten düzeyindeki hizmetler (imar, su, kanalizasyon vb. gibi) ve bütçe yönüyle çeşitli gözetim ve denetim yetkileri bulunmaktaydı (Gül ve Batman, 2013: 30). Bunlarla birlikte, 3030 sayılı Kanun büyükşehirin görev ve yetkileri ile kuruluşuna ve statüsüne ilişkin düzenlemeler içermekteydi (Sadioğlu, Özacit ve Ömürgönülşen, 2016: 80). 3030 sayılı Kanun’la kurulan büyükşehir belediyelerine: “Adana (1986); Bursa, Gaziantep, Konya (1987); Kayseri (1988); Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Kocaeli, Mersin, Samsun (1993) ve Sakarya (2000)” illerinin dâhil edilmesiyle toplam büyükşehir sayısı on altıya yükselmiştir (Keleş, 2016: 321). Ancak, 1993’te yedi ilde büyükşehir belediyesi kurulmasını öngören 504 sayılı KHK, bu illerde büyükşehir ilçe belediyesi yerine BKK’yla ilk kademe belediyeleri kurulmasını, yani büyükşehirler içinde yeni ilçe örgütlenmeleri kurulmamasını öngörmüştür. Bu durum, Sakarya ili için de geçerli olmuştur. Dolayısıyla büyükşehir belediyeleri için 1993 yılından itibaren üç kademeli bir model uygulanmaya koyulmuştur. Üç kademeli model, 2004’te uygulamaya koyulan 5216 sayılı Kanun’la da korunmuştur.

“5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu”’la birlikte 3030 sayılı Kanun’un uygulaması son bulmuştur. 5216 sayılı Kanun’un genel gerekçesinde, küreselleşmenin etkilerine uyum sağlamak ve ülkeyi daha ileriye taşıyabilmek için büyükşehirlerin önemine vurgu yapılmaktadır. Bununla birlikte, yerli ve yabancı sermayenin toplandığı alanlar olarak

görülen metropollerin ulusal kalkınmanın ve ekonomik büyümenin öncüsü olacağı ifade edilmektedir. Bu bağlamda, büyükşehirlerin etkinlik ve verimliliğini olumsuz etkileyen sorunların bertaraf edilerek büyükşehirlere yeni bir güç katılmasının gereğine vurgu yapılmaktadır. Ayrıca, büyükşehir belediyelerinin çevresiyle birlikte bütünü oluşturan yapılar olarak ele alınması gerekliliğine istinaden, bütünlüğü bozan küçük yerel yapılara son verilmesiyle etkinlik, verimlilik ve koordinasyon sağlanarak ölçek ekonomisinden yararlanılacağına, dolayısıyla kaynak israfına son verileceğine dikkat çekilmektedir (Zengin, 2014: 96-97).

5216 sayılı Kanun -temelde- 3030 sayılı Kanun uygulamalarını benimsemekle birlikte büyükşehir modelini yerel katılım ve yerel demokrasi açısından güçlendirmiştir (Gül ve Batman, 2013: 30). Ayrıca, büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklar açısından güçlendirilmesi de söz konusu olmuştur. Diğer taraftan, nüfusa bağlı yarıçap düzenlemesi getirilerek büyükşehir belediye sınırları yeniden belirlenmiştir. Böylece: İstanbul ve Kocaeli illeri il mülki sınırlarında; Ankara ve İzmir illeri 50 km, Adana ve Bursa illeri 30 km, büyükşehir belediyesi olan diğer iller ise 20 km yarıçapta⁹ hizmet sunmaya başlamışlardır. 2004'te büyükşehir belediyelerinin bir ileri adıma taşındığını belirten Oktay'ın da (2016: 74) dillendirdiği gibi; 5216 sayılı Kanun'la büyükşehirlerin sınırlarında, kurulma şartlarında, görev yetki ve sorumluluklarında, faaliyet ve işleyiş yapılarında değişikliğe gidilmiş ve büyükşehir belediyelerinin merkezle ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle arasındaki ilişkiler dizgesi yeniden tasarlanmıştır. 2005'te yürürlüğe giren 5393 sayılı Kanun ise, çok uzun bir süre uygulamada kalan 1580 sayılı Kanun'un sonunu getirmiştir. 5393 sayılı Kanun büyükşehir belediyeleri için özel bir düzenleme getirmemiş, fakat 5216 sayılı Kanun'da hüküm bulunmadığında 5393 sayılı Kanun'un ilgili hükümlerinin uygulanacağına ilişkin düzenlemenin varlığı, 5393 sayılı Kanun'u büyükşehir belediyelerinin tabi oldukları önemli bir mevzuat niteliğine büründürmüştür.

Küreselleşme eksenli kentleşme ve yerelleşme politikalarının etkilerinin hızla yayılarak büyük kentler için yeni yönetim modeli arayışları doğurması, yerel yönetim reformların kaynağı olarak gösterilebilir. Nitekim 5216 sayılı Kanun'un gerekçeleri bunu doğrular nitelikte ifadeler içermektedir. Bu bağlamda, uluslararası alanda rekabet edebilir kentler

⁹ Bu düzenlemede, il hükümet konağı merkez kabul edilerek, il sınırları içerisinde kalmak koşuluyla, büyükşehir belediye sınırları söz konusu yarıçaplara genişletilmiştir.

yaratmak, bu kentler aracılığıyla sermaye hareketlerini ülke içine çekmek ve çekilen yatırımlarla yerel ve ulusal ekonominin kalkınmasına katkı yapmak için büyükşehir belediyelerinin güçlendirildiği görülmekte ve yerel kalkınmanın büyükşehir belediyeleri eliyle sağlanmaya çalışıldığıнын en büyük işareti böylece verilmektedir. Bunun yanında, küçük yerel birimlerin olumsuzluklarına karşı radikal önlemlerin alındığı ve gerekirse daha da radikal önlemlerin alınabileceği, yerel reformların içeriğinden anlaşılmaktadır. Kentleşmenin yoğunlaştığı illerin büyükşehir statüsüne alınmasıyla sayıları hızla artan büyükşehir belediyelerinde metropoliten alan sınırlarına yaklaşan yerleşim yerlerinin sayısı da artmaya başlamış ve buralardaki yerel birimlerin metropoliten alan içerisine alınması düşüncesiyle birlikte küçük, etkin olmayan yerel birimlerin tüzel kişiliklerinin sona erdirilmesi düşüncesi giderek güç kazanmıştır. Nitekim 2008’de 5747 sayılı Kanun düzenlemeleriyle ilk kademe belediyelerine son verilerek tekrar iki kademeli büyükşehir belediye modeline dönüş sağlanmış, ayrıca, etkin ve verimli görülmedikleri için, nüfusu iki binin altında kalan büyükşehirlerin sınırları dışındaki 862 belde belediyesinin tüzel kişilikleri sona erdirilerek köye dönüşmeleri öngörülmüştür. Fakat Anayasa Mahkemesi tarafından alınan kararla (bkz. AYM, 2008b), bu uygulamanın birçok belde belediyesi açısından gerçekleştirilemediğini ifade etmek gerekir¹⁰ (Zengin, 2014: 100).

2012 yılında yayımlanan 6360 sayılı Kanun, 5216 sayılı Kanun’da çok köklü değişimler getiren diğer önemli reform olmuştur. Bu reformun etkilerinin sadece büyükşehirlerle sınırlı kalmadığı yapılan düzenlemelerin içeriğinden anlaşılmaktadır. Esasında 6360 sayılı Kanun gerekçelerine bakıldığında, birçok ifadeyle birlikte ulaşılmak istenen genel amaç ve hedeflerin 5216 sayılı Kanun’unkilerle benzer olduğu veya birebir örtüştüğü görülmektedir. Bu gerekçeler bağlamında; büyükşehir sınırları genişleyebileceği en son noktaya kadar genişletilmiş, büyükşehir içindeki küçük yerel birimlere son verilmiş ve büyükşehirlerle alternatif olarak bütünlüğü bozan il yerel yönetim yapıları kaldırılmıştır. Ayrıca, 14 ilde daha yeni büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Böylece, büyükşehir belediye sayısı otuza, büyükşehir ilçe belediyesi sayısı ise 519’a yükselmiş, geriye kalan elli bir il belediyesinde 400 ilçe belediye sayısı oluşmuştur. Netice itibarıyla; 1855’te İstanbul’da temelleri atılan, 1984’te özel bir Kanun’la üç ilde uygulanmaya başlanan, devamında on üç ile daha yaygınlaştırılan ve 2004’ten itibaren reformlara tabi tutulan

¹⁰ 5747 sayılı Kanun düzenlemeleri ile düzenlemelere karşı başlatılan yargısal süreçlere ve bu süreçlerin sonuçlarına ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Çınar, Çiner ve Zengin, 2009; Zengin, 2010.

büyükşehir belediyesi modeli, etkin ve demokratik bir yönetim kapsamında (Oktay, 2016: 73) önce nüfus ölçütüne dayalı genişleme daha sonra ise nüfus ölçütüne bağlı bütünleştirme (Tekin, 2018: 84) yöntemiyle gelişim gösterip yerini; otuz ilde geçerli, mülki sınırlara dayalı ve iki kademeli yeni büyükşehir belediyesi modeline bırakmıştır.

Osmanlı'daki ilk yıllarından günümüze kadarki süreçte, yerel birimlerin sayılarında artış ve azalışlar görülmektedir. Özellikle 1980'e kadarki süreçte; belediye sayılarında artışın yerelleşme hareketleriyle Batı'ya uyum sağlamak açısından ön plana çıktığı, belediye sayılarındaki azalışlarınsa, merkezi idarenin gücünü arttırma endişesiyle ön plana çıktığı anlaşılmaktadır. 2000'li yıllara kadarki süreçte, belediye sayılarının -arada düşüşler olsa da- istikrarlı bir şekilde arttığı görülmektedir. Cumhuriyet tarihinde belediye sayılarında toplu şekilde azalışa giden denemelere, özellikle 2004'teki reformda, 2008'de reformda reform yapan 5747 sayılı Kanun'da ve 6360 sayılı Kanun reformunda rastlanılmaktadır. Ancak, bu reformların ortak yönü; büyükşehirlerde bütünlüğü, etkinliği, verimliliği ve koordinasyonu sağlamak, küresel gelişim ve değişime uygun yeni yerel yönetim yapıları oluşturmak, bu doğrultuda da yerel birim sayılarında azalışa gitmektir. Bu bağlamda, 2000'li yıllardan itibaren büyükşehir reformlarının amacının merkezin gücünü koruma veya arttırmaya yönelik olmadığını, aksine yerelleşme hareketlerine uyum sağlayarak küresel arenada ön plana çıkabilecek güçlü kentler oluşturma çabasına yönelik olduğunu vurgulamak gerekir.

1.2.2 İl Özel İdareleri

Özel idareler, belediyeler gibi Osmanlı'dan Cumhuriyet'e aktarılan kurumlardandır. İl özel idarelerinin temelleri, Fransa'daki il sisteminden etkilenilerek "1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi"yle kurulan "Vilayet Umumi Meclisleri" (il genel meclisleri) ile atılmıştır (Ortaylı, 2012: 429-432; Keleş, 2016: 170; Eryılmaz, 2021:159-163). Tanzimat Dönemi ile Osmanlı'da uygulanma imkânı bulan Muhassıllık Meclisleri ve sonrasında Memleket Meclisleri gibi yerel meclis türünden oluşumlar, il genel meclislerine giden yoldaki ilk adımlardır. Muhassıllık Meclisleri ile Memleket Meclislerine ise, 18. Yüzyıl sonrası uygulanan Meşveret Meclislerinin temel oluşturduğu belirtilmektedir. Bu tür meclislerle halkın yerel idareye iştirakinin altyapısı oluşturulmaya başlanmıştır (MİGM, 2018: 5).

Osmanlı'nın, merkezin giderek azalan gücünü koruma amacıyla, Tanzimat Dönemi'nde sarıldığı Batı tipi idare araçlarından (Sadioğlu, Özacit ve Ömürgönülşen, 2016: 72) olan il özel yönetimi, Ortaylı'nın (2012: 429) ifade ettiği gibi, Osmanlı vilayet yönetiminin yeniden düzenlenmesine ilişkin yapılan merkeziyetçi reformların bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Buna karşın, il genel meclisleriyle yerel halkın yaşadıkları bölgelerin idaresinde -kısmen de olsa- söz sahibi olmalarının amaçlandığı ifade edilebilir (Kaştan, 2016: 78). Diğer bir ifadeyle, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi'nin, yerel nitelikli bazı işlerden sorumlu bir il özel yönetimi oluşturmak ve yerel halkı söz konusu mahalli işlerin idaresine ve külfetine katmak amacıyla olduğu görülmektedir (MİGM, 2018: 5).

1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi, onu hazırlayan ekibin içinde bulunan Mithat Paşa'nın valilik görevini üstlenmesiyle ilk kez pilot olarak Tuna Vilayeti'nde uygulanmaya başlanmış ve ardından 1965 tarihinden itibaren diğer bazı vilayetlerde de uygulanmaya başlanmıştır (MİGM, 2018: 5). 1864 tarihli Nizamname'yle eyalet sistemi terk edilerek vilayet sistemine geçilmiş, vilayetler için ise genel ve özel olmak üzere iki meclisli idare sistemi oluşturulmuş (Keleş, 2016: 170) ve vilayet teşkilatlarının başına valiler tayin edilmiştir (Ortaylı, 2012: 431). Tüzel kişiliği ile bütçesi bulunmayan ve valilerin başkanı olduğu Vilayet Umum Meclislerinin üyeleri halk arasından seçilmekte ve bu meclisler halkın yerel hizmetlere ilişkin talep ve önerilerinin merkezi yönetime aktarılmasına yönelik danışma organı şeklinde faaliyet göstermekteydiler (Keleş, 2016: 170; Eryılmaz, 2021: 159-160). Padişah tarafından atanan valinin başkanlığında yılda bir kere vilayet merkezinde kırk gün süreyle toplanan il genel meclisi, vilayete bağlı her sancaktan halkın seçeceği ikisi Müslüman ikisi Gayri Müslim olmak üzere toplam sancak sayısının dört katı kadar üyeden müteşekkil olmaktaydı. İl genel meclisi, ilin bayındırlık, tarım, ticaret vb. gibi meselelerini görüşmekle birlikte ilde yapılacak kamu yatırımları (yol, köprü, kamu binası vb. gibi) hakkında da görüşmeler yaparak vilayet idaresine görüş bildirmekteydi (Çadircı, 1993: 9; Ortaylı, 2000: 89).

1871'de "İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi"nin getirdiği düzenlemelerle 1864 Nizamnamesi'nin eksikleri giderilerek, 1864'te devreye sokulan vilayet sistemi daha da geliştirilerek yaygınlaştırılmıştır. 1871 Nizamnamesi'yle valilerin görevleri arttırılmış, ayrıca il genel meclislerinin mevcut yapı ve işleyişi korunarak 1871 yılından sonra bu meclislerin daha geniş konuları görüşebilecek şekilde faaliyetlerine devam etmeleri

sağlanmıştır. Ancak 1871 yılı öncesinde olduğu gibi sonrasında da il genel meclislerinin icracı mekanizmalar olmaları veya birer yerel yönetim birimi gibi faaliyet göstermeleri söz konusu ol(a)mamıştır (Ortaylı, 2012: 430-432; Eryılmaz, 2021: 160-161).

1876 tarihli Kânûn-ı Esâsî'yle; vilayet yönetimi için “yetki genişliği” ve “görevler ayrımı” ilkelerinin esas olduğu (108. md.), il genel meclisi üyelerinin seçimin özel bir yasayla düzenleneceği (109. md.) ve il genel meclisinin görev ve yetkilerinin neler olduğu (110. md.) anayasal hüküm altına alınmıştır (bkz. 1876 Tarihli Kânûn-ı Esâsî). 1876 Anayasası'nda düzenlenen “görevler ayrımı” ilkesiyle, merkezi yönetimle yerel yönetimlerin görevlerinin ayrı olacağı kast edilerek (Keleş, 2016: 162), il idaresinde biri genel (merkezi) ve diğeri ise özel (yerel) olmak üzere ikili bir yönetimin temellerinin atılmıştır (Güler, 2004a: 2). Ancak, 1876 Anayasası'ndaki düzenlemelere uygun olarak hazırlanan birçok vilayet yasa tasarısının; padişah vetosu, savaşlar, Meclis-i Mebusan'ın kapatılması gibi sebeplerle yürürlüğe girmesi 1913 yılına kadar mümkün olmamış ve söz konusu tarihe kadar 1871 tarihli Nizamname'nin uygulanmasına devam edilmiştir (Eryılmaz,2021:162). Bu bağlamda, 1864 tarihinden itibaren bayındırlık, sanayi, ticaret, tarım, eğitim vb. gibi yerel nitelikli bazı konular üzerinde görüşmeler yaparak istişari nitelikte kararlar alan, başkanlığını valilerin üstlendiği il genel meclislerinin (Eryılmaz, 2021: 161), 1913'te fiilen kurulan il özel idarelerine zemin oluşturduklarını ifade etmek mümkündür. Nitekim 1913 tarihli Kanun-u Muvakkat'le il genel meclisleri, il özel idarelerin karar organı haline getirilmiştir (MİGM, 2018: 5).

1913 yılına kadar olan dönemde, il idaresinin tüzel kişiliğe, kendine has bütçe ve gelir kalemleri ile yerel yönetim olma özelliğine sahip olması mümkün olmamıştır (Meriç, 1986: 1-3; Kaştan, 2016: 86). 1913 yılına gelindiğinde, mevcut hükümetin daha önceki vilayet yasa tasarısında bazı değişiklikler yaparak yürürlüğe soktuğu geçici bir kanunla, il özel idaresi artık yerel bir kamu idaresi olarak Türk idare sisteminde varlık göstermeye başlamıştır. (Güler, 2004a: 2). Diğeri bir ifadeyle, 1913 yılından itibaren vilayet, hem merkezin bir ayağı hem de kamu tüzel kişilikli yerel bir idare gibi faaliyet göstermeye başlamıştır (MİGM, 2018: 5-6). “1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati” illerin yönetimini “il genel yönetimi” (İdare-i Umumiye-i Vilayet) ve “il özel yönetimi” (İdare-i Hususiye-i Vilayet) olarak iki boyutta ele almıştır (Günel, 1987). 1913 itibarıyla, il idaresi “hem merkezi hükümetin taşra örgütü olan bir genel yönetim

birimi hem de aynı alanda belli görevleri yürüten bir yerel yönetim birimi” olma özelliği kazanmıştır (Ergun, 2015: 180). Bu bağlamda, 1913 tarihli Kanun-u Muvakkat, illerin yetki genişliği esasına göre yönetilmesini sağlaması ve tüzel kişilikli il yerel yönetim yapısı oluşturması açısından kendinden önceki düzenlemelerle arasında büyük bir fark oluşturduğu ifade edilebilir (Meriç, 1986: 1-3; Kaştan, 2016: 86).

1913 tarihli Kanun-u Muvakkat’te düzenlenen “il genel yönetimi”, 1864’te oluşturulan mülki idare sisteminin devamı niteliğinde olarak merkezden yönetim ve yetki genişliği ilkeleri kapsamında vilayetin yönetilmesini esas alan düzenlemeler içermektedir. İl genel yönetimiyle ilgili hükümler 1913 tarihli Kanun-u Muvakkat’in ilk 74 maddesinde yer almaktaydı. 1929 yılında, 1913 tarihli Kanun-u Muvakkat’in il genel idaresiyle ilgili olan ilk 74 maddesi yürürlükten kaldırılarak 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu’yla yeniden düzenlenmiştir. 1426 sayılı Kanun ise, 1949 yılında yürürlükten kalkarak yerini 5442 sayılı Kanun’a bırakmıştır (Keleş, 2016: 170-171; Eryılmaz, 2021: 168-169).

1913 tarihli Kanun-u Muvakkat’in “il özel idaresi” ile ilgili kısmında; özel idarenin görev, yetki ve sorumlulukları, özel idarenin sorumluluk ve uygulama alanı, il genel meclisi ve il encümeni oluşumu ve bunların çalışma usul ve esasları düzenlenmekteydi. Düzenlemede il özel idaresi, “taşınır ve taşınmaz mallara sahip ve bu kanun ile sınırlı görevleri yerine getirmekle yükümlü bir tüzel kişilik” olarak tanımlanmıştı (Kaştan, 2016: 88). 75 inci ve devamındaki maddelerinde, il ölçeğinde bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenen il özel yönetimi, il idaresi sisteminde gerçekleşen en önemli yenilik olarak ön plana çıkmaktaydı. İl idaresine tüzel kişilik kazandıran ve valileri güçlendiren 1913 tarihli Kanun-u Muvakkat, ilin yerel hizmetlerinin kendine has gelir kaynaklarına sahip olan il özel yönetimlerince yerine getirilmesini öngörmekteydi (Keleş, 2016: 170-171; Eryılmaz, 2021: 162). Bu düzenlemeye göre, il özel idaresinden sorumlu yürütme organı vali, il özel idare bütçesini hazırlamakta, bütçe il encümeninde ardından il genel meclisinde görüşülüp onaylanarak vali tarafından uygulanmaktaydı. Ayrıca, geçmiş bütçe uygulamaları il encümeni ve il genel meclisinde görüşülerek bir tür denetime tabi tutulmaktaydı (Günel, 1987: 35-38; Kaştan, 2016: 85-86).

İl özel idaresi bütçesinde; görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi, ilin ihtiyacı olan yatırımlarının (hastane, okul gibi) yapılması ve diğer gerekli giderlerin karşılanması için ödenekler bulunduğunu belirtmek mümkündür. Bu kapsamda, ilin yerel ihtiyacı olan

kamu yatırımlarının yapılması, yapılmış olanların bakım ve onarımları için il özel idaresinin yetkili organlarında kararlar alınarak uygulanabilmekteydi. Ancak söz konusu kamu yatırımların yapılmasında merkezle vilayet idaresi arasında bir taksimat ilişkisinin bulunduğunu ifade etmek gerekir. Diğer bir anlatımla, merkez tarafından yerel ihtiyaç kapsamındaki bazı kamu yatırımlarının yapılması vilayet idarelerine bırakılarak yerel imkânlar dâhilinde yapılması sağlanmaktaydı. Örneğin, il genel meclisinin sanat okulu, akıl hastanesi, yetim yuvası, sanayi müzesi gibi kamu yatırımlarını gücü nispetinde yapmakla görevli olduğu gibi bu yatırımları gerçekleştirmek için belli şartlar dâhilinde borçlanmaya karar verebilmekteydi. Ancak kamu yatırımların projelerine ilişkin teknik konularda karar alma imkânı bulunmamaktaydı. Dolayısıyla bir okulun kaç derslikli ve nasıl bir yapıda olacağı ile projesinin diğer detayları hakkında il genel meclisi bir karar alamamakta, bu projeler il idaresinde görevli personeller eliyle vali koordinesinde hazırlanmaktaydı. Buna karşın, il genel meclisi üyeleri arasından seçilen ve başkanlığını valinin yaptığı il encümeni, yerel yatırım projeleriyle ilgili görüşme yaparak görüş bildirebilmekteydi (Günel, 1987: 44-46; Kaştan, 2016: 90-93).

Vilayet bütçesi, vergilerden elde eden gelirlerin yanında merkezi genel bütçeden özel idarelere aktarılan payları da içermekteydi. Bu gelirlerle okul, hastane, köprü gibi kamu yatırımları il geneli yapılabilmekteydi. Ayrıca, olağanüstü bütçe imkânı bulunmaktaydı. Bu bütçeyle, yerelde ek vergiler uygulanarak ve genel bütçeden olağanüstü harcamalara ilişkin ek gelirler tahsil edilerek gelir havuzu oluşturulmakta ve bu gelirlerle ilin yerel kamu hizmetine ilişkin her türlü yatırımın hayata geçirilmesi mümkün olabilmekteydi. Bu bağlamda, olağanüstü bütçeyi yerel yatırımlarının gerçekleştirilmesinde valiye güç ve imkân tanıyan bir uygulama olarak ifade etmek mümkündür (Kaştan, 2016: 93-95).

Özel idarenin oluşumu ve görevleriyle ilgili ayrıntılı düzenlemeler içeren 1913 tarihli Kanun-u Muvakkat; mahalli müşterek işlere, işleri yerine getireceklerin uyması gereken kurallar ile vilayetin bütçe, gelir, gider, borç ve alacaklarına ilişkin çeşitli düzenlemeler barındırmaktaydı. Bu kapsamda vali ile yerel meclisin görev ve yetkileri güçlendirilerek yeniden düzenlenmekte ve yerel seçilmişlerin meclis vasıtasıyla mahalli yönetimde söz sahibi olması sağlanmaktaydı. Bu bağlamda, 1913 tarihli Kanun-u Muvakkat'ın il idaresi sisteminde bütünsel ve demokratik bir yönetim modelinin oluşması açısından önemli bir yere sahip olduğunu ifade etmek mümkündür (Kaştan, 2016: 78-86).

1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu yerel yönetimlere özel bir önem ve yer veren bir Anayasa olarak tarihe geçmiştir. 21 Anayasası, il genel meclisinin görev ve yetkilerinin kapsamını düzenleyerek il genel meclisini ilin genel ve yerel işlerinin yürütme organı haline getirmiştir. Ayrıca, illerin özerkliklerini anayasal güvence altına almıştır. Ancak daha sonraki anayasalarda il yönetimleri için 21 Anayasası'nda öngörülen anlamda bir özerklik mümkün olmamıştır. 24 Anayasası, il özel yönetimleri için 1876 Anayasası'nın çizdiği yolu takip ederek, il idaresini 1921 Anayasası'nın öngördüğü yerel çizgiden çıkararak tekrar daha merkezîyetçi bir çizgiye taşımıştır (Önez Çetin, 2015: 249-250; Azaklı ve Tek, 2016: 235-236; Keleş, 2016: 161-163). 1961 ve 1982 Anayasalarında “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” ilkeleri benimsenerek, il özel idaresinin; görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceğine, yerel yönetim olma özelliğine, kamu tüzel kişiliğine, karar organı üyelerinin seçimle iş başına geleceğine, seçilmiş üyelerinin görev sürelerine ve görevde kalma güvencelerine ilişkin hükümler düzenlenerek il özel idareleri anayasal güvence altına alınmıştır (Keleş, 2016: 163-167).

Yapılan anayasal düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere, tarihsel süreç içerisinde il yerel yönetiminin görev ve yetkilerinin merkezileşme ve yerelleşme akımları arasında dönem dönem artıp azalması söz konusu olmuştur. Nitekim Güler de (2006a: 219) özel idarelerin görev ve yetkilerinin 1930-1960 yılları arasında merkezileşme ve yerelleşme eğilimleri kapsamında dönem dönem artıp azaldığını belirterek bunu desteklemektedir. Örneğin; 1961 Anayasası'nda, belli kamu hizmetlerinin görülmesi için yetki genişliği esasına dayalı kuruluşların oluşturulabileceği hüküm altına alınınca, zaman içinde özel idarelerin bazı görev ve yetkileri alınarak, 61 Anayasasına dayanılarak oluşturulan ilgili bölge müdürlüklerine aktarılmıştır (Kaya, 2011: 30). Bu bağlamda, zaman içinde birçok görev alını ve yetkisini kaybederek merkezin taşeronu haline gelen il özel idarelerinin köklü bir reforma tabi tutulması ve hatta tümünden kapatılması gerektiği düşüncesinin, 60'lardan itibaren devlet kurumlarınca yayınlanan çok sayıda raporda açıkça yer almaya başladığı görülmüştür (Önez Çetin, 2015: 250-252). Örneğin; 1991 yılında yayımlanan KAYA Raporu'nda il özel idarelerinin görevlerinin merkezi idareye kaydırıldığı, bunun Anayasa'ya aykırı olduğu ve özel idarelerin etkinliklerinin atırılmasının gerekli olduğu konuları üzerinde durulduğu anlaşılmaktadır (Coşkun ve Uzun, 2005: 159).

1987 yılına gelindiğinde, il özel idaresini düzenleyen 1913 tarihli Kanun-u Muvakkat'ın birçok maddesi yeniden düzenlenerek değiştirilmiş ve metne yeni maddeler eklenerek 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu adıyla yeniden yürürlüğe sokulmuştur (Güler, 2004a: 3). 1987 tarihli “İl Özel İdaresi Kanunu” düzenlemeleri (bkz. 3360 Sayılı İl...); il özel idarelerinin yürütmekle sorumlu olduğu merkezi kamu yerel yatırımlarının kalkınma planlarına uygun ve yıllık programlar dâhilinde bir düzene tabi olarak yerine getirilmesi hüküm altına alınmıştır. Bu kapsamda, özel idarelerin yerelde yürüteceği eğitim, spor, imar, bayındırlık, kültür, turizm vb. gibi merkezi nitelikli kamu yatırım ve hizmetleri için gerekli ödeneklerin bakanlıklar ve diğer merkezi kamu kurum ve kuruluşlarınca özel idare bütçelerine aktarılması uygulamasına geçilmiştir. Bu düzenlemeyle; yerelde yapılacak merkezi nitelikli kamu yatırımlarına il genel meclisinin planlama evresinde katılımının sağlanması, yapılacak yatırımların yerelin ve merkezin takibinde olan bir program dâhilinde gerçekleştirilmesi, yerel kamu yatırım ve hizmetleri için merkezi idare örgütlerine bütçeden ayrılan ödeneklerin özel idareler aracılığıyla kullanılması ve böylelikle kamu yatırımlarında etkinliğin ve verimliliğin sağlanması hedeflenmiştir.

3360 sayılı Kanun'la özel idarelerin görev ve yetkilerinin arttırılmasının yanında gelir ve gider kalemlerinde iyileştirme yapılarak bir denge oluşturulmaya çalışılmış, ayrıca il özel idaresinin teşkilatı, faaliyet yapısı ve işleyişi ile encümeninin oluşumuna ilişkin yeni düzenlemeler yapılmıştır. Ancak, genel itibarıyla değerlendirildiğinde; 3360 sayılı Kanun düzenlemelerinin il özel idarelerine daha çok yerindenlik getirmediği, aksine il özel idaresinin yürüttüğü merkezi nitelikli kamu yerel yatırım ve hizmetleri ile il özel idaresinin ihtiyaç duyduğu merkezi gelir ve ödenekler bağlamında il özel idarelerinin merkezin daha çok etkisi altına girmesini sağlayacak yeni düzenlemeler içerdiğini ifade etmek mümkündür. Bu bağlamda, 3360 sayılı Kanun sonrası da özel idarelerde reform ihtiyaç ve taleplerinin devam ettiğini belirtmek gerekir. Önez Çetin (2015) ile Azaklı ve Tek'in de (2016) üzerinde durdukları gibi, bu reform ihtiyaç ve taleplerinin -özellikle- il özel idaresinin görev, yetki ve sorumlulukları ile kaynaklarının zaman içinde aşınarak merkezi idare tarafına geçmesinden kaynaklandığı görülmektedir

1913 tarihli Kanun-u Muvakkat'ın 75 inci ve devamı maddeleri, 3360 sayılı Kanun'la üzerlerinde yapılan değişikliklere rağmen, 2005 yılında kadar özel idarenin ana çatısını oluşturan düzenlemeler olarak uygulandıkları görülmektedir. 2005 yılında, özel idarenin

reformist bir yaklaşımla tekrardan düzenlendiği 5302 sayılı Kanun devreye sokulmuştur (Keleş, 2016: 171). KYTK (bkz. 5227 Sayılı Kamu...) reformlarının uzantısı olan 5302 sayılı Kanun'la, özel idarenin geçmişten beri tartışmalı olan varlığını ve yerel yönetim özelliğini koruma ve anlamlandırma adına düzenlemeler yapılarak, özel idarenin görev ve yetkileri ile gelirleri artırılarak daha işlevsel ve güçlü teşkilatlanmaya sahip bir yerel yönetim olması hedeflenmiş ve buna paralel olarak, özel idarenin karar organı ile yerel seçilmişlerin işlevselliğini ve etkinliğini arttırmak adına düzenlemeler yapılmıştır.

5302 sayılı Kanun'la il özel idarelerinin imar, bayındırlık, eğitim, spor, gençlik, sağlık, kültür ve turizm gibi birçok merkezi kamu yerel yatırım ve hizmetlerine aracılık etme görev ve sorumlulukları korunarak bu görev ve sorumlulukları tüm il sınırlarında geçerli olacak şekilde genişletilmiştir. Aynı şekilde, valilik ve kaymakamlıkların ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik görev ve sorumlulukların devam ettirilmesi söz konusuysen, emniyet hizmetlerine ilişkin mal ve malzeme ihtiyaçlarının karşılanması gibi görev ve sorumluluklarının da özel idarelere verildiği görülmektedir. Özel idarelerin görev ve yetkilerinin kapsamı ve içeriği artarken, bu görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi için gerekli olan düzenli bir teşkilatlanmaya kavuşmaları da sağlanmıştır. Böylece özel idarelerden, kamu yatırımlarının icrası ile mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasında daha etkin ve verimli sonuçlar ortaya koymaları beklenmiştir. Bu bağlamda, 5302 sayılı Kanun sonrasında da il özel idarelerinin merkezi idarenin yerelde yapacağı yatırım ve hizmetlere kaynağını alarak ve çoğu zaman kendi bütçelerinden de kaynak ayırarak¹¹ aracılık etmeyi sürdürdükleri ve birçok kamu yatırımının yerelde gerçekleştirilmesinde büyük bir pay sahibi olmaya devam ettikleri görülmektedir.

İl özel idarelerinde kuruluşlarından bu yana merkezi nitelikli görev ve sorumluluklarla mahalli nitelikli görev ve yetkilerin iç içe geçmesi söz konusudur. Örneğin eğitim, spor, bayındırlık, çevre, tarım, turizm vb. gibi görev ve sorumluluk alanlarının hem ulusal hem de yerel nitelikli politikalar açısından, özel idarelerin hizmet ve sorumluluk alanına girmektedir. İl idaresindeki ikili yönetim yapısı hem devleti hem de halkı temsil edecek şekilde sistematize edildiğinden, yeni düzenlemelerde de özel idarelere hem devletin amaç ve işlevlerini taşrada icra etmesini sağlayacak görev ve sorumluluklar hem de ilin

¹¹ Okul, hastane vb. merkezi birçok yatırım özel idare bütçesiyle yapılmıştır. Ayrıca, 222 sayılı Kanun'la özel idare bütçelerinde belli bir gelirin, okul yapımı ve onarımı gibi eğitim harcamalarına ayrılmasının şart koşulmaktadır.

mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlayacak görev ve yetkiler verilmeye devam etmiştir (Narinoğlu, 2006: 25). Bu bakımdan, karar organında seçilmişlerin yer aldığı özerk yerel birimler şeklinde tasarlanmalarına karşın; görev, teşkilatlanma, sevk ve idare bakımından merkezi idare yapısıyla girift niteliklere sahip olması (Coşkun ve Uzun, 2004: 68), il özel idaresinin safkan yerel yönetim olma konusunda karakteristik uyumsuzluklar yaşamasına neden olmaya devam etmiştir.

5302 sayılı Kanun yeniliklerini ve KHGM gibi merkezi bir kurumun kapatılarak görev ve yetkileri ile kaynaklarının özel idarelere devredilmesini, özel idareleri güçlendirmek ve yerelleşmeyi sağlamak için atılan güçlü adımlar olarak değerlendirmek mümkündür. 2000’li yılların başlarından itibaren “çağdaş ve yerinden yönetim anlayışına uygun” (Kaya, 2011: 27) bir mahalli yönetim olması için özel idarenin bazı düzenlemelere tabi tutulması söz konusu olsa da takip eden süreçte yerel kaynakların kullanımında geride planda bırakılmaları, merkeze bağımlılıklarının azaltılmaması ve yapısal özelliklerinde merkezi niteliklerin varlığını sürdürmesi nedeniyle, il özel idarelerinin mahalli yönetim özellikleri ve varlıklarının gerekliliği yeni tartışmaların konusu olmaya devam etmiştir.

Kuruluş döneminin zorlu koşullarına rağmen, yerel iradeye görev ve yetki devri gibi reformist bir yaklaşımın ürünü olan özel idarelerin görev ve yetkileri reformlarla hızlı bir artış gösterse de, gelişen süreçte özel idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının benzer bir hızla azalma eğilimi gösterdiği anlaşılmaktadır. Buna paralel bir şekilde, özel idarenin tarihsel süreç içinde teşkilat yapısında, hizmet üretme ve sunma kapasitesinde, personel ve mali kaynaklarında yaşanan yetersizliklerin il özel idaresinin mahalli idare olma özelliğini ve varlığı tartışmalı hale getirmesi söz konusu olmuştur (Kaya, 2011: 27). Netice itibarıyla, özel idarelerinin içine düştükleri bu ve benzeri olumsuzluklardan kurtulmalarının artık mümkün olmadığı kanaatinin karar vericilerde hâkim olmasıyla, özel idarelerin büyükşehirlerdeki varlıklarına son verilerek, görev ve yetkileri yerel ve merkezi çeşitli idareler arasında pay edilmiştir. Büyükşehir dışında kalan diğer illerde ise, özel idarelerin 5302 sayılı Kanun’a uygun olarak faaliyetlerine devam ettiklerini, kamu yatırım ve hizmetlerine aracılık görevlerini sürdürdüklerini ifade etmek gerekir. Son olarak; Türk idare tarihinde en az büyükşehir yapılanması kadar köklü bir geçmişe ve geleneğe sahip olan il özel idaresinin bazı illerde kapanmasını, il özel idaresi için sonun başlangıcı olarak okumanın mümkün olduğunu dile getirmek gerekir.

1.2.3 Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (Mülga)

YİKOB'lar kurulmadan çok önceki bir tarih olan 2005 yılında kapatılarak görev, yetki ve sorumlulukları, hakları, borçları, varlıkları ve kaynaklarıyla birlikte il özel idarelerine devri sağlanan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün (KHGM) bu başlık altında ele alınması; YİKOB öncesi süreçte il özel idarelerinin mevcut duruma nasıl geldiklerinin anlaşılması ve KHGM'nin YİKOB'larla benzer ve farklı özelliklerinin ortaya koyularak tartışılabilmesi için gerekli altyapının oluşturulması açısından önemli görülmektedir. Bu bağlamda; kuruluş, yapı, görev, yetki, sorumluluk ve bütçesine ilişkin kısa bilgilere değinilerek, KHGM'nin tarihsel süreç içerisinde merkezi nitelikli kamu yatırımlarında üstlendiği roller değerlendirilmektedir.

50'li ve 60'lı yıllardan itibaren köye yönelik hizmetlere ilişkin olarak Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı bünyesinde kurulan “Yol Su Elektrik Genel Müdürlüğü, Topraksu Genel Müdürlüğü, Toprak-İskân Genel Müdürlüğü” gibi merkezi kamu idarelerinin görev ve yetkileri ile hakları, borçları ve kaynakları, 1984 yılında yine aynı Bakanlığa bağlı, katma bütçeli ve kamu tüzel kişiliği haiz kurulan KHGM'ye devredilmiştir. Merkez ve taşra teşkilatları (bölge/il müdürlükleri) bulunan KHGM'nin tüzel kişiliğine, 2005'te 5286 sayılı Kanun'la son verilerek tüm teşkilatlarıyla tasfiyesi sağlanmıştır. İstanbul ve Kocaeli illerinde hariç olmak üzere, KHGM'nin taşra personeli, makine, teçhizat, araç-gereç vb. kaynaklarıyla birlikte hakları ile borçlarının özel idarelere devri sağlanmıştır. İstanbul ve Kocaeli'deki devirler büyükşehir belediyelerine yapılmıştır. Böylece, 2005 itibarıyla, KHGM'nin personel ve kaynaklarını devralan yerel yönetim birimleri, tabi oldukları mevzuatta öngörülen görev, yetki ve sorumluluklar kapsamında söz konusu personel ve kaynakları kullanmaya başlamışlardır.

Buraya kadar yapılan açıklamalar ile KHGM'nin kuruluşunu, teşkilat, görev ve yetkilerini düzenleyen 3202 sayılı Kanun dikkate alındığında, KHGM'nin; i) diğer kamu kurum ve kuruluşlarının kamu yerel yatırımlarına aracılık etme görev, yetki ve sorumluluklarının yalnızca 3202 sayılı Kanun'da öngörülen “köye yönelik hizmetler” ile sınırlı kaldığı, ii) kamu kurum ve kuruluşları ile kişilerin kamu yararı için gerçekleştirmek istedikleri projeleri inceleme ve onaylama, projelerin uygulamasını denetleme, izleme ve koordine etme görev, yetki ve sorumluluğunun da -aynı şekilde- sadece köye yönelik hizmetler

ile ilişkili ve sınırlı olduğu, iii) merkezi bir kamu kurumunun tüm özelliklerini taşımakla birlikte, kamu tüzel kişiliği ile kendine ait katma bütçesinin olduğu, iv) Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığına bağlı merkez ve ülkeyi kapsayan taşra teşkilatlanmasının olduğu, v) merkezi kamu kurumu olmasına rağmen yerel yönetimlerin görev ve sorumluluğunda olan mahalli müşterek hizmetler sunduğu anlaşılmaktadır.

KHGM'nin faaliyetlerini sürdürdüğü dönemde, 3360 sayılı Kanun ve diğer mevzuat kapsamında il özel idarelerinin de köye yönelik hizmetler konusunda birçok görev, yetki ve sorumluluğunun bulunduğunu ve söz konusu dönemde il özel idarelerinin kendi bütçelerinden köye yönelik hizmetler için harcamalar yaptıklarını ifade etmek gerekir. Bu bağlamda, benzer faaliyet alanlarında ve benzer faaliyet konularında biri merkezi diğeri yerel olmak üzere iki idarenin görev, yetki ve sorumluluk sahibi olduğunu, bunun yetki çatışması ve yetki karmaşası yaratmakla birlikte yerel özerklik, yerel demokrasi, yerelleşme ve yerindenlik gibi yerel yönetim değerlerine uygun düşmediğini ve bu durumun da KHGM'nin tamamen ortadan kaldırılarak görev, yetki ve sorumluluklarının yerel idarelere devrinde önemli bir rol oynadığını ifade etmek mümkündür. Ayrıca, KHGM'nin -özellikle son dönemlerinde- cari harcamalardaki aşırı yükselişlerin, köye yönelik hizmetlere ilişkin yatırımlar yapma amacından sapmasına ve kendi kendini doyurmaya çalışan dev bir bürokratik kuruma dönüşmesine neden olarak sonunu hazırladığını belirtmek gerekir. Bu olumsuzluklarında kaçınılmaz bir sonucu olarak ve Pınar, Yılmaz ve Koyuncu'nun (2008: 6) vurguladıkları gibi, 2004'ten itibaren başlayan yerel yönetimlerin yapısal ve mali anlamda güçlendirilmeleri hareketinin de etkisiyle, KHGM'nin tüzel kişiliğine son verilerek yerel yönetimlere devri sağlanmıştır.

KHGM'nin tüzel kişiliğini sonlandıran 5286 sayılı Kanun'la yapılan yeni düzenlemeler gereği, 3202 sayılı Köye Yönelik Hizmetler Hakkında Kanun'da öngörülen hizmetlerin artık özel idarelerce, İstanbul ve Kocaeli'de -il sınırlarında olmak kaydıyla- büyükşehir belediyelerince yerine getirileceği hükme bağlanmıştır. Ayrıca, köye yönelik hizmetlere ilişkin olarak kamu idareleri ile gerçek ve tüzel kişilerden gelecek hizmet taleplerinin karşılığı talep edenden alınmak şartıyla yerine getirilmesinde ilgili il özel idarelerinin ve söz konusu büyükşehir belediyelerinin yetkili olduğu düzenlenmiştir. Ancak, hizmet alanına giren konularda diğer merkezi ve yerel yatırımcı kamu idarelerinin kamu yararı amacıyla gerçekleştirmek istedikleri işlere ait planlama, projelendirme ve uygulama

süreçlerinde inceleme, onaylama, denetleme ve koordine etme türünden görev, yetki ve sorumluluklar, ne özel idarelere ne de adı geçen belediyelere verilmemiştir. Fakat 5302 sayılı Kanun'da, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının köye yönelik hizmetlerle ilgili gerçekleştirmek istedikleri yatırımların özel idarelerce bedelli veya bedelsiz olarak üstlenilebileceğine ilişkin düzenlemelerin yer aldığını ifade etmek gerekir.

Köye yönelik hizmetlere ilişkin yatırımların gerçekleştirilmesi için merkezi bütçeden ayrılan ödenekleri kullanarak kamu yerel yatırımının gerçekleştirilmesine aracılık eden bir kurum olan KHGM'nin tüzel kişiliğine son verilerek yerel yönetimlere devri, hesap verebilirlik açısından olumlu karşılanmıştır (Pınar, Yılmaz ve Koyuncu, 2008). Bunun yanında, hizmetten yararlananların katılımının sağlanmadığı KHGM modelinden il özel idarelerce gerçekleştirilen kamu yerel yatırım projeleri modeline geçilmesi; katılımın sağlanması ve vatandaşların hizmet sağlayıcıya yaklaşması açısından doğru bir adım olarak görülmüştür (Pınar, Yılmaz ve Koyuncu, 2008: 6). Ancak, merkezi bütçeden ayrılan paylarla gerçekleştirilen kamu yerel yatırım projeleri için il özel idarelerinin katılımcı mekanizmalarının arzulan düzeyde işler olmadığını, işin asıl sahibinin yatırımı yapan merkezi kamu idaresi olduğu halde, hizmeti sunan idarenin il özel idaresi olmasının hesap verebilirlik açısından problem oluşturduğu ve vatandaşların asıl hizmet sağlayıcısına ulaşmak için ilçe özel idaresi-kaymakamlık-il özel idaresi-valilik arasında mekik dokumak zorunda kaldıklarını vurgulamak gerekir.

1.2.4 Köylere Hizmet Götürme Birlikleri

2005 yılıyla birlikte, Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin (KHGB), merkezi nitelikli kamu yerel yatırımlarının yerine getirilmesinde aracı olmaya başlamaları ve KÖYDES Projesi'yle yerel yatırımlar için doğrudan merkezi finansman desteği sağlanmasında rol almaları, YİKOB'lar öncesi dönemde merkezi nitelikli kamu yatırımlarının durumunun analiz edilmesi bakımından KHGB'leri önemli kılmaktadır. Bu bağlamda, KHGB'lerin; kuruluş, yapı, görev, yetki, sorumluluk ve gelirlerine ilişkin bazı kısa bilgilerle birlikte, tarihsel süreç içerisinde merkezi nitelikli kamu yerel yatırımlarında oynadıkları roller, bu başlık altında değerlendirilmektedir.

KHGB'lerin kuruluş, yapı, görev, yetki, sorumluluk ve gelirlerine ilişkin kapsamlı yasal düzenlemelerin 1580 sayılı Kanun'la yapıldığı görülmektedir. 1580 sayılı Kanun'un ilgili düzenlemelerinin (1580 Sayılı Belediye..., 1930); i) köylerin mecburi ve ihtiyari işlerinin yapılması için kendi aralarında birlik kurabileceklerine, ii) birliğin köy ihtiyar heyetlerinin kabul ettiği ve valinin onayladığı bir tüzüğe göre idare edileceğine, iii) birlik meclis üyelerinin, encümen üyelerinin ve başkanının kimlerden oluşacağına ve bunların görev, yetki ve sorumluluklarının neler olacağına, iv) birliğin giderlerinin birliğe üye köylerce müştereken karşılanacağına ilişkin hükümler içerdiğini ifade etmek gerekir. Nitekim 1580 sayılı Kanun'da öngörülen hükümlere göre düzenlenen birlik tüzükleriyle, KHGB'lerin kurulmaya başlandığı görülmektedir. Kaymakam ve valilerin öncülüğünde kurulan KHGB'lerin; üyeleri, il ve ilçeye bağlı köy muhtarlarından ve il genel meclisinin o yerde seçilmiş üyelerinden oluşurken, başkanlık görevini ise vali ve kaymakamlar üstlenmiştir. Ancak, Çiner ve Karakaya'nın (2013: 75) ifade ettikleri gibi, düzenli gelir kaynaklarından yoksun olmaları nedeniyle, birçok KHGB'nin, kurulduktan sonra gelişen süreçte, işlevsel ve etkin olarak faaliyet gösteremedikleri anlaşılmaktadır.

Mahalli idarelerin kendi aralarında birlik kurulabileceklerine ilişkin anayasal hüküm, ilk kez 1961 Anayasası'nda düzenlenmiştir. Anayasa, yerel yönetimlerin kendi aralarında birlik kurmalarına ilişkin esasların kanunla düzenlenebileceğini öngörmüştür. 1982 Anayasası'nın, mahalli idare birlikleriyle ilgili olarak, bir önceki Anayasa'dan daha kapsamlı düzenlemeler içerdiği görülmektedir. 1982'de KHGB'lere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması gerektiği anayasal hükme bağlanmış olmasına karşın, 2005 yılı "5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu"na kadar bu konuda yasal düzenleme yapılmamıştır. Çiner ve Karakaya (2013: 75), 2000'li yılların başlarına kadar valilerin girişimleriyle bazı KHGB'lere özel idareden kaynak aktarıldığını, ancak bu girişimlerin bireysel düzeyde kalarak etkinliği sağlamada yeterli olmadığını belirtmektedirler.

5355 sayılı Kanun kapsamında KHGB ele alındığında; kamu tüzel kişiliği ve kendine ait bütçesi olan ancak kendine ait kadrolu personeli ve teşkilatlanması bulunmayan, kurulduğu ilçenin en büyük mülki idare amirinin tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak sevk ve idare organı olduğu, başkanı hariç seçilmişlerden oluşan bir meclisinin olduğu, aynı zamanda başkanı hariç seçilmişlerden oluşan bir encümenin bulunduğu görülmektedir. Sevk ve idaresi mülki idare amirlerince yerine getirilen ve kendine özgü mali kaynakları

son derece sınırlı olan KHGB'lerin bu özelliklerinin -özel idarelerde olduğu gibi- onları merkezi idarenin etkisi altında kalmaya ittiğini ifade etmek mümkündür.¹² Bu duruma tersten bakıldığında, merkezi idarenin, 2000'li yılların ortalarından itibaren uygulamaya koyduğu reformlarla, kamu yerel yatırımlarının etkin ve verimli olarak sunulmasının sağlanması, böylelikle yerel kalkınmanın hızlandırılması için, özellikli yapıları ve pratik çözüm sunma olanakları nedeniyle, KHGB'leri önemli bir enstrüman olarak kullanmaya başladığını ifade etmek mümkündür. KHGB'ler bütçelerini, planlarını ve programlarını hazırlayarak faaliyetlerini yürütmeleri gerekmektedir. KHGB kuruluşundaki asıl amaç köylerin mahalli müşterek ihtiyaçlarının yerinde bulunacak kaynaklarla karşılanması olmasına karşın, 5355 sayılı Kanun sonrası merkezi gelir kaynaklarında ciddi artışların yaşandığı ve bu artışlara paralel olarak, mahalli müşterek ihtiyaçları karşılanmalarının yanında, merkezi yatırımları yerine getirmesi için yeni görevler verildiği görülmektedir. 5355 sayılı Kanun, mahalli idare birliklerinin düzenli gelir kaynaklarına sahip olmasını sağlayacak düzenlemeler içermekle birlikte, KHGB'lere il özel idare bütçelerinden pay aktarılmasını hüküm altına almıştır. 5355 sayılı Kanun'la, KHGB'lere ilişkin bazı özel düzenlemeler ayrıca hayata geçirilmiştir. 5355 sayılı Kanun'la, özel idareler ile merkezi ve ildeki yatırımcı kamu idarelerinin, köylere yönelik olarak gerçekleştirmek istedikleri yatırım projelerini -kaynağını aktarmak şartıyla- KHGB'ler aracılığıyla ve KHGB'lerin tabi olduğu mevzuata göre yapabilecekleri düzenlenmiştir. Bu yolla, KHGB'lerin il özel idareleri ile merkezi ve ildeki kamu idarelerinin köye yönelik yatırımlarının aracılığı konusunda kullanışlı birer mekanizmaya dönüştüklerini ifade etmek mümkündür.

KHGB'lerin kamu yatırım projelerinin gerçekleştirilmesinde etkin ve işlevsel bir hal almaları, iki önemli gelişmeye bağlanmaktadır. Bunlardan ilki, 2002 yılında yayımlanan 4734 sayılı Kanun'un eski ihale kanunlarına nazaran daha uzun, karmaşık ve prosedürlü bir ihale süreci öngörmesiyle birlikte köylerin bu Kanun kapsamı dışında tutulmuş olmasıdır. Bu nedenle, basit, kullanışlı, daha az prosedüre sahip ve daha hızlı sonuçlar veren KHGB ihale mevzuatı,¹³ 4734 sayılı Kanun'dan kurtuluş yolu olarak görülmüştür. İkinci gelişme ise, 2005 yılında başlatılan Köylerin Altyapısını Destekleme (KÖYDES) Projesi'yle merkez tarafınca gönderilmeye başlanan ödeneklerin KHGB'ler aracılığıyla

¹² Çiner ve Karakaya (2013: 73), mülki amirlerin özel idarelere ve KHGB'lere başkanlık etmesini, "mülki idarenin yerel yönetimler alanına taşması" olarak yorumlamaktadırlar.

¹³ KHGB'ler, 2007 yılına kadar yalnızca "kendi Meclis kararlarıyla yürürlüğe koydukları Tüzüklerinde yer alan satın alma ve ihale yöntemine tabi olmuşlar, bu tarihten itibaren ise 28.04.2007 tarih ve 26506 sayılı RG'de yayımlanan Köylere Hizmet Götürme Birliği İhale Yönetmeliği hükümlerine tabi olmuşlardır" (Çiner ve Karakaya, 2013: 76).

kullanılmasının şart koşulmuş olmasıdır (Çiner ve Karakaya, 2013: 76). Bu bağlamda, 4734 sayılı Kanun, 5355 sayılı Kanun ve KÖYDES sonrası, merkezi ve ildeki kamu idarelerinin köye yönelik altyapı yatırım projelerinin gerçekleştirilmesi konusunda, özel idarelerin yanında KHGB'lerin de gözde aracı kurumlar halini aldıkları anlaşılmaktadır. Nitekim KÖYDES'le gelişen süreçte, totalde oldukça yüksek rakamlara ulaşan merkezi kaynaklı kamu yerel yatırımlarının KHGB'lerce gerçekleştirildiği görülmektedir. Çiner ve Karakaya (2013: 76-77), 2005 yılında başlayan KÖYDES Projesi kapsamında; 2005-2011 yılları arasında KHGB'lere 7,3 milyar TL ödenek gönderimi sağlandığını, 2006 ve 2007 yıllarında KHGB'lere gönderilen ödeneklerin, aynı yıllarda özel idarelere merkezi bütçeden aktarılan paylardan neredeyse iki kat fazla olduğunu ifade ederek, KÖYDES Projesi sonrası KHGB'lerin, köylerin altyapı hizmetlerinin sorumlu mahalli idare birimi olan özel idarelere alternatif teşkil edecek bir düzeye eriştiklerine dikkat çekmektedirler.

2005 yılının başında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün (KHGM) tüzel kişiliğine son verilmesiyle yaşanan geçiş sürecinde, özel idarelerin yaşadığı kapasite yetersizliklerinin hizmet üretimine olumsuz etkilerini azaltmak için KÖYDES'in devreye sokulduğu, ancak, KHGM'nin kapatılmasıyla yerleşme adına atılmak istenen adımların KÖYDES ile geriye alınmasının söz konusu olduğu, çünkü KÖYDES'le özel idarelerin bypass edilerek mülki amirlerin başkanı olduğu KHGB'lerin aktif olarak sahaya sürüldüğü ve KÖYDES kapsamında illere gönderilen merkezi kaynakların dağıtımında seçilmişlerden çok il bürokratlarının yer aldığı İl Tahsisat Komisyonlarının söz sahibi olduğunu ifade etmek gerekir (Pınar, Yılmaz ve Koyuncu,2008:7; Çiner ve Karakaya,2013:78). KHGM sonrası yeni bir merkezi karar alma ve kaynak dağıtım enstrümanı (Pınar, Yılmaz ve Koyuncu, 2008: 7) olarak ortaya çıkan KÖYDES kapsamında gönderilen ödeneklerin proje bazlı olduğu, bu projelerin; ihalelerinin yapılmasından, gerçekleştirilmesinden ve ödeneklerinin harcanmasından -ilçelerde kaymakamın merkez ilçelerde vali veya vali yardımcısının başkan görevini üstlendiği- KHGB encümeninin sorumluluğunda olduğu görülmektedir (Çiner ve Karakaya, 2013: 78). Ayrıca, KÖYDES kapsamında dağıtılan ve harcanan ödeneklerde, mülki idare amirlerinin ağırlıklarının fazla olduğunun altını çizmek gerekir. Mülki idare amirlerinin gerek il özel idaresinde, gerek KHGB'lerde ve gerekse İl Tahsisat Komisyonlarında üstlendikleri belirleyici roller de bu durumu açıkça ortaya koymaktadır.

2008 yılında yapılan değişikliklerle, “*Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları ile il özel idareleri tarafından aktarılacak ödeneklerle gerçekleştirilecek yatırımlar, birliğin hizmet ve görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın yapılabilir.*” düzenlemesi 5355 sayılı Kanun hükümleri arasına eklenmiştir. Bu düzenlemeyle, KHGB’lerin il ve ilçe merkezleri ile beldelerde, diğer bir ifadeyle köy sınırları dışında yapılacak kamu yatırımlarını gerçekleştirebilmesinin yasal zemini oluşturulmuştur. Böylece KHGB’ler; il özel idareleri ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından aktarılan kaynaklarla il ve ilçelerde merkezi kamu yatırımlarının aracısı rolünü üstlenmişlerdir.

Mevcut düzenlemelerde, KHGB’ler köylerin altyapısının iyileştirilmesine yönelik yol, su, kanalizasyon vb. gibi altyapı yatırım projelerinin hayata geçirilmesini sağlamakla birlikte, il özel idareleri ile merkezi ve ildeki yatırımcı kamu idarelerinin il ve ilçelerde yapmak istedikleri okul, yurt, spor tesisi, kültür merkezi vb. gibi yatırım projelerinin hayata geçirilmesine aracılık etmeye, 51 ilde halen devam etmektedirler. Ancak, 6360 sayılı Kanun’la büyükşehirlerde köy tüzel kişiliklere son verilecek olması nedeniyle, KHGB’lerin de tasfiyesi öngörülmüş ve KHGB’lerin tüm faaliyetleri, Nisan 2014 tarihi itibarıyla büyükşehir belediyesi bulunan 30 ilde son bulmuştur. Son olarak; KHGB’lerin ve özel idarelerin önemli bir finansman aracı olan KÖYDES’in, büyükşehir belediyesi bulunmayan 51 ilde devam ederken, büyükşehirlerde son bulduğunu, ancak, sonradan büyükşehirlere de KÖYDES benzeri bir projeye doğrudan merkezi finansman desteği sağlama isteğinin ortaya çıkması neticesinde; 2017 yılında İçişleri Bakanlığınca “Kırsal Altyapı Destekleme (KIRDES) Projesi” adı altında yeni bir proje hayata geçirilerek, YİKOB aracılığıyla büyükşehir belediyesi bulunan illere doğrudan merkezi finansman desteğinin sağlanmaya başlandığını ifade etmek gerekir.

1.2.5 Kalkınma Ajansları

1930’lu yıllardan itibaren çeşitli ülkelerde uygulanmaya başlanan bölgesel kalkınma ajansları (Avaner, 2005: 243; Kavruk, 2009: 49), merkezi hükümetin hiyerarşik yapısına tabi olmayan bağımsız bir idari yapıda ve faaliyet bölgelerini sosyo-ekonomik olarak ileriye taşıma amacındadırlar (DPT, 2000: 81). Sınırları belirlenmiş bir bölgede yer alan aktörlerin iştirakiyle oluşturulan ve yarı-özerk bir yapıya sahip olan bölgesel kalkınma

ajanslarının (Hughes, 1998: 620), ülkelerin belirli bir bölgesinde faaliyet gösteren özel ve kamusal şirketler, yerel otoriteler ve STK'larla işbirliği ve koordinasyon içinde çalışarak o bölgenin kalkınmasını hedefleyen kuruluşlar olduklarını ifade etmek gerekir (Koçberber, 2006: 37). Bölgesel kalkınma ajanslarının temel görevi, hem genel ve hem de sektörel bazda kalkınmaya engel oluşturan sorunları belirleyerek, bunların çözümüne katkı sağlayacak ve bölgesel kalkınmayı harekete geçirecek projelere destek olmaktır (Kayasü vd., 2003: 7). Bu bağlamda, bölgesel kalkınma ajanslarının, görev bölgelerinde kalkınmayı bizzat sağlayacak bir güç olmadıklarını, kalkınmayı sağlayacak ekonomik aktörlerin fitilini ateşleyici bir güç olarak tasarlandıklarını ifade etmek gerekir.

1990'lı yıllarda Türkiye'de kavram olarak ön plana çıkmaya başlayan, fakat o dönemde uygulama imkânı bulamayan bölgesel kalkınma ajanslarının (Berber ve Çelepçi, 2005: 150), Avrupa Birliği (AB) üyeliğiyle ilgili 2000'li yıllarda yaşanan gelişmelerle birlikte, yeniden siyaset ajandasına girerek Türkiye'de uygulamaya koyuldukları görülmektedir. Diğer bir anlatımla, Türkiye'de kalkınma ajanslarının kurulmasında; AB üyeliğine aday ülkelerden bölgesel planlama ve kalkınma için kalkınma ajanslarının kurulmasının talep edilmesinin ve Türkiye'nin AB üyeliğini elde etmedeki istekli tutumunun etkili olduğu görülmektedir. 1999 Helsinki Zirvesi'nde aday ülke statüsünü yeniden tescillenmesinin akabinde, Türkiye'nin 2001 İlerleme Raporu'nda kalkınma ajanslarının kurulmasının talep edilmesi ve "2003 yılında AB Komisyonu tarafından hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesi'nde", kalkınma ajanslarının orta vadede uygulamaya girmesinin şart koşulması neticesinde, Türkiye'de 2006 yılında yapılan yasal bir düzenlemeyle kalkınma ajansları kurulmaya başlanmıştır (Soyak, 2005: 3; Kavruk, 2010: 124). Kavruk (2009: 49), kalkınma ajanslarının AB kriterlerine yapısal uygunluk amacıyla kurulduklarını kabul etmekle birlikte; örgütlenme ve hizmet sunumu açısından pragmatik arayışların, kamu yönetiminde özel hukuk kurallarının kullanılmaya başlanmasına yol açarak kalkınma ajanları vb. gibi örgütlerin Türkiye'de uygulamaya koyulmasına neden olduğunu ifade etmektedir (Kavruk, 2010: 119). Güler (2006b: 2) ise, kalkınma ajanslarının AB fonu kaynaklı hibeleri kullanabilmek amacıyla kuruldukları yönündeki görüşlerin varlığına dikkat çekerek, söz konusu amacın geçerli bir gerekçe olmadığını savunmaktadır.

2006 yılından itibaren, "İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırmasında Düzey-2"de yer alan 26 bölgede 81 ili kapsayacak şekilde toplam 26 adet kalkınma ajansı kurulmuştur.

Yeni bölgesel gelişme politikaları uygulamaları (KÖYDES, BELDES vb.) kapsamında yapısal dönüşümün kurumsal ayağını teşkil eden (DPT, 2008: 4) ve “merkezi idare ile yerel idareler arasında yeni ara kurumlar olarak” (Kavruk, 2010: 125) kurulan ajanslar; i) özerk ve esnek bir yapıda, ii) katılıma açık karar alma ve teşkilat yapısına sahip, iii) yerinden yönetim ilkesiyle uyumlu, iv) ulusal politikalarla koordineli, v) ekonomik ve sosyal gelişimi esas alan, vi) özel sektör mantığıyla çalışan, vii) kamu kuruluşu niteliği taşıyan, viii) işbirliğiyle iş yapan, ix) icracı değil planlamacı olan, x) organize-koordine edici olan, xi) bölgesel kalkınmaya yönelik önemli misyonlar üstlenen örgütlerdir (DPT, 2008: 4; Babaoğlu ve Öktem: 2013: 51-54). Ajansların kuruluş amaçları ve faydaları; i) yerel ve küresel rekabette yaşanan değişime uyum sağlama, ii) yeni yönetim anlayış ve ilkelerine uyum sağlama, iii) yatırım potansiyellerinin tespitini ve tanıtımını yapma, iv) yerel kalkınmaya yönelik teknik kurumsal altyapı oluşturma, v) yerelin teknik uzmanlık ve proje kapasitesini artırma, vi) kaynakları etkin ve verimli kullanma ve vii) bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını giderme (DPT, 2008: 5), şeklinde açıklanabilir. Diğer taraftan, Gözübüyük ve Tan (2010: 409, 417), kalkınma ajanslarını, klasik idari yapılanmalara benzemedikleri gerekçesiyle “atipik yapılanmalar” şeklinde tanımlayarak idarenin bütünlüğü ilkesiyle örtüşmediklerini savunmaktadırlar. Buna karşılık, Kavruk (2010: 134), kalkınma ajanslarını; idarenin bütünlüğüne uygun, yerinden yönetim ilkesi ile ilişkili olarak değerlendirmektedir. Nitekim 2008’de alınan 2006/61 E., 2007/91 K. sayılı AYM Kararı’nda; kamu tüzel kişisi olarak “kendine özgü karma yöntemlerle” kamu hizmeti sunan kalkınma ajanslarının, Anayasal ilkelere uygun bölge yapılanmaları oldukları vurgulanmaktadır (bkz. AYM, 2008a).

AB politikalarına uyum amacıyla uygulamaya koyulan kalkınma ajanslarının, klasik kamu örgütlerden tamamen farklı bir yapı ve yöntemle yerel düzeyde kamu hizmeti sundukları anlaşılmaktadır. Ancak, Kavruk’un (2010: 120) da belirttiği gibi, kalkınma ajansları; kaynakları, hukuki düzenlemeleri ve faaliyetleri açısından kamu yönetiminden tamamen bağımsız değillerdir. Son olarak, kalkınma ajanslarının; yatırım yapan kamu kuruluşları olmadıklarını, merkezi idare koordinasyonunda bölgesel düzeyde kamu ve özel kuruluşlar ile sivil toplum kuruluşları (STK) arasında işbirliği sağlayarak ve bu işbirliklerine mali ve teknik destek sunarak, çeşitli yatırımların yerelde gerçekleşmesine katkı sağlayarak yerelin yatırım potansiyelini iyileştirdiklerini vurgulamak gerekir.

1.2.6 Bölge Kalkınma İdareleri

Türkiye’de, kalkınma ajansları gibi siyasi yerinden yönetim özelliği taşımayan bölgesel yönetimlerin uygulama alanı buldukları görülmektedir. Merkezi idareyle yerel idareler arasında konumlandırılan bölgesel yönetimlerin (Ergun, 2015: 150; Keleş, 2016: 72), kurulu buldukları alanlarda; kalkınmaya ve gelişmeye katkı yapmak ve buna yönelik koordinasyonu sağlamak, belirli kamu hizmetlerini sunmak ve bunlara yönelik çeşitli projeler gerçekleştirmek ve gerçekleştirilmesine destek olmak için faaliyet gösterdikleri anlaşılmaktadır. Kendilerine özgü bir yapıya sahip kalkınma ajansları (AYM, 2007: 70), bu tarz bölgesel yönetimlere en belirgin örnekler olarak gösterilebilir. Bununla birlikte, kalkınma ajansları kurulmadan önce, bölgesel kalkınma amacına yönelik olarak geçici süreliğine kurulmuş olan ve ajansların aksine birer kamu idaresi olan (Kavruk, 2009: 50; 2010: 120); “Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), Doğu Anadolu Projesi (DAP), Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) ve Konya Ovası Projesi (KOP) Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarını (BKİB)” Türkiye’de kurulu bölgesel yönetimlere örnek olarak göstermek gerekir. Bu bağlamda, Akpınar’ın (2017: 18) değimiyle, kalkınma ajansları ile bölge kalkınma idareleri, bölgesel kalkınma politikalarının uygulanmasına yönelik Türkiye’de oluşturulan bölgesel düzeydeki kurumsal yapının temelini teşkil etmektedir.

Küresel ekonomik gelişmelerle birlikte bölgesel ekonomilerin rekabet edebilirliklerinin ön plana çıkması, bölgesel kalkınmaya ve bölgesel gelişmeye verilen önemin artmasına, dolayısıyla da bölgesel kalkınmaya ve gelişmeye katkı sağlayacak bölgesel planlamanın ve bu planların uygulamasını gözetecek bölgesel yönetimlerin gündeme gelmesine yol açtığı anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, Türkiye’de, bölgesel gelişmişlik farklarını azaltma ve bölgelerin rekabet edebilirliklerini arttırma amacıyla uygulanan bölgesel kalkınma politikaları kapsamında hazırlanan bölgesel kalkınma planları üzerine kurulmuş olan ve kurulu buldukları bölgenin kalkındırılmasına yönelik çeşitli roller üstlenen, dört adet bölge kalkınma idaresinin faaliyet gösterdiğini ifade etmek gerekir (Akpınar, 2017: 13-14). Bölgesel kalkınma amacıyla kurulmuş bu yönetimlerin, tüzel kişiliğe haiz ve özel bütçeye sahip oldukları görülmektedir. Her ne kadar kuruluş düzenlemelerinde kamu tüzel kişilikleri açıkça belirtilmemiş olsa da, yargı kararlarıyla bu örgütlerin birer kamu tüzel kişisi olarak kabul edildiklerini vurgulamak gerekir (AYM, 2007: 70).

1985 tarihli ve 3194 sayılı Kanun'un ilgili hükümlerine dayanılarak, DPT tarafından; "Güneydoğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı, Doğu Anadolu Projesi Ana Planı" vb. bölgesel planların yaptırıldığı görülmektedir. Bunun sonrasında, bölgesel kalkınma politikalarındaki gelişmelerin ve değişimlerin etkisiyle birlikte, söz konusu bölge planlarının uygulanmasına yönelik kurumsal yapılanmaların kurulmasının gündeme geldiği ve bu kapsamda ilk olarak, 1989 yılında Güneydoğu Anadolu Projesi için yeni bir kurumsal yapının oluşturulduğu, 2011 yılına gelindiğinde üç bölge planı için de yeni kurumsal yapıların kurulduğu anlaşılmaktadır (Akpınar, 2017: 15). 1989'da 388 sayılı KHK'yla 15 yıllığına kurulan, fakat gelişen süreçte yürütme organı tarafından alınan kararla görev süresi 2023 yılının sonuna kadar uzatılan¹⁴ GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının; kuruluş amacı ile faydalarını 388 sayılı KHK düzenlemeleri dikkate alınarak şu şekilde sıralanmak mümkündür: i) GAP kapsamındaki illerin acil olarak kalkındırılması, ii) bölgede gerçekleştirilecek yatırımlar için gerekli olan plan, altyapı, ruhsat, sanayi, tarım, ulaştırma vb. gibi hizmetlerin yapılması, iii) bölge halkının eğitim düzeyini arttırmaya yönelik tedbirlerin alınması, iv) görev ve hizmet alanında bulunan kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonun sağlanması. 2011'de 642 sayılı KHK ile 5 yıllık bir süre için kurulan, bu sürenin 5 yıl daha uzatılabileceği hüküm altına alınmış olan ve nitekim Cumhurbaşkanı Kararı'yla¹⁵ görev süreleri 8/6/2021 tarihine kadar uzatılan DAP, DOKAP ve KOP Bölge Kalkınma İdarelerinin kuruluş amaçları ile faydalarını ise, 642 sayılı KHK düzenlemeleri göz önüne alarak: i) proje bölgesindeki proje uygulamalarının koordinasyonu, ii) proje bölgesinde gerçekleştirilecek yatırımlar için gerekli "araştırma, planlama, programlama, projelendirme, izleme, değerlendirme ve koordinasyon hizmetlerinin yerine getirilmesi" iii) proje bölgesinin kalkınma hızının artırılması, şekilde sıralamak mümkündür.

Bölgesel gelişme yaklaşımı kapsamında hazırlanan bölge planlarının ve bu planlara göre hazırlanan eylem planlarının uygulanmasından, izlenmesinden ve koordinasyonundan sorumlu bölge kalkınma idarelerinin, bu kapsamda, bölgelerindeki kamu yatırımlarının önceliklendirilmesi ve daha etkin, etkili ve verimli bir şekilde icra edilmesi konusunda görev üstlendikleri görülmektedir. Ayrıca, bölge kalkınma idarelerinin, kurulu oldukları bölgenin kalkındırılması amacıyla ilgili kurum ve kuruluşlarca gerçekleştirilen yatırım

¹⁴ 2019'de yayımlanan 1664 sayılı Cumhurbaşkanı Kararıyla 31 Aralık 2023 tarihine kadar uzatılmıştır.

¹⁵ 2020'de yayımlanan 3245 sayılı Cumhurbaşkanı Kararıyla 8 Haziran 2021 tarihine kadar uzatılmıştır.

ve faaliyetlerin; uyumunu ve bütünlüğünü sağlamak ve uygulamasını koordine etmek, izlemek ve değerlendirmek üzere kuruldukları anlaşılmaktadır. Diğer taraftan, bölge kalkınma idarelerinin, bu amaçlara yönelik olarak -kalkınma ajansları gibi- kamu kurum ve kuruluşlarına proje karşılığında finansman desteği sağlayabildiklerini de vurgulamak gerekir (Akpınar, 2017: 18-21).

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına bağlı olan bölge kalkınma idarelerinin görev süreleri, görev alanları ve merkezleri Cumhurbaşkanı kararıyla belirlenmektedir. Bu idarelerin Cumhurbaşkanı tarafından kapatılması söz konusu değildir. KHK'yla kurulmuş olan bu idareler, geçici bölgesel kuruluşlardır. Bu idarelerin Anayasa'ya uygun idari yapılar olduklarını belirtmek gerekir. Nitekim GAP'ı düzenleyen 388 sayılı KHK'nın iptali için AYM'ye yapılan itiraz başvurusu -Anayasa'ya herhangi bir aykırılık tespit edilmediği gerekçesiyle- 1991 yılında 1990/1 E., 1990/21 K. sayılı AYM Kararı'yla reddedilmiştir. Bölge kalkınma projelerinin başarıyla uygulanması ve bölgenin kalkındırılması amacına yönelik olarak; merkezi idareye bağlı, tüzel kişiliği haiz ve özel bütçeye sahip şekilde geçici süreliğine kurulmuş olan ve faaliyet alanları bölge projelerinin kapsamındaki belirli illerle sınırlı olan -yani kalkınma ajansları gibi- faaliyet alanlarının toplamı tüm ülke yüzölçümüne eşit olmayan- bölge kalkınma idarelerinin, merkezi idarenin karar ve politikalarını uygulamakla görevli bölgesel idari yapılanmalar oldukları anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, bölge kalkınma idarelerinin; mevzuatla kendilerine verilmiş olan görev ve yetkileri yerine getirmek suretiyle, özel olarak belirlenmiş proje bölgelerinin sınırları içindeki illerin kalkınmasını sağlamak amacıyla, yerel nitelikli hizmetleri ve faaliyetleri sunmaya devam ettiklerini ifade etmek gerekir.

1.3 YİKOB'UN KURULUŞ NEDENLERİ, BEKLENEN FAYDALAR, SUNDUĞU DEĞERLER VE YARARLANICILARI

1.3.1 YİKOB'un Kuruluş Nedenleri ve Beklenen Faydalar

YİKOB'un kuruluşunun düzenlendiği 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (CK) 273 üncü maddesinde, YİKOB'un kuruluş amaçları kutucuktaki gibi düzenlenmektedir:

...kamu kurum ve kuruluşlarının 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 ve bunların denetlenmesi...

Bu amaçlar, esasında YİKOB'un neden kurulduğunu ve YİKOB'dan neler beklendiğini gösterir özet ifadelerdir. Ancak, YİKOB'un kuruluşunun altında yatan asıl nedenlerin ve YİKOB'dan beklenen faydaların neler olduğunun derinlemesine irdelenmesinde yarar bulunmaktadır. Bu doğrultuda; i) YİKOB'un kuruluşunda iradesini ortaya koyan siyasi iktidara ait görüşlerle, kuruluşuna muhalif olan siyasilere ait görüşlerin (TBMM, 2012b; 2012c; 2012d; 2012e; Güler, 2012b: 138; Soylu, 2019b), ii) YİKOB'un kuruluşunda ve uygulanmasında görev alan bazı bürokratlara ve diplomatlara ait görüşlerin (Karagöz, 2016: 8; Ayyıldız, 2019a; 2019b; Berger, 2019; Bilmez, 2019a; Göçmez, 2019a; Ustaoglu, 2019a; 2019b; Yılmaz, 2020: 31) ve iii) literatürde YİKOB'a ilişkin yer alan görüşlerin değerlendirilmesinin (Güler, 2012a: 2-3; Arıkboğa, 2013: 87; Karasu, 2013: 1-5; Koyuncu ve Köroğlu, 2012: 3-4; 2013: 3; Karaarslan, 2015: 148; Kutlu, Gezici ve Özdemiray, 2015: 257-258; Siverekli ve Kırcı Duman, 2015a: 31; 2015b: 1297-1298; Hergüner, 2017: 640; Eryılmaz, 2021: 198-200) , YİKOB'un kuruluşunun altında yatan asıl nedenler ile beklenen faydalarının ortaya koyulmasında daha gerçekçi ve geniş bir perspektif sunacağı düşünülmektedir. Bu kapsamda, mevcut görüşlerde uzlaşma olmaması nedeniyle, farklı görüşler olabildiğince karşılaştırmalı olarak analiz edilmekte, analizler sonucunda ise, YİKOB'un kuruluşunun altında yatan nedenler ile YİKOB'dan beklenen faydalar iki ayrı alt başlıkta -maddeler halinde- kısaca açıklanmaktadır.¹⁶

1.3.1.1 YİKOB'un Kuruluş Nedenleri

YİKOB'un kuruluş nedenlerini aşağıdaki gibi ifade etmek mümkündür:

- Merkezi yatırım, yardım ve hizmetlerin sunumunda yerindenlik ilkesinin ön plana çıkması, bunun merkezi idareyi hizmette yerelliği sağlayacak yeni bir taşra yapılanması arayışına sokması,

¹⁶ Alt başlıklarda yer alan açıklamalar -genel itibarıyla- burada atıf yapılan kaynaklarda yer alan bilgilerden çıkarım yapılarak bu tezin yazarının görüşlerini yansıtmak üzere hazırlanmıştır.

- Yerel kalkınmanın artan önemi, merkezi kamu yatırımlarının etkinlik, etkililik ve verimlilik düzeylerini arttıracak yeni bir yöntem arayışına itmesi,
- Yeni büyükşehir sisteminde, yerelin merkez eliyle kalkındırılmasına aracı olacak “yerel görünümlü merkezi bir örgütün” kurulması isteği,
- Büyükşehirde merkezi yatırım, yardım ve hizmetlerin yürütümünü, izlenmesini ve koordinasyonunu sağlayacak yeni bir “taşeron örgüte” ihtiyaç duyulması,
- Yeni sistemde kamu yatırım ve hizmetlerinin aksamasını engelleyecek, sistemin işlerliğini sağlayacak ve il idaresini güçlü tutacak “sigorta niteliğinde bir örgüte” ihtiyaç duyulması,
- Yeni sistemde öngörülen veya öngörülemeyen sorun ve olumsuzluklara karşı önleyici ve çözümlayici bir müdahale mekanizmasına ihtiyaç duyulması,¹⁷
- Merkezin, -gerektiğinde-¹⁸ taşra ve yerel yönetim hizmetlerinde kullanabileceği “multi-fonksiyonel” ve “joker niteliğinde bir örgütü” yeni büyükşehir sistemine entegre etme isteği,¹⁹
- Yeni sistemde özel idarelerin kapanmasıyla sahipsiz kalacak merkezi nitelikli bazı görev ve yetkileri üstlenecek yeni bir örgüte ihtiyaç duyulması,
- Yeni büyükşehir sistemi sonrası kamu hizmet sunumunda yaşanması muhtemel aksamaların engellenerek kamu hizmetlerinde sürekliliğinin sağlanması amacı,
- Yeni büyükşehir sistemiyle oluşacak yeni merkezileşme-yerelleşme dengesinde, merkezin -ipi elinden kaçırmamak adına- “merkezi denge ağırlığı” olma özelliği taşıyacak yeni bir örgüte ihtiyaç duyması,
- Yeni sistemde, il idaresi ile valinin etkinliğini korumaya yönelik bir enstrümana ihtiyaç duyulması,
- Merkezin yerelden elini çekmeme ve devletin varlığını vatandaşa hissettirebilme alışkanlıklarını terk edememesi,

¹⁷ Örneğin; Van Büyükşehir Belediyesinin, -görev ve sorumluluk sahasına girmediği gerekçesiyle- karakol yollarına hizmet sunmaktan imtina etmesi ve -siyasi mülahazalar nedeniyle- bazı mahallelere çeşitli hizmetleri (karla mücadele, yol ve köprü yapımı-bakımı-onarımı vb.) sunmakta elini ağırdan alması sonucunda, Van YİKOB’un bu alanlara gereken hizmetleri mevzuat çerçevesinde sunduğu görülmüştür.

¹⁸ Afet, acil durum, toplumsal olay, olağanüstü halde gerekli görülebilir. Örneğin; Doğu ve Güneydoğu bölgelerinde “hendek olayları” esnasında YİKOB, yerel yönetim faaliyetlerinin yerine getirilmesinde etkin olarak kullanılmıştır.

¹⁹ YİKOB’un kuruluş gayelerinden birisi de taşrada merkezin elini güçlendirecek joker bir kurum yaratmaktır. Yeni büyükşehir belediyesi modeli sonrası oluşacak ortamda, merkezi idarenin olası riskleri gidermede, öngörülen veya öngörülmeyen ihtiyaçları karşılamada YİKOB’u bir joker gibi kullanabilmesi düşünülmüş ve YİKOB da buna uygun tasarlanmıştır. Nitekim uygulamada YİKOB’un joker bir kurum olarak kullanıldığına ilişkin örnekler vardır Örneğin; hizmet aksamalarında, ihtiyaç duyulan ama yerel idareler tarafından yapılmayan hizmetlerde, afet ve acil durum gibi olağanüstü zamanlarda, taşrayı kontrol altında tutmak gerektiği zamanlarda ve merkezi idarenin yatırım ve hizmet isteğinin arttığı zamanlarda YİKOB’un sahaya sürüldüğü görülmüştür.

- Taşrada denetim ve koordinasyon ihtiyacının artması nedeniyle, yeni sistemde bu ihtiyacı etkin şekilde karşılayarak kamu idarelerine rehberlik edecek yeni bir mekanizmaya ihtiyaç duyulması,
- Yeni sistemde merkezin, gerekli gördüğünde²⁰ belediyeleri finanse etmenin bir aracı şeklinde kullanacağı “finansman durağı”²¹ olacak “paravan bir örgüt”²² kurma isteği,
- Yeni sistemde, taşradaki yerel bağışların toplanmasını ve yerinde kullanılmasını sağlayacak yeni bir yöntem ihtiyacı duyulması,
- Yeni sistemde, il idaresinin -daha önce il özel idaresi üzerinden kullandığı- tüzel kişilik ve bütçe olanaklarına tekrardan kavuşmasını sağlayacak yeni bir tüzel kişiliğe ve bütçeye ihtiyaç duyulması.

1.3.1.2 YİKOB’un Beklenen Faydaları

YİKOB’un beklenen faydalarını aşağıdaki gibi ifade etmek mümkündür:

- Büyükşehirlerde merkezi yatırım ve hizmetlerin etkinlik, etkililik, verimlilik, hesap verebilirlik ve kalite düzeylerini arttırması,
- Büyükşehirlerde merkezi yardımların etkin, etkili, verimli ve koordineli şekilde dağıtımını ve harcanmasını sağlaması,
- Büyükşehirlerde merkezi kamu yatırımları, hizmetleri ve yardımları için yapılan harcamaların ekonomiklik, hesap verebilirlik ve şeffaflık düzeyini arttırması,
- Büyükşehirlerdeki kamu yatırımları planlama, projelendirme, uygulama, izleme, değerlendirme ve koordinasyon süreçlerinin iyileşmesine katkı yapması,
- Büyükşehirlerde kamu hizmetlerinin aksamasını engellemesi, olası aksamalara pratik çözümler üretmesi ve böylece, kamu hizmetlerinde sürekliliği sağlaması

²⁰Örneğin; merkez, KÖYDES benzeri bir projeye büyükşehirlerdeki belediyeleri desteklemek isteyebilir. Nitekim 2017’de başlatılan KIRDES Projesi’yle, YİKOB’lar üzerinden büyükşehirlerdeki belediyelere proje bazlı merkezi finansman desteği sağlanmaya başlanmıştır.

²¹Birçok merkezi finans kaynağının; ortak projeler ve işbirlikleri çerçevesinde, YİKOB üzerinden büyükşehirlerdeki belediyelere aktarımı söz konusudur. Dolayısıyla, merkezi idarenin büyükşehirlerdeki belediyeleri finanse etmesine aracı olan YİKOB , (bu tezin yazarı tarafından) “finansman durağı” olarak nitelendirilmektedir.

²²Merkezin, merkezi finansman projeleriyle yerel yönetimlere sağladığı gelirler, kaynağı itibarıyla merkezi olmasına karşın, bu gelirler merkezin bir taşra örgüt aracılığıyla yerel yönetimlere kullanılarak yerel yönetim harcamalarına dâhil edilmektedir. Dolayısıyla bu yöntem, yerel yönetimlerin gelir ve harcamaları olduğundan daha yüksek gösteren muvazaalı bir yol olarak değerlendirilmektedir. Bu yöntemde, merkez tarafından aracı olan kullanılan YİKOB ise (bu tezin yazarı tarafından) “paravan bir örgüt” olarak nitelendirilmektedir.

- Büyükşehirlerde yatırım bürokrasisinin azalmasını sağlayarak merkezi kamu yatırımlarının hızlı ve ihtiyaca uygun şekilde hizmete sunulmasını sağlaması,
- Büyükşehirlerde yerel kalkınmanın hızına katkı sağlayarak ulusal kalkınmanın ve büyümenin önemli bir aktörü olması,
- Büyükşehirlerde çarpan etkisiyle sermaye birikimi oluşturarak büyükşehirlerin yatırım potansiyelini arttırması,
- Büyükşehirlerde merkezi kamu kaynaklarının mali disipline riayet edilerek etkin ve verimli bir şekilde harcanmasını sağlaması ve böylece israfın önüne geçmesi,
- Yeni büyükşehir sisteminde öngörülen veya öngörülemeyen olası bazı olumsuz sonuçların ve sorunların bertaraf edilmesini sağlaması,
- Büyükşehirlerde merkezi idareye -gereken yer ve zamanda- esnek, hızlı, kaliteli, etkin, etkili ve verimli kamu hizmeti sunabilme kabiliyeti kazandırması,
- Büyükşehirlerde merkezi kamu yatırım ve hizmetlerini halka yakınlaştırarak hizmette yerellik yaklaşımını hayata geçirmesi,
- Büyükşehirlere aktarılan merkezi finansman kaynaklarının yerinde ve gereği gibi harcanmasının takip ve koordinasyonunu sağlaması,
- Yerel bağışların toplanmasını ve etkin şekilde yerinde kullanılmasını sağlaması,
- Yeni büyükşehir sisteminde, kamu tüzel kişiliğine ve özel bütçeye sahip olmanın sağladığı hak ve olanakların il idaresince kullanılmasını sağlaması,
- Yeni sistemde il idaresinin, valinin ve devletin zayıf düşmesini engellemesi,
- Yeni sistemde merkez-taşra-vatandaş ilişkisinin güçlü kalmasını sağlaması,
- Büyükşehirlerde taşra idarelerinin cari ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlaması,
- Büyükşehirlerdeki kamu kurum ve kuruluşlarına teknik ve uzmanlık gerektiren konularda destek olarak, ilin yönetsel kapasitesinin artmasını sağlaması,
- Denetim, rehberlik ve koordinasyon faaliyetlerinin etkin icrasını sağlaması,
- Büyükşehirlerde illerin temsil ve tanıtım faaliyetlerinin etkin icrasını sağlaması.

1.3.2 YİKOB'un Tercih Sebepleri, Sunduğu Değerler ve Yararlanıcıları

Yeni kamu yönetimi yaklaşımıyla ön plana çıkan uzmanlaşma ve koordinasyon sağlama faaliyetlerine uygun bir yönetim anlayışına sahip olarak tasarlanan YİKOB'lar, özellikle

merkezi yatırımların icrası konusunda uzmanlaşarak bu konudaki sorumluluğu üstlerine almakta ve böylece söz konusu yatırımları yapmakla vakit harcayan teşkilatların yükünü hafifletmekte ve bu sayede ilgili teşkilatların asıl görevlerine daha çok odaklanmalarına katkı sağlamaktadırlar. Merkezi yatırım ve hizmetlerin izlenmesine ve koordinasyonuna ilişkin taşrada faaliyetler yürüten YİKOB'ların, aynı zamanda, taşradaki yatırımcı kamu örgütlerine rehberlik hizmeti, bu örgütlerin idarecilerine ise karar almada destek bilgisi sağlamaktadırlar (Yıldırım, Karagöz ve Kaçar, 2020: 19). Bunun yanında, YİKOB'ların büyükşehir belediyelerinin gelişimine yönelik katkılarda buldukları ve bu sayede de halkın kamu hizmetlerinden hızlı, etkin ve verimli şekilde faydalanmalarına destek oldukları vurgulanmaktadır (İdarecinin Sesi, 2020: 12). Ayrıca, YİKOB'ların merkezi yatırım ve hizmetler konusunda üstlendikleri aktif rollerle makro düzeydeki planlara katkı sağlayarak bilgi birikimini ve uzmanlığı tüm yararlanıcıların hizmetine sundukları ifade etmektedir (Yıldırım, Karagöz ve Kaçar, 2020: 24)

Merkezi ve ildeki yatırımcı kamu idarelerinin YİKOB'la ilişki kurmalarının en önemli boyutunu "iş delegasyonu" oluşturmaktadır. Bu ilişkinin diğer boyutlarında ise, "ortak geliştirme, koordinasyon, güvenilirlik ve kalite" bulunduğunu ifade etmek mümkündür (YİKOB Projesi, 2019c: 28). Merkezi ve ildeki yatırımcı kamu idareleri gerçekleştirmek istedikleri kamu yerel yatırımlarını finansal kaynağıyla birlikte YİKOB'a delege ederek YİKOB'la ilişki içine girmektedirler. Yatırım projesini gerçekleştirme işinin YİKOB'a delege edilmesiyle birlikte işin bitirilmesindeki sorumluluk ve işin yürütülmesinde karşılaşılabilecek olası riskler de YİKOB'a delege edilmektedir. İş delegasyonu ilişkisi, yatırım projesinin YİKOB tarafından tamamlanıp ilgili yatırımcı kamu idaresine teslimine kadar devam etmektedir. YİKOB'la yatırımcı idare arasında kurulan ilişkinin esası, YİKOB'un sunduğu hizmetin güvenilirliğine ve kalitesine dayanmaktadır. Bu ilişki sürecinde, YİKOB'la yatırımcı kamu idaresi arasında koordinasyon sağlanarak gerçekleştirilecek yatırım projesi -yerel ihtiyaç ve koşullara uygun olacak şekilde- ortak olarak geliştirilebilmektedir. Ayrıca, yatırım projesinin yürütümünde, yatırımcı kamu idaresinin ildeki teknik ve uzman personellerinin -geçici görevlendirmelerle- YİKOB'da çalıştırılmaları, ortak geliştirmeyi ve koordinasyonu sağlayan diğer bir durum olduğunu ifade etmek mümkündür.

Merkezi yatırımcı kamu idarelerinin gerçekleştirmek istedikleri yerel yatırım projeleri için, kendilerine bağlı taşra teşkilatları yerine YİKOB'ları tercih etmelerinde etkili olan sebepleri şu şekilde sıralamak mümkündür: i) yatırım projelerinin gerçekleştirilmesiyle ilgili riskleri YİKOB'lara transfer etmek ve bu konudaki sorumluluğun YİKOB'lar tarafından üstlenilmesini sağlamak, ii) YİKOB'ların yatırım projelerini etkin, etkili ve esnek uygulama kapasitesinden yararlanmak, iii) yatırım projelerini hayata geçirmede YİKOB'ların teknik kapasitesinden, kalitesinden ve uzmanlığından yararlanmak, iv) yatırım projesinin YİKOB'lar aracılığıyla gerçekleştirilmesinde maliyet avantajından faydalanmak, yani projelerin hayata geçirmesi için istihdam edilmesi gereken ilave personel maliyetlerinden kurtulmak. Bu sebeplerin, aynı zamanda YİKOB'lar tarafından merkezi ve ildeki yatırımcı kamu idarelerine sunulan değeri yansıttıklarını ifade etmek mümkündür. Bunlarla birlikte, YİKOB'ların yerele sunduğu değerler arasında; i) kamu kurumlarının mal ve malzeme ihtiyaçlarının karşılanmasını, ii) kamu yatırımlarının faydalanıcıları açısından il kapasitesinin artışının sağlanmasıyla güven, mutluluk ve refahın artmasını, iii) müteşebbislere ruhsat vb. gibi kamu hizmetleri sağlamanın yanında gerçekleştirilen kamu yatırımı getirilerinin çarpan etkisinin özel teşebbüse sirayet etmesini, sıralamak mümkündür (YİKOB Projesi, 2019c: 17, 28).

Tablo 1. YİKOB Hizmetlerinin Yararlanıcıları

	Merkezi Yararlanıcılar	Yerel Yararlanıcılar
Birincil	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Merkezi yatırımcı kamu idareleri ➤ İçişleri Bakanlığı: <ul style="list-style-type: none"> ○ Strateji Geliştirme Başkanlığı ○ İller İdaresi Genel Müdürlüğü ○ Destek Hizmetleri D. Başkanlığı ○ Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı ○ Bağlı Kuruluşlar (AFAD, EGM, Jan. Gen. Kom. vd.) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Valilikler, kaymakamlıklar ➤ Yerel düzeydeki yatırımcı kuruluşlar ➤ Ruhsat talebinde bulunan yatırımcılar ➤ Çarpan etkisinden yararlanan özel sektör ➤ Vatandaşlar
İkincil	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Cumhurbaşkanlığı SBB ➤ Cumhurbaşkanlığı Yerel Yönetim Politikaları Kurulu ➤ Hazine ve Maliye Bakanlığı 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Büyükşehir belediyeleri ➤ Organize sanayi bölgeleri ➤ Kalkınma ajansları ➤ Bölgesel kalkınma idareleri

Kaynak: YİKOB Projesi, 2019c, s. 28'den uyarlanmıştır.

Tablo 1'de, YİKOB hizmetlerinden yararlananların ayrımı gösterilmektedir. Buna göre; birincil merkezi yararlanıcılarla ilişkilerin bir boyutu iş delegasyonuna, diğer boyutu ise YİKOB'lar üzerinde düzenleyici ve koordine edici bir role dayanmaktadır (YİKOB Projesi, 2019c: 28). İçişleri Bakanlığı dışında, Vilayetler Birliği ve Cumhurbaşkanlığı

SBB, YİKOB'lar üzerinde düzenleyici ve koordine edici aktörler olarak rol sahibidirler. Birincil düzeydeki merkezi yararlanıcılardan olan merkezi yatırımcı kamu idareleri; bakanlıklar ile Cumhurbaşkanlığına veya bakanlıklara bağlı olan genel bütçe içinde ayrı bütçesi bulunan bağlı kuruluşları kapsamaktadır. Birincil yerel yararlanıcılardan olan yerel yatırımcı kamu idareleri mülki idareye bağlı taşra teşkilatları ve doğrudan merkeze bağlı taşra teşkilatlarını kapsamaktadır. Bu tür teşkilatlar -çoğunlukla- iş delegasyonu kapsamında YİKOB'la ilişki içine girmektedirler. Valilik ve kaymakamlıklarla YİKOB arasındaki ilişkiler, bu teşkilatların yatırımlarının gerçekleştirilmesi ve ihtiyaçlarının karşılanması bağlamında oluşmaktadır. İkincil yerel yararlanıcılar, YİKOB'un yerel kalkınmayla büyümeye yaptığı katkıdan yararlanmaktadır. İkincil yerel yararlanıcılarla YİKOB arasındaki ilişkilerin, işbirliği ve ortak proje gerçekleştirme kapsamında söz konusu olabildiğini vurgulamak gerekir (YİKOB Projesi, 2019c: 28).

1.4 YİKOB'UN FAALİYET YAPISI, İŞLEYİŞİ, ÖLÇEĞİ VE KAYNAKLARI

1.4.1 YİKOB'un Faaliyet Yapısı ve İşleyişi

YİKOB; i) karar alma mekanizmalarında herhangi bir meclisi bulunmayan, dolayısıyla katılım ve temsile olanak sağlamayan, ii) klasik hiyerarşik düzene tabi taşra örgütleriyle benzer bir işleyiş yapısına sahip, iii) büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde il mülki sınırlarında hizmet veren, iv) kamu tüzel kişiliği ve özel bütçesi olan, v) mülki idareye bağlı taşra bir kuruluştur. YİKOB'un klasik taşra idarelerinden en önemli farklılığı, işleyiş ve faaliyet yapısında kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe uygulamalarının olmasıdır. YİKOB'un işleyiş ve faaliyet yapısı, kendine ait özel bütçe imkânlarını kullanarak ve kamu tüzel kişiliğinin sağladığı olanaklardan faydalanarak, merkezi hiyerarşik düzende çok çeşitli kamu görevlerinin icra etmesini mümkün kılmaktadır.

Görev ve sorumluluklarını idari-mali özerklikten uzak şekilde icra eden YİKOB'u, idari -mali özerkliğe sahip kılacak herhangi bir düzenlemenin olmadığını ifade etmek gerekir. YİKOB, merkezin taşrada yapmak istediği yatırım ve diğer bazı kamusal faaliyetlerin yürütümünü sağlayacak, hiyerarşik düzen içinde bir taşra kuruluşu olarak tasarlanmıştır.

Hem merkezin hiyerarşik denetimine tabi olması, hem de bütçesinin üzerindeki merkezi etkilerin fazlalığı, YİKOB'un merkeze aşırı bağımlı şekilde faaliyetlerini icra etmesine yol açmaktadır. Merkezi yönetim bütçesinden alınacak hazine yardımı miktarı, YİKOB bütçesinin hazırlanmasında belirleyici bir unsur olmaktadır. Merkez koordinasyonunda YİKOB başkanı tarafından hazırlanan ve vali onayıyla yürürlüğe giren YİKOB bütçesi, merkezi müdahaleye olabildiğince açık durumdadır.

Karar alma mercii olan YİKOB başkanı, YİKOB'un sevk ve idaresinden sorumludur. Vali ise il genel idaresinin başı ve temsilcisi olarak kendisine bağlı YİKOB kuruluşunda alınan bazı kararların onay merciidir. Karar alma ve onay mercilerinin merkezi atamayla göreve geldiği YİKOB'da, alınan kararlar hiyerarşik bir düzen içinde icra edilmektedir. Esasında YİKOB başkanı, doğrudan merkezi idare tarafından atanmamaktadır. 3 sayılı CK hükümleri gereğince Cumhurbaşkanı kararıyla büyükşehir belediyesi bulunan illere atanan valiler, YİKOB başkanlığı görevini de üstlenmiş olmaktadır. Vali, YİKOB başkanlığı görevini vali yardımcısına tevdi etmediği durumda -düzenleme gereği- bizzat kendisi YİKOB başkanı olmaktadır. Birer mülki idare amiri olan valilerin ve YİKOB başkanı olarak görevlendirilen vali yardımcılarının görev süreleri belirli bir takvime bağlı değildir. Mülki idare amirlerinin atamalarını ve yer değiştirmelerini düzenleyen bir yönetmelik²³ bulunmasına karşın, bu yönetmelikte görev yerlerinin bölgeler bazında düzenlenmiş olması ve bölgelere göre belirlenmiş görev sürelerinin esnek uygulanması, YİKOB başkanlarının görev sürelerini doğrudan etkilemektedir.²⁴ Ayrıca, valilerin YİKOB başkanlığı görevi tevdi edecekleri vali yardımcılarında değişikliğe gitmelerinde süre-sayı sınırı olmaması, YİKOB başkanlarının sürekli değişimine neden olabilmekte ve bu durum YİKOB'ların faaliyet yapısını ve işleyişini olumsuz etkileyebilmektedir. Öyle ki, bir kaymakamın, hatta bir kaymakam adayının vali tarafından geçici görevle vali yardımcılığı vekâletine alınması ve YİKOB başkanlığı görevinin bu mülki idare amirine tevdi edilmesi mümkün olabilmekte ve nitekim bunun uygulamada yaşanmış birçok örneği bulunmaktadır.

²³ Bkz. "Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği", 1986.

²⁴ Örneğin; Van ve Bitlis aynı hizmet bölgesinde (5. Bölge) aynı hizmet sürelerine (5 yıl) tabi illerdir. Van'a atanmış ve vali tarafından YİKOB başkanlığı tevdi edilmiş bir vali yardımcısı, daha bir sene geçmeden merkezi atamayla YİKOB bulunmayan Bitlis'e atanabilmektedir. Diğer taraftan, YİKOB başkanı olan vali yardımcısı YİKOB bulunan Erzurum iline atansa dahi, oraya doğrudan YİKOB başkanı olarak atanmamaktadır.

YİKOB; i) İçişleri Bakanlığının bünyesinde, sorumluluğunda ve koordinasyonunda, ii) yetki genişliği ilkesini kullanan valiye bağlı, iii) YİKOB başkanının sevk ve idaresinde, iv) teşkilatında yer alan müdürlükler vasıtasıyla faaliyetlerini icra etmektedir. YİKOB teşkilatında yer alan müdürlüklerin sorumlu oldukları idari ve teknik konulara ilişkin faaliyetler, idari ve teknik personeller eliyle yerine getirilmektedir. YİKOB başkanının aldığı kararlar, YİKOB teşkilatı birim müdürlerinin sorumluluğu altında istihdam edilen YİKOB personellerince ifa edilmektedir. Diğer taraftan, YİKOB başkanınca alınan bazı kararların vali onayından geçmesi gerektiğini belirtmek gerekir. Bütçenin vali onayıyla yürürlüğe girmesi ile iç denetim programının uygulanabilmesi için validen uygun görüş alınmasını, buna örnek olarak göstermek mümkündür.

Vali ve YİKOB başkanı, YİKOB Yönetmeliği'nde kendilerine verilen görev, yetki ve sorumluluklar çerçevesinde görevlerini icra etmektedirler. YİKOB'ların bünyesinde yer alan yedi adet müdürlüğün her biri, YİKOB Yönetmeliği'nde kendilerine verilen görev ve sorumluluklar kapsamında YİKOB faaliyetlerini icra etmektedirler. İçişleri Bakanlığı bünyesinde ve sorumluluğunda olması, YİKOB'un faaliyet ve işleyişine ilişkin İçişleri Bakanlığının bir takım görev, yetki ve sorumluluklarını olanaklı hale getirmektedir. Vali ve YİKOB başkanı mevzuatta münhasıran kendilerine verilmiş olanlar dışındaki yetkilerini astlarına devredebilmektedirler. Ayrıca, imza devri yoluyla YİKOB'un genel iş yürütümünü ve faaliyetlerinin yerine getirilmesini sağlayabilmektedirler.

YİKOB'da yerel inisiyatife dayalı bir işleyiş yapısından söz etmek mümkün değildir. Onay, sevk ve idare makamlarında olduğu gibi, YİKOB birim müdürleri ve personelleri de merkezi atamayla göreve gelmektedir. Valinin veya YİKOB başkanının, personel atamasında herhangi bir yetkileri bulunmamaktadır. Geçici görevlendirmelerle teknik ve uzmanlık gerektiren faaliyetlerin, hizmet alımı yoluyla temizlik ve güvenlik gibi işlerin yürütümünü sağlayabilme olanağının bulunması; YİKOB'un işleyiş ve faaliyet yapısını merkezi idare anlayışından koparmamaktadır. Bu bağlamda, demokratik ve katılımcı bir işleyiş yapısından uzak olan, ancak nispeten hızlı karar alma ve etkin olarak uygulama imkânı sağlayan bir işleyiş yapısı bulunan YİKOB'un; merkezden yönetim anlayışının taşraya yansımalarının inovatif bir ürünü olduğunu ifade etmek mümkündür.

YİKOB'ların ana faaliyetleri; i) kamu yerel yatırımlarının gerçekleştirilmesine aracılık etme ve gerçekleştirilen yatırımların sonrasında bakım, onarım vb. gibi destekleyici

faaliyetlerde bulunma, ii) yatırımların izlenmesi ve koordinasyonunu sağlama ve bu amaçla yatırımcı aktörler arası koordinasyon sağlama, iii) doğal kaynaklar için ruhsat verme, iv) kültür onarımları gerçekleştirme, v) kendi işleyişine ilişkin idari ve mali iş ve işlemler gerçekleştirme olarak sıralanabilir (YİKOB Projesi, 2019c: 28). Diğer taraftan, YİKOB'ların yürüttüğü faaliyetlerin başarı ölçütlerini ise; yatırım projelerinin planlanan takvim içinde tamamlanması, yatırım projelerinin yaklaşık maliyetiyle gerçekleşen maliyeti arasındaki farkın yüksek olması ve yatırım projesinin yerel ihtiyaçlarla uyumlu olmasının sağlanması olarak ifade etmek mümkündür (YİKOB Projesi, 2019c: 13). Ana faaliyetlerini yürütmek için YİKOB'ların kullandığı ana kaynakları; i) insan kaynakları, fiziki kaynaklar, mevzuat ve bilgi teknolojisi altyapısı şeklinde sıralamak mümkündür (YİKOB Projesi, 2019c: 28). YİKOB'ların bilgi teknolojisi alt yapısı olarak *e-İçişleri* sisteminde YİKOB'lar için özel olarak oluşturulmuş modülleri kullanmaktadırlar. Bu modüller yardımıyla YİKOB'lar; bütçe, muhasebe, harcama, ruhsat, taşınmaz mal ve muhtar maaşı ile ilgili işlemler yapabilmektedirler (BİDB, 2018: 38-39). Bunlara ilave olarak, YİKOB'ların faaliyetlerini yürütürken katlandıkları sabit maliyetleri: personel, fiziki kaynak ve bilgi teknolojisi altyapısı giderleriyken; değişken maliyetleri demirbaş ve sarf malzemesi, ilan ve iletişim, hukuk, danışmanlık, güvenlik ve temizlik hizmet alımı ve saha ziyaretleri giderlerinden oluşmaktadır (YİKOB Projesi, 2019c: 28).

YİKOB, merkezi idarenin yatırımları ile bakım, onarım vb. gibi bazı işlerine aracılık etmekte ve gerektiğinde bunları bizzat icra edebilmektedir. Ancak, YİKOB'un merkezi idare örgütlerinin sunmakla görevli ve yetkili oldukları kamusal veya yarı kamusal nitelikteki hizmetlerin yürütümüne aracılık etmediğini vurgulamak gerekir. Diğer bir anlatımla, YİKOB, milli eğitim hizmetlerine ilişkin doğrudan veya dolaylı olarak bir aracılık faaliyeti ifa etmemekte, ancak milli eğitim hizmetlerinde kullanılacak okul, yurt vb. gibi binaların yapım, bakım ve onarım faaliyetlerinin icrasını gerçekleştirmektedir. YİKOB'un, bu tür faaliyetleri ise, ihale yöntemiyle özel sektöre gördürdüğünün altını çizmek gerekir. Bu bağlamda, YİKOB'un, merkezi idare yatırımlarının icrasına aracılık eden ve teknik yönü ağır basan bir ihale örgütü olduğunu ifade etmek mümkündür. Bu açıklamalara ilave olarak; YİKOB'un, ildeki bakanlıklara ve diğer merkezi idare kurum ve kuruluşlarına bağlı taşra teşkilatlarının mal ve malzeme alımlarına aracılık eden bir ihale örgütü şeklinde faaliyet yürüttüğünü belirtmek gerekir. Söz konusu taşra örgütleri bağlı buldukları bakanlıklar ya da diğer merkezi idare kurum ve kuruluşları üzerinden

her türden mal ve malzeme alımları için gereken ödeneklerin YİKOB'a aktarılmasını ve böylece mal ve malzeme ihtiyaçlarının YİKOB aracılığıyla alınmasını sağlamaktadırlar. Ayrıca, YİKOB'un emniyet hizmetleri için ihtiyaç duyulan mal ve malzeme alımlarını gerçekleştirme faaliyeti bulunmaktadır. Bununla birlikte, Yılmaz'ın da (2020: 32) ifade ettiği üzere; YİKOB, valilik ve kaymakamlıkların merkezi bütçe ödeneği bulunmayan çeşitli yönetim ve cari giderlerini karşılama faaliyeti yürütmektedir. Buna, kaymakamlık ve valiliklerin mal ve malzeme alımlarının da dâhil olduğunu belirtmek gerekir. Diğer taraftan, il genel idaresinin bazı rutin harcamalarını karşılama yanında, il idaresinin bazı rutin iş ve işlemlerinin de YİKOB tarafından yürütüldüğünü dile getirmek gerekir. Örneğin; Yılmaz'ın (2020: 33-34) tespit ettiği gibi, muhtar maaş ödemeleriyle birlikte, muhtarların izin, rapor, haciz vb. gibi iş ve işlemleri YİKOB tarafından yapılmaktadır. Bunun gibi, il idaresinin çok sayıda rutin iş ve işleminin YİKOB'un faaliyetleri arasında bulunduğunu vurgulamak gerekir. Dolayısıyla, YİKOB'un -bu yönüyle- valiliğin bir iç birimi gibi faaliyet gösterdiğini ifade etmek mümkündür.

YİKOB'ların en ağırlıklı görev ve sorumluluğunu, merkezi idarenin illerde yapacağı yatırım, yardım ve diğer benzeri kamu faaliyetleri oluşturmaktadır. Ancak YİKOB'ların işleyiş ve faaliyet yapısı, söz konusu yatırım ve yardım faaliyetlerinin içeriğine YİKOB'ların müdahil olmasına olanak tanımamaktadır. YİKOB'ların buradaki görev ve sorumluluğu, merkezi idarenin uygun gördüğü yatırımı, merkezin belirlediği şekilde sonuçlandırmaktır. Bu bakımdan, YİKOB'un genel işleyiş ve faaliyet yapısının merkezi idarenin yatırım, hizmet ve yardımlarının aracılığını yapmak ve il idaresinin çeşitli iş ve işlemlerini yürütmek üzerine kurgulandığını belirtmek mümkündür. Yılmaz (2020: 33), bakanlıklar ile diğer merkezi idare örgütlerinin yatırım, hizmet ve yardım faaliyetlerini YİKOB eliyle yapmalarında hukuki ve idari açıdan bir sorunun veya engelin olmadığını öne sürerek, bu savı YİKOB'un; Cumhurbaşkanının ildeki "temsalcisi ve idari yürütme vasıtası" olan ve il idaresi ile ilin gidişatını düzenlemek ve denetlemekten sorumlu olan valiye bağlı ve Bakanlık hiyerarşisi altında olmasına dayandırmaktadır. Bu doğrultuda, YİKOB tarafından; il idaresinin bazı yönetim ve cari giderlerinin karşılanmasında ve il idaresinin bazı rutin iş ve işlemlerinin yürütülmesinde hukuki ve idari açıdan bir sorun veya engelin olmadığını belirtmek mümkündür. Diğer taraftan, YİKOB'ların; merkezi idarenin yatırım, yardım vb. türden faaliyetlerini bizzat kendi kaynakları ve personelleri eliyle yerine getiren faaliyet ve işleyiş yapısına sahip olmadıklarını vurgulamak gerekir.

YİKOB'ların aracılık ettiği merkezi yatırımlar, 4774 sayılı Kanun ve diğer kanunlar ile ilgili ikincil mevzuat hükümlerine göre, YİKOB'larca ihale edilerek özel sektör eliyle gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla, YİKOB'un faaliyet ve işleyiş yapısının özel sektöre ihale edilen yatırımların denetimi, izlenmesi, koordinasyonu ve sonuçlandırılarak kamu hizmetine sunulması üzerine kurgulanmış olduğunu ifade etmek mümkündür.

YİKOB'ların yürüttükleri faaliyetler sonucu yaptıkları sermaye giderlerinin büyük bir kısmı, milli eğitim hizmetlerine ilişkin harcamalardan oluşmaktadır. YİKOB'lar, Milli Eğitim Bakanlığınca gerçekleştirilmek istenen yatırımlar için gönderilen ödeneklerle, genellikle; anaokulu, ilkokul, ortaokul, lise, öğrenci yurdu, halk eğitim merkezi binası, atölye, laboratuvar, spor salonu vb. gibi yatırımları hayata geçirmektedirler. Ayrıca, İl Milli Eğitim Müdürlüklerinin kullanımda olan binaların bakım ve onarım gibi işleri de YİKOB'larca yapılabilmektedir. Milli eğitim hizmetleri için gerekli olan demirbaş, mal, malzeme, araç-gereç vb. gibi ihtiyaçlar da YİKOB'lar tarafından karşılanabilmektedir. Bakanlıkların ve diğer merkezi idare kurum ve kuruluşlarının tamamı, bu tür yatırım ve hizmetlerini -kaynağını göndermek şartıyla- YİKOB'lar aracılığıyla gerçekleştirebilme imkânına sahiptirler. Uygulamada ise; milli eğitim, sağlık, gençlik, spor ve genel kamu hizmetlerine ilişkin YİKOB faaliyetlerinin daha yoğun olduğu görülmektedir. Bunun iki nedeni bulunmaktadır. İlki; bu hizmetlere ilişkin yatırımların, ihtiyaç gereği diğerlerine nazaran daha fazla yapılması; ikincisi, bazı bakanlıklar ile diğer merkezi idare kurum ve kuruluşlarının, yatırım ve hizmetlerini gerçekleştirme için -YİKOB'lar yerine- kendi taşra teşkilatlarını tercih etmeleridir.

Faaliyetlerinin çeşitliliğini göstermek açısından, YİKOB'lar tarafından gerçekleştirilen işlerin bir kısmını şu şekilde sıralamak mümkündür: YİKOB hizmet binaları, valilik ve kaymakamlık hizmet binaları, vali konakları, kaymakam lojmanları, memur lojmanları, okullar, pansiyonlar, yurtlar, atölye binaları, spor salonları, toplum sağlığı merkezleri, devlet hastaneleri, biyolojik araştırma merkezileri, tarımsal araştırma laboratuvarları, 112 AÇM hizmet binaları, engelsiz yaşam-bakım-rehabilitasyon ve aile danışma merkezleri, kurum hizmet binaları, camiler, kuran kursları, taşınmaz tarihi eser restorasyonları vb. birçok yatırımı tesis etmekle birlikte, bu tür yatırımların bakım-onarımı ile bunlar için gerekli mal-malzeme alımları gibi faaliyetleri de yürütmektedirler. Ayrıca, belediyelerin görev alanına giren; köy meydanı yapımı, mahalle yolu menfez yapımı, köy konağı,

taziye evi yapımı vb. gibi işlerin de YİKOB'lar eliyle gerçekleştirilmesi mümkündür. Mahalli müşterek nitelikteki bu tür işlerin, belediyelerle yapılan ortak hizmet projeleri kapsamında veya gerçekleştirilecek hizmetle ilgisi olan merkezi idare örgütünün talebi doğrultusunda, söz konusu hizmet için gerekli kaynak alınarak, YİKOB'lar tarafından gerçekleştirildiğini ifade etmek gerekir. Örneğin, KIRDES Projesi kapsamında merkezi idareden YİKOB'lara gönderilen ödeneklerin, bu türden mahalli müşterek hizmetlerin gerçekleştirilmesi için kullanılmaktadır. Ayrıca, madenlerden elde edilen gelirlerin, elde edildiği yerde ihtiyaç duyulan mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin karşılanması için YİKOB'lar tarafından kullanılmasını durumunu da buna örnek göstermek mümkündür.

YİKOB'lar; işbirliği yapma, ortak proje gerçekleştirme veya proje yararlanıcısı ya da aracısı olma çerçevesinde çeşitli kamu yatırım ve hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve çeşitli merkezi yardımların gerekli yerlere ulaştırmasında aktif olarak rol almaktadırlar. Bu kapsamda, kalkınma ajanslarının sunduğu desteklerle gerçekleştirilecek projelerin yararlanıcısı ve paydaşı olabilmektedirler. YİKOB'ların bazı merkezi projelerin hayata geçirilmesine aracı olmalarına veya bu tür merkezi projelerin yararlanıcısı olmalarına örnek vermek gerekirse; Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı himayesinde, kalkınma ajansları aracılığında gerçekleşen Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı-CMDP kapsamında sağlanan desteklerin yararlanıcısı olan YİKOB'ların, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının bir projesi olan "Mevsimlik Gezici Tarım İşçilerinin Çalışma ve Yaşam Koşullarının İyileştirilmesi Projesi"nin (METİP) ve İçişleri Bakanlığının Kırsal Altyapı Destekleme (KIRDES) Projesi'nin hayata geçirilmesinde aktif olarak rol üstlendiklerini ifade etmek gerekir. Bunlarla birlikte, YİKOB'ların bölge kalkınma idarelerinin proje karşılığı kullandıkları ödeneklerin faydalanıcısı olduklarını belirtmek gerekir. Bu tür projeler ve destekler kapsamında, ekonomiye ve kalkınmaya katkı sağlayan çok çeşitli yatırım ve hizmet faaliyetlerinin YİKOB'lar eliyle veya aracılığıyla ya da paydaşlığında gerçekleştiğini vurgulamak gerekir. Burada değinilen birçok konuya gelecek başlıklarda ayrıntılı olarak yer verilecektir.²⁵ Fakat METİP konusuna bu başlık altında biraz daha açıklık getirmekte yarar görülmektedir.

²⁵ YİKOB'ların; kalkınma ajansları ve CMDP destek kaynaklarının yararlanıcısı olmalarıyla ilgili ayrıntılı bilgiler bu çalışmanın "5.3.3 Kalkınma Ajansları" başlığında, bölge kalkınma idarelerinin proje karşılığı kullandıkları ödeneklerin faydalanıcısı olmalarıyla ilgili ayrıntılı bilgiler bu çalışmanın "5.3.4. Bölge Kalkınma İdareleri" başlığında, KIRDES Projesiyle ilgili ayrıntılı bilgiler bu çalışmanın "Köylere Hizmet Götürme Birlikleri" başlığında işlendiğinde burada detaya inilmemektedir.

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı²⁶ tarafından mevsimlik tarım işçileriyle ailelerinin ulaşım, barınma, sağlık, eğitim, güvenlik, sosyal çevre, sosyal ilişkiler vb. konularda ihtiyaç ve gereksinimlerini gidermek ve bu alanda takip, izlenme, düzenleme çalışmaları yürütmek amacıyla başlatılan METİP kapsamında; valilikler, ilgili kamu kurum ve kuruluşları, yerel birimler, STK'lar, tarım aracıları ve işverenler ile işbirliği yapılmaktadır. METİP kapsamında, tarım işçilerinin yoğun olarak buldukları illerde; su, kanalizasyon, elektrik, alt yapısı ve üstyapısı olan geçici yerleşim yerlerinin inşası için ilgili Bakanlıkça ödenek tahsisi yapılmaktadır (METİP-II, 2017-2020: 1-3). Valilere bağlı olarak faaliyet gösteren YİKOB'ların, METİP'in birer paydaşı olduklarını vurgulamak gerekir. Yılmaz (2020: 32), YİKOB'ların faaliyetlerini açıklarken, METİP kapsamında, mevsimlik tarım işçilerinin konaklayacağı alanlarda prefabrik binaların ve saha düzenlemelerin YİKOB'lar tarafından yapıldığını ifade etmektedir. Örnek vermek gerekirse; METİP kapsamında mevsimlik fındık işçilerinin aileleriyle konaklayacakları geçici alanlardaki barınma, eğitim, sağlık, altyapı vb. gibi ihtiyaçların karşılanmasına yönelik inşa, bakım-onarım ve iyileştirme faaliyetlerinin Ordu YİKOB tarafından yerine getirildiğini belirtmek gerekir (Ordu Valiliği, 2018). Ordu YİKOB'un bu tür faaliyetleri METİP kapsamında ilgili Bakanlıktan gelecek ödeneklerle yürütebileceği gibi, kendi öz gelirlerinden de bu tür giderleri karşılayabileceğini vurgulamak gerekir.

YİKOB'ların; kamu kurum ve kuruluşları, yerel birimler, özel örgütler, STK'lar, diğer çeşitli örgütler ve vatandaşlar ile işbirliği yaparak çeşitli yatırım ve hizmetlerin hayata geçirilmesinde üstlenici ve paydaş olarak aktif rol oynadıklarını ifade etmek gerekir. Örneğin; belediyelerle ortak projeler kapsamında hayata geçirilen yatırım projelerinde YİKOB'ların paydaş olması veya STK'larla işbirliği içinde bir hizmetin veya yatırım YİKOB'larca hayata geçirilmesi ya da hayırsever vatandaşların yapacağı bağışlar karşılığında YİKOB'ların okul, kreş, yurt, hastane, cami, taziye evi, köy evi vb. gibi yatırımları üstlenerek inşa etmesi söz konusudur. Diğer taraftan, yerel yönetimlere, kamu kurum ve kuruluşlarına, özel sektör kuruluşlarına, STK'lara, diğer çeşitli örgütler ile vatandaşlara merkezi idare tarafından çeşitli nedenlerle yapılmak istenen destek ve yardımların YİKOB'lar üzerinden ödendiğini, YİKOB'ların bu ödemelerde aracı olarak faaliyet gösterebildiklerini belirtmek gerekir

²⁶Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı şeklinde iki bakanlığa ayrılmıştır.

Bakanlıklar ve diğer merkezi idare örgütleri, çeşitli projelerin belediyeler eliyle hayata geçirilmesi için gerekli ödenekleri YİKOB'lara aktarmakta ve bu ödenekler YİKOB'lar tarafından belediyelere kullanılmaktadır. Örneğin; “turizm amaçlı çevre düzenlemesi veya altyapı uygulamalarına yönelik valilik ve belediyeler arasında yapılan protokoller çerçevesinde belediye projelerine aktarılacak üzere YİKOB'a” (Sayıştay, 2018h: 26-27) Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından ödenek gönderilmesi söz konusu olmaktadır. Diğer taraftan, YİKOB'lar; mahalli idarelere desteklerde bulunmakla birlikte; çiftçilere, STK'lara, amatör spor kulüplerine vb. gibi kamu ve sivil oluşumlara da nakdi ve aynı desteklerde bulunabilmektedirler. Örnek olarak; Aydın YİKOB tarafından amatör spor kulüplerine 211 bin TL'lik malzeme yardımı, çiftçilere 28 bin adet fidan yardımı, cami derneğine ise bir miktar para yardımı yapıldığı anlaşılmaktadır (Aydın YİKOB, 2020).

Bazı özel idarelerin iştirak ettiği mal ve hizmet üreten kuruluşlara ait sermaye payları, il özel idarelerinin kapanması sonrası ilgili YİKOB'lara devredilmiştir. YİKOB'lar, kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe sahibi olduktan sonra, söz konusu sermaye payları YİKOB bütçe ve bilançolarında izlenmeye başlanmıştır. Yani YİKOB'ların, serbest piyasada yer alan bazı ticari kuruluşlarda iştiraklerinin mevcut olduğu, dolayısıyla da ticari nitelikli faaliyetlerde bulunmalarının mümkün olduğu anlaşılmaktadır. İştiraki bulunan sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararların, YİKOB bütçelerinde gelir ve gider olarak yer aldığını belirtmek gerekir. Örneğin; Sayıştay Denetim Raporu'nda (Sayıştay, 2018g: 17-18), İzmir YİKOB'un i) Balçova Termal Tur. Otel. A.Ş.'de %99,70, ii) Dikili Jeotermal Tur. A.Ş.'de %1,21, iii) İzmir Jeotermal En. A.Ş.'de %0,03, iv) Vaktaş Okul Don. Bas. Yay. Tic. A.Ş.'de ise %10 oranında hisseye sahip olduğu tespit edilmiştir.

YİKOB'ların taşınır ve taşınmaz mal satış ve kiralamasından elde ettikleri satış ve kira gelirleri söz konusu olabilmektedir. Örneğin, mülkiyeti YİKOB'da bulunan jeotermal su kuyularının özel sektöre kiralanmasından, yine mülkiyeti YİKOB'a ait iş hanlarındaki dükkânların kiralanmasından gelir elde edilmesi söz konusudur. Diğer taraftan, YİKOB aracılığıyla gerçekleştirecek olan yatırımların inşa alanlarının kamulaştırılmasına ihtiyaç duyulduğunda gerekli kamulaştırma işlemleri YİKOB tarafından gerçekleştirilmektedir. Kamulaştırma giderleri, yatırımın asıl sahibi olan bakanlık ya da merkezi idare örgütü tarafından karşılanmaktadır. Uygulamada; yatırımların kamulaştırılmasında kullanılmak üzere, bakanlıklar veya diğer merkezi idare örgütleri tarafından YİKOB'lara gönderilen

kamulaştırma ödenekleri, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu gereğince yapılan işlemler neticesinde, YİKOB'larca ilgili hak sahiplerine ödenmektedir.

YİKOB'un faaliyet ve işleyiş yapısı, merkezi idare yatırımlarının aracılığını yapmak üzerine kurulmuş olmakla birlikte -klasik merkezi yönetim anlayışını aşan bir şekilde- koordinasyon sağlamaya yönelik işlevleri de içinde barındırmaktadır. Taşradaki merkezi yatırım ve hizmetlerin il içinde koordine edilmesi ve izlenmesi, merkezi yatırımcı kamu idarelerine ve kuruluşlarına bağlı taşra teşkilatlarının ilde koordine edilmesi ve merkezle taşra idaresi arasındaki koordinasyonu sağlamak amacıyla kurulan YİKOB'un, tüm bu koordinasyon faaliyetlerinin sağlanmasına yönelik olarak, merkezi nitelikli bir işleyiş ve faaliyet yapısıyla tasarlandığı görülmektedir. Merkezi yatırımların koordine edilmesi ve izlenmesi, YİKOB çatısı altındaki uzman ve teknik personeller eliyle yürütülmektedir. Merkezi yatırımcı kamu idare ve kuruluşlarının taşra teşkilatlarının koordinasyonu ise, YİKOB denetimi ve rehberliğiyle yerine getirilmektedir. YİKOB eliyle gerçekleştirilen denetim faaliyetlerine ait raporlar, Cumhurbaşkanlığına ve İçişleri Bakanlığına -yani merkezi idareye- iletilmektedir. Böylece merkezi idare ile taşra arasında yerel yatırımlar açısından koordinasyonun sağlanması hedeflenmektedir. Ancak, YİKOB'lar arasında ya da YİKOB'larla mahalli idareler arasında veya YİKOB'larla özel teşebbüsler arasında koordinasyonu sağlayabilecek bir faaliyet ve işleyiş yapısının, YİKOB'lar için henüz öngörülmediğini belirtmek gerekir. Buna karşın, YİKOB'larla mahalli idareler arasında işbirliği ve koordinasyonun sağlanmasına yarayacak istisnai durumların varlığının söz konusu olduğunu vurgulamak gerekir.

Kendilerine verilen görev, yetki ve sorumluluklar kapsamında, teşkilatlarına bağlı birim ve personelleri eliyle, merkezi hiyerarşik düzene tabi bir işleyiş yapısıyla faaliyetlerini icra eden YİKOB'lar, bu faaliyetlerinin icrasında yerel katılımı öngören bir denetim ve gözetim mekanizmasına sahip değildir. Diğer bir ifadeyle, YİKOB'ların, karar alma mekanizmalarında katılıma ve temsile olanak sağlanmamakla birlikte, faaliyetlerini ve işleyişini denetleyecek yerel katılıma ve temsile olanak sağlayan bir meclis, kurul veya komisyon da bulunmamaktadır. Bu durum, YİKOB'ların halka yakın makamlar olarak kamu sorumluluklarını yerine getirmelerine karşın, yerindenlik ilkesinin; yerel özerklik, yerel demokrasi, katılım, temsil gibi tamamlayıcı unsurlarını karşılamadıklarını açıkça ortaya koymaktadır.

Faaliyet yapısı ve işleyişi hiyerarşik denetimi gerekli kıldığı için, YİKOB'ların; İçişleri Bakanlığının, valilerin ve YİKOB başkanlarının hiyerarşik denetimi altında olduklarını vurgulamak gerekir. YİKOB'un faaliyetleri ve işleyişi; belirlenen iç denetçiler eliyle, YİKOB başkanınca hazırlanan ve vali tarafından uygun görülen iç denetim programına göre iç denetime tabi tutulmaktadır. Fakat yapılacak iç denetimin, 5018 sayılı Kanun'da öngörülen iç denetim düzenlemelerine uygun olma zorunluluğu bulunmamaktadır. Zira YİKOB, faaliyet ve işleyiş yapısında 5018 sayılı Kanun kapsamı dışında tutulmuş olan bir örgüttür. Diğer taraftan, YİKOB'un harcama öncesi iş, işlem ve faaliyetleri -İçişleri Bakanı onayıyla- Mülkiye Teftiş Kurulunca denetime tabi tutulurken, harcama sonrası faaliyetleri Sayıştay tarafından denetime tabi tutulmaktadır. Bu bağlamda, yerel katılımı ve temsili içeren denetim mekanizmaları bulunmamasına karşın, YİKOB'un faaliyet ve işleyişini denetim altında tutan bazı mekanizmalarının olduğuna dikkat çekmek gerekir.

1.4.2 YİKOB'un Ölçeği ve Fiziki Kaynakları

İl özel idaresinin "il bütünlüğünde ve kamu tüzel kişiliğinde" yönetim sağlayan bir idare (Kavruk, 2013: 233) olduğu dikkate alındığında, il özel idaresinin bulunmadığı yerlerde, "il bütünlüğünde ve kamu tüzel kişiliğinde" yönetim sağlayan bir idare fonksiyonunun YİKOB tarafından il idaresine sağladığını ifade etmek gerekir. Bu durum, aynı zamanda YİKOB'a kamu tüzel kişiliği verilmesinin temel gerekliliğini oluşturmaktadır. Zira özel idarelerin büyükşehir belediyesi bulunan illerde kapanması sonrasında, bu fonksiyonu o illerin idaresine sağlayabilecek nitelikte yeni bir örgüt yapısına ihtiyaç duyulmuştur. Kavruk (2013: 230-231); il mülki sınırlarına genişleyen büyükşehir yönetim yapısının bölgesel ölçekte hizmet vermeye başladığını, bölgesel ölçekte hizmet verebilmek için de yerel olmayan yeni örgüt yapılarına ihtiyaç duyulduğunu, YİKOB'ların ise böyle bir ihtiyacın ürünü olarak bölgesel ölçekte hizmet vermeye başladıklarını ifade etmektedir. İllerin birer bölge olarak tanımlandığına dikkat çeken Kavruk (2013: 231), fiziki alanı esas alan bir ölçek olarak il mülki sınırları ölçeğinin bölge olduğunu belirtmektedir. Bu bağlamda YİKOB'u; fiziki alanı esas alan, bölgesel bir ölçekte yapılandırılmış ve çeşitli kamu hizmetleri sunan bir taşra kuruluşu olarak ifade etmek mümkündür. Fakat bölge esasına göre kurulu YİKOB'ların, tüm illeri kapsayacak şekilde teşkilatlandırılmadığını, kısacası, düzenli taşra yapılanmaları olmadıklarını vurgulamak çizmek gerekir.

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK, 2019) 2018 yılı verilerine göre, Türkiye nüfusunun % 77,4'ü büyükşehirlerde ikamet etmektedir. Dolayısıyla, YİKOB'ların ülke nüfusunun 4'te 3'ünden fazla bir nüfusa kamu hizmeti verdikleri anlaşılmaktadır. Diğer taraftan, büyükşehirler yüz ölçümleri toplamının 399.270 km², Türkiye yüz ölçümünün 780.043 km² (Harita Genel Müdürlüğü, 2014) olduğu dikkate alındığında, YİKOB'ların Türkiye yüz ölçümünün yarısından büyük bir hizmet alanı genişliğine sahip oldukları sonucu ortaya çıkmakta, yani YİKOB'ların Türkiye yüz ölçümünün %51,2'sine kamu hizmeti götürmekten sorumlu olan taşra örgütleri oldukları anlaşılmaktadır.

YİKOB'ların hizmet verdikleri alan ve nüfus büyüklüklerinin il bazında dağılımına incelendiğinde; en büyük alana hizmet veren YİKOB'un 40.838 km² ile Konya YİKOB olduğu, en yüksek sayıda nüfusa hizmet YİKOB'un ise 15.067.724 nüfusla İstanbul YİKOB olduğu görülmektedir. Nüfusun en yoğun olduğu alanda hizmet veren YİKOB, km² başına 2.759 kişiyle İstanbul YİKOB'dur. Nüfusun en düşük yoğunlukta olduğu alanda hizmet veren YİKOB, km² başına 30 kişiyle Erzurum YİKOB'dur. Türkiye'nin nüfus yoğunluğunun km² başına 105 kişi, 30 büyükşehir genel nüfus yoğunluğunun ise km² başına 159 kişi olduğu dikkate alındığında, büyükşehir genel nüfus yoğunluğunun, diğer illerdekine nazaran daha yüksek olduğunu ifade etmek mümkündür. Sonuç olarak, sadece 30 ilde hizmet vermelerine karşın; hizmet verdikleri alanların büyüklükleri, bu alanlarda ikamet eden nüfusun fazlalığı ve yoğunluğu dikkate alındığında, YİKOB'ların nüfus ve alan açısından büyük bir ölçekte hizmet sunduklarını ifade etmek mümkündür.

Tablo 2. 2017-2019²⁷ Yılları YİKOB Bütçe Gerçekleşmeleri (Milyon TL)

	2017	2018	2019	Toplam
Bütçe Giderleri	5.224,0	9.932,1	5.674,4	20.830,6
Bütçe Gelirleri	5.826,1	10.071,4	5.580,5	21.478,1
Bütçe Dengesi²⁸	602,1	139,3	-93,8	647,6
Gelirlerin Giderleri Karşılama Oranı	%111,52	%101,40	%98,34	%103,10

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri dikkate alınarak hazırlanmıştır (bkz. MGM, 2020).

Tablo 2'de; YİKOB'ların bütçe ölçeği gösterilmektedir. Buna göre, üç yılda; yaklaşık 20,8 milyar TL harcadıkları ve 21,4 milyar TL gelir elde ettikleri anlaşılmaktadır. Tablo 2'de görüldüğü üzere, YİKOB'lar, tüzel kişilik ve özel bütçe imkânıyla girdikleri 2017

²⁷ Ocak-Eylül 2019 dönemi gerçekleşen rakamlarıdır. Bundan sonraki tablolarda, karşılaştırmalarda ve metin içindeki açıklamalarda 2019 yılı YİKOB bütçe verilerine yapılan atıflarda; Ocak-Eylül 2019 dönemi verileri kastedilmektedir. ²⁸ Bütçe Dengesi: İlgili idarelerce "nakden veya mahsuben ödenen bütçe giderleri ile tahsil edilen bütçe gelirleri tutarları arasındaki farkı," (MGM, 2019: 5) ifade etmektedir.

yılında yaklaşık 5,2 milyar TL harcama yapmışlardır. 2018’de ise bu rakam 9,9 milyar TL’ye çıkmıştır. Dolayısıyla, YİKOB harcamalarının 2017’ye nazaran 2018’de %90 oranında arttığı anlaşılmaktadır. Diğer taraftan, Soylu’nun (2019a) belirttiği gibi; yedi ilin YİKOB harcamalarında 2018’de bir önceki yıla göre %100’ün üzerinde bir artış yaşandığı, aynı yıl Ankara YİKOB harcamalarında %333’lük bir artış yaşandığı, 2018 yılında sadece Ankara YİKOB’un yaptığı harcamaların aynı yılda YİKOB’ların yaptığı toplam harcamaların 4’te 1’ini aştığı anlaşılmaktadır. Ankara YİKOB harcamalarında yaşanan söz konusu aşırı artışın, YİKOB harcamalarının il bazında dengesiz dağılımına kanıt niteliği taşıdığını vurgulamak gerekir. Ayrıca, YİKOB’ların elde ettikleri gelirlerin tamamına yakınının merkezden aktarılan yardım ve paylardan oluşması ve YİKOB’lar aracılığıyla gerçekleştirilen yatırımların kararlarının merkezden alınması; YİKOB gelir ve giderlerin il bazında dengesiz dağılımına yol açmaktadır.

YİKOB giderleri merkezi yönetim bütçesinin faiz hariç giderleriyle karşılaştırıldığında; YİKOB harcamaları, 2017 yılında merkezi yönetim bütçesinin faiz hariç giderleri içinde binde 8,37’lik bir paya sahipken, 2018 yılında bu payın binde 13’e ulaştığını belirtmek gerekir. Dolayısıyla, YİKOB harcama ölçeğinin, merkezi yönetim bütçesinin faiz hariç giderleri içindeki büyüklüğünün, 2018 yılında bir önceki yıla nazaran %55,3 oranında arttığı anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, YİKOB’ların bütçe ölçeğinde yıllara göre keskin değişimlerin yaşandığını ifade etmek mümkündür. YİKOB bütçe ölçeğinde yaşanan söz konusu keskin değişimlerin, merkezi idarenin büyükşehirlerdeki yatırım planlamalarıyla doğrudan ilişkili olduğunu vurgulamak gerekir. Nitekim 2018 yılında YİKOB’un bütçe ölçeğinde yaşanan büyümeye, merkezi idarenin YİKOB’lar aracılığıyla gerçekleştirdiği yatırımlardaki aşırı artışın neden olduğu görülmektedir.

YİKOB’lara ait norm kadroların bulunmadığını, 6360 Sayılı Kanun’la İçişleri Bakanlığı taşra teşkilatında (valiliklerde) YİKOB’lar için ihdas edilen kadroları kullandıklarını, bu doğrultuda, YİKOB personellerinin İçişleri Bakanlığı taşra teşkilatı personeli kapsamına girdiklerini, dolayısıyla da kamu sektörü istihdam sayısına dâhil olduklarını ifade etmek gerekir. Tablo 3’te YİKOB’lar için valiliklerde ihdas edilen norm kadrolar ile kadroların dolulukları ve İçişleri Bakanlığı taşra teşkilatı norm kadroları ile kadroların dolulukları görülmektedir. Tablo 4’te ise; YİKOB norm kadrolarının ve dolu kadrolarının, İçişleri Bakanlığı taşra teşkilatı norm kadroları ile dolu kadrolarının içinde sahip olduğu paylar

gösterilmektedir. Bu bağlamda, Tablo 3 ve Tablo 4, YİKOB'ların insan kaynağı ölçeği açısından yol gösterici bir nitelik taşımaktadırlar.

Tablo 3. YİKOB'lara ve İçişleri Bakanlığı Taşra Teşkilatlarına ait Norm Kadro ve Dolu Kadro²⁹ Verileri³⁰

	YİKOB			İçişleri Bakanlığı Taşra Teşkilatı		
	Toplam Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı	Doluluk Oranı	Toplam Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı	Doluluk Oranı
Toplam	2.346	1.595	%67,9	37.861	22.455	%59,3

Kaynak: YİKOB Projesi (2019b), Kuran (2015) ve İçişleri Bakanlığı (2020) verilerinden yararlanılmıştır.

Tablo 3 ve Tablo 4'ü birlikte değerlendirmeden önce; İçişleri Bakanlığı taşra teşkilatı kadrolarının, 81 ilde valilikler ve kaymakamlıklar bünyesinde yer alan İçişleri Bakanlığı birimlerine ait kadrolar olduğunu, YİKOB norm kadrolarının ise, büyükşehir belediyesi bulunan 30 ilin valiliklerinde -bu illerde kurulu olan YİKOB'lara tahsis edilmek üzere ihdas edilmiş kadrolar olduğunu belirtmek gerekir. Tablolara bakıldığında; YİKOB için ihdas edilen norm kadroların, Bakanlık taşra teşkilatı için ihdas edilen norm kadroların %6,2'si oranında, YİKOB dolu kadrolarının ise Bakanlık taşra teşkilatı dolu kadroların %7,1'i oranında olduğu görülmektedir.

Tablo 4. YİKOB Norm Kadroları ile Dolu Kadrolarının, İçişleri Bakanlığı Taşra Teşkilatı Norm Kadroları ile Dolu Kadrolarının İçindeki Payları³¹

	Toplam Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
YİKOB	2.346	1.595
İçişleri Bakanlığı Taşra Teşkilatı	37.861	22.455
Oran*	%6,2	%7,1

* YİKOB verilerinin İçişleri Bakanlığı verilerine olan oranını ifade etmektedir.

Kaynak: YİKOB Projesi (2019b), Kuran (2015) ve İçişleri Bakanlığı (2020) verilerinden yararlanılmıştır.

2019 yılı itibarıyla YİKOB'larda; 1.595 valilik kadrolu, 1.036 geçici, 948 işçi, toplamda ise 3.579 personel istihdamı sağlanmaktadır, fakat 112 Acil Çağrı Merkezlerinde çalışan personellerin, sayıya dâhil olmadıklarını belirtmek gerekir (YİKOB Projesi, 2019b: 8). YİKOB'lar personel sayılarının da dâhil edildiği, kamu sektörü istihdam sayısının 2019 Mart ayı itibarıyla 4,5 milyonu aştığını vurgulamak gerekir (SBB, 2020). Bu kapsamda,

²⁹ İçişleri Bakanlığı taşra teşkilatı norm kadro ve kadro doluluk sayıları 2019 yılına ait verilerdir. YİKOB dolu kadro sayısı, aynı şekilde 2019 yılına aittir. YİKOB norm kadro sayısı ise, 2012 yılında 6360 sayılı Kanun'la YİKOB'lar için valiliklerde ihdas edilen norm kadro sayıdır.

³⁰ Hizmet satın alma yoluyla çalışanlar ile şirket personelleri ve işçiler söz konusu verilere dâhil değildir. Ayrıca, 112 Acil Çağrı Merkezi personelleri, geçici görevle istihdam edilen personeller ve sürekli işçiler, YİKOB norm kadro ve dolu kadro verilerine dâhil değildir.

³¹ Bu dipnottan önceki son iki dipnota bakınız.

Tablo 5’te; YİKOB’un insan kaynağı ölçeğinin büyüklüğü ve bu büyüklüğünün kamu sektörü istihdam sayısı içindeki payı gösterilmektedir. Tablo 5 incelendiğinde, 2019 yılı itibarıyla; valilik kadrolu, geçici görevli ve işçi statüsünde çalışan personeller dâhil, 112 Acil Çağrı Merkezlerinde istihdam edilen personeller hariç olmak üzere, YİKOB’larda toplam 3.579 adet personelin istihdam edildiği, bu sayının kamu sektörü istihdam sayısı içinde %0,08 gibi küçük bir paya tekabül ettiği, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının kadrolarında olup geçici görevlendirmeye YİKOB’larda çalıştırılan 1.036 adet personel bu hesaplamanın dışında tutulduğunda ise, bu payın %0,05’e düştüğü anlaşılmaktadır.

Tablo 5. 2019 Yılı YİKOB’un İnsan Kaynağı Ölçeği ve Kamu Sektörü İstihdam Sayısı İçindeki Payı

YİKOB İstihdam Sayısı³²	3.579	YİKOB Personel İstihdam Sayısının Kamu Sektörü İstihdam Sayısındaki Payı	%0,08
Kamu Sektörü İstihdam Sayısı³³	4.517.082		

Kaynak: YİKOB Projesi (2019b) ve SBB (2020) verilerinden yararlanılmıştır.

YİKOB’u fiziki kaynak ölçeği bakımın ele almak gerekirse, YİKOB’ların mülkiyetinde; vali konakları, vali yardımcısı-kaymakam-memur lojmanları, iş hanları, sosyal tesisler, YİKOB’a ve İçişleri Bakanlığı bünyesindeki diğer birimlere ait hizmet binaları, arsalar, tarlalar, hamamlar, su kuyuları vb. gibi taşınmazların (Sayıştay, 2018a) bulunduğunu, fakat söz konusu fiziki kaynakların büyük bir bölümünün il idaresinin çeşitli hizmetleri için tahsisli olduğunu, dolayısıyla YİKOB’ların bu türden fiziki kaynakların asıl sahibi olmadıklarını belirtmek gerekir. Diğer taraftan, YİKOB’ların mülkiyetinde; genel olarak pikap ve binek tarzı taşıtların bulunduğunu, bu tür araçların görev ve sorumlulukların yürütümün için kullanılan hizmet araçları olduklarını ifade etmek gerekir. YİKOB’ların kepçe, kamyon vb. gibi iş makinelerine ise nadiren sahip olduklarını vurgulamak gerekir. Oldukça önemli sayıda yatırım ve hizmet projesinin hayata geçmesini sağlayan YİKOB’ların, yok denecek kadar az miktarda iş makinesine sahip olmalarının nedeni; yatırım ve hizmet projelerinin YİKOB’un insan ve fiziki kaynakları kullanılarak hayata geçirilmemesidir. YİKOB’lar tarafından veya YİKOB’lar aracılığıyla gerçekleştirilmesi planlanan yatırım ve hizmet projelerinin, özel sektöre ihale edilerek hayata geçirilmesi sağlanmaktadır. Dolayısıyla, söz konusu yatırım ve hizmetlerin inşası/ıcrası için gerekli olan fiziki kaynaklara YİKOB’ların bizzat sahip olmasına gerek bulunmamaktadır.

³² Hizmet satın alma yoluyla YİKOB’larda çalıştırılan personeller bu sayıya dâhil değildir.

³³ Mart 2019 itibarıyla kamu sektöründe kadrolu, sözleşmeli, işçi ve diğer statülerde istihdam edilen kamu personelini kapsama almaktadır. Bu sayıya, mahalli idare personelleri de dâhildir. Daha detaylı bilgi için bkz. SBB, 2020.

Son olarak; YİKOB'u teknoloji altyapısı bakımından ele almakta fayda görülmektedir. Fakat bu yapılırken, faaliyetlerin yürütülmesi için kullanılan bilgisayar, yazıcı, tarayıcı vb. gibi donanımsal teknolojik altyapıdan ziyade, YİKOB'lar tarafından kullanılan bilgi teknolojisi altyapısı üzerinde durulmaktadır. Diğer bir ifadeyle, daha ziyade, YİKOB'lar tarafından kullanılan yazılımsal teknolojik altyapı üzerinde durulmaktadır. YİKOB'ların donanımsal teknoloji kaynakları ölçeğinin zayıf veya güçlü görünümü olduğunu tespit etmemekle birlikte; YİKOB'ların faaliyetlerini yürütmek için yeterli düzeyde teknolojik donanıma sahip olduklarını, diğer bir ifadeyle, YİKOB'ların faaliyetlerini yürütmek için ihtiyaç duydukları teknolojik donanımların tedariki noktasında bir sorun yaşanmadığını ifade etmek mümkündür. Fakat aynı şeyi, YİKOB'ların yazılımsal teknolojik altyapıları bakımından dile getirmek pek mümkün değildir. YİKOB'ların, bilgi teknolojisi altyapısı konusunda sorunlar yaşadıklarını, dolayısıyla yazılımsal teknoloji kaynakları ölçeğinin zayıf olduğunu, diğer bir anlatımla, YİKOB'ların bilgi teknolojisi altyapılarının yeterli düzeyde olmadığını vurgulamak gerekir. Nitekim ilerleyen başlıklarda daha ayrıntılı ele alınacağı üzere, YİKOB Projesi (bkz. 2019a; 2019b; 2019c) kapsamındaki çalışmalarda, Sayıştay'ın (bkz. 2018a; 2018f; 2018g; 2018h; 2019a) yaptığı denetimlerde ve bazı alan araştırmalarında (bkz. Kalender, 2018; Doğan, 2019); YİKOB'ların kullandıkları bilgi teknolojisi altyapılarının yetersiz olduğuna ve YİKOB'lar için yeni yazılımsal teknoloji kaynaklarının geliştirilmesi gerektiğine ilişkin birçok tespit yapıldığı, hatta denetlenen YİKOB'lar tarafından Sayıştay'a gönderilen savunmalarda, YİKOB'un bilgi teknolojisi altyapısının yetersiz olduğunun kabul edildiği görülmektedir. YİKOB'a bilgi teknolojisi altyapısını İçişleri Bakanlığı sağlanmaktadır. Bakanlık (BİDB, 2018: 38-69) çalışmaları neticesinde 2017'den itibaren YİKOB'ların bütçe, muhasebe, harcama, ruhsat, taşınmaz mal, muhtar maaşı vb. işlemleri *e-İçişleri* sistemi üzerinden yürütülmektedir. Ayrıca, YİKOB'ların siber saldırılara karşı ağ güvenliği için Bakanlık kapalı ağ sistemine dâhil edildikleri anlaşılmaktadır. YİKOB'lara ait internet bağlantılarının standardizasyonu ile ilgili çalışmaların da Bakanlık tarafınca yapıldığını, İnternet Sayfaları Yönetimi (İSAY) Projesi (İçişleri Bakanlığı, 2021) kapsamında, YİKOB'ların internet sitesi ihtiyaçlarının da Bakanlık BİDB tarafından karşılandığını belirtmek gerekir. Buna rağmen, YİKOB internet sitelerinin bütüncül bir yapıda ve güncel olmadıklarını vurgulamak gerekir.

2. BÖLÜM: YİKOB’UN KURULUŞ SÜRECİ VE HUKUKİ ALTYAPISI

İçişleri, Maliye ve Kalkınma Bakanlıklarınca arka plan çalışması yapılan “Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı”,³⁴ 3 Ekim 2012 tarihinde Bakanlar Kurulunca karara bağlanmış ve 8 Ekim 2012 tarihinde Başbakanca TBMM Başkanlığına sunulmuştur. Kanun Tasarısı aynı tarihte TBMM Başkanlığınca esas komisyon olarak TBMM İçişleri tali komisyon olarak TBMM Plan ve Bütçe Komisyonuna gönderilmiş, Plan ve Bütçe Komisyonunun yoğunluk sebebiyle gündeme almadığı Tasarı, 10 Ekim 2012 tarihinden itibaren İçişleri Komisyonunda görüşülmeye başlanmıştır. İçişleri Komisyonu 10 Ekim 2012 tarihli toplantısında Alt Komisyon kurulması kararlaştırılmıştır. Alt Komisyon 11-12 Ekim 2012 tarihlerinde Tasarı görüşmelerini tamamlayarak 13 Ekim 2012 tarihinde raporunu İçişleri Komisyonuna sunmuştur. Alt Komisyon görüşmelerinde iktidar partisi mensubu komisyon üyelerince verilen 27 önergeyle Tasarı metni değiştirilerek kabul edilmiştir. Ayrıca, Alt Komisyonda Tasarı’nın adı, “On Üç³⁵ İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması ve Yirmi Üç³⁶ İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” olarak değiştirilmiştir. İçişleri Komisyonunda, Alt Komisyonda kabul edilmiş olan Tasarı metni üzerinde 14 Ekim 2012 tarihinde görüşmelere başlamış ve 21 Ekim 2012 tarihine kadar görüşmelere devam edilmiştir. İçişleri Komisyonu görüşmelerinde, iktidar partisi mensubu komisyon üyelerinin verdiği çeşitli önergelerle Tasarı metni değiştirilerek kabul edilmiştir.

³⁴ Atıfları kolaylaştırmak için, buradan itibaren “Kanun Tasarısı” veya “Tasarı” olarak anılacaktır.

³⁵ 750 bin nüfus kriterini karşılamadığı için Ordu ili Tasarı’da yer almamış, dolayısıyla “On Üç” Yeni büyükşehir belediye olarak kanunlaşmıştır. Ancak, nüfus kriterini karşıladıktan sonra 2013 yılında 6747 sayılı Kanun’la Ordu ilinin 6360 sayılı Kanun kapsamına alınmasıyla, bu sayı “On Dört” olarak yeniden düzenlenmiştir.

³⁶ Tasarı’da “Yirmi Üç” olmasına rağmen, TBMM görüşmelerinde yapılan değişikliklerle yeni kurulacak ilçe sayısı “Yirmi Altı” olarak kararlaştırılıp kanunlaşmıştır. 2013 yılında 6747 sayılı Kanun’la Ordu iline bağlı yeni bir ilçe kurulup 6360 sayılı Kanun kapsamına alınmasıyla, bu sayı “Yirmi Yedi” olarak yeniden düzenlenmiştir.

İçişleri Komisyonunda kabul edilen Tasarı'ya ilişkin 338 sıra sayılı İçişleri Komisyon Raporu, 31 Ekim 2012 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulmuş, Tasarı metni üzerinde 6 Kasım 2012 tarihinde TBMM Genel Kurulunda görüşmelere başlanmış ve görüşmeler 12 Kasım 2012 tarihinde tamamlanmıştır. İçişleri Komisyonundan gelen Tasarı metni, Genel Kurul görüşmeleri esnasında iktidar partisi grubu ve hükümet tarafından verilen önergelerle değiştirilerek 12 Kasım 2012'de bütünüyle kabul görmüş ve 6360 kanun numarasıyla "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" adı ile yasalaşmıştır. TBMM Başkanlığınca 23 Kasım 2012 tarihinde Cumhurbaşkanlığına gönderilen 6360 sayılı Kanun, Cumhurbaşkanının onayı sonrası 6 Aralık 2012 tarihinde RG'de yayımlanarak -yürürlük maddeleri doğrultusunda- uygulamaya girmiştir.

6360 sayılı Kanun; İçişleri Alt Komisyonunda, İçişleri Komisyonunda ve TBMM Genel Kurulunda görüşüldüğü süreçte çokça tartışılmış ve muhalefet partileri mensuplarının sert itirazlarına maruz kalmıştır. Yapılan istişareler neticesinde veya muhalefetin yoğun itirazları üzerine ya da iktidar partisinin kendiliğinden gerek görmesi neticesinde verilen önergelerle, Kanun Tasarısı'nda birçok değişiklik yapılmıştır. En kapsamlı değişiklikler ise YİKOB yapısı üzerinde yapılmıştır. Kanun Tasarısı'nın ilk metninde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi (YİKİM) adında, kamu tüze kişiliği ve özel bütçesi olan bir kurum kurulacağına dair düzenlemeler bulunmasına rağmen, Alt Komisyonunda yapılan değişiklikler sonucu; kamu tüzel kişiliği ve özel bütçesi bulunmayan, valiye bağlı bir başkanlık statüsünde, YİKOB adında bir kurum kurulması düzenlenmiş ve söz konusu YİKOB düzenlemesi TBMM Genel Kurulunda kabul görerek yasal statü kazanmıştır.

6360 sayılı Kanun, gerek yerel yönetimleri gerekse merkezi idareyi ilgilendiren birçok değişimi beraberinde getirmiştir. Seçimlerle ilgili kanundan vergilerle ilgili kanunlara, madenlerle ilgili kanundan belediye gelirleriyle ilgili kanuna kadar birçok düzenlemede değişiklik yapan 6360 sayılı Kanun -çalışmanın odaklandığı konular açısından- daha çok merkezi idareyi, yerel idareleri ve YİKOB'ları ilgilendiren yönleriyle bölüm altında ele alınıp derinlemesine incelenmektedir. Bu bağlamda, 6360 sayılı Kanun'la kuruluş süreci başlayan YİKOB'un hukuki statüsünün süregelen zaman içinde ne tür değişimler geçirdiği ve mevcut hukuki statünün şuan nasıl olduğu detaylı olarak açıklanmaktadır. Bu kapsamda; i) 6360 sayılı Kanun gibi bir düzenlemeye neden ihtiyaç duyulduğu

Tasarı'nın gerekçeleri bağlamında ele alınmakta, ii) TBMM görüşmelerinde Tasarı'ya yapılan eleştirileri ve savunuların neler olduğu ayrıntılı olarak irdelenmekte ve bu kapsamda Tasarı üzerinde usule ilişkin yapılan tartışmalara derine inilmeden değinilmekte, iii) TBMM görüşmelerinde yapılan değişiklikler sonrası Kanun Tasarısı ile 6360 sayılı Kanun düzenlemeleri arasında oluşan farklılıkların neler olduğu ortaya koyulmakta, iv) 6360 sayılı Kanun'un bazı hükümleri aleyhine açılan iptal davası sonucunda AYM tarafından verilen karar ayrıntılı olarak değerlendirilmekte, v) 6360 sayılı Kanun gereği, İçişleri Bakanlığınca yayımlanan yönetmelik incelenmekte, vi) 6360 sayılı Kanun sonrası YİKOB'un hukuki statüsünde ve yönetmeliğinde yaşanan değişimler açıklanmakta ve son olarak, vii) YİKOB'un günümüzdeki hukuki statüsü, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS) değişiklikleriyle ortaya koyulmaktadır.

2.1 YİKOB KURULUŞ KANUN TASARISI, GEREKÇESİ VE TASARI'YA YÖNELİK ELEŞTİRİLER

2.1.1 Kanun Tasarısı'nın Gerekçeleri

Kanun Tasarısı, genel gerekçeler ve madde gerekçeleri olmak üzere iki türlü gerekçeye dayandırılmaktadır. Bu bağlamda, ilk önce genel gerekçeler, daha sonrasında ise madde gerekçeleri, genel hatlarıyla açıklanmaktadır. 6360 sayılı Kanun'un genel gerekçesini; i) küreselleşmenin yol açtığı yönetimde reform ihtiyacının giderilerek artan ve değişen hizmet taleplerini karşılamak, ii) yönetimde etkinlik, etkililik, ekonomiklik, verimlilik, kalite, hesap verebilirlik, şeffaflık, vatandaş odaklılık, vatandaş memnuniyeti, yerellik, demokratiklik, katılım, adalet, bütüncüllük, koordinasyon, ölçek ekonomisi, optimal ölçek, yüksek yönetsel kapasite, güçlü idari ve mali yapı vb. değer, ilke ve konuların göz önüne alınarak yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi ihtiyacının karşılanmasını sağlamak, şeklinde kısaca açıklamak mümkündür (TBMM, 2012a). Kanun Tasarısı'nın madde gerekçelerini -madde sıralamasına tabi olmaksızın- genel hatlarıyla aşağıdaki gibi açıklamak mümkündür (TBMM, 2012a):

- Mevcut 16 büyükşehir ilaveten 13 büyükşehir belediyesi kurmak, büyükşehir belediye sınırını il sınırlarına, ilçe belediye sınırlarını ise ilçe sınırlarına eşdeğer kılmak, büyükşehirlerdeki il özel idarelerin, belde belediyelerinin, köylerin ve orman köylerinin tüzel kişiliklerini kaldırmak, büyükşehir dışındaki 52 ilde iki binin altında nüfusa sahip belde belediyelerinin tüzel kişiliklerine son vermek,
- Yeni 13 büyükşehirde ortaya çıkan ihtiyaç gereği; coğrafi ve ekonomik koşullar ile kamu hizmet gerekleri dikkate alınarak yeni ilçeler kurmak,
- Kapatılacak özel idarelerin sahip olduğu görev, yetki ve sorumlulukların hangi kurum ve kuruluşlarca yerine getirileceğini belirlemek,
- *“Merkezi idarenin taşrada yürüttüğü işlerle ilgili olarak; hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini arttırmak, kaynakların yerinde kullanımını sağlamak, hizmetteki aksamalara engel olmak, denetim alanındaki boşluğu doldurmak, rehberlik etmek, ayrıca afet ve acil yardım hizmetlerini yürütmek”* amacıyla büyükşehirde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi kurmak,
- Büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasında görev, yetki ve sorumluluk paylaşımını yeniden yapmak,
- Tüzel kişiliği kaldırılan orman köyleri ile köylülerin ve ayrıca diğer köylülerde yaşayan vatandaşların önceden beri sahip oldukları haklarının korunmasını ve tüzel kişiliği kaldırılan köylerde yaşayanlara belediyelerce uygulanan vergi ve harçlarda süreli muafiyetler, ücret tarifelerinde ise süreli tenzilatlar sağlamak,
- Özel idareler ile belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden verilen paylarla ve küçük ölçekli belediyelere aktarılan denkleştirme ödenekleriyle ilgili daha adil bir dağıtım sistemini uygulamaya koymak,
- Kapatılacak olan özel idare, belediye ve köylerin tasfiyesini sağlamak, buralarda çalışan personellerinin mağdur edilmemesi ve haklarının korunması için gerekli düzenlemeleri uygulamaya koymak,
- Bazı ihtiyaçları karşılamak için yerel yönetimleri ilgilendiren çeşitli kanunlarda ve diğer bazı kanunlarda yeni düzenlemeleri uygulamaya koymak.

2.1.2 TBMM Görüşmelerinde Tasarı'ya Yönelik Eleştiri ve Savunular

Tasarı üzerinde TBMM'de yapılan görüşmelerin içerikleri; İçişleri Alt Komisyonunun 11-12/10/2012 tarihli Toplantı Tutanaklarında (TBMM, 2012b), İçişleri Komisyonunun 10-14-15-16-17-18-19-20-21/10/2012 tarihli Toplantı Tutanaklarında (TBMM, 2012c), 338 sıra sayılı İçişleri Komisyon Raporu'nda (TBMM, 2012d) ve TBMM 24. Dönem 3. Yasama Yılı Genel Kurul 16., 17., 18., 19., 20. ve 21. Birleşim Tutanaklarında (TBMM, 2012e) yer almaktadır. Tasarı maddeleri ve maddelerle ilgili değişiklik önermeleri üzerinde günlerce süren Komisyon ve Genel Kurul görüşmelerinin içerikleri bini aşkın sayfaya ulaşan tutanaklara geçirilmiştir. Tasarı üzerinde yapılan görüşmelerin içerikleri incelendiğinde, iki boyutun varlığı görülmektedir. İlki, muhaliflerin Tasarı'yı eleştiren görüşleri, diğeri ise iktidar partisi mensuplarının ve hükümet temsilcilerinin Tasarı'yı savunan görüşleridir. Komisyon görüşmelerinde Tasarı'ya yönelik yapılan eleştiri ve savunuların çoğu Genel Kurul görüşmelerindeki eleştiri ve savunularla benzerlik teşkil etmektedir. Dolayısıyla, Genel Kurul ve Komisyon görüşmelerinde öne sürülen benzer eleştiri ve savunular bir arada değerlendirilmektedir. Tutanaklar ve Komisyon Raporları dikkate alındığında, eleştiri ve savunuların i) idari, ii) siyasi ve ideolojik, iii) hukuki, iv) ekonomik ve v) sosyal ve kültürel, öncülleri kapsamında ele alınmaları mümkündür. Tasarı'nın geneline yönelik olanlarla doğrudan YİKOB düzenlemelerine yönelik eleştiri ve savunuların ayrı tablolarla değerlendirilmesinde fayda görülmektedir. Bu bağlamda, TBMM üyelerinin, hükümet temsilcilerinin ve komisyon görüşmelerine katılan bazı bürokratlar ile çeşitli sivil toplum kuruluşu üyelerinin Tasarı'nın geneli aleyhindeki ve lehindeki görüşleri, öncüllere kategorize edilerek Tablo 6'da³⁷ karşılaştırmalı bir şekilde ele alınmaktadır.³⁸ Diğer taraftan, YİKM³⁹ ve YİKOB düzenlemelerine yönelik yapılan

³⁷ Tasarı'nın geneline yönelik eleştiri ve savunularla birlikte, çeşitli düzenlemelerine yönelik eleştiri ve savunular yer almaktadır. Dolayısıyla, YİKOB düzenlemeleriyle ilintili olan bazı eleştiri ve savunular da Tablo'da yer almaktadır.

³⁸ TBMM'de farklı siyasi kimliklere sahip muhaliflerin varlığı nedeniyle, Tasarı'nın benzer düzenlemelerine ilişkin yapılan eleştirilerde zaman zaman tezatlıklar olduğu görülmektedir. Farklı görüş ve düşünceleri dikkatlere sunmak ve değerlendirmek açısından, kendi içinde veya diğer muhaliflerin görüşleriyle tezatlıklar içerse de Tasarı'ya yönelik yapılan tüm eleştiriler aynı öncüller altında birleştirilerek açıklanmaktadır.

³⁹ Tasarı'nın ilk halinde kamu tüzel kişiliği ve özel bütçesi bulunan bir birimi olarak düzenlenen YİKM, İçişleri Alt Komisyonunda yapılan görüşmeler sırasında hükümetin verdiği değişiklik önermeleriyle, kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe imkânı bulunmayan valiyeye bağlı bir başkanlık olarak YİKOB adı altında yeniden düzenlenmiştir. Ancak, 2016 yılında 674 sayılı KHK'yla yapılan değişiklikler sonucu, YİKOB kamu tüzel kişiliği ve özel bütçesi olan bir kuruluşa dönüştürülmesi, YİKM'ye yönelik eleştiri ve savunularını anlamlı kılmaktadır. Dolayısıyla, YİKM'ye yönelik eleştiri ve savunulara da yer verilmektedir. Fakat TBMM görüşmeleri sırasında yapılan tüm eleştiri ve savunular tekrarlardan kaçınmak adına birleştirildiği için, eleştiri ve savunularda bazen YİKM'ye bazen de YİKOB'a atıf yapılmaktadır. YİKM'ye yönelik eleştirileri ve savunular Alt Komisyon görüşmelerinden aktarılırken, YİKOB'a yönelik eleştirileri ve savunular, İçişleri Komisyonu ve Genel Kurul görüşmelerinden aktarılmaktadır.

eleştiri ve savunuların çoğunlukla idari açıdan yapıldığı görülmektedir. Bu kapsamda, YİKOB düzenlemelerine yönelik eleştiri ve savunular ise, ayrı ayrı öncüllere kategorize edilmeden -genel hatlarıyla- Tablo 7’de açıklanmaktadır.

Tablo 6. Tasarı'nın Geneline Yönelik TBMM'de Öne Sürülen Eleştiri ve Savunular

Öncüller	Eleştiriler	Savunular
İdari	<p>-Merkezi idareyi ve il genel idaresini etkisizleştireceği, valileri ve kaymakamları devre dışı bırakacağı, merkezi otoriteyi zayıflatacağı, merkezi denetimi güçleştireceği, aşırı yerelleşmeye neden olacağı, büyükşehirleri aşırı güçlendireceği ve keyfi uygulamaları arttıracacağı,</p> <p>-Aşırı merkezileşme getireceği, yerel özerklik ve yerelleşmeye karşıt olacağı, vali ve kaymakamların yetkilerini arttıracacağı, büyükşehir belediyeleri üzerinde vesayeti güçlendireceği, halk iradesi üzerinde merkezi baskıyı arttıracacağı,</p> <p>-Yerelde merkezileşme getireceği, büyükşehir belediye başkanlarını meclis karşısında orantısız güçlendireceği, ilçe belediyelerinin büyükşehir karşısında zayıflamasına neden olacağı,</p> <p>-İkili bir yönetim oluşturarak hizmetlerinin dengeli dağılımını engelleyeceği, yerel hizmet sunumunda kaliteyi, etkinliği ve verimliliği düşüreceği.</p>	<p>+İl idaresi sistemine bir zarar vermediği, vali ve kaymakamların herhangi bir yetkilerini ellerinden almadığı, idari vesayet yetkisinin kullanımına herhangi bir engel teşkil etmediği,</p> <p>+Yerel yönetimlerin özerkliğini arttıracacağı, daha güçlü yerel yönetim getireceği, yerindenlik prensibinin daha etkin kullanımını sağlayacağı, merkezden yönetim sakıncalarını önleyeceği, yerinden yönetimi güçlendireceği, il genelinde bütüncül yönetim ve planlamayı sağlayacağı, yerel yönetimlerin idari kapasitelerini arttıracacağı, belediyeler için optimal ölçek büyüklüğü sağlayacağı, yerel hizmet planlama ve uygulamasında birlik sağlayacağı, karmaşık yönetimi ve bürokrasiyi azaltacağı,</p> <p>+Büyükşehirlerin; il sınırlarında hizmet vermesinin sakıncalı olmadığı, kırsala hizmet götürmeyeceği düşüncesinin yersiz olduğu, uzak yerleri kontrol ve denetim altında tutmasını sağlayacağı, uzak yerleşim yerlerine hizmet götürmesini sağlayacağı,</p> <p>+Seçilmişlerin görev ve yetkilerini ve sorumluluk alanlarını arttıracacağı, AYYÖŞ’e uygun bir reform olduğu, ilde yerel birimler arası koordinasyonu sağlayacağı, büyükşehir yetkilerinde artış getirmedeği, yalnızca yetki alanlarını genişlettiği, büyükşehir ve ilçe belediyeleri paylaşımının hizmet aksamasını engelleyeceği.</p> <p>+Mevcutta bulunduğu, ikili idari sistem eleştirilerinin yersiz olduğu, İstanbul ve Kocaeli başarılı uygulamalarını genele yayacağı, yerel yönetimlere yeterince kaynak ayıracağı, gelirlerinde artış sağlayacağı, daha fazla yatırım ve hizmetin yerelde sunulmasını sağlayacağı, kaliteli, etkin, ekonomik ve verimli hizmet sunumu sağlayacağı, hızlı, verimli ve tasarruf sağlayan karar mekanizmalarını devreye alacağı</p>
Siyasi ve İdeolojik	<p>-Üniter yapı karşıtı olduğu, bölgesel özerkliğe neden olacağı, idari ve hatta siyasi federalizm getireceği, seçilmiş valilere de göz kırptığı, rejim ve yönetim sorunları ortaya çıkaracağı, milli ve siyasi birlik ile beraberliğe ve devlet bağımsızlığına tehdit olduğu, bölücü örgütlere avantajlar oluşturacağı, terörün artmasına yol açacağı,</p>	<p>+Devleti yeniden yapılandırılmayla ilgili olmadığı, büyükşehir yetki sınırlarını siyasi değil idari anlamda genişlettiği, büyükşehirlerin merkezi politika yapabilmesine olanak sağlamadığı, federasyon getirmedeği ve üniter yapıya bir tehdit oluşturmadığı, etnik bölünme amacı taşınmadığı, üniter yapıyı koruyucu özelliği</p>

	<p>-Aşırı merkeziyetçi ve tekçi bir tür başkanlık sistemine zemin hazırladığı, Devlet-hükümet ayırımının azalmasına, hükümetin devletin yerini almasına yol açacağı, vatandaşların seçme ve kendi kendini yönetme haklarına engel olacağı, halkın yönetime katılma ve hesap sorma haklarını ellerinden alacağı, yerel demokrasiyi aşındıracağı, yerel temsili düşüreceği, demokratik hak ve özgürlüklerinin kullanımını sınırlandıracağı, demokratik özerklik projesine engel olacağı,</p> <p>-Toplum dönüşürme niyeti taşıdığı, oy kaygısıyla etnik ve mezhepsel denge oluşturma amacına yönelik olduğu, popülist yaklaşımları attıracağı.</p>	<p>bulunduğu,</p> <p>+Güvenliğe ilişkin olmadığı, ülkeyi çağdaş medeniyetler düzeyine çıkarma amacıyla olduğu, birçok ülkedeki bölgesel meclislere benzerlik teşkil eden düzenlemeler getirdiği, halk katılımını arttıracığı, demokrasinin tabana yayılmasını sağlayacağı, yerel temsilde eskiye nazaran bir eksiklik oluşturmayacağı.</p> <p>+Yeni ilçeler kurmasının ve sınır değişikliklerinin siyasi bir amaç içermediği, seçimlerde iktidar partisine avantaj sağlamaya yönelik olmadığı.</p>
Hukuki	<p>-Toplum kesimleriyle paylaşılmadan, tartışılmadan olgunlaşmadan ve hukuki hatalarla dolu bir şekilde gündeme geldiği,</p> <p>-Gereçlerinin yetersiz, tutarsız ve anlaşılabilir olmadığı,</p> <p>-Usul ve esas açısından Anayasa ve TBMM İçtüzüğü'ne aykırı olduğu, AYYÖŞ'e aykırılık teşkil ettiği, Devletin kuruluş hukukuna aykırılık teşkil ettiği, Anayasal ilkeler ile genel hukuk ve kamu hukuku ilkelerine aykırı olduğu,</p> <p>-Kapatılan yerel birimlerde çalışan işçilerin hak kaybına neden olacağı,</p> <p>-Köyün ve köylünün mülkiyet haklarının çiğnenmesini sağlayacağı,</p> <p>-Şeffaflığa ve hesap verebilirliğe engel olacağı, yolsuzluğa ve yozlaşmaya yol açacağı.</p>	<p>+Geniş kitlelerle paylaşarak ve tartışarak hazırlandığı, +Gereçlerinin geçerli ve tutarlı olduğu,</p> <p>+Anayasa'ya ve TBMM İçtüzüğüne uygun olduğu, AYM ve Danıştay kararları dikkate alınarak hazırlandığı, AYYÖŞ'e aykırılık teşkil etmediği, Devletin kuruluş hukukuna uygun olduğu, Anayasal ilkeler ile genel ve kamu hukuku ilkelerine uygun olduğu,</p> <p>+İşçilerinin haklarına herhangi bir zarar getirmeyeceği</p> <p>+Birleştirici, bütünleştirici, şeffaf, hesap verebilir ve denetlenebilir olduğu, halkın yerel seçilmişlerden hesap sorabilmesini sağlayacağı.</p>
Ekonomik	<p>-Fayda ve maliyet analizine dayanmadığı, belediyelerin borçlarını ve borçlanma maliyetlerini arttıracığı, hizmet ölçeğini genişleterek hizmet maliyetlerini arttıracığı, dolayısıyla yatırım ve hizmetlerin azalacağı,</p> <p>-Ekonomik ve verimli olmayan bir sistemi başka illere taşıdığı, kaynak israfına yol açacağı,</p> <p>-Belediyeyi kar odaklı örgüte dönüştürüp yabancı sermaye esiri yapacağı, belediye hizmetlerin özelleştirilmesini hedeflediği,</p> <p>-Gelir getiren yerel kaynakların merkezin kullanımına sunacağı, bölgesel gelişmişlik farklarının açılmasına, gelir dağılımında adaletsizliğe ve işgücü ile sermaye hareketlerinin kontrolden çıkmasına yol açacağı, turizmi olumsuz etkileyerek turizmden elde edilen gelirlerini düşüreceği,</p> <p>-Devlet kaynaklarını, kırsal alanları ve köy kaynaklarını ranta açacağı, köylerdeki ekonomik faaliyetler ile tarımsal ve hayvansal üretimin azalacağı, gıda, tarım ve hayvancılıkta dışa bağımlılığını arttıracığı, kırsal ve kentsel alanlarda pahalılığına neden olacağı, vatandaşları maddi külfet altına sokarak mağdur edeceği, köylünün yoksullaşmasına yol açacağı.</p>	<p>+Küresel ve ulusal koşullar ile sosyo-ekonomik değişimler için gerekli olduğu, ölçeği büyüttüğü için hizmet maliyetlerinin azalmasını sağlayacağı,</p> <p>+İsrafın önüne geçerek tasarruf sağlayacağı, ekonomik sıkıntılara engel olacağı,</p> <p>+Gelirlerinin dağıtımında adalet ve dengeyi sağlayacağı,</p> <p>+Büyükşehirlerin refah ve rekabet düzeylerini arttırmak için gerekli olduğu,</p> <p>+Köylere ait arazilerin değer kazanmasını sağlayacağı, köylüleri zenginleştireceği, köyleri ve köylüyü kalkındıracağı, yoksullaşmaya neden olmayacağı.</p>

<p>Sosyal ve Kültürel</p>	<p>-Halkın talep ve beklentilerini karşılamadığı, halkın menfaatlerine karşıt olduğu, halkı ve toplumsal adaleti olumsuz etkileyeceği, kamu yararı sağlamayacağı, iç güvenliğe tehdit oluşturacağı ve toplumun huzurunu bozacağı, vatandaşları terör örgütlerine karşı savunmasız bırakarak terör örgütlerine destek vermek zorunda bırakacağı, -Vatandaşların hizmet alınan örgütlerle arasındaki mesafeyi arttıracacağı, -Kapatılan yerel birimlerde çalışan işçileri ve ailelerini mağdur edeceği, -Köyden kente düzensiz göçü artıracacağı, çarpık kentleşmeye, gecekondulaşmaya ve kent kimliğinin yok olmasına yol açacağı, -Tarihi, sosyo-kültürel, coğrafi ve sosyo-ekonomik değerlerle bağdaşmadığı, sosyolojik ve kültürel açıdan farklı yerlerin bir merkezden idaresine yol açacağı, coğrafya, tarih ve turizm gibi kriterleri görmezden geldiği, -Köyün ve köylünün maddi ve manevi değerlerini yok edeceği, Köylünün geleneksel hayat tarzını ortadan kaldıracacağı, köylerin sosyo-kültürel yapısı ile özgün mimari yapılarını bozacağı, doğanın katledilmesine yol açacağı, ekolojik sisteme zarar vereceği, kırsal örgütlenmeleri ve doğaseverlerin direnişlerini kırma amacı taşıdığı.</p>	<p>+Halkın hizmet talep ve beklentilerini karşılayacağı, memnuniyetlerini arttıracacağı, halk güvenliği açısından bir aksama ve eksiklik oluşturmayacağı, +Halkın ilçe ve büyükşehir belediyesinden nitelikli hizmet almasını sağlayacağı, vatandaşların kamu hizmetlerinden eşit olarak faydalanmalarını sağlayacağı, +Yerel yönetim personellerini ve ailelerini mağdur etmeyeceği, +Kırsalda yaşayan halkın hayat standartlarını yükselteceği, aşırı nüfus artışı ve göçün kentlerdeki olumsuzluklarını gidereceği, köylerin altyapısını geliştireceği ve çehresini değiştireceği, örnek kırsal alanlar oluşturmak amacı taşıdığı, +Köyün ve köylünün değerlerine bir zarar getirmeyeceği, yerel kimliği, kültürü, tarihi ve doğayı bozacak bir amaç içermediği, yerel kimliği, kültürü, tarihi ve doğayı koruyup ve güzelleştireceği, mimari açıdan estetik ve örnek bir yapılaşmaya sahip köyler oluşturacağı, kırsal rantın önüne geçilmesini sağlayacağı, köylülerin mera, yaylak ve kışlak haklarına zarar vermediği, doğayı ve tabiatı koruma, çevre düzenini ve temizliğini sağlama amacı taşıdığı, arazinin planlı kullanımı temin etmek için gündeme getirildiği.</p>
----------------------------------	--	---

Kaynak: TBMM, 2012b; 2012c; 2012d; 2012e'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 7. YİKOB Düzenlemelerine Yönelik TBMM'de Öne Sürülen Eleştiri ve Savunular

Eleştiriler	Savunular
<p>-YİKM'nin il idaresinin etrafını dolaşmak için alternatif tasarlandığı, -YİKM'lerle merkezden yönetim ilkesinin ortadan kaldırılacağı, -YİKM'lerin yerel yönetimler üzerinde yeni vesayet araçları olarak kullanılacağı, -YİKM'lere tüzel kişilik ve özel bütçe imkânı verildiği halde bu kurumlar için bir meclisin ve karar alma organının düzenlenmediği, -YİKM'nin Türk kamu yönetiminde görülmeyen bir yönetim anlayışı olduğu, -İl genel meclisinde görüşülen, daha demokratik ve denetlenebilir olan il özel idare bütçesi yerine, Başbakan onayı ile yürürlüğe giren YİKM bütçesinin getirilmesinin merkezi otoriterleşmeye ve denetimsizliğe yol açacağı, -YİKM'lere ilde yapılan bütün özel, kamusal ve yerel yatırımları denetleyebilme yetkisinin verilmesinin yanlış olduğu, -Merkezi idarenin kamu yatırımlarına ilişkin yapacağı harcamaların özel bütçeli YİKM'ler eliyle yapılmasının uygun olmadığı, -YİKM'lerin merkezi yatırımları "gerektiğinde"</p>	<p>+Özel idare kapandıktan sonra vatandaşların valiliklerden veya kaymakamlardan hizmet talebi alışkanlıklarının devam edeceği, bu taleplerin ve öngörülemeyen bazı ihtiyaçların karşılanması için cüzi bir bütçeye sahip YİKM'lerin tasarlandığı, +Özel idare kapandıktan sonra tüzel kişiliği ve bütçesi olmayan taşra teşkilatının ihtiyaçlarının karşılanması ve her ihtiyacın merkezden beklenmesiyle oluşacak bürokrasi, iş yükü ve zaman kaybının engellenmesi için YİKM'nin tasarlandığı, +YİKM'nin özel idarenin yerel hizmetlerini ikame etmeyeceği, yerel hizmetlerin büyükşehir belediyelerine devredildiği, +YİKM'ye gerektiğinde taşrada yatırım yapma imkânının, afet ve acil durumlara müdahalede vali ve kaymakamların yaşadığı bazı bürokratik ve hukuki sorunlara çözüm olmak ve hizmette hızı arttırmak amacıyla verildiği, +YİKM'nin etkin bir denetim mekanizması kurmak ve ilde merkezi yatırımlarda yaşanacak aksamaları gidermek amacıyla tasarlandığı, +YİKM bütçelerinin Başbakanlık onayına sunulması hesap verebilirlikle şeffaflığı arttırmak amacıyla yönelik olduğu, bunun GAP BKİB'den</p>

<p>taşrada yapar hale getirilmesinin, YİKİM'lere birçok yatırımı ihalesiz yapabilme imkânı sağlayacağı,</p> <p>-YİKİM'ler aracılığıyla valilere aktarılan merkezi yetkilerinin, ileride YİKİM'lerin kapatılmasıyla yerele devredileceği ve taşra idarelerinin tümünden yok edileceği,</p> <p>-Yerel yönetim birimi olan özel idarelerin yetkilerinin, açık şekilde belirtilmeyen bazı merkezi idare kurumlarına ve vali idaresindeki YİKOB'lara verildiği,</p> <p>-YİKOB'lar vasıtasıyla; yerel yönetimler aleyhine valinin güçlendirildiği, valiye yerel idareleri denetleme ve tüm kamusal hizmetlerde belirleyici olma yetkisinin verildiği ve valinin seçilmişler üzerinde birer güç ögesi olmasının sağlandığı,</p> <p>-YİKOB'un, valiyi göstermelik güçlendirdiği, esasında güçlendirmediği,</p> <p>-YİKOB yetkilerinin geniş ve belirsiz olmasının yerel özerkliğe tehdit olduğu,</p> <p>-YİKOB'larla merkezi idareye, yerel yönetimleri devre dışı bırakma imkânının sunulduğu ve ayrıca belediyelere müdahale etme yetkisinin verildiği,</p> <p>-YİKOB'larla muhalif büyükşehirin etkisizleştirilmelerinin amaçlandığı,</p> <p>-YİKOB'la seçilmişler yerine atanmışlara yetki verilmesinin; yerel demokrasiyi, katılımı, yerelleşmeyi ve halk iradesini hiçe saymak anlamına geldiği ve ayrıca merkeziyetçi ve bürokratik yapıyı güçlendirme amacı taşıdığı,</p> <p>-YİKOB'larla iktidarın ülkenin en büyük işvereni ve taşeronu haline getirileceği, dolayısıyla tarım alanları, madenler, su kaynakları, ormanlar, yaylalar, kıyılar, sit alanları vb. gibi milli kaynakların yerli-yabancı sermaye talanına açılacağı,</p> <p>-YİKOB'a ve büyükşehirde verilen görev ve yetkilerle kamunun yönetim alanının olabildiğince genişletilerek özel kesimin hareket alanının daraltılacağı,</p> <p>-YİKOB'a verilen görev ve yetkilerin benzerlerinin İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğünde bulunduğu, bunun karışıklığa ve yetki çatışmalarına yol açacağı.</p> <p>-YİKOB'la BKİB'nin aynı hizmet alanında çakışan bazı görev ve yetkilerinin bulunduğu, bunun karışıklığa ve yetki çatışmalarına yol açacağı.</p>	<p>örnek alındığı,</p> <p>+Başbakan onayına sunulan kısmın YİKİM bütçelerinde küçük bir yer teşkil ettiği, bütün YİKİM'lerin genel bütçeden alacağı desteğin bir büyükşehir belediyesinin alacağından daha az olduğu, bunun da TBMM'nin denetimine ve diğer her türlü denetime tabi olduğu,</p> <p>+Özel idarelerin belediye sınırları dışında yürüttüğü mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin büyükşehir belediyelerine devredildiği, merkezi kamu yatırımlarına aracılık etme görevlerinin sadece YİKOB'lara devredildiği,</p> <p>+YİKOB'la; valinin elinin güçlendirileceği, yetki genişliği ilkesinin korunacağı, dolayısıyla merkezi yetkiler korunarak il idaresine bir zarar verilmeyeceği,</p> <p>+YİKOB sayesinde, merkezi idarenin; yerelde yaptığı yatırımların koordinesini sağlayacağı, yerelde sunulan hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini arttıracacağı, kaynakların yerinde kullanılmasını sağlayacağı, yerelde yürüttüğü hizmetlerdeki aksamaları gidereceği, yereldeki denetim ve rehberlik boşluğunu dolduracağı, afetle mücadeleleyi etkin ve güçlü hale getireceği, acil yardım hizmetlerinin sorunsuz yürütülmesini sağlayacağı ve il özel idareleri sonrası oluşabilecek olası boşlukları ve çeşitli sorunları gidereceği,</p> <p>+Karakol yollarının yapımı, onarımı ve karla mücadelesi için YİKOB'ların görevlendirileceği, bu konuda bir aksama olmayacağı,</p> <p>+Kamu kurum ve kuruluşlarının, dolayısıyla belediyelerin, aksattığı hizmetlere YİKOB'lar eliyle müdahale edileceği,</p> <p>+İl müdürlüklerinin nitelikli personel açıkları nedeniyle merkezi yatırımlardaki muhtemel olumsuzlukların giderilmesi için, özel idareden +YİKOB'la aktarılan nitelikli personellerin kullanılacağı,</p> <p>+Valinin ildeki yatırımları İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri aracılığıyla denetleme görev ve yetkisine, YİKOB'un herhangi bir engel oluşturmayacağı.</p>
--	---

Kaynak: TBMM, 2012b; 2012c; 2012d; 2012e'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

2.2 YİKOB'U KURAN 6360 SAYILI KANUN VE YİKOB'U DÜZENLEYEN YÖNETMELİK

2.2.1 Kanun Tasarısı'yla 6360 Sayılı Kanun'un İlk Hali Arasındaki Farklılıklar

TBMM Başkanlığına sunulan Kanun Tasarısı ile 6360 sayılı Kanun'un TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilen hali arasında, özellikle YİKOB'u ilgilendiren düzenlemeler açısından, birçok farklılığın olduğu görülmektedir. Söz konusu farklılıklar, Tasarı'da yer alan birçok düzenlemenin TBMM görüşmeleri sırasında verilen önergelerle değişikliğe uğrayarak kabul görmesinden kaynaklanmaktadır. Örneğin; Tasarı'da “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi” (YİKM) ile ilgili olarak yer alan düzenlemelere, İçişleri Alt Komisyonu görüşmeleri sırasında muhalefet partilerine mensup Komisyon üyelerince yoğun itirazlar yapılmış ve nitekim iktidar partisi mensubu Komisyon üyelerinin ve hükümet temsilcilerinin verdikleri değişiklik önergeleriyle, YİKM yerine YİKOB düzenlemesi Alt Komisyonda kabul görmüştür. Bu bağlamda, Kanun Tasarısı'nın TBMM Başkanlığına sunulan hali ile 6360 sayılı Kanun'un TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilen hali arasındaki farklar; “Bazı Düzenlemelere İlişkin Farklar” ve “YİKOB Düzenlemelerine İlişkin Farklar” başlıkları altında ayrı ayrı açıklanmaktadır.

2.2.1.1 Diğer Bazı Düzenlemelere İlişkin Farklılıklar

TBMM görüşmelerinde, Tasarı'nın başlığı dâhil olmak üzere birçok düzenlemesinde değişiklik yapılmıştır. Bu değişikliklerin bazıları; yeni ilçe ihzası, mülki bağlılıkların değiştirilmesi, devredilecek personele ve mallara ilişkin değişiklikler, teknik konulara ilişkin değişiklikler, Tasarı'nın kanun yapma tekniğine uygunluğu için redüksiyona tabi tutulması sonucu oluşan değişiklikler gibi teknik ve detay hususları kapsamaktadır. Teknik ve detay hususlar dışındaki bazı değişikliklerin, açıklığa kavuşturulması faydalı görülmektedir. Bu bağlamda, Kanun Tasarısı'yla 6360 sayılı Kanun arasında, bazı düzenlemeler açısından oluşan farkların neler olduğunu -maddeler halinde- aşağıdaki gibi açıklamak mümkündür (TBMM, 2012a; 6360 sayılı On Üç..., 2012):

- i. Tasarı'da özel idarenin yetkisinde bulunan "madencilik faaliyetleri için işyeri açma ve çalışma ruhsatları düzenleme" yetkisinin büyükşehir belediyelerine verilmesi öngörülmüş olmasına rağmen, madenlerin milli servet niteliğinde olduğu, dolayısıyla bu yetkilerin yerel yönetime bırakılmayacağı düşüncesinin TBMM görüşmelerinde galip gelmesi sonucu, söz konusu yetkinin Kanun'da valiliklere verildiği görülmektedir. Aynı şekilde, kum ve çakıl madeni ruhsatı ile jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sular ruhsatına ilişkin görev ve yetkilerin de Kanun'da valiliklere verildiği görülmektedir.
- ii. Mevcut düzenlemelerde madenlerden alınan devlet hakkının yarısı genel bütçeye doğrudan gelir kaydedilmekte, diğer yarısı ise madenin olduğu bölgenin alt yapı yatırımlarında kullanılmak üzere özel idare ve KHGB'ye eşit pay edilmektedir. Tasarı'da bu konuyla ilgili bir düzenleme öngörülmemesine rağmen, hükümetin Komisyonda verdiği değişiklik önergesiyle özel idare ve KHGB'ye giden payın büyükşehir belediyesiyle büyükşehir ilçe belediyesi arasında eşit pay edilmesi ve maden çıkan bölgenin alt yapı yatırımlarında öncelikle kullanılması düzenlemesi Tasarı'ya eklenmiş; ancak devlet hakkının yerel yönetimlere verilemeyeceği, yerel yönetimlerin bu payları amaç dışı kullanabilecekleri gerekçesiyle, devlet hakkı gelirlerinin tamamen genel bütçeye gelir olarak kaydedilmesi düzenlemesi TBMM Genel Kurulu'nda kabul görerek Kanun'da yer almıştır.
- iii. Tasarı'da il özel idaresinin kapatıldığı illerde büyükşehir belediyelerine verilmek istenen; i) kum ve çakıl maden ruhsatlarından alınan harç gelirlerinin, ii) kum ve çakıl madenleriyle ilgili ihaleler ile teminatlardan elde gelirlerin, iii) jeotermal ve doğal mineralli su kaynaklarından alınan idare paylarının, bu kaynakların ruhsatlandırılmasından alınan harçların ve bu kaynaklarla ilgili ihalelerden ve teminatlardan elde edilen gelirlerin, iv) 3213 sayılı Kanun ile 5686 sayılı Kanun kapsamında uygulanacak para cezalarından elde edilen gelirlerin, genel bütçeye gelir olarak kaydedilmesi düzenlemesi Kanun'da yer almış, ayrıca genel bütçeye aktarılacak söz konusu gelirler ölçüsünde, İçişleri Bakanlığı bütçesine ödenek konulmasına, ödeneklerin madenin veya doğal mineralli suyun ya da jeotermal kaynağın bulunduğu yerin ortak ihtiyaçları ile alt yapı yatırımında kullanılmak üzere YİKOB'lar aracılığıyla harcanmasına ilişkin düzenlemeler, Tasarı'da yer almamasına rağmen Kanun'a eklenmiştir.

2.2.1.2 YİKOB Düzenlemelerine İlişkin Farklılıklar

Kanun Tasarısı'nın TBMM Başkanlığına sunulan halinin 4. maddesi, *Yatırım izleme ve koordinasyon merkezi* başlığı altında YİKM'ye ilişkin çeşitli düzenlemeler içermekteydi (TBMM, 2012a). Bu düzenlemelerin TBMM'de köklü değişikliklere uğraması sonucu, YİKM öngörüldüğünden oldukça farklı bir formda ve isimde kurulmuştur. TBMM'de kabul görerek 6360 sayılı Kanun olan Tasarı, YİKM yerine YİKOB'un yasal statüsü olmuştur. Tasarı'nın TBMM'ye sunulan halinde yer alan düzenlemelerle, 6360 sayılı Kanun'un TBMM'de kabul edilen düzenlemeleri karşılaştırmalı olarak incelendiğinde, YİKOB'a ilişkin farkların neler olduğunu -maddeler halinde- aşağıdaki gibi açıklamak mümkündür (TBMM, 2012a; 6360 sayılı On Üç..., 2012):

- i. YİKM adında büyükşehir belediyesi bulunan illerde valiye bağlı, kamu tüzel kişiliği haiz ve 5018 sayılı Kanun kapsamındaki "özel bütçeli diğer idareler"den olan bir kurum kurulması öngörülmüş, ancak büyükşehirlerde valiye bağlı, genel bütçeli idareler kapsamında, İçişleri Bakanlığı bütçesine konulan ödeneklerle harcamalarını yapabilen, kamu tüzel kişiliği ve özel bütçesi olmayan YİKOB kanunlaşmıştır.
- ii. Vali tarafından hazırlanan YİKM bütçesinin İçişleri Bakanlığının uygun görüşü ve Başbakanın onayıyla yürürlüğe gireceğine; üst yöneticisinin vali, harcama yetkilisinin vali yardımcısı olduğuna, YİKM gelir ve giderlerinin neler olduğuna vb. gibi YİKM'ye ilişkin düzenlemelerin Kanun'da yer almadığı görülmektedir.
- iii. Genel bütçe vergi gelirlerinden YİKM'lere pay verilmesi ile YİKM bütçesinden kaymakamlıklara ödenek tahsis edilebileceğine ilişkin düzenlemeler Kanun'da yer almamıştır. YİKOB'un genel bütçe içinde yer alması neticesinde, görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmeleri için gerekli mali imkânın sağlanmasına yönelik hazine yardımı yapılması seçeneği kabul görerek Kanun'da yer almıştır.
- iv. Bakanlıkların ve diğer merkezi idare kuruluşlarının illerde YİKM aracılığıyla yapacakları işlere ilişkin ödenekleri YİKM bütçesine göndermeleri öngörülmüş, fakat YİKOB'a bütçe verilmediği için, söz konusu ödeneklerin öncelikle İçişleri Bakanlığı bütçesine aktarılması ve daha sonra bu ödeneklerin Bakanlıkça ilgili YİKOB'lara ödenek şeklinde aktarılması düzenlemesi Kanun'da yer almıştır.

- v. Kanun'da büyükşehir belediyesi olan ilde valiye bağlı YİKOB kurulabilmesine imkân tanımıştır. Büyükşehir belediyesi olan illerin ilçelerinde ve diğer illerde BKK'yla YİKM kurulabileceği hükmü Kanun'da yer almamıştır.⁴⁰
- vi. YİKM için, her türlü yatırım ve hizmeti izleme ve denetlenme öngörülmuş, fakat yalnız “kamu kurum ve kuruluşlarının” yatırım ve hizmetlerinin izleme ve koordinasyonu görevi YİKOB'a verilmiştir. Bu değişikliğin nedeni, metninde “kamu kurum ve kuruluşlarının” ifadesinin geniş yorumlanmasıyla kamu ve özel tüm yatırım ve hizmetlerin YİKOB'lar tarafından denetlenebileceği çıkarımının önüne geçmektir. “Denetlenme” sözcüğünün yerel yönetimler, yerel özerklik ve demokrasi açısından sakıncaları düşünülerek, YİKOB'un yatırım ve hizmetler üzerinde “izleme ve koordinasyon” görevi ifa etmesi kabul görerek Kanun metninde bu şekilde yer almıştır.
- vii. Tasarı'da olmamasına karşın, YİKOB'a “temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi” görevi Kanun'la verilmiştir. Valilerin önceden özel idare bütçesinden kullandığı temsil, tören, ödüllendirme ve protokole ilişkin ödenekler il özel idarelerinin kaldırılmasıyla kesileceğinden, valiliklerin ödenek sıkıntısı yaşamaması ve bu hizmetlerde bir boşluğun olmaması için bu görevin de YİKOB'a verilmesi uygun görülmüş ve Kanun'da yer almıştır.
- viii. Tasarı'da, YİKM bünyesinde hukuk birimi kurulacağı ve ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına hukuk desteği sağlanacağı düzenlemesi olmasına karşın, Kanun'da bu düzenlemelere yer verilmemiştir.
- ix. Tasarı'da YİKM'nin sevk ve idaresinin “vali tarafından görevlendirilecek olan vali yardımcısı vasıtasıyla yerine getirileceği” şeklinde yer alan düzenleme, “vali veya vali tarafından görevlendirilecek olan vali yardımcısı” şeklinde” yasalaşmış ve böylece, valinin gerektiğinde veya lüzum gördüğünde bizzat sevk ve idare etmesine hukuki dayanak oluşturulmuş ve vali yetkilerinin merkezden yönetim, idarenin bütünlüğü ve yetki genişliği kapsamında korunması amaçlanmıştır.

⁴⁰ Diğer taraftan, 6360 sayılı Kanun'a dayanılarak hazırlanan YİKOB Yönetmelik'i, lüzum halinde valinin onayı ile ilçelerde YİKOB'a bağlı geçici birimler kurulabileceğini düzenlemektedir. Ancak, vali tarafından belirlenen bir birim sorumlusunun sevk ve idaresinde geçici olarak kurulan ve il merkezindeki YİKOB'un bünyesinde olan bu birimlerin, Tasarı'da öngörülmüş olan; BKK'yla kurulacak, il merkezindeki YİKM'den bağımsız, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeye sahip, kaymakamın sevk ve idaresindeki YİKM'den çok daha farklı olduğunu ifade etmek gerekir. Kaymakamı icracı yetkilerle donatan ve kaymakama harcama yapabileceği bütçe imkânı sunan güçlü bir yapı yerine, ildeki YİKOB'a bağlı geçici birimlerin ilçede kurulabileceği düzenlemesi tercih edilmiştir.

- x. Tasarı'da olmadığı halde, i) “Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu”nun 12. maddesi kapsamındaki hak ve yetkilerin, kapatılan özel idare yerine YİKOB tarafından kullanılacağına ilişkin düzenleme, ii) il genelinden gelecek bütün acil çağrılarını cevaplandırmak üzere; büyükşehir belediyesi bulunan illerde YİKOB bünyesinde, diğer illerde ise valilik bünyesinde 112 Acil Çağrı Merkezleri (112 AÇM’ler) kurulacağına ilişkin düzenleme Kanun’da yer almıştır.
- xi. Tasarı'da yer alan; i) YİKM personelinin 657 sayılı Kanun’a tabi olacağına, ii) YİKM’de özel hizmet sözleşmesiyle uzmanlık gerektiren konularda kısmi veya tam zamanlı ya da projeye süresiyle sınırlı kadro karşılıksız sözleşmeli personel çalıştırılabileceğine, iii) YİKM’nin hizmet alımı personel istihdam edebileceğine ilişkin hükümler, Kanun’da yer almamıştır. Ancak, YİKOB’un ihtiyaç duyacağı uzman ve teknik personelleri karşılamak için valinin kadro, yer ve unvanlarına bakmaksızın YİKOB’a personel görevlendirebileceği düzenlemesi Kanun’da yer almıştır. Ayrıca, tüzel kişiliği kaldırılan il özel idaresi personellerinin devir ve tasfiye komisyonlarınca YİKOB’a devredilebileceği düzenlemesi, hem Tasarı’da hem Kanun’da aynı şekilde yer almıştır.
- xii. Tasarı’da kurulması öngörülen 24 yeni ilçe için, 190 sayılı KHK’ya eklenmek üzere İçişleri Bakanlığı taşra teşkilatında toplam 1.285 adet kadro ihdas edilmesi planlanmıştır. Ayrıca Tasarı’da, YİKM norm kadro ilke ve standartlarının İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığınca (DPB) müştereken belirleneceği, norm kadronun bu ilke ve standartlar çerçevesinde vali tarafından belirleneceği düzenlenmiş, fakat bu hükümler Kanun metninden çıkarılmıştır.
- xiii. Valinin, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerini aksattığını tespiti halinde, YİKM veya başka kamu kurumu marifetiyle aksayan yatırım ve hizmeti yerine getirebilmesi öngörülmüş, fakat Kanun’da; bu aksamının kamu düzenliği ile güvenliğini, halkın sağlık, huzur ve esenliğini olumsuz etkilemesi ve valinin uygun bir süre vererek sorumlu kuruluştan aksamının giderilmesini istemesi, şartları ayrıca bu düzenlemeye eklenmiştir. Bu anlamda, yerel yönetim faaliyetlerine doğrudan müdahale edilebilmenin, haklı sebep içermesi gerektiği görüşünün TBMM iradesinde galip geldiğini ifade etmek mümkündür.

2.2.2 6360 Sayılı Kanun Hakkında Anayasa Mahkemesi Kararı

6360 sayılı Kanun'un RG'de yayımlanmasından sonra, muhalefet partilerine mensup toplam yüz yirmi bir milletvekili, 6360 sayılı Kanun'un bazı hükümlerinin Anayasa'nın 2., 11., 59., 63., 73., 90., 123., 126., 127. ve 153. maddelerine aykırı olduğu gerekçesiyle, Anayasa Mahkemesi'ne (AYM) iptal başvurusunda bulunmuşlardır. AYM kendisine yapılan iptal başvurusunu değerlendirerek; 12/9/2013 tarih, 2013/19 E. 2013/100 K. sayılı Kararı'yla sonuca bağlamış ve söz konusu Karar 18/9/2014 tarihinde RG'de yayımlanmıştır (AYM, 2014). Bu Karara genel olarak bakıldığında, sadece 6360 sayılı Kanun'un Geçici 1. maddesinin yirmi yedinci fıkrası, *“Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce yolların inşa, tamir ve genişletilmesi nedeniyle 2464 sayılı Kanunun 86 ncı maddesi uyarınca tarh edilmemiş harcamalara katılma payları belediye meclisi kararıyla alınmayabilir.”* hükmünün Anayasa'nın 2. maddesindeki yer alan hukuk devleti ilkesine aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edildiği görülmektedir. 6360 sayılı Kanun'un iptali istenen diğer hükümleri, Anayasa'ya aykırılık teşkil etmedikleri gerekçesiyle iptal edilmemiştir. Fakat söz konusu düzenlemelerin her birine ilişkin alınan kararlarda oy birliğinin bulunmadığı görülmektedir. Oy çokluğuyla alınan ret kararlarında, bu kararlara katılmayan üyelerin ilgili hükümlerin Anayasa'ya aykırı olduğuna ilişkin karşı oy gerekçeleri söz konusu olmuştur (AYM, 2014).

YİKOB'la ilgili düzenlemeler, 6360 sayılı Kanun'un 34 üncü maddesiyle 3152 sayılı Kanun'a 28/A maddesi olarak eklenmiştir. AYM'ye yapılan iptal başvurusunda, 6360 sayılı Kanun'da YİKOB'la ilgili yer alan düzenlemelerin Anayasa aykırılığı gündeme getirilmiştir. YİKOB düzenlemeleri içeren 6360 sayılı Kanun'un 34 üncü maddesi sekiz fıkradan oluşmaktadır. Bu fıkralardaki hükümlerin içerikleri incelendiğinde (6360 Sayılı On Üç..., 2012): Birinci fıkroda; YİKOB'a verilen görev, yetki ve sorumluluklara, YİKOB'un kuruluş ve statüsüne ve YİKOB'a aktarılacak kaynaklara, İkinci fıkroda; YİKOB'un kamu kurum ve kuruluşlarını denetleme yetkisine, Üçüncü fıkroda; YİKOB bünyesinde kurulabilecek birimlere ve YİKOB'ların çalışma usul ve esaslarının İçişleri Bakanlığınca belirleneceğine, Dördüncü fıkroda; YİKOB'un sevk ve idaresinin kimler marifetiyle yapılacağına ve YİKOB'lara Maliye Bakanlığı tarafından yeterli ödenek ayrılacağına, Beşinci fıkroda; YİKOB'da çalışmak üzere vali tarafından geçici personel görevlendirilebileceğine, Altıncı fıkroda; YİKOB'un kamu kurum ve kuruluşlarına araç

ve büro malzemesi tedarik edebileceğine ve valilik-kaymakamlık konut yapım, bakım-onarımını üstlenebileceğine, Yedinci fıkrafta; YİKOB'un merkezi idare yardımlarında ve acil durumlarda üstleneceği sorumluluklara, Sekizinci fıkrafta; ildeki kamu yatırım ve hizmetlerinin aksaması durumunda valiye verilen yetki ve sorumluluklara, ilişkin düzenlemeler görülmektedir. Başvuruda yalnız birinci ve ikinci fıkraftaki düzenlemelere ilişkin Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla doğrudan iptal talep edilmiş ve bunlara ilişkin Anayasa'ya aykırılık nedenleri sıralanmıştır. Başvuruda, söz konusu birinci ve ikinci fıkranın iptal edilmesi halinde, diğer altı fıkranın ve 6360 sayılı Kanun'un diğer bazı düzenlemelerinin uygulanma imkânı kalmayacağından iptal edilmeleri talep edilmiştir.⁴¹ Ayrıca, iptali istenen fakat doğrudan YİKOB'la ilgili olmayan bazı düzenlemelerin⁴² iptal edilmesi halinde, uygulanma olanağı kalmayacağından YİKOB'la ilgili bazı düzenlemelerin de iptal edilmesi gerektiği öne sürülmüştür.

Sonuç itibarıyla, iptale konu edilen YİKOB düzenlemelerinin; hukuk devleti ilkesine, Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğü ilkesine, AYYÖŞ'e, yerel demokrasi ilkesine, yerinden yönetim ilkesine, kamu yararına ve kamu hizmeti gereklerine uymadıkları, dolayısıyla Anayasa'nın 2., 11., 90. ve 127. maddelerine aykırı oldukları gerekçesiyle iptal edilmelerinin gerektiği öne sürülmüştür. Ancak, AYM, YİKOB düzenlemelerinin; öne sürülen Anayasa maddelerine aykırılık teşkil etmediği veya öne sürülen Anayasa maddeleriyle ilgisinin bulunmadığı gerekçesiyle, "oy birliğiyle" iptal isteminin reddine karar vermiştir.

2.2.3 6360 Sayılı Kanun ve 6747 Sayılı Kanun

6360 sayılı Kanun'un 34 üncü maddesi düzenlemeleri gereği, 3152 sayılı Kanun'un 28 inci maddesinden sonra eklenen 28/A maddesiyle YİKOB, Türk idare teşkilatında yerini almıştır. 6360 sayılı Kanun'la 750 bin ve üzeri nüfusa sahip 13 ilde ilk defa büyükşehir belediyesi ve YİKOB kurulacağı, bu 13 ille birlikte daha önce büyükşehir belediyesi kurulmuş 16 il toplama katıldığında, 6360 sayılı Kanun'la büyükşehir belediyelerinin bulunduğu 29 ilde YİKOB kurulacağı öngörülmüştür. 6360 sayılı Kanun'da esas alınan

⁴¹ "6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun" 43. madde dördüncü fıkra düzenlemesine göre, bir kanunun belirli hükümlerinin iptali kanunun diğer hükümlerinin uygulanamamasına neden olarsa, AYM uygulanma olanağı kalmamış hükümlerin de iptaline karar verebilmektedir (AYM, 2014):

⁴² Büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarına genişletilmesine ve özel idarelerin kapanmasına ilişkin düzenlemeler.

2011 yılı ADNKS nüfus sayım sonuçlarına göre, 710 bin nüfusa sahip olan Ordu ili, nüfus kriterini karşılayamadığı için 6360 sayılı Kanun kapsamında büyükşehir belediye olacak ve YİKOB kurulacak iller arasına dâhil edilememiştir. Fakat 2013 yılında alınan ADNKS verilerine göre toplam nüfusunun 750 bini aşması sonucu, Ordu ilinin de 6360 sayılı Kanun kapsamına alınmasına ilişkin verilen bir teklif, TBMM Genel Kurulu'nda yasalaşarak 22 Mart 2013 tarihli RG'de "6747 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" adı altında yayımlanmış ve Ordu ili 6360 sayılı Kanun'la büyükşehir belediyesi ve YİKOB kurulacak iller arasına dâhil edilmiştir. Dolayısıyla, 6360 sayılı Kanun'la yeni kurulacak büyükşehir belediye sayısı 14'de, ilçe sayısı 27'ye, YİKOB sayısı ise 30'a ulaşmıştır.

2.2.4 YİKOB'ları Düzenleyen Yönetmelik

6360 sayılı Kanun'un YİKOB'u düzenleyen hükümleri -yürürlük maddesi gereğince- Kanun'un RG'de yayımlandığı tarih olan 6 Aralık 2012 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Böylece, söz konusu otuz ilde YİKOB'ların kuruluşu için gereken süreç başlamıştır. Bu kapsamda, 6360 sayılı Kanun düzenlemesi gereği, YİKOB'ların çalışma usul ve esasları ile görev ve yetkilerini düzenlemek için İçişleri Bakanlığıca bir yönetmelik hazırlama çalışmaları başlatılmış, 30 Mart 2014 tarihli yerel yönetimler genel seçimleri ardından fiilen kurulmaya başlanan YİKOB'ları düzenlemek için, 4 Nisan 2014 tarihli RG'de "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik"⁴³ yayımlanmıştır.⁴⁴ Yönetmelik yürürlük maddesi gereğince, 30 Mart 2014 tarihinden itibaren geçerli olacak şekilde uygulamaya girmiştir. Ancak Yönetmelik, YİKOB'ların kamu tüzel kişiliğine ve özel bütçeye sahip olmadığı haline göre düzenlenmiştir. YİKOB'lara kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe imkânı verildikten sonra yapılan değişikliklerle, YİKOB Yönetmeliği, YİKOB'un yeni

⁴³ Bkz. "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik" (2014). [30/12/2016 Tarihli Yönetmelik'le Yapılan Değişikliklerden Önceki Hali]. *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 28962, Tarih: 4/4/2014.

⁴⁴ Söz konusu Yönetmelik, bazen "YİKOB Yönetmeliği" bazen de "YİKOB'ları düzenleyen Yönetmelik" olarak bu çalışma kapsamında atfa tabi tutulmaktadır.

statüsü dikkate alınarak yeniden düzenlenmiştir. Yönetmelik'te yer alan düzenlemeleri - genel hatlarıyla- gibi açıklamak mümkündür.⁴⁵

- YİKOB'un ve YİKOB başkanın görev ve yetkileri,
- YİKOB teşkilat birimleri ile bu birimlerin görev ve sorumlulukları,
- Valinin merkezde ve ilçelerde geçici birimler kurabileceğine,
- Valinin kamu kurum ve kuruluşlarından geçici personel görevlendirebileceğine,
- YİKOB'ların faaliyetlerini sürdürülebilmeleri için Maliye Bakanlığınca İçişleri Bakanlığı bütçesine her yıl yeterli ödenek konulacağı ve ödeneklerin dağıtımının İller İdaresi Genel Müdürlüğüne sağlanacağına, tahsis yapılırken YİKOB'ların bulunduğu illerin nüfusu, yüz ölçümü ve sosyo-ekonomik gelişmişlik durumuyla birlikte ilin yerel ihtiyaçlarını dikkate alması gerektiğine,⁴⁶
- Bakanlıkların ile diğer merkezi idare kurum ve kuruluşlarının illerde YİKOB'lar aracılığıyla yapacakları yatırım, yardım, bakım-onarım gibi işlerle ilgili ödenek tahsis ve devirlerinin nasıl yapılacağına, ilişkin düzenlenmeler içermektedir.

2.3 YİKOB'UN KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİ KAZANMASINA YÖNELİK DÜZENLEMELER

YİKOB'ların kamu tüzel kişiliğine ve özel bütçeye sahip olmayışı, büyükşehirlerdeki valiliklerde hukuki, idari ve mali açılardan çeşitli sıkıntılarında baş göstermesine neden olmuştur. Valiliklerin kaynak oluşturamaması, ilin hizmet üretme ve sunma kapasitesini ciddi ölçüde düşürmüştür. Ayrıca, mülki idarelerin tamamen merkezi inisiyatif ve karara bağımlı kılınması bürokratik aşamalar problemi yaratarak, taşra yönetimlerinin “yerinde ve zamanında müdahale” olanaklarını kısıtlamıştır. 6360 sayılı Kanun'un uygulanmaya

⁴⁵ Buradaki açıklamalarda, şu Yönetmelikten yararlanılmıştır: “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik” (2014) [30/12/2016 Tarihli Yönetmelik'le Yapılan Değişikliklerden Önceki Hali]. *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 28962, Tarih: 4/4/2014.

⁴⁶ Bu düzenlemeler, YİKOB'a özel bütçe verildikten sonra yapılan yönetmelik değişikliğinde de korunmuştur. Bu durum, YİKOB'un özel bütçeye sahip olmasına rağmen, özerk bir bütçeye sahip olmamasından kaynaklanmaktadır. Yerel yönetimler gibi genel bütçe vergi gelirlerinden pay alamayan YİKOB'ların, faaliyetlerini yürütmek için ihtiyaç duyduğu gelirin neredeyse tamamını hazineden yardım olarak almaktadır. Dolayısıyla bu hazine yardımlarının öncelikle İçişleri Bakanlığı bütçesine aktarılması oradan cari transfer olarak YİKOB bütçelerine aktarılması söz konusudur. İİGM'nin hazine yardımlarının tahsisindeki rolü, YİKOB'ların kendilerine ait bütçeleri hazırlarken ortaya çıkmaktadır. İİGM hazineden alınacak yardım miktarını dikkate alarak YİKOB'larla görüşmeler gerçekleştirmekte ve YİKOB Yönetmeliği'nde düzenlenen tahsis kriterleri de dikkate alınarak her bir YİKOB'a ne kadar hazine yardımı verileceği üzerinde karar verilmekte ve YİKOB'lar da bütçelerini buna göre şekillendirmektedir.

başlanmasıyla birlikte söz konusu sıkıntıların varlığı, gerek taşradan gelen geri dönüşler neticesinde gerekse merkezi yönetimin bizzat teşhis etmesiyle görülmeye başlanmış ve YİKOB'ların tüzel kişiliğe ve özel bütçeye sahip örgütler haline dönüştürülmelerinin gerekliliği gündeme gelmiştir. Yaşanan sıkıntıların ve taşradan gelen taleplerin farkında olan merkezi idare, 2016 yılının sonlarına doğru KHK yetkisini kullanarak kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe imkânını YİKOB'lara sağlamıştır.

2.3.1 674 Sayılı KHK Sonrası YİKOB

Eylül 2016'da yayımlanan 674 sayılı KHK'yla 3152 sayılı Kanunun 28/A maddesinde yapılan değişiklikle, YİKOB'lara kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe imkânı tanınmış ve YİKOB gelirlerinin neler olacağı belirlenerek bunların harcanmasına ilişkin usul ve esasların İçişleri ile Maliye Bakanlığı tarafından belirleneceği düzenlenmiştir. 674 sayılı KHK'nın YİKOB'u ilgilendiren düzenlemeleri, TBMM Genel Kurulu'nda aynen kabul edilerek 6758 sayılı Kanun'la yasalaşmıştır (6758 Sayılı Olağanüstü Hal..., 2016). 674 sayılı KHK'yla 3152 sayılı Kanun'da yapılan ve YİKOB'u doğrudan ilgilendiren değişiklikleri -maddeler halinde- aşağıdaki gibi açıklamak mümkündür (3152 Sayılı Kanun'un 6360 Sayılı Kanun'la Değişik..., 1985; 3152 Sayılı Kanun'un 674 Sayılı KHK'yla Değişik..., 1985; 674 Sayılı Olağanüstü Hal..., 2016):

- i. YİKOB'lara kamu tüzel kişiliği statüsü ve özel bütçe imkânı verilmiştir.
- ii. Bakanlıkların ve diğer merkezi kamu kurum ve kuruluşlarının illerde YİKOB'lar vasıtasıyla yapacakları işlere ilişkin gerekli kaynakları İçişleri Bakanlığı bütçesi yerine doğrudan YİKOB bütçelerine aktarmalarına ilişkin değişiklik yapılmıştır. Aktarılan ödeneğin harcanmayan kısımlarının yılsonunda tenkis olmayacağına ilişkin düzenleme getirilmiştir.
- iii. YİKOB; i) gelirleri ile giderlerinin neler olduğuna, ii) bütçesinin hazırlanma ve uygulanma aşamaları nasıl olduğuna ilişkin yeni düzenlemeler yapılmıştır.
- iv. Madde metnine eklenen bir düzenlemeyle, YİKOB'lara ilde her türlü yatırımı ve hizmeti yapabilme genel yetkisi verilmiş, ayrıca, YİKOB'lara gerektiğinde ilin ihtiyaçları doğrultusunda yapılacak her türlü yatırım ve hizmetler için diğer

kamu kurum ve kuruluşlarıyla, özel kişiliklerle, STK'larla işbirliği yapma, ortak proje yürütme imkânı sağlanmıştır.

- v. YİKOB'ların personel ihtiyacının öncelikle İçişleri Bakanlığı kadrolarında görev alan personelden karşılanması gerektiğine ilişkin bir düzenleme madde metnine eklenmiştir. Böylece valiliklerin, İçişleri Bakanlığı kadrolarındaki personeller yetersiz kaldığı takdirde veya bu kadrolarda personel bulunmadığı takdirde diğer bakanlıkların personellerinden görevlendirme yapmaları hüküm altına alınmıştır.
- vi. 674 sayılı KHK'yla yapılan diğer bir değişiklik ise, valinin diğer kamu kurum ve kuruluşlarının aksattığı hizmetleri YİKOB'a gördürmesi üzerine, YİKOB'un bu hizmete ilişkin yaptığı harcama karşılıklarının hizmeti aksatan idare payından kesilerek doğrudan YİKOB'a aktarılmasını öngörmektedir.

2.3.2 YİKOB Yönetmeliği'nde Yapılan Değişiklik Sonrası YİKOB

674 sayılı KHK'yla YİKOB düzenlemelerinde yapılan değişikliklere uyum açısından 30 Aralık 2016 tarihinde RG'de yayımlanan bir Yönetmelik⁴⁷ YİKOB Yönetmeliği'nde değişikliğe gidilmiştir. Yönetmelik değişikliğiyle -genel olarak- YİKOB'ların görev ve sorumlulukları arttırılmış ve teşkilat yapısı genişletilmiştir. Ayrıca, kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe sahibi olmanın getirdiği hak ve yetkileri kullanmak, yükümlülükleri ve sorumlulukları yerine getirmek için genelde YİKOB'ların ve özelde ise YİKOB teşkilat birimlerinin görev ve sorumluluklarında yapılması gereken bazı düzenlemeler yapılmıştır.

2.4 CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ SONRASI YİKOB DÜZENLEMESİ

Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine (CHS) geçiş için 6771 sayılı Kanun ile yapılan Anayasa değişiklikleri, 16 Nisan 2017 tarihinde halk oylamasına sunulmuş ve kabul edilmiş ve bu değişikliklerin bir kısmı halkoylaması sonucuna ilişkin 663 sayılı "Yüksek Seçim Kurulu Kararı"nın 27 Nisan 2017 tarihli RG'de yayımlanmasıyla, bir

⁴⁷ Bkz. "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik". (2016). T.C. RG, Sayı: 29934, Tarih: 30/12/2016.

kısmı CHS'ye tamamen geçiş için yapılacak olan ilk Cumhurbaşkanı seçimi ve genel seçim takviminin başladığı tarih olan 30 Nisan 2018 tarihinde, geri kalan kısmı ise yeni seçilen Cumhurbaşkanı'nın TBMM'de ant içerek görevine başladığı tarih olan 10 Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Böylece Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nde neredeyse kuruluşundan bu yana uygulanan parlamenter sisteme sona verilerek, fiilen CHS'ye geçilmiştir. CHS'ye geçiş öncesi mevzuatın Anayasa değişikliklerine uyarlanması için Bakanlar Kurulu'na (BK) 6771 sayılı Kanun'la yetki verilmiş, BK'da bu Yetki Kanunu'na dayanarak 698, 700, 702 ve 703 sayılı KHK'ları kabul etmiş ve Cumhurbaşkanı onayıyla söz konusu KHK'lar RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

CHS'ye geçiş öncesi mevzuatın Anayasa değişikliklerine uyarlanması kapsamında çıkarılan KHK'lar ve fiilen CHS'ye geçiş tarihi olan Cumhurbaşkanı'nın TBMM'de ant içerek görevine başladığı 10 Temmuz 2018 tarihinde yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CK) sonucu, YİKOB'un hukuki statüsünü doğrudan ilgilendiren yeni bir durum ortaya çıkmıştır. Yeni durumun oluşturduğu en önemli değişiklik, YİKOB'un hukuki statüsünün yasama tasarrufundan çıkarılarak yürütme tasarrufuna bağlanmasıdır. Bu kapsamda, YİKOB'un hukuki statüsü, artık kanunla değil CK'yla düzenlenmektedir. CHS'nin YİKOB düzenlemelerine ilişkin oluşturduğu yeni durum, iki alt başlık halinde ayrıntılı olarak açıklanmaktadır.

2.4.1 703 Sayılı KHK Sonrası YİKOB Düzenlemesi

CHS'ye uyum için yayımlanan KHK'lar kapsamında, 9 Temmuz 2018 tarihinde RG'de yayımlanan 703 sayılı KHK'yla 3152 sayılı Kanun'un YİKOB düzenlemeleri de dâhil olmak üzere birçok maddesi, CK'yla düzenlenmek üzere ilga edilerek yürürlükten kaldırılmıştır. Bu kapsamda, 3152 sayılı Kanun'un YİKOB'u düzenleyen 28/A maddesi hükümlerinin birçoğu ilga edilmiş, madde metninde geriye kalan hükümler ise CHS'ye uygun olacak şekilde yeniden düzenlenmiştir. Ayrıca, "İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun" adını taşıyan 3152 sayılı Kanun'un adı "İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun" olarak, 28/A maddesi "*Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı*" başlığı ise "*İl yatırım hizmetleri*" olarak değiştirilmiştir. 3152 sayılı Kanun'un 28/A

maddesinin 703 sayılı KHK'la değişik haline (bkz. 3152 Sayılı Kanun'un 674 Sayılı KHK'yla Değişik..., 1985; 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek..., 1985) “Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, illerde her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı aracılığıyla yapabilirler...” düzenlemesi eklenerek YİKOB'un faaliyet çeşitliliği arttırılmıştır. Buna ilave olarak, önceki sistemde Maliye Bakanlığına yapılan atıflar yeni sisteme uygun olarak Strateji ve Bütçe Başkanlığına şeklinde değiştirilmiştir.

2.4.2 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Sonrası YİKOB Düzenlemesi

10 Temmuz 2018'de fiilen CHS'ye geçilmesiyle birlikte RG'de yayımlanan “1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”nin *İçişleri Bakanlığı*'ni düzenleyen hükümlerinden 273. maddesi “*Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı*” başlığıyla YİKOB'u düzenlemektedir. Söz konusu düzenleme, YİKOB'un mevcut hukuki statüsünü düzenlemektedir. 3152 sayılı Kanun'da yer alan YİKOB düzenlemelerinde 703 sayılı KHK'yla yapılan değişikliklerle 1 sayılı CK'nın YİKOB'la ilgili düzenlemeleri göz önüne alındığında (bkz. 3152 Sayılı Kanun'un 674 Sayılı KHK'yla Değişik..., 1985; 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek..., 1985; 703 Sayılı Anayasada Yapılan..., 2018; 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı ..., 2018), genel itibarıyla, 1 sayılı CK'da yer alan YİKOB düzenlemelerinin 3152 sayılı Kanun'da yer alan önceki düzenlemelerle paralel ve büyük ölçüde benzer olduğu, sisteme uyum için Başbakanlığa yapılan atıfların Cumhurbaşkanlığına, Maliye Bakanlığına yapılan atıfların ise Strateji Bütçe Başkanlığına şeklinde değiştirildiği görülmektedir. En önemli değişimin ise, daha önce yasama tasarrufuna bağlı YİKOB hukuki statüsünün, yeni sistemde idari tasarrufa bağlanmasıyla yaşandığını vurgulamak gerekir.

3. BÖLÜM: YİKOB'A YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER VE KAMU YÖNETİMİNİN TEMEL KAVRAMLARI AÇISINDAN YİKOB'UN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1 6360 SAYILI KANUN'A VE YİKOB'A YÖNELİK ELEŞTİRİ VE TARTIŞMALAR

Literatürde, 6360 sayılı Kanun düzenlemelerini kökten savunan veya kökten eleştiren radikal görüşlerin varlığı söz konusu değildir. Genel olarak, bazı düzenlemeler olumsuz yönde eleştirilirken bazı düzenlemelerin ise olumlu yönde eleştirildiği görülmektedir. Ayrıca kimi yazarların, 6360 sayılı Kanun'un olumsuz olarak gördükleri bazı yönlerine çeşitli çözüm önerileri sundukları görülmektedir. Kanun'a yönelik eleştirilerin sınınamaya tabi tutulduğu alan araştırmalarının varlığı da söz konusudur. 6360 sayılı Kanun'la getirilen düzenlemelerin kapsam genişliği ve niteliği, eleştirel çalışmaların çeşitliliğini ve bolluğunu arttırmaktadır. Bu bakımdan, Kanun'a yönelik eleştiri ve savunular, olabildiğince çok kaynağa atıf yapılarak, bu başlık altında değerlendirilmektedir.

6360 sayılı Kanun'a yönelik tartışmaların -çoğunlukla- şu kavram ve olgular üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir: Merkeziyet, adem-i merkeziyet, yerel demokrasi, katılım, temsil, yerel özerklik, idari özerklik, mali özerklik, siyasi özerklik, bölgesel özerklik, üniter yapı, federalizm, yerindenlik, yerelleşme, AYYÖŞ, Anayasal ilkelere aykırılık, hukukilik, etkinlik, etkililik, verimlilik, ölçek ekonomisi, optimal ölçek, bütünsellik, planlama, şeffaflık, hesap verebilirlik, vatandaş memnuniyeti, partizanlık, tarafsızlık, genellik, eşitlik, adil bölüşüm, yetki genişliği, yetki devri, idari vesayet, yetki çatışması, yetki çakışması, kamu tüzel kişiliği, kamu hizmeti, hizmet kalitesi, hizmet maliyeti, vergi yükü, sosyo-ekonomik yapı, sosyo-kültürel yapı, kırsal kimlik, yönetsel kapasite,

koordinasyon ve denetim. Tartışılan kavram ve konuların çokluğu, 6360 sayılı Kanun düzenlemelerinin literatürde birçok açıdan yoğun şekilde tartışıldığına işaret etmektedir.

6360 sayılı Kanun düzenlemelerine yönelik eleştiriler değerlendirildiğinde, aynı kavram ve ilkeler üzerinden birbirine taban tabana zıt olan eleştirilerin yapıldığı görülmektedir. Örneğin; bazı eleştirilerde Kanun'un yerelleşmeyi yok sayacak aşırı merkezileştirme içerdiği, bazı eleştirilerde ise Kanun'la merkezleşmenin yok sayılarak taşra idaresinin içinin boşaltıldığı öne sürülmektedir. Eleştirilerdeki bu ikili durumun sebepleri, yapılan araştırmaların araştırmacının şahsi görüşlerinden veya statüsünden etkilenmesine ve araştırmacıların hukuki düzenlemeleri farklı şekilde yorumlamasına bağlanabilir. Aynı araştırma sorularıyla farklı bölgelerde yapılan ampirik araştırmaların farklı sonuçlar doğurması durumu, araştırma sınırlılıklarıyla ve Türkiye'nin siyasi, etnik, mezhepsel, sosyal, kültürel, ekonomik ve coğrafi çeşitliliğiyle açıklanabilir. Bu bağlamda, 6360 sayılı Kanun'a yönelik yapılan olumlu ve olumsuz eleştirilerin mantıksal bir birliktelik içinde olduğunu ifade etmek mümkün değildir.

Literatürde yapılan eleştirilerin, 6360 sayılı Kanun'un TBMM görüşmelerinde yapılan eleştiri ve savunularla benzerlik gösterdiği, bu bağlamda literatürdeki eleştirinin de; i) idari, ii) siyasi ve ideolojik, iii) hukuki, iv) ekonomik, v) sosyal ve kültürel öncülleri altında toplanmasının mümkün olduğu görülmektedir. Buna karşın, bütünsel bir anlatım gerçekleştirmek adına ayrı ayrı öncüllere kategorize edilmeden, belirli bir düzen içinde ve karşılaştırmalı olarak ele alınarak bu başlık altında tartışılmaktadır.

YİKOB'un varoluş nedenlerini kapsamlı olarak ele almak ve tartışabilmek bakımından 6360 sayılı Kanun düzenlemelerinin genel olarak ele alınması ile değerlendirilmesinde fayda bulunmaktadır. YİKOB'la ilgili eleştiri, görüş ve önerilerin, bu değerlendirmeler bağlamında yorumlanması YİKOB'a yönelik daha gerçekçi bir tablo ortaya koyabilmek açısından önem arz etmektedir. Dolayısıyla, 6360 sayılı Kanun'un genel düzenleme ve uygulamalarına yönelik eleştiriler "6360 Sayılı Kanun Düzenlemelerine Yönelik Eleştiri ve Tartışmalar" başlığı, YİKOB'a yönelik olanlarsa "YİKOB Düzenlemelerine Yönelik Eleştiri ve Tartışmalar" başlığı altında, aleyhte ve lehteki görüşleri karşılaştırmalı olarak yansıtabilecek, eleştirel hususları mevcut ampirik araştırma sonuçları ve yargı kararlarıyla örneklendirecek şekilde tablolar yardımıyla analiz edilmekte ve değerlendirilmektedir.

3.1.1 6360 Sayılı Kanun Düzenlemelerine Yönelik Eleştiri ve Tartışmalar

6360 sayılı Kanun'un genel düzenlemelerine yönelik eleştirel görüşlere ve uygulamaya ilişkin yargı kararları ile ampirik araştırma sonuçlarına Tablo 8'de yer verilmektedir.

Tablo 8. 6360 Sayılı Kanun'un Genel Düzenlemelerine Yönelik Eleştiri ve Tartışmalar

	Aleyhte Görüşler ve Gerekçeleri	Lehte Görüşler ve Gerekçeleri	Uygulamaya İlişkin Örnekler
Anayasa ve Anayasal İlkeler Açısından	-Yerel birimlere son verme, -Büyükşehir sınırlarını kırsal alanlara genişletme, -İdari özerkliğe alan açma, -Üniter yapıyla uyumsuz, -Aşırı yerelleşme getirme, -İkili yerel yönetim yapısı, -Görev paylaşımının genelliği ve eşitlik ilkesine aykırı, (Çukurçayır, 2012; 2014; Güler, 2012a; 2012c; Gözler, 2013; Genç, 2014; Demir ve Yavaş, 2015; Siverekli ve Kırıcı Duman, 2015b; Sönmez, 2015; Apan, 2016).	+Özel idare yerine daha çok yerel olan büyükşehir belediye, +Yerel yasa çıkarma yetkisi vermemesi, (Keleş, 2012; Gül ve Batman, 2013; Çelikyay, 2014a Toprak, 2013; Karaarslan, 2015; Çağlayan, 2015).	+Eleştiri konusu yapılan hususların Anayasa'ya aykırı olmadığına ilişkin AYM Kararları var (AYM, 2008c; 2014). -Özel idare ve köyün anayasal olduğuna, turizm öncelikli belde kapatılmayacağına ve kapatılacak yerel birimde referandum yapılmasına ilişkin AYM Kararları var (bkz AYM, 2006; 2007; 2008b; 2009).
AYYÖŞ, Hizmette Yerellik, Katılımcı Demokrasi, Katılım, Temsil, Yerelleşme, Yerel Özerklik, Yerel Demokrasi Açısından	-Küçük yerel birimlere ve yerel meclislere son vermesi, -Temsiliyeti sınırlandırması, -Yerelde merkezileştirme, -Köyleri büyükşehirlerle bağımlı kılması, -Merkezleşmeyi arttırması, -Mali özerkliğe ters, belediye gelir ihtiyacının artması, (Adıgüzel, 2012; Gül, 2012, Güler, 2012a; Karagel, 2012; Koyuncu ve Köroğlu, 2012; Arıkboğa, 2013; Gül ve Batman, 2013; Günal, 2013; Güneş, 2013; Gözler, 2013; Kavruk, 2013; Çukurçayır, Negiz ve Yemen, 2014; Günal, Avtur ve Okudan Dernek, 2014; Karaarslan, 2015; Keleş, 2014; Zengin, 2014; Biricikoğlu ve Demirkol Duyar, 2015; Göküş ve Alptürker, 2016; Görmez, 2016; Erat, 2016; Oktay, 2016; Sadioğlu, Özacit ve Ömürgönülşen, 2016; Yolcu ve Sezgin, 2016; Genç ve Korkın, 2017; Hergüner, 2017; Sadioğlu, Dede ve Yüceyılmaz, 2017).	+Düşük yerellik içeren özel idareleri kaldırması, +Tüzel kişiliklere kanunla son vermesi, +Yerel demokrasi ve katılım açısından olumlu olması, +Kırsal halkın kent yönetimine katılımını sağlaması, +Yerel yetkilere dokunmaması, (Arıkboğa, 2013; Toprak, 2013; Karaarslan, 2015; Çağlayan, 2015; Oktay, 2016; Sadioğlu, Özacit ve Ömürgönülşen, 2016).	+Tüzel kişiliği kaldırılan yerel birimlerde temsilci başına düşen vatandaş oranının büyük ölçüde azaldığı tespit edilmiştir (bkz. Yıldırım ve Belli, 2013). -Yerelde merkezleşmeye ilişkin güçlü bulgu içeren araştırma bulunmakta (bkz. Genç ve Daşçı). -6360 sonrası kişi başına belediye gelirlerinde net bir artış olmayacağı tespit edilmiştir (bkz. Koyuncu, 2012). +Eleştiri konusu yapılan hususların Anayasa'ya ve AYYÖŞ'e aykırı olmadığına ilişkin AYM Kararları var (AYM, 2008c; 2014).
İl İdaresi ve Mülki İdare Açısından	-İl İdaresi ve mülki idare açısından olumsuz sonuçlar, (Keleş, 2012; Çiner ve Karakaya, 2013; Gül ve Batman, 2013; Özer, 2013; Çiner, 2014; Çukurçayır, 2014; Çapar, 2015; Demir, 2015; Demir ve Yavaş, 2015; Apan, 2016).	+Mülki idareyi yetkisizleştirmedeği, +Merkezi yetkilere dokunmadığı, (Arıkboğa, 2013, Çiner ve Karakaya, 2013).	+Mülki idareye ait yetkilerin taşrada etkin ve vizyoner olması için yeterli olduğunu ortaya koyan araştırma bulunmaktadır (bkz. Gündüzöz ve Bilgin, 2015).

<p>Etkinlik, Etkililik, Verimlilik, Ölçek Ekonomisi, Optimum Ölçek, Yönetmelik Kapasite, Koordinasyon Hesap, Verebilirlik, Şeffaflık ve Etkin Denetim Açısından</p>	<p>-İdari coğrafi alan gerekleri ile coğrafi alan niteliklerini dikkate almaması, uzaklığın, genişliğin ve dağınıklığın il ölçeğinde etkin ve verimli olmaya engel olduğu, -Büyükşehirin kırsala hizmet sunma kapasitesi olmaması, -Uygun ölçekte sadece nüfus kriterini esas alan yaklaşım, -Uzaktan planlama ve hizmet sunmanın maliyeti arttırması, -Çağdaş ülkelerle benzer düzenlemelerin aynı sonuçlar doğurmaması, -Küçük yerel birimlerin kapanmasının etkinliği ve verimliliği düşürmesi, -Büyükşehirlerin mali imkânlarını, yetkilerini ve görev alanlarını kontrolsüz ve denetimsiz arttırması, (Koyuncu ve Köroğlu, 2012; Karagel, 2012; Arıkboğa, 2012; 2013; Çukurçayır, Negiz ve Yemen, 2013; Gözler, 2013; Gül ve Batman, 2013; İzci ve Turan, 2013; Çukurçayır, 2014; Gül vd., 2014; Günal, Avtur ve Okudan Dernek, 2014; Keleş, 2014; Kızılboğa Özasan, Akıllı ve Özasan, 2014; Demir, 2015; Kutlu, Gezici ve Özdemiray, 2015; Göküş ve Alptürker, 2016; Genç ve Korkın, 2017).</p>	<p>+Uygun ölçek için uygar eğilimlere paralel düzenleme, +Küçük ve verimsiz yerel birimlere son vermesi, +Köylerin altyapısı için kaynak ayırması, +Bütüncül planlama, +İl ölçeğinde hizmet vermek idari kapasite ile koordinasyon için bir olumlu gelişme, (Adıgüzel, 2012; Keleş, 2012; Koyuncu ve Köroğlu, 2012; Bingöl, Yazıcı ve Büyükkakin, 2013; Ersoy, 2013; Genç, 2014; Ökmen ve Arslan, 2014; Parlak, 2014; 2015; Karaarslan, 2015; Belli ve Aydın, 2016; Genç ve Daşçı, 2016; Hergüner, 2017).</p>	<p>-Farklı ülkelerde küçük yerel birimlere ilişkin son verme vb. uygulamaların etkinlik açısından farklı sonuçlar doğurduğu tespitine ilişkin çalışmalar bulunmaktadır (bkz. Sadioğlu ve Dede, 2016). -Köylerin alt yapı yatırımlarına pay ayrılmadığı ve denetim yapılmadığı tespit edilmiştir (bkz. Göküş ve Alptürker, 2016). -Metropoliten birleşmenin ölçek ekonomisinden yararlanmadığı, kişi başı hizmet maliyetlerinin 6360 sonrası da arttığı tespit edilmiştir (bkz. Sağbaş, 2003; Belli ve Aydın, 2016). +Kırsaldaki halkın memnuniyetsizliğini ve büyükşehirlerin kırsala yeterli hizmet veremediklerini güçlü bulgularla doğrulayan bir araştırma yoktur (bkz. Biricikoğlu ve Demirkol Duyar, 2015; Candan ve Maltaş, 2015; Göküş ve Alptürker, 2016; Çapar ve Demir, 2017)</p>
<p>Sosyo-Ekonomik, Sosyo-Kültürel, Kentel, Toplumsal, Çevresel ve Siyasal Açısından</p>	<p>-Ormanları, yaylaları vb. alanları kentleşmeye karşı savunmasız bırakma, kırsalda yoksulluğu arttırma, kırdan kente göçü tetikleme, -Kırsalın sosyo-kültürel ve sosyo-ekonomik yapısını bozma, köyün ve köylünün hak- mal kaybına yol açma, -Köyün sosyolojik ve mimari yapısını bozma, kırsal alan planlamasını yetersiz kılma, -Popülist politika ve siyasi gizli ajandaya sahip olma, (Adıgüzel, 2012; Çınar vd., 2013; Çukurçayır, Negiz ve Yemen, 2014; Kaypak ve Yılmaz, 2015; Kılınç Ürkmez ve Zengin Çelik, 2016; Genç ve Korkın, 2017)</p>	<p>+Sosyo-kültürel ve sosyo-ekonomik yapı için bir değişim getirmediği, +Doğal ve kültürel korunan alanların özel statü ve mevzuat sahibi olması, + Seçim rantı ve oy çıkarlarıyla ilgisiz, (Koyuncu ve Köroğlu, 2012; Çelikyay, 2014a; Belli ve Aydın, 2016).</p>	<p>+6360 öncesinde de büyükşehir sınırında meralar, kültür ve tabiat varlıkları vb. özel yasalarla korunan alanlar bulunmakta (bkz. 2863 ve 4342 sayılı Kanunlar). - 6360 reformunun 2014 yerel seçim sonuçlarını etkilemediği tespit edilmiştir (bkz. Çelikyay, 2014b).</p>

6360 sayılı Kanun'a genel düzenlemelerine yönelik olarak yoğunlukla yapılan olumsuz eleştirileri kısaca aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- Anayasal ilkelere ve AYYÖŞ düzenlemelerine aykırılık,

- Anti-demokratik ve adaletsiz olma,
- Etik yönetim ve standartlardan uzak olma,
- Yönetim ilkeleriyle uyumsuzluk,
- Kendi gerekçelerinden uzak olma,
- Gizli ajandaya sahip olma,
- Mülki idare sistemiyle uyumsuzluk,
- Yönetimsel coğrafi alan gerekleriyle uyumsuzluk,
- Gereksiz merkezileşme getirme,
- Ölçsüz yerelleşme getirme,
- Yeni yönetim sorunlarına yol açma,
- Kamu hizmet gerekleriyle ve kamu yararıyla uyumsuzluk,
- Sosyo-ekonomik, sosyo-kültürel, kentsel, toplumsal ve çevresel sorunlara gebe.

Olumlu eleştiriler, olumsuz eleştiri başlıklarının tersten okunmasıyla anlaşılacağından, olumlu eleştiriler için başlık oluşturmaya gerek bulunmamaktadır. Örneğin, 6360 sayılı Kanun düzenlemelerinin “gerekçeleriyle örtüşen sonuçlar doğuracağı veya doğurduğu” konusunda birçok görüş bulunmaktadır. Dolayısıyla, 6360 sayılı Kanun’la ilgili, “kendi gerekçeleriyle örtüştüğü” başlığını, çıkarım yaparak dile getirmek mümkündür. Sonuç olarak, gelinen nokta itibarıyla, 6360 sayılı Kanun uygulamalarının yapılan eleştirilerin birçoğunu haksız nitelikte çıkaracak sonuçlar verdiği (örneğin; bölgesel özerklik, kente aşırı göç, Anayasa’ya aykırılık, siyasi temsil, katılım vb.) görülmektedir. Diğer taraftan, etkinlik, verimlilik, uygun ölçek vb. gibi eleştirel hususların ise her yönetim reformunun temel sorunsalları arasında oldukları dikkate alındığında, uygulamada olan büyükşehir belediye sisteminin aksayan yönlerini alınan sonuçlara göre giderdikten sonra, sistemi mevcut şartlarda geliştirilerek ülke geneline yaygınlaştırmak gerekmektedir. Nitekim diğer illerdeki mevcut çoklu yerel yönetim sisteminin, büyükşehirlerde uygulanan ikili yerel yönetim sisteminden daha etkin, verimli, hesap verebilir, demokratik vb. olduğunu kanıtlayan ve bu konuda görüş birliğine ulaşmayı sağlayan veri ve bulguların varlığı söz konusu değildir.

3.1.2 YİKOB Düzenlemelerine Yönelik Eleştiri ve Tartışmalar

YİKOB'a yönelik eleştirilerin ortak yönlerinin olduğu, fakat bu eleştirilerin olumlu ve olumsuz açıdan farklı gerekçelerle ileri sürüldükleri görülmektedir. Bu eleştirilerin; i) Tasarı'daki YİKM yapısına, ii) kanunlaşan YİKOB yapısına, iii) değişikliklere uğrayan mevcut YİKOB yapısına yönelik olarak yapıldıklarını ifade etmek gerekir. Dolayısıyla, YİKOB'un kuruluş ve gelişim süreçlerinin bütün eksi ve artı yönleriyle açıklamak bakımından, bu eleştirilerin bütünüyle değerlendirilmesinin daha doğru bir yaklaşım olduğu düşünülmekte, bu kapsamda YİKOB'a ilişkin eleştirel görüşlere ve uygulamaya ilişkin yargı kararları ile ampirik araştırma sonuçlarına, Tablo 9'da yer verilmektedir.

Tablo 9. 6360 Sayılı Kanun'un YİKOB Düzenlemelerine Yönelik Eleştiri ve Tartışmalar

	Aleyhte Görüşler ve Gerekçeleri	Lehte Görüşler ve Gerekçeleri	Uygulamaya İlişkin Örnekler
Anayasa ve Anayasal İlkeler Açısından	-İl özel idare yerine kurulması, -Kaynakların eşit, adil ve tarafsız dağıtımına ve kamu yararına ters, -İkili idari yapı oluşturmaması, - Sınırı belirsiz vesayet yetkisi, (Güler, 2012a; Çukurçayır, 2012; Gözler, 2013; Kızılboğa ve Özaslan, 2013; Toprak, 2013; Koç ve Arap, 2019).	+Anayasa'ya uygun bir örgüt yapısı, +Kamu düzeni, güvenliği ve yararı için gerekli, (Karaarslan, 2015; Ustaoglu 2019b).	+AYM, YİKOB'a ilişkin öne sürülen iptal gerekçelerini oybirliğiyle ret ederek Anayasa'ya uygunluk kararı almıştır (bkz. AYM, 2014).
AYYÖŞ, Yerindenlik, Yerinden Yönetim, Yerelleşme, Yerel Özerklik, Katılım, Temsil, Yerel Demokrasi,	-Katılımcı yönetim ve denetim içeren özel idare yerine YİKOB, -Yeni vesayet makamı olması, -Yerel temsilin yerine geçme, -Yerel yetki, kaynak ve hizmetin merkezileştirilmesi, -Yerelle yetki çatışması nedeni, (Koyuncu ve Köroğlu, 2012; Arıkboğa, 2013; Kızılboğa ve Özaslan, 2013; Özer, 2013; Toprak, 2013; Çapar, 2015; Karakılçık, 2016; Yolcu ve Sezgin, 2016; Belli ve Aydın, 2017; Karakılçık ve Küçük, 2019; Koç ve Arap, 2019).	+Merkezi yatırımlar il genel meclisinin sadece gözetiminde, +Yerelleşmeden geri dönüş değil, +Yerindenliğe ve AYYÖŞ'e uygun, (Koyuncu ve Köroğlu, 2012; Berger, 2019).	+AYM, Kararında, YİKOB'a yerel yetki, hizmet ve kaynak ile yeni bir vesayet verilmediği vurgusu yapılmıştır (bkz. AYM, 2014). +Yerel idarecilerin YİKOB'a olumlu baktığı ve çatışma yaşanmadığına ilişkin bulgular içeren araştırma vardır (bkz. Genç ve Daşçı; 2016).
İl İdaresi ve Mülki İdare Açısından	-Valilerin denetleyici rolünü olumsuz etkilemesi, -İl idaresini etkisizleştirme ve hiyerarşi düzenine zarar verme, (Güler, 2012a; Karasu, 2013; Koç ve Arap, 2019).	+Valinin yetkilerini genişletme, denetim ve koordinasyon işlevini artırma, daha etkin, etkili ve aktif hale getirme, +İlin ihtiyaçlarını karşılama, (Çapar, 2015; Kaypak ve Yılmaz, 2015; Kutlu, Gezici ve Özdemiray, 2015; Ustaoglu, 2019a).	+AYM Kararında, olası boşluklara ve zafiyetlere karşı önlem için valiye bağlı YİKOB'un kurulduğuna vurgu yapılmıştır (bkz. AYM, 2014).

<p>Etkinlik, Etkililik, Verimlilik, Şeffaflık, Hesap Verebilirlik, Yönetmelik, Kapasite, Koordinasyon</p>	<p>-Merkezi harcamaların kamu yönetiminin dışına itilmesi, -Zayıf denetimli kolay harcama -Tüm illerde teşkilatlanmama, -Kamuoyu denetimi olmaması, -Koordinasyon kopukluğu, (Güler, 2012a; Özer, 2013; Toprak, 2013; Koç ve Arap, 2019).</p>	<p>+İlin teknik ve idari kapasitesini artırıcı, +Mülki alanlardaki koordinasyon ve denetime güç katma, +Kamu hizmetlerine ilişkin boşlukları doldurması, (Koyuncu ve Köroğlu, 2012; Karagöz, 2016; Ayyıldız, 2019a; Eryılmaz, 2021).</p>	<p>+AYM Kararında, YİKOB'un olası denetim boşluğu ve etkinlik, verimlilik ve koordinasyon için kurulduğuna vurgu yapılmıştır (bkz. AYM, 2014). +YİKOB, 5018'in birçok hükmüne tabidir, Sayıştay ve hiyerarşik denetimi kapsamındadır. (bkz. Sayıştay, 2018a; 2019a; Toros ve Çalışır, 2019).</p>
--	---	--	--

YİKOB'a yönelik yapılan olumsuz ve olumlu eleştirilerin yoğunlaştığı hususlar, Tablo 10'da -özet ifadelerle- karşılaştırmalı olarak gösterilmektedir.

Tablo 10. YİKOB'a Yönelik Eleştiri ve Tartışmaların Yoğunlaştığı Hususlar

Olumsuz Eleştiriler	Olumlu Eleştiriler
<p>-Merkezileşme aygıtı, -Yeni idari vesayet aracı, -Yerelleşme karşıtı, -Yerel demokrasi ve özerklik aleyhtarı, -Yerel temsiliyet ve katılım dışı, -İl idaresi sistemini zayıflatıcı, -Yetki çatışmaları müsebbibi, -Kamu yararına aykırı, -Otoriter büyüme ve kalkınma modeli aracı, -Merkezi taşeron örgütü, -Kolay ve denetimsiz merkezi harcama mekanizması, -Evrensel yönetim değerlerine aykırı, -Kalkınma ajanslarını ve diğer koordinasyon birimlerini etkisizleştirici.</p>	<p>+Merkezi yatırım ve koordinasyon aracı, +Merkezi denge ve denetim aygıtı, +Yerelleşme mutabığı, +Yerel kalkınmaya yardımcı, +Valiyi etkinleştirici, +İlin yönetsel kapasitesini artırıcı, +Olası idari boşlukları doldurucu, +Yerel hizmet aksamalarını giderici, +Kamu düzeni ve güvenliği koruyucusu.</p>

6360 sayılı Kanun'la valilerin, olmaları gereken esas görev ve yetki alanı sınırları içine çekildiklerini ve bu sınırlar içinde güçlerinin ve etkinliklerinin artırılması amacıyla YİKOB'ların birer denetim ve koordinasyon aracı olarak sevk ve idarelerine verildiğini, 6360 sayılı Kanun'la sonrası yeni yönetim ortamında, büyükşehirlerdeki merkez-yerel dengesini korumak için, söz konusu görev, yetki ve kaynakların YİKOB vasıtasıyla valilere verilmesinin doğru bir yaklaşım olduğunu belirtmek gerekir. Demokratikleşme ve yerelleşme reformlarıyla merkezi idarenin, yerelde ipi elden kaçırmaması ve merkezi nitelikli yetki ve hizmetleri -henüz buna hazır olmayan- Türk belediyeçiliğine teslim etmemesi için YİKOB gibi bir örgüt yaklaşımı geliştirmesini haklı görmek mümkündür. YİKOB'lar, her ne kadar merkezi idarenin taşradaki yetkilerini artırıcı ve yerelleşme

karşıtı yeni mekanizmalar olarak görülseler de, esasında bu kuruluşların, 6360 sayılı Kanun’la yerelin elde edeceği asimetrik kazanımlar karşısında merkez aleyhine taşrada oluşacak olası güç dengesizliklerinin telafisine yönelik merkezi denge enstrümanları olarak tasarlandıklarını ifade etmek mümkündür. Bu bağlamda, YİKOB’ların, merkezi idarenin taşradaki etkinlik düzeyini arttırma amacından ziyade, mevcut etkinlik düzeyini koruma amacına yönelik kuruluşlar olarak ön plana çıkarıldıklarını ifade etmek gerekir. Bu bağlamda, YİKOB’larla oluşturulan “girişimci vali” profiline de merkezin taşradaki etkinliğinin korunmasına yönelik yeni bir idari yaklaşım olduğunu vurgulamak gerekir.

Büyükşehirlerde il özel idaresinin kaldırılması, büyükşehir sınırların il sınırlarına kadar genişletilmesi ve YİKOB gibi yeni bir yapının kurulması; eleştirmenler tarafından il idaresinin zayıflatılması, mülki idarenin idari ve mali açıdan geri plana itilmesi ve bu nedenle kamu güvenliğinin tehlikeye girecek olması şeklinde yorumlanmış, fakat aynı eleştirmenler, YİKOB’ların; özel idare sonrası muhtemel idari boşlukları doldurabilecek olmasını, büyükşehirlerde hizmet aksamalarına müdahale edebilecek olmasını, valilere girişimci, denetleyici ve koordine edici gibi ekstra yeni özellikler kazandıracak olmasını ve böylece güvenliğin ve düzeninin korunacak olmasını dikkate değer bulmamışlardır. Çiner ve Karakaya’nın (2013: 65) vurguladıkları gibi, merkezi, anti demokratik görerek sistemin dışına iten yerelleşme ve demokratikleşme adımlarının merkezi idarede neden olacağı zaafaların, yerelin de demokrasiden uzaklaşmasına yol açması muhtemeldir. Bu bakımdan, 6360 sayılı Kanun düzenlemelerine yönelik yapılan: merkezi yönetimi yok saydığı, yereli yönetimleri çok güçlü imkânlarla sahip bir şekilde başıboş bıraktığı, bölgesel özerkliğe yol açacağı, Güneydoğu bölgelerindeki etnisiteye dayalı ayrılıkçı söylem ve eylemleri körükleyeceği, siyasi parçalanmaya neden olacağı gibi eleştirilerin tümünden olmasa da kısmen haklı çıkaran sonuçların varlığı uygulama sürecinde söz konusu olmuştur. Ancak, Ustaoglu’nun da (2019a; 2019b) ifade ettiği gibi, 6360 sayılı Kanun’la yerel hizmetlerin tamamen belediyeler üzerinden yürütülmeye başlanmasıyla, özellikle Doğu-Güneydoğu bölgelerindeki büyükşehirlerde yerel hizmetlerde aksamaya neden olan ve kamu düzeni, güvenliği ile sağlığını olumsuz etkileyen çeşitli münferit veya kitlesel sorunların baş göstermesi üzerine, bu sorunların ve hizmet aksamalarının giderilmesi, kamu düzeni, güvenliği ve sağlığının korunması için, YİKOB’ların valiler tarafından güçlü ve etkili mekanizmalar olarak kullanıldığı görülmüştür.

Sonuç olarak; YİKOB'la valiye yeni vesayet yetkisi sağlanmadığını, AYM Kararı'nda açıkça belirtildiği üzere, YİKOB'un anayasal ilkelerle ve AYYÖŞ düzenlemeleriyle uyumlu kurumsal bir yapı ve düzene sahip olduğunu, özel idareyi ikame etmek için kurulmadığını, çünkü özel idare tüzel kişiliğine YİKOB kurulacağı için son verilmediği, dolayısıyla YİKOB'un örgütsel anlamda yerindenliğe ve yerelleşmeye uygun olduğunu, nitekim yerel idarelerin yatırım ve hizmetlerinin denetlenmesinin söz konusu olmadığını ve YİKOB'un yerel demokrasi ve özerkliğe engel veya tehdit oluşturacak bir konumda olmadığını, ifade etmek gerekir. Diğer taraftan, beklenen faydaların tam ve en verimli şekilde elde edilmesi için YİKOB'un yenilikçi bir yaklaşımla yeniden yapılandırılması gerektiğini vurgulamak gerekir. Zira YİKOB mevcut yapı ve işleyişinin yeterince etkin, verimli ve hesap verebilir olmadığına ilişkin bulgular, Sayıştay denetimlerine ve İçişleri Bakanlığı denetim ve çalışmalarına ilişkin raporlarda yoğun olarak yer almaktadır.

3.2 BAZI TEMEL KAVRAM VE KONULAR AÇISINDAN YİKOB'UN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bu başlıkta, kamu yönetiminin bazı temel kavram ve konuları açısından kapsamlı bir YİKOB değerlendirmesi yapılarak, YİKOB'un bu kavram ve konularla ilgisi ve ilişkisi ortaya koyulmakta, böylece YİKOB'un her yönüyle daha iyi anlaşılmasının sağlanacağı ve yapılan değerlendirme ve analizler sonucu ulaşılan bulguların, YİKOB'lar için yeni bir model önerisi geliştirme sürecinde yol gösterici nitelikte olacağı düşünülmektedir.

3.2.1 İdari Teşkilat Açısından YİKOB

T.C. İdare Teşkilatı'nda YİKOB'ların nereye konumlandırılmaları gerektiğinin açıklığa kavuşturmak gerekmektedir. Bu bağlamda, öncelikle YİKOB'ların kendini kuran devlet tüzel kişiliğiyle aynı bir tüzel kişiliğe sahip olduğunu vurgulamak gerekir. Bununla birlikte, YİKOB'ların birer yerinden yönetim kuruluşu olmadıklarını belirtmek gerekir. Mahalli idarelerin anayasal tanımı ile YİKOB'ların hukuki statüsü ve yapısı dikkate alındığında, YİKOB'ların mahalli idare olmadıkları ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, devlet

ve mahalli idarelerin kişi topluluğu şeklinde örgütlenmiş kamu idareleri oldukları (Gözler, 2018: 240) göz önüne alındığında, YİKOB'ların birer kamu idaresi olmadıkları açıkça görülmektedir. YİKOB'lar, belirli bir alanda uzmanlaşmış, özellikli bir hizmeti sunan kamu kurumları değildirler. Mal topluluğu şeklinde örgütlenmiş kamu kurumları arasına girmemektedirler. YİKOB'ların idari vesayet ilişkisini gerektiren herhangi bir bağlılıkları yoktur. YİKOB'lar “yer yönünden yerinden yönetim kuruluşu” olmadıkları gibi “hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu” da değildirler. YİKOB'ların, “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları” veya “bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumlar” kapsamına girmedikleri de çok açıktır.

YİKOB'ları kuran merkezi idarenin, onları herhangi bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak idari vesayet kapsamına almadığı anlaşılmaktadır. YİKOB'lar, doğrudan İçişleri Bakanlığının merkez teşkilatına bağlı veya teşkilat düzenlemesinde İçişleri Bakanlığıyla ilişkilendirilmiş kamu tüzel kişilikleri değildirler. Nitekim 1 sayılı CK'nın “*İçişleri Bakanlığı*” teşkilat ve görevlerini düzenleyen kısmına bakıldığında, YİKOB'ların Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatlarının dışında ayrı bir kategoride düzenlendiği görülmektedir. Bu husus, YİKOB'ların, mülki idareye bağlı klasik taşra teşkilatlarından olmadıklarını ortaya çıkarmaktadır. Son tahlilde, YİKOB'ları; devlet tüzel kişiliğinden ayrı kamu tüzel kişilikleri olarak, merkezi idarenin taşra teşkilatı olan il genel idaresi altında konumlandırılmış, fakat sadece büyükşehirlerde teşkilatlandırılmış ve daha önce benzeri görülmemiş özgün ve özel taşra kuruluşları olarak nitelendirmek mümkündür. Elektronik Kamu Bilgi Yönetim Sistemi (KAYSİS, 2020) incelendiğinde, YİKOB'un klasik bir taşra birimi olmadığı, büyükşehir belediyesinin bulunduğu illerde il ölçeğinde örgütlü, mülki idareye bağlı bir taşra kuruluşu olduğu net bir şekilde görülebilmektedir.

3.2.2 Kamu Tüzel Kişiliği ve Özel Bütçe Açısından YİKOB

Birer kamu tüzel kişisi olmalarına karşın, YİKOB'ların kamu tüzel kişiliğinin sağladığı tüm özelliklere, yetkilere ve haklara sahip olmadıkları görülmektedir. Ancak, bu durum YİKOB'ların kamu mu yoksa özel hukuk tüzel kişiliği mi oldukları konusunda herhangi bir tereddüt oluşturmamaktadır. Zira YİKOB'ların birer kamu tüzel kişisi olduklarında şüpheye mahal bulunmamaktadır. YİKOB'ları, fiil ehliyetine sahip ve “insana özgü

olanlar dışındaki haklara ve borçlara ehil” kamu tüzel kişilikleri olarak tanımlamak mümkündür. YİKOB’ların; kamu yararı için faaliyette bulunarak kamusal hizmetler sunan, bunu yaparken devletten bağımsız olarak hak ve yükümlükler sahibi olabilen, Devlet ayrıcalıklarını ve kamu gücünü kullanarak hukuksal işlemler ve kamulaştırma yapabilen, malları kamu malı gibi personelleri kamu personeli gibi hukuki muameleye tabi tutulan taşra kuruluşları olduklarını ifade etmek gerekir. Fakat YİKOB’ların sahip oldukları kamu tüzel kişiliğinin belirli bir çerçeveye sınırlandırıldığı görülmektedir. Kalender’in (bkz. 2018: 88) çalışmasında tespit edildiği üzere, YİKOB’ların bağımsız birer kamu tüzel kişisi olduklarını ifade etmek pek mümkün değildir. İçişleri Bakanlığı bünyesinde bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları, personellerinin İçişleri Bakanlığı personeli olması ve kendilerine ait norm kadrolarının bulunmaması; YİKOB’ların tüzel kişiliğinin tamamen bağımsız olmadığına kanıt olarak gösterilmektedir. Diğer taraftan, YİKOB’ların İçişleri Bakanlığının taşra teşkilatlanması içinde mülki idareye bağlı birer taşra kuruluş olarak düzenlenmiş olmaları, devlet tüzel kişiliği ile YİKOB’lar arasındaki ilişkinin idari vesayet yetkisiyle kurulmadığını, bu ilişkinin hiyerarşik denetim yetkisine dayandığını göstermektedir.

YİKOB’lara kendilerince hangi alanda, nasıl faaliyet göstereceklerine ilişkin düzenleme yapma yetkisi verilmemiştir.⁴⁸ Dolayısıyla, YİKOB’ların kendi idari örgütlenmelerini oluşturma gibi bir imkânları bulunmamaktadır. YİKOB’ların idari örgütlenmeleri ancak devlet tüzel kişiliği eliyle yapılabilmektedir. Ayrıca, YİKOB’ların düzenleyici işlemler yapma yetkileri de bulunmamaktadır. Yani YİKOB’lar, kendi çalışma usul ve esaslarını belirleme yetkisine sahip değildirler. Bu yetkinin İçişleri Bakanlığında olduğu ve buna istinaden Bakanlığın yönetmelikler çıkardığı görülmektedir. YİKOB’ların kamulaştırma yapma yetkisine sahip olduklarını belirtmek gerekir. Nitekim gerçekleştirilecek yatırım projeleri kapsamında ihtiyaç duyulan kamulaştırmaların, Kamulaştırma Kanunu dikkate alınarak uygulamada YİKOB’larca yapıldığı görülmektedir.

5018 sayılı Kanun’a göre bir kamu idaresinin özel bütçeli idare statüsünde olabilmesi için; i) bir bakanlığa bağlı veya ilgili olması, ii) belirli bir kamu hizmetini yürütmek

⁴⁸ Bu yetkinin yerel yönetimlere dahi verilmediği görülmektedir. AYYÖŞ’ün 6. maddesinin 1. fıkrasında yerel yönetimlere kendi idari örgütlenmelerini kurma imkânı tanınmasına ilişkin düzenleme bulunmaktadır. Buna karşın, söz konusu hükme Türkiye tarafından konulan çekince nedeniyle, Türkiye’de kamu tüzel kişiliğine sahip yerel yönetimlerin idari örgütlenmeleri sadece devlet tüzel kişiliği eliyle yapılabilmektedir.

üzere kurulması, iii) tahsis edilmiş özel gelirlerinin olması, iv) elde ettiği gelirleri harcama yetkisinin bulunması, v) kuruluş ve çalışma esaslarının yasayla veya CK'yla düzenlenmiş olması, vi) 5018 sayılı Kanun'un ekli (II) sayılı cetvelinde yer alması gerekmektedir. YİKOB'un bunlardan birincisini, ikincisini ve beşincisini karşılamadığı görülmektedir. Bu durum, YİKOB'un özel bütçeli örgüt olmadığı anlamına gelmemekle birlikte, kendisine özgü özel bütçeli bir kuruluş olduğu gerçeğini açığa çıkarmaktadır. 2016'da 674 sayılı KHK'yla YİKOB'lara özel bütçe verilmesine karşın, YİKOB'ların (II) sayılı cetvele eklenmesiyle ilgili bir düzenleme yapılmamıştır. (II) sayılı cetvele ekli olma, YİKOB bütçelerinin hazırlanma ve uygulanma aşamalarında tamamen 5018 sayılı Kanun ve ilgili ikincil mevzuat hükümlerine tabiiyeti gerektirmektedir. Fakat 674 sayılı KHK ile YİKOB bütçelerinin hazırlanmasına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasların yönetmelikle belirleneceği düzenlenmiştir. Bu kapsamda çıkarılan Yönetmelik⁴⁹ hüküm bulunmayan hallerde 5018 sayılı Kanun ve ilgili ikincil mevzuat hükümlerinin geçerli olduğuna ilişkin bir düzenleme içermiştir. Bu bağlamda, 5018 sayılı Kanun kapsamında olmamalarına rağmen, bu Kanun ile ilgili ikincil mevzuatının bazı hususlarda YİKOB için geçerli olduğu görülmektedir. YİKOB'ların, 5018 sayılı Kanun'un kapsamı dışında tutulmalarının altında, bu Kanun'un gerekli kıldığı katı bürokratik prosedürlerden ve iç denetim, stratejik plan, şeffaflık vb. gibi bazı sorumluluklardan muaf tutularak daha kolay hareket eden kurumlar olmalarının sağlanması düşüncesinin yattığını ifade etmek mümkündür. Bunun yanında, YİKOB'ların kendine özgü statü ve yapılarının da böyle bir uygulamayı gerekli kıldığı düşünülebilir. Bu bağlamda, 5018 sayılı Kanun dışında olmanın, özellikli yapısı ve statüsüyle çok geniş bir yelpazede hizmet veren YİKOB'a; hizmet sunumunda ve harcamada hareket alanı genişliği, hız, kolaylık, iş yükü azlığı vb. gibi bazı avantajlar sağladığını ifade mümkündür. Ancak, bu Kanun'un kapsamı dışında olmanın denetim, hesap verebilirlik, şeffaflık, etkinlik, verimlilik vb. gibi açılardan bazı sorunlara yol açacağıın altını çizmek gerekir.

3.2.3 Yerel Özerklik, Yerel Demokrasi ve Katılım Açısından YİKOB

YİKOB'ları; özerklik, yerel demokrasi ve katılım kavramları üzerinden iki farklı açıdan ele almak gerekmektedir. Bu kapsamda, öncelikle, YİKOB'ların; özerk olup olmadıkları

⁴⁹ Bkz. "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği", (2016).

ve katılım içerip içermedikleri irdelenmekte, daha sonrasında ise yerel özerkliğe, yerel demokrasiye ve katılıma engel olup olmadıkları değerlendirilmektedir. Ancak bunlar yapılırken, 6360 sayılı Kanun'un büyükşehir yapılanmasında getirdiği tüm yenilikler üzerinden hareket edilmemekte, konuya YİKOB'ların varlığı ve uygulamaları üzerinden yaklaşılmaktadır. YİKOB'ların -salt olarak- yerel özerklik, yerel demokrasi, yerel temsil ve katılım karşıtı olup olmadıklarının ortaya koyulmasında, bu tercihin daha doğru sonuçlara ulaştıracağı düşünülmektedir.

Bir taşra kuruluşu olan YİKOB'ların, yerinden yönetimlerin sahip oldukları şekilde bir özerkliğe sahip olmadıkları açıktır. Dolayısıyla, YİKOB'ları yerel özerklik üzerinden değerlendirmek mümkün değildir. YİKOB'ları, özel bütçeli kuruluşların sahip oldukları idari ve mali özerklik açısından değerlendirmek daha mümkün gözükmektedir. İdari, mali ve personel açılarından belli oranda özerkliğe sahip olabilen (Gözler, 2011: 842) özel bütçeli idarelerin bu özerklikleri; tüzel kişiliğe, mal varlığına, özel gelirlere, harcama yetkisine (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014: 84), norm kadroya ve personel atama yetkisine sahip olmalarından kaynaklanmaktadır. Bu özelliklerin bazılarını sahip olmalarına rağmen, YİKOB'ların idari ve mali özerkliklerinden bahsetmek mümkün değildir. Zira norm kadrosu ve personel atama yetkisi olmayan YİKOB'ların, sahip oldukları kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe yapısı da özellik itibarıyla birçok sınırlılıklar içermektedir. Söz konusu sınırlılıklar ise, idari ve mali özerklikle uyuşmayan nitelikler taşımaktadır. Bunlarla birlikte, idari ve mali yapıları ile işleyişleri incelendiğinde de YİKOB'ların idari ve mali özerklikten uzak oldukları sonucuna ulaşılmaktadır.

Keleş'in (2016: 341), mali bağımlılığı ve yetersiz kaynakları özerkliğin karşısındaki en büyük engeller olarak saydığı dikkate alındığında; bütçelerinin hazırlanma, onaylanma ve uygulanma süreçlerinde valilerin belirleyici bir konuma sahip olması ile gelir tahminlerinin tamamen hazine yardımlarına endeksli olması durumlarını, valiye bağlı olan YİKOB'ların idari ve mali özerklik sahibi olmadıklarına kanıt olarak göstermek mümkündür. Diğer bir anlatımla, merkezi hiyerarşik düzen içinde idari açıdan valilere bağlı olan sınırlı kamu tüzel kişilikleri, takdiri harcama imkânı son derece sınırlı ve neredeyse tamamen merkezi kaynaklara bağlı olan özel bütçeleri ve norm kadro ile personel atama yetkisinden mahrumiyetleri; YİKOB'ların idari ve mali özerkliklerinin önündeki en büyük engeller olarak sıralamak mümkündür. Bu bağlamda, Dağlı ve

Özgül'ün (2019: 31) dikkat çektikleri gibi, YİKOB'ların idari açıdan olduğu gibi mali açıdan valilere bağlı oldukları görülmektedir. Netice itibarıyla, sahip oldukları kamu tüzel kişiliğinin ve özel bütçenin içerik özellikleri bir bütün olarak değerlendirildiğinde, YİKOB'ların idari ve mali özerkliklerinden bahsetmenin mümkün olmadığını net bir şekilde ifade etmek gerekir.

Klasik taşra örgütleriyle benzer bir işleyiş yapısını sahip olan YİKOB'ların karar alma makamları merkezi atamayla göreve gelmektedir. İcrai kararlar, valilerin ve YİKOB başkanlarının hiyerarşisinde alınmaktadır. YİKOB'larda karar alma merciinin YİKOB başkanları, alınan kararları onay merciinin ise valiler olduğuna dikkat çekmek gerekir. Dolayısıyla, YİKOB'ların karar almada katılımı sağlayan bir yapılarının bulunmadığı anlaşılmaktadır. Ayrıca, alınan kararların katılımı sağlayan yerel bir meclis tarafından denetlenmesi veya danışma niteliğinde süzgeçten geçirilmesi söz konusu değildir. Diğer taraftan, YİKOB'ların karar alma süreçlerine tavsiye ve görüş benzerinden kararlarla katılımı sağlayabilecek -kent konseyi tarzı- istişari mekanizmalar da bulunmamaktadır. Bu bağlamda, YİKOB'ların karar alma, uygulama ve denetlenme süreçlerinde hiçbir şekilde yerel katılıma ve temsile olanak sağlanmadığını net olarak ifade etmek gerekir. Netice itibarıyla, halka yakın makamlar olarak kamu sorumluluklarını yerine getiren YİKOB'ların, klasik taşra örgütleriyle benzer nitelikler taşımaları nedeniyle, AYYÖŞ'te tanımlanan yerindenlik ilkesinin; katılım, temsil, yerel özerklik ve yerel demokrasi gibi tamamlayıcı unsurlarını içermedikleri sonucu ortaya çıkmaktadır.

YİKOB'ların kuruluşunun altındaki ana sebeplerden olan merkezi idarenin taşrada yapacağı kamu yatırım ve hizmetlerini icra etme, koordine etme, denetleme ve izleme görev ve yetkileri düşünüldüğünde, YİKOB'ların karar alma ve uygulama süreçlerinde yerel katılımın ve temsilin öngörülmemesini doğal karşılamak mümkündür. Ancak, söz konusu kamu yatırım ve hizmetlerden yarı-kamusal nitelikte olan ve yerel özelliği ağır basanların planlama sürecinde, en azından yerel dinamiklerin görüş ve önerilerini sürece dâhil eden bir mekanizmanın bulunmasında bir sakınca görülmemekle birlikte faydalı olacağı düşünülmektedir. Diğer bir anlatımla, savunma, diplomasi vb. gibi ulusal kamu hizmetleri dışında köy okulu, hastane, sosyal tesis, gençlik merkezi, yol vb. gibi yatırım ve hizmet kararının planlaması öncesinde, yerel dinamikleri kent konseyi veya kalkınma kurulu benzeri bir mekanizma ile karar alma süreçlerine dâhil etmenin, yerelin talep ve

ihtiyaçlarına uygun merkezi kamu yatırım ve hizmetleri üretip sunmaya yardımcı olacak daha kullanışlı ve katılımcı bir yönetim yaklaşımı olacağına inanılmaktadır.

YİKOB'ların katılım, temsil, özerklik ve demokratiklik içermeyen yapı ve işleyişleriyle, yerel yönetimlerin içerdiği bu özelliklere engel veya tehdit teşkil edip etmediklerini ayrıca değerlendirmek gerekir. Bu konu, YİKOB'ların kuruluş sürecinde üzerinde sıkça tartışılan bir mesele olmuş ve YİKOB'lar, bazı siyasi ve akademik çevrelerce yerel idareler üzerinde kurulan yeni vesayet makamları oldukları, yerel idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarını ellerinden aldıkları ve yerel idareler üzerinde sınırları belli olmayan denetim yetkileriyle donatıldıkları gerekçeleriyle katılıma, temsile, yerel özerkliğe ve yerel demokrasiye engel veya tehdit görülmüşlerdir. Fakat söz konusu olan eleştiriler incelendiğinde, 6360 sayılı Kanun'un büyükşehir yönetim yapılanmasında getirdiği tüm yenilikler üzerinden hareket edilerek YİKOB'lara yönelik çeşitli çıkarımlar yapıldığı görülmektedir. 6360 sayılı Kanun'un genel düzenlemeleri üzerinden katılıma, temsile, yerel özerkliğe ve yerel demokrasiye ilişkin yapılan veya yapılması gereken eleştirilerin dar bir kalıba sokularak YİKOB'lar üzerinden yürütülmesi, YİKOB'ların doğru şekilde analiz edilmesine engel olmaktadır. YİKOB'ların varlıkları ve mevcut uygulamalarıyla tek başlarına yerel yönetimlerde katılıma, temsile, özerkliğe ve yerel demokrasiye engel veya tehdit teşkil edip etmediklerine bakmanın, YİKOB'ların yereldeki pozisyonlarını anlama açısından daha doğru sonuçlara ulaşmayı sağlayacağı düşünülmektedir.

6360 sayılı Kanun'la büyükşehirlerde özel idarelerin, belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliklerine son verilmesi üzerinden YİKOB'lara yönelik katılım, temsil, yerel özerklik ve yerel demokrasi tartışmaları yürütmenin, YİKOB'ların kuruluş nedenlerinin saptırılmasına neden olduğunu vurgulamak gerekir. Zira birçok kez ifade edildiği üzere, YİKOB'lar il özel idarelerinin yerine kurulan örgütler olmadıkları gibi yerel yönetimler üzerinde kurulan yeni vesayet makamları değildir. YİKOB'lar aracılığıyla valilerin sınırlı ve istisnai olarak kullanabildikleri vesayet yetkisi ise yerel idarelerin hizmetlerine müdahale edilebilmeyi içermemektedir. Ayrıca, yerel yönetimlerden alınıp YİKOB'lara aktarılmış herhangi bir görev, yetki ve sorumluluk ya da mali kaynak bulunmamaktadır. YİKOB'lar, 6360 sayılı Kanun reformları sonucunda merkezi yönetim tarafında ortaya çıkan bir ihtiyacın ürünleri olarak, merkezi idarenin taşrada yapılacak işleriyle görevli ve yetkilidirler. Dolayısıyla, YİKOB'lar kurulacağı için büyükşehirlerdeki özel idareler,

belde belediyeleri ve köylerin kapatılmamıştır. Bu bağlamda, YİKOB'ların; kuruluşları, sahip oldukları görev, yetki ve sorumlulukları ve mevcut uygulamaları; yerel idarelerde katılımın ve temsilin sağlanmasına, yerel özerkliğe ve yerel demokrasiye herhangi bir engel veya tehdit teşkil etmemektedir.

Merkezi idarenin taşrada yapacağı kamu yatırım ve hizmetlerine aracı olan YİKOB'lar, yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluğundaki yerel nitelikli yatırım ve hizmetleri yapmakla görevli ve yetkili değildirler. Kamunun huzur ve güvenliğinin korunması için valilerin sahip olduğu vesayet yetkileri kapsamında, aksayan yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde aracı olabilen YİKOB'ların, yerel hizmetlere bu şekilde müdahil olması, terör ve şiddet olayları bağlamında sınırlı ve istisnai bir durumdur. Ayrıca, YİKOB'ların yerel nitelikli hizmetler sunabilmelerinin; afet ve acil durumları ile yerel yönetimlerle yapılan ortak hizmet projelerinin hayata geçirilmesine özgü istisnai bir husus olduğu görülmektedir. Bu bakımdan, YİKOB'ların yerel yönetimlere müdahale ederek yerel özerkliği aşındırdıklarını ve dolayısıyla yerel demokrasiye engel oluşturduklarını ifade etmek mümkün değildir. YİKOB'lar, yerel yönetimlerin katılımı ve temsili sağlayan yapılarıyla yerel hizmetleri idari ve mali özerklik içerisinde icra etmelerine bir engel oluşturmadıkları gibi, yerel yönetimlerle yaptıkları ortak hizmet projeleri ve belirli hizmetlerin icra edilmesine yönelik kaynak aktarım protokolleriyle, yerel yönetimlere merkezi idare tarafından ekstra mali destek sağlanmasına aracı olarak yerel özerkliğin ve yerel demokrasinin gelişimine katkı sağlayabilmektedirler. Ancak, yerel özerklik ve demokrasiye katkı sağlayabilmek için, merkezi kaynakların yerel idarelere aktarımında siyasi tandans gözetmeksizin tarafsız bir tutum sergilemenin önemine vurgu yapmak gerekir. Aksi halde, YİKOB'ların yerel özerklik ve yerel demokrasiyle bağdaşmayan uygulamaların aracı olma tehlikesi söz konusudur.

Yerel demokrasinin işlerliğini sağlamak için yerel yönetimlerin özerkliğine aykırılık teşkil etmeyecek merkezi denetim mekanizmalarına ihtiyaç vardır. Aksi takdirde, yerel yönetimlerin; demokratik davranış, sosyal adalet, tarafsızlık, etkinlik ve verimlilik, şeffaflık, hesap verebilirlik vb. gibi yerel demokrasi ilkeleriyle bağdaşmayan eylem ve uygulamaları karşısında merkezi idarenin ve vatandaşların çaresiz kalması söz konusu olacaktır. Zira yargısal düzenlemeler ve demokratik seçimlerle söz konusu olumsuz eylem ve uygulamaların önüne geçilmesi her zaman mümkün olmamaktadır. Ayrıca,

yargısal denetim ve demokratik seçimlerle, yerel idarelerin yerel demokrasi ilkeleriyle bağdaşmayan eylem ve uygulamalar sonrası açıkta kalmış olan yerel hizmet talep ve ihtiyaçlarının zamanında karşılanması mümkün değildir. Bu noktada, yerel yönetimler üzerinde uygulanan idari vesayet yetkilerinin önemi ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, 5393 sayılı Kanun'un 57. maddesinde öngörülen vesayet yetkisinin, belediyelerin yerel demokrasi ilkeleriyle bağdaşmayan eylem ve uygulamaları sonucu aksattıkları yatırım ve hizmetlere merkezi müdahaleyi mümkün kılarak -kamu yararı adına- aksayan yatırım ve hizmetlerin YİKOB'lar aracılığıyla yerine getirilmesine imkân sağlamasını, yerel demokrasinin işlerliği açısından destekleyici bir düzenleme olarak değerlendirmek mümkündür. Diğer bir anlatımla, istisnai ve sınırları belli olan ilgili vesayet yetkisinin aracılığıyla YİKOB'ların, yerel idareler üzerindeki merkezi idare kontrolünün artmasını sağlayacaklarını ve yerel özerkliğe ve yerel demokrasiye tehdit oluşturacaklarını ifade etmek doğru bir yaklaşım olmayacaktır.

İzmir YİKOB özelinde yapılmış olan bir araştırma sonuçlarına bakıldığında (bkz. Dağlı ve Özgül, 2019: 39); aksayan yerel kamu yatırım ve hizmetleriyle ilgili olarak, valinin aksayan yatırım ve hizmete el koyup YİKOB aracılığıyla yerine getirilmesini sağlaması ve oluşan giderlerin ilgili kurumun gelirlerinden kesilerek YİKOB'a aktarılmasına uygulamada rastlanılmadığı, bunun yerine YİKOB aracılığıyla ve kaynağı YİKOB bütçesinden karşılanarak yatırım ve hizmet aksamalarını telafi edecek alternatif yatırım ve hizmetlerin hayata geçirildiği görülmektedir. Bu bağlamda, ilgili vesayet yetkisi kapsamında bile, YİKOB'lar aracılığıyla yerel idarelerin mali kaynakları kullanılarak onların hizmet ve sorumluluk alanlarına müdahalede bulunma yolundan imtina edildiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, YİKOB'ların aksayan yerel hizmet ve yatırımların yerine kendi kaynaklarıyla alternatif yatırım ve hizmetler üreterek yerel idarelere kolaylıklar sağladıklarını ve bu nedenle yerel özerkliğe ve yerel demokrasiye bir engel veya tehdit oluşturmadıklarını ifade etmek mümkündür. Bununla birlikte, YİKOB'ların izledikleri bu yöntemle yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarını ihlal etmediklerini vurgulamak gerekir. Nitekim Genç ve Daşçı'nın (2016) Aydın ilinde yerel idarecileri kapsama alarak yaptıkları alan araştırmasının sonuçları da, YİKOB çalışmalarının yerel idareciler tarafından çoğunlukla olumlu karşılandığını ve yerel idarecilerin YİKOB'larla görev, yetki ve sorumluluk alanları konusunda çatışma yaşamadıklarını göstermektedir. Bunun yanında, Çelik'in (2020:228-231) büyükşehir belediye meclisi üyelerini kapsama

olarak hazırladığı tez çalışmasının sonuçları; katılımcılarda YİKOB'un varlığının yerel demokrasinin işleyişine tehdit veya engel oluşturduğuna dair net bir algının olmadığını ortaya koymaktadır. Dolayısıyla, YİKOB'un yapı, işleyiş ve uygulama bakımında yerel demokrasi ve özerkliğe tehdit veya engel oluşturduğunu dayanaktan yoksun bir şekilde ifade etmenin, doğru bir yaklaşım olmayacağını vurgulamak gerekir.

3.2.4 Merkezileşme ve Yerelleşme Açısından YİKOB

6360 sayılı Kanun düzenlemelerinin birçoğunun, henüz Tasarı aşamasındayken, TBMM Başkanlığına sunulduğu ilk andan itibaren, merkezileşme-yerelleşme eksenli tartışmalar üzerinden yoğun eleştirilere tabi tutuldukları görülmektedir. Ancak, 6360 sayılı Kanun düzenlemelerine yönelik merkezileşme ve yerelleşme eksenli yapılan eleştirilerde -genel olarak- ortak bir kanı üzerinden hareket edilmediğini ifade etmek gerekir. Literatürde, 6360 sayılı Kanun'un aşırı yerelleşme getirdiğine ilişkin eleştirilerle birlikte, 6360 sayılı Kanun'un yerelleşmeyi aşındırdığına, merkezileşmenin bir ürünü olduğuna veya yerelde merkezileşme oluşturduğuna ilişkin eleştiriler de gözlemlenmektedir. Buna karşın, 6360 sayılı Kanun'da yer alan YİKOB düzenlemelerine yönelik yapılan eleştirilerin geneline bakıldığında, YİKOB'un yerelleşme karşıtı bir uygulama olduğu ortak kanısı üzerinden hareket edilerek, YİKOB'a yönelik benzer nitelikli eleştirilerin yapıldığı görülmektedir. Fakat literatürde, YİKOB'un yerelleşme karşıtlığıyla bir ilgisinin bulunmadığına ilişkin görüşlerin -az da olsa- varlığının söz konusu olduğunu belirtmek gerekir. Bu bağlamda, YİKOB'un merkezileşme ve yerelleşme açısından değerlendirilebilmesi için: öncelikle, merkezileşme-yerelleşme ekseninde YİKOB'a yönelik yapılan eleştirilerin incelenmesi, sonrasında, bu eleştirilerin kaynağını oluşturan; YİKOB'un il özel idaresinin ikamesi olduğuna ve YİKOB'un il genel idaresinin alternatifi olduğuna ilişkin tartışmaların bir sonuca ulaştırılması, en nihayetinde ise, YİKOB'un merkezileşmenin ve yerelleşmenin neresinde durduğunun ele alınması gerekli ve faydalı görülmektedir.

YİKOB'un yerelleşme karşıtı bir kurum olduğuna ilişkin eleştirilerin temel kaynağının, büyükşehirlerde özel idarelerin tüzel kişiliklerine son verilmesi olduğu görülmektedir. 6360 sayılı Kanun düzenlemeleriyle, özel idare gibi yerel bir kurumdan alınan görev ve yetkilerin YİKOB gibi merkezîyetçi bir taşra kuruluşuna verildiği düşüncesinden yola

çıkan birçok yazarın, YİKOB'un merkezileşmenin yeni bir türü olduğunu savundukları anlaşılmaktadır. Diğer bir anlatımla, merkezi nitelikli bir örgüt olan YİKOB'un, yerel bir örgüt olan il özel idaresi yerine ve onu ikame etmek üzere kurulduğu düşüncesinin, YİKOB'un yerelleşme karşıtı bir uygulama olduğuna ilişkin yapılan eleştirilere temel oluşturmaktadır. Bununla birlikte, YİKOB'la merkezi idarenin yerel idareler üzerindeki baskısını arttıracığı, YİKOB'un valilerin taşradaki hâkimiyetini arttırarak yerel iradenin geri planda kalmasına neden olacağı, YİKOB'un yerel idareler üzerinde yeni bir vesayet aracı olarak tasarlandığı şeklinde yapılan eleştirilerin yanında, YİKOB'un yerel özerklik ve demokrasi aleyhine atılmış bir adım olarak yerelleşmeden geriye dönüşü simgelediği türünde eleştirilerin de yapıldığı görülmektedir. Diğer taraftan, il idaresinin altını oyarak merkezi idarenin taşradaki gücünü azaltma ve yerelde siyasi egemenliğe alan açma gizli ajandasına hizmet edecek ve dolayısıyla da arka planında aşırı yerelleşmeye yol açacak nitelikte bir örgüt olduğu gerekçesiyle de YİKOB'un eleştirildiğini vurgulamak gerekir. YİKOB'la ilgili olarak yerelleşme-merkezileşme ekseninde yapılan tartışmalarda bazı yazarlar tarafından öne sürülen görüşlerin ise, kendilerine ait başka görüşlerle çeliştiğini belirtmek gerekir. Diğer bir anlatımla, yazarlar, bazı ifadelerinde YİKOB'un yerelleşme karşıtlığını savunurken, başka ifadelerinde ise YİKOB'u aşırı yerelleşmeye götüren bir yol olarak tarif etmektedirler. Örneğin; Kızıboğa ve Özaslan (2013: 773-776) gibi çoğu yazar, bir yandan YİKOB'u yereldeki merkezi hâkimiyeti arttırmaya yönelik yerelleşme karşıtı bir uygulama olarak gösterirlerken, diğer yandan ise, YİKOB'un siyasi adem-i merkezîyetçiliğin kapılarını aralayacak türden bir uygulama olduğunu belirtmektedirler. Aynı şekilde, Kızıboğa ve Özaslan (2013: 773-774) gibi çok sayıda yazar, bir taraftan YİKOB'ların özel idarelerden birçok konuda ayrıştıklarını belirtirlerken, diğer taraftan YİKOB'ların özel idareler sonrası oluşacak boşluğu doldurmak amacıyla kurulduklarını ifade etmektedirler.

YİKOB'ların il özel idarelerinin yerlerine kurulan yeni alternatif birimler niteliğinde olduklarına ilişkin savların temellerinin; i) YİKOB'ların il özel idarelerinin kaldırıldığı 30 büyükşehirde kurulmalarına rağmen, il özel idarelerinin faaliyetlerine devam ettiği 51 ilde kurulmamalarına ve ii) özel idarelerin uhdesinde olan bazı görev ve yetkilerin YİKOB'lar tarafından üstlenilmesine dayandırıldığı görülmektedir. Ancak, uygulamada özel idarelerin yerel hizmetlere ilişkin temel fonksiyonlarının büyükşehir belediyeleri tarafından üstlenildiğini, özel idarelerin asli hizmetleriyle ilgisi olmayan bazı merkezi

nitelikli fonksiyonlarının ise YİKOB'lar tarafından üstlenildiğini ifade etmek gerekir. Ayrıca, YİKOB'ların, kamu tüzel kişiliği haiz ve özel bütçeye sahip bir şekilde mülki idareye bağlı merkezi nitelikli kamu kuruluşları olarak, Türk ve mülki idare sisteminde kendine özgü yapısı olan birer taşra örgütü olduklarını belirtmek gerekir. Diğer taraftan, görev alanlarındaki yatırım ve hizmetlerin bir kısmını doğrudan icra eden icrai birimler olmaları ve ayrıca, il sınırları içinde sunulan merkezi nitelikli yatırım ve hizmetlerin; etkinliğinden, verimliliğinden, izlenmesinden, koordine edilmesinden, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğundan, rehberliğinden ve denetiminden sorumlu olmaları; YİKOB'ların il özel idarelerinin devamı niteliğinde olmadıklarını ve Türk kamu yönetimi sisteminin yeni biricik taşra kuruluşları olduklarını göstermektedir. Bu bağlamda, bazı bilimsel çalışmalarda (bkz. Adıgüzel, 2012; Güler, 2012a; Koyuncu ve Köroğlu, 2012; Kızılböğâ ve Özaslan, 2013; Önez Çetin, 2015; Karatepe vd., 2016), YİKOB'ların özel idareleri ikame etmek için kurulan alternatif idari birimler niteliğinde olduklarına ilişkin savlar bulunsa da, YİKOB'ların; mülki idare sistemi içinde, merkezi hiyerarşiye tabi ve kendine özgü yeni taşra birimleri olarak kurulduklarını açıkça ifade etmek gerekir. Nitekim özel idarelerin, altyapıya yönelik yerel hizmetlerinin büyükşehir belediyelerine devredildiği, bunun dışında kalan merkezi nitelikli bir takım hizmetlerin ise bakanlıklar, bakanlıklara bağlı kuruluşlar ile taşra birimleri arasında pay edildiği, YİKOB'lara ise -genellikle- üst yapıya ilişkin merkezi nitelikli hizmetlerin devredildiği görülmektedir. Dolayısıyla, özel idarelerinin yürüttüğü bazı merkezi nitelikli görevleri yürütmelerine rağmen; hukuki statülerini, görev, yetki ve sorumluluklarını, işlevlerini ve faaliyetlerini göz önünde bulundurarak, YİKOB'ların il özel idarelerinin devamı ya da ikamesi niteliğinde olmadıklarını vurgulamak gerekir. Uygulamaya bakıldığında da durumun böyle olduğu daha net görülebilmektedir. Örneğin; okul, hastane, valilik binası yapma/yapıma aracılık etme gibi faaliyetler, özel idarelerin yatırım ve hizmetlerinin çok sınırlı bir kısmını oluştururken, YİKOB yatırım ve hizmetlerinin ağırlıklı kısmını ise bu tür faaliyetlerin oluşturduğu görülmektedir (Dağlı ve Özgül, 2019: 25-27, 40).

Merkezi idare kuruluşlarına veya taşra idarelerine ait bir takım görev ve yetkilerin özel idarelerde toplanmasını konsantrasyon⁵⁰ kavramıyla açıklayan Can ve Avcı (2016a: 555), büyükşehirlerde kapatılan özel idarelerin merkezi nitelikli görev ve yetkilerinin,

⁵⁰ Konsantrasyon, “yoğunlaşma, görev ve sorumlulukların bir merkezde toplanması, toplulaştırma, merkezileştirme” (Can ve Avcı, 2016a: 555) şekilde açıklanmaktadır.

ilgisine göre merkezi idare ve taşra örgütleri arasında paylaştırılmasının ise “tersine konsantrasyon” olarak değerlendirilebileceğini ifade etmektedirler. Bu bağlamda, özel idarelerin büyükşehirlerde kapanmasıyla boşta kalan bazı merkezi nitelikli görev ve yetkilerin YİKOB'lara devredilmesinin, tersine yaşanan bir konsantrasyon süreci olarak değerlendirilmesi mümkündür. Fakat birçok yazarın -merkezi nitelikte olup olmadığına bakmaksızın- özel idarelere ait olan bazı görev ve yetkilerin 6360 sayılı Kanun sonrası YİKOB'lara devredilmesini merkezileşmeye yönelik bir hamle olarak gördükleri ve bu nedenle YİKOB'ları, özel idarelerin görev ve yetkilerini ikame eden yeni taşra örgütleri şeklinde okudukları anlaşılmaktadır. Ayrıca, merkezi idarenin taşra yatırımlarının özel idareler aracılığıyla yerel bir süzgeçten geçirilmesinin, YİKOB'ların kurulmasıyla son bulduğunun vurgulandığı görülmektedir. Ancak, özel idarenin kaldırılmasının sebebinin YİKOB'un kurulması olmadığı, aksine YİKOB'un kurulmasının sebebinin özel idarenin kaldırılması olduğu dikkate alındığında, bu türden merkezileşme eğilimlerinin sebebinin YİKOB olarak gösterilmesinin doğru bir yaklaşım olmadığını ifade etmek mümkündür. Nitekim merkezi idarenin taşra yatırımlarının büyükşehir belediyeleri aracılığıyla yerel bir süzgeçten geçirilmesini öngören bir düzenlemenin uygulamaya koyulması halinde, bunun aşırı yerelleşme getiren ve siyasi adem-i merkezileşmeye götüren bir uygulama olduğu gerekçesiyle yoğun olarak eleştirileceği şüphesizdir. Bu bağlamda, YİKOB'ların kurulmasını, 6360 sayılı Kanun'la hayata geçirilen yerelleşme politikalarının ölçüsünü tutturmak için yapılan bir balans ayarı olarak görmenin ve değerlendirmenin daha doğru bir yaklaşım olacağı düşünülmektedir. Diğer bir anlatımla, yerelleşme ve merkezileşme tartışmalarının salt YİKOB düzenlemeleri üzerinden yürütülmesinin doğru bir yaklaşım olmayacağı, bu tür tartışmaların 6360 sayılı Kanun'un genelinin ve tüm gerekçelerinin göz önünde bulundurularak yapılmasının, yerelleşme-merkezileşme açısından YİKOB'a yöneltilen eleştirilerin daha gerçekçi ve tutarlı olmasını sağlayacağı düşünülmektedir.

6360 sayılı Kanun'un mülki idare sistemini zayıflatacağına/zayıflattığına ilişkin birçok görüşün bulunduğu görülmektedir. Bu görüşlerin, YİKOB'ların varlığına rağmen dile getirildiklerini vurgulamak gerekir. Dolayısıyla, YİKOB'ların kuruluşunu öngörmesine karşın, 6360 sayılı Kanun'un merkezi idarenin taşradaki gücünü zayıflatan düzeyde bir yerelleşmeye neden olacağıнын/olduğunun savunulduğu anlaşılmaktadır. Diğer taraftan, 6360 sayılı Kanun'la mülki idare sisteminin gücünün korunduğuna ilişkin görüşlerin de bulunduğunu ifade etmek gerekir. Bu görüşlerin dayandırıldığı noktalardan birisinin de

YİKOB'ların varlığı olduğu anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, 6360 sayılı Kanun'la hayata geçirilen yerelleşme politikalarının neticesinde mülki idare sisteminin etkisiz ve güçsüz kalmasını önlemek için, YİKOB'ların birer merkezi denge unsuru olarak kuruldukları görülmektedir. Netice itibarıyla, YİKOB'ların; merkezileşme sağlamak için değil, 6360 sayılı Kanun'la uygulamaya giren yeni yerelleşme politikalarının aşırılığını sınırlamak ve olası yan etkilerini bertaraf etmek için tasarlanarak uygulamaya koyulduklarını ifade etmek mümkündür.

YİKOB'ların, yerelleşme-merkezileşme tartışmaları ekseninde mülki idare sisteminin merkezileşme yönüne güç kattığı savunulmaktadır. Ayrıca, teknik görünümlü hizmetsel kuruluşlar olan YİKOB'ların, kamusal hizmetlerin merkezileşme düzeyini arttırdığı vurgulanmaktadır (Koç ve Arap, 2019: 91-92). Diğer taraftan, son yıllarda yapılan kamu yönetim reformlarının, valilere yeni misyonlar ve kaynaklar kazandıran melez yapıların doğmasıyla sonuçlandığı, yeni yerelleşme politikaları sonrası valilerin kaybolan yatırım güçlerinin ve mali kaynak kapasitelerinin YİKOB'larla yeniden kazandırıldığı ve ayrıca, YİKOB'ların ve melez yapıların valilerin koordinasyon güçlerini artırarak ön plana çıkmasını sağladığı belirtilmektedir (Yıldızcan ve Bayraktar, 2017: 356; Yıldızcan ve Çiner, 2018: 15-20). Valilerin güçlendirilmelerinin ise, yönetsel merkezileşmeye neden olduğu, dolayısıyla YİKOB'ların, valileri güçlendirerek yönetsel merkezileşmenin birer aracı oldukları öne sürülmektedir (Keleş ve Özgül, 2017: 304; Koç ve Arap, 2019: 91). Buna karşın, Apan (2016: 20-21), valilere yüklenen yeni misyonların ve sağlanan yeni kaynakların aslında valilere güç katmadığını, yerelleşme politikalarıyla birlikte valilerin sürekli güç yitirdiklerini ve sınırlı bir konuma çekildiklerini ifade etmektedir.

İl idaresi teşkilatının yanında valilere güç katan yeni yapılanmalar olarak gördükleri YİKOB'ların, merkezi idareye yerelde hareket kabiliyeti sağlayan yeni alanlar açtığını vurgulayan Koç ve Arap (2019: 120), YİKOB'ları, yerinden yönetimsi özellikleriyle merkezi idarenin etkinliğini arttıran merkezileşme araçları olarak nitelendirmektedirler. Ancak, YİKOB'ların valiler tarafından etkin ve etkili birer merkezileşme aracı olarak kullanılabilinmelerinin; valinin kişisel performansı, ilin gelişmişlik düzeyiyle ve YİKOB'un öz gelirlerle doğrudan ilintili olacağını ifade etmektedirler. Bu kapsamda, YİKOB'ların, il idaresi sistemini güçlendirmekten ziyade valileri ön plana çıkaran ve ayrıca, il idaresindeki sistemsel sorunlara kısa vadeli pragmatik çözümler üreten klasik

merkeziyetçi yönetim anlayışın birer ürünü olduklarını savunmaktadırlar. Diğer taraftan, hukuki statü açısından bazı çelişkili ve tartışmalı unsuru içinde barındıran YİKOB'ların, merkezi idarenin kendi kişiliğinden farklı tüzel kişilikler eliyle il ölçeğinde daha hızlı, etkin, etkili ve verimli merkezi yatırım ve hizmetler sunabilmenin kurumsal sonuçları olduklarına vurgu yaparak; gösterecekleri başarılarla ve kapasitelerinin güçlendirilmesi için uygulamada olan YİKOB Projesi'nin çıktıklarına göre, YİKOB'ların zaman içinde daha güçlü ve işlevsel mekanizmalar haline dönüştürülme olasılığının yüksek olduğunu dile getirmektedirler (Koç ve Arap, 2019: 120). Bu görüşlere ilave olarak, YİKOB'ların geçen zaman içinde güçlendirildiklerini ve ilerleyen süreçte de güçlendirileceklerini öne süren benzer görüşlerin de literatürde mevcut olduğunu ifade etmek gerekir.

YİKOB'ların; her geçen gün güçlendirildiğini, görev ve yetkilerinin genişletildiğini ve adeta birer meclissiz il özel idaresi formatına dönüşme yolunda ilerlediklerini öne süren görüşlerin varlığı söz konusudur (Kalender, 2018: 90). Bu türden eleştirilerin kaynağını ise, YİKOB'lara tüzel kişilik ve özel bütçe verilmesi oluşturmaktadır. Örneğin; Keleş ve Özgül (2017:303-304), sonradan gerçekleştirilen düzenlemelerle YİKOB'ların, valilere güç sağlayan merkezileşme araçlarına dönüştürüldüklerini savunmaktadırlar. Yıldızcan ve Çiner de (2018: 24-25) bu görüşe katılarak, başlangıçta köklü bir yönetim reformu gibi görünen 6360 sayılı Kanun düzenlemelerinin -siyasi tercihler nedeniyle- valilerin fonksiyonel gücünü arttıran düzenlemelere dönüştürüldüğünü dile getirmektedirler. Bu görüşlere örnek olarak ise; özel idarelerin kapatılması sonrası valilerin doğrudan hizmet sağlama işlevlerinin azalacağı düşünülürken, YİKOB'ların bir anda tüzel kişilik ve özel bütçe kazanarak her türlü yatırımı yapabilir hale getirilmeleriyle valilerin daha işlevsel ve etkin bir konuma taşınmalarını gösterilmektedir. Diğer taraftan, Çiner (2017: 47), bazı yetkilerin merkezileşmesini ele aldığı eserinde, YİKOB'lara kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe verilmesini merkezileşmenin bir aracı gibi yorumlamanın kolaycılığa kaçmak olduğunu, esasında 6360 sayılı Kanun uygulamasıyla ortaya çıkan boşluk ve sorunların giderilmesine yönelik olarak böyle bir adım atıldığını belirtmektedir. Dağlı ve Özgül de (2019: 40) bu görüşü destekleyerek, YİKOB'un il özel idaresinden devraldığı hizmetler arasında yerel nitelikli hizmetlerin bulunmadığını, dolayısıyla da YİKOB'un kuruluşunu yerel yetkilerin merkezileştirilmesiyle ilişkilendirmenin doğru bir yaklaşım olmadığını ifade etmektedirler. Buna benzer tespitlerin, Akman ve Kalender'in (2018: 1049-1054) çalışmasında da yapıldığı görülmektedir. Yazarların; YİKOB'la özel idarelerin mahalli

müşterek hizmetlerinin merkezleştirilmesinin söz konusu olmadığına, merkezi bir örgüt olmakla birlikte YİKOB'un yerelleşme karşıtı olmadığına ve yerellik ilkesine bir zarar vermediğine, dolayısıyla YİKOB'un kuruluşunun merkezileşmeyle bağdaştırılmaması gerektiğine ilişkin tespitlerde buldukları görülmektedir. Bu bağlamda, fiili bakımdan yerel yönetim niteliği zayıflamış olan ve bir takım merkezi nitelikli yetki ve hizmetleri içinde barındıran özel idarenin (Oktay, 2016: 109), söz konusu merkezi nitelikli yetki ve hizmetlerinin özellikleri gereği klasik il idaresi örgütleri yerine YİKOB gibi ayrı bir yapılanmaya eliyle yürütölmek istenmesi durumunu merkezileşme yönünde bir adım olarak görmenin doğru bir yaklaşım olmadığını ifade etmek gerekir (Yaslıkaya, 2018: 254-255). Bununla birlikte, söz konusu merkezi nitelikli yatırım ve hizmetlere il genel meclisleri üzerinden yerel katılımın sağlanması durumunun sona ermesini merkezileşme eğilimiyle açıklamanın mümkün olduğunu (Yaslıkaya, 2018: 255), fakat bu eğiliminin YİKOB'ların kurulmasıyla değil, bilakis özel idarelerin kapanmasıyla doğrudan ilişkili olduğunu vurgulamak gerekir. Dolayısıyla, salt YİKOB'un kuruluşu üzerinden yapılan merkezileşme eleştirilerinin yeterli dayanaktan yoksun eleştiriler olduklarını ifade etmek mümkündür.

YİKOB'lar, merkezileşme-yerelleşme dengesinde merkezileşme yönüne ağırlık veren yapılar olarak görönseler de, bu örgütlerin aslında 6360 sayılı Kanun'la merkez aleyhine bozulması muhtemel merkezileşme-yerelleşme dengesinin korunmasına yönelik olarak kurgulandıklarını belirtmek gerekir. Bu bağlamda, YİKOB'ların merkezin taşra gücünü arttırmaktan ziyade koruma amacına yönelik olarak kurulduklarını ve bu doğrultuda, YİKOB'larla valilerin -olmaları gereken- denetim ve koordinasyon görev ve yetki alanı sınırlarına çekildiklerini vurgulamak gerekir. Diğer taraftan, tüzel kişilik ve özel bütçe sahipliğiyle YİKOB'ların etkinlik ve verimlilik düzeylerinin artırılması hedeflenmekle birlikte, bu yolla valilere girişimci bir rol de kazandırıldığını dile getirmek mümkündür. Fakat valilerin girişimci rollerinin -YİKOB'ların mevcut idari, mali ve faaliyet yapısı nedenleriyle- sınırlılıklarının bulunduğuna vurgu yapmak gerekir. Bu kapsamda, valinin merkezi idarenin bir ajanı olarak il özel idaresinde sahip olduğu konumunun, il genel idaresinin başı ve temsilcisi olarak YİKOB'da sahip olduğu konumdan daha etkin ve güçlü bir konum olduğunu ifade etmek mümkündür. Bunun yanında, il özel idarelerinde olduğu gibi, YİKOB'larda yerel kaynakların merkezi yatırımlara aktarılması gibi bir durumun söz konusu olmadığını vurgulamak gerekir. Sonuç olarak, YİKOB merkezi bir

örgüt yapısına sahip olmasına rağmen, 6360 sayılı Kanun düzenlemelerinin salt YİKOB örgütü üzerinden yerelleşme karşıtlığıyla açıklanmasının doğru bir yaklaşım olmadığı düşünülmektedir. Diğer bir ifadeyle, YİKOB örgütü özünde merkeziyetçi bir yapılanma olmakla birlikte, özel idarelerin kapatılması üzerinden 6360 sayılı Kanun'a yöneltilen merkezileşme eleştirilerinde YİKOB'un yegâne sorumlu olarak gösterilmesinin yanlış bir yaklaşım olduğu düşünülmektedir. Nitekim daha önce de ifade edildiği üzere, 6360 sayılı Kanun'un YİKOB dışındaki düzenlemeleri arasında, yerelleşme görünümü altında merkezileşmeye yol açabilecek nitelikte birçok düzenlemenin bulunduğu görülmektedir. Bu bağlamda, YİKOB'u, yeni nesil yerelleşme politikalarının ölçülü ve dengeli şekilde uygulanmasına yardımcı olmak için tasarlanmış, yeni nesil bir taşra kuruluşu olarak değerlendirmenin daha doğru bir yaklaşım olacağı düşünülmektedir.

Son olarak; arka bahçesinde merkeziyetçi bürokratik yönetim geleneği olan Türkiye'de, Tanzimat'tan günümüze kadar gerçekleşen yerelleşme reformlarında merkeziyetçi idare anlayışın izlerine rastlamak yüksek olasılıklı bir durumdur. 2000'li yılların ortalarından itibaren uygulamaya koyulan yerelleşme reformları ise -bazı yazarlar tarafından-⁵¹ bir tür merkezileşme olarak görülse de, söz konusu kamu yönetimi reformlarının; içinde bulunulan siyasi ve idari iklimin, küreselleşmenin getirdiği yeni yönetim anlayışlarının ve dış dinamiklerin etkileriyle, yerelleşme yönlerinin ağır bastığını vurgulamak gerekir. Fakat son yıllarda uygulanmaya giren yerelleşme reformlarında, özellikle de 6360 sayılı Kanun düzenlemelerinde -eskisi kadar olmasa da- merkeziyetçi izlere rastlanılmaktadır. Merkezi idare, bir taraftan yerel katılım içeren örgütlere daha çok karar alma ve kaynak kullanma yetkisi devrederken, diğer taraftan YİKOB gibi merkezi nitelikli örgütlerin de sisteme dâhil olmasına izin vermektedir. Merkezi idarenin gösterdiği bu tür tutumlarının arkasında, daha çok demokratikleşme ve yerelleşme sağlayan reformlar sonrası oluşacak yeni yönetim ortamında ipin ucunu elinden kaçırmama düşüncesinin bulunduğu ifade etmek mümkündür. Merkezi idarenin, bu ve bezeri düşüncelerle yerelleşme politikaları uygulamasında gösterdiği bu tür merkezileşme reflekslerinin ise, arka bahçesinde duran klasik merkeziyetçi yönetim anlayışından kaynaklandığını dile getirmek mümkündür.

⁵¹ Örneğin; bkz. Övgün, 2016.

3.2.5 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) ve Yerindenlik-Yerellik İlkesi Açısından YİKOB

YİKOB'un; hukuki statüsü, yapısı, işleyişi, hizmet alanı, görev ve yetkileri, faaliyetleri ve gelirleri itibarıyla, Türkiye'nin çekince koymadığı birçok AYYÖŞ düzenlemesine aykırılık teşkil ettiğinin öne sürüldüğü görülmektedir (bkz. Karakılçık ve Küçük, 2019). Karakılçık (2016: 57-58); yerel yönetimin kanuni ve anayasal olmasını, yerel yönetimin genel yetkili olmasını, yerel yönetim yetkilerinin yalnızca kanunla zayıflatılabilmesini ve kamu hizmetlerinin halka en yakın birimlerce sunulmasını; AYYÖŞ'e hâkim olan dört temel ilke olarak sıralamaktadır. Karakılçık ve Küçük ise (2019, 89-90), YİKOB yetkilerinin ve uygulamalarının söz konusu dört ilkenin hepsiyle de çelişki olduğunu savunmaktadırlar. Diğer taraftan, 6360 sayılı Kanun'un bazı YİKOB düzenlemelerinin AYYÖŞ'e ve Anayasa'ya aykırılık teşkil ettiği gerekçesiyle AYM'de iptal davasının açıldığını, fakat AYM'nin YİKOB düzenlemelerinin Anayasa'ya, dolayısıyla AYYÖŞ'e herhangi bir aykırılık teşkil etmediği gerekçesiyle, iptal isteminin -oy birliğiyle- reddine karar verdiğini hatırlatmak gerekir (bkz. AYM, 2014).

Karakılçık ve Küçük (2019), YİKOB düzenlemelerinin ve uygulamalarının AYYÖŞ'ün; madde 2, madde 3/1-2, madde 4/1-2-3-4, madde 7/1, madde 8/1-2, madde 9/1'da yer alan düzenlemeleriyle çelişkiler içerdiğini savunmaktadırlar. YİKOB'ların, AYYÖŞ'le güvence altına alınan; yerel demokrasi, yerel özerklik, yerindenlik, kanunilik denetimi ve katılımcı yönetim gibi demokratik ilkelere ve anlayışlara aykırı olduklarına ilişkin, Karakılçık ve Küçük (2019: 88-94) tarafından öne sürülen tüm gerekçeleri şu şekilde sıralamak mümkündür; i) yerel idarelerin yerine geçmeleri, ii) yerel idarelerin görev ve yetkilerini ikame ederek sınırlandırmaları, iii) yerel idarelerin gelir ve mal varlıklarını devralarak sınırlandırmaları, iv) yerel hizmetler sunmakla görevli ve yetkili olmaları, v) il genel meclisi gibi yerel katılımı ve yerel temsili öngören demokratik mekanizmaları devre dışı bırakmaları, vi) merkezi idarenin, yerel yönetimlerin görev, yetki ve hizmet sahasına girebilmesine olanak sağlamaları, vii) yerel yönetimler üzerinde yeni denetim ve vesayet mekanizmaları olmaları, viii) yerel yönetimlerin hizmetleri üzerinde -yasal ve anayasal dayanak olmadan- yerindenlik denetimine imkân sağlamaları,⁵² ix) yerlerine

⁵² Karakılçık ve Küçük (2019: 90), bu durumun AYYÖŞ'te öngörülen "kanunilik denetimi ilkesi"ne aykırılık teşkil ettiğini belirterek, kanunilik denetimi ilkesinin ise, yerel yönetimlerin idari denetimlerinin yasayla veya anayasayla

geçmek suretiyle yerel idarelerin yatırım ve hizmetlerini yerine getirebilmeleri ve bu yolla yerel idarelerin mali kaynaklarını kullanmaları, x) katılıma imkân sağlamayan ve seçilmiş karar organları bulunmayan merkeziyetçi yapıya sahip olmaları, xi) anayasal düzenlemeden yoksun bir şekilde, kamu tüzel kişiliği ve özel bütçeyle yerel hizmetlere ilişkin önemli görev ve yetkiler üstlenmeleri, xii) yerel idarelerin seçilmiş organlarının görevlerini rahat bir şekilde icra etmelerine engel oluşturmaları, xii) taşra yöneticileriyle ve yerel yönetimlerin seçilmiş organlarıyla uyumsuzluk ve çatışma yaşama ihtimalini barındırmaları, xiii) yerinden yönetim ve yetki genişliği ilkesi kapsamında verilen kamu hizmetlerinde uyum soruna yol açmaları ve bu yolla kamu hizmetlerinin sürekliliğine zarar vermeleri. İlâveten, birkaç hususa değinmek gerekirse; 6360 sayılı Kanun gereği, büyükşehirlerde tüzel kişiliklerine son verilen özel idarelerin uhdesindeki bazı görev ve yetkilerle, özel idarelerince kullanılan bazı gelirlerin ve mal varlıklarının YİKOB'lara devredilmesi durumunun, Taşcıer (2018: 557) gibi yazarlarca, merkezi bir örgütün yerel yönetimin yerine geçtiği ve yerel yönetime ait olan görev ve yetkilerin merkezi bir örgüt aracılığıyla ikame edildiği şeklinde değerlendirildiği ve bu durumun da merkezileşmeyi güçlendirdiğinin öne sürüldüğü görülmektedir. Karakılçık ve Küçük ise (2019: 88), söz konusu durumun, yerel yönetimlerin gelirlerinin ve mal varlıklarının merkezi nitelikli örgütlere devredilmesi anlamına geldiğini, dolayısıyla AYYÖŞ'e -özellikle yerindenlik ilkesine- açıkça aykırı olduğunu savunmaktadırlar. Diğer taraftan, Keleş ve Özgül'ün (2017-304-305), 5393 sayılı Kanun'un 57. maddesinde belediyeler üzerinde öngörülen idari vesayet yetkilerinin kullanımına ilişkin düzenlemelerde 674 sayılı KHK ile yapılan değişiklik sonrası, YİKOB'a ilgili vesayet yetkisinin kullanımında valiye yardımcı olma misyonunun yüklenmesini; Anayasa'daki yerinden yönetim ilkesine, yerel özerkliğe ve yerel demokrasiye aykırı bir uygulama olarak değerlendikleri ve bunun belediyelerin valinin hiyerarşisi altına alınması anlamına geldiğini öne sürdükleri görülmektedir. Son olarak, Koç ve Arap'ın (2019: 110), 1 sayılı CK'nın 273. maddesinin altıncı fıkrasında yer alan "*Başkanlık ilin ihtiyaçları çerçevesinde gerektiğinde her türlü yatırım ve hizmetleri yerine getirebilir...*" hükmünün, YİKOB'lara "ilin ihtiyaçlarını" belirlemede takdir hakkı verdiğini, bu yolla YİKOB'ların mahalli idarelerin görev ve yetki alanına girerek mahalli müşterek nitelikli hizmetler sunabileceklerini, bunun da Anayasa'ya 127. maddesine ve yerel demokrasiye aykırı olduğunu dile getirdikleri anlaşılmaktadır.

belirlenmiş olan hallerde ve yöntemlerle yapılması gerektiği anlamına geldiğine dikkat çekmektedirler.

YİKOB'un, AYYÖŞ düzenlemelerine aykırılık teşkil ettiğine ilişkin değerlendirmeleri ve görüşleri dikkate alarak, bu görüş ve değerlendirmelere rağmen, YİKOB'ların neden AYYÖŞ düzenlemelerine aykırı olmadıklarına ilişkin gerekçeler -maddeler halinde- aşağıdaki gibi açıklanmaktadır. Bu açıklamalar yapılırken -birçok yazarın dikkatinden kaçan- YİKOB'larla ilgili birkaç önemli hususa açıklık getirilerek vurgu yapılmaktadır:

- i. YİKOB'lara verilen görev ve yetkilerden sadece bazısı daha önce özel idareler aracılığıyla yürütülen görev ve yetkilendir, bunlar dışında YİKOB'lara verilen birçok görev ve yetki bulunmaktadır. Dolayısıyla, YİKOB'ların özel idarelerin yerine kurulmadıklarını ifade etmek gerekir
- ii. Özel idareler aracılığıyla yürütülen görev ve yetkilerin yalnızca merkezi nitelikli olanları, merkezi nitelikli olanlarınsa sadece bazıları YİKOB'lara devredilmiştir, diğerleri ise ilgisine göre bakanlıklara, diğer merkezi idare ve taşra kuruluşlarına devredilmiştir. Dolayısıyla, YİKOB'ların özel idarelerin görev ve yetkilerini ikame etmek üzere kurulmadıklarını ifade etmek gerekir.
- iii. Özel idarelerin yerel nitelikli herhangi bir görev veya yetkisi YİKOB'lara devredilmemiştir, bunların başka yerel birime devri sağlanmıştır. Dolayısıyla, YİKOB'ları; yerel birimlerin yerine geçen, yerindenlik ve yerelleşme karşısında olan ve aşırı merkezileşme getiren örgütler olarak görmemek gerekir.
- iv. YİKOB'ların kullanımına sunulan gelirlerin sadece bazıları, mal varlıklarının ise büyük bir kısmı, daha önce özel idareler aracılığıyla yürütülen merkezi nitelikli görev ve yetkilerin gereği için özel idareler tarafından kullanılan gelirlerden ve mal varlıklarından oluşmaktadır. Fakat bu gelirler ile mal varlıkları -çoğunlukla- doğrudan YİKOB hizmetleri için kullanılmamaktadır. Nitekim bu durum, özel idarelerde de söz konusu olmaktadır. Örneğin; önceden özel idareler üzerinden harcanması sağlanan, artık YİKOB'larca toplanan "taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı" YİKOB gelirleri arasında yer almadığı gibi, YİKOB'lar tarafından doğrudan harcanmamaktadır. Diğer taraftan, önceden özel idarelerin mal varlıkları arasında olan, ancak çeşitli merkezi hizmetleri için kullanılan bina, arazi vb. gibi taşınmazların devir ve tasfiye komisyonları tarafından YİKOB'lara devri sağlanmış olmasına karşın, söz konusu taşınmazlar ilgili kamu hizmetlerini yürüten kamu birimlerince kullanılmaktadırlar. Örneğin, önceden özel idareler adına tapuda kayıtlı kaymakamlık lojmanlarının YİKOB'lara devri sağlanmıştır.

Bu bağlamda, özel idarelerden YİKOB'lara geçmesi sağlanan bu gelirler ve mal varlıkları nedeniyle YİKOBları; yerel demokrasi, özerklik, yerellik, yerindenlik vb. gibi AYYÖŞ'le güvence altına alınan demokratik değerlere düşman olarak ilan etmek ve aşırı merkezileşmeye neden olan örgütler olarak değerlendirmek doğru bir yaklaşım olmayacaktır.⁵³

- v. YİKOB'ların yerel yönetimler üzerinde yeni vesayet kurumları olmadıklarını ve YİKOB'larla yerel yönetimler üzerinde yeni vesayet yetkilerinin öngörmediğini vurgulamak gerekir. YİKOB'lar sadece, 5393 sayılı Kanun'un 57. maddesiyle valilere verilmiş olan idari vesayet yetkisinin kullanımına, eğer vali talep ederse aracılık etmektedirler. Dolayısıyla, YİKOB'ları bu sebepten dolayı AYYÖŞ'te yer alan ilkelere karşı göstermek doğru bir yaklaşım değildir. Zira aynı aracılık görevi, söz konusu 57. maddenin hükmü gereği vali tarafından il özel idarelerine de verilebilmektedir. Bu bağlamda, YİKOB kurumu ile idari vesayet kurumunun yapılan eleştirilerde karıştırılarak, idari vesayet varlığına ve niteliğine yapılan eleştirilerin YİKOB'a yöneltilmesi gibi bir yanılsa düşüldüğü anlaşılmaktadır. Söz konusu idari vesayet yetkisinin varlığıyla ve niteliğiyle YİKOB'un bir ilgisi bulunmamaktadır. Bu doğrultuda, yerindelik denetimi içeren söz konusu vesayet yetkisi AYYÖŞ'e aykırı bir YİKOB uygulaması ve düzenlemesi olarak görmek mümkün değildir. Kaldı ki AYYÖŞ belli şartlar dâhilinde yerindelik denetimine izin vermektedir. Dolayısıyla, anayasal düzenlemelere uygun şekilde 5393 sayılı Kanun'la tanınmış olan ilgili vesayet yetkisinin AYYÖŞ'e aykırı olup olmadığı konusunun -YİKOB'dan bağımsız olarak- üzerinde tartışılması gereken bir konu olduğunu vurgulamak gerekir.
- vi. AYM Kararı'nda da vurgulandığı üzere (bkz. AYM, 2014); ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının hizmetlerinde aksama meydana gelmesi halinde vali tarafından YİKOB'lar aracılığıyla söz konusu hizmetlere müdahale edilebilmektedir. Fakat düzenlemenin kapsamına yerel yönetimler (belediyeler) girmemektedir. Kamu kurum ve kuruluşları ifadesinden belediyelerin anlaşılmaması gerekmektedir.

⁵³ Ancak, il özel idarelerinin mal varlıklarının devriyle ilgili devir, tasfiye ve paylaşım komisyonlarınca alınan kararlarda belli bir standardın olmadığını vurgulamak gerekir. Bazı illerde merkezi nitelikte hizmetlere ilişkin olanlar dışındaki özel idare taşınmazlarının ve mal varlıklarının genellikle belediyelere devredildiği görülürken, bazı illerde ise, özel idarenin daha önce mahalli müşterek hizmetler için kullandığı çeşitli taşınmazların, işletmelerin, ortaklık paylarının vb. gibi mal varlıklarının çoğunlukla YİKOB'lara devredildiği görülmektedir. Personel devirlerinde ise, bu durumun yaşandığı görülmektedir. Büyükşehir belediyelerindeki siyasi dengelerin bunda etkili olduğunu ifade etmek mümkündür. Bu bağlamda, özel idarelerin taşınmazları ile mal varlıklarının ve personellerinin devir işlemlerindeki tercihlerin, AYYÖŞ ruhu ve hükümleri açısından tartışılması gereken bir konu olduğunu belirtmek gerekir.

Nitekim uygulama da bu yöndedir. Valinin belediye hizmetlerindeki aksamalara müdahalesini öngören vesayet yetkisi 5393 sayılı Kanun'un 57. maddesinde yer almaktadır. YİKOB'lar merkezi idarenin taşrada yapılacak işleriyle ilgili görevli ve yetkilidirler. Dolayısıyla, söz konusu düzenlemenin YİKOB'lar eliyle mahalli idarelerin hizmetlerine müdahaleyi içermediğini vurgulamak gerekir.

- vii. YİKOB'ların, "...ildeki kamu kurum ve kuruluşları..." denetlemesi görev ve yetkisinin kapsamına yerel yönetimlerin (belediyelerin) girmediğini, bu yetkinin "...merkezi idarenin adli ve askeri teşkilat dışında taşradaki tüm birimlerinin hizmet ve faaliyetleri..." ile ilgili bir tür hiyerarşik denetim yetkisi olduğunu ifade etmek gerekir. Dolayısıyla, bu düzenlemenin yerel yönetimler üzerinde yeni bir vesayet yetkisi öngörmediğinin altını çizmek gerekir. AYM Kararı'nda da (2014) bu hususun vurgulandığı görülmektedir. Ayrıca, uygulamada da bu düzenleme kapsamında belediyelerin denetime tabi tutulması gibi bir durum söz konusu olmadığını vurgulamak gerekir.
- viii. Son olarak; Koç ve Arap'ın (bkz. 2019) eleştirilerini değerlendirmek gerekirse, öncelikle; 1 sayılı CK'nın 276. maddesinin altıncı fıkrasında yer alan hükmün, 2016 yılında 674 sayılı Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamesi ile 3152 sayılı Kanun'da yapılan değişikliklerle YİKOB'ların görev ve yetkileri arasına girdiğini, dolayısıyla anayasal yargı denetiminin dışında kalan bir düzenlemeyle getirilen bu hükmün AYM denetiminden geçmediğini ifade etmek gerekir. Fakat söz konusu hükmün, CHS'ye geçişle birlikte 1 sayılı CK'yla aynen düzenlenmiş olduğunu, ancak anayasal yargı denetimine tabi olan CK düzenlemesi sonrası da ilgili hükmün Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla AYM'de açılan bir iptal davasına konu edilmediğini vurgulamak gerekir. CK ile ilgili Anayasa'nın 104. maddesi hükümleri göz önüne alındığında, Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda CK çıkarılamayacağı, CK'ların kanunlara muhalif olmayacağı, olsalar dahi kanun hükümlerin geçerli olacağı açıkça görülmektedir. Anayasa'nın 127. maddesi gereğince, mahalli idarelerin; mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere kanunla düzenlenecekleri, görev ve yetkilerinin kanun belirleneceği açık olduğuna göre, CK'yla düzenlenen YİKOB'un bir yerel yönetim birimi olmadığı da açıktır. Aynı şekilde CK ile YİKOB'a verilen "...ilin ihtiyaçları çerçevesinde gerektiğinde her türlü yatırım ve hizmetleri yerine..." getirebilme görev ve

yetkisinin, mahalli müşterek hizmetlere ilişkin olmadığı da açıktır. Zira YİKOB, merkezi idareye ait olan milli eğitim hizmetini sunamayacağı gibi, YİKOB'dan da belediyelere ait olan su dağıtım hizmeti vermesi beklenmemelidir. Bunun için yetkisi olmadığı gibi, bütçesi de bulunmamaktadır. Böyle bir durum yaşanması halinde, bunun ilgili yerel idare tarafından idari davaya konu edilecek hukuka aykırı bir işlem/eylem olacağı açıktır. Söz konusu hüküm, idari bir davaya konu olduğu takdirde ise, Anayasa'nın 152. maddesi düzenlemesi gereğince anayasal yargı denetimine tabi tutulabileceği görülmektedir. Fakat uygulamada ilgili CK hükmüne ilişkin böyle bir durumun da yaşanmadığının altını çizmek gerekir. Bu bağlamda, ilgili YİKOB hükmünün ve uygulamasının, düzenlenme ve uygulama süreçleri dikkate alınmadan, doğrudan doğruya Anayasa'ya aykırı bir düzenleme ve uygulama olarak gösterilmesinin yanlış bir yaklaşım olduğu düşünülmektedir.

- ix. Bir önceki maddede yer alan açıklamalara ilaveten birkaç hususa daha değinmek gerekirse; 1 sayılı CK'nın 276. maddesinin altıncı fıkrasının hükmündeki asıl amacın, ilin ihtiyaçları kapsamında merkezi nitelikli her türlü yatırım ve hizmeti gerekirse YİKOB eliyle/aracılığıyla yapmak/yaptırmak için merkeze geniş bir hareket alanı açmak olduğunu ifade etmek mümkündür. Nitekim uygulamada, Koç ve Arap'ın da (2019: 109-110) tespit ettikleri üzere, YİKOB'ların; TOMA hangarı, gıda laboratuvarı, TV stüdyosu ve askeri üs bölgesi⁵⁴ inşası gibi çok çeşitli alanlarda yatırım ve hizmet sunduğu görülmektedir. Ancak YİKOB'un, bu hükme dayanarak her türlü merkezi hizmeti sunması mümkün olmadığı gibi, mahalli müşterek hizmetleri sunması da mümkün değildir. Buna rağmen, kafa karışıklığını gidermek ve olası hukuka aykırı eylemlerin/işlemlerin önünü almak için ilgili hükümde yer alan “*her türlü*” ifadesinin tekrar gözden geçirilmesinin faydalı olacağı düşünülmektedir. Ayrıca, ilgili yetki “*gerektiğinde*” ifadesiyle bir şarta bağlanmış gibi gözükse de gerekliliğin nasıl oluşacağına dair düzenlemeler bulunmadığından, bu yetkinin geniş yorumlanmasıyla hukuka aykırı eylem ve işlemlere girişilmesi muhtemel olabilir. Yetkinin, merkezin hiyerarşisi altındaki bir örgüte verilmiş olmasının, kamu yararına aykırı kullanılmasına pratikte engel olacağı düşünülebilir. Fakat bu yetkiye dayanılarak gerekmediği halde hukuka

⁵⁴ Suriye'nin Afrin bölgesinde Gaziantep YİKOB aracılığıyla inşa edilen askeri üs bölgesi kast edilmektedir. Bu örnekten anlaşılacağı üzere, söz konusu hükümle, YİKOB'un gerektiğinde her türlü merkezi yatırımı ve hizmeti yurdun dışındaki yerlerde dahi sunması mümkün olabilmektedir.

aykırı olarak mahalli idarelerin hizmet alanına girilmesi de imkân dâhilindedir. Ancak, bıçak suç için üretilmediği gibi, suç aleti olabilmektedir. Bu yetkinin de kötüye kullanım için verilmediği açıktır. Bu mantıkla hareket edilerek, kamunun yararlı işler için kullandığı bıçakların üretimi yasaklanamayacağı gibi, merkezi idarenin gerektiğinde kamu yararı için kullandığı bu tür yetkilerin Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla kaldırılması beklenmemelidir. Diğer taraftan, söz konusu hükümdeki düzenleme sayesinde, YİKOB'un belediyelerle işbirliği ve ortak hizmet projesi yaparak onların mahalli müşterek hizmet sunumlarına destek olması mümkün hale gelmektedir. Yani, bu düzenlemeyle ortak proje ve işbirliği yoluyla mahalli müşterek yatırım ve hizmetler için YİKOB bütçesinden harcama yapmanın önü açılmış olmaktadır. Nitekim uygulamada da bunun birçok örneği görülmektedir. Ayrıca, ilgili hükümlerle YİKOB'a, kamu yararı için gerekirse mahalli müşterek hizmet sunumuna ilişkin ortak hizmet projesi yapması imkânı sağlanmaktadır. Örneğin; belediyenin, siyasi tercihleri nedeniyle hizmet götürmede elini ağırdan aldığı uzak bir mahallenin acil olan su sorunu çözmek için, YİKOB'la mahalle derneği ortak hizmet projesi yaparak mahalleye su getirilmesini sağlayabilirler. Böyle bir durumda sorunun YİKOB'un eyleminde değil ilgili yerel yönetimin eylemsizliğinde aramak gerekir. Bu örnekte, merkezi idarenin yerel yönetimin hizmet alanına girmesi söz konusu olduğu gibi, kamu yararının varlığı da söz konusudur. Sorumlu belediye ise, kendi bütçesinden harcama yapmadığı için, bu duruma karşı çıkmak bir yana, bu durumdan memnun kalmaktadır. Çünkü bu işlemde belediyenin yerine geçilerek hizmetine müdahale edilmesi söz konusu değildir. Nitekim hizmet götürmede elini ağırdan alan belediye için, 5393 sayılı Kanun'un 57. maddesinde yer alan idari vesayet sürecinin yürütülerek verilen hizmetin bedelinin belediye gelirlerinden kesilmesi mümkün olmamaktadır. Bu tarz uygulamaların belediyelerce idari davalara konu edildiğini ve söz konusu uygulamaların hukuka aykırı görülüp davaların belediyeler lehine sonuçlandığını ifade etmek gerekir. Bu bağlamda, yürütme organının, söz konusu düzenlemeyle YİKOB'a -dolayısıyla merkezi idareye- gerektiğinde kamu yararı için -istisnai olarak- mahalli müşterek nitelikte hizmet sunabilme alanı açmasını; Anayasa'ya, yerel özerkliğe ve yerel demokrasiye aykırı olarak değerlendirmemek gerektiği düşünülmektedir.

Yukarıdaki maddelerde yer alan açıklamalara ilave olarak, YİKOB'un; hukuki statüsü, yapısı, işleyişi, hizmet alanı, faaliyetleri, görevleri ve yetkileri itibarıyla AYYÖŞ'te yer alan düzenlemelere aykırılık oluşturmadığıyla ilgili diğer gerekçeleri -maddeler halinde- aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- 1) YİKOB'un; bir yerel yönetim birimi olmadığı, asli görevinin mahalli müşterek nitelikli hizmet sunmak olmadığı, bu yönde bir yetkisin de bulunmadığı, istisnai yetkilerin ise, asli olan duruma zarar veremeyeceği, dolayısıyla hukuki statüsü ile yetkileri arasında bir uyumsuzluğun bulunmadığı,
- 2) YİKOB'un, özgün yapısıyla valiye bağlı bir taşra kuruluşu olduğu, dolayısıyla yerel katılımı ve temsili içermediği, fakat yerel yönetimdeki katılıma ve temsile de bir engel oluşturmadığı,
- 3) YİKOB'un; il genel meclisinin devre dışı kalmasının sebebi olmadığı, il genel meclisinin yerini yeni büyükşehir belediye meclisinin aldığı, dolayısıyla yerel katılımı, yerel temsili ve yerel demokrasiyi aşındırmadığı ve ayrıca bunlara bir tehdit oluşturmadığı,
- 4) YİKOB'un, yerel yönetimin görev ve hizmet alanına giren işlerle ilgili herhangi bir faaliyetinin bulunmadığı, dolayısıyla da yerel yönetimin görev ve yetkilerini sınırlandırmadığı,
- 5) YİKOB'un, yerel yönetimin kaynaklarını kullanmadığı, aksine yerel yönetime kaynak sağladığı, dolayısıyla yerel yönetimin mali özerkliğine zarar vermediği,
- 6) YİKOB'un; yerel yönetimin yatırım ve hizmetlerini denetlenmesinin söz konusu olmadığı ve yerel yönetim üzerinde yeni vesayet yetkileri sağlanmadığı, sadece valinin kullanımında olan mevcut vesayet yetkisinin etkinliğini arttırmaya katkı sağladığı, dolayısıyla yerel özerkliğe ve yerel demokrasiye karşıt olmadığı,
- 7) YİKOB'un; yerel yönetimin görev ve yetki alanına müdahalesinin söz konusu olmadığı gibi, merkezi idarenin olası müdahalelerinin de aracısı olmadığı, bunun yanında, anayasal ilkelere uygun olarak kanunla valiye tanınmış olan vesayet yetkisinin kullanımındaki sınırlı rolünün AYYÖŞ'ün kanunilik denetimi ilkesine de uygun olduğu, dolayısıyla yerel yönetimin yatırım ve hizmetlerini "yerine geçme" yoluyla istisnai olarak yerine getirmesinin; yerel yönetimin idari ve mali özerkliğine, yerel seçilmişlerin görevlerini rahatça icra edebilmelerine ve yerel

yönetiminin kendisine sağlanan mali kaynakları serbestçe kullanabilmesine bir engel oluşturmadığı,⁵⁵

- 8) YİKOB'un; yerinden yönetime, merkezden yönetime ve idarenin bütünlüğüne uygun bir yapı ve işleyişe sahip olduğu, dolayısıyla sunduğu kamu hizmetlerinin görevler ayırımı ve yetki genişliği açısından uyum sorunu oluşturmadığı, bunun da yerel yönetimlerin seçilmiş organları ve taşra idarecileri ile YİKOB arasında çatışma yaşanmamasını sağladığı.

Netice itibarıyla, yukarıdaki maddelerde açıklanan gerekçeler bağlamında, YİKOB'un, Anayasa'yla ve AYYÖŞ'le uyumlu; hukuki statüye, yapı ve işleyişe, görev ve yetkilere, hizmet alanına, faaliyetlere ve gelirlere sahip olduğunu ifade etmek mümkündür. Son olarak, YİKOB gibi merkezi nitelikli bir örgütün kurulması amacıyla 6360 sayılı Kanun düzenlemelerinin hayata geçirilmediğini, esasında 6360 sayılı Kanun'un gerekçelerinde öngörülen yerleşme politikalarının idarenin bütünlüğüne uygun şekilde uygulamaya koyulması için merkezi nitelikli bir kamu örgütüne ihtiyacın hâsıl olduğunu, bu nedenle de YİKOB gibi bir taşra örgütünün kurulduğunu vurgulamak gerekir. Dolayısıyla, 6360 sayılı Kanun'la getirilen yeni büyükşehir belediyesi yapısıyla ilgili düzenlemelerin ve uygulamaların AYYÖŞ'ün ruhuna ve hükümlerine aykırı olduğuna ilişkin eleştirilerin YİKOB üzerinden yürütülmesinin doğru bir yaklaşım olmadığını ifade etmek gerekir.

Buraya kadar AYYÖŞ açısından YİKOB'la ilgili yapılan değerlendirmelere ilaveten, yerindenlik ilkesiyle açısından YİKOB'un daha detaylı bir değerlendirmesini yapmakta fayda görülmektedir. Nitekim yerindenlik ilkesini yerel idarelere özgü bir ilke olmaktan çıkaran bir takım özelliklerinin ve tanımlarının bulunduğu, bu kapsamda, merkezi idarenin kamu yatırım ve hizmetlerinin görülmesindeki inisiyatifini taşra aktörlerine bırakmasını hizmette yerellik ilkesiyle açıklamanın mümkün olduğuna dikkat çekmek gerekir. Dolayısıyla, YİKOB gibi yerelde merkezi nitelikli kamu yatırım ve hizmeti sunan bir taşra aktörünün hizmette yerellik ilkesi açısından değerlendirilmesi mümkün görülmektedir. Bu değerlendirmelerin ise, iki farklı boyutta ele alınması gerekmektedir. Bu doğrultuda, YİKOB'un güçlü ve özerk yerel yönetimlerin oluşması ve korunması açısından yerellik ilkesine bir engel teşkil edip etmediğiyle ilgili değerlendirmeler

⁵⁵ Koç ve Arap'ın da (2019: 114), söz konusu vesayet yetkisinin gerektiğinde kullanımının Anayasa'ya ve kanunilik denetimi ilkesine aykırılık teşkil etmediği görüşünde olduklarını vurgulamak gerekir.

yapılmakta; daha sonra, YİKOB'un kamu hizmetlerinin olabildiğince halka yakın ideal makam ve kurumlarca sunulması açısından hizmette halka yakınlık ilkesine uygun bir yapılanma olup olmadığı değerlendirilmektedir.

Türkiye'de geçmişi birkaç on yıla dayanan hizmette yerellik yaklaşımın, 2000'li yılların başlarından günümüze kadar uygulamaya koyulan yerel yönetim reformlarında etkisinin görüldüğünü ifade etmek mümkündür. Nitekim Belediye Kanunu'nda ve İl Özel İdaresi Kanunu'nda hizmette yerellik ilkesinin benimsendiğini gösteren ve açıkça hizmetlerin halka en yakın yerlerde sunulmasını öngören düzenlemeler bulunmaktadır. Ancak, söz konusu yerel yönetim reformlarının hizmette yerellik yaklaşımına aykırı uygulamalar içerdiğini savunan görüşlerin literatürde bir hayli yer bulduğuna vurgu yapmak gerekir. Bunun en güncel örneğinin ise, 6360 sayılı Kanun'un getirdiği düzenlemelere yönelik yapılan eleştirilerde görüldüğünü ifade etmek gerekir (bkz. Karagel, 2012; Çukurçayır, Negiz ve Yemen, 2014; Yolcu ve Sezgin; 2016; Sadioğlu, Özacit ve Ömürgönülşen, 2016; Sadioğlu, Dede ve Yüceyılmaz, 2017). Literatürde, 2000'li yılların başından itibaren Türk kamu yönetiminde yerelliğe verilen önemin, 2010'lu yıllara gelindiğinde oldukça azaldığına dikkat çekildiği görülmektedir (Yaslıkaya, 2018: 247). Buna karşın, 6360 sayılı Kanun'un hayata geçirilmek istenmesindeki genel gerekçelere bakıldığında (TBMM, 2012a), yerellik yaklaşımının Türk yönetim sisteminde daha etkin kullanımın sağlanması amacıyla söz konusu reformun gündeme getirildiği anlaşılmaktadır.

YİKOB'un yerindenlik (hizmette yerellik) ilkesiyle bağdaşmayan bir uygulama olduğu eleştirilerinin temel dayanak noktasının, YİKOB'ların büyükşehirlerde kaldırılan il özel idarelerinin yerine kuruldukları düşüncesi olduğu anlaşılmaktadır. Karakılçık ve Küçük (2019) ve Taşcıer (2018) gibi yazarların, il özel idarelerinin ve il genel meclislerinin kaldırılıp yerlerini ikame etmek üzere yerelliğe aykırı olarak YİKOB'ların getirildiği gerekçesiyle YİKOB düzenlemelerini eleştirdikleri görülmektedir. Ancak, daha önceki başlıklarda detaylı olarak açıklandığı gibi, YİKOB'ların özel idareleri veya il genel meclislerini ikame etmek için kurulmadıklarını, il özel idarelerin yerel nitelikli tüm görev, yetki ve kaynaklarının farklı yerel birimlere devredildiğini YİKOB'ların ise büyükşehirlerde özel idarelerin merkezi nitelikli yatırımlara aracılık etme işlevlerini devraldıklarını vurgulamak gerekir. Buna karşın, Siverekli ve Kırıcı Duman (2015a: 31; 2015b: 1297-1298), il özel idarelerinin merkezi yatırımlara aracılık etme görevlerinin

YİKOB'lara devredilmesini hizmette yerellik ilkesine aykırı bir uygulama olarak görmektedirler. Fakat bu durumun, hizmette yerellik ilkesine aykırılıkla bağdaştırılması doğru bir yaklaşım olmayabilir. Zira özel idarelerin merkezi idare yatırımlarına aracılık etme görevleri, merkezi hizmetin yerel birimler aracılığıyla yerine getirilmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, bu yatırım ve hizmetlerin il genel meclisinin inisiyatifinde gerçekleştirilen yatırım ve hizmetler olmaktan ziyade, il genel meclisinin gözetiminde gerçekleştirilen yatırım ve hizmetler olduğu gerçeği bulunmaktadır. Dolayısıyla merkezi bir hizmetin, merkezi idarenin taşra yapılanması içinde yer alan YİKOB aracılığıyla yürütülmesinin tercih edilmesini, hizmette yerellik ilkesine aykırı bir düzenleme olarak değerlendirmemek gerekir. Zira Yaslıkaya'nın (2018: 242) vurgu yaptığı gibi, yerellik ilkesi halka en yakın yerel birimler tarafından kamu hizmetlerinin sunulması üzerine kurgulanmış olmasına karşın, her kamu hizmetinin yerel birimler tarafından sağlanması mümkün değildir. Nitekim hizmette yerellik yaklaşımında bu durum öngörülerek, kamu hizmetlerinin mümkün olduğunca halka yakın makamlar tarafından yerine getirilmesi, gerekli durumlarda ise söz konusu hizmetin üst makamlar tarafından yerine getirilmesi yeğlenmektedir. Dolayısıyla, 6360 sayılı Kanun düzenlemeleriyle tüzel kişiliklerine son verilen yerel birimlere ait görev, yetki ve kaynakların çok büyük ölçüde büyükşehir belediyelerine devredilmesini, YİKOB'lara ise sınırlı bir düzeyde olan merkezi nitelikli bazı görev ve yetkiler ile bunların yürütümüne ilişkin bazı kaynakların bırakılmasını (Sadioğlu, Dede ve Yüceyılmaz, 2017: 105), hizmette yerellik ilkesine uygunluğu teyit eden bir uygulama olarak değerlendirmek gerekir.

YİKOB'lar özel idarelerden yerel nitelikli herhangi bir hizmet devralmasalar da, yerelde sunulan merkezi nitelikli yatırım ve hizmetlere il genel meclisleri üzerinden katılım sağlanması ve bu faaliyetlerin yerel bir denetim süzgecinden geçirilmesi uygulamasının 6360 sayılı Kanun'la büyükşehirlerde son bulmasını, yerelliğe aykırı bir eğilim olarak değerlendirmek mümkündür. Zira YİKOB'lar, halka yakın makamlar olarak bir takım merkezi kamu yatırım ve hizmetleri yerine getiren taşra kuruluşları olmalarına karşın, AYYÖŞ'te tanımlanan hizmette halka yakınlık ilkesinin; katılım, temsil, yerel özerklik ve yerel demokrasi gibi tamamlayıcı unsurlarını içermemektedirler. Diğer bir anlatımla, YİKOB'ların; karar alma mekanizmalarında katılım ve temsile olanak sağlanmadığı gibi, faaliyetlerini ve işleyişlerini denetleyecek yerel katılımlı bir meclis, kurul veya komisyon da bulunmamaktadır. Ancak, yerelliğe aykırı bir eğilim olarak değerlendirilen

söz konusu uygulamanın, büyükşehir yerel yönetim yapısında gerçekleştirilen reformun bir sonucu olduğunu, dolayısıyla da söz konusu eğilimi doğrudan doğruya YİKOB'ların kuruluşuyla ilişkilendirmenin yanlış bir yaklaşım olduğunu vurgulamak gerekir. Diğer taraftan, yerel yönetim niteliği zayıf olan (Oktay, 2016: 109) ve işleyişinde merkezi idare unsurlarının etkinliği ön plana çıkan özel idarelerin, merkezi nitelikteki yatırım ve hizmetlere aracılık etme faaliyetlerinin YİKOB'lara bırakılmasını, yerellik ilkesini hiçe saymak olarak yorumlamanın gerçekçi bir yaklaşım olmadığını ifade etmek gerekir. Yerelliğin, devlet örgütlenmesinin aşağıdan yukarıya kurulmasını öngördüğü ve siyasal açıdan federalizmi gerektirdiği (Güler, 2003: 8, 19) göz önüne alındığında, Türkiye gibi klasik merkezîyetçi yönetim anlayışına ve katı üniter yapıya sahip bir ülkede yerellik yaklaşımının tam anlamıyla hayata geçmesi mümkün gözükmemektedir. Buna rağmen, YİKOB'lara yerel katılıma olanak sağlayan karar alma ve kontrol mekanizmalarının entegre edilmesinin, yerellik ilkesi açısından daha olumlu uygulama örneklerine olanak sağlayacağını belirtmek gerekir.

Hizmette halka yakınlık ilkesinin, sadece yerel yönetim boyutunda değerlendirilmekten çıkarılıp genel yönetim boyutuna taşınması mümkündür. Bu kapsamda, merkezi kamu hizmetlerinin faydalanıcılara en yakın makamlarca sunulmasının sağlanmasını, hizmette halka yakınlık ilkesi bağlamında değerlendirilebilir. Nitekim Gözübüyük ve Tan, (2010: 174), yetki genişliği ilkesiyle hizmette halka yakınlığın sağlandığını vurgulamaktadırlar. YİKOB'un, valiye bağlı bir taşra kuruluşu olması ve valiye ait olan yetki genişliğinin kullanımına aracılık etmesi itibarıyla, hizmette halka yakınlık yaklaşımına uygun bir örgütlenme olduğunu ifade etmek mümkündür. Nitekim Türkiye'de hayata geçirilmek istenen çağdaş yönetim yaklaşımlarının, merkezi nitelikli yatırım, yardım ve hizmetlerin sunumunda hizmette yerellik ilkesini ön plana tutmasının, YİKOB'ların kuruluşunda etkili olduğunu ve YİKOB'larla merkezi kamu hizmetlerinin halka yakınlığıyla hizmette yerelliğin sağlanması gayesine ulaşılacak istendiğinin altını çizmek gerekir.

Son olarak; bir YİKOB Projesi etkinliğinde konuşan AB Türkiye Delegasyonu Başkanı Berger'in (2019), YİKOB'un önemine dikkat çekmek için dile getirdiği; "YİKOB gibi yerel aktörler ve kurumlar, fiziksel açıdan yakınlıkları nedeniyle çoğu zaman vatandaş ihtiyaçlarını ele alıp onlara en iyi şekilde yanıt verebilecek konumdadır" ifadesinin, YİKOB'un hizmette halka yakınlık ilkesine uyumlu olduğunun AB yetkilisince teyidi

açısından dikkat çekicidir. Berger (2019), yerindenliğe uygun birer yapılanma oldukları için, YİKOB'ların yönetsel kapasitelerinin güçlendirilmesinin “demokratik yönetişimin pekiştirilmesi, hesap verebilirlik, kamu hizmetlerinin daha iyi bir şekilde sunumu ve büyüme açısından” kritik bir öneme sahip olduğunu ayrıca vurgulamaktadır. Berger'in bu açıklamaları değerlendirildiğinde, kamu yatırım ve hizmetlerinin vatandaşa yakın bir konumdaki YİKOB marifetiyle sunulmasının yerindenlik, etkilik ve verimlilik açısından önemli olduğunu, YİKOB'ların yönetsel kapasitelerinin artırılmasının; merkezi nitelikli kamu yatırım ve hizmetlerinde yerindenliğin, etkinliğin, verimliliğin, şeffaflığın, hesap verebilirliğin sağlanması açısından, dolayısıyla yerel kalkınma ve ekonomik büyümeye katkı yapılması açısından, kritik bir öneme sahip olduğunu ifade etmek gerekir.

3.2.6 Merkezden Yönetim, Yerinden Yönetim ve İdarenin Bütünlüğü Açısından YİKOB

Merkezi hiyerarşik düzen içinde -özellikli taşra kuruluşları olarak- yer alan YİKOB'lar, merkezde toplanan yetki ve kaynakları, yetki genişliği ve yetki devri sayesinde kullanabilme imkânına sahiptirler. Kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe imkânına sahip bir şekilde valilere bağlı taşra kuruluşu olan YİKOB'lar, bu yapılarıyla merkezden yönetim anlayışına yeni bir boyut kazandırmaktadırlar. Merkezi idarenin sahip olduğu bir kısım yetki ve kaynakların özellikli yapılarıyla valilere bağlı YİKOB'lar üzerinden kullanılması; taşra birimlerine kısıtlı düzeyde yetki ve sorumluluk aktarmayı öngören coğrafi merkeziyetçilik anlayışında ciddi bir esnemenin varlığına işaret etmektedir. Diğer taraftan, YİKOB'ların özellikli yapılarının dikey bir hiyerarşik yapılanma içinde üst yöneticilerin icrai karar almasına olanak sağladığı görülmektedir. Bu bağlamda, icrai kararların alınmasında ve uygulanmasında valilerin ve YİKOB başkanlarının yegâne yetkililer oldukları dikkate alındığında, YİKOB'larda örgütsel merkeziyetçiliğin yüksek olduğunu anlaşılmaktadır.

Koç ve Arap (2019: 99), YİKOB'ların yerinden yönetim ilkesine göre kurulmuş, bir tür hizmet yönünden yerinden yönetim örgütü olduklarını savunmaktadırlar. Bu görüşlerini ise, YİKOB'un kamu tüzel kişiliği sahibi olmasına dayandırmaktadırlar. Yazarlar, hem merkezi idare içinde olmanın ayrı bir kamu tüzel kişiliği sahibi olmamayı gerektirdiğini

öne sürerek YİKOB'ların yerinden yönetim ilkesiyle ilgili olduklarını belirtmektedirler. Ancak, merkezi idare içerisinde olmanın sadece devlet tüzel kişiliği şemsiyesi altında toplanmayı gerektirmediğini, diğer merkezi idare kuruluşları olarak nitelendirilen birçok kamu kurumunun devlet tüzel kişiliğinden ayrı kamu tüzel kişilikleri bulunan merkezi idare örgütleri olduklarını vurgulamak gerekir. Bu bağlamda, merkezi idarenin başkent teşkilatında merkezden yönetim ilkesine göre yönetilen ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip merkezi kuruluşlar olduğu gibi, merkezi idarenin taşra teşkilatı altında ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip taşra kuruluşlarının olmasında da bir sakınca bulunmamaktadır. Nitekim aynı yazarların, makalenin başka cümlelerinde, YİKOB'ların merkezi idarenin taşradaki gücünü ve etkinliğini arttırdıklarını, dolayısıyla merkezileşmenin birer aracı olduklarını öne sürerek kendi görüşleriyle çeliştikleri görülmektedir.

Merkezden yönetimin anlayışının inovatif ürünleri olan YİKOB'lar -bazı özellikleriyle benzeseler de- birer yerinden yönetim olmadıkları çok açıktır. Dolayısıyla YİKOB'lar, yerinden yönetimin sakıncalarıyla birlikte faydalarını da içermemektedirler. Merkezden yönetim anlayışı kapsamında merkezi idarenin taşra teşkilatlanması altında kurulan YİKOB'ların; mevcut hukuki statüleri ve görev, yetki ve sorumluluklarıyla merkezden yönetimin bürokrasi, hantallık, zaman kaybı, israf, personel şişkinliği vb. gibi sakıncalarının olabildiğince bertaraf edilmesine ve merkezi kamu hizmetlerinin daha hızlı, kaliteli, etkin, etkili, ekonomik, verimli ve koordineli bir şekilde sunulmasına yönelik olarak tasarlandıkları görülmektedir. Bu bağlamda YİKOB'ları; merkezden ve yerinden yönetim sakıncalarını olabildiğince içermeyen, merkezi idarenin hiyerarşisine tabi, idarenin bütünlüğe uygun ve illerin yetki genişliği esasına göre idaresinin kullanışlı aracı taşra örgütleri olarak ifade etmek mümkündür.

YİKOB'ların, merkezden yönetime yönelik olarak yapılan yerel demokrasi, özerklik ve katılım karşıtlığı gibi eleştirilerin -mevcut hukuki statüleriyle- öznesi haline geldikleri görülmektedir. Buna karşın, YİKOB'ların büyükşehirlerde yeniden kurulan merkezden ve yerinden yönetim dengesinde; yerinden yönetime, dolayısıyla da yerel demokrasi ve özerkliğe engel olmadıkları, katılımı içermemekle birlikte yerinden yönetimin katılımı esas alan yönetim anlayışına engel olmadıkları ve bu kapsamda idarenin bütünlüğüne uygun yapılanmalar oldukları düşünülmektedir. Ancak, merkezden yönetimde siyasi

nüfuzun bölgesel olarak farklı kullanabilmesi ihtimalinin YİKOB'lar vasıtasıyla tezahür etme olasılığının güçlü durduğunu vurgulamak gerekir.

YİKOB'larla; ülke sathında idarede bir örnekliğin sağlandığını, kamu hizmetlerinin ve kaynaklarının ülke genelinde adaletli şekilde dağıtıldığını, birimler arası eşitsizlikleri giderici bir şekilde ölçek ekonomisinden yararlandırıldığını ifade etmek oldukça güçtür. Zira YİKOB'lar; sadece büyükşehirlerde, diğer taşra birimlerinden farklı bir statüde ve çok çeşitli kamu hizmetlerinde değişken merkezi kaynaklarla faaliyet göstermektedirler. Buna rağmen, merkezden yönetimin tamamlayıcı unsuru olan yetki genişliği ilkesini güçlendirici ve kullanımını kolaylaştırıcı mekanizmalar olarak YİKOB'ların, idarenin bütünlüğüne aykırı yapılanmalar oldukları düşünülmemektedir. Nitekim YİKOB'larla merkezden yönetim esasına göre icra edilen bazı yetkilerin, diğer illerde il özel idareleri eliyle yerinden yönetim esasına göre veya bazı taşra örgütleri eliyle merkezden yönetim esasına göre icra edildiği ve böylece idarenin bütünlüğünün sağlandığı görülmektedir. Dolayısıyla, YİKOB'ların sadece büyükşehirlerde kurulmalarının idarenin bütünlüğünü bozacak bir uygulama olmadığı anlaşılmaktadır. AYM'nin verdiği Karar'da da (bkz. AYM, 2014), özel idareler aracılığıyla yerine getirilen merkezi nitelikli bazı görevlerin, özel idarelerin belirli illerde kaldırılması sonrasında YİKOB'lar eliyle yürütülmesinin, yerinden yönetim ve merkezden yönetim esaslarına uygun olduğuna ve YİKOB'larla yerel idareler arasındaki görev dağılımının anayasal sınırlar çerçevesinde olduğuna vurgu yapıldığı görülmektedir. Bu bağlamda, merkezden yönetim anlayışının ürünleri olan YİKOB'ların; mevcut hukuki statüleriyle ve sahip oldukları görev ve yetki ve sorumluluklarla, idarenin bütünlüğü ilkesine herhangi bir aykırılık teşkil etmediklerini ifade etmek mümkündür.

3.2.7 Hiyerarşi ve Hiyerarşik Denetim Açısından YİKOB

YİKOB'lar merkezi idare teşkilatının il taşra yapılanmasının hiyerarşik düzeni içinde yer alan, ayrıcalıklı statüleriyle valilere bağlı olan taşra kuruluşlarıdır. Ancak, söz konusu ayrıcalıklı hukuki statüleri, klasik il taşra teşkilatlarıyla benzer bir hiyerarşik düzene tabi olmalarına engel değildir. 5442 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesi hükmü ile 5442 sayılı Kanun'un 9 uncu maddesi hükmü dikkate alındığında; i) YİKOB'un İçişleri

Bakanlığının kuruluş mevzuatı 1 sayılı CK'da düzenlenerek sadece büyükşehirlerde hiyerarşik açıdan valiye bağlı olarak kurulan bir taşra teşkilatı olduğu, dolayısıyla YİKOB'un İçişleri Bakanlığının ve valiliğin doğrudan hiyerarşik denetimi altında bulunduğu, ii) YİKOB'un ildeki en yüksek dereceli hiyerarşik amirinin vali olduğu, iii) İçişleri Bakanlığının hiyerarşik olarak Cumhurbaşkanlığına bağlı olduğu, dolayısıyla YİKOB'un merkezdeki en yüksek dereceli hiyerarşik amirinin Cumhurbaşkanı olduğu, iv) diğer bakanlıkların kendileriyle ilgili vali üzerinden YİKOB'a doğrudan emir ve talimat verebildikleri, dolayısıyla bakanların YİKOB üzerinde hiyerarşik yetkilerinin bulunduğu, v) Cumhurbaşkanı'ndan başlayıp YİKOB'un en düşük dereceli memuruna kadar uzanan bir hiyerarşi silsilesinin bulunduğu ve bu kapsamda vii) YİKOB idareci ve personellerinin görev, yetki ve sorumlulukları kapsamında yürüttükleri tüm faaliyetlerde her türlü hiyerarşik denetime tabi oldukları anlaşılmaktadır. Diğer taraftan, YİKOB başkanının hiyerarşik silsilede il idare şube başkanı düzeyinde olmadığını belirtmek gerekir. Yani, YİKOB il idare şube başkanlığı düzeyinde bir örgüt değildir. Ancak, ildeki diğer taşra birimlerinin hiyerarşik olarak üstü de değildir. Fakat birçok açıdan YİKOB'un il idare şube başkanlığı benzeri faaliyet ve uygulamalarının bulunduğu görülmektedir. Bu durum, ayrıcalıklı statüsüne bir zarar vermemekle birlikte YİKOB'un amaçlanan fonksiyonlarını yerine getirmesine de engel teşkil etmemektedir.

YİKOB'ların, hiyerarşik denetim üzerinden iki farklı açıdan değerlendirilmesi gerekir. İlki, yukarıda ifade edildiği üzere, YİKOB'ların merkezi idarenin hiyerarşisindeki taşra kuruluşları olarak merkezle olan ilişkilerinin hiyerarşiye dayanması ve bu kapsamda hiyerarşik denetime tabi olmalarıyla ilgilidir. İkincisi ise, YİKOB'ların merkezi idarenin taşradaki birimleri üzerinde gerçekleştirilen hiyerarşik denetimin aracısı olmalarıyla ilgilidir. İlkine geçmeden önce, merkezi idarenin ve valilerin taşrada birimleri üzerinde kullandıkları hiyerarşik denetim yetkilerine YİKOB'ların nasıl aracılık ettiklerini kısaca değerlendirmekte fayda görülmektedir. 1 sayılı CK'nın YİKOB'ları düzenleyen 273 üncü maddesinde, YİKOB'un kuruluş amaçları arasında “...ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesi...” bulunmaktadır.⁵⁶ Aynı

⁵⁶ Bu hükümde geçen “...ildeki kamu kurum ve kuruluşları...” düzenlemesi kapsamına yerel yönetim kuruluşlarının, yani belediyelerin girmediğinin altını çizmek gerekir. Uygulamada YİKOB'lar aracılığıyla belediyelerin denetlenmesi gibi bir durum söz konusu değildir. Nitekim AYM'nin aldığı ilgili Karar'da da (2014), söz konusu düzenlemeyle YİKOB'ların yerel yönetimlerin faaliyetlerini ve hizmetlerini denetleme yetkisine sahip olmadıklarına, yerel yönetimlerin “...ildeki kamu kurum ve kuruluşları...” kapsamına girmediklerine vurgu yapıldığı görülmektedir. Ancak bu hükmün lafzının yoruma açık olduğu ve böyle bir uygulamaya imkân verecek nitelikte olduğunu belirtmek

maddenin yedinci fıkrasında yer alan düzenlemeye bakıldığında, YİKOB'ların, merkezi idarenin ve valilerin hiyerarşik denetim yetkileri kapsamında -adli ve askeri teşkilatlar dışında- merkezi idarenin taşradaki tüm birimlerinin yürüttükleri faaliyetlerin ve sundukları hizmetlerin -izlenmek ve değerlendirmek suretiyle- hiyerarşik denetime tabi tutulmasına aracı mekanizma olarak görevlendirildikleri görülmektedir. Bu bağlamda, YİKOB'ların, taşra birimleri üzerindeki merkezi hiyerarşik denetim faaliyetlerine - valilerin ellerinde bulunan yetkiler kapsamında- aracılık ettiklerini ifade etmek gerekir. Ancak, söz konusu denetimin, sadece yürütülen hizmetlerin ve faaliyetlerin izlenmesi ve değerlendirilmesi üzerine kurulu olduğunu vurgulamak gerekir. Nitekim bu düzenleme kapsamında, denetlenen kamu kurum ve kuruluşları üzerinde YİKOB'ların hiyerarşik bir üstünlük kurabilmesi amaçlanmamıştır. Pratikte de böyle bir durumun söz konusu olmadığına altını çizmek gerekir. Bu durum, “2018 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair 2017/10924 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı”nın 27 nci maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan ve kutucukta gösterilen düzenlemeden de açıkça anlaşılmaktadır:

...Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları tarafından hazırlanacak yıllık raporlarda; ilgili merkezi idare adına yapılan tüm yatırımların konusu, yeri, büyüklüğü, tutarı, yıl içinde gerçekleşme durumu ve bu yatırımların takibine imkan verecek biçimde icmal bilgileri ile geçmiş seneler ile kıyaslaması yer alır. Ayrıca rapora ilave edilecek valilik değerlendirmesinde karşılaşılan sorunlar ve çözüm önerilerine yer verilir.

Bu kapsamda, bölge teşkilatlanması olan kamu kurum ve kuruluşlarının taşra teşkilatları tarafından il düzeyinde yürütülen hizmet ve faaliyetlerin; etkinliğinin, verimliliğinin ve kurumların stratejik plan ve yıllık performans programlarına uygunluğunun YİKOB'lar aracılığıyla izlenmesi ve değerlendirilmesi de söz konusudur. Bununla birlikte, bölge teşkilatlarının tarafından -YİKOB'un kurulu olduğu ilde- gerçekleştirilen yatırımların plan ve programlara uygunlukları da YİKOB'lar aracılığıyla analiz edilmektedir. İzmir YİKOB özelinde yapılan bir araştırmaya bakıldığında (bkz. Dağlı ve Özgül, 2019: 43), bu düzenleme kapsamında İzmir YİKOB tarafından birçok kamu kurum ve kuruluşunun

gerekir. Dolayısıyla, TBMM görüşmelerinde redüksiyona tabi tutulmayan “...ildeki kamu kurum ve kuruluşları...” düzenlemesinin tekrardan değerlendirilerek daha net hale getirilmesinin karışıklıkları gidereceği düşünülmektedir. Diğer taraftan, bu yetkinin idari vesayet yetkisinin kapsamına girmediğini vurgulamak gerekir. Belediyeler ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde YİKOB'lar aracılığıyla valilere tarafından kullanılabilen sınırlı ve istisnai bazı vesayet yetkileri bulunmaktadır. Ancak, Anayasa gereği vesayet yetkisi sadece kanunla düzenlenebildiği için, bu vesayet yetkisi Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin YİKOB'la ilgili düzenlemelerinde yer almamaktadır.

bölge teşkilatlarıyla ilgili değerlendirme raporlarının hazırlanmış olduğu görülmektedir. Nitekim YİKOB'lar tarafından yıllık değerlendirme raporlarının hazırlanmasına ilişkin esasları belirlemek için, İİGM (2014: 14) tarafından yayınlanan “Değerlendirme Raporu Hazırlama Rehberi”nde kurum bazında değerlendirmeye tabi tutulacak birimlerin şu şekilde açıklandığı görülmektedir: i) bakanlıkların il teşkilatları (İl Sağlık Müdürlüğü, İl Milli Eğitim Müdürlüğü vb.), ii) bakanlıkların bölge teşkilatları (DSİ Bölge Müdürlüğü, Karayolları Bölge Müdürlüğü vb.) iii) bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarının il/bölge teşkilatları (TCDD Bölge Müdürlüğü, PTT Baş Müdürlüğü, Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı vb.). Buna göre, YİKOB tarafından haklarında değerlendirme raporu hazırlanması gereken kurum ve kuruluşların -sayı ve nitelikçe- çok geniş bir yelpazede yer aldıklarını ifade etmek mümkündür.

Yerinden yönetimler üzerinde valilerin hiyerarşik denetim yetkilerinin bulunmadığı ve ikisi arasındaki denetim ilişkisinin ancak idari vesayet yetkileri kapsamında mümkün olabileceği göz önüne alındığında; bu düzenleme kapsamında hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının taşrada bulunan teşkilatları üzerinde YİKOB aracılığıyla yapılan denetimlerin, merkezi yatırım ve hizmetlerin izlenmesine ve değerlendirilmesine ilişkin bir koordinasyon faaliyeti olduğunu ifade etmek gerekir. Dolayısıyla, bu düzenlemeye dayanılarak, idari vesayeti veya hiyerarşiyi içerecek bir denetim faaliyetinin hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde YİKOB'lar aracılığıyla yapılması mümkün değildir. Nitekim faaliyet değerlendirme raporu hazırlama süreci kapsamında uygulamaya bakıldığında, bu düzenleme kapsamında hazırlanacak raporlar için YİKOB tarafından ilgili kurumlara örnek formlar gönderildiği ve bu formların ilgili kurumlarca doldurulmasına yardımcı olması için bir rehberin yayınlandığı ve rehber doğrultusunda ilgili kurumlarca hazırlanıp YİKOB'a gönderilen raporlara valinin değerlendirmeleri eklenerek Cumhurbaşkanlığına ve ilgili kurumun bağlı veya ilgili olduğu bakanlığa gönderildiği görülmektedir. Örneğin; Aydın YİKOB tarafından, 2018-2019 yıllarında değerlendirmeye alınacak kamu kurum ve kuruluşları için örnek formlar ile “Faaliyet Değerlendirme Raporu Hazırlama Rehberi”nin yayınlandığı görülmektedir. Bu formlar incelendiğinde, Aydın YİKOB'un, 2018-2019 yıllarında; DSİ 21. Bölge Müdürlüğü, TCDD 3. Bölge Müdürlüğü, SGK Aydın İl Müdürlüğü vb. gibi doğrudan merkeze bağlı taşra teşkilatlarıyla ilgili ve Toprak Mahsulleri Ofisi Aydın Ajans Amirliği, KOSGEB

Aydın Müdürlüğü vb. gibi taşra birimleriyle ilgili değerlendirme raporları hazırladığı görülmektedir (bkz. Aydın YİKOB, 2020).

Bir önceki paragraftan da anlaşılacağı üzere; YİKOB, 1 sayılı CK'nın 273. maddesinin yedinci fıkrası hükmü gereğince -adli ve askeri teşkilatlar hariç olmak üzere- merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idarelerinin taşra teşkilatlarının ve sosyal güvenlik kurumlarının taşra teşkilatlarının “yürüttükleri yatırım, hizmet, faaliyet ve çalışmaların, stratejik plan ve performans programlarında yer alan amaç, hedef ve faaliyetlere uygunluğuna ilişkin” (Aydın YİKOB, 2018: 2) raporlar hazırlayabilmektedir. Dağlı ve Özgül (2019: 33), YİKOB'lar tarafından hazırlanan değerlendirme raporlarının harcama öncesine ilişkin bir denetim türü olduğunu, fakat Sayıştay tarafından yapılan harcama sonrasına ilişkin denetimleri kolaylaştırıcı etkisinin olduğunu, Sayıştay denetimlerinde engel olunamayan yılsonu aşırı harcama artışlarının YİKOB denetimleriyle engellenme imkânının oluştuğunu ve ayrıca, bu denetimlerle merkezi idareye, Sayıştay raporlarını beklemeden yatırımların plan ve programlara ne derece uygun yürütüldüğünü öğrenme imkânının sağladığını ifade etmektedirler.

Değerlendirme raporu hazırlanma süreci dikkate alındığında, değerlendirme raporlarının hazırlanmasında yeterince etkin ve verimli bir yöntemin belirlenmediğini ifade etmek mümkündür. Aynı zamanda, değerlendirme raporlarının etkin ve verimli bir yöntemle hazırlanabilmesi için YİKOB'ların yeterli yönetsel kapasiteye sahip olmadıklarını ifade etmek mümkündür. Nitekim “onlarca farklı kurumun stratejik plan ve performans programlarının taranması, toplanan verilerin raporun ilgili bölümlerine işlenmesi ve kurumlardan gelen bilgi ve veriler doğrultusunda raporun nihai şeklinin verilmesi gibi” (Aydın YİKOB, 2018: 30) zorlu bir görevi YİKOB'ların tek başlarına yerine getiremedikleri, bu konuda diğer kurum ve kuruluşların desteğine muhtaç oldukları görülmektedir. Dolayısıyla, YİKOB'ların kamu kurum ve kuruluşlarının denetlenmesi konusunda etkin ve verimli olamadıklarını vurgulamak gerekir. Ayrıca, 5018 sayılı Kanun hükümleri gereğince stratejik plan, yıllık performans programı ve yıllık faaliyet raporu hazırlama zorunluluğu bulunmayan YİKOB'un, kamu kurum ve kuruluşlarını bu açıdan denetlemesinin ironik bir durum olduğunu ve paradoks oluşturduğunu, stratejik yönetim zorunluluğu ve tecrübesi olmayan YİKOB'ların yapacakları denetimlerde ne derecede etkin ve verimli olacaklarının tartışmalı olduğunu, nitekim uygulamada

YİKOB'ların bu tür denetimleri gerçekleştirmede ciddi sorunlar yaşayarak yeterince etkin ve verimli olamadıklarının net bir şekilde görüldüğünü vurgulamak gerekir.

YİKOB'lar üzerinde merkezi idarenin ve valilerin hiyerarşik denetimleri söz konusudur. YİKOB'lar, İçişleri Bakanlığının hiyerarşik denetim yetkisi kapsamında Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından denetime tabi tutulmaktadır. İçişleri Bakanı'nın görevlendirdiği Mülkiye Müfettişlerinin yürüttükleri denetimler, YİKOB'ların “genel iş ve yürütümü ile mali karar ve işlemlerinin teftişini” (Toros ve Çalışır, 2019: 6) kapsamına almaktadır. Ancak, bu teftişler sadece harcama öncesi dönemi kapsamaktadır. Zira harcama sonrası denetimi Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Diğer taraftan; valilerin, YİKOB idareci ve personellerinin idari inceleme ve soruşturmaları da Mülkiye Müfettişleri tarafından yapılabilmektedir. Yapılan denetimler sonucunda hazırlanan raporlar, İçişleri Bakanı'na sunulmaktadır. Ayrıca, raporlar sonucunda gerekli adli ve idari işlemler başlatılarak sorumlu idareci ve personelin cezalandırılması sağlanmaktadır. Diğer taraftan, YİKOB idareci ve personellerinin atamalarının yapılması, görevlerinde değişiklik yapılması, terfi ettirilmeleri, sicil notlarının verilmesi ve ödüllendirilmeleri İçişleri Bakanlığı bünyesinde yapılmakta, fakat vali ve vali yardımcıları, 3 sayılı CK ilgili hükümlerince Cumhurbaşkanlığı kararı ve onayı ile atanmakta ve aynı usulle görevden alınmaktadır. Dolayısıyla, YİKOB başkanının “YİKOB başkanı” sıfatıyla olmasa da Cumhurbaşkanlığı tarafından atandığı sonucu ortaya çıkmaktadır. Büyükşehir atanan vali mevzuat gereği YİKOB başkanlığı görevini de üstlenmekte veya dilediği bir vali yardımcısına tevdi edebilmektedir. Vali, aynı zamanda “yetkide ve usulde paralellik ilkesi”⁵⁷ gereği YİKOB başkanı olan vali yardımcısında dilediği zaman değişikliğe gidebilmektedir. Dolayısıyla, merkezin YİKOB başkanlığına doğrudan görevlendirme yapma yetkisinin bulunmadığı anlaşılmaktadır. Nitekim valinin yetkisinde olan bu işlemin merkezi idare tarafından tesis edilmesi “yetki tecavüzü”⁵⁸ kapsamına girecektir. Bununla birlikte, YİKOB'un iş, işlem ve eylemlerini yerindelik denetimine tabi tutabilmesine karşın, merkezi idarenin YİKOB'un yerine geçerek karar almasının mümkün olmadığını ifade etmek gerekir. Zira böyle bir durumda da yetki tecavüzünün söz konusu olacağını

⁵⁷ “Yetkide ve usulde paralellik ilkesi”, tesis edilen idari bir işlemin, düzenlemelerle başka makam veya mercie verilmemişse, ancak işlemi tesis eden makam ve merci tarafından sona erdirilebileceğine ilişkin, yargı kararlarıyla geliştirilen bir ilkedir (Gözübüyük ve Tan: 2010: 465-466).

⁵⁸ “Yetki tecavüzü”, idari işlem tesis etmeye yetkili bir makam veya merciin, başka bir makam ve merciinin görev alanındaki konularda idari kararlar almasıdır. Bu durumda tesis edilen işlemler hukuka aykırılık nedeniyle iptal edilmektedir (Gözübüyük ve Tan: 2010: 468).

belirtmek gerekir. Ancak, merkezi idarenin valiye vereceği emir ve direktiflerle, YİKOB'un tesis etmiş olduğu bir idari işlemin; uygulamasından vazgeçilmesini, değiştirilmesini veya yerine tamamen yeni bir işlem tesis edilmesini sağlayabilmesinin - hiyerarşik düzen gereği- mümkün olduğunu vurgulamak gerekir.

Valilerin -yetki genişliği kullanan merkezi idare temsilcileri olarak- ildeki genel idare ve gidişattan sorumlu oldukları bilinmektedir. Nitekim bu sorumluluklarına ilişkin 5442 sayılı Kanun'la valilere geniş kapsamlı düzenleme ve denetleme yetkisi tanınmıştır. Bu doğrultuda, YİKOB'ların "idari ve mali iş ve işlemlerinin" (Toros ve Çalışır, 2019: 8) valilerce denetime tabi tutulabileceği açıktır. Bunun ötesinde, YİKOB'ların doğrudan valilere bağlı olmaları, valilere YİKOB'ların iş, işlem ve eylemleri üzerinde yerindelik denetimi yapma ve YİKOB başkanının yerine geçerek işlem tesis etme olanağı sağlamaktadır. Diğer taraftan, YİKOB idareci ve personellerinin; terfi ettirilmeleri, kurum içinde görevlerinde değişiklik yapılması, sicil notlarının verilmesi, soruşturmaya tabi tutulmaları, cezalandırılmaları ve ödüllendirilmeleri valilerce yapılırken; atamaları veya farklı bir YİKOB'a görevlendirilmelerinin valiler tarafından yapılamadığını, bu yetkinin İçişleri Bakanlığı uhdesinde olduğunu belirtmek gerekir. Son olarak, YİKOB başkanının YİKOB'u hiyerarşik denetime tabi tutmakla yükümlü olduğunu ifade etmek gerekir. YİKOB "idari ve mali iş ve işlemlerinin" (Toros ve Çalışır, 2019: 8) YİKOB başkanınca denetlenmesi gerekliliği, YİKOB Yönetmeliği'nin 6. maddesinin (a) bendi düzenlemesinde açıkça yer almaktadır. YİKOB başkanı idari sorumluluğunun bir gereği olarak, emri altındaki YİKOB idareci ve personellerinin iş ve işlemlerini sürekli kontrol etmek ve denetim altında tutmakla mükelleftir, bundan valiye karşı sorumludur. Diğer taraftan, YİKOB başkanının -valiyle birlikte veya valinin görevlendirmesiyle- YİKOB idareci ve personellerinin; terfi, kurum içi görev değişikliği, soruşturma, cezalandırma, ödüllendirme, sicil notu, disiplin, inceleme vb. sorumlu olduğunu ifade etmek gerekir.

3.2.8 İdari Vesayet Yetkisi ve Denetimi Açısından YİKOB

YİKOB'ların kuruluş sürecindeki TBMM görüşmelerinde ve aynı süreçte yayımlanan akademik eserlerde, bu kurumların; yerel idareler üzerindeki yeni vesayet araçları olacakları, valilerin idari vesayet yetkilerini genişletecekleri, ağır vesayet yetkilerini

içeren yerindelik denetimlerinin yeniden hayata geçirilmesini sağlayacakları, yerelin üzerindeki merkezi baskıyı arttıracakları, merkezin yerel hizmetlere müdahalesini kolaylaştıracakları, yerel iradenin yok sayılmasına yol açacakları vb. gibi birçok farklı eleştiriye maruz kaldıkları görülmektedir. YİKOB'ların idari vesayet açısından bu tür eleştirilere maruz kalmalarının altında yatan nedenleri, daha önce örneği görülmemiş bir yapıda tasarlanarak hayata geçirilmelerine bağlamak mümkündür. Zira YİKOB'ları da düzenleyen 6360 sayılı Kanun'un, Türk yerel yönetim yapısında öngördüğü köklü reformlardan birçoğunun daha önce uygulama örneği bulunmadığı için, siyasi ve akademik çevrelerce ilgili reform düzenlemelerine temkinli yaklaşılması söz konusu olmuştur. Ancak, düzenlemelerin hayata geçirilmesinden itibaren günümüze kadar olan süreçte, 6360 sayılı Kanun'a TBMM sürecinde yapılan olumsuz eleştirilerin birçoğunun -özellikle de YİKOB'lara idari vesayet üzerinden yapılan eleştirilerin- haklı eleştiriler olmadığı sonucunun ortaya çıktığını baştan ifade etmek gerekir. Nitekim YİKOB'ların valilerin kullandığı idari vesayet yetkisinde sahip oldukları pozisyonun uygulama süreciyle birlikte daha net anlaşılmasıyla, YİKOB'lara idari vesayet üzerinden yapılan eleştirilerin hız kestiğini ve söz konusu eleştirilerin daha çok YİKOB'ların yapısal ve işlevsel sorunları gibi alanlarda yoğunlaşmaya başladığını, ifade etmek mümkündür.

YİKOB'lar, idari vesayet açısından değerlendirirken; idari vesayet denetimine tabi olup olmama ve idari vesayet yetkisine sahip olup olmama hususlarına bakmakta yarar bulunmaktadır. Ayrıca, YİKOB'ların yeni vesayet kurumları olup olmadıklarının veya YİKOB'larla yeni vesayet araçları üretilip üretilmediğinin tespitinin yapılması, YİKOB'ların idari vesayetle olan ilişkisinin ortaya koyulmasında önem arz etmektedir. Öncelikle ifade etmek gerekir ki, YİKOB'lar yerinden yönetim kuruluşları olmadıkları için vesayet denetimine de tabi değillerdir. Daha önce de açıklandığı üzere, YİKOB'lar merkezi idarenin hiyerarşik düzen ve denetimine tabi olan özellikli taşra kuruluşlarıdır. Dolayısıyla, YİKOB'ların merkezi idareyle olan ilişkilerinin idari vesayet ilişkisine dayanmadığını kesin ve net olarak ifade gerekir. Diğer taraftan, YİKOB'lar birer vesayet makamı olmadıkları gibi, vesayet yetkisine sahip kurumlar da değillerdir. Zira doğrudan YİKOB başkanlarına tanınmış herhangi bir vesayet yetkisi bulunmamaktadır.

YİKOB'ların idari vesayetle olan ilişkileri, valilere verilmiş olan bazı idari vesayet yetkilerinin kullanımına aracılık etmelerinden kaynaklanmaktadır. Bu kapsamda,

YİKOB'ların idari vesayetle olan ilişkilerini, belediyeler üzerinde uygulanan vesayet yetkileri ile hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde uygulanan vesayet yetkileri olmak üzere iki boyutta incelemek mümkündür. Öncelikle; YİKOB'ların belediyeler üzerinde vesayet aracı olmak için kurulmadıklarını ifade etmek gerekir. Zira YİKOB'larla birlikte belediyeler üzerinde ortaya çıkan yeni bir idari vesayet yetkisi bulunmamaktadır. YİKOB'ların belediyeler üzerindeki idari vesayet yetkileriyle olan ilişkisinin boyutu, valilerin inisiyatifindeki bazı vesayet yetkilerinin kullanımına aracılık edebilmelerinden kaynaklanmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Hizmetlerde aksama*" başlıklı 57. maddesinde, belediye hizmetleri aksadığı zaman valiler tarafından kullanılması öngörülen vesayet düzenlemesinde 674 sayılı KHK'yla yapılan değişiklik sonucu YİKOB'un aracı olarak kullanabilmesinin olanaklı hale geldiği görülmektedir. 5393 sayılı Kanun'un 57. maddesinde, belirli şartlar dâhilinde ve hâkim kararı alınarak belediye üzerinde merkezi idarenin ve valinin kullanılabilmesi bir idari vesayet yetkisi düzenlenmektedir. Bununla birlikte, 674 sayılı KHK'yla eklenen fıkra ile, belediyelerin ve bağlı idarelerinin terör veya şiddet olaylarına yapmakla mükellef oldukları hizmetleri aksatarak destek olduklarının tespiti halinde, aksatılan belediye hizmetlerinin -kamu huzuru ve güvenliğinin tesisi için- derhal yerine getirilmesinin sağlanması adına valinin YİKOB'ları devreye sokabilmesine hukuki dayanak oluşturulduğu anlaşılmaktadır. Nitekim büyükşehirlerde valinin aksayan belediye hizmetlerinin yerine getirilmesini isteyebileceği kullanışlı kurumların en başında YİKOB'ların geldiğini ifade gerekir. Bu bağlamda, ilgili ek düzenlemeyle -terör ve şiddet olaylarında geçerli olmak üzere- idari vesayet yetkisinin kullanımında hâkim kararının aranmamasıyla hizmetlere müdahale hızına, YİKOB'ların devreye sokulmasına olanak sağlanmasıyla da kullanılan yetkinin etkinliğine katkı yapmanın amaç edinildiğini ifade etmek mümkündür. Bu bakımdan, YİKOB'ların, valilerin belediyeler üzerinde kullandıkları söz konusu vesayet yetkisinin etkinliğini ve etkililiğini arttırdığını, dolayısıyla da merkezi idarenin ve valilerin ellerini güçlendirdiğini savunmak mümkündür. Söz konusu vesayet yetkisiyle -kural olarak mümkün olmamasına karşın- merkezi yönetimin yerel yönetimin yerine geçerek icrai karar almasına müsaade edildiği, ancak AYM'nin (2014) bu konudaki Kararı referans alındığında, yerel yönetimlerin hizmetlerini aksattığı durumlarda geçerli olmak üzere, merkezi idareye yerel yönetimin yerine geçerek karar alabilme yetkisinin -konusu ve sınırları belli olacak şekilde- kanunla verilmesinin Anayasa'da öngörülen idari vesayet

yetkisiyle örtüştüğü anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, kanuni bir düzenlemeyle -konusu ve sınırları belirlenmiş şekilde- valilere verilmiş olan söz konusu idari vesayet yetkisinin Anayasa ile bağdaştığını ve ayrıca AYYÖŞ'ün 8. maddesinde öngörülen düzenlemelerle de örtüştüğünü ifade etmek gerekir. YİKOB'ların vesayet yetkileriyle olan ilişkisinin diğer boyutunu ise, 3152 sayılı Kanun'un 703 sayılı KHK'yla değişik "*İl yatırım ve hizmetleri*" başlıklı 28/A maddesinin ikinci fıkrasında yer alan düzenleme kapsamında ele almak gerekmektedir.

Öncelikle; bu düzenlemeyle, valilere "hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları" üzerinde kullanabileceği yeni bir vesayet yetkisinin sağlandığını ifade etmek gerekir.⁵⁹ Söz konusu yetkinin valilere verildiğinin, doğrudan YİKOB başkanlarına dolayısıyla da YİKOB'lara verilmiş bir yetki olmadığını altını çizmek gerekir. Diğer bir anlatımla, işin özünde, valilerin büyükşehirlerde aksayan kamu yatırım ve hizmetlerinin yerine getirmesini sağlamak için gerektiğinde YİKOB'ları harekete geçirebilmelerine olanak sağlayacak yasal altyapının oluşturulması yatmaktadır. Bu yetkiyle, büyükşehirlerde özel idareler sonrası valilerin kamu yatırım ve hizmetlerinin yerine getirilmesinde kaybettikleri girişimci rolün yerine, daha ziyade gözetleyici ve denetleyici, gerektiğinde YİKOB'ları devreye alıp müdahale edici yeni bir rolün öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Bu sayede, büyükşehirlerde kamu yatırım ve hizmetlerinin gereği gibi yerine getirilmesinde yaşanabilecek olası otorite ve hizmet boşluklarının önüne geçilmesinde, merkezin ve valilerin ellerinin güçlendirildiğini ifade etmek mümkündür.⁶⁰

YİKOB'lara yönelik olarak yapılan bazı olumsuz eleştirilerde (bkz. Karaaslan, 2015: 151-152); düzenlemenin hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına -YİKOB'lar üzerinden- merkezi müdahaleyi mümkün kılarak bu kuruluşların sundukları uzmanlığa dayalı kamu hizmetlerinin tarafsızlığının zedelenmesine yol açacağı, bu durumun da

⁵⁹ Bu düzenleme, valilere, belediyeler üzerinde yerine geçmeyi içerecek şekilde ağır olan yeni vesayet yetkileri sağladığı gerekçesiyle sert eleştirilerin muhatabı olmuş ve yasalaşmasından sonra ise AYM'de açılan iptal davasına konu edilmiştir. Ancak, ilgili hükümde geçen "...*kamu kurum ve kuruluşları*..." kapsamına birer yerel yönetim olan belediyelerin girmediğini, belediye hizmetlerinin aksamaması durumunda valinin kullanabileceği vesayet yetkisinin öteden beri Belediye Kanunu'nda bulunduğunu, dolayısıyla söz konusu düzenlemeyle valilere belediyeler üzerinde kullanabilecekleri bir vesayet yetkisinin tanınmadığını ifade etmek gerekir. Nitekim söz konusu düzenlemenin iptal isteminin reddini içeren AYM Kararı'nda da (bkz. AYM, 2014) aynı hususlara vurgu yapıldığı görülmektedir.

⁶⁰ Ancak, ilgili düzenlemenin mahiyeti ve içeriği incelendiğinde; söz konusu yetkinin sadece büyükşehirlerdeki valiler için öngörülmüş bir yetki olmadığını, büyükşehir dışındaki illerde de valilerin bu yetkiye dayanarak kamu yatırım ve hizmetlerinde yaşanan aksamalara müdahale edebileceklerini ifade etmek gerekir. Fakat bu illerde YİKOB bulunmadığından, aksayan kamu yatırım ve hizmetlerinin valiler tarafından -YİKOB'lar aracılığıyla- yerine getirilmesi mümkün değildir. Bu illerdeki valilerin sadece, "...*söz konusu yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini*..." sağlayabilme imkânına sahip olduklarının altını çizmek gerekir.

kamu yararına olumsuz etki edeceği ileri sürülmektedir. Ancak, bu düzenlemenin sınırlı ve istisnai bir vesayet yetkisi içerdiğini ön plana çıkarmak gerekir. Buradaki idari vesayet yetkisinin, esasında afet, acil durum, toplumsal şiddet olayları, salgın hastalık vb. gibi olağanüstü dönemler için tasarlandığını ifade etmek gerekir. Dolayısıyla 3152 sayılı Kanun'la tanınan bu tür bir yetkinin -çok istisnai ve olağanüstü haller dışında- kullanıma ihtiyaç duyulmayacağı düşünülmektedir. Ayrıca, söz konusu düzenlemede yer alan “*kamu yatırım ve hizmetleri*” ifadesinden uzmanlığa dayalı kamu hizmetlerinin anlaşılmaması gerekmektedir. Merkezi idarenin taşrada yapılacak işleriyle ilgili görevli ve yetkili olan YİKOB'ların -pratikte- böyle bir müdahalenin aracıları olmaları da pek mümkün değildir. Nitekim uygulamada da YİKOB'lar aracılığıyla yapılan böyle bir müdahalenin söz konusu olmadığını vurgulamak gerekir. Netice itibarıyla, bu yetkiyle, büyükşehirlerde bulunan hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının ellerinde olmayan nedenlerle aksattıkları kamu yatırımlarına merkezi idarenin müdahil olarak YİKOB'lar aracılığıyla yerine getirebilmesinin amaçlandığını ifade etmek gerekir.

Söz konusu düzenlemenin, sadece idari vesayet ilişkisi içerisinde düşünülmüş bir yetki olmadığını, düzenlemenin bir yönüyle hiyerarşik denetimi içerdiğini belirtmek gerekir. Hiyerarşik düzen içindeki yatırımcı kamu kurum ve kuruluşlarının yapmakla mükellef oldukları kamu yatırımlarını aksatmaları durumunda, ilgili düzenleme gereği merkezi idare ve valilikler arasında bir koordinasyon ilişkisi kurularak YİKOB'lar eliyle söz konusu kamu yatırımının yerine getirilmesi sağlanabilmektedir. Ancak, düzenlemenin merkezi idare ve vali hiyerarşisinde kamu kurumlarının sunmakla görevli oldukları kamusal veya yarı-kamusal hizmetleri aksatmalarıyla ilgili olmadığını da ifade etmek gerekir. Yani düzenleme; nüfus ve vatandaşlık, tapu-kadastro, milli eğitim, sağlık vb. gibi hizmetlerindeki aksamaların giderilmesi için öngörülmemiştir. Nitekim bu türden hizmetlerin YİKOB'lar eliyle yerine getirilmesi de mümkün değildir. Bu bağlamda, söz konusu düzenlemenin, hiyerarşiye bakan yönüyle -daha ziyade- bu tür hizmetlerin sunulmasında ihtiyaç duyulan kamu yatırımlarındaki aksamaların önüne geçilmesi içermekte ve bu kapsamda merkeze ve valilere yeni olanaklar sunmakta, dolayısıyla da ilin yönetsel kapasitesini ve valilerin il idaresindeki güçlerini arttırmaktadır.

Merkezi idare ve dolayısıyla da vali hiyerarşisinde olan kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerini aksatması ve bunların YİKOB'lar aracılığıyla yerine getirilmesi

durumunun afet, acil durum, salgın hastalık vb. gibi olağanüstü hallerde gerçekleşme olasılığına karşın, normal dönemlerde böyle bir durumun pek vaki olmadığı ifade etmek gerekir. Nitekim YİKOB'ların devreye alınmasını içeren düzenlemelerin yapılmasında, merkezi nitelikli kamu yatırım ve hizmetlerinin aksama olasılığından ziyade, yerinden yönetim kuruluşlarının sunmakla mükellef oldukları yatırım ve hizmetleri savaş, terör, şiddet, toplumsal olaylar, partizanlık, maddi sıkıntı, grev, eylem, afet, acil durum, salgın hastalık vb. gibi nedenlerle aksatabilmeleri ihtimalinin daha etkili olduğunu ifade etmek mümkündür. Dolayısıyla, bu yetkileri; “halkın sağlığı, huzuru ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğinin” korunması için merkezi idare ve valilere verilmiş olan, anayasal çerçeveye uygun -sınırlı ve istisnai- kanuni yetkiler olarak tarif etmek daha gerçekçi bir yaklaşım olacaktır. Bu bağlamda YİKOB'u, merkezin ve valilerin sahip olduğu denetim mekanizmalarının etkinliğini arttıran aracı bir kuruluş olarak tanımlamak mümkündür.

3.2.9 Yetki Genişliği Açısından YİKOB

YİKOB'lar, hukuki statüleri ve sahip oldukları özellikler bakımından yetki genişliğinin esaslarını kısmen karşılamamakla birlikte, özlerinde valinin kullandığı yetki genişliğinin araçlarıdır. Diğer bir anlatımla, kendilerine has yapılarıyla YİKOB'lar, valilere ait olan yetki genişliğinin farklı bir şekilde tezahürüne yarayan yeni mekanizmalardır. YİKOB'ların yetki genişliğine sahip olmadıklarını vurgulamak gerekir. YİKOB'lar her ne kadar bazı merkezi nitelikli yetkilerin toplandığı taşra örgütleri olsalar da, valilere bağlı oldukları için doğrudan yetki genişliğine sahip değildir. Fakat YİKOB'ları, valilerde temerküz eden bazı merkezi yetkilerin kullanımını güçlendiren yeni oluşumlar olarak görmek mümkündür. YİKOB'lar, sahip oldukları kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe sayesinde, valinin merkezi yatırım ve hizmetleri merkeze sormadan yapabilme kapasitesini arttırmaktadırlar. Bu yönüyle YİKOB'ların, valinin sahip olduğu yetki genişliğine yeni bir perspektifle genişlik ve derinlik katan, kendine özgü taşra örgütleri olarak ön plana çıktıklarını ifade etmek mümkündür.

Kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe sahibi olarak, kendi nam ve hesaplarına, kendi mal varlıklarını kullanarak kendi bütçelerinden harcama yaparak kamu hizmeti sunmaları YİKOB'ların yetki genişliğiyle bağdaşmayan özellikleridir. Buna rağmen, YİKOB'ları

yetki genişliği esasına göre yönetimin birer unsuru olarak görmek gerekir. Nitekim idari ve mali özerkliğe sahip olmamaları, merkezden yönetim esasına tabi olmaları, doğrudan merkeze bağlı taşra örgütleri olmamaları, hiyerarşik düzen içinde valiye bağlı taşra örgütleri olmaları, merkeze danışmadan iş ve işlemler yapabilme kapasitelerinin son derece sınırlı olması, özel bütçelerindeki gelirlerinin tamamına yakınının hazine yardımlarından ve merkezi idarenin işlerinin aracılığı için gönderilen ödeneklerden oluşması, merkezi idarenin yatırım ve hizmetleri için genel bütçeden aktarılan ödenek gelirlerinin yapılan işler karşılığı düzenlenen hakedişlere göre tahakkuk suretiyle elde edilmesi, harcamalarının tamamına yakınının merkezi idarenin aracılığını yaparak yürüttüğü hükümet konağı, okul, hastane, karakol yapımı gibi -merkezin yürütmekle mükellef olduğu- milli kamu hizmetlerine ilişkin olması gibi birçok özellikleri, YİKOB'ların yetki genişliğiyle bağdaştırılmasını gerektiren özellikleridir.

AYM'nin aldığı Karar'da (bkz. AYM, 2014), YİKOB'ların yürüttükleri merkezi yatırım ve hizmetlerde asli görevlilerin bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları olduğuna ve YİKOB'lara verilen diğer görev, yetki ve sorumlulukların da -genel olarak- merkezi nitelikli hizmetlerle ilgili olduğuna vurgu yapılmaktadır. Diğer taraftan, YİKOB'lar her ne kadar kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe sahibi olsalar da, bağlı buldukları valiler tamamen merkezin hiyerarşisi altında merkez adına iş ve işlemler yapmaktadırlar. Bir önceki paragrafta sayılan özellikleri de göz önüne alındığında, YİKOB'ların, valilerin yetki genişliğine dayanarak kullandıkları yetkilerin fiiliyata dönüşmesini sağlayan özel taşra kuruluşları olarak kabul edilmesi gerekmektedir. YİKOB başkanı yetki genişliğine sahip olmadığı gibi valinin yetki genişliğinden kaynaklanan yetkilerini devralma imkânı da bulunmamaktadır. Dolayısıyla, YİKOB başkanı olan vali yardımcıları yetki genişliği kullanamamakla birlikte, hiyerarşik üstleri olan valilerden emir ve talimat alarak hareket etmektedirler. Valilerin bizzat YİKOB başkanlığı yaptığı durumlarda bile YİKOB'ları yetki genişliğini kullanan örgütler olarak ifade etmek mümkün değildir. Zira böyle bir durumda, il idaresinin başı olarak vali ve YİKOB başkanı olarak vali şeklinde iki farklı görev oluşmakta ve bu görevler açıkça birbirinden ayrılmaktadır. Örneğin; valiler YİKOB başkanı olarak YİKOB bütçelerini hazırlamakta, ancak il genel idaresin başı olarak YİKOB bütçeleri onaylayabilmektedir. Bu bağlamda, YİKOB'ların örgüt olarak, YİKOB başkanlarının ise üst düzey yönetici olarak yetki genişliğine sahip olmadıklarını

ifade etmek gerekir. Nitekim YİKOB'ların yetki genişliğine sahip olduklarına ilişkin bir düzenleme Anayasa'da, kanunlarda ve CK'larda bulunmamaktadır.

3.2.10 Yönetişim Açısından YİKOB

Yeni kamu yönetimi yaklaşımının oluşturduğu idari etkiler, gelişen bilgi teknolojileri ve yenilikçi uygulamalar yönetim anlayışının kamu sektöründe daha çok önem verilen bir konuma gelmesini sağlamıştır. On Birinci Kalkınma Planı'nda da altının çizildiği üzere, Türk kamu yönetiminde “iyi yönetim” uygulamalarına ihtiyaç bulunmaktadır. Nitekim Türk kamu yönetiminde, yeni kamu yönetimi yaklaşımının; düzenleyen, koordine eden ve gerektiğinde müdahale edebilme imkânı sunan örgüt yapılarına doğru bir dönüşüm gözlemlenmektedir. Diğer taraftan, yerele ve taşraya daha çok yetki ve sorumluluk devri içeren uygulamalar; merkezi izlemeyi, koordinasyonu ve müdahaleyi sağlayacak yeni enstrümanlara ihtiyaç doğurmaktadır. Kamuda uygulama farklılıkları ve koordinasyon eksiklikleriyle ortaya çıkan sorunların varlığı ise, kamu yönetimine bütüncül bir bakış açısını gerekli kılmaktadır. Kamu yönetiminde merkez odaklı bir bütünleşme öngören CHS'ye geçilmesiyle de -özellikle il idaresi ve yerel idare hizmetlerinin koordinasyon işlevini üstlenmiş olması dolayısıyla- İçişleri Bakanlığının diğer bakanlıklar karşısında bir adım öne çıktığı görülmektedir. Bununla birlikte, il idaresinin izleme, koordinasyon ve denetim kapasitesinin arttırılmasının yanında, kamu yatırım ve hizmetlerinin yerine getirilmesinde il idaresine icracı bir fonksiyonun yüklenmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Bu bağlamda; i) bazı yönetim uygulamaları içeren, ii) merkezi izleme ve koordinasyon faaliyetlerini sistematik ve tutarlı verilerle destekleyerek sorun tespitine ve karar alma süreçlerine katkı sağlayan, iii) kamu hizmetlerdeki aksamalara müdahale imkânı sunan, iv) merkezi yatırımların yerelde bütüncül bir yaklaşımla ele alınmasını ve yatırımların konusunda uzman bir örgüt eliyle icra edilmesini sağlayan ve v) İçişleri Bakanlığının bünyesindeki YİKOB'un; böyle bir değişim, dönüşüm, ihtiyaç ve gereklilik sürecinin sonucu, bu konuma ulaştığı belirtilmektedir (Yıldırım, Karagöz ve Kaçar, 2020: 19-20).

Merkezi kamu yatırımlarının planlama süreci; yatırımdan sorumlu olan merkezi örgüt ile Cumhurbaşkanlığı SBB'nin aktif olduğu bir sistemde nihayetlenmektedir. Bunun yanında, yatırımdan sorumlu merkezi örgütün taşra teşkilatı ile valiliğin de bu sistemde

bazı rollerinin bulunduğunu belirtmek gerekir. Ancak, rollerin sınırlı düzeyde olduğunu, merkezi yatırımların planlanması konusunda merkezi idarenin politika tercihlerinin son derece belirleyici olduğunu vurgulamak gerekir. İl idaresi ve taşra teşkilatların merkezi yatırımların planlama sürecine düşük düzeyli bir katılım sağlarken, yerel yönetimler ile diğer yerel ve bölgesel kamu kurum ve kuruluşlarının, merkezi yatırımların planlanması sürecine yönetişimi sağlayacak bir düzeyde katılım sağladıklarını ifade etmek mümkün değildir. Merkezi kamu yatırımlarının planlama ve uygulama aşamalarında yönetişimin sağlanması için, yerel aktörlerin bu süreçlerde daha aktif rol oynamalarının sağlanması gerekmektedir (Yıldırım, Karagöz ve Kaçar, 2020: 19-20). Bu kapsamda, YİKOB'ların merkezi kamu yatırımlarının planlama sürecine daha aktif katılımlarını sağlayabilecek ve YİKOB'lar üzerinden oluşturulacak bir sistemle de yereldeki aktörlerin bu planlama sürecinde söz sahibi olmalarına imkân tanıyacak bir planlama sisteminin kurulmasında fayda görülmektedir. Böyle bir sistemin; hem il idaresinin, hem taşra teşkilatlarının hem de yerel yönetimler ile diğer yerel ve sivil aktörlerin kendi illeriyle alakalı yatırımların planlama ve uygulama süreçlerine katılımlarını sağlayacak iyi bir yönetim uygulaması olacağı değerlendirilmektedir. Zira YİKOB'ların da bazı roller üstlendiği merkezi kamu yatırımların mevcut planlama ve uygulama süreçlerinin yönetim yaklaşımına yeterince uygun bir sistem olmadığını vurgulamak gerekir.

YİKOB, büyükşehirlerde hızlı nüfus artışı ve aşırı kentleşmeyle değişen ve artan hizmet talep ve ihtiyaçlarını karşılamada hareket kabiliyeti yüksek, paydaş katılımını sağlayan ve böylece kaliteli kamu hizmetleri sunan bir örgüt olarak değerlendirmektedir. YİKOB faaliyetlerinin; merkezi-yerel-bölgesel kamu örgütleri, STK'lar, özel sektör örgütleri vb. gibi paydaşların bilgisi dâhilinde gerçekleştirilmesinin yönetimde katılımcılığa olanak sağladığı savunulmakta, bu kapsamda, YİKOB örgütünün yönetim yaklaşımına uygun yeni bir kurumsal yapı olduğu ifade edilmektedir (İdarecinin Sesi, 2020: 12). Ancak, yönetim yaklaşımında, paydaşların yönetim süreci hakkında bilgi sahibi olmalarından ziyade, yönetim süreciyle ilgili paydaşların bilgisine başvurularak görüş ve önerilerinin alınmasının ve bu görüş ve önerilerin -önceden belirlenen katılım ölçüsü çerçevesinde- yönetim sürecine dâhil edilerek paydaşların yönetime aktif katılımlarının sağlanmasının esas olduğunu vurgulamak gerekir. Örnek vermek gerekirse; geniş bir paydaş kitlesiyle belli dönemlerde toplanarak yönetim sürecine -görüş ve öneri sunma düzeyinde- katılım sağlayan kent konseylerinin, yönetim yaklaşımına ve yönetime aktif katılıma -YİKOB

için öngörülen yapı ve işleyişten- daha uygun bir yapı ve işleyişe sahip olduklarını ifade etmek mümkündür. Bu bağlamda, YİKOB'ların, yönetim yaklaşımına yeterince uygun bir yapılanmaya ve işleyiş sürecine sahip olduklarını ifade etmek pek mümkün değildir.

YİKOB'un yapı ve işleyişinde, il özel idaresinde veya büyükşehir belediyesinde olduğu gibi halk katılımını ve siyasi temsili sağlayan yerel bir meclisi olmadığı için, şeffaflığı sağlamada daha avantajlı bir konumda olduğu ileri sürülmektedir (İdarecinin Sesi, 2020: 12). Ayrıca, YİKOB'un yapı ve işleyişinde katılımı ve temsili sağlayan meclis olmadığı için, alınan kararların daha etkin, etkili ve hızlı bir şekilde uygulamaya geçirilebildiği ve kamu hizmetlerinin sunumunda paydaşlarla ortak hareket etmenin daha kolay bir hale geldiği öne sürülmektedir (İdarecinin Sesi, 2020: 12). Bu görüşler bağlamında, merkezi yatırımların daha hızlı gerçekleştirilmesinde YİKOB'ların etkin bir rol oynadıklarını ifade etmek mümkündür. Bunun yanında, YİKOB'ların katılım ve temsilin ister istemez yol açtığı uzun ve meşakkatli karar alma ve harcama sürecinin dışında kalan, bürokratik yönetiminin hızlı ve pratik karar alma ve harcama avantajlarını elinde bulunduran, fakat demokratik yönetimin gereklerinden mahrum olan bir faaliyet ve işleyiş yapısına sahip olduklarını vurgulamak gerekir. Diğer taraftan, yönetim yaklaşımında önemli bir yere sahip olan şeffaflığı sağlamada, YİKOB'ların katılım ve temsil içermeyen yapısıyla çok daha avantajlı olduklarını ifade etmek mümkün değildir. Nitekim yerel yönetimin karar organı olan yerel meclislerde alınan kararların kamuoyu bilgisine sunulduğu ve meclis toplantılarının halka açık olarak yapıldığı göz önüne alındığında, YİKOB'ların hiyerarşi kapsamındaki kapalı karar alma mekanizmasının yerel yönetimlere nazaran daha şeffaf olduğunun ifade edilemeyeceği açıkça görülmektedir.

Bazı yazarlarca, YİKOB'un merkezi kamu yatırımlarına aracılık etme faaliyetlerinin, kamu-özel işbirliğinde gerçekleştirilen yatırımlarla karıştırılarak yönetim yaklaşımına dayandırıldığı görülmektedir (bkz. Yıldırım ve Yıldırım, 2017). Kamu özel işbirliğinde gerçekleştirilen -genellikle- büyük ölçekli olan ve işletmesi özel sektöre belli şartlar ve süreler karşılığında bırakılan kamu yatırım ve hizmetlerinin, YİKOB'un faaliyetleriyle ve işleyişiyle bir ilgisinin olmadığını -öncelikle- vurgulamak gerekir. YİKOB, merkezi yatırım projesini kaynağıyla birlikte devralarak özel sektör örgütlerine ihale etmekte ve inşa sürecini takip ve denetim altında tutarak yatırım tamamlandıktan sonra ilgili kamu idaresine devrini sağlamaktadır. Bir kamu yatırım projesinin inşa için özel sektöre ihale

edilmesiyle, bir yatırımın kamu özel ortaklığında gerçekleştirilmesinin aynı olmadığını ifade etmek gerekir. İlkinde, kamu yatırımı projeye uygun bir şekilde ihaleyi alan firma tarafından inşa edilerek ilgili kamu örgütüne teslim edilmekte ve bunun karşılığında söz konusu firmaya hakediş bedeli ödenmektedir. Bu yöntem, Kamu İhale Kanunu'na tabi tüm kamu örgütlerince uygulanan bir yöntemdir. Yani il özel idareleri, belediyeler, taşra idareleri vb. gibi birçok kamu örgütü tarafından kullanılan bu yöntem, sadece YİKOB'a özgü değildir ve kamu-özel işbirliğinden farklıdır. Kamu-özel işbirliğinde ise, planlanan ve genellikle büyük ölçekli olan bir kamu yatırımı projesinin hayata geçirilerek kamu hizmetine sunulması için, söz konusu kamu hizmeti özel sektör örgütlerine belirli bir bedel karşılığında, belli şartlar altında ve bazı imtiyazlar sağlanarak sınırlı bir süreliğine devredilmektedir. Bu yöntemde, kamu yatırımı gerçekleştiren özel sektör örgütleri sunulacak kamu hizmetini de üstlenmekte ve bu hizmet karşılığında yararlanıcılardan hizmet bedeli almaktadırlar. Bu yöntemin, yönetime daha uygun bir yönetim anlayışı olduğunu belirtmek gerekir. Diğer taraftan, kamu yatırım projelerinin ihale yoluyla özel sektöre inşa ettirilmesi, yönetim yaklaşımının kamu hizmet sunumunda özel sektörü sürece dâhil eden anlayışıyla örtüşmesine karşın, bu uygulamanın YİKOB'un yönetim yaklaşımına uygun bir yapı ve işleyişe sahip olduğunu kabul edebilmek için tek başına yeterli olmadığını vurgulamak gerekir.

Yeterli düzeyde bir yönetsel kapasiteden yoksun olan ve kurumsallaşma sürecini henüz başarıya ulaştıramamış YİKOB'ların, yeterince etkili, etkin, verimli, katılımcı şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışı sergileyemedikleri göz önüne alındığında, istenilen nispette yönetime uygun yapılanmalar olduklarını ifade etmek pek mümkün değildir. Fakat YİKOB'ların işlevleri ve faaliyetleri dikkate alındığında, yönetim yaklaşımıyla tutarlı bir takım uygulamaların bulunduğu vurgu yapmak gerekir. YİKOB'ların; yerel yönetimlerle, STK'larla, özel sektörle, hayırsever vatandaşlarla, kalkınma ajanslarıyla, bölge kalkınma idareleriyle, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarıyla, merkezi idarenin başkent ve taşra teşkilatlarıyla paydaşlık ilişkisi içerisinde veya iş birliği ve ortak proje geliştirme çerçevesinde ya da aracılık yapma kapsamında, çok aktörlü veya çok ortaklı karar alma, planlama ve uygulama süreçlerinin aktörü veya ortağı olmalarının yönetim anlayışına uygun işlev ve faaliyetler kapsamında değerlendirmek mümkündür. Özellikle ortak proje ve işbirliği çerçevesinde gerçekleştirilen uygulamaların yönetim anlayışına uygunluğunun altını çizmek gerekir. Diğer taraftan, merkezi kamu yatırım ve hizmetleri

halka yakın makamlar olan YİKOB'lar eliyle yürütülmesinin yerindenliğe, dolayısıyla yönetişime uygun olduğunu belirtmek mümkündür. Ayrıca, bağışları yerinde toplayıp gerçekleştirilmesi istenen yatırım ve hizmete uygun şekilde harcamaları, YİKOB'ların yönetişimle tutarlı yönetim uygulamalarını olanaklı kıldıklarını göstermektedir.

Yönetişim anlayışına nispeten uygun olan YİKOB'ların, merkezi yatırım ve hizmetlere aracılık faaliyetlerinin yönetim yaklaşımına yeterince uygun bir süreçte işlemediğine vurgu yapmak gerekir. Bu tür faaliyetler, merkezi idareden gelen projelerin olduğu gibi uygulanmasını gerektirmekte, dolayısıyla YİKOB'lar söz konusu projelerin planlama ve karar alma süreçlerine aktör olarak katkıda bulunamamakta, sadece projelerin uygulama süreçlerine sınırlı yetkilerle dâhil edilebilmektedirler. Diğer taraftan, YİKOB'ların karar alma aşamalarında katılımın sağlanmadığının, hiyerarşik düzende dikey yönlü bir karar alma sisteminin bu örgütlerde hâkim olduğunun altını çizerek, bu durumun da yönetim anlayışıyla tutarlı olmadığını vurgulamak gerekir. Kararlar üst makamlarca alınmakta ve alt kademelerdeki personeller bu kararları olduğu gibi uygulamaktadırlar. Bu bağlamda, YİKOB'larda örgüt içi yönetişime uygun bir yönetim ortamının olmadığını ifade etmek mümkündür. Ancak, YİKOB'ların hizmet satın alma ve ihale yöntemleriyle özel sektöre gördürdüğü işlerin yönetim anlayışıyla örtüştüğünü ifade etmek mümkündür. Ayrıca, YİKOB'ların aracılık faaliyetleri kapsamında yürüttükleri yatırım ve hizmetlerin sahibi olan taşra kurum ve kuruluşlarının, YİKOB'ların aracı olduğu yatırım ve hizmet sunma sürecine geçici personel görevlendirme, ihale komisyonunda görev alma, gerçekleştirme görevlisi, kabul komisyonuna personel verme gibi yollarla katılım sağlayabilmelerinin, yönetim anlayışına uygun olduğunu dile getirmek mümkündür.

YİKOB'ların koordinasyona ilişkin görev ve sorumlulukları ile iletişim ve etkileşim işlevleri olan yönetim anlayışında koordinasyona atfedilen önem dikkate alındığında, YİKOB'ların taşra idaresinde yönetim anlayışına uygun bir koordinasyon faaliyeti icra ettiklerini ifade etmek mümkündür. Fakat YİKOB'ların koordinasyona ilişkin sorunları göz önüne alındığında, söz konusu yönetim uygulamalarının ne derecede "iyi" olduğu tartışmaya açık bir konu olarak ortaya çıkmaktadır. YİKOB'lara ilişkin bu tür örnekleri çoğaltmak mümkündür. Örneğin; büyükşehirlerde rehberlik faaliyeti yürütmekle görevli olmalarına karşın, YİKOB'ların bu görevi ne kadar etkin ve verimli yerine getirdikleri, hatta bu görevi yerine getirebilip getirmediikleri sorularının/sorunlarının ortaya çıkması,

yönetişim yaklaşımıyla tutarlı bir uygulama olan rehberlik faaliyetlerinin ne derece “iyi yönetim” uygulaması olduğunu tartışmalı hale getirmektedir. Netice olarak, yönetim yaklaşımıyla tutarlı bir takım uygulamalar içeren YİKOB’ların; mevcut yapısal, işlevsel ve hukuki sorunlarının, ne derecede “iyi yönetim” sergilediklerini tartışmaya açık hale getirdiğini ifade etmek gerekir.

Merkezi kamu yatırımlarının ihtiyaca uygun, etkin ve verimli bir şekilde planlanması ve uygulanması için yerel dinamiklerin sürece dâhil edilmelerinin -özellikle de günümüzde artan ve değişen talepler karşısında- son derece önemli olduğu ifade etmek mümkündür. Ayrıca, merkezi yatırımların uygulama süreçlerinin izlenmesinin ve koordinasyonunun önemine de vurgu yapmak gerekir. Zira merkezi ve yerel olmak üzere birçok paydaşın katılımıyla hayata geçecek yatırım süreçlerinin etkin bir yöntemle izlenmesi ve koordine edilmesi ihtiyacı doğmaktadır. YİKOB’ların merkezi yatırımlara yerel aktörlerin katılım sağlanması sürecinin üssü haline getirilmeleri mümkün görülmektedir. Aynı zamanda, hali hazırdaki izleme ve koordinasyon faaliyetlerinin etkinliğini arttırıcı düzenlemelerin ve uygulamaların hayata geçirilmesiyle ve kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesiyle, YİKOB’ların yönetim yaklaşımına daha uygun kurumsal yapılar halini alacaklarını ifade etmek mümkündür.

Son olarak; YİKOB’ların yönetim yaklaşımına yeterli düzeyde uygun ve iyi yönetim uygulamaları sergileyen kamu örgütleri olabilmelerinin sağlanması için; i) YİKOB’ların katılımı içeren yapı ve işleyişe sahip olmaları için gerekli düzenlemelerin yapılması, ii) YİKOB’ları etkililikten, etkinlikten, verimlilikten, şeffaflıktan ve hesap verebilirlikten uzaklaştıran uygulamalara son verilerek bu ilkelere uyumlu uygulamaların getirilmesi ve YİKOB’ların bu ilkelere uyumla ilgili sorun yaşamalarına yol açan yönetsel kapasite eksikliklerinin giderilmesi için gereken düzenleme ve uygulamaların gerçekleştirilmesi, iii) YİKOB’larda örgüt içi yönetimi özendirerek bir yönetim yapısının oluşturulması, iv) YİKOB’ların yönetime yeterince uygun yapılanmalar olmalarını ve iyi yönetim uygulamaları sergilemelerini engelleyen sorunlarının çözümü için gerekli çalışmaların ve düzenlemelerin yapılması, v) YİKOB’ların merkezi yatırım projelerinin karar alma, planlama ve uygulama aşamalarında daha aktif katılımlarının sağlanması için gereken çalışmaların ve düzenlemelerin yapılması, gerektiğini vurgulamak gerekir.

3.2.11 Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama Açısından YİKOB

5018 sayılı Kanun'a tabi olmayan ve kendiyle ilgili mevzuatta stratejik planlama yapma zorunluluğu getirilmeyen YİKOB'un, stratejik yönetim yaklaşımının uzağında olduğunu ifade etmek gerekir. YİKOB her ne kadar bazı hususlarda 5018 sayılı Kanun'un ve ilgili ikincil mevzuatının hükümlerine tabi olsa da, 5018 sayılı Kanun'un stratejik planlama yapmayı zorunlu kılan ilgili hükümlerine tabi değildir. Dolayısıyla da YİKOB'ların; beş yıllık stratejik plan, yıllık performans programı ve yıllık faaliyet raporu hazırlamadıkları görülmektedir. Kendilerine ait özel bütçeleriyle yüksek ölçekli kamu harcamaları yapan YİKOB'ların, stratejik planlama dışında tutulmalarının yadırganması gereken bir durum olduğunu ifade etmek gerekir. Yönetimde şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanması açısından da bunun olumsuz bir ortam oluşturduğunu ayrıca belirtmek gerekir. Esasında YİKOB gibi bir örgütün, "...*kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak...*" için çıkarıldığı 1'inci maddesinde açıkça düzenlenen, 5018 sayılı Kanun'un kapsamı dışında tutulmasının tutarsız ve yeniden ele alınması gerektiği düşünülen bir durum olduğunu vurgulamak gerekir. Kamu kaynağının etkin, etkili ve verimli kullanımının sağlanması, şeffaf ve hesap verebilir yönetimin ortaya koyulması ile ulusal ve yerel ölçekli plan ve politikalara uygun kamu hizmetleri üretilmesi açısından stratejik yönetim anlayışının YİKOB'larda hâkim kılınması gerektiği düşünülmektedir.

YİKOB'ların stratejik yönetim dışında bırakılmış olmaları kendi içinde birçok paradoks barındırmaktadır. 5018 sayılı Kanun'a tabi olarak stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu hazırlama zorunlulukları bulunan bakanlıkların ve diğer merkezi idare kuruluşlarının her türlü yatırım projelerinin hayata geçirilmesini sağlayan YİKOB'ların, stratejik planlama yapma zorunluluklarının bulunmaması bir paradoksun varlığına işaret etmektedir. Merkezi kamu yatırımları, ilgili merkezi idarenin stratejik planı kapsamında ve yıllık performans programına uygun olarak icra edilmesi gerekirken, bu yatırımların hayata geçirilmesini sağlayan YİKOB'ların ise plan ve programdan yoksun bir şekilde faaliyetlerini yürüttükleri görülmektedir. Ayrıca, yatırımcı kamu kuruluşları olmalarına ve özel bütçeleri bulunmasına rağmen, YİKOB'lar yatırım faaliyetlerini stratejik plan ve performans programı yapmadan yürütmektedirler. Bu durumun da, paradoks içerdiğini ifade etmek gerekir. Zira kamu kaynağı kullanan ve kamu yatırım ve hizmetlerinin etkin

ve verimli bir şekilde yürütülmesi için kurulduğu öne sürülen bir örgütün, kaynakların etkin ve verimli kullanımını amacıyla 5018 sayılı Kanun'da yer alan stratejik planlama düzenlemelerinden muaf tutulmasının, yanlış bir yaklaşım olduğu düşünülmektedir.

Stratejik planlama kapsamında olmayan YİKOB'ların, merkezi idarenin taşrada yer alan birimlerinin yatırımlarının, hizmetlerinin ve faaliyetlerinin stratejik plan ve performans programlarında bulunan amaç, hedef ve faaliyetlere uygunluğuna ilişkin değerlendirme raporları hazırlamakla görevli olmalarının da bir paradoks oluşturduğuna vurgu yapmak gerekir. Stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu hazırlamaya ilişkin bir tecrübeleri bulunmayan YİKOB'ların, merkezi idarenin taşradaki teşkilatlarını stratejik planlamaya uygunluk açısından denetlemelerinin ne derece etkin ve verimli bir denetim yöntemi olduğu tartışmaya açıktır. Nitekim uygulamada bu yöntemin sağlıklı işlemediği görülmektedir. Diğer taraftan, kamu tüzel kişilikleri haiz olan kendilerine ait bütçelerle kamu hizmeti sunan özel idareler ve büyükşehir belediyeleri, 5018 sayılı Kanun'a tabi olarak stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu hazırlarlarken, bu idareler ile kısmen benzer statüde ve benzer alan ölçeğinde kamu hizmeti sunan YİKOB'ların stratejik planlamadan uzak olmaları, başka bir paradoksun varlığına işaret etmektedir.

5018 sayılı Kanun kapsamında olan belediyeler ve il özel idareleri ile bunların üye veya kurucu olarak katıldıkları mahalli idare birlikleri ve bağlı idareleri stratejik yönetimin bir unsuru olarak faaliyet raporu hazırlamak zorundadırlar. Ancak, 5018 sayılı Kanun'a tabi olmadıkları için, köylerin faaliyet raporu hazırlama gibi bir zorunlulukları yoktur. Aynı şekilde, KHGB gibi üyeleri sadece köylerden oluşan mahalli idare birliklerinin de faaliyet raporu hazırlama zorunlulukları bulunmamaktadır. Ulusal düzeyde belediyeleri ve il özel idarelerini temsilen birer mahalli idare birliğinin kurulması öngörülmüştür. Bu nedenle belediyeleri temsilen Türkiye Belediyeler Birliği, il özel idarelerini temsilen ise Vilayetler Birliği bulunmaktadır. 5018 sayılı Kanun'a tabi oldukları için, Bu iki Birliğin stratejik plan ve faaliyet raporu hazırlama zorunluluklarının bulunduğunu vurgulamak gerekir. 2018'de 5355 sayılı Kanun'a eklenen bir düzenleme ile YİKOB'ların Vilayetler Birliğinin doğal üyesi olmaları sağlanmıştır. Vilayetler Birliği, stratejik plan ve faaliyet raporu hazırlama zorunda olduğu halde, Birliğin birer üyesi olan YİKOB'ların böyle bir zorunluluklarının olmaması, diğer bir paradoksun varlığına işaret etmektedir.

YİKOB’da etkin, etkili, verimli, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışının hâkim olması açısından stratejik yönetim yaklaşımının gereklerinin yerine getirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Nitekim kendisiyle ilgili Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nde hüküm bulunmayan hallerde 5018 sayılı Kanun ve ikincil mevzuatına atıf yapılması, mahalli idarelere ve genel yönetime ilişkin bazı düzenlemelere tabi olması ve niteliği itibarıyla mahalli idareler gibi değerlendirmeye tabi tutulması,⁶¹ YİKOB’un da il özel idaresi ve büyükşehir belediyesi gibi beş yıllık stratejik plan, yıllık performans programları ve yıllık faaliyet raporları hazırlamasını gerekli kılmaktadır. Fakat bununla ilgili mevzuatta açık bir hüküm bulunmadığı için, YİKOB’ların böyle bir çalışma içerisinde olmadıkları anlaşılmaktadır. Bu sorunun çözümü için, YİKOB kuruluş mevzuatı olan 1 sayılı CK’ya eklenecek bir hükümlerle, 5018 sayılı Kanun’un stratejik plan, yıllık plan ve program ile faaliyet raporu hazırlanmasına ilişkin maddelerine atıf yapılarak, YİKOB’lar için geçerli oldukları şeklinde bir düzenlemenin yapılması gerektiği düşünülmektedir.

3.2.12 Etkililik, Etkinlik, Verimlilik, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Açısından YİKOB

YİKOB Projesi’nde ve YİKOB’la ilgili diğer bazı idari ve bilimsel çalışmalarda ve bu tezde elde edilen bulguların, YİKOB’un etkililik, etkinlik, verimlilik, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi ilke ve değerler açısından yeterince uygun bir yapıya ve işleyişe sahip olmadığını net bir şekilde ortaya koyduğunu ifade etmek gerekir. YİKOB’un sorunları ve önerilen çözümler bölüm başlığı altında ayrıntılı olarak irdelendiği üzere; YİKOB’lar kamu yatırım ve hizmetlerinin sunumunda yeterince etkili, etkin ve verimli olamamakla birlikte, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışının da gerisinde kalmaktadırlar. Bu durumun oluşmasında, YİKOB’ların yetersiz yönetsel kapasiteyle hizmet sunmalarının önemli ölçüde bir payının bulunduğunu vurgulamak gerekir. Ayrıca, YİKOB’ların yapı ve işleyişi ile tabi oldukları hukuki düzenlemelerin de bu durumun yaşanmasında etkili olduklarını belirtmek gerekir. Son olarak; YİKOB’ların kurumsallaşamama sorunlarının veya kurumsallaşmasına engel olan sorunların, beraberinde etkinlik, etkililik, verimlilik, şeffaflık ve hesap verebilirlik sorunları oluşturduğuna vurgu yapmak gerekir. Nitekim YİKOB’la ilgili olarak yapılan idari çalışmalar ve Sayıştay tarafından yapılan YİKOB

⁶¹ Örneğin; YİKOB gelir ve giderlerinin mahalli idareler istatistiklerine dâhil edildiği görülmektedir (MGM, 2020).

denetimleri göz önüne alındığında, YİKOB'ların yeterince etkili, etkin, verimli, şeffaf ve hesap verebilir örgütler ol(a)madıklarının, İçişleri Bakanlığı ile YİKOB kaynakları tarafından da açıkça beyan edildiği görülmektedir.

YİKOB'ların insan kaynakları, mali kaynaklar, fiziki kaynaklar ve bilgi kaynakları gibi yönetsel kaynaklar açısından yetersiz oluşları, uygulamada etkililik, etkinlik, verimlilik, şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Örneğin; YİKOB'ların -özellikle teknik personel bakımından- yaşadıkları insan kaynağı yetersizlikleri, sunmakla yükümlü oldukları hizmetlerinin etkinlik, etkililik ve verimlilik düzeylerini doğrudan olumsuz olarak etkilemektedir. Diğer taraftan, yetersiz personelle faaliyet gösteren YİKOB'larda oluşan aşırı iş yüklerinin, hesap verebilirlik ve şeffaflık açısından sorunlara yol açtığını ifade etmek gerekir. Örneğin; personele layıkıyla yerine getirebileceği kapasitenin çok üstünde görev ve sorumluluk yüklenmesinin, personelin hesap verme sorumluluğu açısından sorunlu bir durum oluşturmaktadır. Zira personeller bu kadar işten sorumlu olamayacaklarını ve aksayan işlerle ilgili ise hesap vermekle mükellef olmadıklarını "haklı olarak" savunacaklardır. Nitekim Sayıştay denetimlerinde tespit edilen hatalar, eksiklikler, aksamalar vb. gibi olumsuzluklara karşılık olarak, ilgili YİKOB'larca yapılan savunmalarda -çoğunlukla- aşırı iş yüküne ve personel eksikliğine sınıldığı görülmektedir.

YİKOB'un, personel yapısı sorunlu olduğu gibi, teşkilat yapısının da sorunlu olduğunu, bu durumun ise; etkili, etkin, verimli, kaliteli, hızlı, saydam, hesap verebilir bir şekilde kamu hizmet sunumuna engel olduğunu ifade etmek gerekir. Örneğin; YİKOB teşkilatı içerisinde yer alan bazı birimlerin, valilik teşkilatı içinde yer alan birimlerle benzer görev ve sorumluluklara sahip olmasının, etkinlik ve verimlilik açısından olduğu gibi hesap verebilirlik açısından da sorunlar oluşturmaktadır. Benzer nitelikteki birimlerin görev ve sorumluluğu birbirlerine bırakmaları sonucu belirsizlik ortamının oluşması veya ikisinin birden görev ve sorumluluğu üstlenerek çatışma ortamının oluşması mümkün bir hale gelmekte, bu da ilgili kamu hizmetinin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirmesine ve hesap verebilirliğin sağlanmasına engel teşkil etmektedir. Diğer taraftan; etkin, etkili ve verimli olmayan ve hesap verebilirlik anlayışının hâkim olmadığı bir kamu örgütünde şeffaflığın da sağlanamayacağını vurgulamak gerekir. Nitekim YİKOB'ların da şeffaflık konusunda ciddi mesafe kat etmeleri gerektiği görülmektedir. Bu doğrultuda, güncel ve

yeterli bilgiler içeren kurumsal web sitelerini oluşturmakla işe başlayabileceklerini ifade etmek mümkündür. Zira uygulamada YİKOB'ların kurumsal web adreslerinin yeterince güncel bilgiler içermediği görülmektedir.⁶²

YİKOB'ların mevcut işleyiş yapısının ve işleyişe ilişkin sorunlarının; etkililik, etkinlik, verimlilik, şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından yeterince uygun olmadığını ve söz konusu değerlerden uzaklaşmaya yol açtıklarını belirtmek gerekir. Karar alma sürecinde katılma olanak sağlamayan ve kapalı bir yönetim anlayışının hâkim olduğu YİKOB'un -yeterince- saydam ve hesap verebilir bir işleyiş yapısına sahip olmadığını ifade etmek gerekir. Ayrıca, koordinasyon sorunları nedeniyle hizmet sunumunda standartlaşma ve uygulamalarda birlik sağlayamayan YİKOB'ların istenen etkililik, etkinlik ve verimlilik düzeylerine erişemediklerine vurgulamak gerekir. Diğer taraftan, sevk ve idare makamı, merkezle ilişkiler ve merkezde temsiliyet ile ilgili yaşadıkları sorunların, YİKOB'ların söz konusu değerlerle arasının açılmasına yol açtığına vurgu yapmak gerekir. Örneğin; valilerin YİKOB'lara gereken önemi ver(e)memeleri, YİKOB başkanlığı görevi yürüten vali yardımcılarının bu görevlerinin belirli bir süreye bağlanmamış olması ve genellikle kısa süreli olması, dolayısıyla sevk ve idare açısından kurumsal hafızanın zayıf kalması, YİKOB başkanlığı görevi tevdi edilecek vali yardımcılarında YİKOB'un görev, yetki ve sorumluluklarına, faaliyet alanına ilişkin her hangi bir yeterlilik ve tecrübe kriterinin aranmaması vb. gibi YİKOB sorunları; etkin, etkili, verimli, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim ortamının YİKOB'larda hâkim olmasının önünde engel oluşturmaktadırlar.

Etkili, etkin, verimli, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışının kamu örgütlerinde hâkim kılınmasında stratejik yönetimin önemi büyüktür. Nitekim 5018 sayılı Kanun'un, söz konusu yönetim anlayışının kamu örgütlerinde hâkim kılınması amacıyla, stratejik yönetim uygulamalarının zorunlu olmasına ilişkin düzenlemeler içerdiği görülmektedir. Fakat YİKOB'ların, 5018 sayılı Kanun'un stratejik planlamaya ilişkin düzenlemelerinin dışında tutulmuş olduklarını belirtmek gerekir. Bu durumun; etkili, etkin, verimli, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışının YİKOB'lara hâkim olmasının önünde büyük bir engel olarak durduğunun altını çizmek gerekir. Bu bağlamda, YİKOB'ların da tıpkı, kendileriyle aynı alan ölçeğinde hizmet veren, özel idareler ve büyükşehir belediyeleri

⁶² Güncel olmayan ve aktif kullanılmayan örnekleri için bkz. İstanbul YİKOB: <http://www.istanbul.gov.tr/yikob> Ankara YİKOB: <http://www.ankara.gov.tr/yikob> İzmir YİKOB: <http://www.izmir.gov.tr/yikob> Malatya YİKOB: <http://www.malatya.gov.tr/yikob> Erişim Tarihi: 28 Aralık 2019.

gibi, 5018 sayılı Kanun kapsamına alınmaları gerektiği, bu sağlanamadığı takdirde ise, en azından stratejik yönetim uygulamalarını içeren 5018 sayılı Kanun düzenlemelerin YİKOB'lar için de geçerli kılınmasının gerekli olduğu düşünülmektedir. Örneğin; 5018 sayılı Kanun'a tabi olmadıkları halde, YİKOB'lar Sayıştay denetimine tabidirler ve bu durum, YİKOB'ların etkili, etkin, verimli, şeffaf ve hesap verebilir birer kamu örgütü olmalarına katkı sağlamaktadır. Dolayısıyla, benzer olumlu katkıların elde edilebilmesi için, YİKOB'ların stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu hazırlamakla mükellef kılınmalarının gerekli olduğunun altını çizmek gerekir.

Kamu kaynaklarının etkin, etkin ve verimli kullanımını sağlama amacına hizmet eden stratejik yönetimin bir unsuru olan (YYGM, 2019: I) ve idarenin denetim araçlarından biri olan faaliyet raporları, 5018 sayılı Kanun kapsamında; etkin, etkili, hesap verebilir, şeffaf, vatandaş odaklı ve katılıma açık bir yönetim anlayışı oluşturmak için hazırlanıp yayımlanmaktadır. Bu raporlar, doğru ve güncel bilgiler içererek kurumun faaliyetleri hakkında kamuoyunu aydınlatmakta, kurum hakkındaki verilerin değerlendirilmeye tabi tutulmasına imkân sağlamakta ve böylece kamu politikası sürecine katkı yapmaktadırlar (MİGM, 2018: II-2). Ancak, YİKOB'ların faaliyet raporu hazırlama zorunluluklarının bulunmamasıdır. Uygulamaya bakıldığında ise, herhangi bir YİKOB'un kendiliğinden ihtiyaç hissederek faaliyet raporu hazırlamadığını belirtmek gerekir. Faaliyet raporunun; etkililik, etkinlik, verimlilik, şeffaflık, hesap verebilirlik vb. gibi birçok açıdan kamu örgütlerine olumlu katılarda bulunmasına karşın, YİKOB'ların bundan muaf olmasının yadırganması gereken bir durum olduğunu ifade etmek gerekir.

Şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından ve ayrıca, etkin kamuoyu denetimi bağlamında kamu kurum ve kuruluşlarınca yayımlanan belirli standartlara sahip faaliyet raporlarının önemi büyüktür. Faaliyet raporlarıyla açıklanan verilerin, çeşitli kriterlere tabi tutularak değerlendirilmesiyle, söz konusu kurum ve kuruluşla ilgili veya yürüttüğü faaliyetlerle ilgili ya da faaliyet alanıyla ilgili gereken müdahalelerin yapılabilmesi olanaklı hale gelmektedir. YİKOB'ların faaliyet raporları yayımlamamaları, bu kapsamda büyük bir eksiklik ve sorun teşkil etmektedir. Bu bağlamda, YİKOB'ların da tıpkı mahalli idareler gibi yıllık faaliyet raporları hazırlayarak kamuoyuna açıklamaları gerektiği ve ayrıca, hâlihazırda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafınca her yıl düzenli olarak yayımlanan

mahalli idareler genel faaliyet raporuna⁶³ benzer şekilde, İçişleri Bakanlığı tarafından YİKOB'lar genel faaliyet raporunun her yıl düzenli bir şekilde yayımlanması gerektiği düşünülmektedir. Stratejik yönetimin bir parçası olan faaliyet raporlarının, YİKOB'lar tarafından yayımlanarak kamuoyunun, politika üreticilerin ve karar vericilerin bilgisine ve kullanımına sunulmasının, YİKOB'larla ilgili karar alma süreçlerinde katılımı teşvik etmekle birlikte YİKOB'larda etkin, etkili, verimli, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim ortamının oluşmasına da katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

YİKOB'un yeterince iyi hazırlanmış bir mevzuat altyapısı olmaması; etkililik, etkinlik, verimlilik, şeffaflık ve hesap verebilirlik alanlarında sorunlara yol açmaktadır. Örneğin; YİKOB birimlerinin görev ve sorumluluklarının iyi tanımlanmamış olması, üst yönetici ve harcama yetkilisi konusunda yeterince açık düzenlemelerin olmaması, iç denetim ve kontrole ilişkin boşlukların bulunması vb. gibi sorunlu, eksik veya tereddütlere yol açan mevzuat düzenlemeleri, YİKOB'larda uygulama farklılıklarına ve yanlış uygulamalara yol açmaktadır. Bu durum ise, YİKOB'un etkin, etkili, verimli, şeffaf ve hesap verebilir uygulamalardan uzaklaştığı anlamına gelmektedir. Diğer taraftan, YİKOB'ların mevcut kurumsallaşma sorunlarının etkililik, etkinlik, verimlilik, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi değerlere uzak olmayla ilişkilendirilebileceğini ifade etmek mümkündür. Nitekim etkin, etkili, verimli, şeffaf ve hesap verebilir ol(a)mayan bir örgütün kurumsallaşmasını beklemek mümkün olmadığı gibi, kurumsallaşamayan bir örgütten etkililik, etkinlik ve verimlilik beklemek de pek mümkün değildir.

Netice olarak; YİKOB'larda etkin, etkili, verimli, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim sağlamak için, öncelikle, YİKOB'ları söz konusu değerlerden uzaklaştıran sorunların çözüme kavuşturulması amacıyla YİKOB'lar için yeni bir model geliştirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Geliştirilecek modelle YİKOB sorunlarına yol açan hukuki ve yapısal sorunlu alanların bertaraf edilerek, YİKOB'lar için daha bütüncül, net ve kapsamlı bir mevzuat altyapısı oluşturulması ve bu altyapıyla birlikte YİKOB'ların teşkilat, personel, mali ve idari alanlarındaki yapısal sorunlarının giderilmesi gerekmektedir. Ancak, yeni modelin, YİKOB'ları farklı bir kurumsal evreye taşıyarak söz konusu değerlerden daha

⁶³ 5018 sayılı Kanun 41. madde gereği, yönetimde saydamlık ve hesap verme sorumluluğu açısından hazırlanan faaliyet raporları, yerel yönetimlerce Sayıştay'a ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı YYGM'ye gönderilmekte, YYGM raporları birleştirilerek kendi değerlendirmesiyle birlikte mahalli idareler genel faaliyet raporunu yayımlamaktadır. Bu raporun bir örneği, yine YYGM tarafından Sayıştay'a ve Cumhurbaşkanlığına gönderilmektedir.

da uzaklaşmalarına yol açacak çerçevede olmamasına özen gösterilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, YİKOB'ların; etkililik, etkinlik, verimlilik, şeffaflık ve hesap verebilirlik sağlama adı altında özel idare benzeri yapılara dönüştürülmelerinin -esasında- söz konusu değerlerden daha da uzaklaşmalarına neden olacağını vurgulamak gerekir.

3.2.13 Yatırım ve Koordinasyon Açısından YİKOB

YİKOB'un kurulmasının merkezi idarenin taşrada gerçekleştireceği kamu yatırımlarının planlama ve karar alma aşamasında herhangi bir değişiklik oluşturmadığını vurgulamak gerekir. YİKOB'un kurulmasıyla, taşrada gerçekleştirilecek merkezi idare yatırımlarının uygulama aşamasında bir değişikliğin oluştuğunu belirtmek gerekir. Fakat değişikliğin, sadece YİKOB kurulan büyükşehirlerde gerçekleştiğini, diğer illerde yatırım uygulama süreçlerinin YİKOB öncesindeki gibi aynen devam ettiğini ifade etmek gerekir. Diğer taraftan, YİKOB'un taşrada gerçekleştiren kamu yatırımlarının izleme ve koordinasyon aşamasında önemli bir değişiklik getirmediğini, ancak ildeki kamu yatırımlarının izleme ve koordinasyon süreçlerinde vali tarafından kullanılacak yeni bir mekanizmayı devreye soktuğunu dile getirmek mümkündür. Diğer bir anlatımla, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü ve İl Koordinasyon Kurulu aracılığıyla vali tarafından izlenen ve koordine edilen kamu yatırımlarının izleme ve koordinasyon süreci, YİKOB'un kurulmasıyla son bulmamıştır. YİKOB'un kurulmasıyla, söz konusu sürece ilave olarak, kamu kurum ve kuruluşlarının ilde sundukları yatırım ve hizmetlerinin izlenmesine, koordinasyonuna ve değerlendirilmesine ilişkin yeni bir yöntem, büyükşehir belediyesi bulunan illerde görev yapan valilere sağlanmıştır. Bu bağlamda, YİKOB'un kurulmasıyla merkezi idare kamu yerel yatırımlarının uygulama sürecinde büyükşehirlerde meydana gelen değişimi ortaya koymadan önce, merkezi kamu yerel yatırımlarının planlama ve karar alma süreçlerine, -kısaca- açıklık getirmekte fayda bulunmaktadır.⁶⁴

Türkiye'de merkezi idarenin taşrada gerçekleştirdiği kamu yerel yatırımlarının planlama ve karar alma aşamalarının, merkezi idarenin güçlü şekilde belirleyici olduğu bir kamu

⁶⁴ İlde gerçekleştirilen merkezi kamu yerel yatırımlarının planlama, karar alma, izleme ve koordinasyon süreçleriyle ilgili İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğüyle İl Koordinasyon Kurulunun rolleri, bu kurumsal yapılarla YİKOB arasındaki ilişkiler ve karşılaştırmalar, ayrıca YİKOB'un planlama ve karar alma süreçlerinde rol almamasına ilişkin eleştiriler, "5.2.1.2 İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü ve İl Koordinasyon Kurulu" başlığında ayrıntılı olarak ele alınmakta, dolayısıyla, bu başlıkta detaya inilmemektedir.

politikası üretme sürecinin aşamaları olduklarını ifade etmek gerekir. Diğer bir ifadeyle, kamu yerel yatırımlarının planlama ve karar alma süreçlerinde, yerel aktörlerin etkin ve etkili katılımlarını sağlayan ve ihtiyaca uygun yatırımların hayata geçirilmesi için yerel aktörlerin görüşlerinin dikkate alınmasını gerektiren bir kamu politikası sürecinin henüz Türkiye’de uygulanmadığı vurgulamak gerekir. İllerde hayata geçirilmek istenen kamu yerel yatırımlarının planlama ve karar alma süreci; Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Başkanlığı (SBB), Hazine ve Maliye Bakanlığı (HMB), yatırımlarla ilgisi olan bakanlıklar ve diğer merkezi idare örgütleri ile bunlara bağlı taşra teşkilatları ve il genel idaresinin başı olan valiler ve valiliklere bağlı olarak faaliyet gösteren İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri ve İl Koordinasyon Kurulları gibi aktörlerin ve yapıların rol oynadığı bir süreci ifade etmektedir. Ancak, bu süreçte Cumhurbaşkanlığının yegâne karar alma mercii olduğu görülmektedir. Merkezin belirlediği kriterler çerçevesinde ve merkezle koordineli olarak illerde planlanan yatırım projeleri, merkezi idare tarafından değerlendirilerek yatırım programına alınmakta ve uygulama sürecine geçilmektedir. Bu süreçlerde; kalkınma planlarının, programların, eylem planlarının, stratejik planların ve bütçenin dikkate alındığını belirtmek gerekir.

İl Koordinasyon Kurullarında görüşülerek karara bağlanan il yatırım programlarının ve proje tekliflerinin, kalkınma planı doğrultusunda Cumhurbaşkanlığının hazırladığı orta vadeli program ve mali plandaki politika, ilke, hedef ve kriterlere uygun hazırlanması gerekmektedir. Ayrıca, idarelerin yatırım tekliflerinde; “3194 sayılı İmar Kanunu” 8. maddesi gereğince, kalkınma ajansları koordinasyonunda hazırlanan bölge planlarındaki politika ve öncelikler ile bölge kalkınma idareleri eylem planlarındaki önceliklerin göz önüne alınması gerekmektedir (SBB, 2019b: 7). Bunun yanında, idarelerinin orta vadeli program ile mali plana uygun stratejik planlarının; yatırım tekliflerinin ve programının hazırlanmasında dikkate alınması gerektiğini belirtmek gerekir. Bunun yanında, ilgili idarelerce yatırım programlarının hazırlanmasında izlenecek rehberin Cumhurbaşkanlığı tarafınca yayımlandığı görülmektedir.⁶⁵

Önceki paragrafta yapılan açıklamalar çerçevesinde; ildeki yatırımcı kamu kuruluşları yatırım teklifleri ile programlarını valilik koordinasyonunda hazırlamakta ve bu teklifler il yatırım programına eklenmek üzere il koordinasyon kurullarında görüşülerek karara

⁶⁵ Bkz. SBB, 2019b.

bağlanmakta ve il yatırım programına nihai şekli verilerek ilgili merkezi kamu idareleri ile bakanlıklara ve SBB'ye gönderilmektedir. Merkezi yatırımcı kamu idareleri ve bakanlıklar kendi merkezi yatırım talepleriyle birlikte illerden gelen yatırım programları doğrultusunda yıllık yatırım programlarını SBB ve HMB eşgüdümünde hazırlayarak bu idarelere göndermektedirler. Netice itibarıyla, SBB tarafından HMB'yle birlikte, ilgili merkezi idare örgütleri ve bakanlıklarla koordinasyon içinde, merkezi ve yerel ölçekli kamu yatırımlarını kapsayacak şekilde, bütçeye uygun olarak yıllık yatırım programı hazırlanmaktadır. Bütçe yasasının yürürlüğe girmesi akabinde Cumhurbaşkanı kararıyla kabul edilen yatırım programı, Resmi Gazete'de yayımlanarak uygulamaya girmektedir. Yıllık yatırım programı Cumhurbaşkanı kararıyla kesinleştikten sonra, her İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü kendi ilinde yıllık yatırım programına alınmış merkezi ve mahalli yatırımları içeren "il yatırım programı" başlıklı bir dokümanı hazırlayarak ilgili tüm merkezi ve yerel kamu kurum ve kuruluşlarına göndermektedir. Bu süreçten sonra, yatırımların uygulama sürecine başlanmaktadır. İl yatırım programına göre ilgili idareler tarafından -ya da YİKOB'lar, il özel idareleri veya Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri aracılığıyla yapılacaksa bu idarelerce- yatırım projelerinin ihaleleri yapılmakta, ihaleyi alan firmalar yatırım projelerinin inşasına başlamakta, yatırım projelerinin ödenekleri iş bitirimine göre ilgili idarelere gönderilmekte, idareler ise bu ödenekleri hakedişlere göre firmalara ödemektedirler.

"Strateji Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" 2 inci maddesinin birinci fıkrası (m)bendi gereği SBB tarafından hazırlanan ve 5018 sayılı Kanun'un 19 uncu maddesi ikinci fıkrası gereği, Cumhurbaşkanı kararı ile kabul edilerek Resmi Gazete'de yayımlanması gereken "*Kamu yatırım programı*" kapsamında yer almayan veya programda yer aldığı halde programdaki parametrelere aykırılık teşkil eden bir yatırım projesi için ihaleye çıkılmasının ve harcama yapılmasının mümkün olmadığını ifade etmek gerekir. Nitekim 3428 Sayılı Cumhurbaşkanı Kararı'nın 3'üncü maddesinde, buna ilişkin bir hükmün açıkça düzenlendiği görülmektedir. *KaYa Sistemi* üzerinden SBB'ye iletilen yatırım projeleriyle ilgili teklifler, değişiklikler ve revizyon talepleri -yatırım programlarının uygulanmasına ve izlenmesine ilişkin usul ve esaslarda belirlenen sınır ve konular dışında- Cumhurbaşkanı onayına sunulmaktadır. Hatta yatırım projesi ödeneklerinin başka tertiplere aktarılmasına ilişkin bazı değişiklik tekliflerinin bile Cumhurbaşkanı onayına sunulduğu görülmektedir. Bu durum, kamu

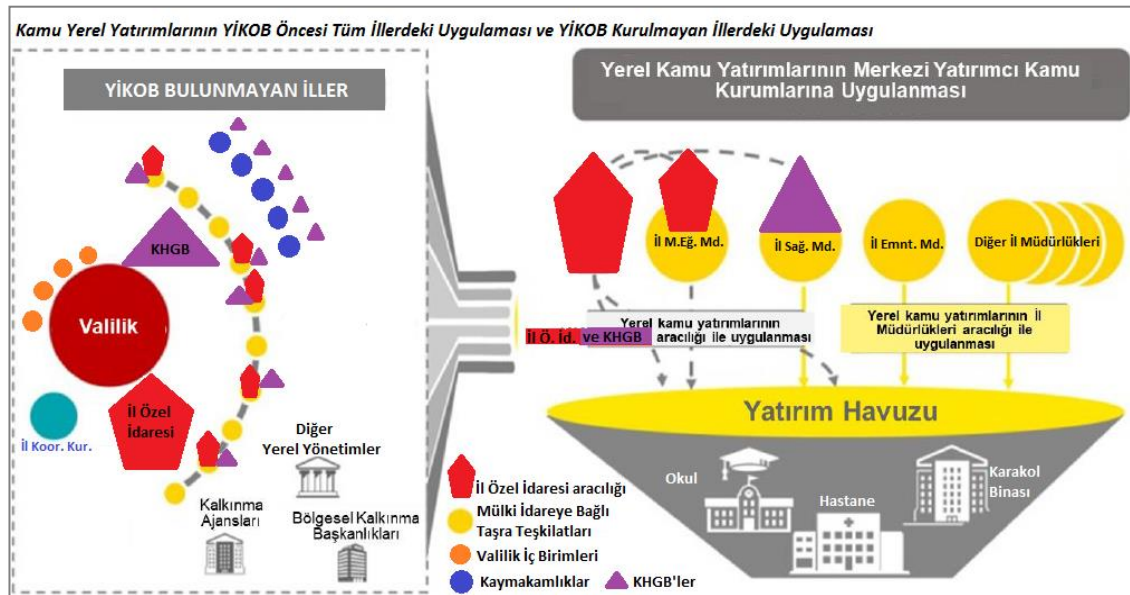
yatırımlarına ilişkin planlanma, karar alma ve uygulama süreçlerinin ne denli merkeze bağlı ve bağımlı bir sistemle yürütüldüğünü net bir şekilde gözler önüne sermektedir. Taşradaki merkezi yatırımlarının planlama, karar alma ve uygulama aşamalarında merkezi idare etkisi ve belirleyiciliği son derece yüksektir. Bu süreçlerde, yerel katılım yok denecek kadar olduğu gibi, il bürokrasinin etkisinin yok denecek kadar düşük olduğunu ifade etmek mümkündür. İKK görüşlerinin ve vali değerlendirmelerinin yatırımlarının planlama ve karar alma sürecinde merkez tarafından dikkate alınma zorunluluğu bulunmamaktadır. Ayrıca, yatırım programının hazırlanmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı tarafından yayımlanan kararda, genelgede ve rehberde, yatırım tekliflerine ilişkin oldukça sınırlayıcı düzenlemeler yer almaktadır. Bu doğrultuda, İKK görüşlerinin ve vali değerlendirmelerin merkezin belirlediği çerçeveye gelişeceğini ifade etmek gerekir.

Dura ve Karakoç'un (2015: 479) vurguladıkları gibi; planlama, kalkınmanın önemli araçlarından biridir. Türkiye'de ise planlamanın geçmişten günümüze merkezi ağırlıklı bir yöntemle yapıldığı ve planlamada katılımı içeren yerel ayağa ilgi gösterilmediği gerçeği ortadadır. Fakat rasyonel bir planlama yapılabilmesi için planlamanın merkezi ve yerel düzeyde katılımı sağlayan bütüncül bir çerçevede ele alınması gerekmekte, bunun sağlanması için ise yerelde örgütlenmiş kurumsal yapılara ihtiyaç bulunmaktadır. Böylece yerel şart ve ihtiyaçların planlama sürecinde dikkate alınması sağlanabilecektir (Dura ve Karakoç, 2015: 479). Bu kapsamda, taşrada merkezi yatırımların uygulayıcısı olan YİKOB'ların kamu yerel yatırımlarının planlama ve karar alma aşamalarına etkin katılımını sağlayacak yeni bir sürecin geliştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

YİKOB'un kurulmasıyla, büyükşehir belediyesi bulunan illerde yatırım programlarına alınmış merkezi nitelikli kamu yerel yatırımlarının uygulama aşamasında bir değişiklik oluştuğunu ifade etmek gerekir. Fakat YİKOB'un kurulmadığı diğer illerde, kamu yerel yatırımlarının uygulama süreçlerinin YİKOB öncesi dönemde olduğu gibi aynen devam ettiğinin altını çizmek gerekir. Diğer bir anlatımla, hali hazırda büyükşehir belediyesi bulunmayan 51 ilde kamu yatırımlarının uygulama süreçleri, YİKOB'un kuruluşundan önceki dönemle birebir aynıdır. Dolayısıyla, kamu yerel yatırımlarının YİKOB öncesi uygulama süreçleri açıklanırken, aynı zamanda, YİKOB'un bulunmadığı 51 ildeki kamu yerel yatırımlarının uygulama süreçleri açıklanmış olmaktadır. Bu bağlamda, YİKOB'la

yatırım uygulama süreçlerinde yaşanan değişimi iki farklı şekil yardımıyla açıklamanın daha anlaşılır bir yöntem olacağı düşünülmektedir. Bu doğrultuda, Şekil 1 yardımıyla; YİKOB öncesi tüm illerdeki ve hali hazırda YİKOB'un kurulu olmadığı 51 ildeki kamu yerel yatırımlarının uygulama modeli açıklanmakta, Şekil 2 yardımıyla ise; YİKOB'un hali hazırda kurulu bulunduğu 30 büyükşehirdeki kamu yerel yatırımlarının uygulama modeli açıklanmaktadır.

Şekil 1. YİKOB Öncesi Tüm İllerdeki ve YİKOB Kurulmayan İllerdeki Merkezi Yatırım Uygulama Modeli

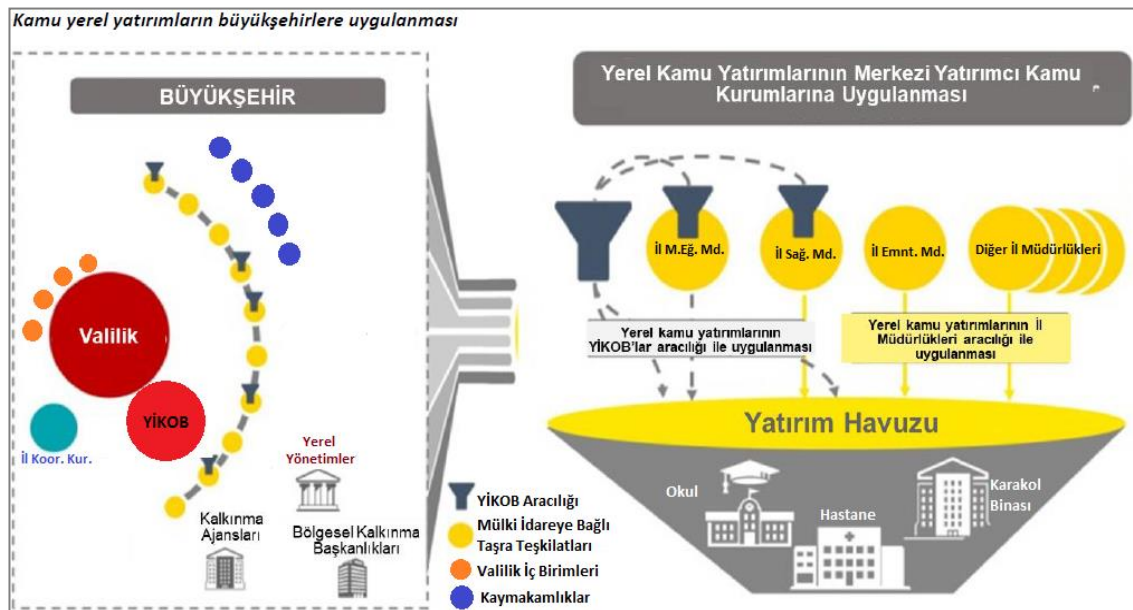


Kaynak: YİKOB Projesi, 2019c, s. 26'dan uyarlanarak hazırlanmıştır.

Şekil 1'de; YİKOB öncesi tüm illerdeki ve hali hazırda YİKOB'un kurulu olmadığı 51 ildeki kamu yatırımlarının uygulama modeli görülmektedir. Bu modelde; illerde yatırım programına alınmış kamu yerel yatırımlarının 4 farklı yöntemle uygulanabildiğini ifade etmek gerekir. Birinci yöntemde; yatırımlar, merkezi idare örgütlerinin mülki idareye ya da doğrudan merkeze bağlı taşra teşkilatları aracılığıyla yerine getirilebilmektedir. Diğer bir ifadeyle, yapılması planlanan bir karakol binasının ihalesi mülki idareye bağlı taşra teşkilatı olan İl Emniyet Müdürlüğüne gerçekleştirilerek yatırımın uygulama süreci bu Müdürlük eliyle yürütülmekte veya bir karayolu yapım işi doğrudan merkeze bağlı taşra teşkilatı olan Karayolları Bölge Müdürlüğü eliyle gerçekleştirilmektedir. İkinci yöntem; merkezi yatırımların özel idare aracılığıyla gerçekleştirilmesidir. Bu yöntemde, merkezi idare örgütleri ilde gerçekleştirmek istedikleri yatırımlarını -gereken ödeneğiyle birlikte- özel idareye devrederek yatırımın özel idare eliyle gerçekleştirilmesini sağlamaktadırlar.

Diğer bir anlatımla, Milli Eğitim Bakanlığı tarafından ilde yapılmak istenen bir ilkokul binası yatırımı kaynağıyla birlikte o ildeki özel idareye devredilmekte, il özel idare ise, tabii olduğu mevzuat çerçevesinde söz konusu yatırımın uygulamasını gerçekleştirerek ilgili Bakanlığa devrini gerçekleştirmektedir. Üçüncü yöntemde; KHGB, özel idare ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından aktarılan kaynaklarla kamu yatırımlarının uygulamasını gerçekleştirebilmektedirler. Özel idare ile merkezi ve ildeki yatırımcı kamu idareleri il ve ilçelerde gerçekleştirmek istedikleri okul, yurt, spor tesisi, kültür merkezi vb. gibi yatırım projelerinin kaynağını o yerdeki köylere hizmet götürme birliğine aktararak, bu tür yatırımların köylere hizmet götürme birliği aracılığıyla ve köylere hizmet götürme birliğinin tabii olduğu mevzuat çerçevesinde yerine getirilmesini sağlayabilmektedirler. Son olarak, dördüncü yöntemde ise, bakanlıklar ve diğer merkezi idare örgütlerince illerde gerçekleştirilmek istenen yatırımların Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri aracılığıyla gerçekleştirilmesi söz konusu olmaktadır. Bakanlıklar ve diğer merkezi idare örgütleri Çevre ve Şehircilik Bakanlığıyla ilgili mevzuat çerçevesinde uzlaşarak, yatırımların kaynağını Çevre ve Şehircilik Bakanlığına devretmekte Bakanlık ise yatırımın yapılacağı yerdeki taşra teşkilatı olan Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü eliyle yatırım ihale edilmesini ve uygulamasının gerçekleştirilmesini sağlamaktadır. İş bitiminde, söz konusu yatırım ilgili idareye teslim edilmektedir.

Şekil 2. YİKOB Sonrası Büyükşehirlerdeki Merkezi Yatırım Uygulama Modeli



Kaynak: YİKOB Projesi, 2019c, s. 26'dan uyarlanarak hazırlanmıştır.

Şekil 2 incelendiğinde; YİKOB kuruluşu sonrası merkezi ve taşradaki yatırımcı kamu idarelerince büyükşehirlerde gerçekleştirilmesi planlanan kamu yatırımlarının uygulama modeli görülmektedir. Bu modelde; büyükşehirlerde yatırım programına alınmış kamu yerel yatırımlarının 3 farklı yöntemle uygulanabildiğini belirtmek gerekir. İlk iki yöntem, YİKOB'un kuruluşundan önce kullanılan yöntemlerle ve hali hazırda yeni büyükşehir belediyesi sistemi uygulanmayan 51 ilde kullanılan yöntemlerle birebir aynıdır. Birinci yöntemde; yatırımlar, merkezi idare örgütlerinin mülki idareye ya da doğrudan merkeze bağlı taşra teşkilatları eliyle yerine getirilebilmektedir. İkinci yöntemde; bakanlıklar ve diğer merkezi idarelere örgütleri tarafından illerde gerçekleştirilmek istenen yatırımlar Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri aracılığıyla yerine getirilebilmektedir. Son olarak, yeni ve farklı olan üçüncü yöntemde ise; bakanlıklar ve diğer merkezi idare örgütleri tarafından illerde gerçekleştirilmek istenen yatırımların YİKOB'lar aracılığıyla yerine getirilmesi söz konusu olmaktadır. Şekil 2'de görüldüğü üzere; 6360 sayılı Kanun'la büyükşehirlerde tüzel kişilikleri sona bulan özel idareler ile KHGB'lerin merkezi idare yatırımlarına aracılık faaliyetleri de sona ermiş, bu faaliyeti yürütecek yeni bir kurumsal yapı olan, YİKOB uygulamaya koyulmuştur.

YİKOB'ların büyükşehirlerde kurulmasıyla oluşan yeni yatırım uygulama modelinde; bakanlıklar ve diğer merkezi idare örgütleri mülki idareye veya doğrudan merkeze bağlı taşra teşkilatları, yani il müdürlükleri veya bölge müdürlükleri eliyle veyahut Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri aracılığıyla yatırımlarının gerçekleşmesini sağlayabildikleri gibi YİKOB'lar aracılığıyla da yatırımlarının yerine getirilmesini sağlayabilmektedirler. Bu üç seçenektan hangisinin uygulanacağı, yatırımın asıl sahipleri olan bakanlıkların ve diğer merkezi idare örgütlerinin tercihlerine bağlı bir durumdur. Örneğin; Milli Eğitim Bakanlığı, herhangi bir büyükşehirde gerçekleştirmek istediği yurt, okul, hizmet binası vb. gibi yatırım projelerini; İl Milli Eğitim Müdürlüğü eliyle gerçekleştirebileceği gibi, kaynağını aktarmak kaydıyla YİKOB ya da “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı”, dolayısıyla “Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü” aracılığıyla gerçekleştirilmesini sağlayabilmektedir.

Diğer taraftan, büyükşehir belediyelerinin YİKOB öncesinde olduğu gibi, sonrasında da merkezi idarenin taşrada gerçekleştirdiği yatırımlara aracılık etme gibi bir faaliyetleri bulunmamaktadır. Bu bağlamda, büyükşehirlerde mahalli müşterek nitelikli yatırımlar gerçekleştiren yerel yönetimlerin, bizzat kendi iradeleri ve kaynaklarıyla bu yatırımları

gerçekleştirdiklerini ifade etmek gerekir. Diğer taraftan, YİKOB'ların mahalli müşterek nitelikli yatırımlara aracılık etmelerinin ve - istisnai durumlar dışında- mahalli müşterek yatırımları bizzat hayata geçirmelerinin söz konusu olmadığını belirtmek gerekir.

Buraya kadar anlatılanlara ilave olarak; Şekil 2'de görüldüğü üzere, büyükşehirlerde gerçekleştirilecek kamu yatırımları için kamu idarelerine finansman sağlayan kalkınma ajansları ve bölgesel kalkınma idareleri gibi kuruluşlar bulunmaktadır. Benzer şekilde, büyükşehir belediyesi olmayan illerde de bu kuruluşların varlığı söz konusudur. Burada değinilmek istenen ise; yerel yönetimlerin, kalkınma ajanslarının ve bölgesel kalkınma idarelerinin eliyle veya vasıtasıyla hayata geçirilen kamu yatırımlarında YİKOB'ların doğrudan bir rolünün bulunmadığıdır. Ancak, YİKOB'ların yerel yönetimlerle işbirliği çerçevesinde kamu yerel yatırımı için merkezi finansman kaynağını yerel yönetimlere kullandırması söz konusu olabilmektedir. Ayrıca, yerel yönetim ve YİKOB işbirliğinde gerçekleştirilen bir projeyle yerel bir kamu yatırımı gerçekleştirilebilmektedir. Diğer taraftan, YİKOB'lar, kalkınma ajansları ile bölgesel kalkınma idarelerinin kamu yerel yatırım ve hizmetleri için sağladıkları finansman ve destek kaynaklarının yararlanıcısı olabilmektedirler. Bu kapsamda, YİKOB'lar, bu örgütlerden aldıkları maddi desteklerle gerçekleştirmek istedikleri kamu yerel yatırımı projelerini hayata geçirebilmektedirler.

Son olarak; Şekil 2'de gösterilen valilik iç birimleri ile kaymakamlıkların yatırımcı kuruluş olmadıklarını, bu teşkilatlar için yapılacak yatırım projelerinin (kaymakamlık hizmet binası, kaymakam lojmanı vb. gibi) İçişleri Bakanlığı ve valilikler üzerinden YİKOB'larca gerçekleştirildiğini belirtmek gerekir. İçişleri Bakanlığı DHDB tarafından YİKOB'lara aktarılan kaynaklarla söz konusu yatırım projeleri gerçekleştirilmektedir. Fakat kaymakamlığa bağlı İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü gibi taşra teşkilatlanmalarının bu kapsamın dışında olduğunu, örneğin; İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü hizmet binasının projesi kaynağının Milli Eğitim Bakanlığından geleceğini ve Milli Eğitim Bakanlığı'nın tercihiine göre bu projenin gerçekleştirilmesinin İl Milli Eğitim Müdürlüğü eliyle veya YİKOB aracılığıyla sağlanabileceğini vurgulamak gerekir.

YİKOB'lar, genellikle merkezi idarenin otonom yatırımlarının hayata geçirilmesinde rol oynayan aracı kuruluşlardır. YİKOB'ların, kendi mali kaynakları ve inisiyatifleriyle de kamu yatırımı yapabildiklerini vurgulamak gerekir. Ayrıca, bazı YİKOB yatırımlarının, özel sektörün yatırım potansiyelinin hayata geçirilmesinde etkili bir nitelik taşıdığına da

vurgu yapmak gerekir. Örnek vermek gerekirse, YİKOB'un aracılık yaptığı veya paydaş olduğu çeşitli finansman kaynaklarıyla hayata geçirilen bazı yatırım projelerinin; özel sektörü yatırıma teşvik etmeye, istihdamı arttırmaya, ekonomik gelişmeye ve kalkınma sağlamaya yönelik olduğunu ifade etmek mümkündür. Örneği daha da spesifikleştirmek gerekirse; Van YİKOB ve Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı (DAKA) işbirliği ile yapılan Tekstil Kent Projesi'nin, ilde tekstil sanayine yapılacak yatırımlar için altyapı (arsa, bina, yol vb. diğer altyapı) sağlamaya yönelik bir yatırım olduğu ve ilin yatırım potansiyelini harekete geçirmek için gerçekleştirildiği görülmektedir.

YİKOB'lar, kamu yatırımlarını kendi araç, gereç, makine, personel vb. gibi imkânlarını kullanarak hayata geçirmemektedirler. Kamu İhale Kanunu'nda belirlenmiş olan ihale yöntemlerini kullanarak kamu yatırımlarını özel sektör kuruluşlarına gördürmektedirler. Örneğin; yaklaşık maliyeti 4 Milyon TL olan bir ilkokul binasının yapım işi Kamu İhale Kanunu gereğince açık ihale usulüne tabi olarak yapılmakta, ihaleyi alan firmayla kamu ihale mevzuatına uygun şekilde sözleşme yapılmakta, yatırımın yapılacağı yer YİKOB tarafından firmaya teslim edilmekte, firma tarafından yürütülen yapım işleri YİKOB'un kontrol ve denetiminde gerçekleştirilmekte ve en nihayetinde yapım işini bittikten sonra okul binası YİKOB'a teslim edilmektedir. YİKOB'ların emanet usulü, yap-işlet-devret, kamu-özel işbirliği, imtiyaz vb. gibi büyük ölçekli kamu yatırımlarını ilgilendiren yol ve yöntemleri kullanmadıklarını, böyle bir görev ve yetkilerinin olmadığını, bu tür yol ve yöntemleri gerektiren büyük ölçekli yatırımların, ilgili bakanlıklarca veya merkezi idare kuruluşlarınca bizzat yürütüldüğünün altını çizmek gerekir.

YİKOB'larca gerçekleştirilen kamu yatırımlarının, toplumsal refahı ve yerel kalkınmayı arttırmaya, vatandaşlara daha kaliteli kamu hizmeti sunmaya vb gibi amaçlara yönelik yatırımlar olduğunu ifade etmek gerekir. Bu tür kamu yatırımların eşit, adil, etkili, etkin, verimli, hızlı ve kaliteli olarak hayata geçirilmelerinin ve bunun sürdürülebilirliğinin sağlanmasının; toplumsal refah, kalkınma ve büyüme için kritik bir öneme sahip olduğu göz önüne alındığında, bu tür kamu yatırımların aracısı olan YİKOB'un etkin, etkili ve verimli bir örgüt olmasının gerekliliği bir kez daha ön plana çıkmaktadır. Diğer taraftan, kamu yatırımlarının etkinliğinin bölgeler/iller arası eşitsizlikleri gidermede kritik öneme sahip olduğunu kabul etmekle birlikte, YİKOB'ların merkezi yatırımların ülke sathında dengeli dağılımını sağlama ve böylece, bölgeler/iller arası eşitsizlikleri giderme gibi bir

fonksiyonuna sahip olduklarını ifade etmek pek mümkün değildir. Bilakis YİKOB'ların merkezi yatırımların dengesiz dağılımında aracı olduklarını belirtmek gerekir. Nitekim bütün illerde kurulu olmayan YİKOB'ların, merkezi yatırımların ülke sathında dengeli dağılımını sağlama fonksiyonunu üstlenemeyecekleri açıktır. Ayrıca, buldukları iller göz önüne alındığında ise, YİKOB'ların -diğer illere nazaran- gelişmişlik düzeyi yüksek illerde kamu yatırımları sundukları görülmektedir. Dolayısıyla, YİKOB'ların bulunduğu illerde, merkezi yatırımların YİKOB'lar aracılığıyla dengesiz dağılımının söz konusu olduğunu ifade etmek mümkündür. Örneğin; 2018 yılında Ankara YİKOB'un yaptığı harcamaların, 2018'de tüm YİKOB'lar tarafından yapılan harcamaların 4'te 1'ini aştığı görülmektedir. Diğer bir anlatımla, 2018 yılı Ankara YİKOB harcamalarının, aynı yılda diğer bazı YİKOB'larca yapılan harcamalardan yaklaşık otuz kat fazla olduğu ortadadır. Fakat bunun merkezi idare yatırım tercihleriyle ilgili bir durum olduğunu, yani merkezi kamu yatırımlarına aracılık yapan YİKOB'ların, merkezi yatırımların dengesiz dağılımı konusunda doğrudan sorumlu olmadıklarını vurgulamak gerekir. Ancak, merkezi idare böyle bir tercihte bulunduğu takdirde, büyükşehirlerde YİKOB'lar aracılığıyla merkezi kamu yatırımlarının dengeli dağılımının mümkün olabileceğine dikkat çekmek gerekir.

Bölgeler/iller arası refah düzeyindeki eşitsizliklerin giderilmesi için kamu yatırımlarının etkinliğinin sağlanmasının yanında, kamu yatırımlarının koordinasyonun da sağlanması gerekmektedir. Ülke genelinde gerçekleştirilecek merkezi yatırımların koordinasyonu, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB) tarafından sağlanmaktadır. İllerde İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri sekreteryasında 4 ayda bir gerçekleştirilen İl Koordinasyon Kurulu toplantıları aracılığıyla da merkezi kamu yatırımlarının taşradaki koordinasyonu sağlanmaktadır.⁶⁶ Fakat merkezi kamu yatırımlarının koordinasyonunun hem merkez hem de taşra ayağının yeterince etkin olmadığını ifade etmek mümkündür. Zira hem merkezde hem de taşrada merkezi kamu yatırımlarının etkin koordinasyonunu sağlayacak etkili, verimli ve bütüncül bir koordinasyon mekanizmasının bulunmadığı ve mevcut koordinasyon mekanizmalarının parçalı ve birbirinden kopuk bir yapıya sahip oldukları görülmektedir. Merkezi kamu yatırımlarının, merkezi idareyle taşra arasındaki koordinasyonunun etkinliğini arttırmak için, YİKOB'un kullanışlı bir mekanizma haline dönüştürülmesi mümkün gözükmekle birlikte, mevcut yapı ve işleyişi bunun sağlanması

⁶⁶ YİKOB sonrası İl Koordinasyon Kurullarının yapı ve işleyişinde değişim olmamıştır. Sadece YİKOB'un -yatırımcı kuruluş sıfatıyla- İl Koordinasyon Kuruluna katılım sağladığı görülmektedir.

için yeterli görülmemektedir. Bunun nedenleri açıklamak gerekirse; i) YİKOB'un bütün illerde kurulu olmaması, ii) YİKOB'un bulunduğu illerde İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin benzer faaliyetleri sürdürmeye devam etmeleri, iii) YİKOB'un merkezi idareyle, taşra teşkilatlarıyla ve diğer YİKOB'larla arasında koordinasyonu sağlayacak etkin bir yapının ve iletişim kanallarının kurulmamış olması şeklinde açıklamak gerekir.

Merkezi kamu yatırımlarının büyükşehirlerde izlenmesi ve koordine edilmesi amacıyla kurulan YİKOB'un, bu görev ve sorumluluğu yerine getirmede koordinasyon eksikliği ve sorunları yaşadığını belirtmek gerekir. YİKOB Projesi'nin iki temel hedefinden biri; merkezi kamu yatırımlarıyla ilgili görev ve yetki sahibi olan YİKOB, SBB, bakanlıklar ile diğer merkezi idare kuruluşları arasında işbirliğini ve koordinasyonu güçlendirmek (Yıldırım, Karagöz ve Kaçar, 2020: 21) olduğu ifade edilmektedir. Dolayısıyla, merkezi yatırımlar konusunda ilgili kurum ve kuruluşlar arası koordinasyon eksikliğinin olduğu anlaşılmaktadır. Bu ise, merkezi yatırımların etkinliğini olumsuz yönde etkilemektedir. Merkezi idare kapsamında olan Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ve bunlara bağlı kurum ve kuruluşların illerde veya bölgelerde yapacakları yatırımların koordinasyonu etkin bir şekilde sağlamak için, öncelikle, YİKOB'ların koordinasyon sorunlarıyla eksikliklerinin çözüme kavuşturulması gerektiği düşünülmektedir. Bu doğrultuda, YİKOB Projesi'yle birçok olumlu çalışma yapıldığını vurgulamak gerekir. Örneğin; Yenidünya, (2020: 35), Proje kapsamında yapılan çalışmalarla, YİKOB'lar arası etkileşimin ve koordinasyonun arttığını dile getirmektedir.

YİKOB'un ildeki kamu yatırım ve hizmetlerinin izlenmesi, koordinasyonu ve denetimi faaliyetleri kapsamına yerel yönetim yatırım ve hizmetleri girmemekle birlikte, aksayan yatırım ve hizmetlere vali talimatıyla müdahale edebilme noktasında YİKOB'un yerel yönetim yatırım ve hizmetlerini gözetim altında tutması söz konusu olmaktadır. Yani, belediyeler tarafından çeşitli sebeplerle yerine getirilemeyen kamu yatırım ve hizmetleri YİKOB'lar aracılığıyla yerine getirilebilmektedir. Nitekim YİKOB'un kurulmasındaki amaçlar arasında, özellikle kırsal kesimlere belediyeler tarafından götürülmesi gereken ve belediyelerce üstlenilmeyen stratejik öneme sahip yatırım ve hizmetlere müdahale edilerek yerine getirilmelerinin sağlanması bulunmaktadır. Bu bağlamda, YİKOB'ların ildeki merkezi ve yerel yatırım ve hizmetlerin izlenmesi ve koordinasyonu konusunda etkin ve aktif bir rol alması gerekmektedir. Ancak, bu izleme ve koordinasyon faaliyeti

yerinden yönetim, yerel özerklik ve yerel demokrasi ilkelerine zarar vermeyecek bir içerikte olmalıdır. Diğer taraftan, YİKOB, ildeki yerel yönetim yatırımlarının planlama ve koordinasyonu konusunda yeterince etkin olamamaktadır. İllerdeki mevcut planlama ve koordinasyon mekanizmalarının da yerel yönetim yatırımlarının planlama, izleme ve koordinasyonu konusunda yeterince etkin olmadıkları görülmektedir. Bu kapsamda, ilde planlanan ve uygulanan yerel yönetim yatırımlarının YİKOB'un ve İl Koordinasyon Kurulunun dâhil olduğu yeni bir planlama, izleme ve koordinasyon mekanizmasında ele alınması gerektiği düşünülmektedir.

YİKOB'un koordinasyon sorunları ile eksikliklerini gidermek için, 6360 sayılı Kanun'a benzer köklü bir reforma ihtiyaç olduğuna ve YİKOB yapısının ve mevzuatının yeniden ele alınması gerekliliğine vurgu yapmak gerekir. Bu kapsamda, i) merkezi yatırımların koordinasyonunun tüm illerde YİKOB'larca sağlanabileceği güçlü bir YİKOB yapısının hayata geçirilmesi, ii) YİKOB'ların; merkezi idare nezdinde temsilyetlerini sağlayacak, faaliyetlerini izleyip merkezi koordinasyonu sağlayacak İçişleri Bakanlığı bünyesinde genel müdürlük düzeyinde bir birimin kurulması, iii) "Yatırım İzleme, Koordinasyon ve Planlama Genel Müdürlüğü" adıyla kurulacak bu birimin görev ve sorumluluklarının 1 sayılı CK'da açıkça düzenlenmesi, iv) bu birimin kamu tüzel kişiliğinin ve genel bütçe içinde ayrı bütçesinin bulunmaması, v) bu birimin YİKOB'larla olan ilişkilerinin net bir hukuki çerçeveye oturtulması ve bu çerçevenin düzenleme, denetleme, koordinasyon, izin verme, merkezi temsilyet vb. gibi bir düzlemde olması, yani doğrudan merkeze bağlılık ilişkisi içermemesi, vi) YİKOB'larla ve İçişleri Bakanlığının YİKOB birimiyle doğrudan iletişim kurabilecek ve YİKOB'larla Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ve diğer merkezi idare örgütleri arasında merkezi yatırımlar konusunda koordinasyon sağlanması için faaliyetler yürütecek bir birimin Cumhurbaşkanlığı SBB bünyesinde kurulması, vii) illerde yapılacak merkezi yatırımların planlama, izleme ve koordinasyon süreçlerinde, söz konusu iki merkezi birimle koordineli olan YİKOB'lara daha etkin bir misyonun verilmesi, viii) illerdeki planlama ve koordinasyon görevlerinin YİKOB çatısı altında toplanması, ix) İl Koordinasyon Kurulunun etkinliği artırılarak YİKOB sekretaryasında daha kurumsal bir statüye kavuşturulması için yeniden yapılandırılması ve bu Kurulun merkezi kamu yatırımlarının planlanmasıyla ilgili tavsiye niteliğinde alacağı kararların merkezce dikkate alınmasını sağlayacak düzenlemelerin yapılması, bu düzenlemelerinse yerel yönetim yatırımlarının planlamasını, izlenmesini ve koordinasyonunu kapsayacak

şekilde olmasının sağlanması ve x) gerekirse ilçelerde de ilçe koordinasyon kurullarının kurulması sağlanarak bu kurullarda alınan kararların İl Koordinasyon Kurullarında dikkate alınmasını sağlanması gibi birçok köklü reformun hayata geçirilmesi gerektiğini belirtmek gerekir. Böylece, hem YİKOB'ların hem de kamu yatırım ve hizmetlerinin etkinlik ve koordinasyon kapasitesi düzeylerinin artacağı düşünülmektedir.

Son olarak, merkezi kamu yatırımlarının taşradaki koordinasyonu konusunda yetkili ve görevli kılınan bir örgüt olarak YİKOB'un, bu denli büyük koordinasyon sorunları ve eksiklikleri yaşamasının ironik bir durum olduğunu ve paradoks oluşturduğunu, bunun bir çözüme kavuşturulması için ise, köklü yapısal düzenlemelerin hayata geçirilmesinin kaçınılmaz bir şart olduğunu ifade etmek gerekir.

3.2.14 Yönetmel Kapasite Açısından YİKOB

Literatürdeki çalışmalar incelendiğinde; özellikle yönetmel birim odaklı çalışmalarda, yönetmel kapasitenin ölçülmesine ve daha da geliştirilmesini yönelik çabaların olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, yönetim işlevine yönelik olarak tartışılan yönetmel kapasite kavramının, ne anlam ifade ettiği ve nasıl ölçüldüğü sorusunun alan yazında ön plana çıktığı anlaşılmaktadır. Kapasite kavramının gizil bir gücü anlattığı düşünüldüğünde, yönetmel kapasitenin ölçülmesinin de bir o kadar bilinmeyen bir sorunsala yol açtığını ifade etmek mümkündür. Benzer şekilde, yönetmel kapasitenin nasıl geliştirilebileceği de başka bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Bu konuda literatürde izlenilen yöntem, tam olarak açıklanamayan yönetmel kapasite kavramının belli bir çerçevede tarif edilmesidir. Ayrıca, bazı ilkeler, faktörler ve göstergeler kullanılarak yönetmel kapasitenin ölçülmesi ve geliştirilmesi yöntemi izlenmektedir. G. Gökçe ve O. Gökçe (2015: 19-21), yönetmel kapasitenin ölçümü için geliştirilen kriterlerden ve modellerden derleme yaparak ortaya koydukları tabloda, yönetmel kapasitenin ölçümü için belirledikleri faktörler şunlardır: “i) kurumsallaşma ve farklılaşma, ii) insan kaynakları, iii) kamu hizmetinin niteliği, iv) etkin bir bütçe ve mali yönetim ve denetim, v) bilgi kaynakları, vi) fiziki kaynaklar.”

YİKOB Projesi'nde ve YİKOB'la ilgili diğer bazı idari ve bilimsel çalışmalarda ve bu tezde elde edilen bulguların, YİKOB'un yönetmel kapasitesinin yetersiz olduğunu açıkça ortaya koyduğu görülmektedir. YİKOB'un sorunları ve önerilen çözümler bölüm başlığı

altında ayrıntılı olarak ele alındığı üzere; YİKOB'ların idari, mali, beşeri, fiziki, bilgi ve teknoloji kaynaklarının yetersiz ve sorunlu olduğu anlaşılmaktadır. Diğer bir anlatımla, YİKOB'ların sahip oldukları kaynak kapasitesinin, YİKOB'lardan beklenen performans ve faydaları elde etmek için yeterli düzeyde olmadığı, YİKOB'ların söz konusu yetersiz kaynaklarla yerine getirmekle yükümlü oldukları görev ve sorumlulukların birçoğunu yerine getiremedikleri ya da etkin-verimli şekilde yerine getiremedikleri görülmektedir. Nitekim YİKOB'ların kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesi için YİKOB Projesi'nin hayata geçirilmesi ve YİKOB Projesi kapsamında yapılan tespitler; YİKOB'ların, görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmeleri için ihtiyaç duydukları kurumsal kapasitenin oldukça altında hizmet verdiklerinin kanıtı niteliğindedir. Bunun yanında, YİKOB'larla ilgili olarak yapılan idari çalışmalar ve Sayıştay tarafından yapılan denetimler dikkate alındığında, YİKOB'ların yetersiz yönetsel kapasiteye sahip bir şekilde faaliyetlerini ifa ve icra etmek zorunda kaldıklarının, İçişleri Bakanlığı ile YİKOB kaynakları tarafından da açıkça beyan edildiği görülmektedir.

YİKOB'lar, teşkilat yapısı ve işleyiş açısından yetersiz kurumsal kapasiteye sahiptirler. YİKOB'ların yeterince sistematik bir yapıya sahip olmadıkları İçişleri Bakanlığınca da kabul edilmektedir. YİKOB'ların sahip olduğu yatırım ve hizmet potansiyeli ve mevcut ölçeği ile diğer illerde büyükşehir yerel yönetim yapısına geçilmesine yönelik hedeflerin varlığı dikkate alınarak, YİKOB'un daha güçlü ve sistematik bir yapıya kavuşturulması gerektiği ifade edilmektedir. Bu doğrultuda, daha güçlü ve sistematik bir YİKOB yapısı için İçişleri Bakanlığı himayesinde çeşitli çalışmalar yapılmaktadır (İdarecinin Sesi, 2020: 13). Bu bağlamda, YİKOB'ların güçlü bir kurumsal kapasiteyle faaliyet göstermelerinin sağlanması için; teşkilat yapısına, işleyişine ve görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin gerekli mevzuat düzenlemeleri ve iyileştirmeleri yapılarak, bu hususlardaki sorunlarının bertaraf edilmesi gerektiğini vurgulamak gerekir. Bu kapsamda, YİKOB'ları tüm illerde faaliyet gösterebilecek, güçlü, yönetsel kapasitesi yüksek ve düzenli kurumsal örgütlere dönüştürmeye yönelik çalışmaların, kapsamlı ve çok boyutlu olarak değerlendirilip öyle uygulamaya konulması gerektiği düşünülmektedir. Aksi takdirde, mevcut idari kapasite sorunlarının büyüyerek artacağına altını çizmek gerekir.

YİKOB'lar, mali kaynaklar açısından yetersiz yönetsel kapasiteye sahiptirler. Yılmaz'ın (2020:32) belirttiği gibi, YİKOB gelirlerinin %95'i çeşitli merkezi yatırım ve hizmetlere

tahsisli olarak gelen ödeneklerden oluşmakta, ödeneği bulunmayan hizmet ve yatırımlar için YİKOB'lar ihaleye çıkamamakta, ödeneği bulunmayan hizmet ve yatırımlar için YİKOB'lar borçlanma yoluna gidememekte, tahsisli gelen ödenekler farklı hizmet ve yatırımlara kanalize edilememekte, YİKOB'ların öz kaynakları ise ancak genel yönetim giderlerini karşılamaya yetmekte, dolayısıyla YİKOB'ların öz kaynaklarıyla -inisiyatif olarak- genel idareye ilişkin yatırım ve hizmetleri gerçekleştirebilmeleri pek mümkün olamamaktadır. Fakat alınan bağışlar karşılığında YİKOB'ların; cami okul, hastane gibi yatırımları gerçekleştirmesi söz konusu olabilmektedir. Ancak, bu tür gelirlerin oldukça sınırlı düzeyde kaldığını vurgulamak gerekir.

YİKOB'lar, insan kaynağı açısından yetersiz idari kapasiteye sahiptirler. YİKOB'ların norm kadroları bulunmadığı gibi açıktan personel atayarak istihdam etme imkânları da bulunmamaktadır. Valilik kadrolarındaki İçişleri Bakanlığı personellerini istihdam eden YİKOB'ların, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarından geçici personel görevlendirebilme imkânlarının olması, ildeki idari ve teknik personel kapasitesinden faydalanabilmelerine olanak sağlamaktadır. Fakat geçici personel görevlendirebilme imkânıyla elde edilmek istenen faydalara uygulamada erişilebildiğini ifade etmenin pek mümkün olmadığını, geçici görevle personel istihdamının uygulamada birçok zorluğunun olmasının yanında, YİKOB'ları birçok yeni personel sorunuyla yüzleşmek zorunda bıraktığını vurgulamak gerekir. Ayrıca, teknik bir hizmet kuruluşu olarak tasarlanan ve teknik kapasitesi yüksek olması gereken YİKOB'un, teknik personel kapasitesinin bayağı düşük olmasının ironik bir durum olduğuna ve paradoks oluşturduğuna vurgu yapmak gerekir. Diğer taraftan, YİKOB'un insan kaynağı kapasitesinin düşüklüğünün, sadece istihdam rakamlarıyla ve personel niteliğiyle ilişkili olmadığını, YİKOB'un insan kaynakları yönetim sisteminin genel olarak sorunlu olduğunu ifade etmek mümkündür. Örneğin; adil ücret, performans değerlendirme, ödüllendirme, hizmet içi eğitim, motivasyon, aidiyet, bağlılık, güven vb. gibi insan kaynakları alanlarında, YİKOB'un sorunlarının bulunduğu görülmektedir.

YİKOB'ların fiziki kaynak kapasitelerinin düşük olduğunu, ancak bu durumun YİKOB yatırım ve hizmetlerinin yürütümünde aksamaya yol açmadığını, zira yatırım ve hizmet projelerinin kamu ihale mevzuatında yer alan bazı ihale yöntemleri kullanılarak YİKOB tarafından özel sektöre gördürüldüğünü vurgulamak gerekir. Fakat hizmet binası, araç-gereç, donanım vb. gibi çalışma şartlarını iyileştirecek fiziki kaynaklardaki eksiklik ve

yetersizliklerin YİKOB personeli üzerinde olumsuz etkiler oluşturduğunu; bu tür fiziki yetersizliklerin iş tatmini, memnuniyet, aidiyet ve motivasyon düşüklüğü gibi personel sorunlarına yol açtığını belirtmek gerekir. Diğer taraftan, YİKOB'ların bilgi teknolojisi kaynakları açısından kapasitelerinin düşük olduğuna dikkat çekmek gerekir. YİKOB Projesi kapsamında ve YİKOB'la ilgili diğer idari ve akademik çalışmalarda ve bu tezde elde edilen bulgular, YİKOB'ların kullandıkları veya kullanmak zorunda oldukları bilgi teknoloji sistemleri ile yazılımların, YİKOB'ların ihtiyaç duyduğu teknolojik kapasiteyi YİKOB'lara sağlayamadığını ortaya koymaktadır. Nitekim YİKOB'ların, yetersiz bilgi teknolojisi altyapısına sahip olmasından kaynaklı yaşanan sorun ve sıkıntıların, Sayıştay denetimlerine yansdığı görülmektedir.

YİKOB'ların bilgi kaynağı kapasitelerinin düşük olduğunu dile getirmek mümkündür. Nitekim YİKOB'ların koordinasyon sorunlarının ve eksikliklerinin varlığı, yetersiz bilgi kaynağı kapasitesinin varlığına işaret etmektedir. Ayrıca, YİKOB'ların genç kurumlar olarak bilinirliklerinin düşük olması, merkezi temsiliyetlerinde sorunların bulunması ve şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışının tam manasıyla oluşmamış olması, bilgi kaynağı kapasitelerinin istenen düzeylere ulaşmasına engel olmaktadır. Diğer taraftan, YİKOB'ların sunduğu kamu hizmetlerinin niteliği itibarıyla da yönetsel kapasite sorunu yaşadıklarını ifade etmek gerekir. YİKOB'ların görev ve sorumluluklarının sınırları net olmayan oldukça geniş bir çerçevede düzenlenmiş olması, hangi kamu hizmetlerini ne düzeyde yerine getirmeleri gerektiği konusunda belirsizlikler ve karmaşa yaşanmasına yol açmakta, bu da denetim sorunlarına neden olmakta, dolayısıyla da hesap verebilirlik ve şeffaflık anlayışından sapmaların yaşanması söz konusu olmaktadır.

YİKOB'ların kurulmasındaki amacın; büyükşehirlerde il idaresinin idari kapasitesini ve valilerin hareket kabiliyetini arttıracak, bu illerdeki kamu yatırımlarının ve hizmetlerinin gözetim ve denetim altında tutulmasını sağlayacak ve büyükşehirlerdeki olası sorunlara, hızlı müdahale edebilme ve etkin çözümler üretebilme imkânı sağlayacak, pratik taşra örgütleri oluşturmak olduğu (Yılmaz, 2020: 31-32) göz önüne alındığında; bu amaçlarla kurulan YİKOB'ların, ciddi yönetsel kapasite yetersizliği sorunları yaşamalarının, hem ironik bir durum olduğunu hem de paradoks oluşturduğunu ifade etmek gerekir.

Netice itibarıyla; G. Gökçe ve O. Gökçe (2015) tarafından yönetsel kapasitenin ölçümü için geliştirilen kriterler de göz önüne alınarak, YİKOB'ların genel bir değerlendirmesi

yapıldığında; YİKOB'ların, görev ve sorumluluklarını yerine getirmede ihtiyaç duyulan yönetsel kapasite düzeyinin oldukça gerisinde olduklarını belirtmek mümkündür. Buna ilaveten, yeterince etkin, etkili, verimli, şeffaf, hesap verebilir ve kurumsallaşmamış bir örgüt olamaması, YİKOB'un düşük yönetsel kapasiteye sahipliğinin hem nedeni hem de sonucu olduğunu vurgulamak gerekir. Son olarak; taşrada çok boyutlu ve çok çeşitli hizmetler sunan bir kamu kuruluşu olarak YİKOB'un, ihtiyaç duyduğu gerekli yönetsel kapasite düzeyine ulaşmasının/kavuşturulmasının, YİKOB'un birçok sorununu çözerek çok daha etkin, etkili, verimli, hızlı ve kaliteli kamu yatırımlarına ve hizmetlerine imza atmasının önünü açacağını ifade etmek mümkündür.

3.2.15 Kurumsallaşma Açısından YİKOB

6360 sayılı Kanun'la büyükşehir yerel yönetim yapısında hayata geçirilen idari değişim, bazı il özel idarelerinin kurumsal hayatlarının sona ermesini gerektirmiş ve beraberinde YİKOB gibi merkezi nitelikli bir taşra örgütlenmesinin doğuşunu tetiklemiştir. 30 Mart 2014 yerel seçimlerinin hemen akabinde kurumsal hayata fiilen adım atan YİKOB'ların, kuruluşlarından bu yana kurumsallaşma yaklaşımı çerçevesinde yaşadıkları serüvenin ele alınması, YİKOB'ların geleceğiyle ilgili bir fikir ortaya koyabilme açısından önemli görülmektedir. Bu bağlamda, YİKOB'un, kurumsal hayata ne derece uyum sağladığı ve var olduğu kurumsal çevrede varlığını sürdürebilmek için ne tür kurumsallaşma çabaları gösterdiği ve kurumsallaşma sürecinin başarıya ulaşması için hangi yol ve yöntemlerin izlenmesi gerektiği kurumsallaşma kuramı çerçevesinde açıklanmaktadır.⁶⁷

Öncelikle belirtmek gerekir ki, 6360 sayılı Kanun'un yerel yönetim yapısında getirdiği reformlarda -öncesinde yapılan reformlara kıyasla- iç dinamiklerin etkisinin daha baskın olduğu anlaşılmaktadır. 6360 sayılı Kanun'un zorlayıcı baskılarıyla, belli nüfus ölçeğine ulaşmış illerdeki belediyeler kurumsal hayattaki varlıklarına yeni büyükşehir belediyesi yönetim yapısıyla devam etmek zorunda kalmışlardır. Ayrıca, bu zorlayıcı baskıların bir sonucu olarak; belde, köy ve KHGB gibi birçok küçük ölçekli yerel birimin kurumsal hayatı sona ermiştir. Bununla birlikte, kurumsallaşma serüveninde merkezi idare-yerel

⁶⁷ Kurumsallaşma kuramı açısından değerlendirme yapabilmek için yazar tarafından faydalanılan kaynaklar için (bkz. Selznick, 1948; 1996; Zucker, 1977; 1991; Meyer And Rowan; 1977; DiMaggio ve Powell, 1983; Scott, 1995; 2002; Bowerman, 2002; Leblebici, 2004; 2008a; 2008b; Apaydın, 2009; Taşçı ve Erdemir, 2013; Sözen ve Basım, 2017).

yönetim ikileminde sıkışan ve bir türlü etkin bir kamu idaresi olduğuna ilişkin rüştünü ispatlayamayan il özel idaresinin, yeni büyükşehir belediyesi sistemine geçilen illerde kurumsal varlıkları son bulmuştur. İşte tamda bu noktada, merkezi yönetimin zorlayıcı baskılarla, il özel idaresi ve KHGB kurumsal yapılarının idari ve mali olanaklarıyla ve statüleriyle benzeşen, YİKM adında yeni bir taşra kurumsal yapısının hayata geçirilmesi çabalarının sonuçsuz kalması neticesinde, il idaresi teşkilatının iç birimleriyle benzeşen, YİKOB adında yeni bir taşra kuruluşu ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla, YİKOB örgütünün, kurumsal hayata henüz ilk adımı atmadan -zorlayıcı baskıların etkisiyle- kurumsallaşma serüvenine benzer kurumsal çevrede faaliyet gösteren il özel idaresi örgütüne benzeşme eğilimi içerisinde başladığını ifade etmek mümkündür. Nitekim 2016 yılındaki zorlayıcı baskılar sonucu örgüt yapısında meydana gelen değişimin, YİKOB'un kurumsal hayatta varlık sürdürebilmesi için özel idare örgütüne benzeşme eğiliminde olduğunun önemli bir göstergesidir. Aynı zamanda, YİKOB'un kurumsallaşma sürecinin başarıya ulaşması için özel idare örgütüne benzeşmesi gerektiğine yönelik içten gelen taklitçi/öykünmecî baskıların bulunduğu altını çizmek gerekir.

YİKOB örgütünün Türk kamu yönetimi sistemi içerisinde kendine yer bulmasında, dış dinamiklerden ziyade Türkiye'nin kendi iç dinamiklerinin etkili olduğunu vurgulamak gerekir. Nitekim daha önceki başlıklarda irdelendiği üzere; Kanun Tasarısı ve Gerekçesi üzerinde yapılan TBMM görüşmeleri ile literatürde Kanun Tasarısı'na yönelik görüşler göz önüne alındığında, 6360 sayılı Kanun'la getirilen reformlarda iç dinamiklerin etkili olduğu açıkça görülmektedir. Dolayısıyla, YİKOB örgütünün -kalkınma ajansı gibi- dış dinamiklerin etkisi devreye giren zorlayıcı ve normatif baskıların sonucunda kurulan ve örnek alındığı benzer kurumsal yapıları taklit etmeye çalışan bir örgüt olmadığına vurgu yapmak gerekir. Bu bağlamda, YİKOB'un; iç dinamiklerin etkisiyle kurulan, zorlayıcı ve taklitçi baskıların bir sonucu olarak -daha önce örneği görülmemiş- kendine özgü bir örgüt yapısına dönüşmek suretiyle kurumsal çevrede varlığını sürdüren, fakat kurumsal hayatına başladığı ilk günden bu yana kurumsallaşma sürecini henüz tamamlayamamış bir kamu örgütü olduğunu ifade etmek mümkündür.

YİKOB örgütünün daha kurumsal hayatına başlamadan kurumsallaşma sorunlarıyla yüz yüze kaldığını ifade etmek mümkündür. Daha önce örneği olmayan bir örgüt yapısıyla il genel idaresi içinde tasarlanan, fakat kendisi için tasarlanan kurumsal yapıyı tamamıyla

elde edemeden kurumsal hayatına başlayan YİKOB'un, Apaydın'ın (2009: 3) belirttiği "formalleşme, profesyonellik, hesap verebilirlik, örgüt kültürü oluşturma ve tutarlılık" gibi kurumsallaşma boyutları çerçevesinde, kurumsallaşma sürecinin henüz arzu edilen başarı düzeyine ulaşmadığı görülmektedir. Nitekim YİKOB Projesi'nde ve YİKOB'la ilgili diğer idari ve akademik çalışmalarda ve bu tezde elde edilen: YİKOB'un; yönetsel kapasitesinin yetersiz olduğu, kurumsal kimlik ve aidiyet sorunlarının bulunduğu, örgüt kültürünün henüz oluşmadığı, mesleki profesyonellik ve esnek örgüt yapısı konusunda sorunlu olduğu, mevzuatının sorunlu olduğu, şeffaflık ve hesap verebilirlikle yeterince uyumlu bir faaliyet ve işleyiş yapısına sahip olmadığı, misyon ve eylemleri arasında uyumsuzlukların ve tutarsızlıkların görüldüğü, bilinirliğinin ve güvenilirliğinin yeterli seviyeye ulaşmadığı, kurumsal çevrede gerekliliğinin ve meşruiyetinin sorgulandığı gibi bulgular, YİKOB'un kurumsallaşmada ciddi sorunlarla yüzleştiğini ortaya koymaktadır.

Yılmaz (2020: 33), alınan kararlar ve uygulamalar üzerinden hareket ederek, YİKOB'un kuruluşundan beri kapasitesini ve etkinliğini arttırdığını ve güçlenerek kurumsallaştığını ifade etmekte, fakat etkinlik, idari kapasite ve kurumsallaşma düzeyinin nasıl arttığına ilişkin detay vermemektedir. Yılmaz'ın (2020) bu tespitini tersten okuyarak; YİKOB'un kuruluşundan beri zayıf güç, düşük etkinlik ve yetersiz kapasite ile kurumsallaşamama sorunlarıyla boğuştuğunu ifade etmek mümkündür. Diğer taraftan Yılmaz'ın (2020: 32), YİKOB'un büyükşehir yerel yönetim yapısındaki değişim sürecinde yaşanacak sorun ve tikanıkların giderilmesine yönelik kurgulandığı, zamanla yapısı ile görev ve yetkilerinde değişime gidilerek daha işlevsel bir hal alabileceği; ifadesinden hareketle, YİKOB'un yeni büyükşehir yerel yönetim yapısına geçiş sürecinde karşılaşılabilecek muhtemel boşluk ve sorunlar için tasarlandığı, dolayısıyla yeterince üzerinde çalışılan ve detaylandırılan bir örgüt yapısı ile görev ve yetkilere sahip olmadığını, bunun da işlevselliğini olumsuz etkilediğini belirtmek mümkündür. Fakat Yılmaz'ın (2020) tespit ettiği gibi, YİKOB'un bu durumunun, zaman içinde yapısında, görev ve yetkilerinde değişime gidilmesine ve daha işlevsel bir örgüte dönüştürülmeye çalışılmasına yol açtığını vurgulamak gerekir. YİKOB'lara kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe sağlamlarını, bu tür değişim ve dönüşüm çalışmalarının bir sonucu olarak görmek mümkündür.

YİKOB çalışanlarının YİKOB'ların geleceğine ilişkin kaygı taşımalarını, YİKOB'ların ciddi kurumsallaşma sorunları yaşadıklarının önemli bir göstergesi olarak dikkate almak

gerekir. Nitekim Adana YİKOB İdari ve Mali İşler Müdürü olan Yenidünya'nın (2020: 35), "YİKOB Kapasite Güçlendirme Projesi, YİKOB'ların geleceğine olan umudumuzu arttırmış" ifadesi, YİKOB çalışanlarının, YİKOB'ların kurumsallaşma sürecine yönelik kaygı taşıdıklarını net bir şekilde göstermektedir. Diğer taraftan, Yenidünya'nın (2020: 35), YİKOB'ların yeterince bilinir olmadıklarına, halen özel idarelerle karıştırıldıklarına ilişkin ifadesi; kuruluşlarından bu ifadenin dile getirildiği tarihe kadar yaklaşık yedi yıl geçmesine karşın, YİKOB'ların kurumsal kimliklerinin henüz tam oturmadığını açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Ayrıca, bu ifadenin, YİKOB'ların kurumsallaşma sürecinde henüz başarıya ulaşamadıklarının bir işareti olduğunu vurgulamak gerekir. İlave olarak, Yenidünya'nın (2020: 35); yapı, işleyiş, faaliyet ve hukuki statü açılarından belirttiği YİKOB sorunlarının, YİKOB'ların kurumsallaşmasının önünde duran engeller arasında olduklarını ifade etmek gerekir.

Sunulan hizmetlerin ve gerçekleştirilen faaliyetlerin farklı kanallarla yararlanıcıların bilgisine sunulması, YİKOB'ların kurumsallaşmasının sağlanması açısından önem arz etmektedir. YİKOB'un kurumsal kimlik ve bilinirlik sorununu aşmak ve güvenilirliğini arttırmak için hizmet yararlanıcılarına sunduğu değeri yansıtmak durumundadır. Bunun için farklı iletişim ve erişim kanallarını kullanması gerekmektedir. YİKOB Projesi (2019c: 28) kapsamında, YİKOB'ların sunduğu değerleri yararlanıcılara ulaştırma kanalları: ikili ilişkiler, il düzeyindeki koordinasyon kanalları, il koordinasyon kurulu toplantıları, bilgilendirme toplantıları ve raporları, basın kanalları, iş bitirme tecrübeleri, dijital erişim ve iletişim kanalları, eğitim, seminer ve konferans benzeri kanallar olarak tespit edilmiştir. Söz konusu kanalların etkin ve etkili olarak kullanımının YİKOB'ların kurumsallaşmasına önemli katkılar sağlayacağı ifade edilebilir. Örneğin dijital iletişim kanallarından olan YİKOB web adreslerinin etkin, etkili ve güncel olarak kullanılması bu açıdan önem arz etmektedir. Ancak, uygulamaya bakıldığında çok sayıda YİKOB'un resmi web adreslerinin güncel ve bilgilendirici içerikler barındırmadığı ve aktif olarak kullanılmadığı görülmektedir. Bilinirlik, güvenilirlik ve şeffaflık sağlama açısından YİKOB web adreslerinin aktif, güncel ve yeterli içeriğe sahip bir şekilde standardize edilmesinde fayda bulunmaktadır.

YİKOB'ların kurumsallaşma sorunu yaşamalarının diğer bir sebebi, yerel yönetimlere benzeşme/benzeştirme eğilimlerinin merkezi idarenin taşra kuruluşları olma statüleriyle

kısıtlanmış olmasıdır. Diğer bir anlatımla, yerel yönetimlerin sahip oldukları kamu tüzel kişiliğine, ayrı bütçeye ve bir takım görev, yetki ve sorumluluklara sahip kılınan, fakat merkezi idarenin taşra teşkilatı yapılanması altında konumlandırılan YİKOB'ların, içinde buldukları bu ikircikli yapıları kurumsallaşmada sorunlar yaşamalarına neden olmaktadır. Bir yandan kurumsal yerel yönetim yapılarıyla benzeşemeyen, diğer yandan klasik taşra örgütlerinden çok daha farklı bir kurumsal yapıya sahip olan YİKOB'ların, kurumsal hayatta varlıklarını sürdürebilmeleri için, bu iki kurumsal yapıdan hangisine doğru evrilmeleri gerektiği noktasında belirsizlikler yaşadıklarını ifade etmek gerekir. Yerel yönetimler gibi bağımsız hareket edemezken ve yerel yönetimlerin sahip oldukları idari ve mali kapasiteye sahip değilken, yerel yönetimlerden alınan kurumsal faydaların YİKOB'lardan beklenmesi veya YİKOB'ların yerel yönetimlerin görev ve sorumluluğu olan alanlarda -üzerine vazife olmadığı halde- yerel yönetimler gibi hareket edip hizmet sunma hevesinde olmaları, kurumsallaşma krizi yaşamalarına neden olmaktadır. Ayrıca, sahip oldukları kamu tüzel kişiliği ile özel bütçenin merkezi yönetim tarafından birçok kısıtlamaya tabi tutulmuş olmasının, YİKOB'ların kurumsal kimlik krizi yaşamalarında temel bir sorun olarak görüldüğüne, kurumsal kimliği tam olarak oturmamış bir örgütün ise kurumsallaşmasından söz etmenin mümkün olmadığına dikkat çekmek gerekir.

YİKOB'ların, özel idarelere veya mahalli idare birliklerine alternatif olabilecek nitelikte kurumsal bir yapıya kavuşturulmaları gerektiğine ilişkin beklentilerin çeşitli bürokratik kademelerdeki görevlilerce halen korunduğu tespiti (Yılmaz, 2020: 32), YİKOB'ların kurumsallaşma sorunu yaşadıklarına ilişkin önemli bir gösterge niteliğindedir. Nitekim YİKOB ve il idaresi bürokratlarının -kuruluşlarından bu yana aradan geçen onca süreye rağmen- YİKOB'ları mevcut kurumsal yapılarıyla halen daha kabullenememiş olmaları, YİKOB'ların kurumsallaşma sürecindeki sorunların büyüklüğüne kanıt niteliğindedir. Zira henüz kendi bünyesindeki ve yakın çevresindeki bürokratik kademelerce kurumsal yapısına temkinli yaklaşılmasına engel olamayan bir örgütün, hizmet sunduğu kurumsal çevrede kurumsallaşma sürecini başarılı bir şekilde yürüterek kurumsal hayatta varlığını güçlü bir şekilde sürdürmesinin oldukça zorlu olduğunu ifade etmek gerekir.

YİKOB Projesi kapsamında yapılan çalışmalar ile çeşitli idari ve akademik çalışmalar göz önüne alındığında, bazı YİKOB idareci ve personellerinde ve yine bir kısım mülki idare bürokratlarında; YİKOB'un ileri aşamaya geçmesi ve güçlü kurumsal bir yapıya

kavuşması için; özel idare benzeri bir yapıya, işleve ve idari-mali haklara sahip olması gerektiği düşüncesinin ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü örneğine benzer şekilde, 30 YİKOB'un merkezde bir genel müdürlük çatısı altında toplanması gerektiği görüşünün bulunduğu görülmektedir. YİKOB'un, büyükşehirde kamu tüzel kişiliği sona eren özel idare benzeri bir yapıya dönüştürülme hevesi ile YİKOB'ların 15 yılı aşan süredir kamu tüzel kişiliği sona ermiş olan KHGM benzeri bir merkezi teşkilatlanma altında yeniden yapılandırılması arzusunun; YİKOB örgütünün kuruluş amaçlarıyla ve değişen şartlara uygun kurumsal yapılar ve politikalar oluşturma gerekliliğiyle bağdaştırılması mümkün değildir. Bu tarz veya benzeri bir kurumsal yapının YİKOB'lar için öngörülmesi; eskiye dönüşe ve YİKOB'un kurumsallaşma sürecinin başarısızlıkla sonuçlanmasına atılacak büyük bir adım olarak değerlendirilmektedir. YİKOB'un daha güçlü, yüksek kapasiteli ve kurumsallaşmış bir yapıya sahip olması için uygulamaya geçirilecek yeni kurumsal çerçevenin, YİKOB'a yönelik endişe ve çekinceleri haklı çıkaracak nitelikte olmaması gerekmektedir. Birer taşra kuruluşu olan YİKOB'ların, özel idarenin sahip olduğu idari-mali özerkliğe kavuşturularak, kamu tüzel kişiliği haiz merkezi bir teşkilatlanma altında toplanmalarının, yerel demokrasi ve yerel özerklik açısından belki 150 yıldan daha fazla bir geriye gidiş anlamı taşıyacağını, zira 150 yıl önceki il özel idaresi yapı ve işleyişinde dahi yerel katılımın ve temsilin bir bakıma sağlandığını vurgulamak gerekir.

YİKOB'un yapısal sorunlarının bulunduğu, idari yapısının henüz tam olarak oturmadığı konusunun, İçişleri Bakanlığı bünyesinde yapılan çalışmalarda da net bir şekilde ortaya koyulduğu görülmektedir. Bu çalışmalarda, YİKOB'un kurumsallaşamama sorununun; henüz yeni bir kurum olmasıyla, statüsünde sonradan yapılan değişikliklerin varlığıyla, sancılı bir yapılanma sürecine sahip olmasıyla ve başta yetersiz kurumsal kapasiteyle faaliyetlerini yürütmek üzere birçok sorunlarla yüzleşmek zorunda bırakılmasıyla ilişkilendirilmektedir (Yıldırım, Karagöz ve Kaçar, 2020: 21). Fakat YİKOB'lara kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe sağlanmasıyla; YİKOB'ların idari kapasitelerinin arttırılması yönünde önemli bir adım atıldığını ve hali hazırda içinde sıkıştıkları kurumsallaşamama döngüsünden çıkarılarak yeni yapılarıyla kurumsallaşma sürecine baştan başlamalarının sağlandığını ifade etmek gerekir. Diğer taraftan, yönetsel kapasitelerinin güçlendirilmesi için 2019 yılında başlatılan YİKOB Projesi'nin, YİKOB'ların kurumsallaşma sürecini yeni bir boyuta taşıdığını vurgulamak gerekir. Malkoç'un da (2020: 35) ifade ettiği gibi; genç kurumlar olan YİKOB'ların, yapılanma süreçleri ve gelişimleri devam etmekte, bu

doğrultuda uygulamaya giren YİKOB Projesi, kurumsallaşma sürecine önemli katkılar sağlamaktadır. Ayrıca, YİKOB Projesi çıktılarıyla yapılacak mevzuat düzenlemelerinin; YİKOB'un gelişimi, geleceği ve kurumsallaşması açısından oldukça önemli olduğunun, Bakanlık bürokrasisince de vurgulandığını belirtmek gerekir (YİKOB, 2020: 35).

1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi'nden günümüze varlıklarını sürdüren özel idarelerin büyükşehirlerde faaliyetlerinin son bulması gibi radikal bir değişim ile CHS gibi köklü bir dönüşüm sürecinin içinde kendine yer bulan YİKOB'ların, yerel yönetim olmamakla birlikte, taşra teşkilatı ve yerel yönetim niteliklerini aynı anda içinde barındıran melez örgütler olarak gelişimlerini sürdürdüklerini belirten Yıldırım, Karagöz ve Kaçar (2020: 23), YİKOB'ların Türkiye'ye özgü birer 'yerel yatırım birimi' olduklarını vurgulayarak, ilerleyen süreçte büyükşehir sayılarında yaşanan artışlar sonucunda, YİKOB'ların diğer illerde de faaliyet gösteren yapılar halini alma olasılığının oldukça yüksek olduğunu dile getirmektedirler. Bu bağlamda, büyükşehir belediyesi bulunan 30 ilde faaliyet gösteren YİKOB'ların, güçlü yönetsel kapasiteye sahip bir şekilde kurumsallaşmalarının önünün açılmasının, YİKOB'ların gelecekte tüm illerde faaliyet gösterebilecek düzeyde başarılı kurumsal örgütler olduklarının ortaya koyulabilmesi açısından önem arz etmektedir.

Yıldırım, Karagöz ve Kaçar (2020: 24), CHS'yle birlikte İçişleri Bakanlığının, merkezi ve yerel yatırımların etkinliğini ve verimliliğini sağlamak üzere izleme ve koordinasyon faaliyetleri yürütme konusunda, diğerlerine kıyasla daha öncü ve önemli bir Bakanlık haline geldiğini ve CHS öncesinde kurulan YİKOB'un da Bakanlığın öncü ve önemli bir konum edinmesine katkı sağladığını savunmaktadırlar. Bu doğrultuda, YİKOB'ların kamu yatırımlarıyla ilgili daha etkin bir konuma getirilmelerinin ve diğer illerde özel idareleri de içine alacak şekilde yeni bir teşkilat yapısına kavuşturulmalarının, CHS'nin yereldeki karşılığını bulmasına katkı sağlayacağını öne sürmektedirler. Fakat yazarların önerdikleri şekilde YİKOB'ların özel idare benzeri yapılanmalara dönüştürülmelerinin, yerel demokrasi ve yerel özerklikten 180 derece geriye dönüş anlamına geleceğini, yerel yönetimlerin uhdesinde olan mahalli müşterek hizmetler ile yerele ait olan idari ve mali hakların merkezi idarenin bir taşra örgütüne devredilmesinin büyük bir yanlış olacağını vurgulamak gerekir. Ancak, yazarların önerdikleri gibi merkezi yatırımlarının planlama ve uygulama döngüsünde YİKOB'a aktif rol verilmesinin daha etkin, etkili ve verimli kamu yatırımları gerçekleştirilmesine katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Bu kapsamda,

YİKOB'ların tüm illerde faaliyet gösterebilecek bir yapıda yüksek yönetsel kapasiteye sahip ve kurumsallaşma sürecini başarıya ulaştırmış örgütler olabilmelerinin sağlanması için gereken adımların dikkatli ve özenli atılması gerektiğini ifade etmek gerekir.

Değişen idari, ekonomik, sosyal, demografik, kentsel, çevresel vb. şartlara uygun olarak kamu yatırım ve hizmetlerinde etkinliğin, verimliliğin ve sürekliliğin sağlanmasına ve korunmasına yönelik yeni kamu politikası ve kurumsal çözüm arayışlarının bir neticesi olarak kurumsal hayata adım atan YİKOB, değişen şartlara ayak uydurabilecek bir yapı ve işlevle, merkezi kamu yatırım ve hizmetlerinin büyükşehirde etkin, verimli ve sürekli bir şekilde inşası, icrası, denetimi, takibi ve koordinasyonu için faaliyet yürütmektedir. Kurumsal hayata tereddütler ve çekincelerle dolu bir bagajla giren YİKOB örgütünün, yürüttüğü faaliyetlerin çeşitliliği ve üstlendiği rollerin büyüklüğü, gelinen noktada onun bir ileri seviyeye taşınması gerektiğine ilişkin görüş ve düşüncelerin politika yapımcıların nezdinde pekişmesini sağlayarak, bu yönde yeni bir kamu politikası süreci başlatmıştır. Ayrıca, gelişen zaman içinde, YİKOB'un işlev ve faaliyetlerinin kurumsal çevrede daha net anlaşılması ve kabul görülmesiyle, bagajındaki yüklerin hafiflediğini ve bu durumun da YİKOB'un daha güçlü, yüksek kapasiteli ve kurumsal bir örgüte dönüştürülmesine yönelik politikaları cesaretlendirdiğini vurgulamak gerekir. YİKOB'ların kapasitelerini güçlendirme amacıyla başlatılan YİKOB Projesi'nin de böyle bir ortamın ürünü olduğu anlaşılmaktadır. Fakat YİKOB'ların sorunlarının çözümüne ve yönetsel kapasitelerinin artırılmasına yönelik atılacak doğru adımların ancak kurumsallaşma sürecine olumlu katkı sağlayabileceğinin; YİKOB yapılanmasını(n) KHGM'ye, özel idareye, KHGB'ye ya da farklı bir yerinden yönetim türüne benzeştirme/benzeşme eğilimleri içeren yanlış adımların ise, YİKOB'ların kurumsallaşma sürecini baltalayarak kurumsal varlıklarının yakın gelecekte son bulmasına yol açabileceğinin altını çizmek gerekir.

4. BÖLÜM: YİKOB'UN STATÜSÜ, TEŞKİLAT YAPISI, PERSONELİ, GÖREV VE YETKİLERİ, MALİ YAPISI VE DENETİMİ

4.1 YİKOB'UN STATÜSÜ, TEŞKİLAT YAPISI VE PERSONELİ

4.1.1 YİKOB'un Hukuki Statüsü

YİKOB'ların ana hukuk kuralını 6360 sayılı Kanun oluşturmuştur. 6360 sayılı Kanun düzenlemeleriyle 3152 sayılı Kanun'a yapılan eklemeler sonucu YİKOB'lar, hukuk sistemine bir yasama faaliyeti sonucu girmişlerdir. Ancak CHS'ye uyum için yapılan geçiş düzenlemeleri kapsamında YİKOB'ların yasal statüsü 703 sayılı KHK'yla son bulmuştur. 703 sayılı KHK'yla, 3152 sayılı Kanun kapsamından çıkarılan YİKOB'lar, 1 sayılı CK'yla yeniden düzenlenmiştir. Dolayısıyla, YİKOB'lar hukuki statü açısından yürütme tasarrufuna bağlı taşra kuruluşları halini almışlardır. Bu kapsamda YİKOB'ların anayasal ve yasal düzenlemelere aykırı olmayacak şekilde, Cumhurbaşkanı tasarrufuyla 1 sayılı CK'da yapılacak değişiklik sonrası kaldırılmaları mümkündür. Ancak, sadece YİKOB'larca yürütülen kamu hizmetlerin boşa kalmaması için kaldırılan YİKOB'ların yerine yeni teşkilatlar kurulmalı veya mevcut merkez ve taşra teşkilatlarına söz konusu görev, yetki ve sorumluluklar pay edilmelidir. Diğer taraftan, yasal düzenleme gerektiği için, YİKOB görev, yetki ve sorumluluklarının yerel idarelere CK'yla devri mümkün değildir. Ancak, kanunla bir il büyükşehire dönüştürüldüğünde, kanuni düzenlemeye gerek olmadan, o ilde 1 sayılı CK'ya dayanılarak YİKOB kurulmasında herhangi bir engel bulunmamaktadır. Fakat büyükşehir belediyesi olmayan bir ilde -1 sayılı CK'da düzenlenen haliyle- yeni bir YİKOB kurmak mümkün değildir. Zira böyle bir uygulama 5302 sayılı Kanun başta olmak üzere birçok kanuna ve Anayasa'ya aykırı olacaktır. Bu bakımdan, büyükşehir belediyesi bulunmayan illerde YİKOB kurulabilmesinin, ancak 1

sayılı CK'da yer alan YİKOB düzenlemelerinin kanunlarla çelişmeyecek şekilde revize edilmesi halinde mümkün olabileceğini veyahut çıkarılacak yeni bir reform kanunuyla, YİKOB'un büyükşehir olmayan illerde kurulmasına imkân tanıyan yeni düzenlemelerin uygulamaya koyulmasıyla böyle bunun mümkün olabileceğini ifade etmek gerekir.

6360 sayılı Kanun'la 2012 yılının sonlarına doğru yasal statüye kavuşan YİKOB'ların fiili kuruluşları Mart 2014 Mahalli İdareler Genel Seçimlerinden sonra başlamıştır. 2016 yılı sonlarında 674 sayılı KHK'yla yapılan düzenleme sonucu YİKOB'lar, kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe imkânına sahip olmuşlardır. 2018 yılının ortalarından itibaren CHS'ye geçilmesiyle birlikte YİKOB, 1 sayılı CK'nın İçişleri Bakanlığı teşkilât ve görevlerini düzenleyen *Sekizinci Bölümü*'nün 273. maddesinde "*kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli*" bir taşra kuruluşu olarak düzenlenmiştir.

YİKOB'lar, 2016 yılının sonlarına kadar, devlet tüzel kişiliği içinde klasik taşra teşkilatı iç birimleri olarak, büyükşehirlerde valiye bağlı birer başkanlık şeklinde varlıklarını sürdürmüşlerdir. Bu tarihten sonra ise YİKOB'ların; İçişleri Bakanlığı bünyesinde ve sorumluluğunda, mülki idareye bağlı kuruluşlar kategorisinde, başkanlık statüsüne sahip, olağan dışı taşra kuruluşlarına dönüştükleri görülmektedir. YİKOB'ların olağan dışılığı, daha önce Türk idare teşkilatında örneği olmayan bir şekilde, valiye bağlı bir kuruluş olarak kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe sahibi olmalarından kaynaklanmaktadır. YİKOB'un valiye bağlı olması, valiyi hiyerarşik olarak YİKOB'un ildeki en üst amiri konumuna sokmaktadır. Vali, YİKOB'un sevk ve idaresini üstlenerek aynı zamanda YİKOB başkanlığı görevini yürütebilme imkânına sahiptir. Ancak, YİKOB başkanlığı yapmak, uygulamada valilerce tercih edilen bir durum değildir. Valiler, yoğun iş yükleri nedeniyle bu görevi, belirledikleri bir vali yardımcısına bırakmaktadır. Nitekim mevcut düzenleme, valilerin bu görevi vali yardımcılarına vermelerine imkân tanımaktadır.

Taşra idaresine bağlı bir kuruluş olarak, kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe ayrıcalığıyla kendine özgü hukuki bir statüye haiz olması, YİKOB'u Türk idare sisteminde biricik bir konuma sahip kılmaktadır. Özel idareden miras aldığı idari alanların çokluğu ve sahip olduğu biricik konumu, YİKOB'u çok sayıda ve çeşitte görev, yetki ve sorumlulukla faaliyet göstermesine yol açmakta, dolayısıyla, YİKOB'u doğrudan ilgilendiren hukuki düzenlemelerin sayı ve çeşitliliği bir o kadar fazla olmaktadır. Bu kapsamda, YİKOB'u doğrudan ilgilendiren bazı mevzuat düzenlemeleri Tablo 11'de sıralanmaktadır.

Tablo 11. YİKOB'u Doğrudan İlgilendiren Bazı Mevzuat Düzenlemeleri

1) 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
2) 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi,
3) 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun
4) Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik,
5) Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği,
6) Bakanlıklar ve Diğer Merkezi İdare Kuruluşlarının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları Aracılığıyla Yapacakları İşlerin Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar,
7) Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarınca Yapılacak Temsil, Tören, Ödüllendirme, Tanıtım ve Protokol Hizmetleri Giderlerine Dair Usul ve Esaslar.
8) 112 Acil Çağrı Merkezleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği,
9) 3213 sayılı Maden Kanunu,
10) 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu,
11) 2836 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu,
12) 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu,
13) 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu,
14) 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu,
15) Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği,
16) Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği,
17) 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu,
18) 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,
19) 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun,
20) 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasası,
21) 5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun,
22) Elektrik Piyasasında Lisanssız Elektrik Üretim Yönetmeliği,
23) 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu,
24) Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği,
25) Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği,
26) Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği,
27) Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği,
28) Şehitlik Yönetmeliği,
29) Yatırım Alanlarının Belirlenmesine Dair Yönetmelik,
30) 2017/22 sayılı Kırsal Kalkınma Destekleri Kapsamında Tarıma Dayalı Yatırımların Desteklenmesi Hakkında Tebliğ,
31) 5326 sayılı Kabahatler Kanunu,
32) 237 sayılı Taşıt Kanunu,
33) 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu,
34) Taşınır Mal Yönetmeliği,
35) 6085 sayılı Sayıştay Kanunu,
36) 4857 sayılı İş Kanunu,
37) 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu,
38) 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu,
39) 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun,
40) 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu,
41) İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü,
42) 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun,

Kaynak: KAYSİS, 2020'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

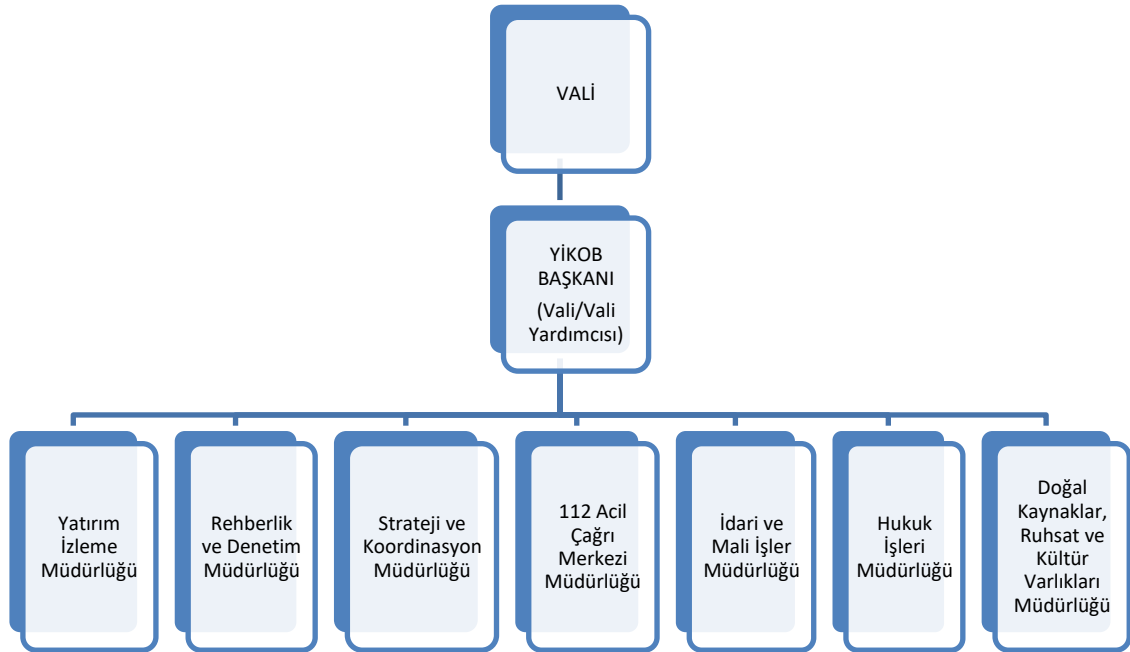
4.1.2 YİKOB'un Teşkilat Yapısı

YİKOB, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "*İçişleri Bakanlığı*" teşkilat ve görevlerini düzenleyen *Sekizinci Bölüm* başlığı altındaki 273. maddede ayrı bir başlıkta düzenlenmektedir. YİKOB'lar, İçişleri Bakanlığı taşra birimlerinden farklı bir statüde, yani "mülki idareye bağlı kuruluşlar" kapsamında oldukları için 271. maddedeki taşra teşkilatı kapsamında düzenlenmemektedirler. Devlet Teşkilatı Merkezi Kayıt Sistemi KAYSİS (2020) incelendiğinde, "*İçişleri Bakanlığı*" teşkilatı altında "mülki idare teşkilatları" altında 81 il valiliği bulunmaktadır. Bu valiliklerden büyükşehir olan illerin altında ise, YİKOB'un bulunduğu "mülki idareye bağlı kuruluşlar" yer almaktadır.

YİKOB, merkezi idarenin taşra teşkilatı ayağında -belki de- şimdiye kadar görülmuş en nadide kuruluş olarak göze çarpmaktadır. Bu yüzdendir ki İçişleri Bakanlığı teşkilatının düzenlendiği 1 sayılı CK'da merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatlarının dışında farklı bir teşkilatlanma olarak düzenlenmiştir. YİKOB'la il genel idaresinde, kendine özgü yeni bir teşkilatlanma modeli oluşturulmuştur. Sahip olduğu kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe dışında YİKOB'u farklı kılan önemli bir başka özelliği, YİKOB'un belli yerlere özgü istisnai nitelikte hizmetler yürütmediği halde, sadece belli illerde, yani büyükşehirlerde teşkilatlanmış olmasıdır. Merkezi kamu yatırım ve hizmetlerine aracılık etmek, kamu kurum ve kuruluşlarını denetlemek, acil çağrı ve acil yardım hizmetleri sunmak vb. gibi YİKOB'un sunduğu merkezi nitelikli kamu hizmetlerinin nitelikleri gereği tüm ülke sathında sunulması gereken hizmetler oldukları halde, büyükşehirlerde bu hizmetlerin YİKOB'lar eliyle, diğer illerde ise farklı taşra örgütleri eliyle sunulmasının, Türk idare sisteminde özellikli bir durumun ortaya çıkmasına yol açtığını ifade etmek mümkündür. Bunun yanında, YİKOB'ların bakanlıkların il teşkilatlarına benzer şekilde tüm illerde teşkilatlanmaya sahip olmamakla birlikte, bazı bölge teşkilatlanmalarındaki gibi sadece belirli yerlerde teşkilatlanıp ülke genelini kapsayacak şekilde faaliyet yürütmediklerini belirtmek gerekir. Diğer bir ifadeyle, YİKOB'lar sadece büyükşehir belediyesi bulunan illerde teşkilatlanabilmekte ve sadece 30 büyükşehir sınırlarında geçerli olacak şekilde faaliyetlerini yürütebilmektedirler. Bu durumu, YİKOB'u farklı ve ender kılan diğer bir özellik olarak ifade etmek mümkündür.

Doğrudan “valiye bağlı” istisnai bir taşra teşkilatlanması olarak nitelendirilebilecek YİKOB’ların sevk ve idaresinin vali veya valinin görevlendireceği vali yardımcısı eliyle yerine getirileceği düzenlenmekte, dolayısıyla YİKOB teşkilatının en üstünde YİKOB başkanı sıfatıyla bizzat vali veya görevlendirdiği vali yardımcısı yer almaktadır. Diğer taraftan, 1 sayılı CK’nın 273. maddesinin sekizinci fıkrasında YİKOB’lar bünyesinde “afet yardım, acil çağrı, yatırım izleme, rehberlik ve denetim, strateji ve koordinasyon ile idari müdürlükler” ile gerekli durumlarda “geçici birimler” kurulabileceği düzenlenmektedir. Buna istinaden, YİKOB Yönetmeliği’nin 4. maddesinde; YİKOB teşkilatının: “i) Yatırım İzleme, ii) Rehberlik ve Denetim, iii) Strateji ve Koordinasyon, iv) 112 Acil Çağrı Merkezi, v) İdari ve Mali İşler, vi) Hukuk İşleri, vii) Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüklerinden” oluşacağı, gerektiğinde vali onayıyla geçici birimler kurulabileceği düzenlenmektedir. Ayrıca, gerek duyulduğunda vali onayıyla ilçelerde geçici birimler kurulabileceği düzenlenmektedir. Buraya kadar verilen bilgiler ışığında, YİKOB teşkilat yapısının Şekil 3’te gösterilen şemadaki gibi olduğunu anlaşılmaktadır. YİKOB teşkilatı, Şekil 3’te gösterilen yedi adet müdürlükten oluşmaktadır. Valiye bağlı ve onun hiyerarşisi altında olan YİKOB teşkilatının, sevk ve idaresi YİKOB başkanınca yerine getirilmektedir.

Şekil 3. YİKOB Teşkilat Şeması



4.1.3 YİKOB'un Personel Yapısı

6360 sayılı Kanun Tasarı halindeyken, YİKOB norm kadrolarının vali tarafından belirlenmesi öngörülmüştü. Ancak bu düzenleme kanunlaşmamış, TBMM görüşmeleri sonucu YİKOB personellerinin valilik kadrolarından karşılanması kabul görmüş ve valilikler için toplamda 4.505 adet kadro ihdas edilmiştir. Bu kadroların yarıya yakını yeni kurulan 27 ilçe için, geriye kalanı ise 30 YİKOB için ihdas edilmiştir. YİKOB'lara özel bütçe imkânı ve kamu tüzel kişiliği verilmesinden sonra da YİKOB personelleriyle ilgili herhangi bir düzenlemeye gidilmemiş, 6360 sayılı Kanun'la YİKOB'lar için öngörülen personel yapısı daha sonra yürürlüğe giren düzenlemelerde de korunmuştur. Nitekim 1 sayılı CK'nın 273. maddesinin onuncu fıkrasında, YİKOB'ların personel ihtiyaçlarının İçişleri Bakanlığı kadrolarından karşılanacağı düzenlenmektedir. Ayrıca, valinin gerekli gördüğü durumlarda kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın uzman, sözleşmeli personel ve memur statüsündeki personelleri YİKOB birimlerinde çalışmak üzere ilde bulunan kamu kurum ve kuruluşlarından geçici olarak görevlendirebileceği düzenlenmektedir. Ancak, YİKOB'un personel ihtiyaçları öncelikle İçişleri Bakanlığı kadrolarından karşılanması gerekmekte, bu kadroların yetersiz kaldığı durumlarda kamu kurum ve kuruluşlarından geçici görevlendirmeyle personel takviyesi yapılabilmektedir.

Valilik kadrolarında yer alıp YİKOB'larda çalışanlar ve geçici görevle YİKOB'larda çalıştırılanlar dikkate alındığında, YİKOB'larda memur, sözleşmeli ve işçi statüsünde personel istihdamı sağlanabildiğini ifade etmek gerekir. Ancak, hizmet alımı yöntemiyle hariç olmak üzere, YİKOB'ların tam veya kısmi zamanlı sözleşmeli personel istihdam etme yetkileri bulunmamaktadır. Kuran'ın (2015: 214) tespit ettiği üzere, YİKOB'larda temizlik, güvenlik vb. gibi işlerle birlikte; mimarlık, mühendislik, avukatlık vb. gibi teknik ve uzmanlık gerektiren işler için de hizmet alımı yöntemiyle personel istihdamı sağlanabildiğini belirtmek gerekir. Diğer taraftan, YİKOB personellerinin mahalli idare personeli kategorisine alınmadıklarının altını çizmek gerekir. Valilik kadrolarında yer alan YİKOB personellerinin merkezi yönetimin taşra personeli oldukları açıktır. Ancak, mahalli idare personellerinin geçici görevle YİKOB'larda istihdam edilebilmelerinin önünde bir engel bulunmadığını vurgulamak gerekir. Vali -düzenlemeler kapsamında- gerekirse belediyelerden YİKOB'a personel görevlendirmesi yapabilmektedir.

6360 sayılı Kanun’la YİKOB’lar için valiliklerde toplamda 2.346 adet boş norm kadro ihdas edilmiştir. Tablo 12’de ihdas edilen kadroların sınıf ve unvanlarına göre sayısal dağılımları gösterilmektedir. Tablo 12 incelendiğinde, 1.389 adet olarak en fazla kadro sayısının genel idare hizmetleri sınıfına verildiği, teknik ve uzmanlık gerektiren işlerle görevli ve sorumlu olmalarına karşın, YİKOB’lar için sadece 627 adet teknik hizmetler sınıfında kadro ihdas edildiği anlaşılmaktadır. İlerleyen başlıklarda detaylı açıklanacağı üzere; YİKOB’lar için ihdas edilen toplamda 387 adet mühendis ve mimar kadrosunun, YİKOB’la benzer görev ve sorumlulukları bulunan diğer örgütlerin sahip olduğu teknik personel kadro sayılarının oldukça gerisinde kaldığını vurgulamak gerekir.

Tablo 12. 6360 Sayılı Kanun’la YİKOB’lar İçin İhdas Edilen Kadroların Sınıf ve Unvana Göre Dağılımı

Sınıf	Unvan	İhdas Edilen Kadro Sayısı
Genel İdare Hizmetleri	Şube Müdürü	164
Genel İdare Hizmetleri	Şef	486
Genel İdare Hizmetleri	Bilgisayar İşletmeni	244
Genel İdare Hizmetleri	Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni	345
Genel İdare Hizmetleri	Şoför	150
Teknik Hizmetler	Mühendis	327
Teknik Hizmetler	Mimar	60
Teknik Hizmetler	Tekniker	90
Teknik Hizmetler	Teknisyen	150
Yardımcı Hizmetler	Hizmetli	150
Yardımcı Hizmetler	Aşçı	60
Yardımcı Hizmetler	Kaloriferci	60
Yardımcı Hizmetler	Bahçıvan	60
İhdas Edilen Kadro Sayısı Toplamı		2.346

Kaynak: MİGM’nin 2015 yılı verilerinden aktaran Kuran, 2015, s. 213.

6360 sayılı Kanun’la istihdam edilen kadro unvanlarına ilaveten, YİKOB’larda birçok farklı unvana sahip personelin istihdam edildiğini ifade etmek gerekir. Bunun durumun 6360 sayılı Kanun’la tüzel kişiliği son eren yerel yönetim birimlerinden YİKOB’lara devredilen personellerle YİKOB’larda geçici olarak istihdam edilen personellerin farklı unvanlara sahip olmalarından kaynaklandığını ifade etmek gerekir. 2019 yılı itibarıyla YİKOB’larda yönetim, teknik ve idari işlerde çalışan personellerin birçok farklı unvana sahip oldukları görülmektedir (bkz. YİKOB Projesi, 2019d: 4). Örneğin; idari personel kısmında “ilçe özel idare müdürü” unvanının yer almaktadır. Bu durum, tüzel kişiliği sona eren özel idarelerden Devir, Tasfiye ve Paylaşırma Komisyonlarınca YİKOB’lara bazı personellerin devredilmesidir. YİKOB’lara atanan özel idare personellerine İçişleri

Bakanlığı Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği hükümleri uygulanmadığından, bu personellerin sahip oldukları unvanları aynen korumaya devam ettikleri anlaşılmaktadır.⁶⁸ Bu düzenlemenin, il özel idarelerinden YİKOB'lara geçen personellerin görevde yükselmelerine ve üst unvanlara geçmelerine engel oluşturarak, YİKOB'larda iş barışını bozduğunu ifade etmek mümkündür.

1 sayılı CK'nın 274. maddesi, İçişleri Bakanlığı kadrolarının ihdas, tahsis ve iptaline ilişkin bir düzenleme içermektedir: “*Kadroların tespiti, ihdası, kullanımı ve iptali ile kadrolara ilişkin diğer hususlar, Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümlerine göre düzenlenir.*” Bu düzenleme kapsamında 2 sayılı CK incelendiğinde; YİKOB'larda görev yapacak İçişleri Bakanlığı personel kadrolarının ihdası ve iptali ancak Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapılabilmektedir. İhdas edilen kadroların tahsisleri ise İçişleri Bakanlığınca yapılabilmektedir. Ayrıca, mevcut dolu ve boş kadrolarda değişiklik yapma yetkisi Cumhurbaşkanındadır. Diğer taraftan, İçişleri Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatlarında, dolayısıyla YİKOB'larda kullanılacak sürekli işçi ve sözleşmeli personel pozisyonlarını ihdas etme yetkisi de Cumhurbaşkanına aittir. 657 sayılı Kanun'un Ek 44. maddesi, taşra teşkilatlarında uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilebileceğini düzenlemektedir. Ancak, bunun Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile öngörülmüş olması gerekmektedir. Bu kapsamda, 1 sayılı CK'nın 275. maddesinde İçişleri Bakanlığı tarafından uzman istihdam edilebileceği düzenlenmekte ve bu hükme istinaden valiliklerde il planlama uzmanı ile uzman yardımcıları istihdam edilmektedir. Valilik kadrolarındaki uzman ve uzman yardımcılarının YİKOB'larda istihdam edilmesi mümkün olmaktadır.

YİKOB'lar için özel olarak ihdas edilmiş kadroların bulunmaması nedeniyle, YİKOB personellerinin; valilik kadrolu personellerden, tüzel kişilikleri son bulan özel idarelerle belediyelerden devralınan personellerden, geçici olarak diğer kurum ve kuruluşlardan görevlendirilen personellerden ve kadroya alınan taşeron işçilerden oluştuğunu ifade etmek gerekir. 2019 yılı itibarıyla otuz YİKOB'da; 1.595 valilik kadrolu personel, 1.036 geçici görevli personel ve 948 işçi⁶⁹ olmak üzere toplamda 3.579 personel⁷⁰ YİKOB Projesi, 2019: 8) görev yapmaktadır. Bu rakam, 2019 yılında kamu sektöründe istihdam

⁶⁸ Bkz. İçişleri Bakanlığı Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği

⁶⁹ Kadroya geçen taşeron işçileri kapsamaktadır (bkz. 696 sayılı KHK, 2017; 7079 sayılı Olağanüstü Hal..., 2018).

⁷⁰ YİKOB'lar bünyesinde faaliyet gösteren 112 Acil Çağrı Merkezlerinin personelleri bu sayıya dâhil edilmemiştir.

edilen personel sayısı içinde %0,08 gibi düşük bir paya tekabül etmektedir.⁷¹ YİKOB personelinin valilik kadrolarından alınmasının sebebi, kamuda yeni bir personel yükü kamburu oluşturmamak anlayışına dayandırıldığı görülmektedir. Ayrıca, YİKOB'lara geçici olarak görevlendirilen personellerin, YİKOB aracılığıyla gerçekleştirilen yatırım ve hizmetlerinin takibini sağlamak için, yatırımın sahibi olan ilgili taşra birimlerinden YİKOB'lara görevlendirildikleri ifade edilmektedir (Soylu, 2019b).

YİKOB'larda görev yapan geçici personel sayıları ve valilik kadrolu personel sayılarının illere göre dağılımlarına YİKOB'larda görev yapan geçici görevli personel sayısının geçici personel sayısı ile valilik kadrolu personel sayısının toplamına olan oranlarına⁷² bakıldığında (YİKOB Projesi, 2019b: 9); geçici personel oranının en düşük olduğu yer, yaklaşık %8'le⁷³ Samsun YİKOB'dur. Samsun YİKOB'da 72 valilik kadrolu, 6 geçici olmak üzere toplam 78 personel görev yapmaktadır. Geçici görevli personel oranının en yüksek olduğu ye ise yaklaşık %67 ile Mardin YİKOB'dur. YİKOB'larda görev yapan toplam geçici personel sayısının oranı⁷⁴ yaklaşık %40'tır.⁷⁵ Bu durum, YİKOB'larda görev yapan geçici görevli personel oranının bir hayli yüksek olduğunu göstermektedir. Diğer taraftan, 2016-2019 yıllarında YİKOB'larda istihdam edilen geçici görevli ve valilik kadrolu toplam personel sayılarının değişimine bakıldığında (YİKOB Projesi, 2019b:10); 2016 yılında 2.144 adet olan valilik kadrolu personel sayısının 2019 yılında 1.595 adede düştüğü görülmektedir. Yani, YİKOB'larda istihdam edilen valilik kadrolu personellerin 3 yıl içinde %25,6'lık bir oranda azaldığı görülmektedir. Bununla birlikte, 6360 sayılı Kanun'la YİKOB'lar için valiliklerde ihdas edilen 2.346 adet kadronun %32'lik kısmının 2019 yılı itibarıyla boş olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu iki husus, YİKOB'ların hızla personel kaybı yaşadığını, kaybedilen personellerin yerlerinin doldurulamadığını, geçici görevlendirme yoluyla kadrolu personel açıklarının telefî edilmeye çalışıldığını göstermektedir. Ayrıca, 2016-2019 yılları arasında YİKOB'larda görev yapan geçici görevli personel sayısının keskin bir şekilde 629 adetten 1.036 adede yükseldiği görülmektedir. Diğer bir ifadeyle, 2016 yılında YİKOB'larda çalışan geçici personellerin toplam personele oranı %22,7 iken, 2019 yılında oran %40'a yaklaşmış,

⁷¹ Mart 2019 itibarıyla, kamu sektöründe kadrolu, sözleşmeli, işçi ve diğer statülerde istihdam edilen tüm kamu personellerini kapsayan rakamın yaklaşık 4,5 milyon olduğu anlaşılmaktadır (bkz. SBB, 2020).

⁷² $\text{geçici personel} \div (\text{geçici personel} + \text{valilik kadrolu personel})$

⁷³ $6 \div (6 + 72) = 0.08$

⁷⁴ $\text{toplam geçici personel} \div (\text{toplam geçici personel} + \text{toplam valilik kadrolu personel})$

⁷⁵ $1.036 \div (1.036 + 1.595) = 0.40$

YİKOB'larda çalışan toplam geçici personel sayısında 3 yıl içinde %64,7'lik bir artış yaşanmıştır. Bu durum, YİKOB'ların asli görevlerini icra etmek için ihtiyaç duyduğu personellerin -yoğunlukla- diğer kurum ve kuruluşlardan geçici görevlendirmeler yoluyla temin edildiğini göstermektedir.

YİKOB'larla kamuda yeni bir "personel yükü kamburu" (Soylu, 2019b) oluşturulmak istenmemesinin anlaşılır bir amaca hizmet ettiğini ifade etmek mümkündür. Ancak YİKOB'larda görev yapan geçici personel sayısının ciddi oranda yüksek olması, YİKOB'ların nitelikli personel sıkıntısı yaşadığına işaret etmektedir. Bunun yanında, YİKOB'larda görev yapan teknik ve uzman personellerin yoğun olarak geçici görevlendirmelerle istihdam edilmelerinin YİKOB personellerindeki kurumsal aidiyet duygusunun istenen düzeylere erişmesine engel olacağı ifade edilebilir. Geçici personel görevlendirmelerinin 375 sayılı KHK'nın ilgili hükümlerine göre, tek seferde bir yılı geçmemesi gerektiği ve altı aydan uzun süreli olanlarda personelin rızasının aranması gerektiği halde, bu kuralların uygulamada esnek uygulanması ve il içi geçici görevlendirme olması nedeniyle görevlendirilen personellerin harcırah alamaması ve ayrıca asli görevli olduğu kurumdan daha yoğun bir iş temposunda çalışılacak olması, iş yeri değişikliğinin personel için fiziki ve psikolojik sorunlara yol açması, isteksizlik dışlanma vb. gibi olumsuzlukların YİKOB'a geçici olarak görevlendirilen personellerde iş tatmini ve kurumsal aidiyet sorunları oluşturabileceği ifade edilebilir. Diğer taraftan, YİKOB'larda görev yapan geçici personel sayısı fazlalığının personel sirkülasyonunun artmasına neden olacağı, bu durumda kurumsal tecrübeye, kurumsal hafızaya ve kurumsal kimliğe olumsuz etki edebileceği ve ayrıca zaman ve kaynak israfına neden olabileceği düşünülebilir. Geçici görevli uzman bir personelin yürüttüğü iş ve işlemlerle ilgili tecrübe edinmek için harcadığı zaman ve yapacağı iş ve işlemlerle ilgili aldığı eğitimler için harcanan kaynaklar bulunmaktadır. Bu personelin geçici görevi sonlanıp yerine başka bir personel geçici olarak görevlendirdiğinde, önceki personelin tecrübe ve birikimiyle birlikte harcanan zaman ve kaynaklar yok olmaktadır. Bununla birlikte, yeni görevlendirilen personelin öncekinin yarım bıraktığı işlerin yürütümünde sıkıntılar yaşayacak olması yeni bir zaman ve kaynak israfına yol açacağı ve bu nedenle kurumsal hafızanın eksikliğinin YİKOB'ların etkinliğini ve verimliliğini olumsuz etkileyeceğini dile getirmek mümkündür. YİKOB'lardan hizmet alan vatandaşların her seferinde geçici olarak görevlendirilmiş yeni bir personellerle muhatap olmak zorunda kalması

YİKOB'ların kurumsal kimliğinin oluşmasına ve kurumsallaşmalarına engel olmakla birlikte, vatandaşların memnuniyetlerinde de düşünene neden olabileceği ifade edilebilir. Bu bağlamda, YİKOB'ların ihtiyacı olan uzman ve teknik personel ihtiyacının özlük hakları itibarıyla ve kurumsal olarak YİKOB'lar için oluşturulacak norm kadrolardan karşılanması; YİKOB'ların; kurumsal kimliğinin oluşmasına, kurumsal hafızasının oluşmasına, kurumsallaşmalarının sağlanmasına, etkililiğine, etkinliğine, verimliliğine ve hesap verebilirliğine katkı sağlayacağını ve YİKOB personellerinin kurumsal aidiyet duygularıyla birlikte tecrübe ve bilgi birikimlerinin artmasına olumlu bir şekilde etki edeceğini ifade etmek mümkündür.

Tablo 13. YİKOB'larda İstihdam Edilen Personel Profili

	Personel Sayısı	Kadro Dağılımı	Eğitim Durumları	YİKOB'da Çalışma Tecrübesi	Hizmet İçi Eğitimlere Katılımları	Ek Gelir Dağılımı
Yönetici Sınıfı	231	Valilik kadro: % 82 Geçici görevli: % 15 Sözleşmeli: % 3	Başkanlar: % 73 lisans % 27 y.lisans Müdürler: % 75 lisans % 20 y.lisans % 5 lise ve ön lisans	5 yıl ve üstü: % 56 1 yıldan az: % 9	YİKOB hizmet içi eğitimine katılanların oranı: % 62	Ek gelir alanların oranı: %29 (Toplantı ve Huzur Hakkı vd.)
Teknik Personel	714	Valilik kadro: % 55 Geçici görevli: % 40 Sözleşmeli: % 5	% 82 lisans % 15 y.lisans % 2 doktora	5 yıl ve üstü: % 62 1 yıldan az: % 6	YİKOB hizmet içi eğitimine katılanların oranı: % 16	Ek gelir alanların oranı: %70 (Sosyal Denge Tazminatı vd.)
İdari Personel	1263	Valilik kadro: % 84 Geçici görevli: % 12 Sözleşmeli: % 4	% 63 lisans % 9 y.lisans % 28 lise ve ön lisans	5 yıl ve üstü: % 49 1 yıldan az: % 12	YİKOB hizmet içi eğitimine katılanların oranı: % 21	Ek gelir alanların oranı: %10 (Sosyal Denge Tazminatı vd.)

Kaynak: YİKOB Projesi, 2019d, s. 13, 22 ve 31'deki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 13'te, 2019 yılının son çeyreği itibarıyla YİKOB'ların yönetim sınıfında, teknik ve idari işlerinde çalışan bazı personellerin; kadro dağılımları, eğitim durumları, çalışma deneyimleri, hizmet içi eğitimlere katılım oranları ve elde ettikleri ek gelir dağılımları gösterilmektedir. Tablo 13'e göre; 2019 son çeyreği itibarıyla, YİKOB'larda toplam 231 yönetici, 714 teknik ve 1.263 idari personel görev yapmaktadır. Yöneticilerin 30'u YİKOB başkanı sıfatıyla görev yapan vali yardımcılarıdır. Geriye kalanlar yöneticiler, şube müdürleri ve birim amirleridir. Yöneticilerin en yoğun olarak bulunduğu müdürlük 112 AÇM Müdürlüğü, en seyrek oldukları müdürlük ise Hukuk İşleri Müdürlüğüdür. Bu durum, birçok YİKOB'da Hukuk İşleri Müdürlüğü görevinin vekâleten yürütüldüğü

anlamına gelmektedir. Diğer taraftan, teknik personellerin; en çok yer aldıkları birimin Yatırım İzleme Müdürlüğü olduğunu, en az yer aldıkları birimin Rehberlik ve Denetim Müdürlüğü olduğunu belirtmek gerekir. Bu durum, Yatırım İzleme Müdürlüğü'nün daha çok teknik ve uzmanlık gerektiren görevlerinin bulunduğuna işaret etmektedir. İdari personelin en çok olduğu müdürlük İdari ve Mali İşler Müdürlüğüyken, en az olduğu müdürlük ise Hukuk İşleri Müdürlüğüdür (YİKOB Projesi, 2019d: 13, 22, 31).

Tablo 13 incelendiğinde; YİKOB'larda görev yapan 714 teknik personelin yaklaşık 286 adedinin geçici görevlendirme yöntemiyle istihdam edildiği anlaşılmaktadır. Bu durum, YİKOB'ların kadrolu teknik personel zafiyeti yaşadıklarına işaret etmektedir. Ayrıca, yönetici sınıftaki personellerin de idari personel kategorisinde değerlendirilmelerinin mümkün olduğu göz önüne alındığında, teknik ve uzman bir kurum olmaları beklenen YİKOB'ların idari personel ağırlıklı bir istihdam politikasına maruz kaldıklarını ifade etmek gerekir. Diğer taraftan, YİKOB'larda çalışan personellerin eğitim düzeylerinin yaklaşık %90 gibi bir oranda lisans ve üstü düzeyde olduğu görülmektedir. Bu durumun bir avantaj olduğunu ifade etmek mümkündür. İlâveten, YİKOB'larda istihdam edilen personellerin yaklaşık %10'unun bir yıldan daha az YİKOB tecrübesine sahip oldukları anlaşılmaktadır. Bu durumun ise, YİKOB'lardaki geçici personel sirkülasyonunun fazla olmasından kaynaklandığına vurgu yapmak gerekir. Son olarak, YİKOB'larda istihdam edilen teknik ve idari personellerin hizmet içi eğitime katılım oranlarının oldukça düşük olduğuna dikkat çekmek gerekir. Sonuç olarak, YİKOB'ların; sadece büyükşehirlerde valiye bağlı zayıf teşkilatlanma yapılarının olduğu, bölge teşkilatlanmaları olmadıkları halde sadece belirli illerde teşkilatlandıkları, ülke çapında her yerde geçerli olabilecek nitelikte kamu hizmetleri sunmalarına karşın, 51 ilde teşkilatlanmaya sahip olmadıkları, merkezi olmalarına rağmen merkezde herhangi bir teşkilatlanmalarının bulunmadığı, taşra teşkilatlanmalarının her birinin altında yedi adet birimin bulunduğu, bu birimlerin çoğunda idareci ve personel eksikliğinin mevcut olduğu, mevcut personellerinin büyük bir çoğunluğunun başka kurumlardan devren veya naklen atamayla geldiği, kendilerine valiliklerde tahsis edilen kadroların birçoğunun boş kaldığı, personel açıklarının geçici personellerle kapatılmaya çalışıldığı, ancak bu sefer de iş tecrübesi, hizmet içi eğitim, personel aidiyeti ve eşit işe eşit ücret vb. gibi konulardaki birçok sorunla yüzleşmek zorunda kaldıkları, söz konusu sorunlarına çözümler arandığı ancak her geçen gün bu sorunlarının daha da içinden çıkılmaz bir hal aldığı, ifade edilebilir.

4.2 YİKOB'UN GÖREV, YETKİ VE SORUMLULUKLARI

YİKOB Yönetmeliği'nde; YİKOB'un, YİKOB başkanının ve YİKOB bünyesindeki müdürlüklerin görev, yetki ve sorumlulukları sayma usulüyle tek tek düzenlenmiştir. Görev, yetki ve sorumlulukların sayma usulüyle düzenlenmesi, YİKOB'ların bir alanda veya konuda genel yetkili olmadığını ortaya koymaktadır. Yönetmelik'te ayrıca bazı düzenlemelere atıf yapılarak, büyükşehir belediyesi olan illerde daha önce il özel idarelerinin uhdesinde olan bazı görev, yetki ve sorumlulukların artık YİKOB'lar marifetiyle yürütüleceği düzenlenmektedir. Bununla birlikte, diğer bazı düzenlemelerle YİKOB'lara verilen görev, yetki ve sorumluluklar da bulunmaktadır. Diğer taraftan, mevzuatla münhasıran vali tarafından yerine getirilmesi öngörülen bir takım görev, yetki ve sorumluluklar bulunmaktadır. YİKOB'un valiye bağlı bir taşra kuruluşu olması, onu merkez teşkilatının ve valinin hiyerarşisine tabi kılmaktadır. Valiliklerin İçişleri Bakanlığı taşra teşkilatı bünyesinde düzenlendiği düşünüldüğünde, İçişleri Bakanlığının da YİKOB'lar üzerinde bir takım görev, yetki ve sorumluluklarının olduğu gerçeği ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda, YİKOB'larla ilgili tüm görev, yetki ve sorumlulukları oluşturan unsurları şu şekilde sıralamak mümkündür: i) YİKOB'a verilen görev, yetki ve sorumluluklar, ii) valinin YİKOB'la ilgili görev yetki ve sorumlulukları, iv) İçişleri Bakanlığının YİKOB'la ilgili görev, yetki ve sorumlulukları, ii) Başkanın görev, yetki ve sorumlulukları, v) YİKOB bünyesindeki müdürlüklerin görev, yetki ve sorumlulukları, vi) büyükşehir belediyesi olan illerde özel idare yerine YİKOB tarafından yürütülmesi öngörülen görev, yetki ve sorumluluklar ve vii) diğer mevzuatla YİKOB'a verilen görev, yetki ve sorumluluklar.⁷⁶

4.2.1 Mevzuatla YİKOB'a Verilen Görev, Yetki ve Sorumluluklar

YİKOB Yönetmeliği'nin 5. maddesi ve YİKOB'la ilgili diğer mevzuat düzenlemeleri dikkate alındığında, YİKOB'un kurulu olduğu il sınırlarında sahip olduğu görev, yetki ve sorumluluklarının aşağıdaki gibi sıralanması mümkündür:

- Merkezi idarenin yatırım, yardım, onarım vb. hizmetlerine aracılık etmek,

⁷⁶ Bu başlığın hazırlanmasında, konu içinde atıf yapılan ve çalışmanın "Kaynakça" kısmında künyeleri verilmiş olan mevzuat düzenlemelerinden yararlanılmıştır.

- Merkezi idarenin ildeki yatırımlarını izlemek ve koordinasyonu sağlamak,
- İlde yapılan kamu yatırımlarının ve kamu hizmetlerinin etkinliğini sağlamak,
- Merkezi yardımların izlenmesi, koordinesini ve denetlenmesini sağlamak,
- Acil durumlarda gerekli yardımları bizzat yerine getirmek,
- Gerektiğinde merkezi idarenin ilde yapacağı yatırımları bizzat yapmak ve bu yatırımların koordinasyonunu sağlamak,
- Ödenek durumunu dikkate alarak: i) kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyacı olan taşıtları almak, işletmek ve bakım onarımlarını yapmak veya yaptırmak, ii) kamu kurum ve kuruluşlarının büro ihtiyaçlarını karşılamak, iii) emniyet hizmetlerinin gerektirdiği harcamaları yapmak,
- YİKOB'lara tahsisli binaların, hükümet konaklarının, lojmanların, valilik ve kaymakamlık konutlarının yapım, bakım, işletme, tefrişat, onarımını sağlamak ve bu taşınmazların ihtiyaçlarını karşılamak,
- Faaliyetlerini yürütmek ve hizmetlerini sunmak amacıyla, taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının sundukları yatırım ve hizmetlerin yürütülmesi için ihtiyaç duyulan bina, tesis, makine, araç ve gereçleri kiralamak,
- İlin ihtiyaçları dikkate alınarak gerekirse her türden yatırım ve hizmetin yerine getirilmesi için kamu kurum ve kuruluşlarıyla, STK'larla ve diğer tüzel kişilerle iş birliği yapmak ve ortak projeler hayata geçirmek,
- İldeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik etmek ve bu kurumları sahip olduğu görev, yetki ve sorumluluklar kapsamında denetlemek,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerini aksattığı ve bu durumun kamu düzenini, güvenliğini, halkın sağlık, huzur ve esenliğini olumsuz etkilediği hallerde, valinin talimatıyla söz konusu yatırım ve hizmeti yerine getirmek,
- Adli ve askeri teşkilat dışındaki merkezi idare taşra teşkilatlarının faaliyetlerini ve hizmetlerini: etkinlik, verimlilik, stratejik yönetime uygunluk açısından değerlendiren yıllık raporlar hazırlamak, Cumhurbaşkanlığına ve ilgili bakanlığa valinin görüşleriyle birlikte göndermek,
- 3213 sayılı Maden Kanunu, 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu

kapsamında daha önce il özel idarelerince yürütülen her türlü görevi yürütmek ve bu Kanun'larla özel idarelere verilen hak ve yetkileri 6360 sayılı Kanun'un 3. maddesinde çizilen sınırlar çerçevesinde kullanmak,

- 4562 sayılı Kanun'un Geçici 12 inci maddesi gereğince YİKOB'lara ait olan hak ve yetkileri kullanmak, görev ve sorumlulukların gereğini yerine getirmek,⁷⁷
- Acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerini koordine etmek ve yürütmek,
- İlin tanıtımı için gerekli faaliyetleri koordine etmek ve yürütmek,
- Temsil, tören, ödüllendirme ve protokole ilişkin hizmetlerini yürütmek,
- Muhtar ödenekleriyle ilgili iş ve işlemleri yürütmek,
- Yapılacak bağış ve yardımları kabul etmek,
- YİKOB başkanınca verilecek diğer görevleri yerine getirmek.
- Lisanssız hidroelektrik üretimi için su kullanım hakkı izni verilmesine dair görev ve sorumlulukların gereğini yerine getirmek,
- “Yatırım Alanlarının Belirlenmesine Dair Yönetmelik” kapsamında yatırım alanlarının tespitine ilişkin Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına görüş bildirmek,
- Çeşitli kurul ve komisyonlarda YİKOB'un temsil edilmesini sağlamak,⁷⁸
- Şehitlik Yönetmeliği gereği şehitliklerin bakım ve onarımını vb. işlerini yapmak.

4.2.2 Valinin YİKOB'la İlgili Görev, Yetki ve Sorumlulukları

YİKOB teşkilatının en üst amiri olan YİKOB başkanı, tercihi halinde bizzat valinin kendisi olabileceği gibi, vali tarafından görevlendirilecek bir vali yardımcısı da olabilir. Vali ilde görevli vali yardımcıları veya vali yardımcılığına vekâlet eden mülki idare amirleri arasından bir kişiyi YİKOB başkanlığına görevlendirebilmektedir. Bu görevlendirme yetki devri kapsamında yapılan bir görevlendirmedir. Valiler, iş yoğunlukları nedeniyle YİKOB başkanlığı görevini -genellikle- vali yardımcılarında veya vali yardımcılığına vekâlet edenlere devretmektedirler. Bununla birlikte, valiler

⁷⁷ YİKOB, OSB'lerin kuruluşuna iştirak ederek sermaye koyabilmekte, karar ve icra organlarında temsil edilme hakkına sahip bulunmaktadır. Örneğin; Adana YİKOB'un, Kozan OSB'de %60, Ceyhan OSB'de ise %40 oranında sermayeye sahip olduğu (Sayıştay, 2018e: 20-21) görülmektedir.

⁷⁸Bazı düzenlemelerde, çeşitli kurul ve komisyonlarda YİKOB'un temsil edilmesine ilişkin hükümler bulunmaktadır. Örneğin, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca yayımlanan “2017/22 sayılı Kırsal Kalkınma Destekleri Kapsamında Tarıma Dayalı Yatırımların Desteklenmesi Hakkında Tebliğ” doğrultusunda hibe başvurularını değerlendirecek il proje değerlendirme komisyonunda YİKOB'un temsil edilmesi gerektiği düzenlenmiştir.

kendilerine bağı olan YİKOB üzerinde valilik sıfatıyla sahip oldukları hak ve yetkileri kullanmaya devam etmektedirler. Kanunlarda ve diğer ilgili mevzuatta YİKOB'la ilgili olarak münhasıran valiye verilen yetkilerin yanında, valinin il idaresinin başı olması nedeniyle YİKOB üzerinde kullanabileceği başka yetkiler de bulunmaktadır. Bu duruma örnek teşkil edecek düzenlemelere YİKOB Yönetmeliği'nin 6. maddesinde düzenlenen "YİKOB başkanının görev, yetki ve sorumluklarında" rastlamak mümkündür. Ayrıca, YİKOB'un valiye bağı olmasının, valinin hiyerarşik olarak YİKOB'un ildeki en üst amiri olmasının ve valinin YİKOB başkanı görevlendirerek yetki devri yapmasının doğal bir sonucu olarak; valinin de YİKOB'la ilgili birçok görev, yetki ve sorumluluğu bulunmaktadır. Bu kapsamda, valinin YİKOB'la ilgili görev, yetki ve sorumluluklarını aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- YİKOB ve teşkilatı üzerinde hiyerarşik yetkilerini kullanmak,
- YİKOB başkanına devrettiği yetkilerin kullanımını gözetmek ve bunların kötüye kullanımdan sorumlu olmak,
- YİKOB'un görev, yetki ve sorumluluklarını yerine getirmesini temin etmek,
- YİKOB'un faaliyetleri ile hizmetlerinin etkinliğini, etkililiğini, verimliliğini ve hukuka uygunluğunu denetim ve gözetim altında tutmak,
- YİKOB başkanının ve personellerinin görev, yetki ve sorumluluklarını liyakatli ve hukuka uygun olarak yerine getirmelerini denetim ve gözetim altında tutmak,
- İçişleri Bakanlığı teşkilatı dışındaki diğer kamu kurum ve kuruluşlarından YİKOB'a yapılacak geçici personel görevlendirmelerini onaylamak,
- YİKOB'un yapacağı denetim ve soruşturmalarla ilgili onayları vermek,
- İldeki kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgili her yıl hazırlanan denetim raporlarına kendi değerlendirmesini ekleyerek Cumhurbaşkanlığına ve ilgili bakanlıklara Şubat ayı sonuna kadar gönderilmesini sağlamak,
- YİKOB bünyesinde veya ilçelerde geçici birimler kurulmasına onay vermek,
- YİKOB bütçesini onaylamak,
- Valiliğin ödüllendirme, temsil, tören vb. işlerini YİKOB aracılığıyla yaptırmak,
- İlin tanıtımına ilişkin işleri YİKOB aracılığıyla yaptırmak ve bu bağlamda il genelinde yürütülen faaliyetlerin koordinasyonunu YİKOB aracılığıyla sağlamak,

- İhtiyaç halinde yetki genişliği kullanarak YİKOB aracılığıyla ilde çeşitli yatırım, yardım, bakım, onarım, araç-gereç temini vb. türden iş ve işlemleri yaptırmak,
- Kamu yatırım ve hizmetlerindeki aksamaların YİKOB aracılığıyla giderilmesini sağlamak ve bu nedenle yapılan harcama tutarlarının sorumlu kuruluşlardan kesilerek YİKOB'a bütçesine aktarılması için gerekli yazışmaları yapmak,
- Diğer mevzuatla YİKOB'la ilgili valiye verilmiş olan veya hiyerarşik bağlılık ve yetki genişliği ilkelerinden dolayı valiye ait olan diğer sair görev, yetki ve sorumlulukların gereğini yerine getirmek.

4.2.3 İçişleri Bakanlığının YİKOB'la İlgili Görev, Yetki ve Sorumlulukları

İçişleri Bakanlığı; hiyerarşiden, YİKOB Yönetmeliğinden, YİKOB Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinden ve sair diğer mevzuattan kaynaklı YİKOB'lara ilişkin bir takım görev ve yetkilere sahip bulunmaktadır. Bunların bazılarını şu şekilde sıralamak mümkündür:

- YİKOB'lar üzerinde hiyerarşik yetkiler kullanmak,
- YİKOB'larla ilgili olarak; yönetmelik, tebliğ, genelge, yönerge, usul ve esas vb. türden düzenlemeler hazırlamak ve yayımlamak,
- YİKOB'la ilgili ihtiyaç duyulan mevzuat düzenlemeleri için gerekli çalışmaları yapmak ve ilgili makamlara sunmak,
- YİKOB'lardan gelen görüş taleplerine cevap vermek,
- YİKOB'ların etkin, etkili ve verimli faaliyet yürütmesi için çalışmalar yapmak,
- YİKOB'larla ilgili istatistikî verileri toplamak ve işlemek,
- YİKOB personelleriyle ilgili eğitim faaliyetleri yürütmek,
- YİKOB'ların koordinasyonunu sağlamak, faaliyetlerini izlemek, denetimlerini yapmak ve YİKOB'lara rehberlik etmek,
- YİKOB personelleriyle ilgili Bakanlık nezdinde özlük işlemlerini yürütmek,
- Muhtar ödeneklerinin YİKOB'lar vasıtasıyla ödenmesini sağlamak,
- Bakanlığın YİKOB'lar vasıtasıyla yapacağı yatırım, yardım, bakım, onarım, araç-gereç alımı vb. türden hizmetlere ilişkin iş ve işlemleri gerçekleştirmek,
- YİKOB'ların bütçelerinin hazırlanması sürecinde rehberlik etmek ve bu süreçte ilgili idarelerle YİKOB'lar arasında koordinasyonu sağlamak,

- YİKOB'lara hazine yardımlarıyla ilgili iş ve işlemleri gerçekleştirmek,
- Madenler ile doğal mineralli sular ve jeotermal kaynaklarla ilgili olarak, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından İçişleri Bakanlığı bütçesine aktarılan ödeneklerin ilgili YİKOB bütçelerine aktarımını sağlamak,
- Şehitliklerin yapım, bakım, onarım, koruma ve idare iş ve işlemleri için gerekli ödenekleri YİKOB bütçelerine aktarmak,
- İldeki yatırım ve hizmetlerdeki aksamaların YİKOB'lar aracılığıyla giderilmesi üzere YİKOB'ların yaptığı harcama tutarlarının sorumlu kuruluşlardan kesilerek YİKOB bütçelerine aktarılması için gerekli iş, işlem ve yazışmaları yapmak,
- YİKOB'larla ilgili mevzuatla Bakanlığa verilmiş olan veya hiyerarşide Bakanlık uhdesinde bulunan diğer görev ve yetkilerin gereğini yerine getirmek.

4.2.4 YİKOB Başkanının Görev, Yetki ve Sorumlulukları

YİKOB başkanının görev, yetki ve sorumlulukları, YİKOB Yönetmeliği'nin 6. maddesi ile düzenlenmiştir. Bunları ve YİKOB başkanına ait olduğu anlaşılan diğer bazı görev, yetki ve sorumlulukları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- YİKOB teşkilatını sevk ve idare etmek ve denetlemek,
- YİKOB'a verilmiş görev, yetki ve sorumlulukların gereğini yerine getirmek,
- YİKOB'un işleyişinden, faaliyetlerinden ve hizmetlerinden sorumlu olmak,
- Çeşitli kurul ve komisyonlarda YİKOB tüzel kişiliğini temsil etmek,
- 5018 sayılı Kanun kapsamında "üst düzey yönetici" sıfatıyla sahip olduğu görev, yetki ve sorumlulukların gereğini yerine getirmek,
- Valinin onayıyla adli ve askeri teşkilat dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarını bizzat denetlemek veya denetlettirmek ve bu kurumlara rehberlik yapmak,
- Valinin onayıyla denetim, araştırma ve inceleme iş ve işlemleri için personel görevlendirmek, gerektiğinde bu iş ve işlemler için uzman personel talep etmek,
- YİKOB'a memur, sözleşmeli personel ve uzman personel görevlendirmek,
- Gerekli durumlarda valinin onayıyla YİKOB'a bağlı geçici birimler oluşturmak,
- Diğer mevzuatla YİKOB'a veya münhasıran YİKOB başkanına verilmiş görev, yetki ve sorumlulukların gereğini yerine getirmek.

4.2.5 YİKOB Teşkilat Birimlerinin Görevleri

4.2.5.1 Yatırım İzleme Müdürlüğünün Görevleri

YİKOB Yönetmeliği'nin 7. maddesinde düzenlenen, bu Müdürlüğe ait görev, yetki ve sorumlulukları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- İlde yapılacak her türlü, yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardımlarla ilgili iş ve işlemlerin yürütülmesi ve izlenmesi,
- İhalelere ilişkin her türlü iş ve işlemleri yapmak,
- Yardım ve destekleri izlemek, koordine etmek ve acil durumlarda sağlamak,
- İlgili kamu kurum ve kuruluşunun ildeki yatırım ve hizmetini aksattığı hallerde, vali talimatıyla yatırım ve hizmeti yerine getirmek,
- Tahsisli binaların, lojmanların, hükümet konaklarının, valilik ve kaymakamlık konutlarının yapım, bakım ve onarımının sağlanması iş ve işlemlerini yürütmek,
- Gerektiğinde emniyet hizmetlerine ilişkin harcama iş ve işlemlerini yürütmek.

4.2.5.2 Rehberlik ve Denetim Müdürlüğünün Görevleri

YİKOB Yönetmeliği'nin 8. maddesinde düzenlenen, bu Müdürlüğe ait görev, yetki ve sorumlulukları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- Denetim, inceleme vb. işler için gerekli yazışma ve işlemleri yerine getirmek,
- Rehberlik hizmetleri sunmak ve denetimlerine ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,
- İzleme ve denetimlerde ortaya çıkan görüş, tespit ve raporları değerlendirerek YİKOB başkanına sunmak, ilgili yerlere göndermek ve takibini yapmak,
- Denetim, inceleme vb. faaliyetlerin dosyalanması ve arşivlenmesini sağlamak,
- İlin ihtiyaçları çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarıyla, STK'larla ve diğer tüzel kişilerle iş birliği yapmak ve ortak projeler hayata geçirmek.

4.2.5.3 Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğünün Görevleri

YİKOB Yönetmeliği'nin 7. maddesinde düzenlenen, bu Müdürlüğe ait görev, yetki ve sorumlulukları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- Koordinasyonun sağlanmasına ilişkin iş ve işlemleri yerine getirmek,
- İlin kurumsal kapasitesinin ve verimliliğinin artırılması için çalışmalar yapmak,
- Plan ve programlara ilişkin eğitim ve bilgilendirme faaliyetleri yapmak veya bu yönde yapılan faaliyetlere katkıda bulunmak ve bu faaliyetleri izlemek,
- İldeki sosyo-ekonomik, kültürel ve turizme bağlı potansiyeli açığa çıkarmak için veri toplamak ve toplanan verileri analiz ederek raporlaştırmak,
- İlin tanıtımı için gerekli faaliyetleri yapmak,
- YİKOB'un yıllık plan ve programlarını hazırlamak ve ödenekleri belirlemek,
- YİKOB'un ödenek ve diğer mali işlemleriyle ilgili iş ve işlemleri yürütmek,
- Değerlendirme raporlarını hazırlamak ve valinin değerlendirmesiyle birlikte bu raporları Cumhurbaşkanlığına ve ilgili bakanlığa gönderilmesini sağlamak,
- Afet ve acil yardım hizmetlerini koordine etmek ve yerine getirmek,
- Mali istatistikleri hazırlayarak ilgili mercilere göndermek,
- Ön mali kontrole ilişkin iş ve işlemleri yerine getirmek,
- YİKOB bütçesini yıllık hedefler doğrultusunda hazırlamak,
- Bütçe, bilanço, finansman ve muhasebeye ilişkin işlemleri yerine getirmek,
- Gelir ve alacaklara ilişkin takip ve tahsil işlemlerini yerine getirmek.

4.2.5.4 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğünün Görevleri

Büyükşehir belediyesi olan illerde, il mülki sınırları içindeki tüm alanları kapsamına alacak şekilde YİKOB bünyesinde kurulan 112 AÇM'lerin iş ve işlemleri yerine getirmek ve İl Jandarma Komutanlığı, İl Emniyet Müdürlüğü, Sahil Güvenlik Bölge veya Grup Komutanlığı, Büyükşehir Belediyesi İtfaiye Daire Başkanlığı, Orman Bölge veya İşletme Müdürlüğü, Doğa Koruma ve Milli Parklar Bölge veya Şube Müdürlüğü, İl Sağlık Müdürlüğü, İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğüyle birlikte valilik kararıyla 112 Acil Çağrı hizmetlerine dâhil edilen diğer kurum ve kuruluşların görev alanlarına giren

acil çağruların bir merkezden cevaplanması ve bunun sevk ve koordinasyonun sağlanması için, YİKOB teşkilatları bünyesinde 112 AÇM Müdürlükleri kurulmuştur.

112 AÇM Müdürlüğünün görev, yetki ve sorumlulukları, YİKOB Yönetmeliği'nin 10. maddesinin (a) ve (b) bentlerinde: “*a) 112 Acil Çağrı Merkezinin iş ve işlemlerini 3152 sayılı Kanununun 28 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen yönetmelik hükümleri çerçevesinde yürütmek, b) Başkanın verdiği diğer görevleri yapmak.*” şeklinde düzenlenmiştir. 2014 yılında İçişleri Bakanlığınca RG’de yayımlanan “112 Acil Çağrı Hizmetleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği” incelendiğinde, bu Müdürlüğün görev, yetki ve sorumluluklarını aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- Acil çağruları 7/24 karşılanmak ve bunun için gerekli önlemleri almak,
- Acil çağruların acil yardım hizmeti sunan ilgili kurumlara yönlendirmek,
- Acil yardım hizmeti sunanlar arasında işbirliği ve koordinasyon sağlamak,
- Acil çağrı hizmetleri kapasitenin artırılması için çalışmalar yapmak, eğitimler yürütmek, hibe programlarının takibini yapmak ve projeler hazırlamak,
- Acil çağrı hizmetleri için yazılım teklifleri hazırlamak,
- 112 Acil Çağrı yazılımıyla entegrasyona ilişkin iş ve işlemlerini yürütmek,
- İhtiyaç duyulduğu takdirde mobil 112 AÇM’ler kurmak ve işletmek,
- İlgili kurumlarla birlikte tatbikat planları yapmak ve bunları uygulamak,
- 112 AÇM hizmetleri için gerekli altyapıyı oluşturmak ve kullanıma sunmak,
- Acil yardım hizmeti komuta ve kontrol merkezleri için yer tahsisi yapmak,
- 112 AÇM’nin sunduğu hizmetlere ilişkin kamuoyu bilgilendirmesi yapmak,
- 112 AÇM’yi kötü niyetle meşgul edenlere ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,
- Acil Çağrı Hizmetleri İl Koordinasyon Komisyonunun sekretaryasını yürütmek.

4.2.5.5 İdari ve Mali İşler Müdürlüğünün Görevleri

YİKOB Yönetmeliği'nin değişik 11. maddesinde düzenlenen, bu Müdürlüğe ait görev, yetki ve sorumlulukları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- İldeki kamu kurum ve kuruluşlarının büro ihtiyaçlarını, araç alım-işletme-bakım ve onarımlarını karşılamak ve bunun için gerekli iş ve işlemleri yerine getirmek,

- Temsil, ağırlama, tören vb. giderlerle ilgili iş ve işlemleri yerine getirmek,
- Elektronik altyapıyı kurmak ve bununla ilgili iş ve işlemleri yerine getirmek,
- Evrakla ilgili iş ve işlemlerini yerine getirmek, arşivini oluşturmak ve yönetmek,
- Taşınır-taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak, kiraya vermek, takas etmek, üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek, bakım-onarım yapmak ve kayıtları tutmak,
- Personelle ilgili iş ve işlemleri yapmak ve hizmet içi eğitimleri yürütmek,
- Kamu konutlarına ilişkin iş ve işlemleri yerine getirmek.
- OSB’de sahip olunan hak ve yetkilere ilişkin iş ve işlemleri yerine getirmek,
- Hükümet konaklarının, binaların, lojmanların vb. tefrişat ve işletmesini yapmak,
- İldeki yardım faaliyetlerini izlemek ve buna ilişkin iş ve işlemleri yapmak,
- Şehitliklerin, YİKOB adına tahsis ve tescili ilgili işlemleri takip etmek ve idare, yapım, bakım, onarım ve koruma işlemlerinin gereklerini yerine getirmek,
- Muhtar ödenekleriyle ilgili iş ve işlemleri yürütmek.

4.2.5.6 Hukuk İşleri Müdürlüğünün Görevleri

YİKOB Yönetmeliği’nin 11/A maddesinde düzenlenen, bu Müdürlüğe ait görev, yetki ve sorumlulukları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- İhtiyaç duyulan her türlü konu, iş ve işlem hakkında hukuki görüş hazırlamak,
- Uyuşmazlıklar hakkında hukuki görüş hazırlamak,
- Sözleşme ve şartname taslakları hakkında hukuki görüş hazırlamak,
- Hak ve menfaatleri korumak, uyuşmazlıkları engellemek ve anlaşma, protokol, şartname ve sözleşmelerin bunları sağlayacak şekilde yapılmasını gözetmek,
- YİKOB’un taraf olduğu adli, idari, ticari ve icrai dava ve her türlü diğer hukuki uyuşmazlığı takip etmek, bunlarla ilgili gereken bilgi ve belgeleri temin etmek, dava ve cevap dilekçelerini yazmak ve savunma yapmak.
- Serbest avukatlardan hizmet satın alınmasına ilişkin işlemleri yerine getirmek,
- Amaç, mevzuat, plan ve programlara uygunluk için hukuki teklifler oluşturmak,
- Kamu zararlarının ödenmesi ve rücu edilmesiyle ilgili iş ve işlemleri yapmak,
- Yargı kararları, hukuki görüşler vb. arşivlenmesi ve kullanılmasını sağlamak,
- Kurul veya komisyonlara katılıma ilişkin gerekenleri yerine getirmek.

4.2.5.7 Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğünün Görevleri

YİKOB Yönetmeliği'nin 12. maddesi (a) ve (b) bentlerinde Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğünün görev, yetki ve sorumlulukları: “a) *Tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerine 5686 sayılı Kanun, 3213 sayılı Kanun ve 2863 sayılı Kanunun ilgili maddeleri kapsamında verilen her türlü görevi yapmak, hak ve yetkileri kullanmak, b) Başkanın verdiği diğer görevleri yapmak.*” şeklinde yer almaktadır. Bu Kanunlar incelendiğinde, Müdürlüğün görev, yetki ve sorumluluklarını kısaca aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- 5686 sayılı Kanun'a göre; jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli su kaynakları arama ve işletme ruhsatlarına ilişkin iş ve işlemleri yapmak, bu kaynakların ortaya çıkarılması ve korunmasına yönelik önlemleri almak, denetimler yapmak ve yaptırımlar uygulamak, kamulaştırma yapmak ve irtifak hakkı tesis etmek,
- 3213 sayılı Kanun'a göre; maden üretim faaliyetinde iş yeri açma ve çalışma ruhsatına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek bu faaliyetlere ilişkin izleme, denetim, kontrol yapmak ve yaptırımlar uygulamak, kum-çakıl maden alanlarına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek, maden bölgeleri yönetimi ve maden faaliyetleri denetimi yapan komisyonunun sekretarya hizmetlerini yürütmek, kamulaştırma yapmak,
- 2863 sayılı Kanun'a göre; kültür ve tabiat varlıklarının korunmasına yönelik iş ve işlemleri yürütmek, projeler hazırlamak, denetim yapmak, maliklere destekte bulunmak, alınan “taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarının” amacına uygun harcanmasını ve dağıtımını yapmak, kamulaştırma işlemlerini yürütmek, koruma amaçlı imar planlarına ilişkin işlemleri yürütmek,
- Son olarak, “Elektrik Piyasasında Lisanssız Elektrik Üretim Yönetmeliği” ile “Elektrik Piyasasında Üretim Faaliyetinde Bulunmak Üzere Su Kullanım Hakkı Anlaşması İmzalanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”e göre, bu Müdürlüğün su kullanım izni belgesi verilmesine ilişkin iş ve işlemleri yerine getirmeye görev ve sorumluluğu bulunduğunu ifade etmek gerekir.

4.3 YİKOB'UN MALİ YAPISI, BÜTÇESİ, GELİRLERİ VE GİDERLERİ

4.3.1 YİKOB Bütçesi

4.3.1.1 YİKOB Bütçesi ve Hazırlanma Süreci

YİKOB bütçelerinin hazırlanmasına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar, İçişleri Bakanlığı tarafından 30/12/2016 tarihinde RG'de yayımlanan, “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği”nde düzenlenmiştir. Bu Yönetmelik incelendiğinde; bütçe, kesin hesap, sorumluluk, hesap ve kayıt düzeni, muhasebe ve raporlama ile ilgili hükümlerin, 5018 sayılı Kanun'da ve ilgili ikincil mevzuatında düzenlenen hükümlerle benzerlik taşıdığı görülmektedir (Sayıştay, 2018b: 1). Aynı Yönetmelik'te, 5018 sayılı Kanun ve ilgili ikincil mevzuat hükümlerinin “Yönetmelik'te hüküm bulunmayan hallerde” YİKOB'lar için kıyasen uygulanacağına ilişkin bir düzenleme yer almaktadır. Yönetmelik'te düzenlenmeyen birçok konuyla ilgili mevzuattaki diğer bazı hükümlerin uygulanacağı belirtilmekte ve bu hükümlere açıkça atıf yapılmaktadır. YİKOB bütçelerinin hazırlanması ve uygulanmasıyla birlikte, tüm mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve kontrollerinin yapılmasına ilişkin iş ve işlemlerin de Yönetmelik hükümlerince yerine getirilmesi gerekmektedir.

YİKOB başkanınca hazırlanan bütçe vali onayı ile yürürlüğe girmektedir. Vali YİKOB başkanlığı yapmadığı durumlarda, başkanlık görevini yürüten vali yardımcısı üzerinden bütçenin hazırlanmasına müdahil olabilmektedir. Dolayısıyla bütçenin hazırlanmasında en etkili ve yetkili makam validir. YİKOB gelirlerin ağırlıklı kısmını İçişleri Bakanlığı bütçesinden yapılan hazine yardımları oluşturduğu için, YİKOB bütçesindeki merkez etkisi oldukça yüksektir. YİKOB bütçeleri Bakanlıkla koordineli hazırlanmakta, diğer bir anlatımla, YİKOB bütçeleri Bakanlık yönlendirmesiyle hazırlanmaktadır. Nitekim Yönetmelik'te, Bakanlık yetkililerinin YİKOB yetkilileriyle bütçe taslakları hakkında görüşmeler yapmasının mümkün olduğuyla ilgili düzenlemeler bulunmaktadır. Diğer taraftan, YİKOB bütçelerindeki merkez etkisinin, YİKOB'un İçişleri Bakanlığıyla olan hiyerarşik ilişkisinin doğal bir sonucu olarak ortaya çıktığını ifade etmek mümkündür.

YİKOB bütçelerinin hazırlanmasında ve yürürlüğe girmesindeki tüm süreçler dikkate alındığında, hazine yardımı ödeneklerinin YİKOB bütçeleri üzerinde belirleyici unsur olduğu görülmektedir. Daha önce ifade edildiği üzere, İçişleri Bakanlığının YİKOB bütçeleri üzerinde açık ve kapalı birçok etkisi söz konusu olmaktadır. Bunlarla birlikte, Cumhurbaşkanlığının ve TBMM'nin YİKOB bütçeleri üzerindeki etkisi görülmektedir. Bu etki, YİKOB'lara yapılacak hazine yardımı tutarının belirlenmesi boyutunda cereyan etmektedir. Hazine yardımı ödeneklerinin YİKOB bütçeleri içindeki ağırlıklı konumu dikkate alındığında ise YİKOB bütçeleri üzerindeki merkezi idare etkisinin ve YİKOB bütçelerinin merkeze bağımlılık düzeylerinin yüksek olduğunu vurgulamak gerekir.

4.3.1.2 YİKOB Bütçesinin Uygulanması

YİKOB bütçesi, vali onayıyla yürürlüğe girdikten sonra -istisnai durumlar hariç- mali yılda uygulanmaya başlanmaktadır. YİKOB'un mali yılda gerçekleşen gelirleri ve buna bağlı tahsilâtları mevcut mali yıl bütçesine gelir olarak kaydedilmektedir. YİKOB, bu gelirlerle birlikte İçişleri Bakanlığından aktarılacak hazine yardımları ve elindeki nakit birikimiyle sınırlı olacak şekilde, ödeneği bulunan harcamaları yaparak faaliyetlerini sürdürmekte, öngörülenden fazla harcama yapmamakta ve harcamaları tahsis edildiği amaçlar doğrultusundaki giderlere yapmaktadır. Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde mali yönden "üst yönetici" olarak tanımlanan YİKOB başkanı, bütçede ödenekler arası aktarım yapma yetkisine sahiptir. Ancak, projelere bağlı sermaye ödeneklerinden, personel giderleri ödeneklerinden ve mevzuatla aktarımı yasaklanan diğer ödenek tertiplerinden başka tertiplere ödenek aktarımı yapamamaktadır. Diğer taraftan, bütçede elde edilmesi tahmin edilen gelir tutarlardan daha fazla tutarda gelir elde edilmesi ve aynı şekilde elde edilmesi tahmin edilen nakit imkânından daha fazlasının elde edilmesi üzerine oluşan ödenek fazlalıklarının başka ödenek tertiplerine aktarılması veya yeni ödenek tertibi açılarak oraya aktarılması, YİKOB başkanının onayıyla mümkündür. Buna karşın, fazla ödeneklerin yatırım programında yer alan projelerde kullanılmak üzere ilgili bütçe tertiplerine aktarılması durumunda, SBB'ye bilgi verilmek zorundadır. Kullanılmayan ödenekler yılsonunda iptal edilmektedir. Ancak, yatırım projeleri veya yüklenmelere ilişkin gelecek yıllara sari bir ödeme yükümlüğünün bulunması halinde, ödeneklerin gelecek yıllara aktarılması mümkün olabilmektedir. Fakat hazine yardımı

ödeneklerinden gelecek yıllara sâri yüklenmeler yapabilmek için İçişleri Bakanlığının uygun görüşüne ihtiyaç bulunmaktadır.

4.3.1.3 YİKOB Bütçe İlkeleri ve Bütçe Sınıflandırması

YİKOB bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrol edilmesi sürecinde uyulması gereken ilkeler, YİKOB Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde şu şekilde belirlenmiştir:

- i. Harcama yetkisi, mevzuatla verilen görev ve hizmetler için kullanılır.
- ii. Bütçenin hazırlanma, uygulanma ve kontrolünde fayda-maliyet analizine ve plan ve programlarındaki politika, hedef ve önceliklerine uygunluk esastır.
- iii. Bütçe, mali yıl ve takip eden iki yıl tahminleri esas alınarak değerlendirilir.
- iv. Gelir ve giderlerin gayri safi olarak gösterildiği bütçede denklik esastır.
- v. Bütçe ve uygulamaları açıklık, doğruluk ve saydamlığa uygun olmalıdır.
- vi. Bütçede, ödenekler belirli amaçlar için tahsis edilir.
- vii. Hizmetlerin, bütçede yer alan ödeneklerle mevzuatta öngörülen amaç, metot ve standartlara uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekir.

YİKOB bütçelerinin hazırlanmasında, uygulanmasında ve kontrolünün sağlanmasında bütçe ilkelerine uyulması gerektiği gibi bütçenin Yönetmelik'te öngörülen sınıflandırma ilkelerine de uygun olması gerekir. YİKOB'un gelir, gider ve finansman kalemlerinin bütçenin hazırlanmasında ve uygulanmasında nasıl bir sınıflandırmaya tabi tutularak YİKOB bütçesine aktarılacağı Yönetmelik'te düzenlenmiştir. Bu bağlamda, giderlerin sınıflandırılması "a) kurumsal, b) fonksiyonel, c) finansman tipi ve d) ekonomik" olmak üzere dört sınıflandırmadan oluşmaktadır.

4.3.1.4 YİKOB Bütçe Kesin Hesabının Düzenlenmesi

SKM tarafından YİKOB bütçesi kesin hesabı hazırlanarak Mart ayında YİKOB başkanına sunulur. YİKOB başkanı ise Nisan ayı bitmeden kesin hesap incelemesini yaparak gerektiğinde düzeltmelerin yapılmasını sağlar. YİKOB başkanı tarafından kabul gören kesin hesap vali onayına sunulur. Vali ise kendisine sunulan kesin hesabı 15 Haziran tarihine kadar inceleyip onayladığı takdirde YİKOB kesin hesabı kesinleşir. YİKOB Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre, kesin hesabı oluşturan cetveller

şunlardır: i) gider kesin hesabı, ii) gelir kesin hesabı, iii) finansmanın ekonomik sınıflandırması kesin hesabı, iv) genel mizan, v) bilanço, vi) muhasebe yetkililerini gösterir liste, vii) diğer belgeler.

4.3.2 YİKOB Gelirleri

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, d) Diğer gelirler.” şekilde belirlenmiştir. YİKOB gelirlerinin %90'dan fazlasını (a) ve (b) bentlerinde yer alan gelirler oluşturmaktadır. Hazine yardımı gelirleri, SBB tarafından İçişleri Bakanlığı bütçesine konulan ödeneklerin YİKOB bütçelerine aktarılmasıyla elde edilmektedir. YİKOB'lara tahsis edilecek hazine yardımlarının koordinasyonu ve tahsis edilen hazine yardımlarının YİKOB'lara aktarımının sağlanmasının koordinasyonu artık İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı (SGB) tarafından yerine getirilmektedir. SGB, ilin; nüfusunu, yüz ölçümünü, sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyini ve yerel ihtiyaçlarını dikkate alarak, YİKOB'lara yaklaşık olarak ne kadar hazine yardımı tahsis edilebileceğini YİKOB'larla koordineli olarak belirlemekte, YİKOB bütçeleri ise SGB tarafından yaklaşık olarak belirlenen hazine yardımı miktarları üzerinden hazırlanmaktadır. YİKOB'lara yapılacak hazine yardımı miktarı kesinleştikten sonra, YİKOB bütçeleri kesin miktarlara göre revize edilerek onaylanıp yürürlüğe girmektedir. Bu bağlamda, YİKOB'lara yapılan hazine yardımlarının tahsisinde “yerel ihtiyaçların dikkate alınması” kriterinin özel bütçeye geçildikten sonrada devam ettiğini, bu durumun ise sübjektif ölçütlere göre hazine yardımı tahsis edilmesine olanak sağladığını, netice itibarıyla, bunun adil bir bölüşüm yöntemi olmadığını ifade etmek mümkündür.

İçişleri Bakanlığından gönderilen ödeneklerle birlikte, bakanlıkların ve genel bütçe kapsamı dışındaki diğer merkezi idare kuruluşlarının illerde yapacakları her türlü yatırım, bakım, onarım ve yardım türünden işleri için YİKOB'lara aktardığı kaynaklar YİKOB bütçelerinden ilgili yatırım, bakım-onarım ve yardım işleri için harcanmaktadır. Ancak, bu kaynaklar tamamen ilgili işler için tahsisli bulunduğundan başka bir amaç için kullanılması, gerek kaynağı gönderen idare açısından gerekse YİKOB açısından

mümkün değildir. Buna karşın, “Bakanlıklar ve Diğer Merkezi İdare Kuruluşlarının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları Aracılığıyla Yapacakları İşlerin Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar” düzenlemesine göre, işin tamamlanması sonucu idarelerce YİKOB’a aktarılan kaynaklardan ödenek artması halinde, YİKOB’ların artan ödenekleri başka işlerde kullanılabilmesine imkân tanınmıştır. Bu durum, YİKOB’lara olağandışı bir gelir imkânı sağlandığını göstermektedir. Fakat sonradan bu uygulamanın -genelge vb düzenlemelerle- İçişleri Bakanlığınca sınırlandırıldığını belirtmek gerekir. Ayrıca, ödeneklerin artması bir yana genellikle iş artışı vb. gibi sebeplerle ödenek yetersizliklerinin sıkça yaşandığını belirtmek gerekir.

YİKOB’ların diğer bir olağan dışı geliri ise olağandışı giderlerden kaynaklanmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesi gereken yatırım ve hizmette aksama yaşandığında, aksamanın YİKOB’la giderilmesi halinde yapılan harcamaların tutarları, hizmeti yapması gereken idareye tahsis edilmiş ödeneklerden kesilerek hizmeti yerine getiren YİKOB bütçesine aktarılmaktadır. Ancak çoğu zaman harcanan tutarların ilgili idarenin ödeneklerinden kesilmesi mümkün olmamaktadır. Bunun nedenlerinden biri, hizmeti yerine getirmesi beklenen idarenin söz konusu hizmetten sorumlu olmadığı iddiasını gündeme getirmesidir. Dolayısıyla, oluşan hizmet boşluğu vali tarafından YİKOB aracılığıyla doldurulmaktadır. Özellikle, Doğu ve Güneydoğu Anadolu’da bulunan büyükşehir belediyelerinin hizmetlerinde bu türden aksamalar söz konusu olabilmekte ve ilgili büyükşehir belediye yönetimleri görevli ve sorumlu olmadıkları gerekçesiyle kimi hizmetleri yerine getirmeyi ret edebilmektedirler. Örneğin; Van Büyükşehir Belediyesi, kanunla kendisine böyle bir görev ve sorumluluk verilmediği iddiası ile kırsalda kurulu karakol ve kalekol yollarına hizmet vermekten imtina etmiş, dolayısıyla yazın bu yolların bakım onarımı, kışın ise karla mücadelesinde büyük bir aksama yaşanmıştır. Aksamanın giderilmesi için Van Valisi, Van YİKOB aracılığıyla bu hizmetlerin yerine getirilmesini sağlamıştır. Bu hizmetlerin yerine getirilmesi için ise Milli Savunma Bakanlığında Van YİKOB’a bir yıl için yaklaşık 2 milyon TL ödenek aktarımı gerçekleştirilmiştir. Diğer bir örnek ise; yine Van Büyükşehir Belediyesinin, özellikle kendi yönetimine az sayıda oy veren kırsal mahallelere karla mücadele hizmeti vermemesi sonucu, bu hizmetin Van YİKOB aracılığıyla yerine getirilmesidir. Yapılan harcama tutarları Van YİKOB kanalıyla İçişleri Bakanlığınca bildirilmesine rağmen, bu ödeneklerin Van Büyükşehir Belediyesine tahsis edilen ödeneklerden kesilip Van

YİKOB'a aktarılması yolu, uzun süreçler gerektirdiği için ve/veya çeşitli yargısal kararlara göre mümkün olmadığı için tercih edilmemektedir.⁷⁹

YİKOB'ların gelirlerinden olan bağış ve yardımlar, YİKOB gelirlerinin küçük bir kısmını oluşturmaktadır. Bağışlar, bir şarta bağlanmış olarak alınabileceği gibi şartsız da alınabilmektedirler. YİKOB'lara yapılan her türlü bağış ve yardımın bütçede gelir olarak gösterilmesi zorunludur. Nakdi olmayan bağışlar ise yapılan değer tespit çalışmaları sonucunda kayıt altına alınmalıdır. YİKOB başkanı, yapılan şartlı bağış ve yardımları onaylayarak bütçenin ilgili bölümlerine ödenek olarak eklenmesini ve bu ödeneklerin bağlandığı şarta uygun olarak harcanmasını sağlamakla yükümlüdür. Şarta bağlı ödeneklerin şartın dışındaki başka amaçlar için kullanılması mümkün değildir. Yıl içinde şarta bağlanmış ödeneklerin harcanmayan kısımlar, şart gerçekleşinceye kadar ertesi yıl bütçelerine devredilir. Ancak, şart gerçekleştiği halde harcanmayan ödenek kalmışsa YİKOB başkanı bu ödeneği iptal ederek başka bir amaç için kullanılmasını sağlama yetkisine sahiptir. Bağış ve yardımlara ilişkin ödenekler, kullanılmaması veya şart dışında kullanılması üzerine geri istenildiği takdirde, bütçeye gider kaydedilerek geri verilebilmektedir. Ayrıca, zamanında kullanmama veya amacı dışında kullanma nedeniyle oluşacak zarar ve harcamaların sorumlulara rücu edilmesi söz konusudur.

YİKOB gelirleri arasındaki "diğer gelirler" in neler olduğu açıkça düzenlenmemiştir. Ancak, YİKOB gelirlerinin sayıldığı ilk üç bende girmeyen gelirlerin "diğer gelirler" kapsamında değerlendirilmesi mümkün gözükmektedir. Bu bağlamda, "diğer gelirler" kapsamına giren gelirlerden bazılarını aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- i. Çeşitli proje ve programlar kapsamı sonucu elde edilen gelirler,
- ii. 2863 sayılı Kanun 12. madde gereğince belediyelerce tahsil edilen ve YİKOB'a aktarılan "taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı" tutarları,⁸⁰
- iii. Taşınır ve taşınmaz mal satış ve kiralamasından elde edilen gelirler,
- iv. İhale dokümanı vb. gibi belge, doküman ve kitap satışından elde edilen gelirler,
- v. Diğer mal ve hizmet satışından elde edilen gelirler,
- vi. Mal kullanma veya faaliyet izni gelirleri,

⁷⁹ Bu paragrafta Van YİKOB hakkında yer verilen bilgiler, önceki dönemlerde Van YİKOB'da Başkan olarak görev icra eden bir bürokratla yapılan sohbette elde edilen bilgilerden oluşmaktadır.

⁸⁰ YİKOB gelirlerinden olmamasına karşın, "taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı" gelirin takip ve tahsilden YİKOB'un sorumlu olduğunu ve bu gelirin YİKOB'larca dolaylı olarak harcanabildiğini belirtmek gerekir.

- vii. Mevduatlar ile alacaklardan elde edilen faiz gelirleri, gecikme zamları gelirleri,
- viii. Teminatların irat olarak kaydedilmesinden elde edilen gelirler,
- ix. Avukatlık vekâlet ücreti gelirleri,
- x. İlan ve reklam gelirleri,
- xi. Ön izne, irtifak hakkına ve kullanmaya ilişkin izin gelirleri,
- xii. Çeşitli teşebbüs ve mülkiyetlerden elde edilen gelirler,
- xiii. Kişi ve kurumlardan alınan çeşitli paylardan elde edilen gelirler,
- xiv. İdari ve diğer para cezalarından elde edilen gelirler.

YİKOB'lar; bölge kalkınma idareleri, kalkınma ajansları vb. gibi yurt içi finansman kaynaklarıyla AB, uluslararası kuruluşlar vb. gibi yurt dışı finansman kaynaklarından proje karşılığı gelir elde etme imkânına sahiptirler. Bu tür gelirlerin kullanım alanları, başvuru şartları ve kullanım şekilleri kaynağı sağlayanlar tarafından belirlenmektedir. Örneğin, Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresince belirlenen Usul ve Esaslar çerçevesinde Doğu Anadolu Projesi kapsamındaki illerde kurulu bulunan YİKOB'lara; "sulama sistemlerinin rehabilitasyonu ve yaygınlaştırılması, hayvancılık altyapısı, kırsal kalkınma, kurumsal ve beşeri kapasitenin artırılması" vb. türden konulara ilişkin projelerde geçerli olmak üzere 2014'ten itibaren ödenek sağlanması öngörülmüştür. Bu kapsama giren Erzurum, Malatya ve Van illerindeki YİKOB'lar, söz konusu alanlarda proje başvurusu yaparak proje karşılığı elde ettikleri gelirleri, kabul edilen projelerinin gerçekleştirilmesi için kullanma imkânına sahip bulunmaktadır.

YİKOB gelirleri arasında açıkça sayılmayan, ancak 6360 sayılı Kanun düzenlemeleriyle dolaylı olarak YİKOB kullanımına bırakılan taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı tutarlarının, YİKOB'ların diğer gelirleri arasında yerini aldığını ifade etmek mümkündür. YİKOB'ların bu geliri nasıl elde ettiğini ve kullandığı açıklamak için öncelikle YİKOB olmayan illerde sürecin nasıl işlediğini ve YİKOB'ların kurulmasıyla oluşan durumun nasıl geliştiğini izah etmekte yarar bulunmaktadır. Şöyle ki; il özel idaresi bulunan illerde, 2863 sayılı Kanun'un 12. maddesine göre kültür varlıklarının korunmasında ve değerlendirilmesinde kullanılmak üzere, belediyelerce 1319 sayılı Kanun kapsamında mükelleflerden tahsil edilecek emlak vergisinin %10'u oranında "taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı", emlak vergisiyle birlikte tahsil edilerek il özel idarelerince açılan özel hesaplara yatırılmaktadır. Bu yolla özel hesapta

toplanan tutar, kültür varlıklarının korunmasına ve değerlendirilmesine yönelik yapılan projeler karşılığında ilgili il özel idaresine ve belediyelere, valinin onayı ve denetimiyle aktarılabilmektedir. Dolayısıyla bu gelirler, ancak belediyeler ve özel idareler tarafından sunulan ve ilgili mercilerce kabul gören projeler kapsamında kullanılabilir. Ayrıca, il özel idarelerinin özel hesaplarda toplanan tutarların maksimum %30'unu kullanabilme hakkına sahip olduklarını ifade etmek gerekir.

6360 sayılı Kanun'un 3. maddesinin üçüncü fıkrasında, özel idarelerin tüzel kişiliğinin sona erdiği yerlerde 2863 sayılı Kanun'un 12. maddesinde düzenlenen hak ve yetkilerin YİKOB'lar tarafından yerine getirileceği düzenlenmiştir. Ancak, "taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı" açıkça YİKOB gelirleri arasında sayılmamıştır. 2863 sayılı Kanun 12. madde hükmü gereği özel idare bulunmayan illerde bu payların belediyelerce YİKOB'lara ödeneceği düzenlemesi mevcut olduğundan, özel bütçeye sahip YİKOB'lar bu payları kendi bütçelerinde açtıkları bir gelir hesabından takip edebilmektedirler. 2863 sayılı Kanun 12. madde göz önüne alındığında, tahsil edilen ve ayrı bir hesapta toplanan tutarlar "kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla hazırlanan projeler kapsamında kamulaştırma, projelendirme, plânlama ve uygulama konularında kullanılmak üzere" YİKOB'a veya belediyelere vali tarafından aktarılabilmekte ve vali kontrolünde kullanılabilir. Fakat YİKOB'un bir yılda kullanabileceği azami tutar toplanan miktarın %30'unu geçmemektedir. Uygulamada, YİKOB'larca kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla hazırlanan projeler⁸¹ için bu paylardan valiler tarafından YİKOB'lara ödenek tahsis edildiği ve bu ödeneklerin söz konusu projelerin gerçekleştirilmesi için kullanıldığı görülmektedir.

6360 sayılı Kanun'la "taşınmaz kültür varlıklarının korunması katkı paylarının" YİKOB tarafından il özel idaresine benzer şekilde elde edilip kullanılmasına olanak sağlanmış olmasına rağmen, daha önce özel idareler tarafından elde edilen gelirlerden birçoğunun YİKOB'lar tarafından tahsil edilerek kullanılmasının sağlanması yerine genel bütçeye gelir olarak kaydedilmesi yolu tercih edilmiştir. Genel bütçeye kaydedilen gelirlerden bazılarının dolaylı olarak YİKOB'larca kullanılmasına olanak sağlanmıştır. Örneğin; tüzel kişiliği kaldırılan özel idarelerin sahip olduğu aşağıdaki gelirlerin YİKOB'larca doğrudan tahsil edilerek kullanılması yerine, 6360 sayılı Kanun'un 3 üncü maddesinin

⁸¹ Örneğin; hamam, camii, türbe vb. gibi eserlerin restorasyonu için hazırlanan projeler.

sekizinci fıkrasının -kutucukta gösterilen- hükmü uyarınca, genel bütçeye gelir olarak kaydedilmesi yolu tercih edilmiştir:⁸²

- (8) İl özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırıldığı illerde;
- a) 3213 sayılı Kanuna göre verilen maden ruhsatları için il özel idareleri ve köylere hizmet götürme birliklerine verilen Devlet hakkı, I (a) grubu madenler için alınan harçlar ile aynı Kanuna göre valiliklerce yapılan I (a) grubu maden ihalelerinden elde edilen gelirler,
- b) 5686 sayılı Kanuna göre verilen idare payına ilişkin gelirler ve harçlar ile aynı Kanun gereğince valiliklerce yapılan ihalelerden elde edilen gelirler,
- c) 3213 ve 5686 sayılı kanunlar gereğince valilik ve kaymakamlıklarca uygulanan idari para cezaları,
- d) 3213 ve 5686 sayılı kanunlar gereğince yapılan ihaleler nedeniyle alınan teminatlardan elde edilen gelirler,

6360 sayılı Kanun 3. madde dokuzuncu fıkrasında; bu gelirlerden büyükşehirlerde elde edilmesi planlanan miktarlar oranında Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bütçesine ödenek konulması, bu ödeneklerin İçişleri Bakanlığına aktarılmasına, Bakanlığın da bu ödenekleri ilgili YİKOB'lara aktararak kullanımlarını sağlamasına ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Bu ödenekler YİKOB'lara aktarılırken, gelirlerin elde edildiği yerler ve o yerlerden elde edilen gelir miktarları dikkate alınarak YİKOB'lar arasında bir dağılım yapılmaktadır. Bu ödeneklerin YİKOB'larca harcanmasında ise, gelirin elde edilmesini sağlayan maden, jeotermal su ya da doğal mineralli su kaynağının bulunduğu yere en yakın yerleşim yerlerinin altyapı ve ortak ihtiyaçlarının öncelikle dikkate alınması gerekmektedir. Ancak, Sayıştay'ın yaptığı tespite göre, bu tür gelirlere ilişkin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bütçesine herhangi bir ödenek koyulmamakta, dolayısıyla YİKOB'lar bu gelirlerden tamamen mahrum kalmaktadırlar.

3213 sayılı Kanun'a göre "devlet hakkı", "*Maden istihracı ile sağlanacak gelirden Devlet payına düşen ve ödeme yükümlülüğü ruhsat sahibine ait olan kısım.*" olarak tanımlanmaktadır. Aynı Kanun'a göre, büyükşehir olmayan illerdeki kum ve çakıl madenlerinden alınan devlet hakkı tutarlarının %25'i ilgili il özel idaresi hesabına, %25'i maden bölgesi altyapı hizmetlerinde kullanılmak üzere ilgili KHGB hesabına veya KHGB yoksa doğrudan ilgili ilçe hesabına, %50'si ise Hazine hesabına aktarılmaktadır. Ancak, 6360 sayılı Kanun'la, büyükşehirlerde elde edilen "devlet hakkı" gelirlerinin doğrudan YİKOB'lara aktarılması yerine bu tutarların tamamının

⁸² YİKOB gelirleri arasında olmamalarına karşın, bu gelirlerin takip ve tahsilden YİKOB'lar sorumludur.

genel bütçeye gelir olarak kaydedilmesi düzenlenmiştir. 3213 sayılı Kanun'a göre de büyükşehirlerde elde edilen söz konusu gelirlerin tamamının genel bütçeye aktarılması gerekmektedir. Dolayısıyla YİKOB'ların "devlet hakkı" gelirlerini doğrudan kullanması mümkün değildir. Buna karşın, büyükşehirlerde kum ve çakıl madenlerinden alınan devlet hakkı gelirlerinin %50'sinin YİKOB'lara aktarılmak üzere İçişleri Bakanı tarafından İçişleri Bakanlığı bütçesine ödenek olarak eklenmesine olanak sağlayan düzenlemeler bulunmaktadır. Fakat YİKOB'un, İçişleri Bakanlığın tarafından kum ve çakıl madenlerinden alınan devlet hakkı gelirlerinden bütçesine aktarılan tutarın en az yarısını kırsalda kullanmakla mükellef olduğunun altını çizmek gerekir.⁸³

YİKOB'lar, kum ve çakıl madenlerinden alınan devlet hakkından elde edilen gelirlerde olduğu gibi, hali hazırda il özel idarelerinin yararlanabildiği diğer bazı gelirlerden de doğrudan yararlanamamaktadır. Söz konusu gelirler, büyükşehirlerde il özel idarelerinin kapatılmasıyla genel bütçeye gelir olarak kaydedilmektedir. Örneğin, büyükşehirlerde; i) kum ve çakıl madenlerinden alınan harçlar, ii) kum ve çakıl maden ruhsatı satış ihalelerinden elde edilen gelirler, iii) uygulanan idari para cezalarından elde edilen gelirler ve iv) 3213 sayılı Kanun'a göre gelir kaydedilen teminatlardan elde edilen gelirler, genel bütçeye aktarılmaktadır.⁸⁴

YİKOB'ların *diğer gelirleri* kapsamında anılan gelirlerden burada değinilmeyenlerin, genellikle kamu tüzel kişiliği ile özel bütçeye sahip olmanın getirdiği veya gerektirdiği olağan gelirler olarak ortaya çıkmaktadırlar. Diğer bir anlatımla; kamu tüzel kişiliğiyle elde edilen haklara ve borçlara sahip olma yetisi, YİKOB'lara çeşitli gelirleri elde edebilme olanağı sağlamaktadır. Örneğin, avukatlık vekâlet ücreti gelirleri, kira gelirleri vb. gibi gelirler bu kapsamda değerlendirilebilir.

4.3.3 YİKOB Giderleri

YİKOB giderlerinin neler olacağı konusunda tek tek sayma usulüyle bir düzenleme yapılmamış, bunun yerine, genel bir ifade tercih edilerek YİKOB'lara gider yapma yönünden esneklik sağlanmıştır. Bu doğrultuda, YİKOB'a verilen görevler kapsamında

⁸³ YİKOB gelirleri arasında olmamalarına karşın, bu gelirlerin takip ve tahsilden YİKOB'lar sorumludur.

⁸⁴ YİKOB gelirleri arasında olmamalarına karşın, bu gelirlerin takip ve tahsilden YİKOB'lar sorumludur.

yapılan her türlü giderler, YİKOB giderleri arasında değerlendirilmekte ve giderlere ilişkin harcamaların tamamı YİKOB bütçelerinden karşılanmaktadır. Mevzuatta açık bir şekilde düzenlenmeyen YİKOB giderlerinin neler olacağına ilişkin bir değerlendirme yapıldığında, YİKOB giderlerini aşağıdaki gibi ifade etmek mümkündür:⁸⁵

- i. Görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak her türlü giderler,
- ii. Yatırımların yerine getirilmesi için yapılan her türlü giderler,
- iii. Personel giderleri,
- iv. Sigorta primi, vergi, harç vb. giderler,
- v. Taşınır ve taşınmaz mal alımı, mal ve hizmet alımı, taşıt, araç-gereç ve malzeme alımı giderleri ile bunlara ilişkin bakım-onarım giderleri,
- vi. Faaliyetlerin yürütümü, görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi için yapılan diğer tüm cari giderler,
- vii. Kamulaştırma giderleri,
- viii. Avukatlık, danışmanlık, denetim, dava takip ve icra giderleri,
- ix. Her türden proje giderleri,
- x. Çeşitli kurum ve kuruluşlara yapılan yardım ve transfer giderleri,
- xi. Doğal afet ve acil durum sonucu yapılan yardım ve destek giderleri,
- xii. Borç verme sonucu oluşan giderler,
- xiii. Diğer çeşitli giderler.

4.3.4 YİKOB Harcama, Muhasebe, Raporlama ve Ön Mali Kontrol İşleri

YİKOB bünyesinde bulunan yedi müdürlüğün hepsine YİKOB bütçesiyle ödenek tahsis edildiği için, her bir müdürlük harcama birimi olarak kabul edilir. YİKOB'larda birden fazla harcama birimi bulunduğu için birden fazla da harcama yetkilisi bulunmaktadır. YİKOB bütçesi ile ödenek tahsis edilen her bir müdürlüğün üst düzey idarecisi olarak müdür veya müdür vekili unvanı taşıyanlar harcama yetkilisi sıfatına sahiptirler. YİKOB bütçesinden yapılacak harcamalar, harcama yetkilisinin vereceği harcama talimatıyla gerçekleşmektedir. Gerçekleştirme görevlileri ise, birim müdürleri tarafından

⁸⁵ YİKOB'lara ait giderlere ilişkin sıralanan maddeler hazırlanırken Tasarı'da YİKM'lerin giderleri olarak yer alan, fakat kanunlaşmayan düzenlemelerden yararlanılmıştır (bkz. TBMM, 2012a). Ayrıca, Hazine ve Maliye Bakanlığınca yayımlanan "Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlıkları Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu" kapsamında yer alan bilgilerden yararlanılmıştır (bkz. HMB, 2019).

kendilerine hiyerarşik olarak en yakın kamu görevlileri arasından belirlenebilmekte ve genellikle şef olanlar veya şefliğe vekâlet edenler gerçekleştirme görevlisi olarak belirlenmektedir. Bakanlıklar veya diğer merkezi kamu kurum ve kuruluşlarca aktarılan ödeneklerin harcanmasında “il müdürü veya eşdeğer yetkilisi” gerçekleştirme görevlisi olarak belirlenebilmektedir.

YİKOB Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, bazı durumlarda hangi mevzuat hükümlerine göre hareket edileceği düzenlemiştir: i) muhasebe ve raporlama işlemlerinde “Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği” ile Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği” ii) harcamada kullanılacak belgelerde “Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği” iii) taşınır mal işlemlerinde “Taşınır Mal Yönetmeliği” iv) taşınmaz mal işlemleri için “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik” ilgili hükümlerinin uygulanması gerektiği düzenlenmektedir. Bu mevzuat hükümleri ile uygulamaları kamu kurum ve kuruluşu olmaktan kaynaklı uyulması ve uygulanması gereken -genellikle- rutin iç işleyişe ilişkin ayrıntılı düzenlemeler ve buna ilişkin uygulamalar içermektedir. YİKOB’un muhasebe hizmetleri, bünyesindeki muhasebe birimi olan SKM tarafından yürütülmektedir. YİKOB’un raporlama ve ön mali kontrolünden de sorumlu olan bu Müdürlüğün en üst yönetici olan ve müdür veya müdür vekili sıfatını taşıyan yetkili, aynı zamanda muhasebe, raporlama ve ön mali kontrol yetkilisi olarak ilgili mercilere hesap vermekle sorumludur. YİKOB Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nde, YİKOB’un muhasebe ve raporlama işlemlerinin nasıl yapılacağına dair ayrıntılı düzenlemeler bulunmamakta, bunun yerine, “Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği” ile “Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği”nin hükümlerinin ilgili hükümlerinin YİKOB için geçerli olduğu belirtilmektedir.

SKM sorumluluğunda olan mali raporlama iş ve işlemleri “Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği” ile Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği” ilgili hükümlerine göre, tahakkuk esaslı muhasebe sistemiyle mutabık şekilde, *e-İçişleri Sistemi* üzerinden yürütülmektedir (Sayıştay, 2018b: 2). Strateji ve Koordinasyon Müdürü ve YİKOB başkanı muhasebe iş ve işlemlerinin açık, şeffaf, ilke ve standartlara bağlı, etkin ve düzenli olmasında sorumlulukları bulunduğu gibi, mali raporlamaların zamanında ve mevzuatta belirlenen ilke ve standartlara uygun olarak hazırlanmasını gözetlemekle de

yükümlüdür. YİKOB'lar, muhasebe kayıtlarında “Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği” ‘hesap planı’ını kullanmaktadırlar.

Ön mali kontrole ilişkin, YİKOB Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği yeterli düzenleme içermediği halde bu hususta herhangi bir mevzuata atıfta bulunulmadığı görülmektedir. YİKOB Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, ihtiyaç halinde hüküm bulunmayan hususlar için 5018 sayılı Kanun ve ilgili ikincil mevzuat hükümlerinin uygulanabileceğine ilişkin düzenleme bulunmaktadır. Bu bakımdan, 5018 sayılı Kanun’un ve buna dayanılarak çıkarılan “İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar”ın bazı hükümlerinin YİKOB'lara kıyasen uygulanabilmesi mümkündür.

YİKOB'ların bütçe, ön mali kontrol, harcama, muhasebe, raporlama, iç kontrol ile ilgili düzenlemeleri ile süreçleri ele alındığında, tüm düzenleme ve süreçlerin; YİKOB'ların mali iş ve işlemlerde açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik, tutarlılık, etkinlik, verimlilik, düzenlilik vb. gibi ilke ve standartlara bağlılığın sağlanması amacını gerçekleştirecek ve YİKOB'larda etkin bir mali yönetim anlayışı hedefine ulaştıracak yol ve yöntemlerin alt yapısını oluşturacak düzeyde bir yeterliliğe sahip bulduklarını ifade etmek -temelde mümkündür. Ancak, YİKOB'un mevcut sorunlarının bahsi geçen hususların sağlanması için engel oluşturduğunu şerhini koymak gerekir. Ayrıca, mevzuat düzenlemelerine ve süreçlerine aykırı uygulamaların YİKOB'ların söz konusu ilke ve standartlardan giderek uzaklaşmasına neden olacağını belirtmek gerekir.

4.4 YİKOB'UN DENETİMİ

YİKOB'ların, merkezi idare örgütlerinin tabi oldukları idari, siyasi, yargısal, kamuoyu vb. türden denetimlere eksiksiz şekilde tabi olduklarını ifade etmek gerekir. Ancak, merkezi olmaları, seçimle göreve gelen karar organlarının ve denetim mekanizmalarının bulunmaması; YİKOB'ların yerel katılımı ve temsiliyeti esas alan halk denetiminden uzak olduklarını göstermektedir. Fakat bu durum, YİKOB'ların etkili denetimden uzak oldukları anlamına gelmemektedir. Ancak, YİKOB'un sunduğu kamu hizmetlerinin çoğunlukla yerel ihtiyaçları karşılayama yönelik olması, yerel demokrasi savunucuları

tarafından, yerel temsiliyet ve katılım içeren karar ve denetim mekanizmalarının YİKOB'lar için gerekli olduğu görüşünün ileri sürülmesine yol açmaktadır.

4.4.1 İdari Denetimi

YİKOB'lar, Sayıştay denetimine tabi kamu kuruluşlarıdır.⁸⁶ YİKOB'ların hesap ve işlemleri; 5018 sayılı Kanun ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu hükümlerince, Sayıştay tarafından dış denetime tabi tutulmaktadır. Sayıştay raporlarında (2018a; 2019a) vurgu yapıldığı gibi, YİKOB'lar 5018 sayılı Kanun kapsamı dışında olmamalarına rağmen; YİKOB'ların mali yönetim ve kontrollerinin 5018 sayılı Kanun kapsamında yapılması gerekmektedir. 5018 sayılı Kanun'a göre mali yönetim ve kontrolden sorumlu ve yetkili merciin Sayıştay olduğu dikkate alındığında, genel yönetim bütçesi kapsamındaki özel bütçeli idarelerden olan YİKOB'lar Sayıştay denetimine tabidirler. 2018'de "Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kahramanmaraş, Muğla, Ordu" illerindeki 11 YİKOB'un 2017'ye ait; 2019'da ise "Ankara, Antalya, Balıkesir, Bursa, Erzurum, Eskişehir, Hatay, İstanbul, İzmir, Kahramanmaraş, Manisa, Mersin, Şanlıurfa" illerindeki 13 YİKOB'un 2018'ye ait, "mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemleri" Sayıştay tarafından düzenlilik denetimine tabi tutulmuş ve sonuçları açıklanmıştır (Sayıştay, 2018a; 2019a).

Sayıştay düzenlilik denetimi kapsamına; YİKOB'ların "mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri" alınmaktadır. YİKOB'lar; gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemleriyle ilgili olarak güvenilir, doğru, mevzuata, ilke ve standartlara uygun olarak hazırladıkları mali rapor, tablo ve belgelerini hesap döneminin sonunda Sayıştay'a göndermekle mükelleftir. Mali rapor, tablo ve belgelerdeki hata, eksik ve yanlışlardan Başkanlar ile ilgili müdürlerin sorumluluğu bulunmaktadır (Sayıştay, 2018b: 4-5).

⁸⁶ AYM'nin 1992 yılında yayımlanan 1991/21 K. sayılı Kararı'nda, Sayıştay'ın bir yargı organı olmadığı ve hesap mahkemesi olarak düzenlenmediği, dolayısıyla yaptığı denetimlerin yargısal olmadığı, Sayıştay'ın TBMM adına mali denetim yapan ve denetim alanında kesin kararlar alan özgün anayasal bir kurum olduğu belirtilmekte, aynı Karar'da, TBMM adına yaptığı denetimin yargısal olmadığı, özünde idari nitelikte bir denetim olduğu vurgulanmaktadır. Bu bağlamda, Sayıştay yaptığı denetimler, YİKOB'ların idari denetimi kapsamında ele alınmaktadır.

5018 sayılı Kanun'da mali denetim ve kontrol; i) iç denetim ve ii) dış denetim olarak iki kısma ayrılmıştır. YİKOB'ların dış denetimi bundan önceki paragraflarda açıklanmıştır. İdari denetimin bir türü olan iç denetim ise, denetimden ziyade danışmanlık hizmeti şeklindeki bir faaliyeti ifade etmektedir. İç denetçiler, yanlışları düzeltici tavsiyelerde ve yönetimi geliştirici önerilerde bulunmakla görevlidirler. Kamu kaynaklarının etkili, verimli ve ekonomik kullanımının gözetilmesi, iç denetimin öncelikleri arasındadır. YİKOB'ların, Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı İç Denetim Koordinasyon Kurulunca belirlenen ilke ve standartlar çerçevesinde, YİKOB başkanlarınca görevlendirilecek iç denetçiler marifetiyle, iç denetime tabi tutulmaları gerekmektedir. Ancak, YİKOB'larda 5018 sayılı Kanun'un öngördüğü şekilde bir iç denetim sisteminin bulunmadığını vurgulamak gerekir. Nitekim Sayıştay (2109a) denetimlerinde YİKOB'larda 5018 sayılı Kanun tanımına uygun şekliyle bir iç kontrol sisteminin bulunmadığı tespit edilmiştir. YİKOB'lar kamu tüzel kişiliği kazandıktan sonra yapılan yönetmelik değişikliklerinde iç kontrol sistemiyle ilgili herhangi bir hükmün yürürlüğe girmemiş olduğu ve ayrıca iç kontrol sisteminin kurulması ve etkin olarak işletilmesiyle ilgili herhangi bir görev, yetki ve sorumluluğun da mevzuatla YİKOB'lara verilmemiş olduğu vurgulanmaktadır (Sayıştay, 2019c: 10). Bu bağlamda, Sayıştay denetimine tabi olmalarını geçerli kılan sebeplerin aynılarının, YİKOB'ların 5018 sayılı Kanun'un hükümleri uyarınca iç denetime tabi olmalarını gerekli kılmadığı anlaşılmaktadır.

Uygulamada, 5018 sayılı Kanun'un öngördüğü şekilde olmasa da, YİKOB'larda bir iç denetim sisteminin işletilmesi söz konusudur. Toros ve Çalışır'ın (2019:7) belirttikleri gibi, YİKOB iç denetçileri tarafından YİKOB başkanının görüşleri alınarak hazırlanan yıllık iç denetim programının YİKOB başkanınca onaylanması, valinin uygun görüşüyle uygulanması ve program doğrultusunda birimlerin iş ve işlemlerinin iç denetime tabi tutulması gerekmektedir. YİKOB'ların da bu doğrultuda uygulama sürecini işlettikleri görülmektedir. Ancak, Sayıştay'ın 2018 ve 2019 yıllarına ait Faaliyet Raporlarında (Sayıştay 2019k: 67; 2020f; 76); 5018 sayılı Kanun'un iç kontrol hükümlerine tabi olmayan YİKOB'larda, iç kontrol ortamının oldukça zayıf olduğunun tespit edildiği görülmektedir. Sayıştay (2020k: 78), "kurumsal yönetim anlayışına ilişkin farkındalığın artırılması ve uygulamaların geliştirilebilmesi açısından", YİKOB'ların 5018 sayılı Kanun'un iç kontrol hükümlerine tabi tutulmalarının faydalı olacağı görüşünde olduğu

görülmektedir. Sayıştay'ın görüşüne katılarak, YİKOB'larda etkin bir iç kontrol sisteminin kurulması gerekliliğine vurgu yapmak gerekir.

YİKOB'ların, özellikle muhasebeye ilişkin iş ve işlemlerinin, hizmet alımı yöntemiyle özel sektörde yer alan bağımsız denetim ve danışmanlık firmalarına denetlettirilmesinin mümkün olduğunu belirtmek gerekir. Firmalarca yapılan incelemeler sonucu valilere ve YİKOB başkanlıklarına sunulan denetim raporlarının, YİKOB'ların mali performansına ilişkin bilgileri de içerdiğini vurgulamak gerekir.

YİKOB'ların idari denetimi kapsamında ele alınması gereken diğer bir denetim türü ise hiyerarşik denetimdir. YİKOB'lar, mülki idareye bağlı taşra kuruluşları oldukları için -doğal olarak- valilerin, YİKOB başkanlarının ve merkezi idarenin hiyerarşik denetimine tabi kuruluşlardır. YİKOB'un; merkezi idareyle arasındaki ilişki hiyerarşik bir denetim düzeni içerisinde işlediği gibi, YİKOB'un kendi içinde de hiyerarşik bir denetim düzeninin kurumsal olarak işlediğini vurgulamak gerekir.

YİKOB'ların idari denetimi kapsamında nihai olarak ele alınması gereken diğer bir denetim mekanizması, Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Denetleme Kurulu'dur (DDK). Bu Kurul; idarenin iş ve işlemlerinin hukuka uygunluğunu, yönetimin geliştirilerek düzenli ve verimli şekilde çalışmasını, kamu hizmetlerinin etkin, verimli, şeffaf ve ekonomik olarak sunulmasını sağlamak amacıyla kurulmuştur. Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine harekete geçen Kurul, yaptığı denetimlerin sonuçlarını Cumhurbaşkanına sunmakta ve gereğinin yapılması için ilgili mercilere göndermektedir. Kurulun -yargı kurumları hariç olmak üzere- kamu kurum ve kuruluşlarında, hatta askeri nitelikli kurum ve alanlarda idari soruşturma, inceleme ve araştırma yapabilme yetkisi bulunmaktadır. Bu kapsamda, YİKOB'ların DDK vasıtasıyla denetimlerinin mümkün olduğunu ifade etmek gerekir.

4.4.2 Siyasi Denetimi

YİKOB'ların çeşitli yollarla yasama denetimine tabi tutulması söz konusu olmaktadır. Cumhurbaşkanınca TBMM'ye sunulan merkezî yönetim bütçe kanunu ile kesin hesap kanunu teklifinin TBMM'de görüşülerek kabul edilmesi, yasama denetimi kapsamına girecek denetim türleri arasında sayılabilir. TBMM Bütçe Komisyonu'nda ve Genel

Kurulu'nda yapılan görüşmeler sırasında teklifler üzerinde değişiklikler yapılması ve tekliflerin TBMM'ce tûmden onaylanarak kabul edilmesi, yürütme üzerinde yapılan yasama denetiminin varlığını ortaya koymaktadır. Bu bağlamda, YİKOB bütçelerine yapılacak hazine yardımlarının merkezî yönetim bütçe kanunu teklifi kapsamında TBMM'de görüşülerek kabul edilmesi veya üzerinde değişiklikler yapılarak kabul edilmesi, YİKOB'lar üzerindeki yasama denetiminin varlığına işaret etmektedir. Diğer taraftan, TBMM Dilekçe Komisyonu ve TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu gibi komisyonların yapacağı denetimler de YİKOB'lar üzerindeki yasama denetimine örnek teşkil etmektedir. İlave olarak, TBMM'nin Anayasa ile öngörülen bilgi edinme ve denetim yetkileri, idari yürütme üzerindeki yasama denetimi araçları olarak ifade edilebilir. Bu kapsamda, -örneğin- yazılı soru önermeleri aracılığıyla, YİKOB'ların eylem ve işlemlerinin yasama denetimine tabi tutulması mümkün olabilmektedir.

4.4.3 Yargısal Denetimi

YİKOB'ların yargısal denetime tabi olduğu şüphesizdir. Yargı denetiminde, idarenin eylem ve işlemleri yargısal denetime tabi tutulmaktadır. Yargı denetimi; idare, vergi ve bölge idare mahkemeleri, Danıştay, AYM⁸⁷ ve iç hukuk yollarının tüketilmesi sonucu "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi" aracılığıyla yapılabilmektedir. İdarenin eylem ve işlemleri; yürütmeyi durdurma, iptal etme ve zararların tazmini gibi kararlarla yargısal denetime tabi tutulmaktadır (Ergun, 2015: 116-117). Bu bağlamda, YİKOB'ların eylem ve işlemlerinden dolayı menfaati zarar gören gerçek ve tüzel kişiler, ilgili yargı mercilerine müracaat ederek yargısal denetim süreçlerini başlatabilmektedirler.

4.4.4 Diğer Denetim Yöntemleri

YİKOB'ların diğer bir denetim yönteminin, kamuoyu denetimi olduğunu ifade etmek gerekir. Kamuoyu denetimi, doğrudan bir denetim türü olmasa da, belirli ve sınırlı yol ve yöntemlerle halkın yönetim sürecine dolaylı olarak etki etmesinden ve idareyi geri beslemesinden ibaret olan bir denetim yöntemidir. Anayasa'da tanımlanmış "*Dilekçe*,

⁸⁷ AYM, kesinleşen yargı kararlarında hak ihlali olup olmadığına karar verebilmesi açısından idarenin eylem ve işlemlerinin yargısal denetimini gerçekleştirebilmektedir.

bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” kullanılmak suretiyle YİKOB’lar üzerinde kamuoyu denetimi yapılması mümkündür. Söz konusu yöntemlerin her birinin kendi içinde farklı süreçleri ve buna ilişkin kurumsal düzenlemeleri bulunmaktadır. Bilgi edinme hakkı kullanımını için YİKOB’a başvurulacağı gibi, gerektiğinde Bilgi Edinme Değerlendirme Kuruluna da başvurulabilmektedir. Kamu denetçisine başvurma hakkı, Kamu Denetçiliği Kurumu üzerinden kullanılan bir hak olarak, YİKOB’ların işleyişine ilişkin şikâyetleri konu alan bir denetim yöntemidir. Diğer taraftan, etkinliği ve etkililiği tartışmalı bir denetim türü olsa da, Kamu Görevlileri Etik Kurulu; valilerin ve vali yardımcılarının, dolayısıyla YİKOB başkanlarının etik ilke ve davranış standartlarına aykırı davranışlar sergileyip sergilemediklerinin denetimini yapabilmektedir. Buna İlave olarak YİKOB, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu denetiminin kapsamındadır. Bu Kurum, insan hakları ihlallerini ve ayrımcılık yasağı ihlallerini araştırabilmekte ve gerektiğinde idari yaptırım kararları alabilmektedir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar tarafından gerçekleştirilen denetimleri de bu başlık altında ele almak gerekirse; mevzuatlarında öngörülen düzenlemeler kapsamında, Kamu İhale Kurumu ve Kişisel Verileri Koruma Kurumu tarafından da YİKOB’ların denetime tabi tutulabileceklerini vurgulamak gerekir. 4734 sayılı Kanun ile 4735 sayılı Kanun’a tabi olan YİKOB’lar, ihalelerdeki işlemlerin 4734 sayılı Kanun ve ilgili ikincil mevzuat hükümlerine uygun olmadığıyla ilgili şikâyetler üzerine, Kamu İhale Kurumu tarafından denetime tabi tutulmaktadırlar. Diğer taraftan, 6698 sayılı Kanun kapsamında kurulan Kişisel Verileri Koruma Kurumu; kişilerin, idare tarafından toplanmış kişisel verilerinin silinmesi veya korunması taleplerinin idarece kabul görememesi üzerine ilgili kişilerin şikâyetiyle veya 6698 sayılı Kanun’a muhalif uygulamalar üzerine resen harekete geçen ve bağlayıcı kararlar alan bir kurum olarak, YİKOB’ların 6698 sayılı Kanun’a muhalif uygulamalarına karşı resen veya şikâyet üzerine denetimler gerçekleştirebileceğini ifade etmek mümkündür.

5. BÖLÜM: YİKOB'UN MERKEZİ İDARE, TAŞRA TEŞKİLATI VE MAHALLİ İDARELER İLE İLİŞKİLERİ VE KARŞILAŞTIRMASI

YİKOB'lar, büyükşehir belediyesi bulunan illerin mülki sınırları içinde, merkez menşeli olan fakat yerelde sunulan yatırım ve hizmetleri yürüten özellikli taşra kuruluşlarıdır. YİKOB'ların; il genelinde yatırım ve hizmetler sunan kamu kurum ve kuruluşlarıyla, diğer bazı idarelerle ve yerel idarelerle karşılaştırılması ve ilişkilerinin ortaya koyulması ve ayrıca merkezi idareyle ne tür bir ilişki ağına sahip olduklarının resmedilmesi; YİKOB'ların hangi amaca hizmet ettiklerinin ve Türkiye'de taşra ve yerel yönetim yapısı bakımından yeni olarak neleri getirdiklerinin anlaşılması bakımından önemli görülmektedir. Bu bağlamda, YİKOB'ların; il özel idareleri ve büyükşehir belediyeleri başta olmak üzere, il ölçeğinde hizmet veren kamu kurum ve kuruluşlarıyla ve diğer bazı idarelerle karşılaştırması yapılarak, benzer ve farklı tarafları ortaya koyulmaktadır. Ayrıca, bazı merkezi idare birimlerinin, taşra teşkilatlarının, diğer bazı idarelerin ve il özel idareleriyle büyükşehir belediyelerinin YİKOB'larla aralarındaki ilişkilerin boyutu ve niteliği irdelenerek, YİKOB'ların ayrıntılı fotoğrafı ortaya çıkarılmak istenmektedir.

5.1 YİKOB'UN MERKEZİ İDARE (BAŞKENT TEŞKİLATI) İLE İLİŞKİLERİ VE KARŞILAŞTIRMASI

5.1.1 YİKOB'un Merkezi İdare Birimleriyle İlişkilerinin Niteliği ve Kapsamı

YİKOB, başkent teşkilatında yer alan bir bakanlık birimi olmadığı gibi, bir bakanlığa ya da Cumhurbaşkanlığına bağlı, ilgili ve ilişkili bir kurum da değildir. Taşra idaresinde

valiye bağı bir kuruluş olarak yer alan YİKOB'un, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu olmadığını da vurgulamak gerekir. Dolayısıyla, YİKOB'u başkent teşkilatında yer alan birimlerin veya hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının karşısına koyarak karşılaştırma yapmak doğru bir yaklaşım olmayacaktır. YİKOB'un söz konusu merkezi idare teşkilatlarıyla tüzel kişilik, ayrı bütçe vb. gibi bazı benzer özelliklerinin bulunması da karşılaştırma yapmayı mümkün kılmamaktadır. Zira YİKOB, söz konusu teşkilatların klasmanında olmadığı gibi, bu teşkilatlara alternatif oluşturacak bir konuma da sahip değildir. Buna karşın, YİKOB'un merkezi idare teşkilatlarıyla çeşitli türlerde birçok ilişkisinin bulunduğunu belirtmek gerekir. Bu ilişkilerin ise, YİKOB'un; hukuki statüsünden, teşkilat ve personel yapısından, faaliyetlerinden ve işleyiş yapısından ve görev, yetki ve sorumluluklarından kaynaklandığını ifade etmek mümkündür.

YİKOB'un merkezi idareyle kurduğu ilişkilerin çoğunlukla iş delegasyonu ekseninde olduğu görülmektedir. Ancak, her merkezi idare kuruluşunun iş delegasyonu ilişkisine girmediğini belirtmek gerekir. Bir merkezi idare kuruluşunun iş delegasyonu ilişkisine girebilmesi için, öncelikle yatırımcı kuruluş olması ve taşrada (büyükşehirde) yatırım ve hizmetler sunabilmesi gerekmekte, sonrasında ise büyükşehirde gerçekleştirmek istediği yatırımı YİKOB aracılığıyla yerine getirmeyi tercih etmesi gerekmektedir. Nitekim birçok bakanlık ve merkezi idare kuruluşu YİKOB'u tercih etmemektedirler. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları ile düzenleyici ve denetleyici kurumların da bu konuda YİKOB'u tercih etmediklerini ifade etmek gerekir. YİKOB'ların -çoğunlukla- bakanlıkların ve bağı kuruluşlarının taşrada yapacakları yatırım ve hizmetlerin aracısı durumunda olduklarını vurgulamak gerekir. Örneğin, YİKOB; İçişleri Bakanlığının ana hizmet birimi olan Nüfus ve Vatandaşlık Genel Müdürlüğünün veya bağı kuruluşu olan EGM'nin taşrada yapacağı yatırım ve hizmetlerin aracısı olabilmektedir. Ancak; kamu tüzel kişiliğine, özel bütçeye, belli ölçüde idari ve mali özerkliğe ve bağımsızlığa sahip bağı, ilgili ilişkili-koordine kamu kurum ve kuruluşlarının büyükşehirlerde yapmayı planladıkları yatırım ve hizmetleri, YİKOB'un aracı olarak üstlenmesi beklenmemelidir. YİKOB'un bu tür kamu kurumlarının veya idarelerinin uzmanlık, bilimsellik ve teknik bilgi gerektiren yatırım ve hizmetlerine aracılık etmeye yetecek ne yetkiye ne de kapasiteye sahip olmadığını altını çizmek gerekir. Diğer bir ifadeyle, DSİ gibi kamu kurumlarının, TCDD gibi KİT'lerin, üniversiteler gibi özel bütçeli idarelerin, RTÜK gibi bağımsız idari otoritelerin veya Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü gibi sosyal

güvenlik kurumlarının taşrada yapacakları yatırım ve hizmetleri, YİKOB aracılığıyla yerine getirmeleri söz konusu olmamaktadır. Bu tür kamu kurumları ya da idareleri, taşrada yapmayı planladıkları yatırım ve hizmetleri genellikle merkezi teşkilatları eliyle ve varsa bağlı taşra teşkilatları vasıtasıyla yerine getirmektedirler.⁸⁸

3152 sayılı Kanun'un 28/A maddesinin ikinci fıkrasında yer alan düzenlemeyle, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde valiye tanınan yeni bir vesayet yetkisi kapsamında, ildeki kamu kurum ve kuruluşları yatırım ve hizmetlerini aksatmaları durumunda, vali söz konusu yatırım ve hizmeti YİKOB eliyle yerine getirebilmektedir. Dolayısıyla, valinin sahip olduğu vesayet yetkisinin aracısı olarak YİKOB'un, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının taşrada bulunan teşkilatlarıyla idari vesayet kaynaklı ilişkiler kurabildiği anlaşılmaktadır. Bu ilişkinin varlığına rağmen, YİKOB'un hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının taşra teşkilatları üzerinde bir vesayet makamı olmadığına altını çizmek gerekir. Aynı zamanda, YİKOB'un merkezi idarenin taşra teşkilatlarının hiyerarşik olarak üstünde yer alan bir taşra kuruluşu olmadığına da altını çizmek gerekir. Diğer taraftan; idari teşkilat içinde, il taşra yapılanması altında, özellikli bir yapıyla valiye bağlı olan YİKOB'un, merkezi idareyle arasındaki ilişkinin hiyerarşiye dayandığını ifade etmek gerekir. Bu kapsamda, YİKOB üzerinde -hukuki statüsü gereği- Cumhurbaşkanlığının ve İçişleri Bakanlığının denetleyici, düzenleyici ve koordine edici görev ve yetkileri bulunmaktadır. Söz konusu denetleyici, düzenleyici ve koordine edici görev ve yetkilerin, hem hiyerarşinin doğal bir gereği olarak, hem de bazı mevzuat düzenlemelerinin gereği olarak icra edildikleri görülmektedir. Son olarak; merkezi idare teşkilatlarıyla YİKOB arasında karşılaştırılma yapmak mümkün olmasa da, bazı merkezi kurum ve kuruluşların taşrada bulunan teşkilatlarıyla YİKOB arasında karşılaştırma yapmaya imkân sağlayan çeşitli benzer özelliklerin olduğunu vurgulamak gerekir. Buraya kadar anlatılanlar bağlamında, YİKOB'un merkezi idare kuruluşlarıyla kurduğu ilişkiler alt başlıklarda; Cumhurbaşkanlığı, İçişleri Bakanlığı, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları açısından ele alınmakta, karşılaştırmalar ise -genellikle- bazı merkezi idare kuruluşlarının taşra teşkilatlarıyla YİKOB arasında yapılmaktadır.

⁸⁸ İlerleyen başlıklarda ayrıntılı olarak açıklandığı gibi, üniversiteler hariç olmak üzere, bu tür kamu kurumlarının veya idarelerinin taşradaki bina ve tesislerinin inşa, bakım, onarım, güçlendirme faaliyetlerinin Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri aracılığıyla yerine getirilmesi mümkündür.

5.1.2 Cumhurbaşkanlığıyla İlişkiler

Cumhurbaşkanının YİKOB örgütü üzerinde düzenleme yapma yetkisinin bulunduğunu, YİKOB'a tahsis edilen kadroların ihdas-iptalinin Cumhurbaşkanı kararıyla yapıldığını, dolu-boş kadrolarda değişiklik yapma yetkisi ile YİKOB'larda kullanılacak sürekli işçi ve sözleşmeli personel pozisyonlarını ihdas etme yetkisinin yine Cumhurbaşkanına ait olduğunu, yani Cumhurbaşkanının YİKOB personeli üzerinde de düzenleme yetkisinin bulunduğunu ifade etmek gerekir. Diğer taraftan, merkezdeki en üst düzey hiyerarşik amir olması ve YİKOB başkanı olacak vali ve vali yardımcılarını atama yetkisini elinde bulundurması nedeniyle, Cumhurbaşkanı YİKOB'la hiyerarşik ilişkiler kurmaktadır. Cumhurbaşkanlığına bağlı DDK eliyle, Cumhurbaşkanının YİKOB'la denetim ilişkisi kurmasında da bir engel bulunmamaktadır. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanının YİKOB'lar üzerinde hiyerarşik denetim yetkilerinin bulunduğu açıktır.

1 sayılı CK'da yer alan düzenlemeler gereği, YİKOB'un yönetmelik çıkarma yetkisi bulunmamaktadır. YİKOB'la ilgili yönetmelik çıkarma yetkisinin İçişleri Bakanlığına verildiği, bu düzenleme ilişkisine Cumhurbaşkanlığı SBB'nin görüş bildirerek katılım sağladığı görülmektedir. Ayrıca, bütçesin hazırlanma sürecine ve ödeneklerle ilgili bazı süreçlere SBB'nin bir aktör olarak dâhil olduğunu hatırlatmak gerekir. Bununla birlikte, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının YİKOB aracılığıyla yapacakları işlerle ilgili usul ve esaslar İçişleri Bakanlığı ve SBB tarafından müştereken belirlenmektedir. Dolayısıyla, teşkilat ve personel yapısı, görev ve yetkileri, çalışma usul ve esasları, bütçenin hazırlanması, uygulanması ve diğer bazı mali konularda Cumhurbaşkanlığının YİKOB üzerinde düzenleyici yetkilerinin bulunduğunu ifade etmek mümkündür.

YİKOB'un yatırım ve hizmetlerin izlenmesi, değerlendirilmesi ve koordine edilmesiyle ilgili yıllık değerlendirme raporları düzenlemesi ve Cumhurbaşkanlığına göndermesi, YİKOB'un Cumhurbaşkanlığıyla kurduğu ilişkiye bir örnek olarak verilebilir. Diğer taraftan, Cumhurbaşkanlığına bağlı kuruluşların YİKOB'la iş delegasyonu ilişkisine girmesi mümkündür. Örneğin; DİB'in büyükşehirde yapacağı müftülük hizmet binasını YİKOB aracılığıyla gerçekleştirebilmektedir. Netice itibarıyla, Cumhurbaşkanlığıyla YİKOB'lar arasında; hiyerarşiye, denetime, düzenlemeye, izlemeye, koordinasyona ve iş delegasyonuna dayalı bir ilişkiler ağının bulunduğunu ifade etmek mümkündür

5.1.3 İçişleri Bakanlığıyla İlişkiler

YİKOB'lar, doğrudan bir bakanlığa veya merkezi idare kuruluşuna bağlı kuruluşlar değillerdir. Valilere bağlı özellikli taşra kuruluşları olan YİKOB'lar, İçişleri Bakanlığı teşkilatı kapsamında düzenlenmişlerdir. İçişleri Bakanlığının hiyerarşik düzeninde yer alan merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatlarından farklı bir statüde tasarlanan YİKOB'lar, buna rağmen Bakanlığın her türlü hiyerarşik denetimine tabidirler. Bakanlık merkez teşkilatında, sadece YİKOB'larla ilgili iş ve işlemleri yürütmekle üzere görevli özel bir birim bulunmamaktadır. Ancak, Bakanlığın merkezi birimlerinden birçoğu, YİKOB'lar üzerinde denetleyici, düzenleyici ve koordine edici yetkilere sahiptirler. Bu kapsamda, yönetmelik ve daha düşük norm düzeyindeki YİKOB mevzuatının Bakanlık tarafından hazırlandığını ifade etmek gerekir. Ayrıca, YİKOB bütçelerinin hazırlanması sürecinde Bakanlığın yürüttüğü koordinasyon faaliyetlerini hatırlatmak gerekir. Diğer taraftan, İçişleri Bakanlığı personeli olan YİKOB personelleri, özlük işlemlerinde Bakanlığa bağlıdırlar. Cumhurbaşkanlığınca İçişleri Bakanlığının taşra teşkilatları için ihdas edilen kadroların YİKOB'larda istihdam edilmek üzere valiliklere tahsisi Bakanlık tarafından yapılmaktadır. Dolayısıyla, bağımsız personel bir yapılanması olmayan YİKOB'ların, personel konusunda Bakanlıkla yoğun ilişkilerinin bulunduğu anlaşılmaktadır.⁸⁹

İçişleri Bakanlığının ve bağlı kuruluşlarının YİKOB hizmetlerinin birincil düzeydeki merkezi yararlanıcıları arasında oldukları ve bu kapsamda YİKOB'larla yoğun olarak iş delegasyonu ilişkisi kurdukları görülmektedir. Örneğin; Bakanlığın bağlı kuruluşu olan Jan. Gen. Kom., karakol binalarının yapım, bakım ve onarım işlerini YİKOB'lar üzerinden gerçekleştirmektedir. AFAD, yardımların dağıtımını YİKOB'lar aracılığıyla sağlayabilmektedir. Ayrıca, YİKOB'lar afet ve acil durumlarda -AFAD'la işbirliği ve koordinasyon içinde- ilde yapılan bağışları kabul edebilmekte ve ihtiyaç sahiplerine dağıtımını gerçekleştirebilmektedirler. YİKOB'la -hiyerarşik bağlılık ve iş delegasyonu ilişkisi bakımından- en yoğun ilişki içindeki merkezi idare teşkilatının İçişleri Bakanlığı olduğunu ifade etmek mümkündür.

İçişleri Bakanlığının merkez birimlerinden olan Strateji Geliştirme Başkanlığı, Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı ve İller İdaresi Genel

⁸⁹ İçişleri Bakanlığının merkez birimlerinin ve bağlı kuruluşlarının görev, yetki ve sorumlulukları ile ilgili bu başlık altında yer alan bilgilerin hazırlanmasında, 1 sayılı CK'dan ve 4 sayılı CK'dan yararlanılmıştır.

Müdürlüğü (İİGM) YİKOB'ların paydaşları arasında yer almaktadır. Bunların yanında, Bakanlığın diğer bazı merkez birimlerinin YİKOB'larla doğrudan ilişki kurması söz konusu olmaktadır. Örneğin; YİKOB personellerinin valilik kadrolu olmasından dolayı Personel Genel Müdürlüğü YİKOB personellerine ilişkin iş ve işlemler yürütmektedir. Eğitim Dairesi Başkanlığı ise YİKOB'larda çalışan personeller için eğitim faaliyetleri düzenleyerek YİKOB'larla ilişki kurmaktadır. Diğer taraftan, Teftiş Kurulu Başkanlığı, iş ve işlemlerin harcama öncesi denetimiyle ve personel disiplin soruşturmalarıyla ilgili olarak YİKOB'larla ilişki kurmaktadır. Buna karşın, Bakanlığın merkez birimlerinin YİKOB'larla kurdukları tüm ilişkiler incelendiğinde, Strateji Geliştirme Başkanlığının YİKOB'lar üzerinde diğer birimlere nazaran daha fazla koordine edici ve düzenleyici bir role sahip olduğu görülmektedir. Bu bağlamda, Strateji Geliştirme Başkanlığı ile Bakanlığın diğer bazı birimlerinin YİKOB'larla ilişkisi daha ayrıntılı ele alınmaktadır.

YİKOB'ların bütçelerine ve şahsi yatırımlarına ilişkin merkezi işlemler SGB 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. Ayrıca, YİKOB personeli için düzenlenen eğitimlere, SGB'nin destek vermesi söz konusu olmaktadır (YİKOB Projesi, 2019b: 18). SGB, YİKOB'ların kurumsal kapasitesini güçlendirmeyi amaçlayan YİKOB Projesi'nin uygulayıcısı olarak görev yapmaktadır. Onuncu Kalkınma Planı'yla Bakanlığa verilen "YİKOB'ların görev ve hizmetlerine ilişkin standartların belirlenmesi" görevi kapsamında, YİKOB'ların faaliyet yapısı ve işleyişine yönelik çeşitli çalışmaların SGB'yle koordineli yapıldığı görülmektedir (Göçmez, 2019d: 8).

YİKOB Projesi kapsamında yapılan çalışmaların olumlu bir neticesi olarak Mayıs 2020 tarihinde SGB bünyesinde YİKOB Daire Başkanlığı kurulmuştur. Bu Başkanlığın, hem YİKOB'ların merkezi temsiliyetini sağlamak hem YİKOB'larla ilgili Bakanlık birimleri nezdinde dağınık halde olan görev, yetki ve sorumluluklarının tek birim eliyle düzenli bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla kurulduğunu ifade etmek gerekir. Bunlarla birlikte, YİKOB Daire Başkanlığının; i) YİKOB'lar arası koordinasyonun sağlanmasına ve ii) merkezi yatırımlar konusuyla ilgili merkezi ve taşradaki tüm kurumlar arasında

koordinasyonun sağlanmasına yönelik görev ve sorumluluklarının olduğunu belirtmek gerekir (İdarecinin Sesi, 2020: 13; Yıldırım, Karagöz ve Kaçar, 2020: 22). Mayıs 2020 tarihi itibarıyla kurulan YİKOB Daire Başkanlığının diğer bazı görevlerini şu şekilde açıklamak mümkündür: i) YİKOB'ların "bütçe ve ödenek takip ile izin ve olur işlerini" yürütmek,⁹⁰ ii) YİKOB Projesi'yle ilgili iş ve işlemlerin yönetimini ve yürütümünü sağlamak, iii) YİKOB'lara ilişkin mevzuat düzenlemelerinin koordinasyonu, iv) teftişler sonucu elde edilen verilerin, YİKOB'ların güçlendirilmesi amacına yönlendirilmesi, v) e-İçişleri sistemindeki modüllerin tüm YİKOB'larca kullanılan bir hale dönüştürülmesi için çalışmalar yapmak (Yıldırım, Karagöz ve Kaçar, 2020: 22).

İçişleri Bakanlığının merkezi hizmet birimi olan Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı (BİDB), İçişleri Bakanlığının taşrada yapacağı bilgi teknolojisi yatırımlarını, kaynağını aktararak YİKOB'lar aracılığıyla gerçekleştirmektedir. BİDB, taşrada yapacağı mal, malzeme ve hizmet alımlarını YİKOB'lar üzerinden gerçekleştirmektedir. Bu ilişkinin Bakanlığın taşrada harcama yapan diğer merkez birimleri ve bağlı kuruluşları için de geçerli olabileceğini vurgulamak gerekir. BİDB'nin, YİKOB'ların bilgi teknolojisi altyapısına ve uygulamasına ilişkin iş ve işlemler de yürüttüğünü belirtmek gerekir. Bu kapsamda, *e-İçişleri* sisteminde YİKOB'ların kullanımlarına uygun modüller geliştirmeye yönelik çalışmalar yürütmektedir. Diğer taraftan, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı (DHDB) ile YİKOB'lar arasındaki ilişki, idari ve mali iş ve işlemlere ilişkindir. 1 sayılı CK'nın 266. maddesinde düzenlenen DHDB'nin görev ve yetkileri kapsamında olan; valilik ve kaymakamlıkların gerekli araç, gereç ve malzeme temini, taşınır ve taşınmaz mal alım ve kiralama işleri, binaların bakım ve onarımı vb. gibi işler, büyükşehirlerde YİKOB'lar üzerinden yerine getirilmektedir. Bunlarla birlikte, DHDB'nin görev ve sorumluluğunda olan, valilik ve kaymakamlık hizmet binaları ile vali-kaymakam konutlarının yapımı da YİKOB'lar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Diğer taraftan, Bakanlığın merkez birimi olan İİGM ile YİKOB'lar arasındaki ilişkinin -DHDB'yle benzer şekilde- idari ve mali iş ve işlemlere ilişkin olduğunu ifade etmek gerekir. Son olarak; Yıldırım, Karagöz ve Kaçar'ın (2020: 22) vurguladıkları gibi, daha önce DHDB'nin görevleri arasında olan, YİKOB'ların "bütçe ve ödenek takip ile izin ve olur işlerini" yürütmek görevinin Mayıs 2020 itibarıyla, artık SGB bünyesinde kurulan YİKOB Daire Başkanlığı tarafından icra edildiğini belirtmek gerekir.

⁹⁰ Bu görev önceden İçişleri Bakanlığı DHDB tarafından yürütülmekteydi (Yıldırım, Karagöz ve Kaçar, 2020: 22).

5.1.4 Bakanlıklar ve Diğer Merkezi İdare Kuruluşlarıyla İlişkiler

YİKOB, mülki idareye bağlı bir taşra kuruluşu olduğu için, bakanlıklara bağlı kamu kuruluşlarıyla karşılaştırılması mümkün değildir. Nitekim Dağlı ve Özgül de (2019: 29-30) bu ifadeyi destekleyerek, YİKOB’u devlet tüzel kişiliği içinde yer alan bakanlıkların ayrı kamu tüzel kişiliğe sahip bağlı kuruluşlarına benzetilmesinin mümkün olmadığını belirtmektedirler. Bakanlıklara bağlı olarak kurulan kamu tüzel kişilikleri, birer kamu kurumudurlar. YİKOB’ların ise birer kamu kurumu olmadıkları açıktır. Diğer taraftan, YİKOB’un merkezi bir kamu kurum ve kuruluşuna bağlı olmadığını da ayrıca belirtmek gerekir. Dolayısıyla, YİKOB’la merkezi kamu kurum ve kuruluşları arasında doğrudan bir hiyerarşik ilişki yoktur. Bakanlıkların ve diğer merkezi yatırımcı kamu idarelerinin YİKOB’la olan ilişkileri çoğunlukla iş delegasyonuna dayanmaktadır. 5442 sayılı Kanun’un 9/A maddesi düzenlemesi gereği; bakanlar, bakanlıklarının YİKOB’a delege ettikleri işleri hakkında valilere emir ve talimatlar verebilmekte, bakanlarca verilen emir ve talimatlar YİKOB için -hukuki çerçevede- bağlayıcı olmaktadır. Merkezi yatırımcı kamu idarelerinin üst yöneticilerinin ise, YİKOB’a delege ettikleri işlerle ilgili olarak valilere emir ve talimat verme yetkileri bulunmamaktadır. Böyle bir durum, ancak bu idarelerin bağlı oldukları bakanlık vasıtasıyla mümkün olabilmektedir. Bu bağlamda, bakanlıkların ve merkezi yatırımcı kamu idarelerinin, taşrada yapmak istedikleri yatırım ve hizmetleri YİKOB aracılığıyla yerine getirmek suretiyle, YİKOB’la iş delegasyonu ilişkisi kurabildiklerini, bakanlıkların ise ayrıca kendi işleriyle ilgili olarak YİKOB’la hiyerarşik ilişkiler kurabildiklerini ifade etmek mümkündür. Diğer taraftan, bakanlıklar taşra teşkilatları vasıtasıyla yatırım ve hizmetlerini gerçekleştirme imkânına sahiptirler. Fakat uygulamada -çoğunlukla- YİKOB’ları tercih etmektedirler. Tercih sebeplerini şu şekilde sıralamak mümkündür; i) bu işlerde tecrübe sahibi özel idare personellerinin ve kurumsal hafızanın YİKOB’lara devredilmiş olması, ii) kendi taşra birimlerinin bu işleri yapabilecek kurumsal kapasiteye sahip olmaması, iii) bu işleri özel idareler aracılığıyla yapma alışkanlığının YİKOB’larla sürdürülmeye devam ettirmesi, iv) işin zamanında ve gereği gibi yapılması sorumluluğunu büyük oranda devretmek, v) işin bitirilmesinde hız ve etkinlik sağlamak, vi) işle ilgili bürokratik iş ve işlemlerden arınmak, vii) yılsonunda devir, tenkis vb. mali iş ve işlemlerden kurtulmak, viii) taşra teşkilatlarında personel, kaynak ve mesai tasarrufu sağlamak, şeklinde açıklanabilir.

5.2 YİKOB'UN İL GENEL İDARESİ (TAŞRA TEŞKİLATI) İLE İLİŞKİLERİ VE KARŞILAŞTIRMASI

YİKOB'un taşra teşkilatlarıyla arasındaki ilişkileri ve bu örgütlerle YİKOB arasındaki benzer ve farklı noktaları; i) valilik teşkilatı, ii) mülki idareye bağlı taşra teşkilatları ve iii) doğrudan merkeze bağlı taşra teşkilatları kapsamında üç ayrı alt başlıkta ele almak gerekmektedir. Fakat öncelikle, genel birkaç hususu açıklamakta fayda bulunmaktadır.

YİKOB başkanı olan vali ya da vali yardımcısı mülki idareye bağlı taşra teşkilatlarının hiyerarşik olarak üstü olsalar da, YİKOB'un bu teşkilatların hiyerarşik olarak üstünde yer almadığını vurgulamak gerekir. Aynı durum, valilik birimleri ve doğrudan merkeze bağlı taşra teşkilatları için de geçerlidir. Diğer taraftan, bu teşkilatların hiyerarşik olarak YİKOB'dan üstün olmadıklarını belirtmek gerekir. YİKOB'la taşra teşkilatları arasında hiyerarşik bir denetim ilişkisi söz konusu değildir. Ancak, valinin uhdesinde bulunan bazı hiyerarşi ve vesayet yetkilerinin kullanımına YİKOB'un aracılık etmesi mümkün olabilmektedir. Ayrıca YİKOB, yatırımlara ilişkin bu teşkilatlarla ilgili değerlendirme raporları hazırlayabilmektedir. Fakat bu, YİKOB'un hiyerarşik bir üstünlük kurmasını veya taşra teşkilatlarını hiyerarşik bir denetime tabi tutmasını mümkün kılmamaktadır. Dolayısıyla, YİKOB'un bu teşkilatlarla arasındaki ilişkiler; iş delegasyonu, ortak proje ve paydaşlık, hizmet yararlanıcılığı ve değerlendirme raporu hazırlamaktan kaynaklıdır. Diğer taraftan, il idaresinin hiyerarşik olarak YİKOB'un üstünde yer aldığı açıktır. Vali ile YİKOB arasında hiyerarşik bir bağlılık ve denetim ilişkisi bulunmaktadır. Ancak, YİKOB'un; valilik birimleriyle hiyerarşik bir ilişkisinin olmadığına ve bu birimlerden hiyerarşik olarak üstün veya aşağı kılınmadığına vurgu yapmak gerekir.

5.2.1 Taşra Teşkilatı (Valilik Teşkilatı) İç Birimleriyle İlişkiler ve Karşılaştırmalar

Bu başlıkta,⁹¹ YİKOB'un valilik teşkilatı iç birimlerinin neler olduğu detaya inilmeden açıklanmakta ve YİKOB'un bu birimlerle ilişkisi karşılaştırmalı bir çerçevede ortaya koyulmaktadır. Ayrıca, YİKOB'un bazı valilik birimleriyle arasındaki görev ve faaliyet

⁹¹ Bu başlıktaki bilgiler hazırlanırken, genel olarak-içerikte atfı yapılan mevzuat düzenlemelerinden yararlanılmıştır.

benzerlikleri irdelenmektedir. Bu kapsamda, İdari Hizmetler Şube Müdürlüğü, İl Hukuk İşleri Şube Müdürlüğü ve özellikle İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü gibi valilik teşkilatı birimlerinin YİKOB’la karşılaştırılması yapılmaktadır. Bu karşılaştırmalar ise, genel olarak “valilik iç birimleri” ile önemine istinaden “İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğünü” (İPKM) kapsayacak şekilde iki alt başlıkta ele alınmaktadır. İPKM’nin sekretarya görevini üstlendiği İl Koordinasyon Kuruluna (İKK) ise, ayrı bir alt başlıkta değinilmemekte, İPKM ile İKK aynı alt başlıkta irdelenmektedir. Aynı zamanda, İPKM ile İKK’nın YİKOB açısından değerlendirildiği başlıkta, uygulamadaki bazı sorunlarla birlikte literatürde yer alan bir takım eleştirilere ve tartışmalara dikkat çekilmekte ve bu kapsamda değerlendirmeler yapılarak mevcut sorunlara yönelik çeşitli çözüm önerileri geliştirilmektedir. Bu doğrultuda ise yerel aktörlerin kamu yerel yatırımlarının planlama süreçlerine etkin katılımlarının sağlanmasıyla ilgili yapılan çalışmalara ilişkin bilgilerle birlikte, YİKOB’un kamu yerel yatırımlarının planlama ve karar alma süreçlerine etkin katılımının nasıl sağlanabileceğine ilişkin bazı çözüm önerilerine yer verilmektedir.

5.2.1.1 Valilik Birimlerinin YİKOB’la İlişkileri ve Karşılaştırması

Valilik teşkilatının, “Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği” ile düzenlendiği görülmektedir. Yönetmelik’te valilik birimleri; İdare ve Denetim Müdürlüğü, Hukuk İşleri Şube Müdürlüğü vd. birimler ile özel yönetmelikleri olan İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü⁹², 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü⁹³ gibi şube müdürlüğü düzeyinde örgütlenmelerden oluşmaktadır. YİKOB kendi mevzuat düzenlemeleri dışında “Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği” hükümlerine tabidir. Ancak, YİKOB’un valiliğin bir iç birimi olmadığını, sadece evrak, yazışma, dosyalama, arşivleme vb. gibi bazı iş ve işlemlerinde valilik iç birimleriyle aynı işleyiş düzenine tabi olduğunu vurgulamak gerekir. Söz konusu iş ve işlemlerde, *e-İçişleri*, *e-otoban*, vb. gibi altyapısı İçişleri Bakanlığı tarafından sağlanan ve valiliklerin hizmetine sunulan elektronik belge sistemlerinin, YİKOB tarafından da kullanıldığını ifade etmek gerekir. Diğer taraftan, YİKOB’la valilik birimlerinin, beşeri kaynak açısından valilik teşkilatına tahsis edilmiş personel kadrolarından ortak olarak beslendiklerini hatırlatmak gerekir. Valilik ve YİKOB teşkilatlarının, kendi içlerinde ve

⁹² Bkz. İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kuruluş Görev ve Çalışma Yönetmeliği, 1988.

⁹³ Bkz. 112 Acil Çağrı Merkezleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği, 2014.

birbirleri arasında; teşkilatlanma, görev, yetki ve sorumluluklar bakımından esnek ve geçişken bir yapıda düzenlendikleri görülmektedir. Bunun, il idaresinin etkin, etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesine, valiliklerin görev, yetki ve sorumluluklarının gereği gibi ifa edilmesine ve kapasitelerinin artmasına katkı sağladığını vurgulamak gerekir.

Valilik teşkilatıyla iç içe geçmiş ilişkiler ağına sahip olan YİKOB'un, bu ilişkiler ağına sahip olmasının nedenlerini şu şekilde sıralamak mümkündür; i) valiye bağlı olması, ii) 112 AÇM Müdürlüğü gibi bir birimi bünyesinde barındırması, iii) merkezi hiyerarşik düzene tabi olması, iv) valilik birimleriyle birçok açıdan benzer işleyiş süreçlerine tabi olması, v) valilik iç birimlerini ilgilendiren mevzuat düzenlemelerine tabi olması, vi) valiliklerin çeşitli ihtiyaçlarını karşılamakla görevli ve sorumlu olması, vii) personelinin valilik kadrolu personellerden oluşması vb. gibi. Bu bağlamda, YİKOB'un; teşkilat ve personel yapısı, statüsü, faaliyetleri, işleyişi ile görev, yetki ve sorumlulukları gereği, valilik teşkilatıyla arasında çok yoğun bir ilişki ağının olduğunu ifade etmek gerekir. YİKOB teşkilatıyla valilik teşkilatı arasındaki iç içe geçmişliğin en önemli göstergesi, 112 AÇM Müdürlükleri uygulamasıdır. 112 AÇM Müdürlüklerinin büyükşehir dışında valilik teşkilat birimi olarak, büyükşehirlerde ise YİKOB teşkilat birimi olarak faaliyet göstermektedirler. Sonuç olarak; teşkilat, personel, statü, faaliyet, işleyiş, görev, yetki ve sorumluluklar açısından valilik teşkilatıyla YİKOB teşkilatı arasındaki sıkı ilişkilerin varlığını, 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü uygulamasının tek başına kanıtlar nitelikte olduğunu ifade etmek mümkündür. 112 AÇM Müdürlüğü uygulama birliğinde sorunlar oluşturmaktadır. YİKOB'un Bakanlıktaki iş ve işlemlerinin takip, icra ve koordinesi SGB tarafından, bu Müdürlüğün ise İİGM tarafından yerine getirilmesi, Müdürlüğün ayrı yönetmeliğinin ve personelinin bulunması ve diğer illerde valilik teşkilatları içinde ye alması, bu Müdürlüğü diğer YİKOB birimlerinden ayırmaktadır. Dolayısıyla, 112 AÇM Müdürlüğünün YİKOB bünyesinden alınıp diğer illerdeki gibi valilik teşkilatı iç birimi olarak idare edilmesi daha doğru bir uygulama olacaktır.

Valilik, YİKOB'la yoğun iş delegasyonu ilişkisine girmektedir. Fakat valilik birimleri yatırımcı kuruluş olmadıkları için YİKOB'la böyle bir ilişki kuramamaktadırlar. Valilik yatırımlarının yerine getirilmesi ve ihtiyaçların karşılanması doğrudan YİKOB'un görev ve sorumluluğundadır. Valilik teşkilatları için büyükşehirlerde gerçekleştirecek yatırım ve hizmetler YİKOB üzerinden yerine getirilmektedir. Dolayısıyla, valilikler YİKOB

hizmetlerinin birincil düzeyde yerel yararlanıcıları arasındadır. Bu bağlamda, YİKOB'u il idaresine alternatif teşkil eden bir yapı olarak görmek yerine, il idaresinde yeni bir yönetim tarzının hayata geçmesini sağlayan destekleyici bir yapı olarak görmek gerekir. YİKOB'un bazı görev ve sorumluluklarının bazı valilik birimleriyle benzerlik taşıması, alternatif olma konusunu tartışmaya açık hale getirmektedir. Benzerliklerin en önemli sebebi; il idaresinin zayıflatıldığı algısını oluşturmamak için YİKOB'a verilen görev ve sorumlulukların valilik teşkilatlarından alınmamasıdır. Benzerliklerin yetki çatışmasına, görev çakışmasına, iş savsaklamaya, kaynak israfına, valilik birimlerinin atıl kalmasına ve il genel idaresine alternatif bir yapının oluşmasına neden olacağı şeklinde eleştirilerin (bkz. Yılmaz, 2020: 31) gündeme getirildiği görülmektedir. Diğer taraftan; etkili, etkin ve verimli bir hizmet sunumu için valilik hukuk biriminin kapatılarak YİKOB hukuk birimiyle birleştirilmesini savunan görüşler (bkz. Bilmez, 2019a; 2019b) bulunmaktadır. Ancak, valilik birimlerinin YİKOB birimleriyle benzeşen bazı görev ve sorumlulukları olmasını olağan karşılamak gerekir. Valilik Hukuk İşleri Şube Müdürlüğü ile YİKOB Hukuk İşleri Müdürlüğü'nün; hukuki görüş bildirmek, davaların takip ve savunmasını yapmak vb. benzeşen görev ve sorumluluklarının bulunması gayet doğaldır. Nitekim iki farklı tüzel kişilik içinde faaliyet gösteren bu birimlerin, hukuksal açıdan temsil ettikleri kamu tüzel kişiliğinin hak ve menfaatlerinin korunması için çalışacaklarını öngörmek gerekir. Dolayısıyla, birinin gereksiz olduğu düşüncesi yanlış bir yaklaşımdır. YİKOB, kendi görev ve uzmanlık alanı çerçevesinde daha çok yatırım, ihale, sözleşme vb. gibi konularda hukuki anlaşmazlıklarla karşılaşırken, valilik teşkilatı ise il genel idaresiyle ilgili çok çeşitli ve geniş kapsamlı hukuki konuların muhatabı olmaktadır. Bu bakımdan, valiliğin hukuk işleriyle uğraşan biriminin kaldırılıp YİKOB bünyesine alınması, valilik teşkilatının yönetsel kapasitesine zarar verebileceği gibi, YİKOB'un; uzmanlık alanı dışında birçok hukuki iş ve işlemlerin muhatabı olma, iş yükü artışı, kuruluş amacından sapma vb. olumsuz durumlara maruz kalmasına neden olabilecektir. YİKOB'un hukuk biriminin kaldırılıp valilik bünyesine alınması durumunda ise, ayrı tüzel kişiliği bulunan YİKOB'un haklarının korunmasında zafiyete yol açacaktır. Dolayısıyla birini kaldırmak yerine, iki birimin senkronize, birbirini destekleyip tamamlayan çalışma yöntemlerinin benimsenmesi için; vali tarafından il düzeyinde bağlayıcı düzenlemeler yapmasının ya da İçişleri Bakanlığının valilikleri bağlayıcı bir düzenleme yapmasının çok daha olumlu sonuçlar doğuracağı düşünülmektedir.

Benzer görev, yetki ve sorumlulukların sadece bir kurum bünyesinde birleştirilmesinin olumsuz sonuçlara neden olacağı öngörülse de; aynı öngörünün valiliğin tüm birimleri için geçerli olmayacağını vurgulamak gerekir. Valilik iç birimleri ile YİKOB'un yaptığı benzer nitelikteki işlerin, bazı durumlarda sadece YİKOB bünyesinde yapmasının çok daha etkin, etkili ve verimli sonuçlar doğuracağını ifade etmek mümkündür. Örneğin; İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü'nün görev ve sorumluluklarını YİKOB teşkilatı bünyesinde icra etmesi durumunda daha etkin, etkili ve verimli sonuçlara ulaşılabileceği düşünülmektedir. Zira uygulamada, iki farklı kurumda benzer nitelikte sayılabilecek bir takım görev ve sorumluluklar yerine getirilmekte, dolayısıyla da söz konusu kurumların idari, mali ve beşeri kaynakları yeterince etkin, etkili ve verimli kullanılamamaktadır. Bu bağlamda -112 AÇM Müdürlüğü uygulamasına benzer bir yöntemle- İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü'nün büyükşehir belediyesi bulunan illerde YİKOB teşkilatının bünyesine alınmasını sağlayacak düzenlemelerin yapılması gerektiği düşünülmektedir. Fakat YİKOB'un tüm illerde kurulu olacağı bir modelde, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü'nün YİKOB bünyesinde bir birim olacak şekilde yeniden ele alınmasının çok daha kapsamlı ve kullanışlı bir çözüm sunacağı değerlendirilmektedir.

Vali, kendine bağlı teşkilatların ildeki en üst hiyerarşik amiri olarak, bu birimlerin görev ve sorumluluklarının yerine getirilmesinde her türlü denetim ve koordinasyonu sağlamaya yetkili bir konumdadır. İlde personeli ve teşkilatı bulunmayan birimlerin dahi görev ve sorumluluklarının başka birimler ve personeller eliyle yerine getirilmesini sağlayabilen valinin, emrindeki birimler arasında çatışmaların yaşanmasına ve bu birimlerin görev ve sorumluluklarını savsaklamalarına mahal verebileceği düşünülemez. Dolayısıyla, valilik iç birimleri ile YİKOB'un bazı benzer görev, yetki ve sorumluluklara sahip olmalarının yetki çatışmaları ile görev ve sorumluluk savsaklamalarına neden olacağını ifade etmek pek mümkün değildir. Diğer taraftan, valilik birimleri ile aynı görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinde, YİKOB kendi bütçesinde bulunan kaynakları kullanırken, valilik teşkilatı iç birimleri ise Bakanlık bütçesinden bu görevler için gönderilen ödenekleri kullanmaktadırlar. Bu durumda, büyükşehirlerdeki valiliklerin, aynı hizmetlerin yerine getirilmesi için iki kaynaktan faydalanması söz konusu olmaktadır. Fakat bu durumda, farklı yerlerden gelen mali kaynakların aynı hizmetler için mükerreren kullanılarak boşa harcanmasına neden olacağını düşünmek doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Zira her iki teşkilatında valiye bağlı olduğu göz önüne alındığında, valinin kaynakları olabildiğince

etkin, etkili ve verimli bir şekilde harcanması için gerekli yerlere kanalize edilmesini sağlayacağını öngörmek gerekir. Bu bağlamda, bazı il genel idaresi hizmetlerinin yerine getirilmesinde iki farklı kaynağın -valilik ve YİKOB kaynaklarının- kullanılabilmesinin büyükşehirlerdeki valiliklerin yönetsel kapasitelerine katkı sağladığını ve valilere ilave güç kazandırdığını ifade etmek mümkündür.

YİKOB'larla valilik iç birimlerinin görev, yetki ve sorumluluklarındaki benzerliklerin; çatışmalara, savsaklamalara ve kaynak israflarına neden olacağı -teorik olarak- olası gözükse de, pratikte böyle bir durumun yaşanmasının mümkün olmadığı görülmektedir. Fakat mevzuatın mevcut uygulamalarla uyumlaştırılarak sadeleştirip netleştirilmesine, valiliklerdeki uygulama farklılıklarının engellenmesine, kaynaklarının daha etkin, etkili ve verimli olarak kullanılmasına, YİKOB'ların yönetsel kapasitelerinin artırılmasına ve ayrıca YİKOB'larla valilik teşkilatlarının görev ve sorumluluklarının daha etkin, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesine katkı sağlamak adına; valilik teşkilatlarındaki bazı birimlerin YİKOB'larla benzerlik taşıyan görev ve sorumluluklarının -bunların yerine getirilmesi için kullanılan kaynaklarla birlikte- YİKOB'lara devrini sağlayacak düzenlemelerin yapılmasının faydalı olacağı düşünülmektedir. Bu doğrultuda, eğer tüm illerde kurulabilecek yeni bir YİKOB modeli tasarlanmayacaksa -en azından- hem büyükşehirlerdeki mevcut sorunları gidermek, hem de tüm illerde uygulanabilecek bir YİKOB modeline geçmeden önce uygulama sonuçlarını geribildirim olarak almak için, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin YİKOB bünyesine alınmalarının faydalı olacağı düşünülmektedir. Köklü bir çözüm için YİKOB'ların tüm illerde kurulduğu ve İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin YİKOB bünyesinde ele alınarak yeniden düzenlendiği yeni bir modele ihtiyaç olduğu düşünülmektedir. Bunun içinse, YİKOB ve valilik teşkilatlarını düzenleyen mevzuatın yeniden ele alınması gerekmektedir. Ancak, bu yapılırken YİKOB'ların asıl görev, yetki ve sorumluluklarının geri plana itilmesine ve valiliklerin yönetsel kapasitelerinin zayıflamasına neden olabilecek uygulamalardan kaçınılması gerektiğinin altının çizmek gerekir.

5.2.1.2 İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü ve İl Koordinasyon Kurulu

Kalkınma planları ve yıllık programları ile bunlarla ilgili olarak vali tarafından görevler çerçevesinde valiye bağlı faaliyet yürüten İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğünün

(İPKM) görev ve sorumluluklarının; kamu yatırımlarının planlamasına, izlenmesine ve koordinasyonuna ilişkin olduğu görülmektedir. Kamu yatırımlarının planlama, izleme ve koordinasyon süreçlerinin etkinliğini ve yerel aktörlerin sürece katılımını sağlamak amacıyla oluşturulan İl Koordinasyon Kurulu ile (İKK) ilgili görev ve sorumluluklar da İPKM'ye aittir. Bu bağlamda, İKK'ya ilişkin görev ve sorumluluklarını ortaya koymak, İPKM'nin daha iyi anlaşılması bakımından önemlidir. Bu kapsamda, öncelikle İKK'nın yapı ve işlevlerinin açıklanması gerekmektedir. Böylece, YİKOB'un İPKM ve İKK'yla olan ilişkilerini irdelemek, YİKOB'u İPKM'yle karşılaştırmak ve bu kurumsal yapıları kamu yatırımlarının planlama, karar alma, uygulama, izleme ve koordinasyonu açısından değerlendirmek; daha anlaşılır bir çerçeveye taşınmış olacaktır.

5442 sayılı Kanun'a dayandırılan İKK'nın yapı ve işlevi yönergeyle düzenlenmiştir.⁹⁴ Taşra, yerel, bölgesel düzeyde katılım içeren İKK'da, kalkınmaya yönelik yatırımların ve ekonomik gelişmelerin koordinasyon, planlama, izleme ve değerlendirme fonksiyonu ifa edilmektedir (İPKM Yönergesi, 1991; 2015/8190 Sayılı BKK, 21. md.; Gümüşhane Valiliğinin..., 2020). Ancak, bu oluşumun yatırımlara ilişkin etkin ve etkili bir planlama ve karar mercii olmadığına altını çizmek gerekir. Gerçekleştirilmesi planlanan yatırım tekliflerinin; kalkınma planına, yıllık programa, mevzuata ve yatırım teklifi hazırlama rehberine ve yer, zaman ve öncelik açısından uygunluğunu değerlendiren İPKM, bu değerlendirmelerini içeren bir raporu valiye sunmakta, vali ise raporu inceledikten sonra görüşülmesi için İKK gündemine almaktadır. Vali tarafından İKK'ya havale edilmeyen bir yatırım teklifinin; İKK toplantılarında görüşülmesi ve uygulama imkânı bulması mümkün değildir. İKK toplantısında, yatırımlar arasındaki uyumsuzluklar ve çelişkiler giderilerek tekliflere son şekli verilip, İKK tutanakları ve valinin değerlendirmelerini içeren raporlarla birlikte ilgili bakanlıklara ve diğer merkezi idare örgütlerine gönderilir. Bu aşamadan sonra, bakanlıkların ve diğer merkezi idare örgütlerinin gerçekleştirmeyi planladıkları merkezi ve taşra yatırımlarının yatırım programına alımı aşamasına geçilmektedir. Bu aşamada, yıllık yatırım programının belirlenmesi, Cumhurbaşkanlığı SBB ve HMB işbirliğinde, ilgili merkezi örgütler ve bakanlıklarla koordineli bir süreçte gerçekleştirilmektedir. Nihai olarak, Cumhurbaşkanı kararıyla kesinleşen yıllık yatırım programı uygulamaya girmekte, planlama ve karar aşamasından yatırımların uygulama aşamasına geçilmektedir.

⁹⁴ Bkz. "İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönergesi", 1991.

Valilik iç birimi olan İPKM'nin, YİKOB'dan; kuruluş amacı, hukuki statü, yapı, işleyiş, işlev, faaliyetler bakımından farklılık gösterdiği açıktır. Fakat yatırımların izlenmesi ve koordinasyonu gibi bir takım görev ve sorumluluklar bakımından iki örgütün de benzer amaçlara hizmet ettiklerini ifade etmek mümkündür. Kuruluş amacı, faaliyetler ve işlev bakımından; İPKM, daha çok ildeki kamu yatırımlarının planlanması aşamasına yönelik bir örgüt iken, YİKOB ise daha çok ildeki kamu yatırımlarının uygulanması aşamasına yönelik bir örgüttür. Bu bağlamda, İPKM'nin ildeki kamu yatırım projelerini uygulama gibi bir görevinin olmadığını, YİKOB'un ise ilde gerçekleştirilecek kamu yatırımlarının planlama ve karar alma aşamalarında söz hakkının bulunmadığını vurgulamak gerekir. Bu aşamada, illerde gerçekleştirilecek kamu yatırımlarının uygulamasının izlenmesi; İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü ve İl Koordinasyon Kurulu ile -büyükşehirlerde olmak üzere- YİKOB'lar üzerinden, yani iki veya üç değişik kurumsal yol üzerinden, bu yapıların kurumsal bağlılıkları nedeniyle valilikler üzerinden yürütülmektedir.

İPKM izleme faaliyetleri kapsamına; merkezi idare ve mahalli idare yatırımları ve hatta ilin ekonomik gelişimine önemli katkılar sağlayacak nitelikteki özel sektör yatırımları girmektedir. Ayrıca, ildeki üretim çalışmalarının da İPKM izleme faaliyetleri kapsamına girdiğini belirtmek gerekir. Fakat YİKOB'un, mahalli idare ve özel sektör yatırımları ile ildeki üretim çalışmalarını izleme faaliyetlerinin bulunmadığına vurgu yapmak gerekir. İPKM izleme faaliyetlerinin; sorunların tespiti edilmesine, sorunlara çözüm önerilerinin geliştirilmesine, yatırım planlama ve uygulama süreçlerinin iyileştirilmesine ve çeşitli tedbirlerin alınmasına yönelik faaliyetler olduğunu, YİKOB izleme faaliyetlerinin ise; il düzeyinde gerçekleştirilen merkezi idare yatırımlarının stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunun izlenmesi ve merkeze raporlanması şeklinde cereyan ettiğini vurgulamak gerekir. Bunun yanında, YİKOB izleme faaliyetleriyle ilgili raporların, İKK gibi içinde yerel aktörler barındıran bir kurulda görüşülmediğine dikkat çekmek gerekir. Diğer taraftan, YİKOB'un aksine, İPKM'nin tüm faaliyetleri gibi izleme faaliyetlerinin de nasıl yürütüleceğinin bir yönergeyle açıklığa kavuşturulmuş olduğunun altını çizmek gerekir. Fakat hem İPKM'nin hem İKK'nın hem de YİKOB'un izleme ve koordinasyon faaliyetlerini yeterince etkin, etkili ve verimli şekilde yerine getirdiklerini ifade etmek mümkün değildir. Zira her üçü de görev ve sorumluluklarını gereği gibi yerine getirmek

için ihtiyaç duydukları yönetsel kapasite düzeylerinden ve mevzuat düzenlemelerinden yoksundurlar.⁹⁵

Koyuncu ve Köroğlu (2012: 5), YİKOB'la İPKM arasında görev çakışması oluşacağını ileri sürmektedirler. Aynı yazarlar, İPKM'nin düşük kapasiteli ve işlevsel olmadığını da dile getirilmektedir. Hâlihazırda koordinasyon adı altında tespit ve takip faaliyetleri yürüten İPKM'nin YİKOB'la görev çakışması yaşanması mümkün değildir. YİKOB'la İPKM'nin temel görev ve sorumlulukları ile ana fonksiyonları birbirinden farklıdır. İki örgütün de valiye bağlı olması, görev çakışmasının olamayacağını anlaşılır kılmaktadır. Ancak, İPKM'nin vali nezdinde ve YİKOB karşısında daha geri planda kalabileceğini ifade etmek mümkündür. Bu bağlamda, Ayyıldız (2019a; 2019b), atıl kalan İPKM'nin YİKOB bünyesine alınması gerektiğini savunmaktadır. Bu görüşe katılmakla birlikte, YİKOB'un tüm illerde kurulabileceği yeni bir yapının tasarlanmasının ve İPKM'nin bu modelde YİKOB bünyesinde değerlendirilmesinin bütüncül ve köklü bir çözüm olacağı düşünülmektedir. Nitekim İPKM'nin görev ve sorumlulukları incelendiğinde, bunların birçoğunun YİKOB bünyesinde icra edilmesinde bir sakınca görülmemektedir. YİKOB bünyesine alınmasında sakınca olanların, diğer valilik birimleri görev ve sorumlulukları arasına eklenmesi mümkündür. Böylece; kalkınma planı ile yıllık plan ve programlarına uyum sağlanması, yerel yatırımlarının izlenmesi, koordinasyonu ve değerlendirilmesi ve bunlara ilişkin danışmanlık hizmeti sunulması gibi birçok uzmanlık içeren faaliyetin, YİKOB çatısı altında tek elden daha etkin, etkili ve verimli bir şekilde sürdürülebileceği düşünülmektedir. Ayrıca, İPKM bünyesindeki uzman personellerin YİKOB bünyesine alınmasıyla birlikte, kamu yatırımlarının izlenmesi, koordinasyonu ve değerlendirilmesi süreçlerinde YİKOB bünyesinde daha fazla uzman personelin çalışması sağlanarak, bu süreçlerin daha etkin, etkili ve verimli olarak yürütülebileceği değerlendirilmektedir.

İPKM ve İKK sorunlarının çözümüne ve il düzeyinde yatırımların planlama, izleme ve koordinasyon süreçlerinin iyileştirilmesine yönelik olarak “Yerel Aktörlerin Katılımıyla Yerel Yatırım Planlama Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi”nin hayata geçirildiğini ve Proje sonucunda; i) yerel yatırımların planlama aşamasında STK'ların, özel sektörün

⁹⁵ İPKM ile İKK'nın yönetsel kapasite düşüklüğüne ilişkin resmi bir çalışmaya dayanan veri ve bulgular için bkz. “İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı. (2009). *Yerel Planlama Birimleri Anket Çalışması*. Y.C. Dura, C. Karakoç & Ö. Yıldırım (Haz.). Ankara: İçişleri Bakanlığı SGB. Başka bir çalışma için bkz Dura ve Karakoç, 2015. Diğer bir çalışma için ise bkz. Emre, 2002.

ve diğ er yerel aktörlerin sürece dâhil edilerek, yatırım projelerinin tabandan tavana doğru bir modelde tasarlanması, ii) il yatırım programlarının yerel ihtiyaçlar gözetilerek yerinde hazırlanması ve İKK'larda görüşülmesi uygulamasına geçilmesi, iii) il yatırım programlarının ulusal yatırım programı için proje teklifi olarak sunulması ve iv) yerel planlama ve koordinasyona ilişkin yapısal değişiklikler ile bunun için gerekli mevzuat değişikliklerinin yapılması önerilerinin sunulduğu görülmektedir (Dura, 2016: 47-48). Dura ve Karakoç (2015: 477-480), yerel aktörlerin planlama sürecine katılımlarının sağlanmasına yönelik yaşanan değişikliğ e dikkat çekerek; ajansların kurulmasını, yerel yönetimlerin güçlendirilmesini ve YİKOB'ların kurulmasını bu anlayış değişikliğ inin olumlu sonuçları olduklarını belirtmektedirler. Fakat merkezi kamu yerel yatırımlarının planlama sürecine katılım sağlanması konusunda YİKOB'un başarılı bir yapı olduğunu ifade etmek pek mümkün değildir. Nitekim merkezi kamu yerel yatırımlarının planlama ve karar alma sürecinde, YİKOB'ların kurumsal olarak söz sahibi olamadıklarının altını çizmek gerekir. YİKOB'lar, merkezi yatırım projelerinin ancak uygulama aşamasında, onda da merkezi yatırım projelerini olduğu gibi uygulayarak, sürece dâhil olmaktadır. Diğ er taraftan, kamu yerel yatırımlarının etkin ve verimli olarak yerine getirilmesi, izlenmesi ve koordinasyonu görevinde, YİKOB'ların ne derece başarılı bir performans gösterdiklerinin tartışmalı olduğ una da vurgu yapmak gerekir. Nitekim YİKOB'lardan beklenen performans elde edilemediğ i için, YİKOB'ların kurumsal kapasitesinin güçlü bir hale getirilmesi amacıyla YİKOB Projesi uygulamaya koyulmuştur. Bu açıklamalar bağlamında, Türkiye'de merkezi kamu yatırımlarının karar alma, planlama ve uygulama aşamalarına yerel aktörlerin (taşra teşkilatları, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, vatandaşlar, özel sektör kuruluşları ve ilgili diğ er kurum ve kuruluşlar) etkin katılımını sağlayan bir modele veya kurumsal bir yapıya ihtiyaç olduğ u açıkça görülmektedir. Bu kapsamda, söz konusu ihtiyacın giderilmesi amacıyla, YİKOB'ların kullanışlı kurumsal yapılara dönüştürülmelerinin mümkün olduğ u, dolayısıyla YİKOB için yeni bir modelin geliştirilerek uygulamaya koyulması gerektiğ i değerlendirilmektedir. Zira Yerel Yatırım Planlama Projesi'yle (bkz. Dura, 2016) tespit edildiğ i gibi, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri ile İl Koordinasyon Kurullarından istenen performans elde edilememekte, ayrıca YİKOB'lar yeterince verimli olamamaktadır. Tüm illerde kurulabilecek ve yerel aktörlerin etkin katılımına olanak sağlayacak bir yapı ile İl Koordinasyon Kurullarını ve

İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerini bünyesine alacak, yüksek idari kapasiteli, etkin, etkili ve verimli yeni bir YİKOB modelinin gerekli olduğu görülmektedir.

Kamu yatırımlarının planlama, karar alma ve programlanması aşamasında sürece dâhil edilmeyen YİKOB'ların, ilde gerçekleştirilecek olan kamu yatırımlarının planlamasına ve projelendirilmesine ilişkin karar alma süreçlerine müdahil olmalarını sağlamanın en kısa ve kolay yolunun, İPKM'lerin YİKOB bünyesinde yer alacak şekilde yeniden ele alınması olduğunu ifade etmek mümkündür. Bu tarz bir uygulama sonucunda, il yatırım programlarının görüşüldüğü İKK'ların sekretarya görevi de YİKOB'a geçmiş olacaktır. Diğer taraftan, kamu yerel yatırımlarının katılımcı bir yöntemle yerel ihtiyaçlara uygun şekilde planlanmasının sağlanması için ise, sekretarya görevleri YİKOB'a geçecek olan İKK'ların yeniden ele alınarak; ilgili bütün yerel aktörlerin karar alma süreçlerine etkin katılımlarını öngören ve etkili kararlar alan bir yapıda yeniden tasarlanmaları gerektiği düşünülmektedir. Bu kapsamda, Koyuncu ve Köroğlu'nun (2012: 5), İKK'nın YİKOB üzerinde il genel meclisi benzeri yapı ve işleve sahip olacak şekilde dönüştürülmesinin demokratik denetim, katılım, etkinlik ve koordinasyon açılarından birçok olumlu fayda sağlayacağını öne sürdükleri görülmektedir. Ancak, böyle bir yapının, YİKOB'ları özel idareleşmeye doğru götüreceğinin altını çizmek gerekir. Dolayısıyla, İPKM ile İKK'nın YİKOB bünyesinde yeniden ele alınması sürecinde -ince eleme sık dokuma- yapılarak; demokrasi, katılım, etkinlik, verimlilik, koordinasyon vb. gibi değerleri sağlamak adına, 6360 sayılı Kanun'un ruhundan ve YİKOB'ların kuruluş amaçlarından uzaklaşmaya yol açacak düzenlemelerden ve hamlelerden kaçınılması gerektiğine vurgu yapmak gerekir.

5.2.2 Mülki İdareye Bağlı Taşra Teşkilatlarıyla İlişkiler ve Karşılaştırmalar

Bu başlıkta, taşra teşkilatlarıyla YİKOB arasındaki ilişkilerle karşılaştırmalar genel olarak ele alınmakta, bazı taşra teşkilatları için ise alt başlıklarda özel değerlendirmeler yapılmaktadır. YİKOB'la taşra teşkilatlarının benzer bazı görev, yetki ve sorumlulukları olduğu üzerinden yapılan eleştirileri değerlendirmek ve konuya açıklık getirmek için; benzer görev, yetki ve sorumluluklardan bazı örnekler seçilerek irdelenmekte ve çıkan sonuçlar değerlendirilmektedir. KAYSİS'teki (2020) sınıflandırmaya göre, il düzeyinde örgütlü mülki idareye bağlı taşra teşkilatları, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü, İl Afet

ve Acil Durum Müdürlüğü, İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü vb. şekilde sıralanmaktadır. YİKOB'lar, valiye bağlılık noktasında il idare teşkilatlarıyla benzerdirler. Fakat il idare teşkilatları devlet tüzel kişiliği içinde yer alıp özel bütçeye sahip değillerdir. Günday (2017: 409), il idare şube başkanlıklarının yürüttükleri faaliyetler nedeniyle valiye karşı sorumlu bulduklarını ve yetki devri olmadan kendi başlarına işlem yapamadıklarını vurgulamaktadır. Bu bağlamda, sahip olduğu kamu tüzel kişiliğinin ve özel bütçenin, YİKOB'u il idare teşkilatlarından ayıran en önemli özellikleri olduğunu ifade etmek mümkündür. Kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe öncesinde YİKOB'lar, valilik birimi benzeri bir statüye sahiptiler. 2016 yılında Karatepe vd. (2016: 413) Malatya YİKOB idarecilerini kapsama alan çalışmalarında, YİKOB'un il idare şube başkanlıklarından bir farklılığının bulunmadığı algısının yüksek olduğu tespit edilmiştir. Dağlı ve Özgül'ün (2019: 29) dikkate çektikleri gibi, tüzel kişilik ve bütçeyle birlikte YİKOB, il idare şube başkanlıklarından farklı bir yönetsel çerçeveye sahip olmuştur. Nitekim mülki idareye bağlı taşra teşkilatlarından her biri sorumlu oldukları ana hizmet kolunda faaliyetler icra ederken, YİKOB birçok farklı hizmet kolunda faaliyette bulunmaktadır. Bu faaliyetlerin birçoğunun ise, klasik valilik hizmetleri arasında yer almadığı anlaşılmaktadır (Dağlı ve Özgül, 2019: 30). Dolayısıyla, YİKOB'ların il idare şube başkanlıklarından tamamen farklı bir statü ve misyonla mülki idare sisteminde konumlandırıldıkları anlaşılmaktadır.

Mülki idareye bağlı taşra teşkilatları, YİKOB hizmetlerinin birincil düzeydeki yerel yararlanıcılarıdır. YİKOB bu teşkilatların büro malzemesi, araç-gereç, bina vb. taşınır ve taşınmaz mal ihtiyaçlarını karşılayabilmektedir. Ayrıca, emniyet hizmetlerine ilişkin harcamalar yaparak emniyetle ilgili görev ve sorumlulukları bulunan taşra teşkilatlarına destek olmaktadır. Bunun yanında, yatırımcı kuruluş sınıfında olan taşra teşkilatları, YİKOB'la iş delegasyonu ilişkisine girebilmektedirler. YİKOB'la taşra teşkilatlarının işbirliği ve koordinasyon ilişkisine girdiklerini de ifade etmek gerekir. Ayrıca, taşra teşkilatları ile YİKOB arasında personel istihdamı bakımından ilişkilerin kurulabildiğini ifade etmek gerekir. YİKOB'la taşra teşkilatları arasında, yatırım ve hizmetlere ilişkin denetim, koordinasyon ve rehberlik türünden bazı ilişkiler bulunduğu görülmektedir. Ancak, söz konusu denetim ilişkilerinin varlığı, taşra teşkilatlarıyla YİKOB arasında hiyerarşik bir bağlılık ilişkisinin bulunduğu anlamına gelmemektedir. Mülki idareye bağlı taşra teşkilatlarından bazılarının bazı görev ve sorumlulukları YİKOB'unkilerle benzerlik içermektedir. Benzerliklerin varlığı, YİKOB'la görev-yetki çatışması içinde

olunacağı anlamına gelmemektedir. Valinin bağlı birimler arası düzen ve koordinasyonu sağlama misyonu bu tarz sorunların önüne geçmek için bulunmaktadır.

Bazı taşra teşkilatları, özel idareler ve belediyeler ile benzer hizmetler sunabilmekte, bu hizmetler taşra teşkilatlarınca merkezi açıdan, yerel yönetimlerce ise mahalli müşterek açıdan sunulduğu şüphesizdir. Fakat özel idarenin; il idaresiyle geçmişten gelen ilişkiler ağı ve merkezi idare için kullanışlı yapısının varlığı, bazı merkezi hizmetlerin özel idare tarafından yapılmasını veya bazı merkezi hizmetlerin özel idare aracılığıyla yapılmasını olanaklı kılmıştır. Bu durum ise, özel idarenin bazı hizmetleri hem merkezi, hem de mahalli müşterek açıdan yürütebilmesinin önünü açmıştır. Örneğin; özel idarenin kültür, turizm ve sanatla ilgili bazı hizmetleri hem merkezi yatırımlara aracılık rolüyle, hem de yerel yönetim rolüyle yürütmesine yasal imkân sağlandığı görülmektedir. YİKOB, özel idare sonrası boşta kalan bu tarz merkezi hizmetlerin varisi olmuştur. 6360 sayılı Kanun öncesinde, hem merkezi idare dolayısıyla onun taşra teşkilatları, hem özel idare, hem de belediyeler kültür ve tabiat varlıklarıyla ilgili görev ve sorumluluklara sahipti, İl özel idaresi, bu görev ve sorumluluğu hem merkezi idare hizmetlerine aracılık etme, hem de mahalli müşterek nitelikli hizmet sunma şeklinde yürütmekteydi. Özel idare kapatılınca, kültür ve tabiat varlıklarıyla ilgili sunduğu mahalli müşterek hizmetler de otomatikman ortadan kalkmış, ancak aynı görev ve sorumluluk büyükşehir belediyesinde olduğundan, söz konusu hizmetlerin mahalli müşterek ayağı açıkta kalmamış, bu hizmetlerin merkezi ayağı, YİKOB'a devredilmiş, fakat taşra teşkilatının kültür ve tabiat varlıklarıyla ilgili görev ve sorumlulukları aynen korunmuştur. Dolayısıyla, Kültür ve Turizm Bakanlığı, kültür varlıklarıyla ilgili yatırımını İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü üzerinden ve ödenek aktararak YİKOB üzerinden yapma imkânına sahiptir. Ayrıca, taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarıyla ilgili YİKOB'a da yatırım yapma imkânı verildiği görülmektedir. YİKOB görev ve sorumluluklarının geniş yoruma açık düzenlenmiş olması, taşra teşkilatlarının birçok işi YİKOB üzerinden yapmaya yönelttiği görülmektedir. Bunun, YİKOB'da aşırı iş yükü, aidiyet sorunları, personel memnuniyetsizliği vb. sorunlara yol açtığı ampirik araştırma sonuçlarıyla (Kalender, 2018; Doğan, 2019) desteklenmektedir. Bu bağlamda, YİKOB, taşra teşkilatlarıyla aynı konuda görev ve sorumluluk sahibi olarak yatırım ve hizmetler sunmakla birlikte, merkezi yatırım ve hizmetleri izlemek, koordine etmek ve denetim altında tutmakla görevli ve sorumludur. Dolayısıyla, taşra teşkilatları arasında çatışmaların yaşanmasına yol açacak bir durumun varlığı söz konusu değildir. Bu

bağlamda, YİKOB'un ucu açık görev ve sorumluluklarıyla taşra teşkilatlarının işlerini veya taşra teşkilatlarıyla benzer işleri yürütmesinin çatışmalara yol açmadığını, ancak YİKOB'un idari, mali ve personel açılarından mevcut sınırlılıklarıyla birçok işi yapmak zorunda bırakılmasının bazı farklı sorunlara neden olduğunu ifade etmek gerekir.

Dağlı ve Özgül (2019: 39-40), ilin tanıtımına ilişkin YİKOB'la İl Kültür ve Turizm Müdürlüğünün ve Kalkınma Ajansının görev ve yetkilerinin bulunduğunu, bu durumun bürokratik sıkıntılara ve yetki çatışmalarına neden olduğunu ve etkinlik için bu yetkinin YİKOB çatısı altında birleştirilmesinin gerekli olduğunu ifade etmektedirler. Kızıboğa ve Özaslan (2013: 777) buna benzer bir görüşü dile getirmektedirler. Fakat ilin tanıtımı konusunda YİKOB'un koordinasyon görevinin olduğunu dikkate almak gerekir. Bunun yanında, il genel idaresindeki ve kalkınma ajansındaki konumu göz önüne alındığında, valinin bu konuda her türlü koordinasyonu sağlama gücüne ve yetkisine sahip olduğu görülmektedir. Diğer taraftan, üç farklı mali kaynaktan üç farklı yolla aynı anda ilin tanıtımı konusunda yatırım ve hizmet sağlama imkânı bulunan valinin, bu imkânı elinden -etkinlik ve verimlilik adına- alınarak tek kaynak ve yola mecbur bırakılmasının yanlış bir yöntem olacağı düşünülmektedir. Böyle bir durumda, ilin tanıtımı konusunda valiliğin sahip olduğu idari-mali kapasitede zayıflama olacağı gibi, valinin etkinliğinin ve gücünün azalacağı da öngörülmektedir. Bu yöntem yerine, YİKOB'un koordinasyon kapasitesinin güçlendirilmesine ve etkinleştirilmesine yönelik çabaların harcanmasının daha doğru bir yol olacağı düşünülmektedir. Böylelikle, valinin koordinasyon kapasitesi de güçlendirilecektir. Aslında mevcut YİKOB uygulamasının valiye geniş koordinasyon imkânı sağladığını belirtmek gerekir. YİKOB düzenlemelerinde, koordinasyonun nasıl sağlanacağını ve kimler tarafından nasıl gerçekleştirileceğinin açık olmaması durumu, valinin koordinasyon etkinliğini arttırmak için yapılan bilinçli bir uygulama olduğun düşünmek mümkündür. Zira koordinasyon kavramı geniş yorumlanabilmekte, bu durum da valinin koordinasyon gücünün artmasını sağlamaktadır. Vali, ucu açık koordinasyon yetkileri sayesinde merkezi bir kamu yatırımına YİKOB aracılığıyla müdahale ettiğinde, bu müdahaleyi YİKOB'la kendisine verilmiş olan koordinasyon yetkilerine dayanarak yaptığını öne sürme imkânına sahip kılınmıştır.

YİKOB'un, taşra idareleriyle veya diğer bazı idarelerle çeşitli konularda benzer görev ve yetkilere sahip olması durumuna sadece YİKOB penceresinden bakmamak gerekir.

Nitekim YİKOB kurulmadan önce de farklı idarelerin bazı konularda benzer görev ve yetkilere sahip oldukları anlaşılmaktadır. Aslında YİKOB'un kurulması, farklı idareler bünyesinde yürütülen benzer nitelikli görev ve yetkilerin koordinasyonunu sağlamaya yaramaktadır. Örneğin, YİKOB kurulmadan önce "ilin tanıtımı" konusu; özel idarenin, büyükşehir belediyesinin, kalkınma ajansının, il kültür ve turizm müdürlüğünün ve valiliğin⁹⁶ görev ve yetki alanına girmektedir. YİKOB kurulduktan sonra da bu durum değişmemiştir. Bu idareler, sahip oldukları görev ve yetkiler kapsamında ve faaliyet alanı sınırlarında ilin tanıtımına yönelik hizmetlerini yürütmektedirler. Bu bağlamda, YİKOB öncesinde ilin tanıtımı konusunda birçok idarenin görev ve yetkisi bulunduğu halde, aynı görev ve yetkinin izleme, koordinasyon ve denetim faaliyetlerini içerecek şekilde geniş bir kapsamla YİKOB'a verilmesinin eleştirisi konusu yapılmaması gereken bir durum olduğunu ifade etmek gerekir.

YİKOB öncesinde; vali, ilin tanıtımıyla ilgili görev, yetki ve sorumluluklarını genellikle yerel bir kaynak olan özel idare üzerinden, il kültür ve turizm müdürlüğü gibi merkezi kaynaklar üzerinden ve kalkınma ajansları vb. gibi bulabildiği diğer proje karşılığı hibe kaynakları üzerinden yürütebilmekteydi. Ayrıca, belediyenin ve kalkınma ajansının ilin tanıtımı konusunda kendi faaliyetleri bulunmaktaydı. Bunun yanında, birçok merkez menşeli idarenin de ilin tanıtımıyla ilgili faaliyetleri söz konusu olabilmekteydi. Ancak, vali, birçok farklı örgüt eliyle ilin tanıtımı konusunda yürütülen çeşitli faaliyetlerin koordinasyonunu, izlenmesini ve denetimini etkin bir şekilde sağlayacak güçlü bir mekanizmaya sahip değildi. Bu bakımdan, ilin tanıtımı hizmetleriyle ilgili kimin ne yaptığı, ne tür hizmetler ve yatırımlar yaptığı konusunda valiliğin koordinasyon, izleme ve denetim ayağı etkisiz kalmaktaydı. Her ne kadar İl Koordinasyon Kuruluyla il içinde yapılan yatırım ve hizmetlerin izlenmesine ve koordinasyonuna ilişkin faaliyetler olsa da, bu faaliyetlerin yeterince etkin ve kapsamlı olduğundan söz etmek pek mümkün değildir. Nitekim doğrudan merkeze bağlı taşra teşkilatlarının il içindeki yatırım ve hizmetlerinin koordinasyonunda ve izlenmesinde İl Koordinasyon Kurulunun valiye yeterli imkânları sağlamadığını ifade etmek mümkündür. Bu Kurul aracılığıyla valinin ildeki yatırım ve hizmetleri denetleme imkânı da bulunmamaktadır. Dolayısıyla, İl Koordinasyon Kuruluyla ilde yapılan yatırım ve hizmetlerin koordinasyon ve izleme

⁹⁶ Kültür ve Turizm Bakanlığının illerin tanıtımıyla ilgili sahip olduğu görev ve yetkilerden (bkz. 1 Sayılı CK, 2018), il idaresinin başı ve Cumhurbaşkanının temsilcisi olarak (5442 Sayılı Kanun, 1949) valinin de yetki genişliğiyle il düzeyinde yetkili ve sorumludur. Dolayısıyla, valiliğin de bu konuda görev ve yetkileri olduğunu belirtmek gerekir.

faaliyetleri bir nebze yürütülebiliyor olsa da, YİKOB'un kurulmasıyla bunun daha kapsamlı ve etkin bir koordinasyon, izleme ve denetim faaliyetine dönüştürüldüğünü ifade etmek mümkündür. Ancak, YİKOB'un bu kapsamda sahip olduğu görev, yetki ve sorumluluk içeriklerinin elden geçirilerek daha detaylı ve yol gösterici bir şekilde düzenlenmesi -uygulamada yaşanan belirsizliklerin önüne geçilmesi açısından- gerekli görülmektedir. Ayrıca, söz konusu görev, yetki ve sorumlulukları daha etkin ve verimli yürütebilmesi için YİKOB'un idari, mali ve beşeri kaynaklar açısından belli ölçüde özerk bir yapıya kavuşturularak idari, mali ve beşeri kapasitesi yüksek bir mekanizmaya dönüştürülmesinin gerekli olduğu düşünülmektedir.

Son olarak, merkezi yatırımların aracılığı görev ve sorumluluğu kapsamında YİKOB'un ildeki yatırımcı taşra teşkilatlarıyla girdiği iş delegasyonu ilişkisine değinmek gerekir. İl Milli Eğitim Müdürlüğü, İl Sağlık Müdürlüğü, Gençlik ve Spor İl Müdürlüğü vb. gibi taşra teşkilatları, ilde yapılan merkezi yatırım harcamalarının ağırlıklı kısmıyla ilgili kamu hizmetleri sunmaktadırlar. Bu teşkilatlar, il sınırları içinde yapılacak olan okul, hastane, gençlik merkezi vb. gibi merkezi kamu yatırımlarını, bağlı oldukları merkezi idare teşkilatının faaliyet kolu kapsamında il düzeyinde gerçekleştirilmesini sağlamakla görevli ve sorumludurlar. Bu tür taşra teşkilatları, ildeki yatırımcı kamu kuruluşları olarak nitelendirilmektedir. Örneğin; İl Milli Eğitim Müdürlüğü ilde yapılacak olan bir okul binasının -Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinden tahsis edilen ödeneye istinaden- ihalesini yapabilmekte ve işin yer tesliminden kesin kabulüne kadar olan süreci idare ederek yatırımın kamu hizmetine sunulmasını sağlamaktadır. Bu süreçte, yükleniciye yapılan hakediş ödemeleri, Müdürlük bünyesinde bulunan gerçekleştirme görevlisi ve harcama yetkilisi tarafından düzenlenen ödeme emirlerine göre Bakanlık bütçesinden gelen ödeneklerden karşılanmaktadır. Yine bu süreçte, işin teknik-uzmanlık gerektiren boyutu Müdürlük bünyesindeki personeller tarafından yürütülmektedir. Ayrıca, yapılan işin gerekli kontrol ve denetimleri Müdürlüğün uzman ve teknik personelleri eliyle gerçekleştirilmektedir. Diğer taraftan, okul yapım işi Bakanlık tarafından YİKOB'a kaynağıyla birlikte devredildiğinde, tüm bu süreçler YİKOB tarafından yürütülmektedir. Bu süreçte Müdürlükle YİKOB arasında hakediş ödemeleri, personel görevlendirmesi, görüş alışverişi vb. gibi birçok bakımdan ilişkiler kurulmaktadır. Örneğin; YİKOB bütçesinden yapılacak hakediş ödemelerinde harcama yetkisi YİKOB'un olmakla birlikte, gerçekleştirme görevlisi Müdürlüğün üst yöneticisi olarak belirlenebilmektedir.

Müdürlük bünyesindeki teknik-uzman personeller YİKOB'a görevlendirilebilmektedir. Ayrıca, yatırım projesinin gerçekleştirilmesi sürecinde YİKOB'la Müdürlük arasında her türlü koordinasyon sağlanmaktadır. Bu bağlamda, YİKOB'a delege edilen işlerle doğrudan ilgili olan taşra teşkilatlarının -iş delegasyonu kapsamında- YİKOB'la birçok açıdan yakın ilişkiler kurduklarını ifade etmek gerekir.

5.2.2.1 İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü

Görev, yetki ve sorumluluk bağlamında YİKOB'un en fazla ortak noktasının bulunduğu taşra teşkilatının İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü olduğunu ifade etmek mümkündür. Bu Müdürlüğün Yönetmeliğinde⁹⁷ ilin tanıtımına ilişkin YİKOB'la benzer görevlere sahip olduğu görülmektedir. Fakat YİKOB'un bu tür görevlerinin koordinasyonu içerecek bir şekilde ele alındığını vurgulamak gerekir. Diğer taraftan, her iki örgütün de 2863 sayılı Kanun kapsamında, kültür ve tabiat varlıklarının korunmasına ilişkin bir takım benzer görev ve sorumluluklara sahip olduklarını belirtmek gerekir. Ancak, bu Müdürlüklerin hepsinin ihale yapma, kontrol etme, işi kısa sürede bitirme için gereken idari ve beşeri kapasiteye sahip olduğunu ifade etmek mümkün değildir. Taşra teşkilatında tüzel kişilik ve özel bütçe olmadığı için işler uzun bürokratik süreçlere takılmaktadır. İşin YİKOB'a devredilmesiyle, daha kısa sürede tamamlanıp hizmete sunulması mümkün olmaktadır.

Bu Müdürlüklerin, YİKOB'lardan daha detaylı ve kapsamlı bir teşkilatlanma yapısına sahip olduklarını ifade etmek mümkündür.⁹⁸ Ayrıca, Kültür ve Turizm Müdürlüklerinin bütün illerde, YİKOB'ların ise sadece büyükşehirlerde örgütlenebildiklerini hatırlatmak gerekir. Diğer taraftan, bu Müdürlüklerin personel yapısı ve sayısı açısından bazı illerde YİKOB'lardan daha güçlü oldukları görülmektedir. 2018 yılında İzmir YİKOB'da 287 personelin istihdam edilirken (Dağlı ve Özgül, 2019: 35), aynı tarihte İzmir İl Kültür ve Turizm Müdürlüğünde ise 577 personelin istihdam edildiği ve bu personellerin 94'ünün teknik hizmetler sınıfında olduğu (İzmir İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü, 2018: 65-70) görülmektedir. Ancak, mülki idareye bağlı bir taşra teşkilatı olan İl Kültür ve Turizm Müdürlüğüyle mülki idareye bağlı bir kuruluş olan YİKOB arasında teşkilat ve personel yapıları bakımından karşılaştırmalar yapmanın sağlıklı olmadığını ifade etmek gerekir.

⁹⁷ Bkz. "Kültür ve Turizm Bakanlığı İl Kültür ve Turizm Müdürlüklerinin Görev, Yetki, Sorumluluk ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik, 2011."

⁹⁸ Bkz. İzmir İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü teşkilat şeması (İzmir İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü, 2018: 36).

Zira her iki teşkilatın; kendilerine özgü birçok farklı görev ve sorumlulukları, bu görev ve sorumlulukları gereği gibi yerine getirebilmeleri tayin edilmiş personelleri ve buna uygun teşkilat yapıları bulunmaktadır. Fakat bu karşılaştırmalar, YİKOB'ların teşkilat ve personel açısından ne denli zayıf olduklarının anlaşılmasını bakımından değerlidir.

5.2.2.2 İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü

Afet ve acil durumlarla ilgili görev, yetki ve sorumluluk sahibi olan kurumların 2009 yılında tek çatı altında toplanması planlanmıştır. Bu doğrultuda, 5902 sayılı Kanun'la "Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı" (AFAD) kurulmuştur (AFAD, 2020). Bu, Kanun'da "İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri"nin il özel idareleri bünyesinde valiye bağlı olarak kurulması ve Müdürlüklerin sevk ve idarelerinin valiler tarafından yerine getirilmesi öngörülmüştür. 6360 sayılı Kanun'la büyükşehirde özel idareler kapanınca, 6525 sayılı Kanun'la AFAD'ın valilere bağlı taşra teşkilatları oluşturulmuş ve 81 ildeki AFAD teşkilatları ve personel kadroları il özel idare bünyesinden çıkarılarak il idaresi bünyesine alınarak İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri kurulmuştur. Ustaoglu (2019a), AFAD'ın taşrada özel idareler bünyesinde teşkilatlanmış olmasının, YİKOB'un kuruluş zeminin oluşmasında ve YİKOB'a afet ve acil durumlara ilişkin görev ve sorumluluklar tanınmasında etkili olduğunu belirtmektedir. Fakat YİKOB'un faaliyete başlamasından önce İl Müdürlükleri⁹⁹ kurulduğu için, özel idarelerdeki AFAD teşkilat ve personelin YİKOB bünyesine alınmadıkları anlaşılmaktadır. Ancak, YİKOB'a afet-acil durumlarla ilgili tanınan görev ve sorumluluklarda da herhangi bir değişikliğe gidilmemiştir. Bu bağlamda, YİKOB'la İl Müdürlüğünün bazı açılardan benzer görev ve sorumluluklara sahip olduğu algısının oluşması mümkün gözükmektedir. Fakat iki örgütün birbirinden çok farklı misyon ve fonksiyonlara sahip olduklarını baştan ifade etmek gerekir. 4 sayılı CK'nın 52. maddesi incelendiğinde; İl Müdürlüklerinin YİKOB'lara nazaran; afet-acil durumlar ile bu olaylar öncesine ve sonrasına ilişkin ve ayrıca sivil savunmaya ilişkin, çok çeşitli ve kapsamlı görev ve sorumluluklarının bulunduğu anlaşılmaktadır. Diğer taraftan, İl Müdürlüğünün afet-acil yardımlarını ihtiyaç sahiplerine ulaştırılma gibi bir görev ve sorumluluğunun açıkça düzenlenmediği görülmekte, buna karşın, YİKOB'un afet-acil durumlarda yardımlara faaliyetler yürüttüğünü, yardım faaliyetleri için ildeki

⁹⁹ Bu başlıktaki "İl Müdürlüğü/İl Müdürlükleri" ifadeleriyle; "İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü/İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri" kast edilmektedir.

kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği ilişkisi kurduğu ve ildeki yardım faaliyetlerinin koordinasyonu sağladığını ifade etmek gerekir. Diğer taraftan, afet-acil durumlar öncesi veya sonrası yapılacak merkezi yatırımların İl Müdürlüğünü eliyle gerçekleştirilmesi gibi bir durum söz konusu değildir. AFAD tarafından ilde gerçekleştirilecek merkezi yatırım ve hizmetlerin YİKOB aracılığıyla yerine getirileceğini ve YİKOB’la İl Müdürlüğünün koordineli hareket edeceğini ifade etmek gerekir. Nitekim bu iki taşra örgütün valiye bağlı olması ve 4 sayılı CK’nın 52. maddesinin birinci fıkrasında “...ildeki afet ve acil durum faaliyetlerinin yönetiminden vali sorumludur...” hükmünün bulunması; afet-acil durum faaliyetleri konusunda YİKOB’la İl Müdürlüğünün koordineli hareket edeceğini göstermektedir. Dolayısıyla, YİKOB’la İl Müdürlüğü arasında yetki-görev çatışmasının mümkün olmadığını vurgulamak gerekir. Netice itibarıyla, YİKOB ile İl Müdürlüğünün koordinasyon içinde hareket etmesinin; afet ve acil durum hizmetlerini ve yardım faaliyetlerini daha etkin, etkili, verimli ve hızlı hale getireceğini, afet ve acil durumlarla mücadelede valinin elini ve ilin kapasitesini güçlendireceğini ifade etmek mümkündür.

İl Müdürlüklerinin YİKOB’lara nazaran güçlü bir teşkilat yapısına sahip olduklarını ifade etmek mümkün değildir. Bu Müdürlüklerin bünyesinde, YİKOB’ların teşkilatına benzer şekilde altı-yedi adet şube müdürlüğü (bkz. Adana AFAD, 2020) bulunmaktadır. Buna karşın, İl Müdürlüklerinde YİKOB’lara nazaran daha fazla sayıda teknik-uzman personel istihdam edildiğini belirtmek gerekir. Örneğin; Adana İl Müdürlüğünde 193 personel istihdam edilirken (Adana AFAD, 2020), Adana YİKOB’da sadece 54 valilik kadrolu personel istihdam edildiği (YİKOB Projesi, 2019b: 9) görülmektedir. Diğer taraftan, Adana İl Müdürlüğü personellerinin büyük kısmı mimar, mühendis, teknisyen, uzman, şehir plancısı gibi teknik-uzman kadrolardan oluşurken (Adana AFAD, 2020), YİKOB’daki teknik-uzman kadroların -genellikle- geçici görevli personelden oluştuğu (YİKOB Projesi, 2019d: 13, 22, 31) görülmektedir. Sonuç itibarıyla YİKOB’un, teşkilat ve beşeri kapasite açısından mülki idareye bağlı taşra teşkilatlarının birçoğundan geride olduğunu ifade etmek mümkündür.

5.2.2.3 Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü

Çevre ve Şehircilik Bakanlığına ait “Bakanlık Taşra Teşkilatının Yapısı ve Görevleri” düzenlemesi incelendiğinde (ÇŞB, 2014: 4-76), Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerinin

çeşitli alanlarda, sınırlı, spesifik ve teknik ağırlıklı faaliyet yürüttükleri görülmektedir. İl Müdürlüğü¹⁰⁰ ile YİKOB arasında, yürüttükleri faaliyetler açısından çok boyutlu bir ilişki ağı bulunmaktadır. Bu iki örgüt birbirleriyle sürekli ve aktif bir ilişki içindedirler. Örneğin, YİKOB'un inşa ettirdiği kamu binasının yapı denetim görevi İl Müdürlüğüne aittir. Ayrıca YİKOB, İl Müdürlüğü hizmetlerinin yararlanıcısı konumundadır.¹⁰¹ Diğer taraftan, İl Müdürlüğünün faaliyetlerinin etkinlik ve verimlilik denetimleri (bkz. Aydın YİKOB, 2020) YİKOB tarafından yapılmaktadır. İl Müdürlüğünün, merkezi yatırımlara aracılık yapmada YİKOB'la benzer görevlere sahip olduğu, mahalli idareler hariç, genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idarelerinin, bağımsız idari otoritelerin, özel bütçeli idarelerin ve sosyal güvenlik kurumlarının bina-tesis yapım işlerini üstlenebildiği, ancak son üç türdeki kurum ve kuruluşlara ait işleri üstlenme görevinin “*Talep edilmesi ve uygun görülmesi...*” şartına bağlı olduğu görülmektedir (ÇŞB, 2014:8-62). Buna karşın YİKOB aracılık faaliyetlerinde böyle bir şartın bulunmadığını belirtmek gerekir. Talep edildiği ve kaynağı aktarıldığı takdirde, aracılık faaliyetinin YİKOB tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, YİKOB'un “...*özel bütçeli idareler ve düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile sosyal güvenlik kurumlarının...*” yatırımlarının aracılığını yapma gibi bir görevi aslında bulunmamaktadır. Fakat YİKOB düzenlemelerinin geniş kapsamlılığı, ucu açıklığı ve yeterince net olmaması durumunun YİKOB'un bu tür örgütlerin yatırımlarına aracılık edebilmesini olanaklı kıldığını ifade etmek mümkündür.

2018-2019 yıllarında Çevre ve Şehircilik Bakanlığının; genel bütçeli kurumlar ile genel bütçe dışındaki diğer kurumlara ait yatırım ve hizmetlerin yerine getirilmesi için İl Müdürlükleri aracılığıyla toplamda 1.849,2 milyon TL harcama yaptığı (ÇŞB, 2019: 2; 2020: 2), YİKOB'ların aynı yıllarda toplamda 13.315,7 milyon TL yatırım harcaması yaptıkları, YİKOB harcamalarının tamamına yakınının genel bütçeli kurumların yatırım ve hizmetlerine aracılık faaliyetlerinden kaynaklandığı belirtmek gerekir. Bu bağlamda, YİKOB'ların, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerine nazaran, genel bütçeli kurumlara ait yatırım ve hizmetlere çok daha fazla aracılık ettiklerini ifade etmek mümkündür. Bu durumun yaşanmasında, YİKOB'a aktarılan ödeneklerin yılsonunda tenkis olmamasının

¹⁰⁰ Bu başlıkta, “İl Müdürlüğü/İl Müdürlükleri” ifadeleriyle; “Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü/Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri” kast edilmektedir.

¹⁰¹ Örneğin Van YİKOB ve Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı (DAKA) ortaklığındaki Tekstilkent Projesi'nin altyapı ihalesi için gerekli yaklaşık maliyet, Van Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü tarafından hesaplamıştır (DAKA, 2018).

da etkili olduğunu ifade etmek mümkündür. Zira Çevre Şehircilik Bakanlığına aktarılan ödeneklerin harcanmayan kısımları yılsonunda tenkis olmaktadır.

YİKOB'un temel misyonu olan, bakanlıkların ve diğer merkezi idare kuruluşlarının ilde gerçekleştirmek istedikleri yatırımların aracılığını yapma görev ve sorumluluğunun, aslında Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerinin görev ve sorumlulukları arasında olduğu görülmektedir. Ayrıca, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerinin ilde yapılması planlanan merkezi yatırımların projelendirilmesine, izlenmesine ve denetlemesine ilişkin görev, yetki ve sorumluluklarının -YİKOB'larla benzer şekilde- bulunduğu anlaşılmaktadır. Bu bakımdan, İl Müdürlüğünün görev ve sorumluluklarının benzerlerinin YİKOB'lar için de tanımlanmış olduğunu ifade etmek mümkündür. Ancak, bu benzerliklerin dışında İl Müdürlüklerinin bayındırlık, iskân, çevre, afet, kentsel dönüşüm, yapı denetim vb. gibi çeşitli konularda çok daha teknik ve kapsamlı faaliyetler yürüttüklerini ifade etmek gerekir. YİKOB'lar için ise, bunu söylemek pek mümkün değildir. Elbette YİKOB'ların İl Müdürlüklerinden farklı birçok görev ve sorumluluğu bulunmaktadır. Fakat YİKOB faaliyetlerinin büyük bir kısmının, merkezi yatırım ve hizmetlerin aracılığını yapmak ile bunlara ilişkin iş ve işlemleri yürütmek olduğunu ifade etmek gerekir. Bu bağlamda, üstlendikleri ana misyonun İl Müdürlüklerinin görevleri arasında bulunması durumunu, YİKOB'ların kurumsallaşmalarının önünde duran önemli bir engel olarak tarif etmek mümkündür. Nitekim bu durumun, uygulamada da çeşitli sorunlara yol açtığına ilişkin birçok tespitin yapıldığı görülmektedir. Örneğin, YİKOB idarecilerini kapsamına alarak yapılan bazı ampirik araştırmalarda (bkz. Kalender, 2018; Doğan, 2019), YİKOB'la İl Müdürlüğünün benzer fonksiyonları yerine getiriyor olmasının görev ve yetkilerde çakışmalara, belirsizliklere ve karmaşaya neden olduğuna ilişkin bazı görüşlerin ifade edildiği görülmektedir. Benzer şekilde, Van Valisi olarak çeşitli mecralarda beyanatlar veren Bilmez'in (bkz. 2019a; 2019b), YİKOB'un bayındırlıkla ilgili bazı sorunlarının olduğuna vurgu yaptığı görülmektedir. Dolayısıyla, uygulamada çeşitli problemlere yol açan ve YİKOB'ların kurumsallaşmalarında bir tehdit unsuru olarak ortada duran bu durumun çözüme kavuşturulması gerektiği düşünülmektedir. Nitekim bu duruma ilişkin çözüm arayışlarının ve çeşitli çözüm önerilerinin bulunduğu görülmektedir. Örneğin; Doğan'ın (bkz. 2019:101) Malatya YİKOB özelinde yaptığı ampirik araştırmada, mülakata katılan bir idareci tarafından; İl Müdürlüklerinin görev ve sorumluluklarının azaltılarak bu Müdürlüklerdeki teknik personellerden bazılarının YİKOB'lara devrinin

sağlanması, yapılması gereken mantıklı ve öncelikli bir öneri olarak öne sürüldüğü, bu öneri dikkate alınmayacaksa alternatif ve ikincil bir öneri olarak İl Müdürlüklerinin daha çok güçlendirilmesi gerektiği fikrinin ifade edildiği görülmektedir. Bu kapsamda, İl Müdürlüklerinin teknik ve uzmanlık bilgisi gerektiren görev ve sorumluluklarına daha fazla eğilebilmelerinin sağlanması, merkezi kamu yatırımların aracılığı konusunda YİKOB'ların ilde tek yetkili kılınarak çakışmaların ve karmaşanın önüne geçilebilmesi ve YİKOB'ların beşeri kapasitelerinin olması gereken seviyelere çıkarılabilmesi için; İl Müdürlüklerinin YİKOB'larla benzeşen görevlerine son verilerek, bu görevler için İl Müdürlükleri bünyesinde istihdam edilen personellerin -teknik ve uzman personelleri de içine alacak şekilde- YİKOB bünyelerine alınmasının gerekli olduğu düşünülmektedir. İl Müdürlüğü teşkilatlarının teknik uzmanlık konularına, detaylı görev tanımlarına ve il ihtiyaçlarına dayalı olarak düzenlendiği görülmektedir (bkz. ÇŞB, 2014: 2-76). YİKOB birimlerinin belirlenmesinde ve birimlerin görev ve sorumluluklarının tanımlanmasında teknik uzmanlık konularına dayalı düzenlemelerin yapılmadığı ve bu durumun görev ve sorumluluklarda karmaşıklıklara yol açtığı görülmektedir. İl Müdürlüğü, teşkilat yapısı bakımından olduğu gibi, personel açısından da YİKOB'dan daha güçlü görünmektedir. Örneğin, Ankara YİKOB'da toplamda 170 personel istihdam edilirken (YİKOB Projesi, 2019b: 9), Ankara Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğünde sadece mimar, mühendis ve şehir plancısı kadrolarında 185 personel, toplamda ise 842 personelin istihdam edildiği görülmektedir (Ankara Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü, 2020).

YİKOB'ların denetim ve kontrol faaliyetlerinin icra edilmesinde, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerinin teknik ve uzman personellerinden geçici görevlendirme olmadan da yararlanmalarının mümkün olduğu görülmektedir. Diğer bir anlatımla, YİKOB'lar, İl Müdürlüklerinden destek alarak denetim ve kontrol faaliyetlerini İl Müdürlüklerinin personelleri vasıtasıyla icra edebilmektedirler. Örneğin, Ege'deki YİKOB'lar özelinde yapılan ampirik bir araştırmada (bkz. Kalender, 2018: 91); Aydın YİKOB'un -teknik personel yetersizliğinden dolayı- denetim faaliyetlerini yerine getirebilmek için Aydın Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğünden destek aldığı tespit edildiği anlaşılmaktadır. Diğer taraftan, YİKOB'lar bünyesinde sınırlı sayıda teknik ve uzman personel kadrosu bulunmakla birlikte, bu kadroların uzmanlık dallarına göre tahsis edilmemiş olduğu görülmektedir. Diğer bir ifadeyle, YİKOB'larda istihdam edilecek mühendislerin inşaat, elektrik, jeoloji, jeofizik, harita vb. gibi uzmanlık alanlarından mı seçileceği yoksa su

ürünleri, meteoroloji, tekstil, gıda, endüstri vb. gibi uzmanlık alanlarından mı seçileceği belirlenmemiştir. Örneğin; Aydın YİKOB'a sadece 9 adet mühendis kadrosunun tahsis edilmiş olduğu, bu kadroların da mühendislik dallarına göre sınıflandırılmamış olduğu tespit edilmiştir (bkz. Kalender, 2018: 69). Buna karşın, İl Müdürlüklerine çok sayıda teknik ve uzman personel kadrosu tahsis edilmiş olduğunu, tahsis edilen kadroların ise uzmanlık dallarına göre tek tek belirlenmiş olduğunu ifade etmek mümkündür. Örneğin; Aydın İl Müdürlüğü bünyesindeki 115 adet personelin yaklaşık 70'inin teknik ve uzman kadrolarda olduğu görülmektedir (Aydın Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü, 2020).

Son olarak; yatırım projelerini Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü eliyle gerçekleştirecek idarelerin, yatırım projesi tekliflerini Cumhurbaşkanlığı SBB'ye iletmeden önce Çevre Şehircilik Bakanlığının uygun görüşünü alma zorunluluklarının bulunduğunu belirtmek gerekir.¹⁰² Diğer taraftan, YİKOB'lar üzerinden gerçekleştirilecek yatırım projeleri için böyle bir düzenlemenin olmadığı, yatırımcı idarelerin YİKOB'un görüşünü almadıkları, ilgili yatırım veya hizmetinin ödeneğini YİKOB'dan habersiz şekilde YİKOB bütçesine aktarılmasını sağladıkları ve bu durumun, YİKOB idareci ve personelleri tarafından bir sorun olarak dillendirildiği görülmektedir.¹⁰³ Buna ilave olarak, YİKOB'ların, planlama sürecine dâhil edilmemesinin katılım, etkinlik, verimlilik ve hesap verebilirlik açısından da sorunlu bir durum olduğuna, ayrıca vurgu yapmak gerekir. Bu bağlamda, YİKOB'lar aracılığıyla yapılması planlanan kamu yatırım ve hizmetleri için ilgili yatırımcı idareler tarafından YİKOB'ların görüşüne başvurulmasını gerektirecek bir uygulamanın hayata geçirilmesiyle, YİKOB'ların; mevcut kapasitelerini aşan nitelikte işleri yapmak zorunda bırakılmalarının, aşırı iş yüküne maruz kalmalarının, etkinlik-etkililik-verimlilik-hesap verebilirlik gibi ilke ve değerlerden uzaklaşmalarının ve bunlar gibi birçok olumsuzluk yaşamalarının önüne geçilebileceğini öngörmek mümkündür. Netice itibarıyla; merkezi kamu yerel yatırımlarının planlama ve uygulama aşamalarının bütüncül bir yaklaşımla ele alınarak söz konusu süreçler arasındaki koordinasyon bağlantısının kesintisiz devam etmesi için, YİKOB'ların; i) yerelde gerçekleştirilecek yatırımların planlama süreçlerine etkin bir şekilde dâhil olmalarının sağlanması ve ii) yatırımların uygulama süreçlerinde aldıkları mevcut rollerinin daha çok söz sahibi olacakları bir etkinlik düzeyine çekilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

¹⁰² Bkz. Gümüşhane Valiliğinin 2020 Yılı Yatırım Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi konulu, 2020/1 sayılı, 5/3/2020 tarihli Genelgesi.

¹⁰³ Bkz. Yılmaz (2020: 25-34),

5.2.3 Doğrudan Merkeze Bağlı Taşra Teşkilatlarıyla İlişkiler ve Karşılaştırmalar

YİKOB'lar, hukuki statü ve teşkilatlanma açısından doğrudan merkeze bağlı taşra teşkilatlarından (bölge teşkilatlanmalarından) oldukça farklıdırlar. Her bir YİKOB'un ayrı tüzel kişiliği ve bütçesi bulunduğu halde, bölge teşkilatlarının bu tarz özellikleri bulunmamaktadır. Ancak, bazı bölge teşkilatlarının doğrudan bağlı oldukları merkezi kamu kurum veya kuruluşunun ayrı tüzel kişiliği ve bütçesi söz konusu olabilmektedir. Fakat YİKOB'ların doğrudan bağlı oldukları herhangi bir merkezi kamu kurum veya kuruluşunun bulunmaması nedeniyle, böyle bir durumun YİKOB'lar için söz konusu olmadığı açıktır. YİKOB'lar valilere bağlı taşra kuruluşlarıyken, bölge teşkilatlanmaları ise doğrudan merkeze bağlı taşra teşkilatlarıdır. YİKOB'lar belli yerlere özgü olan istisnai nitelikteki kamu hizmetlerini yürütmedikleri halde -bazı bölge teşkilatlanmaları gibi-¹⁰⁴ sadece belirli yerlerde teşkilatlanmışlardır. Diğer taraftan, YİKOB'ların -bazı bölge teşkilatlanmaları gibi-¹⁰⁵ sadece belirli bölgelerde teşkilatlanıp 81 ili kapsayacak şekilde hizmet vermediklerini de ifade etmek gerekir. Büyükşehirlerde kurulu bulunan YİKOB'lar, sadece büyükşehir sınırları içinde hizmet verebilmektedirler.

YİKOB'la doğrudan merkeze bağlı taşra teşkilatları arasında, hiyerarşiye veya vesayete dayanan bir ilişki söz konusu değildir. YİKOB, bu teşkilatlardan hiyerarşik olarak üstün olmadığı gibi, aşağıda da değildir. Valinin ildeki kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu sağlama misyonu, bu tür teşkilatlarla YİKOB arasında koordinasyon problemlerinin yaşanmasına engel olacak niteliktedir. Diğer taraftan, valinin il genel idaresinde sahip olduğu bir takım yetkilerin YİKOB aracılığıyla kullanımına olanak sağlanması, YİKOB'la bu tür taşra teşkilatlarının arasındaki ilişkilere farklı bir boyut kazandırmaktadır. 3152 sayılı Kanun'un 28/A maddesinin ikinci fıkrasında yer alan ve ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının yürütmekle mükellef oldukları yatırım ve hizmeti aksatmaları halinde valiye müdahale yetkisi veren idari vesayet düzenlemesi gereğince; vali, YİKOB aracılığıyla aksayan hizmete müdahale edilebilmektedir. Bu tür bir yetki, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşuna doğrudan bağlı taşra teşkilatı üzerinde uygulandığında -YİKOB- valinin kullandığı idari vesayet yetkilerinin aracısı olurken;

¹⁰⁴ Örneğin; Liman Başkanlıkları gibi (bkz. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 2020).

¹⁰⁵ Örneğin; Karayolları Bölge Müdürlükleri gibi (bkz. Karayolları Genel Müdürlüğü, 2020).

bu tür bir yetki, merkezi idare teşkilatına ya da merkezi bir kamu kuruluşuna doğrudan bağlı taşra teşkilatı üzerinde uygulandığında ise -YİKOB- valinin kullandığı yetki genişliğinin bir aracıdır. Örneğin; TCDD Bölge Müdürlüğünün aksattığı bir yatırıma YİKOB aracılığıyla müdahale edildiğinde, vesayet aracıdır; Meteoroloji Bölge Müdürlüğünün aksattığı bir hizmete YİKOB aracılığıyla müdahale edildiğinde ise, yetki genişliğinin aracıdır, olunmaktadır. Ancak, uygulamada bu tarz bir müdahale durumuyla karşılaşmanın -çok istisnai ve olağanüstü haller dışında- ihtimal dâhilinde olmadığını altını çizmek gerekir.

YİKOB’la doğrudan merkeze bağlı taşra teşkilatları arasındaki ilişkinin diğer bir boyutu ise, YİKOB’un bu teşkilatların faaliyetleriyle ilgili değerlendirme raporu hazırlamasına dayanmaktadır. YİKOB, merkezi idare örgütleri ile hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına doğrudan bağlı taşra teşkilatlarının faaliyetleriyle ilgili değerlendirme raporları hazırlamak suretiyle, bu tür teşkilatlarıyla ilişki içine girebilmektedir. Örneğin; Karayolları Bölge Müdürlüğü, TCDD Bölge Müdürlüğü, Toprak Mahsulleri Ofisi İl Ajans Amirliği, KOSGEB İl Müdürlüğü, Sosyal Güvenlik Kurumu İl Müdürlüğü vb. gibi doğrudan merkeze bağlı birçok teşkilat hakkında faaliyet değerlendirme raporu hazırlandığı (Aydın YİKOB, 2020) görülmektedir. YİKOB’un bu görevinin, doğrudan merkeze bağlı taşra teşkilatları üzerinde hiyerarşiye veya vesayete dayalı baskı kurmaya yönelik olmadığını vurgulamak gerekir. Bu düzenleme, vesayet denetimini içermediği gibi, hiyerarşik bir denetimi de içermemektedir. Daha ziyade bir koordinasyon etkinliği içerdiğini ifade etmek gerekir. Diğer taraftan, bu tür teşkilatları, YİKOB hizmetlerinin yararlanıcısı olarak YİKOB’la iş delegasyonu ilişkisine girebilmektedirler. Örneğin; Van Rölöve ve Anıtlar Müdürlüğü “Urartu Müzesi Çevre Düzenlemesi Yapım İşi”nin, Van YİKOB aracılığıyla yerine getirildiği görülmektedir (Van YİKOB, 2020).

Doğrudan merkeze bağlı taşra teşkilatlanmalarının -genellikle- teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren spesifik faaliyet konularında belirli görev ve sorumluluklarının bulunduğu ve bu bağlamda yatırım ve hizmetler sundukları görülmektedir. YİKOB’lar ise, geniş bir yelpazede birçok farklı konuyu içine alan ucu açık nitelikteki görev ve sorumluluklara sahip bir şekilde çok çeşitli alanlarda yatırım ve hizmetler sunmaktadırlar. YİKOB’lar, görev ve sorumluluklarını icra ederken doğrudan merkeze bağlı taşra teşkilatlarıyla ilişki içine girebilmektedirler. Örneğin; YİKOB’lar talep eden kişilere ‘su kullanım izni

belgesi' verebilmek için, öncelikle DSİ Bölge Müdürlüğünün olumlu görüşünü almak zorundadırlar. Benzer şekilde, YİKOB'larca hazırlanan koruma amaçlı imar planlarının onaylanabilmesi için, öncelikle "Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu"nun uygun görüşü alması gerekmektedir. "Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu Müdürlükleri" "Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları"nın çalışmasına olanak sağladığı dikkate alındığında, YİKOB'ların koruma amaçlı imar planıyla ilgili bu Müdürlüklerle ilişkilere girdikleri anlaşılmaktadır.¹⁰⁶ Diğer taraftan, YİKOB'ların doğrudan merkeze bağlı taşra teşkilatlarıyla işbirliği ve ortak proje geliştirme yoluyla ilişkiye girebildikleri belirtmek gerekir. Bunun yanında, YİKOB'ların bazı görev ve sorumlulukları ile faaliyetlerinin, doğrudan merkeze bağlı bazı taşra teşkilatlarıinkilere benzeştiği görülmektedir. Örneğin; YİKOB'larla Rölöve ve Anıtlar Müdürlüklerinin, taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunması konusunda bazı benzer görev ve sorumluluklara sahip oldukları görülmektedir. Diğer bir anlatımla, bu iki örgütün, taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunmasına yönelik olarak; inşaat, bakım, onarım, restorasyon, rölöve, restitüsyon vb. faaliyetleri yürütmekle ve bu tür faaliyetler için projeler hazırlamakla görevli ve sorumlu oldukları görülmektedir.¹⁰⁷

Doğrudan merkeze bağlı taşra teşkilatlarının teşkilatlanma ve personel açısından -genel olarak- YİKOB'lardan daha güçlü olduklarını ifade etmek mümkündür. Bu tür taşra teşkilatlarının -genellikle- belirli faaliyet kollarında bölgesel düzeyde hizmet sundukları göz önüne alındığında, istihdam ettikleri personellerin hem sayıca hem de teknik ve uzmanlık bakımından YİKOB'lardan daha ileride olduklarını öngörmek mümkündür. Ayrıca, bu tür teşkilatların bağlı bulunduğu merkezi idare kuruluşlarının çoğunlukla personel bağımsızlığına ya da kendilerine ait norm kadrolara sahip bir yapıda olmaları, bu tür taşra teşkilatlarının yeterli ve nitelikli personel bakımından YİKOB'lardan daha avantajlı bir konumda bulunmalarını sağlamaktadır.¹⁰⁸ Karayolları Genel Müdürlüğünün sadece taşra teşkilatlarında 5 bine yakını uzman ve teknik kadrolarda olmak üzere 25 binden fazla personel istihdam edildiği (Karayolları Genel Müdürlüğü, 2020) göz önüne alındığında, aradaki kapasite farkı daha net anlaşılmaktadır. Diğer taraftan, Karayolları

¹⁰⁶ Bkz. "Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu Müdürlüklerinin Çalışma Esasları ile Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu Çalışmalarına İlişkin Yönerge, 2013" ve "2863 Sayılı Kanun, 1983."

¹⁰⁷ Bkz. "Rölöve ve Anıtlar Müdürlükleri Çalışma Yönergesi, 2015" ve "2863 Sayılı Kanun, 1983."

¹⁰⁸ Doğrudan merkeze bağlı taşra teşkilatlarının çok çeşitliliği göz önüne alındığında, teşkilatlanma ve personel yapısı açısından YİKOB'la karşılaştırma yapmanın zorluğu anlaşılmaktadır. Ayrıca, bu tür taşra teşkilatlarıyla YİKOB'ların tek tek karşılaştırılmasına ihtiyaç duyulmamaktadır. Dolayısıyla, bir bölge teşkilatı (Karayolları Bölge Müdürlüğü) örneğinden hareket edilerek konunun geneli hakkında açıklamalar yapılmaktadır.

Bölge Müdürlüğünün teşkilat yapısı incelendiğinde (bkz. Karayolları Genel Müdürlüğü, 2020), YİKOB teşkilat yapısına kıyasla çok daha detaylı ve uzmanlığa dayalı bir şekilde tasarlandığı görülmektedir. Dolayısıyla, doğrudan merkeze bağlı taşra teşkilatlarının, kurumsallaşma ve yönetsel kapasite düzeylerinin YİKOB'lara nazaran daha yüksek olduğunu ifade etmek mümkündür.

5.3 YİKOB'UN DİĞER BAZI İDARE VE KURULUŞLARLA İLİŞKİLERİ VE KARŞILAŞTIRMASI

5.3.1 Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (Mülga)

Tarım ve Orman Bakanlığına¹⁰⁹ bağlı merkezi bir kamu kurumu olarak yerel nitelikli yatırım ve hizmetler sunan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (KHGM), 1984 yılından 2005 yılına kadar kamu yerel yatırım ve hizmetleri konusunda önemli bir aktör olarak rol almıştır. Fakat 2000'li yılların başlarından itibaren uygulamaya konulan yerelleşme reformlarıyla birlikte, KHGM'nin lağvedilerek, yerel birimler lehine tasfiye edildiği görülmektedir. Yerel nitelikli yatırım ve hizmetler konusunda merkezi kaynakların dağıtımını sağlayan ve bunu da merkezi karar alma yöntemiyle gerçekleştiren KHGM, merkez teşkilatına doğrudan bağlı taşra teşkilatları vasıtasıyla görev ve sorumluluklarını hiyerarşik bir düzen içinde yerine getirmekteydi. Kamu tüzel kişiliği ve özel bütçesi bulunan KHGM'nin, hem bölgesel düzeyde hem de il düzeyinde taşra teşkilatlanmaları bulunmaktaydı. KHGM, bütün illeri kapsayan görev ve sorumluluk sahasına sahip bir şekilde faaliyetlerini icra etmekteydi. KHGM'nin amacı, köye yönelik hizmetlere ilişkin hazırladığı yatırım programlarını ve projeleri kendine bağlı taşra teşkilatları aracılığıyla gerçekleştirerek kamu hizmetine sunmaktı.¹¹⁰

KHGM'nin kamu yerel yatırımlarıyla ilişkisine bakıldığında; KHGM'nin, köye yönelik mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması yanında, köy alanlarında yapılacak kamu

¹⁰⁹ KHGM'nin bağlı olduğu dönemdeki adıyla, "Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığı".

¹¹⁰ Bu başlıktaki bilgilerin hazırlanmasında, 2005'te başlığıyla birlikte içeriğindeki birçok düzenlemede değişiklik yapılan "3202 Sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun"dan (bkz. 3202 Sayılı Köy Hizmetleri..., 1985) yararlanılmıştır.

yatırımlarına ilişkin aracılık etme, üstlenme, bizzat yerine getirme, koordine etme, projeleri inceleyerek onay verme ve denetleme türünden görev ve yetkilerinin olduğu anlaşılmaktadır. Merkezi veya yerel bir kamu idaresi, köy alanlarında yapmak istediği yerel bir kamu hizmetini, ödeneğini KHGM'ye göndererek bu kurum aracılığıyla yerine getirilmesini sağlayabilmekteydi. Aynı şekilde, özel sektörün veya STK'ların kamu yararı için yapmak istedikleri bir işi, örneğin bir okulu veya sağlık ocağını, parasal karşılığını vererek KHGM aracılığıyla yaptırabilme imkânı bulunmaktaydı. KHGM, köye yönelik yatırımları kendisi aracılık etmediği takdirde, bu yatırımların planlama, projelendirme ve uygulama süreçlerinde söz sahibi olarak inceleme, onaylama, denetleme ve koordine etme yetki ve sorumluluğu bulunmaktaydı.

KHGM'nin kuruluşunun ilk yıllarında bütçesinin % 80'ini yatırımlara ayrılırken bu oran dramatik bir şekilde düşüş göstererek 2004 yılında % 20'lere kadar gerilemiştir. Bu düşüşün ana sebepleri arasında, aşırı şişkin personel kadrosunun oluşturduğu önlenemez cari gider artışları ile diğer cari giderlerdeki yüksek artışlar gösterilmektedir (Pınar, Yılmaz ve Koyuncu, 2008: 6). 2001 sonu itibarıyla, KHGM teşkilatlarında yaklaşık 50 bin işçinin çalıştığı (Pınar, Yılmaz ve Koyuncu, 2008: 6) dikkate alındığında, personel şişkinliğinin büyüklüğü anlaşılmaktadır. Özellikle, son dönemlerinde cari harcamalarda görülen aşırı yükselişlerin, köye yönelik hizmetlere ilişkin yatırımlar yapma amacından sapmasına ve kendi kendini doyurmaya çalışan dev bir bürokratik kuruma dönüşmesine neden olarak, KHGM'nin sonunu hazırladığını ifade etmek mümkündür. Nitekim köye yönelik hizmetlere ilişkin yatırımların gerçekleştirilmesi için, merkezi bütçeden ayrılan ödenekleri kullanarak kamu yerel yatırımının gerçekleştirilmesine aracılık eden merkezi bir kamu kurumu olan KHGM'nin, tüzel kişiliğine -2005 yılının başında- son verilerek; bütün varlıkları, hakları ve borçlarıyla birlikte yerel yönetimlere devri sağlanmıştır.

YİKOB'larla KHGM gibi bir kamu kurumu arasında karşılaştırma yapmanın doğru bir yaklaşım olmadığı düşünülebilir. Fakat YİKOB'ların, ileride KHGM benzeri bir kamu kurumuna dönüştürülme riskini içeren bir yapı ve statüye sahip oldukları görülmektedir. Nitekim -hali hazırda- YİKOB'larla KHGM'nin bir takım benzer özelliklerinin varlığı söz konusudur. Bu bağlamda, öncelikle; YİKOB'larla KHGM arasındaki benzerliklerle farklılıklar -maddeler halinde- aşağıda açıklanmakta, sonrasında ise, yapılan açıklamalar

ışığında; YİKOB'larla KHGM arasındaki ilişki değerlendirilerek, YİKOB'ların niçin KHGM benzeri bir yapılanmaya dönüştürülmemeleri gerektiği irdelenmektedir:

- KHGM bir bakanlığa doğrudan bağlı olarak kamu tüzel kişiliğine ve kendine ait bir bütçeye sahip merkezi bir kamu kurumu iken, YİKOB ise kamu tüzel kişiliği ve kendine ait bütçesi olan valiye bağlı bir taşra kuruluşudur. KHGM'nin tüm illerde doğrudan merkez teşkilatına bağlı taşra teşkilatları bulunmaktaydı. Fakat söz konusu taşra teşkilatlarının -YİKOB gibi- tüzel kişilikleri bulunmamaktaydı.
- Mevcut illerin tamamı KHGM'nin görev ve sorumluluk sahasında iken, YİKOB ise sadece büyükşehir belediyesi bulunan illerde görev ve sorumluluk sahibidir. Fakat KHGM'nin, 3202 sayılı Kanun'da öngörülen “köye yönelik hizmetler” ile ilgili olarak sadece köy alanlarında faaliyetlerini icra edebildiği, YİKOB'un ise -görev ve sorumlulukları kapsamında- il sınırları içinde her alanda faaliyetlerini icra edebildiği görülmektedir.
- KHGM'nin merkezi idareyle ilişkisi idari vesayete, YİKOB'unki ise hiyerarşiye dayanmaktadır.
- Merkezi bir kamu kurumu olmasına karşın, KHGM'nin, mahalli idarelerin görev ve sorumluluğu kapsamında olan mahalli müşterek nitelikli yatırım ve hizmetleri yerine getirdiği, YİKOB'un ise böyle bir görev ve yetkisi bulunmamaktadır
- KHGM'nin görev ve yetkilerinin “köye yönelik hizmetler” ile sınırlı olduğu, YİKOB'un ise köye yönelik hizmetlerle ilgili herhangi bir görev ve yetkisinin bulunmadığı görülmektedir.
- KHGM'nin, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının gerçekleştirmek istedikleri kamu yerel yatırımlarına aracılık etme görevinin “köye yönelik hizmetler” ile sınırlı olduğu, YİKOB'un ise her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerine aracılık edebildiği görülmektedir.
- KHGM'nin, kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerin, kamu yararı için gerçekleştirmek istedikleri yatırım projelerini; inceleme, onaylama ve bedeli mukabilinde üstlenme ile söz konusu projelerin uygulamasını denetleme, izleme ve koordine etme görev ve yetkilerinin de “köye yönelik hizmetler” ile ilişkili ve sınırlı olduğu, buna karşın; YİKOB'un üstlenme, izleme, denetleme ve koordine etme faaliyetlerinin kapsamına ise, ilde gerçekleştirilen tüm merkezi yatırım ve

hizmetlerin girdiği görülmektedir. Fakat YİKOB'un yatırım projelerini inceleme ve onaylama gibi bir görev ve yetkisinin bulunmadığı görülmektedir.

- KHGM'nin "köye yönelik hizmetler" ile ilgili projeleri incelemesi, onaylaması ve bu projelerin uygulamasını denetlemesi, izlemesi ve koordine etmesi görev ve yetkisinin yerel yönetimleri de kapsadığı, fakat YİKOB'un yerel yönetimlerin yatırım ve hizmetleri konusunda görev ve yetkisinin olmadığı görülmektedir.
- KHGM, inisiyatif kullanarak belirlediği yatırım ve hizmetler için -faaliyet alanı kapsamında- bütçesinden dilediği gibi harcama yapabilirken, YİKOB bütçesinin bunu gerçekleştirmeye yetecek kadar güçlü olmadığı, YİKOB gelirlerinin büyük bir kısmının merkezi yatırım ve hizmetlerin aracılığı için aktarılan transferlerden oluştuğu görülmektedir. Ayrıca, İçişleri Bakanlığının, YİKOB'un inisiyatif alıp yatırım ve hizmet sunmasına engel olduğu görülmektedir.
- KHGM'nin -özellikle kapanmadan önceki son dönemlerinde- bütçesinin ancak %20'lik kısmını yatırımlara kanalize edebildiği, cari gider harcamalarının %80'e ulaştığı, söz konusu cari giderler içindeki en büyük payı ise personel giderlerinin oluşturduğu görülmektedir. YİKOB harcamalarının büyük kısmının yatırımlara ilişkin olduğunu, cari harcamalarının çok düşük olduğunu, dolayısıyla etkinlik ve verimlik açısından KHGM'den önde bir örgüt olduğunu belirtmek gerekir.
- Doğrudan KHGM teşkilatları için ihdas edilmiş personel kadroları bulunurken, YİKOB'un valiliklere tahsis edilmiş kadroları kullandığı görülmektedir. Ayrıca, KHGM'nin her türlü personelin (teknik ve uzman personel, sözleşmeli personel, sürekli işçi, mevsimlik işçi vb. gibi) istihdamı konusunda herhangi bir sıkıntı yaşamadığı, YİKOB'un ise yeterli ve nitelikli personel istihdam etme konusunda ciddi sıkıntılarının olduğu görülmektedir. Ancak, KHGM'nin personel istihdamı konusundaki avantajının, zaman içinde kötüye kullanılması sonucunda büyük bir personel yüküne ve kuruluş amacından sapmasına yol açtığı görülmektedir.
- KHGM'nin merkezi bir kamu kurumu olmasına rağmen, mahalli idarelerinkilere benzer yatırım ve hizmet faaliyetleri yürüttüğü, bu faaliyetleri yerine getirirken ise -mahalli idarelere benzer şekilde- kendi personel, araç, makine ve teçhizatını kullandığı görülmektedir. Buna karşın, YİKOB faaliyetlerinin mahalli idarelerin faaliyet alanlarından ayrı olduğu, YİKOB faaliyetlerinin çok büyük bir kısmının ihale etme yoluyla yerine getirildiği, YİKOB'un faaliyetlerini kendi personel,

araç, makine ve teçhizatıyla yerine getiremediği, çünkü YİKOB'lara işçi ve iş makinesi alabilmeleri için gerekli yetkilerin verilmemiş olduğu görülmektedir.

- Son olarak, KHGM'nin; idari, mali, beşeri ve fiziki kaynaklar bakımından YİKOB'lardan çok daha ileri düzeyde olduğunu, fakat sahip olduğu kaynakları ve yönetsel kapasiteyi yeterince etkin ve verimli kullanmadığını, dolayısıyla ancak kendine yeten dev bir bürokratik kuruma dönüşerek kuruluş amaçlarından saptığını ve bu durumun doğal bir sonucu olarak da, kurumsal hayatta daha fazla tutunamadığını ifade etmek mümkündür.

Yapılan karşılaştırmalar ışığında YİKOB'la KHGM arasındaki ilişkiyi değerlendirmek gerekirse; YİKOB'ların merkezi yatırım ve hizmetler konusunda daha geniş kapsamlı görev ve sorumluluklara sahip olduklarını, fakat KHGM'den çok daha düşük düzeyde bir yönetsel kapasitelerinin bulunduğunu ifade etmek gerekir. Ayrıca, her iki örgütün de merkezi idarenin bir parçası olduklarını ve merkezi kamu kaynaklarını kullandıklarını vurgulamak gerekir. Fakat KHGM -merkezi bir kamu kurumu olarak- ülke genelinde belli bir amaç için teşkilatlandırılmışken, YİKOB'ların ise; il idarelerine lojistik destek sağlamak, her türlü merkezi yatırım ve hizmete aracılık etmek, acil çağrı ve acil yardım hizmetlerini koordine etmek, kamu kurum ve kuruluşlarını denetlemek, maden ruhsatı vermek vb. gibi birbirinden farklı nitelikteki birden çok amacın bir araya getirilmesiyle sadece büyükşehirlerde teşkilatlandırılmışlardır. YİKOB'ların tüzel kişiliklerine ve özel bütçelerine son verilerek, KHGM benzeri merkezi bir kamu kurumuna doğrudan bağlı taşra teşkilatları haline getirmelerinin ve bu yapıyla tüm illerde teşkilatlandırılmalarının doğru bir tercih olmayacağını ifade etmek gerekir. Zira böyle bir düzenlemenin -KHGM örneğinde olduğu gibi- YİKOB'un; dev bir bürokratik kuruma evrilmesine yol açarak, kuruluş amaçlarından sapmasına ve kamuda yeni bir personel kamburu oluşturmasına neden olacağını öngörmek mümkündür. Ayrıca, böyle bir düzenlemenin, YİKOB'larla büyükşehirlerde il idaresine ve valilere sağlanan güç ve olanakların sona ermesine de yol açacağını ifade etmek mümkündür. Dolayısıyla, YİKOB'un; mevcut hukuki statüsü ile idari ve mali yapısı, bütçesi, işleyişi, personel ve teşkilat yapısının geliştirilmesine yönelik reformların yapılması gerektiği düşünülmektedir.

5.3.2 Köylere Hizmet Götürme Birlikleri

1930 yılı itibarıyla kanuni düzenlemelerde yer bulan Köylere Hizmet Götürme Birlikleri (KHGB), köylerin mahalli müşterek ihtiyaçlarının mahallinde bulunacak kaynaklarla karşılanması amacıyla köy tüzel kişiliklerinin bir araya gelerek altında birleştikleri yeni bir tüzel kişiliği ifade etmekteydi. 2005 yılına kadar gelir yoksunluğundan ötürü etkinlik ve verimlilik anlamında yeterince başarıya ulaşamayan KHGB'lerin, 5355 sayılı Kanun sonrası gelir sıkıntılarının nispeten giderilmesiyle birlikte, merkezi kaynaklarla yerelde mahalli müşterek nitelikli yatırım ve hizmetlerin yerine getirilmesinde ve merkezi kamu yatırım ve hizmetlerinin aracılığının yapılmasında etkin ve etkili mekanizmalar olarak kullanılmaya başlandıkları görülmektedir. Dolayısıyla, KHGB'lerin küçük ölçekli yerel amaçlarının -zamanla- nispeten daha büyük ölçekli merkezi amaçlara evrildiğini ifade etmek mümkündür. 2014 yıl Nisan ayına geldiğinde, büyükşehirlerde tüzel kişilikleri son bulan KHGB'lerin, merkezi kamu yatırımlarına ve doğrudan merkezi finansman desteklerine aracılık etme faaliyetlerinin de büyükşehirlerde sona erdiği görülmektedir.

Kamu tüzel kişilikleri ve kendilerine ait bütçeleri bulunan, fakat kadrolu personelleri ve idari teşkilatlanmaları olmayan KHGB'lerin, kuruldukları yerin en büyük mülki idare amiri, tüzel kişiliklerinin temsilcisi olarak sevk ve idareden sorumludur. Ayrıca, başkanı hariç seçilmişlerden oluşan meclisleri ve aynı şekilde oluşan bir de encümenleri bulunan KHGB'lerin; hukuki statü, yapı, işleyiş, görev, yetki, sorumluluk, bütçe, faaliyet alanı vb. açılardan YİKOB'larla karşılaştırılmaları pek mümkün olmamasına rağmen, 2005 yılından itibaren merkezi nitelikli kamu yerel yatırımlarının gerçekleştirilmesinde ve KÖYDES Projesi'yle küçük ölçekli yerel yatırımlar için doğrudan merkezi finansman desteği sağlanmasında aracı rolü üstlenmeleri, merkezi nitelikli yatırım ve hizmetlerinin yürütülmesi bakımından YİKOB'larla bir takım ortak özelliklerinin bulunduğu işaret etmektedir. Dolayısıyla, YİKOB'un analizinin yapılmasında, KHGB'yle olan benzerlik ilişkisinin ortaya çıkarılması önem kazanmaktadır. Nitekim bu başlık altında; merkezi nitelikli kamu yatırım ve hizmetleri ile doğrudan merkezi finansman desteklerine aracı olmaları bakımından KHGB'lerle YİKOB'ların karşılaştırılması yapılmakta ve ortaya çıkan benzerlik-farklılık ilişkisi göz önünde bulundurularak YİKOB'larla ilgili çeşitli değerlendirmelerde bulunmaktadır. Fakat öncelikle; YİKOB'lar aracılığıyla yürütülen

Kırsal Altyapı Destekleme (KIRDES) Projesi'yle ilgili bazı açıklamalar yapılarak, bu Proje'nin KÖYDES'le benzerlik ilişkisi, farklı yönleriyle birlikte ortaya koyulmaktadır.

2014 yılı Nisan ayı itibarıyla, büyükşehirlerde; özel idarelerin, köylerin ve KHGB'lerin tüzel kişilikleri sona erince, KÖYDES Projesi'nin büyükşehirlerdeki uygulanabilirliği de son bulmuştur. Fakat büyükşehirlerde kırsalın altyapısını desteklemek ve kent-kır dengesindeki aranın kent lehine iyice açılmasına önlemek amacıyla, KIRDES Projesi adı altında yeni bir projenin İçişleri Bakanlığı tarafından 2017 yılında hayata geçirildiği anlaşılmaktadır. KIRDES Projesi'yle, hali hazırda büyükşehir olan 28 ile¹¹¹ YİKOB'lar üzerinden doğrudan merkezi finansman desteği yeniden sağlanmaya başlamıştır. İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenen esas ve usullere uygun şekilde valiliklerce hazırlanan il programlarının Bakan tarafından onaylanmasıyla, İçişleri Bakanlığı bütçesine KIRDES Projesi için konulmuş ödenekler YİKOB hesaplarına gönderilmektedir. KIRDES Projesi kapsamında gönderilen ödeneklere, YİKOB bütçelerinden ilave yapabilmektedir.¹¹² Bu ödeneklerin, büyükşehirlerde köy ve beldeden mahalleye dönüşmüş olup kırsal alanda kalan yerleşim birimlerinde yaşayanların, mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanması için harcanması gerekmektedir. Bu kapsamda, ödenekler öncelikli olarak, yol yapımında (asfalt, beton, köy içi kilit parke taşı vb. gibi); acil hallerde ise, diğer altyapı işleri ve sosyal donatı yapımı için kullanılabilir¹¹³ (MİGM, 2018: 130; YYGM, 2019: 138). Söz konusu hizmetler, YİKOB tarafından ihale edilerek yerine getirilebilmektedir. Ayrıca, belediyelerle yapılacak protokoller çerçevesinde, KIRDES Projesi'nin amaçları doğrultusunda planlanmış hizmet projelerinin yerine getirilmesinde kullanılmak üzere, YİKOB'lar tarafından ödeneklerin belediyelere aktarılması, böylelikle ilgili hizmetlerin belediyeler tarafından gerçekleştirilmesi ve gerektiğinde bu hizmetler için belediyelerin kendi bütçelerinden ödenek ilavesinde bulunmaları mümkündür. Son olarak, KIRDES Projesi kapsamında aktarılan ödeneklerin kamulaştırma yapmak, iş makinesi, araç-gereç vb. almak için kullanılmadığını ifade etmek gerekir (İçişleri Bakanlığı, 2017).

¹¹¹ İstanbul ve Kocaeli illeri KIRDES Projesi kapsamı dışında tutulmuşlardır.

¹¹² Örneğin; Proje kapsamında gönderilen 13,2 milyon TL ödeneye, Ordu YİKOB'un kendi bütçesinden 1,2 milyon TL ilave ettiği görülmektedir (Ordu Valiliği, 2020).

¹¹³ "Zorunlu hallerde il ödeneğinin en fazla %25'i Bakanlık onayı alınarak diğer alt yapı işleri (içme suyu, küçük ölçekli sulama ve atık su vb.) ve sosyal donatıların (spor altyapısının oluşturulması, muhtarlık binası, taziye evi vb.) yapımında kullanılmıştır." (MİGM, 2018: 130).

KIRDES Projesi kapsamında; 2017 yılında 300 milyon TL (MİGM, 2018: 130), 2018 yılında 400 milyon TL (YYGM, 2019: 138) olmak üzere, toplamda 700 milyon TL ödeneğin 28 ildeki YİKOB hesaplarına aktarıldığı, 2019 yılında ise YİKOB hesaplarına herhangi bir ödenek aktarımının yapılmadığı görülmektedir (bkz. YYGM, 2020). Diğer taraftan, KÖYDES Projesi kapsamında, 2017-2018 yıllarında; 51 ile toplamda 2,4 milyar TL (YYGM, 2020:141) ödenek aktarımı sağlandığı görülmektedir. Bu miktarın ise, aynı dönemde KIRDES Projesi'yle büyükşehirlere aktarılan ödenek miktarından yaklaşık 3,5 kat fazla olduğunu ifade etmek gerekir (MİGM, 2018: 131; YYGM, 2019: 139). Diğer taraftan, köy yerleşimlerinin içme suyu, küçük ölçekli sulama suyu ve atık su gibi mahalli müşterek ihtiyaçlarının kısa sürede karşılanması için başlatılan, fakat zaman içinde yol, köprü, menfez vb. gibi ihtiyaçların karşılanmasına da yönelen KÖYDES Projesi kapsamında; 2005-2020 yılları arasında tüm KHGB'lere toplam 15,2 milyar TL ödenek aktarıldığı, 2005-2014 yılları arasında, şuan ki uygulamada büyükşehir sınıfında olan illerdeki KHGB'lere ise toplam 3,8 milyar TL ödenek aktarıldığı görülmektedir. (YYGM, 2020: 138-145).

Büyükşehir belediyesi bulunan illerde yürütülen KIRDES Projesi'nin amaçlarının ve bu Proje kapsamında gerçekleştirilen faaliyetlerin, büyükşehir belediyesi olmayan illerde yürütülen KÖYDES Projesi'yle benzer olduğu görülmektedir. Ancak, harcanan merkezi ödeneklerin miktarı ve sunulan hizmetlerin envanteri göz önüne alındığında, KÖYDES Projesi'nin KIRDES Projesi'ne nazaran çok daha büyük ölçekli ve uzun soluklu bir proje olduğunu ifade etmek gerekir. Ayrıca, KÖYDES Projesi kapsamındaki yatırım kararlarının alınmasında ve uygulanmasında kısmi de olsa katılımın sağlandığını, fakat KIRDES Projesi kapsamındaki yatırım kararlarının alınmasında ve uygulanmasında inisiyatifin tamamen mülki idare amirlerinde olduğunu, dolayısıyla KIRDES Projesi'yle gerçekleştirilen mahalli müşterek yatırım ve hizmetlere yerel katılımın sağlanamadığını vurgulamak gerekir.

KHGB'lerle ilgili ayrıntılı bilgiler çalışmanın ilk bölümünde işlendiği için, bu başlık altında ele alınan ilişki ve karşılaştırmalar kapsamında tekrar edilmemektedirler. Diğer taraftan, burada yapılan karşılaştırmalarla, KHGB'lerle YİKOB'lar arasındaki benzerlik ilişkisinin ortaya çıkarılması amaçlanmaktadır. Dolayısıyla da, bu amacın gerçekleşmesi için gereken karşılaştırmalar yapılmaktadır. Nitekim birbirlerinden hukuki statü, teşkilat

yapısı, işleyiş yapısı, faaliyet yapısı, görev, yetki ve sorumluluklar, bütçe yapısı, faaliyet alanı vb. gibi daha birçok açıdan keskin farklılıkları bulunan YİKOB'larla KHGB'lerin kapsamlı olarak karşılaştırmaları, doğru bir yaklaşım olmayacağı gibi, ulaşılmak istenen amaç açısından da gerekli değildir. Bu kapsamda, YİKOB'larla KHGB'ler arasındaki benzerlik ilişkisini, aralarındaki bazı farklılıkları da göz önünde bulundurarak -maddeler halinde- aşağıdaki gibi açıklanmak mümkündür:

- KHGB'ler gibi YİKOB'ların da kamu tüzel kişilikleri ve özel bütçeleri olduğu, ancak KHGB'ler birer yerel yönetim birimi iken, YİKOB'ların merkezi idarenin bir parçası oldukları,
- YİKOB'ların il ölçeğinde, KHGB'lerin ise hizmet köy ölçeğinde sunabildikleri; ancak KHGB'lerin -merkezi idare yerel yatırımlarına aracılık etmek suretiyle- köy sınırları dışında da hizmet sunabildikleri,
- KHGB'lerin karar alma mekanizmalarında seçilmişlerin de olduğu, dolayısıyla KHGB'lerde kısmen de olsa katılımın sağlandığı, YİKOB'larda ise karar alma yetkisinin tamamen mülki idare amirlerine ait olduğu,
- KHGB'lerin asıl amacı mahalli müşterek hizmetler sunmak olmasına rağmen, istisnai olarak merkezi yatırım ve hizmetlere aracılık edebildikleri; YİKOB'ların ise, asıl amacı merkezi yatırım ve hizmetlere aracılık etmek olmasına rağmen, istisnai olarak mahalli müşterek nitelikli hizmetler sunabildikleri,
- KHGB'ler daha çok köye yönelik merkezi yatırım ve hizmetlere aracılık ederken YİKOB'ların her türlü merkezi yatırım ve hizmete aracılık edebildikleri,
- KHGB'ler gibi YİKOB'ların da merkezi finansman desteklerine aracı oldukları, ancak merkezi idarenin KHGB'ler üzerinden belediyelere finansman sağlaması mümkün değilken, YİKOB'ların bu avantaj ve kolaylığı merkeze sağladıkları,
- KHGB'lerin ve YİKOB'ların öz gelirlerinin sınırlı olduğu, ikisinin de merkezi kaynaklara aşırı bağımlı oldukları,
- KHGB'ler gibi YİKOB'ların da madenlerden elde ettikleri gelirlerinin olduğu ve bu gelirleri elde edildiği yerin altyapısında kullanmakla görevli oldukları,
- KHGB'ler gibi YİKOB'ların da kamu ve özel sektör kuruluşlarıyla ortak proje ve işbirlikleri yapabildikleri, ayrıca iki örgütün de şartlı bağış alabildikleri,

- KHGB'ler kendilerine özgü ihale mevzuatının basit, kullanışlı, az prosedürlü ve hızlı sonuç veren yapısının faydalarını yararlanıcılara sunarken, YİKOB'ların ise daha zorlu ve uzun yollu bir ihale mevzuatına tabi oldukları, görülmektedir.

KHGB'lerin, birer mahalli hizmet birliği olmalarına rağmen, mülki idare amirlerinin ağırlıklı konumlarının da etkisiyle, merkezi idarenin aktif ve etkin olarak kullandığı çok fonksiyonlu mekanizmalara evrildiklerini ve son 15 yılda KHGB'lere yüklenen misyon ve sağlanan merkezi kaynaklarla, mülki idare amirlerinin KHGB'lerin sunduğu idari ve mali imkânlarından fazlasıyla yararlandıklarını, ifade etmek mümkündür. Fakat yeni büyükşehir yapısının uygulanmaya başlandığı 2014 yılında KHGB'lerin tasfiye edilmiş olmasıyla, merkezi idarenin ve mülki idare amirlerinin yerelde aracı gibi kullandıkları, bütçesi ve tüzel kişiliği bulunan bir enstrümandan mahrum kaldıkları anlaşılmaktadır. 6360 sayılı Kanun öncesi yapılan arka plan çalışmalarda, KHGB'lerin kaldırılmasıyla il ve özellikle de ilçe idaresinde oluşacak yoksunlukların, karar alıcılar tarafından da fark edildiğini ifade etmek mümkündür. Çünkü uygulanacak büyükşehir yapısında, merkezi idarenin ve mülki idare amirlerinin taşradaki yeni enstrümanları olarak -özel bütçeye ve kamu tüzel kişiliğine sahip- ilerde valilerin ve ilçelerde ise kaymakamların başkanlıkları altında kurulması planlanan YİKM'lerin tasarlandığı görülmektedir. Fakat YİKM'ler yasallaşma imkânı bulamayınca, YİKOB'ların uygulamaya koyulduğu anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, KHGB'lerle YİKOB'lar arasındaki benzerlik ilişkisini, KHGB'ler sonrası merkezi idarenin; il ve ilçe idarelerinde yaşanacak idari ve mali kapasite eksikliklerini telafi etme, mülki idare amirlerini güçlü tutma ve taşradaki merkezi hâkimiyeti koruma çabasıyla ilişkilendirmek mümkündür. Diğer bir anlatımla; YİKOB'ların kurulmasını, KHGB'lerin kapatılmasıyla ilişkilendirmek mümkündür. Nitekim iki örgüt arasındaki benzerlik ilişkisi, bu bağlantının varlığına işaret etmektedir. Diğer taraftan, KHGB'lerin kapatılmasını, YİKOB'ların kurulmasında etkili olan birçok farklı nedenden sadece biri olarak görmek gerekir. Nitekim iki örgüt arasında; hukuki statü, teşkilat yapısı, işleyiş yapısı, faaliyet yapısı, görev, yetki ve sorumluluklar, bütçe yapısı, faaliyet alanı vb. gibi birçok açıdan keskin farklılıkların bulunması, buna işaret etmektedir.

5.3.3 Kalkınma Ajansları

Kalkınma ajansları gibi YİKOB'ların da, daha önce Türkiye'de benzerleri görülmemiş, kendine has kamu tüzel kişilikleri olduklarını, fakat bu iki örgüt arasında; kuruluş, yapı hukuki statü, işleyiş, görev ve yetki, faaliyet, hizmet alanı vb. gibi birçok açıdan temel farklılıkların bulunduğunu vurgulamak gerekir. Her iki örgütün de yerel kalkınmanın sağlanmasına yönelik rolleri bulunmasına karşın, bu rollerin birbirinden farklı oldukları açıkça görülebilmektedir. Dolayısıyla, iki örgütün karşılaştırılmasının pek bir faydasının olmayacağı ve hatta yanlış olduğu düşünülebilir. Ancak, yerel kalkınmanın sağlanması açısından iki örgüt arasında kurulan ilişkilerin ayrıntılı olarak analiz edilmesi için, bazı karşılaştırmaların yapılmasının faydalı olacağı düşünülmektedir. Nitekim bu başlık altında öncelikle; kuruluş, yapı hukuki statü, işleyiş, görev ve yetki, faaliyet, hizmet alanı vb. açılardan kalkınma ajanslarıyla YİKOB'lar arasındaki bir takım benzerlik ve farklılıklar ortaya koyularak, bu iki örgüt arasındaki ilişkilerin niteliği açığa çıkarılmaktadır.

YİKOB'larla kalkınma ajanslarının kuruluşlarının altında yatan asıl nedenler bakımından karşılaştırmak gerekirse; kalkınma ajanslarının Türk kamu yönetimine girmesinde dış dinamiklerin etkisinin olduğunu (Kavruk, 2010: 139), YİKOB'ların kurulmasında ise kamu yönetiminin iç dinamiklerinin etkisinin olduğunu ifade etmek mümkündür. Diğer bir ifadeyle, kalkınma ajansları, AB tarafından yapılan reform baskıları üzerine Batı'dan kopya edilen bir örgüt yapısının Türkiye'ye uyarlanması sonucu ortaya çıkan, kendine özgü bölgesel kamu kuruluşlarıken, YİKOB'lar ise; siyasa yapıcılar ve karar alıcılar tarafından yerel yönetimler alanında yapılamak istenen reformların sonucunda merkezi idare kanadında oluşacak olası boşlukların ve olumsuzlukların giderilmesine yönelik olarak ortaya çıkan, kendine özgü taşra kuruluşlarıdır. Diğer taraftan, her iki örgütün de kuruluş aşamasında benzer eleştirilerin muhatabı olduklarını ifade etmek gerekir. Siyasi yerinden yönetimlere kapı aralama, bölgesel çatışmalar ile bölünmeye davetiye çıkarma, Anayasa'ya aykırı olma vb. türden eleştirilerin; iki örgüte de yöneltildiği görülmektedir. Fakat zaman içinde, hem bu örgütlerle ilgili AYM tarafından Anayasa'ya uygunluk kararları verilmesi, hem de bu örgütlerin kuruluş amaçlarının ve sağladıkları faydaların uygulama süreciyle daha net anlaşılması sonucunda; söz konusu eleştirilerin gündemden düştüğünü ve bu örgütlerle ilgili hazırlanan güncel eleştirel çalışmalarda ise, daha çok etkinlik ve verimlilik konuları üzerinde durulduğunu ifade etmek gerekir.

Ajanslarla YİKOB'ların görev ve yetkileri birbirinden oldukça farklıdır. İlin tanıtımı konusunda olduğu gibi, benzer görevlere sahip olsalar da, görev içerikleri birbirinden farklıdır. Diğer bir ifadeyle, ajanslar, ilin tanıtım konusunda; ilin yatırım potansiyelini tanıtmaya ve ille yatırım çekme gibi faaliyetlere odaklanırken, YİKOB'lar ise ilin tanıtımı konusunda daha geniş içerikli faaliyetler yürütebilmektedir. Bu bağlamda, iki örgütün görev, yetki ve faaliyetlerinin birbirlerinden ayrı olduğunu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, iki örgüt arasında görev ve yetki çatışmasının yaşanması mümkün gözükmemektedir. Diğer taraftan, görev, yetki ve faaliyetleri birbirlerinden farklı olmasına rağmen, bu iki örgütün hizmet ettikleri amaçların ve sağladıkları faydaların bazı benzerlikler içerdiği görülmektedir. Nitekim her iki örgütün kuruluş gerekçeleri ile faydalarına bakıldığında; yerel kalkınmayı hızlandırma, ulusal kalkınmaya ve büyümeye katkı sağlama, sermaye birikimi yaratma, yatırımların etkinliğini ve verimliliğini artırma, yerelin yatırım kapasitesini artırma, yerelin yatırım potansiyelini tanıtmaya, ortak projeler geliştirme, işbirliği oluşturma, çeşitli finansal kaynakların etkin ve verimli bir şekilde yatırımlara dönüştürülmesini sağlama gibi birçok ortak amaç ve faydanın bulunduğu görülmektedir.

YİKOB'lar sadece büyükşehirlerde kurulu oldukları halde, kalkınma ajansları tüm ülke yüzölçümünü kapsayan biçimde 26 bölgede kuruludurlar. Ajansların görev alanı sınırları -genellikle- birden çok ili içine alırken, YİKOB'lar ise sadece büyükşehirlerin il sınırları içinde hizmet sunabilmektedirler. Ancak; İstanbul, İzmir ve Ankara illerinde kurulu ajansların hizmet alanları il sınırlarına eşit olduğundan, bu illerde ajanslarla YİKOB'lar aynı hizmet alanını paylaşmaktadırlar. Fakat diğer illerde, hizmet alanı sınırların tamamen birbirinden farklıdır. Diğer taraftan, YİKOB bulunan her ilde ajans merkezi bulunmayabilir, Bazen, birden çok büyükşehirin aynı ajans bölgesinde yer alması söz konusu olabilmektedir. Örneğin; Kahramanmaraş ve Hatay'ın aynı ajans bölgesinde yer aldıkları ve bu ajansın merkezinin Hatay ili olarak belirlenmiş olduğu anlaşılmaktadır. Diğer taraftan, her YİKOB'un bir ajansın hizmet bölgesine girdiğini, ancak her ajansın hizmet bölgesinde bir YİKOB bulunmadığını ifade etmek gerekir. Örneğin; Zonguldak, Bartın ve Karabük illerini kapsayan Batı Karadeniz Kalkınma Ajansının (BAKKA) faaliyet bölgesinde YİKOB teşkilatının olmadığı görülmektedir.

YİKOB'ların aksine, ajanslarda bağımsız bir personel yapısı vardır. Kalkınma ajansları, 4857 sayılı İş Kanunu kapsamında personel istihdam etmektedirler. Ajanslar, personel

konusunda özel sektördeki benzer bir serbestiye sahiptirler. Fakat kötüye kullanımı önlemek amacıyla, personel giderlerinin bütçe gelirlerinin %15'iyle sınırlandırılmış olduğunu vurgulamak gerekir. Ayrıca, ajanslarda istihdam edilen geçici personellerin toplam personele oranının %30'dan fazla olamayacağını hüküm altına alınmış olduğu anlaşılmaktadır. YİKOB'larda ise, geçici personel istihdamı konusunda bir sınırlamanın olmadığı, dolayısıyla bazı YİKOB'larda toplam personelin yaklaşık %70'inin geçici görevle istihdam edildiği görülmektedir. Diğer taraftan, ajanslarda uzman ve nitelikli personel istihdamının sağlanmasına yönelik düzenlemelerin bulunduğunu ve nitelikli personel istihdamına önem verildiğini ifade etmek gerekir. Nitekim ajanslarda istihdam edilen personellerin de uzman ağırlıklı olduğu anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, ajansların beşeri kapasite açısından -YİKOB'lara nazaran- ellerinin daha güçlü olduğunu ifade etmek mümkündür. 2019 yılında, ajanslarda; 688 uzman personel, 275 destek personeli, 4 iç denetçi ve 412 sürekli işçi olmak üzere, toplam 1.379 personelin istihdam edildiği (Sayıştay, 2019i: 77), aynı yıl YİKOB'larda toplam 3.579 personelin istihdam edildiği, fakat YİKOB'larda istihdam edilen personellerin olmadıkları görülmektedir.

YİKOB bütçe gelir ve harcama rakamları, ajans bütçelerinden yüksek olmasına rağmen, YİKOB bütçelerinin -ajans bütçelerine nazaran- oldukça yetersiz olduğunu ifade etmek gerekir. Zira YİKOB gelirlerinin ve harcamalarının büyük kısmı, merkezi yatırımlara aracılık etmekten kaynaklanmaktadır. Diğer bir anlatımla, valinin, inisiyatif kullanarak harcama yapma konusunda YİKOB'daki konumu -ajanstaki konumuna nazaran- daha güçlü olmasına karşın, YİKOB'da kendi inisiyatifiyle harcayabileceği gelirleri -ajans gelirlerine nazaran- oldukça düşük düzeydedir. Ajans bütçelerinin büyük ölçüde (%66) merkezi paylara bağımlı oldukları, YİKOB gelirlerinin merkeze bağımlılık oranının ise %92,5 olduğu, bunun -ajanslara nazaran- yüksek bir oran olduğu, ajans harcamalarının ağırlıklı kısmını (%61) proje ve faaliyet destekleme giderlerinin oluşturduğu, YİKOB harcamalarının oldukça büyük kısmını ise (%84) yatırım harcamalarının oluşturduğunu (bkz. Sayıştay, 2019i), ayrıca ifade etmek gerekir. Ajanslarının gelirlerinin -YİKOB gelirlerinin aksine- mevzuatta net bir şekilde düzenlendiği ve merkezi idareden ve yerel idarelerden aktarılacak belirli paylar içerdiği görülmektedir. Bu bağlamda, ajansların düzenli gelir kaynaklarının bulunduğunu, YİKOB gelirlerinin ise çok büyük bir oranda merkezi yatırım projelerine tahsisli ödeneklerden oluştuğunu ifade etmek gerekir.

Ajanslar için, YİKOB'lardan farklı iç ve dış denetim yöntemleri benimsenmiştir. İç denetim, ajansın idare veya icra organı ile bir iç denetçi tarafından yapılmakta ve denetim sonuçları ajans kurullarına sunulmaktadır. Dış denetim ise, merkez tarafından belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde, bağımsız denetim kuruluşlarınca yapılmakta ve denetim sonuçları -gereği için- merkeze gönderilmektedir. Ajanslar da tıpkı YİKOB'lar gibi, 5018 sayılı Kanun kapsamı dışında olmakla birlikte Sayıştay denetimine tabidirler. Ajanslarda olduğu gibi, YİKOB'larda da 5018 sayılı Kanun'un öngördüğü şekilde bir iç denetim zorunluluğu bulunmamaktadır. Fakat iki örgütte de bir tür iç denetim yapıldığı görülmektedir. Diğer taraftan, iki örgütün de Mülkiye Teftiş Kurulu ve DDK tarafından denetlenebildiğini ifade etmek gerekir. Ancak, ajansların tabi oldukları idari denetim yol ve yöntemlerinin -YİKOB'lara nazaran- sınırlı düzeyde kaldığını vurgulamak gerekir. Diğer taraftan, sınırlı düzeyde idari denetime tabi olmalarına karşın, ajansların hesap verebilirlik ve şeffaflık açısından YİKOB'lardan daha ileride olduklarını ifade etmek mümkündür. Ajansları düzenleyen 4 sayılı CK'nın *Mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu* başlıklı 203. maddesi; ajanslarda finansal kaynakların elde edilmesinde ve kullanılmasında şeffaflık ve hesap verebilirlik sağlanmasına yönelik düzenlemelere yer vermektedir. Örneğin, ajanslar tarafından, kamuoyunu aydınlatacak idari ve mali içerikli raporların düzenli olarak açıklanması, bu düzenlemeler kapsamdadır. YİKOB'ların ise, kamuya açık idari veya mali içerikli rapor hazırlama yükümlülükleri bulunmamaktadır.

Ajanslarla YİKOB'lar arasında diğer bazı benzer ve farklı hususların -maddeler halinde- aşağıdaki gibi açıklanması mümkündür:

- Kalkınma ajansları gibi YİKOB'lar da, örgütlenme ve hizmet sunumu açısından pragmatik arayışların birer ürünüdürler. Bu arayışın bir sonucu olarak ortaya çıkan YİKOB'lar -daha önce örneği görülmemiş şekilde- klasik taşra idaresine kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe olanağı sağlamaktadırlar.
- Kalkınma ajansları birer kamu tüzel kişisi olmalarına rağmen, söz konusu tüzel kişilikleri YİKOB'ların kamu tüzel kişilikleri gibi tartışmasız değildir. Kalkınma ajanslarının kamu hukukunun yanında birçok açıdan özel hukuk kurallarına göre idare edilmeleri ve kamu tüzel kişisi olduklarının açıkça düzenlenmemiş olması, bu tartışmaların ana kaynağını oluşturmaktadır.

- Her iki örgüt de kamu kaynaklarını ve ayrıcalıklarını kullanmaktadırlar. Fakat YİKOB'lar, kalkınma ajansların aksine, özel hukuk normlarının uygulanmadığı kamu örgütleridirler. YİKOB'lar; kamu ihale mevzuatı, taşınır ve taşınmaz mal yönetimine ilişkin mevzuat, kamu personel mevzuatı vb. gibi kamu mevzuatına tabiyken, ajanslar bu tür mevzuatın dışında kalmaktadırlar.
- YİKOB'lar taşra kuruluşları olarak merkezi idarenin bir parçasıyken, ajanslar ise merkezi idareyle yerel idareler arasında kalan, ancak her ikisinin de kapsamına tam olarak giremeyen melez örgütlerdir. Buna karşın, iki örgütün de birer kamu kuruluşu olduklarını ifade etmek gerekir. Ancak, YİKOB'ların aksine, kalkınma ajansları hiyerarşik ve bürokratik bir örgütlenmeye sahip değildirler. YİKOB'lar valilere bağlı olarak esneklikten uzak bürokratik taşra kuruluşları iken, ajanslar yarı-özerk ve esnek bir yapıya sahiptirler.
- Kalkınma ajansları, klasik kamu örgütlerinden oldukça farklı yapı ve niteliklere sahip şekilde, özel sektör mantığıyla işleyen kamu kuruluşlarıyken, YİKOB'ları klasik taşra teşkilatlarının yapı ve işleyişinden ayrılan en belirgin özellik, kamu tüzel kişiliği ve özel bütçedir.
- Kalkınma ajanslarının yerinden yönetim ilkesiyle, YİKOB'ların ise merkezden yönetim ilkesiyle daha uyumlu olduğunu ve ayrıca, her iki örgütün de idarenin bütünlüğü ilkesiyle uyumlu olduğunu ifade etmek gerekir.
- Kalkınma ajanslarının merkezi idareyle arasındaki ilişkinin türü koordinasyon ilişkisiyken, YİKOB'ların merkezle ilişkisi hiyerarşiye dayanmaktadır. Ancak, merkezi idarenin ajanslar üzerindeki sınırları yetkilerinin varlığı, ajansların merkezden bağımsız olmaları durumuna gölge düşürmektedir.
- Kalkınma ajansları, yerel ve sivil aktörlerin karar alma süreçlerine dâhil olduğu birlikte yönetim anlayışının birer örneği iken, YİKOB'lar ise klasik merkeziyetçi yönetim anlayışının birer örneğidirler. Diğer bir anlatımla, ajanslarda sınırlı da olsa katılıma olanak sağlanırken, YİKOB'ların teşkilat yapısında ve karar alma mekanizmalarında hiçbir şekilde katılıma olanak sağlanmamaktadır.
- Her iki örgütün de başkanlığını valiler yapabilmektedir. Örneğin, Ankara Valisi, hem Ankara Kalkınma Ajansına hem Ankara YİKOB'a başkan olabilmektedir. Fakat uygulamada, valilerin YİKOB başkanlığını vali yardımcılarına bıraktıkları

görülmektedir. Ajanslarda ise, valilerin, ajans başkanlığı görevini yardımcılarına bırakmalarına imkân sağlayan hukuki bir düzenleme bulunmamaktadır.

- Ajansların icra organı olan genel sekreter, merkezi idare tarafından atanmaktadır ve yönetim kurula karşı sorumludur. YİKOB başkanı, YİKOB'un icra makamı olarak, il idaresinin başı olan valiye karşı sorumludur.
- Ajanslar bizzat yatırım yapan kuruluşlar değildir. Çeşitli yatırım projelerine destek sağlayan kuruluşlardır. YİKOB'lar ise, yatırımcı kamu kuruluşları olarak ajans desteklerinin faydalanıcısı konumundadırlar.
- Ajanslar, bölgesel ölçekte hizmet veren bölgesel kuruluşlar, YİKOB'lar ise büyükşehir ölçüğünde hizmet veren taşra kuruluşlarıdır. Diğer bir anlatımla, ajanslar bölgesel yönetime örnekken, YİKOB'lar taşra idaresi kapsamındadırlar.
- İki örgütün de yatırımların izlemesine ve değerlendirilmesine ilişkin görevleri bulunmaktadır. Fakat bu görevlerin kapsamı ve niteliği birbirinden çok farklıdır. Ajanslar, önemli düzeydeki her türlü yatırımla, YİKOB'lar ise sadece merkezi kamu yatırımlarıyla ilgili izleme ve değerlendirme faaliyetleri yürütmektedir. YİKOB'ların aksine, ajansların, yatırımları denetleme gibi bir görev ve yetkisi bulunmamaktadır. Ajanslar, sadece destek oldukları yatırımları, YİKOB'lar ise her türlü merkezi yatırımları denetleyebilmektedirler.
- YİKOB bütçesini vali, kalkınma ajansı bütçesini yönetim kurulu onaylamasına rağmen, merkezi transfer ödenekleri nedeniyle, merkezi idarenin her iki örgütün bütçelerinin hazırlanması sürecine “görüş verme” adı altında doğrudan müdahil olduğu anlaşılmaktadır.
- Kalkınma ajansları gibi, YİKOB'ların da kendilerine özgü bütçe ve muhasebe kuralları bulunmaktadır. Ancak, YİKOB bütçe ve muhasebe kurallarının, genel bütçe ve muhasebe kurallarıyla daha çok örtüştüğünü ifade etmek mümkündür. Nitekim YİKOB Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde, hüküm bulunmayan hallerde genel bütçe ve muhasebe kurallarının; Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde ise, hüküm bulunmayan hallerde mahalli idarelerin kullandığı bütçe ve muhasebe kurallarının, uygulanabileceği düzenlenmektedir.
- Son olarak, ajansların stratejik plan yapma ve yıllık faaliyet raporları hazırlama zorunluluğu bulunurken, YİKOB'ların böyle bir zorunluluğunun bulunmadığını ifade etmek gerekir.

YİKOB'ların yerel kalkınmaya ve büyümeye yaptığı katkılardan yararlanan ajanslar, YİKOB hizmetlerinin ikincil düzeydeki yerel yararlanıcıları arasındadırlar. Ajanslarla YİKOB arasındaki ilişkiler, işbirliği ve ortak proje gerçekleştirme kapsamında da söz konusu olabilmektedir (YİKOB Projesi, 2019c: 28). Ajanslar, yatırımcı olmadıkları için, YİKOB'la iş delegasyonu ilişkisine girememektedirler. Ancak, YİKOB'ların geliştirdiği veya ortağı olduğu projelere finansman desteği sağlamak suretiyle YİKOB'larla ilişki kurabilmektedirler. Ayrıca, faaliyet alanlarına giren konularda YİKOB'larla işbirliği yapabilmektedirler. Diğer taraftan, ajansların; kamu-özel-STK işbirliğiyle yatırımların gerçekleştirilmesine, bölgenin yatırım kapasitesinin artırılmasına ve bölgenin yatırım potansiyelinin tanıtılmasına yönelik destek ve hizmetlerinin varlığı ile YİKOB'ların yatırımcı kamu kuruluşları oldukları göz önüne alındığında; YİKOB'ların da ajansların destek ve hizmetlerinin doğrudan yararlanıcıları olduklarını ifade etmek mümkündür.

YİKOB'un, kalkınma ajansını ya da herhangi bir koordinasyon birimini etkisizleştirme gibi olumsuz bir yönlü bulunmamaktadır. Bilakis, geliştirdiği ve ajanstan aldığı destekle hayata geçirdiği projeler sayesinde, ajansın etkinliğinin artmasına katkı sağladığını ifade etmek mümkündür. Daha önce ifade edildiği üzere, YİKOB'lar, kalkınma ajanslarının finans kaynaklarından proje karşılığı gelir elde etme imkânına sahiptirler. Örneğin; Van YİKOB'un, Doğu Anadolu Kalkınma Ajansının (DAKA) sağladığı finansal ve teknik desteklerle Van Tekstil Kent Projesi'ni¹¹⁴ hayata geçirdiği görülmektedir (bkz. DAKA, 2018: 56). Ajanslar tarafından sağlanan desteklerin kullanım alanları, başvuru şartları ve kullanım şekilleri Yönetmelik'le belirlenmiştir.¹¹⁵ Yönetmelik'e göre, ajans tarafından kabul gören projelere -genellikle- belli oranlarda finansal destek sağlanmaktadır. Ancak, Yönetmelik'te YİKOB'lara bir takım ayrıcalıkların tanındığı görülmektedir. Örneğin; güdümlü projelere,¹¹⁶ proje maliyetinin azami %75 ile %90'ı arasında bir finans desteği sağlanırken, YİKOB'ların proje sahibi olduğu güdümlü projelerde ise, maliyetin tamamı ajans tarafından karşılanabilmektedir. Örneğin; Van YİKOB ile DAKA işbirliğinde ve DAKA'nın finansal desteğiyle gerçekleştirilen Van Tekstil Kent Projesi'nin güdümlü bir proje olduğu anlaşılmaktadır (bkz. DAKA, 2018: 56). Bu Proje'yle, Van YİKOB'un ve DAKA'nın; yerel kalkınmaya katkı sağlama, yatırım ortamı oluşturma, yatırım çekme,

¹¹⁴ "Tekstil ve Hazır Giyim Organize Sanayi Bölgesi Projesi" hakkında bilgi için bkz. AA, 2020a.

¹¹⁵ Bkz. "Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği", 2008.

¹¹⁶ "Güdümlü projeler, proje teklif çağrısı yöntemi uygulanmadan doğrudan destek sağlamaya yönelik olarak; bölge planında öngörülen öncelikler doğrultusunda, konusu ve koşulları ajans öncülüğünde ve yönlendirmesinde belirlenen özel nitelikli model projelerdir." (Kalkınma Ajansları Proje..., 2008).

sermaye birikimi ve istihdam oluşturma gibi ortak amaç ve faydalara hizmet ettiklerini ifade etmek mümkündür.

Kalkınma ajanslarının Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı'nın (CMDP) aracısı konumunda oldukları, YİKOB'ların ise merkezi idare tarafından CMDP kapsamında ajanslar aracılığıyla sağlanan desteklerin yararlanıcısı konumunda buldukları dikkate alındığında, bu başlık altında CMDP'ye -kısaca- değinmekte fayda görülmektedir. 2008 yılında GAP bölgesinde pilot olarak uygulanmaya başlanan CMDP (Sayıştay, 2019i: 23), 2016 yılında yayımlanan 678 sayılı KHK'yla yapılan düzenlemelerle -daha geniş kapsamda- hukuki bir temele oturtulmuştur. 2017 yılında yayımlanan 2016/9596 sayılı BKK'da ise bu Program'ın; Adıyaman, Ağrı, Ardahan, Batman, Bayburt, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Gümüşhane, Hakkâri, Iğdır, Kars, Malatya, Mardin, Muş, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak, Tunceli ve Van'da uygulanması öngörülmüştür.¹¹⁷

CMDP, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığını himayesinde gerçekleştirilen ve kaynağı aynı Bakanlık bütçesine konulan ödeneklerden karşılanan, merkezi nitelikli bölgesel gelişme programıdır (Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2020b: 1). Kapsama aldığı illerdeki yaşam standartlarını yükseltmeye yönelik yatırımların hayata geçirilmesi amacıyla başlatılan CMDP; istihdam yaratma, üretimi ve ihracatı artırma, imalat sanayi ile çağrı ve veri merkezlerine ilişkin yatırım projelerini destekleme gibi hedeflere sahiptir. Bu sayede, nispeten geri kalmış bölgelerin kalkınmasının sağlanarak, bu bölgelerin yerleşimciler ve yatırımcılar için cazip hale getirilmesi planlanmaktadır. Bakanlıkça belirlenen Usul ve Esaslar¹¹⁸ çerçevesinde, CMDP kapsamındaki yatırımlara; finansman, hibe, kredi, danışmanlık, yer tahsisi vb. gibi çeşitli destek paketleri sağlanmaktadır (MEVKA, 2017: 3-7; SERKA, 2017: 4-6; Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2020b: 1).

CMDP'nin uygulanmasına ilişkin usul ve esasları belirleyen 2016/9596 sayılı BKK'yla YİKOB'a bazı misyonlar yüklendiği görülmektedir. Bu kapsamda CMDP'nin uygulama alanındaki YİKOB'lar, ajanslar aracılığıyla CMDP desteklerinin kullanılmasına aracılık etmektedirler. Örneğin; Van YİKOB'la DAKA işbirliğinde gerçekleştirilen ve mülkiyeti Van YİKOB'a devredilen Van Tekstil Kent Projesi'nin, CMDP kapsamında desteklenen

¹¹⁷ CMDP kapsamındaki iller değişikliğe tabi tutulabilmektedir. 2019'da; Adana, Diyarbakır, Elazığ, Erzurum, Gaziantep, Hatay, Malatya, Mardin, Mersin, Samsun, Sivas, Şanlıurfa, Trabzon ve Van olmak üzere toplam 14 ilin CMDP kapsamına alındığı, 2018 yılında CMDP kapsamında 11 ilin bulunduğu anlaşılmaktadır (Sayıştay, 2019i: 24).

¹¹⁸ Bkz. "Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı 2020 Yılı Uygulama Usul ve Esasları", 2019.

bir proje olduğu, bu Proje'ye ait inşa, ihale, üstyapı, altyapı vb. gibi iş ve işlemlerinin Van YİKOB tarafından yerine getirildiği ve bu Proje kapsamında YİKOB aracılıyla inşa edilen binaların Van YİKOB tarafından yatırımcı firmalara kiralandığı görölmektedir (bkz. DAKA, 2018: 119-124).

Sonuç olarak, kalkınma ajansları gibi, YİKOB'ların da yerel kalkınma için önemli birer aktör olarak ön plana çıkarıldıklarını ifade etmek mümkündür. Fakat her iki örgütün de, yerel kalkınma için -daha çok- aracılık türünden roller üstlendiklerinin altını çizmek gerekir. Ajanslar, yerel yatırımlar için yatırımcılara finansal ve teknik destek hizmeti sunarken, YİKOB'lar ise yerelde yatırım yapma iradesi ve isteği olanlara,¹¹⁹ yatırımın bedeli karşılığında aracılık hizmeti sunmaktadırlar. Ayrıca, ajansların yerel kalkınmayı sağlamak amacıyla -YİKOB'lara nazaran- merkezi kaynakları çok daha düşük düzeyde kullandıklarını vurgulamak gerekir. Bu bağlamda, merkezi idarenin; bir yandan yerel kalkınmada yerel aktörlerin ön plana çıkmasını sağlamak için kalkınma ajansı ve yeni büyükşehir belediyesi gibi örgütleri devreye sokarken, diğer yandan merkezi aktörlerin yerel kalkınmada geri planda kalmalarına meydan vermemek için YİKOB gibi örgütleri mülki idare sistemine entegre ettiğini ifade etmek gerekir. Merkezi idarede görölen bu tür reaksiyonları, merkeziyetçi yönetim anlayışının etkileriyle açıklamak mümkündür. Nitekim daha az merkeziyetçilik ve daha çok yerelleşme içeren yeni yönetim teknik ve yaklaşımlarının Türk kamu yönetimi uygulamalarında, merkeziyetçi yöne doğru küçük evrimler geçirmelerinin sık yaşanan bir durum halini aldığı anlaşılmaktadır. Son olarak; kuruluş, hukuki statü, yapı, işleyiş, görev, sorumluluk ve hizmet alanları bağlamında, kalkınma ajanslarının düzenli Türk idare yapısının dışına çıkan ilk örnekler olarak kabul edildiklerini ifade etmek gerekir (Kavruk, 2009: 69). Bu görüş açısından YİKOB'lara bakıldığında; kuruluş, hukuki statü, yapı, işleyiş, görev, sorumluluk ve hizmet alanları bağlamında, klasik düzen Türk taşra idaresi yapısı dışına çıkmanın ilk örnekleri olma özelliklerini taşıdıklarını ifade etmek mümkündür.

¹¹⁹ Merkezi yatırımcı kuruluşlar ve şartlı bağışla bir yatırımın yapılmasını isteyenler kast edilmektedir.

5.3.4 Bölge Kalkınma İdareleri

6360 sayılı Kanun henüz yasalaşmadan önce, Kanun Tasarısı üzerinde yapılan TBMM görüşmelerinde -hükümet temsilcileri tarafından- Tasarı'da yer alan YİKM yapısının bölge kalkınma idarelerinden esinlenerek oluşturulduğunun ifade edildiği görülmektedir (TBMM, 2012b; 2012c; 2012d; 2012e). Nitekim Kanun Tasarısı'nda; kurulmak istenen YİKM'lerin -bölge kalkınma idarelerine benzer şekilde- 5018 sayılı Kanun'un ekindeki (II) sayılı Cetvel'de yer alan özel bütçeli diğer idareler arasına eklenmelerine ilişkin düzenlemelerin olduğunu ifade etmek gerekir. Fakat 6360 sayılı Kanun'la, YİKM yapısı yerine YİKOB'ların kurulması sonucu, bu durumun gerçekleşmediği ve bölge kalkınma idarelerinden çok farklı bir yapının ortaya çıktığı anlaşılmaktadır. Ancak, YİKM'lerin dahi bir takım küçük benzerlikler dışında bölge kalkınma idarelerinden oldukça farklı bir yapıda tasarlanmış olduklarını vurgulamak gerekir.¹²⁰

Bölgesel kalkınma amacına dönük olarak geçici süreliğine kurulmuş proje örgütleri olan bölge kalkınma idareleri (Kavruk, 2009: 51) ile YİKOB'lar arasında; kuruluş, hukuki statü, yapı işleyiş, görev, yetki, faaliyet, hizmet alanı vb. açılardan birçok farklılıkların bulunduğunu vurgulamak gerekir. Her iki örgütün de yerel kalkınma hızının artırılması amacına yönelik roller üstlenmelerine karşın, bu rollerin birbirinden çok farklı olduğu açıkça görülebilmektedir. Dolayısıyla, iki örgütün karşılaştırılması doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Ancak, yerel kalkınmanın sağlanması açısından iki örgüt arasında kurulan ilişkilerin ayrıntılı olarak analiz edilmesi amacıyla, bazı karşılaştırmaların yapılmasının faydalı olacağı düşünülmektedir. Bu kapsamda, kuruluş, yapı, hukuki statü, işleyiş, görev, yetki, hizmet alanı vb. açılardan bölge kalkınma idareleriyle YİKOB'lar arasındaki bazı benzer ve farklı noktalar açığa çıkarılarak, iki örgüt arasındaki ilişkilerin niteliği ortaya koyulmaktadır.

Bölge kalkınma idarelerinin Türk idare sistemine girmelerinin başlangıcı, 1989 yılında çıkarılan bir KHK ile Güneydoğu Anadolu Projesi'nin başarıyla uygulanması amacına yönelik olarak, bölgesel düzeyde oluşturulan kurumsal bir yapıyla olduğu, 2011 yılında çıkarılan diğer bir KHK sonucunda kurulan üç yeni bölge kalkınma idaresiyle birlikte Türk kamu yönetimi sistemindeki bölge kalkınma idaresi sayısının dörde yükseldiği

¹²⁰ Bu başlık altında kalkınma idareleriyle ilgili yer alan bilgilerin hazırlanmasında, genel itibarıyla 388 ve 642 sayılı KHK'larda yer alan düzenlemelerden yararlanılmıştır.

görülmektedir. Kanun hükmünde kararnameyle merkezi idareye bağlı olarak kurulan bu idarelerin hukuk kuralının -diğer biręok idarenin aksine- CHS'ye geçiş sonrasında da korunduğunu ifade etmek gerekir. Tüzel kişiliği haiz ve 5018 sayılı Kanun'un (II) sayılı Cetveli'nin Özel Bütçeli Diğer İdareler kısmında yer alan bölge kalkınma idarelerinin; kamu mali yönetimi, kamu personel, kamu ihale vb. gibi kamu hukuku kurallarına tabi olduklarını ifade etmek gerekir. Özel bütçeli idareler için, 5018 sayılı Kanun'da ve ilgili ikincil mevzuatında öngörülen genel mali hükümlere tabi olan bölge kalkınma idareleri, bu yönüyle YİKOB'lardan ayrılmaktadırlar. Ancak, her iki örgütün de ihale, personel, taşınmaz mal vb. konularda -klasik kamu örgütlerine benzer şekilde- kamu mevzuatı hükümlerine tabi olma gibi ortak noktalarının bulunduğunu vurgulamak gerekir.

Bölge kalkınma idarelerinin teşkilat yapısı kuruluş KHK'larında düzenlenmektedir. Bu idareler başkan ve iki başkan yardımcısı altında teşkilatlanan altı adet koordinatörlükten oluşmaktadır. Ayrıca, başkanlığa bağlı müşavirlik birimleri bulunmaktadır. Fakat GAP BKİB'nin diğer bölge kalkınma idarelerinden farklı bir teşkilat yapısına sahip olduğunu ifade etmek gerekir. GAP BKİB teşkilatını düzenleyen ayrı bir KHK bulunmakta, diğer üç bölge kalkınma idaresi ise aynı KHK'yla düzenlenmekte, bu kapsamda diğerlerinden farklı olarak, GAP BKİB teşkilatında; altı yerine sekiz adet koordinatörlüğün, başkana bağlı bir özel kalem ile bir iç denetim biriminin ve Başkanlığa bağlı bir adet bölge müdürlüğünün olduğunu belirtmek gerekir (Sayıştay, 2020b: 2; 2020d: 2). GAP BKİB değerlendirme dışı tutulduğunda, BKİB teşkilat yapısının YİKOB teşkilat yapısından daha güçlü olduğunu savunmak pek mümkün değildir.

Bölge kalkınma idareleri; Cumhurbaşkanı kararıyla atanan bir başkan, Cumhurbaşkanı onayıyla atanan iki başkan yardımcısı ve yeteri kadar memur, sözleşmeli personel, işçi gibi personellerden oluşan teşkilatlardır. Merkezin belirlediği kadro yapısına göre en çok 100 adet personel istihdamı sağlayabilen bu idarelerin personelleri, 657 sayılı DMK tabidirler.¹²¹ Bölge kalkınma idarelerine sözleşmeli personel istihdamı konusunda geniş imkânların sağlandığı görülmektedir. Kadro şartı olmadan yerli ve yabancı sözleşmeli personel istihdamı, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının personellerini sözleşmeli olarak istihdam edebilme gibi imkânları buna örnek olarak göstermek mümkündür. Ayrıca, bu

¹²¹ GAP BKİB için 100 personel sınırlamasının olmadığını ifade etmek gerekir. Nitekim 2019 verileriyle GAP BKİB toplam 500 personel kadrosunun bulunduğu görülmektedir (Sayıştay, 2020b: 3).

idarelerde diğerk kamu kurum ve kuruluşlarından geçici olarak görevlendirilen personel istihdamı da söz konusu olmaktadır. Bu bağlamda, bölge kalkınma idarelerinin personel yapısı özellikleri değerlendirildiğinde, beşeri kapasitesi açısından YİKOB'lara nazaran oldukça avantajlı konumda olduklarını ifade etmek mümkündür. Nitekim YİKOB'ların personel konusunda oldukça dezavantajlı olduklarını görülmektedir.

2019 yılı itibarıyla; GAP BKİB'de 363, DAP BKİB'de 58, DOKAP BKİB'de 62, KOP BKİB'de 74 olmak üzere, bölge kalkınma idarelerinde toplam 557 personelin istihdam edildiği görülmektedir. Bu personeller arasında; 657 sayılı DMK'ya tabi personeller, sözleşmeli personeller, sürekli ve geçici işçiler ile geçici görevlendirilmiş personeller yer almaktadır (Sayıştay, 2020b: 3; 2020c: 3; 2020d: 3; 2020e: 3). Öncelikle bu sayının, YİKOB'larda istihdam edilen toplam personel sayısından oldukça düşük olduğunu ifade etmek gerekir. Fakat YİKOB'larla bölge kalkınma idareleri farklı faaliyet alanlarında ve farklı ölçeklerde hizmet sundukları için, rakamlar karşılaştırmadan ziyade fikir verme açısından önemlidir. Diğerk taraftan, bölge kalkınma idarelerinde YİKOB'lara nazaran çok az sayıda geçici görevli personel istihdam edilmektedir. Örneğin, 2019 yılında GAP BKİB'de çalışan 363 personelin sadece 3'ünün geçici görevli olarak istihdam edildiği görülmektedir (Sayıştay, 2020b: 3). Son olarak, bölge kalkınma idarelerinde istihdam edilen personellerin uzman ve teknik ağırlıklı olduğunu vurgulamak gerekir. Örneğin, DAP BKİB'de çalışan personellerin yarısından fazlasının uzman ve teknik kadrolarda istihdam edildiği anlaşılmaktadır (Sayıştay, 2020c: 3).

BKİB'lerle YİKOB'ların faaliyet alanlarının birbirinden oldukça farklı olduğunu ifade etmek gerekir. Ancak, YİKOB'lar gibi BKİB'lerin de tüm ülke yüzölçümünü kapsayan bir şekilde faaliyette bulunmadıkları anlaşılmaktadır. Bölge kalkınma idarelerinin görev alanını sınırları birden çok ili içine alırken, YİKOB sadece büyükşehir il sınırları içinde hizmet sunabilmektedir. Bu bağlamda, sadece; Mardin Şanlıurfa, Diyarbakır, Gaziantep, Erzurum Malatya, Van, Ordu, Samsun, Trabzon ve Konya'da kurulu YİKOB'ların, bir bölge kalkınma idaresinin hizmet alanına girdiklerini belirlemek gerekir. Dolayısıyla, tüm YİKOB'ların BKİB hizmet ve desteklerinden faydalanamadıklarını vurgulamak gerekir.

Bölge kalkınma idarelerinin, proje bölgelerine giren illerdeki yatırımların gerektirdiği altyapının oluşturulması için çeşitli araştırma, planlama, programlama, projelendirme, izleme, değerlendirme ve koordinasyon faaliyetlerinin icra edilmesini sağlayarak proje

bölgelerinin kalkınma hızına katkı yapmak amacıyla kurulduklarını ifade etmek gerekir. Ayrıca, bölge projelerine uygun olarak eylem planları hazırlama ve hazırladıkları eylem planlarının uygulamasını koordine etme, izleme ve değerlendirme görevinin de bölge kalkınma idarelerine verildiği görülmektedir. Bu idareler tarafından hazırlanan eylem planlarının, proje bölgelerinde gerçekleştirilecek kamu yatırımlarında yönlendirici rol oynadıklarını vurgulamak gerekir. Zira eylem planı ile ilgili teklif edilen kamu yatırım projeleri, merkezi idare tarafından öncelikle dikkate alınmakta ve ilgili kamu kurum ve kuruluşunun yatırım programına dâhil edilmektedir (Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2020a: 1). Bu bağlamda, bölge kalkınma idarelerinin yerelde yapılacak merkezi kamu yatırımlarının planlama aşamasında etkin ve etkili bir rol üstlendiklerini ifade etmek mümkündür. YİKOB'ların ise, merkezi idare tarafından planlanan yatırım projelerinin uygulama aşamasında etkin ve etkili bir rol üstlendiklerini ifade etmek gerekir. Diğer taraftan, her iki örgütün de görev bölgelerinde gerçekleştirilen kamu yatırımlarının etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi için ilgili kurumlar arası koordinasyonu sağlamakla ve söz konusu yatırımları izlemek ve değerlendirmekle görevli olduklarını vurgulamak gerekir. Ancak, bölge kalkınma idareleri; bu görev ve sorumlulukları bölge ölçeğinde ve eylem planlarında yer alan yatırım projeleri özelinde yerine getirirken, YİKOB'lar ise il ölçeğinde ve kamu kurum ve kuruluşları bazında yerine getirmektedirler. Bu bağlamda, bölge kalkınma idarelerinin kamu yatırımlarının planlama, proje ve kalkınma yönüne odaklandıklarını, YİKOB'ların ise merkezi kamu yatırımlarının uygulama ve denetleme yönüne odaklı olduklarını ifade etmek gerekir.

Bir önceki paragraftaki açıklamalar kapsamında, YİKOB'ların kuruluşunu düzenleyen 6360 sayılı Kanun'un TBMM görüşmelerinde iddia edildiği gibi (bkz. TBMM, 2012b; 2012c; 2012d; 2012e), YİKOB'larla bölge kalkınma idarelerinin aynı hizmet alanında çakışan görev ve sorumluluklarının bulunmadığını, iki örgütün farklı hizmet alanlarında farklı görev ve sorumlulukları yerine getirdiklerini, dolayısıyla iki örgütün görev ve sorumluluklarında herhangi bir karışıklığın yaşanmasının olası olmadığını ifade etmek mümkündür. Diğer taraftan, her iki örgütün de yatırımların koordinasyonu, izlenmesi ve değerlendirilmesi konusundaki görev ve sorumluluklarını yerine getirmede yeterince etkin, etkili ve verimli olmadıklarını ifade etmek mümkündür. YİKOB'ların, bu görev ve sorumlulukları yerine getirmek için gerekli olan idari ve beşeri kapasiteye sahip olmadıklarını, dolayısıyla yatırımları izleme, denetleme ve değerlendirme faaliyetlerinin

kamu kurum ve kuruluşlarından alınan bilgilerin örnek formlara aktarılması sonrasında değerlendirmeye tabi tutulması faaliyetiyle sınırlı kaldığını ifade etmek gerekir. Aynı şekilde, bölge kalkınma idarelerinin de bu konuda benzer bir uygulamayı tercih ettikleri ve bunun Sayıştay (2016: 9-15) tarafından da eleştirildiği görülmektedir.

Bölge kalkınma idareleri; kamu kurum ve kuruluşları, özel sektör ve STK'lar için çeşitli konularda mali ve teknik destek programları uygulamakla görevlidirler. Ayrıca, kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım projelerine teknik ve mali destek sağlayabilmektedirler. Bunun yanında, kamu kurum ve kuruluşlarına proje karşılığı ödenek sunabilmektedirler. Bu kapsamda YİKOB'lar, bu idarelerinin proje karşılığı kullanacakları ödeneklerden, projelerinin bu idarelerce kabul edilmesi sonucunda faydalanabilmektedirler. Nitekim 2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli E-Cetveli'nin 19. maddesinde; bölge kalkınma idareleri bütçelerinde yer alan ödeneklerin, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde, bölge kalkınma idareleri tarafından; YİKOB, belediye, il özel idaresi, üniversite vb. gibi kurum ve kuruluşlara proje karşılığında kullanılabilmesine ilişkin düzenlemelerin yer aldığı görülmektedir. Bu kapsamda, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından 2019 yılı için belirlenen Usul ve Esaslar¹²² çerçevesinde, bölge kalkınma idarelerinin görev bölgelerinde kurulu YİKOB'lara, proje bölgelerinin gelişme potansiyelini ve kalkınma hızını arttırmaya yarayacak araştırma ve etüt projelerinde geçerli olmak üzere, bölge kalkınma idarelerince ödenek sağlanması öngörülmüştür. Örneğin; DAP BKİB'den finansal destek almak için "Küçük Ölçekli Tarımsal Sulama Projeleri" hazırlayan YİKOB personellerinin teknik kapasitelerini arttırmak ve diğer proje hazırlayıcılarla aralarındaki koordinasyonu sağlamak amacıyla, 2015 yılında DAP BKİB (2016: 30) tarafından, ilgili YİKOB personelleri için eğitim faaliyeti düzenlemek suretiyle, YİKOB'lara teknik destek sağlandığı anlaşılmaktadır. Nitekim Van YİKOB personelleri tarafından hazırlanan ve DAP BKİB'nin desteklemek için uygun gördüğü 11 adet Küçük Ölçekli Tarımsal Sulama Projesi için, DAP BKİB (2017: 79) tarafınca Van YİKOB'a 2 milyon TL destek sağlandığı görülmektedir.

YİKOB'ların bütçe ölçeğinin bölge kalkınma idarelerinkinden oldukça büyük olduğunu vurgulamak gerekir. Diğer taraftan, bölge kalkınma idarelerinin gelirlerinin büyük bir

¹²² "2019 Yılı Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıkları Tarafından Sermaye Transferi Ödeneklerinin Kullanılması, İzlenmesi ve Denetimine İlişkin Usul ve Esaslar", 2018.

kısmını, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bütçesinden gönderilen ödeneklerin oluşturduğu anlaşılmaktadır. 2019 yılı toplam gelirlerinin %90'ı hazine yardımlarından oluşan bölge kalkınma idarelerinin, bu anlamda merkeze bağımlılık oranlarının -tıpkı YİKOB'lar gibi- çok yüksek olduğu görülmektedir. Bunun yanında, bölge kalkınma idarelerinin toplam giderlerinin içindeki personel harcamalarının payının -YİKOB'larınkine benzer şekilde- %10 seviyesinde olduğu anlaşılmaktadır. GAP BKİB dışındaki idareler için bu oranın ortalama %4,5 seviyesinde olduğunu, GAP BKİB gider bütçesinde yaklaşık %40 oranında bir yer tutan personel harcamalarının, genel ortalama oranının %10 çıkmasına yol açığını belirtmek gerekir (Sayıştay, 2020b; 4-5; 2020c; 4; 2020d: 4; 2020e: 3-4).

Bölge kalkınma idareleri, yatırımcı kuruluşlar olarak tasarlanmamışlardır. Bu idarelerin -çoğunlukla- önceden belirlenmiş konularda çeşitli örgütlerce gerçekleştirilecek yatırım projelerine finansal destek sağlamaya yönelik harcama yaptıklarını ifade etmek gerekir. Nitekim BKİB'lerin toplam giderlerinin %81'ini sermaye transferleri oluşturmaktadır. Bu durumun, bazı projelere finansal destek sağlama görevlerini icra etmeleriyle tutarlı bir durum olduğunu ifade etmek gerekir.¹²³ 2019 yılında, bölge kalkınma idarelerinin yatırım harcamalarının toplam harcamaları içindeki payının %5 gibi düşük bir oranda olduğunu vurgulamak gerekir. Diğer taraftan, 2019 yılı Ocak-Eylül döneminde 4.551,6 milyon TL'ye ulaşan olan YİKOB yatırım harcamalarının aynı dönem toplam YİKOB harcamalarındaki payının %80,2 olduğu ve 2019 yılında GAP BKİB dışındaki üç bölge kalkınma idaresinin toplam 5,4 milyon yatırım harcaması yaptıkları dikkate alındığında; bu üç bölge kalkınma idaresinin toplam yatırım harcamalarının YİKOB'ların yatırım harcamalarıyla karşılaştırılmayacak kadar düşük düzeyde olduğunu ifade etmek gerekir (Sayıştay, 2020b; 4-5; 2020c; 4; 2020d: 4; 2020e: 3-4).

Bölge kalkınma idareleriyle merkezi idare arasındaki ilişkinin, hiyerarşik bir denetim ilişkisi olduğunu ifade etmek gerekir. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı BKİB'lerle ilgili iş ve işlemleri yürütmek ve koordinasyonu sağlamakla görevlidir. Bu kapsamda BKİB'ler, tıpkı YİKOB'lar gibi, merkezin her türlü idari ve mali denetimine tabidirler. 5018 sayılı Kanun kapsamında yer aldıkları için, bölge kalkınma idarelerinin Kanun'da öngörülen iç ve dış denetime tabi olduklarını ifade etmek gerekir. YİKOB'lar da -bölge kalkınma

¹²³ 2011-2019 yılları arasında KOP BKİB tarafından 1357 projeye toplam 1,2 milyar TL destek sağlandığı (AA, 2020b), aynı dönemde DAP BKİB tarafından ise 1482 proje için toplamda 739 milyon TL ödenek harcandığı (DAP BKİB, 2020) görülmektedir.

idareleri gibi- Sayıştay tarafından yapılan dış denetime tabidirler. Fakat YİKOB'ların iç denetim yapmakla zorunlu olmadıklarını vurgulamak gerekir. Buna ilaveten, BKİB'lerle YİKOB'lar arasında diğer bazı benzerliklerle farklılıkların -maddeler halinde- aşağıdaki gibi açıklanması mümkündür:

- Bölge kalkınma idarelerinin hukuki statüsü, teşkilat yapısı ve görevleri KHK'yla düzenlenirken, YİKOB'larınki CK'yla düzenlenmektedir. Diğer taraftan, bölge kalkınma idarelerinin görev süreleri, görev bölgelerindeki iller ve merkezlerinin bulunacağı il Cumhurbaşkanı kararıyla değiştirilebilirken, YİKOB'lar için böyle bir durum söz konusu değildir. Zira YİKOB'lar -bölge kalkınma idareleri gibi- geçici süreliğine kurulmuş örgütler değildir.
- Bölge kalkınma idareleri; merkeze bağlı, tüzel kişiliği haiz ve 5018 sayılı Kanun kapsamında özel bütçeli olan bölgesel kamu idareleri iken, YİKOB'lar ise valiye bağlı, kamu tüzel kişiliği haiz ve kendine özgü bütçesi olan taşra kuruluşlarıdır. Fakat hukuki düzenlemelerinde açıkça belirtilmese de, yargı kararlarıyla bölge kalkınma idarelerinin -tıpkı YİKOB'lar gibi- birer kamu tüzel kişisi olarak kabul edildiklerini vurgulamak gerekir.
- Her iki örgüt de temelde klasik kamu örgütleriyle benzer bir faaliyet ve işleyiş yapısına sahip olmakla birlikte, bölge ve il idaresine kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe olanağı sağlama açısından bu örgütlerden farklıdırlar. Bu kapsamda, her iki örgütün de özgün yapıları olan özellikli kamu kuruluşu olduklarını belirtmek gerekir. Bu kapsamda, her iki örgütün de kamu gücünü, kamu kaynaklarını ve kamu ayrıcalıklarını kullandıklarını vurgulamak gerekir.
- Her iki örgüt de katılımı ve özerkliği öngören esnek bir yapıya sahip değildir. Her iki örgütün de karar ve icra organları merkezi atamayla göreve gelmektedir. Ancak, bölge kalkınma idarelerinin personel konusunda -YİKOB'lara nazaran- daha esnek bir yapıya sahip olduklarını vurgulamak gerekir.
- Her iki örgütün de merkezi idareyle arasındaki ilişki hiyerarşiye dayanmaktadır. Bu kapsamda, her iki örgütün de merkezin hiyerarşik denetime tabi bürokratik örgütlenmeler oldukları görülmektedir. Fakat bölge kalkınma idareleri hiyerarşik olarak Bakanlığa bağlı iken, YİKOB'lar il idaresinin başı olan valiye bağlıdırlar.
- Her iki örgütün de idarenin bütünlüğüne uygun ve merkezden yönetim ilkesiyle ilişki olduklarını ifade etmek gerekir.

- Her iki örgütün de kamu yatırımlarıyla ilgili olarak koordinasyon, izleme ve değerlendirme görevleri bulunmaktadır. Fakat bu görevlerin kapsamı ve niteliği birbirinden farklıdır. Bölge kalkınma idareleri -genel itibarıyla- bölge projeleri ve eylem planları kapsamındaki yatırımlarla, YİKOB'lar ise ilde gerçekleştirilen merkezi kamu yatırımlarıyla ilgili olarak bu tür faaliyetler yürütmektedir. Ayrıca -YİKOB'ların aksine- bölge kalkınma idarelerinin merkezi kamu yatırımlarını denetleme gibi bir görev ve yetkisi bulunmamaktadır.
- Her iki örgüt de Sayıştay denetimine tabidir. Bölge kalkınma idareleri, stratejik plan yapma ve yıllık faaliyet raporları hazırlamakla zorunludurlar. Buna karşın, 5018 sayılı Kanun'a tabi olmadıkları için, YİKOB'ların böyle bir zorunlulukları yoktur. Bu bağlamda, bölge kalkınma idarelerinin şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından YİKOB'lardan daha iyi durumda olduklarını ifade etmek mümkündür.
- Son olarak, 5018 sayılı Kanun kapsamında olan bölge kalkınma idarelerinin muhasebe işlemlerinin Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne göre yerine getirildiğini, YİKOB'lar ise kendilerine ait bütçe ve muhasebe düzenlemelerine göre muhasebe iş ve işlemlerini yerine getirmektedirler.

YİKOB hizmetlerinin ikincil düzeyde yerel yararlanıcıları arasında olan bölge kalkınma idareleri, YİKOB'ların yerel kalkınmaya ve büyümeye yaptığı katkıların yararlanıcısı konumundadırlar. Ayrıca, bölge kalkınma idareleriyle YİKOB'lar arasındaki ilişkilerin, işbirliği ve ortak proje gerçekleştirme kapsamında söz konusu olabildiğini ifade etmek gerekir (YİKOB Projesi, 2019c: 28). Diğer taraftan, kalkınma ajanslarınca hazırlanan bölge planlarının uygulanmasına yönelik olarak, bölge kalkınma idarelerince hazırlanan eylem planlarında yer alan yatırım projelerinden, merkezi idare tarafından büyükşehir belediye sınırları içinde gerçekleştirilecek olanların büyük bir çoğunluğunun YİKOB'lar aracılığıyla yerine getirildiğini, dolayısıyla YİKOB'ların BKİB'lerin eylem planlarının başarıyla uygulanmasında önemli bir role sahip olduklarını ve BKİB'lerin bu açıdan YİKOB hizmetlerinin yararlanıcıları olduklarını ifade etmek mümkündür.

Bölge kalkınma idareleri yatırımcı kuruluşlar olarak tasarlanmadıkları için, YİKOB'la iş delegasyonu ilişkisine girmeleri pek mümkün değildir. Ancak, bunun önünde bir engel olmadığını ifade etmek gerekir. Diğer taraftan, bölge kalkınma idareleri, YİKOB'ların geliştirdiği veya ortağı olduğu projelere mali ve teknik destek sağlayarak YİKOB'larla

ilişki kurabilmektedirler. Dolayısıyla, YİKOB'ların bölge kalkınma idarelerinin destek ve hizmetlerinin doğrudan yararlanıcıları olduklarını ifade etmek mümkündür. Bunlara ilave olarak, bölge kalkınma idarelerinin -faaliyet alanlarındaki konularda- YİKOB'larla işbirliği yaparak ilişki kurabildiklerini dile getirmek gerekir. Son olarak, YİKOB'larla BKİB'ler arasında bir tür denetim ilişkisinin olduğunu belirtmek gerekir. Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin stratejik planlara uygunluğuyla ilgili olarak hazırlanan yıllık değerlendirme raporları kapsamında, YİKOB'lar tarafından BKİB'ler hakkında da değerlendirme raporları düzenlenebilmektedir. Nitekim İİGM (2014: 14) tarafından hazırlanan rehberde, YİKOB'ların BKİB'lerin faaliyetleri hakkında da yıllık değerlendirme raporları hazırlamaları gerektiğinin ifade edildiği görülmektedir. Sonuç olarak; kuruluş, yapı, hukuki statü, işleyiş, görev ve sorumluluklar, hizmet alanı vb. açılardan aralarında birçok farklılık bulunmasına karşın, BKİB'lerle YİKOB'ların, yerel kalkınmanın sağlanması için kamu yatırımlarının yerelde etkin ve verimli şekilde yerine getirilmesi amacıyla yönelik çeşitli faaliyetler gösterdikleri görülmekte ve bu kapsamda, iki örgütün de birbirlerinin sunduğu hizmetlerin yararlanıcıları konumunda oldukları ve birbirleri arasında çok boyutlu bir ilişki ağının bulunduğu anlaşılmaktadır.

5.3.5 Vilayetler Birliği

5355 sayılı Kanun'un *Ülke düzeyinde birlik kurulması* başlığı altında yer alan 20. maddesinde; yerel yönetimlerin “...menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi ve mahallî idarelerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi...” amacıyla yönelik olarak ülke düzeyinde il özel idarelerini ve belediyeleri temsilen sadece birer mahalli idare birliği kurulabileceği, il özel idareleri ve belediyelerin bu birliklerin doğal üyeleri olacakları düzenlenmiştir. Bu maddeye, 2018 yılında 7148 sayılı Kanun'la eklenen bir hüküm gereğince, YİKOB'ların da Vilayetler Birliği¹²⁴ üyesi olmaları sağlanmıştır. 6360 sayılı Kanun uygulaması sonrası kapanan il özel idareleri nedeniyle üye sayısı 81'den 51'e düşen Vilayetler Birliği üye sayısı, 30 YİKOB'un eklenmesiyle tekrar 81'e yükselmiştir (Vilayetler Birliği, 2019; 2020a).

¹²⁴ 1985'te “Vilayetler Hizmet Birliği” adıyla kurulan Birliğin adının, 2017'de Birlik Meclisinde “Vilayetler Birliği” olarak değiştirilmesine karar verilmiş ve İçişleri Bakanlığınca onaylanıp uygulanmıştır (Vilayetler Birliği, 2020a).

Merkezi Ankara’da olan ve 1580 sayılı Belediye Kanun’un *Birlik Tesisi*’ne ilişkin 133-148 maddeleri düzenlemeleri kapsamında 1985 yılında İçişleri Bakanlığının oluru ile kurulan Vilayetler Birliği (bkz. 2020b); idari ve mali özerkliğe sahip, kamu tüzel kişiliği haiz, özel bütçeye sahip ve ülke düzeyinde il özel idareleriyle YİKOB’ları temsilen tek olma ayrıcalığı 5355 sayılı Kanun’la sağlanmış, bir mahalli idare birliğidir. Vilayetler Birliği, kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek üzere, 5355 sayılı Kanun’un 20. maddesi uyarınca; “*mahallî idarelere rehberlik etmek; mahallî idareler arasında yardımlaşma ve işbirliğini, teknik ve idarî deneyim bilgi değişimini teşvik etmek; iyi uygulama örneklerinin yaygınlaşmasına yardım etmek konularında da faaliyette*” bulunmaktadır. Bu kapsamda, YİKOB’lara yönelik çeşitli faaliyetler yürütebilmektedir. Fakat Birliğin, yeterli teknik ve uzmanlık kapasitesine sahip personeli bünyesinde barındırmadığı ve oldukça küçük ölçekli bir bütçeye sahip olduğu dikkate alındığında, YİKOB’ların idari kapasitelerini artırma adını yeterince etkin, etkili ve verimli olamayacağını ifade etmek mümkündür. Birliğin, YİKOB teknik kapasitelerini artırılması ve mevzuat geliştirmesi için yeterince etkin, etkili ve verimli olamayacağına, 2018 yılı Faaliyet Raporu’nda yer alan kutucuktaki ifadeleri örnek göstermek mümkündür (Vilayetler Birliği, 2019):

İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından YİKOB’ların desteklenmesi amacıyla bir proje geliştirildiği ve 3.12.2018 tarihi itibarıyla sözleşmeye bağlandığı öğrenilmiştir.

Projenin amaç ve faaliyetlerinin (eğitim düzenlenmesi, YİKOB’ların çeşitli platformlarda temsil edilmesi, YİKOB’lar arasında eşgüdümün artırılması vb) Vilayetler Birliği’nin görevleri ve faaliyetleriyle örtüştüğü anlaşılmış ve yeni yasal düzenlemeyle YİKOB’ların Birliğimizin üyesi olmaları nedeniyle, Vilayetler Birliği’nin de projenin paydaşlarından biri olması için girişimde bulunulmuştur.

Yukarıdaki ifadelerden anlaşılacağı üzere, ulusal düzeyde YİKOB’ları temsil eden tek birlik olmasına rağmen, Birliğin YİKOB’ların kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesi için başlatılan uluslararası ölçekli ve geniş kapsamlı bir projeden önceden haberinin olmadığı görülmektedir. Birliğin İçişleri Bakanlığıyla ilişkisi dikkate alındığında¹²⁵; söz konusu proje İçişleri Bakanlığı bünyesinde hazırlanmış olmasına rağmen, Birliğin proje sürecine dâhil olamaması ve paydaş olarak projede yer alamaması, Birliğin YİKOB faaliyetleriyle ilgili etkinliği ve etkililiği konusunda soru işaretlerinin doğmasına neden

¹²⁵ İçişleri Bakanlığıyla Birlik arasındaki güçlü ilişki bağına iki örnek olarak; i) Birlik Başkanının İçişleri Bakan Yardımcısı olmasını, ii) Birlik teşkilatından sorumlu Genel Sekreterlik görevini yürüten kişinin İçişleri Bakanlığı bürokratu (mülki idare amiri) olmasını göstermek mümkündür.

olmaktadır. Bu bağlamda, Birliğin; YİKOB'ların kurumsal kapasitelerinin arttırılmasına katkı sağlamak için daha fazla kaynak aktarması, YİKOB'ların kurumsal kapasitelerinin arttırılması konusunda daha etkin, etkili ve verimli hizmet üretmek için alternatif yollar araması ve bu anlamda daha fazla inisiyatif alması gerektiği düşünülmektedir. Ayrıca, politika üreticilerin ve karar vericilerin, YİKOB'la ilgili süreçlere Vilayetler Birliğinin de paydaş olarak dâhil edilmesini sağlamalarının gerekli olduğu düşünülmektedir.

5.4 YİKOB'UN MAHALLİ İDARELER (İL ÖZEL İDARESİ VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ) İLE İLİŞKİLERİ VE KARŞILAŞTIRMASI

Birinci Bölümde özel idare açıklanırken YİKOB'la karşılaştırılmasına yarayacak birçok bilgiye yer verilmemiş, söz konusu bilgilerin bu başlık altında kapsamlı bir şekilde ve YİKOB'la karşılaştırmalı olarak ele alınması tercih edilmiştir. 51 ilde kurulu bulunan il özel idareleriyle ilgili; görev, yetki, sorumluluk, hukuki statü, teşkilat yapısı, personel, faaliyet yapısı, işleyiş, bütçe, denetim vb. açılardan birçok düzenlemenin, YİKOB'lar kurulmadan öncekilerle neredeyse birebir aynı olduğu görülmektedir. 6360 sayılı Kanun 5302 sayılı Kanun'da küçük çaplı bir değişiklik öngörmüştür. Dolayısıyla, YİKOB'larla il özel idareleri karşılaştırılırken, il özel idaresinin mevcut durumunun yanında, YİKOB öncesi durumu da ortaya koyulmuş olmaktadır. Diğer taraftan, büyükşehir belediyesini il ölçeğinde hizmet veren yerel bir örgüt olarak YİKOB'la karşılaştırmak mümkündür. Buna karşın, diğer belediyelerle ve yerel birimlerle YİKOB'un karşılaştırılması -farklı alan ölçeğinde hizmet verdikleri için- doğru sonuçlara ulaşmak açısından pek mümkün değildir. Bu bağlamda, YİKOB'u ve büyükşehir belediyesini ilgilendiren düzenlemeler karşılaştırılmakta, fakat YİKOB'un belediye hizmetlerinde aksamayla ilgili görev, yetki ve sorumluluğu dolayısıyla, diğer belediyeler de yeri geldikçe değerlendirilmektedir.¹²⁶

¹²⁶ Bu başlık altında işlenen bilgilerden birçoğu, metin içinde atıf yapılan ve "Kaynakça" kısmında künyeleri verilmiş olan mevzuat düzenlemelerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

5.4.1 Hukuki Statü, Teşkilat Yapısı, Personel ve Bütçe Açısından Karşılaştırma

5.4.1.1 Hukuki Statü Açısından Karşılaştırma

5302 sayılı Kanun'da yer alan tanıma göre, il özel idaresi "*İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini*" ifade ederken, 5216 sayılı Kanun'da yer alan tanıma göre ise, büyükşehir belediyesi "*Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini*" ifade etmektedir. Buna karşılık olarak, YİKOB'un tanımını yapmak gerekirse; YİKOB, büyükşehir belediyesi bulunan illerde merkezi yatırım, hizmet ve yardımların yürütümünü sağlamak ve bu kapsamda taşradaki koordinasyon ve izleme faaliyetlerinin yürütümünü sağlamak üzere kurulan, idare ve karar organları merkezi atamayla göreve gelen, kamu tüzel kişiliği haiz ve özel bütçesi olan mülki idareye bağlı bir taşra kuruluşunu ifade etmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle (CHS) birlikte YİKOB'ların hukuki statülerinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde (CK) düzenlenmesi sonrası, YİKOB'ların yürütme tasarrufuyla kurulup kaldırılabilmesi mümkün hale gelmiştir. Fakat il özel idareleriyle büyükşehir belediyelerinin hukuki statülerinin yasal dayanağa sahip olduğu, dolayısıyla bu idarelerin ancak bir yasama faaliyeti neticesinde kurulup kaldırılmaları gerektiği görülmektedir.¹²⁷ YİKOB'un hukuki statüsü doğrudan düzenleyen herhangi bir Anayasa maddesi bulunmamakta, buna karşılık özel idarelerle büyükşehir belediyelerinin hukuki statülerinin doğrudan anayasal bir düzenlemeyle ele alındığı görülmektedir. Anayasal hükümler göz önüne alındığında, il özel idaresiyle büyükşehir belediyesinin görev, yetki

¹²⁷ 6360 sayılı Kanun'la il özel idarelerinin kaldırılmasında Anayasa'ya bir aykırılık görülmemiştir (bkz. AYM, 2014). İlgili AYM Kararı'nda (AYM, 2014) il halkının müşterek ihtiyaçlarının il özel idareleriyle sağlanmasının anayasal şart olmadığına, bunun büyükşehir belediyeleri aracılığıyla da sağlanabileceğine vurgu yapılmıştır. Bu bağlamda, mevcut büyükşehir belediyelerinin hali hazırdaki statüleriyle yerlerine il düzeyinde yeni yerel bir yönetim birimi kurulmadan kaldırılmalarının Anayasa'ya aykırı olacağını ifade etmek mümkündür. Ancak, YİKOB'ların idari tasarrufla kaldırılmalarının önünde herhangi bir anayasal engel bulunmamaktadır. Diğer taraftan, 51 ilde mevcut bulunan özel idarelerin kaldırılmaları ise, ancak yerlerini ikame edecek -büyükşehir belediyesi benzerinde- yeni yerel birimlerin kurulmasıyla mümkün olabilecektir. Son olarak, özel idareler ve büyükşehir belediyeleri için yapılacak düzenlemelerin kanunla yapılması gerekliliğinin anayasal bir zorunluluk olduğunu vurgulamak gerekir.

ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları ancak yasayla düzenleneceği açıktır. Buna karşılık, YİKOB'un görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları, 1 sayılı CK hükümlerine aykırı olmayacak şekilde İçişleri Bakanlığınca çıkarılan yönetmelikle düzenlenmektedir. Diğer taraftan, özel idare ile büyükşehir belediyesi, idari birimlerinin çalışma usul ve esaslarını, kendilerine ait meclislerinde karar alacakları yönetmeliklerle belirleyebilmelerine karşın,¹²⁸ YİKOB'ların böyle bir yetkiye sahip olmadığını, YİKOB birimlerinin İçişleri Bakanlığınca çıkarılan yönetmelikte belirlenen usul ve esaslara tabi olduklarını ifade etmek gerekir. Nitekim Anayasa'nın 124. maddesinin hükmüne göre il özel idareleriyle büyükşehir belediyeleri yönetmelik çıkarabilmektedirler. YİKOB'ların yönetmelik çıkarmasında hukuki engel bulunmamasına karşın, bunun pratikte mümkün olmadığı görülmektedir. Devlet tüzel kişiliği altındaki kamu kurum ve kuruluşlarından farklı bir statüde ele alınmalarına rağmen, YİKOB'ların kendi başlarına hareket ederek hukuki düzenlemeler yapmalarına olanak sağlanmamaktadır. Bu bağlamda, devlet tüzel kişiliğine sınımsız bağlı, fakat kamu tüzel kişiliği haiz YİKOB'ların, pratikte yönetmelik çıkarmaları mümkün olmamaktadır. YİKOB'ların çalışma usul ve esaslarının Bakanlık tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenmesi hüküm altına alınarak, ayrı ayrı yönetmelik çıkarmalarının CK'yla engellendiği görülmektedir.

YİKOB'ların kamu tüzel kişilikleri idari bir tasarrufa dayanırken, il özel idarelerinin ve büyükşehir belediyelerinin kamu tüzel kişilikleri ise Anayasa'dan kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda, özel idarelerle büyükşehir belediyelerinin varlıklarını sürdürebilmelerinin anayasal teminat altına alındığını belirtmek gerekir. Ayrıca, bu idarelerin kuruluşlarının altındaki “*mahalli müşterek ihtiyaçları karşılama*” amacının Anayasa'da belirlendiğini vurgulamak gerekir. Buna karşın, YİKOB'ların kuruluş amaçlarının, CK'da yer alan gerekçelerle idarenin tasarrufuna bağlı olduğunu ifade etmek gerekir. Bunlarla birlikte, özel idarelerle büyükşehir belediyelerinin karar organlarının seçilmişlerden oluşacağına ve bunların görevlerine idare tasarrufuyla son verilemeyeceğine dikkat çekmek gerekir. Buna karşın, YİKOB'ların karar alma mercilerinin merkezi atamayla göreve geldiklerini ve aynı şekilde görevden alındıklarını dile getirmek gerekir.

¹²⁸ Burada idari birimlerin çalışma usul ve esasları kast edilmektedir. Örneğin; Ankara Büyükşehir Belediyesi birim yönetmelikleri Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi kararıyla kabul edilip uygulamaya konulmuşlardır (bkz. Ankara BŞB, 2020). Benzer şekilde, Niğde İl Genel Meclisi tarafından kabul edilen “Niğde İl Özel İdaresi Görev, Yetki ve Çalışma Yönetmeliği”nin bulunduğu görülmektedir (bkz. Niğde İl Özel İdaresi..., t.y.).

Anayasa'nın 123. maddesinin ikinci fıkrası kapsamında, il özel idareleri ve büyükşehir belediyeleri yerinden yönetim esaslarına göre kurulmuş, idari ve mali özerkliğe sahip yerel idare birimleriyken, YİKOB'lar ise merkezden yönetim esaslarına göre kurulmuş valilere bağlı, kamu tüzel kişiliği haiz özel bütçeli taşra kuruluşlarıdır. Diğer bir anlatımla, YİKOB'lar merkezi idarenin taşra teşkilatlanması altında "mülki idareye bağlı kuruluşlar" olarak yer alırken, il özel idareleri ve büyükşehir belediyeleri yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Özel idareler ile büyükşehir belediyelerinin idari ve mali özerklikleri kanuni olarak sabitken, YİKOB'ların idari ve mali özerklikleri olmamakla birlikte, sınırlılıkları olan özel bütçeye sahip bulduklarına dikkat çekmek gerekir. Ayrıca, YİKOB'ların merkezi idareyle arasındaki ilişkilerin hiyerarşiye dayalı olduğunu, özel idareler ile büyükşehir belediyelerinin merkezi idareyle olan ilişkilerinin ise, idari vesayete dayalı olduğunu vurgulamak gerekir. Birbirinden oldukça farklı ve kısmen birbirine benzer görev, yetki ve sorumlulukları olmakla birlikte; özel idarelerin, büyükşehir belediyelerinin ve YİKOB'ların görev ve hizmet alanlarının benzer şekilde il sınırlarını kapsayabildiği görülmektedir. Ancak, görev ve hizmet alanlarının kapsamı niteliğe göre değişebilmektedir. Örneğin, özel idarenin bazı görev ve sorumlulukları mücavir alanlarla sınırlıyken, büyükşehir belediyesinin görev ve sorumluluk alanı ise bazı konularda büyükşehir ilçe belediyelerine verilen görev, yetki ve sorumluluklarla sınırlandırılmıştır. YİKOB'un görev ve hizmet alanı il sınırlarını kapsamakla birlikte, bazı konularda il sınırlarını kapsayacak şekilde faaliyet gösteremediğinin altını çizmek gerekir. Buraya kadarki açıklamalar kapsamında; Tablo 14'te; söz konusu üç örgütün hukuki statülerine ilişkin bazı önemli bilgilere karşılaştırmalı olarak yer verilmektedir.

Tablo 14. YİKOB, İÖİ ve BŞB'nin Hukuki Statü Açısından Karşılaştırması

	YİKOB	İÖİ	BŞB
Anayasal Düzenlemesi	Yok	127. Madde	127. Madde
Hukuki Statüsü	1 sayılı CK	5302 sayılı Kanun	5216 sayılı Kanun
Kamu Tüzel Kişiliği	Var	Var	Var
Bütçe Statüsü	Özel Bütçe	Özerk Bütçe	Özerk Bütçe
İdari Statüsü	Taşra Kuruluşu	Yerel Yönetim	Yerel Yönetim
İdari Bağlılığı	Mülki İdareye Bağlı	İdari ve Mali Özerk	İdari ve Mali Özerk
Merkezi İdareyle İlişkisi	Hiyerarşi	İdari Vesayet	İdari Vesayet
Sevk ve İdare Makamı	Vali/YİKOB Başkanı	Vali	BŞB Başkanı
Karar Organı/Mercii	Vali/YİKOB Başkanı	İl Genel Meclisi	BŞB Meclisi
Görev Alanı Kapsamı	İl Mülki Sınırları	İl Mülki Sınırları	İl Mülki Sınırları
Yönetmelik Çıkarma Yetkisi	Yok	Var	Var
Çalışma Usul ve Esaslarını Belirleyebilme İmkânı	Yok	Var	Var

Son olarak; YİKOB, il özel idaresi ve büyükşehir belediyesinin; hukuki statüleri, görev, yetki ve sorumlulukları gereği birçok mevzuat düzenlemesine tabi olduklarını belirtmek gerekir. Özel idare ile YİKOB'un benzer görev, yetki ve sorumlulukları bulunduğu için, tabi oldukları benzer hukuki düzenleme sayısı fazladır. Diğer taraftan, bazı genel hukuki düzenlemeler bakımından büyükşehir belediyesinin de YİKOB ve özel idareyle benzer normlara tabi olduğu görülmektedir. Bu kapsamda, il özel idarelerinin, YİKOB'ların ve büyükşehir belediyelerin tabi olduğu benzer veya farklı bazı hukuki düzenlemeler Tablo 15 yardımıyla gösterilmektedir.¹²⁹

Tablo 15. YİKOB, İÖİ ve BŞB'nin Tabi Olunan Mevzuat Açısından Karşılaştırması

	YİKOB	İÖİ	BŞB
"5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu"	Kısmi Tabi	Tabi	Tabi
"6085 sayılı Sayıştay Kanunu"	Tabi	Tabi	Tabi
"4734 sayılı Kamu İhale Kanunu"	Tabi	Tabi	Tabi
"4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu"	Tabi	Tabi	Tabi
"2886 sayılı Devlet İhale Kanunu"	Tabi	Tabi	Tabi
"2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu"	Tabi	Tabi	Tabi
"5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun"	Tabi Değil	Tabi	Tabi
"6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun"	Tabi	Tabi	Tabi
"2836 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu"	Tabi	Tabi	Tabi
"3213 sayılı Maden Kanunu"	Tabi	Tabi	Tabi
"5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu"	Tabi	Tabi	Tabi
"5326 sayılı Kabahatler Kanunu"	Tabi	Tabi	Tabi
"4857 sayılı İş Kanunu"	Tabi	Tabi	Tabi
"657 sayılı Devlet Memurları Kanunu"	Tabi	Tabi	Tabi
"Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği"	Tabi	Tabi	Tabi
"Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği"	Kısmi Tabi	Tabi	Tabi
"Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği"	Tabi	Tabi	Tabi
"Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği" ¹³⁰	Tabi	Kısmi Tabi	Kısmi Tabi
"İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik"	Tabi	Tabi	Tabi
"İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü"	Tabi	Tabi	Tabi

¹²⁹ Tablo 14'te sadece belli başlı ve genel hukuki düzenlemeler açısından karşılaştırma yapılmaktadır. Söz konusu üç örgütün tabi oldukları veya iş ve işlemlerini yürütürken uymakla mükellef oldukları birçok düzenleme bulunmakla birlikte, burada sadece çalışma açısından dikkate değer görülen hukuki düzenlemelere yer verilmektedir. Söz konusu hukuki düzenlemelerde -genel olarak- devlet tüzel kişiliği altındaki idarelerin ve kamu tüzel kişiliklerinin uyması gereken kural ve prosedürler yer almaktadır. Özellikle bazılarında yer verilmesinin nedeni, karşılaştırılan örgütlerle ilgili doğrudan düzenlemeler içerip içermediği ve bu örgütleri kapsamına alıp almadığıyla ilgilidir.

¹³⁰ Büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri "Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği"ne tabi olmamakla birlikte, "Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği"nde hüküm bulunmayan ve tereddüt içeren durumlarda, bu Yönetmelik hükümlerini uygulamaktadırlar (bkz. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, 2007).

5.4.1.2 Teşkilat Yapısı ve Personel Açısından Karşılaştırma

Kanunlarda il özel idareleri ile büyükşehir belediyelerinin kuruluşları belirli kriterlere bağlanmıştır. 2014 yılında yapılan yerel seçimlerden itibaren ülke genelinde 51 il özel idaresi ve 30 büyükşehir belediyesi kurulu bulunmaktadır. Diğer taraftan YİKOB'lar ise 1 sayılı CK'ya göre, büyükşehir belediyesi olan illerde kurulabilmektedir. Dolayısıyla, 2014 yılından beri büyükşehirlerde kurulu toplamda 30 adet YİKOB bulunmaktadır. Bu düzenlemeler değerlendirildiğinde, yasayla yeni bir büyükşehir belediyesi kurulduğunda CK gereği orada YİKOB'un da kurulması icap etmekte, bir büyükşehir belediyesinin tüzel kişiliğine yasayla son verildiğinde ise, oradaki YİKOB'un da tüzel kişiliğine son verilmesi ve bunun yerine o ilde özel idareli sisteme geçilmesi icap etmektedir. Ayrıca, kanunla büyükşehir belediyesi bulunmayan bir il oluşturulduğunda, aynı kanunla il özel idaresi kurma zorunluluğu bulunmaktadır. Aynı şekilde, il özel idaresi bulunan bir ilin varlığına yasayla son verildiğinde ya da bir il büyükşehir statüsüne kavuşturulduğunda söz konusu ildeki mevcut il özel idaresinin tüzel kişiliğine yine yasayla son verilmesi gerekmektedir. Büyükşehir statüsüne dönüştürülme durumu varsa, mevcut düzenlemeler gereği söz konusu ilde yeni bir YİKOB kurulması icap etmektedir. Özetle ifade etmek gerekirse, mevcut düzenlemeler gereği, YİKOB'un olduğu bir ilde il özel idaresi, il özel idarenin bulunduğu bir ilde ise büyükşehir belediyesi ve YİKOB bulunmamaktadır.

Büyükşehir belediyesi teşkilatının en üst dereceli hiyerarşik amiri, büyükşehir belediye başkanıdır. Büyükşehir belediyesi yürütme organı olan büyükşehir belediye başkanı, belediye teşkilatının sevk ve idaresinden sorumludur. Diğer taraftan, bir yerel yönetim birimi olmasına ve karar organı olan il genel meclisinin seçimle göreve gelmesine rağmen, 5302 sayılı Kanun'un 29. maddesinde düzenlendiği üzere, "*...il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi...*" validir. 5302 sayılı Kanun'un 30. maddesinde düzenlendiği üzere, "*İl özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare etmek...*" görevi, atanmış kamu görevlisi olan valiye aittir.¹³¹ YİKOB teşkilatının en üst dereceli hiyerarşik amiri validir. Vali, aynı zamanda YİKOB başkanlığı görevini bizzat üstlenerek, YİKOB'u doğrudan sevk ve idare edebilmektedir.

¹³¹ Coşkun ve Uzun (2005: 170-171), özel idarelerin salt yerel yönetim olarak kabul edilmelerinin yanlış olacağına ve statüleri gereği merkezi idareden tamamen bağımsız düşünülmemeyeceğine ilişkin çeşitli görüşlerin varlığına dikkat çekmektedirler. Bu bağlamda, özel idarelerin salt birer yerel yönetim olma açısından büyükşehir belediyelerinden bir adım daha geride olduklarını ifade etmek mümkündür.

Dolayısıyla vali, YİKOB için hem sevk ve idare hem karar alma hem de karar onay makamı ve mercii olabilmektedir.¹³² Uygulamada, YİKOB başkanlığını görevi valiler tarafından vali yardımcılara tevdi edilmektedir.¹³³ Buna karşın, özel idarelerde valinin sevk ve idareyi bir başkasına veya vali yardımcısına tevdi etmesi söz konusu değildir.

YİKOB teşkilatında seçimle göreve gelen bir makam ve organ bulunmamasına rağmen, özel idarenin karar organı olan il genel meclisinin üyelerinin seçimle göreve geldikleri görülmektedir. Benzer şekilde, büyükşehir belediyesinin karar organı olan büyükşehir belediye meclisinin de tamamen seçilmiş üyelere oluştuğunu ifade etmek gerekir. Diğer taraftan, il özel idaresinde; danışma organı niteliğinde olan, belirli bazı konularda karar alma yetkisini elinde bulunduran, başkanlığını valinin yaptığı ve üyelerinin ise seçilmişler ile atanmışların karma bir şekilde oluşturduğu il encümeni, benzer şekilde başkanlığını büyükşehir belediye başkanının üstlendiği büyükşehir belediye encümeni bulunmaktadır. Buna karşın, YİKOB teşkilatında il encümeni veya büyükşehir belediye encümeni tarzında herhangi bir karar ve/veya danışma organı bulunmamaktadır.

YİKOB teşkilatı YİKOB Yönetmeliği'yle belirlenmiş standart yedi adet müdürlükten oluşmaktadır. YİKOB'un geçici birimler dışında tamamen merkezi idarenin takdiriyle belirlenmiş esnek olmayan bir teşkilat yapısına sahip olduğunu vurgulamak gerekir.¹³⁴ Buna karşın, özel idaresi teşkilatının belirli kriterlere göre il genel meclisince esnek bir şekilde oluşturulabileceği düzenlenmekte, dolayısıyla, özel idarelerin teşkilat yapılarını çok büyük bir esneklikle ve kapsamlı olarak kendi bünyelerinde belirleyebildikleri ifade edilebilir. Diğer bir nokta, özel idare teşkilatı bünyesindeki birimlerin bağlı bulunduğu üst birim olan genel sekreterliğin olmasıdır. Özel idaresi hizmetlerinin düzenlenmesinde ve yürütülmesinde valiye karşı sorumlu olan genel sekreter, bu hizmetleri vali adına ve onun direktifleri doğrultusunda yürütmekte ve özel idare teşkilatı bünyesindeki birim ve kuruluşları emri altında tutmaktadır. İl özel idaresinin bağlı kuruluşları, işletmeleri ve sermaye şirketlerinin bulunduğunu da vurgulamak gerekir. 5018 sayılı Kanun gereği özel idarelerin iç denetçi bulundurma zorunluluğu olduğu için, özel idare teşkilatında valiye bağlı çalışan iç denetim birimi bulunmaktadır. Bu durum, büyükşehir belediyesi

¹³² Vali, YİKOB başkanlığı görevini üstlendiğinde iki farklı misyona sahip olmaktadır. Örneğin; YİKOB bütçesini hazırlarken YİKOB başkanı olarak, YİKOB bütçesi onaylayken ise vali sıfatını kullanarak hareket etmektedir.

¹³³ Koç ve Arap (2019: 119), otuz YİKOB'un da başkanlığını vali yardımcılarının yürüttüğünü tespit etmişlerdir.

¹³⁴ Koç ve Arap (2019: 101), otuz YİKOB'da da herhangi bir geçici birim kurulmadığını tespit etmişlerdir.

teşkilatı için de geçerlidir. YİKOB, 5018 sayılı Kanun kapsamı dışında kaldığı için, iç denetim birimi bulunmamaktadır. Sonuç itibarıyla, özel idare teşkilat yapısının YİKOB teşkilat yapısına kıyasla kapsamlı, esnek ve güçlü olduğunu ifade etmek mümkündür.

5216 sayılı Kanun'un 21 inci maddesi göz önüne alındığında, büyükşehir belediyesi teşkilatının -büyükşehir belediye meclisi kararıyla- esnek bir şekilde oluşturulabildiği anlaşılmaktadır. Ancak, büyükşehir belediyesi teşkilatında yer alacak birimlerin merkezi idare tarafından Yönetmelik'le¹³⁵ belirlenen norm kadro ilke ve standartlarına uygun olacak şekilde düzenlenmesi gerektiği görülmektedir. İl özel idaresi teşkilatında olduğu gibi, merkezi idare büyükşehir belediyesi teşkilatı için genel bir çerçeve belirlemekte ve bu çerçevede büyükşehir belediyesine teşkilatını oluşturabilme esnekliği tanınmaktadır. Büyükşehir belediyesi teşkilatı bünyesindeki birimlerin bağlı bulunduğu üst bir birim olan genel sekreterlik ve bu birimin başında ise genel sekreter bulunmaktadır. Ayrıca, büyükşehir belediyesinin bağlı kuruluşlarının, işletmelerinin ve sermaye şirketlerinin bulunduğunu ifade etmek gerekir. Diğer taraftan, YİKOB'da genel sekreterlik ve bağlı kuruluş bulunmamaktadır. YİKOB'un bütçe içi işletme ve sermaye şirketi kurma ya da sermaye şirketlerine ortak olma gibi bir yasal olanağı yoktur. Fakat YİKOB'un sahibi veya ortağı olduğu sermaye şirketlerinin varlığı söz konusudur. Bu şirketlerin ise, tüzel kişiliği sona eren özel idarelerden YİKOB'lara devredildiklerini vurgulamak gerekir. Özel idarelerden devralınan sermaye şirketleri ile ortaklık payları hariç tutulduğunda, YİKOB'un, büyükşehir belediyesi ve il özel idaresi gibi gelir getirici ticari faaliyetlere girişemediğini belirtmek gerekir. Ancak, YİKOB'ların hukuki boşluktan yararlanarak sermaye şirketi kurma, ortaklık tesis etme vb. gibi bazı ticari faaliyetlere giriştikleri, İçişleri Bakanlığının Genelgesi'nden anlaşılmaktadır. Genelge'de,¹³⁶ YİKOB'a sermaye şirketi ve bütçe içi işletme kurma, ortaklık tesis etme vb. ticari girişimlerde bulunma yetkisinin mevzuatta açıkça verilmediğinin altı çizilmektedir.

Büyükşehir belediyesi teşkilatında il özel idaresi ve YİKOB teşkilatlarında olmayan ve doğrudan büyükşehir belediye başkanına bağlı olarak çalışan teftiş birimi ve basın ve halkla ilişkiler birimi bulunmaktadır. Bunun yanında, büyükşehir belediyesi teşkilatında büyükşehir belediye başkanınca danışman görevlendirme imkânının olduğunu, YİKOB

¹³⁵ "Belediye ve Bağlı kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik".

¹³⁶ Bkz. İçişleri Bakanlığının 18/10/2019 tarih ve 3679 sayılı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının Kaynak Yönetimi konulu Genelgesi.

ve özel idare teşkilatları için ise böyle bir imkânın bulunmadığını ifade etmek gerekir. Sonuç olarak; YİKOB, özel idare ve büyükşehir belediyesi teşkilat yapıları göz önüne alındığında, büyükşehir belediyesinin teşkilat yapısının YİKOB'un ve il özel idaresinin teşkilat yapısından daha kapsamlı ve güçlü olduğunu, üç örgüt arasında en zayıf teşkilat yapısına sahip olan örgütün ise, YİKOB örgütü olduğunu ifade etmek mümkündür.

YİKOB'un sevk ve idaresinden sorumlu olan vali/vali yardımcısının tek işinin YİKOB başkanlığı görevini yürütmek olmadığı göz önüne alındığında, bu durumun YİKOB'un sevk ve idaresinde zafiyete yol açması muhtemeldir. Dolayısıyla, YİKOB teşkilatında genel sekreterlik veya teknik birimlerden sorumlu başkan yardımcılığı tarzı bir birimin oluşturulmasının ve YİKOB başkanlığı görevini yürütmek üzere atanacak nitelikli bir bürokratin/teknokratın tek görevinin bu olmasının sağlanmasının YİKOB'un teşkilat yapısını ve idaresini güçlendirilmeye katkı sağlayacağı düşünülmekte, kaymakama bağlı ilçe teşkilatlarının kurulmasının gerekli olmadığı düşünülmektedir. Bu tür bir birimin; YİKOB teşkilatının parçalanması ve personellerinin bölünmesi anlamına gelecek, bu nedenle YİKOB teşkilatı zayıflayarak daha fazla personele ihtiyaç duyacaktır. Mevcut uygulamada, kaymakamın YİKOB'un karar alma süreçlerine il idaresi açısından -belli oranda- katılımın sağlayabildiğini ifade etmek gerekir. Fakat ilçe özel idaresi ile köylere hizmet götürme birliğinin idari-mali güç ve imkânlarından mahrum kalan kaymakama ve ilçe idaresine, YİKOB aracılığıyla tekrar bir bütçe sağlanması çabasının, YİKOB'un etkin, etkili ve verimli yönetiminden geriye dönüşe yol açacağını altını çizmek gerekir.

Tablo 16. YİKOB, İÖİ ve BŞB Teşkilat Yapılarının Karşılaştırması

	YİKOB	İÖİ	BŞB
Kurulu Bulunduğu Yer	30 Büyükşehir	51 İl	30 Büyükşehir
En Üst Hiyerarşik Amiri	Vali/YİKOB Başkanı	Vali	BŞB Başkanı
Seçilmiş Organları	Yok	Var	Var
Teşkilat Yapısı	Zayıf/Katı	Güçlü/Esnek	Güçlü/Esnek
Genel Sekreterlik	Yok	Var	Var
İlçe Teşkilatı/Birimi	Yok	Var	Var
Bağlı Kuruluş	Yok	Var	Var
Bütçe İçi İşletme Kurma	Yok	Var	Var
Sermaye Şirketi Kurma	Yok	Var	Var
Ortaklık Tesis Etme	Yok	Var	Var
Şirket/Ortaklık Payları	Var	Var	Var
Bağımsız Teşkilat Yapısı	Yok	Var	Var
İç Denetçi Birimi	Yok	Var	Var
Teftiş Birimi	Yok	Yok	Var
Basın ve Halkla İlişkiler Birimi	Yok	Yok	Var

Yapılan açıklamalar kapsamında; YİKOB, il özel idare ve büyükşehir belediye teşkilat yapılarıyla ilgili bazı önemli bilgiler Tablo 16’da karşılaştırmalı olarak gösterilmektedir.

YİKOB’ların norm kadroları CK’yla ihdas ve iptal edilmekte, bu kadroların tahsisi ise İçişleri Bakanlığınca yapılmaktadır. İl özel idaresinin norm kadro çalışması ise, İçişleri Bakanlığıyla DPB’nin¹³⁷ birlikte belirledikleri ilke ve standartlara uygun olacak şekilde, il özel idaresi tarafından yapılmakta, bu kadroların ihdasına, iptaline ve değiştirilmesine il genel meclisi karar vermektedir. Büyükşehir belediyesinin norm kadrosu ise, Çevre ve Şehircilik Bakanlığıyla DPB’nin birlikte belirledikleri ilke ve standartlara uygun olacak şekilde, büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenmektedir. Bu kadroların ihdasına, iptaline ve değiştirilmesine büyükşehir belediye meclisi karar vermektedir. Söz konusu ilke ve standartların belirlendiği yönetmelikler¹³⁸ ile YİKOB mevzuatı ve uygulaması göz önünde bulundurulduğunda; il özel idareleri ve büyükşehir belediyelerinde memur, sözleşmeli personel, işçi, geçici iş pozisyonlarının olduğunu, buna ilaveten hizmet alımı yoluyla personel çalıştırıldığını, YİKOB’larda ise sadece memur ve işçi pozisyonlarının bulunduğu, ayrıca hizmet alım yöntemiyle personel istihdam edildiğini, ancak geçici iş ve sözleşmeli personel pozisyonlarının bulunmadığını, buna karşın geçici işçi istihdamı sağlayabildiğini belirtmek gerekir. Diğer taraftan, bu örgütlerin memurlarının 657 sayılı DMK’ya, işçilerinin ise 4857 sayılı İş Kanunu’na tabi olduklarını ifade etmek gerekir. Buna ilave olarak, taşra teşkilatı personeli olan YİKOB personellerinin ataması merkezi idare tarafından belirlenen usullere göre İçişleri Bakanlığınca yapılmaktadır. Mahalli idareler personeli kapsamındaki; il özel idaresi personellerinin ataması vali tarafından, büyükşehir belediye personellerinin ataması ise büyükşehir belediye başkanı tarafından yapılmaktadır. Sonuç itibarıyla, özel idare ve büyükşehir belediyesi personel yapılarına nazaran, YİKOB’un bağımsız bir personel yapısının bulunmadığını ifade etmek gerekir.

YİKOB personelleri; valilik kadrolarında, dolayısıyla da İçişleri Bakanlığı taşra teşkilatı kadrolarında istihdam edilen, 657 sayılı Kanun’a tabi memurlardan oluşmaktadır. Aynı

¹³⁷ 9 Temmuz 2018’de yürürlüğe giren 703 sayılı KHK’nın Geçici 3. maddesinin hükmü gereğince; Devlet Personel Başkanlığının (DPB) bir yıl daha görevine devam ederek bu süre sonunda kapatılması ve devrinin Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Dolayısıyla, 9 Temmuz 2019 itibarıyla kapatılan DPB’nin görev ve faaliyetleri, 703 sayılı KHK’nın Geçici 1. maddesinde yer alan düzenlemeler gereği, adı geçen Bakanlığın birimi Çalışma Genel Müdürlüğüne yürütülmektedir. Fakat mevzuatta halen DPB’ye yapılan atıfların bulunduğu görülmektedir. Bu bağlamda, 703 sayılı KHK düzenlemeleri göz önüne alındığında, mevzuatta DPB’ye yapılan atıfların, ilgili Bakanlık birimine yapılan atıflar olarak değerlendirilmeleri gerektiğine dikkat çekmek gerekir.

¹³⁸ Bkz. “İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik”, 2007; “Belediye ve Bağlı kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik”, 2007.

zamanda, YİKOB'larda taşerondan kadroya alınan işçi statüsünde personeller istihdam edilmektedir. Fakat YİKOB'ların, tam veya kısmi zamanlı sözleşmeli personel istihdam etme yetkisi bulunmamaktadır. Ancak, hizmet alımı yöntemi ve ihale yoluyla belirli süreliğine belirli işler için YİKOB'da istihdam edilen personellerin bulunduğunu, fakat bu tür personellerin kadro karşılıksız istihdam edildiklerini belirtmek gerekir. Nitekim YİKOB'da işçi-özleşmeli personel pozisyonlarını ihdas etme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanının ise YİKOB'lar için böyle bir yetkiyi henüz kullanmadığını, dolayısıyla YİKOB'ların kadro karşılığı sözleşmeli personel çalıştırma imkânına sahip olmadıklarını, özel idare ve büyükşehir belediyenin aksine YİKOB'lara tam ve kısmi zamanlı sözleşmeli personel istihdam etme yetkisinin verilmediğini belirtmek gerekir. Yukarıdaki açıklamalar kapsamında, Tablo 17'de; YİKOB, il özel idaresi ve büyükşehir belediyesinin personel yapılarıyla ilgili bilgilere karşılaştırmalı olarak yer verilmektedir.

Tablo 17. YİKOB, İÖİ ve BŞB Personel Yapılarının Karşılaştırması

	YİKOB	İÖİ	BŞB
Kendine Ait Norm Kadrosu	Yok	Var	Var
Personel Sınıflandırması	Taşra Personeli	Mahalli İdare Per.	Mahalli İdare Per.
Kadro İhdas, İptal, Değiştirme	Cumhurbaşkanı	İl Genel Meclisi	BŞB Meclisi
Personel Ataması	Merkezi Atama	Vali	BŞB Başkanı
Genel Sekreter Ataması	-	İçişleri Bakanı	Çev. ve Şeh. Bakanı
Sözleşmeli Personel Pozisyonu	Yok	Var	Var
Geçici İş Pozisyonu	Yok	Var	Var
Hizmet Alımı Yoluyla İstihdam	Var	Var	Var
Memur İstihdamı	Var (valilik kadro)	Var	Var
İşçi İstihdamı	Var	Var	Var
Sözleşmeli Personel İstihdamı	Var (geçici görevli)	Var	Var
Bağımsız Personel Yapısı	Yok	Var	Var

İl özel idaresinin, büyükşehir belediyesinin ve YİKOB'un personel yapısını ele aldıktan sonra, personel verilerini incelemekte fayda bulunmaktadır. Büyükşehir belediyeleriyle aynı alan ölçeğinde, fakat farklı statüde ve farklı kamusal hizmetler sunan YİKOB'lar, büyükşehir belediyelerinden oldukça düşük insan kaynağı kapasitesine sahiptirler. Diğer taraftan, özel idarelerden farklı illerde, farklı statüde ve büyük oranda farklı nitelikte kamusal hizmetler sunan YİKOB'ların, insan kaynağı kapasitesinin özel idarelerden de düşük olduğunu belirtmek gerekir. Aradaki büyük farklılıkların varlığı, YİKOB'larla bu iki yerel yönetim yapısını karşılaştırırken sağlıklı sonuçlara ulaşmaya engel oluştursa da, karşılaştırmaların YİKOB'ların insan kaynağı kapasitesini ortaya koyma ve anlama açısından fayda sağlayacağı düşünülmektedir.

Tablo 18. 2019 yılında YİKOB'larda Çalışan Personellerin Kamu Sektörü Toplam Personel Sayısı İçindeki Payı ve Mahalli İdarelerin Personel Sayılarına Oranı¹³⁹

YİKOB Personel Sayısı ¹⁴⁰	3.579	YİKOB Personel Sayısının Kamu Sektörü İstihdam Sayısı İçindeki Payı	%0,08
Kamu Sektörü İstihdam Sayısı ¹⁴¹	4.517.082		
YİKOB Personel Sayısı	3.579	YİKOB Personel Sayısının Mahalli İdareler Personel Sayısına Oranı	% 1,6
Mahalli İdareler Per. Sayısı ¹⁴²	213.827		
YİKOB Personel Sayısı	3.579	YİKOB Personel Sayısının Büyükşehir Belediyesi Personel Sayısına Oranı	% 6,8
Büyükşehir Belediyesi Per. S. ¹⁴³	52.526		
YİKOB Personel Sayısı	3.579	YİKOB Personel Sayısının İl Özel İdaresi Personel Sayısına Oranı	% 29
İl Özel İdaresi Personel Sayısı ¹⁴⁴	12.329		

Kaynak: YİKOB Projesi (2019b), SBB (2020) ve YYGM (2019) verilerinden yararlanılmıştır.

Tablo 18 incelendiğinde; 2019 yılında YİKOB'larda çalışan personellerin kamu sektörü istihdam sayısı içindeki payının %0,08 gibi çok düşük bir oran olduğu görülmektedir. YİKOB personellerinin mahalli idareler personeline oranının ise, yine düşük bir rakam olan %1,6'ya tekabül ettiği görülmektedir. Diğer taraftan, YİKOB personel sayısının büyükşehir belediyelerinde istihdam edilen personel sayısının oldukça gerisinde olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca, 51 ilde kurulu il özel idarelerinde istihdam edilen personellerin YİKOB'larda istihdam edilen personellerden yaklaşık üç buçuk kat daha fazla olduğu, eğer YİKOB'larda geçici görevle çalışanlar bu hesaba dâhil edilmezse, özel idarelerin YİKOB'lardan yaklaşık sekiz kat daha fazla personele sahip olduğu dikkat çekmektedir.

YİKOB'ları, tüzel kişiliği sona eren özel idarelerle personel açısından karşılaştırmak, YİKOB'ların özel idare yerine kurulmadıklarını ve özel idareleri ikame etmediklerini insan kaynağı kapasitesi açısından göstermek için önemlidir. YİKOB'ların büyükşehir belediyelerine alternatif olmadıklarını insan kaynağı kapasitesi açısından ortaya koymak için, bu örgütlerle de karşılaştırma yapmak gerekmektedir. YİKOB'lar, büyükşehir belediyelerine alternatif olabilecek bir insan kaynağı kapasitesine sahip olmadıkları gibi, il özel idarelerini ikame edebilecek düzeyde de bir insan kaynağı kapasitesine sahip

¹³⁹ Mahalli idareler, büyükşehir belediyesi ve özel idare personel sayıları; 2018 sonu itibarıyla geçerli olan verilerdir.

¹⁴⁰ 2019 itibarıyla YİKOB'larda valilik kadrolu olarak çalışan personeller ile geçici görevli ve işçi statüsünde çalışan personellere ilişkin veridir. 112 Acil Çağrı Merkezi personelleri rakama dâhil değildir.

¹⁴¹ Mart 2019 itibarıyla, kamu sektöründe kadrolu, sözleşmeli, işçi ve diğer statülerde istihdam edilen tüm kamu personellerini kapsama almaktadır. Bu sayıya, mahalli idarelerde istihdam edilen personeller de dâhildir (SBB, 2020).

¹⁴² Belediyeler, belediye bağlı idareleri, il özel idareleri ve mahalli idare birliklerinde istihdam edilen memur, sözleşmeli personel ve işçi statüsündeki personelleri kapsamaktadır. Mahalli idare şirketlerinde çalışan ve hizmet satın alma yoluyla istihdam edilen personeller verilere dâhil edilmemektedir. Ancak 2018 yılı itibarıyla mahalli idare şirketlerinde çalışan toplam personel sayısının 480 binden fazla (YYGM, 2019: 60) olduğunu ifade etmek gerekir.

¹⁴³ Bağlı idarelerde ve şirketlerde çalışan personeller ile hizmet satın alma yoluyla istihdam edilen personeller hariçtir.

¹⁴⁴ 51 ilde kurulu olan mevcut il özel idarelerinde memur, sözleşmeli personel ve işçi statüsünde çalışan personelleri kapsamaktadır. Şirketlerde çalışan personeller ile hizmet satın alma yoluyla istihdam edilen personeller hariçtir.

değillerdir. Bu görüşün doğruluğunu kanıtlayabilmek için, bu iki örgütle YİKOB'ları insan kaynağı kapasitesi bakımından karşılaştırmanın gerekli olduğu düşünülmektedir.

Tablo 19. İÖİ ve Belediyelerin Toplam Personel Sayılarının Yıllara Göre Değişimi¹⁴⁵

	2013	2014	Değişim Miktarı*	Değişim Oranı*	2018	Değişim Miktarı**	Değişim Oranı**
İÖİ	31.591	20.354	-11.237	-%35,57	12.329	-19.262	-%60,97
BŞB	38.970	53.090	14.120	%36,23	52.526	13.556	%34,79
BŞ İlçe Bel.	48.409	104.338	55.929	%115,53	79.747	31.338	%64,74
İl Bel.	25.760	17.161	-8.599	-%33,38	17.162	-8.598	-%33,38
İlçe Bel.	51.579	19.396	-32.183	-%62,40	17.761	-33.818	-%65,57
Belde Bel.	30.061	6.842	-23.219	-%77,24	5.507	-24.554	-%81,68
* 2014 yılı verilerinin 2013 yılı verilerine nazaran değişim miktarını ve oranını ifade etmektedir.							
**2018 yılı verilerinin 2013 yılı verilerine nazaran değişim miktarını ve oranını ifade etmektedir.							

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporları verilerinden yararlanılmıştır (bkz. YYG, 2021).

Tablo 19'da, il özel idarelerinin ve belediyelerin toplam personel sayılarının yıllara göre rakamsal ve oransal değişimleri gösterilmektedir.¹⁴⁶ Tablo'ya göre; il özel idarelerinin personel sayısının 2013 yılına nazaran 2014 yılında 11.237 kişi azaldığı ve bunun %35'lik bir azalma anlamına geldiği görülmektedir. İl özel idarelerinin bu denli bir personel kaybı yaşanmasının nedeni 30 il özel idaresinin kapatılmasıyla ilintilidir. Ancak, 2014 yılında 51 ildeki il özel idarelerin toplam personel sayısının halen yirmi bini aşkın olduğu görülmektedir. Diğer taraftan, 30 ilde 2014 yılı itibarıyla fiilen kurulan YİKOB'lar için toplamda 2.346 kadro ihdas edildiği dikkate alındığında, bu sayının; özel idarelerin 2014 yılındaki personel kaybının neredeyse çeyreğine denk geldiği, 2014 yılında 51 ilde kurulu bulunan özel idarelerin toplam personel sayısından ise yaklaşık dokuz kat daha düşük olduğu anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, özel idareleri ikame edecek düzeyde bir personel kapasitesine sahip kılınmadıklarını ve personel sayısı açısından mevcut özel idarelerin dahi gerisinde olduklarını ifade etmek gerekir. Bu, bir eleştiriden ziyade tespit içermektedir. Zira birbirinden birçok konu ve alanda farklılığa sahip iki örgütün, personel açısından aynı kapasiteye ihtiyaç duymaları beklenemez. Dolayısıyla, YİKOB'ların statüleri ile görev ve sorumlulukları açısından ele alınarak, hâlihazırdaki personel kapasitelerinin ihtiyaçlara cevap verip vermediğinin kritiğinin yapılmasının daha doğru ve gerekli bir yaklaşım olduğu düşünülmektedir.

¹⁴⁵Bağlı idarelerde ve şirketlerde çalışan personeller ile hizmet satın alma yoluyla istihdam edilen personeller hariçtir.

¹⁴⁶ Tablo 25'te yer alan diğer yerel birimlerin 2013-2014 yılları arasında personel sayılarındaki artış ve azalışların da 6360 sayılı Kanun uygulamalarıyla ilişkili olduğunu belirtmek gerekir. Fakat söz konusu yerel birimler YİKOB'larla karşılaştırılmadığı için, bunlara ait personel verileri de YİKOB'lara ait verilerle kıyaslanamakta, sadece 6360 sayılı Kanun'un yerel birimlerdeki personel değişimlerine etkisini göstermek amacıyla bu birimlere ait personel verilerine Tablo'da yer verilmektedir.

Tablo 19'a bakıldığında; 2019 yılına kadar il özel idarelerinin ciddi personel kayıpları yaşamaya devam ettikleri anlaşılmaktadır. 2014 yılında 51 ilde kurulu özel idarelerde toplamda yaklaşık 20 bin personel rakamının, 2018 yılsonu itibarıyla yaklaşık 12 bine gerilediği görülmektedir. 2019 itibarıyla YİKOB'larda 3.579 personel istihdam edildiği dikkate alındığında, YİKOB'ların insan kaynağı kapasitesi açısından özel idarelerin çok gerisinde oldukları anlaşılmaktadır. Diğer taraftan, büyükşehir belediyelerinin personel sayısında 2013 yılına nazaran 2014'te 14 bin civarında artış yaşandığı görülmektedir. Bunun bir sebebinin, 14 ilin 6360 sayılı Kanun'la büyükşehir belediyesine dönüşmesi olduğunu, diğer sebebinin tüzel kişiliği sona eren yerel birimlerin bazı personellerinin büyükşehir belediyelerine devredilmesi olduğunu belirtmek gerekir. 2018 yılında ise, büyükşehir belediyelerinin personel sayısında gözler görülür bir değişimin yaşanmadığı dikkat çekmektedir. Bu doğrultuda, büyükşehir belediyeleriyle YİKOB'lar arasında, personel sayısı bakımından oldukça büyük farkların olduğunu söylemek gerekir. Aynı zamanda, büyükşehir belediyelerinin -personel istihdam sayısı açısından- özel idarelerle arayı oldukça açtığına vurgu yapmak gerekir. Netice itibarıyla; YİKOB'larla büyükşehir belediyelerinin personel sayıları göz önüne alındığında, sırf bu açıdan YİKOB'ların il mülki sınırlarında mahalli müşterek nitelikli hizmetler sunan büyükşehir belediyelerine alternatif olmadıkları ve olamayacaklarını ifade etmek mümkündür.

YİKOB Projesi (2019d) kapsamında yapılan bir araştırmada, 2019 yılında YİKOB'larda istihdam edilen personellerden; 1.263 adedinin idari kadrolarda, 231 adedinin yönetici sınıfında, 714 adedinin ise teknik kadrolarda çalıştığı tespit edilmiştir. Bu doğrultuda, YİKOB personellerinin çoğunlukla idari işlerde istihdam edildikleri, teknik işlerde istihdam edilenlerin ise idari personel sayısı ile yönetici sınıfı personel sayısı toplamının yaklaşık yarısına denk geldiği anlaşılmaktadır. Diğer taraftan, büyükşehir belediyeleri ile özel idarelerin YİKOB'lara kıyasla çok daha teknik ve uzman ağırlıklı bir istihdam yapısına sahip oldukları görülmektedir (bkz. YYGM, 2021). Ayrıca, birer mahalli idare olmaları nedeniyle özel idarelerle büyükşehir belediyelerinde bulunan itfaiye, zabıta vb. gibi kadroların ve iç denetçi istihdamının YİKOB'larda olmadığını ifade etmek gerekir.

Kapatılan otuz il özel idaresinin en son toplamda 17.473 personelle hizmet verdiklerini ifade etmek gerekir. Hizmet alımı yoluyla çalışan personellerle özel idare şirketlerinde çalışan personeller bu rakama dâhil edilmediğinde, rakamın 15.491 indiğini belirtmek

gerekir. Kapatılan özel idarelerde mimar mühendis, tekniker vb. gibi teknik personeller için tahsis edilmiş toplam 2.978 adet norm kadronun bulunduğu, bu kadrolarda çalışan toplam teknik personel sayısının ise 2.692 olduğu görülmektedir. Bu sayılar, YİKOB'lar için ihdas edilen toplam 2.346 adet norm kadro sayısından bile fazladır. YİKOB'lar için toplamda 627 adet teknik personel kadrosu ihdas edildiğini hatırlatmak gerekir. Bu bağlamda, YİKOB'ların teknik personel kapasitesi açısından kapatılan özel idarelerin yaklaşık beş kat gerisinde bir pozisyona sahip olduklarını ifade etmek mümkündür (YİKOB Projesi; 2019b; Yerel Bilgi Sistemi, 2020; Kuran, 2015).

Tablo 20. YİKOB'ların ve Kapatılan İl Özel İdarelerinin Norm Kadro ve Dolu Kadro Karşılaştırması¹⁴⁷

YİKOB'lar			Kapatılan İl Özel İdareleri		
Toplam Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı ¹⁴⁸	Doluluk Oranı	Toplam Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı ¹⁴⁹	Doluluk Oranı
2.346	1.595	%67,9	23.247	15.491	%66,6

Kaynak: YİKOB Projesi (2019b), Yerel Bilgi Sistemi (2020), Kuran (2015) verilerinden yararlanılmıştır.

Tablo 20 incelendiğinde; YİKOB'lar için ihdas edilen 2.346 norm kadronun kapatılan il özel idarelerine ait 23.247 norm kadronun ancak %10'u kadar olduğu görülmektedir. Bunun yanında, YİKOB'lar için tahsis edilen norm kadrolarda istihdam edilen 1.595 personelin, kapatılan özel idarelerde çalışan 15.495 personelin yine %10'u kadar olduğu anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, YİKOB'ların norm kadro sayısı ve kadrolu personel istihdamı konusunda kapatılan özel idarelerin onda biri kadar kapasiteyle çalıştıklarına vurgu yapmak gerekir. Diğer taraftan, norm kadroların doluluk oranları incelendiğinde, YİKOB'lara tahsis edilmiş kadroların -2019 yılı itibarıyla- üçte birinin boş kaldığı görülmektedir. Dolayısıyla, YİKOB'lar için tahsis edilen kadrolara atanacak personel bulmada sıkıntılarının yaşandığı açıktır.

Tablo 21'de, bazı istihdam türlerine göre YİKOB'larda ve kapatılan il özel idarelerinde çalışan personel sayıları karşılaştırılmaktadır. Buna göre, valilik kadrolarındaki YİKOB memurlarının kapatılan özel idarelerde istihdam edilen memurlardan sayıca çok düşük olduğu anlaşılmaktadır. YİKOB'lar için ihdas edilen norm kadroların üçte birinin boş

¹⁴⁷ Hizmet satın alma yoluyla çalıştırılan personeller ve şirketlerde çalışan personeller YİKOB ve özel idare personel sayılarına dâhil edilmemiştir. 112 Acil Çağrı Merkezlerinde çalışan personeller, geçici görevle istihdam edilenler ve toplam 948 adet olan sürekli işçiler YİKOB personel verilerine dâhil edilmemiştir. Dolu kadrolar ve kadro doluluk oranları hesaplanırken, özel idarelerde norm kadro fazlası çalışan personeller hesaplamadan hariç tutulmamıştır.

¹⁴⁸ 2019 yılına ait elde edilen verilerdir (bkz. YİKOB Projesi, 2019b).

¹⁴⁹ Mart 2014 ve öncesindeki yakın tarihlere ait elde edilen verilerdir (bkz. Yerel Bilgi Sistemi, 2020).

kaldığı göz önüne alındığında, ihtiyaç duyulan personellerin geçici görevlendirme yöntemiyle YİKOB'lara tahsis edilmeye çalışıldığını ifade etmek gerekir. Ancak, geçici görevle istihdam edilenler hesaba dâhil edildiğinde bile, YİKOB'ların kapatılan il özel idarelerinin istihdam sayısına ulaşmasının mümkün olmadığı görülmektedir. Örneğin; 2 milyonu aşkın bir nüfusa sahip Şanlıurfa ilinde il özel idaresi 942 personelle hizmet verirken, YİKOB'un geçici görevlendirilenler dâhil olmak üzere sadece 72 personelle hizmet verdiği görülmektedir. Diğer taraftan, 2019 itibarıyla YİKOB'larda toplamda sadece 948 adet işçinin istihdam edildiğini, bu sayının ise kapatılan özel idarelerde istihdam edilen 9.321 adet sürekli işçi sayısının %10'a denk geldiğini belirtmek gerekir. Ayrıca, YİKOB'larda istihdam edilen toplam işçi sayısının, Şanlıurfa İl Özel İdaresinde istihdam edilen sürekli işçi sayısı ile neredeyse eşit olduğuna dikkat çekmek gerekir. İlave olarak, YİKOB'ların tam veya kısmi zamanlı sözleşmeli personel istihdam etme yetkileri bulunmadığından, özel idarelerin sözleşmeli personel sayılarıyla karşılaştırma yapmak mümkün değildir. Fakat YİKOB'larda çalışan geçici görevli personellerin birçoğunun sözleşmeli teknik personel olduklarına ifade etmek mümkündür. YİKOB'lar en çok teknik ve uzman personellere ihtiyaç duymakta, teknik ve uzman personellerin kamuda istihdamlarında ise son yıllarda sözleşmeli personel statüsünün tercih edildiği (bkz. SBB, 2021a) görülmektedir.

Tablo 21. YİKOB'ların ve Kapatılan İl Özel İdarelerinin Personel Sayılarının İstihdam Türlerine Göre Karşılaştırması¹⁵⁰

2019			Mart 2014 ve Öncesi			
YİKOB'lar			Kapatılan İl Özel İdareleri			
Valilik Kadrolu	Geç. Gör.	Toplam	Memur	Söz. Per.	Sürekli İşçi	Toplam
1.595	1.036	2.631	5.957	28	9.321	15.491

Kaynak: YİKOB Projesi (2019b), Yerel Bilgi Sistemi (2020), TÜİK (2019) verilerinden yararlanılmıştır.

Sonuç olarak; YİKOB'lar insan kaynağı kapasitesi açısından, diğer bir ifadeyle istihdam edilen personellerin sayı ve nitelikleri bakımından, hem tüzel kişiliği sona eren il özel idarelerinin hem de mevcut il özel idarelerinin oldukça gerisinde kalmaktadırlar. Fakat YİKOB'un özel idarenin yokluğunu hissettirmeme gibi bir misyonu olmadığı gibi böyle bir iddiası da bulunmamaktadır. Dolayısıyla, YİKOB'ların özel idarelerle benzer insan

¹⁵⁰ Hizmet satın alma yoluyla çalıştırılan personeller ve şirketlerde çalışan personeller YİKOB ve özel idare personel sayılarına dâhil edilmemiştir. 112 Acil Çağrı Merkezlerinde çalışan personeller ve toplam 948 adet olan sürekli işçi sayısı (taşerondan kadroya geçen işçiler) YİKOB verilerine dâhil edilmemiştir. Dolu norm kadrolar ve kadro doluluk oranlarını hesaplanırken il özel idarelerinde norm kadro fazlası çalışan personeller hesaplamadan hariç tutulmamıştır.

kaynağı kapasitesine sahip olması gerekmemektedir. Diğer taraftan, YİKOB'ların görev ve sorumluluklarını yerine getirmede personel eksikliği ve nitelikli personel yetersizliği gibi sorunlarla -özel idarelere nazaran- daha fazla yüzleştiklerine vurgu yapmak gerekir. Son olarak; söz konusu hususların, büyükşehir belediyeleriyle YİKOB'lar arasında da geçerli olduğunu ifade etmek gerekir.

5.4.1.3 Mali Yapı ve Bütçe Açısından Karşılaştırma

Bu başlık altında, öncelikle; YİKOB'un mali yapısına, bütçesine, gelir ve giderlerine ilişkin bazı verilere yer verilmekte, daha sonrasında ise YİKOB'a ilişkin verilerle il özel idaresine ve büyükşehir belediyesine ait veriler karşılaştırılarak analiz edilmektedir. Bu yapılırken, aynı zamanda, YİKOB'un bütçe ölçeğinin il özel idaresinin ve büyükşehir belediyesinin bütçe ölçekleri karşısındaki konumu ortaya koyulmaktadır. Bu kapsamda, öncelikle; YİKOB bütçe giderleri tablolar yardımıyla açıklanmakta ve adı geçen mahalli idare örgütlerine ait verilerle karşılaştırılmakta, sonrasında ise; YİKOB bütçe gelirlerine ilişkin veriler tablolar yardımıyla analiz edilerek, yine söz konusu mahalli idarelere ait verilerle karşılaştırılmaktadır. Ancak, bütçe verilerinin karşılaştırmalı analizi yapılacak olan YİKOB'a, özel idareye ve büyükşehir belediyesine ait personel verileri henüz bir önceki başlıkta incelenmişken, bu örgütlere ait personel giderlerinin öncelikli olarak ele alınıp analiz edilmesinde fayda görülmektedir. Bu değerlendirmelerin ardından ise, bu üç örgüte ait bütçe verileri tablolar yardımıyla ayrıntılı olarak analiz edilmektedir. Tüm bunlara başlamadan önce ise, söz konusu örgütlerin bütçeleri, gelirleri ve giderleri ile ilgili bazı bilgilere karşılaştırmalı olarak yer vermek gerekir.

Daha önce birçok kez ifade edildiği üzere, kamu tüzel kişiliği haiz özel bütçeli bir taşra kuruluşu olmasına karşın, YİKOB'un idari ve mali özerkliğinden söz etmek mümkün değildir. Sahip olduğu tüzel kişilik ve özel bütçe merkezi idarenin yoğun sınırlandırması altındadır. YİKOB, gelirleri açısından aşırı derecede merkeze bağımlı bir örgüt olduğu gibi, harcamalar yönüyle de merkeze aşırı bağımlıdır. Diğer bir anlatımla, merkezi idare YİKOB'lar aracılığıyla yapacağı harcamalarını arttırıp azalttığı nispette YİKOB'ların yaptığı harcamaların da benzer nispette artıp azaldığı görülmektedir. Ayrıca, YİKOB'un bütçe hazırlama ve harcama süreçlerine merkezi idarenin baskın bir şekilde müdahil olduğunu ifade etmek gerekir. Örneğin; İçişleri Bakanlığının 18/10/2019 tarih ve 3679

sayılı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının Kaynak Yönetimi konulu Genelgesi'nde "...YİKOB'ların gelirleri, giderleri, bütçe işlemleri, belge yönetimi ile diğer çalışma usul ve esaslarının İçişleri Bakanlığınca belirlenen düzenlemelere göre yürütülmesi..." gerektiği açıkça ifade edilmektedir. Bu kapsamda, YİKOB'ların tahsisli olmayan gelirlerinden, yani hazine yardımları ile öz gelirlerinden, yapmayı planladıkları 100 bin TL'yi aşan cari harcamalar için ve 500 bin TL'yi aşan yatırım harcamaları için İçişleri Bakanlığından ön izin almaları gerektiği, ilgili Genelge'yle düzenlenmiştir. Söz konusu ön izin almanın, YİKOB iştiraki şirketlerde planlanan harcamalar için de geçerli olduğunu vurgulamak gerekir. Diğer taraftan, YİKOB bütçelerine giren her türlü gelirin ve YİKOB bütçelerinden yapılan her türlü harcamanın her ay Bakanlığa bildirilmesi gerektiğinin ilgili Genelge'yle zorunlu kılındığının altını çizmek gerekir. Bu bağlamda, YİKOB gelir ve giderlerinin merkezi idarenin öngördüğü çerçeveye, düzene, denetime ve -yeri geldiğinde- izne tabi olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, idari ve mali özerklik sahibi oldukları mevzuatta açıkça belirtilen büyükşehir belediyesi ile il özel idaresinin aksine, YİKOB'un idari ve mali özerkliğinden -diğer bir anlatımla, YİKOB'un özerk bütçe sahipliğinden- söz etmenin mümkün olmadığı sonucu ortaya çıkmaktadır.

YİKOB bünyesinde taslak olarak hazırlanan YİKOB bütçesi vali tarafından imzalanarak İçişleri Bakanlığına gönderilmektedir. Merkezi Yönetim Bütçe Kanun'unda YİKOB'lar için öngörülen hazine yardımı miktarına göre YİKOB bütçeleri için revizyon talebinde bulunmakta ve verilecek yardım miktarına göre YİKOB bütçesi revize edilerek vali tarafından onaylanmakta ve yürürlüğe sokulmaktadır. Bir örneği ise İçişleri Bakanlığına gönderilmektedir. YİKOB Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü tarafından hazırlanarak YİKOB başkanına sunulan kesin hesap, YİKOB başkanınca kabul edildikten sonra vali onayıyla kesinleşmektedir. YİKOB başkanlığı tarafından hazırlanan ve vali onayıyla uygulamaya giren YİKOB bütçesinin, hazırlanma ve -bir önceki paragrafta açıklandığı üzere- uygulanma süreçlerinde merkezin müdahaleleri söz konusudur. Vali tarafından hazırlanan özel idare bütçesi ile kesin hesabı il encümenine sunulmaktadır. İl encümeni bütçeye ve kesin hesaba ilişkin il genel meclisine görüş sunmaktadır. İl genel meclisinin onayıyla yürürlüğe giren il özel idaresi bütçesi, yerel meclisin denetim ve gözetiminde vali tarafından uygulanmaktadır. Merkezi müdahale, özel idare bütçesi için söz konusu değildir. Bu bağlamda, özel idare bütçesi -YİKOB bütçesinden farklı olarak- yerel bir meclis denetimi ve gözetimi altındadır. Benzer şekilde, büyükşehir belediyesi bütçesi ve

kesin hesabı büyükşehir belediye başkanı tarafından¹⁵¹ hazırlanmakta ve büyükşehir belediye meclisinde görüşülüp kabul edilmektedir. Büyükşehir belediye encümeni bütçe ve kesin hesaba ilişkin meclise görüş sunmaktadır. Bütçe uygulamasından büyükşehir belediye başkanı sorumludur. Dolayısıyla, büyükşehir belediyesi bütçesinin hazırlanma, uygulanma ve denetim süreçlerinde tamamen seçilmiş yerel aktörlerin etkin olduğunu ifade etmek mümkündür. Bu durumun ise, büyükşehir belediye bütçesinin, özel idare ve YİKOB bütçesinden daha özerk olduğuna ve daha demokratik yöntemlerle belirlenmiş olduğuna işaret ettiğini belirtmek mümkündür.

İl özel idaresinde ve büyükşehir belediyesinde YİKOB'da olmayan denetim ve ihtisas komisyonları bulunmaktadır. Meclis üyeleri içinden meclis tarafından seçilen kişilerden oluşan bu komisyonlar, bütçe ve kesin hesap mecliste görüşülüp onaylanmadan önce inceleme ve denetimlerde bulunarak meclise raporlar sunmakla görevlidirler. Örneğin, bütçe ve kesin hesap, plan ve bütçe komisyonunda görüşüldükten sonra mecliste karara bağlanmaktadır. Denetim komisyonu ise önceki yıla ilişkin gelir ve giderler ile hesap ve işlemleri denetleyerek meclise rapor sunmaktadır. İlave olarak, YİKOB'da bulunmayan fakat il özel idaresiyle büyükşehir belediyesinde olan meclis bilgi edinme ve denetim yollarından söz etmek gerekir. Soru, genel görüşme, faaliyet raporu değerlendirme gibi meclis bilgi edinme ve denetim yollarıyla bütçe uygulamasının demokratik hesap verme süreçlerine açık hale getirildiğini ifade etmek gerekir. Son olarak, üç örgütün de hesap işlemlerinin ve mali tablolarının Sayıştay denetimine tabi olduğunu, ancak YİKOB'un - il özel idaresinin ve büyükşehir belediyesinin aksine- 5018 sayılı Kanun'da öngörülen iç denetime tabi olmadığını; stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu hazırlama zorunluluğunun bulunmadığını vurgulamak gerekir.

Özel idare ve büyükşehir belediyesi, bütçelerin hazırlanmasına ve uygulanmasına ilişkin usul esaslarda -YİKOB'dan farklı olarak- 5018 sayılı Kanun ve ilgili ikincil mevzuatı hükümlerine tabidir. Bu kapsamda, il özel idaresi ile büyükşehir belediyesi bütçelerini ve muhasebe işlemleriyle ilgili esas ve usullerin "Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği"nde 5018 sayılı Kanun'a ve ilgili diğer mevzuata dayanılarak hazırlandığı görülmektedir. YİKOB, her ne kadar 5018 sayılı Kanun'a tabi olmasa da, YİKOB Bütçe

¹⁵¹Bağlı idarelerin ve işletmelerin bütçe tasarılarının, kesin hesaplarının ve bütçe değişiklik önerilerinin de büyükşehir belediye başkanı tarafından hazırlandığını ayrıca ifade etmek gerekir.

ve Muhasebe Yönetmeliği'nde yer alan hükümlerin 5018 sayılı Kanun ve ilgili ikincil mevzuatı hükümleriyle benzerlik taşıdığını ifade etmek gerekir. Ayrıca, YİKOB Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde hüküm olmayan hallerde 5018 sayılı Kanun'a ve ilgili ikincil mevzuatına atıf yapıldığını hatırlatmak gerekir. 5018 sayılı Kanun'a göre üst yönetici; özel idarede vali, büyükşehir belediyesinde ise büyükşehir belediye başkanıdır. Aynı Kanun'un 31. maddesine göre, bu idarelerdeki harcama yetkilileri bütçeyle ödenek tahsis edilen birimlerin başındaki idarecilerdir. YİKOB'larda üst yönetici ve harcama yetkilisi konusunda karışıklık yaşansa da, YİKOB Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre YİKOB'da üst yönetici YİKOB başkanı, harcama yetkilileri ise YİKOB bütçesinde ödenek tahsis edilen birimlerin amirleridir. Bu bağlamda, valinin başkanlık yapmadığı YİKOB, üst yönetici konusunda özel idare ve büyükşehir belediyesinden ayrılmaktadır.

Tablo 22. YİKOB, İÖİ ve BŞB'nin Mali Yapı ve Bütçe Açısından Karşılaştırması

	YİKOB	İÖİ	BŞB
Mali Özerklik	Yok	Var	Var
Özerk Bütçe	Yok	Var	Var
Bütçe ve Kesin Hesabı Hazırlayan	YİKOB SKM Müdürlüğü/ YİKOB Başkanı	Vali	BŞB Başkanı
Bütçeye ve Kesin Hesaba İlişkin Görüş Veren	Yok	İl Encümeni	BŞB Encümeni
Bütçe ve Kesin Hesabı Onaylayan	Vali	İl Genel Meclisi	BŞB Meclisi
Bütçeyi Uygulayan ve Sorumlu Olan	YİKOB Başkanı	Vali	BŞB Başkanı
Bütçeye Merkezi Müdahale	Var	Yok	Yok
Denetim/İhtisas Komisyonları	Yok	Var	Var
Bütçe Demokratik Denetimi	Yok	Var	Var
Sayıştay Denetimi	Var	Var	Var
İç Denetim	Yok	Var	Var
Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporu Hazırlama	Yok	Var	Var
Bütçenin Hazırlanmasına ve Uygulanmasına İlişkin Tabi Oldukları Usul Esaslar	Kendine Özgü Bütçe ve Muhasebe Mevzuatı	5018 Sayılı Kanun ve İlgili İkincil Mevzuatı	5018 Sayılı Kanun ve İlgili İkincil Mevzuatı
Üst Yönetici	YİKOB Başkanı	Vali	BŞB Başkanı
Harcama Yetkilisi	İlgili Birim Amiri	İlgili Birim Amiri	İlgili Birim Amiri
Uyguladıkları Muhasebe ve Raporlama İşlemleri	Benzer	Benzer	Benzer
Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sistemine	Uygun	Uygun	Uygun
Kullandıkları Hesap Planları	Benzer	Benzer	Benzer
Kullandıkları Harcama Belgeleri	Benzer	Benzer	Benzer
Uyguladıkları İç Kontrol ve Ön Mali Kontrol Süreçleri	Benzer	Benzer	Benzer

YİKOB Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde muhasebe ve raporlama işlemlerinin nasıl yapılacağına dair ayrıntılı düzenlemeler bulunmamakta, bunun yerine, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde ve Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde yer alan muhasebeye ve raporlamaya ilişkin hükümlere atıf yapılmaktadır. Dolayısıyla, il özel idaresi ve büyükşehir belediyesi gibi, YİKOB'un mali raporlama iş ve işlemlerinin "Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği" ile "Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği"ndeki ilgili hükümlere göre, tahakkuk esaslı muhasebe sistemiyle mutabık olarak yürütülmektedir. Diğer taraftan, YİKOB'un -özel idare ve büyükşehir belediyesi gibi- harcama belgeleri için "Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği"ne tabi olduğunu belirtmek gerekir. Son olarak, il özel idaresi ile büyükşehir belediyesinin tabi oldukları 5018 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan "İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar"daki iç kontrol ve ön mali kontrol hükümlerinin, YİKOB'lara kıyasen uygulandığını belirtmek gerekir. Buraya kadar yapılan açıklamalar kapsamında, Tablo 22'de; YİKOB'un, il özel idaresinin ve büyükşehir belediyesinin mali yapıları ve bütçeleri ile ilgili bazı önemli bilgilere karşılaştırmalı olarak yer verilmektedir.

İl özel idaresinin ve büyükşehir belediyesinin giderlerinin neler olacağı ilgili kanunlarda sıralanmaktadır. Ayrıca "görev ve hizmetlerin yürütümü için yapılan diğer giderler" gibi ucu açık düzenlemelerle mevzuatta açıkça yer almayan diğer giderlerin yapılabileceğine olanak sağlanmaktadır. Diğer taraftan, YİKOB'un giderleri mevzuatta sıralanmamakta, bunun yerine "mevzuatla YİKOB'a verilen görevler için yapılan her türlü giderler" gibi ucu açık bir düzenlemenin yapıldığı görülmektedir. Buna rağmen, kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe sahipliğinin sağladığı olanaklar ile mevzuatta verilen görevlerinin gerekleri dikkate alındığında YİKOB giderlerinin neler olabileceğini anlamak mümkündür. Özel idare ile büyükşehir belediye giderlerinin büyük oranda benzer olduğunu ifade etmek gerekir. YİKOB giderlerininse, özel idare ve büyükşehir belediyesiyle kısmen benzerlik göstermektedir. Benzerlikleri, üç örgütün kamu tüzel kişiliğinin gerektirdiği bazı benzer harcamaları yapmalarıyla ve benzer nitelikte bazı görev ve sorumluk sahibi olmalarıyla açıklamak mümkündür. Özel idare ile YİKOB çok sayıda benzer görev ve sorumluluğa sahip oldukları için, bu iki örgütün giderlerinin çok daha benzer olduğunu vurgulamak gerekir. Son olarak -il özel idaresi ve büyükşehir belediyesi gibi- YİKOB'un; i) altyapı giderlerinin, ii) borçlanma ve faiz giderlerinin, iii) sosyal hizmet ve yoksullara yardım giderlerinin vb. gibi çeşitli giderlerinin bulunmadığını ifade etmek gerekir.

YİKOB'a nazaran, özel idare ve büyükşehir belediye gelirleri ilgili mevzuatlarında daha açık düzenlenmektedir. 1 sayılı CK'da YİKOB gelirleri; hazine yardımları, yatırım ve hizmet aracılığı için aktarılan tutarlar, bağış ve yardımlar ile diğer gelirler olarak kısaca sıralanmaktadır. Özel idare ve büyükşehir belediye gelir kalemlerinin, YİKOB'un gelir kalemlerine nazaran daha gövdeli gelir kalemleri olduğunu ifade etmek mümkündür. Özellikle büyükşehir belediye gelir kalemleri, sayı ve içerik açısından diğer iki örgütün gelirlerinden daha fazla miktarda ve tutarda olduğunu vurgulamak gerekir.¹⁵² YİKOB, özel idare ve büyükşehir belediye gibi genel bütçe vergi gelirlerinden pay almamaktadır. Mevzuatla özel idare ve büyükşehir belediye için bazı vergi, resim, harç ve harcamalara katılma payları gelir olarak öngörülmüşken, YİKOB'un vergi toplama veya yaptığı harcamalardan katılma payı alma gibi bir yetkisi bulunmamaktadır. Ancak, YİKOB'un görev ve yetkileri kapsamında topladığı bir takım payların ve izin verme karşılığında aldığı bazı harçların bulunduğunu belirtmek gerekir. Örneğin; işyeri açma izni harcı her üç örgüt tarafından da gelir olarak toplanılmaktadır. Ancak, görev ve yetki alanı gereği YİKOB'un işyeri açma izni toplama yetkisi diğer iki örgüte nazaran oldukça sınırlı düzeydedir. Ayrıca, YİKOB -özel idare ve büyükşehir belediye gibi- yurtdışından bağış ve yardım alma imkânına sahip değildir.

Tablo 23. 2017-2019 Yılları YİKOB Bütçe Harcamalarının Ekonomik Düzeyde Dağılımı (Milyon TL)

	2017	%	2018	%	2019	%	Toplam	%
Personel Giderleri	438,3	8,39	549,3	5,53	494,7	8,72	1.482,4	7,12
S.G.K. Dev. Pr. Gid.	54,7	1,05	112,8	1,14	118,3	2,08	285,8	1,37
Mal ve Hiz. Al. Gid.	254,5	4,87	372,9	3,75	318,6	5,62	946,1	4,54
Faiz Harcamaları	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Cari Transferler	3,4	0,07	13,8	0,14	4,8	0,09	22,1	0,11
Sermaye Giderleri	4.373,3	83,72	8.736,0	87,96	4.534,3	79,91	17.643,7	84,70
Sermaye Transferleri	89,3	1,71	140,3	1,41	199,6	3,52	429,2	2,06
Borç Verme	10,4	0,20	6,7	0,07	3,8	0,07	21,0	0,10
Harcamalar Toplamı	5.224,0	100	9.932,1	100	5.674,4	100	20.830,6	100

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri dikkate alınarak hazırlanmıştır (bkz. MGM, 2020).

Tablo 23'te; YİKOB'un 2017- 2019 yıllarında yaptığı bütçe harcamalarının ekonomik sınıflandırma düzeyinde dağılımları gösterilmektedir. Tablo incelendiğinde; YİKOB'un ağırlıklı giderlerinin -görev ve sorumluluklarıyla uyumlu olarak; *Sermaye Giderleri*,¹⁵³

¹⁵² Büyükşehir belediyesi gelirlerinin, özel idareye ve YİKOB'a nazaran oldukça fazla olduğunu vurgulamak gerekir. Belediye gelirleriyle ilgili yasal bir düzenleme söz konusudur. Bkz. "2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu", 1981.

¹⁵³ "Sermaye Giderleri: Bütçe kanunları ile belirlenmiş asgari değeri aşan ve normal ömrü bir yıldan daha uzun olan mal ve hizmet alımlarını," (MGM, 2019: 5) ifade etmektedir.

Mal ve Hizmet Alım Giderleri ve *Sermaye Transferleri*¹⁵⁴ olduğu anlaşılmaktadır. YİKOB'un; merkezi yatırım ve hizmetlere aracılık için sermaye giderleri yaptığını, ildeki bazı kamu kurum ve kuruluşları ile kendine ait ihtiyaçlar için mal ve malzeme alımları yaptığını, merkezden gönderilen yardımların dağıtımını için ve bazı yatırım ve hizmet projelerinin finansmanı için sermaye transferleri yaptığını ve tüm bu hizmetlerin yürütümünü ve faaliyetlerinin icrası için hizmet alımları yaptığını ifade etmek gerekir. Bu kapsamda, YİKOB'un kuruluş amaçları arasında başı çeken “merkezi idare yatırım, hizmet ve yardımlarına aracılık etme” faaliyetleri için yapılan giderlerin, YİKOB bütçe harcamalarının içinde çok büyük bir ağırlığa sahip olduğunu vurgulamak gerekir. Diğer taraftan, YİKOB bütçesinde; *Faiz Harcamaları* kapsamında herhangi bir harcamanın yapılmadığına, *Cari Transferler*¹⁵⁵ ve *Borç Verme* kapsamında ise çok düşük düzeyde harcamaların yapıldığına dikkat çekmek gerekir.

Tablo 23 incelendiğinde; 2017-2019 yılları YİKOB toplam bütçe giderlerinin %7,12'ini *Personel Giderleri*, %1,37'sini ise *Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri* oluşturmaktadır. YİKOB'un personel ve prim giderlerinin büyük bir kısmı kendine ait değildir. Bu durum, muhtarlara ilişkin ödeneklerin büyükşehirler için genel bütçeden YİKOB'lara aktarılarak, YİKOB bütçeleri üzerinden ödenmesinden kaynaklanmaktadır. Zira büyükşehirlerde il özel idareleri kapanınca muhtarlara ilişkin ödemeler YİKOB'lar üzerinden yapılmaya başlanmıştır. 2017-2019 yıllarında, YİKOB'un toplam personel giderlerinin %95,5'ini muhtarlara ilişkin ödemelerin oluşturduğunu, aynı dönemde özel idare toplam personel giderlerinin %18,2'sini muhtarlara ilişkin ödemelerin oluşturduğunu vurgulamak gerekir. Bu bağlamda, muhtar ödemelerine ilişkin giderleri YİKOB'ların personel giderleri arasında değerlendirmek gerçekçi bir yaklaşım olmayacaktır. Muhtar harcamaları dâhil edilmediğinde, 2017-2019 yıllarında YİKOB'larda çalışan personeller için toplam 79,7 milyon TL tutarında harcama yapıldığını, bunun 2017-2019 yıllarında YİKOB'lar tarafından yapılan toplam bütçe harcamaları içinde %0,3 (binde üç) gibi çok düşük bir pay olduğunu vurgulamak gerekir. YİKOB memurları valilik kadrolarda yer almakta, bunlara ilişkin ödemeler valilikçe yapılmaktadır. Geçici personel giderleri ise,

¹⁵⁴ “Sermaye Transferleri: Bina ve diğer inşaat işleri, ulaşım araçları, makineler, demirbaşlar gibi sermaye nitelikli harcamaların finansmanı amacıyla kişi ve kurumlara yapılan karşılıksız ödemeleri,” (MGM, 2019:5) ifade etmektedir.

¹⁵⁵ “Cari Transferler: Mal ve hizmet alımları, personel giderleri, faiz giderleri gibi cari nitelikli harcamaların finansman amacıyla kişi veya kurumlara yapılan karşılıksız ödemeleri,” (MGM, 2019: 5) ifade etmektedir.

bağlı buldukları kurum ve kuruluşlarca yapılmaktadır. Dolayısıyla, YİKOB personel giderlerinin yok denecek kadar az olduğunu ifade etmek mümkündür.

Tablo 24.¹⁵⁶ 2017-2019 Yılları YİKOB, İÖİ ve BŞB Personel Harcamalarının¹⁵⁷ Bütçe Giderlerine ve Gelirlerine Olan Oranlarının Karşılaştırması

	Personel Harcamalarının Bütçe Giderlerine Oranı			Personel Harcamalarının Bütçe Gelirlerine Oranı		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
YİKOB	%9,44	%6,67	%10,80	%8,46	%6,57	%10,98
İÖİ	%23,08	%18,86	%26,75	%23,02	%20,80	%29,63
BŞB	%8,21	%8,28	%11,94	%10,07	%9,86	%12,60

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri dikkate alınarak hazırlanmıştır (bkz. MGM, 2020).

Tablo 24'te; 2017-2019 yıllarında YİKOB, özel idare ve büyükşehir belediye personel harcamalarının toplam bütçe giderleri ve gelirleri içindeki paylarına yer verilmektedir. Buna göre; personel harcamalarının bütçe giderlerine ve gelirlerine oranı en yüksek olan örgütün özel idare olduğu anlaşılmaktadır. Muhtar harcamaları dâhil edilmediğinde de, bu durumun değişmediğini belirtmek gerekir. Personel harcamalarının bütçe giderlerine oranı en düşük olan örgütün, 2017-2018 yıllarında büyükşehir belediyesi, 2019 yılında YİKOB olduğu görülmektedir. Personel harcamalarının toplam bütçe giderleri içindeki payı en düşük olan örgütün ise YİKOB olduğunu vurgulamak gerekir.

Tablo 25. 2017-2019 Yılları YİKOB, İÖİ ve BŞB¹⁵⁸ Personel Giderleri¹⁵⁹ (Milyon TL)

	2017			2018			2019		
	Per. Har.	Top. Har.	%*	Per. Har.	Top. Har.	%*	Per. Har.	Top. Har.	%*
YİKOB	493,0	5.224,0	9,4	662,1	9.932,1	6,6	613,0	5.674,4	10,8
İÖİ	2.138,6	9.266,9	23,0	2.354,4	12.482,8	18,8	2.083,3	7.788,7	26,7
BŞB	4.653,7	56.690,7	8,2	5.392,4	65.139,5	8,2	4.928,2	41.262,1	11,9

* Personel harcamalarının toplam harcamalar içindeki payını ifade eden oranlardır.

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü dikkate alınarak hazırlanmıştır (bkz. MGM, 2020).

Tablo 25'te, üç örgütün personel harcamalarının toplam harcamaları içindeki durumu gösterilmektedir. 2017-2019 yıllarında miktarsal olarak en çok personel harcamasını açık ara büyükşehir belediyesinin yaptığı, büyükşehir belediyesini özel idare personel harcamalarının takip ettiğini, personel harcama tutarı en düşük olan örgütünde YİKOB

¹⁵⁶ Tablo'da; YİKOB, özel idare ve büyükşehir belediye bütçe gider ve gelir miktarlarına yer verilmemektedir. Bu veriler, ilerleyen tablolarda ayrıntılı ve karşılaştırmalı olarak analiz edileceğinden için, Tablo'da -sadece- personel harcamalarının bütçelerde teşkil ettiği paylara yer verilmektedir.

¹⁵⁷ Personel harcamaları kapsamına; bütçe giderleri içinde yer alan personel giderleri ile sosyal güvenlik kurumlarına ödenen devlet primi giderleri dâhil edilmiştir.

¹⁵⁸ Bağlı idarelere ait bütçe verileri dâhil edilmemiştir.

¹⁵⁹ Personel harcamaları kapsamına; bütçe giderleri içinde yer alan personel giderleri ile sosyal güvenlik kurumlarına ödenen devlet primi giderleri dâhil edilmiştir.

olduğunu ifade etmek gerekir. Sonuç olarak; YİKOB'un personel harcamalarının il özel idaresi ve büyükşehir belediyesi personel harcamalarıyla karşılaştırılmayacak kadar düşük düzeyde olduğunun altını çizmek gerekir.

Tablo 26'da; YİKOB'ların 2017-2019 yılları arasında yaptıkları bütçe harcamalarının fonksiyonel ve ekonomik düzeyde dağılımları yer almaktadır. Buna göre, YİKOB bütçe harcamalarının en fazla *Eğitim Hizmetleri* için yapıldığı, eğitim hizmetleri için yapılan harcamaların ise çok büyük bir oranda sermaye gideri olarak yapıldığı görülmektedir. Dolayısıyla, YİKOB harcamalarının büyük bir kısmının Milli Eğitim Bakanlığının okul, yurt, pansiyon, hizmet binası, spor salonu vb. gibi yatırımlarının aracılığını yapmaktan kaynaklı olan yatırım harcamaları olduğu anlaşılmaktadır. Diğer taraftan, YİKOB'ların eğitim hizmetlerinden sonra en fazla harcamayı *Genel Kamu Hizmetleri* için yaptıkları, genel kamu hizmetleri için yapılan harcamalardaki en büyük payı ise, sırasıyla sermaye giderlerine ve personel giderlerine ait olduğu görülmektedir. Genel kamu hizmetlerine ilişkin sermaye harcamalarının ise, yoğunlukla; valilik, YİKOB ve kaymakamlık hizmet binaları ile vali konağı, kaymakam lojmanı vb. gibi İçişleri Bakanlığına ait yatırımların aracılığından kaynaklı harcamalar olduğunu belirtmek gerekir. YİKOB'un faaliyetlerini sürdürmek ve valiliklerin mal ve malzeme ihtiyaçlarını karşılamak için yaptığı mal ve hizmet alımı için harcanan tutarların, genel kamu hizmetleri için yapılan giderler içinde üçüncü sırada olduğuna dikkat çekmek gerekir

Tablo 26. 2017-2019 Yılları YİKOB Harcamalarının Fonksiyonel ve Ekonomik Düzeyde Dağılımı (Milyon TL)

	Per. Gid.	S.G.K. D. Pr.	Mal ve Hiz.Al.	Faiz Gid.	Cari Trans.	Ser. Gid.	Ser. Trans.	Borç V.	Toplam
Gen.Kam.Hiz.	1.480,9	285,6	655,3	-	21,6	2.333	240,1	21,0	5.037,9
Sav. Hiz.	-	-	235,6	-	-	211,5	-	-	447,2
Kamu Düz. ve Güv. Hiz.	-	-	5,2	-	-	1.429,1	5,9	-	1.440,3
Eko.İş.ve Hiz.	1,4	0,2	21,6	-	-	308,6	60,3	-	392,3
Çev.Kor. Hiz.	-	-	-	-	-	-	-	-	0
İsk. ve Top. Ref. Hiz.	-	-	10,4	-	0,4	266,7	72,2	-	349,8
Sağ. Hiz.	-	-	0,0	-	-	203,4	-	-	203,4
Dinl. Kül. ve Din Hiz.	0,0	-	13,0	-	-	1.019,9	46,5	-	1.079,5
Eğt. Hiz.	-	-	4,2	-	-	11.726,3	1,6	-	11.732,2
Sos. Güv. ve Sos. Yrd. Hiz.	-	-	0,3	-	-	144,9	2,4	-	147,6
Toplam	1.482,4	285,8	946,1	0	22,1	17.643,7	429,2	21,0	20.830,5

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri dikkate alınarak hazırlanmıştır (bkz. MGM, 2020).

Tablo 26’da; YİKOB’ların, genel kamu hizmetlerinden sonra en fazla harcamayı *Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri* için yaptıkları görülmektedir. Bu harcamaların ise, genel itibarıyla, YİKOB’lar eliyle yapılan emniyet hizmet binası, emniyet lojmanı vb. gibi yatırımlardan kaynaklandığını belirtmek gerekir. YİKOB’lar, kamu düzeni ve güvenlik hizmetlerinden sonra en çok harcamayı Dinlenme Kültür ve Din Hizmetlerine yaptıkları görülmektedir. Bu fonksiyondaki harcamaları ise, genellikle; müze, kültür, sanat, din vb. gibi hizmetleri sunmak için yapılan yatırımlara ilişkin harcamaların oluşturduğunu ifade etmek gerekir. Son olarak, *Savunma Hizmetleri* için yapılan harcamaların YİKOB harcamaları içinde önemli bir yer teşkil ettiğine dikkat çekmek gerekir.

Tablo 27. 2017-2019 Yılları YİKOB Harcamalarının Fonksiyonel ve Ekonomik Düzeyde Oransal Dağılımı (%)

	Per. Gid.	S.G.K. D. Pr.	Mal ve Hiz.Al.	Faiz Gid.	Cari Trans.	Ser. Gid.	Ser. Trans.	Borç V.	Oran*
Gen. Kam. Hiz.	99,90	99,92	69,27	-	97,92	13,23	55,95	100	24,19
Sav. Hiz.	-	-	24,91	-	-	1,20	-	-	2,15
Kamu Düz. ve Güv. Hiz.	-	-	0,55	-	-	8,10	1,38	-	6,92
Eko.İş.ve Hiz.	0,09	0,08	2,29	-	-	1,75	14,06	-	1,89
Çev.Kor. Hiz.	-	-	-	-	-	-	-	-	0
İsk. ve Top. Ref. Hiz.	-	-	1,10	-	2,08	1,51	16,82	-	1,68
Sağ. Hiz.	-	-	0,01	-	-	1,15	-	-	0,97
Dinl. Kül. ve Din Hiz.	0,01	-	1,38	-	-	5,78	10,84	-	5,18
Eğt. Hiz.	-	-	0,45	-	-	66,46	0,38	-	56,32
Sos. Güv. ve Sos. Yrd. Hiz.	-	-	0,04	-	-	0,82	0,57	-	0,70
Toplam Oran	100	100	100	0	100	100	100	100	100

* Fonksiyonel düzeydeki harcamaların toplam harcamalara oranını ifade etmektedir.

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri dikkate alınarak hazırlanmıştır (bkz. MGM, 2020).

Tablo 27’de, ekonomik sınıflandırma düzeyindeki harcama kalemlerinin fonksiyonel sınıflandırma düzeyleri içindeki oransal dağılımları gösterilmektedir. Örneğin; sermaye transferi harcamaları içindeki en büyük payı %55,95’le genel kamu hizmetlerine ilişkin harcamaların oluşturduğu görülmektedir. Ayrıca, en sağda bulunan sütunda, fonksiyonel sınıflandırma düzeyindeki harcama kalemlerinin toplam YİKOB harcamaları içindeki payları gösterilmektedir. Örneğin; YİKOB harcamaları içindeki en düşük payı %0,70’le sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerine ilişkin yapılan harcamaların oluşturduğu görülmektedir.¹⁶⁰

¹⁶⁰ YİKOB’lar Çevre Koruma Hizmetleri için harcama yapmadığından, en düşük kalem olarak değerlendirilmemiştir.

Tablo 28. 2017-2018 Yılları YİKOB ve Genel Yönetim Sektörü Harcamalarının Fonksiyonel Düzeyde Karşılaştırması (Milyon TL)

	2017			2018		
	YİKOB Har.	Genel Yön. Sek. Har.	Oran* (%)	YİKOB Har.	Genel Yön. Sek. Har.	Oran* (%)
Genel Kamu Hizmetleri	1.365,7	166.480,2	0,82	2.074,4	213.711,5	0,97
Savunma Hizmetleri	179,9	47.149,4	0,38	152,1	68.232,9	0,22
Kamu Düzeni ve Güv. Hiz.	417,1	63.062,0	0,66	714,0	78.704,5	0,90
Ekonomik İşler ve Hiz.	122,2	109.913,9	0,11	151,0	150.762,4	0,10
Çev. Kor. Hizmetleri	0	11.800,9	0	0	14.001,8	0
İskân ve Top. Refahı Hiz.	15,1	40.982,6	0,03	91,7	32.833,9	0,28
Sağlık Hizmetleri	25,9	163.298	0,01	93,6	168.314,2	0,05
Dinl. Kültür ve Din Hiz.	220,0	24.920,2	0,88	511,3	28.662,0	1,78
Eğitim Hizmetleri	2.839,1	114.290,9	2,48	6.089,9	138.270,3	4,40
Sos. Güv. ve Sos. Yrd. Hiz.	38,6	311.439,6	0,01	53,8	393.502,0	0,01
Toplam Harcamalar	5.224,0	1.053.338,1	0,49	9.932,1	1.286.996,0	0,77
*YİKOB harcamalarının genel yönetim sektörü harcamalarına oranını ifade etmektedir.						

Kaynak: Sayıştay ve MGM verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır (bkz. Sayıştay, 2019; MGM, 2020).

Tablo 28’de; 2017-2018 yıllarında YİKOB ve genel yönetim sektörü harcamalarının fonksiyonel düzeydeki dağılımları ile fonksiyonel düzeydeki YİKOB harcamalarının genel yönetim sektörü harcamaları içindeki payları gösterilmektedir. Buna göre, 2017 yılında yapılan YİKOB harcamalarının genel yönetim sektörü harcamaları içindeki payı %0,49’a, yani yaklaşık binde beş oranına denk geldiği görülmektedir. 2018 yılında ise, 10 Milyar TL’ye yaklaşan YİKOB harcamalarının, aynı tarihte 1,2 Trilyon TL’yi aşan genel yönetim sektörü harcamaları içindeki payının %0,77’ye yükseldiğini ifade etmek gerekir. YİKOB harcamalarında en büyük yekûnu teşkil eden eğitim hizmetlerine ilişkin harcamaların, genel yönetim sektöründe eğitim hizmetlerine ilişkin yapılan harcamalar içindeki payının; 2017 yılında %2,48, 2018 yılında ise %4,40 olduğu görülmektedir. Bu bağlamda, eğitim hizmetlerine ilişkin yapılan kamusal harcamalarda YİKOB’un önemli bir pay sahibi olduğunu ifade etmek mümkündür.

Tablo 29 incelendiğinde; 2017-2018 yıllarındaki YİKOB, il özel idaresi ve büyükşehir belediyesi harcamalarının fonksiyonel sınıflandırma düzeyleri açısından karşılaştırması görülmektedir. Buna göre, 2017 yılında; özel idarelerin YİKOB’lardan yaklaşık iki kat fazla harcama yaptıklarını, büyükşehir belediyelerininse YİKOB’lardan yaklaşık on bir kat fazla harcama yaptıkları ifade etmek gerekir. 2018 yılında, YİKOB harcamalarının; özel idare harcamalarına yaklaştığını, fakat büyükşehir belediyesi harcamalarından hala altı buçuk kat düşük olduğunu belirtmek gerekir. Bu bağlamda, YİKOB harcamalarıyla özel idare harcamaları arasında büyük farkların olmadığını, ancak büyükşehir belediyesi

harcamaları ile YİKOB harcamaları arasında büyük bir farkın bulunduğunu vurgulamak gerekir. Tablo 29’da büyükşehir belediyelerinin en fazla harcama yaptıkları üç alanın sırasıyla; i) ekonomik işler ve hizmetler, iii) genel kamu hizmetleri, iii) iskân ve toplum refahı hizmetleri olduğu; özel idarelerin en çok harcama yaptıkları üç alanın sırasıyla; i) genel kamu hizmetleri, ii) eğitim hizmetleri, iii) ekonomik işler ve hizmetler olduğu; YİKOB’ların en çok harcama yaptıkları üç alanın sırasıyla; i) eğitim hizmetleri ii) genel kamu hizmetleri, iii) kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri olduğu görülmektedir. Genel kamu hizmetlerine ilişkin harcamaların üç örgütte de en çok harcama yapılan ilk üç alan içinde olması, personele ilişkin yapılan harcamaların genel kamu hizmetleri kapsamında değerlendirilmesinden kaynaklanmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin harcamalarının fonksiyonel dağılımlarının, mahalli müşterek nitelikli yatırım ve hizmetler sunma görev ve sorumluluğuyla uyumlu olarak söz konusu üç alanda ağırlıklı olarak kümelenildiğini ifade etmek mümkündür. Diğer taraftan, özel idareler, mahalli müşterek nitelikli yatırım ve hizmetler sunmakla görevli ve sorumlu olmalarına rağmen, YİKOB’lar gibi; merkezi yatırımların aracılığını yapmaları, valiliklerin ve kaymakamlıkların çeşitli ihtiyaçlarını karşılamaları ve muhtar ödemelerini yapmaları nedeniyle; özel idare harcamalarının fonksiyonel sınıflandırma düzeyindeki dağılımlarının, büyükşehir belediyesinin yerine, YİKOB harcamalarının fonksiyonel sınıflandırma düzeyindeki dağılımlarıyla daha çok benzeştiğini vurgulamak gerekir.

Tablo 29. 2017-2018 Yılları YİKOB, İÖİ ve BŞB¹⁶¹ Harcamalarının Fonksiyonel Düzeyde Karşılaştırması (Milyon TL)

	2017			2018		
	YİKOB Har.	İÖİ Har.	BŞB Har.	YİKOB Har.	İÖİ Har.	BŞB. Har.
Genel Kamu Hizmetleri	1.365,7	4.212,3	13.531,8	2.074,4	4.832,2	16.532,1
Savunma Hizmetleri	179,9	50,6	2,8	152,1	72,9	2,2
Kamu Düzeni ve Güv. Hiz.	417,1	348,4	2.597,9	714,0	559,8	2.656,5
Ekonomik İşler ve Hiz.	122,2	1.406,6	17.190,5	151,0	2.144,4	19.720,1
Çev. Kor. Hizmetleri	0	72,9	4.396,8	0	60,4	5.006,7
İskân ve Top. Refahı Hiz.	15,1	527,2	11.880,3	91,7	678,2	14.084,0
Sağlık Hizmetleri	25,9	178,6	775,4	93,6	350,8	805,6
Dinl. Kültür ve Din Hiz.	220,0	148,3	4.698,3	511,3	314,4	4.510,0
Eğitim Hizmetleri	2.839,1	2.209,1	334,0	6.089,9	3.246,2	339,2
Sos. Güv. ve Sos. Yrd. Hiz.	38,6	112,5	1.282,4	53,8	223,2	1.482,7
Toplam Harcamalar	5.224,0	9.266,9	56.690,7	9.932,1	12.482,8	65.139,5

Kaynak: Sayıştay ve MGM verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır (bkz. Sayıştay, 2019; MGM, 2020).

¹⁶¹ Bağlı idarelere ait gerçekleşen bütçe harcamaları dâhil edilmemiştir.

Tablo 30. 2017-2018 Yılları YİKOB, İÖİ ve BŞB Harcamalarının Genel Yönetim Sektörü Harcamaları İçindeki Paylarının Karşılaştırması

	2017			2018		
	YİKOB	İÖİ	BŞB	YİKOB	İÖİ	BŞB
Gen.Yön.Sek.Har. Oranı	%0,49	%0,88	%5,38	%0,77	%0,97	%5,06

Kaynak: Sayıştay ve MGM verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır (bkz. Sayıştay, 2019; MGM, 2020).

Tablo 30’da; YİKOB, özel idare ve büyükşehir belediye harcamalarının genel yönetim sektörü harcamaları içindeki payları karşılaştırılmaktadır. Tablo 30 incelendiğinde, 2017 yılı genel yönetim sektörü harcamaları içindeki; YİKOB payının %0,49, il özel idaresi payının %0,88, büyükşehir belediyesi payının ise %5,38 olduğu görülmektedir. 2018 yılında ise, genel yönetim sektörü harcamaları içindeki; YİKOB payının %0,77, il özel idaresi payının %0,97, büyükşehir belediyesi payının %5,06 olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, genel yönetim sektörü harcamaları içindeki büyükşehir belediyesi payının, YİKOB ve özel idaresi paylarının toplamından; 2017’de yaklaşık dört kat, 2018’de ise yaklaşık üç kat büyük olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 31. 2017-2018 Yılları YİKOB Harcamalarının BŞB¹⁶² Harcamalarına Oranı (Milyon TL)

	2017			2018		
	YİKOB	BŞB	Oran*	YİKOB	BŞB	Oran*
Toplam	5.224,0	122.230,2	%4,27	9.932,1	141.901,8	%7,00

*YİKOB harcamalarının büyükşehir belediyesi harcamalarına oranını ifade etmektedir.

Kaynak: MGM verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır (bkz. MGM, 2020).

Tablo 31 incelendiğinde; 2017-2018 yılları YİKOB harcamalarının büyükşehir belediye harcamalarına oranı görülmektedir. Buna göre, 2017’de toplam YİKOB harcamalarının büyükşehir ve bağlı idarelerinin toplam harcamalarına oranının %4,27’dir. Bu durum, YİKOB’lar ile büyükşehir belediyeleri arasında bütçe açısından uçurum olduğuna işaret etmektedir.

Tablo 32. 2017-2018 Yıllarında YİKOB ve BŞB¹⁶³ Kişi Başına Düşen Harcama Tutarı Açısından Karşılaştırması

	2017			2018		
	YİKOB	BŞB	Toplam Nüfus	YİKOB	BŞB	Toplam Nüfus
Kişi Başına Düşen Harcama Tutarı	84 TL	1.983 TL	61.610.713	156 TL	2.234 TL	63.495.314

Kaynak: MGM ve TÜİK verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır (bkz. MGM, 2020; TÜİK, 2019).

¹⁶² Belediye bağlı idarelerinin bütçe verileri dâhil edilmiştir.

¹⁶³ Belediye bağlı idarelerinin bütçe verileri dâhil edilmiştir

Tablo 32’de; 2017-2018 yılları YİKOB’ların ve büyükşehir belediyelerinin kişi başına yaptıkları toplan harcama tutarları gösterilmektedir. Tablo 32 incelendiğinde; 2017’de YİKOB’ların kişi başına 84 TL harcama yaptıkları, büyükşehir belediyelerinin ise kişi başına 1.983 TL harcama yaptıkları, kısacası, büyükşehir belediyelerinin YİKOB’lardan yaklaşık yirmi dört kat fazla kişi başına harcama yaptıkları görülmektedir.

“Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü”nün yayımladığı bütçe istatistiklerinde, YİKOB’lara ait bütçe verilerinin mahalli idareler bütçe verilerine dâhil edildiği görülmekte ve buna, YİKOB’ların “görev ve sorumluluk alanları itibarıyla yerel nitelikte faaliyette buldukları” (MGM,2020) durumu gerekçe olarak gösterilmektedir. Bununla birlikte, YİKOB muhasebe ve raporlama işlemlerinin “Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği”ne göre yapıldığına ve YİKOB tarafından kullanılacak olan harcama belgeleri için “Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği” hükümlerinin uygulandığına dikkat çekilmektedir (MGM, 2020). Dolayısıyla, belediye ve bağlı idare, özel idare ve mahalli idare birlikleri gibi mahalli idarelere ait bütçe harcama ve gelir verilerine, 2017 itibarıyla YİKOB’a ait bütçe verilerin de dâhil edildiği anlaşılmaktadır. Fakat YİKOB harcama ve gelirinin, mahalli idarelere ait harcama ve gelirlerden aslında farklı olduğuna vurgu yapmak gerekir. Nitekim 2019 itibarıyla, YİKOB’lara ait bütçe verileri, mahalli idare bütçe verilerine dâhil edilmemektedir. Buna karşın, YİKOB bütçe verilerinin mahalli idareler bütçe verileri içindeki payına bakmakta ve bu açıdan il özel idaresi ve büyükşehir belediyesiyle YİKOB’u karşılaştırmakta fayda görülmektedir.

Tablo 33. 2017-2018 Yılları Mahalli İdareler Bütçe Harcamalarının Kurumsal Düzeyde Dağılımı (Milyon TL)

	2017		2018	
	Har. Tutarı	Oran*	Har. Tutarı	Oran*
Belediyeler ve Bağlı İdareler	137.568,5	%89	160.504,7	%85,9
İl Özel İdareleri	9.282,4	%6	12.486,9	%6,6
Mahalli İdare Birlikleri	2.644,8	%1,7	4.067,7	%2,2
Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları	5.224,0	%3,3	9.932,1	%5,3
MAHALLİ İDARELER (TOPLAM)¹⁶⁴	154.719,7	%100	186.991,4	%100
* İlgili idare harcamalarının Mahalli İdareler toplam harcamaları içindeki payını ifade eden oranlardır.				

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri dikkate alınarak hazırlanmıştır (bkz. MGM, 2020).

¹⁶⁴ Tablo’yu sadeleştirmek için mahalli idareler konsolidasyon kalemleri (mahalli idare birimleri arası aktarmalar) Mahalli İdareler harcamalarından çıkarılmamıştır. Mahalli idareler arasındaki aktarmalar 2017’de 3.456,9 Milyon TL, 2018’de ise 3.333,5 milyon TL olarak gerçekleştiğini belirtmek gerekir (bkz. MGM, 2020).

Tablo 33 incelendiğinde; 2017 yılında mahalli idarelerin yaptığı toplam harcamaların; %3,3'ünün YİKOB'lar, %6'sının özel idareler, %89'unun belediyeler ve bağlı idareler tarafından, 2018'de ise %5,3'ünün YİKOB'lar, %6,6'sının özel idareler, %85,9'ununsa belediyeler ve bağlı idareler tarafından yapıldığı görülmektedir. Büyükşehir belediyeleri ve bağlı idarelerince yapılan harcamaların mahalli idareler harcamalarının çok büyük bir kısmını oluşturduğu, özel idare ve YİKOB harcamalarının mahalli idareler harcamaları içinde düşük bir paya sahip oldukları anlaşılmaktadır.

Tablo 34. 2017-2019 Yılları YİKOB, İÖİ ve BŞB¹⁶⁵ Yatırım Harcamaları¹⁶⁶ (Milyon TL)

	2017			2018			2019		
	Yat. Har.	Top. Har.	%*	Yat. Har.	Top. Har.	%*	Yat. Har.	Top. Har.	%*
YİKOB	4.393,5	5.224,0	84,1	8.764,1	9.932,1	88,2	4.551,6	5.674,4	80,2
İÖİ	4.989,9	9.266,9	53,8	7.498,8	12.482,8	60,0	3.831,9	7.788,7	49,1
BŞB	28.781,8	56.690,7	50,7	31.836,8	65.139,5	48,8	14.112,9	41.262,1	34,2

* Yatırım harcamalarının toplam harcamalar içindeki payını ifade eden oranlardır.

Kaynak: MGM ve YYGM verileri dikkate alınarak hazırlanmıştır (bkz. MGM, 2020; YYGM, 2020).

Bütçe harcamalarına ilişkin son bir tabloya yer vermek gerekirse; YİKOB, özel idare ve büyükşehir belediyesi harcamalarının ne oranda yatırım harcaması kapsamına girdiğini bir tablo yardımıyla karşılaştırmakta fayda bulunmaktadır. Bu doğrultuda, Tablo 34'te; 2017-2019 yıllarında YİKOB'un, il özel idaresinin ve büyükşehir belediyesinin yaptığı yatırım harcamalarının tutarlarına ve bu tutarların toplam harcamalarına olan oranlarına yer verilmektedir. Buna göre; 2017 yılında toplam YİKOB harcamalarının %84,1'inin yatırım harcaması olarak yapıldığı görülmektedir. Aynı yılda, il özel idaresinin toplam harcamalarının %53,8 oranında yatırım harcaması yaptığı, büyükşehir belediyesinin ise %50,7 oranında yatırım harcaması yaptığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, YİKOB'un özel idareye ve büyükşehir belediyesine nazaran harcamalarını daha çok yatırımlara kanalize ettiğini ifade etmek mümkündür. 2018 ve 2019 yıllarında da bu durumun değişmediğini vurgulamak gerekir. Ancak, büyükşehir belediyesi yatırım harcamalarının, YİKOB ve il özel idaresi yatırım harcaması tutarlarının toplamından bile kat kat daha fazla olduğuna dikkat çekmek gerekir. Diğer taraftan, YİKOB'un yatırım harcamalarının sadece 2018 yılında il özel idaresinin yatırım harcamalarından daha çok olduğunu belirtmek gerekir. Tablo 34 kapsamında son bir noktaya temas etmek gerekirse; mahalli idarelerin yatırım

¹⁶⁵ Bağlı idarelere ait bütçe verileri dâhil edilmemiştir.

¹⁶⁶ Yatırım harcamaları kapsamına; sermaye giderleri ile mal ve hizmet alım giderleri kapsamındaki gayrimenkul mal bakım ve onarım giderleri toplamı dâhil edilmektedir.

harcamalarının toplam harcamaları içindeki payının 2017 yılında %42,3, 2018 yılında ise, %43,5 olduğu (YYGM, 2019: 99; MGM, 2020) göz önüne alındığında; YİKOB'un harcamalarının mahalli idarelerin harcamalarına nazaran daha fazla yatırımlara kanalize edildiğini ifade etmek mümkündür.

YİKOB'un il özel idaresinin ve büyükşehir belediyesinin bütçe harcamalarını ayrıntılı olarak incelendikten sonra, bu üç örgütün gelirlerinin ele alınması ve karşılaştırılması gerekmektedir. Bu kapsamda; YİKOB, il özel idare ve büyükşehir belediye gelirlerine ilişkin veriler tablolar eşliğinde derinlemesine irdelenmekte ve karşılaştırılmaktadır.

Tablo 35. 2017-2019 Yılları YİKOB Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Düzeyde Dağılımı (Milyon TL)

	2017	%	2018	%	2019	%	Toplam	%
Vergi Gelirleri	0	0,00	0	0,00	0,8	0,02	0,8	0,00
Teş. ve Mülk. Glr.	21,8	0,38	32,7	0,32	18,6	0,33	73,1	0,34
Al. Bğş. Yrd. Özl.Glr.	1.260,0	21,63	3.974,0	39,46	1.875,0	33,60	7.109,0	33,10
Faiz. Pay. ve Ceza.	4.534,8	77,84	6.064,6	60,22	3.686,1	66,05	14.285,6	66,51
Sermaye Gelirleri	9,3	0,16	0,1	0,00	0	0,00	9,4	0,04
Alacaklardan Tahsilât	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Gelirler Toplamı	5.826,1	100	10.071,4	100	5.580,5	100,0	21.478,1	100

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri dikkate alınarak hazırlanmıştır (bkz. MGM, 2020).

Tablo 35'te; 2017-2019 yılları YİKOB gelirlerinin ekonomik sınıflandırma düzeyinde dağılımı gösterilmektedir. Buna göre, YİKOB gelirlerinin tamamına yakınının “Faizler, Paylar ve Cezalar ile Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler” kapsamında elde edilen gelirlerden oluştuğu anlaşılmaktadır. Nitekim üç yılda elde edilen toplam YİKOB gelirlerinin %99,61'inin faizler, paylar ve cezalar ve alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler kapsamında elde edildiği görülmektedir. YİKOB'un bunun dışında çok cüzi bir miktarda “Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri” olduğunu ifade etmek gerekir. Bu tür gelirler ise, ihale evrakı satışı, çeşitli mal satışları, mülkiyetindeki lojman ve iş yerlerine ait kira gelirleri vb. gibi diğer çeşitli teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinden oluşmaktadır. “Sermaye Gelirleri” genellikle YİKOB'un taşınmaz ve taşınır mal satışından elde ettiği gelirleri içermektedir. YİKOB'un görev ve yetkileri kapsamında elde ettiği “Vergi Gelirlerinin”, iş yeri açma harcı gibi diğer harçlar adı altında alınan gelirlerden oluştuğunu belirtmek gerekir. Son olarak, YİKOB gelirlerinde 2017'ye nazaran 2018'de büyük oranda bir artış (%72) yaşandığına dikkat çekmek gerekir. Bu artışın en önemli nedeni “Merkezi Yönetim Bütçesine Dâhil İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar” kalemindeki

%146'lık ile “*YİKOB'lar Tarafından Yürütülecek Hizmetler Karşılığı Elde Edilen Gelirlerde*” yaşanan % 35'lik artışlardır. Dolayısıyla, YİKOB gelirlerinin ne kadar olacağına, bu gelirlerin ne kadar attırılıp ne kadar azaltılacağına merkezi idarenin belirleyici üstünlüğe sahip olduğu net bir şekilde görülmektedir.¹⁶⁷

YİKOB gelirlerinin büyük bir bölümün, YİKOB'lar tarafından yürütülecek hizmetler karşılığı elde edilen gelirler ile alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler toplamından oluştuğunu vurgulamak gerekir. Örneğin; 2017 yılında Ankara, Antalya, Diyarbakır, Kahramanmaraş ve Ordu illerdeki YİKOB'ların elde ettikleri gelirlerin %99,9'u bu iki gelir türünün toplamından oluştuğu görülmektedir (bkz. Sayıştay,2018a). Diğer taraftan; YİKOB gelirleri arasında olan “*Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler*”in büyük bir oranda YİKOB'ların faaliyetlerini yürütebilmeleri için aldıkları hazine yardımlarıyla muhtar ödenekleri ve bazı cari ya da sermaye nitelikli işler için genel bütçeden aldıkları yardımlardan oluştuğunu ifade etmek gerekir. Dolayısıyla, YİKOB gelirlerinin büyük bir kısmının merkezi yatırım, hizmet ve yardımlara aracılıktan kaynaklı gelirler olduğu gerçeği ortaya çıkmaktadır

Tablo 36'da; 2017-2019 yıllarında YİKOB, özel idare ve büyükşehir belediyesi bütçe gelirlerinin ekonomik düzeyde dağılımları gösterilmektedir. Tablo incelendiğinde; özel idarenin bütçe gelirlerinin de YİKOB gibi -çok büyük oranda- alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirlerle faizler, paylar ve cezalar kaleminden elde edilen gelirler olduğu açıkça görülmektedir. Alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler içeriğinin YİKOB ve il özel idaresi için benzer olduğunu, sadece YİKOB'un il özel idaresi gibi yurt dışından bağış ve yardım alamadığına vurgu yapmak gerekir. İki örgütün de merkezi yönetim bütçesine dâhil olan idareden, diğer idarelerden, kurumlardan ve kişilerden bağış ve yardımlar aldıklarını ve ayrıca, çeşitli proje yardımları aldıklarını belirtmek gerekir. Ancak, il özel idaresinin bu gelir türünde YİKOB'a nazaran daha fazla gelir elde ettiği anlaşılmaktadır. YİKOB'un ise faizler, paylar ve cezalar gelir türünde özel idareye nazaran daha fazla gelir elde ettiği görülmektedir. Fakat bu gelir türünün içeriği iki örgüt açısından farklılık arz etmektedir. İl özel idaresinin bu gelir türünden elde ettiği gelirlerin -ağırlıklı olarak- “*Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar*” kapsamında olduğunu, YİKOB'un ise merkezi idare vergi gelirlerinden hiç pay almadığını vurgulamak gerekir. YİKOB'un

¹⁶⁷ Muhasebat Genel Müdürlüğü YİKOB bütçe verileri dikkate alınarak yazılmıştır (bkz. MGM, 2020).

bu gelir türünde elde ettiği gelirlerin büyük oranda “YİKOB’lar Tarafından Yürütülecek Hizmetler Karşılığı Elde Edilen Gelirler” kapsamında olduğunu hatırlatmak gerekir.

Tablo 36. 2017-2019 Yılları YİKOB, İÖİ ve BŞB¹⁶⁸ Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Düzeyde Karşılaştırması (Milyon TL)

	2017					
	YİKOB	%	İÖİ	%	BŞB	%
Vergi Gelirleri	0	0,00	20,4	0,22	660,2	1,43
Teş. ve Mülk. Glr.	21,8	0,38	185,0	1,99	5.613,7	12,16
Al. Bğş. Yrd. Özl. Glr.	1.260,0	21,63	5.609,7	60,40	237,3	0,51
Faiz. Pay. ve Ceza.	4.534,8	77,84	3.438	37,01	36.277,8	78,57
Sermaye Gelirleri	9,3	0,16	35,0	0,38	3.050,3	6,61
Alacaklardan Tahsilât	0	0,00	0,08	0,00	331,4	0,72
Gelirler Toplamı	5.826,1	100	9.288,4	100	46.170,9	100
	2018					
	YİKOB	%	İÖİ	%	BŞB	%
Vergi Gelirleri	0	0,00	22,2	0,20	669,6	1,23
Teş. ve Mülk. Glr.	32,7	0,32	196,9	1,74	5.422,4	9,92
Al. Bğş. Yrd. Özl. Glr.	3.974,0	39,46	6.663,0	58,87	383,0	0,70
Faiz. Pay. ve Ceza.	6.064,6	60,22	4.098,9	36,21	42.724,6	78,17
Sermaye Gelirleri	0,1	0,00	337,3	2,98	4.989,5	9,13
Alacaklardan Tahsilât	0	0,00	0	0,00	469,5	0,86
Gelirler Toplamı	10.071,4	100	11.318,5	100	54.659,0	100
	2019					
	YİKOB	%	İÖİ	%	BŞB	%
Vergi Gelirleri	0,8	0,02	16,8	0,24	515,2	1,32
Teş. ve Mülk. Glr.	18,6	0,33	128,9	1,83	2.638,5	6,75
Al. Bğş. Yrd. Özl. Glr.	1.875,0	33,60	3.858,5	54,89	316,5	0,81
Faiz. Pay. ve Ceza.	3.686,1	66,05	3.001,6	42,70	32.774,2	83,81
Sermaye Gelirleri	0	0,00	23,6	0,34	2.703,3	6,91
Alacaklardan Tahsilât	0	0,00	0	0,00	156,1	0,40
Gelirler Toplamı	5.580,5	100,0	7.029,6	100	39.104,2	100

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri dikkate alınarak hazırlanmıştır (bkz. MGM, 2020).

Tablo 36 incelendiğinde; büyükşehir belediyesinin gelirlerinin hem YİKOB’dan hem de il özel idaresinden çok daha fazla olduğu açıkça görülmektedir. YİKOB ve özel idarenin aksine; büyükşehir belediyesinin alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler kaleminde elde ettiği gelirlerinin çok düşük olduğunu, büyükşehir belediyesinin en büyük ağırlığa sahip gelir kaleminin faizler, paylar ve cezalar olduğunu, bu gelir türünün çok büyük bir kısmını merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payların oluşturduğu belirtmek gerekir. Örneğin; büyükşehir belediyesinin 2019 yılının sadece ilk üçteyinde merkezi idare vergi gelirlerinden aldığı pay olan 30,8 milyar TL, YİKOB’un üç yılda elde ettiği toplam

¹⁶⁸ Belediye bağlı idarelerine ait bütçe istatistikleri dâhil edilmemiştir.

gelirden yaklaşık 10 milyar TL fazladır. Dolayısıyla, YİKOB’la büyükşehir belediyesi arasında gelirler açısından büyük bir uçurum bulunmaktadır. Büyükşehir belediyesinin merkezi yönetim bütçesine dâhil idarelerden çok cüzi miktarda bağış ve yardım aldığını vurgulamak gerekir. Bunun sebeplerini, büyükşehir belediyesinin merkezi idare yatırım, hizmet ve yardımlarıyla ilgili görev, yetki ve sorumluluğunun bulunmaması, muhtarlara ilişkin ödemelerin belediyeler üzerinden yapılmaması ve büyükşehir belediyesinin çok düşük miktarda hazine yardımı alması şeklinde açıklamak mümkündür.

Tablo 37. 2017-2019 Yılları YİKOB, İÖİ ve BŞB¹⁶⁹ Öz Gelirleri¹⁷⁰ (Milyon TL)

	2017			2018			2019		
	Öz Glr.	Top. Glr.	(%) *	Öz Glr.	Top. Glr.	(%) *	Öz Glr.	Top. Glr.	(%) *
YİKOB	307,8	5.826,1	5,28	346,5	10.071,4	3,4	480,6	5.580,5	8,6
İÖİ	811,9	9.288,4	8,74	1.248,4	11.318,5	11,0	752,3	7.029,6	10,7
BŞB	12.624,4	46.170,9	27,3	14.069,6	54.659,0	25,7	7.966,4	39.104,2	20,3

* Öz gelirlerin toplam gelirler içindeki payını ifade eden oranlardır.

Kaynak: MGM ve YYGM verileri dikkate alınarak hazırlanmıştır (bkz. MGM, 2020; YYGM, 2020).

Tablo 37’de; 2017-2019 yıllarında YİKOB, özel idare ve büyükşehir belediyesinin elde ettiği öz gelirler gösterilmektedir. Tablo 37 incelendiğinde; üç örgüt arasından en düşük miktarda ve oranda öz gelire sahip olan örgütün YİKOB olduğu, YİKOB’u özel idare örgütünün takip ettiği, öz gelir miktarı ile öz gelirlerinin toplam gelire oranı en yüksek olan örgütün ise büyükşehir belediyesi olduğu görülmektedir. Faizler, paylar ve cezalar gelir türünün, üç örgütün bütçe gelirlerinde ağırlığa sahip olduğunu ifade etmek gerekir. “Alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler” YİKOB ve özel idare bütçelerinde ağırlığı olan bir gelir türüdür. YİKOB bütçesinde; faizler, paylar ve cezaların büyük bir kısmını oluşturan “YİKOB’lar tarafından yürütülecek hizmetler karşılığı elde edilen gelirler” ile her türlü bağış ve yardımlar ile özel gelirler, öz gelirler kapsamına alınmadığı için, YİKOB’un öz gelirleri çok düşük çıkmaktadır. İl özel idaresi bütçesinde; faizler, paylar ve cezaların ağırlıklı kısmını oluşturan “merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar” ile her türlü bağış ve yardımlar ile özel gelirler, öz gelir kapsamına alınmadığından, özel idarenin öz gelirleri de oldukça düşük çıkmaktadır. Büyükşehir belediyesi bütçesinde de ağırlığa sahip olan “merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar” öz gelir kapsamına

¹⁶⁹ Bağlı idarelere ait veriler dâhil edilmemiştir.

¹⁷⁰ Öz gelirler kapsamına; vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, faiz, pay ve ceza gelirleri, diğer çeşitli gelirler, sermaye gelirleri ve alacaklardan tahsilâtlar alınmıştır. Her türlü bağış ve yardımlar ile özel gelirler hariç tutulmuştur. Ayrıca, özel idareler ve büyükşehir belediyeleri için “merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar” öz gelirler kapsamının dışında tutulurken, YİKOB’lar için ise diğer çeşitli gelirler kapsamındaki “YİKOB’lar tarafından yürütülecek hizmetler karşılığı elde edilen gelirler” öz gelirler kapsamının dışında tutulmuştur.

alınmadığı için, büyükşehir belediyesinin öz gelirlerinin toplam gelirine oranının %30'a ulaşamamaktadır. Dolayısıyla, bu üç örgütün öz gelirlerin düşüklüğü, aynı zamanda, bu örgütlerin gelirlerinde merkeze bağımlılıklarının yüksek olduğu anlamına gelmektedir.

Merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payların, özel idare ve büyükşehir belediyesinin gelirler açısından merkeze bağımlılıklarını arttırmaktadır. Bu payların; özel idarenin ve büyükşehir belediyesinin toplam gelirleri içindeki oranına bakıldığında; 2017'de il özel idaresi için bu oran %30,8 iken büyükşehir belediyesi¹⁷¹ için ise %72,1'dir. 2018 yılında ise; özel idare gelirlerinin genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylara bağımlılık oranı %30,1 şeklinde oluşurken, büyükşehir belediyesi gelirlerinin bu paylara bağımlılık oranı ise, %73,5 şeklinde oluşmuştur. Son olarak; 2019'da söz konusu oranın il özel idaresi için %34,4, büyükşehir belediyeleri için ise %78,8 olduğunu ifade etmek gerekir.¹⁷² Bu iki mahalli idarenin ve YİKOB'un bütçe gelirlerinin merkeze bağımlılık göstergeleri, Tablo 38 yardımıyla daha detaylı olarak irdelenmektedir.

Tablo 38. 2017-2019 Yılları YİKOB, İÖİ ve BŞB¹⁷³ Gelirlerinin Merkezi Bağımlılık Göstergeleri¹⁷⁴ (Milyon TL)

	2017			2018			2019		
	Merkezi Yön. Trans. Glr.	Top. Glr.	(%) *	Merkezi Yön. Trans. Glr.	Top. Glr.	(%) *	Merkezi Yön. Trans. Glr.	Top. Glr.	(%) *
YİKOB	5.499,4	5.826,1	94,3	9.506,3	10.071,4	94,3	4.961,6	5.580,5	88,9
İÖİ	7.480,1	9.288,4	80,5	8.788,2	11.318,5	77,6	5.574,1	7.029,6	79,2
BŞB	33.352,8	46.170,9	72,2	40.243,7	54.659,0	73,6	30.889,9	39.104,2	79,0

* Merkezi yönetimden transfer edilen gelirlerin toplam gelirlere oranı merkezi bağımlılık göstergesidir.

Kaynak: MGM ve YYGM verileri dikkate alınarak hazırlanmıştır (bkz. MGM, 2020; YYGM, 2020).

Tablo 38'de; 2017-2019 yılları, YİKOB, özel idare ve büyükşehir belediyesi gelirlerinin merkeze bağımlılık oranları gösterilmektedir. Buna göre; merkezi yönetimden transfer ettiği gelirlerin toplam gelirine oranı en büyük olan örgütün YİKOB olduğu, dolayısıyla bu üç örgüt arasında merkeze bağımlılığı en yüksek olan örgütün YİKOB olduğu açıkça

¹⁷¹ Bağlı idare gelirleri hariç tutulmuştur.

¹⁷² YİKOB genel bütçe vergi gelirlerinden pay almadığı için, bu karşılaştırmaya dâhil edilmemiştir.

¹⁷³ Bağlı idarelere ait veriler dâhil edilmemiştir.

¹⁷⁴ Bağımlılık göstergesi hesaplanırken oranlamaya katılan "merkezi yönetimden transfer edilen gelirler" kapsamına: i) YİKOB için; hazine yardımlarını ve muhtar ödeneklerini de içeren "merkezi yönetim bütçesine dâhil idarelerden alınan bağış ve yardımlar" ile "YİKOB'lar tarafından yürütülecek hizmetler karşılığı elde edilen gelirler" ve merkezi yönetim bütçesine dâhil idarelerden alınan "proje yardımları" dâhil edilmiştir. ii) Özel idare için; "merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar", il özel idaresi aracılığıyla gerçekleştirilecek merkezi yatırım projeleri için merkezden yapılan sermaye transferlerini de içeren "merkezi yönetim bütçesine dâhil idarelerden alınan bağış ve yardımlar" ve merkezi yönetim bütçesine dâhil idarelerden alınan "proje yardımları" dâhil edilmiştir. iii) Büyükşehir belediyesi için ise; "merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar", "merkezi yönetim bütçesine dâhil idarelerden alınan bağış ve yardımlar" ve merkezi yönetim bütçesine dâhil idarelerden alınan "proje yardımları" dâhil edilmiştir.

görülmektedir. YİKOB’u takiben merkeze bağımlılığı en yüksek olan örgütün özel idare olduğu, bu üç örgütten merkeze bağımlılık oranı en düşük olan örgütün ise büyükşehir belediyesi olduğu, fakat büyükşehir belediyesi gelirlerinin merkeze bağımlılık oranının dahi %70’in üstünde olduğu, dolayısıyla bu üç örgütünde elde ettikleri gelirler açısından merkeze bağımlılıklarının yüksek olduğu anlaşılmaktadır.

YİKOB’un merkeze bağımlılık oranının yüksek olmasının iki önemli sebebi vardır. İlki, YİKOB’lar tarafından yürütülecek hizmetler karşılığı alınan gelirler, diğeri ise merkezi yönetim bütçesindeki idarelerden alınan bağış ve yardımlardır. Yürütülecek hizmetler için elde edilen gelirlerin toplam bütçe gelirleri içindeki payının; 2017’de %73, 2018’de %57, 2019’da %57 şeklinde oluştuğunu belirtmek gerekir. Diğer taraftan, “merkezi yönetim bütçesine dâhil idarelerden alınan bağış ve yardımlar”ın bütçe gelirleri içindeki payının; 2017’de %21, 2018’de %30, 2019’da %24 şeklinde oluştuğunu ifade etmek gerekir. Bu oranlar göz önüne alındığında, merkezi yönetimden transfer edilen gelirler arasında olan iki gelir kaleminin, YİKOB gelirlerinin merkeze bağımlılık göstergesinin bu denli yüksek olmasının başlıca nedeni oldukları net bir şekilde görülmektedir.

Bir tablo yardımı olmaksızın, ayrıca açıklamak gerekirse; mahalli idarelerin¹⁷⁵ toplam gelirleri içindeki: i) il özel idare gelirlerinin payı; 2017 yılı için %6,9, 2018 yılı için ise % 7,1 olduğu, ii) bağlı idareler hariç büyükşehir belediye gelirlerinin payı ise; 2017 yılı için %34,5, 2018 yılı için ise %34,6 görülmektedir. Diğer taraftan, YİKOB gelirlerinin mahalli idarelerin toplam gelirlerine olan oranı; 2017 yılı için %4,3 iken, 2018 yılı için ise %6,3 olarak gerçekleşmiştir (MGM, 2020; YYGM, 2020). Bu bağlamda, büyükşehir belediyesi gelirlerinin mahalli idareler tarafından elde edilen gelirlerin çok büyük bir kısmını oluşturduğunu, özel idare gelirlerinin ise mahalli idareler tarafından elde edilen gelirlerin küçük bir kısmını teşkil ettiğini vurgulamak gerekir. Diğer taraftan, YİKOB gelirlerinin mahalli idare gelirlerine oranının, özel idare oranına kıyasen yakın olmasına karşın, büyükşehir belediyesi oranının oldukça uzağında olduğunu ifade etmek gerekir.

YİKOB, il özel idaresi ve büyükşehir belediyesinin bütçe açısından karşılaştırmasında; son olarak, bu örgütlerin bütçe gerçekleştirmelerini incelemek gerekir. Tablo 39’da; 2017-2019 yıllarında YİKOB, il özel idaresi ve büyükşehir belediyesine ait gerçekleşen bütçe

¹⁷⁵ Belediyeler, belediye bağlı idareleri, il özel idareleri ve mahalli idare birlikleri kast edilmektedir. Bu paragrafta, YİKOB’lara ait bütçe verileri mahalli idareler bütçe verilerine dâhil edilmemiştir.

giderleri, bütçe gelirleri, bütçe dengeleri ve gelirlerin giderleri karşılama oranlarına yer verilmektedir. Tablo'ya göre; YİKOB gelirlerinin giderlerini karşıladığı görülmektedir.

Tablo 39. 2017-2019 Yılları YİKOB, İÖİ ve BŞB¹⁷⁶ Bütçe Gerçekleşmeleri (Milyon TL)

	Kurumlar	2017	2018	2019	Toplam
Bütçe Giderleri	YİKOB	5.224,0	9.932,1	5.674,4	20.830,6
	İl Özel İdaresi	9.266,9	12.482,8	7.788,7	29.538,4
	Büyükşehir Belediyesi	56.690,7	65.139,5	41.262,1	163.362,3
Bütçe Gelirleri	YİKOB	5.826,1	10.071,4	5.580,5	21.478,1
	İl Özel İdaresi	9.288,4	11.318,5	7.029,6	27.636,5
	Büyükşehir Belediyesi	46.170,9	54.659,0	39.104,2	139.936,1
Bütçe Dengesi ¹⁷⁷	YİKOB	602,1	139,3	-93,8	647,6
	İl Özel İdaresi	21,5	1.164,3	-759,1	426,7
	Büyükşehir Belediyesi	-10.519,8	-10.480,5	-2.157,9	-23.158,2
Gelirlerin Giderleri Karşılması	YİKOB	% 111,52	% 101,40	% 98,34	% 103,10
	İl Özel İdaresi	% 100,23	% 109,32	% 90,25	% 101,44
	Büyükşehir Belediyesi	% 81,41	% 83,91	94,77	% 85,82

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri dikkate alınarak hazırlanmıştır (bkz. MGM, 2020).

Gelirlerinde neredeyse tamamen merkeze bağımlı olan ve merkezden gelen gelirlerinin yine tamamına yakını merkezi yatırım projeleri için harcanmak üzere gönderilmiş tahsisli ödeneklerden oluşan YİKOB'un gelir gider dengesizliği yaşayarak bütçe açığı vermesi olası bir durum değildir.¹⁷⁸ Büyükşehir belediyesinde ve özel idaresinde olduğu gibi, YİKOB'un bütçe açıklarını borçlanma veya farklı bir yolla kapatma imkânı yoktur. Dolayısıyla, YİKOB bütçesi gelir gider dengesinde yalnız bütçe fazlası verebilmektedir. Nitekim YİKOB harcamalarını aşan gelir miktarının bir sonraki bütçe yılına devretmesi sık yaşanan bir durumdur. Sonuç olarak, YİKOB'la il özel idaresi arasında bütçe ölçeği açısından bazı benzerlik ve yakınlıklar olduğunu, buna karşın YİKOB'la büyükşehir belediyesi arasında büyük bir uçurumunun bulunduğunu vurgulamak gerekir.

5.4.2 Görev, Yetki ve Sorumluluklar Açısından Karşılaştırma

6360 sayılı Kanun'la büyükşehir belediyesi bulunan illerde kurulan YİKOB'ların il özel idarelerini ikame etmek için kurulduklarına ilişkin görüş genel olarak kabul görmektedir.

¹⁷⁶ Bağlı idarelere ait bütçe gerçekleştirmeleri dâhil edilmemiştir.

¹⁷⁷ Bütçe Dengesi: İlgili idarelerce "nakden veya mahsuben ödenen bütçe giderleri ile tahsil edilen bütçe gelirleri tutarları arasındaki farkı," (MGM, 2019: 5) ifade etmektedir.

¹⁷⁸ 2019 yılına ait veriler sadece Ocak-Eylül dönemini kapsadığı, yani bütçe yılı henüz tamamlanmadığı için YİKOB bütçesinin açık verdiği görülmektedir. Bu açığın yılsonu itibariyle kapanmış olduğunu ifade etmek mümkündür. Zira büyükşehir belediyesinde ve il özel idaresinde olduğu gibi YİKOB'un bütçe açıklarını borçlanma veya farklı bir yolla kapatma imkânı yoktur. Dolayısıyla, YİKOB bütçesi gelir gider dengesinde yalnız bütçe fazlası vermektedir.

Ancak, YİKOB'ların hem statü açısından hem görev, yetki ve sorumluluklar açısından özel idarelerle ayrıştığını ifade etmek gerekir. Buna karşın, YİKOB'ların görev, yetki ve sorumluluklar açısından en çok ortak noktasının olduğu yerel yönetim il özel idaresidir. Diğer taraftan, büyükşehir belediyesiyle YİKOB arasında görev, yetki ve sorumluluklar açısından -temelde- ortak nokta bulunmadığı ifade edilebilir. Ancak, sundukları kamu hizmetlerinin mahiyeti açısından bazı istisnai örtüşmelerin varlığı söz konusudur. İl özel idaresinin özellikli statüsü ve valinin il özel idaresindeki üstünlüklü konumu, merkezi idare tarafından yürütülen bazı merkezi nitelikli kamu hizmetlerinin -geçmişten beri- il özel idaresi aracılığıyla yerine getirilmesinin tercih edilmesine yol açmıştır. Dolayısıyla, özel idarelerle YİKOB'ların ortak noktaları varlığı, özel iradelere verilmiş -salt mahalli müşterek nitelikli görev, yetki ve sorumluluklarının dışında kalan- merkezi nitelikli görev, yetki ve sorumluluklardan kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla, karşılaştırmalarda il özel idareleri üzerinden hareket edilerek YİKOB'larla benzerlik ve farklılıkların ortaya koyulmasının daha uygun bir anlatım yöntemi olacağı düşünülmektedir.

5302 sayılı Kanun'un incelendiğinde, özel idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının dört boyutta ele alınabileceği görülmektedir. Birinci boyut; il özel idarelerinin belediye sınırları dışında yürüttüğü, "...*imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylülerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine...*" ilişkin yerel nitelikli ortak ihtiyaçların karşılanmasına yöneliktir. Bu boyut, özel idarenin yerel yönetim olmaktan kaynaklı mahalli müşterek hizmetler sunmasıyla alakalıdır. 6360 sayılı Kanun'dan önce, "*orman köylülerinin desteklenmesi*" hariç olmak üzere, benzer görev, yetki ve sorumluluklar büyükşehir belediye sınırlarında büyükşehir belediyelerince yürütülmekteydi. 6360 sayılı Kanun'la büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırlarına eşitlenmesi ve büyükşehirlerde özel idarelerin kapatılmasıyla mahalli müşterek nitelikli bu görev, yetki ve sorumluluklar il genelinde tamamen büyükşehir belediyelerinin uhdesine geçmiştir. Büyükşehir belediyesi bulunmayan illerde ise, 6360 sayılı Kanun öncesinde olduğu gibi, söz konusu görev, yetki ve sorumluluklar belediye sınırları içerisinde belediyelere, belediye sınırları dışında il özel idarelerine ait olmaya devam etmektedir. YİKOB'ların; özel idare ve büyükşehir belediyesi gibi, imar, altyapı, katı atık toplama vb. türden mahalli müşterek nitelikli hizmetlere ilişkin herhangi bir asli görev, yetki ve sorumluluğu bulunmamaktadır. İstisnai veya dolaylı olarak mahalli müşterek hizmetler sunmasına ilişkin düzenlemelerin varlığı veya merkezi idarenin bu

tarz hizmetleri YİKOB aracılığıyla yaptırabilmesi, bu tarz hizmetlerde YİKOB'ların asli sorumluluk sahibi olduğu anlamına gelmemektedir.

İkinci boyut, il özel idarelerinin tüm il sınırları dâhilinde yürüttüğü, “...*Gençlik ve spor Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret;... bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına...*” ilişkin yerel nitelikli ortak ihtiyaçların karşılanmasına yöneliktir. Bu görev, yetki ve sorumluluğun “*yoksullara mikro kredi verilmesi*” hususu hariç olmak üzere büyükşehir belediyesine de tanındığını, “...*çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanması...*” görev ve sorumluluğunun büyükşehir belediye için zorunlu olmadığını; belirtmek gerekir. Diğer taraftan, “...*Gençlik ve spor, Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret;... bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar....*” gibi konularda özel idare ve büyükşehir belediyelerinin genel yetkili olmadığını ifade etmek gerekir. Yetkileri sayma usulüyle belirlendiğinden, il özel idaresinin ve büyükşehir belediyesinin genel yetkili idare olmadıkları açıktır. Bunun yanında, bu konularda bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev, yetki ve sorumluluk sahibi olduğu şüphesizdir. Bu hizmetler özel idare ve büyükşehir belediyelerince mahalli müşterek nitelikte ele alınırken, merkezi idare örgütleri tarafınca ulusal kamu politikaları kapsamında ele alınmaktadır. YİKOB'ların mahalli müşterek ya da ulusal nitelikli bu tarz kamu hizmetlerinin asli sorumlusu olmadığını belirtmek gerekir. Bu tür görev, yetki ve sorumlulukların asli sahipliğinde, 6360 sayılı Kanun'dan önce olduğu gibi, sonrasında da yerel ve merkezi idareler açısından benzer bir dağılım söz konusudur. Mahalli müşterek bir görev, yetki ve sorumluluğun özel idareden alınıp YİKOB'lara verilmesi söz konusu değildir. Buna karşın, YİKOB'ların istisnai olarak bu tarz hizmetleri il genelinde ifa etmesi mümkün olabilmektedir. Fakat YİKOB'ların bu tarz hizmetlere yönelik görev ve sorumluluk tanımlarının ve bu işler için tahsisli özel gelir kalemlerinin bulunmadığının altını çizmek gerekir.

Üçüncü boyut, il özel idarelerinin; bakanlıkların ve diğer merkezi idare kuruluşlarının ilde yapacakları “...*yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu,*

sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskân, gençlik ve spor...” vb. türden yatırım işlerine aracılık etmelerine yöneliktir. Hizmeti veren idarenin merkezi olması nedeniyle mahalli müşterek olmayan bu tür hizmetlerin, özel idare aracılığıyla il genelinde yerine getirilmesi söz konusudur. Büyükşehir belediyelerinin, merkezi nitelikli bu tarz kamu hizmetleri konusunda -6360 sayılı Kanun öncesi olduğu gibi- asli herhangi bir görev, yetki ve sorumluluğu yoktur. Büyükşehir belediyesi bulunmayan illerde ise -6360 sayılı Kanun öncesi olduğu gibi- özel idarelerin merkezi yatırımlara aracılıkları devam etmektedir. Yatırımların kaynağı özel idarelere aktarılmakta, özel idareler ise mevzuatı çerçevesinde bu işleri tamamlayıp ilgili merkezi idare kuruluşuna teslim etmektedirler. Ayrıca, imkânları ölçüsünde kendi bütçelerinden bu yatırımlara kaynak ayırabilmektedirler. Büyükşehirlerde özel idarenin kaldırılması sebebiyle merkezi yatırımlara aracılıkta oluşan boşluğun doldurulması için ise YİKOB’ların kurulması yolu tercih edilmiştir.

Üçüncü boyut kapsamındaki görev ve sorumluluklarla ilgili olarak, işin asıl sahibi olan bakanlıkların veya merkezi idare kuruluşlarının uygun görmesi üzerine, YİKOB’lar söz konusu işi kaynağını alarak üstlenmekte, mevzuatı çerçevesinde sonuçlandırmakta ve iş tamamlandıktan sonra ilgili merkezi idare örgütüne devir ve teslimini sağlamaktadırlar. YİKOB’un söz konusu yatırım hizmetini işletmek veya faaliyetlerini sürdürmek gibi bir görev ve sorumluluğu bulunmamaktadır. Örneğin; Sağlık Bakanlığına ait bir hastane yapım işinde YİKOB; işin ihale işlemlerini tamamlamakta, yüklenicinin işe başlamasını ve işi sürdürmesini sağlamakta, hakediş ödemelerini yapmakta, işlerin denetimini temin etmekte, bitirilen işin kabulünü yapmakta ve inşa edilen hastanenin hizmete alınması için Sağlık Bakanlığına devretmektedir. YİKOB’un aracılık etme görev ve sorumluluğu bu noktada sona ererken, söz konusu hastanede nitelikli sağlık hizmeti sunulması görev ve sorumluluğu Sağlık Bakanlığına ait olmaktadır. Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, kendi bütçelerinde bu tür hizmetler için ayırdıkları kaynakları YİKOB’lara aktarmak suretiyle, merkezi yatırımlarını YİKOB’lar vasıtasıyla gerçekleştirmektedirler. Buna karşın, YİKOB’lar kaynak ayırsalar dahi bu tür yatırımları inisiyatif olarak yerine getirmeleri mümkün değildir. Nitekim İçişleri Bakanlığının 2019 yılında gönderdiği bir genelge ile YİKOB’ların -kaynağı bulunsa dahi- merkezin bilgisi ve onayı dışında kendi başlarına yatırım kararı alıp uygulamalarının yasak olduğuna vurgu yapılmıştır.

Dördüncü boyut ise, il özel idareleri için geçerli olan; “...*Kamu kurum ve kuruluşlarının 5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanunu kapsamındaki araçlarının alımı, işletilmesi, bakım ve onarımı ile bürolarının ihtiyaçları; kamu konutlarının yapım, bakım, işletme ve onarımı ile emniyet hizmetlerinin gerektirdiği teçhizat alımıyla ilgili harcamalar il özel idaresi bütçesinden karşılanabilir...*” hükmüne ilişkindir. Büyükşehir belediyesinin böyle bir görevinin olmadığını, buna karşın gerektiğinde kamu kurum ve kuruluşlarına ait okul, cami, sağlık ocağı, müze vb. gibi sağlık, eğitim ve kültür alanında hizmet veren binaların bakım ve onarımını yapabilmesini ve malzeme desteğinde bulunabilmesini bu boyutta değerlendirmek mümkündür. İstisnai ve takdiri olarak büyükşehir belediyesinin bu tür hizmetler sunabilmesi, büyükşehir belediyesi ile YİKOB’un sunduğu hizmetlerin çeşitli durumlarda benzeştiğini göstermektedir.

Dördüncü boyut kapsamında il özel idarelerine ait görev ve sorumluluklar, her ne kadar “*kamu kurum ve kuruluşlarının*” ifadesiyle ildeki tüm kamu kurum ve kuruluşlarını kapsayacakmış gibi anlaşılabilse de, uygulamada genellikle valilik ve kaymakamlıkların ihtiyaçlarını karşılamak şeklinde fiili durum söz konusudur. Valilik ve kaymakamlıklar için hizmet binası yapımı, konut yapımı, makam aracı, hizmet aracı, demirbaş, büro malzemesi vb. mal ve malzeme alımı ile tüm bunların bakım ve onarımı il özel idarelerince yerine getirilebilmektedir. Ancak, il özel idarelerinin kendi bütçelerinden Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğüne veya Defterdarlığa hizmet aracı almalarının ya da emniyet teşkilatına lojman yapmalarının pek vaki olmadığını ifade etmek gerekir. Buna karşın, Milli Eğitime bağlı okulların özel idareler tarafından inşası, bakımı ve onarımı diğer ihtiyaçlarının karşılanması -bu madde kapsamında- sık rastlanılan bir durumdur. Fakat bu tür harcamaların özel idare bütçesinde karşılığı olması gerekmektedir. Çünkü bu kapsamda merkezden kaynak aktarılacağı düzenlenmemiştir. Dördüncü boyutun, bu yönüyle üçüncü boyutta açıklanan düzenlemeden ayrıştığı görülmektedir. Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları dördüncü boyuttaki işler için özel idarelere kaynak aktardığı takdirde, bu tür işlerin dördüncü boyut kapsamında değerlendirilmesi mümkün olmayacak ve üçüncü boyut kapsamında değerlendirilmesi gerekecektir.

Dördüncü boyut kapsamında il özel idaresi için geçerli görev ve sorumluluklar, YİKOB için de geçerlidir. Bu durum, YİKOB’un kuruluşunun altında yatan diğer bir idari neden olarak ön plana çıkmaktadır. 6360 sayılı Kanun’la, mahalli müşterek niteliği olmayan

bu tür kamu hizmetlerinin büyükşehir belediye eliyle gerçekleştirilmesi Kanun Koyucu tarafından tercih edilmemiştir. Valilik ve kaymakamlıkların ihtiyaçları doğrultusunda maddi kaynağa gerek duyduğu basit onarım gibi küçük işler için her seferinde merkezin kapsını çalması; iş yükünü arttırmakta, bürokrasiyi çoğaltmakta, işlerin zamanında ve gereği gibi ifasını engellemekte, ihtiyaçların taleplere uygun karşılanmasını azaltmakta vb. gibi birçok soruna yol açabilmektedir. Bu tür sorunların önüne geçmek için, Kanun Koyucu tarafından bu tür görev ve sorumlulukların özellikli statüleri nedeniyle il özel idarelerince karşılanması uygun görülmüş ve özel idarelerin kapandığı yerlerde ise bu boşluğu doldurması için, yine özel bir statüye sahip YİKOB'lar uygun görülmüştür.

Açıklanan boyutlar haricinde; YİKOB ile özel idarenin ya da büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumluluk açısından karşılaştırmalarına olanak sağlayan bazı noktaların varlığı söz konusudur. Birinci nokta; büyükşehir belediyelerinin ve il özel idarelerinin imar ve planlamaya ilişkin birçok görev yetki ve sorumluluğu bulunurken, YİKOB'ların ise sadece koruma amaçlı imar planlarıyla ilgili istisnai bir görev ve sorumluluğu vardır. Ayrıca, il özel idarelerinin ve büyükşehir belediyelerin aksine, YİKOB'ların "il çevre düzeni planı" ile ilgili herhangi bir görev, yetki ve sorumluluğu bulunmaktadır. Valinin koordinasyonunda yapılan il çevre düzeni planı; büyükşehirlerde büyükşehir belediyesi tarafından, diğer illerde ise özel idare ve il belediyesi tarafından yapılmaktadır. Diğer taraftan, büyükşehir belediyelerinin kentsel dönüşüm açısından birçok görev, yetki ve sorumlulukları bulunmasına karşın, özel idareler ile YİKOB'ların buna ilişkin herhangi bir asli görev, yetki ve sorumlulukları yoktur. Ancak, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının veya diğer bazı merkezi idare kuruluşlarının kentleşme, çevre ve şehircilik ile ilgili büyükşehirlerde yapacakları çeşitli yatırımları YİKOB'lar aracılığıyla gerçekleştirmeyi tercih edebilmektedirler. Fakat bu tür yatırımların nitelik ve kapsamının, yerel yönetim sorumluluk alanlarına müdahale ve özerkliğe zıtlık içermemesi gerektiği kuşkusuzdur.

İkinci nokta; özel idarelerin, büyükşehir belediyelerinin ve YİKOB'ların kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun korunmasına ilişkin sahip oldukları benzer nitelikli görev, yetki ve sorumluluklar vardır. Kültür varlıklarının, tarihi, doğal ve kültürel mekânların restorasyon ve renovasyon işlerini yapmak üç kurumun da görev, yetki ve sorumluluğu arasındadır Büyükşehir belediyeleri, bu tür hizmetleri kendi bütçeleri doğrultusunda yaparken, YİKOB'lar ve il özel idareleri ise bu hizmetleri bakanlıklar ve diğer merkezi

idare kuruluşlarının yatırımlarına aracılık etme şeklinde de yerine getirebilmektedirler. Ayrıca, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ilişkin katkı paylarının büyükşehir belediyeleri, il özel idareleri ve YİKOB'lar tarafından bu görev, yetki ve sorumluluklar kapsamında kullanılması söz konusu olmaktadır.

Üçüncü nokta: il özel idareleri ve büyükşehir belediyeleri, görev ve sorumluluk alanları kapsamındaki konularda, karar organlarının bu yönde alacağı karar doğrultusunda ve yapacakları anlaşmaya göre, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli ya da bedelsiz olarak üstlenebilmektedirler. Aynı zamanda, bu kapsamda söz konusu kuruluşlarla birlikte yapacakları ortak hizmet projelerini hayata geçirebilmektedirler. Ayrıca, merkezi idareye ait asli görev ve sorumlulukların ifası için gereken bina, tesis, arsa, araç-gereç vb. ihtiyaçları karşılayabilmektedirler. Ayrıca kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, dernekler vb. örgütlerle ortak hizmet projesi gerçekleştirebilmektedirler. Bu nokta kapsamında, büyükşehir belediyesi ve özel idare ile ilgili açıklanan hususlara paralel düzenlemelerin, YİKOB'ları düzenleyen mevzuatta da yer aldığı görülmektedir. 1 Sayılı CK'nın 273. maddesine göre YİKOB'lar; i) “...*ilin ihtiyaçları çerçevesinde...*”, ii) “...*gerektiğinde...*”, iii) “...*her türlü yatırım ve hizmetleri...*” yapabilme yetkisine sahiptirler. Bu yetkiyi kamu kurum ve kuruluşlarıyla, diğer tüzel kişilerle ve STK'larla yapılan işbirliği ve ortak hizmet projelerine dayanarak kullanabilmektedirler. Ayrıca, YİKOB'ların büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumluluğunda olan bir alanda ve konuda, bu hükme dayanarak kamu hizmeti sunması mümkün değildir. Ancak, büyükşehir belediyesiyle yapılacak ortak projesi kapsamında YİKOB'lar tarafından bu yetkinin kullanılması mümkün olabilmektedir. Örneğin; tarihi ve kültürel değeri olup büyükşehir belediyesi mülkiyetinde olan taşınmazın restorasyon işi büyükşehir belediyesiyle yapılacak ortak proje kapsamında YİKOB tarafından yerine getirilebilir. Diğer taraftan, bu düzenlemenin, 5302 sayılı Kanun'un “*Diğer kuruluşlarla ilişkiler*” başlıklı 64. maddesinde yer alan düzenlemelerle benzerlikler içerdiğini ifade etmek gerekir. Ancak, özel idarelerin ortak hizmet projesi yapabilmesi için; i) il genel meclisinin karar almış olması ve ii) gerçekleştirilecek projenin özel idarenin görev ve sorumluluk alanında olması gerekmektedir. 5302 sayılı Kanun'daki bu düzenlemeye eşdeğer bir düzenleme, 5393 sayılı Kanun'da belediyeler için öngörülmüştür. İl özel idarelerden ve büyükşehir belediyelerinden farklı olarak, YİKOB'ların; i) herhangi bir meclis kararına ihtiyaçları olmadığını, ii) görev alanında olsun olmasın her türlü konuda

ortak proje gerçekleştirebildiklerini belirtmek gerekir Bu açıdan bakıldığında -bu konu özelinde- YİKOB'ların elinin, il özel idarelerine ve büyükşehir belediyelere göre daha güçlü olduğu ifade etmek mümkündür. Ayrıca ifade etmek gerekirse, özel idare İçişleri Bakanlığı, belediyeler ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı izni ile uluslararası teşekkül ve organizasyonlarla ortak hizmet projesi gerçekleştirebildiği halde, YİKOB'un yurt dışı ilişkiler kurarak ortak hizmet projesi gerçekleştirebileceğine dair bir hüküm yoktur.¹⁷⁹

Üçüncü nokta kapsamında, büyükşehir belediyesinin merkezi idareye ait yapım, bakım ve onarım işlerini bedelli olarak üstlenebilmesi ile YİKOB'un kaynağını alarak aracılık etmesi, aynı nitelikte görev ve sorumluluk olmasa da temelde benzer sonuçlar doğuran düzenlemelerdir. Söz konusu düzenlemeye göre, büyükşehir belediyesi bakanlıklar veya diğer merkezi idare kuruluşlarıyla yapacağı işbirliği protokolü ve ortak hizmet projesi kapsamında ilgili merkezi idareye ait ilde yapılacak bir kamu yatırımını, bedelini ilgili idareden alarak gerçekleştirebilmektedir. Bu yolla, büyükşehir belediyesi dolaylı olarak merkezi idare yatırımlarına aracı olabilmektedir. Fakat yatırım, büyükşehir belediyesi görev ve sorumluluk alanındaki konularda olmalıdır. Dolayısıyla, YİKOB gibi merkezi idare örgütlerinin ilde yapacakları her türlü yatırımını bedelli olarak üstlenmesi mümkün değildir. Örneğin, büyükşehir belediyesinin bir karakol veya emniyet binası yapımını bu kapsamda üstlenmesi söz konusu olamamaktadır. Bu nokta itibarıyla, YİKOB'ların büyükşehir belediyelerinden farklı bir amaç çerçevesinde, farklı görev ve sorumluluklar için hizmet etmek üzere faaliyet gösterdiğini ifade etmek mümkündür.

Dördüncü nokta; il özel idarelerinin, büyükşehir belediyelerinin ve YİKOB'ların afet ve acil durumlarla ilgili görev ve sorumluluklarına ilişkindir. Özel idarelerin ve büyükşehir belediyelerinin afet-acil durumlar için önceden planlama yapma zorunlulukları vardır. Ayrıca, özel idareleri ve büyükşehir belediyeleri hizmet alanı sınırları içinde ve dışında, afet bölgelerine gerektiğinde yardım ve destekte bulunma sorumluluğundadırlar. Bunun yanında, doğal afet durumlarında merkezden aktarılan kaynak ve yardımların gerekli yerlere harcanması ve ihtiyaç sahiplerine dağıtımını görev ve sorumlulukları dâhilindedir. YİKOB'larsa, afet-acil yardım hizmetlerini il genelinde koordine etmek ve gerektiğinde yerine getirmekle sorumlu ve görevlidirler. Ancak, YİKOB'ların afet-acil durum planı

¹⁷⁹ YİKOB'ların ortak proje gerçekleştirebileceğine ilişkin düzenleme yer alan "...diğer tüzel kişilerle ve sivil toplum kuruluşlarıyla..." ibaresi kapsamına uluslararası teşekkül ve organizasyonların dâhil olduğu yorumu yapılarak, bu tür örgütlerle ortak hizmet projesi gerçekleştirmek mümkün olabilir.

yapma gibi bir sorumluluğu bulunmamaktadır. YİKOB bünyesindeki 112 AÇM'ler ilde acil çağrı hizmeti sunan kamu kurumların koordinasyonunu sağlamaktadırlar. Bu görev ve sorumluluk, diğer illerde valilik bünyesindeki 112 AÇM'lerce yerine getirilmektedir. Bu illerde, il özel idaresi yerine valiliklerin tercih edilmiş olmasının sebebi, acil çağrı hizmetlerinin merkezi idarenin sevk ve iradesinde kalması sağlamak ve bu konudaki inisiyatifin yerel yönetimlere geçmesine engel olmaktır. Dördüncü nokta kapsamında genel bir değerlendirme yapıldığında; özel idare ve büyükşehir belediyesine nazaran, afet-acil durumla ilgili YİKOB'lara daha çok görev ve sorumluluğun yüklendiğini ifade etmek mümkündür. YİKOB'ların afet-acil durumlarla ilgili görev ve sorumluluklarının kapsamının daha çok merkezi nitelikli, özel idarelerle büyükşehir belediyelerinin ise yerel nitelikli olduğunu vurgulamak gerekir.

Beşinci nokta; kamu hizmetlerin aksamasıyla ilgili görev ve sorumluluğa ilişkindir. Bu görev ve sorumlulukla ilgili; i) 5302 sayılı Kanun'un 40 ıncı, ii) 5393 sayılı Kanun'un 57 inci, 3152 sayılı Kanun'un 703 sayılı KHK'yla değiştirilen 28/A maddesinin ikinci fıkrasında hükümler vardır. Bu hükümlere göre; özel idare veya belediye hizmetlerinin aksadığının tespit edilmesi halinde, vali aksayan hizmetlere müdahale ederek aksamanın giderilmesini sağlamakla yetkili ve sorumludur. Benzer hususlar yukarıdaki üç Kanun için geçerlidir. Terör ve şiddet olaylarının Doğu ve Güneydoğu illerinde artması ve belediyelerin bu olayların bir parçası haline gelmesi sonucu, söz konusu düzenlemelere KHK'larla yeni hükümlerin eklenmesi yolunun tercihine neden olmuştur. Düzenlemeler incelendiğinde, il özel idarelerinin hizmetlerinde aksama olduğu ancak hâkim kararıyla tespit edilebilmekte ve aksama giderilmezse vali tarafından müdahale edilerek aksayan hizmetler yerine getirilmekte, belediyelerde de benzer süreç işlemekte, fakat aksama, terör ve şiddete ilişkinse hâkim kararına ihtiyaç duyulmadan vali tarafından söz konusu aksamaya YİKOB aracılığıyla müdahale edilebilmektedir.¹⁸⁰ Beşinci boyut kapsamında, özel idare ve belediyelerle ilgili hükümler bu örgütlerin hizmetlerini aksatması durumunda merkezi idarenin sahip olduğu idari vesayet yetkilerini içerirken, YİKOB'u ilgilendiren hükümler ise, belediyeler ile -adli ve askeri olanlar hariç- kamu kurum ve kuruluşlarının

¹⁸⁰ YİKOB'larla ilgili düzenlemelerin her ne kadar belediye hizmetlerindeki aksamalar için düzenlenmediği TBMM görüşmelerinde ve Anayasa Mahkemesi'nin ilgili Kararı'nda (bkz. AYM, 2014) kayıtlara geçirilmiş olsa da, 5393 sayılı Kanun'un 57. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, "...Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir..." hükmünün YİKOB'lar aracılığıyla aksayan belediye hizmetlerine müdahale etmeye imkân verecek nitelikte olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim belediye hizmetlerindeki aksamalara valilerin YİKOB'lar aracılığıyla müdahale edebilmelerini tamamen meşru kılacak bir hükmün, 2016 yılında 674 sayılı KHK'yla, 5393 sayılı Kanun'un 57. maddesine dördüncü fıkra olarak eklendiği görülmektedir.

yatırım ve hizmetlerinde yaşanan aksamalara müdahale için merkezi idareye ve valilere verilen vesayet yetkilerinin YİKOB aracılığıyla kullanımını içermektedir.

Bu başlık altında açıklanan görev, yetki ve sorumluluk karşılaştırmalarına ilave olarak; YİKOB'ların, özel idarelerin ve büyükşehir belediyelerinin sahip oldukları bazı yetki ve imtiyazları -ilgili mevzuat çerçevesinde- şu şekilde sıralamak gerekir: i) kamulaştırma yapmak, ii) çeşitli izinler ve ruhsatlar vermek, iii) izin ve ruhsat verdikleri alanlarda denetimler yapmak, iv) taşınır ve taşınmaz mallarla ilgili tasarruflarda bulunmak, v) hukuki anlaşmazlıklarda taraf olmak, vi) çeşitli idari yaptırım ve para cezaları uygulamak, vii) şartlı ve şartsız bağışlar kabul etmek. Diğer taraftan, YİKOB'ların sahip olmadığı halde, il özel idarelerinin ve büyükşehir belediyelerinin sahip olduğu bazı yetki ve imtiyazları ise şu şekilde sıralamak mümkündür: i) kendilerine ait vergi, resim ve harçların tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak, ii) yurt içi ve yurt dışı borçlanma yapmak ve bunun için tahvil ihraç etmek, iii) yurt dışıyla ilişkiler kurmak, işbirliği yapmak ve ortak hizmet projeleri geliştirmek, iv) sermaye şirketi kurmak, bütçe içi işletme kurmak ve ticari işletmelere ortak olmak, v) özelleştirme yapmak, imtiyaz vermek, vi) stratejik plan ve performans planı yapmak, vii) sınırları içindeki işyerlerine, eğlence yerlerine, gayri sıhhi müesseselere ruhsat vermek ve bunları denetlemek¹⁸¹, viii) yönetmelik, genelge ve genel emir yayımlamak, ix) yasaklar koymak ve uygulamak, x) personel atamak, xi) kamuoyu yoklaması ve araştırması yapmak.

Buraya kadar yapılan karşılaştırmalar haricinde özel idareler ile YİKOB'ları ilgilendiren ortak bazı düzenlemelerin varlığından söz etmek gerekir. Özel idarelerce kullanılan bazı hak ve yetkiler ile bazı görev ve sorumlulukların, büyükşehir belediyesi bulunan illerde YİKOB'larca yürütüleceğiyle ilgili bazı düzenlemeler vardır. Bu düzenlemelerin varlığı, YİKOB'un özel idareyi ikame ettiğinin bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. Ancak, bu ikamenin il özel idarelerince yerine getirilen mahalli müşterek nitelikli hizmetlere ilişkin olmadığını, özel idarelerce yürütülmesi Kanun Koyucu tarafından uygun görülen merkezi nitelikli bazı hak ve yetkiler ile görev ve sorumlulukların, özel idare olmayan illerde YİKOB'larca ikamesini içerdiğini belirtmek gerekir. Bu hak ve yetkiler ile görev ve sorumlulukların; bir komisyonda temsil edilme, bir alanda izin, ruhsat veya görüş

¹⁸¹ YİKOB'ların madenler, jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sularla ilgili çalışma ve işyeri açma ruhsatı verme ve bu alanlarda denetim yapma yetkileri bulunmaktadır. Söz konusu durum, büyükşehir belediyesi olmayan illerde il özel idareleri için geçerlidir. Ancak, YİKOB'ların il özel idareleri ve büyükşehir belediyeleri gibi çeşitli faaliyetler yürüten işyerleri, eğlence mekânları vb. yerlerle ilgili ruhsat verme ve denetim yapma yetkileri bulunmamaktadır.

verme, bazı gelir ve haklardan yararlanma ve çeşitli görev ve sorumlulukları ifa etme olarak şeklinde düzenlemelerde yer aldıkları görülmektedir. Fakat bunların varlığından destek alarak, YİKOB'un büyükşehirlerde özel idareleri ikame etmek için kurulduğu hipotezini doğrulamanın mümkün olmadığını -yapılan analizler neticesi ortaya çıkan bir sonuç olarak- ifade etmek gerekir. Diğer taraftan, belediyeleriyle YİKOB'lar arasında ortak noktaların varlığından söz etmenin mümkün olmadığı sonucu ortaya çıkmaktadır. YİKOB'larla büyükşehir belediyeleri, farklı görev, yetki ve sorumluluk çerçevesinde, farklı nitelikte kamu hizmetlerini farklı amaçlar için icra etmektedirler. Sundukları bazı hizmetlerin sonuçları itibarıyla benzer olmasına neden olan bazı düzenlemelerin varlığı, YİKOB'un büyükşehir belediyesine alternatif olacağı hipotezini doğrulamak için yeterli görülmektedir. Bununla birlikte, YİKOB'un belediyeler üzerinde yeni vesayet makamı olarak kurulduğu hipotezini doğrulamaya yetecek düzenleme ve uygulamaların varlığı da söz konusu değildir. Nitekim özel idare ve büyükşehir belediyelerine yerel yönetim birimi olmaları, idari ve mali özerkliğe sahip olmaları gibi nedenlerle mevzuatla tanınan çeşitli yetki ve imtiyazların YİKOB'lara tanınmadığı görülmektedir. Fakat kamu tüzel kişisi olmaktan ve kamu gücü kullanmaktan kaynaklı bazı benzer yetki ve imtiyazların; özel idareler, büyükşehir belediyeleri ve YİKOB'lar için geçerli olduğunu ifade etmek mümkündür. Diğer taraftan, özel idarelerde ve büyükşehir belediyelerinde bulunmayan genel koordinasyon ve denetim gibi bazı görev, yetki ve sorumlulukların ise YİKOB'a verildiği ve özel idarelerin sahip olduğu bazı hak ve ayrıcalıkların YİKOB'a sağlandığı görülmektedir. Bu bağlamda YİKOB'un, istikrarlı olarak yetkileri artan ve hizmet alanı büyüyen büyükşehir belediyesi karşısında giderek zayıf görünüme evrilen il idaresine yeni bir dinamizm katmak ve valiye kamu hizmet sunumunda girişimci bir pozisyon kazandırmak adına sözü edilen hak ve ayrıcalıklarla ve görev, yetki ve sorumluluklarla donatıldığını ifade mümkündür.

5.4.3 Faaliyet Yapısı, İşleyiş, Ölçek ve Fiziki Kaynaklar Açısından Karşılaştırma

Bu başlıkta; YİKOB, özel idare ve büyükşehir belediyesi faaliyet yapısı, işleyiş, ölçek ve fiziki kaynaklar açısından karşılaştırılmaktadır. Bu kapsamda, önce faaliyet ve işleyiş

yapısı bakımından karşılaştırılmalar yapılmakta, sonrasında ise ölçek ve fiziki kaynaklar açısından karşılaştırmalara yer verilmektedir.

Büyükşehir belediyesi ve özel idarenin aksine, YİKOB karar alma mekanizması katılım ve temsile olanak sağlamamaktadır. İki yerel birimde karar organı olarak işleyen yerel temsilli meclislerin bir benzeri, YİKOB'un işleyiş yapısında yer almamaktadır. YİKOB, klasik hiyerarşik düzende karar alan bir taşra kuruluşu olarak faaliyetlerini yürütürken, büyükşehir belediyesi ve özel idare yerinden yönetimin birer yansıması olarak katılıma ve temsile olanak sağlayan yerellik yaklaşımıyla faaliyet yürütmektedir. YİKOB işleyiş ve faaliyet yapısını klasik taşra teşkilatlarındakinden ayıran ve özel idare ile büyükşehir belediyesi işleyiş ve faaliyet yapısına benzeştiren en önemli özelliği, kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe sahipliğidir. YİKOB, bu iki özelliğiyle büyükşehir belediyesi ve özel idare gibi il sınırında faaliyet sürdürmektedir. Fakat YİKOB'un büyükşehir belediyesiyle aynı özel idaresiyle farklı illerin sınırı içinde faaliyet gösterdiklerini hatırlatmak gerekir.

Özel idare ve büyükşehir belediyesi işleyişinde kısmen de olsa yerel temsil ve katılımın sağlandığı danışma organı şeklinde yapıların bulunduğu görülmektedir. YİKOB'da ise encümen benzeri danışma organı bulunmamaktadır. YİKOB başkanınca alınan kararlar -vali onayı gerektirmiyorsa- doğrudan uygulamaya konmaktadır. Büyükşehir belediyesi işleyiş yapısına eklemlenmiş, demokratik katılım anlayışının ve yönetim yaklaşımının bir örneği olan kent konseyi benzeri bir yapı veya oluşumun özel idare ve YİKOB için öngörülmediğini ifade etmek gerekir. Ayrıca, genel sekreter müessesesinin YİKOB'un faaliyet ve işleyiş yapısında bulunmadığına dikkat çekmek gerekir. Bunlara ilave olarak; özel idare ve büyükşehir belediyesinden farklı olarak, İçişleri Bakanlığı hiyerarşisinde yer alan YİKOB'un faaliyet ve işleyişle ilgili İçişleri Bakanlığının bir takım görev ve yetkilerinin olduğunu belirtmek gerekir.

YİKOB, merkezi hiyerarşik düzende mülki idareye bağlı bir statüde çok çeşitli merkezi nitelikte kamu hizmetleri sunabilen bir örgüt olarak idari ve mali özerklikten uzaktır. İl özel idaresiyle büyükşehir belediyesi ise, birer yerinden yönetim olarak idari ve mali açıdan özerk faaliyet ve işleyiş yapılarıyla mahalli ve müşterek nitelikli kamu hizmetleri sunan ve merkezi idareyle arasında vesayet ilişkisi bulunan idarelerdir. Bu kapsamda, il özel idareleriyle büyükşehir belediyeleri merkezi idareden bağımsız bir işleyiş yapısıyla faaliyetlerini icra edebilirken, YİKOB'larsa merkezi idareye bağımlı bir yapı ve işleyişe

sahiptirler. Nitekim YİKOB'un faaliyetlerinin bütününe bakıldığında büyük çoğunlukla merkezi idarenin taşrada gerçekleştirmek istediği yatırım ve hizmetlerin aracılığından oluştuğu görülmektedir. Dolayısıyla, YİKOB'un, özel idare ve büyükşehir belediye gibi özerk bir yapıda merkezden bağımsız faaliyet yürütmesi mümkün olmamaktadır. Diğer taraftan, büyükşehir belediye ve özel idare bütçesinin aksine YİKOB bütçesinin merkez bağımlılığının oldukça yüksek olması, YİKOB'un merkezi idareden bağımsız faaliyetler yürütmesini olanaksız kılmakta, idari özerklik yoksunluğu ise YİKOB işleyiş ve faaliyet yapısına genelge gibi idari düzenlemelerle merkezi müdahaleyi olanaklı kılmaktadır.

Valiye bağlı olan YİKOB'un karar alma, sevk ve idare mercii YİKOB başkanıdır. Vali, il idaresinin başı olarak kendisine bağlı YİKOB'da alınan kararların onay merciidir. Bu doğrultuda YİKOB karar ve uygulamaları klasik hiyerarşik düzende cereyan etmektedir. İl özel idaresinde sevk ve idare organı validir. Burada dikkat çekilmesi gereken nokta, il özel idaresinde bir organ olarak valinin il özel idaresinin başı ve temsilcisi sıfatıyla il özel idaresinin sevk ve idare organı olarak tayin edilmiş olmasıdır. YİKOB'da ise, vali YİKOB başkanı olarak YİKOB'un sevk ve idaresinden sorumlu makamı işgal etmekte ve eğer uygun görürse bu makamı idare etmesi için bir yardımcısına bırakabilmektedir. Özel idarede sevk ve idare organı olan vali, bu sıfatını bir başkasına bırakamamaktadır. Diğer taraftan, YİKOB'da alınan bazı kararların onay mercii il idaresinin başı olan vali iken, il özel idaresinde ise alınan vali tarafından alınan bazı kararların onay mercii il genel meclisi gibi seçilmiş bir yerel meclis olduğunu ifade etmek gerekir. Büyükşehir belediyesinde ise, sevk ve idare makamının YİKOB ve il özel idaresindeki gibi merkezi atamayla göreve gelen atanmışlar yerine yerel seçimle göreve gelen büyükşehir belediye başkanı olduğunu vurgulamak gerekir. İl özel idaresinde ve YİKOB'da sevk ve idareden sorumluların görev süreleri bir takvime bağlı değilken, büyükşehir belediye başkanının beş yıl süre için seçildiğini ayrıca belirtmek gerekir. Son olarak, valinin yetki genişliğini YİKOB aracılığıyla kullanabildiğine, fakat yerel yönetim olan özel idaredeki konumu üzerinden yetki genişliğini kullanmasının mümkün olmadığına dikkat çekmek gerekir.

YİKOB'da, özel idarede ve büyükşehir belediyesinde alınan kararların teşkilatlarındaki birimler aracılığıyla ve bu birimlerde görev yapan personeller eliyle icra edildiğini ifade etmek gerekir. Her üç örgütün de faaliyetlerini icra ederken ihale yöntemleri ve hizmet alım yolu ile özel sektörden faydalandığını vurgulamak gerekir. Fakat il özel idaresi ve

büyükşehir belediyesine nazaran YİKOB faaliyetlerinin büyük çoğunluğunun ihalelerle özel sektöre gördürüldüğünü belirtmek gerekir. Nitekim YİKOB'un en ağırlıklı faaliyet alanının okul, yurt, kamu hizmet binası vb. gibi yatırımların inşa sürecine aracılık etmek olduğu düşünüldüğünde bunun olağan bir durum olduğu anlaşılmaktadır. Diğer taraftan, özel idarenin ve büyükşehir belediyesinin mahalli müşterek nitelikli hizmetler sunmakla görevli ve sorumlu yerel birimler olarak birçok faaliyetlerini kendi personelleri ve araç-gereçleriyle icra ettikleri görülmektedir. Örneğin; çöp toplama, yol bakımı, kaldırım ve kilit parke yapımı, çevre temizliği, vb. gibi hizmetlerin iki yerel birimin bünyesinde yer alan personeller ve envanterlerinde bulunan araçlar vasıtasıyla icra edilebilmektedir.

YİKOB'un, il özel idaresinin ve büyükşehir belediyesinin örgüt içi hiyerarşisinde imza ve yetki devri yoluyla bir takım görev ve yetkilerin astlara devredilebildiği ifade etmek gerekir. Bu yolla, üç örgüt de genel iş yürütümünü ve faaliyetlerinin yerine getirilmesini sağlayabilmektedir. Fakat münhasıran büyükşehir belediye başkanına, valiye ve YİKOB başkanına verilmiş yetkilerin astlara devredilemediğinin altını çizmek gerekir. Diğer taraftan, yerel inisiyatife dayalı bir faaliyet ve işleyiş yapısından uzak olan YİKOB'da, sevk ve idare makamında olduğu gibi YİKOB faaliyetlerini yürüten birim müdürleri ve personeller de merkezi atamayla göreve gelmektedirler. Buna karşın, norm kadroları ve personel atama yetkileri olan büyükşehir belediyesinin ve özel idaresinin faaliyetlerinin yürütümünde görev alan birim müdürlerinin ve personellerin bizzat bu örgütlerin sevk ve idare makamlarınca göreve getirildiklerini vurgulamak gerekir. Bunlara ilave olarak, işleyiş ve faaliyet yapısında yerel katılım ve temsile olanak sağlayan herhangi bir yapı veya oluşumun bulunmamasının YİKOB'un, özel idare ile büyükşehir belediyesinden daha hızlı karar almasına ve uygulamasına olanak sağladığını ifade etmek mümkündür. Ancak bu durumun, YİKOB'un işleyiş ve faaliyet yapısında büyükşehir belediyesine ve il özel idaresine nazaran daha etkin, etkili ve verimli kararlar alınıp uyguladığı anlamına gelmediğine, bunu ifade etmenin yanlış bir yaklaşım olacağına vurgu yapmak gerekir.

YİKOB'un ana faaliyetlerinin merkezi idarenin taşrada gerçekleştirmek istediği yatırım, hizmet ve yardım faaliyetlerine aracılık olduğu anlaşılmaktadır. Buna karşın, birer yerel yönetim birimi olan özel idare ile büyükşehir belediyesinin ana faaliyetlerinin mahalli müşterek nitelikli yatırım ve hizmetleri yerine getirmek olduğu görülmektedir. Her ne kadar özel idarenin merkezi idarenin bazı yatırım ve hizmetlerine aracılık faaliyetleri

bulunsa da bunların -YİKOB'da olduğu gibi- özel idarenin ana faaliyetler olmadıklarını belirtmek gerekir. Diğer taraftan, il özel idaresinden ve büyükşehir belediyesinden farklı olarak, YİKOB'un ildeki merkezi idare yatırım ve hizmetlerinin izlenmesine, koordine edilmesine ve denetlenmesine yönelik faaliyetlerinin olduğu vurgulamak gerekir. Buna karşın, örneğin, büyükşehir belediyesinin ildeki belediyelerin yatırım ve hizmetlerini izleme, koordine etme ve denetleme gibi bir faaliyetinin olmadığı görülmektedir. Bunun dışında ifade etmek gerekirse, her üç örgütün de ruhsat verme, idari yaptırım ve para cezası uygulama, kültür varlıklarının korunmasına ilişkin faaliyetler yürütme, ortak proje ve işbirliğiyle çeşitli faaliyetler yürütme, ulusal ve uluslararası finans kaynaklarını kullanarak çeşitli yatırım ve hizmetler gerçekleştirme gibi faaliyetler yürütebildiklerini belirtmek gerekir.

YİKOB'ların kuruluşundan önce, özel idarelerin mevcut faaliyetleri itibarıyla merkezi idareyle -yerel birimlerden beklenmeyen bir şekilde- yoğun ve olağan dışı ilişkiler ağına sahip olmalarının ve tüzel kişiliklerinin sona ermesiyle merkezi tandanslı faaliyetlerinin büyükşehir belediyesi bulunan illerde kurulan YİKOB'lara geçmesinin doğal bir sonucu olarak, YİKOB'un özel idareyle daha çok benzer faaliyeti bulunmaktadır. Büyükşehir belediyesi ise, il özel idaresine nazaran daha pür bir yerel yönetim birimi olduğundan, faaliyet ve işleyiş yapısı açısından YİKOB'dan çok farklı bir görünüm sergilemektedir. Diğer taraftan, YİKOB'un istisnai olarak bazı mahalli müşterek nitelikli faaliyetlerin öznesi olmasının, YİKOB'un büyükşehir belediyesinden oldukça farklı faaliyet yapısına sahip bir örgüt olduğu gerçeğine zarar vermediğini dile getirmek gerekir.

YİKOB'un faaliyet ve işleyiş yapısının, kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe varlığı dışında klasik taşra iç birimleriyle benzer olduğu ve merkezi idareyle entegre bilgi teknolojisi altyapısının işleyiş sisteminde kullanıldığını belirtmek gerekir. Buna karşın, özel idare ve büyükşehir belediyesinin merkezden bağımsız bir işleyiş yapısına ve bilgi teknolojisi altyapısına sahip olduklarına dikkat çekmek gerekir. Buna karşın, her üç örgütün de ilin ekonomik gelişimine ve kalkınmasına katkı yapmak yönünde faaliyetler gösterdiklerini ifade etmek gerekir. Bu kapsamda, YİKOB söz konusu katkının merkezi destek ayağını oluştururken, il özel idaresinin ve büyükşehir belediyesinin ise yerel destek ayaklarını oluşturduklarını dile getirmek mümkündür.

YİKOB'un, il özel idaresi ve büyükşehir belediyesi gibi bağış alma, yardım yapma vb. gibi faaliyetler yürütebildiğini belirtmek gerekir. Fakat YİKOB'un bu tür faaliyetlerinin mevzuat ve bütçe sınırlılıkları nedeniyle özel idare ve büyükşehir belediyesine nazaran oldukça düşük düzeyde kaldığı görülmektedir. Diğer taraftan, YİKOB'un esas itibarıyla il özel idaresi ve büyükşehir belediyesi gibi ticari faaliyetlerde bulunmadığına vurgu yapmak gerekir. Ancak, tüzel kişiliği sona eren bazı özel idarelerden YİKOB'lara devri sağlanan çeşitli şirketlere ait sermaye paylarının bulunduğunu hatırlamak gerekir. Buna ilave olarak, kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe sahipliğinden kaynaklı olarak, YİKOB'un özel idare ve büyükşehir belediye gibi taşınır ve taşınmaz mal alımı-satımı-kiralanması, kamulaştırma vb. bir takım benzer faaliyetleri yürütmesinin olağan bir durum olduğunu vurgulamak gerekir.

Özel idarenin ve büyükşehir belediyesinin aksine, YİKOB'un işleyişinde yerel katılım içeren bir denetim mekanizması yoktur. İl özel idare ve büyükşehir belediye faaliyetleri, meclis ve komisyonlar aracılığıyla denetim ve gözetim altında tutulmakta, YİKOB'un faaliyetleri ise valinin hiyerarşik denetimi altındadır. Bu bakımdan, YİKOB'un faaliyet ve işleyiş yapısında yerel demokrasi, yerel özerklik, katılım, temsil vb. gibi yerindenlik ilkesinin tamamlayıcı unsurları karşılanmamaktadır. Diğer taraftan, il özel idaresinin ve büyükşehir belediyesinin aksine, işleyiş ve faaliyet yapısında 5018 sayılı Kanun'a tabi olmayan YİKOB'un, bu Kanun'da öngörüldüğü şekliyle iç denetime tabi olmadığını ve stratejik plan, performans programı ve yıllık faaliyet raporu hazırlama sorumluluğunun bulunmadığını belirtmek gerekir. Fakat her üç örgütün de harcama öncesi iş, işlem ve faaliyetlerine ilişkin Mülkiye Teftiş Kurulu denetimine tabi olduklarını, harcama sonrası faaliyetlerine ilişkinse Sayıştay'ca dış denetime tabi tutulduklarını vurgulamak gerekir.

YİKOB'un, büyükşehir belediyesi ve il özel idaresi ile i) insan kaynağı ölçeği, ii) bütçe ölçeği, iii) nüfus ölçeği ve iv) hizmet alanı ölçeği açısından karşılaştırmak gerekirse; öncelikle, daha önceki başlıklarda insan kaynağı ölçeği ve bütçe ölçeği açılarından bu üç örgütün ayrıntılı olarak karşılaştırıldıklarını ifade etmek gerekir. Dolayısıyla, burada sadece söz konusu örgütlerin hizmet sunmakla sorumlu olduğu nüfus ve alan ölçekleri karşılaştırmaya tabi tutulmaktadır. YİKOB, büyükşehir belediyesi ve il özel idaresiyle coğrafi alan ölçeği açısından benzer ölçekte, yani her üç örgüt de il mülki sınırlarında hizmet vermektedirler. Ancak, YİKOB'larla özel idarelerin farklı illerin mülki sınırları

içinde, YİKOB'larla büyükşehir belediyelerininse aynı ilin mülki sınırları içinde hizmet verdiklerinin altını çizmek gerekir.

TÜİK'e (2019) göre, 2018 yılında yaklaşık 82 milyon olan Türkiye nüfusunun %77,4'ü büyükşehirlerde yaşamakta, yani büyükşehir belediyeleri ve YİKOB'lar yaklaşık 63,5 milyon, özel idareler ise yaklaşık 28,5 milyon insana hizmet sunmakla sorumludurlar. YİKOB'larla büyükşehir belediyeleri aynı otuz ilin mülki sınırlarında hizmet verdikleri için, toplam hizmet alanları ölçeği eşit yüzölçümüne sahiptir. Söz konusu otuz ilin yüz ölçümleri toplamının 399.270 km², Türkiye'nin yüz ölçümünün ise 780.043 km² (Harita Genel Müdürlüğü, 2014) olduğu göz önüne alındığında, elli bir il özel idaresinin hizmet alanlarının toplam yüz ölçümünün 380.773 km² olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu doğrultuda, YİKOB'lar ve büyükşehir belediyeleri Türkiye yüzölçümünün %51,2'sine, özel idareler ise %48,8'ine hizmet götürmektedirler. Son olarak, kaynaklar bakımından YİKOB, özel idare ve büyükşehir belediyesini karşılaştırmak gerekirse; öncelikle beşeri ve mali kaynaklar karşılaştırmaların önceki başlıklarda ayrıntılı olarak ele alındığını belirtmek gerekir. Dolayısıyla, burada yalnız fiziki kaynaklar bakımından YİKOB'un, il özel idaresi ve büyükşehir belediyesiyle kısa bir karşılaştırılması yapılmaktadır.

YİKOB'ların, il özel idareleri ve büyükşehir belediyeleri gibi altyapı, yol, kanalizasyon, su, çevre temizliği vb. gibi mahalli müşterek hizmetlere ilişkin görev ve sorumlulukları olmadığı için, bu tür hizmetlerin yürütümü için yerel yönetimlerin sahip oldukları fiziki kaynaklara YİKOB'ların ihtiyaç duymadığını ifade etmek gerekir. Ayrıca, özel idarenin ve büyükşehir belediyesinin aksine, YİKOB'un yürüttüğü yatırım ve hizmet projelerinin tamamının ihale yöntemleriyle özel sektöre gördürüldüğünü hatırlatmak gerekir. Bunun yanında, YİKOB'ların mülkiyetinde bulunan taşınmaz fiziki kaynakların çok büyük bir kısmının il genel idaresi hizmetlerinde kullanıldıklarını, buna karşılık, özel idarelere ve özellikle de büyükşehir belediyelerine ait taşınmaz fiziki kaynakların -genel olarak- bu idarelerin yürütmekle mükellef oldukları mahalli müşterek hizmetlerde kullanıldıklarını vurgulamak gerekir. Bu bağlamda, özel idarelere ve büyükşehir belediyelerine nazaran YİKOB'ların fiziki kaynak kapasitelerinin düşük olduğunu, ancak bu durumun YİKOB yatırım ve hizmetlerinin yürütümünde aksamaya yol açmadığını, zira YİKOB yatırım ve hizmet projelerinin ihale yöntemleriyle özel sektöre gördürüldüğünü belirtmek gerekir.

YİKOB'ların; hizmetlerinin yürütümü için pikap, binek araç vb. türden taşıtlara sahip olduklarını, kamyon, kepçe vb. türden iş makinesi sahipliklerinin ender görüldüğünü, bu bakımdan özel idarelerin oldukça gerisinde olduklarını ifade etmek gerekir. Büyükşehir belediyelerinin il özel idarelerinden çok daha fazla sayıda iş makinesine ve taşıta sahip olduklarını belirtmek gerekir. Dolayısıyla, büyükşehir belediyelerinin, bu türden fiziki kaynakların sahipliği açısından kıyaslamaya gerek duyulmayacak düzeyde YİKOB'lara üstünlük sağladıklarını ifade etmek mümkündür. YİKOB'un bu tür fiziki kaynaklarının, özel idarenin oldukça gerisinde olduğu hakkında fikir vermek amacıyla; 2014 yılı Mart ayı sonu itibarıyla tüzel kişilikleri sona eren özel idarelerinin -mülkiyeti kendilerine ait ve kiralık olmak üzere- toplamda 6.451 adet araçla (Yerel Bilgi Sistemi, 2020) hizmet verdiklerini, YİKOB'ların genel olarak birkaç araçla hizmet verdiklerini, YİKOB'ların sahip olduğu tüm araçların tüzel kişiliği sona eren Ankara İl Özel İdaresi araç sayısının gerisinde kaldığını ifade etmek mümkündür. Kapatılan özel idarelere ait araçlar -genel olarak- mahalli müşterek nitelikli yerel yönetim hizmetlerinin yürütümü için kullanılan araçlar oldukları için, bu araçların, özel idarelerin mahalli müşterek nitelikli hizmetlerini büyükşehirde yürütmekle görevlendirilen yerel yönetimlere devredildiklerini belirtmek gerekir. Sonuç olarak, YİKOB'un, büyükşehir belediyesine ve il özel idaresine nazaran fiziki kaynak kapasitesinin çok daha düşük olduğu anlaşılmaktadır.

5.4.4 YİKOB'un, İl Özel İdaresi ve Büyükşehir Belediyesi ile İlişkileri

YİKOB'un, özel idare ve büyükşehir belediyesinden birçok açıdan ayrıştığı, özellikle de büyükşehir belediyesinden keskin hatlarla ayrıştığı, buna karşılık YİKOB'la bu örgütler arasında bir takım benzer yönlerin bulunduğu buraya kadar yapılan karşılaştırmalarda detaylı olarak ortaya koyulmaktadır. Bu başlıkta ise, YİKOB'la bu iki örgüt arasındaki var olan ilişkiler değerlendirilmektedir. Ancak, öncelikle ifade etmek gerekir ki, aynı il sınırları içinde faaliyet göstermedikleri için, YİKOB'la il özel idaresi arasında kurulan bir ilişkiden söz etmek mümkün değildir.¹⁸² Diğer taraftan, aynı il sınırları içinde hizmet veren iki farklı örgüt olarak, YİKOB'la büyükşehir belediyesi arasında bazı ilişkilerin kurulduğu görülmektedir. Dolayısıyla, bu iki örgüt arasındaki ilişkilerin; tür, nitelik ve içerik açısından ortaya koyulmasında ve irdelenmesinde yarar bulunmaktadır.

¹⁸² Yalnızca, il özel idarelerinin olduğu gibi, YİKOB'ların da Vilayetler Birliğine üye olduklarını ifade etmek gerekir.

YİKOB hizmetlerinin ikincil düzeyde yerel yararlanıcısı olan büyükşehir belediyesi, YİKOB'un yerel kalkınmaya ve büyümeye yaptığı katkıdan faydalanmaktadır. Ayrıca, YİKOB'la büyükşehir belediyesi arasında işbirliği ve ortak proje kapsamında ilişkilerin kurulduğunu ifade etmek gerekir (YİKOB Projesi, 2019c: 28). YİKOB'larla büyükşehir belediyeleri arasında kurulan ilişkiler -genel olarak- işbirliği ve paydaşlık çerçevesinde oluştuğuna vurgulamak gerekir. Merkezi finansman kaynaklarının dağıtımındaki rolleri dikkate alındığında, YİKOB'larla ve büyükşehir belediyeleri arasında finansal ilişkilerin kurulduğunu belirtmek gerekir. Kısacası, kurulu buldukları illerin yerel kalkınmasına ve büyümesine katkı sağlamak için kendi görev ve sorumluluk alanlarında yatırım ve hizmetler sunan bu iki örgüt yapısının; ilin ihtiyaç duyduğu yatırım ve hizmetler için mevzuatın el verdiği çerçeve; ortak hizmet projesi, işbirliği, paydaşlık, finansal destek, personel desteği vb. gibi nedenlerle birbirleriyle ilişki içinde oldukları anlaşılmaktadır.

YİKOB'la büyükşehir belediyesi arasında idari vesayet ilişkisi veya hiyerarşik bir ilişki bulunmamaktadır. Daha önce açıklandığı gibi, YİKOB'lar sadece 5393 sayılı Kanun'un 57. maddesinde yer alan vesayet yetkisinin kullanımında taşeronluk yapabilmektedirler. Bu durumda dahi YİKOB'la büyükşehir belediyesi arasında herhangi bir vesayet ilişkisi kurulmamaktadır. Ayrıca, YİKOB'un denetim görevi ve yetkisi kapsamında büyükşehir belediyesinin bulunmadığını, büyükşehir belediyesinin yatırım ve faaliyetlerinin plan ve programlara uygunluğunu denetleme ve merkeze raporlama gibi bir görevin YİKOB'a verilmediğine, dolayısıyla iki örgüt arasında bu tür bir denetim ilişkisinin kurulmadığına vurgu yapmak gerekir. Buna ilave olarak, YİKOB'la büyükşehir belediyesi arasında iş delegasyonundan kaynaklanan bir ilişkinin kurulmadığını belirtmek gerekir. Büyükşehir belediyesinin bir yatırımı veya hizmeti gerçekleştirmek için, gerekli tüm kaynağıyla birlikte YİKOB'a devretmesi söz konusu değildir. Fakat YİKOB'la yapılan işbirliği ve ortak proje kapsamında, işin tamamlanması için gerekli kaynağın bir kısmı büyükşehir belediyesi tarafından karşılanabilmektedir. İşin yapım sürecini ise; YİKOB, büyükşehir belediyesi veya her ikisi birlikte yürütebilmektedir. Bu tür ilişkilerin, ancak iki örgütün görev sınırları içinde ve mevzuat çerçevesinde kurulabileceğine dikkat çekmek gerekir.

YİKOB'la büyükşehir belediyesinin ortak hizmet projeleri ve işbirliği kapsamında ilişki kurabilmeleri yasaldir. 1 sayılı CK'nın 273'üncü maddesinin 6'ncı fıkrası kapsamında, YİKOB'un gerektiğinde ilin her türlü yatırım ve hizmet ihtiyacını karşılamak amacıyla

büyükşehir belediyesiyle ortak hizmet projesi yürütmesi ve bu doğrultuda işbirliği içine girmesi mümkündür. 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinde yer alan düzenlemelere bakıldığında ise, belediyelerin görev ve sorumluluk alanındaki konularda kamu kurum ve kuruluşlarıyla ortak hizmet projeleri gerçekleştirmelerinin ve işbirliği yapmalarının alınacak meclis kararıyla mümkün olduğu anlaşılmaktadır. Bu kapsamda, YİKOB'la büyükşehir belediyesi arasında yapılacak protokollerle ortak projeler gerçekleştirmeleri ve işbirliği yapmaları mümkündür. YİKOB ve büyükşehir belediyesinin ortaklığındaki projeyi kim üstlenecekse diğeri işi yapacak olana bütçesinden kaynak aktarabilmektedir. Ortak hizmet projesi ve işbirliğiyle oluşan ilişkiye; Konya YİKOB, Konya Büyükşehir Belediyesi ve Karatay Belediyesi ortaklığında gerçekleşen Kültürhan Projesi'ni (Konya BŞB, 2017) örnek olarak göstermek mümkündür. Bu Proje, Kültür Bakanlığı'na ait olup; gerekli yer tahsisi Karatay Belediyesince, 4 milyon TL'lik kaynağı Konya YİKOB tarafından, geri kalan kaynağı Konya Büyükşehir Belediyesi tarafından karşılanmıştır.

YİKOB'la büyükşehir belediyesi arasında KIRDES Projesi kapsamında bazı ilişkilerin kurulduğunu ifade etmek gerekir. İşbirliği ve paydaşlık ilişkisi olarak değerlendirilmesi gereken bu ilişkinin, iş delegasyonu kapsamında ele alınması mümkün değildir. Nitekim KIRDES Projesi'nde, yapılan işin kaynağını büyükşehir belediyesi karşılamamaktadır. KIRDES kapsamında merkezden YİKOB'a kaynak aktarılmakta, YİKOB da büyükşehir belediyesinin önerdiği kabul gören proje kapsamında; işi ihale ederek gerçekleştirmekte, işin denetim ve kontrolünü yapmakta ve nihayetinde biten işi büyükşehir belediyesine teslim etmektedir. Diğer taraftan, KIRDES Projesi ödeneği YİKOB tarafından doğrudan büyükşehir belediyesine aktarılabilen, işi büyükşehir belediyesi yerine getirilmekte, YİKOB işin tamamlanmasını gözetim altında tutmaktadır. Örneğin; Konya Büyükşehir Belediyesi ve Konya YİKOB arasında 2017'de yapılan anlaşmayla (Konya BŞB, 2017), KIRDES Projesi kapsamında belirlenen yerleşim yerlerinin kilit parke taşı yapım işleri için 4 milyon TL kaynağın Konya YİKOB tarafından Konya Büyükşehir Belediyesine aktarıldığı görülmektedir.

Doğan'ın (2019: 80-110) araştırmasında; YİKOB'un yaptığı işleri yapabilecek birimler ve teknik personeller yerel birimlerde olduğu halde, görev ve sorumluluğun yetersiz teknik personele sahip YİKOB'a verilmiş olmasının araştırmaya katılanlar tarafından yakınma konusu yapıldığı, YİKOB'un KIRDES kapsamında kilit parke işini ihale edip

yapımını denetleyip büyükşehir belediyesine teslim etmesi durumunun örnek olarak gösterildiği ve bu iş için büyükşehir belediyesinin teknik kapasitesinin YİKOB'dan çok daha yüksek olduğunun öne sürüldüğü anlaşılmaktadır. Öncelikle belirtmek gerekir ki, merkezi bir proje olan KIRDES Projesi'nden taşrada görevli ve sorumlu olarak YİKOB örgütünün seçilmesi, YİKOB'un kuruluş amacıyla, statüsüyle ve görevleriyle örtüşen bir durumdur. Personel yetersizlikleri öne sürülerek yerel bir birimin merkezi bir projeyi üstlenmesinin beklenmesi yanlış bir yaklaşımdır. YİKOB'un görev ve sorumluluğunu tartışmak yerine, YİKOB'un personel yetersizliğine ilişkin sorunlarının çözüm yollarını aramak daha doğru bir yaklaşım olacaktır. İçişleri Bakanlığı (2017), KIRDES Projesi kapsamındaki işlerin hizmet alım yoluyla projelendirilebileceğini ve gerekirse proje, yapım ve kontrol hizmetlerinin diğer kamu kurum ve kuruluşlarına gördürülebileceğini belirtmektedir. Nitekim 2017'de Antalya YİKOB'dan Antalya Büyükşehir Belediyesine KIRDES kapsamında 600 bin TL aktarıldığı görülmektedir (Antalya BŞB, 2018: 3).

Kalender'in (2018: 55-110) araştırmasında; YİKOB'un KIRDES kapsamında mahalli müşterek hizmetler sunabilmesinin, büyükşehir belediyesiyle güç çatışması yaşamasına yol açacağına ilişkin bir takım endişelerin dile getirildiği görülmektedir. Fakat KIRDES kapsamında yapılan işlerin, YİKOB'larla büyükşehir belediyeleri arasında güç çatışması yaşanmasına değil, bilakis işbirliği, paydaşlık ve ortaklık gibi ilişkilerin kurulmasına yol açtığı görülmektedir. YİKOB, KIRDES kapsamında sağlanan merkezi finansmanlarla büyükşehir belediyesinin mahalli müşterek hizmetlerine alternatif değil, destek olma amacına hizmet etmektedir. KIRDES kaynakları sayesinde bütçesinden para çıkmadan hizmet sunabilme imkânı bulan büyükşehir belediyesinin, bu durumdan memnuniyet duyduğunu dile getirmek mümkündür. Ancak, kaynakların dağıtımındaki merkezi idare tercihlerinin, büyükşehir belediyelerinde memnuniyetsizlik yaratması durumuna bir şerh koymak mümkündür. Fakat bu durumun, YİKOB'la büyükşehir belediyesi arasında güç veya yetki çatışması yaşandığı anlamına gelmediğini vurgulamak gerekir.

YİKOB'la büyükşehir belediyesi finansal destek konusunda ilişkiler kurabilmektedirler. Merkezi finansman kaynakları ve yardımlar YİKOB üzerinden büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır. Ayrıca, imkânlar el verdiği ölçüde ve belirlenen projeler doğrultusunda, YİKOB'un kendi mali kaynaklarından da büyükşehir belediyesine destek sağlaması söz konusu olmaktadır. Örneğin, Antalya Büyükşehir Belediyesinin 2017 yılı Gelir Bütçesi

gerçekleşen gelirler toplamının 1.351.369.560,11 TL olduğu ve bu gelirlerin %4,04'lük kısmının 54.613.850,30 TL ile 'Alınan Bağış ve Yardımlar'dan oluştuğu, 'Alınan Bağış ve Yardımlar'ın %50,5'ini oluşturan 27.600.634,20 TL'nin, Antalya YİKOB tarafından verilen yardımlar olduğu görülmektedir (Antalya BŞB, 2018: 3). Dolayısıyla, 2017'de Antalya Büyükşehir Belediyesinin elde ettiği toplam gelirlerin yaklaşık %2'ye tekabül eden önemli bir kısmının, Antalya YİKOB tarafından sağlandığı anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, YİKOB'ların aktif ve etkin bir "finansman durağı" olarak kullanıldıklarını, merkezi finansman kaynaklarının büyükşehir belediyelerine YİKOB'lar üzerinden proje bazlı kullandırılmasıyla, merkezi kaynakların muvazaalı bir yöntemle belediyelere ait gelir ve harcamalara dâhil edildiğini ve belediyelerin gelir ve harcamaları olduğundan daha yüksek görüldüğünü, bu yöntemin gerçekleştirilmesine aracılık eden YİKOB'un, merkezi harcamalara yerel bir görünüm kazandırmak için, merkezi idare tarafından "paravan bir örgüt" olarak kullanıldığını ifade etmek mümkündür.¹⁸³ Son olarak; YİKOB'la büyükşehir belediyesi arasında personeller konusunda ilişki kurulabildiğini belirtmek gerekir. Vali, büyükşehir belediyesinde istihdam edilen uzman, sözleşmeli personel ve memurları geçici olarak YİKOB'a görevlendirebilmektedir. Fakat işçilerin YİKOB'a geçici olarak görevlendirilmelerinin mümkün olmadığını vurgulamak gerekir.

¹⁸³ Büyükşehir belediyeleri için ifade edilen muvazaalı işlemin, YİKOB'larla büyükşehir ilçe belediyeleri arasında da gerçekleştiğini vurgulamak gerekir. Zira YİKOB'lar üzerinden bu tür belediyelere de destek sağlanmaktadır.

6. BÖLÜM: YİKOB SORUNLARI, ÖNERİLEN ÇÖZÜMLER VE BİR MODEL ÖNERİSİ

YİKOB daha kurulur kurulmaz kendini birçok sorunun içinde bulmuştur. Bu sorunların çoğu, ilk kurulduğunda tüzel kişilik ve bütçesi olmamasından kaynaklıdır. Bu sorunların çözümü için kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe verilmesine karşın, sorunları bitmediği gibi yeni sorunların ortaya çıktığı anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, YİKOB sorunlarının tespitine ve çözüme kavuşturulmasına yönelik idari ve bilimsel çalışmalar yapıldığı görülmektedir. Bu çalışmalarından önemli ve kapsamlı olanı, yakın dönemde başlatılan -kısa adı YİKOB Projesi olan- YİKOB'ların Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi'dir. Ayrıca, Onuncu Kalkınma Planı ile İçişleri Bakanlığının yürüttüğü bazı idari çalışmalar kapsamında, YİKOB sorunlarının tespit ve çözümüne ilişkin çeşitli faaliyetler yapıldığı görülmektedir. Diğer taraftan, Sayıştay denetim raporlarının, YİKOB'ların sorunlarının tespit ve çözümüne yönelik kapsamlı bir çalışma alanı sağlamaktadır. Bunların yanında, az olsa da YİKOB sorunlarını ele alan ve bu sorunlar üzerine bir takım çözümler öneren teorik ve ampirik bilimsel araştırmalar bulunmaktadır. Bütün bu çalışmalar kapsamında, bu bölümde; öncelikle, YİKOB sorunları ve geliştirilen çözüm önerileri irdelenmekte, ardından sorunlara ve çözüm önerilerine ilişkin detaylı değerlendirmeler neticesinde, tespit edilen tüm sorunlar detaylı bir sınıflandırmaya tabi tutularak, her bir sorun için olabildiğince çok ve pratik çözüm önerisi sunulmaktadır. Böylece, hem yaralanıcılara geniş bir çözüm sepeti sunulmakta, hem de yeni bir YİKOB modelinin gerekliliği ortaya koyularak yeni modelin oluşturulmasına yönelik bir altyapı çalışması oluşturulmaktadır. Bunlardan önce ise; kuruluşla başlayan YİKOB sorunlarının neler olduğu, bu sorunların çözümüne yönelik arayış ve çabaların ne şekilde cereyan ettiği ve uygulamaya koyulan çözümlerin nasıl sonuçlar verdiğine kısaca değinilmektedir.

6.1 YİKOB SORUNLARI VE ÖNERİLEN ÇÖZÜMLER

6.1.1 Kuruluşla Başlayan YİKOB Sorunları ve Çözüm Arayışları

6360 sayılı Kanun'la Türk idare sistemine hızlı bir giriş yapan YİKOB'un sorunlarının, kurumsal hayata adım attığı ilk günden itibaren başladığını ifade etmek mümkündür. Bu durumun nedenlerini, YİKOB'un güçlü bir alt yapı oluşturulmadan ani ve eksikliklerle dolu bir şekilde kurulmasında aramak gerekir. Büyükşehir yönetim yapısının 6360 sayılı Kanun'la bir an önce değiştirilmek istenmesi, YİKOB kuruluş düzenlemelerini olumsuz etkilenmiştir.¹⁸⁴

6360 sayılı Kanun'la büyükşehir belediyeleri il genelinde yerel hizmetlerin monopolü haline getirilince, 150 yılı aşkın bir birikimine sahip il özel yönetim yapısı büyükşehir olan illerde sona ermiştir. Türkiye'deki merkezi idare geleneği dikkate alındığında, bu kadar köklü ve merkezi etkilerin hâkim olduğu bir kurumun izlerinin tek seferde sökülüp atılmasının zor olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim valinin sevk ve idaresinde olan il özel idaresinin sunduğu yerel ve merkezi hizmetlerin iç içe geçmiş olması, il özel idaresine ait tüm görev, yetki ve sorumluluklarının büyükşehir belediyesine devredilmesini zora sokmuştur. Tam bu noktada, merkezi nitelikli kamu hizmetlerinin merkezi niteliklerine zarar vermeden büyükşehirlerde yürütülmesinin devamını için yeni bir yapının varlığına ihtiyaç hâsıl olmuştur. Herhangi bir altyapıya ve uygulama örneğine sahip olmayan yeni yapı ihtiyacının giderilmesi, birçok zorluğu beraberinde getirmiştir. Zaman darlığı, yeni örgütün güçlü bir kurumsal yapıda yasal statüye kavuşturulmasına engel oluşturmuştur. Gerek alt yapı oluşturulmasında, gerekse TBMM görüşmelerinde karşı karşıya kaldığı olumsuzluklar, YİKOB'un kurumsal hayata zayıf bir yapıda başlamasına yol açmıştır.

YİKOB'un eksik bir şekilde kurulmuş olmasına; yeterince sağlıklı tasarlanamamış olan YİKM yapısının TBMM'de kabul görmeyip Kanun Tasarısı'ndan çıkarılmış olması yol açmıştır. Büyükşehirlerde il özel idarelerinin ve KHGB'lerin kapatılması sonrasında vali ve kaymakamların yerel nitelikli hizmetleri karşılayabilme imkânlarını korumak ve bu sayede halkın mülki idareyle ve dolayısıyla merkezle olan bağlarını güçlü tutmak

¹⁸⁴ TBMM görüşmelerinde muhalefet mensupları tarafından; Kanun Tasarısı'nın aniden gündeme getirilip jet hızıyla kanunlaştırılmak istenmesinin arkasında, yapılacak düzenlemelerle iktidara avantaj sağlanarak yerel seçimlerin erkene alınması düşüncesinin bulunduğu iddia edilmiştir (bkz. TBMM, 2012b; 2012c).

için Tasarı'da YİK M'ler öngörölmüş, bu yapılar büyükşehirde il ve ilçelerde örgütlen, kamu tüzel kişiliğine ve bütçeye sahip, genel bütçe vergi gelirlerinden pay alan, vali ve kaymakamlar başkanlığında merkeze bağlı birer taşra örgütü olarak tasarlanmıştı. Fakat özel idare ve KHGB'lerden alınan tüzel kişiliğin YİK M eliyle büyükşehirlerdeki il ve ilçelere yeniden sağlanmasını içeren düzenlemeler, TBMM'deki yoğun baskılar üzerine Tasarı'dan çıkarılarak tüzel kişiliği ve bütçe imkânından mahrum bir şekilde YİK OB'un kuruluşu gerçekleşmiştir. YİK M yapısından geri adım atılması, bu yapının arka planının iyi çalışılmadığına kanıt niteliğindedir. Merkezi hizmetlerde doğacak boşluğu kotarmak adına YİK M'lerin tasarlandığını, çeşitli zorluklar ve zaman kısıtından dolayı bu yapının yeterince iyi kurgulanamadığını, kurgulanan yapının ise -kanunu bir an önce çıkarmak için- neşterlenerek iyice kötü bir hal aldığını ifade etmek gerekir. Dolayısıyla, gündeme geldiği dönemin olumsuz taraflarından fazlasıyla etkilenen YİK OB'ların, daha kurulur kurulmaz kurumsal kapasiteden ve işlevsellikten yoksun bir şekilde ortada kaldıkları ve teşkilatlanma ve kurumsallaşma anlamında ciddi sorunlarla yüzleştikleri görölmektedir.

Kanunlaşan YİK OB yapısı neticesinde etkinlik ve işlevsellik anlamında önemli sorunlar yaşandığı anlaşılmaktadır. YİK OB'a tüzel kişilik verilmemesi neticesinde, il idaresinin kullanabileceği herhangi bir kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe imkânı kalmamıştır. Bu durum öncelikle hukuki hak ehliyeti sorununa neden olarak; il idaresinin birçok konuda elinin kolunun bağlı kalmasına yol açmıştır. Nitekim YİK OB'u ele alan çeşitli teorik ve ampirik bilimsel araştırmalarda (bkz. Siverekli ve Kırcı Duman, 2015b; Can ve Avcı, 2016a; Çiner, 2017; Kalender, 2018; Koç ve Arap, 2019) ve Başbakan'ın uygulamada karşılaşılan sorunları dile getirdiği açılımında (bkz. Yıldırım, 2016), tüzel kişilik ve bütçe yoksunluğunun yol açtığı sorunların vurgulandığı görölmektedir. Bu çalışmayla ve uygulamaya yönelik teorik ve ampirik diğer bazı çalışmalarla tespit edilen sorunları ve olumsuzlukları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:¹⁸⁵

- 6360 sayılı Kanun sonrası ilin hak ve menfaatlerini korumak adına ilin temsilini sağlayacak kamu tüzel kişiliğinin kalmaması, devlet tüzel kişiliğini temsiliyetin ihtiyaç duyulan kabiliyetleri valilere sağlamaması ve uygulamada uzun, yorucu ve tercih edilmeyen bürokratik süreçlere yol açması,

¹⁸⁵ Burada açıklanan sorunları -aynı zamanda- YİK OB'lara kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe verilmesine ihtiyaç duyulmasının nedenleri olarak okumak mümkündür.

- Özel idare mal varlıklarının YİKOB'a devrinde sorunların ve uyuşmazlıkların yaşanması (Koç ve Arap, 2019: 98-99),
- AB'nin, diğer uluslararası kuruluşların, bölge kalkınma idarelerinin ve kalkınma ajanslarının destek sunduğu projelerde işbirliğinin kısıtlanması, desteklerin uzun bürokratik süreç sonucu YİKOB'a aktarılabilmesi, dolayısıyla yerelde kalkınma sürecinin yavaşlaması (Sivrekli ve Kırcı Duman, 2015b: 1298 Çiner, 2017: 47),
- Uzayan ödenek aktarım süreçlerinin yatırım ihalelerini aksatması, harcanamayan ödeneklerin tenkis olması, buna bağlı iş yükünün ve zaman kayıplarının artması yerel kalkınmada etkisiz, atıl, katı, yavaş ve dar hareket kabiliyetine sahip bir kurumun ortaya çıkması (Çiner, 2017: 47; Kalender, 2018: 87-91)
- Doğu ve Güneydoğu'da askeri birliklerin altyapı ihtiyaçlarının karşılanmasında sorunlar yaşanması, bazı hizmetlerin boşlukta kalması ve bu hizmetlere ödenek bulunamaması (Çiner, 2017: 47),
- Valilik giderleri ile kırsal alan yatırım ve hizmet ihtiyaçlarının karşılanmasında sorunlar yaşanma, mahalleye dönüşen köylerde yaşanan yerel yatırım ve hizmet aksamalarına müdahale edilememesi (Kalender, 2018: 87-91),
- Taahhüt altına girilememesi, sözleşme yapılamaması ve projelere eş finansman sağlanamaması, acil veya valilik inisiyatifleriyle tespit edilmiş olan bazı hizmetlere harcama yapılamaması (Can ve Avcı, 2016a: 582),
- Bağımsız karar alıp uygulayamama, harcama yetkisine sahip olmama, görev, yetki ve sorumlulukları bağlamında etkinlik ve işlevsellik sağlayamama, hizmet sunmada aciz kalma, toplanan gelirleri doğrudan harcamama, kaynak sıkıntısı çekme, gelir getirici faaliyetlerde bulunamama (Kalender, 2018: 87-91),
- Çeşitli ve geniş alanlara yaygın kamu hizmetlerini planlama ve uygulanmada büyükşehir belediyelerinin geri kalması, kırsal hizmetlerde beceriksizlik veya siyasi mülahazalarla aksama ve gecikmeler yaşanması, belediyelerin ve merkezi idare örgütlerinin sorumluluğu birbirlerinin üzerine atması, vatandaşların beledi hizmetlerin ifasını merkezi idareden beklemesi, vali ve kaymakamlara yöneltilen hizmet taleplerinin karşılanamaması, hizmetsiz kalan vatandaşın nereden hizmet alacağı konusunda kafasının karışması ve memnun olması (Yıldırım, 2016).

Yıldırım (2016), vatandaşlardan gelen hizmet aksaklıklarıyla ilgili şikâyetlerin ortadan kaldırılması ve belediyenin yapmadığı veya yapamadığı işlerin merkezi idare eliyle gerçekleştirilebilmesine olanak sağlanması için YİKOB'a kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe verildiğini, bunun YİKOB uygulayıcılarından gelen talepler ve sahadan elde edilen veriler doğrultusunda yapıldığını, bu sayede hizmet aksamalarının ve gecikmelerinin önüne geçileceğini, YİKOB'un bütçesiyle icracı bir pozisyon olarak hizmetleri planlayıp yerine getireceğini, ayrıca belediyenin yapmadığı hizmetlerin YİKOB eliyle yapılacağını ve bu nedenle yapılan harcama karşılıklarının belediyelerden kesilerek YİKOB'a aktarılacağını ifade etmektedir. Bu ifadelerden, YİKOB'ların, kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe öncesi sadece belirli hizmetleri yerine getirmekten sorumlu olan, merkezi yatırımcı kamu idarelerinin ildeki destek birimleri şeklinde faaliyet gösterdikleri, ancak daha sonradan ihtiyaç halinde her türlü yatırımı yapma kabiliyetine sahip esnek kamu kuruluşlarına dönüştürüldükleri anlaşılmaktadır. Yani YİKOB'ların, özgün yapı ve işlevleriyle, ilde oluşan yatırım ve hizmet boşluklarını doldurmaya ve aksayan hizmetleri hızlıca tamamlamaya yetkin kuruluşlar olarak sahaya sürüldükleri görülmektedir. Diğer taraftan, YİKOB sorumluluklarının artırılmasına rağmen, gelir ve yetkilerinin aynı ölçüde artırılmadığı, bir yatırımın yapılıp yapılmamasına karar verme yetkilerinin olmadığı, yetkileri olsa dahi söz konusu yatırımın gerçekleştirilebilmesi için gerekli kaynağa sahip olmadıkları ifade edilmektedir. Diğer bir anlatımla, gelirlerinin ne olduğu tam olarak belli olmamasına rağmen, her türlü yatırımı yapma görevi ve yetkisi olmasının, YİKOB uygulamasında paradoks yaşanmasına yol açtığı ifade edilmekte ve buna paradoksa; altyapı yatırım ve hizmetleri büyükşehir belediye sorumluluğundayken, sınırlı yetki ve kaynağa sahip YİKOB'dan aksayan altyapı yatırım ve hizmetini yerine getirmesinin beklenmesi, örnek olarak gösterilmektedir (bkz. Kalender, 2018: 88).

Kamu tüzel kişiliği ve özel bütçeyle birlikte YİKOB'lar, hak ve yükümlülük sahibi olarak sözleşme ve protokollere taraf olabilmekte, ayrıca diğer hak ve ayrıcalıklardan faydalanarak hizmetlerini daha güçlü bir şekilde sunma imkânına kavuşmaktadırlar (Çiner, 2017: 47; Dağlı ve Özgül, 2019: 28-29). Ayrıca, YİKOB'ların; kurumsallaşma sürecinin hızlandığı, karar alabilme ve bu kararları etkin olarak uygulayabilme imkânına kavuştukları, daha kapsamlı alan ve konularda daha pratik bir yöntemle harcama yapma imkânına kavuştukları belirtilmektedir (Yılmaz, 2020: 29). Kamu tüzel kişiliği ve özel

bütçeye sahip olmanın diğer bazı olumlu sonuçlarını;¹⁸⁶ ödeneklerin doğrudan YİKOB bütçelerine aktarılmasıyla bürokratik süreçlerin azaltılması ve hakedişlerinin kısa sürede ödenmesi, yılsonunda tenkis probleminin kalmaması, gereksiz iş yüklerinin, zaman ve enerji kayıplarının ve hizmet aksamalarının önüne geçilmesi, yatırım süreçlerinin ve yerel kalkınmanın hızlandırılması, harcama yetkilerinin devredilmesiyle sorumluluk ve riskin de YİKOB'a geçmesi, YİKOB'un -eskiye nazaran- işlevselliğinin ve etkinliğinin artması ve ayrıca bağımsız karar alıp uygulayabilme imkânına, güçlü, esnek ve hareket kabiliyeti yüksek bir yapıya kavuşması, YİKOB'un yereldeki mali kaynak potansiyelini doğrudan elde ederek kullanma ve gelir getirici faaliyetlerde bulunulabilme imkânına kavuşması ve böylelikle de valinin maddi anlamda elinin güçlenmesi, şekilde açıklamak mümkündür (Kalender, 2018: 87-91; Akman ve Kalender, 2018: 1049).

Kamu tüzel kişiliğine ve özel bütçeye sahip olmanın; bazı YİKOB sorunlarını çözüme kavuşturduğunu, bazılarını kavuşturamadığını ve yeni bazı sorunlara yol açtığını ifade etmek gerekir. Yeni sorunların -çoğunun- YİKOB'lara verilen tüzel kişiliğinin ve özel bütçenin kâğıt üstünde olmasından kaynaklandığını ifade etmek gerekir. YİKOB'ların, sınırlı kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları ve bütçelerinin boş olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, YİKOB'lara tüzel kişilik ve özel bütçe verilmesiyle elde edilmek istenen amaçlara ulaşmada bazı sorunların ortaya çıktığı görülmektedir. Kırsal alanlardaki kamu yatırım ve hizmetlerinde yaşanan sorunlar ile aksamaların giderilmesi amaçlanmış, fakat bu amaçlara ulaşmak için gereken gelir, personel, makine, araç-gereç gibi kaynakların YİKOB'lara sağlanmamasıyla bunun işe yaramaması sonucu ortaya çıkmıştır. Nitekim kırsal alanlardaki yatırım ve hizmetlerde yaşanan sorunlar ile aksamaların, YİKOB'ların tüzel kişilik ve bütçeye kavuşturulmasından yıllar sonra halen devam ettiği ampirik bir araştırma sonucunda (bkz. Kalender, 2018: 89) tespit edilmiştir.

6.1.2 YİKOB Projesi'yle Tespit Edilen Sorunlar ve Önerilen Çözümler

Resmi adı “YİKOB'ların Kapasitesinin Güçlendirilmesi İçin Teknik Destek Projesi” olan YİKOB Projesi, YİKOB'ların kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesi amacıyla İçişleri Bakanlığınca başlatılmış, Cumhurbaşkanlığına bağlı olan SBB'nin ortak olduğu,

¹⁸⁶ Burada açıklanan olumlu sonuçları -aynı zamanda- YİKOB'lara kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe verilmesinin nedenleri olarak okumak mümkündür.

AB ve Türkiye Cumhuriyeti Devleti finansmanlı bir projedir. İçişleri Bakanlığına bağlı SGB'nin sorumluluğu altında yürütülen YİKOB Projesi Mart 2019-Mart 2021 dönemini kapsayan, 24 ay süreli¹⁸⁷ bir projedir (YİKOB Projesi, 2019a). Proje'nin gerekçeleri: i) yatırımlara ve diğer tüm YİKOB faaliyetlerine ilişkin dinamik ve güncel istatistikî bilgi ihtiyacının bulunması ve bu ihtiyaç için kurulmuş elektronik bir sistemin olmaması, ii) YİKOB personellerinin mesleki açıdan teknik ve idari eğitim ihtiyaçlarının bulunması, iii) YİKOB'ların uygulamada birbirlerinden farklı usul ve esaslar benimsemesi, bundan dolayı iş süreçlerinde farklılıklar oluşması, iv) yatırımcı kuruluşlarca yatırımların takip edilebileceği elektronik bir sistemin bulunmaması v) yatırımcı kuruluşlarla YİKOB'lar arasında koordinasyonu sağlayan bir mekanizmanın olmaması, şeklinde sıralanmaktadır (YİKOB Projesi, 2019b: 19, 22).

YİKOB Projesi'nin nihai amacı; büyükşehirlerdeki kamu yatırımlarının etkin, etkili ve verimli bir şekilde sonuçlandırılması, kaliteli hizmet sunumunun sağlanması, bu alanda kurumlar arası işbirliğiyle koordinasyonun artırılması ve tüm bu amaçlar kapsamında, AB düzenlemelerinin ve ulusal düzenlemelerin uygulanmasının iyi şekilde temini için yönetsel kapasitenin artırılmasıdır. Proje amaçlarına yönelik ulaşılmak istenen hedefler: i) YİKOB'ların idari kapasitelerini güçlendirerek büyükşehirlerdeki kamu yatırımlarının planlama, uygulama, izleme ve koordinasyon süreçlerinde iyileşmeler kaydetmek ve ii) kamu yatırımlarıyla ilgili kurum ve kuruluşlar arası yatay ve dikey koordinasyonu ve işbirliğini geliştirmektir. Söz konusu hedeflere ulaşmak için geliştirilen stratejiler ise: i) derinliği olan eğitim faaliyetleri düzenlemek,¹⁸⁸ ii) bütün YİKOB'ların kullanabileceği standart iş akışları oluşturmak, iii) özellikli iş akışları (ihale vb. gibi) ve yatırımlar için kullanışlı yazılımlar geliştirmek, iv) gerekli mevzuat değişikliği önerileri geliştirmek ve destekleyici rehberler hazırlamak, v) kurumsal kimlik ile aidiyeti güçlendirici çalışmalar yürütmektir (YİKOB Projesi, 2019a).

İçişleri Bakanının (Soylu, 2019b), YİKOB Projesi açılış etkinliğinde YİKOB'un idari kapasitesinin güçlendirilmesinin merkezi ve yerel idarelere faydalar sağlayacağını ifade etmesini, YİKOB'ların, idari kapasite sorunlarıyla yüzleştiklerinin bir göstergesi olarak

¹⁸⁷ COVID-19 pandemisi nedeniyle, Proje'nin süresi 12 ay daha uzatılmıştır (İdarecinin Sesi, 2020: 14).

¹⁸⁸ Proje kapsamında YİKOB'larda çalışan yaklaşık 2.350 teknik ve idari personele (YİKOB'ların toplam personel sayısının %80'i) eğitimler verilmesi planlanmıştır (YİKOB Projesi, 2019b: 25). Bu kapsamda 23 farklı çalıştay ve eğitim faaliyeti düzenlenmesi planlanmıştır (YİKOB Projesi, 2019a).

okumak mümkündür. Benzer şekilde, SGB Daire Başkanlığı görevi yürüten Göçmez de (2019a) YİKOB'ların etkin, etkili, verimli ve kaliteli hizmet sunabilmeleri, vatandaş memnuniyetini, yüksek performansı ve maksimum koordinasyonu sağlayabilmeleri için idari kapasitelerinin artırılması gerektiğini vurgulayarak YİKOB için yeni düzenleme ihtiyacının bulunduğunu ifade etmektedir. Van Valisi Bilmez (20019a) ise, hem merkez hem taşra ayağının yeniden yapılandırılması gerektiğini vurgulamaktadır.

YİKOB Projesi kapsamında tespit edilen veya öne sürülen YİKOB sorunlarını aşağıdaki gibi maddeler halinde sıralamak mümkündür (Ayyıldız, 2019a; 2019b; Bilmez, 2019a; 2019b; Göçmez, 2019b; 20019d; Ustaoglu, 2019a; YİKOB Projesi, 2019b; 2019c; 2019d; Yıldırım, Karagöz ve Kaçar, 2020):

- Sonradan kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe verilmesinin düzenlenmesi gereken kurumsal, hukuki, idari, işlevsel ve mali alanlar oluşturduğu,
- Hukuki statüsü ile yapı ve işleyişinin uyumsuz olması,
- Teşkilat yapısının kötü tasarlanması, farklı teşkilat yapılanmalarının varlığı, bazı teşkilat birimlerinin kurulmaması veya atıl olması,
- Valilik teşkilat yapısıyla benzerliklere sahip teşkilat yapısının varlığı,
- 112 AÇM'nin diğer illerde valilik büyükşehirlerde YİKOB bünyesinde olması,
- Personel yapılamasının sorunlu olması, teknik personel açığının fazla olması, kendine ait personel kadrosunun bulunmaması, geçici görevli personel sayısında sürekli bir artışın yaşanması, eşit işe eşit ücret ve iş barışı sorunu olması, idari ve teknik uzmanlığa dayalı kariyer meslek modelinin bulunmaması,
- Hizmet içi eğitim eksikliği bulunması, personelin görev tanımının ve uzmanlık alanını aşan işler yapması,
- Personellerin bilgi, beceri ve tecrübe eksikliklerinin olduğu,
- Mevzuatının parçacıl, belirsiz, yetersiz olması ve güncelliğini yitirmiş olması,
- Mevzuatla ilgili tereddütlerin uygulama farklılıklarına yol açması,
- Misyonunun belirsiz olduğu veya yararlanıcılar tarafından bilinmediği,
- Yatırım karar alma süreçlerine katılım sağlayamaması, merkezi projeleri olduğu gibi uygulamak zorunda olması,
- Karar alma mekanizmasının dar ve merkezi bir çerçevede gelişmesi,
- Talep ve beklentileri karşılamakta yetersiz kalması,

- İş yükünün ve çeşitliliğinin artması,
- Bayındırlık konusunda belediyelerle sorunlar yaşaması,
- Sorunlu teşkilat yapısının etkin, verimli ve hesap verebilir olmayı engellemesi,
- Kamu ihale mevzuatına tabi olmanın etkililiği, hızlı hareket etmeyi, esnekliği ve verimliliği olumsuz etkilemesi,
- Bütçesinin içinin boş olması, ihtiyaçlar doğrultusunda yatırım yapamaması,
- Mali açıdan merkeze bağlılığının bürokrasi ve hizmet aksamalarına yol açması,
- Mali mevzuatının belirsiz olması, harcama yetkilisi konusunda netlik olmaması,
- Yönetmelik kapasitelerinin zayıf olması,
- Koordinasyonun yetersiz olması, merkezi koordinasyon ve temsil yetki sağlayacak bir birimin olmaması,
- Birbirleriyle ve yararlanıcılarıyla koordinasyon sağlayacak bir sistem olmaması,
- Daha önce uygulama örneğinin olmasının sorunlara yol açması,
- Kendi içinde ve çevresiyle kurumsal kimlik ve aidiyet sorunları yaşadığı,
- Yetersiz kurumsallaşmaya ve zayıf kurumsal yapıya sahip olması,

YİKOB Projesi kapsamında gündeme gelen bir kısım çözüm önerilerini aşağıdaki gibi maddeler halinde sıralamak mümkündür (Ayyıldız, 2019a; 2019b; Bilmez, 2019a; 2019b; Göçmez, 2019b; 2019d; Ustaoglu, 2019a; YİKOB Projesi, 2019b; 2019c; 2019d; Yıldırım, Karagöz ve Kaçar, 2020):

- Hukuki statü ile idari ve mali yapısının ve işleyişinin uyumlaştırılması,
- Mali yapının güçlendirilmesi, merkezi bağımlılığın azaltılması, öz kaynaklarının artırılması, inisiyatiflerle yatırım sunabilmesi,
- Bütüncül, kapsamlı ve özgün bir mevzuat düzenlemesi yapılması,
- Mali mevzuatının netleştirilmesi, ihale mevzuatının ise esnekleştirilmesi,
- Yatırımların planlama, karar alma ve uygulama aşamalarında aktif rol alması,
- Talep ve beklentilere cevap verecek idari kapasiteye kavuşturulması gerektiği,
- Misyonunun net bir şekilde yeniden tanımlanması gerektiği,
- Teşkilat yapısının yeniden ele alınması gerektiği,
- Norm kadro verilmesi ve standart bir personel yapılanmasına geçilmesi,
- Özel bir kariyer uzmanlık modelinin geliştirilmesi,

- Eşit işe eşit ücret uygulamasına geçilmesi,
- Karar alma mekanizmasının genişletilmesi,
- Kurumsal bir yapıya kavuşturulması, kurumsal kimlik çalışmasının yapılması,
- Valilik teşkilatıyla benzerliklerin giderilmesi, İPKM'nin bünyesine alınması,
- Koordinasyonun, uygulama birliğinin ve merkezi temsiliyetin sağlanması için merkezi bir birimin ve sistemin kurulması,

YİKOB Projesi kapsamında yapılan çalışmalarla, YİKOB'ların; i) işleyiş modelinin, ii) iş yüklerinin, iii) personel memnuniyetlerinin, iv) gelişim alanlarının ve v) sorunlarının incelendiği anlaşılmaktadır. Bu çalışmaların bir neticesi olarak, YİKOB'ların merkezde temsiliyetleri noktasında ciddi bir eksiklik yaşadıkları tespit edilmiştir (İdarecinin Sesi, 2020: 13). Diğer bir anlatımla; Proje kapsamında yapılan analizlerden ve anketlerden ortaya çıkan en önemli sonucun; ilgili kurumlar arası koordinasyonun güçlendirilmesi ve YİKOB'ların merkezi temsiliyetlerinin İçişleri Bakanlığı nezdinde güçlü bir şekilde sağlanması olduğu ifade edilmektedir (Yıldırım, Karagöz ve Kaçar, 2020: 22). Nitekim Proje'nin çıktısı olarak; YİKOB'ların merkezi idare birimleri içinde temsil edilmelerini ve ilgili kurumlar arasında koordinasyonu sağlamak amacıyla, İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı teşkilatı bünyesinde YİKOB Daire Başkanlığı kurulmuştur. Bu Başkanlık, YİKOB'ların merkezi temsiliyetini ve YİKOB'ların kendi arasında ve ilgili kurumlar arasında kurulacak ağların ana koordinasyonunu sağlamaya yönelik faaliyetler yürütmekle görevlendirilmiştir. Bakanlık bünyesinde bu tarz bir Başkanlığın kurulması, YİKOB'ların geleceği açısından önemli bir gelişme olarak ifade edilmektedir (YİKOB Projesi, 2021). Ayrıca, böyle bir Başkanlığın kurulmasının, YİKOB'ların aidiyet hissini güçlendireceği belirtilmektedir (İdarecinin Sesi, 2020: 13). Nitekim YİKOB personeli olan Yenidünya (2020: 35), Başkanlığın kurulmasıyla YİKOB'ların aidiyet duygusunun arttığını ve İçişleri Bakanlığında YİKOB'larla ilgili yaşanan belirsizliklerin giderildiğini dile getirmektedir.

YİKOB Projesi kapsamında yapılan çalışmalarla, YİKOB personellerinin hali hazırdaki görev ve sorumluklarını yerine getirmelerinde gerekli olan yeterlilik düzeyleri ile eğitim ihtiyaçlarının analiz edildiği ve bu analiz sonuçlarına göre çeşitli eğitim programlarının YİKOB personellerine uygulandığı ifade edilmektedir. Ayrıca, eğitimlerde YİKOB'lar arasında; farklı tecrübelerin paylaşıldığı, etkileşim ve iletişim köprülerinin kurulduğu ve

böylece yatay koordinasyonun güçlendirildiği belirtilmektedir (İdarecinin Sesi, 2020: 13-14). Diğer taraftan, Proje kapsamında tasarlanan eğitim programlarının, YİKOB'lar için sistematik bir hizmet içi eğitim müfredatını haline getirileceği dile getirilmektedir (Yıldırım, Karagöz ve Kaçar, 2020: 22).

Yıldırım, Karagöz ve Kaçar (2020: 24), YİKOB Projesi henüz tamamlanmadan ortaya çıkan bazı çıktılarını şu şekilde sıralamaktadırlar: i) YİKOB'lara ilişkin bazı mevzuatta değişikliğe gidilmesi (örneğin Maden Kanunu'ndaki değişiklikler), ii) İçişleri Bakanlığı bünyesinde YİKOB Daire Başkanlığının kurulması, iii) YİKOB'ların kurumsal kimlik çalışmasının sonuçlandırılması ve iv) YİKOB'larla ilgili verilerinin güncel ve standart bir yöntemle dijital olarak raporlandığı bir sistemin kullanıcıların hizmetine sunulması. Diğer taraftan, Proje çalışmalarının İçişleri Bakanlığında bakan ve yardımcısı tarafından -üst düzeyde- takip edildiğinin altını çizen Yıldırım, Karagöz ve Kaçar (2020: 23), bu Proje'den sonra; i) Proje kazanımlarının sürdürülebilirliğinin sağlanmasına, ii) diğer 51 ilde YİKOB'un veya YİKOB benzeri bir uygulamanın hayata geçirilmesine, iii) merkezi kamu yatırımlarının planlama ve uygulama döngüsü içinde YİKOB'ların konumlarının netleştirilmesine ve iv) yerel kamu yatırımlarının koordinasyonunun etkinleştirilmesine, yönelik çalışmaların yapılması gerekliliğini vurgulamaktadırlar.

6.1.3 Sayıştay Denetim Raporlarında Tespit Edilen Sorunlar ve Önerilen Çözümler

Sayıştay; i) 2018 yılında 11 YİKOB'un¹⁸⁹ 2017 yılı hesap ve işlemlerine yönelik olarak, ii) 2019 yılında ise 13 YİKOB'un¹⁹⁰ 2018 yılı hesap ve işlemlerine yönelik olarak düzenlilik denetimleri gerçekleştirmiştir. 2018 yılında yapılan denetimler sonucunda: Adana, Ankara, Bursa, İstanbul, Kahramanmaraş ve Ordu illerindeki YİKOB'lara ait mali rapor ve tabloların genel olarak doğru ve güvenilir bilgiler içerdiği, Antalya, Diyarbakır ve İzmir illerindeki YİKOB'lara ait mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgiler içermediği, kanaatine varılmıştır. Gaziantep ve Muğla illerindeki YİKOB'lar hakkında ise -2017 yılına ilişkin mali rapor ve tablolarını zamanında

¹⁸⁹ Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kahramanmaraş, Muğla ve Ordu YİKOB.

¹⁹⁰ Ankara, Antalya, Balıkesir, Bursa, Erzurum, Eskişehir, Hatay, İstanbul, İzmir, Kahramanmaraş, Manisa, Mersin ve Şanlıurfa YİKOB.

göndermedikleri için- Sayıştay tarafından herhangi bir denetim görüşü verilemediği anlaşılmaktadır (bkz. Sayıştay 2018a). Diğer taraftan, 2019 yılında yapılan denetimler sonucunda, denetlenen 12 YİKOB'a ait mali rapor ve tablolarının genel olarak doğru ve güvenilir bilgiler içerdiği, sadece Şanlıurfa YİKOB'a ait mali rapor ve tablolarının doğru ve güvenilir bilgiler içermediği, kanaatine varılmıştır (bkz. Sayıştay, 2019a).¹⁹¹

2018 yılında yapılan Sayıştay denetimlerinde mevzuat düzenlemelerine aykırı oldukları gerekçesiyle tenkit edilen uygulamaların derhal düzeltilmesi gerektiği halde, 2019 yılında yapılan Sayıştay denetimlerinde; 2018 yılı denetim raporlarında tenkit edilen mevzuata aykırı uygulamaların aynı YİKOB'larca sürdürüldüğü tespit edilmiştir. Örneğin, 2018 ve 2019 yıllarında Sayıştay tarafından denetlenen 6 YİKOB'un 5'inin¹⁹² bir önceki yılki denetimde tenkit edilen tüm hususların gereklerini tam olarak yerine getirmedikleri anlaşılmaktadır (bkz. Sayıştay, 2018a; 2019a). Sadece Bursa YİKOB'un bir önceki yıl tenkit edilen tüm hususların gereklerini tam olarak yerine getirdiği görülmektedir (bkz. Sayıştay, 2019f: 71). Bu durum, mevzuata aykırı uygulamaların tekrarlanmaması için YİKOB'ların gereken özen ve sorumluluğu göstermediklerine işaret etmektedir.

2018 ve 2019 yıllarında yapılan Sayıştay denetimleri sonucu yayımlanan raporlarda, YİKOB'larla ilgili olarak tespit edilen sorunların -yoğunlukla- şu hususları içerdiği görülmektedir (bkz. Sayıştay, 2018a; 2019a):

- Hesap ve muhasebe işlemlerde bazı düzensiz, tutarsız, hatalı ve mevzuata aykırı uygulamaların bulunduğu,
- Taşınır-taşınmaz mallar ile haklarla ilgili mevzuatın gerektirdiği iş ve işlemlerin yerine getirilmesinde eksikliklerin olduğu,
- Hesap verebilirliğe aykırı iş ve işlemlerin bulunduğu,
- Görev, yetki ve sorumlulukların yapı ve işleyişle uyumsuz olduğu,

¹⁹¹ Bazı YİKOB'ların henüz Sayıştay denetimine tabi tutulmadıkları görülmektedir. Sayıştay denetimlerinin bütün YİKOB'ları kapsayacak şekilde her yıl planlanmasının ve uygulanmasının gerekli olduğunu ve bunun sağlanmasıyla YİKOB'ların etkinliklerine ve verimliliklerine katkı sağlanarak kaynak israfının engelleneceğini vurgulamak gerekir.

¹⁹² Ankara, Antalya, Bursa, İstanbul, İzmir ve Kahramanmaraş YİKOB hem 2018'de hem de 2019'da Sayıştay'ca denetime tabi tutulmuşlardır. Ankara, Antalya, İstanbul, İzmir ve Kahramanmaraş YİKOB'un 2018 denetimlerinde tenkit konusu edilen tüm hususların gereklerini tam olarak yerine getirmedikleri, 2019 Sayıştay denetimlerinde tespit edilmiştir (Sayıştay, 2018a; 2019a). Örneğin; İstanbul YİKOB'la ilgili 2018'de tenkit konusu edilen 19 husustan; 10 hususun tam olarak yerine getirildiği, 6 hususun kısmen yerine getirildiği, 3 hususun ise yerine getirilmediği 2019 yılı denetiminde tespit edilmiştir (Sayıştay, 2019g: 34-36).

- Projelerle ilgili hataların ve sorunların kaynak israfına neden olduğu,
- Kültür varlıklarının korunması katkı paylarının, idare paylarının ve devlet hakkı gelirlerinin tahakkuk, tahsil ve takibinin etkin olarak yapılmadığı,
- Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonlarının uzun süre faaliyette kaldığı,
- Harcama yetkilerini mevzuata aykırı şekilde YİKOB başkanında toplandığı,
- Görev, yetki ve sorumluluklara ilişkin uyumsuzlukların ve çatışmaların olduğu.

Bunlara ilave olarak, Sayıştay'ın neredeyse bütün YİKOB'larda varlığını tespit ettiği sorunları şu şekilde sıralamak mümkündür; i) yapım ve alım işleriyle ilgili mevzuata aykırı uygulamalar, ii) işletme ruhsatlarıyla ilgili mevzuata aykırı uygulamalar, iii) ihale ve sözleşme süreçleriyle ilgili mevzuata aykırı uygulamalar, iv) uygulanması gereken idari yaptırımlarla ilgili mevzuata aykırı uygulamalar, (bkz. Sayıştay, 2018a; 2019a).

YİKOB'ların personel sayısının yetersiz olduğu, mevcut personelin teknik ve uzmanlık kapasitesinin üzerindeki işlerle uğraşmak zorunda kaldığı, bu durumda hatalara neden olarak kaynak israfı yarattığı, ayrıca söz konusu sorunların kamu hizmet sunumunda etkinlik ve verimlilikten uzaklaşılmasına neden olduğu, Sayıştay denetimine tabi tutulan YİKOB'larca da kabul edilmektedir. Örneğin; Sayıştay'ın 2018 yılı Gaziantep YİKOB Denetim Raporu'nda, kamu kaynaklarının boşa harcandığı tespiti yapılmakta, Gaziantep YİKOB'un bu tespiti yönelik yaptığı savunmasında ise, bahsedilen sorunların varlığına vurgu yapılmaktadır (Sayıştay, 2018d: 42). Sayıştay tarafından tespit edilen söz konusu mevzuata aykırı uygulamalarla ilgili olarak, YİKOB'ların -genellikle- aşağıda sıralanan sorunları savunma olarak öne sürdükleri görülmektedir (bkz. Sayıştay, 2018a; 2019a):

- Özel bütçeye geçiş sürecinde yoğunluğun ve sistemsiz sorunların yaşanması,
- Mevcut bilgi teknolojileri altyapılarının yetersiz olması,
- Aşırı iş yüküne, yoğunluğuna ve çeşitliliğine sahip olmaları,
- Mevcut personel sayılarının ve niteliklerinin eksik ve yetersiz olması,
- Personelin kendi uzmanlık ve teknik alanı dışı işlerle uğraşmak zorunda kalması,
- Bürokratik süreçlerin hızlı ve pratik çözümler üretmeye engel olması,
- Yatırım projelerindeki inisiyatifin merkezi ağırlıklı olması,
- Özel sektörden tedarik edilen hizmetlerde sorunların yaşanması,
- Merkezi idarenin talep ve beklentilerinin YİKOB'lar üzerinde baskı oluşturması,
- Zaman ve ödenek sınırlılıklarının YİKOB'lar üzerinde baskı oluşturması,

- Mevzuat düzenlemelerinde hukuki belirsizliklerin ve eksikliklerin olması,
- Görev, yetki ve sorumluluklarla ilgili belirsizliklerin ve eksikliklerin olması,
- Yetkili olunmayan konularda sorumluluğun YİKOB'lara yüklenmesi,
- YİKOB'lara ait olmayan gelirlerin takibinin YİKOB'lardan beklenmesi.

Sayıştay'ın 2017 ve 2018 yıllarını esas alan denetimlerinde tespit edilen hata, eksiklik ve yanlışlıkların -genel itibarıyla- geçiş sürecinde yaşanan yoğunluklardan, sistemsel sıkıntılardan ve sehven yapılan hatalardan kaynaklandığı, denetim geçiren YİKOB'lar tarafından ifade edilmiştir. Geçiş sürecini tamamlayan YİKOB'ların yoğunluktan ya da sehven veya bilgi eksikliğinden dolayı yaptıkları mevzuata aykırı uygulamaları tekrar etmeyeceklerini ifade etmek mümkündür. Bu yanlışlıkların ve hataların önüne geçilmesi için YİKOB personellerin eğitilme tabi tutulması ve kurum içi denetim, kontrol ve izleme mekanizmalarının aktif olarak işletilmesi şüphesiz yararlı bir yol olacaktır. Fakat Sayıştay raporlarında tespit edilen; iş yoğunluğundan, personel yetersizliğinden, bilgi ve tecrübe eksikliğinden, iş yükü fazlalığından, iç denetim ve kontrol eksikliğinden, idari kapasiteye ilişkin sorunlardan, görev, yetki ve sorumluluklar arası uyumsuzluklardan kaynaklanan ve kamu zararına neden olan bazı hatalı uygulamaların tekrar etmeyeceğini ifade etmek pek mümkün değildir. Nitekim 2019'da yapılan Sayıştay denetimlerinde, 2018'de yapılan denetimlerde tespit edilen mevzuata aykırı birçok uygulamanın, ilgili YİKOB'lar tarafından tekrarlandığı ortaya çıkarılmıştır (bkz. Sayıştay, 2018a; 2019a). Bu bağlamda, kurumsal kapasite eksikliğinden kaynaklanan, Sayıştay raporlarına yansıyan ve YİKOB'larca da kabul edilen söz konusu sorunların çözümü ve yılda yaklaşık 10 milyar TL kamu kaynağının etkin, verimli, şeffaf ve hesap verebilir bir şekilde kullanımının temini için; YİKOB'ların yönetsel kapasite düzeylerinin ihtiyaç duyulan seviyeye yükseltilmesinin önemli, gerekli ve öncelikli bir husus olduğuna vurgu yapmak gerekir. Bu kapsamda, bilgi teknoloji altyapılarının bütüncül ve yenilikçi bir yaklaşımla ele alınıp hızlı şekilde iyileştirilmesi gerektiği, zira kullanılan altyapının; etkinliği, verimliliği, etkililiği, hesap verebilirliği ve şeffaflığı sağlayacak bir kapasitede olmadığı ve artırılması gerektiği; bunun da YİKOB'lara özel, kullanışlı, anlaşılır ve diğer sistemlerle entegre olan yazılımların geliştirilerek kullanıma açılmasıyla mümkün olabileceği, Sayıştay (2018g, 2019h) denetim raporlarından anlaşılmaktadır. Bunun yanında, YİKOB'lardaki iş yükünü ve iş yoğunluğunu azaltıcı önlemlerin alınmasının

ve YİKOB'ların personel sayısını, niteliğini, uzmanlığını, bilgi birikimini ve tecrübesini arttırıcı çalışmaların yapılmasının gerekli ve elzem olduğunu ifade etmek gerekir.

Sayıştay (2018c; 2018f; 2018h; 2019e) raporlarında, bazı merkezi gelirlerin toplanması, harcanması ve denetimi konusunda görev, yetki ve sorumluk karmaşasının yaşandığı anlaşılmaktadır. Görev ve sorumluluk uyumsuzluklarını ve yetki karmaşalarını çözüme kavuşturmak ve hesap verebilir yönetim anlayışı geliştirmek için, Sayıştay'ın (2019d) vurgulandığı gibi, YİKOB'un görev ve sorumluklarıyla orantılı yetki ve gelirlere sahip kılınması gerekmekte, kullanılmayan yetkilerin sorumlusu olmanın kurumsallaşma ve kurumsal aidiyet açısından sorunlar oluşturmaktadır. Bu bağlamda, YİKOB gelirleri ile yetkilerinin görev ve sorumluluklar oranında arttırılması, kurumsallaşmaya ve kurumsal aidiyete önemli katkı sağlayacaktır. Bu kapsamda, 6360 sayılı Kanun'un 3. maddesinin 8. fıkrası hükmünde belirtilen gelirlerin tahakkuk, tahsil ve takip süreçlerinin etkinliğini sağlamak ve bu gelirlerin YİKOB'lar tarafından mahallinde hızlı, etkin, verimli ve etkili kullanılmasını sağlamak için, söz konusu gelirlerin büyükşehirlerde doğrudan YİKOB bütçelerine gelir kaydedilerek gerekli projeler için, vali onayıyla ve vali gözetiminde kullanılacağına ilişkin bir düzenlemenin yapılmasının mümkün olduğu, böylelikle YİKOB'ların bütçe ölçeğinin, dolayısıyla kurumsal kapasitesinin artması sağlanacaktır. Ayrıca, bu gelirlerle maden ve doğal kaynak sahasına yakın yerleşim yerlerinde yaşayan vatandaşların altyapı taleplerinin YİKOB'larca hızlı ve etkin şekilde karşılanabilecek olması durumunun, tanınırlılık ile bilinirliğe katkı sağlayarak kurumsallaşmanın önünü açacaktır. Diğer taraftan, "taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payları"nın YİKOB'lara zamanında ve tam olarak ödenmesinden belediye başkanlarının sorumlu olduğu hüküm altına alınmış olmasına rağmen, sorumluluğu yerine getirmemenin belediye başkanlarına idari veya cezai bir yaptırım olarak geri dönmemesi, ihmaller sonucundaki gecikme zamları ile faizlerinden kaynaklanan zararların sorumlulara rücu edilmemesi; belediye başkanlarının yükümlülüğü ihmal etmeyi alışkanlık haline getirmelerine neden olmaktadır. Çözüm için, bu sorumluluğun belediye başkanlarınca ihmal edilmesi sonucu işleyecek süreç ve yaptırımlar hakkında ayrıntılı bir düzenlemenin 2863 sayılı Kanun'a eklenmesi gerektiği düşünülmektedir. Bunun yanında, mevcut veya yeni oluşturulacak düzenlemelerde, YİKOB'un üst yöneticisi ve harcama yetkilisi konusunda çok daha net hükümlere yer verilmesi gerektiği düşünülmektedir. Son olarak; 6360 sayılı Kanun'a eklenecek bir maddeyle; Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonların faaliyetlerinin ek

maddede belirlenen tarih itibarıyla kesin olarak son bulduğunun düzenlenmesinin, kamu yararı ve sorunun çözüme kavuşturulması için gerekli olduğunu ifade etmek gerekir.

6.1.4 Çeşitli İdari Çalışmalarla Tespit Edilen Sorunlar ve Önerilen Çözümler

6.1.4.1 Onuncu Kalkınma Planı Kapsamında Yapılan Çalışmalar

10. Kalkınma Planı kapsamında olan “Yerelde Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi Programı” (bkz. Kalkınma Bakanlığı, 2013a) çerçevesinde hazırlanan Eylem Planı’nın 17. Eylemi’nde “YİKOB’ların görev ve hizmetlerine ilişkin standartların belirlenmesi” görevinin İçişleri Bakanlığına verildiği görülmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2013b). Bu kapsamda YİKOB’lara ilişkin olarak; i) görev ve hizmet standartlarının belirlenmesi, ii) insan kaynakları ihtiyaçlarının tespiti, iii) nitelikli personel istihdamının sağlanmasına yönelik idari ve kanuni adımların atılması, iv) uzman ve teknik personellerin eğitim ihtiyaçları analizinin yapılması ve sonuçlarına göre eğitimlerin yapılması, planlanmış ve bu maddelerin uygulamaya geçirilmesi hedeflenmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013b: 8; Karagöz, 2016: 1). Bu kapsamda Başbakanlıkça YİKOB görev ve hizmet standartlarının belirlenmesine ilişkin yapılan çalışmaların değerlendirildiği bir Rapor¹⁹³ hazırlanmıştır (Karagöz, 2016: 1). YİKOB’ların hizmet standartlarına ve hizmet envanterlerine ilişkin çeşitli çalışmalarla eğitimlerin yapıldığı belirtilen Rapor’da; i) YİKOB’larca sunulan 49 hizmetin 47 farklı mevzuata dayandığı, ii) YİKOB’larda çalışan 629 geçici personelin büyük bir kısmının Yatırım İzleme Müdürlüğü (279), İdari ve Mali İşler Müdürlüğü (123) ile Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğünde (94) istihdam edildiği, iii) YİKOB’larda çalışan 2.144 kadrolu personelin yoğunlukla Yatırım İzleme Müdürlüğü (529) ile İdari ve Mali İşler Müdürlüğünde (545) istihdam edildiği, iv) 629 geçici personelden 192’sinin belediyelerden alındığı, v) Yatırım İzleme Müdürlüğü ile Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğünün teknik personele en fazla ihtiyaç duyan iki birim olduğu, vi) 629 geçici personelin 218’inin teknik, 10’unun ise uzman kadrolu olduğu, vii) sunulan hizmetlerde en çok karşılaşılan sorunların sırasıyla; donanımsal, mekânsal ve mevzuata ilişkin olduğu, tespit edilmiştir.

¹⁹³ Bkz. Karagöz, 2016.

Söz konusu Rapor'da, ayrıca; i) 6360 sayılı Kanun'la YİKOB'lar için öngörülen kadro planlaması yeterli görülüş, fakat kadroların doldurulmasında hassasiyet gösterilmediği kaydedilmiştir, ii) YİKOB görevlerinin genellikle teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren işler olduğu, buna uygun olarak 6360 sayılı Kanun'daki kadro ihdaslarının da genellikle uzman ve mühendis ağırlıklı olduğu ifade edilmiş, ancak 6360 sayılı Kanun'da ihdas edilen 290 il planlama uzmanı, 290 il planlama uzman yardımcısı ve 316 mühendis kadrosunun YİKOB'lar yerine valiliklere aktarıldığı, bu bakımdan YİKOB'ların ihtiyacı olan teknik ve uzman personel açığının ortaya çıktığı, YİKOB'ların ise bu açığı geçici görevlendirmelerle kapatmaya çalıştığı belirlenmiştir, iii) YİKOB'ların tamamında iş yürütümün geçici görevlendirmelerle yürütülmeye çalışıldığı, geçici görevlendirmelerin yoğunlukla belediyelerden yapıldığı, geçici personellerin çoğunlukla teknik personelden oluştuğu, belediyelerden alınan geçici personelin özlük haklarının YİKOB personeline kıyasen yüksek olmasının çalışma barışı açısından olumsuz bir durum oluşturduğu ifade edilmiştir (Karagöz, 2016: 8-10).

Son olarak; Rapor'da, YİKOB'ların uzman personel ihtiyacının karşılanması için 6360 sayılı Kanun'da il planlama uzmanlarının düşünülmesinin doğru olduğu ifade edilmiş, bu uzmanların seçiminde ise sadece idari lisans bölümlerinin değil teknik bölümlerin de tercih edilmesinin YİKOB'ların etkinliğini arttırmada katkı sağlayacağı vurgulanmıştır. Ayrıca, YİKOB'ların kaliteli hizmet sunumlarının sağlanması için idari ve teknik açıdan nitelikli personel istihdamlarının artırılması ve geçici personel sayılarının olabildiğince düşürülmesi gerektiğın altı çizilmiştir. Bu bağlamda, il planlama uzmanlığı mesleğinin hem idari hem yasal açıdan “yatırım planlama uzmanı” adı altında yeniden ele alınarak YİKOB'ların nitelikli personel açığının kapatılmasında etkili çözüm olarak kullanılması önerilmiştir. Böylece, YİKOB'ların kurumsallaşmasının sağlanacağı ve merkezi kamu yatırımlarının izlenme etkinliğinin artacağı ifade edilmiştir (Karagöz, 2016: 9-10).

6.1.4.2 İZDES Projesi Kapsamında Yapılan Çalışmalar

Kamu hizmetlerinin etkin, etkili, ekonomik, verimli, hızlı, kaliteli, katılımı sağlayan ve vatandaş memnuniyetini esas alan bir şekilde yürütülmesi için, İçişleri Bakanlığınca 2017'de İzleme ve Değerlendirme Sistemi Projesi (İZDES Projesi) başlatılmış (İçişleri Bakanlığı, 2019a), taşra teşkilatlarının hizmet kapasitelerinin ölçümü, merkezle iletişim

kanallarının güçlendirilmesi, faaliyetlerini yürütürken karşılaştıkları sorunların yerinde görülerek raporlanması ve taşradan yansıyan görüş ve önerilerin merkeze aktarılmasını amaçlayan İZDES Projesi kapsamında (İçişleri Bakanlığı, 2019a), hazırlanan İZDES Raporu'nda YİKOB gelirlerinin arttırılmasıyla ilgili bir takım görüş ve önerilere yer verildiği görülmektedir (İçişleri Bakanlığı, 2009b). YİKOB gelirlerinin arttırılmasıyla ilgili olarak İZDES Raporu'nda yer alan ve illerde görev yapan idareci ve personellerin görüş ve önerilerini içeren ifadelerde; büyükşehir belediyesi olmayan illerde doğrudan il özel idaresi bütçelerine aktarılan bazı gelirlerin, büyükşehir belediyesi olan illerde doğrudan YİKOB'lar tarafından tahsil edilerek bütçelerine gelir olarak kaydedilmesinin etkin, verimli, kaliteli, hızlı ve yerinde hizmet sunumu adına daha uygun bir yöntem olacağı değerlendirilmiştir. Ayrıca, büyükşehir belediyesi olmayan illerde il özel idarelerine ait olan, ancak büyükşehirlerde YİKOB'lar tarafından elde edilmesi için bir düzenleme bulunmayan bazı gelirlerin YİKOB'larca tahsil edilerek bütçelerine gelir kaydedebilmeleri imkânının sağlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir (İçişleri Bakanlığı, 2019b: 4).¹⁹⁴ Rapor'da yer alan bu görüş ve önerileri değerlendirildiğinde; YİKOB gelirlerinin yetersiz olduğu, nitelikleri, kullanım alanları ve amaçları gereğince YİKOB'un olması gereken gelirlerin YİKOB'a verilmediği, özel idare bütçesine direkt giren gelirlerin YİKOB'a dolaylı olarak aktarılması durumunun bütçe sınırlılıklarına neden olduğu, bu durumun da YİKOB idareci ve personellerinde olumsuz bir algıya yol açtığı, YİKOB idareci ve personellerinin YİKOB gelirlerinin arttırılması yönünde talep ve beklentilerinin olduğu, İçişleri Bakanlığı bürokratlarının da bu talep ve beklentileri haklı buldukları, anlaşılmaktadır.

6.1.5 Çeşitli Bilimsel Çalışmalar ve Araştırmalar ile Tespit Edilen Sorunlar ve Önerilen Çözümler

2020 yılı Nisan ayı sonu itibarıyla, doğrudan YİKOB'larla ilgili olarak biri 2018 yılında ikisi ise 2019 yılında tamamlanmış üç adet yüksek lisans düzeyinde tez çalışmasının bulunduğu görülmektedir. Bu tezlerden ikisi, çeşitli illerdeki YİKOB'larda görev yapan idarecileri kapsama alan görüşme tekniğine dayalı nitel analiz çalışması içerirken, diğer

¹⁹⁴ Söz konusu gelirlerin "3180 sayılı Su Ürünleri Kanunu" 4. madde hükmü gereği alınan "su ürünleri istihsal yerleri ve balık çiftliklerinin kira bedelleri" ile "167 sayılı Yer Altı Suları Hakkında Kanun" 4. madde hükmü gereği alınan "kaynak sularının kiralama sonucu ödenecek kira bedelleri" olduğu görülmektedir (İçişleri Bakanlığı, 2019b: 4).

tez çalışması ise YİKOB'larla ilgili olarak betimsel bir analiz çalışması içermektedir. Görüşme tekniğiyle dayanılarak hazırlanan tezlerde, YİKOB sorunlarına ve sorunların çözümüne yönelik kapsamlı tespit ve değerlendirmelerin yapılmış olduğu görülürken, betimsel analiz çalışmasına dayanan tezde ise, sorunlara ve çözümüne yönelik kayda değer bir tespit veya değerlendirmenin olmadığı görülmektedir. Bu bağlamda, YİKOB sorunlarına ve bu sorunların çözümüne yönelik kapsamlı tespit ve değerlendirmeler içeren iki tez (bkz. Kalender, 2018; Doğan, 2019) ele alınarak irdelenmektedir.¹⁹⁵ Buna ilaveten, literatürde yer alan çeşitli bilimsel araştırmalar ve çalışmalar ile tespit edilen YİKOB sorunları ve çözüm önerileri incelenmektedir. Tespit edilen sorunlar ve önerilen çözümler paralel veya benzer nitelikte olduğu için, bunları bir bütün halinde sıralamanın -tekrar etmemek adına- fayda sağlayacağı değerlendirilmektedir. Bu kapsamda, YİKOB sorunlarına yönelik yapılan tespit ve değerlendirmeleri şu şekilde sıralamak mümkündür (Kızılboğa ve Özaslan, 2013: 777; Yıldırım ve Aliyev, 2013: 796-799; Kuran, 2015: 212-213; Can ve Avcı, 2016a: 577-586; 2016b; Belli ve Aydın, 2017: 409; Akman ve Kalender, 2018: 1035-1055; Kalender, 2018: 55-110; Dağlı ve Özgül, 2019: 39-40; Doğan, 2019: 80-111; Koç ve Arap, 2019: 95-120; Malkoç, 2020: 35; Yenidünya, 2020: 35; Yılmaz, 2020: 25-34; YİKOB, 2020: 35):¹⁹⁶

- Bütüncül, kapsayıcı ve açık bir teşkilat düzenlemesinin bulunmaması; mevcut düzenlemelerde hukuki belirsizliklerin, uyumsuzlukların ve boşlukların olması, görev, yetki ve sorumluluk tanımları ile harcama yetkilisi konusundaki hukuki belirsizliklerin¹⁹⁷ uygulamada pasifliğe, farklılıklara ve karmaşaya neden olması, çalışma usul ve esaslarının İçişleri Bakanlığınca belirlenmesinin kamu tüzel kişiliğinin yönetsel özerkliğine ters olması, başkanın vali veya vali yardımcısı olmasının il idaresinin alt birimi olma durumundan kurtulamamasına yol açması, yetkilerinin yetersiz olması, tüzel kişiliği ile özel bütçesinin içinin boş olması, hukuki statüsüyle görev ve yetkilerinin uyumlu olmaması,
- Rehberlik ve denetime ilişkin görev ve sorumluluklarının uygulamada yerine getirilmemesi, denetimlerin nasıl yapılacağına belirsiz olması ve personellerce

¹⁹⁵ Bu başlıkta değinilmeyen tez için, bkz. "Kaynak, T. (2019). *6360 Sayılı Kanun ve Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Aydın Adnan Menderes Üniversitesi, SBE, SBKY ABD, Aydın."

¹⁹⁶ Yazarlara ve/veya görüşme yapılan katılımcılara ait görüşler dolaylı alıntılama yöntemiyle açıklanmaktadır. Farklı görüşler değerlendirildiği için birbiriyle tezatlık içeren sorunların ve çözüm önerilerinin varlığı söz konusudur.

¹⁹⁷ Örneğin; YİKOB Yönetmeliğinin "bazı yetki ve sorumluluklarının hangi kapsamda gerçekleştirilmesi gerektiğinin tam olarak ortaya" koymamış olması (Kalender, 2018: 77).

bilinmemesi, bunun uygulama farklılıklarına yol açması, rehberlik ve denetime ilişkin görev, yetki ve sorumlulukların il idaresininkilerle benzeşmesi, Rehberlik ve Denetim Müdürlüklerinin genellikle pasif ve atıl durumda bulunması,¹⁹⁸ 112 AÇM'lerin büyükşehirde YİKOB diğer illerde valilik bünyesinde kurulmasının uygulama birliğini bozması, yatırımlarla ilgili yürütülen birçok işin Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğünce yerine getiriliyor olmasının görev ve yetki açısından çakışma ve karmaşaya neden olması, birimlerin görev ve sorumluluklarının valilik iç birimlerininkilerle benzerlik içermesinin karmaşa, çatışma ve israfa yol açması,¹⁹⁹ YİKOB ve İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğünün birlikte var olmasının bürokratik çift başlılığa, kaynak israfına ve etkinlik sorunlarına neden olması, ilin tanıtımına ilişkin görev ve sorumluluğun aynı zamanda Kültür ve Turizm İl Müdürlüklerine ve kalkınma ajanslarına verilmiş olmasının bürokratik sıkıntılara ve yetki çatışmalarına neden olması, her türlü yatırımı yapabilecek yetkiyle donatılmış olmasının ve KIRDES'le mahalli müşterek nitelikli hizmet sunabilmesinin büyükşehir belediyesiyle güç çatışması yaşamasına yol açması,

- Teşkilat yapısının ve görev dağılımının iyi kurgulanmamış olması, birçok ilde tüm teşkilat birimlerinin kurulamamış olması,²⁰⁰ teşkilat birimlerinin görev ve sorumlulukların net olmaması, birden çok birimin yapması gereken görevin tek birime veya aynı görevin birden çok birime verilmiş olması, alakasız, gereksiz ve işlevsiz birimlerin bulunması, mali sorumlulukları yüksek olmasına rağmen, uzman muhasebe biriminin olmaması, örgüt yapısının görev ve sorumlulukları yerine getirmede gereken işlevselliği sağlamaması, teşkilatlanmasının tek düze olmasının ihtiyaca göre esnek yapılanmaya müsaade etmemesi, teşkilat yapısının kamu hizmetlerinin uzmanlığa dayalı sunumu için uygun olmaması,
- Personel eksikliğinin personel başına iş yükünün arttırması, bunun da personelin kurumda çalışma isteğini kırması, kendi personellerini atayamaması, uzman ve teknik personel açığının olması, mevcut personelin genellikle vasıfsız olması, geçici personel olmasa faaliyetleri yürütmekte zorlanılacağı, geçici personelden verim elde edilememesi, personel kadrolarının uzmanlığa göre sınıflandırılmış

¹⁹⁸ Örneğin; Adana, İzmir ve Erzurum YİKOB'larda Rehberlik ve Denetim Müdürlüklerinin herhangi bir faaliyette bulunmadıkları tespit edilmiştir (Can ve Avcı, 2016a; 2016b).

¹⁹⁹ Örneğin; YİKOB Strateji Koordinasyon Müdürlüğü ile İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğünün görev, yetki ve sorumluluklarının çakışması.

²⁰⁰ Malatya YİKOB Hukuk İşleri Müdürlüğünün 2019 itibarıyla kurulu olmadığı tespit edilmiştir (Doğan, 2019: 90).

olmaması, faaliyet ve çalışma alanlarıyla ilgisiz mühendislerin çalıştırılması, il özel idarelerinden naklen atanan personelin özlük kaybı yaşamış²⁰¹ olmalarının kurumsal aidiyeti sorunlu hale getirmesi ve motivasyonu düşürerek personelde başka kuruma geçme istek ve çabasını oluşturması, valilik personelinin görevde yükselmeyle birim müdürlüklerine atanabiliyor olmasının idarecilerinin bilgi, ilgi, tecrübe ve aidiyet sorunları yaşamalarına neden olması, birim müdürlerinin görev, yetki ve sorumluluklarıyla uyumsuzluk yaşamaları, norm kadro tahsisinin yanlış ve eksik yapılmış olması, idari ve teknik personel dağılımının dengesizlik içermesi, diğer kurumlardan (özellikle belediyelerden) teknik personel ve teknik destek almak zorunda olmanın YİKOB'u bu kurumlara bağımlı hale getirmesi, personellerin kırsal alan hizmeti konusunda yetersiz ve tecrübesiz olmasının bu hizmetlerin aksamasına yol açması, personel ve idarecilerin çoğunun kurumun görev alanıyla ilgisiz olan kurumlardan atanmış olmasının bilgi, tecrübe aidiyet sorunlarına neden olması, teknik personellerin diğer kurumlarda istihdam edilen veya geçici görevle YİKOB'da çalışan teknik personellere nazaran düşük özlük hakkına sahip olmasının iş barışını ve aidiyeti olumsuz etkilemesi, personellere sosyal denge tazminatı ödenmemesinin motivasyon düşüklüğüne ve başarısızlığa yol açması, geçici personellerin ilave ücret almadıkları ve aşırı iş yüküne maruz kaldıkları için çalışmakta isteksiz olması, geçici personel görevlendirmelerinin kurumlarca sabote edilmesi,

- Seçilmiş karar organının bulunmamasının faaliyet ve işleyişi demokrasi ve hesap verebilirlik açısından sorunlu hale getirmesi, valilerin karar alıcı tek egemen güç olmasının demokratik ve katılımcı yönetim anlayışından uzaklaştırması, yerel bir meclis denetimi, dolayısıyla halka hesap verme sorumluluğu içermemesi,
- Karar ve uygulama mekanizmalarında ilçe teşkilatlarının her hangi bir rolünün olmamasının bu teşkilatları il idaresinde etkisiz kılması, birim müdürlerinin harcama yetkilerinin olmasının bu müdürleri il idare şube başkanlarından üst konumda göstermesi, bu durumun hiyerarşik uyumsuzluğa ve hesap verebilirlik sorunlarına sebep olması, harcama yetkisinin başkanda toplanmasının, başkanın görev süresinin belirsiz ve/veya kısa olması ve eğitim-uzmanlık alanının teknik konulardan uzak olması nedeniyle çeşitli sorunlara yol açması,

²⁰¹ Örneğin; "İl özel idaresinden YİKOB'a geçen her personelin yaklaşık 1000-1600TL kaybı oldu." (İzmir YİKOB idarecisiyle yapılan görüşmeden aktaran Kalender, 2018: 65).

- Yeterli bir altyapı oluşmadan kurulmanın yetkisiz, etkisiz ve kaynaksız kalmaya neden olması, idari, mali, beşeri, teknolojik ve fiziki kaynak eksiklikleri olması, fiziki ortamlarının genellikle kötü olması, birçoğunun hizmet binası olmaması, işçi, taşıt ve iş makinesi alabilmenin önünde hukuki engellerin olması, bunun da ihtiyaçların giderilememesine neden olması, kullanılan teknolojik ve elektronik sitemlerin sorunlu olması, anlaşılması ve kullanılmasında sorunlar yaşanması,
- Görev alanı il sınırı olmasına karşın, görev, yetki ve sorumluluk sınırlamalarının hareket alanını daraltması, yetersiz teknik ve uzman personele sahip olmasına karşın, taşra teşkilatına ve yerel birimlere ait işleri yapmak zorunda olması,²⁰² İçişleri Bakanlığına bağlı olarak diğer bakanlıklarla merkezi idare kuruluşlarının işlerini yürütmesinin personel ve idarecilerde yürütülen işleri benimsemeyi ve sahiplenmeyi sorunlu hale getirmesi,
- Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonları kararlarının ve uygulamaların illere göre farklılıklar göstermesinin sorunlara neden olması, özel idareden devredilen masraflı malların, borçların ve dava dosyalarının iş yüküne ve israfa yol açması,
- Gelirin yetersiz ve merkez bağımlılığın yüksek olmasına karşın her türlü yatırım yapma yetkisine sahip olmasının görev, yetki ve sorumluluklarda uyumsuzluğa, yatırımcı kuruluş olup olmadığı konusunda ise tereddütlere neden olması, gelir getirici faaliyetlerin sınırlı ve belirsiz olması, vergi gelirlerinden pay alamaması, elde edilen gelirlerle yatırım kararı alıp uygulayamaması, yatırım yapmasının ve mahalli müşterek hizmet sunmasının sınırlı olması, gelir ve yetki sınırlılığının kırsal alanlara hizmet götürememesine ve kırsal kalkınmayı desteklemede zayıf kalmasına yol açması, kendi iştirakini ve şirketini kuramaması, vatandaş talep ve beklentilerini karşılamakta yetersiz kalması, merkezi gelir ve ödeneklere aşırı bağımlılığın hizmet gücünü ve yatırım kapasitesini sınırlandırması, kırsal alanlara hizmet sunamamasının etkinlik, etkililik ve vatandaş memnuniyetini düşürmesi,
- 222 sayılı Kanun'un ilgili hükmü uyarınca, özel idarelerde her yıl bütçenin %20 oranında ilköğretime pay ayrılmaktayken, YİKOB ve büyükşehir belediyesi için

²⁰² KIRDES Projesi kapsamında YİKOB'ların kilit parke işini ihale edip yapımını denetleyip büyükşehir belediyesine teslim etmesi durumu buna örnek olarak gösterilmektedir. İl Emniyet Müdürlüğünde inşaat ve satın alma işlerine bakan birimler olmasına rağmen, YİKOB'un İl Emniyet Müdürlüğünün inşaat ve satın alma işlerini yürütmesi, diğer bir örnek olarak gösterilmektedir (Doğan, 2019: 100-101).

böyle bir zorunluluğun öngörülmemesinin özellikle kırsaldaki okulların bakım, onarım ve tamirat işlerinde aksamalara yol açması,

- İdari ve mali denetimlerinin yetersiz olması ve birçoğunun henüz herhangi bir denetime tabi tutulmamış olması, yapı ve işleyişinin hesap verme sorumluluğuna uygun olmaması, iç denetime tabi olmaması ve etkili denetim mekanizmasının bulunmaması, nasıl, ne şekilde, ne sıklıkla ve kimler tarafından denetime tabi tutulacağına ilişkin net bilgiler içeren düzenlemelerin bulunmaması, hangi mali mevzuata tabi olduğunun açık şekilde belirtilmesi,
- Birimler arası koordinasyonda sorunlar yaşanması, birimlerin koordinasyonunu sağlayacak koordinatör bir makamın bulunmaması, başkanların YİKOB fiziki ortamından farklı ortamda çalışmalarının sorunlara yol açması, kaymakamlıklar ve kalkınma ajansı ile koordinasyonu sağlayacak bir mekanizmanın olmaması, koordinasyon görevinin kapsam ve içeriğinin net olmamasının, bu görevi ve bu görevi yürütmekle sorumlu birimi etkisiz kılması, kamu kurum ve kuruluşlarının yatırımlarının izlenme, değerlendirme ve koordinesine ilişkin raporların amaca uygun hazırlanamadığı, mahalli idarelerle ve ildeki diğer yatırımcı kamu tüzel kişilikleriyle arasında etkili bir koordinasyon ilişkisinin olmaması, YİKOB'lar arası iletişim ile etkileşimin zayıf olmasının uygulama farklılıklarına yol açması, merkezi koordinasyonlarının belirsiz olmasının kurumsal aidiyeti zayıflatması,
- Bakanlıklardan ve merkezi idare kuruluşlarından aktarılan gelir ve ödeneklerin uzun bürokratik süreçlerinin sorunlara ve hizmetlerin aksamasına yol açması,
- Bakanlıklarca belediyelere gönderilen yatırım ödeneklerinin takibini YİKOB'un yapamıyor olmasının, yatırım ödeneklerinin kullanımını gözetimsiz bırakması,
- İldeki merkezi yatırımları izleyip denetleyecek bir idare olarak öngörülmelerine rağmen, herhangi bir altyapı olmadan aniden merkezi yatırımları doğrudan yapar hale getirilmelerinin; etkinlik, verimlilik, etkililik, şeffaflık, hesap verebilirlik, yönetsel kapasite ve kurumsallaşma hususları açısından sorunlara neden olması,
- İyi kurgulanamamış genç ve tecrübesiz bir kurum olması, gelir, yetki, personel vb. eksiklikler yaşamasının kurumsallaşmayı zorlaştırması, sadece büyükşehirde olmanın kurumsallaşmayı, bilinirliği zorlaştırması ve uygulama farklılıklarına yol açması, özel bütçeli idare olmasına rağmen, merkeze aşırı bağımlı olmasının kimlik bunalımına neden olması, yatırım aktörü olmaktan çok yatırım ofisi gibi

faaliyet göstermenin kurumsal kimlik sorunlarına yol açması, kurumsal kimlik çalışmalarının yetersiz olması ve resmi web adreslerinin yeterli güncel bilgiler içermemesi, bunun da düşük tanınırlılığa ve kurumsallaşamamaya neden olması, kurum kültürünün henüz oluşmaması, standart iş yapma usul ve alışkanlığının bulunmaması, amaç, misyon ve fonksiyonunun yeterince anlaşılammış olması, kurumsallaşma düzeyinin düşük olması,

- YİKOB'ların özel idarelerin yerine kurulmadığının ve belediyeler gibi mahalli müşterek hizmetler sunamayacaklarının mülki idare amirlerince, dolayısıyla da YİKOB idarecilerince kabullenilmemesi, mülki idare amirlerinin özel idarelere ve KHGB'lere duydukları özlemi YİKOB'lar üzerinden gidermeye çalışmaları,
- YİKOB idarecilerinin geçmişe duydukları özlemlerin, YİKOB'un; geleceğini, personel motivasyonunu, idari kapasitesini, işlevselliğini, etkinlik ve verimlilik düzeyini ve kurumsallaşma sürecini olumsuz etkilemesi,
- Tüm illerde kurulu olmamasının hizmet teşkilatlanması açısından ülke birliğini bozması, bunun da hizmetlerin etkinlik ve verimlilik düzeylerinde iller arasında farklılıkların oluşmasına neden olması ve merkezi hizmetlerin ülke sathında tek tip görülmesine engel oluşturması,
- Hukuki statüsü, teşkilat ve personel yapısı, faaliyet ve işleyiş yapısı; organize ve etkili çalışmayı sağlayacak nitelikte olmaması, özerk olmamanın etkin, etkili ve verimli hizmet sunumuna engel olması, personel yetersizliği, nitelikli personel eksikliği ve mal varlıklarının azlığı nedeniyle yeterince etkin olamaması.

Diğer taraftan, YİKOB sorunlarının çözümüne yönelik sunulan önerileri ise şu şekilde sıralamak mümkündür (Kızılboğa ve Özaslan, 2013: 777; Yıldırım ve Aliyev, 2013: 796-799; Kuran, 2015: 212-213; Can ve Avcı, 2016a: 577-586; 2016b; Belli ve Aydın, 2017: 409; Akman ve Kalender, 2018: 1035-1055; Kalender, 2018: 55-110; Dağlı ve Özgül, 2019: 39-40; Doğan, 2019: 80-111; Koç ve Arap, 2019: 95-120; Malkoç, 2020: 35; Yenidünya, 2020: 35; Yılmaz, 2020: 25-34; YİKOB, 2020: 35):²⁰³

- İkili yapının sonlandırılmasına yönelik düzenleme yapılarak YİKOB'ların tüm illerde faaliyet gösterecek bir statüye ve teşkilat yapısına sahip kılınması, görev ve sorumlulukların bu doğrultuda yeniden ele alınarak geliştirilmesi, yetkilerinin

²⁰³ Yazarlara ve/veya görüşme yapılan katılımcılara ait görüşler dolaylı alıntılama yöntemiyle açıklanmaktadır. Farklı görüşler değerlendirildiği için birbiriyle tezatlık içeren sorunların ve çözüm önerilerinin varlığı söz konusudur.

arttırılarak özel idareye benzer bir yapıda kamu tüzel kişiliğinin ve bütçesinin güçlendirilmesi, görev, yetki ve sorumluluklarının kanunla düzenlenmesi, daha etkin ve fonksiyonel yönetim için özel idare benzeri bir yapıya kavuşturulması,

- Vatandaş talep ve beklentilerini karşılama kapasitesine sahip, yerel hizmetlerde aktif aktörler olacak şekilde yeniden yapılandırılmaları, merkezi yatırım aracısı olmaktan çıkarılarak kendi bütçesiyle yereldeki yatırımlara yön veren kuruluşlar haline getirilmeleri, vali onayıyla ildeki her türlü kamu yatırım ve hizmeti yerine getirebilme ve bunlara mali katkıda bulunabilme yetkisi ile gerekli mali imkânın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması,
- YİKOB'a özgü ve bütüncül bir teşkilat kanunu çıkarılarak teşkilata, personele, görev ve yetkilerdeki hukuki belirsizlikler ile eksikliklerin giderilmesi, harcama yetkilerine ve yetkililerine ilişkin hukuki belirsizliklerin giderilerek bu yetkilerin teknik birimlere bırakılması, görev ve sorumluluk sınırlarının netleştirilmesi, valilik birimleriyle ve taşra teşkilatlarıyla çakışan görevlerine yönelik çift taraflı düzenlemelerin yapılarak bu sorunların giderilmesi,
- Sunduğu yatırım ve hizmetlerle sınırlı ve diğer yetkili idarelerle koordinasyonu gerektirmeyen imar değişikliğine ilişkin bazı yetkilerin verilmesinin sağlanması,
- Örgüt yapısının işlevselliği sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmesi, muhasebe müdürlüğünün kurulması ve Hukuk İşleri Müdürlüğünün aktif hale getirilmesi, valilik birimlerinden Hukuk İşleri Müdürlüğüyle İl İdare Kurulu Müdürlüğünün birleştirilerek yeni bir valilik iç biriminin oluşturulması, yeni kurulan bu birimin hukukçu kadrosu güçlendirilerek YİKOB'un hukuk işlerini takip etme görevinin bu birime verilmesi, Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğüyle İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü birleştirilmesi, böylece görev ve yetki çakışmalarının ve israfın önüne geçilmesi, Rehberlik ve Denetim Müdürlüğünün görev, yetki ve sorumluluklarının daha net ve anlaşılır kılınması, rehberlik ve denetime ilişkin görev, yetki ve sorumluluklarının nasıl uygulanacağına ilişkin yol gösterici alt düzenlemelerin yapılması veya Rehberlik ve Denetim Müdürlüğünün tamamen kaldırılması, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin faaliyetlerinin ve personellerinin YİKOB'lar bünyesine taşınmasının sağlanması, ilin tanıtımına ilişkin görev ve yetkilerin YİKOB çatısı altında birleştirilmesinin sağlanması,

- YİKOB başkanı olan vali yardımcısına başka görev ve sorumluluk verilmemesi, başkanların teknik eğitim ve uzmanlık altyapısı olan idarecilerden atanmasına ve görevde kalış sürelerinde istikrar sağlanmasına yönelik düzenlemeler yapılması,
- Alan hâkimiyetini arttırmak ve kırsal kalkınmaya destek olmak için ilçelerde YİKOB temsilciliklerin kurulması, kaymakamlıkların işlevselliklerini tekrardan arttırabilmek, merkezi yatırımların ilçe düzeyinde takip ve koordinasyonunu sağlayabilmek ve ilçede sosyal ve ekonomik faaliyetler hayata geçirebilmek için kaymakamlıklar bünyesinde YİKOB birimlerinin kurulması,²⁰⁴
- Norm kadrolarını oluşturma ve kendi personelini atama yetkisi verilmesi, geçici görevlendirmeye personel sağlama uygulamasına son verilmesi, personellerin sosyal denge tazminatı alamamalarından kaynaklanan özlük hakkı kayıplarının giderilmesine yönelik düzenlemeler yapılması, personel sayıları ile niteliklerinin şişkinlik oluşturmayacak şekilde artırılmasına yönelik kadro düzenlemelerinin yapılması, personellerin özlük haklarının belediyelerde veya diğer illerdeki özel idarelerde benzer işleri yapan personellerle eşit düzeye yükseltilmesi, böylece personel kayıplarının, yüksek personel devir hızının ve düşük motivasyonun önüne geçilmesi, geçici görevlendirmeye sadece istisnai durumlarda başvurmayı öngören ve geçici personelin YİKOB’da çalışmasını cazip kılan düzenlemeler yapılması, valiye açıktan personel atama yetkisinin ve ildeki kamu kurum ve kuruluşlarından kolaylıkla personel görevlendirebilme imkânının verilmesi,
- Sevk ve idaresinin seçilmiş bir yöneticiye bırakılarak validen bağımsız bir birim haline getirilmesi, temsil-katılım içeren karar alma ve denetim mekanizmalarına kavuşturulması, yönetişimi içeren bir örgüt ve işleyiş yapısına kavuşturulması,
- Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu kararıyla özel idarelerden büyükşehir belediyelerine devredilen teknik personellerin YİKOB’larda sürekli istihdamının sağlanması, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerinin merkezi yatırımlara aracılık faaliyetlerine son verilerek bu Müdürlüklerdeki teknik personellerin bir kısmının YİKOB’lara devredilmesi,
- Aşırı iş yükü oluşturan bazı görev ve sorumlulukların bu işleri yapacak valilik iç birimlerine ve taşra teşkilatlarına dağıtımının sağlanması, eğer YİKOB tarafınca yerine getirilecekse, ilgili teşkilatlardan teknik personel takviyelerinin yapılması,

²⁰⁴ Bu önerinin, görüşme yapılan kaymakamlarca öne sürüldüğü anlaşılmaktadır (bkz. Can ve Avcı, 2016a: 577-586).

zaman ve enerji israfına yol açan işlerden arındırılması, taşra teşkilatlarının mal ve malzeme tedarikçisi olmaktan çıkarılması, büyük ölçekli işlere odaklanması, YİKOB'un bilgisi ve izni olmadan diğer kurumlarca mal alımı ödeneklerinin aktarımının engellenmesi, valilik alt ihale birimi görülmesinin önüne geçilmesi, valilik ve kaymakamlıklarca yürütümü mümkün olan muhtar maaş ödemeleri ile izin, rapor, haciz vb. gibi iş ve işlemlerin YİKOB'dan alınması,

- İdari, mali, beşeri, teknolojik ve fiziki kaynak kapasitelerinin artırılması, başka kurumların desteğine mahkûm olmaktan çıkarılmalarının ve ihtiyaç halinde taşıt, iş makinesi ve işçi alabilmelerinin sağlanması, ihtiyaç halinde sözleşmeli, kadro karşılığı sözleşmeli ve hizmet alım yoluyla personel istihdam edebilme imkânı sağlanması, hazineden yıllık belli miktarda serbest ödeneğin tahsis edilmesi,
- İdari ve mali özerklik verilmesi, gelirlerinde merkez bağımlılığının azaltılması, iradeleriyle bütçe hazırlayıp kullanabilmelerinin sağlanması, gelir kalemlerinin ve gelir getirici faaliyetlerinin artırılması ve netleştirilmesi, kendi gelirleriyle inisiyatif olarak yatırım gerçekleştirebilmelerinin sağlanması, diğer illerde özel idarelere ait olan, büyükşehirlerde ise genel bütçeye giden gelirlerin YİKOB'a bırakılması, vergi gelirlerinden YİKOB'lara pay tahsis edilmesi, yatırımlar için ödenek göndermenin bürokratik süreçlerden arındırılmasına yönelik düzenleme yapılması, kendi iştiraklerini ve şirketlerini kurabilmelerinin sağlanması,
- Üst yönetici ve harcama yetkilisine ilişkin net düzenlemeler yapılması, harcama yetkilerinin YİKOB başkanında toplanmasına yönelik düzenlemelerin yapılması, tabi olunacak mali mevzuatın açıkça belirlenmesi,
- Bakanlıklarca belediyelere gönderilen yatırım ödeneklerinin YİKOB üzerinden aktarılması, böylece merkezi yatırım ödeneklerinin gönderim amaçlarına uygun kullanıldıklarının takibinin tek elden sağlanması,
- YİKOB'lara özerklik verilerek İçişleri Bakanlığına bağlı bir genel müdürlüğün kurulması ve YİKOB'ların bu müdürlük çatısı altında toplanmasının sağlanması,
- YİKOB birimlerinin koordinasyonunun sağlanmasına yönelik bir uygulamanın hayata geçirilmesi, il özel idarelerindeki benzer bir yöntemle YİKOB birimleri üzerinde koordinasyonu sağlayacak, iş takibini yapacak ve gerektiğinde hızlıca müdahalede bulunabilecek bir genel sekreterlik makamının oluşturulması,

- YİKOB'larda değerlendirme raporlarının amacına uygun olarak hazırlanmasının sağlanması için valilik iç birimlerinin ve mülki idareye bağlı taşra teşkilatlarının temsilcilerinin oluşturduğu bir komisyon marifetiyle değerlendirme raporlarında esas alınacak sağlıklı verilerin YİKOB'a aktarılması, böylece yatırımların tek elden koordineli şekilde izlenip değerlendirilmesinde etkinliğin ve yatırımlarda uzun dönemli planlamalar yapılabilmenin sağlanması,
- Kurumsal kimlik çalışmalarının yapılması, kurumsallaşmalarının sağlanmasına yönelik çalışmaların yapılarak personelin aidiyet duygusunun gelişmesine katkı sağlanması, böylece personellerin daha emin ve istekli olarak çalışmalarının sağlanması, daha etkin, etkili, verimli ve vatandaş memnuniyetini esas alan bir şekilde hizmet vermelerine yönelik düzenleme yapılarak kurumsallaşmalarının önündeki engellerin kalkmasının sağlanması, görev, yetki ve sorumluluklar ve sunulan hizmetler hakkında tanıtım ve bilinçlendirme faaliyetleri yapılması,
- YİKOB idareci ve personelleri ile kurumsal çevrenin YİKOB'un amaç, misyon ve fonksiyonunu içselleştirmesine yönelik çalışmaların yapılmasının sağlanması, YİKOB'un beledi hizmetlere el atmaması gerektiğinin, yerel yönetimleri ikame edemeyeceğinin anlaşılmasının sağlanması, YİKOB'un görev ve yetkileri içinde işlevselliğin arttırılmasına yönelik faaliyetlerin hayata geçirilmesi, bu kapsamda ilin kültürel, tarihi, turizm, ekonomik vb. açıdan potansiyelini araştırarak açığa çıkarması ve geliştirerek artırması, böylece istihdama, ekonomik gelişmeye ve kalkınmaya katkı yapması, ilin yatırım potansiyelini araştırarak geliştirecek bir ARGE merkezi gibi yatırımcılara yol gösteren bir yatırım ofisi gibi çalışması ve sosyal refahı arttıracak teknolojik ve yenilikçi tasarım araştırmalarını üniversite ve sanayi örgütleriyle işbirliği içinde yapması,
- YİKOB'larda kurum kültürünün ve yerleşik iş süreçlerinin oluşması için İçişleri Bakanlığınca hizmet içi eğitim programları düzenlenmesi, hizmet içi eğitimde uygulama birliği sağlanması, personelin aidiyet duygusu ile kişisel gelişiminin güçlendirilmesi ve motivasyonunun arttırılması için eğitim programlarının ve motivasyon uygulamaların hayata geçirilmesi.

6.2 YİKOB SORUNLARININ VE ÖNERİLEN ÇÖZÜMLERİN SINIFLANDIRILMASI

Bu kısma kadarki analiz ve değerlendirmelere dayanılarak, yapılan tüm tespitler ile elde edilen bütün bulgular ışığında, YİKOB sorunları ve sorunların her birine yönelik olarak geliştirilen çeşitli çözüm önerileri sınıflandırmaya tabi tutularak tablolar halinde siyasa yapıcılarının karar alıcıların, uygulayıcıların, araştırmacıların ilgi, dikkat ve kullanımına sunulmaktadır.²⁰⁵ Bu sınıflandırma, YİKOB sorunlarını ve çözümlerini kapsamlı şekilde bir arada görebilmek ve bu çalışmada önerilecek olan yeni YİKOB modeli ile gelecekte geliştirilmesi veya uygulamaya koyulması muhtemel yeni YİKOB modellerine temel bir altyapı ve çalışma alanı oluşturmak açısından fayda sağlayacaktır.

6.2.1 Hukuki Statü ve Mevzuata İlişkin Sorunlar ve Önerilen Çözümler

Tablo 40'da, YİKOB'un hukuki statü ve mevzuata ilişkin sorunları, bu sorunlara ilişkin tespit ve bulgularla birlikte sorunların çözüne yönelik sunulan öneriler; çeşitli bilimsel ve idari çalışmalardan ve Sayıştay denetimlerinden elde edilen bilgi ve veriler ışığında ve bu çalışma kapsamında yapılan bütün tespitler ile önerileri de kapsamına alacak bir şekilde, ayrıntılı olarak açıklanmaktadır.

Tablo 40. YİKOB'un Hukuki Statü ve Mevzuata İlişkin Sorunları ve Önerilen Çözümler

No.	Sorunlar	Tespit ve Bulgular	Önerilen Çözümler
1	Yapı, İşleyiş, Kapsam, Ölçek, İçerik, Bağlılık, Kapasite vb. Gibi Birçok Açıdan İyi Tasarlanmamış Hukuki Statü	<ul style="list-style-type: none"> -Ülke genelini kapsayan bir statü ve ölçekte kurulmamış olması, -İdari tasarrufa bağlı bir hukuki statüye ve yapıya sahip olması, -Sonradan verilen kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe hukuki statüsüne uygun bir yapıya, işleyişe ve güce sahip kılınmaması, -Kamu tüzel kişiliği haiz özel bütçeli bir statüye sahip olmasına karşın, bu statünün sağladığı birçok olanaktan mahrum olması, -Yetersiz yönetsel kapasiteye sahip olması ve personel bağımsızlığının olmaması, -Bağımsız gelir kaynakları ile 	<ul style="list-style-type: none"> +YİKOB'un tüm illerde kurulacağı bir hukuki statü ve ölçüğe kavuşturulması, +YİKOB'un hukuki statüsünün yasamanın tasarrufuna bağlanması, +YİKOB'un yapı, işleyiş ve yönetsel kapasitesinin hukuki statüsüne uygun olacak şekilde yeniden ele alınması, +Kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe tüm olanakların YİKOB için sağlanması, +Personel bağımsızlığına sahip kılınması ve yönetsel kapasitesinin artırılması, +Gelir kaynaklarının merkezden olabildiğince bağımsızlaştırılarak artırılması ve bağımsız harcama karar yetkisine sahip kılınarak mali açıdan özerk bir yapıya kavuşturulması, +YİKOB'un kamu tüzel kişiliğinin sahip

²⁰⁵ Açıklanan sorunlar ve çözüm önerileri, daha önce atf yapılmış kaynaklardaki tespit ve önerilerden faydalanılarak hazırlanmış olmakla birlikte -genel itibarıyla- bu tezin yazarı tarafından yapılan tespit ve önerileri içermektedir.

		<p>bağımsız harcama karar yetkisinin ve mali özerkliğinin olmaması, -Bazı haklara ve borçlara sahip olmasının sınırlandırılmış olması, -Düzenleyici işlem yapamaması, çalışma usul ve esaslarının belirlenmesinde etkili olamaması, -Merkeze aşırı bağımlı ve yönetim yaklaşımıyla tutarsız bir idari yapıya sahip olması, -İçişleri Bakanlığı bünyesinde mülki idareye bağlı bir kuruluş statüsünde merkez ile il idaresinin katı hiyerarşisi altında olması, -Karar ve icra organlarının tamamen merkezi atamayla göreve gelmesi, seçilmişlerin ve halkın kararlara katılımın sağlayamaması, -Yerel temsil ve katılım içeren mekanizmalarının statüsüne ve işleyişine entegre edilmemesi, -Merkezi ve ildeki idarelerle kurulan veya kurulacak olan ilişkilerinin tür ve niteliklerinin net olarak ortaya koyulmamış olması,</p>	<p>olabildiği tüm hak ve borçlara sahip olabilmemesinin sağlanması, +YİKOB'un iç işleyişine yönelik düzenleyici işlemler yapabilmesinin ve/veya yapılacak düzenleyici işlemlerde görüşünün alınmasının sağlanması, +YİKOB'un merkezi idareyle olan katı hiyerarşik bağının gevşetilerek koordinasyon tarzında bir ilişkiye dönüştürülmesi ve yönetime uygun bir idari yapılanmaya kavuşturulması, +YİKOB'un İçişleri Bakanlığıyla olan ilişkisinin koordinasyon ilişkisine, il idaresiyle olan ilişkisinin ise benzer bir ilişki düzenine oturtularak YİKOB'un mülki idareye bağlı bir taşra kuruluşu statüsünde olmaktan çıkarılması, +Karar ve icra organlarının tamamen merkezin inisiyatifıyla görev gelmesi uygulamasına son verilerek yerel temsili ve katılımı içeren karar alma, danışma ve denetim mekanizmaları ile donatılması, +YİKOB'un merkezi ve ildeki kamu kurum ve kuruluşlarıyla olan ilişkiler ağının tür ve nitelik açısından net bir şekilde düzenlenmesinin sağlanması,</p>
2	<p>Bütüncül, Kapsamlı, Kapsayıcı ve Açık Olmayan; Eksik, Yetersiz ve Sorunlu Mevzuat Yapısı</p>	<p>-Mevcut hukuki statüsüne uygun bir mevzuat yapısının olmaması, -YİKOB'lara için tasarlanmış kapsamlı ve bütüncül, kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi düzeyinde ayrı bir kuruluş ve teşkilat düzenlemesinin olmaması, -Mevzuatının sorunlu olmasının uygulamada tereddütlere ve farklı uygulamalara yol açması, -YİKOB'un idari ve mali yapısını düzenleyen mevzuatın belirsiz ve yetersiz olması, dolayısıyla da mevzuat düzenlemeleriyle uygulamanın tutarsızlar içermesi, -YİKOB'un 5018 sayılı Kanun kapsamına alınmamış olmaması, -YİKOB'lar için tasarlanmış kapsamlı ve bütüncül bir personel düzenlemesinin olmaması, -YİKOB idareci ve personellerinin özlük hakkı, atama, yer değiştirme, görevde yükselme, unvan değişikliği, disiplin, ödüllendirme vb. gibi işlemlerini düzenleyen bütüncül ve tatmin edici bir düzenlemenin olmaması, -Çalışma usul ve esaslarının tamamen merkezin inisiyatifıyla düzenlenmiş olması,</p>	<p>+YİKOB'un mevcut hukuki statüsüne uygun yeni bir mevzuat yapısının oluşturulmasının sağlanması, +YİKOB'lar için tasarlanmış kapsamlı, bütüncül ve mümkünse yasa düzeyinde değilse Cumhurbaşkanlığı kararnamesi düzeyinde ayrı bir kuruluş ve teşkilat düzenlemesinin hazırlanması, +YİKOB'un yapısını, işleyişini, faaliyetlerini, görevlerini, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen mevzuat düzenlemelerindeki sorunlu alanların öneriler kapsamında yeniden ele alınması, +YİKOB'un tabi olduğu idari ve mali mevzuatta yer alan belirsizlikleri ve yetersizlikleri giderecek düzenlemeler yapılmasının sağlanması, +YİKOB'un 5018 sayılı Kanun'un ilgili cetveline tüm YİKOB'ların işlenmesi, +YİKOB kapsamlı ve bütüncül bir personel düzenlemesinin hazırlanması, +YİKOB idareci ve personellerinin özlük hakkı, atama, yer değiştirme, görevde yükselme, unvan değişikliği, disiplin, ödüllendirme vb. gibi işlemlerini düzenleyen bütüncül ve tatmin edici düzenlemelerin hazırlanması, +YİKOB'ların çalışma usul ve esaslarını düzenlenmesinde YİKOB'ların görüş ve önerilerinin alınmasının sağlanması,</p>

6.2.2 Teşkilat ve Personele İlişkin Sorunlar ve Önerilen Çözümler

Tablo 41 ve Tablo 42’de, YİKOB’un teşkilat ve personel yapısına ilişkin sorunları, bu sorunlara ilişkin tespit ve bulgularla birlikte sorunların çözüne yönelik sunulan öneriler; çeşitli bilimsel ve idari çalışmalardan ve Sayıştay denetimlerinden elde edilen bilgi ve veriler ışığında ve bu çalışma kapsamında yapılan tüm tespit ve önerileri de kapsamına alacak bir şekilde, ayrıntılı olarak açıklanmaktadır.

Tablo 41. YİKOB’un Teşkilata İlişkin Sorunları ve Önerilen Çözümler

No.	Sorunlar	Tespit ve Bulgular	Önerilen Çözümler
1	Kapsamlı, Kapsayıcı ve İşlevsel Olmaktan Uzak, Yeterince İyi Tasarlanmamış Teşkilat Yapısı	<p>-YİKOB teşkilatının bağlı bulunduğu vali ve vali yardımcısı makamlarıyla YİKOB başkanı makamının iç içe geçmiş olmamasının belirsizliklere, farklı uygulamalara, düşük hesap verebilirlik, etkinlik vb. gibi olumsuzluklara yol açması,</p> <p>-Düzenli, kapsayıcı ve bütüncül olmayan teşkilatı,</p> <p>-Farklı standartlara sahip teşkilatlanmaların varlığı,</p> <p>-Kati ve zayıf olan, kapsamlı ve işlevsel olmayan teşkilatı,</p> <p>-YİKOB teşkilatının valilik ve kaymakamlık teşkilatları ile ilişkilerinin tür ve niteliğinin net olmaması,</p> <p>-Valilik iç birimleriyle benzer görevlere sahip teşkilat birimlerinin bulunması,</p> <p>-İçi boş olan (personeli bulunmayan ve faal olmayan) ve atıl kalan (henüz kurulmamış olan) veya gereğinden fazla ve çeşitli görev ve sorumlulukları olan teşkilat birimlerinin varlığı,</p> <p>-Teşkilat birimlerinin görev ve sorumluluk dağılımının yeterince iyi ve dengeli düzenlenmemiş olması farklı birimlere verilmiş mükerrer görevlerin bulunması,</p> <p>-Merkezi idarenin ve valinin yoğun ve katı hiyerarşik denetimi altında hareket kabiliyetinin baskılanması,</p>	<p>+YİKOB’un vali-vali yardımcısı ile YİKOB başkanı makamlarının birbirinden ayrılması, Valinin ve vali yardımcılarının YİKOB teşkilat başkanlığına bakabilmeleri durumuna son verilerek valiye bağlı YİKOB’un teşkilat başkanlığına; valinin veya yönetim kurulunun görüşü sorularak İçişleri Bakanının teklifi ve CB onayıyla mülki idare amirleri arasında belli tecrübe ve liyakat şartları aranarak belirli bir süreliğine merkezden atama yapılmasının daha sağlıklı bir uygulama olacağı,</p> <p>+Düzensiz teşkilat yapısını sona erdirecek, ülke sathını kapsayıcı ve bütüncül bir teşkilat yapısının tasarlanarak uygulamaya koyulması,</p> <p>+YİKOB teşkilatları için genel bir çerçeve oluşturarak, ihtiyaca göre kurulacak birimler dışında standart teşkilat birimlerin kurulu ve faal bulunmalarının sağlanması,</p> <p>+Esnek, güçlü, kapsamlı ve fonksiyonel bir teşkilat yapısına kavuşturulması,</p> <p>+ YİKOB teşkilatının valilik ve kaymakamlık teşkilat birimleriyle olan ilişki türünü ve niteliğini netleştirecek hukuki, idari ve kurumsal düzenlemelerin yapılması,</p> <p>+Valilik teşkilatlanmasıyla benzeşmeyen bir teşkilat yapısına kavuşturulması, benzer görev ve sorumluluklar üstelenen birimlerin (İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü) gereğine uygun şekilde YİKOB veya valilik çatısında birleştirilmiş olduğu bir teşkilat yapısının tasarlanması, YİKOB çatısında bulunmasına gerek olmayan birimlerin (112 AÇM gibi) valilik çatısı altına alınması,</p> <p>+Teşkilat birimlerinin ve birimlere ait görev ve sorumlulukların yeniden ele alınarak içi boş olan ve atıl kalan birimlerin veya gereğinden fazla görev ve sorumluluk yüklenen birimlerin ya da mükerrer görev ve sorumluluklara sahip birimlerin oluşmasının engellenmesi,</p> <p>+YİKOB birimleri ile birimlere ait görev ve sorumlulukların valilik iç birimleri ve bu birimlere ait görev ve sorumluluklarla birlikte ele alınarak bu konuda iki taraflı kapsamlı bir düzenlemenin yapılması,</p>

		<p>-Mali sorumlulukları yüksek düzeyde olmasına rağmen, uzman muhasebe birimin bulunmaması, - İnsan kaynakları biriminin bulunmaması, -Teknik ve uzmanlık gerektiren görev ve sorumlulukları ağırlıklı olmasına rağmen, teşkilat yapısının uzmanlığa dayalı kamu hizmetlerinin sunumu için uygun olmaması, -YİKOB'da iç denetim ve kontrolden sorumlu uzman bir birimin bulunmaması,</p>	<p>+ Teşkilat yapısının kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe sahipliğinin sağladığı esneklikten ve yönetsel kapasiteden olabildiğince faydalanmasının sağlanması için yeniden ele alınarak üzerindeki yoğun hiyerarşik baskıların azaltılması ve mümkün çerçevede teşkilat bağımsızlığına kavuşturulması, +Uzman bir muhasebe birimi ile insan kaynakları biriminin tasarlanacak yeni teşkilat yapısında yer almasının sağlanması, +YİKOB teşkilat yapısının teknik ve uzmanlık gerektiren ağırlıklı görev ve sorumluluklara uygun şekilde yeniden ele alınarak tasarlanması, +Vali/yönetim kurulu başkanına doğrudan bağlı olarak çalışan iç denetim ve kontrol biriminin kurulmasının sağlanması,</p>
2	<p>Kurumsallaşma, Kurumsal Kimlik, Örgütsel Kültür, Yönetsel Kapasite, Koordinasyon, Etkinlik, Hesap Verebilirlik, Katılım vb. Gibi Birçok Açıdan Yetersiz ve Sorunlu Teşkilat Yapısı</p>	<p>- Örneği görülmemiş bir idari ve mali yapıyla sadece büyükşehirlerde kurulan YİKOB'un, bu özelliği ve bulunduğu kurumsal çevrede güçlü ve meşru bir izlenim vermemesi nedeniyle kurumsallaşma sorunları yaşamaması, -YİKOB teşkilatının kurumsal çevrede henüz yeni olmasının ve bilinirlik seviyesinin düşük olmasının kurumsallaşmasını olumsuz etkilemesi, -YİKOB teşkilatında örgütsel kültürünün henüz yeterli düzeyde oluşmamış olmasının kurumsallaşmayı olumsuz olarak etkilemesi, - Yetersiz yönetsel kapasite nedeniyle sorun yaşamaması, -YİKOB'ları merkezi idare nezdinde temsil koordine ederek gereken iş ve işlemlerini yürütecek özel bir kurumsal yapılanmanın bulunmaması, -YİKOB teşkilatını koordine edecek ve YİKOB başkanına yardımcı olacak genel sekreterlik ya da başkan yardımcılığı tarzında bir üst birimin bulunmaması, -YİKOB teşkilatının kendi içinde ve merkezi idareyle yaşadığı koordinasyon sorunlarının farklı uygulamalara yol açması, -YİKOB teşkilatlarının birincil ve ikincil yararlanıcılarıyla arasında koordinasyonu sağlayacak bir mekanizmanın</p>	<p>+YİKOB teşkilatının kurumsal çevrede güçlü ve meşru bir yapıda yer edinecek şekilde yeniden tasarlanması için gerekli düzenlemelerin ve çalışmaların yapılarak kurumsallaşmasının önünün açılması, +YİKOB teşkilatının bilinirlik seviyesini arttırmak için kurumsal kimlik çalışmaları yapılması ve ayrıca bilinirlik düzeyini arttıracak akademik ve idari yazın çalışmaları yapılması ve/veya bu tür çalışmalara destek olunması, +YİKOB'da örgütsel kültürün oluşması için gerekli düzenlemelerle idari ve kurumsal çalışmaların yapılmasının sağlanması, +YİKOB'un güçlü bir yönetsel kapasiteye sahip olacak şekilde yeniden tasarlanması, +YİKOB teşkilatlarını merkezi idare nezdinde koordinasyon ilişkisiyle temsil ederek merkezdeki iş ve işlemlerini tek elden yürütecek yatırım, koordinasyon vb. gibi YİKOB'la ilgili konularda uzman bir merkezi teşkilatlanmanın İçişleri Bakanlığı bünyesinde kurulması, genel bütçe içinde ve devlet tüzel kişiliği kapsamında kurulacak bu birimin, YİKOB'la ilgili görev ve sorumlulukları ile ilişkisinin nitelik ve sınırlarının açıkça ortaya koyulması, + YİKOB teşkilatı koordine edecek genel sekreter veya başkan yardımcılığı tarzında bir birimin kurulmasının sağlanması ve bu birimin başına YİKOB'un görev ve faaliyet alanındaki teknik ve uzmanlık gerektiren konularda eğitim, tecrübe ve uzmanlığı olan bir teknokratın atanmasının şart koşulması, +YİKOB'larla merkez arasında, YİKOB'lar arasında, YİKOB'larla birincil ve ikincil yararlanıcılar arasında ve YİKOB teşkilatının içinde etkin koordinasyonun sağlanmasına yönelik hukuki, idari ve kurumsal düzenlemeler ile gerekli teknoloji altyapısı çalışmalarının yapılarak, iletişim ve koordinasyon kopukluklarına ve uygulamaya farklılıklarına son verilmesi, +YİKOB teşkilatının astlık üstlük ilişkisi içinde yeniden ele alınarak valinin ve YİKOB başkanının teşkilattaki konumları ile görev, yetki</p>

	<p>bulunmaması, -YİKOB teşkilat şemasının iyi tasarlanmamış olmasının etkinliği, etkililiği, verimliliği ve hesap verebilirliği sağlamaya engel oluşturması, -Hukuki statü ve mevzuat sorunları ile belirsizlikleri nedeniyle teşkilat yapısında yaşanan sorunların varlığı, -Yönetişim açık olmayan bürokratik yönetim ve teşkilat yapısına sahip olması ve karar alma mercilerinin merkezi atamayla göreve gelmesi, -Teşkilat yapısının, karar alma yöntemlerinin ve denetim mekanizmalarının katılım ve temsile olanak sağlayan bir yapı ve işleyişte olmaması,</p>	<p>ve sorumluluklarının netleştirilmesi, aynı şekilde YİKOB birimlerinin kendi içindeki ve valilik birimleriyle arasındaki ve YİKOB ile taşra teşkilatları ve ilde hizmet veren diğer kamu kurum ve kuruluşları arasındaki ilişkilerin tür ve nitelik açısından netleştirilmesi, +Mevzuat sorunlarını ve belirsizliklerini giderecek bir kapsamda kuruluş, teşkilat ve görevleri düzenleyen bütüncül bir YİKOB mevzuatının uygulamaya koyulması, +YİKOB teşkilatının katılıma olanak sağlayan açık bir teşkilat yapısına kavuşturulması için yeni bir yönetim yapısına kavuşturulması ve İKK'nın YİKOB danışma/tavsiye/denetim organı şeklinde yeniden tasarlanması, Kurulun sekretarya görevinin YİKOB çatısına alınması, Kurulla ilgili görev ve sorumlulukları bulunan İPKM'nin YİKOB teşkilatı içine alınacak şekilde tasarlanması, Kurulun katılım düzeyi genişletilerek görev ve yetkileri, yapı ve işleyişi, kararlarının niteliği ve kesinleşmesi gibi konular netleştirilmesi sağlanarak çok daha etkin bir mekanizmaya dönüştürülmesi,</p>
--	--	--

Tablo 42. YİKOB'un Personele İlişkin Sorunları ve Önerilen Çözümler

No.	Sorunlar	Tespit ve Bulgular	Önerilen Çözümler
1	İyi Tasarlanmamış ve Bütüncül Olmayan Yönetim ve Personel Yapısı	<p>-YİKOB başkanlığının belirli bir görev süresine bağlanmamış olması, -YİKOB başkanı olabilmenin belirli bir tecrübe, uzmanlık ve bilgi birikimi şartına bağlanmamış olması, -YİKOB başkanlığına görevlendirme ve görevden alınanın basit bir usule bağlanmış olması, -Valinin görevlendirdiği YİKOB başkanı olan vali yardımcısının İçişleri Bakanlığı atama kararnamesiyle yerinin değiştirilebilmesi, -YİKOB başkanlığının valilik ve vali yardımcılığı görevleriyle birleşen bir görev olması, valilerin aynı zamanda YİKOB başkanı olabilmeleri, -YİKOB başkanına yardımcı olacak ve personelin koordinasyonu sağlayacak bir başkan yardımcısı kurumunun olmaması, -Tecrübesiz, uzman olmayan ve YİKOB'un görevleriyle ilgili yeterli bilgi birikiminden yoksun kişilerin görevde yükselme veya kurumlar arası geçişle YİKOB birim müdürlüğü görevine atanabilmeleri, -YİKOB'da başkan, idareci veya personel olarak çalışacaklar için uygun ehliyet, liyakat, yeterlilik, tecrübe ve uzmanlık kriterlerinin</p>	<p>+YİKOB başkanlarının belirli bir tecrübeye ve YİKOB'un faaliyetleriyle ilgili bilgi birikimine sahip mülki idare amirleri arasından valilerin görüşü sorularak İçişleri Bakanının teklifi ve Cumhurbaşkanının onayıyla belirli bir süreliğine atanmaları, +YİKOB başkanlığı görevinin başka görevlerle birleştirilmemesi, +Valilerin YİKOB başkanı olması uygulamasına son verilmesi, başkan olarak atanacakların geçmişte vali unvanı kazanmamış olması, +YİKOB başkanına yardımcı olacak ve kurumdaki idareci ve personelleri koordine edecek özellikle teknik konularda uzman bir başkan yardımcısı kurumunun oluşturulması, yardımcının atanmasında başkanın görüşünün sorulması ve mülki idare amirlerinin başkan yardımcısı olarak atanmaması, +Birim müdürü olarak atanacaklarda belli bir tecrübe, bilgi birikimi ve uzmanlık şartının aranması, +Merkezden bağımsız ve esnek bir personel yapısının oluşturulması ve merkezle koordineli bir sistemde personel atama yetkisinin verilmesi, +İçişleri Bakanlığının, valinin ve YİKOB'un dâhil olduğu kontrollü bir personel atama sisteminin geliştirilmesi,</p>

		<p>belirlenmemiş olması, -Kendine ait norm kadronun ve bu kadrolara atama yetkisinin bulunmaması, -Merkeze bağımlı ve katı bir personel yapısının bulunması ve personelin merkezi atamayla göreve gelmesi, -YİKOB'lar için valiliklere verilen norm kadroların sayı ve nitelik bakımından yeterince iyi tasarlanmamış olması, teknik ve uzman kadroların az idari kadroların gereğinden fazla olması, -Teknik kadroların uzmanlığa göre sınıflandırılmamış olması nedeniyle YİKOB'un iş ve faaliyetleriyle ilgisiz mühendislerin istihdam edilmesinin önünde engel bulunması, -Valiliklerde YİKOB'lar için ihdas edilen mevcut idareci ve personel kadrolarının birçoğunun boş kalması, -Valiliklerde YİKOB'lar için ihdas edilen il planlama uzmanı ve uzman yardımcısı kadrolarına atama yapılmaması, -Kısmi ve tam zamanlı sözleşmeli personel istihdam etme yetkisinin verilmemiş olması, -Teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren işler için hizmet alım yoluyla personel istihdam edilmek zorunda kalınması, -Hizmet alım yoluyla personel istihdamı için bütçe sınırlılıklarının bulunması, -Geçici personel istihdam oranında bir sınırlamanın bulunmaması, geçici personel sayısının kadrolu personelleri aşması, faaliyetlerini sürdürebilmek için geçici personellere bağımlı olması, -Çok sayıda geçici personel istihdamının yoğun personel sirkülasyonuna neden olması, -Geçici personel istihdamında belli bir standardın bulunmaması ve geçici görevlendirme yapabilme konusunda bazı sınırlılıkların varlığının bu yolla nitelikli personel istihdamını zorlaştırması, -YİKOB'ların sürekli ve geçici işçi istihdamı konusunda sınırlılıklarının bulunması, -Kapatılan il özel idarelerinden ve diğer yerel birimlerden devralınan personeller nedeniyle çok çeşitli unvanlara sahip idareci ve personel istihdam ediliyor olması, -Standartı bulunmayan personel yapısının YİKOB'lar arasında farklı uygulamalara yol açması,</p>	<p>+YİKOB'a başkan, idareci veya personel olarak atanacaklar için uygun ehliyet, liyakat, yeterlilik, tecrübe ve uzmanlık kriterlerinin belirlenmesi, +Kendine ait yeterli sayıda, ihtiyaca uygun, uzmanlık dallarına göre belirlenmiş, teknik ve uzmanlık açısından yeterli düzeyde norm kadronun verilmesi, +Kurum bazlı çalışmalar yapılarak her YİKOB'un ihtiyacına uygun sayı ve nitelikte norm kadro planlamasının yapılması ve bu kadrolara uygun atamaların yapılmasının sağlanması, +İhtiyaçlara uygun ihdas edilen uzman ve teknik kadrolara gerekli atamaların yapılmasının sağlanması, +Kendine ait norm kadrosu olacak YİKOB'lara personel giderleri için gerekli gelirlerin sağlanması, +Kötüye kullanımı engellemek için kalkınma ajanslarında ve belediyelerde olduğu gibi personel giderlerinde sınırlama getirilmesi, fakat muhtar maaşı harcamalarının bu sınırlandırmaya dâhil edilmemesi, +Gerektiğinde uzmanlık ve teknik bilgi gerektiren konularda kadro karşılığında veya kadro karşılıksız kısmi ve tam zamanlı sözleşmeli personel istihdam etme yetkisinin verilmesi, +Bölge kalkınma idarelerinde olduğu gibi diğer kurum uzman ve teknik personellerinin ihtiyaç halinde sözleşmeli olarak istihdam edilebilmesi +Hizmet alım yoluyla personel istihdamının belirli kriterlere bağlanarak ihtiyaç halinde kullanımı için uygun gelir yapısının YİKOB'lara sağlanması, +Kalkınma ajanslarında olduğu gibi geçici personel istihdam oranında sınırlama getirilmesi, +Geçici personel istihdamında standartlar getirilerek geniş bir yelpazede geçici görevlendirme yapabilme imkânının sağlanması, +YİKOB'ların gerektiğinde ihtiyaca uygun sürekli ve geçici işçi istihdam edebilmelerinin önünün açılması, +YİKOB idareci ve personelleri için belirli ve standart bir unvan sisteminin oluşturularak geçiş yapanların hakkı kaybı yaşamadan bu unvanlara geçişlerinin sağlanması, +YİKOB'lar için standart, bütüncül ve kapsamlı bir personel yönetim sisteminin oluşturulması, bu doğrultuda personel yönetmeliğinin hazırlanması ve tatmin edici bir özlük sistemi ile etkin ve işleyen bir performans değerlendirme ve ödüllendirme</p>
--	--	--	--

		<p>-Sürekli işçi pozisyonuna alınan taşeron işçilerin çalışma standartlarının belirlenmemesi, -YİKOB'larda insan kaynakları biriminin kurulmamış olması, -YİKOB bünyesindeki 112 AÇM personellerinin diğer YİKOB personellerinden kopuk olması, -YİKOB'larla benzer işleri yapan birçok nitelikli ve uzman personelin farklı kurumların çatısı altında bulunuyor olması, -YİKOB personellerinin bütüncül bir personel yönetmeliği çatısı altında birleştirilmemiş olması, -İstihdam edilen personellerin farklı farklı personel düzenlemelerine tabi olması, -YİKOB başkan, idareci ve personellerinin özlük haklarının bütüncül, kapsayıcı ve tatmin edici bir şekilde ele alınmamış olması, -YİKOB personeli için etkin bir performans değerlendirme ve ödüllendirme sisteminin geliştirilmemiş olması, -YİKOB personeli için bütüncül ve kapsayıcı bir disiplin sisteminin bulunmaması, -YİKOB personelinin görevde yükselme ve unvan değişikliği için bütüncül ve kapsayıcı bir sistemin bulunmaması, -YİKOB'a özel bir kariyer meslek modelinin ve uzmanlaşmayı destekleyici bir personel yönetim sisteminin olmaması, il planlama uzmanlığı meslek modelinin YİKOB yapısıyla ve görevleriyle tam olarak örtüşmemesi, -İyi tasarlanmış, kapsayıcı, bütüncül, standartları olan ve ihtiyaca uygun bir hizmet içi eğitim uygulama sisteminin bulunmaması, -Personel yönetim sistemi ilgili sorunların yüksek personel devir hızına neden olması,</p>	<p>sisteminin geliştirilmesi, +Sürekli ve geçici işçi pozisyonunda çalışanlar için çalışma standartlarının belirlenmesi, +YİKOB'larda insan kaynakları birimlerinin kurulması, YİKOB'lar arası farklı personel yönetimi uygulamalarının engellenmesi için gerekli koordinasyonun sağlanmasına yönelik çalışmalar yapılması, +112 AÇM'nin ve personellerinin YİKOB bünyesinden çıkarılarak valilik bünyesine alınması, +Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerinde ve İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinde istihdam edilen ve YİKOB personelleriyle benzer işleri yapan nitelikli personellerin bir kısmının YİKOB'lar bünyesine alınabilmesi için çalışmalar yapılması, +Personel için bütüncül ve kapsayıcı bir disiplin yönetmeliğinin hazırlanması, +Personelin görevde yükselme ve unvan değişikliği için bütüncül ve kapsayıcı bir düzenleme hazırlanması, +YİKOB'a özel bir kariyer meslek modelinin geliştirilmesi ve uzmanlaşmayı destekleyici bir personel yönetim sisteminin hayata geçirilmesi, +İl planlama uzmanı mesleğinin yeniden ele alınarak YİKOB'lar için yeni bir kariyer mesleğine dönüştürülmesi için "il planlama, yatırım ve denetim uzmanlığı" altında mühendislik bölümleri mezunlarını da içine alan yeni bir kariyer meslek modelinin geliştirilmesi ve bu mesleğe alınacakların merkezi olarak yapılan yeterlilik sınavlarına tabi tutulması, +İyi tasarlanmış, kapsayıcı, bütüncül, standartları olan ve ihtiyaca uygun bir hizmet içi eğitim sisteminin oluşturularak uygulamaya koyulması, +İyi tasarlanmış, nitelikli personelleri çekici, düzenli ve işleyen bir personel yönetim sisteminin geliştirilerek personel devir hızının düşürülmesi,</p>
2	<p>Nicelik ve Nitelik Açısından Eksik ve Yetersiz Yönetici ve Personel</p>	<p>-Tecrübesiz ve YİKOB'un görev ve sorumluluk alanıyla ilgili yeterli bilgi birikiminden yoksun kişilerin başkanlık ve birim müdürlüğü görevlerine getiril(ebil)meleri, -YİKOB başkanının görev süresinin belirsizliği ve kısa süreli başkan değişikliklerinden kaynaklı tecrübe ve bilgi birikimi eksikliği, -YİKOB başkanlığı yapan vali yardımcılarının aynı zamanda başka görevlerinin de olması, bu durumun başkan üzerinde aşırı iş yüküne yol açarak YİKOB işlerine vermesi</p>	<p>+YİKOB'a başkan, idareci ve personel olarak atanacakların YİKOB'un görev ve sorumluluk alanıyla ilgili ehliyet, liyakat, yeterlilik, tecrübe ve uzmanlık sahibi kişiler olmasının gözetilmesi, +YİKOB başkanlarının belli bir süreliğine atanması ve kısa süreli görev değişimlerinin önüne geçilmesi, +YİKOB başkanı olarak atanacaklara başka görev ve sorumluluklar yüklenmesini engelleyecek düzenlemelerin getirilmesi, +Boş birim müdürlüklerine ve personel kadrolarına uygun atamaların</p>

		<p>gereken ilgi ve özeni azaltması, - YİKOB'un görev alanlarıyla ilgili yetersiz ve tecrübesiz personel ve idareci istihdam edilmesi, - Vasıfsız, uzmanlık alanı ilgisiz ve yeterli bilgi birikiminden yoksun personellerin çalıştırılmasının önünde bir engel bulunmaması, - Birçok birim müdürlüğüne atama yapıl(ma)maması, bir müdürün birden çok birime vekâleten bakması, - İş yoğunluğuna ve çeşitliliğine uygun bir norm kadrosunun olmaması, valilik kadrolarının sayı ve nitelik bakımından ihtiyacı karşılamaması ve boş kalması, - Özel idarelerden ve diğer yerel birimlerden her YİKOB'un sayı ve nitelikçe yeterli düzeyde personel devralınmamış olması, devralınan personellerin YİKOB'un görev ve sorumluluk alanıyla ilgili yeterli bilgi birikiminden yoksun olması, - Sözleşmeli personel istihdam etme yetkisinin olmaması, sürekli ve geçici işçiler ve hizmet alım yoluyla personel istihdam etmesinin önünde sınırlılıkların bulunması, - Uzman ve teknik görevleri fazla olmasına karşın idari ağırlıklı bir personel yapısının bulunması, mevcut uzman ve teknik personel kadroların ihtiyacı karşılamaması ve dolmaması, - Teknik ve uzman personel açığının genellikle geçici görevlendirmelerle kapatılması ve geçici personellerin yeterli bilgi birikimleri olmaması, - Geçici personel görevlendirmedeki sınırlandırmalar ve kurumların isteksizliklerinin nitelikli personel temininde zorluklara yol açması, - Ana görev ve sorumlulukların hizmet satın alma yoluyla istihdam edilen çalışanlara gördürülmesi, - Nitelikli personeli çekici özlük ve çalışma şartları ile tam oturmuş kurumsal bir yapının ve personel yönetim sisteminin bulunmaması, mevcut nitelikli, eğitilmiş ve tecrübe edinmiş personellerin şartları daha iyi olan kurumlara geçiş yapması, - Personel devir hızı yüksekliğinden ve geçici personel sirkülasyonundan kaynaklı tecrübe ve bilgi eksikliği, - Hizmet içi eğitimde geride kalmış olması, ihtiyaca uygun ve etkili eğitimlerin düzenlenmemesi, - Uzmanlaşmaya ve kariyere dayalı bir meslek modelinin bulunmaması, - İş yoğunluğunun ve yükünün fazla olması, diğer taşra teşkilatlarının</p>	<p>yapılmasının temin edilmesi, + Sayı ve nitelik olarak ihtiyaca uygun teknik ve uzman personel kapasitesi yüksek ve ayrıca YİKOB'un iş yoğunluğuna ve çeşitliliğine uygun bir norm kadronun sağlanarak personel atama yetkisinin verilmesi, + Kadrolu uzman ve teknik personel istihdam kapasitesinin artırılması, + Teknik ve uzman sözleşmeli personel istihdam edebilmesinin sağlanması, + İhtiyaç halinde gerektiği kadar işçi olarak veya hizmet alım yoluyla personel istihdamı sağlayabilmesine yönelik gereken idari ve mali altyapının sağlanması, + Çok sayıda geçici ve hizmet alım yoluyla personel istihdamına yönelmenin önüne geçecek bir personel yapısının sağlanması, + Nitelikli personeli çekici özlük ve çalışma şartları ile tam oturmuş kurumsal bir yapının ve personel yönetim sisteminin oluşturulması, + Nitelikli, eğitim almış ve tecrübe edinmiş personellerin diğer kurumlara geçmelerinin önünü alacak düzenlemelerin yapılması, + Personel devir hızının ve geçici personel sayısının düşürülmesine yönelik gerekli çalışmaların yapılması ve önlemlerin alınması, + İhtiyaca ve niteliklere uygun, etkin ve işleyen bir hizmet içi eğitim programının düzenlenmesi, tüm idareci ve personellerin düzenli hizmet içi eğitimlere tabi tutulması, eğitim sonuç ve çıktılarının takibinin yapılarak geribildirim güncellemeleri yapılması, + Uzmanlaşmaya ve kariyere dayalı bir meslek modelinin oluşturulması, + İş yükünü ve iş yoğunluğunu azaltıcı önlemlerin alınması, diğer kurumların yapabileceği basit işlerin YİKOB personeline bırakılmamasının önüne geçilmesine yönelik düzenlemeler yapılması veya bu işler YİKOB'a bırakılacaksa diğer kurumlardaki uzman ve teknik personellerin YİKOB'a geçişlerinin sağlanması, + Personelin yetersiz kaldığı uzmanlık alanı dışındaki işlerde çalıştırılmalarına yönelik gerekli planlamanın ve çalışmaların yapılması, + Personelin ve idarecilerin mevcut kapasite ve yeterliliklerinin üstündeki işlerde çalıştırılmamaları için gerekli planlamanın ve çalışmaların yapılması, + İdareci ve personellerin görev tanımlarının ve iş standartlarının belirlenerek netleştirilmesi ve söz</p>
--	--	---	--

		<p>yapabilecekleri işleri yetersiz personeli olan YİKOB'a bırakması, -Personellerin uzmanlık alanı dışındaki işlerde çalış(tırıl)ması, -İleri derecede uzmanlık ve teknik bilgi birikimi gerektiren bazı görev ve sorumlulukların mevcut personelin kapasitesini aşması, -Personellerin yaptığı işlerin görev tanımlarından geniş kapsamlı olması,</p>	<p>konusu tanım ve standartların dışında personele aşırı iş yükü verilmesinin önüne geçilmesi, +Personel sayısını, niteliğini, uzmanlığını, bilgi birikimini ve tecrübesini arttırıcı iyi tasarlanmış ve bütüncül bir personel yapısının YİKOB'lara kazandırılması için gerekli diğer tüm planlama, çalışma ve düzenlemelerin yapılması,</p>
3	<p>Yönetici ve Personelde Düşük Memnuniyet, Aidiyet, Güven, İş Tatmini ve Motivasyon</p>	<p>-YİKOB başkanının görevde kalış süresinin belirsizliği, -Kısa sürede çok sayıda YİKOB başkanı ve vali değişikliklerinden kaynaklı değişik idare anlayışlarına personelin uyum zorluğu yaşaması, -YİKOB başkanının bu görevi ifa etmekten kaynaklı özlük hakkı iyileşmesi ve gelir artışı olmaması, -Vali ve YİKOB başkanlarının birleşen görevleri nedeniyle gereken ilgi ve önemi kuruma ve kurum personeline göster(e)memesi, -YİKOB başkanının altında teşkilatı ve birimleri yakından takip ve koordine eden genel sekreter veya başkan yardımcısı tarzında bir görevlinin olmaması, -İçişleri Bakanlığının kuruma ve kurum personeline gereken ilgi ve önemi göstermediği düşüncesi, -YİKOB başkanı yapan vali veya vali yardımcılarının YİKOB'un fiziki çalışma ortamından uzakta valilik içinde çalışıyor olmaları, -Kurum içi faaliyetlerde personel ve idareci katılımlarının düşük düzeyde olması vali ve YİKOB başkanı merkezli bir kurum olması, -YİKOB başkan ve idarecilerinde farklı kurumsal yapılardan ve yönetim anlayışlarından kalan düşünce yapılarının ve yönetim tarzlarının YİKOB'un amaç ve misyonunu anlamalarını zorlaştırması -Ataması yapılan idareci ve personellerin YİKOB'un faaliyet ve görevleriyle alakasız görevlerde çalışmış olmaları nedeniyle yabancılaşma yaşamaları, -Görevde yükselmeye yetersiz ve tecrübesiz, YİKOB'un görev ve sorumluluk alanıyla ilgili yeterli bilgi birikiminden ve uzmanlıktan yoksun kişilerin YİKOB birim müdürlüklerinde görev almaları, -Halktan gelen çok sayıda ve çeşitli taleplere bütçe ve yetki sınırlılıkları nedeniyle cevap verilememesi, -İdareci ve personellerin başka kurumların işlerini olduğu gibi</p>	<p>+YİKOB başkanlığı görevinin belir bir atama ve yer değiştirme süresine bağlanması ve valilerin YİKOB başkanı olma uygulamasına son verilmesi, +YİKOB başkanının kalkınma ajansı genel sekreterinin elde ettiği gelir ve özlük hakkı seviyesine kavuşturulması, +YİKOB başkanlarının belirli bir görev ve atama sürecine bağlı olarak sadece YİKOB'dan sorumlu olmalarının sağlanması ve YİKOB başkanlarının valilik binasından farklı bir yerde hizmet vermelerinin sağlanması, +YİKOB başkanının YİKOB'a gereken ilgi ve önemi sağlamasına yönelik uygulamaların hayata geçirilmesi, bu konuda başkana yardımcı başkan yardımcılığı tarzında koordine bir alt birimin oluşturulması, +İçişleri Bakanlığı ve valiler nezdinde YİKOB'lar ve personeline gereken ilgi ve önemin gösterilmesinin sağlanması, +İdareci ve personellerin inisiyatif alabilmeleri ve kurum içi faaliyetlere aktif katılım sağlayabilmeleri için gerekli çalışma ortamının oluşturulması, +YİKOB idareci ve personellerinin YİKOB'un faaliyetleriyle ilgili uzmanlığı ve tecrübesi olan kişilerden oluşması için gereken çalışmaların yapılması, bu kapsamda YİKOB'da görev alacaklar için yeni bir görevde yükselme ve unvan değişikliği sisteminin geliştirilmesi, +YİKOB'da görev alan başkan ve idarecilerin mülki idare ve il özel idaresi yapı ve yönetiminden bağımsız olarak YİKOB'un amaç ve misyonunu benimsemelerinin ve bunu personele aşılmalara yönelik eğitim ve motivasyon çalışmalarının yapılması, +Kurumun aktif faaliyetlerde bulunabilmesi, vatandaşlardan gelen çeşitli taleplere cevap verebilecek düzeyde güçlü bir kuruma dönüştürülmesi ve kurumun aracılık yaptıkları işlerde söz hakkına sahip olabilmesi için gerekli idari, hukuki ve mali düzenlemelerin yapılması, +Aracılık yapılan yatırımların planlama, karar alma ve uygulama aşamalarında</p>

	<p>yapmak zorunda olmaları, - YİKOB'un yatırımların planlama, karar alma ve uygulama süreçlerine yeterli düzeyde ve etkili bir şekilde müdahil olamaması, - Genellikle başka kurumların işlerinin aracılıkla yapılıyor olması, - Başka kurumların işlerinin gerek olmadığı halde yapılıyor olduğu düşüncesi, - Bazı görevlerin başka kurumların görevleriyle benzer olması nedeniyle işi diğer kurum personellerinin yapması gerektiği düşüncesi, - Benzer işleri yapan diğer kurumlarda çok daha az iş yapılmasına rağmen çok daha fazla personel çalıştırılıyor olması, - Diğer kurumların emrivaki yaparak işlerini YİKOB'a yüklemeleri, - Valilik birimlerinin yaptığı işlerin mali sorumluluğunun iş sürecine dâhil edilmeyen YİKOB personeline yüklenmesi, - Yeni ve alışılmamış bir yapıyla iş ve görev çeşitliliğinin fazla olmasının yanında iş ve görev tanımlarının yeterince belirgin olmaması, - İyi kurgulanamamış ve yeterince kurumsallaşmamış bir kurum olması ve geleceğe yönelik belirsizlikler ile beklentilerin fazlalığı, - Kurumun bilinirlik düzeyinin düşük genç bir kurum olması ve kimlik bunalımı yaşıyor olması, - Düşük yönetsel kapasiteyle çok sayıda faaliyeti sürdürmek zorunda olması, - Eksik personel olmasından dolayı personelin iş yükünün fazla olması, - İhale ve inşaat takip denetim gibi yüksek sorumluluk altına girilen işlerde çalışma, - Çoğunlukla süreye bağlı yatırım işlerinde çalışmanın oluşturduğu yoğun stres ve idare baskısı, - Çalışma şartlarına ilişkin zorlukların bulunması ve çalışma ortamlarının fiziki açıdan yetersiz oluşu, - Hizmetleri yürütürken ihtiyaç duyulan donanımların, teknolojik ve fiziki altyapının eksikliği veya ihtiyacı karşılamaya yetmemesi, - Uzmanlığa ve kariyere dayalı bir meslek modelinin olmaması, - Etkili ve işlevsel bir performans değerlendirme ve ödüllendirme sisteminin olmaması, - Personelin yeni yapıya, işlere ve teknolojik altyapıya yabancılaşma yaşaması,</p>	<p>YİKOB'un ve YİKOB idarecilerinin katılımının sağlanması, + YİKOB'ların kendilerine ait gelirlerle inisiyatif olarak ve merkezi idareyle koordineli bir şekilde yatırımlar gerçekleştirebilmelerinin sağlanması için gereken idari ve mali düzenlemelerin yapılması, + Gerek olmadığı halde diğer kurumların çeşitli işlerinin yoğun iş yükü ve eksik personele sahip YİKOB'lara yüklenmemesi, + YİKOB'lardan habersiz ve uygun görüş alınmadan aracılık faaliyetleri için kurumlar tarafından YİKOB'lara ödenek aktarımının yapılmasının önüne geçilmesi, bu konuda Çevre ve Şehircilik İl Müdürlükleri aracılığıyla yapılan işlerde olduğu gibi YİKOB'lardan uygun görüş alınması şartının düzenlemelere eklenmesi, + YİKOB'un ve personelin görev ve sorumluluklarıyla iş tanımlarının netleştirilerek, görev ve sorumluluk belirsizliklerinin ve işlerin sahihsiz kalma veya görev çatışması risklerinin bertaraf edilmesi, + YİKOB personel ve idarecilerinin başka kurumların aracılık yapılan işleri dahi olsa YİKOB'da yürütülen işleri benimsemelerine ve sahiplenmelerine yönelik gerekli çalışmaların yapılması, + YİKOB'un bypass edilerek işlerinin valilik birimleri eliyle yürütülmesi uygulamasının terk edilmesi, + YİKOB'un kurumsallaşma düzeyini artırılması için çalışmalar yapılması, böylece güven veren, kurumsal, ayakları yere basan bir ve geleceğe yönelik belirsizlikleri bertaraf edilmiş bir kurum haline dönüştürülmesi, + YİKOB'un bilinirlik düzeyi yüksek, vatandaş ihtiyaçlarını karşılayabilen, kurumsal kimliği oturmuş ve aktif yatırım ve hizmet faaliyetlerinde bulunabilen kurumsallaşmış bir kurum haline dönüştürülmesi için gerekli idari, hukuki ve mali çalışmaların ve düzenlemelerin yapılması, + İhtiyaç hissedilen yönetsel kapasitenin YİKOB'lara sağlanmasına ve personel iş yükü fazlalığının azaltılmasına yönelik tüm gerekli çalışmaların ve düzenlemelerin yapılması, + YİKOB'un çalışma şartlarında ve fiziki çalışma ortamlarında gerekli iyileştirmelerin yapılması, + Görev ve faaliyetlerin yürütümü için gerekli donanımsal ve teknolojik araç, gereç ve yazılımlar ile diğer gerekli tüm fiziki kaynakların sağlanması,</p>
--	--	---

	<p>-Yetersiz hizmet içi eğitim ve motivasyon çalışmaları, -Personellerle ilgili eğitim ve motivasyon çalışmalarını sağlayacak insan kaynakları biriminin bulunmaması, -Personel devir hızının yüksekliği ve çok sayıda geçici personel istihdamının varlığı dolayısıyla personel sirkülasyonunun fazlalığı, -Geçici personellerin istekleri dışında görevlendirilmeleri, kurumda yabancılık yaşamaları ve geçici görevlendirme harcırahı alamamaları, -Diğer kurumlarda çalışan personellerin aldığı çeşitli ek ödemelerden YİKOB personellerinin faydalanamıyor olması, -Özlük haklarının diğer kurumlara nazaran yetersiz düzeyde görülmesi, -Geçici teknik personellerin ve yerel birimlerde çalışan teknik personelin aldığı sosyal denge tazminatının YİKOB teknik personeline verilmemesi nedeniyle eşit işe eşit ücretin ve iş barışının sağlanamıyor olması, -İl özel idarelerinden ve diğer yerel birimlerden devredilen personellerin özlük kaybı yaşamış olması, -Özel idarelerden ve diğer yerel birimlerden devralınan personellerden bazılarının çok sayıda kurum değiştirmiş olması (KHGM, özel idare, özelleştirilen kurumlar vb. gibi) ve geçiş yapan personellerin kurumu benimsemede sorun yaşamaları, -Yerel birimlerden geçen personele görevde yükselme ve unvan değişikliği hakkı verilmemesi, -İyi tasarlanmış ve işleyen bir personel yönetim sisteminin bulunmaması,</p>	<p>+Personelin üzerindeki baskıyı ve stresi azaltacak çalışma ortamının sağlanması için gerekli eğitim ve motivasyon çalışmalarının yapılması, +Uzmanlığa ve kariyere dayalı A grubu bir meslek modelinin geliştirilmesi +Etkili ve işleyen bir performans ve ödüllendirme uygulamasının hayata geçirilmesi, +YİKOB başkanlarının, idarecilerin ve personellerin ihtiyaç duyduğu kapsamlı hizmet içi eğitim programlarının ve motivasyonu artırıcı çalışmaların yapılması, bu konuda merkezde ve yerelde koordinasyonu sağlayacak insan kaynakları birimlerinin kurulması, +Başka kurumlardan YİKOB'lara geçen personellerin yabancılık yaşamamalarına yönelik eğitim ve motivasyon çalışmalarının yapılması, +İdareci ve personellerin özlük haklarında iyileştirme yapılması, diğer kurumlarda çalışanlarla YİKOB çalışanları arasındaki özlük açısından olumsuz farklılıkların giderilmesi, +YİKOB'a geçiş yapan personelin özlük hakkı kayıplarını telafi edecek ve eşit işe eşit ücreti sağlayacak sosyal denge tazminatının ödenmesine yönelik düzenleme yapılması, bu sayede iş barışının sağlanması, +Personel devir hızının ve geçici personel sirkülasyonunun azaltılmasına yönelik idari, mali ve hukuki adımların atılması, +Gerektiğinde görevlendirilecek geçici personelleri kurumda çalışmaya isteklendirecek şartların sağlanması, +Yerel birimlerden devralınan işçi ve sözleşmeli statüde olmayan personellere görevde yükselme ve unvan değişikliği hakkının tanınması, +İyi tasarlanmış bir personel yönetim sistemine kavuşturulması,</p>
--	--	---

6.2.3 Görev, Yetki ve Sorumluluklara İlişkin Sorunlar ve Önerilen Çözümler

Tablo 43'te, YİKOB'un görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin sorunları, bu sorunlara ilişkin tespit ve bulgularla birlikte sorunların çözüne yönelik sunulan öneriler; çeşitli bilimsel ve idari çalışmalardan ve Sayıştay denetimlerinden elde edilen bilgi ve veriler ışığında ve bu çalışma kapsamında yapılan tüm tespit ve önerileri de kapsamına alacak bir şekilde, ayrıntılı olarak açıklanmaktadır.

Tablo 43. YİKOB'un Görev, Yetki ve Sorumluluklara İlişkin Sorunları ve Önerilen Çözümler

No.	Sorunlar	Tespit ve Bulgular	Önerilen Çözümler
1	Görev, Yetki ve Sorumlulukların Kapsamlı, Kapsayıcı, Bütüncül ve İyi Tasarlanmış Bir Mevzuatla Ele Alınmamış Olması; Hukuki Belirsizlikler ile Boşlukların ve Mevcut Hukuki Statüyle Uyumsuzlukların Görev Yetki ve Sorumluluklarda Sorunlara Yol Açması	<p>-YİKOB'un kuruluş, teşkilat, görev, yetki ve sorumluluklarının kanun düzeyinde bir düzenlemeyle ele alınmamış olması,</p> <p>-YİKOB'un görev, yetki ve sorumluluklarının kapsamlı, kapsayıcı ve bütüncül bir mevzuatla düzenlenmemiş olmaması, çok sayıda mevzuatla verilen görev, yetki ve sorumlulukların karmaşaya yol açması,</p> <p>-Görev, yetki ve sorumluluklarının kapsamının, nasıl kullanılarak yerine getirileceğinin yeterince açık olarak düzenlenmemiş olması,</p> <p>-Valilik, kaymakamlıklar ve bazı taşra teşkilatlarının eliyle yerine getirilmesi daha uygun olan basit ve rutin görev ve sorumlulukların YİKOB'a verilmiş olması,</p> <p>-YİKOB'a çok sayıda mevzuatla verilen görev, yetki ve sorumlulukların iş yükü ve yoğunluğu oluşturarak söz konusu görev ve sorumlulukların gereği gibi yerine getirilmesine engel oluşturması veya birçok görev ve sorumluluğun hiç yerine getirememesine neden olması,</p> <p>-Mevcut mevzuat düzenlemelerinin görev çatışmalarına, yetki karmaşalarına, iş savsaklamaya ve kaynak israfına yol açabilecek niteliklere sahip olması,</p> <p>-YİKOB'a verilen merkezi kamu yatırım ve hizmetlerine aracılık görev ve sorumluluğunun aynı zamanda Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerinin de görev ve sorumluluğunda olması,</p> <p>-Görev, yetki ve sorumluluklarının mevzuatta iyi tasarlanmamış olmasının ve hukuki boşluklar, belirsizlikler ve mükerrerlikler içermesinin tereddütlere, hatalı ve farklı uygulamalara ve çatışmalara yol açması,</p> <p>-Mevzuatta YİKOB birimlerinin görev ve sorumluluklarının teknik uzmanlık konularına ve detaylı görev tanımlarına dayalı olarak düzenlenmemiş olması,</p> <p>-YİKOB'un görev, yetki ve sorumluluklarının ve bunlar üzerindeki sınırlandırmaların hukuki statüyle uyumsuzluklar içermesi,</p> <p>-Hizmetsele bir kuruluş olmasına</p>	<p>+YİKOB'un kuruluş, teşkilat, görev, yetki ve sorumluluklarının kapsamlı, kapsayıcı ve bütüncül bir kanun düzenlemesiyle yeniden tasarlanması,</p> <p>+YİKOB'a verilen görev, yetki ve sorumlulukların kapsam ve içeriği ile nasıl ve ne şekilde yerine getirileceğinin ve kullanılacağı mevzuatta açık olarak düzenlenmesi,</p> <p>+Valilik ve kaymakamlıklar ile ildeki bazı taşra teşkilatlarına bırakılmasının daha uygun olacağı görev, yetki ve sorumlulukların YİKOB'lardan alınarak ilgili örgütlere bırakılması, YİKOB'un sahip olması gereken görev, yetki ve sorumlulukların ise mümkün olduğunca sadece YİKOB'a bırakılması,</p> <p>+YİKOB'a birçok mevzuatla verilen görev, yetki ve sorumlulukların gözden geçirilerek YİKOB'un yapmasına gerek olmayan ve uygulamada yerine getiremediği görev ve sorumlulukların yeniden ele alınarak düzenlenmesi ya da YİKOB'un söz konusu görev, yetki ve sorumlulukları yerine getirebilecek bir yapı ve kapasiteye kavuşturulmasının sağlanması,</p> <p>+Mevcut düzenlemelerdeki YİKOB'un görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin mükerrerliklerin, belirsizliklerin ve eksikliklerin giderilmesine yönelik olarak, YİKOB'a ait olan ve valilik birimlerine veya ildeki diğer kamu örgütlerine ait olan görev, yetki ve sorumlulukların netleştirilmesi,</p> <p>+Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerinin merkezi kamu yatırımlarına aracılık faaliyetlerine son verilerek bu görev ve sorumluluğun YİKOB'a bırakılması,</p> <p>+YİKOB birimlerinin görev ve sorumluluklarının ele alınarak teknik uzmanlık konularına ve detaylı görev tanımlarına dayalı bir şekilde yeniden düzenlenmesi,</p> <p>+YİKOB'un görev, yetki ve sorumlulukların sahip olduğu kamu tüzel kişiliği ve özel bütçeyle uyumlaştırılması ve merkezi idarenin YİKOB'un görev, yetki ve sorumlulukları üzerindeki sınırlandırmalarının kaldırılması,</p> <p>+YİKOB'un hizmetsele kuruluş statüsüne uygun olarak; planlama,</p>

		<p>rağmen, belli bir alanda uzmanlığa dayandırılmaması, birçok alanda çok çeşitli görev, yetki ve sorumluluğun YİKOB'a verilmesinin uzmanlık ilkesiyle çelişmesi,</p> <p>-YİKOB'un hukuki statüsünün merkeze aşırı bağımlı olması nedeniyle görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinde ve yetkilerin kullanılmasında uzun bürokratik süreçlerle aksamaların yaşanması,</p>	<p>yatırım, izleme, koordinasyon, denetim, rehberlik ve değerlendirme gibi uzmanlık alanlarına yönelik görev, yetki ve sorumluluklarla donatılmasının sağlanması,</p> <p>+YİKOB'u merkeze aşırı bağımlı hukuki statüsünden kurtararak, görev ve sorumluluklarını hızlı ve etkin olarak yerine getirmesi ve yetkilerini etkili bir şekilde kullanması için olabildiğince bağımsızlaştırılması,</p>
2	<p>Teşkilat, Personel, Faaliyet, İşleyiş, Mali Yapı ve Bütçe Sorunlarının Görev, Yetki ve Sorumluluklarda Sorunlara Yol Açması</p>	<p>-Mevcut teşkilat, personel, faaliyet ve işleyiş sorunlarının görev, yetki ve sorumlulukların gereği gibi yerine getirilmesine engel oluşturması,</p> <p>-YİKOB teşkilatının valilik iç birimleriyle olan çatışık ilişkisinin görev, yetki ve sorumluluklarda karmaşa ve çatışmaya yol açabilecek nitelikte olması,</p> <p>-YİKOB'un bazı görev, yetki ve sorumluluklarının bazı valilik birimlerinin sahip olduklarıyla benzer nitelikte olmasının kafa karışıklığı, karmaşa, çatışma, çakışma, iş üstlenmeme ve kaynak israfı gibi olumsuz durumlara yol açabilme potansiyeli taşıması, örneğin valilik teşkilatındaki İPKM'nin görev, yetki ve sorumluluklarının, YİKOB'a verilenlerle aşırı benzerlik taşıması,</p> <p>-YİKOB teşkilatında 112 AÇM'nin görev, yetki ve sorumluluklarının farklı bir düzenlemeyle ele alınmış olması ve ayrıca, YİKOB'un görev ve yetkileriyle uyumsuz olması,</p> <p>-YİKOB teşkilat birimlerinin görev ve sorumluluklarının iyi tasarlanmamış olması ve farklı birimlere benzer görev ve sorumlulukların verilmiş olması, dolayısıyla hangi birimin hangi görev ve sorumluluğu yerine getireceği konusunda kafa karışıklıklarının yaşanması,</p> <p>-Bazı YİKOB'ların tüm teşkilat birimlerini aktif olarak faaliyete geçirememiş olmalarının görev ve sorumlulukların aksamasına veya yerine getirilememesine yol açması</p> <p>-Mali yapısı ile bütçesinin kendisine verilen çok sayıda görev, yetki ve sorumluluğu yerine getirebilmesini sağlayacak bir yapı ve orantıda tasarlanmamış olması,</p> <p>-Gelir yetersizliklerinin ve ödenek eksikliklerinin görev ve sorumlulukları gereği gibi yerine getirmesine engel oluşturması,</p> <p>-YİKOB'un görev alanı ile görev,</p>	<p>+YİKOB'un teşkilat, personel, faaliyet ve işleyiş sorunlarının öneriler kapsamında ele alınarak görev, yetki ve sorumluluklarını gereği gibi yerine getirmesini sağlayacak bir yapıda çözüme kavuşturulmalarının sağlanması,</p> <p>+YİKOB teşkilatının valilik iç birimleriyle olan çatışık ilişkisinin önerilen çözümler kapsamında ele alınarak çözüme kavuşturulması, bu kapsamda valilik teşkilatındaki bazı birimlerin YİKOB'larla benzerlik taşıyan görev, yetki ve sorumluluklarının -kaynaklarıyla birlikte- YİKOB'a devrini sağlayacak düzenlemelerin yapılması, YİKOB'a devrinde sakınca görülecek görev, yetki ve sorumlulukların ise valilik teşkilatı bünyesinde bırakılması, bu kapsamda İPKM'nin mümkün olan görev, yetki ve sorumluluklarıyla ve bunlar için kullanılan beşeri ve mali kaynaklarla birlikte YİKOB bünyesine alınmasının sağlanması,</p> <p>+112 AÇM'nin görev, yetki ve sorumluluklarıyla ve tüm kaynaklarıyla birlikte bütün illerde valilikler bünyesine alınması,</p> <p>+YİKOB teşkilat birimlerinin görev ve sorumlulukları yeniden ele alınarak mükerrer görev ve sorumlulukların giderilmesi ve açık tanımlamaların yapılması,</p> <p>+YİKOB teşkilatının öneriler kapsamında yeniden tasarlanarak tüm birimlerin görev ve sorumluluklarını gereği gibi yerine getirebilecekleri bir yönetsel kapasiteyle aktif olarak faaliyette bulunmalarının sağlanması,</p> <p>+YİKOB'a verilen çok sayıda görev, yetki ve sorumluluğun gereği gibi yerine getirilmesi için gerekli mali kaynaklarında YİKOB'a verilmesinin sağlanması, bu kapsamda YİKOB'un gelirlerinin artırılması ve YİKOB'a devredilen yatırımlarda iş artışları nedeniyle ödenek yetersizlikleri yaşanmaması için bir yöntem geliştirilmesi,</p>

		yetki ve sorumluluklarının uyuşmazlıklar içermesi, merkezi idarenin YİKOB üzerindeki çeşitli sınırlandırmaların bu iki unsurun örtüşmesine engel oluşturması,	+YİKOB'un verilen görev, yetki ve sorumlulukların görev alanıyla uyumlu olacak şekilde tasarlanması ve merkezi idarenin mevcut sınırlandırmalarının kaldırılması,
3	Koordinasyon, Yönetmel Kapasite ve Kurumsallaşma Sorunlarının Görev, Yetki ve Sorumlulukların Gereği Gibi Yerine Getirilememesine Neden Olması	-YİKOB'ların görev, yetki ve sorumluluklarını merkezi idare nezdinde ve YİKOB'lar arasında koordine eden genel müdürlük düzeyinde merkezi bir birim ile YİKOB teşkilat birimlerinin görev, yetki ve sorumluluklarını teşkilat içinde koordine eden üst bir birimin bulunmaması, -YİKOB'un birincil ve ikincil yararlanıcılarının YİKOB'un görev, yetki ve sorumluluklarının bilincinde olmasını sağlayacak merkezi ve yerel bir koordinasyon sisteminin bulunmaması, -YİKOB'un görev, yetki ve sorumluluklarını gereği gibi yerine getirebilmesi ve kullanabilmesi için yeterli yönetsel kapasiteye sahip olmaması, bu kapsamda ihtiyaç duyduğu sayı ve nitelikte personel ve yöneticiden, mali kaynaklardan, fiziki ve teknolojik kaynaklardan ve bilgi kaynağından yoksun olması, -YİKOB'un kurumsallaşma sorunları nedeniyle sahip olduğu görev, yetki ve sorumluluklarının kurumsal çevre ve kendi personeli tarafından yeterince kabul görmüş olmaması, -YİKOB'un kurumsallaşma sorunları nedeniyle mevcut görev, yetki ve sorumluluklarını aşan veya aşmaya teşebbüs eden bir takım eylem ve işlemlere meyletme eğiliminde olması,	+YİKOB'ları görev, yetki ve sorumluluklar bağlamında merkezi idare nezdinde ve YİKOB'lar arasında koordine eden genel müdürlük düzeyinde bir birimin İçişleri Bakanlığı bünyesinde kurulmasının ve YİKOB teşkilatında görev, yetki ve sorumlulukların gereği gibi yerine getirilmesini koordine eden üst bir birimin kurulmasının sağlanması, +YİKOB'un birincil ve ikincil yararlanıcılarının YİKOB'un görev, yetki ve sorumluluklarının bilincinde olmasını sağlayacak merkezi, yerel ve YİKOB'lar arası koordinasyonun temini için çok boyutlu bir yazılım geliştirilerek kullanıma açılması, +Kendisine verilen görev, yetki ve sorumlulukları gereği gibi yerine getirmesi için gerekli olan yönetsel kapasitenin önerilen çözümler kapsamında YİKOB'a sağlanması, +YİKOB'un kurumsallaşma sorunları öneriler kapsamında çözüme kavuşturularak YİKOB'un görev, yetki ve sorumluluklarının kurumsal çevre ve kendi personeli tarafından kabul edilmesinin ve benimsenmesinin sağlanması, +YİKOB'un kurumsallaşma sorunları öneriler kapsamında çözüme kavuşturularak YİKOB personel ve idarecilerinin YİKOB'un görev, yetki ve sorumlulukları aşan veya aşmaya teşebbüs eden eylem ve işlemlere meyletmelerinin önüne geçilmesi,

6.2.4 Faaliyet Yapısı ve İşleyişe İlişkin Sorunlar ve Önerilen Çözümler

Tablo 44'te, YİKOB'un faaliyet yapısı ve işleyişe ilişkin sorunları, bu sorunlara ilişkin tespit ve bulgularla birlikte sorunların çözüme yönelik sunulan öneriler; çeşitli bilimsel ve idari çalışmalardan ve Sayıştay denetimlerinden elde edilen bilgi ve veriler ışığında ve bu çalışma kapsamında yapılan bütün tespitler ile önerileri de kapsamına alacak bir şekilde, ayrıntılı olarak açıklanmaktadır.

Tablo 44. YİKOB'un Faaliyet Yapısı ve İşleyişe İlişkin Sorunları ve Önerilen Çözümler

No.	Sorunlar	Tespit ve Bulgular	Önerilen Çözümler
1	Kamu Tüzel Kişiliği ve Özel Bütçe Sahipliğine Yeterince Uygun Olmayan, Merkeze Aşırı Bağlı, İyi Tasarlanmamış Faaliyet ve İşleyiş Yapısı	<p>-Güçlü bir altyapı oluşturulmadan İçişleri Bakanlığı hiyerarşisinde valiye bağlı bir il idaresi birimi gibi kurulan YİKOB'un, sonradan eriştiği kamu tüzel kişiliği ve özel bütçeye uygun bir faaliyet ve işleyiş yapısına sahip kılınmaması,</p> <p>-İl genel idaresinin başı olan valinin aynı zamanda YİKOB başkanı da olması, YİKOB'un faaliyet ve işleyiş yapısını olumsuz etkileyerek sorunlara yol açması,</p> <p>-Kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe sahibi olmasına rağmen, başkanının vali yardımcısı olması, YİKOB'un il genel idaresinin bir alt birimi gibi işlemesine ve faaliyetlerini bu şekilde yürütmesine yol açması,</p> <p>-Çalışma usul ve esaslarının İçişleri Bakanlığınca belirlenmesinin kamu tüzel kişiliğinin yönetsel özerkliğine uygun olmaması ve bu durumun YİKOB'un valilikten bağımsız bir işleyiş yapısına sahip olamamasına neden olması,</p> <p>-İçişleri Bakanlığının genelge vb. gibi düzenlemelerle YİKOB'un merkezden bağımsız faaliyetlerde bulunma imkânının sınırlandırılması,</p> <p>-YİKOB faaliyetlerinin çok büyük bir kısmının merkezi idarenin aracılık faaliyetlerinden oluşması ve okul, yurt, lojman vb. yapma gibi dar bir çerçevede yoğunlaşması,</p> <p>-YİKOB'un faaliyet ve işleyiş yapısının aracılık yaptığı merkezi faaliyetlerin içeriğine müdahil olmasına olanak tanımaması,</p> <p>-YİKOB bütçesinin boş olması, gelir ve harcamalarının çok büyük bir kısmının merkezi aracılık faaliyetlerine ilişkin olması ve YİKOB'a gelir getirici faaliyetlerde bulunma ve borçlanabilme imkânı tanınmamış olmasının bağımsız faaliyetlere engel oluşturması,</p> <p>-YİKOB'lara yürütmekle sorumlu oldukları faaliyetlerle orantılı gelir kaynaklarının sunulmamış olması,</p> <p>-Mevzuatta YİKOB'un faaliyet alanı sınırları ile faaliyetlerinin ve faaliyetlerini nasıl yürüteceğinin yeterince açık ve net olmaması,</p> <p>-YİKOB'un, yapabileceğinin çok üstünde ve oldukça geniş bir yelpazedeki faaliyetleri yerine getirmekle sorumlu kılınmış olması,</p> <p>-YİKOB'un kapasitesini aşan sayı ve</p>	<p>+YİKOB'un faaliyet ve işleyiş yapısının ele alınarak mevcut hukuki statüsüne uygun olacak şekilde yeniden dizayn edilmesinin sağlanması, bunun için; i) YİKOB'un faaliyet ve işleyiş yapısında İçişleri Bakanlığının ve valinin yoğun hiyerarşik etkileri azaltılarak, merkezi idareden bağımsız karar alma ve faaliyette bulunma olanaklarının YİKOB'a sağlanması, ii) YİKOB'un valiliğin bir iç birimi gibi işlemesinin ve faaliyetlerinin rutin il idaresi faaliyetlerinden oluşmasının önüne geçilerek, kamu tüzel kişiliği ve özel bütçenin önemli bir gereği olan işlevsel ve faaliyetsetel bağımsızlığın - hiyerarşik bağlılığın el verdiği ölçüde- YİKOB'a sağlanması, iii) valinin YİKOB başkanı olması veya vali yardımcısını başkan olarak görevlendirmesi uygulamasından vazgeçilerek YİKOB'un mülki idareye bağlı, ancak katılım ve temsil mekanizmalarını faaliyet ve işleyiş yapısında içeren atıtipik bir taşra idaresine dönüştürülmesinin sağlanması, iv) YİKOB'ların işleyiş yapısının düzenleyen çalışma usul ve esasların YİKOB'ların paydaş olduğu bir uzlaşma ortamında ele alınarak yeniden düzenlenmesi,</p> <p>+İçişleri Bakanlığının genelge vb. düzeydeki normlarla YİKOB'un merkezden bağımsız faaliyetlerde bulunma imkânını sınırlandırmasının önüne geçilmesi,</p> <p>+YİKOB'un merkezdeki ve taşradaki teşkilatların taşeronluğunu yapan bir örgüt olmaktan kurtularak bağımsız faaliyetlerde bulunabilme imkânına kavuşturulması ve faaliyetlerinin dar çerçevede sıkışmasının engellenmesi,</p> <p>+YİKOB'un, aracılık yaptığı merkezi faaliyetlerin içeriğine belli şartlarda (yöre şartlarına uygunluk, yerel ihtiyaçlara uygunluk vb.) müdahil olabilmesine imkân tanınması,</p> <p>+YİKOB'un gelirlerinin artırılması, bağımsız harcama yapabilmesi, gelir getirici faaliyetlerde bulunabilmesi ve borçlanabilmesi için gerekli hukuki, idari ve kurumsal düzenlemelerin yapılmasının sağlanması,</p> <p>+YİKOB'lara yürütmekle sorumlu oldukları faaliyetlerle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması,</p> <p>+YİKOB'un faaliyet alanı sınırları ile</p>

		<p>nitelikte çok çeşitli aracılık faaliyetleriyle uğraşmak zorunda bırakılması,</p> <p>-YİKOB'un ildeki başka örgütler tarafından yürütebilecek veya yürütülmesinin daha uygun olacağı basit ve rutin birçok faaliyeti yürütmekle sorumlu kılınması,</p> <p>-YİKOB faaliyetleri arasında valilik ve kaymakamlıkların birçok basit ve rutin iş ve işleminin olması,</p> <p>- Muhtarların maaş ödemeleri, izin, rapor, haciz gibi iş ve işlemlerinin YİKOB faaliyetleri arasında olması,</p> <p>-İldeki bazı taşra teşkilatlarının, yerine getirebilecekleri basit ve rutin birçok faaliyeti YİKOB aracılığıyla yürütmeyi tercih ederek YİKOB'un iş yükünü arttırmaları,</p> <p>-YİKOB aracılığıyla yürütülecek faaliyetler için ilgili YİKOB'un uygun görüşünün alınmasının zorunlu olmaması, dolayısıyla YİKOB'un bilgisinin dışında ve kapasitesinin üstünde birçok faaliyeti yürütmek zorunda kalması,</p> <p>-YİKOB'un idari ve mali işleyişi ile faaliyetlerini düzenleyen mevzuatın parçalı, sorunlu, yetersiz ve iyi tasarlanmamış olması ve çoğu açıdan valilik birimleri ile benzer işleyiş ve faaliyet düzenlemelerine tabi olması,</p> <p>-YİKOB'un 5018 sayılı Kanun'un dışında olması ve bu Kanun'da öngörülen stratejik yönetim, stratejik planlama, performans programı, faaliyet raporu, iç denetim ve kontrol gibi işleyiş ve faaliyetlere ilişkin birçok uygulamadan muaf olması,</p> <p>-YİKOB'un açıklığı, şeffaflığı, hesap verebilirliği ve etkin denetimi yeterince sağlayabilecek bir faaliyet ve işleyiş yapısından uzak olması,</p>	<p>faaliyetlerinin ve bu faaliyetleri nasıl yürüteceğinin mevzuatta açık ve net olarak düzenlenmesinin sağlanması, böylece YİKOB'un teknik kapasitesini aşan, yerine gerine getirmesi mümkün olmayan ve işleyişini olumsuz etkileyen birçok faaliyeti yürütmekle sorumlu kılınmasının engellenmesi,</p> <p>+YİKOB'un; valilik iç birimlerinin, kaymakamlıkların ve ildeki taşra teşkilatlarının yerine getirebileceği rutin ve basit birçok faaliyetten arındırılmasının sağlanması, benzer şekilde muhtarların ödeme, izin, icra vb. gibi iş ve işlemlerinin valilik ve kaymakamlıklar aracılığıyla yerine getirilmesinin sağlanması, böylece YİKOB işleyişini olumsuz etkileyen gereksiz iş yüklerinin azaltılması,</p> <p>+Merkezi ve özellikle de ildeki kurum ve kuruluşların YİKOB aracılığıyla yürütmek istedikleri faaliyetleri için önceden ilgili YİKOB'un uygun görüşüne başvurularını sağlayacak bir işleyiş yapısının uygulamaya koyulmasının sağlanması,</p> <p>+YİKOB'un idari ve mali işleyiş yapısı ile faaliyetlerini bütüncül ve kapsamlı bir şekilde ele alan ve iyi tasarlanmış mevzuatın uygulamaya koyulması için gerekenin yapılması,</p> <p>+YİKOB'un 5018 sayılı Kanun'un ilgili ekli cetveline işlenmeleri sağlanarak bu Kanun'a ve ilgili ikincil mevzuatına tamamen tabi olmalarının sağlanması,</p> <p>+YİKOB'un faaliyet ve işleyişinin açıklığı, şeffaflığı, hesap verebilirliği ve etkin denetimi sağlayacak bir yapıya kavuşturulması için, önerilen çözümler kapsamında gerekli tüm hukuki, idari ve kurumsal çalışmalar ile düzenlemelerin yapılması,</p>
2	<p>Demokratik; Karar Alma, Denetim, Katılım ve Temsil Yöntemlerine Olanak Sağlamayan ve Yönetişim Anlayışıyla Yeterince Örtüşmeyen Faaliyet ve İşleyiş Yapısı</p>	<p>-İşleyiş yapısı ile faaliyetlerinin merkezi idarenin yoğun inisiyatifi, etkisi ve baskısı altında olması,</p> <p>-YİKOB'un bürokratik faaliyet ve işleyiş yapısı yönetim anlayışıyla örtüşmediği gibi, hızlı ve pratik çözümler için de uygun olmaması,</p> <p>-YİKOB'un işleyişinin örgüt içi ve örgüt dışı iyi yönetimi özendirerek ve sağlayacak bir yapıda olmaması ve örgüt kültürünün ve örgüt için iletişimin yeterli düzeyde olmaması,</p> <p>-Aracılık yaptığı merkezi yatırım ve hizmet faaliyetlerinin planlama, karar alma ve uygulama süreçlerine etkin katılım sağlayabildiği bir işleyiş yapısının bulunmamasının yönetim anlayışıyla örtüşmemesi,</p>	<p>+YİKOB'un faaliyet ve işleyiş yapısındaki merkezi idarenin üstün belirleyici rolünde kısıtlamalara gidilerek bağımsız faaliyet ve özgün işleyiş karakterinin sağlanması,</p> <p>+YİKOB'un katı bürokrasi içeren faaliyet ve işleyiş yapısının örgüt içinde ve dışında iyi yönetim uygulamaları içerecek şekilde yeniden ele alınarak tasarlanması ve ayrıca örgüt kültürünün oluşması için ve örgüt içi iletişimin artırılması için idari ve kurumsal düzenlemeler ile gerekli çalışmaların yapılması,</p> <p>+YİKOB'un aracılık yaptığı merkezi yatırım ve hizmet faaliyetlerinin planlama, karar alma ve uygulama süreçlerine katılım sağladığı ve bu</p>

		<p>-Halka yakın bir makam olarak kamu sorumluluklarını yerine getirmesine karşın, yerindenlik ilkesinin; yerel özerklik, yerel demokrasi, katılım, temsil gibi tamamlayıcı unsurlarını faaliyet ve işleyiş yapısında karşılamaması,</p> <p>-Kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe sahibi ve yerelde kurulu bir örgüt olarak yerele yatırım ve hizmetler sunmasına rağmen, faaliyet ve işleyiş yapısında yerel inisiyatifli içeren herhangi bir karar alma, danışma, denetim, katılım ve temsil mekanizmasının bulunmamasının demokratik yönetim ve denetim ile yönetim anlayışıyla örtüşmemesi,</p> <p>-Yerel katılım ve temsil içermeyen ve YİKOB'un müdahil olmadığı merkezden planlanan faaliyetlerin yöre şartlarına ve yerel ihtiyaçlara uygunluktan uzaklaşabilmesi,</p> <p>-YİKOB'un merkezi aracılık faaliyetlerinde yatırım projelerini olduğu gibi uygulamakla sorumlu olmasının yönetim yaklaşımıyla örtüşmemekle birlikte işleyiş ve faaliyetleri olumsuz etkilemesi,</p> <p>-YİKOB'un yürüttüğü fakat bir paydaş olarak müdahil olmadığı aracılık faaliyetlerinin merkezden hatalı planlanmış olması neticesinde bu tür faaliyetlerin yürütümünün çıkmaza girerek zaman ve kaynak israfına yol açması,</p>	<p>aşamalarda etkili söz hakkına sahip olduğu yönetim anlayışıyla tutarlı bir işleyiş yapısına kavuşturulması, bu doğrultuda; yerelde yapılacak yatırımların planlama, karar alma ve uygulama süreçlerinin taşradan merkeze doğru ilerleyen bir kamu politikası düzeyinde ele alınması, bu kapsamda İKK'nın danışma ve görüş bildirme şeklinde katılım sağlayan ve ayrıca, bilgi edinme ve denetim yolu kullanabilen bir meclis olarak YİKOB'a entegrasyonun sağlanması, böylelikle YİKOB'un ya da YİKOB aracılığıyla yürütülen faaliyetlerin yöre şartlarına ve yerel ihtiyaçlara uygunluğunun artırılması ve ayrıca, uygulama esnasında görülebilecek hata ve eksikliklerin kolayca yerinde giderilmesinin sağlanması,</p> <p>+YİKOB'un kamu sorumluluklarını yerine getirirken yerel demokrasinin bir gereği olan katılım ve temsil mekanizmalarını faaliyet ve işleyiş yapısında bulundurması için seçilmişlerin de katılım sağladığı İKK'nın bir danışma ve denetim organı şeklinde entegrasyonu sağlanarak YİKOB'un işleyiş yapısının ve faaliyetlerinin demokratik yönetim ve denetim anlayışıyla uyumlaştırılması ve aynı zamanda, YİKOB'un yönetim yapısının da katılım ve temsile olanak sağlayan demokratik bir karar alma mekanizmasına dönüştürülmesi,</p>
3	<p>Hukuki Statü, Mevzuat, Teşkilat Yapısı, Yönetim, Personel, Yönetimsel Kapasite, Koordinasyon, Kurumsallaşma vd. Alanlardaki Sorunlarının Faaliyet ve İşleyiş Yapısını Olumsuz Etkilemesi</p>	<p>-Kamu tüzel kişiliği haiz özel bütçeli bir örgüt olmasına karşın, merkezin yoğun hiyerarşisi altında olmasının faaliyet ve işleyiş yapısını olumsuz etkilemesi,</p> <p>-Sorunlu ve iyi bir şekilde tasarlanmamış teşkilat yapısının faaliyet ve işleyiş farklılıklarına yol açtığı gibi denetim, rehberlik vb. gibi birçok faaliyetin yerine getirilememesine neden olması,</p> <p>-YİKOB yönetim kademesinin ve personel yapısının iyi tasarlanmamış olmasının ve il idaresinden bağımsız olmamasının işleyiş ve faaliyet yapısını olumsuz etkilemesi</p> <p>-YİKOB başkanı olana valinin veya vali yardımcısının bu görevinin belli bir süreye ve bölgeye bağlanmamış olmasının ve ayrıca YİKOB başkanlığının birleşen bir görev olmasının, YİKOB'un faaliyet ve işleyiş yapısını olumsuz etkilemesi,</p> <p>-Mevzuat eksiklikleriyle belirsizliklerinin ve çok boyutlu koordinasyon sorunlarının YİKOB'lar</p>	<p>+Kamu tüzel kişiliği haiz özel bütçeli bir örgüt hukuki statüsüne sahip olmanın doğal bir gerekliliği olan faaliyet ve işleyiş bağımsızlığının gerekli ve uygun ölçüde sağlanması,</p> <p>+YİKOB'un teşkilat yapısının önerilen çözümler kapsamında iyileştirilerek faaliyet ve işleyiş farklılıklarının ve icra edilemeyen faaliyetlerin önüne geçilmesi,</p> <p>+YİKOB'un yönetim ve personel yapısının önerilen valilikten bağımsız bir yapıya kavuşturulması sağlanarak YİKOB'ların bağımsız bir faaliyet ve işleyiş yapısına sahip kılınması,</p> <p>+YİKOB başkanlığının vali ve vali yardımcısı görevlerinden ayrılması ve belli bir süreye ve bölge hizmetine bağlanması,</p> <p>+Mevzuatta yer alan boşluklarla belirsizliklerin ve çok boyutlu koordinasyon sorunlarının önerilen çözümler kapsamında giderilmesi,</p> <p>+YİKOB'ların merkezi idare nezdinde faaliyetlerini ve işleyişini temsil ve koordine edecek İçişleri Bakanlığı</p>

		<p>arasında işleyiş ve faaliyet farklılıkları ile hatalı ve eksik uygulamalara neden olması, bunların da -genel olarak- faaliyet ve işleyiş sorunlarına yol açması,</p> <p>-YİKOB'un İçişleri Bakanlığı nezdinde koordinasyon ve temsil ilişkilerinin sorunlu olmasının, faaliyet ve işleyiş ve yapısını olumsuz etkilemesi,</p> <p>-YİKOB'un teşkilat yapısında koordine edici bir üst birim olmaması ve vali ile YİKOB başkanının YİKOB'a gereken önemi göstermemesinin, işleyiş ve faaliyet sorunlarına yol açması,</p> <p>-YİKOB'ların mali işleyiş yapısına ilişkin hukuki belirsizliklerin faaliyet ve işleyiş farklılıkları ile hatalı uygulamalara yol açması,</p> <p>-YİKOB'ların görev, yetki ve sorumluluklarındaki eksikliklerin, belirsizliklerin, uyumsuzlukların, çatışmaların ve geniş kapsamlılığın faaliyet ve işleyiş yapısında birçok soruna neden olması,</p> <p>-YİKOB'lar için bütüncül ve kapsayıcı hizmet standartlarının ve iş akış süreçlerinin geliştirilmemiş olmasının işleyiş ve faaliyet farklılıklarına neden olması,</p> <p>-YİKOB'ların yetersiz idari, mali, beşeri, fiziki, teknoloji ve bilgi kaynaklarının faaliyet ve işleyiş yapısını olumsuz etkilemesi,</p> <p>-YİKOB'ların mali yapısının, bütçe gelirlerinin ve harcama yetkilerinin bağımsız faaliyetler yürütmek için uygun ve yeterli olmaması veya merkez tarafından sınırlandırılmış olmasının faaliyet ve işleyiş yapısını olumsuz etkilemesi,</p> <p>-YİKOB'ların aşırı ve yoğun iş yükünü eksik ve yetersiz kapasitede idareci ve personellerle yürütmek zorunda kalmalarının faaliyet ve işleyiş sorunlarına yol açması,</p> <p>-YİKOB personel ve idarecilerinin YİKOB'un faaliyetleri ve işleyişiyle ilgili yeterli tecrübe, eğitim ve bilgiden yoksun olmalarının faaliyet ve işleyiş sorunlarına yol açması,</p> <p>-İşleyiş yapısında hizmet alım yoluyla özel sektöre gördürülen işlerdeki hata ve eksikliklerin faaliyet sorunlarına yol açması,</p> <p>-YİKOB'ların faaliyetlerini yerine getirirken işleyiş yapılarında kullandıkları <i>e-İçişleri</i> vb. gibi kamusal ve özel yazılım programlarındaki sorunların,</p>	<p>bünyesinde üst düzey bir teşkilatlanmanın kurulması,</p> <p>+YİKOB'da örgüt içi koordinasyonu sağlayacak bir üst birimin kurulması ve vali ile başkanın YİKOB'a gerekli önem ve özeni göstermeleri için gereken düzenlemelerin önerilen çözümler kapsamında hayata geçirilmesinin sağlanması,</p> <p>+YİKOB'ların mali işleyiş yapısına ilişkin hukuki belirsizliklerin giderilmesi, 5018 sayılı Kanuna ve ilgili ikincil mevzuata tabi kılınarak söz konusu Kanun'un ekli cetveline eklenmelerinin sağlanması,</p> <p>+YİKOB'ların görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen mevzuat düzenlemelerindeki boşlukların, belirsizliklerin, uyumsuzlukların, çatışmaların ve geniş kapsamlılığın önerilen çözümler kapsamında giderilmesinin sağlanması,</p> <p>+YİKOB'lar için bütüncül ve kapsayıcı hizmet standartlarının ve iş akış süreçlerinin geliştirilmesinin sağlanması için YİKOB'larla koordineli bir şekilde gerekli tüm çalışmaların yapılması,</p> <p>+YİKOB'ların faaliyet ve işleyiş yapısı olumsuz etkileyen yetersiz idari, mali, beşeri, fiziki, teknoloji ve bilgi kaynak sorunlarının önerilen çözümler kapsamında giderilmesinin sağlanarak, YİKOB'ların güçlü bir yönetsel kapasiteye sahip kurumlar haline getirilmesi,</p> <p>+YİKOB'ların mali yapısının, bütçe gelirlerinin ve harcama yetkilerinin bağımsız faaliyetler yürütmek için uygun hale getirilmesinin sağlanması ve merkezin YİKOB faaliyetlerini sınırlandıran uygulamalarının sınırlı ve net bir çerçeveye oturtulması için gerekli düzenlemelerin yapılması,</p> <p>+YİKOB'lar üzerinde aşırı iş yüküne ve iş yoğunluğuna neden olan faaliyetlerin YİKOB'lardan alınarak ilgili valilik ve kaymakamlık birimleri ile diğer taşra teşkilatlarına verilmesinin ve ayrıca, YİKOB'ların idareci ve personel eksikliklerinin önerilen çözümler kapsamında giderilmesinin sağlanması,</p> <p>+YİKOB personel ve idarecilerinin YİKOB faaliyet ve işleyiş yapısına yönelik hizmet içi eğitim süreçlerine tabi tutulması ve YİKOB'a yapılan atamalarda faaliyet ve işleyiş yapısı ile ilgili yeterli tecrübe ve bilgi birikimi şartının aranması,</p> <p>+YİKOB'un faaliyetlerini kendi işleyiş</p>
--	--	--	--

		<p>eksikliklerin ve hataların faaliyet ve işleyiş yapısını olumsuz etkilemesi, - YİKOB'ların faaliyetlerine ilişkin güncel istatistikî bilgiler ve veriler içeren bir sistemin bulunmaması, - YİKOB'ların faaliyetlerini yürütmek için kullandıkları fiziki imkânların kötü durumda ve yetersiz olması, - YİKOB'ların sorumlu oldukları faaliyetleri yerine getirmek için yeterli bilgi kaynağı kapasitesine sahip olmamaları, bu durumun da işleyiş sorunlarına ve farklılıklarına yol açması, - Merkezi aracılık faaliyetlerinin zaman ve ödenek sınırlı olmasının ve merkezin talep ve beklentilerinin fazlalığının YİKOB'lar üzerinde baskı oluşturarak faaliyet ve işleyiş yapısını olumsuz etkilemesi, - YİKOB'un yürüttüğü merkezi aracılık faaliyetleri için öngörülen ödeneklerin yetersiz kalması sonucu faaliyet sorunlarının ortaya çıkması, YİKOB'un düşük mali kaynak kapasitesinin eksik ödenek sorunu oluşan faaliyetleri tamamlamak için yetersiz olması, - YİKOB'un faaliyetlerini gereği gibi yürütmek için ihtiyaç duyduğu gelirlerinin yetersiz kaması sonucu faaliyet sorunlarının oluşması, - YİKOB'un yürüttüğü bazı merkezi aracılık faaliyetlerinin özellikli olmaları nedeniyle, YİKOB'un mevcut teknik kapasitesinin ve işleyiş yapısının bu tür faaliyetleri icra etmek için yetersiz kalması, - YİKOB'un işleyişinde yürütülen faaliyetlerin YİKOB yönetici ve personellerinin görev tanımlarını aşan bir nitelikte ve kapsamda olmasının faaliyet ve işleyiş sorunlarına yol açması, - YİKOB'da idareci ve personel sirkülasyonunun fazla olmasının kurumsal hafızanın zayıflığına yol açması, bunun da işleyiş ve faaliyet sorunlarına neden olması, - YİKOB'ların kurumsallaşma sorunlarının ve il özel idareye benzeşme eğilimlerinin faaliyet ve işleyiş yapısını olumsuz etkilemesi, - YİKOB'ların kurumsallaşma sorunları nedeniyle faaliyetlerinin yeterince bilinir olmaması,</p>	<p>yapısı içinde kendi personeli eliyle yerine getirebilmesi için yeterli kurumsal kapasiteye kavuşturulması ve özel sektöre gördürülen işlerin teknik ve detay denetimleri için YİKOB'un teknik personel ve uzmanlık kapasitesinin artırılması, + YİKOB'ların faaliyet ve işleyiş yapısına uygun merkezi, yerel ve taşra birimleriyle entegrasyonu olan kullanışlı kamusal yazılımların geliştirilerek kullanıma açılması, böylece YİKOB'ların özel sektörden farklı yazılımlar kullanmalarının önüne geçilmesinin sağlanması ve ayrıca, geliştirilecek yazılımlarla YİKOB faaliyetlerine ilişkin güncel istatistikî bilgi ve veri tabanının oluşturulması, + YİKOB'ların faaliyetlerini gereği gibi yürütmek için ihtiyaç duydukları fiziki kaynak kapasitesi ile ve bilgi kaynağı kapasitesinin önerilen çözümler kapsamında artırılması, + YİKOB'lara devredilen faaliyetlerle birlikte bu faaliyetleri gereği gibi yerine getirmek için yeterli ödeneğin ve sürenin de YİKOB'lara verilmesi ve ayrıca, merkezin YİKOB'ların kapasitesini aşan taleplerinin önüne geçilmesinin sağlanması veya gerekli kapasitenin YİKOB'lara sağlanması, + YİKOB'ların hizmet sunma ve yatırım yapma yelpazesinin gelirleriyle orantılı olarak artırılması ve YİKOB'ların faaliyetlerini yerine getirebilmeleri için uygun gelir yapısına kavuşturulması, + YİKOB'lara devredilen ve ileri uzmanlık ve teknik bilgi kapasitesi gerektiren faaliyetlerin icrası için YİKOB'ların gerekli yönetsel kapasiteye kavuşturulması, + YİKOB personel ve idarecilerinin görev tanımlarının YİKOB'un işleyiş ve faaliyet yapısına uygun şekilde yeniden ele alınarak düzenlenmesi, + YİKOB'lardaki personel ve idareci sirkülasyonun önerilen çözümler kapsamında giderilmesi ve YİKOB faaliyetlerine ve işleyişine ilişkin kurumsal hafızanın oluşması için gerekli önlemlerin alınması, + YİKOB'un faaliyet ve işleyiş sorunları yaşamasına neden olan kurumsallaşamama problemlerinin öneriler kapsamında çözümlenmesi,</p>
--	--	---	---

6.2.5 Mali Yapı ve Bütçeye İlişkin Sorunlar ve Önerilen Çözümler

Tablo 45’te, YİKOB’un mali yapı ve bütçeye ilişkin sorunları, bu sorunlara ilişkin tespit ve bulgularla birlikte sorunların çözümüne yönelik sunulan öneriler; çeşitli bilimsel ve idari çalışmalardan ve Sayıştay denetimlerinden elde edilen bilgi ve veriler ışığında ve bu çalışma kapsamında yapılan tüm tespit ve önerileri de kapsamına alacak bir şekilde, ayrıntılı olarak açıklanmaktadır.

Tablo 45. YİKOB’un Mali Yapı ve Bütçeye İlişkin Sorunları ve Önerilen Çözümler

No.	Sorunlar	Tespit ve Bulgular	Çözüm Önerileri
1	İyi Tasarlanmamış, Zayıf, Katı, Merkeze Aşırı Bağımlı ve Sınırlandırılmış Mali Yapı ve Bütçe Yapısı	<ul style="list-style-type: none"> -Mevcut mali mevzuatının yeterince iyi tasarlanmamış olması, -Kamu tüzel kişiliği haiz özel bütçeli bir idare olmasına karşın mali yapısının ve bütçesinin bu özelliklere uygun olarak tasarlanmamış olması, -Katı ve zayıf bir mali yapı ile bütçeye sahip olması, -Mali yapısının aşırı derecede merkeze bağımlı olması, bütçe gelirlerinin ve harcamalarının %95 civarı bir oranda merkezi aracılık faaliyetlerinden kaynaklanması, -Bütçe gelir kalemlerinin az sayıda olması ve gelir artış ve azalışlarının neredeyse tamamen merkezi idare inisiyatifine bağlı olması, -Faaliyetlerini sürdürmek için yaptığı harcamaların tamamına yakının hazine yardımları gelir kaleminden karşılanıyor olması, -Bütçe sürecinde merkezi idarenin ve valinin belirleyici rolde olmaları, bütçesinin merkezden onaylanması, +Öz kaynaklarının ve gelir üretme kapasitesinin oldukça zayıf olması, +Yerel kaynaklı gelirlerden ve genel bütçe vergi gelirlerinden pay alamıyor olması, -Bağımsız harcama yapabilme imkânlarının merkezi idare tarafından genelge vb. gibi düzenlemelerle ve izin alma gibi uygulamalarla sınırlandırılması, -Bütçe gelirlerinin bağımsız harcama yapabilmeye yetecek düzeyde olmaması, -Gelir getirici faaliyetlerde bulunma, sermaye şirketi kurma veya bu şirketlere iştirak etme yetkisinin bulunmaması, -Yurtiçi ve yurtdışı borçlanma yetkisinin bulunmaması, -YİKOB'lara yapılacak hazine 	<ul style="list-style-type: none"> +YİKOB için yeni bir mali mevzuat uygulamasının hayata geçirilmesi, +Mali yapısının ve bütçesinin kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe sahipliğine uygun olacak şekilde tasarlanması, +Güçlü ve esnek bir mali yapıya ve bütçeye sahip kılınması, +Merkeze aşırı bağımlı olan mali yapısının ve bütçesinin bu özelliğine son verecek düzenlemeler yapılması; i) bütçesinin üzerindeki merkezin belirleyici rolüne son verilmesi, mahallinde hazırlanıp onaylanan bir bütçeye sahip kılınması ii) merkezi idareden bağımsız gelir kaynaklarının ve harcama yetkilerinin artırılması, iii) öz kaynaklarının, gelir kalemlerinin ve gelir üretme kapasitesinin artırılması, iv) faaliyetlerini gereği gibi yürütmek için yapacağı harcamaların büyük kısmının öz kaynaklardan karşılanmasının sağlanması, v) yerel kaynaklı gelirlerden (örneğin; belediye, kalkınma ajansı, bölge kalkınma idaresi bütçelerinden, devlet hakkı gelirlerinden vb. gibi) ve genel bütçe vergi gelirlerinden belirli oranda payların doğrudan bütçesine gelir olarak aktarılmasının sağlanması, +Merkezi idareden bağımsız harcama yapabilme olanağına sahip kılınması, merkezi idare tarafından YİKOB harcama yetkilerini sınırlandırmasına son verilmesi ve bütçe gelirlerinin bağımsız harcama yapacak düzeye çıkartılmasının sağlanması, + Gelir getirici faaliyetlerde bulunma, sermaye şirketi kurma veya ortaklık, iştirak vb. hukuki eylemlerde bulunabilme imkânının verilmesi, +Borç ve yükümlülük altına girebilme, yurtiçi ve yurtdışı finansman kaynaklarından borçlanabilme imkânının sağlanması,

		yardımlarının tahsisinde “yerel ihtiyaçların dikkate alınması” kriterinin sübjektif bir ölçüt olarak adil bölüşüme engel oluşturması, -YİKOB’ların tahsil ve takibinden sorumlu olduğu bir takım gelirlerin (6360 sayılı Kanun’un 3. maddesinin 8. fıkrasındaki gelirler) doğrudan YİKOB’ların kullanımına tahsis edilmemiş olması, -YİKOB giderlerinin neler olacağına ilişkin mevzuatta açık düzenlemelerin bulunmaması,	+YİKOB’lara yapılacak hazine yardımlarının tahsisinde daha objektif kriterlerin ön plana çıkarılarak YİKOB’lar arası gelir dağıtımının daha adil olarak yapılmasının sağlanması, +YİKOB’ların tahsil ve takibinden sorumlu olduğu gelir kalemlerinin doğrudan YİKOB bütçelerine gelir olarak kaydedilerek YİKOB’larca kullanım amacına uygun şekilde harcanmalarının sağlanması, + YİKOB giderlerinin neler olacağına ilişkin açık düzenlemelerin yapılması,
2	Yeterince Etkin, Etkili, Verimli, Şeffaf, Hesap Verebilir, Demokratik ve Katılımcı Olmayan Mali Yapı ve Bütçe Yapısı	-YİKOB’un 5018 sayılı Kanun kapsamına alınmamış olmasının ve mevcut mali mevzuatında yer alan belirsizlikler ile boşlukların etkin, etkili, verimli, hesap verebilir ve şeffaf olmaya engeller oluşturması, -YİKOB bütçelerinin hazırlanması, incelenmesi, uygulamaya girmesi, uygulanması ve denetlenmesi aşamalarına yerel temsil ve katılım içeren mekanizmaların dâhil edilmemesi durumunun; demokratik, katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir bir mali yapıdan yoksunluğu göstermesi, -Mevzuat, hukuki statü, teşkilat yapısı, personel, görev yetki ve sorumluluk, faaliyet yapısı ve işleyiş, yönetsel kapasite, kurumsallaşma ve koordinasyon sorunlarının mali iş ve işlemlerin farklı, eksik ve hatalı bir şekilde uygulanmasına yol açarak etkin, etkili, verimli, şeffaf ve hesap verebilir olmaya engel oluşturması, -Muhtar maaş ödemelerinin YİKOB bütçelerinden karşılanmasının YİKOB gelirlerini ve personel giderlerini olduğundan çok daha yüksek göstermesi, -Stratejik planlama ile iç denetim ve kontrol uygulamalarının ve iç denetçi istihdamının olmaması, -Üst yönetici, harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisi konusunda net düzenlemelerin bulunmaması, -Mali ve bütçeye ilişkin istatistikî verilerinin düzenli olarak yayımlandığı ve izlenebildiği bir sistemin bulunmaması,	+Mali mevzuatındaki belirsizliklerin ve boşlukların giderilmesi amacıyla, YİKOB’ların 5018 sayılı Kanun’un ve ilgili ikincil mevzuatın kapsamına alınması ve 5018 sayılı Kanun’un eki (II) sayılı Cetvelin özel bütçeli diğer idareler kısmına eklenmeleri, +YİKOB bütçelerinin hazırlanması, incelenmesi uygulamaya girmesi, uygulanması ve denetlenmesi aşamalarına yerel temsil ve katılım içeren mekanizmaların dâhil edilmesini sağlayacak yeni bir modelinin hayata geçirilmesinin sağlanması, +Mevzuat, hukuki statü, teşkilat yapısı, personel, görev yetki ve sorumluluk, faaliyet yapısı ve işleyiş, yönetsel kapasite, kurumsallaşma ve koordinasyon sorunlarının öneriler kapsamında çözüme kavuşturularak mali iş ve işlemlerdeki farklı, eksik ve hatalı uygulamaların önüne geçilmesinin sağlanması, +Muhtar maaş ödemelerinin YİKOB bütçeleri üzerinden ödenmesi uygulamasına son verilerek, il ve ilçe idareleri üzerinden bu ödemelerin yapılmasının sağlanması, +Stratejik planlama ile iç denetim ve kontrol uygulamalarının hayata geçirilmesi ve iç denetçi istihdamının her bir YİKOB’da sağlanması, +Üst yönetici, harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisi konusunda net düzenlemelerin yapılması, +Mali ve bütçe ilişkin istatistikî verilerinin izlenebildiği bir sistemin hayata geçirilmesi,

6.2.6 Koordinasyon, Yönetsel Kapasite ve Kurumsallaşma Sorunları ve Önerilen Çözümler

YİKOB'un; Tablo 46'da koordinasyon, Tablo 47'de yönetsel kapasite, Tablo 48'de ise kurumsallaşma sorunları, bu sorunlara ilişkin tespit ve bulgularla birlikte bu sorunların çözümüne yönelik sunulan öneriler; çeşitli bilimsel ve idari çalışmalardan ve Sayıştay denetimlerinden elde edilen bilgi ve veriler ışığında ve bu çalışma kapsamında yapılan tüm tespit ve önerileri de kapsamına alacak bir şekilde, ayrıntılı olarak açıklanmaktadır.

Tablo 46. YİKOB'un Koordinasyon Sorunları ve Önerilen Çözümler

No.	Sorunlar	Tespit ve Bulgular	Önerilen Çözümler
1	Yatırımların Planlama, Karar Alma, Uygulama, İzlenme ve Koordinasyon Faaliyetleri Konusunda Yeterince Aktif ve Etkin Ol(a)mama	<p>-YİKOB'ların merkezi yatırım ve hizmetlerin ülke seviyesinde dengeli dağılımını ve yatırımlara yönelik etkin ve verimli planlama, izleme ve koordinasyon faaliyetleri yürütmek için uygun hukuki ve kurumsal yapıdan ve işleyişten uzak olmaları,</p> <p>-YİKOB'un tüm illerde teşkilatlanmamış olmasının hizmet teşkilatlanması açısından ülke birliğini bozması, bunun da yatırım ve hizmetlerin etkinlik, etkililik ve verimlilik düzeylerinde iller arasında farklılıkların oluşmasına neden olması ve merkezi yatırım ve hizmetlerin ülkede dengeli dağılımına engel teşkil etmesi,</p> <p>-Merkezi yatırım ve hizmetlerin planlama, karar alma ve uygulama aşamalarına aktif katılım sağlayamamaları,</p> <p>-İllerde gerçekleştirilecek merkezi idare yatırımlarının planlama, karar alma, uygulama, izleme ve koordinasyon aşamalarının merkeziliği nedeniyle YİKOB'ların pasif bir duruma düşerek merkezi yatırımların ülkede dengesiz dağılımına aracı olmaları,</p> <p>-Yatırımların planlama, izleme ve koordinasyon faaliyetleri konusunda illerde bütüncül bir yapının bulunmaması; İPKM'leri, İKK'ları ve YİKOB'ları içeren parçacıl ve pasif yapılanmanın ise</p>	<p>+Merkezi yatırım ve hizmetlerin ülke seviyesinde dengeli dağılımını ve yatırımların etkin bir şekilde planlanması, izlenmesi ve koordinasyonu için YİKOB'ların tüm illerde kurulacağı bir teşkilat yapısına kavuşturularak merkezi yatırım ve hizmetlerin illerdeki koordinasyonu konusunda YİKOB'ların baş aktör olarak belirlenmelerinin sağlanması,</p> <p>+Merkezi yatırım ve hizmetlerin planlama, karar alma ve uygulama aşamalarına YİKOB'ların etkin ve aktif bir şekilde katılım sağlamaları için merkeze illere değil illerden merkeze uzanan yeni bir yatırım politikası döngüsünün uygulamaya koyulması, bu kapsamda tüm illerde kurulacak YİKOB'lara İl Koordinasyon Kurullarının (İKK) entegre edilmesi ve YİKOB'ların merkezi yatırım projelerini olduğu gibi uygulamak zorunda olmaları uygulamasından vazgeçilerek yerel ihtiyaca ve yöre şartlarına uygun daha etkin, etkili ve verimli projelerin hayata geçirilebilmesi için söz hakkına sahip olmalarının sağlanması,</p> <p>+Merkezi yatırımların ve ildeki diğer yatırımcı kamu kurum ve kuruluşları ile yerel yönetimlerin yatırımlarının planlama, izleme ve koordinasyon faaliyetlerinin bütüncül bir yapıda daha etkin, etkili ve verimli olabilmesi için; i) İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin (İPKM) tüm illerde YİKOB'lar bünyesinde yeniden düzenlenmesi, ii) İKK'ların tüm illerde YİKOB'lara entegre bir organ şeklinde yeniden ele alınarak etkinlik ve katılım düzeyleri ile planlama, karar alma, izleme ve koordinasyon kapasitelerinin güçlendirilmesinin sağlanması,</p> <p>+İllerde gerçekleştirilecek yatırımlarının planlama, karar alma, uygulama, izleme ve koordinasyon faaliyetlerinin merkeziliğini azaltmak için yeniden tasarlanacak yeni YİKOB yapılarının İçişleri Bakanlığı</p>

		<p>yatırımların planlama, izleme ve koordinasyon faaliyetlerinin yeterince etkin, etkili ve verimli olmasını sağlamada yetersiz kalması, -İldeki yatırımların planlama, karar alma, uygulama, izleme ve koordinasyonu konusunda merkezdeki ilgili aktörlerle YİKOB'lar arasında etkin ve etkili bir koordinasyon ve iletişim ilişkisinin ve bu ilişkileri sağlayacak kurumsal bir yapının bulunmaması, -YİKOB'ların teşkilat sorunları, mevzuat belirsizlikleri, yetersiz yönetsel kapasiteleri vb. gibi nedenlerle ildeki yatırım ve hizmetlerin izleme ve koordinasyon faaliyetlerini gereği gibi veyahut hiç yerine getirememeleri,</p>	<p>bünyesinde yeni kurulacak genel müdürlük düzeyindeki bir birimle koordinasyon ilişkilerinin kurulması, bu birimin merkezi yatırımlardan sorumlu Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Başkanlığı (SBB) ile Hazine ve Maliye Bakanlığının (HMB) ilgili birimleriyle illerdeki yatırımlar konusunda paydaşlık ve işbirliği ilişkilerinin kurulmasının sağlanması ve ayrıca İçişleri Bakanlığı bünyesinde kurulacak söz konusu birimin merkezi yatırımlar konusunda bakanlıklar ve diğer merkezi yatırımcı kamu kurum ve kuruluşlarıyla koordinasyon ve işbirliği ilişkisinin kurulmasının sağlanması, +Merkezi ve yerel kamu yatırımlarının illerde tek merkezden katılımı ve yönetişimi esas alan yeni bir YİKOB yapısıyla etkin, etkili ve verimli bir şekilde izlenmesi ve koordinasyonunun sağlanması için YİKOB'ların teşkilat, personel, işleyiş, bütçe, hukuki statü, mevzuat, yönetsel kapasite vb. gibi tüm sorunlarının öneriler kapsamında çözüme kavuşturulması,</p>
2	<p>İçinde Bulunduğu Kurumsal Çevreyle ve Kendi İçinde Koordinasyon Eksikliklerinin Bulunması</p>	<p>-YİKOB'lar arasında koordinasyon ilişkisinin zayıf olması, bu durumun uygulama farklılıklarına yol açması ve sunulan yatırım ve hizmetlerinin etkinliğini, etkililiğini ve verimliliğini olumsuz etkilemesi, -YİKOB'ların merkezi temsiliyetlerini ve koordinasyonu sağlayacak ve merkez nezdinde YİKOB'larla ilgili iş ve işlemleri yürütecek İçişleri Bakanlığı bünyesinde belirli bir yapının olmaması, -i) YİKOB'lar arasında, ii) YİKOB'larla valilik ve kaymakamlık teşkilatları arasında, iii) YİKOB'larla merkezi idare arasında, iv) YİKOB'larla kalkınma ajansları, bölge kalkınma idareleri, yerel yönetimler vb. diğer aktörler arasında ve v) YİKOB'larla merkezi ve ildeki yatırımcı kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu sağlayacak kurumsal bir sistemin ve yazılımın bulunmaması, -YİKOB başkanına bağlı olarak faaliyet gösteren ve YİKOB birimlerini teşkilat içinde koordine eden yardımcı bir birimin bulunmaması, - YİKOB'un başkanlık görevini bizzat valinin veya görevlendirdiği vali</p>	<p>+YİKOB'lar arasında koordinasyonun ve uygulama birliğinin sağlanarak kamu yatırım ve hizmetlerin etkin, etkili ve verimli bir düzeyde sunumu için YİKOB'lar arası etkileşimi artırıcı kurumsal ve yazılımsal mekanizmalar ile eğitim, çalıştay vb. gibi faaliyetlerin devreye sokulması için gerekli tüm idari, hukuki ve kurumsal düzenlemelerin ve çalışmaların yapılması, +YİKOB'ların merkezi temsiliyetlerini ve koordinasyonu sağlayacak ve merkez nezdinde YİKOB'larla ilgili iş ve işlemleri yürütecek İçişleri Bakanlığı bünyesinde "kamu tüzel kişiliği ve özel bütçesi bulunmayan" genel müdürlük düzeyinde "Yatırım, İzleme ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü" adı veyahut başka bir ad altında bir birim kurularak YİKOB'larla arasında merkezi koordinasyon ilişkisinin kurulması, +i) YİKOB'lar arasında, ii) YİKOB'larla valilik ve kaymakamlık teşkilatları arasında, iii) YİKOB'larla İçişleri Bakanlığı, SBB ve HMB arasında, iv) YİKOB'larla kalkınma ajansları, bölge kalkınma idareleri, yerel yönetimler vb. diğer aktörler arasında ve v) YİKOB'larla merkezi ve ildeki yatırımcı kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyon ilişkisinin etkin bir şekilde kurulması ve yürütülmesi için kurumsal bir sistem ve yazılımın geliştirilerek ilgili tüm aktörlerin kullanımına -gerekli düzeylerde- açılmasının sağlanması, +YİKOB teşkilat birimlerini koordine edecek YİKOB başkanı altında başkan yardımcılığı tarzında bir üst birimin kurulması, +Valiye bağlı YİKOB teşkilatının başkanlık görevini bizzat valinin veya görevlendirdiği vali yardımcısının yapması uygulamasının</p>

		yardımcısının yapmasının YİKOB teşkilatında koordinasyon sorunlarına neden olması, -YİKOB'la belediyeler arasında koordinasyona ve bayındırlığa ilişkin sorunların bulunması, belediye yatırımlarında YİKOB'un koordinasyona ilişkin herhangi bir vasfının olmamasının il içinde yerel yatırımların dağılımında olumsuz durumlar yaşanmasına yol açması, -Büyük ölçekli özel yatırımlar konusunda YİKOB'un bir koordinasyon görevinin olmaması,	terk edilerek, YİKOB teşkilatını doğrudan sevk, idare ve koordine edecek, valinin görüşü doğrultusunda merkezi atamayla göreve gelen YİKOB başkanı uygulamasına geçilmesi, +YİKOB'la belediyeler arası koordinasyon ilişkisini kuracak ve mevcut bayındırlık sorunlarını giderecek etkili bir il yatırım takip sisteminin kurulması, bu sistemin YİKOB'un görev ve sorumluluğunda yürütülmesi, ildeki orta ölçekli kamu ve büyük ölçekli özel yatırımların bu sistem üzerinden takip ve koordinasyonun sağlanması, belediye yatırımlarının yer seçimine ilişkin YİKOB'un aktif bir şekilde sürece dahil edilmesinin sağlanması, ancak bu katılımın vesayet yetkisi niteliğinde değil, bir koordinasyon ilişkisini içerecek şekilde hayata geçirilerek yerel özerkliği aşındırmasının engellenmesi,
--	--	---	---

Tablo 47. YİKOB'un Yönetsel Kapasite Sorunları ve Önerilen Çözümler

No.	Sorunlar	Tespit ve Bulgular	Önerilen Çözümler
1	Görev ve Sorumlulukların Yerine Getirmede İdari, Mali, Beşeri, Fiziki, Bilgi ve Teknoloji Kaynaklarının Yetersizliği	-Kamu tüzel kişiliğinin ve özel bütçesinin merkezi idareye yüksek derecede bağımlı olması, -Merkezi idareden bağımsız karar alma ve uygulama imkânına idari ve mali açıdan sahip olmaması, -Mevcut kaynak kapasitesinin, beklenen performans ve faydaları elde etmede yeterli olmaması, -Bütçe gelirlerinin %95'inin merkezi yatırım ve hizmetlere tahsisli ödeneklerden oluşması, öz kaynaklarının ancak genel yönetim giderlerini karşılamaya yetmesi, -Norm kadrosunun ve personel atama yetkisinin olması, mevcut valilik kadrolarının eksik ve yetersiz olması, mevcut personel ve idarecilerin nicelik ve nitelik yönünden eksik ve yetersiz olması, -Fiziki kaynak kapasitesinin düşük, mevcut fiziki kaynakların yetersiz ve eksik olması, -Bilgi teknolojisi kapasitesinin düşük, bilgi teknolojilerinin sorunlu ve yetersiz olması, -Bilgi kaynağı kapasitesinin düşük, kendi içinde ve kurumsal çevresiyle arasında koordinasyon sorunlarının olması,	+Kamu tüzel kişiliğinin ve özel bütçesinin mümkün olduğunca merkezi idareden bağımsız olacak şekilde yeniden ele alınarak, merkezi idareyle koordineli fakat bağımsız yatırım ve hizmet kararı alıp uygulayacak idari ve mali kapasiteye kavuşturulması, +Mevcut kaynak kapasitesinin görev, yetki ve sorumluluklarını etkin ve verimli yerine getirebilmesini için gerekli olan ihtiyaç düzeyine yükseltilmesi, +Gelirlerinin merkeze bağımlılık oranının düşürülmesine yönelik düzenlemeler yapılarak ek gelir kalemleri sağlanması, +Öz kaynak üretme kapasitesinin artırılmasına yönelik ticari faaliyetlerde bulunma ve borçlanma izninin verilmesi, +Personel sorunlarının çözümüne yönelik düzenlemeler yapılarak insan kaynağı kapasitesinin artırılması, +Fiziki kaynak kapasitesinin eksik ve yetersiz taraflarının telafisi için gerekli adımların atılması, +Teknik donanım ve bilgi teknolojisi seviyesinin artırılması, ihtiyaçlara uygun kullanışlı yazılımların geliştirilmesi +Bilgiye ulaşma ve elde etme yöntemlerinde etkinliğin artırılması, kendi içinde ve kurumsal çevresiyle arasında koordinasyonun sağlanması,
2	Kurumsal Yapı, İşleyiş ve Mevzuat Sorunlarının Varlığının Yönetsel Kapasiteyi Olumsuz	-YİKOB'ların bağımsız karar alma ve uygulayabilme yeteneklerinin idari ve mali açıdan sınırlandırılmış olması, -Mevcut yapı ve işleyiş ile mevzuatın etkinliği, etkililiği ve verimliliği tam ölçüde sağlamak için yetersiz ve uyumsuz olması,	+YİKOB'ların merkezi idareden bağımsız hareket edebilmesi için gerekli idari ve mali kapasitenin sağlanması, +YİKOB'ların güçlü bir kurumsal kapasiteyle faaliyet göstermelerinin sağlanması için; teşkilata, işleyiş ve görev, yetki ve sorumluluklara ilişkin mevzuat düzenlemeleri ve iyileştirmeleri

Olarak Etkilemesi	<p>-YİKOB'un teşkilat ve personel yapısı ile işleyişinin değişime ayak uyduran esnek bir yönetim anlayışına izin vermemesi,</p> <p>-Mevcut kurumsallaşma sorunlarının aynı zamanda düşük yönetsel kapasiteye yol açması,</p> <p>-İşleyen bir insan kaynakları yönetim sisteminin bulunmaması,</p> <p>-Koordinasyon sorunları ile eksikliklerinin ve YİKOB'lar arası işleyiş ve uygulama farklılıklarının bulunması,</p> <p>-Yeterince etkin, katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışının bulunmaması,</p> <p>-Kurumsal kimliğinin henüz oturmamış olması ve bilinirlik düzeyinin düşük olması,</p> <p>-Sunduğu hizmetlerden birincil ve ikincil düzeyde yararlanan merkezi ve yerel yaralanıcıların bu hizmetlere karşı memnuniyet düzeylerinin düşük kalması,</p>	<p>yapılarak sorunlar ile uyumsuzlukların bertaraf edilmesi,</p> <p>+YİKOB'un teşkilat ve personel yapısı işleyişinin farklı durumlara ve değişen şartlara hızlı şekilde uyum sağlayabilen esnek bir yapıda yeniden tasarlanması,</p> <p>+Kurumsallaşmasının önündeki sorun ve engellerin bertaraf edilmesi,</p> <p>+Kendisine ait kadrolarıyla işleyen bir insan kaynakları yönetim sistemine kavuşturulması,</p> <p>+Koordinasyon sorunlarının çözümüne yönelik gerekli adımların atılması ve YİKOB'lar arası işleyiş ve uygulama farklılıklarının giderilmesi,</p> <p>+ Etkin, katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışı için gerekli düzenlemelerin yapılması,</p> <p>+YİKOB'un kurumsal kimlik çalışmalarının yapılarak bilinirlik düzeyinin artırılması,</p> <p>+Yönetsel kapasitesi yüksek bir örgüte dönüştürülerek etkin ve verimli kamu hizmetleri sunmasının sağlanması,</p>
--------------------------	---	---

Tablo 48. YİKOB'un Kurumsallaşma Sorunları ve Önerilen Çözümler

No.	Sorunlar	Tespit ve Bulgular	Önerilen Çözümler
1	Güçlü Bir Alt Yapıdan ve Uygulama Örneğinden Yoksun Bir Şekilde Hızlı ve Yeterince İyi Tasarlanmamış Bir Yapıda Kurularak Uygulamaya Girmesi	<p>-Başlangıçta YİKOB adı altında yeterince iyi tasarlanmamış yapının TBMM kabul görmemesi sonucu oldukça yetersiz, zayıf ve işlevsel olmayan bir yapının ortaya çıkarak yasallaşması,</p> <p>-Güçlü bir altyapı oluşturulmadan, geniş bir çerçevede ve uzlaşma zemininde tartışılmadan hızlı ve yeterli kurumsal kapasiteden yoksun bir şekilde uygulamaya koyulan bir yapı olması,</p> <p>-İl idaresinde ve merkezi idare yatırım ve hizmetlerinde iyileştirme ve güçlendirme ana hedefiyle kurulmamış olan; yerel yönetim yapısının yeniden yapım aşamasında reformların merkezi ayağında ortaya çıkan bazı boşlukların doldurulmasına yönelik kurulan bir örgüt olması,</p> <p>-Türk idare yapısında ve uygulamada daha önce örneği görülmemiş bir idari yapı ve uygulama olması,</p>	<p>+YİKOB'ların güçlü ve geniş kapsamlı bir altyapı çalışması ve uzlaşma zemininde yeniden ele alınarak, merkezi yatırım ve hizmetlerin illerdeki etkinliğini, etkililiğini ve verimliliğini artırma ve il idaresinin yönetsel kapasitesini güçlendirme hedefine odaklı yönetim enstrümanlarını içeren güçlü ve işlevsel yapılar haline dönüştürülmesinin sağlanması,</p> <p>+YİKOB'ların idari ve mali açıdan güçlendirirken, yerel demokrasi ve özerkliğe zarar verecek uygulamalardan ve ayrıca yerel yönetime evrilmelerine yol açacak boyutta bir idari-mali özerkliğin YİKOB'lara verilmesinden kaçınılmasına önemle dikkat edilmesi gerektiği,</p> <p>+YİKOB'ların, tüm endişeleri bertaraf edecek bir yapı ve işleyişte yeniden tasarlanarak Türk idare yapısında iyi uygulama örneklerine dönüşmelerinin sağlanması,</p>
2	Kısa Sürede Birçok Hukuki Statü ve Mevzuat Değişikliğine Uğraması	<p>-Kanun Tasarısı'nda yer alan kamu tüzel kişiliği ve özel bütçesi bulunan YİKOB kurumsal yapısının değiştirilerek yetersiz ve zayıf bir YİKOB kurumsal yapısının uygulamaya girmesi,</p> <p>-674 sayılı KHK'yla kamu tüzel</p>	<p>+YİKOB'un kurumsallaşmasının önünü açacak; kapsamlı, bütüncül, iyi tasarlanmış, üzerinde uzlaşmış, güçlü bir kuruluş ve teşkilat düzenlemesine kavuşturulması,</p> <p>+YİKOB'un yürütme tasarrufuna bağlı olarak kurulup kaldırılan bir yapı</p>

		<p>kişiliği ve özel bütçe verilmesi ve buna bağlı yapılan diğer düzenleme değişikliklerinin kapsamlı olmaması nedeniyle birçok yeni kurumsal sorunların ortaya çıkması,</p> <p>-Yönetmelik değişikliğiyle birimlerinin ve bu birimlere ait görevlerin yeniden ele alınması,</p> <p>-703 sayılı KHK'yla CHS'ye uyum için yapılan hukuki statü değişiklikleriyle YİKOB'un 3152 sayılı Kanun'la düzenlenmiş olan yasal statüsünün sona ermesi ve 1 sayılı CK'da yeniden düzenlenen YİKOB'un yürütme tasarrufuna bağlı bir yapıya dönüştürülmesi,</p>	<p>olmaktan çıkarılması için kuruluş ve teşkilat düzenlemesinin kanun düzeyinde ele alınması ya da İl İdaresi Kanunu'na YİKOB'un valiye bağlı olarak kurulan bir kamu tüzel kişiliği olduğuna dair hüküm eklenerek tüzel kişiliğine yürütme tasarrufuyla son verilmesinin önüne geçilmesi,</p> <p>+YİKOB'un tabi olduğu mevzuat düzenlemelerinin ele alınarak mevcut YİKOB sorunlarını bertaraf edecek şekilde dizayn edilmeleri,</p> <p>+YİKOB için öngörülecek yeni yapıya uygun ikincil mevzuat düzenlemelerinin hazırlanarak uygulamaya koyulması,</p>
3	<p>Amaç ve Misyonunun Yeterince İyi Anlaşıl(a)maması</p>	<p>-Yeniğe kapalı gelenekselci kalıplaşmış bürokratik yönetim anlayışları ve çeşitli siyasi ve ideolojik önyargılar sebebiyle YİKOB'un kuruluş amaçlarının üstleneceği misyonların politika yapıcılar, akademik çevreler ve politika uygulayıcılar tarafından yeterince anlaşıl(m)amaması,</p> <p>-YİKOB'un amaç ve misyonunun idareci ve personellerince anlaşıl(m)amaması, il özel idaresi ve KHGB yapılarına yaşanan özlem nedeniyle YİKOB'un bunlar türünden bir örgüte dönüştürülmesi gerektiği arzu ve arayışının bulunması,</p> <p>-YİKOB'ların KHGM benzeri merkezi bir yapı çatısı altında birleştirilmesi gerektiği düşüncesinin ilgili bürokratik çevrelerce dillendirilmesi,</p> <p>-İçinde bulunduğu kurumsal çevrede (YİKOB'un birincil ve ikincil faydalanıcıları tarafından) gerekliliğinin ve meşruiyetinin sorgulandığı</p> <p>-İçinde bulunduğu kurumsal çevrede bilinirliğinin ve güvenilirliğinin yeterli seviyeye ulaşmadığı,</p> <p>-Yararlanıcıların özel idarelerinden elde ettikleri faydaları YİKOB'lardan beklemesi, YİKOB'larla il özel idarelerinin karıştırılması ve karşılaştırılması,</p> <p>-Kurumsal kimlik ve aidiyet sorunlarının olması ve örgütsel kültürün tam olarak oluşmaması,</p> <p>-Görev, yetki ve sorumlulukların yeterince net olmaması ve kuruluş amaçlarıyla tutarsızlık içermesi,</p>	<p>+YİKOB'un amaç ve misyonun kafa karışıklığına neden olmayacak şekilde yeniden ele alınarak düzenlenmesi,</p> <p>+YİKOB'un amaç ve misyonunu tanıtıcı ve açıklayıcı idari ve akademik çalıştayların ve çalışmaların yapılmasının sağlanması ve yapılmasına destek olunması,</p> <p>+YİKOB'un il özel idaresi veya KHGB tarzı bir yapıya benzeştirilme ya da KHGM gibi merkezi bir örgüt çatısı altında birleştirilme arayışı ve çabasına giril(m)memesi,</p> <p>+YİKOB'un pasif, gereksiz veya yerel demokrasi açısından sakıncalı bir kurum görünümü vermesine yol açan düzenleme ve uygulamaların ele alınarak YİKOB meşruiyetinin sorgulanmayacağı şekilde yeniden düzenlenmelerinin sağlanması,</p> <p>+Yeni düzenlemelerin YİKOB'a yönelik eleştiri, endişe ve çekinceleri haklı çıkaracak nitelikte olmamasına özen ve önem gösterilmesi,</p> <p>+YİKOB'un kurumsal çevrede bilinirliğini ve güvenilirliğini arttıracak düzenlemelerin ve çalışmaların yapılması, özel idare ya da KHGB tarzı bir kurum olmadığının ve ol(a)mayacağını anlaşıl(m)masının sağlanması,</p> <p>+YİKOB idareci ve personellerinin aidiyet sorunlarının giderilmesine ve YİKOB kurumsal kimliğinin ve örgüt kültürünün oluşmasına yönelik gerekli düzenleme ve çalışmaların yapılmasının sağlanması,</p> <p>+YİKOB mevzuatındaki belirsizliklerin ve boşlukların giderilerek, YİKOB'ların kuruluş amaçlarıyla tutarlı net misyonlar üstlenmelerinin sağlanması,</p>
4	<p>Mevcut Sorunlu Hukuki</p>	<p>-Zayıf, katı, merkeze bağımlı, kurumsal kapasitesi ve hareket</p>	<p>+Güçlü, esnek, merkezi idareden olabildiğince bağımsız, kurumsal</p>

	<p>Statüsünün, Mevzuatının, Faaliyet ve İşleyiş Yapısının ve Yetersiz Yönetsel Kapasitesinin Kurumsallaşmaya Engel Oluşturması</p>	<p>kabiliyeti düşük bir idari ve mali yapısının bulunmaması, -Yönetsel kapasite yetersizliği sebebiyle bazı görev ve sorumluluklarını kısmen veya tamamen yerine getiremeyerek pasif bir kurum izlenimi vermesi, -Yeterince fonksiyonel olmayan, katılımı içemeyen ve farklı uygulamalara mahal veren tam oturmamış (formalleşememiş) bir işleyiş yapısının bulunması, -Kamu tüzel kişiliğinin ve özel bütçenin sağladığı birçok idari ve mali olanağın düzenlemelerle sınırlandırılmış olması, -Tüm illerde kurulu sistematik ve düzenli bir teşkilatlanma yapısının olmaması, -Profesyonel bir idare ve personel yönetim sisteminin bulunmaması, -Yönetici ve personel sirkülasyonu fazlalığı nedeniyle kurumsal hafızanın zayıf kalması, -YİKOB'un mevcut mevzuat düzenlemelerinin sorunlu olması, -Şeffaflık ve hesap verebilirlikle uyumlu bir faaliyet ve işleyiş yapısının bulunmaması, -YİKOB'lar arası koordinasyonun zayıf olmasının tutarlı bir işleyiş yapısına ve uygulama birliğine engel olması, -YİKOB'ların misyon ve eylemleri arasında uyumsuzlukların ve tutarsızlıkların bulunması, -İlde gerçekleştirilecek merkezi yatırımlarının planlama, karar alma ve uygulama döngüsüne YİKOB'un aktif ve etkin bir şekilde katılım sağlayamaması,</p>	<p>kapasitesi ve hareket kabiliyeti yüksek bir idari ve mali yapıya kavuşturularak görev, yetki ve sorumluluklarını etkin, etkili ve verimli şekilde yerine getiren şeffaf ve hesap verebilir bir kurumsal yapı haline gelmesinin sağlanması, +İşlevsel, katılımı içeren ve standardı olan işleyiş yapısına kavuşturulması, +Kamu tüzel kişiliğinin ve özel bütçenin sağladığı olanaklardan olabildiğince yararlanabilmesi için gereken düzenlemelerin yapılması ve sınırlandırmaların gerekli asgari düzeye indirilmesi, +Tüm illerde kurulacak sistematik ve düzeli bir yapıya kavuşturulması, -YİKOB'a uygun mesleki profesyonellik sahibi idareci ve personel istihdamının sağlanması, -Yönetici ve personel değişim hızını düşürmek için gerekli hukuki ve idari adımların atılmasının sağlanması, +YİKOB'un mevzuat sorunlarının öneriler kapsamında giderilmesi, +Şeffaflık ve hesap verebilirlikle uyumlu bir faaliyet ve işleyiş yapısının hâkim kılınması için gerekli düzenlemelerin yapılması, +YİKOB'lar arası koordinasyonun sağlanması, tutarsız ve farklı uygulamalara son verilerek standart bir işleyişin düzeninin kurulması, +YİKOB faaliyetlerinin görev, yetki ve sorumluluk sınırlarını aşmaması için gerekli hukuki ve idari düzenlemelerin yapılması, +İlde gerçekleştirilecek merkezi idare yatırımlarının planlama, karar alma ve uygulama aşamasına YİKOB'un aktif katılım sağlanması için gerekli adımların atılması,</p>
--	---	---	--

6.2.7 Şeffaflık, Hesap Verebilirlik, Denetim ve Katılım Sorunları ve Önerilen Çözümler

Tablo 49'da, YİKOB'un şeffaflık, hesap verebilirlik, denetim ve katılım sorunları, bu sorunlara ilişkin tespit ve bulgularla birlikte sorunların çözümüne yönelik sunulan öneriler; çeşitli bilimsel ve idari çalışmalardan ve Sayıştay denetimlerinden elde edilen bilgi ve veriler ışığında ve bu çalışma kapsamında yapılan tüm tespit ve önerileri de kapsamına alacak bir şekilde, ayrıntılı olarak açıklanmaktadır.

Tablo 49. YİKOB'un Şeffaflık, Hesap Verebilirlik, Denetim ve Katılım Sorunları ve Önerilen Çözümler

No.	Sorunlar	Tespit ve Bulgular	Önerilen Çözümler
1	Personel ve Yönetim Sorunlarının; Şeffaflık, Hesap Verebilirlik İlkelerinin İşlerliğini Olumsuz Etkilemesi, Denetim Sorunlarına Yol Açması ve Katılıma Engel Oluşturması	<p>-İyi tasarlanmamış ve bütüncül olmayan yönetim ve personel yapısının hesap verebilirlik ilkesinin işlerliğini ve etkin denetimi olumsuz etkilemesi,</p> <p>-YİKOB başkanının göreve gelme ve görevden alınma usulü ile görev süresinin ve liyakat şartlarının belirsizliğinin hesap verebilirlik açısından sorunlu olması,</p> <p>-Vali veya görevlendirdiği vali yardımcısının YİKOB başkanı olmasının, bu kişilerin YİKOB başkanlığından başka görevlerinin olmasının ve bu kişilerin YİKOB'a ve YİKOB personeline gereken ilgi ve önemi göstermemesinin hesap verebilirliği sorunlu hale getirmesi,</p> <p>-YİKOB idareci ve personelleri için uzmanlık, liyakat, tecrübe vb. gibi şartların olmamasının hesap verebilirliği sorunlu hale getirmesi,</p> <p>-YİKOB'ların norm kadrosunun olmamasının ve mevcut valilik kadrolarının ise alan bazında belirlenmemiş olmasının hesap verebilirlik sorunlarına yol açması,</p> <p>-Başkan, idareci ve personellerinin valilik kadrosunda yer almasının ve aşırı geçici personel istihdamının aidiyet hissi ile iş sahiplenmeyi olumsuz etkileyerek hesap verebilirlik sorunlarına yol açması,</p> <p>-İstihdam edilen personellerin çok çeşitli personel mevzuatına tabi olmalarının hesap verebilirlik ve denetim açısından sorunlu olması,</p> <p>-YİKOB personellerine özel etkin bir performans değerlendirme sistemiyle bütüncül bir disiplin düzenlemesinin olmamasının hesap verebilirlik açısından sorunlu olması,</p> <p>-Vali, YİKOB başkanı, idareci ve personellerin mevzuat, görevler, hesap verebilirlik, denetim, yazılım, şeffaflık gibi konulardaki eğitim eksikliklerinin hesap verebilirlik sorunlarına yol açması,</p> <p>-Vali, YİKOB başkanı, birim müdürleri ve personellerin YİKOB amaç ve misyonu ile fonksiyonlarını tam olarak anlayamamalarının şeffaflık, hesap verebilirlik ve denetim sorunlarına yol açması,</p>	<p>+YİKOB'larda hesap verebilirliği işler hale getirecek, denetim sorunlarını giderecek, iyi tasarlanmış ve bütüncül bir personel yönetim sisteminin önerilen çözümler kapsamında hayata geçirilmesi,</p> <p>+Vali veya vali yardımcısının YİKOB başkanı olması uygulamasına son verilerek, YİKOB başkanlığına belirli liyakat şartlarını karşılayan mülki idare amirlerinin merkezi atamayla belirli süreliğini ve sadece bu görevi yürütmek üzere atanmalarının sağlanması,</p> <p>+YİKOB idareci ve personellerinin liyakat, tecrübe ve yeterlilik sahibi kişilerden oluşmasını sağlayacak bir personel yönetim sisteminin getirilerek, alanlarında uzman ve yeterli kişilerin iş ve işlemleri yürütmelerinin sağlanması,</p> <p>+YİKOB'lar için ihtiyaca uygun norm kadroların tasarlanıp uzman ve teknik kadroların alan bazında belirlenerek, YİKOB'un görev alanıyla ilgisiz bir alanda uzmanlığa sahip personel istihdamının ve mevcut personelin uzmanlık alanı dışındaki işlerde çalıştırılmasının önüne geçilmesi,</p> <p>+YİKOB'lar için oluşturulacak yeni norm kadrolar ve personel yönetim sistemiyle tüm çalışanlarının aidiyet hisleri yüksek şekilde yürüttükleri işleri sahiplenmelerinin sağlanması,</p> <p>+YİKOB personeli için bütüncül ve kapsayıcı bir personel mevzuatının düzenlenmesi ve bu kapsamda, performans değerlendirme, disiplin, görevde yükselme vb. konuların hesap verebilirliğe uygun düzenlenmesi,</p> <p>+Vali, YİKOB başkanı, idareci ve personeller için; mevzuat, görev, yetki, hesap verebilirlik, şeffaflık, denetim, yazılım, donanım vb. gibi konularda ihtiyaca uygun ve yeterli eğitimler için gerekli çalışmaların ve planlamaların yapılarak yeni bir hizmet içi eğitim sisteminin ve programının uygulamaya koyulması,</p> <p>+Vali, YİKOB başkanı, idareci ve personeller tarafından YİKOB'un amaç ve misyonu ile fonksiyonlarının tam olarak anlaşılması için eğitim, çalıştay vb. çalışmaların yapılması,</p>
2	Birçok Açıdan Sorunları Bulunan Mevcut	-Uygulama ve ödeme aşamalarına aracılık yaptığı merkezi yatırım ve hizmet faaliyetlerinin planlama, karar	+YİKOB'un aracılık yaptığı merkezi yatırım ve hizmetlerin planlama, karar alma ve uygulama aşamalarında etkili

	<p>Faaliyet ve İşleyiş Yapısının Katılımı, Şeffaflığı, Hesap Verebilirliği ve Etkin Denetimi Sağlamak İçin Yeterince Uygun Olmaması</p>	<p>alma ve uygulama süreçlerinde etkili söz hakkına sahip olmamasına rağmen, bu tür faaliyetlerden kaynaklanan risk ve sorumlulukların tümüyle YİKOB'a yüklenmesinin katılım, şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkin denetim açısından sorunlu olması,</p> <p>-Harcama kararlarının çok büyük bir kısmının merkez odaklı aracılık faaliyetlerine ilişkin olmasına ve YİKOB'un merkez odaklı aracılık faaliyetlerinin planlama, karar alma ve uygulama süreçlerine müdahil edilmemesine karşın, risk ve sorumluluğun tamamen YİKOB'a ait olmasının şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkin denetim açısından sorunlu olması,</p> <p>-Katılım ve temsili öngörmeyen ve ayrıca yeterli düzeyde yönetim mekanizmaları içermeyen mevcut işleyiş yapısı ile faaliyetlerinin; açıklığı, şeffaflığı, hesap verebilirliği, vatandaş odaklılığı, kamuoyu denetimini ve katılımcılığı öngören yönetim anlayışıyla yeterli düzeyde tutarlılık içermemesi,</p> <p>-Karar alma ve harcama süreçlerinde ve denetimlerinde katılım ve temsile olanak sağlamayan kapalı yönetim anlayışının, saydam, hesap verebilir ve kamuoyu denetimine açık bir işleyiş ve faaliyet yapısı için uygun olmaması ve demokratik yönetim anlayışıyla tutarsızlıklar içermesi,</p> <p>-İşleyiş yapısında faaliyetlerini yerel bir gözetim ve denetim süzgecinden geçiren herhangi bir mekanizmanın bulunmamasının ve aynı zamanda, faaliyet ve işleyiş yapısında yerel katılım ve temsili içeren bir bilgi edinme ve denetim yolu bulunmamasının şeffaflık, hesap verebilirlik ve demokratik denetim açısından olumsuz olması,</p> <p>-Stratejik yönetimi öngörmeyen faaliyet ve işleyiş yapısının şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkin denetim için uygun olmaması,</p> <p>-Yıllık faaliyet raporları hazırlamak ve yayınlamakla mükellef olmamanın şeffaf, hesap verebilir ve denetlenebilir yönetim anlayışıyla uyumunun olmaması,</p> <p>-YİKOB'ların kalkınma ajanslarında olduğu gibi kamuoyunu aydınlatacak idari ve mali içerikli raporlar yayınlama zorunluluklarının bulunmamasının şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkin kamuoyu</p>	<p>söz hakkına sahip olacak bir işleyiş yapısına kavuşturularak, bu tür faaliyetlerin planlama, karar alma ve uygulama süreçlerine müdahil olabilmesinin sağlanması,</p> <p>+YİKOB'un merkez odaklı aracılık faaliyetlerine ilişkin planlama, karar alma ve uygulama süreçlerine dâhil edilmesi sağlanarak üstlendikleri harcama sorumluluklarından tümüyle ve yalnız sorumlu olmalarının temin edilmesi ya da sorumlulukların merkezle YİKOB arasında açık bir şekilde paylaşılması ve ayrıca, YİKOB'un merkezden bağımsız harcama kararı alıp uygulayabilecek bir faaliyet ve işleyiş yapısına kavuşturulmasının sağlanması,</p> <p>+Merkezi kamu yerel yatırımlarının planlama ve uygulama aşamalarının bütüncül bir yaklaşımla ele alınarak söz konusu süreçler arasındaki koordinasyon bağlantısının kesintisiz devamı için, YİKOB'ların; i) yerelde gerçekleştirilecek yatırımların planlama süreçlerine etkin bir şekilde dâhil olmalarının sağlanması ve ii) yatırımların uygulama süreçlerinde aldıkları mevcut rollerinin daha çok söz sahibi olacakları bir etkinlik düzeyine çekilmesinin sağlanması,</p> <p>+YİKOB'un karar alma ve harcama süreçleri ile denetiminde katılım ve temsile olan sağlayan, kapalı olmayan ve demokratik yönetim anlayışıyla tutarlı olan bir faaliyet ve işleyiş yapısına kavuşturulmalarının sağlanması, bunun için İl Koordinasyon Kurulunun (İKK) yapısı, işleyişi ve faaliyetleri yeniden ele alınarak İKK'nın YİKOB'un karar alma mekanizmasına; tavsiye, görüş bildirme, faaliyet raporu değerlendirme vb. nitelikte bir işleyle entegre edilmesinin sağlanması, ayrıca ilde yapılacak merkezi yatırım ve hizmetler hakkında YİKOB'la birlikte İKK'nın da belli bir ölçüde söz hakkına sahip olmasının sağlanması, ayrıca İKK'ya YİKOB bütçesi, harcamaları ve faaliyetleri üzerinde çeşitli bilgi edinme ve denetim yolları devreye sokabilmesine olanak sağlanması,</p> <p>+YİKOB'ların 5018 sayılı Kanun'da öngörülen stratejik yönetime ilişkin düzenlemelere tabi kılınmalarının sağlanması için gerekenin yapılması,</p> <p>+YİKOB'ların da tıpkı mahalli idareler gibi yıllık faaliyet raporu hazırlayarak kamuoyunun ve ilgililerin bilgisine sunmalarının sağlanması ve ayrıca,</p>
--	--	---	--

		<p>denetimi açısından olumsuzluk teşkil etmesi, -YİKOB'ların idari ve mali iş ve işlemlerinde kullandıkları kamu ve özel yazılım programlarının eksik, yetersiz ve sorunlu olmalarının şeffaflık, hesap verebilirlik ve denetim sorunlarına neden olması, -YİKOB'larca kullanılan yazılım programlarında birliğin ve bütünlüğün bulunmamasının şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkin denetim açısından sorunlu olması, -YİKOB'larca hizmet alım yoluyla müşavir firmalara yaptırılan ya da yaptırılmak zorunda kalınan teknik işlerin şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkin denetim açısından sorunlara yol açması, -YİKOB'ların aracılığıyla yapılacak bazı işlerin bir kısmının bakanlıklar ve diğer merkezi idare örgütlerince müşavir danışmanlık firmalarına sözleşme yapılarak verilmesi, fakat YİKOB'un bu sözleşmenin bir tarafı olarak sürece dâhil edilmemesi, diğer taraftan müşavir firmaların yaptığı iş ve işlemlerine müdahil olamamasına karşın, müşavir firmalarca yapılan hataların sorumluluğunun YİKOB'a yüklenmesinin hesap verebilirlik ve etkin denetim açısından sorunlu olması, -YİKOB'un iş yoğunluğunun, iş yükünün ve faaliyet çeşitliliğinin çok olmasına karşın, bunları layıkıyla yerine getirebilecek gerekli işleyiş enstrümanlarından ve idari kapasiteden mahrum olmasının şeffaflığı, hesap verebilirliği ve etkin denetimi sorunlu kılması, -Yatırımcı kuruluşların YİKOB aracılığıyla yapmayı planladıkları mal alımı gibi iş ve harcamalar için YİKOB görüşünü almamalarının, YİKOB'ların mevcut kapasitelerini aşan nitelikte işleri yapmak zorunda bırakılmalarına, aşırı iş yüküne maruz kalmalarına neden olarak şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkin denetim açısından sorunlara yol açması, - YİKOB'ların görev ve hizmet standartlarının ve YİKOB'larda uygulanacak standart iş akış süreçlerinin belirlenmemiş olmasının uygulama farklılıklarına yol açarak şeffaflığı, hesap verebilirliği ve denetimi olumsuz yönde etkilemesi, -YİKOB'ların işleyiş ve faaliyetlerinde kullandıkları araç ve teknolojileri ile süreç ve</p>	<p>Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca her yıl düzenli olarak yayımlanan mahalli idareler genel faaliyet raporu gibi, İçişleri Bakanlığınca YİKOB'lar genel faaliyet raporunun her yıl düzenli olarak yayımlanmasının sağlanması, +YİKOB'lara; merkezi ve ildeki yatırımcı kamu kuruluşlarını, diğer kamu kurum ve kuruluşlarını, İKK'yı, STK'ları ve kamuoyunu aydınlatacak idari ve mali içerikli raporları belli aralıklarla hazırlayıp yayınlama zorunluluğu getirilmesi, +YİKOB'ların faaliyet ve işleyiş yapısına uygun, kullanışlı, anlaşılır ve diğer sistemlerle entegre olabilen idari ve mali iş ve işlemlere ilişkin yeni yazılımların geliştirilerek tüm YİKOB'larla birlikte ilgili bütün idarelerinin kullanımlarına açılmasının sağlanması, +YİKOB'ların teknik ve idari kapasitesinin artırılması sağlanarak faaliyet ve işleyiş yapısında doğru yapılp yapılmadıklarını kontrol edemediği birçok teknik işi müşavir firmalara yaptırmak zorunda kalmalarının önüne geçilmesi, +YİKOB aracılığıyla ödemesi ve kontrolü yapılacak işlerde merkezi kamu idaresi tarafından müşavir firmayla sözleşme yapılacaksa, ilgili YİKOB'un da sözleşme sürecine dâhil edilerek taraf olmasının sağlanması, böylece -gerektiğinde- danışman firmanın iş ve işlemlerine müdahil olabilmesinin sağlanması, +YİKOBların faaliyet çeşitliliklerinin ve iş yoğunluklarının üstesinden layıkıyla gelebilecekleri bir işleyiş yapısına (katılımcı, etkin, vatandaş odaklı, şeffaf, hesap verebilir vb. gibi) kavuşturulmalarının ve iş yüklerinin azaltıcı bir yönetsel kapasiteye sahip kılınmalarının sağlanması, +YİKOB aracılığıyla yapılması planlanan yatırım ve hizmetler için ilgili yatırımcı idarelerce YİKOB'un görüşüne başvurulmasını gerektirecek bir uygulamanın hayata geçirilmesinin sağlanması için gerekli idari ve hukuki düzenlemelerin yapılması, +YİKOB'ların görev ve hizmet standartları ile YİKOB'larda uygulanacak standart iş akış süreçleri belirlenerek uygulama birliğinin sağlanması, +YİKOB'ların kullandıkları araç ve teknolojileri ile süreç ve fonksiyonların temel bir dönüşüme tabi tutularak iyileştirilmelerinin sağlanması,</p>
--	--	--	--

		<p>fonksiyonların yeterince iyi, kapsamlı ve bütüncül olmamasının şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkin denetim açısından sorunlu olması,</p> <p>-YİKOB'ların işleyiş ve faaliyet yapısında karşılaşılan uzun bürokratik süreçlerin şeffaflığı, hesap verebilirliği ve denetimi olumsuz yönde etkilemesi,</p> <p>-YİKOB'ların şeffaflığa, hesap verebilirliğe ve etkin denetime uygun bir işletim modeli olmaması,</p> <p>-İdari, mali, fiziki, beşeri, teknoloji ve bilgi kaynaklarının yetersizliğine rağmen merkezi idarenin talep ve beklentilerinin fazlalığının ve ayrıca, zaman ve ödenek sınırlılıklarının YİKOB'ların işleyiş yapısı ve faaliyetleri üzerinde baskıya neden olarak şeffaflığı, hesap verebilirliği ve denetimi olumsuz etkilemesi,</p> <p>-YİKOB'lara ait olmayan bir takım gelirlerin toplanmasının ve takibinin YİKOB'lara ait olmasının şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkin denetim açısından sorunlara yol açması,</p> <p>-Kaymakamlıklar veya valiliklerin ilgili birimlerince yerine getirilebilecek birçok rutin ve basit iş ve işlemin YİKOB'lara verilmiş olmasının aşırı iş yüküne neden olarak şeffaflığı, hesap verebilirliği ve denetimi olumsuz etkilemesi,</p> <p>-Valilikler tarafından YİKOB bütçeleri üzerinden yapılan bazı harcama işlemlerinde YİKOB'un sürece dâhil edilmemesine karşın sorumluluğun YİKOB'a ait olmasının şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkin denetim açısından sorunlu olması,</p> <p>-Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonlarının uzun süre faaliyette kalmasının şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkin denetim açısından sorunlu olması,</p> <p>-YİKOB'ların işleyiş ve faaliyetlerinde karşılaşılan düzensiz, tutarsız, hatalı, eksik ve mevzuata aykırı iş ve işlemlerin şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkin denetim açısından sorunlu olması,</p> <p>-YİKOB'ların faaliyet ve işleyiş yapısındaki iletişim ve işbirliği ile koordinasyon eksikliklerinin şeffaflığı, hesap verebilirliği ve denetimi olumsuz etkilemesi,</p>	<p>+YİKOB'ların işleyiş ve faaliyet yapısının bürokratik süreçlerden arındırılarak pratik ve hızlı çözümler üretebilen bir yapıya dönüştürülmesinin sağlanması,</p> <p>+YİKOB'lar için şeffaflığa, hesap verebilirliğe ve etkin denetime uygun bir işletim modelinin geliştirilmesinin sağlanması,</p> <p>+YİKOB'ların işleyiş yapısı ve faaliyetleri üzerinde baskıya neden hususların bertaraf edilmesi için gerekli yönetsel kapasitenin önerilen çözümler kapsamında YİKOB'lara sağlanması için gerekli hukuki, idari ve kurumsal tüm adımların atılması ve düzenlemelerin yapılması,</p> <p>+YİKOB'lara ait olmayan gelirlerin toplanmasının ve takibinin YİKOB'lara verilmemesi için gerekli düzenlemelerin yapılması veya söz konusu gelirlerin YİKOB'lara bırakılması için gerekli düzenlemelerin yapılması,</p> <p>+Kaymakamlıklar veya valiliklerin ilgili birimlerince yerine getirilebilecek bazı rutin ve basit iş ve işlemin söz konusu idareler tarafından yerine getirilmesi için gerekli hukuki, idari ve kurumsal düzenlemelerin yapılmasının sağlanması,</p> <p>+YİKOB bütçeleri üzerinden valilikler veya kaymakamlıklar aracılığıyla yapılan tüm harcama işlemlerinde YİKOB'un sürece dâhil edilmesinin sağlanması veya bu tür harcamalardaki sorumluluğun ilgili valilik veya kaymakamlıklara bırakılması için gerekli hukuki, idari ve kurumsal düzenlemelerin yapılmasının sağlanması,</p> <p>+Hâlihazırda faal olan tüm Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonlarının faaliyetlerine derhal son verilmesinin sağlanması,</p> <p>+YİKOB'ların işleyiş ve faaliyetlerinde karşılaşılan düzensiz, tutarsız, hatalı, eksik ve mevzuata aykırı iş ve işlemlerin nedenleri irdelenerek giderilmesi için gerekli adımların atılmasının sağlanması,</p> <p>+YİKOB'ların faaliyetlerinde ve işleyişlerinde ilgili kamu ve özel kuruluşlarla iletişim ve işbirliği ile koordinasyonun artırılması için gerekli çalışmaların yapılması,</p>
3	Düşük Yönetsel Kapasitenin Şeffaflık, Hesap Verebilirlik, Denetim ve	<p>-Yetersiz idari, mali, beşeri, fiziki ve teknolojik kaynakların; hesap verebilirliğin işlerliğini, denetimin etkinliğini olumsuz etkilemesi,</p> <p>-Aşırı derecede merkeze bağımlı</p>	<p>+Hesap verebilirliğin işlerliğini, denetimin etkinliğini sağlamak için; YİKOB'ların idari, mali, beşeri, fiziki ve teknolojik kaynak kapasitelerinin artırılması ve mümkün olduğunca</p>

	<p>Katılım Sorunlarına Kaynaklık Etmesi</p>	<p>düşük kapasiteli idari ve mali yapısının hesap verebilirlik ve etkin denetim açısından sorunlu olması, -Yönetimsel kapasitesinin görev ve sorumluluklarını layıkıyla ifa etmesi için yetersiz olmasının hesap verebilirlik ve etkin denetim açısından sorunlu olması, -Beşeri kaynak kapasitesi oldukça düşük olan YİKOB'ların, Sayıştay denetimlerinde tespit edilen hukuka aykırı iş ve işlemleri eksik personel nedeniyle oluşan iş yükü fazlalığıyla savunduklarının görüldüğü, -Personel yetersizlikleri nedeniyle; i) personellere yapabileceklerinden çok daha fazla iş verilmesinin, ii) bir personele düşen iş miktarının aşırı olmasının, iii) zorunluluktan dolayı personele uzmanlık alanı dışındaki alanlarda görev ve sorumluluklar yüklenmesinin, iv) birçok ana görev ve sorumluluğun hizmet alım yoluyla özel sektöre gördürülmek zorunda kalınmasının, v) personel devir hızının ve geçici personel sirkülasyonunun fazla olmasından dolayı bir iş veya işlem sürecini birden çok personelin parça parça yürütmesinin, hesap verebilirlik ve denetim sorunlarına yol açması, -Eksik ve yetersiz personel nedeniyle etkin bir iç denetim programının uygulanamamasının hesap verebilirlik ve şeffaf yönetim anlayışı açısından sorunlu olması, -Fiziki kaynaklarının yetersiz ve eksik olması görev ve sorumlulukları gereği gibi yerine getirmeye engel oluşturarak hesap verebilirliği ve etkin denetimi olumsuz etkilemesi, -Bilgi teknolojisi kapasitesinin düşük, yani kullanılan bilgi teknolojilerinin sorunlu ve yetersiz olmasının iş ve işlemleri gereği gibi yerine getirmeye engel oluşturarak hesap verebilirliği, etkin denetimi ve şeffaflığı sorunlu hale getirmesi, -Bilgi kaynağı kapasitesinin düşük olmasının hesap verebilirlik, denetim ve şeffaflık açısından sorunlu olması, -Bazı YİKOB'ların kurumsal web adreslerinin içinin boş olmasının, mevcutların standardize edilmiş, anlaşılır ve kullanışlı olmamasının, birçoğunun ise güncel bilgiler içermemesinin, şeffaflık ve hesap verebilirlikle tezatlık oluşturması,</p>	<p>merkezden bağımsızlaştırılması için, önerilen çözümler kapsamında uygun görülen tüm idari, hukuki ve kurumsal düzenlemelerle çalışmaların yapılarak, görev ve sorumluluklarını layıkıyla ifa edebilmeleri için ihtiyaç duydukları yönetimsel kapasite düzeyine ulaştırılmaları, +YİKOB'ların ihtiyaç duydukları yeterli beşeri kaynak kapasitesine önerilen çözümler kapsamında yapılacak düzenlemeler ve çalışmalarla kavuşturulmaları sonucunda; i) personelin iş yükünün azalacağı, ii) personele yapabilecekleri kapasitenin sayıca üstünde iş yüklenmeyeceği, iii) personelin uzmanlık alanları dışındaki işlerden sorumlu tutulmak zorunda kalmayacakları, iv) ana görev ve sorumlulukların YİKOB'un kendi uzman ve teknik personeli eliyle yürütülebileceği, v) personel devir hızı ve geçici personel sirkülasyonu azalarak bir işin tamamlanması sürecinde çok sayıda personelin rol almasının engelleneceği ve tüm bunlarla birlikte vi) hesap verebilirlik ilkesinin işlerliğinin ve denetimin etkinliğinin sağlanabileceği, +Etkin bir iç denetim programının uygulanması için, iç denetim ve kontrol alanında uzman kişilerin YİKOB'larda iç denetçi veya iç denetimden sorumlu birim yöneticisi olarak istihdamları sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması, +YİKOB'ların görev ve yetkileri ile iş ve işlemlerini gereği gibi yerine getirebilmeleri için ihtiyaçlarına uygun yeterli fiziki kaynakların sağlanması ve bilgi teknolojisi kapasitelerinin artırılması için özel yazılımlar geliştirilmesi, böylelikle bunlardan kaynaklı şeffaflık, hesap verebilirlik ve denetim sorunlarının giderilmesi, +YİKOB'ların bilgiye ulaşma ve elde etme yöntemlerinde etkinlik artırılarak bunlardan kaynaklanan hesap verebilirlik, şeffaflık ve denetim sorunlarının giderilmesi, +YİKOB'lar için standart, anlaşılır ve kullanışlı kurumsal web adresi altyapısı oluşturulması için gereken çalışmaların yapılması tüm YİKOB'ların benzer altyapıyı kullanmalarının sağlanması ve bu sayfalar üzerinden güncel bilgi ve verilerin düzenli şekilde sağlanması,</p>
4	<p>Birçok Açıdan Sorunları Bulunan Mevcut</p>	<p>-YİKOB'um organizasyon yapısının iyi kurgulanmamış olması nedeniyle YİKOB ile il idaresi arasında astlık-</p>	<p>+YİKOB organizasyon yapısının kendi hiyerarşisi içindeki ve il genel idaresindeki astlık-üstlük ilişkileri</p>

	<p>Teşkilat Yapısının Şeffaflığı, Hesap Verebilirliği, Katılımı ve Etkin Denetimi Sağlamaya Engel Oluşturması</p>	<p>üstlük ilişkileri açısından oluşan sorunların hesap verebilirlik, denetim ve şeffaflık sorunlarına yol açması, -YİKOB'un belli illerde kurulu bir teşkilatlanma olmasının; düzenli idare olma, hizmet sunumunda standart ve birlik sağlama, ülkede hizmetlerin dengeli dağılımını sağlama gibi açılardan dezavantajlar oluşturması, bunun da etkin denetime, şeffaflığa ve hesap verebilirliğe engel olması, -Kamu tüzel kişiliğine ve özel bütçeye sahip olmasına karşın merkezin ve valinin yoğun hiyerarşik kontrolü altında kalan YİKOB teşkilatının şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkin denetim açısından sorunlar yaşaması, -Valiye bağlı bir taşra kuruluşu olarak, başkanlığını aynı zamanda valinin veya görevlendirdiği vali yardımcısının yapmasının hangi sorumluluğun kimde olduğu konusunda soru işaretlerine neden olarak şeffaflığı, hesap verebilirliği ve denetimi sorunlu hale getirmesi, -YİKOB teşkilatının merkezi idare nezdinde temsil veya koordinasyon ilişkisinin net olmamasının ve merkezde iş ve işlemlerini yürüten bir örgütün kurulmamış olmasının şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkin denetim sorunlarına yol açması, -YİKOB'un iyi tasarlanmamış, zayıf ve katı teşkilat yapısı ile illere göre farklı standartlara sahip ve içi boş teşkilatlarının şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkin denetim açısından sorunlar oluşturması, -YİKOB'un valilik iç birimleri ile olan çatışık ve kaymakamlıklarla olan belirsiz ilişkisinin görev, yetki ve sorumluluklarda karmaşaya ve çatışmaya neden olarak hesap verebilirliğin olması gerektiği gibi işlemesine engel oluşturması, -Yoğun mali sorumlulukları olan bir örgüt olmasına karşın uzman bir muhasebe biriminin teşkilatında yer almamasının şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkin denetim açısından sorunlu olması, -Teşkilat yapısının teknik ve uzmanlık gerektiren görev ve sorumluluklarıyla uyumsuz olmasının şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkin denetim açısından sorunlu olması, -YİKOB teşkilatında iç denetim ve kontrolden sorumlu bir birimin bulunmamasının şeffaflık, etkin denetim ve hesap verebilirlik</p>	<p>dikkate alınarak ve netleştirilerek yeniden tasarlanmasının sağlanması, +YİKOB'ların tüm illerde kurulu olduğu düzenli bir teşkilatlanma modelinin geliştirilerek, bu modelle hizmet sunumunda standartlaşma ve ülkede hizmet birliğinin sağlanması, +YİKOB'un merkezle ve valiyle olan hiyerarşik ilişki kapsamının kamu tüzel kişiliğinin ve özel bütçenin gerektirdiği doğal hareket kabiliyetine uygun şekilde yeniden tasarlanarak söz konusu ilişkinin hiyerarşi ile koordinasyon arasında bir yerde yeniden oluşturulması ve netleştirilmesi için gereken düzenlemelerin yapılması, +YİKOB'un valiye bağlı teşkilat yapısı korunmakla birlikte, YİKOB başkanlığı görevinin valilik ve vali yardımcılığı görevlerinden tamamen ayrıştırılarak, YİKOB başkanlığının ve valinin görev, yetki ve sorumluluklarının nerede başlayıp nerede bittiğinin netleştirilmesi, +YİKOB teşkilatlarının merkezi idare ile net bir şekilde tanımlanmış bir koordinasyon ve hiyerarşi ilişkisinin kurulmasının sağlanması, bu kapsamda İçişleri Başkanlığı bünyesinde bir birimin kurulması, +Şeffaflığı, hesap verebilirliği ve etkin denetimi mümkün kılacak, yeni, esnek ve güçlü bir YİKOB teşkilatlanmasının oluşturulması ve tüm illerde belli standart dâhilinde söz konusu YİKOB teşkilatlarının kurulması, +YİKOB teşkilatının valilik iç birimleriyle olan çatışık ilişkisinin sonlandırılması için bazı YİKOB birimlerinin valilik bünyesine, valilik bünyesindeki bazı birimlerin ise YİKOB bünyesine alınmasının sağlanması, ayrıca, valilik ve YİKOB teşkilatlarının koordinasyonunun vali tarafından sağlanmasına yönelik olarak hukuki bir çerçevenin oluşturulması, diğer taraftan kaymakamlık teşkilatlarıyla YİKOB teşkilatının ilişkisinin türü ve niteliğinin netleştirilmesi için düzenlemelerin yapılması ve ilçelerde YİKOB birimleri kurularak bazı rutin işlerinin bu birimler eliyle yürütülmesi, +YİKOB'ların teşkilatının teknik ve uzmanlık gerektiren görev ve sorumluluklarıyla uyumlu bir hale getirilmesi için yeniden tasarlanması ve ayrıca, YİKOB teşkilatında uzman muhasebe biriminin kurulması, +YİKOB teşkilatında başkana</p>
--	--	--	--

		<p>açısından sorunlu olması, -YİKOB teşkilatında başkanla teşkilat birimleri arasında bir koordinasyon biriminin bulunmamasının hesap verebilirlik, şeffaflık ve denetim açısından sorunlar oluşturması, -YİKOB'un katılıma, yerel denetime ve kamuoyu denetimine olanak sağlayan mekanizmalar (organlar) içermeyen kapalı bir teşkilat yapısına sahip olmasının şeffaflığı, hesap verebilirliği ve etkin denetimi olumsuz etkilemesi,</p>	<p>doğrudan bağlı olarak çalışan bir iç denetim biriminin kurularak iç denetçi istihdamının sağlanması, +YİKOB teşkilat birimlerinin hiyerarşik denetim ilişkisi içinde bağlı bulunduğu başkan yardımcılığı biriminin kurulmasının sağlanması, +YİKOB teşkilatının katılımı, yerel denetimi ve kamuoyu denetimini olanaklı kılacak açık bir yapıya kavuşturulması için İKK'nın ve İKK içinden oluşturulacak komisyonların YİKOB'a entegre edilmesi,</p>
5	<p>Hukuki Statü ve Mevzuat Sorunlarının Şeffaflığı, Hesap Verebilirliği ve Katılımı ve Etkin Denetimi Sorunlu Hale Getirmesi</p>	<p>-YİKOB'ların başlangıçta ildeki merkezi yatırımları izleyip denetleyecek idareler olarak öngörülmesine rağmen, altyapısı oluşturulmadan aniden doğrudan merkezi yatırımları yapabilecek bir hukuki statüye sahip kılınmalarının hesap verebilirlik, şeffaflık ve etkin denetim sorunlarına yol açması, -YİKOB'lara idari ve mali açıdan sağlanan hukuki statünün merkeze aşırı derece bağımlı kılınmasının ve aynı zamanda, karar almada katılım ve temsili içermemesinin şeffaflığı, hesap verebilirliği ve etkin denetimi sorunlu hale getirmesi, -Üst yönetici, harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisine ilişkin mevzuatta yeterince açık olmayan düzenlemelerin yanlış ve birbirinden farklı uygulamalara yol açarak hesap verebilirliği ve etkin denetimi olumsuz etkilemesi, -Mevzuat altyapısını iyi, bütüncül ve kapsamlı tasarlanmamış olmasının birçok hukuki boşluğa ve belirsizliğe yol açarak şeffaflığı, hesap verebilirliği ve etkin denetimi olumsuz etkilemesi, -Mevzuatta; i) YİKOB'a ve YİKOB birimlerine verilen görev, yetki ve sorumluluklarda muğlak ve sınırları belli olmayan düzenlemelerin yer almasının, ii) farklı YİKOB birimleri için benzer görev ve sorumlulukların düzenlenmiş olmasının, iii) bazı YİKOB birimlerinin görev ve sorumluluklarının valilik iç birimlerinininkilerle benzer nitelikte düzenlenmiş olmasının, şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkin denetim açısından sorunlu olması, -Fiilen YİKOB'lar tarafından yerine getirilmesi pek mümkün olmayan veya başka kurum ve kuruluşlarca yerine getirilmesi mümkün olan basit ve rutin birçok görev, yetki ve sorumluluğun mevzuatla YİKOB'lara</p>	<p>+YİKOB'un mevzuat alt yapısının hukuki statüsüyle uyumlaştırılarak sorunlu, eksik ve belirsiz düzenlemelerin bertaraf edilmesi, +YİKOB'un idari ve mali statüsünün aşırı merkez bağımlılığı azaltılarak katılım ve temsil ile etkin kamuoyu denetimini mümkün kılan karar alma ve işleyiş mekanizmalarıyla donatılmasının sağlanması, +Valinin YİKOB üst yöneticisi olmasına son verilerek, YİKOB'la vali arasında hiyerarşi kapsamında hesap verebilirliği ve etkin denetimi sağlayacak nitelikte bir istisnai ilişki boyutunun kurularak uygulamaya koyulmasının sağlanması, +Mevzuatta; YİKOB başkanının üst yönetici olduğunun, harcama yetkisi verilen YİKOB birimlerinde harcama yetkilisinin birim amirleri olduğunun, gerçekleştirme görevlisinin ise birim amirlerine en yakın düzeydeki birim görevlilerinin olduğunun açıkça düzenlenmesi, +Hukuki boşlukları ve belirsizlikleri giderecek, YİKOB'a ve YİKOB birimlerine ait görev, yetki ve sorumlulukları açık hale getirecek ve sınırlarını netleştirecek, farklı YİKOB birimlerine mükerrer olarak verilen görev ve sorumlulukları içermeyecek, valilik iç birimleriyle benzer görev ve sorumlulukları sona erdirecek; iyi, bütüncül ve kapsamlı bir YİKOB mevzuatının tasarlanarak uygulama koyulmasının sağlanması, + Mevzuatla YİKOB'lara verilmiş olan görev, yetki ve sorumlulukların gözden geçirilerek fiilen YİKOB'lar tarafından yerine getirilmesi mümkün olmayan veya başka kurum ve kuruluşlarca yerine getirilmesi mümkün olan basit ve rutin bazı görev, yetki ve sorumlulukların YİKOB'lardan alınması veya söz konusu görev, yetki ve sorumlulukları layıkıyla yerine getirebilmeleri için gerekli yönetsel</p>

		<p>verilmiş olmasının şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkin denetim açısından sorunlu olması, -5018 sayılı Kanun'a kısmen tabi olması, tabi olmadığı hükümlerin ise net olmamasının; şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkin denetim açısından sorunlu olması, -5018 sayılı Kanun'un öngördüğü: i) iç denetim ve kontrole, stratejik yönetim anlayışına tabi olmamanın; açık, şeffaf, hesap verebilir, denetlenebilir ve katılımcı yönetim anlayışına ters olması, -Stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu hazırlamamanın şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkin denetimi açısından sorunlu olması, -Gerçekleşen bütçe verilerinin Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanmaması ve 2018-2019 yıllarında yayımlanan verilerinin ise mahalli idareler bütçe istatistiklerine dâhil edilmesinin şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkin denetim açısından olumsuz olması, -Mevzuatta YİKOB'ların nasıl, ne şekilde, ne sıklıkla ve kimlerce denetime tabi tutulacağına ilişkin net düzenlemelerin olmamasının şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkin denetim açısından sorunlu olması,</p>	<p>kapasitenin YİKOB'lara sağlanması, +YİKOB'un 5018 sayılı Kanun kapsamına tamamen alınması için gerekli düzenlemelerin yapılması, bu sağlanamayacak ise, Kanun'un hangi düzenlemelerine tabi olduğunun veya olmadığına açıklığa kavuşturulması, + 5018 sayılı Kanun kapsamına alınmayacaklarsa, Kanun'un iç denetim ve kontrolü öngören ve ayrıca, stratejik yönetim uygulamaları içeren ilgili düzenlemelerinin YİKOB'lar için de geçerli kılınması için gerekli hukuki ve idari çalışmaların yapılması, + 5018 sayılı Kanun kapsamına alınmayacaklarsa, YİKOB'ların stratejik plan ve performans programı hazırlamak ve uygulamakla ve faaliyet raporları hazırlamak ve yayınlamakla mükellef kılınmalarının sağlanması, +YİKOB'ların gerçekleşen bütçe verilerinin her yıl MGM tarafından yayımlanmaması ve YİKOB bütçe verilerinin mahalli idareler bütçe istatistiklerine dâhil edilmesinin sağlanması için gerekli tüm hukuki ve idari düzenlemelerin yapılması, +YİKOB'ların 5018 sayılı Kanun ve ikincil mevzuatına tamamen tabi kılınması ve denetimlerine ilişkin mevzuatta açık düzenlemelere yer verilmesinin sağlanması,</p>
6	<p>Koordinasyonla Kurumsallaşma Sorunlarının ve Zayıf Örgütsel Kültürle Kurumsal Kimliğin Şeffaflığa, Hesap Verebilirliğe, Denetime ve Katılıma Olumsuz Etki Etmesi</p>	<p>-Mevcut koordinasyon sorunlarının şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkin denetim açısından sorunu olması, -Mevcut koordinasyon sorunları nedeniyle hizmet sunumunda standartlaşma ve uygulamada birlik sağlayamamalarının şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkin denetim açısından sorunlu olması, -Merkezi yatırım ve hizmetlerin koordinasyonundan sorumlu olan YİKOB'ların bu koordinasyon sorumluluklarını gereği gibi yerine getirmekten uzak olmalarının şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkin denetim sorunlarına yol açması, -Kurumsallaşma sorunlarının -aynı zamanda- YİKOB'ların şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi ilkelerden uzaklaşmasına yol açması, -YİKOB'larda tam anlamıyla bir örgütsel kültürün ve kurumsal kimliğin oluşmamış olmasının şeffaflığı, hesap verebilirliği ve denetimi sorunlu hale getirmesi,</p>	<p>+YİKOB'ların; kendi içinde, birbirleri arasında, yereldeki idarelerle ve merkezdeki idareler arasında koordinasyonu sağlayacak mekanizmaların devreye sokularak koordinasyon eksikliğinden kaynaklı şeffaflık, hesap verebilirlik ve denetim sorunlarının giderilmesinin sağlanması, +YİKOB'lar arasında kurulacak koordinasyon mekanizmalarıyla hizmet sunumunda standartlaşmanın ve uygulamada birliğin sağlanması, +YİKOB'lara verilen koordinasyon görevlerini gereği gibi yerine getirebilmeleri için gerekli kurumsal kapasitenin bu örgütlere sağlanması, +YİKOB'ların kurumsallaşmasının önünde duran engellerin kaldırılarak bu kurumların daha şeffaf, hesap verebilir ve denetime açık örgütler haline gelmelerinin önün açılması, +YİKOB teşkilatında örgütsel kültürün ve kurumsal kimliğin oluşması için gerekli düzenlemeler ile çalışmaların yapılmasının sağlanması,</p>

6.2.8 Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik Sorunları ve Önerilen Çözümler

Tablo 50’de, YİKOB’un etkinlik, etkinlik ve verimlilik sorunları, bu sorunlara ilişkin tespit ve bulgular ile çözüme yönelik öneriler; çeşitli bilimsel ve idari çalışmalar ile Sayıştay denetimlerinden elde edilen bilgi ve veriler ışığında ve bu çalışma kapsamında yapılan tespit ve önerileri de kapsama alacak şekilde, ayrıntılı olarak açıklanmaktadır.

Tablo 50. YİKOB’un Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik Sorunları ve Önerilen Çözümler

No.	Sorunlar	Tespit ve Bulgular	Önerilen Çözümler
1	Hukuki Statüye ve Mevzuata İlişkin Sorunların Etkin, Etkili ve Verimli Bir Örgüt Olmaktan Uzaklaştırması	-İyi tasarlanmamış ve merkezi idarenin inisiyatifıyla aşırı derecede sınırlandırılmış hukuki statüsünün ve hukuki statüye ilişkin sorunlarının yeterli etkinlik, etkililik ve verimlilik düzeyine erişmesine engel olması, -İyi tasarlanmamış, hukuki belirsizlikler ile boşluklar içeren ve bütüncül olmayan mevzuat yapısının ve sorunlarının etkin, etkili ve verimli olmaya engel oluşturması,	+YİKOB’un mevcut hukuki statüsünün ele alınarak güçlendirilmesi ve merkezin YİKOB’un hukuki statüsünü sınırlandırıcı etkilerinin azaltılarak YİKOB’un mümkün olan en uygun çerçevede merkezi idareden bağımsız bir statüye kavuşturulması ve daha önce yapılan öneriler kapsamında YİKOB’un hukuki statüsünden kaynaklı tüm sorunların çözüme kavuşturulması, +YİKOB mevzuatının ele alınarak YİKOB için kuruluş, teşkilat, görev ve yetkileri içeren iyi tasarlanmış, bütüncül, kapsamlı, boşluk ve belirsizlikler içermeyen yeni bir mevzuat düzenlemesinin uygulamaya koyulmasının sağlanması ve ayrıca, öneriler kapsamında oluşturulacak yeni YİKOB statü ve yapısına uygun mevzuat düzenlemelerinin (personel, çalışma usul ve esaslar gibi) hazırlanarak uygulamaya koyulmasının sağlanması,
2	Mevcut Teşkilat, Yönetim ve Personel Sorunlarının Etkinliği, Etkililiği ve Verimliliği Olumsuz Etkilemesi	-İyi tasarlanmamış, kapsamlı, kapsayıcı ve işlevsel olmaktan uzak teşkilat, yönetim ve personel yapısının etkin, etkili ve verimli olmaya engel oluşturması, -İyi tasarlanmamış, bürokratik, merkezi ve katılımcılıktan uzak karar alma mekanizması ile mevcut yönetim, teşkilat ve personel sorunlarının etkin, etkili ve verimli olmasına engel oluşturması,	+YİKOB’un etkin, etkili ve verimli kamu hizmetleri sunan bir örgüt olmasını sağlayacak kapsamlı, kapsayıcı ve işlevsel bir teşkilat yapısının önerilen çözümler kapsamında tasarlanarak uygulamaya koyulması, bu sayede etkinliği, etkililiği ve verimliliği olumsuz yönde etkileyen tüm teşkilat sorunlarının çözüme kavuşturulması, +İdari bağılılığının, yönetim yapısının ve karar mekanizmasının ele alınarak etkinliği, etkililiği ve verimliliği sağlayacak bir düzeyde katılımı da olarak sağlayacak bir yapıda öneriler kapsamında yeniden tasarlanması ve böylelikle mevcut yönetim sorunlarının önüne geçilmesinin sağlanması, +Personel yapısı ele alınarak bağımsız bir yapıda yeniden tasarlanması ve personel sorunlarının öneriler kapsamında çözüme kavuşturulması,
3	Görev, Yetki ve Sorumluluklara İlişkin Mevcut Sorunların Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik Düzeylerini Düşürmesi	-Görev, yetki ve sorumluluklardaki belirsizliklerin, karmaşıklıkların, uyumsuzlukların, mükerrerliklerin, çelişkilerin, sınırlılıkların, çatışmaların, boşlukların vb. sorunların etkinlik, etkililik ve verimlilik	+YİKOB için oluşturulacak yeni yapı ve statüsüne uygun olacak bir şekilde ve görev, yetki ve sorumluluklarla ilgili mevcut tüm sorunları sona erdirecek bir boyuta; YİKOB’un görev, yetki ve sorumluluklarının kapsamlı ve bütüncül bir mevzuat düzenlemesiyle ele alınarak yapılan öneriler çerçevesinde yeniden düzenlenmesi, +YİKOB’un görev, yetki ve sorumluluklarında sorunlara yol açan koordinasyon, yönetsel kapasite, kurumsallaşma, teşkilat, personel, mali yapı, bütçe, faaliyet yapısı ve işleyiş, mevzuat, hukuki statü vb.

		düzeylerinin düşmesine neden oluşturması,	gibi konulardaki tüm sorunların öneriler kapsamında çözüme kavuşturulması,
4	İyi Tasarlanmamış Faaliyet ve İşleyiş Yapısının Etkin, Etkili ve Verimli Olmaya Engel Olması	-Etkinliği, etkililiği ve verimliliği sağlayacak iyi tasarlanmış, demokratik yönetim ve yönetim mekanizmaları içeren bir faaliyet ve işleyiş yapısından uzak olması,	+Faaliyet ve işleyiş yapısında etkinliği, etkililiği ve verimliliği sağlayacak bir düzene kavuşturulması için, öneriler kapsamında gerekli tüm hukuki, idari ve kurumsal düzenlemelerin yapılması, böylelikle faaliyet ve işleyiş sorunlarının çözüme kavuşturulması ve daha demokratik bir faaliyet ve işleyiş yapısına sahip kılınması,
5	İyi Tasarlanmamış, Zayıf ve Katı Mali Yapı ile İçi Boş Bütçenin ve Bu İkisine İlişkin Mevcut Sorunların Etkin, Etkili ve Verimli Kamu Hizmetleri Sunumuna Engel Oluşturması	-YİKOB'un iyi tasarlanmamış zayıf ve merkeze aşırı bağımlı bir mali yapıya sahip olmasının ve mevcut mali mevzuatındaki belirsizliklerin ve sorunlu alanların ve ayrıca esnekliğe ve hareket kabiliyetine imkân tanımayan gelir ve harcama yapısının; etkin, etkili ve verimli kamu hizmeti sunmaya engel oluşturması,	+YİKOB'un mali yapısının ve bütçesinin güçlü ve mümkün olduğunca özerk bir yapıya kavuşturulması, YİKOB'un tabi olduğu mali mevzuatı ve mali denetimi konusundaki belirsizliklerin giderilmesi için 5018 sayılı Kanun'a tabi kılınması ve bütçesinin üzerinde demokratik denetim yöntemlerinin uygulama koyulması ve bunlarla birlikte, YİKOB'un gelir ve harcama yapısının merkezden bağımsız karar alıp uygulamaya olanak sağlayan esnek, güçlü ve katılımcı bir yapıya dönüştürülmesi için; yapılan öneriler kapsamında gerekli tüm idari, kurumsal, hukuki ve mali düzenlemelerin yapılmasının sağlanması ve böylelikle de YİKOB'un mali yapı ve bütçeye ilişkin bütün sorunlarının giderilmesi,
6	Koordinasyon Eksikliklerinin, Yetersiz Yönetsel Kapasitenin ve Kurumsallaşma Sorunlarının Etkin, Etkili ve Verimli Bir Örgüt Olmaya Engel Teşkil Etmesi	-Mevcut sorunları nedeniyle ilde yapılan merkezi yatırım ve hizmetlerin planlama, karar alma, uygulama, izleme ve koordinasyon faaliyetleri konusunda yeterince etkin, etkili ve verimli olamaması, -İçinde ve kurumsal çevresiyle koordinasyon eksikliklerinin etkin, etkili ve verimli bir örgüt olmasını engellemesi, -Yetersiz yönetsel kapasiteye sahip bir örgüt olmasının etkin, etkili ve verimli olmasına engel olması, -Kurumsallaşmasına engel olan sorunların etkin, etkili ve verimli bir örgüt olmasına da engel oluşturması,	+YİKOB'un merkezi yatırım ve hizmetlerin planlama, karar alma, uygulama, izleme ve koordinasyon faaliyetleri konusunda aktif ve etkin bir örgüt ol(a)maması neden olarak etkinlik, etkililik ve verimlilik düzeyi düşüren sorunların öneriler kapsamında çözüme kavuşturulmaları, +YİKOB'un kendi içinde ve kurumsal çevresiyle olan koordinasyon sorunlarının ve eksikliklerinin giderilmesine yönelik önerilen çözümlerin hayata geçirilerek etkinlik, etkililik ve verimlilik seviyesi yüksek bir örgüte dönüştürülmesinin sağlanması, +YİKOB'un kamu hizmet sunumunda etkin, etkili ve verimli bir örgüt olarak faaliyet göstermesi için ihtiyaç duyduğu idari, mali, beşeri, fiziki ve teknolojik kaynak kapasitesine ve yeterli düzeyde bilgi kaynağı kapasitesine sunulan öneriler kapsamında kavuşturulması sağlanarak yüksek yönetsel kapasiteli bir örgüt haline dönüştürülmesi, +YİKOB'un kurumsallaşmasına engel teşkil ederek etkinliğini, etkililiğini ve verimliliğini olumsuz yönde etkileyen; hukuki statü, yapı, işleyiş, mevzuat, koordinasyon, yönetsel kapasite vb. alanlardaki diğer tüm sorunlarının öneriler kapsamında ele alınarak çözüme kavuşturulması,
7	Şeffaflık, Hesap Verebilirlik, Denetim ve Katılım Sorunlarının Etkinliği, Etkililiği ve Verimliliği Olumsuz Yönde Etkilemesi	-YİKOB'un şeffaflık, hesap verebilirlik, denetim ve katılım gibi alanlardaki mevcut sorunlu alanlarının aynı zamanda etkinlik, etkililik ve verimlilik düzeylerinde düşüşe neden olarak YİKOB'u olumsuz etkilemesi,	+YİKOB'un şeffaf, hesap verebilir, katılımı sağlayan ve etkin olarak denetlenebilen bir örgüt olmasının önünde engel olarak duran sorunların öneriler kapsamında çözüme kavuşturulması için gerekli bütün hukuki, idari ve kurumsal çalışmaların ve düzenlemelerin yapılması sağlanarak, YİKOB'un etkinlik, etkililik ve verimlilik düzeyi yüksek bir örgüt haline dönüştürülmesinin ve böylelikle etkin, etkili ve verimli kamu hizmetleri sunmasının sağlanması,

6.3 YİKOB İÇİN YENİ BİR MODEL ÖNERİSİ: YATIRIM, İZLEME, KOORDİNASYON VE PLANLAMA (YİKOP) BAŞKANLIĞI

Bu başlık altında, çalışmanın genelinden elde edilen bilgi ve veriler ile ulaşılan bulgu ve sonuçlar ışığında, YİKOB için; mevcut sorunları bertaraf edecek, etkinliliği, etkililiği, verimliliği, şeffaflığı, hesap verebilirliği, katılımı ve temsili sağlayacak, yüksek yönetsel kapasiteye ve koordinasyon düzeyine sahip, kurumsallaşmaya daha müsait, yönetim mekanizmaları içeren, güçlü, bütüncül ve kapsamlı yeni bir model önerisi geliştirilerek siyasa yapıcıların, karar alıcıların, uygulayıcıların, araştırmacıların ve bilim dünyasının ilgi, dikkat ve kullanımına sunulmaktadır. Bu öneriyle, taşrada yapılacak merkezi kamu yatırım ve hizmetlerinin planlama, uygulama, izleme, kontrol ve koordinasyon aşama ve süreçlerinin iyileştirilmesine, bu aşama ve süreçlerde merkez tandanslı yerel bir aktör olarak rol alması öngörülen YİKOB'un daha güçlü, aktif, etkin ve katılımcı bir yapı ve işleyişe kavuşturulmasına, böylece yerel inisiyatifin ve demokratik yönetim anlayışının ön plana çıkmasına katkı sağlanması amaçlanmaktadır. Bu amaç ve kapsamla, YİKOB örgütünün adında, ölçeğinde, hukuki statüsünde, teşkilat ve personel yapısında, görev, yetki ve sorumluluklarında, faaliyet yapısı ve işleyişinde, mali yapısında ve bütçesinde ve denetim usulünde birçok değişiklik öngören yeni bir model önerilmektedir. Önerilen modelin en doğru, hatasız ve eksiksiz olduğu iddiası bulunmamakta, daha ziyade, siyasa yapıcılara, karar alıcılara, uygulayıcılara ve araştırmacılara; YİKOB'un sorunları ve bu sorunların çözümleri konusunda yol gösterici nitelik taşıyacak bir model önerisi olma amacına yöneliktir. YİKOB'un yeni bir yapı ve işleyişe kavuşturulması için; "YİKOP Başkanlığı" adıyla önerilen yeni modelin hayata geçirilmesi için gerekli düzenlemeler, "Kanun Taslağı (EK-1)" ve "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Taslağı (EK-2)" şeklinde bu çalışmanın Ekler kısmında sunulmaktadır.²⁰⁶ Böylece, önerilen yeni modelin yapı ve işleyişinin ortaya koyulduğu bu başlıkta, Ekler kısmında yer alan mevzuat değişikliği önerilerine atıflar yapılarak, modelin daha kapsamlı açıklanması hedeflenmektedir.²⁰⁷

²⁰⁶ Önerilen düzenlemeler, yeni YİKOB modelinin uygulamaya koyulması için gerekli olan mevzuat düzenlemelerine ışık tutacak nitelikte olmakla birlikte, model önerisini ayrıntılı bir şekilde ortaya koymaktadırlar. Mümkün olduğunca YİKOB'la ilgili olan veya olacak olan tüm mevzuat düzenlemelerine atf yapılarak detaylara yer verilmektedir. Fakat mevzuat genişliği nedeniyle eksik tarafların kalması muhtemeldir. Mümkün olduğunca kanun yazım tekniğine uygun olarak hazırlanan taslak şeklindeki düzenlemelerin, redüksiyona tabi tutulmalarının gerekli olabileceğini ifade etmek gerekir. Ancak, bunlar, modelin uygulamaya koyulması kararından sonra çözümlenebilecek sorun ve sınırlılıklardır.

²⁰⁷ Bu tezin Ekler kısmında öneri olarak sunulan mevzuat taslaqları -genel itibarıyla- Kaynakça kısmında künyeleri verilen mevzuat düzenlemelerden yararlanılarak, bu tezin yazarı tarafından hazırlanmış olan özgün düzenlemelerdir.

6.3.1 Önerilen YİKOB Başkanlığı Modelinin Amacı ve Kapsamı

Mevcut uygulamada olan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) yerine, Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama (YİKOP) Başkanlığı adında yeni kurumsal bir yapının uygulamaya koyulmasını kapsayan bu model önerisi: taşrada kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin, etkili, verimli ve şeffaf yürütülmesi, planlama ve uygulama aşamalarının izlenmesi, değerlendirilmesi, kontrol ve koordine edilmesi, bunların merkeze raporlanması ve yatırım ve planlama konusunda rehberlik edilmesi; afet ve acil durum yardımlarının koordinasyonu ve yürütülmesi; genel bütçeli kamu kurum ve kuruluşlarının, 5018 sayılı Kanun'un (II) sayılı Cetvelinin (B) kısmında yer özel bütçeli idarelerin, düzenleyici ve denetleyici kurumların ve sosyal güvenlik kurumlarının yatırım, hizmet ve yardım projelerinin gerektiğinde yerine getirilmesi ve bu projelerin planlama aşamalarına yerel katılımın artırılması; ilin tanıtımı, kalkınması, gelişimi ve istihdamın artması için faaliyetler yürütülmesi ve projeler geliştirilmesi, geliştirilmiş projelere paydaş ve finansör olunması; ilin temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi; kalkınma plan ve programlarıyla verilen görevlerin yerine getirilmesi; kamu ve özel yatırım ve yardım faaliyetlerine ve özel girişimlere rehberlik edilmesi; belediyelerin görev, yetki ve sorumluluğundaki mahalli müşterek nitelikli hizmetler hariç olmak üzere ilin ihtiyaçları çerçevesinde gerektiğinde her türlü yatırım ve hizmetin yerine getirilmesi, amacı taşımaktadır.

6.3.2 Önerilen YİKOP Başkanlığı Modelinin Tanımlanması

Bu modelde YİKOB'lar için: idari ve mali açıdan merkezi idareden daha bağımsız olan; taşrada gerçekleştirilen merkezi ve yerel nitelikli yatırımların planlama, projelendirme ve uygulama aşamalarında güçlü ve etkin bir misyon üstlenen; kendi inisiyatifi ve mali kaynaklarıyla -merkezi idare koordinasyonunda- yatırım, hizmet ve yardım faaliyetleri gerçekleştirebilen; gelir getirici faaliyetlerde bulunabilen; borçlanabilen; norm kadrosu ve personel bağımsızlığı bulunan; kamu yatırım ve hizmetlerinin etkin, etkili ve verimli şekilde hayata geçirilmesine, izlenmesine, kontrol ve koordine edilmesine, kalkınmaya ve ekonomik gelişmeye katkı sağlayacak; plan ve programlara uygunluğu arttıracak ve yerel kaynakların yerel ihtiyaçlara uygun ve hızlı şekilde yerinde kullanılmasına imkân

tanıyacak; karar alma ve denetim mekanizmalarında katılım ve temsile olanak sağlayan, yönetsel kapasitesi yüksek, daha etkin, etkili, verimli, şeffaf ve hesap verebilir bir yapı ve işleyiş önerilmektedir. Önerilen modelin tüm illerde uygulamaya koyulması, tercihen ilk yol olarak sunulmaktadır. Nitekim model, buna uyarlanabilir şekilde tasarlanmıştır. Fakat bu uygulamaya geçiş için, tüm illerde mevcut büyükşehir belediye sistemine ya da benzer bir sisteme geçiş sağlanması gerektiği için, önerilen model -öngörülen hukuki değişikliklerin yapılması halinde- mevcut büyükşehirlerde uygulamaya hazır bir şekilde geliştirilmiştir. Dolayısıyla tüm illerde büyükşehir belediye sistemine geçilmesi reformu gerçekleştirilmediği takdirde, geliştirilen modelin mevcut büyükşehirlerde uygulanması, tercihen ikinci yol olarak sunulmaktadır. Bu da kabul görmediği takdirde, bu çalışmayla tespit edilen YİKOB sorunlarının, önerilen çözümler kapsamında giderilmesine yönelik gerekli tüm idari, hukuki ve kurumsal adımların atılarak mevcut YİKOB uygulamasının iyileştirilmesi, tercihen son yol olarak sunulmaktadır.

Yapılan açıklamalar kapsamında önerilen modelin hukuki tanımını yapmak gerekirse; Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı: belediyelerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarında bulunan mahalli müşterek nitelikteki yatırım ve hizmetler hariç; kanunlarla kendisine verilen görev, yetki ve sorumluluklar kapsamında il sınırında her türlü kamu yatırımı, kamu hizmeti ve yardım faaliyetleri yürüten ve bu tür faaliyetlerin yürütülmesine aracılık eden ve belediyeler dâhil ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerine ilişkin izleme, kontrol, koordinasyon ve planlama çalışmaları ile ildeki büyük ölçekli özel yatırımlara ilişkin izleme ve koordinasyon faaliyetleri yürüten, karar organları kanunda gösterilen usul esaslara göre belirlenen ve kanunla belirlenen çerçevede idari-mali açıdan belli ölçüde özerk olan kamu tüzel kişisini ifade etmektedir.

6.3.3 Önerilen Modelde YİKOP Başkanlığının Hukuki Statüsü, Mevzuatı ve Merkezi Koordinasyonu

Büyükşehir belediyesi bulunan illerde kanunla kurulabilen ve kurulu bulunduğu ilin il mülki sınırlarında görev ve hizmet veren YİKOP Başkanlığının tüzel kişiliğine, ancak kurulu bulunduğu ilin kaldırılmasına ilişkin kanunla ya da kurulu bulunduğu ildeki büyükşehir belediyesinin tüzel kişiliğine son verilmesine ilişkin kanunla son verilebilir.

Önerilen YİKOP Başkanlığı modelinin hukuki statüsü yasama tasarrufuna bağlı kanuni bir statüdür. Nitekim modelin uygulamaya koyulabilmesi için gerekli yasal düzenleme önerisi bu çalışmanın Ek 1 kısmında taslak şeklinde sunulmaktadır. Böylece YİKOB'un Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen idari tasarrufa dayalı hukuki statüsüne son verilmiş olmaktadır. Bunun için gerekli mevzuat değişikliklerine ilişkin öneriler ise, Ek 2 kısmında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde değişiklikler öngören bir kararname taslağı şeklinde sunulmaktadır. Diğer taraftan, YİKOB'un valiye bağlı hukuki statüsüne son verilerek, yeni modelde yerel katılım ve temsil mekanizmaları içeren bir yapı ve işleyişle idari ve mali açıdan belli ölçüde özerk, fakat merkezi idare koordinasyonunda, özel bütçesi ve kamu tüzel kişiliği bulunan kendine özgü atipik bir taşra örgütlenmesi önerilmektedir.

YİKOP Başkanlıkları, İçişleri Bakanlığıyla koordineli birer atipik taşra kuruluşlarıdır. Dolayısıyla, YİKOP Başkanlıklarının genel koordinasyonu ile denetiminden Bakanlık sorumludur. Bu kapsamda, kanunlar ve kararnameler ile YİKOP Başkanlıklarına ilişkin Bakanlığa verilen yetkilerin kullanılmasından İçişleri Bakanı, görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi ile iş ve işlemlerin yürütümünün sağlanmasından ise, Yatırım İzleme, Koordinasyon ve Planlama Genel Müdürlüğü adı altında Bakanlığa bağlı olarak kurulan bir ana hizmet birimi ile Bakanlığının mevcut diğer ilgili birimleri sorumludur. YİKOP Genel Müdürlüğünün kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin gerekli hukuki düzenlemeler, Ek 1 ve 2'de ayrıntılı olarak düzenlenmektedir. Burada, YİKOP Başkanlıklarına ilişkin İçişleri Bakanlığına verilen görev, yetki ve sorumlulukları -kısaca- açıklamak gerekirse; i) genel koordinasyonlarını ve merkezi temsiliyetlerini sağlamak, ii) izin, onay, temsil, inceleme, değerlendirme değişiklik talep etme vb. görev ve yetkilerin gereklerini yerine getirmek, iii) faaliyetlerine ilişkin izleme, kontrol, koordinasyon ve değerlendirme faaliyetleri yürütmek, iv) eğitim, araştırma, çalıştay vb. çalışmalar yapmak ve çeşitli etkinlikler düzenlemek, v) YİKOP Başkanlıklarının ikincil mevzuatının hazırlanmasına ilişkin görev ve yetkileri yerine getirmek ve gerektiğinde mevzuatın iyileştirilmesiyle ilgili çalışmalar yapmak, vii) rehberlik etmek, görüş, öneri ve tavsiyelerde bulunmak, viii) faaliyet ve hizmetlerine ilişkin hukuki görüş oluşturmak veya bildirmek, ix) hazine yardımlarının aktarımına ilişkin iş ve işlemleri yerine getirmek, x) norm kadrolarının belirlenmesine veya değiştirilmesine ilişkin çalışmalar yapmak ve Cumhurbaşkanına sunmak, xi) YİKOP Başkanlığına atanacak kişileri belirleyerek Cumhurbaşkanı onayına

sunmak, xii) memur kadrolarına ve kadro karşılığı sözleşmeli personel pozisyonlarına atama yapmak, xiii) plan, program, bütçe ve kesin hesaplarını incelemek ve gerekirse değişiklik ve düzeltme talebinde bulunmak, ix) personel ve faaliyetlere ilişkin denetim, teftiş, inceleme, araştırma, soruşturma vb. yapmak ve yürütmek, xv) yıllık faaliyet raporlarını değerlendirmek ve birleştirerek yıllık genel faaliyet raporu hazırlamak, xvi) hizmet içi eğitime ilişkin faaliyetler yürütmek, xvii) bilgi teknolojisi altyapısını kurmak.

6.3.4 Önerilen Modelde YİKOP Başkanlığının Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Bu çalışmanın Ek 1 kısmında yer alan kanun taslağı önerisinde, YİKOP Başkanlığının görev, yetki ve sorumluluklarıyla ilgili ayrıntılı düzenlemelere yer verilmektedir. Bu düzenlemeler, YİKOB'ların sahip olduğu görev, yetki ve sorumlulukları kapsamakla birlikte, bazı görev ve yetkilerin kapsamını genişletmekte ve bir takım yeni görev, yetki ve sorumlulukları öngörmektedir.²⁰⁸ Bu bağlamda, YİKOP Başkanlığı modelinin görev, yetki ve sorumluluklarını -kısaca- açıklamak gerekirse; i) ödeneği gönderilmesi şartıyla, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin yatırım, yapım, bakım ve onarım işlerinin aracılığını yapmak, ii) Başkanlığın uygun görmesi ve kaynağının gönderilmesi şartıyla, 5018 sayılı Kanun'un (II) sayılı Cetvelinin (B) kısmında yer özel bütçeli idarelerin, düzenleyici ve denetleyici kurumların ve sosyal güvenlik kurumlarının yatırım, yapım ve büyük çaplı onarım işleri ile çeşitli yardım faaliyetlerinin aracılığını yapmak, iii) belediyelerin görev ve sorumluluğundaki mahalli müşterek hizmetler hariç olmak üzere, ilin ihtiyaçları çerçevesinde gerektiğinde her türlü yatırım, hizmet ve yardım faaliyetini yerine getirmek, iv) kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmet projelerinin etkin, etkili, verimli ve şeffaf şekilde yürütülmesi ve plan ve programlara uygun bir şekilde zamanında tamamlanması için, gerekli tedbirleri alarak uygulama süreçlerini izlemek, koordine etmek, uygulama sonuçlarını değerlendirmek ve merkeze raporlamak, v) kamu yatırım programına teklif edilmek üzere hazırlanacak yatırım projelerinin planlama ve projelendirme süreçlerine teknik destek sağlamak ve rehberlik etmek, planlama ve projelendirme süreçlerini izlemek ve buna ilişkin koordinasyonu sağlamak, vi) kamu

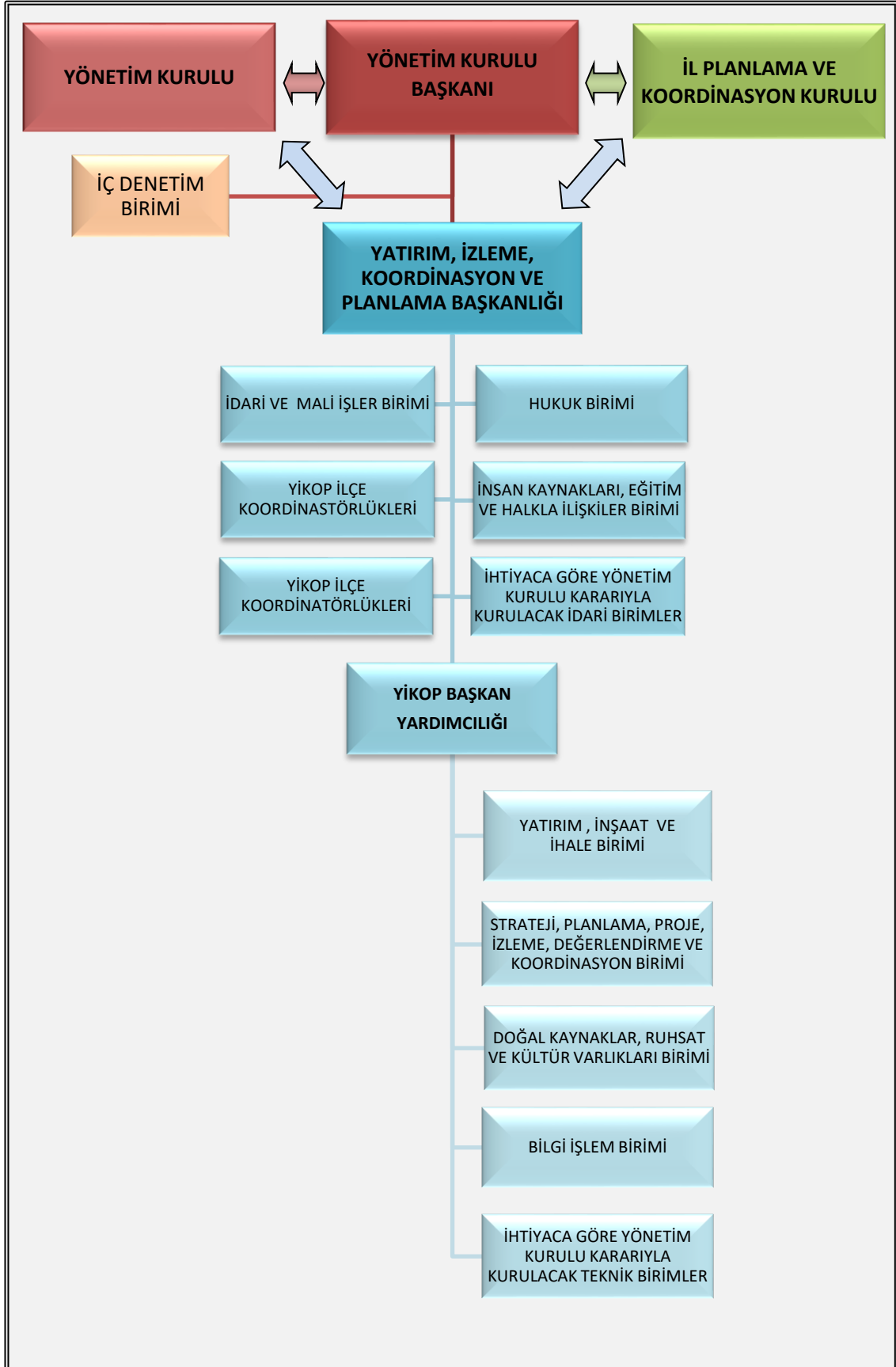
²⁰⁸ YİKOB'ların sahip olduklarıyla benzer nitelikte oldukları için burada ayrıca yer verilmeyen diğer bazı görev, yetki ve sorumluluklar için, bu çalışmanın Ek 1 kısmında yer alan kanun taslağı önerisinin üçüncü bölümünde yer verilen düzenlemelere bakınız.

yatırım programına teklif edilecek yatırım projelerini incelemek ve ilgili merkezi idare kurumlarına görüşünü bildirmek, vii) ilin planlama, proje ve uygulama kapasitesini geliştirici rehberlik, eğitim, teknik destek ve benzeri faaliyetlerde bulunmak, viii) uygun görmesi ve ödeneği gönderilmesi şartıyla, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin taşra teşkilatlarının mal ve hizmet alımlarına, büro ihtiyaçlarının karşılanmasına ve araçlarının alımına aracılık etmek veya uygun gördüğü takdirde bu tür ihtiyaçları kendi bütçesinden karşılamak, ix) ilin tanıtımına, kalkınmasına, gelişimine ve istihdamının artmasına yönelik; faaliyetler yürütmek, projeler geliştirmek, bu tür kamu projelerine paydaş ve destek olmak, bu tür faaliyet ve projeler yürüten kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamak, bu tür projeler yürüten özel girişimlere rehberlik etmek, projelerini izlemek ve ayrıca, özel yardım faaliyetlerine rehberlik etmek, bu tür faaliyetlerin koordinasyonunu sağlamak ve uygun gördüğü özel yardım faaliyetlerine aracılık etmek x) İl Planlama ve Koordinasyon Kurulunun sekretaryasını yürütmek. Son olarak, burada belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi ile hak ve yetkilerin kullanılmasına ilişkin usul ve esasların, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığının müştereken yayımlayacakları yönetmelikle belirlenmesinin, bir öneri olarak sunulduğunu ifade etmek gerekir.

6.3.5 Önerilen Modelde YİKOP Başkanlığının Yönetim, Teşkilat, İşleyiş ve Faaliyet Yapısı

YİKOP Başkanlığı modelinin yönetim, teşkilat, işleyiş ve faaliyet yapısı, Ek-1 kısmında yer alan kanun taslağı önerisinin dördüncü bölümünde ayrıntılı olarak düzenlendiğinden burada -genel hatlarıyla- açıklanmaktadır. Bu kapsamda, YİKOP Başkanlığının önerilen yönetim ve teşkilat yapısı, öncelikle Şekil 4'te bir şema yardımıyla gösterilmekte, daha sonra ise, önerilen modelin yönetim, teşkilat, işleyiş ve faaliyet yapısıyla ilgili bilgilere, Şekil 4'te yer alan şema üzerinden hareket edilerek -kısaca- yer verilmektedir. Şekil 4'te de görüldüğü üzere, YİKOP Başkanlığının; i) İl Planlama ve Koordinasyon Kurulu, ii) Yönetim Kurulu ve ii) Yönetim Kurulu Başkanı olmak üzere üç organı bulunmaktadır. İl Planlama ve Koordinasyon Kurulu danışma, izleme, denetim ve koordinasyon organı, Yönetim Kurulu karar organı, Yönetim Kurulu Başkanı ise YİKOP Başkanlığının tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak, sevk ve idareden ve kararların icrasından sorumlu organıdır.

Şekil 4. YİKOP Başkanlığı Yönetim ve Teşkilat Yapısına İlişkin Şema Önerisi



İl Planlama ve Koordinasyon Kurulu: Yönetim Kuruluna yardımcı olan, görüş ve öneri sunan, ilde kamu yatırım ve planlama faaliyetleri ile YİKOP Başkanlığının faaliyetlerini izleyen ve değerlendiren yardımcı bir organdır. Bu Kurul, hali hazırda bütün illerde olan İl Koordinasyon Kurullarına benzer olmakla birlikte, yerel temsil ve katılımı daha geniş bir kapsamda içeren yeni bir oluşumdur. Bu Kurul, İl Koordinasyon Kurulunun mevcut görev ve faaliyetlerinin yanında, YİKOP Başkanlığıyla ilgili yeni misyonlar üstlenerek ve ildeki kamu yatırımlarının planlama ve uygulanma aşamalarında daha etkin bir rol alarak YİKOP Başkanlığının bir danışma ve denetim organı halini almıştır. Başkanlığını il valisinin yaptığı bu Kurulun üyeleri; vali yardımcısı, YİKOP Başkanı, kaymakamlar, yatırımcı kamu kurum ve kuruluşlarının bölge ve il müdürleri, belediye başkanları, rektörler, kalkınma ajansı genel sekreteri, varsa bölge kalkınma idaresi başkanı, sanayi odası başkanı ve ticaret odası başkanıdır. Bu Kurulun dengeleyici görevlerini açıklamak gerekirse; i) Yönetim Kuruluna asil ve yedek üyeler seçmek, ii) Başkanlığın faaliyet ve hizmetleriyle veya personel ve idarecileriyle ilgili Bakanlıktan inceleme, denetim, teftiş veya soruşturma talebinde bulunmak, iii) Başkanlığın yıllık faaliyet raporunu yeterlilik açısından görüşmek, iv) Başkanlığın görevlerine, faaliyetlerine ve hizmetlerine ilişkin gerekli görülen konularda Kurul üyeleri arasından inceleme ve araştırma komisyonları oluşturmak. Bu Kurul, üç ayda bir olmak üzere yılda dört defa üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanmakta, istisnalar hariç, açık oylama ve katılanların salt çoğunluğuyla karar almaktadır.

Yönetim Kurulu: Başkanlığını il valisinin yaptığı bu Kurulun daimi üyeleri; büyükşehir belediye başkanı, YİKOP Başkanı, ticaret odası başkanı ve sanayi odası başkanıdır. Bu Kurulun, ayrıca, Yönetim Kurulu Başkanınca gösterilecek adaylar arasından İl Planlama ve Koordinasyon Kurulunca iki yıl görev yapmak üzere seçilecek altı asil ve altı yedek üyesi vardır. Bunlar i) ilçe kaymakamları arasından iki asil iki yedek üye, ii) büyükşehir ilçe belediye başkanları arasından iki asil iki yedek üye, iii) yatırımcı kamu kurum ve kuruluşlarının bölge ve il müdürleri arasından iki asil iki yedek üyedir. Kurulun önemli görülen bazı görev ve yetkilerini -kısaca- açıklamak gerekirse; i) YİKOP Başkanlığının stratejik planını, performans programını, bütçesini, çalışma programını, yatırım planını ve kesin hesabını görüşmek ve karara bağlamak, ii) YİKOP Başkanlığının görev, yetki ve sorumluluk alanına giren konulara ilişkin çıkarılacak olan idari düzenlemeleri kabul etmek, iii) ilin ve bağlı ilçelerinin ihtiyaçları çerçevesinde Başkanlığın kaynaklarıyla

gerçekleştirilecek her türlü yatırım, hizmet ve yardım faaliyetlerinin yapılmasına karar vermek, iv) bazı yatırım ve hizmetleri ortak hizmet projesiyle yapmasına ve bazı kamu projelerine paydaş veya destek olmasına karar vermek, v) Başkanlığın uygun görüşünün arandığı aracılık faaliyetlerine izin vermek, vi) her türlü yapım, bakım, onarım, mal ve hizmet alım, taşınır mal, taşıt, iş makinesi, endüstriyel makine ve benzeri alım, satım, kiralama ve kiraya verme işlerinin yapılmasına karar vermek, vii) ihaleye çıkılmasına izin vermek, viii) kamulaştırma kararı almak ve uygulamak, ix) proje bazlı yurtiçi veya yurtdışı borçlanmaya karar vermek, x) sermaye şirketi ortaklığı kurulmasına ve sermaye şirketlerine iştirak edilmesine karar vermek, xi) taşınmaz mal alınmasına, satılmasına, takas edilmesine, kiralanmasına veya kiraya verilmesine, tahsis edilmesine izin vermek, xii) YİKOP Başkanlığının faaliyet ve hizmetleriyle ilgili veya personel ve idarecileriyle ilgili İçişleri Bakanlığından inceleme, denetim, teftiş ve soruşturma talebinde bulunmak. Son olarak, Yönetim Kurulunun YİKOP Başkanlığı aracılığıyla gerçekleştirilecek olan merkezi idare örgütlerine ait yatırım, hizmet ve yardım faaliyetlerine ilişkin müdahaleyi içeren bir görev ve yetkisinin bulunmadığını vurgulamak gerekir. Ayrıca, birçok konuda karar alabilmesi, Yönetim Kurulu Başkanının konuyla ilgili bir teklif sunması şartına bağlanmıştır. Böylece, organlar arası dengeleyici bir mekanizma kurulduğunu belirtmek gerekir. Yönetim Kurulu, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla her ay düzenli toplanır ve istisnai konular hariç, basit çoğunlukla karar alır.

Yönetim Kurulu Başkanı: Başkanlığın tüzel kişiliğinin temsilcisi ve en üst dereceli amir olarak; kararların icrasından, teşkilâtın, personelin ve faaliyetlerin sevk ve idaresinden ve denetiminden sorumlu organdır ve bundan dolayı İçişleri Bakanına karşı sorumludur. Yönetim Kurulu Başkanının önemli görülen bazı görev ve yetkilerini kısaca açıklamak gerekirse; i) stratejik planı, performans programlarını, yıllık faaliyet raporlarını, yatırım planını, çalışma programını, bütçeyi, kesin hesabı ve idari düzenlemeleri hazırlamak ve bunlara uygun olarak Başkanlığı yönetmek, ii) kamu kurum ve kuruluşlarının kamu yatırım programına teklif edecekleri yatırım projelerine ilişkin görüşlerini ilgili merkezi idare kurumlarına bildirmek, iii) ilin ve bağlı ilçelerinin ihtiyaçlarına yönelik Başkanlık kaynaklarıyla gerçekleştirilecek olan ve açık ihale usulüyle yapılması gerekmeyen her türlü yatırım, hizmet ve yardım faaliyetlerinin yapılmasına ve her türlü yapım, bakım, onarım, mal ve hizmet alım, taşınır mal, taşıt, iş makinesi, endüstriyel makine ve benzeri alım, satım, kiralama ve kiraya verme işlerinin yapılmasına karar vermek, iv)

Başkanlığın aracılığıyla yapılacak yatırım, hizmet ve yardım faaliyetleriyle ilgili olarak her türlü yapım, bakım, onarım, taşınır ve taşınmaz mal alım, satım, kiralama ve kiraya verme, mal ve hizmet alım, taşıt, iş makinesi, endüstriyel makine ve benzeri alım, satım, kiralama ve kiraya verme işlerinde ihaleye çıkılmasına veya alım, satım, kiralama ve kiraya verme süreçlerinin başlatılmasına-tamamlanmasına onay vermek, v) sözleşmeler yapmak, vi) iç denetim programını onaylamak ve uygulamasını takip etmek, vii) gelir ve alacakları takip etmek, viii) taşınmaz mal kiralanmasına ve kiraya verilmesini karar vermek, ix) Yönetim Kurulu kararı alınması gereken konularla ilgili bu Kurula teklifler sunmak, x) İl Planlama ve Koordinasyon Kurulu ile Yönetim Kurulunun talep, görüş ve önerilerini değerlendirmek, xi) Başkanlığın; kendi içinde, il içinde, diğer Başkanlıklarla ve merkezi idareyle koordinasyonunu sağlamak.

YİKOP Başkanlığı teşkilatı: YİKOP Başkanına doğrudan bağlı çalışan idari birimler; i) Başkan Yardımcılığı, ii) idari ve mali işler, iii) hukuk, iv) insan kaynakları, eğitim ve halkla ilişkiler, v) ilçe koordinatörlükleri ile YİKOP Başkan Yardımcısı altında çalışan teknik birimler: i) yatırım, ihale ve inşaat, ii) strateji, planlama, koordinasyon, izleme ve kontrol, iii) doğal kaynaklar, ruhsat ve kültür varlıkları ve iv) bilgi işlem, birimlerinden oluşmaktadır. Yönetim Kurulu Başkanının teklifi Yönetim Kurulunun kararı ile ihtiyaca ve norm kadro sistemine göre ve toplam sayıları dördü geçmemek üzere; idari ve teknik birimler kurulabilir. Aynı yöntemle, ilin bağlı tüm ilçelerini kapsayacak şekilde en az iki, en çok dört ilçe koordinatörlüğü kurulabilir. YİKOP Başkanlığı teşkilatında, ayrıca, 5018 sayılı Kanunun hükümlerine uygun olarak, doğrudan Yönetim Kurulu Başkanına bağlı iç denetim birimi kurulur ve bu birimin başında bir iç denetçi istihdamı sağlanır.

YİKOP Başkanı: Başkanlık teşkilatının Yönetim Kurulu Başkanından sonraki en üst dereceli amiri olarak, Başkanlığın hizmetlerini Yönetim Kurulu Başkanı adına ve onun emirleri doğrultusunda, mevzuata, Yönetim Kurulu kararlarına, Başkanlığın amaç ve politikalarına, plan ve programlarına göre düzenler ve yürütür. Bu amaçla, Başkanlık teşkilatına emirler vererek gereklerinin yerine getirilmesini sağlar ve bunlardan dolayı Yönetim Kurulu Başkanına karşı sorumludur. YİKOP Başkanı, mesleki açıdan yeterli bilgi ve deneyime sahip ve mümkünse yatırım ve planlama alanında bilgi, tecrübe ve eğitime sahip ve mülki idare amirliği mesleğinde en az sekiz yıl bir fiil çalışmış olanlar arasından, İçişleri Bakanının teklifi Cumhurbaşkanı onayı ile atanır. Bu şekilde YİKOP

Başkanlığına atanacak mülki idare amirinin, atanacağı ilde veya ilin bulunduğu coğrafi bölgede mülki idare amiri olarak veya başka bir ilde YİKOP Başkanı olarak en az iki yıl bir fiil çalışmış olma şartı aranır. Bakanlık, YİKOP Başkanı olarak atanacaklarla ilgili, Yönetim Kurulu Başkanının ve/veya Yönetim Kurulunun görüşünü sorabilir. Başkanın görev ve sorumluluklarını kısaca açıklamak gerekirse; i) Yönetim Kurulu Başkanı adına ve onun emirleri doğrultusunda Başkanlık teşkilatı ile personelini sevk ve idare etmek, denetim altında tutmak ve Başkanlığın sunduğu hizmetlerin ve yürüttüğü faaliyetlerin etkin, etkili ve verimli şekilde yerine getirilmesini sağlamak ve uygulamayı kontrol ve denetim altında tutmak, ii) Yönetim Kurulu Başkanının devrettiği yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmek, iii) İl Koordinasyon ve Planlama Kurulunun ve Yönetim Kurulunun sekreteryasını yürütmek, iv) Yönetim Kurulu Başkanının talimatıyla gerekli yerlerde Başkanlığı temsil etmek, v) Başkanlığın ildeki ve bölgedeki diğer örgütlerle ve vatandaşlarla ilişkisini, iletişimini ve koordinasyonunu sağlamak.

YİKOP Başkan Yardımcısı: Başkanlığın teknik bilgi, tecrübe ve uzmanlık gerektiren görevlerin yerine getirilmesinde Başkana yardımcı olması için; lisans mezunu, mesleki açıdan yeterli bilgi ve deneyime sahip, kamuda en az beş yıl çalışmış olanlar arasından, talepleri ve kurumlarının muvafakati alınarak İçişleri Bakanınca bir YİKOP Başkan Yardımcısı atanır. Başkan Yardımcısı istihdamında; yatırım, planlama ve projelendirme üzerine mesleki ve teknik eğitim ve deneyime sahip olma şartı aranır. Bakanlık, Başkan Yardımcısı olarak atanacaklarla ilgili, Yönetim Kurulu Başkanının ve/veya Yönetim Kurulunun görüşüne başvurabilir. Başkan Yardımcısı kendisine verilen görevleri yerine getirmede, YİKOP Başkanına ve Yönetim Kurulu Başkanına ve karşı sorumludur.

İlçe Koordinatörleri: ilçe koordinatörlüklerinden sorumlu en yetkili YİKOP personelleri olarak; doğrudan YİKOP Başkanına karşı, dolaylı olarak da Yönetim Kurulu Başkanına karşı, görev ve sorumluluklarını gereği gibi yerine getirme konusunda sorumludurlar. Yönetim Kurulu Başkanın teklifi Yönetim Kurulu kararı ile lisans mezunu bir personel ilçe koordinatörlüğü görevine getirilir. İlçe koordinatörlüklerine norm kadro durumuna göre Yönetim Kurulu Başkanının teklifi Yönetim Kurulu kararı ile yeteri kadar personel görevlendirilir. İlçe koordinatörleri, Başkanlığın hizmet ve faaliyetleri ile ilgili Yönetim Kurulu Başkanı ve YİKOP Başkanı tarafından verilen görevleri, iş ve işlemleri ilçelerde yerine getirmek ve yürütmekle sorumludurlar. Son olarak; İl Planlama ve Koordinasyon

Kurulu ile Yönetim Kurulunun çalışma usul ve esasları ile YİKOP Başkanlığı teşkilat birimlerinin ve ilçe koordinatörlüklerinin görev ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarının, Ek 1’deki kanun taslağı düzenlemelerine uygun şekilde, Cumhurbaşkanlığı SBB ile İçişleri Bakanlığın müştereken yayımlayacakları bir yönetmelikle belirlenmesi, öneri olarak sunulmaktadır.

YİKOP Başkanlığı, merkezi yatırım, yardım ve hizmet faaliyetlerinin aracılığı dışında, görev ve sorumlulukları ile hizmet alanı kapsamında; gerektiğinde, ihtiyaca göre veya acil ve afet durumlarında, ilin ve bağlı ilçelerinin her türlü yatırım ihtiyaçlarını, İçişleri Bakanlığı koordinasyonu dâhilinde, bütçesinde yer alan öz kaynaklarından karşılayarak yerine getirebilir. Bu kapsamda yatırım planı ile çalışma programına alınacak YİKOP Başkanlığı yatırımlarının, yatırım programı hazırlıklarına ilişkin yılı Cumhurbaşkanlığı genelgesi ile eki yılı yatırım programı hazırlama rehberinde belirtilen temel hedeflere, ilkelere, önceliklere, tedbirlere ve politikalara uyumlu olmalıdır.²⁰⁹

6.3.6 Önerilen Modelde YİKOP Başkanlığının Personel Yapısı

Ek 1’deki kanun taslağı ile Ek 2’deki Cumhurbaşkanlığı kararnamesi taslağında YİKOP Başkanlığı personel yapısıyla ilgili ayrıntılı düzenlemeler yer almaktadır. Dolayısıyla, YİKOP Başkanlığı personel yapısı burada -genel hatlarıyla- açıklanmaktadır. YİKOP Başkanlıklarının kadro ve pozisyonlarına ilişkin hususların 2 sayılı CK ile ilgili diğer mevzuat hükümlerine göre düzenlenmesi önerilmektedir. Bu kapsamda, Başkanlık norm kadrolarının ihdas ve iptali Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle, kadroların Başkanlıklara tahsisi ise İçişleri Bakanlığınca yapılabilmektedir. Sürekli işçi ve sözleşmeli personel pozisyonlarını ihdas etme yetkisi ile mevcut dolu ve boş kadrolarda değişiklik yapma yetkisi Cumhurbaşkanındadır. Başkanlık personeli 657 sayılı Kanuna tabidir. Başkanlık; bir Başkan, bir Başkan Yardımcısı, teşkilat birimi sayısı kadar birim amiri ve yeteri kadar personelden oluşur. Uzmanlık gerektiren görevlerin icrası için uzman personeller ve bir iç denetçi istihdamı sağlanır. İdari birimlerde istihdam edilecek personel sayısının toplam personel sayısının %40’nı aşmaması gerekmektedir. Bununla birlikte, bir bütçe yılında YİKOP Başkanlığı personel giderleri, YİKOP Başkanlığı aracılığıyla yapılacak

²⁰⁹ YİKOB Başkanlığı modelinin yönetim, teşkilat, işleyiş ve faaliyet yapısı ile ilgili çok daha ayrıntılı bilgiler için, bu çalışmanın Ek 1 ve Ek 2 kısmında yer verilen mevzuat taslağı önerilerine bakınız.

yatırım, hizmet ve yardım faaliyetlerine ilişkin gelirler ile borçlanma ilişkin gelirler düşüldükten sonra, kalan toplam YİKOP Başkanlığı gelirlerin %20'sini aşamamalıdır. Bunu sağlamaktan Yönetim Kurulu Başkanı sorumludur. YİKOP Başkanlıklarının norm kadro ve pozisyonlarında yer alan; memur kadrolarına ve sözleşmeli personel ile sürekli işçi pozisyonlarına, İçişleri Bakanlığı tarafından merkezi atama yapılmaktadır.

Başkanlıklarda, özel bilgi ve ihtisası gerektiren konularda kadro aranmaksızın tam veya kısmi zamanlı ya da belirli bir konu veya proje süresiyle sınırlı olmak koşuluyla; Yönetim Kurulu Başkanının teklifi ve Yönetim Kurulunun kararıyla sözleşmeli personel çalıştırılabilir. Ayrıca, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler, iktisadî devlet teşekkülleri ve kamu iktisadî kuruluşları ile bunlara bağlı kuruluşlar ve müesseselerde çalışanlar; Yönetim Kurulu Başkanının teklifi, Yönetim Kurulu kararıyla Başkanlıklarda sözleşmeli olarak istihdam edilebilirler. Bu yöntemle, kamuda en az beş yıl denetim elamanı olarak çalışmış olanlar, Başkanlıklarda iç denetçi olarak istihdam edilebilirler. Diğer taraftan, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilmekte olan, mesleki açıdan yeterli bilgi ve deneyime sahip, kamuda en az yedinci hizmet yılını tamamlamış ve mümkünse Başkanlığın görevleriyle ilgili birikimi ve eğitimi bulunan memurlar arasından; Yönetim Kurulu Başkanı teklifi, Yönetim Kurulu kararı, memurun isteği, kurumunun muvafakati ve vali onayıyla, Başkanlık birim müdürü kadrolarına görevlendirme yapılabilir. Bunun yanında, gerektiğinde, Yönetim Kurulunun talebi ve vali onayıyla kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın ihtiyaca göre uzman, sözleşmeli personel ve memurlar geçici olarak görevlendirilebilir. Bu yolla geçici görevlendirilecek personel sayısı, Başkanlıkta istihdam edilen toplam personel sayısının %25'ini aşamaz. Bu paragrafta belirtilen hususlar kapsamında istihdam edilecek bütün personellerin, en az lisans mezunu olması şartı aranır. Başkanlıklarda, ihtiyaç halinde temizlik, güvenlik, şoför vb. gibi yardımcı hizmetler sınıfına giren görev alanlarında çalıştırılmak üzere; Yönetim Kurulu Başkanı teklifi ve Yönetim Kurulu kararıyla, hizmet alımıyla personel istihdamı sağlanabilir. Fakat bu tür hizmetler için, yardımcı hizmetler sınıfında yeterli dolu kadrosu bulunan Başkanlığın hizmet alım kararı, Bakanlık onayına tabidir.

Yönetim Kurulu Başkanının teklifiyle; i) iç denetçi, sözleşmeli personel, geçici işçi ve hizmet alımıyla personel istihdamına karar vermek, bunlara ödenecek ücretleri tespit etmek ve bunların sözleşmelerinin feshedilmesine izin vermek, ii) Başkanlık idareci ve

personellerine performans ve başarı durumlarına göre yılda iki defadan fazla olmamak üzere ikramiye ödenmesine karar vermek, iii) Başkanlığın kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenmesine karar vermek, yetkisi Yönetim Kurulundadır. Sözleşmeli iç denetçi, sözleşmeli personel, geçici işçi ve hizmet alımıyla personel istihdamına ilişkin olarak yapılacak sözleşmeleri imzalama ve şartlar oluştuğunda Yönetim Kurulu izniyle bu sözleşmeleri tek taraflı olarak feshetme yetkisi ise Yönetim Kurulu Başkanına aittir. Ayrıca, YİKOP Başkanı teklifiyle ve/veya kendi takdiriyle, YİKOP Başkanlığı idareci ve personellerinin belirli bir başarıya bağlı olarak ödüllendirilmesine karar verme yetkisi, Yönetim Kurulu Başkanına aittir. Diğer taraftan, YİKOP Başkanı; başkan yardımcısı, birim amirleri ile ilçe koordinatörlerinin birinci derece sicil amiridir, diğer personellerin ise ikinci derece sicil amiridir. Yönetim Kurulu Başkanı ise, YİKOP Başkanının birinci derece sicil amiridir; başkan yardımcısı, birim amirleri ile ilçe koordinatörlerinin ikinci derece sicil amiridir. Son olarak; YİKOP Başkanlıklarında istihdam edilecek personellerin sözleşme usûl ve esasları, ücret taban-tavan miktarı, her çeşit ödemeleri ve atama usûl ve esasları ile personele ilişkin diğer bütün hususların; Ek 1'deki kanun taslağı ve Ek 2'deki Cumhurbaşkanlığı kararnamesi taslağı düzenlemeleri ile ilgili diğer mevzuat hükümlerine uygun şekilde, Sayıştay'ın ve HMB'nin görüşleri alınarak, Cumhurbaşkanlığı SBB ile İçişleri Bakanlığının müşterek yayımlayacakları bir yönetmelikle belirlenmesi, öneri olarak sunulmaktadır.

Başkanlıklarda; Başkanlığın ve kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin izleme, kontrol, koordinasyon, planlama ve projelendirme faaliyetlerinde ve ulusal ve bölgesel plan ve program uygulamalarında, araştırma, analiz, inceleme, kontrol, denetim ve soruşturma yetkisini haiz İl Planlama ve Kontrol Uzmanı ile İl Planlama ve Kontrol Uzman Yardımcısı istihdam edilir. İl Planlama ve Kontrol Uzmanı ve İl Planlama ve Kontrol Uzman Yardımcısı, mali ve sosyal hak ve yardımlar ile diğer özlük hakları bakımından sırasıyla İl Planlama Uzmanı ve İl Planlama Uzman Yardımcısına denktir. İl Planlama ve Kontrol Uzman Yardımcılığı ve İl Planlama ve Kontrol Uzmanlığı ile ilgili usul ve esaslar ile eğitime tabi tutulmaları, seçilme ve atama esasları ve diğer bütün hususlar; Ek 1'deki kanun taslağı ve Ek 2'deki Cumhurbaşkanlığı kararnamesi taslağı hükümleri ile ilgili diğer mevzuat hükümlerine uygun şekilde, Cumhurbaşkanlığı SBB ile İçişleri Bakanlığının müştereken yayımlayacakları yönetmelikle belirlenmesi, önerilmektedir. İl Planlama ve Kontrol Uzman Yardımcılıklarına atanabilmek için, 657

sayılı Kanun'daki genel şartlara ek olarak; i) üniversitelerin -yönetmelikle belirlenecek olan- iktisadi, idari ve teknik bölümlerinin birinden lisans düzeyinde mezun olmak, ii) İçişleri Bakanlığınca yapılacak yarışma ve yeterlik sınavında başarılı olmak, iii) sınavın yapıldığı tarihte 30 yaşını doldurmamış olmak, şarttır. İl Planlama ve Kontrol Uzman Yardımcılığında en az 3 yıl çalışmak ve olumlu sicil almak kaydıyla açılacak yeterlik sınavında başarı gösterenler, İl Planlama ve Kontrol Uzmanı unvanını alırlar.

6.3.7 Önerilen Modelde YİKOP Başkanlığının Mali Yapısı ve Bütçesi

YİKOP Başkanlığı modelinin mali yapısı, bütçesi, gelir ve giderleriyle ilgili mevzuat değişiklikleri önerilerine, Ek 1'deki kanun taslağının altıncı bölümünde ayrıntılı olarak yer verilmektedir. Dolayısıyla, bu başlıkta, önerilen modelin mali yapısı, bütçesi, gelir ve giderleriyle ilgili hususlar -genel hatlarıyla- kısaca açıklanmaktadır. Başkanlıkların ana gelir kalemlerini sıralamak gerekirse; i) genel bütçe vergi gelirlerinden alınacak %1 oranında pay, bu payın %80'i eşit olarak doğrudan, %20'si Başkanlıklar arasında nüfus esasına göre dağıtılır, ii) İçişleri Bakanlığı bütçesinden aktarılacak hazine yardımları, iii) ildeki belediyelerin borçlanma dışı gelirlerinin %1'i oranında aktaracakları paylar, iv) ildeki ticaret-sanayi odalarının, kesinleşmiş gelirlerinin %1'i oranında aktaracakları paylar, v) taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payları, vi) maden ruhsatları üzerinden alınan Devlet hakkı gelirleri, 1 (a) grubu madenler için alınan harçlar ve I (a) grubu maden ihalelerinden elde edilen gelirler, vii) 5686 sayılı Kanuna göre alınan idare payına ilişkin gelirler ve harçlar ile aynı Kanun gereği yapılan ihalelerden elde edilen gelirler, viii) 3213 sayılı Kanun ve 5686 sayılı Kanun gereği valilik ve kaymakamlıklar tarafından uygulanan idari para cezalarından elde edilen gelirler ve bu Kanunlar gereği yapılan ihaleler nedeniyle alınan teminatlardan elde edilen gelirler, ix) girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı elde edilecek gelirler, x) borçlanma yoluyla elde edilen gelirler, xi) ulusal ve uluslararası fonlardan elde edilecek gelirler, xii) kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım, hizmet ve yardım faaliyetlerinin aracılığı için aktaracakları tutarlar. Belediyeler ile sanayi ve ticaret odalarından alınan paylardan elde edilen gelirlerin, ilin ihtiyaçları doğrultusunda Başkanlığın inisiyatifiyle gerçekleştirilecek kamu yatırım ve hizmetleri için harcanabileceğini, Başkanlık aracılığıyla icra edilecek yatırım, hizmet ve yardım faaliyetleri için harcanamayacağını vurgulamak gerekir.

Başkanlıkların ana gider kalemlerini sıralamak gerekirse; i) Yönetim Kurulu kararıyla gerçekleştirilecek olan yatırım, hizmet ve yardım faaliyetlerine ilişkin yapılan her türlü giderler, ii) Yönetim Kurulu kararıyla kabul edilen ortak yatırım ve hizmet projeleri için yapılan her türlü giderler ve bu tür projelere sağlanan destek giderleri, iii) kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım, hizmet ve yardım faaliyetlerine aracı olmaktan kaynaklanan her türlü giderler, iv) diğer her türlü yapım, bakım ve onarım faaliyetleri için yapılacak giderler, v) 2863, 3213 ve 5686 sayılı Kanunlar gereğince verilen yetki kullanılmasına ve görev ve sorumlukların yerine getirilmesine ilişkin yapılacak her türlü giderler, vi) görev, yetki ve faaliyetler kapsamında her türlü planlama, projelendirme, koordinasyon, denetim, rehberlik ve eğitim giderleri, vii) afet ve acil durum yardımları için yapılan giderler, viii) hizmet binaları, tesisler ile araç ve malzemelerin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan her türlü giderler, ix) girişim, iştirak ve faaliyetler için yapılan her türlü giderler, x) faiz ve borçlanma giderleri, xi) personel giderleri, xii) Yönetim Kurulu Başkanı ile Yönetim Kurulu üyelerine ödenen ödenek, huzur hakkı ve yolluklara ilişkin giderler, xiii) tanıtım, temsil, ağırlama ve ödüllendirme için yapılan giderler.

Başkanlık bütçe taslağı, 5018 sayılı Kanun ve ilgili ikincil mevzuatında yer alan ilke, usul ve esaslara göre, Yönetim Kurulu Başkanınca yıllık çalışma programı ve yatırım planıyla birlikte hazırlanır. İçişleri Bakanlığı; Başkanlığın bütçe, çalışma programı ve yatırım planının hazırlanmasına rehberlik eder ve buna ilişkin merkezi koordinasyonu sağlar. Bakanlık, Başkanlık aracılığıyla yapılacak yatırım, hizmet ve yardımlar dışında, Yönetim Kurulu Başkanına bütçe, çalışma programı ve yatırım planına ilişkin öneri ve tavsiyelerde bulunabilir. Yönetim Kurulu Başkanı, Bakanlığın öneri ve tavsiyelerini de dikkate alarak bütçe, çalışma programı ve yatırım planı taslaklarına son şeklini verir ve İl Planlama ve Koordinasyon Kurulunun görüşüne sunulur. Bu Kurulun görüş, öneri ve tavsiyeleri alındıktan sonra Yönetim Kurulunda görüşülen bütçe, çalışma programı ve yatırım planı birlikte kabul edilir. Yönetim Kurulunda aynen ya da değiştirilerek kabul edilen bütçe, çalışma programı ve yatırım planı Bakanlığa gönderilir. Bakanlığın on gün içinde düzeltme ve/veya değişiklik talebinde bulunmadığı bütçe, yıllık çalışma programı ve yatırım planı kesinleşir. Bakanlığın düzeltme ve/veya değişiklik talebinde bulunduğu bütçe, çalışma programı ve yatırım planı, düzeltme ve/veya değişiklik istenen hususlarla sınırlı olarak Yönetim Kurulunda yeniden görüşülür ve bütünüyle yeniden oylanır. Bakanlığın tüm talepleri tatbik edilerek basit çoğunluğun oyuyla kabul edilen bütçe,

çalışma programı ve yatırım planı kesinleşir. Bakanlığın tüm talepleri tatbik edilmeden oybirliğiyle kabul edilen bütçe, çalışma programı ve yatırım planı kesinleşir ve yılbaşı itibarıyla yürürlüğe girer. Başkanlık aracılığıyla yapılacak yatırım, hizmet ve yardımlar dışındaki konularla ilgili olarak, yıl içinde Yönetim Kurulu Başkanının teklifi, Yönetim Kurulu kararı ile bütçe, çalışma programı ve yatırım planında yapılacak değişikliklerde de buraya kadar açıklanan süreç aynen tatbik edilir. Diğer taraftan Başkanlık aracılığıyla yapılacak yatırım, hizmet ve yardımlara ilişkin, ilgili kurum ve kuruluşların talepleri doğrultusunda yıl içinde yapılması gereken değişiklikler ise, Yönetim Kurulu Başkanı kararıyla yapılır ve kesinleşir. Yönetim Kurulu Başkanı, revizyonlara ilişkin Bakanlığa, ilgili merkezi idare örgütüne ve Başkanlığın karar ve danışma organlarına bilgi sunar. Başkanlığın kesin hesabı, yılsonunda 5018 sayılı Kanun ve ilgili ikincil mevzuatındaki hükümlere, ilkelere, usullere ve esaslara göre, Yönetim Kurulu Başkanınca hazırlanarak İl Planlama ve Koordinasyon Kurulu ile Yönetim Kurulu sunulur. Yönetim Kurulunda görüşülüp basit çoğunlukla kabul edilen kesin hesap, Bakanlığa gönderilir. Yönetim Kurulunda nitelikli çoğunluk oyuyla ret edilen kesin hesap, Yönetim Kurulu Başkanının değerlendirmelerini içeren bir raporla birlikte Bakanlığa gönderilir. Kesin hesabı kabul edilmeyen Başkanlığın üst düzey yöneticileri hakkında gerekli işlemlerin tesisi Bakanlık tarafından sağlanır.

YİKOP Başkanlığı bütçesinin, 5018 sayılı Kanun ve ilgili ikincil mevzuatı hükümlerine tabi olması önerilmektedir. Bu kapsamda, Başkanlık bütçesinin, çalışma programının ve yatırım planının hazırlanma ve uygulanması ile diğer bazı hususlara ilişkin, Ek 1'deki kanun taslağı düzenlemelerine ve ilgili diğer mevzuat hükümlerine uygun olacak şekilde Sayıştay ile Hazine ve Maliye Bakanlığı görüşü alınarak, Cumhurbaşkanlığı SBB ile İçişleri Bakanlığı tarafından müştereken yayımlanacak yönetmelik ile belirlenecek usul ve esaslar saklı kalmak kaydıyla, Başkanlığın tüm mali ve muhasebe iş ve işlemlerinde 5018 sayılı Kanunun, ilgili diğer kanunların ve ikincil mevzuatın hükümleri uygulanır. YİKOP Başkanlığının, üst yöneticisi Yönetim Kurulu Başkanıdır, harcama yetkilisi ise YİKOP Başkanıdır. Başkanlık; i) tüm hizmet ve faaliyetlerinde kamu ihale mevzuatına tabidir, ii) Yönetim Kurulu Kararı olan yatırım ve hizmet projelerinin finansmanında kullanmak amacıyla; Yönetim Kurulu Başkanı teklifi, Yönetim Kurulu kararı ve İçişleri Bakanı onayıyla yurtiçi-yurtdışı borçlanmaya gidilebilir, iii) görev ve hizmet alanında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre; Yönetim Kurulu Başkanının teklifi, Yönetim

Kurulu kararı ve İçişleri Bakanı onayıyla sermaye şirketi ortaklığı kurabilir ve sermaye şirketlerine iştirak edebilir, iv) Yönetim Kurulu Başkanının teklifi ve Yönetim Kurulu izniyle bazı hizmetleri yıllara yaygın olarak ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürebilir. Borçlanmaya, yıllara yaygın hizmet yüklenmeye, sermaye şirketi kurmaya, bu şirketlere ortak olmaya ve iştirak etmeye ilişkin usul ve esasların, Ek 1’de yer alan kanun taslağı düzenlemelerine ve ilgili diğer mevzuat hükümlerine uygun şekilde, Sayıştay ile Hazine ve Maliye Bakanlığı görüşü alınarak Cumhurbaşkanlığı SBB ile İçişleri Bakanlığının müştereken yayımlayacakları bir yönetmelikle belirlenmesi, öneri olarak sunulmaktadır.

6.3.8 Önerilen Modelde YİKOP Başkanlığının Stratejik Yönetimi ve Denetimi

YİKOP Başkanlığı modelinin stratejik yönetimi ve denetimi ilgili mevzuat değişiklikleri önerilerine, Ek 1’de yer alan kanun taslağının yedinci bölümünde detaylı bir şekilde yer verilmektedir. Dolayısıyla, bu başlıkta, önerilen modelin stratejik yönetimi ve denetimi ilgili hususlar -genel hatlarıyla- kısaca açıklanmaktadır. Başkanlık, 5018 sayılı Kanunun ve ilgili ikincil mevzuatının stratejik planlamaya ilişkin hükümlerine uygun olarak; beş yıllık stratejik plan, yıllık performans programı ve yıllık faaliyet raporu hazırlamakla mükelleftir. Yönetim Kurulu Başkanının -Bakanlıkla koordineli şekilde- kalkınma plân ve programları ile varsa bölge plânına uygun olarak hazırladığı beş yıllık stratejik plân taslağı, Yönetim Kurulunda kabul edildikten sonra Bakanlığa gönderilir. Bakanlığın on gün içinde düzeltme ve/veya değişiklik talebinde bulunmaması halinde kesinleşir. Yıllık performans programı, stratejik plana uygun olacak şekilde Yönetim Kurulu Başkanınca hazırlanır. Stratejik planının kabul edilmesine ve kesinleşmesine ilişkin süreçler, yıllık performans programı için aynen tatbik edilir. 5018 sayılı Kanunun ilgili hükümlerince, Yönetim Kurulu Başkanı ile YİKOP Başkanı tarafından hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır ve kamuoyuna açıklanır. Yönetim Kurulu Başkanı tarafından İl Planlama ve Koordinasyon Kurulu ile Yönetim Kuruluna sunulan faaliyet raporunun birer örneği Sayıştay’a ve Bakanlığa gönderilir. Bakanlık, bu faaliyet raporlarını esas alarak kendi değerlendirmelerini de içeren YİKOP Başkanlıkları genel faaliyet raporunu hazırlar, kamuoyuna açıklar ve Raporun birer örneğini Sayıştay’a ve Cumhurbaşkanlığına gönderir. İl Planlama ve Koordinasyon Kurulunda görüşülen yıllık

faaliyet raporu, üye tam sayısının dörtte üçünün oylarıyla yetersiz görüldüğü takdirde; Kurulu Başkanı, kendi değerlendirmelerini içeren raporu ekleyerek, yetersizlik kararını gereği için Bakanlığa gönderir.

5018 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak, Başkanlıklarda iç ve dış denetim yapılır. Başkanlıkların dış denetimi Sayıştay tarafından yapılır. Yönetim Kurulu Başkanı, rutin olarak veya lüzum halinde, iç denetçi aracılığıyla YİKOP Başkanlığı iç denetimlerinin gerçekleştirilmesini sağlar. İç denetimlerin sonuç raporlarının birer örneği; İç Denetim Koordinasyon Kurulu ile Bakanlığa gönderilir ve İl Planlama ve Koordinasyon Kurulu ile Yönetim Kuruluna sunulur. İçişleri Bakanı, rutin veya lüzum halinde, Mülkiye Teftiş Kurulu aracılığıyla, Başkanlıkların malî yönetim ve kontrol sistemleri ile malî karar ve işlemlerini hukuka uygunluk bakımından teftiş ettirir ve teftiş raporlarının birer örneği İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderilir. Bakanlık, rapor sonuçlarına göre gerekli idari-hukuki iş ve işlemlerin temini sağlar. Ayrıca, İçişleri Bakanı ve Yönetim Kurulu Başkanı, rutin veya lüzumu halinde, görevlendirecekleri denetim elemanları aracılığıyla, Başkanlığın idarî iş ve işlemlerini, kalkınma plânı ve stratejileri ile stratejik plan ile programlarına uygunluğu bakımından denetime tabi tutulmasını sağlar. Diğer taraftan, Yönetim Kurulu Başkanının talebiyle veya Yönetim Kurulunun ya da İl Planlama ve Koordinasyon Kurulunun nitelikli çoğunluk oyuyla aldıkları bir karar doğrultusunda, İçişleri Bakanının onayıyla veyahut doğrudan İçişleri Bakanının gerek görmesi halinde; Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığınca YİKOP Başkanlığında inceleme, teftiş, denetim ve soruşturma yapılabilir. Bunlara ilişkin sonuç, rapor halinde Bakana sunulur ve varsa talepte bulunana gönderilir. Son olarak; YİKOB Başkanlıklarının yürütme, yasama ve yargı organlarınca kullanılan denetim mekanizmalarının kapsamında olduklarını ve aynı zamanda; bilgi edinme, etik, ombudsman, insan hakları, kişisel veriler vb. gibi kurumsal ve yasal denetim mekanizmalarının kapsamına girdiklerini de ifade etmek gerekir.

6.3.9 Önerilen YİKOP Başkanlığı Modelinin YİKOB'la Karşılaştırması ve GZFT/SWOT Analizi

YİKOP Başkanlığı modeliyle; büyükşehirlerde kurulu YİKOB'ların tüzel kişiliklerine son verilmesi, 5018 sayılı Kanunun eki (II) sayılı cetvelinin "B) ÖZEL BÜTÇELİ

DİĞER İDARELER” bölümünün 43. sırasından sonra gelmek üzere, büyükşehirlerde kurulacak 30 adet Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığının eklenmesi, YİKOB’ların her türlü taşınır ve taşınmaz malları ile diğer mevcutları ve kıymetleri bütün hak ve vecibeleri ile birlikte herhangi bir işleme lüzum kalmaksızın yerlerine kurulan YİKOP Başkanlıklarına devredilmesi önerilmektedir. Ayrıca, büyükşehirlerde YİKOB teşkilatları bünyesindeki 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüklerinin; tüm hakları, borçları, taşınır-taşınmaz malları ve personelleriyle birlikte valilik teşkilatları bünyesine alınması, valilik teşkilatlarında yer alan İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin ise büyükşehir belediyesi bulunan illerde kaldırılarak planlama ve koordinasyona ilişkin görev ve sorumluluklarıyla ve bu işler için çalıştırılan uzman ve nitelikli personelleriyle birlikte YİKOP Başkanlığı teşkilatlarının bünyesine alınması önerilmektedir. Bununla birlikte, YİKOB teşkilatında olmayan başkan yardımcılığı, insan kaynakları, muhasebe, bilgi işlem, planlama, ilçe koordinatörlüğü gibi yeni birimlerin ise, YİKOP Başkanlığı teşkilat yapısına eklenmesi, YİKOP Başkanlığı birimlerine ait görev ve sorumlulukların tümüyle yeniden ele alınması, bu değişikliklerle uygun ve senkronize bir şekilde, valilik iç birimlerinin ve bu birimlere ait görev ve sorumlulukların yeniden ele alınarak reforme edilmesi önerilmektedir. Diğer taraftan, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerinin merkezi yatırım ve hizmet faaliyetlerine aracılık görev ve sorumluluklarına büyükşehirlerde son verilerek, bu işlerde istihdam edilen uzman ve teknik personellerin bir kısmının YİKOP Başkanlıklarına naklinin sağlanması, önerilmektedir.

YİKOP Başkanlığı modeliyle; YİKOB’un idari tasarrufa bağlı hukuki statüsünün yerine yasama tasarrufuna bağlı kanuni bir hukuki statü önerilmektedir. Ayrıca, YİKOB’un valiye bağlı statüsünün yerine, yerel katılım ve temsil mekanizmaları içeren bir yapı ve işleyişle idari ve mali açıdan merkezi idare koordinasyonunda, kendine özgü atipik yeni bir taşra örgütlenme modeli önerilmektedir. Bu kapsamda, valilerin/vali yardımcılarının YİKOB Başkanlığı görevi üstlenmeleri kaldırılarak, yeni modelde Başkanlık görevine, sadece bu görevi yürütmek üzere İçişleri Bakanı kararı Cumhurbaşkanlığı onayıyla atama yapılması, yeni yönetim yapısına Yönetim Kurulu Başkanlığı görevini valinin üstlendiği yerel temsil içeren bir Yönetim Kurulunun karar alma organı olarak dâhil edilmesi, aynı zamanda, daha katılımcı bir yöntemle İl Planlama ve Koordinasyon Kurulu adı altında yeniden yapılandırılan İl Koordinasyon Kurulunun ise yeni yönetim modeline yardımcı bir danışma ve denetim organı olarak entegre edilmesi haline getirilmesi önerilmektedir.

YİKOP Başkanlığı modeliyle; YİKOB'ların valilik kadrolarına ve geçici personellere bağlı zayıf personel yapısının yerine, güçlü ve esnek yeni bir personel yönetim sistemi geliştirilmesi, bu kapsamda, YİKOP Başkanlıklarına norm kadro ve sözleşmeli personel istihdam etme yetkisi verilmesi ve ayrıca, YİKOP Başkanlıkları kadrolarında istihdam edilmek üzere, İl Planlama ve Kontrol Uzmanı adında yeni bir kariyer meslek modelinin uygulamaya koyulmasının sağlanması, önerilmektedir. Bununla birlikte, YİKOB'lardan farklı olarak, YİKOP Başkanlıklarının 5018 sayılı Kanun gereğince stratejik planlamaya uygun yönetilmeleri ve bu doğrultuda iç denetçi istihdamı sağlamaları önerilmektedir.

YİKOP Başkanlığı modeliyle; YİKOB'lar gibi sadece merkezi idarenin aracılığı yapan bir örgüt değil, katılımcı yerel bir inisiyatifle kendi kaynaklarını kullanarak yatırım ve hizmetler icra edebilen bir örgütün kurulması, ayrıca, YİKOB gibi sadece bakanlıklarla diğer merkezi idare kurum ve kuruluşlarının değil, aynı zamanda özel bütçeli idarelerin, düzenleyici ve denetleyici kurumların ve sosyal güvenlik kurumlarının da yatırımlarına aracılık eden bir örgütün kurulması önerilmektedir. Bu doğrultuda, YİKOB'lara kıyasen YİKOP Başkanlıklarının gelir kaynaklarının artırılması, vergi gelirlerinden belli oranda bu örgütlere pay verilmesi, belediyelerden ve ticaret-sanayi odalarından bu örgütlere belli oranda kaynak aktarılması ve önceleri il özel idarelerine ait olan, fakat 6360 sayılı Kanun düzenlemeleriyle merkezi idareye bırakılan bir takım gelirlerin, bu örgütlere ait olmasının sağlanması, son olarak, YİKOB'lara verilmeyen; yurtiçi-yurtdışı borçlanma, sermaye ortaklığı kurabilme, sermaye şirketlere iştirak edebilme, yıllara yaygın hizmet yüklenesi yapabilme gibi olanakların YİKOP Başkanlığına sağlanması, önerilmektedir.

Önerilen YİKOP Başkanlığı modelinin, YİKOB'la tüm benzer ve farklı yönlerini ortaya koymak, modelin daha iyi anlaşılabilmesi açısından fayda sağlayacaktır. Bu kapsamda, YİKOP Başkanlığı; hukuki statü, mevzuat, görev, yetki ve sorumluluklar, hizmet alanı, teşkilat yapısı, yönetim yapısı, personel yapısı, faaliyet yapısı, işleyiş yapısı, mali yapı, bütçe yapısı, gelir yapısı, gider yapısı, denetim ve kontrol yapısı vb. gibi birçok açıdan, Tablo 51 yardımıyla YİKOB'la karşılaştırılmaktadır. Bu sayede, aynı zamanda, önerilen modelin, YİKOB'dan; kurumsal kapasite düzeyi, koordinasyon düzeyi, kurumsallaşma düzeyi, yerel katılım ve yerel temsil, yerindenlik, demokratik yönetim, iyi yönetişim, stratejik yönetim, etkinlik, etkililik, verimlilik, şeffaflık ve hesap verebilirlik açılarından çok daha güçlü bir örgüt yapısı olarak tasarlandığı ortaya koyulmuş olmaktadır.

Tablo 51. Önerilen YİKOP Başkanlığı Modelinin YİKOB'la Karşılaştırması

	YİKOB	YİKOP BAŞKANLIĞI
Hukuki Statüsü	İdari Tasarruf/1 sayılı CK	Yasama Tasarrufu/Kanun
Kamu Tüzel Kişiliği	Var/Bağımlı	Var/Bağımsız
Bütçe Statüsü	Atipik Özel Bütçe	Atipik Özerk Bütçe
5018 sayılı Kanun	Kısmi Tabi	Tabi
İdari Statüsü	Atipik Taşra Kuruluşu	Atipik Taşra Örgütlenmesi
İdari Bağlılığı	Mülki İdareye Bağlılık	Atipik İdari Özerklik
Merkezi İdareyle İlişkisi	Hiyerarşi/SGB	Koordinasyon/YİKOP GM
Sevk ve İdare Makamı	Vali/YİKOB Başkanı	Yönetim Kurulu Başkanı
Karar Organı/Mercii	Vali/YİKOB Başkanı	Yönetim Kurulu
Danışma ve Denetim Organı	Yok	Var
İnisiyatifile Yatırım Yapma Yetkisi	Yok	Var
SGK, DDK vb. Örgütlere Aracılık Görevi	Yok	Var
İzleme, Kontrol, Koordinasyon ve Planlama Faaliyetlerinin Kapsamı	Sadece Merkezi Yatırımlar/Planlama Yok	Merkezi, Yerel ve Özel Yatırımlar/Planlama Var
Kurulu Bulunduğu Yerler	30 Büyükşehirde	Tüm İllerde (Öncelikle)
Temsil ve Katılım İçeren Karar Organı	Yok	Var
Teşkilat Yapısı	Bağımlı/Zayıf/Katı	Bağımsız/Güçlü/Esnek
Başkan Yardımcılığı ve İç Denetim Birimi	Yok	Var
İlçe Teşkilatı/Koordinatörlüğü	Yok	Var
Personel Yapısı ve Personel Hukuku	Bağımlı/Zayıf/Katı/Kamu	Bağımsız/Güçlü/Esnek/Kamu
Teknik ve Uzmanlığa Dayalı Norm Kadro	Yok	Var
Başkanlık Görevi	İkincil Görev	Birincil ve Tek Görev
Sözleşmeli Personel İstihdam Yetkisi	Yok	Var
Uzman Kariyer Meslek Modeli	Yok	Var
Aidiyet ve Motivasyon Arttırıcı İmkânlar	Zayıf	Güçlü
Bağımsız Faaliyet Yapısı	Yok	Var
Ticari Faaliyetlerde Bulunabilme Yetkisi	Yok	Var
Borçlanma Yetkisi	Yok	Var
İşleyiş Yapısı	Klasik Hiyerarşik Düzen	Demokratik ve Katılımcı
Mali Yapısı	Bağımlı/Zayıf/Katı/Kapalı	Bağımsız/Güçlü/Esnek/Şeffaf
Bütçe ve Kesin Hesabı Hazırlayan ve Onaylayan Makam veya Organ	YİKOB Başkanı/Vali	Yönetim Kurulu Başkanı/Yönetim Kurulu
Bütçeye ve Kesin Hesaba İlişkin Görüş Veren Yardımcı Organ	Yok	İl Planlama ve Koordinasyon Kurulu
Bütçeyi Uygulayan ve Sorumlu Olan	YİKOB Başkanı	Yönetim Kurulu Başkanı
Bütçeye Merkezi Müdahale	Belirleyici Düzeyde Var	Çok Sınırlı Düzeyde Var
Bütçenin Demokratik Denetimi	Yok	Var
Özel Bütçe ve Muhasebe Düzenlemesi	Var	Yok/5018 Sayılı Kanun
Üst Yönetici	YİKOB Başkanı	Yönetim Kurulu Başkanı
Harcama Yetkilisi	İlgili Birim Amiri	YİKOP Başkanı
Gelir Yapısı	Bağımlı/Sınırlı/Yetersiz	Bağımsız/Geniş/Güçlü
Vergi-Belediye-Ticaret-Sanayi Odaları Gelirlerinden Ahnan Pay Gelirleri	Yok	Var
Kültür Varlığı, Maden, Jeotermal Kaynak ve Doğal Sulardan Elde Edilen Gelirler	Yok	Var
Harcama Yetkileri	Bağımlı/Sınırlı	Bağımsız/Kapsamlı
Özel İhale Mevzuatı ve Yöntemleri	Yok/Kamu İhale Mevzuatı	Yok/Kamu İhale Mevzuatı
Yerel Katılım İçeren Denetim Yöntemleri	Yok	Var
Kamuoyu Denetimi Düzeyi	Düşük	Yüksek
İç Denetim ve İç Denetçi İstihdamı	Yok	Var
Dış Denetim	Var/Sayıştay	Var/Sayıştay
Stratejik Planlama Zorunluluğu	Yok	Var

Bu başlık altında, son olarak, önerilen YİKOP Başkanlığı modelinin uygulanabilirliği ve eleştirilebilirliği açısından bir pencere açmak adına; modelin güçlü ve zayıf yönleri ile modelin faydalanabileceği fırsatları ve gelecekte modeli tehlikeye sokabilecek tehdit unsurlarını kısaca analize tabi tutmakta fayda görülmektedir. Bu kapsamda Tablo 52’de; YİKOP Başkanlığı modeli, güçlü ve zayıf yönler ile fırsatlar ve tehditler (GZFT-SWOT) yöntemiyle analiz edilmektedir.

Tablo 52. Önerilen YİKOP Başkanlığı Modelinin GZFT/SWOT Analizi

Güçlü Yönler/Strengths	Zayıf Yönler/Weakness
<ul style="list-style-type: none"> + Kanuni statü ve kapsamlı mevzuat yapısı, + Güçlü ve esnek kurumsal yapı, + Kapsamlı ve kapsayıcı teşkilatlanma, + Yetki, otorite ve güç sahipliği, + Yüksek koordinasyon kapasitesi, + Yüksek yönetsel kapasite düzeyi, + Esnek ve güçlü personel yapısı, + Uzman ve nitelikli personel, + Güçlü ve esnek mali yapı ve bütçe, + Güçlü teknoloji ve fiziki kaynak kapasitesi, + Geniş bilgi kaynağı kapasitesi, + Etkin, verimli ve kaliteli hizmet sunumu, + Şeffaf, hesap verebilir, katılımcı ve demokratik yönetim, karar alma, işleyiş ve faaliyet yapısı. 	<ul style="list-style-type: none"> - Türk idari teşkilatında daha önce benzer bir uygulama örneğinin olmaması, - İdari, mali ve personel açısından merkeze bağımlılığın belli ölçülerde devam etmesi, - Yöntemsel bağımsızlığının olmaması, - Cumhurbaşkanlığı yerine İçişleri Bakanlığı bünyesinde olması, - Merkezi idarenin sınırlayıcı yetkilerinin ve düzenlemelerinin varlığı, - Bürokratik süreçlerin uzunluğu, - YİKOP Başkanlığı aracılığıyla yatırım yapma zorunluluğunun bulunmaması, - Yönetim, karar alma ve işleyiş yapısında valinin ve atanmış diğer temsilcilerin ağırlıklı olması.
Fırsatlar/Opportunities	Tehditler/Threats
<ul style="list-style-type: none"> + Gelişmekte olan bir ülke olarak; Devletin kamu yatırımlarına çok önem vermesi ve kamu yatırımlarının istikrarlı şekilde artması, + Kamu yatırımlarının ülkenin kalkınma ve büyümesine katma değerinin yüksek olması, + Yurtiçi ve yurtdışı kaynaklı hibe ve fonlar, + Nüfusun ¼’ünün büyükşehirde yaşaması ve büyükşehirlerin yüzölçümleri toplamının ülke yüzölçümünün yarısından fazla olması, + Potansiyel yerel kaynakları (bağış ve yardımları) yerinde kullanabilme imkânı. 	<ul style="list-style-type: none"> - Kurumların YİKOP Başkanlığı aracılığını çok az ya da aşırı tercih etme ihtimali, - Kurumların personel naklinde sorunlar çıkarma ihtimali, - KHGM benzeri verimsiz ve personel şişkinliği olan bir örgüte dönüşme ihtimali, - Kurumun özel idareye evrilme ihtimali, - Siyasi ve ideolojik eğilimlerin kurumu yozlaştırma veya karar mekanizmasını olumsuz etkileme ihtimali, - Eşit, adil ve tarafsız olmayan yatırım tercihlerinin aracısı olma ihtimali.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Yazılı açık kaynaklardan ulaşılan verilerin nitel ve nicel analiz ve değerlendirmeye tabi tutulması sonrası ulaşılan bulgular ile yapılan tespitlerin teorik çerçevede ve mukayeseli olarak yorumlanmasına dayalı bu çalışma kapsamında, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının (YİKOB), kuruluş ve dönüşüm süreci ile kuruluş gerekçeleri ve faydaları, 6360 sayılı Kanun'un getirdiği diğer reformlarla ve bu reformlara yönelik eleştirilerle birlikte irdelenmekte ve YİKOB'un merkezi kamu yatırımlarının uygulama süreçlerinde oluşturduğu yeni durum tartışılmaktadır. Bu kapsamda, YİKOB'un; statüsü, teşkilat ve personel yapısı, görev ve yetkileri, mali yapısı ve bütçesi, faaliyet yapısı, işleyişi, ölçeği, fiziki kaynakları ve denetimi benzer kurumsal çevrede faaliyet gösteren bazı merkezi, yerel ve bölgesel örgütlerle mukayeseli olarak açıklığa kavuşturulmakta ve bu örgütlerle YİKOB arasındaki ilişkiler tür ve nitelik bakımından ortaya koyulmaktadır. Ayrıca, kamu yönetiminin bazı temel kavram ve konuları açısından kapsamlı bir analizi ve değerlendirmesi yapılan YİKOB'un, Türk idari yapısında nerede nasıl konumlandığı netleştirilmekte ve YİKOB'a yönelik eleştirilerin kritiği yapılmaktadır. Bunun yanında, YİKOB sorunları ile bu sorunlara yönelik çözüm arayışları kapsamlı şekilde ele alınarak gün yüzüne çıkarılmakta ve elde edilen bulgular ile ulaşılan tespitler ışığında YİKOB sorunları ve önerilen çözümleri detaylı bir şekilde sınıflandırılmaktadır. Sonuç olarak; YİKOB'un; hukuki statü, mevzuat yapısı, faaliyet ve işleyiş yapısı, teşkilat ve personel yapısı, görev, yetki ve sorumluluklar, hizmet alanı, mali yapı, ölçek, yönetsel kapasite, koordinasyon, kurumsallaşma, katılım, temsil, etkinlik, etkililik, verimlilik, şeffaflık, hesap verebilirlik, denetim vb. gibi önemli birçok konuda köklü sorunlara sahip olduğu netice ve kanaatine ulaşılmaktadır. Bu sorunların giderilerek daha güçlü, esnek, etkin, verimli, şeffaf, hesap verebilir, katılımcı, demokratik, yönetsel kapasite, koordinasyon ve kurumsallaşma düzeyi yüksek yeni bir YİKOB yapısı ve işleyişi için "Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama (YİKOP) Başkanlığı" adı altında yeni bir kurumsal model

önerilmekte ve bu modelin uygulanabilirliği için gerekli tüm mevzuat değişiklikleri, bir kanun taslağı ile bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi taslağı önerisi olarak bu tezin Ekler kısmında siyasa yapıcılarının, karar alıcıların, uygulayıcıların, araştırmacıların ve akademi dünyasının ilgi, dikkat ve kullanımına sunulmaktadır. Geliştirilen yeni model önerisiyle, kamu yatırımlarının planlama, karar alma ve uygulama aşamalarının iyileştirilmesine, bu aşamalarda merkez tandanslı yerel bir aktör olarak rol alacak olan YİKOB'un daha güçlü, aktif, etkin ve katılımcı bir yapı ve işleyişe kavuşturulmasına ve bu sayede yerel inisiyatifin ve demokratik yönetim anlayışının ön plana çıkarılmasına katkı yapılması amaçlanmaktadır.

YİKOB'lar, TBMM'de tasarı şeklinde görüşülmeye başlanmasından günümüze kadar, birçok siyasi ve akademik eleştirinin konusu olmakla birlikte, çok sayıda köklü değişim ve dönüşümler geçirmiş ve yeni değişimlerle dönüşümlere açık örgütler olarak kurumsal hayatta varlıklarını sürdürmeye devam etmektedirler. YİKOB'ların mevcut görev, yetki ve sorumlulukları değerlendirildiğinde, il özel idareleri ile büyükşehir belediyelerinden farklı bir düzlemde, il idaresi eksenine konumlandırılmış merkezi denge ve koordinasyon birimleri olduklarını ifade etmek mümkündür. Ayrıca, merkezi idarenin, hizmet alanları ile yetkileri sürekli artan büyükşehir belediyeleri karşısında taşrada ipi elinden bırakmak istememesinin tezahürü olarak kabul edilebilecek nitelikte hak, ayrıcalık, görev, yetki ve sorumluluklarla donattığı YİKOB'ları, merkezden taşraya olan yatırım, hizmet ve kaynak akışının birer geçiş köprüsü olarak nitelendirmek mümkündür. Diğer taraftan, merkez ile taşra arasında köprü olma özellikleri sayesinde YİKOB'lar -aynı zamanda- taşrada gerçekleştirilen merkezi kamu yatırım, hizmet ve yardım faaliyetlerinin etkinliği ve verimliliğiyle ilgili olarak ve taşra birimlerinin plan ve programlara adaptasyonu ile ilgili olarak; taşradan merkeze doğru olan veri akışlarının da geçişini sağlamaktadırlar.

İl özel idareleri ve büyükşehir belediyeleriyle birçok açıdan karşılaştırılmaları sonucu; YİKOB'ların, il özel idareleri ile bazı ortak noktaları bulunmasına rağmen, büyükşehir belediyeleri ile arasında ortak noktaların varlığından söz etmenin pek mümkün olmadığı ortaya çıkmaktadır. YİKOB'lar ile büyükşehir belediyeleri, kendilerine ait farklı görev ve yetkiler çerçevesinde, farklı nitelikte kamu hizmetlerini farklı amaçlara yönelik icra etmektedirler. Bu iki örgütün sunduğu kamu hizmetlerinin sonuçlarının benzeşmesine yol açan bazı düzenlemelerin varlığı, iki örgütün ortak yönlerinin bulunduğu yargısını

desteklemeye yetmemektedir. Bununla birlikte, YİKOB'ların büyükşehir belediyelerine karşı alternatif veya belediyeler üzerinde vesayet makamı olarak kuruldukları hipotezini doğrulayacak düzenlemelerin bulunmadığını belirtmek gerekir. Diğer taraftan özel idare ile büyükşehir belediyesine yerel yönetim olma, idari ve mali özerkliğe sahip olma gibi nedenlerle tanınan yetki ve imtiyazların taşra yapılanması altında konumlandırılmış olan YİKOB'a tanınmadığı görülmektedir. Fakat kamu tüzel kişiliği sahipliği ile kamu gücü kullanmaktan kaynaklı bir takım benzer yetki ve imtiyazların, üç örgüt için de geçerli olduğunu ifade etmek gerekir. Taşrada özel bir konumu olan YİKOB'a ise -özel idarede ve büyükşehir belediyesinde olmayan- genel koordinasyon ve denetim gibi bazı görev ve yetkilerin verildiği ve özel idarenin sahip olduğu bazı hak ve ayrıcalıkların YİKOB'a da sağlandığı görülmektedir. Fakat tüzel kişiliği kaldırılan özel idarelerin yerel yönetim olmaktan kaynaklı görev ve yetkilerinin büyükşehir belediyelerine devredildiğinin, özel idarelere ait merkezi nitelikli bazı kamu hizmetlerinin il genelinde yürütülmesi görev ve yetkisinin YİKOB'lara verildiğinin altını çizmek gerekir. Dolayısıyla, merkezi nitelikli bazı hak ve yetki ile görevlerin özel idarelerin kapatılmasından sonra YİKOB'larca kullanılmasına ve yürütülmesine ilişkin bazı düzenlemelerin varlığından destek alarak, YİKOB'ların büyükşehirlerde özel idareleri ikame etmek için kuruldukları hipotezini doğrulamak mümkün gözükmemektedir. Buna karşın, istikrarlı şekilde hizmet alanları genişleyen ve yetkileri artan büyükşehir belediyeleri karşısında geri planda kalabilme ihtimaline karşı, taşra idarelerine YİKOB'larla yeni bir dinamizm katıldığını ve valilere kamu hizmet sunumunda girişimci bir pozisyon kazandırıldığını belirtmek mümkündür.

YİKOB'lar, köylere hizmet götürme birliklerinin devamı niteliğinde olmadıkları gibi, 2005'te kapatılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğüne bağlı taşra birimlerine benzer bir yeni yapı oluşturma çabasının da birer ürünü değillerdir. Bunun yanında, YİKOB'ların kalkınma ajansları ve bölge kalkınma idareleri gibi bölgesel ölçekte belli amaçlara yönelik olarak kurulmuş örgütlenmelere de bire bir benzemediklerinin altını çizmek gerekir. Fakat adı geçen tüm bu örgütlerle YİKOB'lar arasında bazı benzerliklerin -bir analogi yardımıyla ifade etmek gerekirse, genetik benzerliklerin- bulunduğunu belirtmek mümkündür. Buna karşın, söz konusu örgütlerle YİKOB'lar arasında; hukuki statü, mali yapı, mevzuat yapısı, teşkilat ve personel yapısı, ölçek, kaynak, faaliyet, işleyiş, görev, yetki ve sorumluluklar ile denetim usulü gibi hususlarda küçük benzerliklerin karşısında oldukça büyük farklılıkların bulunduğunu vurgulamak gerekir.

Kendilerine özgü bir yapıda, merkezi idarenin hiyerarşisinde, valilere bağlı, kamu tüzel kişiliği haiz ve özel bütçeli birer taşra kuruluşu olan YİKOB'ların -savunulananın ya da sanılanın aksine- ne kapatılan il özel idarelerini birebir ikame etmek, ne de diğer yerel yönetim birimlerine birer alternatif teşkil etmek için kurulmadıklarını belirtmek gerekir. Ayrıca, YİKOB'lar il genel idaresini baypas edecek bir yapıda olmadıkları gibi, merkezi idareye ve il genel idaresine sağlanan yeni vesayet kurumları niteliğinde de değillerdir. Bu bağlamda, sahip oldukları görev ve yetkileri ve valiye bağlı yapıları itibarıyla ele alındığında, YİKOB'ların merkezi idareye ve il idaresinin başı olan valiye ait bazı görev ve yetkilerin yerine getirilmesinde ve kullanılmasında aracı olan taşra kuruluşları olarak değerlendirilmeleri gerekmektedir. Bu özellik, YİKOB'u valinin hiyerarşik denetimine tabi kılarak merkezi idarenin yakın kontrolü altında tutmayı gerekli kılmaktadır. Diğer taraftan, illerin idaresindeki yetki genişliğinin YİKOB'lar aracılığıyla ve/veya üzerinden tezahür edebildiğini ifade etmek mümkündür. Kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe imkânı bulunan YİKOB'lar, tüm bu özellikleri açısından yürütme fonksiyonunun siyasi ve idari temsilcisi olan valileri il genel idaresinde operasyonel olarak güçlendirmektedirler. Bu kapsamda, merkezi idarenin illerde yürütmek istediği yatırım ve hizmetler, YİKOB'lar tarafından hızlı, etkin ve verimli bir şekilde uygulandığında, merkezi idarenin taşradaki yönetsel başarısının artacağını öngörmek mümkündür. Bu doğrultuda, büyükşehirlerde YİKOB'ların kuruluşunu; yerel yönetim hanesine yazılan bir eksi olarak görmek yerine, 6360 sayılı Kanun'la merkezi yönetim hanesine yazılan eksileri telafi etmek için, yine 6360 sayılı Kanun'la merkezi yönetim hanesine yazılan bir artı olarak değerlendirmek daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Nitekim merkezi idarenin taşradaki kontrolünü yerel yönetimler lehine tamamen terk etmesi gibi bir durumun, idarenin bütünlüğünü bozarak yönetsel dengesizliklere neden olacağı gibi, Anayasa'da tanımlanan diğer ilkelerle de bağdaşmayacağı açıktır.

YİKOB'ların, taşrayla merkez arasında vali vasıtasıyla kurulan köprüye ek mukavemet sağlamak amacıyla kurulduklarını ifade etmek mümkündür. Merkezi idarede, yereldeki kontrol dışı yönetim fraksiyonlarının oluşturabilecekleri olumsuzlukları absorbe etmeye yarayan yeni bir mekanizma olarak kurulan YİKOB'lar, yerel hizmetlerin aksaması gibi acil durumlarda valiler tarafından devreye sokulabilmektedirler. Bu durumun, yerel yönetimler üzerinde merkez baskısı gibi algılandığı görülmektedir. Fakat bu özelliğin, Anayasa ile güvenceye alınmış olan kamu yararı, kamu düzeni, kamu güvenliği, toplum

sağlığı gibi hususların korunmasına yönelik geliştirilen bir aracılık faaliyeti olduğunu, buradaki vesayet yetkisinin önceden beri valiye ait bir yetki olduğunu belirtmek gerekir.

Kuruluş gerekçeleri ile beklenen faydalarına bakıldığında, YİKOB'ların -genel olarak- büyükşehirlerde merkezi kamu yatırım ve hizmetleri ile yardımlarının ve bunlara ilişkin olarak yapılan harcamaların; etkinlik, etkililik, verimlilik, şeffaflık, hesap verebilirlik ve koordinasyon düzeylerinin artırılmasına yönelik kurulan birer taşra kuruluşu oldukları görülmektedir. Ayrıca, büyükşehirlerde merkezi yatırımlarının planlama, projelendirme, uygulama, izleme, değerlendirme ve koordinasyon süreçlerinin iyileştirilmesine katkı yaparak hizmet sunumunda esnekliği, kaliteyi ve hızı arttırması amaç ve beklentisiyle kuruldukları anlaşılmaktadır. Bunun yanında, büyükşehirlerde sunulan kamu yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak izlenmesi, koordine edilmesi, denetlenmesi, değerlendirilmesi ve söz konusu yatırım ve hizmetlere gerektiğinde rehberlik edilmesi için tasarlanan yeni nesil taşra örgütleri oldukları anlaşılmaktadır. Buna karşın, çalışma kapsamında yapılan inceleme, araştırma ve değerlendirmeler neticesinde; hukuki statü, mevzuat, personel, teşkilat, faaliyet, işleyiş, bütçe, görev, yetki ve sorumluluk, kurumsallaşma, yönetsel kapasite ve koordinasyon sorunları nedeniyle YİKOB'ların -hem kurumsal olarak hem de sundukları hizmetler itibarıyla- yeterli etkinlik, etkililik, verimlilik, şeffaflık, hesap verebilirlik ve koordinasyon düzeylerine erişemedikleri sonuç ve kanaatine ulaşıldığını ifade etmek gerekir. Ayrıca, kamu yatırımlarının planlama, karar alma, projelendirme ve uygulama aşamalarına söz hakkına sahip birer aktör olarak müdahil olamamaları ve katılımı öngörmeyen bürokratik yapıları nedeniyle YİKOB'ların, yatırım ve hizmetlerin sunumunda kalite ve hızı belli ölçüde sağlamalarına rağmen, esnekliği, yani ihtiyaca uygunluğu ve vatandaş odaklılığı sağlamaktan uzak olduklarını belirtmek gerekir. Zira yerindenlik ilkesinin taşraya yansımaları olarak tasavvur edilen YİKOB'ların, yatırım politikası döngüsüne uygulama sürecinde kısıtlı bir aracı rolüyle katılım sağlamalarının ve bunu da katılımcılıktan uzak hiyerarşik bir yönetim anlayışla gerçekleştirmelerinin; esneklikle, halkın talep ve beklentileriyle, ihtiyaca uygunlukla bağdaştırılması mümkün gözükmemektedir. Bunun yanında, birçok sorunlu tarafı olması nedeniyle, YİKOB'ların kamu yatırım ve hizmetlerine ilişkin izleme, koordinasyon, denetleme, değerlendirme ve rehberlik faaliyetlerinde hedeflenen etkinliği bir türlü sağlayamadıkları sonucunun ortaya çıktığına vurgu yapmak gerekir. Bu bağlamda, kendilerine yüklenen misyonları layıkıyla yerine getirilebilmeleri ve kuruluş amaçlarıyla tutarlı bir şekilde kendilerinden

beklenen faydaları sağlayabilmeleri için, bu çalışma kapsamında tespit edilen YİKOB sorunlarının sunulan öneriler çerçevesinde politika yapıcılar ve uygulayıcılar tarafından değerlendirmeye alınarak çözüme kavuşturulmaları gerektiği görüş ve kanaatinin sabit olduğunun altını çizmek gerekir.

YİKOB sorunlarına ve bu sorunların çözümüne ilişkin önerilere geçmeden önce, buraya kadar yapılan açıklamalar kapsamında, bu araştırmanın başlangıç noktasını oluşturan hipotezlerden bazılarının araştırma kapsamında elde edilen veri ve bulgular kapsamında doğrulanamadıklarını, bazılarının ise doğrulandığı gösteren nihai araştırma sonuçlarını, aşağıdaki gibi -maddeler halinde- kısaca açıklamak mümkündür:

- ✓ YİKOB'ların il özel idarelerinin yerine veya onları ikame için kurulmadıkları,
- ✓ YİKOB'ların her ne kadar il özel idareleri ve büyükşehir belediyeleri ile benzer yönleri bulunsa da yerel yönetim yapısına dâhil olmadıkları,
- ✓ YİKOB'ların büyükşehir belediyelerine alternatif yapılar olarak kurulmadıkları,
- ✓ YİKOB'ların merkezi idare hiyerarşisinde, tüzel kişiliği ile özel bütçesi bulunan kendine özgü statüyle mülki idareye bağlı a tipik birer taşra kuruluşu oldukları,
- ✓ 6360 sayılı Kanun benzeri bir düzenlemeyle YİKOB'un tüm illerde bulunduğu bir sisteme geçilmesinin daha düzenli bir idari yapı imkânı sağlayacağı,
- ✓ YİKOB'ların il idaresini baypas veya pasifize edici bir statü, teşkilat ve faaliyet yapısında olmadıkları, bilakis olası idari boşluklara ve afet-acil durumlarına hızlı müdahale araçları olarak tamamlayıcı rol üstlendikleri ve ayrıca, valilerin yetki genişliğini daha operasyonel kullanmalarına imkân sağladıkları,
- ✓ YİKOB'ların yerel yönetimler üzerinde yeni vesayet mekanizmaları olmadıkları, yerel demokrasiye tehdit oluşturmadıkları, yerel idarelerin hareket alanlarını ve özerkliklerini kısıtlayıcı bir rol üstlenmedikleri,
- ✓ YİKOB'ların statü, yapı, işleyiş, mevzuat, idari kapasite, koordinasyon, denetim vb. birçok hususta çok köklü sorunlarının olduğu, bu sorunların ise etkin, etkili, verimli, şeffaf, hesap verebilir, katılımcı ve kurumsallaşmış örgütler olmalarının önünde büyük engeller oluşturduğu.

Diğer taraftan, bu araştırma kapsamında, YİKOB'ların sorunlarına ilişkin ulaşılan tespit ve bulgular ile bu sorunların çözümüne yönelik olarak geliştirilerek sunulan tüm çözüm önerilere, konularına göre sınıflandırılmış şekilde Tablo 53'te -özetle- yer verilmektedir.

Tablo 53: YİKOB Sorunları ve Önerilen Çözümler

No.	Sorunlar	Tespit ve Bulgular	Önerilen Çözümler
1	Hukuki Statü ve Mevzuat Sorunları	-Yapı, işleyiş, kapsam, ölçek, içerik, bağlılık, kapasite vb. gibi birçok açıdan iyi tasarlanmamış hukuki statü, -Bütüncül, kapsamlı, kapsayıcı ve açık olmayan; eksik, yetersiz ve sorunlu mevzuat yapısı.	+Birçok açıdan iyi tasarlanmış, mevcut mevzuat ve hukuki statü sorunlarını gideren, bütüncül, kapsamlı ve kapsayıcı kanuni bir düzenlemenin ve buna dayalı ikincil mevzuat düzenlemelerinin uygulamaya koyulması.
2	Teşkilat Sorunları	-Kapsamlı, kapsayıcı ve işlevsel olmaktan uzak, yeterince iyi tasarlanmamış teşkilat yapısı, -Kurumsallaşma, kurumsal kimlik, örgütsel kültür, yönetsel kapasite, koordinasyon, etkinlik, hesap verebilirlik, katılım vb. gibi birçok açıdan yetersiz ve sorunlu teşkilat yapısı.	+Birçok açıdan iyi tasarlanmış, kapsamlı, kapsayıcı, güçlü esnek ve işlevsel bir teşkilat yapısının uygulama koyularak, kurumsallaşma, kurumsal kimlik, örgütsel kültür, yönetsel kapasite, koordinasyon, etkinlik, hesap verebilirlik, katılım vb. gibi birçok açıdan sorunlu mevcut teşkilat yapısına son verilmesi.
3	Yönetim ve Personel Sorunları	-İyi tasarlanmamış ve bütüncül olmayan yönetim ve personel yapısı, -Nicelik ve nitelik açısından eksik ve yetersiz yönetici ve personel, -Yönetici ve personelde düşük memnuniyet, aidiyet, güven, iş tatmini ve motivasyon,	+Birçok açıdan iyi tasarlanmış ve bütüncül bir yönetim ve personel yapısının uygulamaya koyulması, +Yeterli sayıda, uzman ve kalifiyeli yönetici ve personele kavuşturulması, +Yönetici ve personelin memnuniyet, aidiyet, güven, iş tatmini ve motivasyon düzeylerini artırıcı uygulamaların hayata geçirilmesi.
4	Görev, Yetki ve Sorumluluk Sorunları	-Görev, yetki ve sorumlulukların kapsamlı, kapsayıcı, bütüncül ve iyi tasarlanmış bir mevzuatla ele alınmamış olması; hukuki belirsizlikler ile boşlukların ve mevcut hukuki statüyle uyumsuzlukların görev yetki ve sorumluluklarda sorunlara yol açması, -Teşkilat, personel, faaliyet, işleyiş, mali yapı ve bütçe sorunlarının görev, yetki ve sorumluluklarda sorunlara yol açması, -Koordinasyon, yönetsel kapasite ve kurumsallaşma sorunlarının görev, yetki ve sorumlulukların gereği gibi yerine getirilememesine neden olması.	+Görev, yetki ve sorumlulukların kapsamlı, kapsayıcı, bütüncül ve iyi tasarlanmış bir kanuni düzenlemeyle ele alınması ve bu düzenlemeyle mevcut hukuki boşlukların, belirsizliklerin ve uyumsuzlukların giderilmesi, +Görev, yetki ve sorumluluk sorunlarına yol açan teşkilata, personele, faaliyetlere, işleyişe, mali yapıya ve bütçeye ilişkin sorunların giderilmesi, +Görev, yetki ve sorumlulukların gereği gibi yerine getirilmesine engel olan koordinasyon, yönetsel kapasite ve kurumsallaşma sorunlarının giderilmesi.
5	Faaliyet Yapısı ve İşleyiş Sorunları	-Kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe sahipliğine yeterince uygun olmayan, merkeze aşırı bağımlı, iyi tasarlanmamış faaliyet ve işleyiş yapısı, -Demokratik; karar alma, denetim, katılım ve temsil yöntemlerine olanak sağlamayan ve yönetim anlayışıyla yeterince örtüşmeyen faaliyet ve işleyiş yapısı,	+Kamu tüzel kişiliği ve özel bütçe sahipliğine uygun olarak yeniden tasarlanmış ve merkezi idareden daha bağımsız bir faaliyet ve işleyiş yapısına kavuşturulması, +Demokratik karar almaya, demokratik denetime, katılıma ve temsile olanak sağlayan yönetim anlayışıyla uyumlu bir faaliyet ve işleyiş yapısına kavuşturulması,

		-Hukuki statü, mevzuat, teşkilat yapısı, yönetim, personel, yönetsel kapasite, koordinasyon, kurumsallaşma vd. alanlardaki sorunlarının faaliyet ve işleyiş yapısını olumsuz etkilemesi.	+Faaliyet ve işleyiş yapısı sorunlarına yol açan hukuki statüye, mevzuata, teşkilata, personele, yönetsel kapasiteye, koordinasyona, kurumsallaşmaya vd. konulara ilişkin sorunların giderilmesi.
6	Mali Yapı ve Bütçe Sorunları	-İyi tasarlanmamış, zayıf, katı, merkeze aşırı bağımlı ve sınırlandırılmış mali yapı ve bütçe yapısı, +Yeterince etkin, etkili, verimli, şeffaf, hesap verebilir, demokratik ve katılımcı olmayan mali yapı ve bütçe yapısı.	+Merkeze bağımlılık oranı düşük olan, öz kaynakları yüksek olan, güçlü, esnek, merkezin sınırlandırmalarından uzak iyi tasarlanmış bir mali yapıya ve bütçeye kavuşturulması, +Etkin, etkili, verimli, şeffaf, hesap verebilir, demokratik ve katılımcı bir mali yapıya ve bütçe yapısına kavuşturulması.
7	Koordinasyon Sorunları	+İldeki merkezi kamu yatırımlarının planlama, karar alma, uygulama, izlenme ve koordinasyon faaliyetleri konusunda YİKOB'un yeterince aktif ve etkin ol(a)maması, bu süreçlerin merkezden taşraya doğru bir silsileyle gerçekleşmesi, dolayısıyla ilin ihtiyaçlarına uygun yatırımların hayata geçirilmesinde YİKOB'un etkin ve etkili olamaması, -İçinde bulunduğu kurumsal çevreyle ve kendi içinde koordinasyon eksikliklerinin bulunması. -Belediyelerle arasında bayındırlığa ve koordinasyona ilişkin sorunların ve eksikliklerin bulunması, -Belediye yatırımlarının il içinde dağılımı konusunda herhangi bir koordinasyon görevin olmaması, -İldeki büyük ölçekli özel yatırımlar konusunda herhangi bir izleme ve koordinasyon görevinin olmaması,	+İldeki yatırımların planlama, karar alma, uygulama, izlenme ve koordinasyon faaliyetleri konusunda aktif ve etkin bir konuma getirilmesi, +İçinde bulunduğu kurumsal çevreyle ve kendi içinde bulunan mevcut koordinasyon eksikliklerini giderici uygulamaların hayata geçirilmesi. +Belediyelerle arasında koordinasyon sorunların çözümü için, yerel kamu yatırımlarının ile dengeli dağılımının sağlanması ve izlenmesi için ve ayrıca, ildeki büyük ölçekli yatırımların takip ve koordinasyonu için etkin bir il yatırım takip sisteminin kurularak YİKOB sorumluluğuna verilmesi, +Belediye yatırımların yer seçiminde YİKOB'ların daha aktif bir konuma getirilerek sürece dahil edilmesinin sağlanması, fakat bunun yeni bir vesayet yetkisini içerecek şekilde değil, daha ziyade bir koordinasyon faaliyeti şeklinde tasarlanmasının sağlanması,
8	Yönetsel Kapasite Sorunları	-Görev ve sorumluluklarını yerine getirmede idari, mali, beşeri, fiziki, bilgi ve teknoloji kaynaklarının yetersizliği, -Kurumsal yapı, işleyiş ve mevzuat sorunlarının varlığının yönetsel kapasiteyi olumsuz olarak etkilemesi.	+İdari, mali, beşeri, fiziki, bilgi ve teknoloji kaynaklarının güçlendirilerek güçlü bir yönetsel kapasiteye kavuşturulması, +Yönetsel kapasiteyi olumsuz etkileyen kurumsal yapı, işleyiş ve mevzuat sorunlarının giderilmesi.
9	Kurumsallaşma Sorunları	-Güçlü bir alt yapıdan ve uygulama örneğinden yoksun bir şekilde hızlı ve yeterince iyi tasarlanmamış bir yapıda kurularak uygulamaya girmesi, -Kısa sürede birçok hukuki statü ve mevzuat değişikliğine uğraması, -Amaç ve misyonunun yeterince iyi anlaşıl(a)maması, -Mevcut sorunlu hukuki statüsünün, mevzuatının, faaliyet ve işleyiş yapısının ve yetersiz yönetsel	+Güçlü bir altyapı ve arka plan çalışması ile ele alınarak kapsayıcı bir uzlaşma zemininde yeniden tasarlanması, +İyi tasarlanmış yasal düzenlemeyle yeniden ele alınması ve böylece sürekli yapılmak zorunda kalınan değişikliklerin önüne geçilmesi, +Amaç ve misyonunun kurumsal çevrede iyi anlaşılacak şekilde yeniden tanımlanması,

		kapasitesinin kurumsallaşmaya engel oluşturması.	+Kurumsallaşamamasına yol açan tüm sorunların giderilmesinin sağlanması.
10	Şeffaflık, Hesap Verebilirlik, Denetim ve Katılım Sorunları	-Personel ve yönetim sorunlarının; şeffaflık, hesap verebilirlik ilkelerinin işlerliğini olumsuz etkilemesi, denetim sorunlarına yol açması ve katılıma engel oluşturması, -Birçok açıdan sorunları bulunan mevcut faaliyet ve işleyiş yapısının katılımı, şeffaflığı, hesap verebilirliği ve etkin denetimi sağlamak için yeterince uygun olmaması, -Düşük yönetsel kapasitenin, sorunları bulunan mevcut teşkilat yapısının, hukuki statü ve mevzuat sorunlarının, koordinasyon ve kurumsallaşma sorunlarının, zayıf örgütsel kültürün ve kurumsal kimliğin şeffaflık, hesap verebilirlik, denetim ve katılım sorunlarına kaynaklık etmesi.	+Şeffaflık, hesap verebilirlik ilkelerinin işlerliğini olumsuz etkileyen, denetim sorunlarına yol açan ve katılıma engel olan personel ve yönetim sorunlarının giderilmesi, +Katılımı, şeffaflığı, hesap verebilirliği ve etkin denetimi sağlayacak yeni bir faaliyet ve işleyiş yapısına kavuşturulması, +Şeffaflık, hesap verebilirlik, denetim ve katılım sorunlarına kaynaklık eden hukuku statü, mevzuat, teşkilat, personel, yönetim, koordinasyon, yönetsel kapasite, kurumsallaşma, kurumsal kimlik ve örgütsel kültür sorunlarının çözüme kavuşturulması.
11	Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik Sorunları	-Hukuki statüye ve mevzuata ilişkin sorunların, teşkilat, yönetim ve personel sorunlarının, görev, yetki ve sorumluluklara ilişkin sorunların, iyi tasarlanmamış faaliyet ve işleyiş yapısının, zayıf ve katı mali yapısı ile içi boş bütçesinin, koordinasyon eksikliklerinin, yetersiz yönetsel kapasitenin ve kurumsallaşma sorunlarının, şeffaflık, hesap verebilirlik, denetim ve katılım sorunlarının etkin, etkili ve verimli bir örgüt olmaya engel teşkil etmesi.	+Etkin, etkili ve verimli bir örgüt olmaktan uzaklaştıran hukuki statüye, mevzuata, teşkilata, personele ve yönetime, görev, yetki ve sorumluluklara, faaliyet ve işleyiş yapısına, mali yapıya ve bütçeye, koordinasyona, yönetsel kapasiteye, kurumsallaşmaya, şeffaflığa, hesap verebilirliğe, denetime ve katılıma ilişkin mevcut tüm sorunlarının çözüme kavuşturulmasının sağlanması.

YİKOB sorunlarına ve çözüm önerilerine ilişkin ulaşılan tespit ve bulgular neticesinde, YİKOB'un; teknik yönü ağır basan hizmetsel bir taşra kuruluşu olarak tasarlanmasına ve idari açıdan da bir takım görev, yetki ve sorumluluklarla donatılmasına rağmen, hem teknik hem de idari açıdan yetersiz kapasiteyle faaliyetlerini sürdürmeye çalışan ve kurumsallaşma sürecini henüz başarıyla tamamlayamamış, yeterli düzeyde etkin, etkili, verimli, şeffaf, hesap verebilir ve katılımcı olmayan, Türk idare teşkilatında genç, fakat gelişime açık olan bir örgüt olduğunu, belirtmek mümkündür. Ayrıca, merkezin taşrada yapmayı planladığı yatırım, hizmet ve yardım faaliyetlerini; merkez adına taşrada yerine getirme, bu tür faaliyetlerin il genelinde koordinasyonunu sağlama, bu tür faaliyetleri yürütenlere rehberlik etme ve bu tür faaliyetleri denetleme amaçlarına yönelik olarak ve bu amaçlara ulaşmak için uygun olduğu düşünülen bir formda tasarlanan YİKOB'ların; uygulama sürecinde bu amaçlara yeterli düzeyde ulaşamadıkları ve mevcut formlarının bu amaçlara ulaşmada yeterince uygun olmadığı görülmektedir. Dolayısıyla, YİKOB'un

etkin, etkili, verimli, şeffaf, hesap verebilir, katılım ve temsili içeren, yüksek yönetsel kapasite, koordinasyon ve kurumsallaşma düzeyine sahip, bütüncül bir formda yeniden tasarlanması ve böylelikle, bütün sorunlu alanlarının çözüme kavuşturulması gerektiği, sonuç ve kanaatine varılmaktadır.

Bir kamu yatırımının planlamasından uygulanmasına kadar geçen sürenin ortalama bir yılı aştığı, projenin büyüklüğüne göre ise bazen sonuçlanmasının çok uzun yıllar aldığı göz önüne alındığında, kamu yatırımlarının daha hızlı, düşük maliyetle, ihtiyaca uygun ve olabildiğince şeffaf şekilde hayata geçirilmesi için, YİKOB'un yönetsel kapasitesinin güçlendirilmesine ve kurumsallaşmasının sağlanmasına ihtiyaç olduğuna vurgu yapmak gerekir. Nitekim AB Türkiye Delegasyonu Başkanı Büyükelçi Christian Berger (2019), kamu yatırım ve hizmetlerinin vatandaşa yakın konumda olan YİKOB'lar marifetiyle sunulmasının yerindenlik, etkinlik ve verimlilik açısından önemli olduğunu, dolayısıyla YİKOB'ların yönetsel kapasitelerinin artırılmasının; merkezi nitelikli kamu yatırım ve hizmetlerinin yürütümünde yerindenliğin, etkinliğin, etkililiğin verimliliğin, şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanması ve aynı zamanda, yerel kalkınmayla büyümeye katkı yapılması açısından kritik bir öneme sahip olduğunu ifade etmektedir. Bu bağlamda, YİKOB sorunlarına kalıcı çözümlerin üretilebilmesi amacıyla, bütüncül bir perspektifle çok boyutlu yeni bir modelin geliştirilmesi gerektiği sonuç ve kanaatine ulaşılmaktadır. Bu doğrultuda ise, çalışmanın genelinde elde edilen bilgi ve veriler ile ulaşılan bulgu ve sonuçlar ışığında, YİKOB için; mevcut sorunları bertaraf edecek, etkinliliği, etkililiği, verimliliği, şeffaflığı, hesap verebilirliği, katılımı ve temsili sağlayacak, yüksek yönetsel kapasiteye ve koordinasyon düzeyine sahip, kurumsallaşmaya daha müsait, yönetim mekanizmaları içeren, güçlü, bütüncül ve kapsamlı bir model önerisi geliştirilmektedir.

YİKOB sorunları ve çözüm önerilerinin sınıflandırması kısmında geliştirilen çözümler, uygulamadaki mevcut YİKOB modelinin iyileştirilmesine yönelik olmakla birlikte, yeni bir YİKOB modelin uygulamaya koyulmasına yönelik önerileri de içermektedirler. Bu kapsamda, öncelikle, bütün illerde geçerli olacak bütüncül yapıya sahip yeni bir YİKOB modelinin uygulamaya koyulması yöntemi tercih edilmektedir. Fakat bunun için mevcut büyükşehir belediye modelinin veya benzeri bir büyükşehir belediye modelinin diğer 51 ilde de uygulamaya koyulması gerekmektedir. Bu tür bir uygulamaya geçildiği takdirde, bu tez kapsamında geliştirilen yeni modelin tüm illerde uygulanmaya koyulabilmesi için

herhangi bir engel bulunmamaktadır. Buna karşın, tüm illerde büyükşehir belediye tarzı bir yerel yönetim uygulamasına geçilmesi fikri kabul görmediği takdirde, önerilen yeni modelin mevcut tüm büyükşehirlerde uygulamaya koyulmaya hazır bir yapı ve işleyişte tasarlandığını ve modelin hayata geçirilmesi için bu çalışmanın Ekler kısmında önerilen mevzuat değişikliklerinin yürürlüğe koyulmasının yeterli olacağını vurgulamak gerekir. Bu tür bir uygulamanın da kabul görmemesi halinde, tespit edilen YİKOB sorunlarının önerilen çözümler kapsamında giderilmesine yönelik gerekli kurumsal, idari ve hukuki adımların atılarak mevcut YİKOB uygulamasının iyileştirilmesinin sağlanması yolunun, bu çalışma kapsamında tercih edilen en son yol olarak önerildiğini ifade etmek gerekir.

YİKOB için önerilen; Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama (YİKOP) Başkanlığı modeliyle: idari ve mali açıdan merkezi idareden daha bağımsız, taşrada gerçekleştirilen merkezi ve yerel yatırımların planlama, projelendirme ve uygulama aşamalarında daha güçlü ve etkin bir misyon üstlenen; kendi inisiyatifi ve mali kaynaklarıyla -merkezi idare koordinasyonunda- yatırım, hizmet ve yardım faaliyetleri gerçekleştirebilen; gelir getirici faaliyetlerde bulunabilen; borçlanabilen; norm kadrosu ve personel bağımsızlığı bulunan; kamu yatırım ve hizmetlerinin etkin ve verimli şekilde hayata geçirilmesine, izlenmesine, kontrol ve koordine edilmesine, kalkınmaya ve ekonomik gelişmeye katkı sağlayacak; plan ve programlara uygunluğu arttıracak, yerel kaynakların yerel ihtiyaca uygun ve hızlı şekilde yerinde kullanılmasına imkân tanıyacak; karar alma ve denetim mekanizmalarında katılım ve temsile olanak sağlayan, yönetsel kapasitesi yüksek, daha şeffaf ve hesap verebilir bir yapı ve işleyiş önerilmektedir. Bu doğrultuda, YİKOB'un adında, ölçeğinde, hukuki statüsünde, teşkilat ve personel yapısında, görev, yetki ve sorumluluklarında, faaliyet yapısı ve işleyişinde, mali yapısı ile bütçesinde ve denetim usulünde değişiklikler öngören düzenlemeler, bu çalışmanın Ekler kısmında bir kanun taslağı ve bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi taslağı şeklinde önerilmektedir. Taslak şeklinde önerilen düzenlemeler, yeni modelin uygulamaya koyulabilmesi için gereken temel mevzuat değişikliklerine ışık tutacak nitelikte olmakla birlikte, aynı zamanda, bu tez kapsamında geliştirilen yeni model önerisini tüm yönleriyle ortaya koymaktadırlar.

Önerilen YİKOP Başkanlığı modeliyle, hâlihazırda büyükşehirlerde uygulanan YİKOB modelinde gerçekleştirilmesi öngörülen değişiklikleri aşağıdaki gibi -maddeler halinde- kısaca açıklanmak mümkündür:

- ✓ Kurumsal kimliğinin “YİKOP Başkanlığı” olarak değiştirilmesi,
- ✓ Hukuki statüsünün yasama tasarrufuna bağlanması,
- ✓ Tamamen 5018 sayılı Kanun kapsamına alınması,
- ✓ Bütüncül bir kanunla teşkilat, görev ve sorumluluklarının düzenlenmesi,
- ✓ İkincil mevzuatın Cumhurbaşkanlığı SBB ile Bakanlık tarafından düzenlenmesi,
- ✓ Valiye bağlı statüsüne son verilmesi,
- ✓ İdari, mali ve personel açısından merkezden belli ölçüde bağımsız kılınması,
- ✓ İçişleri Bakanlığı koordinasyonunda atipik bir taşra kuruluşuna dönüştürülmesi,
- ✓ Bakanlıkta koordinasyonundan sorumlu YİKOP Genel Müdürlüğü kurulması,
- ✓ İKK’nın yardımcı bir danışma ve denetim organına dönüştürülmesi,
- ✓ Karar organının yerel katılım içeren bir yönetim kurulu olması,
- ✓ İl valisi olan yönetim kurulu başkanınca sevk ve idare edilmesi,
- ✓ Başkanının doğrudan merkezden ve sadece bu görev için atanması,
- ✓ Tekokrat kökenli bir başkan yardımcısının örgüt yapısına eklenmesi,
- ✓ Teşkilat yapısının daha esnek ve kullanışlı bir hale getirilmesi,
- ✓ İPKM’nin, teşkilatı bünyesine taşınması, 112 AÇM’nin ise çıkarılması,
- ✓ Teşkilata bağlı ilçe koordinatörlüklerin kurulması,
- ✓ Personel yapısının bütüncül bir düzenlenmeyle ele alınması,
- ✓ Niteliklere göre sınıflandırılmış ayrıntılı bir norm kadro verilmesi,
- ✓ Memur ve kadrolu sözleşmeli personelin merkezi atama ve DMK’ya tabi olması,
- ✓ İş sözleşmesiyle kadro karşılıksız sözleşmeli personel ve işçi istihdam etmesi,
- ✓ Yeni bir uzman kariyer meslek modelinin personel yapısına dâhil edilmesi,
- ✓ Personellerinin özlük haklarının ve çalışma şartlarının iyileştirilmesi,
- ✓ Görev ve yetkilerinin ele alınarak yeni modele uygun olarak düzenlenmesi,
- ✓ Yatırımların planlama ve karar alma süreçlerinde etkin bir role kavuşturulması,
- ✓ Sadece aracı bir örgüt olmaktan çıkarılıp yatırımcı bir örgüte dönüştürülmesi,
- ✓ Yatırım ve hizmetlere aracılığının kapsamının genişletilmesi,
- ✓ İzleme, kontrol ve koordinasyon faaliyetlerinin kısmen yereli ve özeli içermesi,
- ✓ Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğünün aracılığına büyükşehirlerde son verilmesi,
- ✓ Vergi, belediye, ticaret-sanayi odası gelirlerinden pay alması,
- ✓ Borçlanabilmesine ve sermaye ortaklığı kurabilmesi imkânı verilmesi,
- ✓ Organların birbirlerini dengede ve kontrol altında tutacak yapıda oluşturulması,

- ✓ Bakanlığa; organlar, kararlar, eylemler, personeller, bütçe ve faaliyetler üzerinde belli denetim, kontrol ve rehberlik yetkilerinin verilmesi,
- ✓ Stratejik planlamaya uygun olarak idare edilmesinin sağlanması,
- ✓ İç denetim yapılmasının ve bir iç denetçi istihdamının sağlanması,
- ✓ Sayıştay ve Mülkiye Teftiş Kurulu denetimlerine tabi olması,
- ✓ Son olarak, büyükşehir belediye sistemi veya buna benzer bir sistem, tüm illerde uygulamaya koyulduğunda, YİKOP Başkanlığı modelinin ülke genelinde -bütün illerde- uygulamaya geçirilmesinin sağlanması, öncelikli olarak önerilmektedir.

YİKOB yerine önerilen yeni modelin, yönetimin hangi türüne girdiği konusuna açıklık getirmek gerekirse, bu modeli içinde yerindenlik barındıran atipik bir taşra örgütlenmesi ya da içinde merkezilik barındıran atipik bir hizmet yerinden yönetim olarak tarif etmek mümkündür. Zira bu model, ne tam olarak yer yerinden yönetim ne tam olarak hizmet yerinden yönetim ne de tam olarak klasik bir taşra teşkilatı görünümündedir. Önerilen modelin, bunların üçüne de farklı uzaklıklarda olduğunu ifade etmek mümkündür. Fakat en uzak olduğu yönetim türünün, hiç şüphesiz yer yerinden yönetim olduğunun altını çizmek gerekir. YİKOB'un mevcut yapısı da atipik bir taşra örgütlenmesi çizgisinde bulunduğu için, önerilen yeni modelin atipik olarak kategorize edilmesinin mümkün ve yadırganmaması gereken bir durum olduğu düşünülmektedir. Bununla birlikte, önerilen modelin en doğru, hatasız ve eksiksiz olduğu iddiası bulunmamaktadır. Daha çok siyasa yapıcılara, karar alıcılara, uygulayıcılara ve araştırmacılara YİKOB'un sorunları ve bu sorunların çözümleri konusunda yol gösterici nitelik taşıyacak bir model önerisi olma amacı bulunmaktadır. Bu bağlamda, modele yönelik eleştirilerin yapıcı, geliştirici, eksik veya hatalı yönleri tamamlayıcı ve düzeltici nitelikte olması temenni edilmektedir. Zira YİKOB'a ve il idaresinde daha çok yerindenlik ve yenilik katan bu reform önerisini ve benzeri reform önerilerini, yalnızca ideolojik ya da merkeziyetçi dar bir çerçevede ele alarak yorumlamanın Türk idari yapısına katkı sağlamayacağına inanılmaktadır.

Türkiye'de idari sorunlara sadece merkez ya da yalnızca yerel penceresinden bakmanın, sorunların çözümüne yönelik olarak sunulan önerileri sakatlayacağını belirtmek gerekir. Dolayısıyla analizlerin çok boyutlu yapılarak değerlendirilmesi ve sorunların çözümüne yönelik önerilerin rasyonel temellere dayandırılarak sunulmasında fayda bulunmaktadır. Aksi halde, sorunların çözümüne yönelik yapılan hamlelerin kısır bir döngü yaratarak

sonu gelmeyen yeni sorunlara neden olması muhtemeldir. Bu bakımdan, idealizm veya romantizm etkisiyle merkezleşmeye veya yerelleşmeye ilişkin art arda dizilmiş reform önerilerinin Türkiye'nin idari yapısına katkı yapmasını beklemenin iyimser bir yaklaşım olacağını vurgulamak gerekir. Türkiye'nin siyasi, idari, tarihi, coğrafi, sosyal, kültürel, ekonomik, jeopolitik, demografik vb. gibi gerçekliklerinden uzak yargı cümleleriyle yeni reform önerileri sunmak veya benzer yargı cümleleriyle, hayata geçirilmiş olan merkezi idare veya yerel yönetim reformlarını eleştiriye tabi tutmak, gerçekleşen reform süreçlerine gereken katkının yapılmasından giderek uzaklaşılmasına neden olmaktadır. Bu bağlamda; rasyonel temellere dayandırılmış, analizi yapılmış ve uygulanabilirliği mümkün olan kamu politikası önerilerinin, gerçekleştirilmiş veya yapılması planlanan reformlar üzerinde etkili sonuçlar doğurabileceğine dikkat çekmek gerekir. Nitekim bu çalışma kapsamında önerilen YİKOP Başkanlığı modeli, mükemmel ve kusursuz bir model olma iddiasına sahip olmamakla birlikte, YİKOB'un yeniden yapılandırılmasında siyasa yapıcılara ve karar alıcılara geniş kapsamlı olarak ele alınmış alternatif bir model sunma ve YİKOB'un esnek, hızlı ve joker bir örgüt olma özelliğine herhangi bir zarar vermeden geliştirilmesine katkı yapma amacı taşımaktadır. Zira bu özellikler, YİKOB'a özgü, fark oluşturan ayrıcalıklı özelliklerdir. Dolayısıyla, YİKOB için klasik bürokratik kurumlara özgü özellikler, katı ve alışılmış standart çözümler içeren bir model önerisi geliştirmenin, YİKOB'un doğasına ve kuruluş amaçlarına uygun olmayan bir yaklaşım olacağını vurgulamak gerekir. Ayrıca, YİKOB'u klasik bürokratik yapıdan soyutlamaya çalışırken, yerel yönetim alanına taşınan özel idare benzeri bir örgüte dönüştürme gibi bir yaklaşımın da YİKOB'un doğasına ve kuruluş amaçlarına aykırı olacağı şüphesizdir.

YİKOB Projesi kapsamında yapılan YİKOB'ların yeniden yapılandırılması çalışmaları ile ilgili elde edilen bulgular, özellikle mülki idare kökenli bürokratlarda, YİKOB'ların özel idare benzeri bir yapıya dönüştürülmeleri gerektiği düşüncesinin hâkim olduğunu göstermektedir. Bu düşüncenin altında yatan nedenler irdelendiğinde, uygulamaya giren ve yerele daha çok yetki ve kaynak aktarımı içeren yerel yönetim reformlarının mülki idare oluşturduğu geri planda kalma algısının, bürokrasinin yerele karşı inanç ve güven eksikliğinin ve yerel demokrasiye temkinli yaklaşma tavrının; bu tür düşüncelere zemin hazırladığını dile getirmek mümkündür. Mülki idarenin, Türk siyasi ve idari sisteminin geleceği açısından önemli bir konumda olduğu şüphesizdir. Ancak, mesleki taassuba varan tutumlarla yerel demokrasi ve özerklik aleyhine mülki idare amirlerini yeni görev,

yetki ve kaynaklara sahip kılma düşüncesini rasyonel temellere dayandırmanın mümkün olmadığını vurgulamak gerekir. Nitekim mülki idare amirlerinin asli görevlerinin genel idare esaslarına göre taşra birimlerinin idaresi olduğu dikkate alındığında, bu görevlere doğrudan dokunmayan yerel yönetim reformlarının siyasi ve idari rejim tartışmalarına dönüştürülerek rasyonellikten uzak eleştirel görüşlerin ortaya atılmasının, uygulamaya koyulacak idari reformların özünden uzaklaşmaya neden olacağını öngörmek gerekir. Bu doğrultuda, YİKOB'un yeniden yapılandırılması için hayata geçirilecek reformlarla yeniden şekillenecek merkezileşme-yerelleşme ölçütünün en doğru dengede tutulmasına katkıda bulunmak için, rasyonel temellere dayalı yapıcı eleştiriler geliştirmenin önemine bir kez daha vurgu yapmak gerekir. Aksi takdirde, ne bu çalışma kapsamında önerilen YİKOP Başkanlığı modelinin ne de geliştirilecek farklı modellerin, geniş bir uzlaşma zemininde kabul görebilmesi ve başarıyla uygulanabilmesi mümkün gözükmemektedir.

Son olarak; yüz elli yıldan fazla bir süre Türk idare sisteminin içinde kalarak görev ve yetkiler açısından birçok merkezi ve yerel alanda yayılım gösteren il özel idarelerinin biricik konumları, onların Türk idare sisteminin -özellikle il idaresi sisteminin- ayrılmaz gibi görünen birer parçası haline getirmiş, ancak gelişen ve değişen süreçler il özel idarelerden tamamen olmasa da kısmen vazgeçilebileceğini göstermiştir. Fakat tasfiye edilen il özel idarelerinden sonra merkezi idare tarafında boş kalan alana, yine biricik konuma sahip olan yeni bir kuruluş inşa edilmiştir. Zira il özel idaresinin il genel idaresi sisteminde boş bıraktığı alanın, ancak özel idare gibi biricik konuma sahip bir kuruluşla telafi edilebileceği teşhis edilmiştir. Nitekim özel idarenin taşra idaresinde açık bıraktığı yaraya YİKOB'un ilk kurulduğu dönemdeki tüzel kişiliksiz ve bütçesiz hali pansuman görevi görememiş, ilerleyen zamanda YİKOB'un kamu tüzel kişiliğine ve özel bütçeye sahip kılınması gerekmiştir. Günümüzde gelinen noktada ise, YİKOB'un mevcut yapısı ve işleyişi ile arzu edilen etkinlik, verimlilik ve işlevsellik seviyelerine erişemediği net şekilde görülerek; Cumhurbaşkanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Avrupa Birliği ortaklığında YİKOB'ların yeniden yapılandırılması için oldukça kapsamlı bir proje başlatılmıştır. Bu bağlamda; YİKOP Başkanlığı adı altında özgün bir model önerisi sunan bu çalışmanın, YİKOB'ların yeniden yapılandırılmasına önemli katkılar yapması temenni edilmektedir.

KAYNAKÇA

- AA. (2020a). Van'da Kurulacak Yeni Tekstil Kent'te Yaklaşık 15 Bin Kişiye İstihdam Sağlanacak [Haber İçeriği]. Resmi Web Adresi. Erişim Tarihi: 15 Aralık 2020. <https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/vanda-kurulacak-yeni-tekstil-kentte-yaklasik-15-bin-kisiye-istihdam-saglanacak/1822671>
- AA. (2020b). KOP'tan Kalkınmaya 1,2 Milyar Liralık Destek [Haber İçeriği]. Resmi Web Adresi. Erişim: 15 Aralık 2020. <https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/koptan-kalkinmaya-1-2-milyar-liralik-destek/1744113>
- Adana AFAD. (2020). Adana Valiliği İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü Resmi Web Adresi. Erişim Tarihi: 20 Eylül 2020. <https://adana.afad.gov.tr/>
- Adıgüzel, Ş. (2012). "6360 Sayılı Yasa'nın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme". *Toplum ve Demokrasi*, Yıl: 6, Sayı: 13-14, Ocak-Aralık, s. 153-176.
- AFAD. (2020). Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı Resmi Web Adresi. Erişim Tarihi: 25 Eylül 2020. <https://www.afad.gov.tr/afad-hakkinda>
- Akman, Ç. & Kalender, M. (2018). "Yerelde Yeni Merkezi Yönetim Birimi: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı". *A.Ü. SBF D.*, Cilt: 73, No: 4, s. 1025-1056.
- Akpınar, R. (2017). "Yerel Kalkınmada Bölge Ölçeğinde Kurumsal Yapılanma: Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıkları". *Aksaray Ü. İİBF D.*, Cilt: 9, Sayı: 1, s. 13-22.
- Ankara Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü. (2020). Resmi Web Adresi. Erişim Tarihi: 25 Ekim 2020. <https://ankara.csb.gov.tr/kadro-ve-personel-durumu-i-3677>
- Antalya BŞB. (2018). *2017 Yılı Denetim Komisyonu Raporu*. Erişim: 19 Kasım 2020. https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/meclis_toplantilar/2018/NISAN/20180409_11.pdf
- Apan, A. (2016). "Bütünşehir Modeli ve Taşra Yönetimi". *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 25, Sayı: 1, s. 1-24.
- Apaydın, F. (2009). "Kurumsal Teori ve İşletmelerin Kurumsallaşması". *C.Ü. İİB Dergisi*, Cilt: 10, Sayı:1, s. 1-22.
- Arıkboğa, E. (2012). "Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform". *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Yıl: Haziran 2012, Sayı: 2. Erişim Tarihi: 22 Ekim 2019. http://www.marmarasosyaldergi.org/makale/say%C4%B12_haziran_2012_2.pdf
- Arıkboğa, E. (2013). "Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli". *Yerel Politikalar*, Yıl: 1, Sayı: 3, s. 48-96.
- Avaner, T. (2005), "BKA Siyasal Rejim Sorunu Yaratır mı?" M. Turan (Ed.). *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*(s. 239-263). Ankara: Paragraf Yayınevi.
- Aydın Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü. (2020). Resmi Web Adresi. Erişim Tarihi: 25 Ekim 2020. <https://aydin.csb.gov.tr/personel-durumu-i-1119>
- Aydın YİKOB. (2018). *Faaliyet Raporları Tanıtım Rehberi*. Aydın Valiliği YİKOB Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü (Haz.). Erişim Tarihi: 5 Kasım 2020. <http://www.aydin.gov.tr/kurumlar/aydin.gov.tr/IcSite/yikob/dosyalar/Duyurular/2018/faaliyet/FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI%20TANITIM%20REHBER%C4%B0.pptx>

- Aydın YİKOB. (2020). Aydın YİKOB Resmi Web Adresi. Erişim: 5 Kasım 2020. <http://www.aydin.gov.tr/yikob/>
- AYM. (1991). 1990/1 E., 1990/21 K. Sayılı AYM Kararı. *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 20931, Tarih: 16/7/1991.
- AYM. (1992). 1990/39 E., 1991/21 K. Sayılı AYM Kararı. *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 21236, Tarih: 23/5/1992.
- AYM. (2006). 2006/22 E., 2006/40 K. Sayılı AYM Kararı. *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 26379, Tarih: 14/12/2006.
- AYM. (2007). 2005/95 E., 2007/5 K. Sayılı AYM Kararı. *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 26741, Tarih: 29/12/2007.
- AYM. (2008a). 2006/61 E., 2007/91 K. Sayılı AYM Kararı. *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 26796, Tarih: 23/2/2008.
- AYM. (2008b). 2008/34 E., 2008/153 K. Sayılı AYM Kararı. *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 27076, Tarih: 6/12/2008.
- AYM. (2008c). 2004/79 E., 2007/6 K. Sayılı AYM Kararı. *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 26759, Tarih: 17/1/2008.
- AYM. (2009). 2005/90 E., 2008/146 K. Sayılı AYM Kararı. *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 27153, Tarih: 26/2/2009.
- AYM. (2014). 2013/19 E., 2013/100 K. Sayılı AYM Kararı. *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 29123, Tarih: 18/9/2014.
- Aytaç, Ö. (2004). “Örgütler: Sosyolojik Bir Perspektif”. *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 14, Sayı: 1, s. 189-217.
- Ayyıldız, E. (2019a). YİKOB Projesi Kapsamında Yapılmış Röportaj [Video]. Erişim Tarihi: 2 Kasım 2019. <https://www.youtube.com/watch?v=agDnpsFJFVI>
- Ayyıldız, E. (2019b). YİKOB Projesi Kapsamında Yapılan Konuşma İçeriği. Erişim Tarihi: 2 Kasım 2019. <https://www.mynet.com/vali-ayyildiz-yikobu-anlatt-her-alanda-ilimize-faydali-calismalar-yurutuluyor-180104734972>
- Azıklı, S. & Tek, H. (2016). “İl Özel İdarelerinde Yeniden Yapılan(ama)ma Çabaları ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar”. *Celal Bayar Üniversitesi İİBF Yönetim ve Ekonomi*, Cilt: 23, Sayı: 1, s. 233-246.
- Babaoğlu, C. & Öktem, M.K. (2013). “Kalkınma Ajanslarına Örgüt Geliştirme Açısından Bir Bakış”. *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 3, s. 49-60.
- Bakanlıklar ve Diğer Merkezi İdare Kuruluşlarının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları Aracılığıyla Yapacakları İşlerin Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar. (2016). İçişleri ve Maliye Bakanlıklarınca birlikte hazırlanan ve Sayıştay görüşü alınan bu Usul ve Esaslar 30/12/2016 tarihinde onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Erişim Tarihi: 18 Haziran 2021. <https://www.yikobprojesi.org/wp-content/uploads/2019/12/yikob-usul-ve-esaslar.pdf>
- Belediye ve Bağlı kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik. (2007). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 26442, Tarih: 22/2/2007. Erişim Tarihi: 2 Nisan 2021. <https://www.mevzuat.gov.tr/anasayfa/MevzuatFihristDetayIframe?MevzuatTur=7&MevzuatNo=11125&MevzuatTertip=5>
- Belli, A. & Aydın, A. (2016). “6360 Sayılı Yasa İle Kapatılan Belde Belediyelerinin Hizmette Etkinlik, Verimlilik ve Temsil Sorunsalı Üzerine Bir Alan Araştırması: Önsen Belediyesi Örneği”. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 9 Sayı: 43, s. 1698-1713.

- Belli, A. & Aydın, A. (2017). “6360 Sayılı Kanun ve Yerelde Merkezileşme”. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Bahar II, Sayı: 55, s. 401-413.
- Berber, M. & Çelepçi, E. (2005). “Türk Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni Arayışlar: Kalkınma Ajansları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”. *Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Sempozyumu Bildiriler Kitabı* (s.149-157). 13-14 Ekim, Trabzon.
- Berger, C. (2019). YİKOB Projesi Açılış Etkinliği Konuşma İçeriği. 3 Mayıs 2019, Ankara. Erişim Tarihi: 4 Kasım 2019. <https://www.avrupa.info.tr/tr/pr/ab-buyuksehir-belediyelerinde-kurulan-yatirim-izleme-ve-koordinasyon-baskanliklarini-destekliyor>
- BİDB. (2018). *2017 Yılı İçişleri Bakanlığı Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı Faaliyet Raporu*. Ankara: İçişleri Bakanlığı BİDB. Erişim Tarihi: 28 Aralık 2019. https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/bilgiislem/Faaliyet_raporlari/faaliyet_rap2017.pdf
- Bilmez, M.E. (2019a). YİKOB Kapasite Güçlendirme Projesi Kapsamında Yapılmış Röportaj [Video]. Erişim Tarihi: 2 Kasım 2019. <https://www.youtube.com/watch?v=D9QL7iIefPE&feature=youtu.be>
- Bilmez, M.E. (2019b). YİKOB Projesi Van Pilot Bilgilendirme Semineri Açılış Konuşması [Video]. Erişim Tarihi: 2 Kasım 2019. https://www.youtube.com/watch?v=-x_K7OpjYjU
<https://www.dailymotion.com/video/x7lyqrm>
- Bingöl, Y., Yazıcı, E. & Büyükakın, T. (2013). *İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modeli Kocaeli Deneyimi* (1.bs). Yayın No.: 38. Kocaeli: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları.
- Biricikoğlu, H. & Demirkol Duyar, D. (2015). “6360 Sayılı Yasa’nın Genişleyen Büyükşehir Belediyesi Hizmet Sınırının Etkinlik ve Verimliliğe Etkisi Bağlamında Değerlendirmesi: Sakarya Büyükşehir Belediyesi Örneği”. *SDU İİBF Dergisi*, Cilt: 20, Sayı: 4, s. 369-393.
- Bowerman, M. (2002). “Isomorphism Without Legitimacy? The Case of the Business Excellence Model in Local Government”. *Public Money and Management*, April-June, CIPFA, p. 27-52.
- Can, E. & Avcı, İ. (2016a). “6360 Sayılı Yasa ile Kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının (YİKOB) İşlevselliği (İzmir ve Adana Örnekleri)”. Z.T. Kahraman, Y.E. Özer, İ.G. Yontar ve G. Tenikler (Ed.). *Büyükşehir Yönetimi ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü, KAYSEM 10. Bildiri Kitabı* (s.553-588). 5-7 Mayıs 2016, DEU, İzmir.
- Can, E. & Avcı, İ. (2016b). “6360 Sayılı Yasa ile Kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının (YİKOB) İşlevselliği: İzmir ve Adana Örnekleri” [Bildiri Sunumu]. *KAYSEM 10*, 5-6 Mayıs 2016, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir. Erişim Tarihi: 7 Ocak 2020. https://www.academia.edu/30263915/SUNU-_6360_Say%C4%B1%C4%B1_Kanun_ve_Y%C4%B0KOPLAR.pptx
- Candan, H. & Maltaş, A. (2015). “Büyükşehir Belediyelerinde Reform (mu?): Mahalle Muhtarlarının Hizmet Kalitesi Algısı Işığında Hatay Örneği”. M.A. Çukurçayır, H.T. Eroğlu, H. Sağır & M. Navruz (Ed.). *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri, 13. Kamu Yönetimi Kongresi Bildiri Kitabı* (s. 1226-1274). 15-17 Ekim 2015, S.Ü., Konya.
- Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı 2020 Yılı Uygulama Usul ve Esasları. (2019). Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (Haz.). Erişim Tarihi: 18 Aralık 2020.

- <https://www.sanayi.gov.tr/bolgesel-kalkinma-faaliyetleri/bolgesel-kalkinma-programlari/01126b>
- Coşkun, B. & Uzun, T. (2004). “İl Özel İdaresi Reformuna İlişkin Bazı Değerlendirmeler” *Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı* (s. 67-77). 3-4 Aralık 2004, Çanakkale. Çanakkale: Çanakkale 18 Mart Üniversitesi, Biga İİBF ve Biga Belediyesi Ortak Yayını.
- Coşkun, B. & Uzun, T. (2005). “İl Özel İdaresinde Yeniden Yapılanma”. H. Özgür & M. Kösecik (Ed.). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I* (s. 157-174). Ankara: Nobel.
- Çadircı, M. (1993). “Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 2 Sayı: 5, s. 3-12.
- Çağlayan, R. (2015). *İdare Hukuku Dersleri* (3.bs). Ankara: Adalet Yayınevi.
- Çapar, S. (2015). *Türkiye’de ve Fransa’da Neo-Liberal Dönemde Mülki İdare*. Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.
- Çapar, S. & Demir, R. (2017). “Türkiye’de Büyükşehir Yapılanması ve 6360 Sayılı Kanuna Uygulayıcıların Bakışı”. *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 484, s. 39-89.
- Çelik, D. (2020). *Yerel Demokrasi Açısından Türkiye’de Büyükşehir Belediyeleri*. Yayınlanmamış Bütünleşik Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara.
- Çelikyay, H. (2014a). *Değişen Kamu Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası*. Analiz, Temmuz 2014, Yayın No: 101. Ankara: SETA Yayını. Erişim Tarihi: 17 Ekim 2019. http://file.setav.org/Files/Pdf/20140708140310_degisen-kent-yonetimi-ve-6360-sayili-buyuksehir-yasasi-pdf.pdf
- Çelikyay, H. (2014b). “Yeni Büyükşehir Yasası Perspektifinde 2014 Yerel Seçimleri”. *SETA Perspektif*, No.: 48. Erişim Tarihi: 17 Ekim 2019. http://file.setav.org/Files/Pdf/20140507122428_yeni-buyuksehir-yasasi-perspektifinde-2014-yerel-secimleri-pdf.pdf
- Çınar, T., Çiner, C.U. & Zengin, O. (2009). *Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Çınar, T., Çiner, C.U., Duru, B. & Zengin, O. (2013). *Belediyelerin Sınırları*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Çiçek, Y. (2014). “Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler”. *KSU Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 11, Sayı: 1, s. 53-64.
- Çiner, C.U. & Karakaya, O. (2013). “Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü”. *A.Ü.SBF Dergisi*, Cilt: 68, Sayı: 2, s. 63-93.
- Çiner, C.U. (2014). “Reconsidering the Role of the Prefects in Turkey: Public Policies and Metropolization”. *International Journal of Public Administration*, Volume: 37, Issue: 8, p. 445-455.
- Çiner, C.U. (2017). “Yeniden Kamu Yönetimi Temel Kanunu: Yerel Yönetimler Alanındaki Bilanço”. *Memleket Siyaset Yönetim*, Cilt: 12, Sayı: 28, s. 27-52.
- ÇŞB. (2014). “Bakanlık Taşra Teşkilatının Yapısı ve Görevleri”. ÇŞB Personel D. Bşk. Erişim: 21 Ekim 2020. <https://webdosya.csb.gov.tr/db/kys/editordosya/Tasra-Teskilat-Yapisi.pdf>
- ÇŞB. (2019). *2018 Yılı Yatırım Programı İzleme ve Değerlendirme Raporu*. ÇŞB Strateji Geliştirme Başkanlığı, Mart-2019, Ankara. Erişim Tarihi: 12 Aralık 2020. <https://webdosya.csb.gov.tr/db/strateji/icerikler/csb-gerceklesme-raporu-2018k-tap-20190329143954.pdf>

- ÇŞB. (2020). *2019 Yılı Yatırım Programı İzleme ve Değerlendirme Raporu*. ÇŞB Strateji Geliştirme Başkanlığı, Mart-2020, Ankara. Erişim Tarihi: 12 Aralık 2020. https://webdosya.csb.gov.tr/db/strateji/haberler/00-csb-gerceklesme_raporu_2019-20200331205512.pdf
- Çukurçayır, M.A. (2012). “Büyükşehir Yasa Tasarısı Ne Şekilde Okunmalı”. Erişim Tarihi: 17 Ekim 2019. <http://www.radikal.com.tr/yorum/buyuksehir-yasa-tasarisi-ne-sekilde-okunmali-1108110/>
- Çukurçayır, M.A. (2014). “Mülki İdareyi Yeniden Düşünmek”. *İdarecinin Sesi Dergisi*, Temmuz-Ağustos-Eylül, Sayı: 162, s. 23-27.
- Çukurçayır, M.A., Negiz, N. & Yemen, A. (2014). “6360 Sayılı Kanun’un Uygulanmasında Köy(lü) Mü? Mahalle(li) Mi? Katıl(a)mayanlar Açısından Bir Değerlendirme”. *Afro-Avrasya Coğrafyasında Kamu Yönetimi Uygulamaları ve Sorunları, XI. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı*, (s. 211-232). Ankara: TODAİE.
- Cumhurbaşkanlığının 2019/21 Sayılı 2020-2022 Dönemi Yatırım Programı Hazırlıkları Konulu Genelgesi (2019). *T.C. RG*, Sayı: 30914 Mük. Tarih: 10/10/2019. Erişim Tarihi: 22 Mayıs 2021. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/10/2020-2022_Donemi_Yatirim_Programi_Hazirlıkları_Genelge_10102019.pdf
- Dağlı, Z. & Özgül, C.G. (2019). “Kamu Yönetimi Sistemi İçinde Yeni Bir Birim Olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının İşlevi: İzmir Örneği”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 28, Sayı: 1-2, s. 25-44.
- DAKA. (2018). *2017 Yılı Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı Faaliyet Raporu*. Van: Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı. Erişim Tarihi: 12 Kasım 2020. https://www.daka.org.tr/panel/files/files/arsiv/Kurumsal%20Raporlar/Faaliyet%20Raporlar%C4%B1/2017_Faaliyet_raporu.pdf
- DAP BKİB. (2016). *Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı 2015 Yılı Faaliyet Raporu*. Mart-2016. Erzurum: DAP BKİB. Erişim: 19 Aralık 2020. http://www.dap.gov.tr/IMG_CATALOG/dosya/2015-yili-faaliyet-raporu.pdf
- DAP BKİB. (2017). *Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı 2016 Yılı Faaliyet Raporu*. Şubat-2017. Erzurum: DAP BKİB. Erişim: 19 Aralık 2020. http://www.dap.gov.tr/IMG_CATALOG/dosya/2016-yili-faaliyet-raporu-2.pdf
- DAP BKİB. (2020). Resmi Web Adresi. Erişim: 19 Aralık 2020. <http://www.dap.gov.tr/>
- Demir, K.A. (2015). “Coğrafi Alanın Tanımlanması Sorunu: Yerelleşme Bağlamında Mülki İdareden Kopuş Üzerine Kavramsal Bir İnceleme”. M.A. Çukurçayır, H.T. Eroğlu, H. Sağır & M. Navruz (Ed.). *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri, 13. Kamu Yönetimi Kongresi Bildiri Kitabı* (s. 236-255). 15-17 Ekim 2015, S.Ü., Konya.
- Demir, K.A. & Yavaş, H. (2015). “Küreselleşme, Yerelleşme ve Yerel Özerklik Üçgeninde ve 6360 Sayılı Kanun Kapsamında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği”. M.A. Çukurçayır, H.T. Eroğlu, H. Sağır & M. Navruz (Ed.). *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri, 13. Kamu Yönetimi Kongresi Bildiri Kitabı* (s. 177-189). 15-17 Ekim 2015, S.Ü., Konya.
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1983). “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”. *American Sociological Review*, Issue: 48, p. 14-60.
- Doğan, E. (2019). *Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının Bütünşehir Yönetimi Kapsamında Değerlendirilmesi: Malatya Örneği*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İnönü Üniversitesi, SBE, SBKY ABD, Malatya.

- Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi (2019). Usul ve Esaslar. Erişim Tarihi: 24 Nisan 2019. <http://www.dap.gov.tr/kurumsal/mevzuat/usul-ve-esaslar/>
- DPT. (1963). *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Yayını. Erişim Tarihi: 8 Kasım. http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/Birinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Planı-1962-1967.pdf
- DPT. (2000). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. DPT: 2502, ÖİK: 523. Ankara: DPT. Erişim: 16 Kasım 2020. https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/08_BolgeselGelisime.pdf
- DPT. (2008). “Kalkınma Ajansları ve Bölgesel Yenilik Süreci” [Kurumsal Sunum]. A. Yaman (Sunucu). DPT Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü. Erişim Tarihi: 30 Kasım 2020. <https://slideplayer.biz.tr/slide/2595822/>
- Dura, Y.C. (2016). “Yerel Aktörlerin Katılımıyla Yerel Yatırım Planlama Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi”. *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı: 173, s. 44-48.
- Dura, Y.C. & Karakoç, C. (2015). “İl Yönetim Sistemi Bağlamında Türkiye’de Planlama Örgütlenmesi ve Yerel Yatırım Planlama Projesinin Değerlendirilmesi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 481, s. 477-524.
- Edizdoğan, N. & Çetinkaya, Ö. (2014). *Kamu Bütçesi* (5. bs.). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Elektrik Piyasasında Lisanssız Elektrik Üretim Yönetmeliği. (2019). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 30772, Tarih: 15/5/2019.
- Elektrik Piyasasında Üretim Faaliyetinde Bulunmak Üzere Su Kullanım Hakkı Anlaşması İmzalanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik. (2015). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 29274, Tarih: 21/2/2015.
- Ellis, B.A. (2010). “Administrative Capacity”. TJP, p. 1-12. Retrieved date: 13 Jan. 2019, from: http://www.academia.edu/5837571/Administrative_Capacity
- Emre, C. (2002). “Mülki Yönetim Sisteminin İşleyişi ve Sorunları”. C. Emre (Ed.). *İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği* (s. 241-266). Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını, Yayın No.:1. Ankara: Uyum Ajans.
- Erat, V. (2016). “Mahalli İdare Birimi Olarak Köyler ve 6360 Sayılı Yasanın Etkileri”. *BEU İİBF Akademik İzdüşüm*, Cilt: 1, Sayı: 1, s. 87-98.
- Ergun, T. (2015). *Kamu Yönetimi* (2. bs.). Ankara: TODAİE Yayını.
- Ersoy, M. (2013). “6360 Sayılı Yasa ve Mekânsal Planlama Sorunları”, *GAP Belediyeler Birliği Dergisi*, Mayıs-Haziran-Temmuz 2013, s. 20-32.
- Eryılmaz, B.(2021). *Kamu Yönetimi:Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar*(14.bs.). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- E-İçişleri Projesi. (2018). Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri. Erişim Tarihi: 8 Aralık 2018. <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>
- Gelir İdaresi Başkanlığı. (2015). 26/6/2015 Tarih ve 2015/4 Seri Nolu Tahsilat İç Genelgesi. Erişim Tarihi: 24 Nisan 2019. <https://www.gib.gov.tr/node/89372>
- Gelir İdaresi Başkanlığı. (2016). 18/11/2016 Tarih ve 2016/3 Seri Nolu Tahsilat İç Genelgesi. Erişim Tarihi: 24 Nisan 2019. <https://www.gib.gov.tr/tahsilat-ic-genelgesi-seri-no-2016/3>
- Genç, F.N. (2014). “6360 Sayılı Kanun ve Aydın’a Etkileri”. *Adnan Menderes Üniversitesi SBE Dergisi*, Cilt: 1, Özel Sayı, s.1-29.
- Genç, F.N. & Daşcı, S. (2016). “6360 Sayılı Kanunun Kamu Hizmetleri Sunumuna Etkisi: Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Örneği”. *Journal of Social and Humanities Sciences Research*, Volume: 3, Issue: 7, p. 178-196.
- Genç, F.N. & Korkın, E. (2017). “6360 Sayılı Kanun’la Tüzel Kişiliği Kaldırılan Belde Belediyelerinde Halkın Uygulamaya İlişkin Algısı: Atça (Sultanhisar-Aydın)

- Örneği”. *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 32, s. 84-95.
- Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği. (2014). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 29214, Tarih: 23/12/2014. Erişim Tarihi: 24 Nisan 2019. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.20147052.pdf>
- Göçmez, V.B. (2019a). YİKOB Projesi Kapsamında Yapılan Konuşma İçeriği. Erişim: 2 Kasım 2019. <https://twitter.com/yikobprojesi/status/1178603662039535616>
- Göçmez, V.B. (2019b). YİKOB Projesi Kapsamında Yapılan Konuşma İçeriği. Erişim Tarihi: 2 Kasım 2019. <https://www.yikobprojesi.org/yikob-pilot-bolgesel-seminerlerinin-ilki-vanda-gerceklestirildi/>
- Göçmez, V.B. (2019c). Van Pilot Bilgilendirme Semineri Sunumu [Video]. Erişim Tarihi: 2 Kasım 2019. <https://www.dailymotion.com/video/x71yqrm>
- Göçmez, V.B. (2019d). YİKOB Kapasite Güçlendirme Projesi Açılış Etkinliği Sunumu. Mayıs 2019-Ankara. Erişim: 15 Kasım 2019. https://www.yikobprojesi.org/wp-content/uploads/2019/06/VBG-yikob_acilis_sunum-1.pdf
- Gökçe, G. & Gökçe, O. (2015). “Devlet Kapasitesi Kavramın Kuramsal Çerçevesi, Bileşenleri ve Türkiye’nin Görünümü”. *G.Ü. İİBF D.*, Cilt: 17, Sayı: 2, s. 1-34.
- Göküş, M. & Alptürker H. (2016). “6360 Sayılı Yasa ile Köy Yönetiminden Mahalle Yönetimine Geçiş Sonrası Etkin Hizmet Sunumuna İlişkin Muhtarların Görüşü: Silifke Köyleri Örneği”. *S.Ü. Sosyal ve Teknik Araştırmalar D.*, Sayı: 11, s. 67-86
- Görmez, K. (2000). “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim İlişkileri”. *G.Ü. İİBF Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 1, s. 81-88.
- Görmez, K. (2016). “Yeni Büyükşehir Modelinin Değerlendirilmesi”. U. Ömürgönülşen & U. Sadioğlu (Eds.) *6360 Sayılı Kanunun Getirdiği Yeni Büyükşehir Modeli ve Uygulama Sonuçları* (s. 59-64), Ankara: H.Ü. Basımevi.
- Gözler, K. (2011). “5018 ve 6085 Sayılı Kanunlarda Bazı İdare Hukuku Terimlerinin Yanlış Kullanımı Üzerine”. *AUHFD*, Cilt: 60, Sayı: 4, s. 837-919.
- Gözler, K. (2013). “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”. *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt 11, Sayı 122, s.37-82.
- Gözler, K. (2018). *Türkiye’nin Yönetim Yapısı (T.C. İdari Teşkilatı)*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözübüyük, A.Ş. & Tan, T. (2010). *İdare Hukuku: Cilt 1, Genel Esaslar* (7. bs.). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gül, H. (2012). “ABD’de Metropoliten Alan Yönetimi, Türkiye İçin Çıkarımlar ve 65 Yeni Anakent Yönetimi (Bütüncent) Kanun Taslağı Üzerine Düşünceler”. *KBAM 3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu, ‘Kent Bölgeler, Metropoliten Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar’ Bildiri Kitabı* (s. 65-80). Ankara: KBAM.
- Gül, H. & Batman, S. (2013). “Dünya ve Türkiye Örneklerinde Metropoliten Alan Yönetim Modelleri ve 6360 Sayılı Yasa”. *Yerel Politikalar*, Sayı: 3, s. 7-47.
- Gül, H., Kiriş, H.M., Negiz, N. & Gökdayı, İ. (2014). *Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset*. Ankara: Detay Yayıncılık.
- Güler, B.A. (2003). “Devlette Reform”. 3 Mart 2003 Mimarlar Odası Sunuşu. TMMOB Mimarlar Odası Ankara Şubesi, Ankara. Erişim Tarihi: 28 Aralık 2020. <http://www.mimarlarodasiankara.org/dosya/birgulaymanguler.pdf>

- Güler, B.A. (2004a). “5197 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine”. Erişim Tarihi: 3 Ocak 2020. <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/loi-son.pdf>
- Güler, B.A. (2004b). “Kamu Yönetimi Yasa Tasarısı: Toplumsal Eşitlik ve Yönetim”. *Kamu-Yerel Yönetim Reformu ve Türkiye*, Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışmalı Toplantı, 2004/2.
- Güler, B.A. (2006a). *Yerel Yönetimler: Liberal Açılımlara Eleştirel Yaklaşım* (1. bs.). Ankara: İmge Yayınevi.
- Güler, B.A. (2006b). “Ajanslar Sistemi Üzerine: Merkezi Yatırım Destek Ajansı Işığında Bölgesel Kalkınma Ajansları”. Erişim Tarihi: 30 Kasım 2020. http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/kalkinmajansi_guler.pdf
- Güler, B.A. (2012a). “Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine”. Erişim Tarihi: 17 Ekim 2019. <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/B%C3%9CT%C3%9CNSEH%C4%B0RTASARIBAG.pdf>
- Güler, B.A. (2012b). *Bütünşehir Belediyesi: TBMM Komisyon Konuşmaları*. 12 Kasım 2012, Ankara. Erişim Tarihi: 2 Kasım 2019. <https://docplayer.biz.tr/5816504-Butunsehir-belediyesi.html>
- Güler, B.A. (2012c). “Büyükşehir Kanun Tasarısı İçişleri Komisyonu'nda Görüşülüyor!” Erişim Tarihi: 21 Ekim 2019. <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/B%C5%9EB%20KOM%C4%B0SYONDA.pdf>
- Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği. (2012). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 28388, Tarih: 18/8/2012. Erişim Tarihi: 15 Kasım 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.16526&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=g%C3%BCmr%C3%BCK%20ve%20ticaret>
- Gümüşhane Valiliğinin 2020 Yılı Yatırım Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi Konulu 2020/1 Sayı 5/3/2020 Tarihli Genelgesi (2020). Gümüşhane Valiliği İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü. Erişim Tarihi: 23 Haziran 2021. <http://www.gumushane.gov.tr/kurumlar/gumushane.gov.tr/Yukle/yatirim/yatirim2020.pdf>
- Günel, B. (1987). *Açıklamalı İl Özel İdaresi Kanunu*. İstanbul: y.e.y.
- Günel, V.A. (2013). “Merkezi Yönetim-Belediye İlişkileri'nde Antalya Büyükşehir Belediyesi Örneği”. *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 1, s. 127-134.f
- Günel, A., Avtur, S. & Okudan Dernek K. (2014). “6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi”. *SDU İİBF Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 3, s. 55-70.
- Günday, M. (2017). *İdare Hukuku* (11.bs.). Ankara: İmaj Yayınevi.
- Gündüzöz, İ. & Bilgin, K.U. (2015). “Vizyoner Liderlik Açısından Kaymakamın Yerel Hizmet Kalitesine Etkisi: Şakirkaraağaç İlçe Belediyesi Örneği”. M.A. Çukurçayır, H.T. Eroğlu, H. Sağır & M. Navruz (Ed.). *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri*, 13. *Kamu Yönetimi Kongresi Bildiri Kitabı* (s. 190-206). 15-17 Ekim 2015, S.Ü., Konya.
- Güneş, A.F. (2013). “Büyükşehirlerde İl Özel İdarelerinin Kaldırılmasının Hukuki Veçhesi ve İşlevsel Sonuçları”. *İdarenin Sesi Dergisi*, Şubat 2013 Sayısı, s. 60-64.
- Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ. (2005). Seri No: 1. Maliye Bakanlığında. *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 26040 4.Mük., Tarih: 31/12/2005. Erişim: 1 Mart 2021. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/12/20051231M4-5.htm>

- Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ. (2006). Seri No: 2. Maliye Bakanlığında. *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 26152, Tarih: 28/4/2006. Erişim Tarihi: 14 Mart 2021. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/04/20060428-14.htm>
- Harita Genel Müdürlüğü. (2014). İl ve İlçe Yüzölçümleri. Erişim Tarihi: 27 Aralık 2019. https://www.harita.gov.tr/images/urun/il_ilce_alanlari.pdf
- Heper, M. (2012). *Türkiye 'de Devlet Geleneği* (4. bs.). Ankara: Doğu Batı Yayınları
- Hergüner, B. (2017). “Yeni Büyükşehir Belediyelerinin Hizmet Kalitesine Etkisinin Değerlendirilmesi: Trabzon'da Bir Vaka Çalışması”. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Cilt: 13, Sayı: 3, s. 631-642.
- Hughes, J.T. (1998). “The Role of Development Agencies in Regional Policy: An Academic and Practitioner Approach”. *Urban Studies*, V.: 35, No.: 4, p. 618-620.
- İdarecinin Sesi. (2020). “YİKOB'lar Güçlendikçe Kamu Hizmetlerindeki Verim Artıyor”. *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı: 198, s. 12-14.
- İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik. (2007). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 26548, Tarih: 10/6/2007. Erişim Tarihi: 2 Nisan 2021. <https://www.mevzuat.gov.tr/File/GeneratePdf?mevzuatNo=11369&mevzuatTur=KurumVeKurulusYonetmeligi&mevzuatTertip=5>
- İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar. (2005). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 26040 3. Mükerrer, Tarih: 31/12/2005. Erişim Tarihi: 4 Nisan 2019. <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Asp?MevzuatKod=7.5.9813&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch>
- İçişleri Bakanlığı. (2017). Kırsal Altyapı Destekleme [KIRDES] Projesi. Erişim Tarihi: 20 Kasım 2020. <https://www.icisleri.gov.tr/kirdes-projesi>
- İçişleri Bakanlığı. (2019a). İzleme ve Değerlendirme Sistemi [İZDES] Projesi. Erişim Tarihi: 25 Nisan 2019. <https://www.icisleri.gov.tr/izleme-ve-degerlendirme-sistemi-izdes-projesi25012019>
- İçişleri Bakanlığı. (2019b). *İZDES Raporu*. Erişim Tarihi: 25 Nisan 2019. <https://www.isay.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/strateji/HABERLER/%C4%B0ZDES%20RAPORU.pdf>
- İçişleri Bakanlığı. (2020). *İçişleri Bakanlığı 2019 Yılı İdare Faaliyet Raporu*. İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara. Erişim Tarihi: 13 Mayıs 2021. <https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/strateji/OYA/oooyya/2019YildareFaaliyetRaporuPDF.pdf>
- İçişleri Bakanlığı. (2021). İnternet Sayfaları Yönetimi [İSAY] Projesi. İçişleri Bakanlığı Resmi Web Adresi. Erişim: 14 Mayıs 2021. <https://www.icisleri.gov.tr/internet-sayfaları-yonetimi-isay>
- İçişleri Bakanlığı Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği. (2020). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 31012, Tarih: 18/01/2020. Erişim: 4 Mart 2021. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=34197&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5>
- İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı. (2009). *Yerel Planlama Birimleri Anket Çalışması*. Y.C. Dura, C. Karakoç & Ö. Yıldırım (Haz.). Ankara: İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- İçişleri Bakanlığınının 18/10/2019 tarih ve 3679 sayılı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının Kaynak Yönetimi Konulu Genelgesi (2019). Genelge erişimi için <https://www.e-icisleri.gov.tr/EvrakDogrulama> adresine girerek (Gaq+dz-QD32/P-PvMJcS+40/uD-vuzFdTsr) kodunu yazınız.

- İİGM. (2014). *İl Düzeyinde Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yürüttükleri Faaliyetlerin Stratejik Plan ve Performans Programlarına Uygunluğuna İlişkin Değerlendirme Raporu Hazırlama Rehberi*. Ankara: İçişleri Bakanlığı İİGM.
- İLYAS Projesi. (2019). İl Yatırım Takip Sistemi [İLYAS]. Erişim Tarihi: 4 Kasım 2019. <https://www.icisleri.gov.tr/il-yatirim-takip-sistemi-ilyas>
- İntepe, A.S. (2018). *Kamu Yönetiminde Koordinasyon: Teorik ve Güncel Tartışmalar*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. H.Ü., SBE, SBKY ABD, Ankara.
- İPKM Yönergesi. (1991). İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönergesi. İçişleri Bakanlığı, APK Kurulu Başkanlığı. Erişim: 22 Haziran 2021. https://yenisehir.fandom.com/tr/wiki/Il_Planlama_ve_Koordinasyon_M%C3%BCd%C3%BCrleri_G%C3%B6rev_ve_%C3%87al%C4%B1%C5%9Fma_a_%C3%B6nergesi
- İPKM Yönetmeliği. (1988). İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kuruluş Görev ve Çalışma Yönetmeliği. T.C. RG, Sayı:19871, Tarih:13/7/1988. Er.: 1 Mart 2020. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4617&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5>
- İzci, F. & Turan, M. (2013). “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”. *SDU İİBF Dergisi*, Cilt:18, Sayı:1, s.117-152.
- İzmir İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü. (2018). İzmir İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü 2019-2023 Stratejik Planı. Resmi Web Adresi. Erişim Tarihi: 15 Ekim 2020. <https://izmir.ktb.gov.tr/Eklenti/69225,izmir-il-kultur-ve-turizm-mudurlugu-2019-2023-stratejik-.pdf?0>
- Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi. (2021). Teşkilat Şeması. Resmi Web Adresi. Erişim: 1 Nisan 2021. <https://kahramanmaras.bel.tr/kurumsal/organ-ve-teskilat>
- Kalender, M. (2018). *İl Özel İdaresi Sisteminden Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Geçiş: Ege Bölgesinde Nitel Bir Analiz*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. SDU, SBE, SBKY ABD, Isparta.
- Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği. (2006). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 26303, Tarih: 28/9/2006. Erişim Tarihi: 30 Kasım 2020. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=10667&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5>
- Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği. (2009). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 27308, Tarih: 3/8/2009. Erişim Tarihi: 30 Kasım 2020. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=13274&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5>
- Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği. (2019). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 30788, Tarih: 29/5/2019. Erişim Tarihi: 30 Kasım 2020. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=31557&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5>
- Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği. (2008). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 27048, Tarih: 8/11/2008. Erişim Tarihi: 30 Kasım 2020. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=12584&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5>
- Kalkınma Bakanlığı. (2013a). *Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı. Erişim Tarihi: 2 Kasım 2019. <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Onuncu-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2014-2018.pdf>

- Kalkınma Bakanlığı. (2013b). *Yerelde Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi Programı Eylem Planı*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı. Erişim Tarihi: 2 Kasım 2019. http://odop.kalkinma.gov.tr/dokumanlar/23Yerelde_Kurumsal_Kapasitenin_Guclendirilmesi_Programi.pdf
- Kalkınma Bakanlığı. (2018). *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu* [3.Sürüm]. Ankara: Kalkınma Bakanlığı. Erişim Tarihi: 27 Ekim 2018. http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/VrllQ+Kamu_Idareleri_Icin_Stratejik_Planlama_Kilavuzu.pdf
- Kalkınma Bakanlığının 9/5/2018 Tarih, 1949 Sayılı Genelgesi. (2018). Erişim: 2 Mayıs 2021. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/KaYa_Genelge.pdf
- Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. (2005). *T.C. RG*, Sayı: 25785, Tarih:13/4/2005. Erişim: 1 Ocak 2019. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=8044&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5>
- Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik. (2006). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 26307, Tarih: 2/10/2006. Erişim Tarihi: 4 Nisan 2019. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.200610970.pdf>
- Kamu Konutları Yönetmeliği. (1984). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 18524, Tarih: 23/9/1984. Erişim Tarihi: 26 Mart 2019. <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.AspX?MevzuatKod=21.5.848345&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=kamu%20konutlar%C4%B1>
- Kaştan, Y. (2016). “Osmanlı Devleti’nde ‘1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-i Muvakkati’ ile Vilayet Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması”. *Osmanlı Medeniyeti Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 2, s. 78-98.
- Karaarslan, M. (2015). “Nasıl Bir Yerel Yönetim? 6360 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme”. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Yıl: 2012-2013, Cilt: 17-18, Sayı: 26-27-28-29, s. 123-162.
- KARACADAĞKA. (2020a). Yıllara Göre Destek Alan CMDP Projeleri. Karacadağ Kalkınma Ajansı Resmi Web Adresi. Erişim Tarihi: 19 Aralık 2020. https://www.karacadang.gov.tr/Destek/Dosya/LU3D14FX_yillara_gore_destek_alan_cmdp_projeleri.pdf
- KARACADAĞKA. (2020b). Uygulaması Devam Eden CMDP Projeleri. Karacadağ Kalkınma Ajansı Resmi Web Adresi. Erişim Tarihi: 19 Aralık 2020. https://www.karacadang.gov.tr/Destek/Dosya/DS6E42PG_uygulamasi_devam_eden_projeler.pdf
- Karagel, H. (2012). “Coğrafi Yerellik ve Şehirleşme İlişkisi Bakımından Türkiye’de Büyükşehir Olgusunun Coğrafi Analizi”. *III. Ulusal Jeomorfoloji Sempozyumu-UJES 2012 Bildirileri* (s. 445-547), Hatay.
- Karagöz, U. (2016). *YİKOB Görev ve Hizmetlerine İlişkin Standartların Belirlenmesine İlişkin Değerlendirme Raporu*. 64. Hükümet 2016 Eylem Planı’nın 18 Numaralı Eylem Değerlendirme Raporu, Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, Mart-2016. Ankara.
- Karakılıçık, Y. (2016). *Yeni Yerel ve Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler* (3. bs.). Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Karakılıçık, Y. & Küçük, Ü. (2019). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının Değerlendirmesi”. *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 27, Sayı: 1, s. 81-96.

- Karasu, M.A. (2013). “6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri - Şanlıurfa Örneği”. *G.Ü. İİBF Dergisi*, Cilt: 15, Sayı: 1, s. 1-17.
- Karatepe, S., Akyol, E., Dağdeviren Ö. & Nalcı Arıbaş, N. (2016). “Malatya Örneğinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının Siyasi, İdari ve Mali Açından Değerlendirilmesi”. Z.T. Kahraman, Y.E. Özer, İ.G. Yontar ve G. Tenikler (Ed.). *Büyükşehir Yönetimi ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü, KAYSEM 10. Bildiri Kitabı* (s. 401-423). 5-7 Mayıs 2016, DEU, İzmir.
- Karayolları Genel Müdürlüğü. (2020). Resmi Web Adresi. Erişim Tarihi: 8 Nisan 2020. <https://www.kgm.gov.tr/Sayfalar/KGM/SiteTr/Bolgeler/Bolgeler.aspx>
- Kavruk, H. (2009). “Türkiye’de Kalkınma Ajanslarının Hukuki Statüsü ve Yönetimsel Yapısı”. *KÖK Sosyal ve Stratejik Araştırmalar Dergisi*, Cilt: XI, Sayı: 1, s. 49-71.
- Kavruk, H. (2010). “Türk Kamu Yönetiminde Bağımsız İdari Otoriteler ve Ajanslar”. H. Altıntaş & M. Kılıç (Haz.). *VII. Kamu Yönetimi Forumu (VII. KAYFOR): Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı* (s. 119-142). 8-10 Ekim 2009, KSU, Kahramanmaraş.
- Kavruk, H. (2013). “Yerellikten Bölgeselliğe, Yerel Demokrasiden Yerel Bürokrasiye: Büyükşehir Yönetimi”. Y. Bulut, V. Eren, S. Karakaya ve A. Aydın (Ed.). *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar* (s. 230-241). KAYSEM-8 Bildiri Kitabı. Ankara: Pegem Akademi.
- Kaya, S. (2011). “İl Özel İdarelerinin Değişimi ve Dönüşümü: İstanbul İl Özel İdare Örneği”. *Dış Denetim*, Sayı: Nisan-Mayıs-Haziran 2011, s. 27-38. Erişim Tarihi: 24 Mart 2020. <https://docplayer.biz.tr/214218-Il-ozel-idarelerinin-degisimi-ve-donusumu-istanbul-il-ozel-idare-ornegi.html>
- Kayasü, S., Pınarcıoğlu, M., Yaşar, S. & Deres, S. (2003). *Yerel Bölgesel Ekonomik Kalkınma ve Rekabet Gücünün Arttırılması: Bölgesel Kalkınma Ajansları*. Yayın No: 2003-8. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları.
- Kaynak, T. (2019). *6360 Sayılı Kanun ve Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Aydın A.M. Ü., SBE, SBKY ABD, Aydın.
- Kaypak, Ş. & Yılmaz, V. (2015). “6360 Sayılı Yeni Büyükşehir Belediye Yasasının Etkililiğinin Ölçülmesi: Malatya Örneği”. M.A. Çukurçayır, H.T. Eroğlu, H. Sağır & M. Navruz (Ed.). *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri, 13. Kamu Yönetimi Kongresi Bildiri Kitabı* (s. 1326-1347). 15-17 Ekim 2015, S.Ü., Konya.
- KAYSİS. (2020). Elektronik Kamu Bilgi Sistemi. Erişim Tarihi: 2 Kasım 2020. <https://www.kaysis.gov.tr/>
- KDK. (2018). *T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) 2017 Yıllık Raporu*. Erişim Tarihi: 15 Kasım 2018. <https://www.ombudsman.gov.tr/wp-content/uploads/2016/06/2017-y%C4%B1ll%C4%B1k-rapor-SON-PDF.pdf>
- Keleş, R. (1985). “Türkiye’de Anakent Yönetimi”. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 18, Sayı: 2, s. 69-82.
- Keleş, R. (1995). “Hizmette Halka Yakınlık ya da Yerellik İlkesi”. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 4, Sayı: 1, s. 3-14.
- Keleş, R. (2012). “Anakentlerin Dünü, Bugünü, Yarını”. *KBAM 3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu, ‘Kent Bölgeler, Metropolitan Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar’ Bildiri Kitabı* (s. 1-11). Ankara: KBAM.
- Keleş, R. (2014). “Anakent Yönetimlerini Yeniden Düzenleyen Yasa Ne Getirdi? Ne Götürdü?”. Erişim: 16 Ekim 2019. <https://www.cekulvakfi.org.tr/makale/anakent-yonetimlerini-yeniden-duzenleyen-yasa-ne-getirdi-ne-goturdu>

- Keleş, R. (2016). *Yerinden Yönetim ve Siyaset* (10. bs.). İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, R. & Özgül, C.G. (2017). “Belediye Organlarına ‘Kayyım’ Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme”. *A.Ü. SBF Dergisi*, Cilt: 72, No: 2, s. 299-313.
- Keleş, R. & Yavuz, F. (1983). *Yerel Yönetimler*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Kent Konseyi Yönetmeliği. (2006). *T.C. RG*, Sayı: 26313, Tarih: 8/10/2006. Erişim: 15 Mart 2021. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/yonetmelik/7.5.10687.doc>
- Kılınç Ürkmez, G. & Zengin Çelik, H. (2016). “6360 Sayılı Yasayla Mekansal İlişki Sisteminin Kır-Kent İkiliminde Yeniden Yapılanışı ve Yerel Yönetimler: Kayseri İli Örneği”. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 25 Sayı: 3, s. 69-94.
- Kırklareli İl Özel İdaresi. (2021). Teşkilat Şeması. Resmi Web Adresi. Erişim Tarihi: 15 Mart 2021. <http://www.kirklareliilozelidaresi.gov.tr/teskilat-semasi>
- Kızılboğa, R. & Özaslan, K. (2013). “İl Özel İdaresi ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi”. Y.Bulut, V.Eren, S.Karakaya ve A.Aydın (Ed.). *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar* (s.773- 786). KAYSEM-8 Bildiri Kitabı. Ankara: Pegem Akademi.
- Kızılboğa Özaslan, R., Akıllı, H. & Özaslan, K. (2014). “6360 Sayılı Kanun Çerçevesinde Gümüşlük Belde Belediyesi’nin Kapatılmasına İlişkin Yöre Halkının Algısı”. *Marmara Üniversitesi İİB D.*, Cilt: XXXVI, Sayı: II, s. 215-235.
- Koç, E. & Arap, A. (2019). “Türk İdare Teşkilatında Atipik Yeni Bir Örgütlenme: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 28, Sayı: 4, s. 91-123.
- Koçberber, S. (2006). “Kalkınma Ajansları ve Sayıştay Denetimi”. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 61, s. 37-55
- Konya BŞB. (2017). KIRDES ve Kültürhan Projelerinin Protokolü İmzalandı [Haber İçeriği]. Konya Büyükşehir Belediyesi Resmi Web Adresi. Erişim: 31 Mart 2019. <https://konya.bel.tr/haberayrinti.php?haberID=5671>
- Koyuncu, E. (2012). “Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi”. TEPAV Politika Notu. Erişim Tarihi: 18 Ekim 2019. https://www.tepav.org.tr/upload/files/1352878676-4.Yenilenen_Yerel_Yonetim_Sistemi_Karsilastirmali_Analizi.pdf
- Koyuncu, E. & Köroğlu, N.T. (2012). “Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”. TEPAV Politika Notu. Kasım 2012, N201276, s.1-8. Erişim Tarihi: 30 Aralık 2018. https://www.tepav.org.tr/upload/files/1352462517-9.Buyuksehirler_Tasarisi_Uzerine_Bir_Degerlendirme.pdf
- Köylere Hizmet Götürme Birliği İhale Yönetmeliği. (2007). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 26506, Tarih: 28/4/2007. Erişim Tarihi: 31 Aralık 2019. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=11282&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5>
- Kuran, H. (2015). “Türk Yerel Yönetim Sisteminde Yeni Bir Kurum: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı”. M.A. Çukurçayır, H.T. Eroğlu, H. Sağır & M. Navruz (Ed.). *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri*, 13. KAYFOR-Kamu Yönetimi Kongresi Bildiri Kitabı (s. 207-218). 15-17 Ekim 2015, S.Ü., Konya.
- Kutlu, Ö., Gezici, H.S. & Özdemiray, S.M. (2015). “Mülki İdare Sisteminin Dünyadan Örneklerle Karşılaştırmalı Bir Analizi”. M.A. Çukurçayır, H.T. Eroğlu, H. Sağır & M. Navruz (Ed.). *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri*, 13. Kamu Yönetimi Kongresi Bildiri Kitabı (s. 256-269). 15-17 Ekim 2015, S.Ü., Konya.

- Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu Müdürlüklerinin Çalışma Esasları ile Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu Çalışmalarına İlişkin Yönerge. (2013). Erişim: 12 Kasım 2020. <https://teftis.ktb.gov.tr/TR-264244/kultur-varliklarini-koruma-bolge-kurulu-mudurluklerinin-.html>
- Kültür ve Turizm Bakanlığı. (2020). Resmi Web Adresi. Erişim Tarihi: 15 Mayıs 2020. <https://testsite.ktb.gov.tr/TR-96134/tasra-teskilati.html>
- Kültür ve Turizm Bakanlığı İl Kültür ve Turizm Müdürlüklerinin Görev, Yetki, Sorumluluk ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik. (2011). 20/10/2011 tarih ve 214199 sayılı Kültür ve Turizm Bakanı Oluru. Erişim Tarihi: 15 Mayıs 2020. <https://testsite.ktb.gov.tr/ktmordu/TR-14653/kultur-ve-turizm-bakanligi-il-kultur-ve-turizm-mudurluk-.html>
- Leblebici, D.N. (2004). “Örgüt Çevre İlişkisinde Yeni Perspektif Arayışı: Dinamik Örgütsel Çevre ve Örgütsel Doku”. *H.Ü. İİBF D.*, Cilt: 22, Sayı: 2, s. 285-307.
- Leblebici, D.N. (2008a), “Örgüt Kuramında Paradigmalar ve Metaforlar”. *S.Ü. İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 15, s. 345-360.
- Leblebici, D.N. (2008b), “Örgüt Kuramının Temelleri”, *C.Ü. İİB D.*, C.:9, S.:1, s.111-129.
- Maden Bölgelerine ve Ruhsatların Taşınmasına İlişkin Yönetmelik. (2018). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 30429, Tarih: 23/5/2018. Erişim Tarihi: 20 Mart 2019. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/05/20180523-2.htm>
- Maden Kanununun I (A) Grubu Madenleri ile İlgili Uygulama Yönetmeliği. (2005). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 25716, Tarih: 3/2/2005. Erişim Tarihi: 20 Mart 2019. <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.7332&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>
- Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği. (2016). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 29724 Mükerrer, Tarih: 27/5/2016. Erişim Tarihi: 31 Mart 2021. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=21552&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5>
- Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği. (2007). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 26614, Tarih: 15/8/2007. Erişim Tarihi: 31 Mart 2019. <https://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.11509&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=Mahalli%20C4%B0dareler%20Harcama%20Belgeleri%20Y%20C3%B6netmeli%20C4%9Fi>
- Malkoç, A. (2020). “YİKOB’ların Değerlendirmeleri”. *İdarecinin Sesi*, Sayı: 198, s. 35.
- Meriç, O. (1986). “İl Mahalli İdaresi”. *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 370, s. 1-14.
- METİP-II. (2017-2020). Mevsimlik Gezici Tarım İşçilerinin Çalışma ve Yaşam Koşullarının İyileştirilmesi-II Projesi [METİP-II]. Erişim Tarihi: 19 Mayıs 2021. https://www.ailevecalisma.gov.tr/media/53607/mevsimlik_gezici_tarim_iscilerini_n_calisma_ve_yasam_kosullarinin_iyilestirilmesi-ii_projesi-metip2.pdf
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977). “Institutional Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony”. *American Journal of Sociology*, Issue: 83, p. 340-363.
- MEVKA. (2017). Cazibe Merkezleri Programı [Broşür]. Erişim Tarihi: 18 Aralık 2020. <https://www.mevka.org.tr/Yukleme/Uploads/DsyGQloii717201753218PM.pdf>
- MİGM. (2011). *2010 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*. Ankara: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. Erişim Tarihi: 3 Ocak 2020. https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler//2010_yili_faaliyet_raporu-20190429162338.pdf
- MİGM. (2018). *2017 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*. Ankara: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. Erişim Tarihi: 3 Ocak 2020.

- https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2017_m-_gnl_faal_rpr-20180904082437.pdf
- MGM. (2019). *Meta Veri: Genel Yönetim Bütçe Denge Tablosu*. Ankara: MGM. Erişim Tarihi: 29 Aralık 2019. <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/3/2019/09/META-VER%C4%B0-Genel-Y%C3%B6netim-B%C3%BCt%C3%A7e-Denge-Tablosu-2.pdf>
- MGM. (2020). Genel Yönetim Mali İstatistikleri. Erişim Tarihi: 6 Ocak 2020. <https://muhasabat.hmb.gov.tr/genel-yonetim-mali-istatistikleri>
- Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği. (1986). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 19166, Tarih: 16/7/1986. Erişim Tarihi: 14 Ekim 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=3.5.8610782&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=M%C3%BClki%20%C4%B0dare%20Amirleri%20Atama>
- Narinoğlu, A. (2006). *Yerel İdarelerde Stratejik Planlama Modeli*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Çağ Üniversitesi, SBE, İşletme ABD, Mersin.
- Niğde İl Özel İdaresi Görev, Yetki ve Çalışma Yönetmeliği. (t.y.). Erişim: 5 Mart 2020. [https://kms.kaysis.gov.tr/\(X\(1\)S\(li5kpoeeee5z0h2sn5m2xajfj\)\)/Home/Goster/63760?AspxAutoDetectCookieSupport=1](https://kms.kaysis.gov.tr/(X(1)S(li5kpoeeee5z0h2sn5m2xajfj))/Home/Goster/63760?AspxAutoDetectCookieSupport=1)
- Oktay, T. (2016). “6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma”. *İstanbul Medeniyet Üniversitesi SBF D.*, C.:1, S.:1, s.71-131.
- Ordu Valiliği. (2018). METİP Alanlarında Hazırlıklar Tamamlandı. Erişim: 19 Mayıs 2021. <http://ordu.gov.tr/metip-alanlarında-hazırlıklar-tamamlandı>
- Ordu Valiliği. (2020). Ordu Valiliği Resmi Web Adresi. Erişim Tarihi: 20 Kasım 2020. <http://www.ordu.gov.tr/arama/ara/KIRDES>
- Organize Sanayi Bölgeleri Uygulama Yönetmeliği. (2019). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 30674, Tarih: 2/2/2019.
- Ortaylı, İ. (1974). *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)*. Ankara: TODAİE.
- Ortaylı, İ. (1985). *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*. İstanbul: Hil Yay.
- Ortaylı, İ. (2000). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840 -1880)*. Ankara: TTK Yayını.
- Ortaylı, İ. (2012). *Türkiye Teşkilât ve İdare Tarihi* (4.bs). Ankara: Cedit Neşriyat.
- Ökmen, M. & Arslan, R. (2014). “Türkiye’de 6360 Sayılı Yasa İle Yeni Kurulan Büyükşehir Belediyeleri: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği”, *Adnan Menderes Üniversitesi SBE Dergisi*, Cilt: 1, Özel Sayı, s. 88-101.
- Öktem, B. (2011). “İstanbul’da Neoliberal Kentleşme Modelinin Sosyo Mekânsal İz Düşümü”. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi D.*, No.: 44, s. 23-40.
- Ömürgönülşen, U. & Sadioğlu, U. (2014). *Türkiye’de Yakın Dönemdeki Yönetimsel Reform Çalışmalarının İl Belediyeleri Personel Yönetimi Üzerindeki Etkileri*. Ankara: H.Ü. Yayınları.
- Önez Çetin, Z. (2015). “Türkiye’de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri”. *SDU İİBF Dergisi*, Cilt: 20, Sayı: 2, s. 247-266.
- Övgün, B. (2016). “Kamu Yönetimi Reformunda Bir Açmaz: Yerelleşme mi Merkezileşme mi?”. *Mülkiye Dergisi*, Cilt: 20, Sayı: 3, s. 159-179.
- Özer, M.A. (2013). “Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 Sayılı Kanun’un Düşündürdükleri”. *Yerel Politikalar*, Yıl: 1, Sayı: 3. s. 97-126.
- Parlak, B. (2014). “Yeni Büyükşehir Belediye Yasasının Analizi”. *Bursa Yerel Yönetim Haber ve Yorum Dergisi*, 14 Nisan 2014.

- 96LGE%20KALKINMA%20% C4%B0DARES% C4%B0%20BA% C5%9EKANLI% C4%9EI.pdf
- Sayıştay. (2018a). *2017 Yılı YİKOB Denetim Raporları*. Sayıştay Resmi Web Adresi. Erişim: 8 Ocak 2020. <https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&ContentID=12398>
- Sayıştay. (2018b). *Ankara Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı 2017 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Erişim Tarihi: 27 Mart 2019. <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2017/Belediyeler/ANKARA%20VAL% C4%B0L% C4%B0% C4%9E% C4%B0%20YATIRIM%20% C4%B0ZLEME%20VE%20KOORD% C4%B0NASYON%20BA% C5%9EKANLI% C4%9EI.pdf>
- Sayıştay. (2018c). *İstanbul Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı 2017 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Erişim Tarihi: 8 Ocak 2020. <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2017/Belediyeler/% C4%B0STANBUL%20VAL% C4%B0L% C4%B0% C4%9E% C4%B0%20YATIRIM%20% C4%B0ZLEME%20VE%20KOORD% C4%B0NASYON%20BA% C5%9EKANLI% C4%9EI.pdf>
- Sayıştay. (2018d). *Gaziantep Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı 2017 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Erişim Tarihi: 8 Ocak 2020. <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2017/Belediyeler/GAZ% C4%B0ANTEP%20VAL% C4%B0L% C4%B0% C4%9E% C4%B0%20YATIRIM%20% C4%B0ZLEME%20VE%20KOORD% C4%B0NASYON%20BA% C5%9EKANLI% C4%9EI.pdf>
- Sayıştay. (2018e). *Adana Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı 2017 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Erişim Tarihi: 8 Ocak 2020. <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2017/Belediyeler/ADANA%20VAL% C4%B0L% C4%B0% C4%9E% C4%B0%20YATIRIM%20% C4%B0ZLEME%20VE%20KOORD% C4%B0NASYON%20BA% C5%9EKANLI% C4%9EI.pdf>
- Sayıştay. (2018f). *Muğla Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı 2017 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Erişim Tarihi: 8 Ocak 2020. <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2017/Belediyeler/MU% C4%9ELA%20VAL% C4%B0L% C4%B0% C4%9E% C4%B0%20YATIRIM%20% C4%B0ZLEME%20VE%20KOORD% C4%B0NASYON%20BA% C5%9EKANLI% C4%9EI.pdf>
- Sayıştay. (2018g). *İzmir Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı 2017 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Erişim Tarihi: 8 Ocak 2020. <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2017/Belediyeler/% C4%B0ZM% C4%B0R%20VAL% C4%B0L% C4%B0% C4%9E% C4%B0%20YATIRIM%20% C4%B0ZLEME%20VE%20KOORD% C4%B0NASYON%20BA% C5%9EKANLI% C4%9EI.pdf>
- Sayıştay. (2018h). *Ordu Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı 2017 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Erişim Tarihi: 8 Ocak 2020. <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2017/Belediyeler/ORDU%20VAL% C4%B0L% C4%B0% C4%9E% C4%B0%20YATIRIM%20% C4%B0ZLEME%20VE%20KOORD% C4%B0NASYON%20BA% C5%9EKANLI% C4%9EI.pdf>
- Sayıştay. (2019a). *2018 Yılı YİKOB Denetim Raporları*. Sayıştay Resmi Web Adresi. Erişim: 14 Mart 2020. <https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&ContentID=12706>

- Sayıştay. (2019b). *2018 Yılı Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporu*. T.C. Sayıştay Başkanlığı, Eylül 2019. Erişim Tarihi: 10 Aralık 2019. https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_raporlar/mali_istatistik/2018_Mali.pdf
- Sayıştay. (2019c). *Ankara Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı 2018 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Erişim Tarihi: 21 Nisan 2020. <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2018/Belediyeler/ANKARA%20VAL%20C4%B0L%20C4%B0%20C4%9E%20C4%B0%20YATIRIM%20C4%B0ZLEME%20VE%20KOORD%20C4%B0NASYON%20BA%20C5%9EKANLI%20C4%9EI.pdf>
- Sayıştay. (2019d). *Antalya Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı 2018 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Erişim Tarihi: 21 Nisan 2020. <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2018/Belediyeler/ANTALYA%20VAL%20C4%B0L%20C4%B0%20C4%9E%20C4%B0%20YATIRIM%20C4%B0ZLEME%20VE%20KOORD%20C4%B0NASYON%20BA%20C5%9EKANLI%20C4%9EI.pdf>
- Sayıştay. (2019e). *Balıkesir Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı 2018 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Erişim Tarihi: 21 Nisan 2020. <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2018/Belediyeler/BALIKESIR%20VAL%20C4%B0L%20C4%B0%20C4%9E%20C4%B0%20YATIRIM%20C4%B0ZLEME%20VE%20KOORD%20C4%B0NASYON%20BA%20C5%9EKANLI%20C4%9EI.pdf>
- Sayıştay. (2019f). *Bursa Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı 2018 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Erişim Tarihi: 21 Nisan 2020. <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2018/Belediyeler/BURSA%20VAL%20C4%B0L%20C4%B0%20C4%9E%20C4%B0%20YATIRIM%20C4%B0ZLEME%20VE%20KOORD%20C4%B0NASYON%20BA%20C5%9EKANLI%20C4%9EI.pdf>
- Sayıştay. (2019g). *İstanbul Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı 2018 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Erişim Tarihi: 21 Nisan 2020. <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2018/Belediyeler/%20C4%B0STANBUL%20VAL%20C4%B0L%20C4%B0%20C4%9E%20C4%B0%20YATIRIM%20C4%B0ZLEME%20VE%20KOORD%20C4%B0NASYON%20BA%20C5%9EKANLI%20C4%9EI.pdf>
- Sayıştay. (2019h). *İzmir Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı 2018 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu*. Erişim Tarihi: 21 Nisan 2020. <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2018/Belediyeler/%20C4%B0ZM%20C4%B0R%20VAL%20C4%B0L%20C4%B0%20C4%9E%20C4%B0%20YATIRIM%20C4%B0ZLEME%20VE%20KOORD%20C4%B0NASYON%20BA%20C5%9EKANLI%20C4%9EI.pdf>
- Sayıştay. (2019i). *Kalkınma Ajansları 2018 Yılı Genel Denetim Raporu*. T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ekim-2019, Ankara. Erişim Tarihi: 11 Aralık 2020. https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_raporlar/kalkinma_ajanslari/2018_Kalkinma.pdf
- Sayıştay. (2019k). *Sayıştay Başkanlığı 2018 Yılı Faaliyet Raporu*. Erişim: 4 Ocak 2020. [https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/76662805/files/SAYI%20C5%9ETAY%202018%20YILI%20C4%B0DARE%20FAAL%20C4%B0YET%20RAPORU-\(1\).pdf](https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/76662805/files/SAYI%20C5%9ETAY%202018%20YILI%20C4%B0DARE%20FAAL%20C4%B0YET%20RAPORU-(1).pdf)

- Sayıştay. (2020a). *İzmir Kalkınma Ajansı 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*. T.C. Sayıştay Başkanlığı, Eylül-2020, Ankara. Erişim Tarihi: 11 Aralık 2020. https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2019/Kalkinma_Ajanslari/IZMIR%20KALKINMA%20AJANSI.pdf
- Sayıştay. (2020b). *Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*. Eylül-2020, Ankara. Erişim: 11 Aralık 2020. https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2019/%C3%96zel_B%C3%BCt%C3%A7eli_%C4%B0dareler-B/GUNEYDOGU%20ANADOLU%20PROJESI%20BOLGE%20KALKINMA%20IDARESI%20BASKANLIGI.pdf
- Sayıştay. (2020c). *Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*. Eylül-2020, Ankara. Erişim Tarihi: 11 Aralık 2020. https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2019/%C3%96zel_B%C3%BCt%C3%A7eli_%C4%B0dareler-B/DOGU%20ANADOLU%20PROJESI%20BOLGE%20KALKINMA%20IDARESI%20BASKANLIGI.pdf
- Sayıştay. (2020d). *Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*. Eylül-2020, Ankara. Erişim Tarihi: 11 Aralık 2020. https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2019/%C3%96zel_B%C3%BCt%C3%A7eli_%C4%B0dareler-B/DOGU%20KARADENIZ%20PROJESI%20BOLGE%20KALKINMA%20IDARESI%20BASKANLIGI.pdf
- Sayıştay. (2020e). *Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*. Eylül-2020, Ankara. Erişim Tarihi: 11 Aralık 2020. https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2019/%C3%96zel_B%C3%BCt%C3%A7eli_%C4%B0dareler-B/KONYA%20OVASI%20PROJESI%20BOLGE%20KALKINMA%20IDARESI%20BASKANLIGI.pdf
- Sayıştay. (2020f). *Sayıştay Başkanlığı 2019 Yılı Faaliyet Raporu*. Erişim: 4 Ocak 2020. [https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/76662805/files/SAYI%C5%9ETAY%202019%20FAAL%C4%B0YET%20RAPORU\(1\).pdf](https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/76662805/files/SAYI%C5%9ETAY%202019%20FAAL%C4%B0YET%20RAPORU(1).pdf)
- SBB. (2019a). *On Birinci Kalkınma Planı 2019-2023*. Ankara: Strateji ve Bütçe Başkanlığı Yayını. Erişim Tarihi: 30 Aralık 2019. <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlani.pdf>
- SBB. (2019b). *2020-2022 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi*. Ankara: SBB. Erişim: 22 Mart 2021. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/10/2020-2022_Donemi_Yatirim_Programi_Hazirlama_Rehberi.pdf
- SBB. (2020). *Kamu Sektörü İstihdam Sayıları-2019*. SBB Resmi Web Adresi. Erişim: 8 Aralık 2020. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/02/Kamu-Sektoru-istihdam-Sayilari_2019.xlsx
- SBB. (2021a). *Kamu Sektörü İstihdam Sayıları 2014-2020*. SBB Resmi Web Adresi. Erişim: 18 Mart 2021. <https://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/>
- SBB. (2021b). *KaYa Sistemine İlişkin Bilgi*. SBB Resmi Web Adresi. Erişim: 2 Mart 2021. <https://www.sbb.gov.tr/yatirim-programinda-yer-alan-projelerle-ilgili-tum-islemlerin-kaya-uzerinden-yapilmasina-yonelik-genelge/>
- Scott, W.R. (1995). *Institutional Theory and Organizations*. California: Sage Publications Inc.

- Scott, W.R. (2002). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems* (5th ed.). New Jersey: Prentice Hall.
- Selznick, P. (1948). "Foundations of the Theory of Organisation". *American Sociological Review*, Volume: 13, Issue: 1, p 25-35.
- Selznick, P. (1996). "Institutionalism Old and New". *Administrative Science Quarterly*, June, Volume: 41, Issue: 2, p. 270-277.
- Serbest Avukatlardan Hizmet Satın Alınmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik. (2013). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 28531, Tarih: 17/1/2013. Erişim: 19 Mart 2019. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.20124096.pdf>
- SERKA. (2017). Cazibe Merkezleri Programı [Broşür]. Erişim Tarihi: 18 Aralık 2020. <https://www.serka.gov.tr/assets/upload/dosyalar/cazibe-merkezleri-programi-brosuru.pdf>
- Siverekli, E. & Kırcı Duman, A. (2015a). "Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme ve Türkiye Yansımaları". *İller ve Belediyeler Dergisi*, Yıl: 2015, Sayı: 802. s. 24-36.
- Siverekli, E. & Kırcı Duman, A. (2015b). "Büyükşehir Belediyelerinde Yönetimsel ve Mali Değişim: Özerklikten Söz-Erkliğe Doğru 6360 Sayılı Kanun". M.A. Çukurçayır, H.T. Eroğlu, H. Sağır & M. Navruz (Ed.). *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri, 13. KAYFOR-Kamu Yönetimi Kongresi Bildiri Kitabı* (s. 1289-1302). 15-17 Ekim 2015, S.Ü., Konya.
- Soyak, A. (2005). "Ertelenen 9. Kalkınma Planı ve Türkiye'de Planlamanın Geleceği Üzerine Bir Not". *Bilim ve Ütopya Dergisi*, Sayı: 136, s. 3-4.
- Soylu, S. (2019a) YİKOB Projesi Kapsamında Yapılan Konuşma İçeriği. Erişim Tarihi: 2 Kasım 2019. <https://www.timeturk.com/yikob-un-kapasitesinin-guclendirilmesi-icin-teknik-yardim-projesi/haber-1081254>
- Soylu, S. (2019b). YİKOB Projesi Açılış Konuşması [Video]. 3 Mayıs 2019, Ankara. Erişim Tarihi: 2 Kasım 2019. <https://www.dailymotion.com/video/x77a3k7>
- Soylu, S. (2019c). YİKOB Projesi Kapsamında Gerçekleştirilen "Yönetici Eğitimi Programı" Konuşması [Video]. 18 Kasım 2019- Antalya. Erişim: 2 Ocak 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=zZsfvLYjZW8>
- Sönmez, M. (2015). "6360 Sayılı Büyükşehir Yasasının İl Yönetimi ve Mülki İdare Sistemine Olan Etki ve Yansımaları". M.A. Çukurçayır, H.T. Eroğlu, H. Sağır & M. Navruz (Ed.). *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri, 13. Kamu Yönetimi Kongresi Bildiri Kitabı* (s. 164-176). 15-17 Ekim 2015, S.Ü., Konya.
- Sözen, H.C. & Basım, H.N. (Ed.). (2017). *Örgüt Kuramları* (4.bs). İstanbul: Beta Yay.
- Şehitlik Yönetmeliği. (2016). *T.C. RG*, Sayı: 29886, Tarih: 12/11/2016. Erişim Tarihi: 19 Mart 2019. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.20169430.pdf>
- Taşcıer, A. M. (2018). "Neoliberalizmde Merkezileşme-Yerelleşme Gerilimi: İl Özel İdareleri, YİKOB Örnekleri ve Yerelde Merkezileşme". *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 14, s. 650-662.
- Taşçı, D & Erdemir, E. (Ed.). (2013). *Örgüt Kuramı* (2.bs). Eskişehir: Anadolu Ü. Yay.
- Taşınır Mal Yönetmeliği. (2007). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 26407, Tarih: 18/1/2007. Erişim: 1 Mart 2019. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.200611545.pdf>
- TBMM. (2012a). Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Genel Gereğesi. (2012). Erişim: 31 Aralık 2018. <https://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0690.pdf>
- TBMM. (2012b). *24. Dönem 3. Yasama Yılı İçişleri Alt Komisyonununun 11-12/10/2012 tarihli Toplantı Tutanakları*. Erişim Tarihi: 30 Nisan 2019.

- https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.tutanaklar?pKomKod=10161&pDonem=24&pYasamaYili=3
- TBMM. (2012c). 24. Dönem 3. Yasama Yılı İçişleri Komisyonununun 10-14-15-16-17-18-19-20-21/10/2012 tarihli Toplantı Tutanakları. Erişim Tarihi: 30 Nisan 2019. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.tutanaklar?pKomKod=13&pDonem=24&pYasamaYili=3
- TBMM. (2012d). 338 Sıra Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ile İstanbul Milletvekili Mustafa Sezgin Tanrıku ve 20 Milletvekilinin; Malatya Milletvekili Veli Ağbaba ve 22 Milletvekilinin; Balıkesir Milletvekili Ayşe Nedret Akova'nın; Aydın Milletvekili Ali Uzunırmak'ın; Tekirdağ Milletvekili Bülent Belen'in; İstanbul Milletvekili Mahmut Tanal'ın; Malatya Milletvekili Öznur Çalık ve 14 Milletvekilinin Benzer Mahiyetteki Kanun Teklifleri ile İçişleri Komisyonu Raporu (1/690, 2/128, 2/234, 2/289, 2/508, 2/681, 2/786, 2/820, 2/823, 2/892). Erişim Tarihi: 10 Mayıs 2019. <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf>
- TBMM. (2012e). 24. Dönem 3. Yasama Yılı Genel Kurul 16., 17., 18., 19., 20. ve 21. Birleşim Tutanakları. Erişim Tarihi: 30 Nisan 2019. <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem24/tutanak3.htm>
- TBMM. (2018). Dilekçe Komisyonu Hakkında Bilgi. Erişim Tarihi: 4 Kasım 2018. https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/komisyon_hakkinda.htm#1
- TBMM [Türkiye Büyük Millet Meclisi] İçtüzüğü. (1973). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 14506, Tarih: 13/4/1973. Erişim Tarihi: 4 Kasım 2018. <https://www.tbmm.gov.tr/docs/ictuzuk.pdf>
- Tekin, Ö.F. (2018). "Türkiye'de Büyükşehir Yönetimi ve 6360 Sayılı Yasanın Getirdiği Değişim: Konya Örneği". *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 55, s. 84-105.
- TODAİE. (1992). *Kamu Yönetimi Araştırması: Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu*. Ankara: TODAİE
- Toprak, Z. (2013). "Güncel Sorunlar Işığında, Türkiye'de Yerel Yönetimler". *Yerel Yönetimler Sempozyumu, 21-22 Şubat 2013*, ODTÜ ve TUIÇ Düzenlemesi, Yenimahalle Belediyesi, Ankara. Erişim Tarihi: [http://kisi.deu.edu.tr/zerrin.toprak/TURKIYE'DE%20YEREL%20YONETIMLER%20YAPILANMASI\(1\).pdf](http://kisi.deu.edu.tr/zerrin.toprak/TURKIYE'DE%20YEREL%20YONETIMLER%20YAPILANMASI(1).pdf)
- Toros, A. & Çalışır, E. (2019). *Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Genel İş ve Yürütümü ile Mali Karar ve İşlemleri Teftiş Rehberi*. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı Raporu. Sayı: 68/9, 62/4. Erişim Tarihi 15 Kasım 2019. <https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/mulkiyeteftis//Duyurular/Tefti%C5%9F%20Rehberleri/Y%C4%B0KOB%20REHBER%202019.docx>
- Trabzon Valiliği. (2016). 2016/3 sayılı ve 28/11/2016 tarihli Valilik Yatırım Planlama Proje Genelgesi. Erişim: 22 Haziran 2020. <http://trabzon.gov.tr/yatirim-planlama-ve-proje-teklifleri>
- Türkiye İlerleme Raporları. (1998-2018). Avrupa Komisyonu (Haz.). Erişim Tarihi: 16 Ocak 2019. https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html
- TÜİK. (2019). Yıllara Göre İl Nüfusları. Resmi Web Adresi. Erişim: 27 Aralık 2020. <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/DownloadIstatistikselTablo?p=o09oQzDF3mPJnU7BvkTxRtH6/05fafM8Le1Eenw1oQsiX4nNb5Ryc3OgHegZshoq>

- Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı. (2020). Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Resmi Web Adresi. Erişim Tarihi: 8 Nisan 2020. <https://www.uab.gov.tr/liman-bas-kanliklari>
- Ustaoglu, İ. (2019a). YİKOB Projesi Kapsamında Yapılmış Röportaj [Video]. Erişim Tarihi: 2 Kasım 2019. <https://www.youtube.com/watch?v=G4omnJcnuH0>
- Ustaoglu, İ. (2019b). YİKOB Kapasite Güçlendirme Projesi Kapsamında Yapılan Konuşma İçeriği. Erişim Tarihi: 2 Kasım 2019. <https://twitter.com/yikobprojesi/status/1191331855888535553>
- Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği. (2011). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 27958, Tarih: 8/6/2011. Erişim Tarihi: 15 Ekim 2018. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=15030&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5>
- Van YİKOB. (2020). Van YİKOB Resmi Web Adresi. Erişim Tarihi: 6 Kasım 2020. <http://www.van.gov.tr/yikob>
- Vilayetler Birliği. (2019). *2018 Yılı Vilayetler Birliği Faaliyet Raporu*. Erişim Tarihi: 10 Ocak 2020. <http://www.vilayetler.gov.tr/Dosyalar/106201995930162.pdf>
- Vilayetler Birliği. (2020a). T.C. Vilayetler Birliği Ana Tüzüğü. Erişim Tarihi: 10 Ocak 2020. <http://www.vilayetler.gov.tr/BirlikTuzugu>
- Vilayetler Birliği. (2020b). Vilayetler Birliği Resmi Web Adresi. Erişim Tarihi: 10 Ocak 2020. <http://www.vilayetler.gov.tr/#>
- Yaslıkaya, R. (2018). "Recent Developments in The Turkish Local Government System in The Context Of Centralization And Decentralization Debates (2012-2018)". H. Özüdoğru, M. Mulalıç, & T. Çetin (ed.). *Economic and Social Studies* (p. 240-263). Riga: Lambert Academic Publishing.
- Yatırım Alanlarının Belirlenmesine Dair Yönetmelik. (2018). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 30612, Tarih: 1/12/2018.
- Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği. (2016). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 29934, Tarih: 30/12/2016.
- Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik. (2014). [30/12/2016 Tarihli Yönetmelik'le Yapılan Değişikliklerden Önceki Hali]. *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 28962, Tarih: 4/4/2014.
- Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik. (2016). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 29934, Tarih: 30/12/2016.
- Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik. (2014). [30/12/2016 Tarihli Yönetmelik'le Yapılan Değişikliklerden Sonraki Hali]. *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 28962, Tarih: 4/4/2014. Erişim Tarihi: 19 Mart 2019. <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.19545&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>
- Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarınca Yapılacak Temsil, Tören, Ödüllendirme, Tanıtım ve Protokol Hizmetleri Giderlerine Dair Usul ve Esaslar. (2014). İçişleri Bakanı'nın 07/07/2014 tarihli Olur'larıyla 30/03/2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Erişim: 18 Haziran 2021. <https://www.yikobprojesi.org/wp-content/uploads/2019/12/yikob-temsil-tan%C4%B1t%C4%B1m-protokol-usul-ve-esaslar.pdf>
- Yenidünya, A. (2020). "YİKOB'ların Değerlendirmeleri". *İdarecinin Sesi*, Sayı: 198, s.35.

- Yerel Bilgi. (2020). Yerel Yönetimler Bilgi Tabanı Projesi Resmi Web Adresi. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü. Erişim: 5 Ocak 2020. <http://www.yerelbilgi.gov.tr/>
- Yıldırım, A. & Yıldırım, K.E. (2017). “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın Yönetişim Açısından Etkinliği”. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 2, ISSN:2146-0817 [Online], s. 17-29.
- Yıldırım, B. (2016). Başbakan Binali Yıldırım’ın YİKOB’a Tüzel Kişilik Verilmesiyle İlgili Olarak Basına Yaptığı Açıklama. Erişim Tarihi: 5 Mayıs 2020. <https://www.politikars.com/basbakan-binali-yildirim-yikob-aciklamasi-560251h.htm>
- Yıldırım, Ö., Karagöz, U. & Kaçar, K. (2020). “Kamu Yatırımının Yereldeki Yeni Aktörü: YİKOB”. *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı: 198, Kasım-Aralık, s. 19-24.
- Yıldırım, U. & Belli, A. (2013). “Yeni Büyükşehir Belediyesi Yönetim Modelinin Metropolitan Alan Kavramı Açısından Değerlendirilmesi”. Y. Bulut, V. Eren, S. Karakaya & A. Aydın (Ed.). *Kuramdan Uygulamaya Yerel Ve Kentsel Politikalar* (s. 97-111). Ankara: Pegem Akademik Yayıncılık.
- Yıldırım, U. & Aliyev, P. (2013). “Fransa Yerel Yönetimler Sisteminde Belediyelerarası İşbirliği Kamu Kurumu: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı İçin Bir Model Önerisi”. Y. Bulut, V. Eren, S. Karakaya & A. Aydın (Ed.). *Kuramdan Uygulamaya Yerel Ve Kentsel Politikalar* (s. 787-799). Ankara: Pegem Akademik
- Yıldızcan, C. & Bayraktar, U. (2017). “The Empowerment of Turkish Governors within Hybrid Settings of Public Administration”. *Mediterranean Politics*, Volume: 24, Issue: 3, p. 356-375.
- Yıldızcan, C. & Çiner, C.U. (2018). “Yönetimin Nesnesi Olarak Vali”. *Memleket Siyaset Yönetim*, Cilt: 13, Sayı: 29, s. 1-30.
- Yılmaz, B. (2020). “Uygulamada ve Gelecekte Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları”. *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı: 198, Kasım-Aralık, s. 25-34.
- YİKOB. (2020). “YİKOB’ların Değerlendirmeleri”. *İdarecinin Sesi*, Sayı: 198, s. 35.
- YİKOB Projesi. (2019a). YİKOB Projesi Resmi Web Adresi. Erişim: 4 Kasım 2019. <https://www.yikobprojesi.org/> ve <https://www.yikobprojesi.org/yikob-kapasite-guclendirme-projesi-nedir/>
- YİKOB Projesi. (2019b). Van Pilot Bilgilendirme Semineri Sunumu. 30 Eylül - 5 Ekim 2019 - Van. Erişim Tarihi: 24 Aralık 2019. https://www.yikobprojesi.org/wp-content/uploads/2019/10/sgb_vansemineri-sunum_30eyl19.pdf
- YİKOB Projesi. (2019c). YİKOB Güçlendirme Projesi Kapsamında Yapılan Sunumlar. 1-3 Ekim 2019-Van. Erişim: 4 Kasım 2019. https://www.yikobprojesi.org/wp-content/uploads/2019/10/Y%C4%B0KOB_021019_Van_D3_MA.pdf ve <https://www.yikobprojesi.org/proje-dokumanlari/>
- YİKOB Projesi. (2019d). Eğitim İhtiyaç Analizi Sonuçları. YİKOB Güçlendirme Projesi Kapsamında Yapılan Sunum. 4 Ekim 2019-Van. Erişim: 5 Kasım 2019. <https://www.yikobprojesi.org/proje-dokumanlari/>
- YİKOB Projesi. (2019e). YİKOB Projesi Resmi Twitter Adresi. Erişim 29 Aralık 2019. <https://twitter.com/yikobprojesi>
- YİKOB Projesi. (2019f). YİKOB Projesi Proje Açılış Toplantı Sunumu. 3 Mayıs 2019. Erişim: 4 Kasım 2019. <https://www.yikobprojesi.org/proje-dokumanlari/>
- YİKOB Projesi. (2021). YİKOB Projesi Resmi Facebook Hesabı. Erişim: 1 Mart 2021. https://www.facebook.com/yikobprojesi/?hc_ref=ARQXWc5gYkEYG4IK5cFpPa

8GVXG4PDZhA0FKoVncdGAiS65wsRq2MhVInp0XUBvvOXY&fref=nf&__tn__=kC-R

- Yolcu, T. & Sezgin, A.A. (2016). "Belediyelerde Yönetime Katılımın Yeni Boyutu Üzerine Bir Tartışma: Halkla İlişkiler Uygulamaları Örnekleri". *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Yıl: 4, Sayı: 26, s. 69-83.
- YYGM. (2019). *2018 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*. Ankara: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü. Erişim: 3 Ocak 2020. https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler//2018_faaliyet_raporu_kapakl--20191205075619.pdf
- YYGM. (2020). *2019 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*. Ankara: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü. Erişim: 19 Kasım 2020. <https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler//2019-yili-mahall-i-dareler-genel-faal-yet-raporu-18082020-20200818142825.pdf>
- YYGM. (2021). 2008-2019 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporları. Erişim Tarihi: 10 Mart 2021. <https://yerelyonetimler.csb.gov.tr/faaliyet-raporlari-i-88463>
- Zengin, O. (2010). "Hukuki Düzenlemeler Işığında Büyükşehir Belediye Düzeni ve Bütünleştirme Süreci". *Memleket Mevzuat*, Cilt: 5, Sayı: 56-57. s. 21-25.
- Zengin, O. (2014). "Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi". *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı: 2, s. 91-116.
- Zucker, L.G. (1977). "The Role of Institutionalization in Cultural Persistence". *American Sociological Review*, Volume: 42, Issue: 5, p. 726-743.
- Zucker, L.G. (1991). "The Role of Institutionalization in Cultural Persistence". W.W. Powell & P.J. DiMaggio (Eds.). *The New Institutionalizm in Organizational Anlysis* (p. 83-107). Chicago: The University of Chicago Press.
- 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 30474, Tarih: 10/7/2018. Erişim Tarihi: 18 Ekim 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf>
- 2 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 30474, Tarih: 10/7/2018. Erişim Tarihi: 2 Aralık 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.2.pdf>
- 3 Sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 30474, Tarih: 10/7/2018. Erişim Tarihi: 15 Ekim 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.3.pdf>
- 4 Sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 30479, Tarih: 15/7/2018. Erişim Tarihi: 5 Kasım 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.4.pdf>
- 5 Sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 30479, Tarih: 15/7/2018. Erişim Tarihi: 5 Kasım 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.5.pdf>
- 7 Sayılı Savunma Sanayii Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 30479, Tarih: 15/7/2018. Erişim Tarihi: 2 Aralık 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.7.pdf>
- 10 Sayılı Resmî Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 30479, Tarih: 15/7/2018. Erişim Tarihi: 2 Aralık 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.10.pdf>

- 13 Sayılı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 30488, Tarih: 24/7/2018. Erişim Tarihi: 19 Mart 2019. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.13.pdf>
- 22 Sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Kadro İhdas Edilmesine İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018). *T.C. RG*, Sayı: 30594, Tarih:13/11/2018. Erişim: 2 Aralık 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.22.pdf>
- 38 Sayılı Kapadokya Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.(2019). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 30791, Tarih: 1/6/2019. Erişim Tarihi: 19 Kasım 2011. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.38.pdf>
- 92/3398 Sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı. (1992). *T.C. RG*, Sayı: 21364, Tarih: 3/10/1992.
- 112 Acil Çağrı Merkezleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği. (2014). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 29002, Tarih: 16/5/2014. Erişim Tarihi. 25 Aralık 2019. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=19670&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5>
- 112 AÇM. (2020). 112 Acil Çağrı Merkezi Resmi Web Adresi. Erişim Tarihi: 25 Eylül 2020. <http://www.112.gov.tr/hakkimizda>
- 167 Sayılı Yeraltı Suları Hakkında Kanun. (1960). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 10688, Tarih: 23/12/1960. Erişim Tarihi: 26 Nisan 2019. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.4.167.pdf>
- 222 Sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu. (1961). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 10705, Tarih: 12/1/1961. Erişim Tarihi: 24 Nisan 2019. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.4.222.pdf>
- 233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. (1984). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 18435 Mükerrer, Tarih: 18/6/1984. Erişim Tarihi: 4 Kasım 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.233.pdf>
- 235 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. (1984). *T.C. RG*, Sayı: 18435 Mükerrer, Tarih: 18/6/1984. Erişim Tarihi: 1 Ocak 2020. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18435_1.pdf
- 237 Sayılı Taşıt Kanunu. (1961). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 10705, Tarih: 12/1/1961. Erişim: 19 Mart 2019. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.4.237.pdf>
- 375 Sayılı 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2802 Sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 2914 Sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu, 5434 Sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu ile Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması, Devlet Memurları ve Diğer Kamu Görevlilerine Memuriyet Taban Aylığı ve Kıdem Aylığı ile Ek Tazminat Ödenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. (1989). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 20211 Mükerrer, Tarih: 30/6/1989. Erişim: 19 Mart 2019. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.375.pdf>
- 388 Sayılı Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. (1989). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 20334, Tarih: 16/11/1989. Erişim Tarihi: 14 Aralık 2020. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.388.pdf>
- 442 Sayılı Köy Kanunu. (1924). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 68, Tarih: 7/4/1924. Erişim Tarihi: 11 Aralık 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.442.pdf>
- 477 Sayılı Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında 698 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname. (2018). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 30468, Tarih: 4/7/2018. Erişim: 5 Aralık 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.698.pdf>

- 504 Sayılı Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. (1993). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 21693, Tarih: 9/9/1993. Erişim: 8 Kasım 2019. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.504.pdf>
- 642 Sayılı Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Projesi ve Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. (2011). *T.C. RG*, Sayı: 27958 Mükerrer, Tarih: 8/6/2011. Erişim: 4 Aralık 2020. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.642.pdf>
- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu. (1965). *T.C. RG*, Sayı: 12056, Tarih: 14/7/1965. Erişim: 7 Ekim 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf>
- 659 Sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname. (2011). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 28103, Tarih: 2/11/2011. Erişim Tarihi: 19 Mart 2019. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.659.pdf>
- 663 Sayılı Yüksek Seçim Kurulu Kararı. (2017). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 30050 Mük., Tarih: 27/4/2017.
- 674 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. (2016). *T.C. RG*, Sayı: 29818 2. Mük., Tarih: 1/9/2016.
- 678 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. (2016). *T.C. R G*, Sayı: 29896, Tarih: 22/11/2016.
- 696 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. (2017). *T.C. RG*, Sayı: 30280, Tarih: 24/12/2017.
- 700 Sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. (2018). *T.C. RG*, Sayı: 30471 Mükerrer, Tarih: 7/7/2018. Erişim: 5 Aralık 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.700.pdf>
- 702 Sayılı Nükleer Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. (2018). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 30473 Mükerrer, Tarih: 9/7/2018. Erişim Tarihi: 5 Aralık 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.702.pdf>
- 703 Sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. (2018). *T.C. RG*, Sayı:30473 3.Mükerrer, Tarih: 9/7/2018. Erişim: 5 Aralık 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.703.pdf>
- 1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu. (1970). *T.C. RG*, Sayı: 13576, Tarih: 11/8/1970. Erişim: 20 Mart 2019. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.1319.pdf>
- 1380 Sayılı Su Ürünleri Kanunu. (1971). *T.C. RG*, Sayı: 13799, Tarih: 4/4/1971. Erişim Tarihi: 26 Nisan 2019. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.1380.pdf>
- 1580 Sayılı Belediye Kanunu. (1930). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 1471, Tarih:14/4/1930. Erişim Tarihi: 30 Aralık 2019. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1471.pdf>
- 1664 Sayılı Cumhurbaşkanı Kararı. (2019). *T.C. RG*, Sayı: 30921, Tarih: 17/10/2019. Erişim: 1 Aralık 2020. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/20.5.1664.pdf>
- 1700 Sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu. (1930). *T.C. RG*, Sayı: 1524, Tarih:19/6/1930. Erişim: 8 Ekim 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.1700.pdf>
- 1876 Anayasası (1876). Kânûn-ı Esâsî. Memaliki Devleti Osmaniye. Tarih: 7 Zilhicce 1293. Erişim Tarihi: 4 Ocak 2020. <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1876-k%C3%A2n%C3%BBn-i-es%C3%A2s%C3%AE/>

- 1921 Anayasası. (1921). 85 Numaralı Teşkilâtı Esasiye Kanunu. Tarih: 20/1/1337. Erişim Tarihi: 5 Ocak 2020. <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1921-anayasasi/>
- 1924 Anayasası. (1924). 491 Numaralı Teşkilâtı Esasiye Kanunu. Tarih: 20/4/1340. Erişim Tarihi: 5 Ocak 2020. <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1924-anayasasi/>
- 1961 Anayasası. (1961). 334 Kanun Numaralı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. Tarih: 9/7/1961. Erişim: 5 Ocak 2020. <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1961-anayasasi/>
- 1982 Anayasası. (1982). 2709 Kanun Numaralı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 17863 Mükerrer, Tarih: 9/11/1982. Erişim Tarihi: 10 Ekim 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>
- 2015/8190 Sayılı 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı (2015). *T.C. RG*, Sayı: 29505, Tarih: 17/10/2015.
- 2016/9596 Sayılı Cazibe Merkezleri Programının Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı. (2017). *T.C. RG*, Sayı: 29945, Tarih: 11/1/2017.
- 2017/22 Sayılı Kırsal Kalkınma Destekleri Kapsamında Tarıma Dayalı Yatırımların Desteklenmesi Hakkında Tebliğ. (2017). Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (Haz.). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 30179, Tarih: 13/9/2017.
- 2017/10924 Sayılı 2018 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı. (2017). *T.C. RG*, Sayı: 30224, Tarih: 28/10/2017.
- 2019 Yılı Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıkları Tarafından Sermaye Transferi Ödeneklerinin Kullanılması, İzlenmesi ve Denetimine İlişkin Usul ve Esaslar. (2018). Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (Haz.). Erişim Tarihi: 16 Aralık 2020. http://www.dap.gov.tr/IMG_CATALOG/dosya/2019yilibkisermayetransferiusulveesaslar.pdf
- 2020-2022 Dönemi Yatırım Programı Hazırlıkları, 2019/21 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi. (2019). *T.C. RG*, Sayı: 30914 Mük., Tarih: 10/10/2019. Erişim Tarihi: 22 Haziran 2021. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/10/2020-2022_Donemi_Yatirim_Programi_Hazirliklari_Genelge_10102019.pdf
- 2020-2022 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi. (2019). Cumhurbaşkanlığı SBB. Er: 1 Mart 2021. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/10/2020-2022_Donemi_Yatirim_Programi_Hazirlama_Rehberi.pdf
- 2021 Yılı Yatırım Programının Kabulü ve Uygulanmasına Dair Cumhurbaşkanı Karar [3428 Sayılı]. (2021). *T.C. RG*, Sayı: 31365 Mük. Tarih: 15/1/2021. Erişim: 22 Mart 2021. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/01/20210115M1-1.pdf>
- 2021 Yılı Yatırım Programı Yıl İçi İşlemlerinin Uygulanması ve İzlenmesi Hakkında Genelge. (2021). Cumhurbaşkanlığı SBB. Sıra No.:1 Erişim: 23 Haziran 2021. https://kaya.sbb.gov.tr/Content/Public/2021_YILI_YATIRIM_PROGRAMI_YIL_%C4%B0%C3%87%C4%B0_%C4%B0%C5%9EELEMLER%C4%B0N%C4%B0N_UYGULANMASI_VE_%C4%B0ZLENMES%C4%B0_HAKKINDA_GENELGE.pdf
- 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu. (1981). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 17354, Tarih: 29/5/1981. Erişim Tarihi: 30 Nisan 2021. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2464&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

- 2575 Sayılı Danıştay Kanunu. (1982). *T.C. RG*, Sayı: 17580, Tarih: 20/1/1982. Erişim: 5 Kasım 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2575.pdf>
- 2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu. (1983). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 18113, Tarih: 23/7/1983. Erişim Tarihi: 18 Mart 2019. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2863.pdf>
- 2942 Sayılı Kamulaştırma Kanunu. (1983). *T.C. RG*, Sayı: 18215, Tarih: 8/11/1983. Erişim: 26 Kasım 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2942.pdf>
- 2946 Sayılı Kamu Konutları Kanunu. (1983). *T.C. RG*, Sayı: 18218, Tarih: 11/11/1983. Erişim: 19 Mart 2019. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2946.pdf>
- 3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkına Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun. (1984). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 18453, Tarih: 9/7/1984. Erişim Tarihi: 8 Kasım 2019. https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc067/kanuntbmmc067/kanuntbmmc06703030.pdf
- 3046 Sayılı Bakan Yardımcılarının Mali Hakları ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun. (1984). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 18540, Tarih: 9/10/1984. Erişim Tarihi: 6 Aralık 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3046.pdf>
- 3071 Sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun. (1984). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 18571, Tarih: 10/11/1984. Erişim Tarihi: 4 Kasım 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3071.pdf>
- 3152 Sayılı Kanun'un 6360 Sayılı Kanun'la Değişik Hali. (1985). Erişim Tarihi: 19 Mart 2019. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3152-20130401.pdf>
- 3152 Sayılı Kanun'un 674 Sayılı KHK'yla Değişik Hali. (1985). Erişim Tarihi: 19 Mart 2019. <http://www.isgsp.info/Dokuman/1.5.3152.pdf>
- 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun [703 Sayılı KHK'yla Değişik Hali]. (1985). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 18675, Tarih: 22/2/1985. Erişim Tarihi: 27 Ekim 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3152.pdf>
- 3194 Sayılı İmar Kanunu. (1985). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 18749, Tarih: 9/5/1985. Erişim: 18 Kasım 2020. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3194.pdf>
- 3202 Sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun [Kanun'un İlk Hali]. (1985). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı:18761, Tarih: 22/5/1985. Erişim Tarihi: 18 Kasım 2020. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18761.pdf>
- 3202 Sayılı Köye Yönelik Hizmetler Hakkında Kanun [KHGM Kapatıldıktan Sonraki Hali]. (1985). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 18761, Tarih: 22/5/1985. Erişim Tarihi: 18 Kasım 2020. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3202.pdf>
- 3213 Sayılı Maden Kanunu. (1985). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 18785, Tarih: 15/6/1985. Erişim: 18 Mart 2019. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3213.pdf>
- 3245 Sayılı Cumhurbaşkanı Kararı. (2020). *T.C. RG*, Sayı: 31322, Tarih: 2/12/2020. Erişim: 11 Aralık 2020. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/20.5.3245.pdf>
- 3346 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun. (1987). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 19426, Tarih: 9/4/1987. Erişim Tarihi: 24 Kasım 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3346.pdf>
- 3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (13 Mart 1913 Tarihli İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakatının Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna

- Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun). (1987). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 19471, Tarih: 26/05/1987.
- 3686 Sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu. (1990). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 20719, Tarih: 8/12/1990. Erişim Tarihi: 24 Kasım 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3686.pdf>
- 3723 Sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun. (1991). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 20877, Tarih: 21/5/1991.
- 4242 Sayılı Mera Kanunu. (1998). *T.C. RG*, Sayı: 23272, Tarih: 28/2/1998. Erişim: 11 Aralık 2021. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4342.pdf>
- 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun. (1999). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 23896, Tarih: 4/12/1999. Erişim Tarihi: 30 Kasım 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4483.pdf>
- 4562 Sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu. (2000). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 24021, Tarih: 15/4/2000. Erişim Tarihi: 18 Mart 2019. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4562.pdf>
- 4688 Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu. (2001). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 24460, Tarih: 12/7/2001. Erişim Tarihi: 10 Aralık 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4688.pdf>
- 4721 Sayılı Türk Medeni Kanunu. (2001). *T.C. RG*, Sayı: 24607, Tarih: 8/12/2001. Erişim: 27 Kasım 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4721.pdf>
- 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu (2002). *T.C. RG*, Sayı: 24648, Tarih: 22/1/2002. Erişim Tarihi: 31 Aralık 2019. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4734.pdf>
- 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu. (2002). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 24648, Tarih: 22/1/2002. Erişim Tarihi: 20 Aralık 2020. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4735.pdf>
- 4857 Sayılı İş Kanunu. (2003). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 25134, Tarih: 10/6/2003. Erişim: 30 Kasım 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4857.pdf>
- 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu. (2003). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 25269, Tarih: 24/10/2003. Erişim Tarihi: 24 Kasım 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4982.pdf>
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. (2003). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 25326, Tarih: 24/12/2003. Erişim Tarihi: 19 Ekim 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>
- 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. (2004). *T.C. RG*, Sayı: 25486, Tarih: 8/6/2004. Erişim: 4 Kasım 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5176.pdf>
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu. (2004). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 25531, Tarih: 23/7/2004. Erişim Tarihi: 18 Ekim 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf>
- 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun. (2004). Kabul Tarihi: 15/7/2004. Erişim Tarihi: 24 Ocak 2020. http://web.iyte.edu.tr/strateji/dosya/Kanunlar/pdf/5227_Kamu_Yonetiminin_Temel_ilkelerive_Yeniden_Yapilandirilmesi.pdf
- 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu. (2004). *T.C. RG*, Sayı: 25611, Tarih:12/10/2004. Erişim Tarihi: 30 Kasım 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5237.pdf>
- 5286 Sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. (2005). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi*

- Gazete*, Sayı: 25710, Tarih: 28/1/2005. Erişim Tarihi: 2 Ocak 2020. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/01/20050128-1.htm>
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu. (2005). *T.C. RG*, Sayı: 25745, Tarih: 4/3/2005. Erişim: 12 Eylül 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf>
- 5326 Sayılı Kabahatler Kanunu. (2005). *T.C. RG*, Sayı: 25772 Mük., Tarih: 31/3/2005. Erişim: 18 Mart 2019. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5326.pdf>
- 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu. (2005). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 25842, Tarih: 11/6/2005. Erişim Tarihi: 31 Aralık 2019. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5355.pdf>
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu. (2005). *T.C. RG*, Sayı: 25874, Tarih: 13/7/2005. Erişim Tarihi: 18 Ekim 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>
- 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu. (1949). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 7236, Tarih: 18/6/1949. Erişim: 11 Eylül 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.5442.pdf>
- 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun. (2006). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 26074, Tarih: 8/2/2006. Erişim Tarihi: 18 Kasım 2020. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5449&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun (2006). [TBMM Genel Kurulunda Kabul Edildiği Hali]. *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 26074, Tarih: 8/2/2006. Erişim Tarihi: 18 Kasım 2021. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/02/20060208-1.htm>
- 5686 Sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu. (2007). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 26551, Tarih: 13/6/2007. Erişim Tarihi: 18 Mart 2019. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5686.pdf>
- 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. (2008). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 26824 Mükerrer, Tarih: 6/3/2008. Erişim Tarihi: 8 Kasım 2019. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5747.pdf>
- 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun. (2008). *T.C. RG*, Sayı: 26937, Tarih: 15/7/2008. Erişim: 26 Nisan 2019. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5779.pdf>
- 5902 Sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun. (2009). *T.C. RG*, Sayı: 27261, Tarih: 17/6/2009. Erişim: 9 Aralık 2019. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/06/20090617-1.htm>
- 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu. (2010). *T.C. RG*, Sayı: 27790, Tarih: 19/12/2010. Erişim Tarihi: 4 Kasım 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6085.pdf>
- 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu. (2011). *T.C. RG*, Sayı: 27846, Tarih: 14/2/2011. Erişim: 5 Kasım 2021. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6102.pdf>
- 6112 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun. (2011). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 27863, Tarih: 3/3/2011. Erişim Tarihi: 5 Kasım 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6112.pdf>
- 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun. (1953). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 8469, Tarih: 28/7/1953. Erişim Tarihi: 25 Nisan 2019. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.6183.pdf>
- 6216 Sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun. (2011). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 27894, Tarih: 3/4/2011. Erişim Tarihi: 20 Mayıs 2019. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6216.pdf>

- 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu. (2012). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 28338, Tarih: 29/6/2012. Erişim Tarihi: 4 Kasım 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6328.pdf>
- 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (2012). [TBMM Genel Kurulunda Kabul Edildiği Hali]. Erişim Tarihi: 18 Mart 2019. <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6360.html>
- 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (2012). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 28489, Tarih: 6/12/2012. Erişim Tarihi: 31 Aralık 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf>
- 6447 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. (2013). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 28595, Tarih: 22/03/2013.
- 6525 Sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. (2014). *T.C. RG*, Sayı: 28926, Tarih: 27/2/2014. Erişim: 15 Ekim 2020. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/02/20140227-1.htm>
- 6552 İş Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun. (2014). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 29116 Mükerrer, Tarih: 10/9/2014.
- 6698 Sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu. (2016). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 29677, Tarih: 7/4/2016. Erişim Tarihi: 20 Aralık 2020. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6698.pdf>
- 6701 Sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu. (2016). *Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete*, Sayı: 29690, Tarih: 20/4/2016. Erişim Tarihi: 4 Kasım 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6701.pdf>
- 6758 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun. (2016). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 29898, Tarih: 24/11/2016.
- 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (2017). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 29976, Tarih: 11/2/2017.
- 7079 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun. (2018). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 30354 Mükerrer, Tarih: 8/3/2018.
- 7142 Sayılı 6771 Sayılı Kanunla Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Çeşitli Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Konusunda Yetki Kanunu. (2018). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 30425, Tarih: 18/5/2018. Erişim Tarihi: 5 Aralık 2018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.7142.pdf>
- 7156 Sayılı 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Eki E-Cetveli. (2018). *T.C. RG*, Sayı: 30642 Mükerrer, Tarih: 31/12/2018. Erişim Tarihi: 14 Aralık 2020. <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/04/123682019ecetvelidoc.doc>
- 7174 Sayılı Kapadokya Alanı Hakkında Kanun. (2019). *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 30791, Tarih: 1/6/2019. Erişim Tarihi: 14 Kasım 2021. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/06/20190601-11.htm>

EK 1. YİKOP BAŞKANLIĞI MODELİ KANUN TASLAĞI ÖNERİSİ

YATIRIM, İZLEME, KOORDİNASYON VE PLANLAMA BAŞKANLIKLARININ KURULUŞU, KOORDİNASYONU, YÖNETİMİ, GÖREV VE YETKİLERİ İLE BAZI KANUNLARDA VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN TASLAĞI ÖNERİSİ

BİRİNCİ BÖLÜM

Amaç, Kapsam ve Tanımlar

Amaç

MADDE 1 - (1) Bu Kanunun amacı; büyükşehir belediyelerinin kurulu bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin, etkili, verimli ve şeffaf yürütülmesi, planlama ve uygulama aşamalarının izlenmesi, değerlendirilmesi, kontrol ve koordine edilmesi ve bunların merkeze raporlanması; ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına yatırım planlama konusunda rehberlik edilmesi; afet ve acil durum yardımlarının koordinasyonu ve yürütülmesi; genel bütçeli kamu kurum ve kuruluşları ile 5018 sayılı Kanun'un (II) sayılı Cetvelinin (B) kısmında yer özel bütçeli idarelerin, düzenleyici ve denetleyici kurumların ve sosyal güvenlik kurumlarının yapmak istedikleri yatırım, hizmet ve yardım projelerinin gerektiğinde yerine getirilmesi ve bu tür projelerin planlama aşamalarına yerel katılımın artırılması; ilin tanıtımına, kalkınmasına, ekonomik gelişimine ve istihdamının artmasına yönelik faaliyetler yürütülmesi, projeler geliştirilmesi, geliştirilmiş projelere paydaş ve finansör olunması; ilin temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi; kalkınma plan ve programlarıyla verilen görevlerin yerine getirilmesi; kamusal ve özel yatırım ve yardım faaliyetlerine ve özel girişimlere rehberlik edilmesi; belediyelerin görev, yetki ve sorumluluk alanındaki mahalli müşterek nitelikli hizmetler hariç olmak üzere ilin ihtiyaçları çerçevesinde gerektiğinde her türlü yatırım ve hizmetin yerine getirilmesi amacıyla; İçişleri Bakanlığıyla koordineli, kamu tüzel kişiliği haiz ve özel bütçeli Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlıklarının kuruluşunu, yönetimini, teşkilatını, görev, yetki ve sorumluluklarını, çalışma usul ve esaslarını ve koordinasyonuna ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.

Kapsam

MADDE 2 - (1) Bu Kanun; Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığını kapsar.

Tanımlar

MADDE 3 - (1) Bu Kanunun uygulanmasında;

- a) Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı: Belediyelerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarında bulunan mahalli müşterek nitelikteki yatırım ve hizmetler hariç; kanunlarla kendisine verilen görev, yetki ve sorumluluklar kapsamında il mülki sınırlarında her türlü kamu yatırımı, kamu hizmeti ve yardım faaliyetleri yürüten ve bu tür faaliyetlerin yürütülmesine aracılık eden ve belediyeler dâhil ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerine ilişkin izleme, kontrol, koordinasyon ve planlama çalışmaları ile ildeki büyük ölçekli özel yatırımlara ilişkin izleme ve koordinasyon faaliyetleri yürüten, karar organları bu Kanunda yer alan usul ve esaslara göre belirlenen ve bu Kanunun ilgili hükümleri kapsamında idari ve mali açıdan belli ölçüde özerk olan kamu tüzel kişisini,
- b) YİKOP Başkanlığı: Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığını,
- c) Bakanlık: İçişleri Bakanlığını,
- ç) Bakan: İçişleri Bakanını,
- d) YİKOP Genel Müdürlüğü: Yatırım İzleme, Koordinasyon ve Planlama Genel Müdürlüğünü,
- e) YİKOP Genel Müdürü: YİKOP Genel Müdürlüğü Genel Müdürünü
- f) Yönetim Kurulu: YİKOP Başkanlığı Yönetim Kurulunu,
- g) Yönetim Kurulu Başkanı: YİKOP Başkanlığının kurulu bulunduğu ilin valisini,
- ğ) Kurul: İl Planlama ve Koordinasyon Kurulunu,

- h) Kurul Başkanı: İl Planlama ve Koordinasyon Kurulunun Başkanı olan valiyi,
 ı) Vali: YİKOP Başkanlığının kurulu bulunduğu ilin valisini,
 i) YİKOP Başkanı: YİKOP Başkanlığı Başkanı,
 j) YİKOP Başkan Yardımcısı: YİKOP Başkanlığı Başkan Yardımcısını,
 k) YİKOP Teşkilatı: YİKOP Başkanlığı teşkilatını,
 l) YİKOP Birimi: YİKOP Başkanlığı teşkilatında yer alan her bir çalışma birimini,
 m) YİKOP Birim Müdürü: YİKOP birimlerinin başında bulunan her bir birim amirini,
 n) YİKOP İlçe Koordinatörlüğü: Yönetim Kurulu kararıyla ilçelerde kurulacak her bir YİKOP birimini,
 o) YİKOP İlçe Koordinatörü: Yönetim Kurulu kararıyla İlçe Koordinatörlüklerinde sorumlu olarak görevlendirilen her bir YİKOP personelini,
 ö) YİKOP Personeli: YİKOP Başkanlığı çatısı altında memur, sözleşmeli personel ve işçi statüsünde sürekli ya da geçici olarak istihdam edilen her bir kamu görevlisini, ifade eder.

İKİNCİ BÖLÜM

Kuruluş, Görev ve Hizmet Alanı ve Koordinasyon

YİKOP Başkanlığının kuruluşu

MADDE 4 - (1) YİKOP Başkanlığı, büyükşehir belediyesi bulunan illerde kanunla kurulur.

(2) YİKOP Başkanlığının tüzel kişiliği, ancak kurulu bulunduğu ilin kaldırılmasına ilişkin kanunla ya da kurulu bulunduğu ildeki büyükşehir belediyesinin tüzel kişiliğine son verilmesine ilişkin kanunla sona erdirilir.

YİKOP Başkanlığının görev ve hizmet alanı sınırları

MADDE 5 - (1) YİKOP Başkanlığının görev ve hizmet alanı sınırları, kurulu olduğu ilin il mülki sınırlarıdır.

YİKOP Başkanlıklarının koordinasyonu

MADDE 6 - (1) YİKOP Başkanlıkları, İçişleri Bakanlığıyla koordineli kuruluşlardır.

(2) İçişleri Bakanlığı, YİKOP Başkanlıklarının genel koordinasyonu ile denetiminden sorumludur.

(3) Bu Kanunla, diğer kanunlarla ve kanunlarla uyumlu olarak Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle YİKOP Başkanlıklarına ilişkin; İçişleri Bakanlığına verilen yetkilerin kullanılmasından İçişleri Bakanı, görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi ile iş ve işlemlerin yürütülmesinin sağlanmasından Yatırım İzleme, Koordinasyon ve Planlama Genel Müdürlüğü ve İçişleri Bakanlığının ilgili diğer birimleri sorumludur.

(4) YİKOP Genel Müdürü, YİKOP Başkanlıklarının koordinasyonundan, YİKOP Başkanlıklarına ilişkin Bakanlığa verilen görevlerin gereği gibi yerine getirilmesinden, yetkilerin zamanında ve tam olarak kullanılmasından, iş ve işlemlerin usulüne uygun yürütülmesinden sorumludur.

(5) YİKOP Genel Müdürü, YİKOP Başkanlığıyla ilgili Bakanlığın diğer birimlerinin görev alanına giren iş ve işlemlerin yürütülmesinin takibini ve koordinasyonu sağlar.

(6) YİKOP Başkanlıklarıyla ilgili Bakanlığın görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

- a) YİKOP Başkanlıklarının genel koordinasyonunu sağlamak,
- b) YİKOP Başkanlıklarının; Cumhurbaşkanlığıyla, bakanlıklarla, diğer merkezi kamu kurum ve kuruluşlarıyla ve birbirleriyle arasındaki koordinasyonu sağlamak,
- c) YİKOP Başkanlıklarının merkezi idare nezdinde temsil edilmelerini sağlamak,
- ç) Bu Kanunla, diğer kanunlarla, cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle ve diğer ilgili mevzuatla YİKOP Başkanlıklarına ilişkin olarak Bakanlığa verilmiş olan her türlü izin, onay, temsil, inceleme, değerlendirme değişiklik talep etme ve benzeri görev ve yetkilerin gereklerini yerine getirmek,
- d) YİKOP Başkanlıklarının yatırım ve hizmet projelerinin ve faaliyetlerinin uyum ve bütünlük içinde yürütülmesini sağlamak ve buna ilişkin izleme, kontrol, koordinasyon ve değerlendirme faaliyetleri yürütmek,
- e) YİKOP Başkanlıklarının faaliyet ve hizmetlerinin iyileştirilmesine ilişkin eğitim, araştırma, çalıştay ve benzeri çalışmalar yapmak ve etkinlikler düzenlemek,
- f) YİKOP Başkanlıklarının faaliyetlerinin kalkınma plan ve programlarına, stratejik plan ve performans programlarına uyumlu olmasını sağlamak ve buna ilişkin izleme, kontrol, koordinasyon ve değerlendirme faaliyetleri yürütmek,

- g) YİKOP Başkanlıklarının idari, mali, hukuki, kurumsal, personel ve benzeri tüm konulardaki ihtiyaç ve sorunlarıyla ilgili çalışmalar ve araştırmalar yapmak ve bunlara ilişkin çözümler geliştirmek ve uygulamaya koyulmasını sağlamak,
- ğ) Bu Kanunla Bakanlığa verilen YİKOP Başkanlığı ikincil mevzuatına ilişkin görev ve sorumlulukların gereğini yerine getirmek ve buna ilişkin koordinasyonu sağlamak,
- h) İhtiyaç halinde YİKOP Başkanlığı birincil ve ikincil mevzuatına ilişkin iyileştirme, geliştirme ve revizyon çalışmaları yapmak ve gerekli değişikliklere ilişkin öneriler hazırlamak ve ilgili yerlere sunmak,
- ı) YİKOP Başkanlıklarının stratejik plan, performans programı, bütçe, yatırım planı, çalışma programı ve personel performans ölçütlerinin hazırlanmasına rehberlik etmek ve bunlarla ilgili görüş, öneri ve tavsiyelerde bulunmak,
- i) İhtiyaç halinde veya görüş sorulması halinde; YİKOP Başkanlığına, faaliyetlerine ve hizmetlerine ilişkin konularda hukuki görüş oluşturmak veya bildirmek,
- j) YİKOP Başkanlıklarına Bakanlık bütçesi üzerinden aktarılacak hazine yardımları ile ilgili gerekli iş ve işlemleri yürütmek, buna ilişkin koordinasyonu sağlamak ve hazine yardımı tutarlarının YİKOP Başkanlıklarına aktarımını sağlamak,
- k) Cumhurbaşkanlığı, Sayıştay, Hazine ve Maliye Bakanlığı ve YİKOP Başkanlıkları ile koordineli bir şekilde YİKOP Başkanlıklarının norm kadrolarının belirlenmesi ve değiştirilmesine ilişkin çalışmalarını yapmak ve Cumhurbaşkanına sunmak,
- l) YİKOP Başkanı olarak atanacakları, YİKOP Başkanlığı görevinden alınacakları ve başka YİKOP Başkanlığı görevine atanacakları belirleyerek Cumhurbaşkanına onayına sunmak,
- m) YİKOP Başkanlıkları norm kadrolarında yer alan YİKOP Başkan Yardımcısı, birim amiri, şef, uzman, uzman yardımcısı, memur kadrolarına ve kadro karşılığı sözleşmeli personel pozisyonlarına atama yapmak,
- n) YİKOP Başkanlıklarının kabul ettiği stratejik planları, performans programlarını, bütçeleri, çalışma programlarını, yatırım planlarını ve personel performans ölçütlerini incelemek ve bunlara ilişkin olarak gerekli gördüğü hususlarda değişiklik ve düzeltme talebinde bulunmak,
- o) YİKOP Başkanlıklarının Yönetim Kurulu kararıyla yıl içinde bütçelerinde, çalışma programlarında ve yatırım planlarında yaptıkları revizyonları incelemek ve bunlara ilişkin olarak gerekli gördüğü hususlarda değişiklik ve düzeltme talebinde bulunmak,
- ö) YİKOP Başkanlıklarının kesin hesaplarını incelemek ve Yönetim Kurulunda kesin hesabı ret edilen YİKOP Başkanlığının üst kademe yöneticileriyle ilgili gerekli tüm inceleme, araştırma, soruşturma ve değerlendirmeleri yapmak ve neticede sorumlu bulunan üst kademe yöneticilere ilişkin raporu Cumhurbaşkanlığına sunmak,
- p) İl Planlama ve Koordinasyon Kurulunda faaliyet değerlendirme raporu yetersiz görülen YİKOP Başkanlığının üst kademe yöneticileriyle ilgili gerekli tüm inceleme, araştırma, soruşturma ve değerlendirmeleri yapmak ve neticede sorumlu bulunan üst kademe yöneticilere ilişkin raporu Cumhurbaşkanlığına sunmak,
- r) YİKOP Başkanlıklarına ilişkin her türlü denetim, inceleme, teftiş ve soruşturma raporlarını değerlendirmek ve değerlendirme sonuçlarına göre gereğini yapmak,
- s) YİKOP Başkanlıklarının yıllık faaliyet raporlarını değerlendirmek ve bu kapsamda YİKOP Başkanlıkları yıllık genel faaliyet raporunu hazırlamak, yayımlamak ve ilgili yerlere göndermek,
- ş) YİKOP Başkanlıklarının harcama öncesi iş ve işlemlerinin mevzuata uygunluğunu denetlemek ve buna ilişkin raporları ilgili yerlere göndermek,
- t) Talep halinde veya resen YİKOP Başkanlıklarının faaliyet ve hizmetlerine, idari ve mali iş ve işlemlerine, idareci ve personellerine ilişkin inceleme, soruşturma, teftiş ve denetim gerçekleştirmek, bunların sonuçlarını ilgili yerlere göndermek ve sonuçların gereğini yapmak,
- u) YİKOP Başkanlıklarının; eğitim ihtiyacını tespit etmek, personel ve idarecileri için eğitim planlamasını hazırlamak, yayımlamak ve uygulamasını takip etmek, personel ve idareciler için hizmet öncesi ve içi eğitim programları düzenlemek, uygulamak ve bunlar için gerekli kaynakları belirlemek ve sağlamak,
- ü) YİKOP Başkanlıklarının faaliyet ve işleyiş yapısına ve ihtiyaçlarına uygun bilgi teknolojisi altyapısını oluşturmak, işletim sistemleri kurmak, yazılımlar geliştirmek ve bunları kullanıma sunmak ve sürdürülebilirliklerini sağlamak,
- v) YİKOP Başkanlıklarına ilişkin bu Kanunla, diğer kanunlarla, Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle ve diğer ilgili mevzuatla Bakanlığın görev ve yetkisine verilen diğer tüm iş ve işlemlerin yürütülmesini ve koordinasyonunu sağlamak.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
Görev, Yetki ve Sorumluluklar

YİKOP Başkanlığının görev, yetki ve sorumlulukları

MADDE 7 - (1) YİKOP Başkanlığının görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

- a) Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin illerde yapmak istedikleri yatırım, yapım, bakım ve onarım işlerinin; talep edilmesi ve ödeneğinin gönderilmesi halinde yerine getirilmesini sağlamak,
- b) 5018 sayılı Kanun'un (II) sayılı Cetvelinin (B) kısmında yer özel bütçeli idarelerin, düzenleyici ve denetleyici kurumların ve sosyal güvenlik kurumlarının yatırım programlarında bulunan yatırım, yapım ve büyük çaplı onarım işleri ile çeşitli yardım faaliyetlerinin; talep edilmesi, kabul etmesi ve kaynağının gönderilmesi halinde yerine getirilmesini sağlamak,
- c) Belediyelerin görev, yetki ve sorumluluğunda bulunan mahalli müşterek hizmetler hariç olmak üzere, ilin ihtiyaçları çerçevesinde gerektiğinde her türlü yatırım, hizmet ve yardım faaliyetini yerine getirmek,
- ç) İlde askeri ve adli teşkilatlar dışındaki tüm merkezi idare taşra birimlerinin yatırım, hizmet ve faaliyetlerinin etkinliğine, etkililiğine ve verimliliğine, plan ve programlara uygunluğuna ilişkin izleme ve değerlendirme raporları hazırlamak ve ilgili merkezi idare kurumlarına göndermek,
- d) Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmet projelerinin etkin, etkili, verimli ve şeffaf şekilde yürütülmesi ve plan ve programlara uygun bir şekilde zamanında tamamlanması için gerekli tedbirleri alarak uygulama süreçlerini izlemek, koordine etmek, uygulama sonuçlarını değerlendirmek ve değerlendirme sonuçlarını düzenli aralıklarla Cumhurbaşkanlığına, Bakanlığa ve ilgili merkezi kamu idarelerine raporlar halinde göndermek,
- e) Kamu kurum ve kuruluşlarınca kamu yatırım programına teklif edilmek üzere hazırlanacak yatırım projelerinin planlama ve projelendirme süreçlerine teknik destek sağlamak ve rehberlik etmek, planlama ve projelendirme süreçlerini izlemek ve buna ilişkin koordinasyonu sağlamak,
- f) İlin planlama, proje üretme ve uygulama kapasitesini geliştirici rehberlik, eğitim, teknik destek ve benzeri faaliyetlerde bulunmak,
- g) Kamu yatırım programına teklif edilecek yatırım projelerini incelemek ve ilgili merkezi idare kurumlarına görüş bildirmek,
- ğ) İlde kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bunun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlıkça tespit edilmesi durumunda, hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmemesi halinde bu yatırım ve hizmetleri, valinin talebiyle yerine getirmek,
- h) Tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerine, 3/6/2007 tarihli ve 5686 sayılı Kanun, 4/6/1985 tarihli ve 3213 sayılı Kanun ile 21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kanunun ilgili maddeleri kapsamında verilen her türlü görevi yapmak, hak ve yetkileri 6360 sayılı Kanunun 3 üncü maddesi çerçevesinde kullanmak ve bu kanunların hükümleri kapsamında elde ettiği gelirleri, bu kanunlarda öngörülen şekilde harcamak,
- ı) 4562 sayılı Kanunun geçici 12 nci maddesinde verilen hak ve yetkileri kullanmak, mükellefiyetleri yerine getirmek,
- i) Valilik ve kaymakamlık bürolarının ihtiyaçlarını karşılamak ve 5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Kanun kapsamındaki araçlarının alımını, işletilmesini, bakımlarını ve onarımlarını gerçekleştirmek,
- j) YİKOP Başkanlığına tahsisli binaların, valilik ve kaymakamlık hizmet binaları ile konutlarının, valilik ve kaymakamlıklara ait lojmanlar ile her türlü tesislerin yapım, bakım, işletme, tefrişat ve onarımlarını gerçekleştirmek ve 9/11/1983 tarihli ve 2946 sayılı Kanun ile ilgili ikincil mevzuatında belirtilen ihtiyaçları karşılamak,
- k) Talep edilmesi, kabul etmesi ve ödeneğinin gönderilmesi halinde, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin taşra teşkilatlarının mal ve hizmet alımlarına, büro ihtiyaçlarının karşılanmasına ve 5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Kanun kapsamındaki araçlarının alımına aracılık etmek veya uygun gördüğü takdirde ödenek durumuna göre bu tür ihtiyaçları kendi bütçesinden karşılamak,
- l) Merkezi idarenin ilde yapacağı her türlü maddi ve ayni yardım ve desteğin yerine ulaştırılmasını koordinasyonunu, kontrolünü ve izlenmesini sağlamak,
- m) Acil ve afet durumlarında her türlü maddi ve ayni yardım ve desteğin bizzat yerine getirilmesini sağlamak ve bu tür durumlarda kamu ve özel yardım faaliyetlerinin ildeki koordinasyonunu sağlamak,
- n) İlin tanıtımına, kalkınmasına, ekonomik gelişimine ve istihdamının artmasına yönelik; faaliyetler yürütmek, projeler geliştirmek, bu tür kamu projelerine paydaş ve destek olmak, bu tür faaliyetler ve projeler yürüten kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamak,
- o) İlin kalkınmasına, ekonomik gelişimine ve istihdamının artmasına yönelik projeler yürüten özel girişimlere rehberlik etmek, bu tür özel sektör projelerini izlemek ve özel yardım faaliyetlerine rehberlik

etmek, bu tür faaliyetlerin koordinasyonunu sağlamak ve uygun gördüğü özel yardım faaliyetlerine aracılık etmek,

ö) Gerektiğinde ve uygun gördüğü takdirde, emniyet hizmetlerinin gerektirdiği bazı harcamaları yapmak,

p) Muhtar ödenekleri ile ilgili iş ve işlemleri yapmak,

r) İl Planlama ve Koordinasyon Kurulunun sekretaryasını yürütmek,

s) Hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek, tahsis etmek, tahsis şeklini değiştirmek ve bunlar üzerinde sınırlı aynı hak tesis etmek,

ş) Kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin gerektirdiği araç, gereç, makine, bina ve tesisleri kiralamak,

t) YİKOP Başkanlığına yapılacak bağışları kabul etmek, şartlı bağışların gereklerini yerine getirmek,

u) Valiliğin ve YİKOP Başkanlığının temsil, tören, ödüllendirme, protokol, etkinlik ve benzeri hizmet ve faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin gerekli harcamaları yapmak,

ü) Bu Kanunla ve diğer kanunlarla YİKOP Başkanlığına verilen diğer tüm görev ve sorumlulukların gereğini yerine getirmek, hak ve yetkileri kullanmak.

(2) Bu maddenin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentlerinde yer alan hükümler gereğince YİKOP Başkanlıkları aracılığıyla gerçekleştirilecek işlere ilişkin yapılacak kaynak transferlerinin hangi aşamada ne surette avans veya tahakkuk suretiyle yapılacağı, ihaleye çıkılmasında kaynağın sağlanması yöntemi, avans karşılığı ödeneğin saklı tutulması, ödenek devri, aranacak belgeler ile bu kapsamdaki diğer usul ve esaslar; bu Kanunun yürürlük tarihinden itibaren en geç bir ay içinde ve bu Kanun ile ilgili diğer mevzuat hükümlerine uygun olacak şekilde, Sayıştay ile Hazine ve Maliye Bakanlığı görüşü alınarak Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığının müştereken yayımlayacakları yönetmelikle belirlenir.

(3) Bu maddenin birinci fıkrasının (c) bendinde yer alan hüküm çerçevesinde YİKOP Başkanlığı, kurum ve kuruluşlarıyla, diğer tüzel kişilerle ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapabilir ve ortak projeler yürütebilir.

(4) Bu maddenin birinci fıkrasının (ç) bendinde yer alan hüküm gereğince hazırlanacak raporlar; Yönetim Kurulu Başkanının yönlendirmesiyle YİKOP Başkanı tarafından her yıl düzenli olarak hazırlanır ve Yönetim Kurulu Başkanına sunulur. Yönetim Kurulu Başkanı, raporlara kendi değerlendirmelerini ekleyerek Cumhurbaşkanlığına, İçişleri Bakanlığına ve ilgili merkezi idare kurumlarına en geç takip eden yılın mart ayının birinci gününe kadar gönderir ve İl Planlama ve Koordinasyon Kurulu ile Yönetim Kuruluna sunar.

(5) Bu maddenin birinci fıkrası hükmünde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi ile hak ve yetkilerin kullanılmasına ilişkin usul ve esaslar, bu Kanunun yürürlük tarihinden itibaren en geç bir ay içinde ve bu Kanun ile ilgili diğer mevzuat hükümlerine uygun olacak şekilde, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığının müştereken yayımlayacakları yönetmelikle belirlenir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Yönetim, Teşkilat, İşleyiş ve Faaliyetler

YİKOP Başkanlığının yönetim yapısı

MADDE 8 - (1) YİKOP Başkanlığının organları şunlardır:

a) İl Planlama ve Koordinasyon Kurulu: Yönetim Kuruluna yardımcı olan, görüş ve öneriler sunan, ildeki kamu yatırım ve planlama faaliyetleri ile YİKOP Başkanlığının faaliyetlerini izleyen ve değerlendiren bir danışma, izleme, denetim ve koordinasyon organıdır.

b) Yönetim Kurulu: YİKOP Başkanlığının karar organıdır.

c) Yönetim Kurulu Başkanı: YİKOP Başkanlığının tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak, sevk ve idareden ve Yönetim Kurulu kararlarının icrasından sorumlu organdır.

İl Planlama ve Koordinasyon Kurulunun oluşumu

MADDE 9 - (1) İl Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanı, YİKOP Başkanlığının kurulu bulunduğu ilin valisidir. Kurul Başkanı, toplantıların zamanında yapılmasından, üyelerin toplantılara düzenli katılım sağlamalarından ve toplantılarda alınan kararların gereğinin takibinden sorumludur. Kurul Başkanlığı görevini yürüten valinin valilikle mensubiyeti son bulduğunda, Kurul Başkanlığı görevi de sona erer. Onun yerine valilik görevine asaleten veya vekâleten atanan vali ya da vekili, İl Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı görevini devralır.

(2) Valilik ile YİKOP Başkanlığı koordinasyonunu sağlamakla görevli vali yardımcısı, YİKOP Başkanı,

kaymakamlar, yatırımcı kamu kurum ve kuruluşlarının bölge ve il müdürleri, belediye başkanları, rektörler, kalkınma ajansı genel sekreteri ve varsa bölge kalkınma idaresi başkanı, sanayi odası başkanı ve ticaret odası başkanı İl Planlama ve Koordinasyon Kurulunun üyesidir. Kurul üyelerinin toplantılara bizzat katılımı esastır. Kurul üyelerine bağlı çalışanlar, oy hakkı olmaksızın toplantıya katılım sağlayabilirler. Zorunlu sebeplerle toplantıya katılmayan üyeler, mazeretlerini valiye ve bağlı, ilgili, ilişkili veya koordineli oldukları merkezi kurum ve kuruluşa en kısa sürede bildirmekle mükelleftir. Geçerli bir mazeret olmaksızın toplantıya katılmayan üyeler hakkında ilgili disiplin hükümleri saklı tutulur.

(3) İl Planlama ve Koordinasyon Kurulu üyelerinin temsil ettikleri kurum ve kuruluş ile mensubiyetleri son bulduğunda, Kurul üyelikleri de sona erer. Temsil ettiği kurum ve kuruluşla mensubiyeti son bulan üyenin temsil ettiği göreve asaleten veya vekâleten atanan ya da seçilen kişi, Kurul üyeliğini devralır.

(4) Kurul üyeleri, YİKOP Başkanlığı ile ilgili gizlilik taşıyan bilgileri ve bu Kanunun uygulanması sırasında öğrendikleri sırları, görevlerinden ayrılmış olsalar bile ifşa edemezler, kendilerinin veya başkalarının menfaatine kullanamazlar.

İl Planlama ve Koordinasyon Kurulunun görev, yetki ve sorumlulukları

MADDE 10 - (1) İl Planlama ve Koordinasyon Kurulunun görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

- a) İldeki yatırımları ve sosyo-ekonomik gelişmeleri; izlemek, koordine etmek, yerel ve ulusal kalkınma açısından değerlendirmek ve değerlendirme sonuçlarını Yönetim Kuruluna ve ilgili kuruluşlara bildirmek,
- b) İlin ve ilçelerinin sorunlarına ve çözüm önerilerine, tanıtımına, yatırım ve hizmet önceliklerine ilişkin Yönetim Kuruluna ve ilgili kuruluşlara önerilerde bulunmak,
- c) İlin ve ilçelerinin hizmet ve yatırım ihtiyaçlarını değerlendirilmek, değerlendirme sonuçları kapsamında Yönetim Kuruluna ve ilgili kuruluşlara mevzuat ve imkânlar ölçüsünde gerekenlerin yapılması tavsiyesinde bulunmak ve uygulamasını izlenmek,
- ç) Yatırım, planlama, izleme ve koordinasyon konularında alınması gereken tedbirleri değerlendirmek, değerlendirme sonuçlarını Yönetim Kuruluna ve ilgili kuruluşlara bildirmek ve uygulamasını izlemek,
- d) Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım tekliflerini görüşmek ve tekliflere ilişkin Yönetim Kuruluna görüş bildirmek,
- e) YİKOP Başkanlığının yatırım tekliflerini görüşmek ve tekliflere ilişkin Yönetim Kuruluna görüş bildirmek,
- f) Bu Kanununun 14. maddesinin ilgili hükümleri gereğince belirlenen adaylar arasından Yönetim Kuruluna asil ve yedek üyeler seçmek,
- g) Üye tamsayısının beşte birinin bu yöndeki talebiyle yapılacak oylama sonucunda YİKOP Başkanlığının faaliyet ve hizmetleriyle ilgili veya personel ve idarecileriyle ilgili olarak İçişleri Bakanlığından inceleme, denetim, teftiş veya soruşturma talebinde bulunmak,
- ğ) YİKOP Başkanlığının yıllık faaliyet değerlendirme raporunu yeterlilik açısından görüşmek ve yapılacak oylama sonucunda yetersiz görülen faaliyet değerlendirme raporunu gereğinin yapılması için İçişleri Bakanlığına göndermek,
- h) YİKOP Başkanlığının üçer aylık faaliyet bilgilendirme raporlarını değerlendirmek ve değerlendirme sonuçlarını Yönetim Kuruluna bildirmek,
- ı) YİKOP Başkanlığının stratejik planını, performans programını, bütçesini, çalışma programını, yatırım planını ve kesin hesabını değerlendirmek ve değerlendirme sonuçlarını Yönetim Kuruluna bildirmek,
- i) YİKOP Başkanlığı iç ve dış denetim raporları ile İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı inceleme, teftiş ve denetim raporlarını değerlendirmek ve değerlendirme sonuçlarını Yönetim Kuruluna bildirmek,
- j) YİKOP Başkanlığı görevlerine, faaliyetlerine ve hizmetlerine ilişkin gerekli görülen konularda Kurul üyeleri arasından inceleme ve araştırma komisyonları oluşturmak ve bu komisyonların hazırladığı raporları değerlendirmek ve değerlendirme sonuçlarını Yönetim Kuruluna ve ilgili kuruluşlara göndermek,
- k) Kurulun görev ve sorumlulukları kapsamında; ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına, Yönetim Kuruluna ve Yönetim Kurulu Başkanına öneri ve tavsiyelerde bulunmak,
- l) İçişleri Bakanlığı, Yönetim Kurulu ve Yönetim Kurulu Başkanı tarafından görüş sorulan konularda görüş bildirmek,
- m) Ulusal ve bölgesel kalkınma planları ile yıllık programların hazırlanması sürecinde talep edilen görüşlere ilişkin görüş bildirmek,
- n) Kurul toplantı sonuçlarını İçişleri Bakanlığına raporlamak ve toplantıya ilişkin bir sonuç bildirisini yayımlamak.
- o) Bu Kanun, diğer kanunlar ve diğer ilgili mevzuat ile İl Planlama ve Koordinasyon Kuruluna verilen

diğer tüm görev, yetki ve sorumlulukların gereğini yerine getirmek.

İl Planlama ve Koordinasyon Kurulu toplantısı

MADDE 11 - (1) İl Planlama ve Koordinasyon Kurulu yılda dört defa Ocak, Nisan, Temmuz ve Ekim aylarında olmak üzere, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve İçişleri Bakanlığı ile mutabık kalınarak Kurul Başkanınca belirlenen tarihlerde toplanır.

(2) Kurul Başkanının zorunlu sebeplerle Kurul toplantısına katılmadığı halde, Kurul toplantısına valilikle YİKOP Başkanlığı koordinasyonunu sağlamakla görevli olan vali yardımcısı başkanlık eder.

(3) Kurul Başkanınca davet edilen; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, derneklerin, vakıfların ve diğer sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri toplantılara oy hakkı olmaksızın katılım sağlarlar.

(4) Yatırımcı olmayan kamu kurum ve kuruluşlarının amirleri, belediye meclisi üyeleri, muhtarlar, organize sanayi bölgelerinin temsilcileri toplantılara oy hakkı olmaksızın katılım sağlayabilirler.

(5) Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Başkanlığının ve İçişleri Bakanlığının temsilcileri gerektiğinde toplantılara oy hakkı olmaksızın katılım sağlayabilirler.

(6) Kurul toplantıları, toplantı yerinin fiziki imkânlarının el verdiği ölçüde halka açık yapılır. Kurul Başkanı, toplantının düzeni sağlamak için toplantıya katılacak vatandaş sayısında sınırlama getirebilir.

(7) Kurul toplantıları basına açık yapılır. Toplantılara katılma talebinde bulunan basın mensuplarının toplantı tarihinden bir hafta öncesine kadar yaptıkları başvurular üzerine YİKOP Başkanlığı tarafınca akreditasyonları sağlanır. Akreditasyonları olmayan basın mensupları toplantılara alınmaz. Basın mensuplarının sadece toplantı açılışı esnasında görüntü ve ses kaydı almalarına izin verilir. Bunun dışında, toplantının sükûneti ve düzenini bozmamak şartıyla toplantıyı izlemelerine ve not almalarına izin verilir.

(8) Gizli oylama yapılacak toplantılarda, gizli oylamaya ilişkin konuların görüşülmesi ve oylanması oturumları kapalı yapılır. Bu görüşmelerin ve oylamaların yapılacağı oturumlara kurul üyeleri dışındakiler katılamaz.

(9) Kurul Başkanının isteği veya üyelerin beşte birinin talebi üzerine yapılacak oylama sonucu, Kurul toplantısının kapalı yapılmasına karar verilebilir.

(10) Kurul toplantılarında düzeni sağlamaktan Kurul Başkanı sorumludur.

(11) Kurul toplantılarına katılan Kurul Başkanı ve üyelere huzur hakkı, yolluk ve benzeri ad altında herhangi bir ödeme yapılmaz.

(12) İl Planlama ve Koordinasyon Kurulunda görüşülecek konuların hangi dönemlerde görüşüleceğine ilişkin hususlar ile İl Planlama ve Koordinasyon Kurulu çalışma usul ve esasları; bu Kanunun yürürlük tarihinden itibaren en geç bir ay içinde ve bu Kanun ile ilgili diğer mevzuat hükümlerine uygun olacak şekilde, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığının müştereken yayımlayacakları yönetmelikle belirlenir.

İl Planlama ve Koordinasyon Kurulu toplantı gündemi ve sonuç raporu

MADDE 12 - (1) İl Planlama ve Koordinasyon Kurulu toplantısının gündemi vali tarafından belirlenir, en az bir ay öncesinden toplantının tarihi, saati ve yeriyle birlikte üyelere ve katılımcılara bildirilir, ayrıca etkili yollarla kamuoyuna ve basına duyurulur. Üyelerin Kurulun görev ve faaliyet alanı kapsamındaki konularda ilgili olarak sonraki toplantıda gündeme alınmasını istediği konular oylamaya sunulur, gündeme alınması kararlaştırılan konular vali tarafından bir sonraki toplantının gündemine alınır.

(2) Kurulda yapılan görüşmelerin, oylamaların ve alınan Kurul kararlarının kayıt altına alınmasından ve toplantı sonuç bildirisi olarak raporlaştırılmasından, Kurul Başkanının talimatları doğrultusunda YİKOP Başkanı sorumludur. Toplantıda alınan kararlar, bilgi ve gereği için valiliğe ve ilgili tüm merkezi, bölgesel ve yerel kuruluşlara YİKOP Başkanlığı tarafından gönderilir. Toplantı sonuçlarının Bakanlığa raporlanmasından ve toplantıya ilişkin sonuç bildirisinin yayımlanmasından YİKOP Başkanlığı sorumludur.

İl Planlama ve Koordinasyon Kurulu toplantı ve karar yetersayısı

MADDE 13 - (1) İl Planlama ve Koordinasyon Kurulu toplantı yetersayısı, üye tam sayısının salt çoğunluğudur. Toplantı yetersayısı sağlanamayan hallerde toplantı, takip eden ilk resmi iş gününde ve yetersayı sağlanamayan toplantıyla aynı saate tekrar yapılmak üzere kapatılır. Tekrar yapılan ikinci toplantıda, toplantı yetersayısı aranmaz.

(2) İl Planlama ve Koordinasyon Kurulunun üç farklı karar yetersayısı bulunmaktadır. Bunlar;

- a) Toplantıya katılan üye sayısının salt çoğunluğu olmak üzere, basit çoğunluk karar yetersayısı,
- b) Üye tam sayısının salt çoğunluğu olmak üzere, nitelikli çoğunluk karar yetersayısı,

c) Üye tam sayısının dörtte üçü olmak üzere, nitelikli çoğunluk karar yetersayıdır.

(3) Bu Kanunun 10 uncu maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi kapsamında yapılacak ilk oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu aranır. Bu karar yetersayı sağlanmadığı takdirde, bir saatlik ara sonrası aynı gün yapılacak ikinci oylamada basit çoğunluk oyu aranır. İkinci oylamada eşitlik çıkması halinde Kurul Başkanı tarafından kura çekilir.

(4) Bu Kanunun 10 uncu maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi kapsamında yapılacak oylamada üye tam sayısının dörtte üçünün bu yönde karar alınmasına ilişkin oyu aranır.

(5) Bu Kanunun 10 uncu maddesinin birinci fıkrasının (ğ) bendi kapsamında YİKOP Başkanlığı faaliyet değerlendirme raporu hakkında yetersizlik kararı alınabilmesi için, yapılacak oylamada üye tam sayısının dörtte üçünün bu yöndeki oyu aranır.

(6) Bu maddenin üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkralarında yer alan hükümlere göre yapılacak oylamalar dışında, İl Planlama ve Koordinasyon Kurulunda karar alınması için yapılacak bütün oylamalarda basit çoğunluk oyu aranır. Ancak, karar yetersayı hiçbir şekilde üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz.

(7) Bu maddenin üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkralarında yer alan hükümlere göre yapılacak oylamalar dışında, İl Planlama ve Koordinasyon Kurulunda bütün oylamalar açık olarak yapılır. Oylama sonucunda eşitlik çıkması halinde, Kurul Başkanının oyu yönünde karar alınır.

(8) İl Planlama ve Koordinasyon Kurulunda alınan kararlar kesinleşir. Kesinleşen İl Planlama ve Koordinasyon Kurulu kararlarına karşı yargı yolu açıktır.

Yönetim Kurulunun oluşumu

MADDE 14 - (1) Yönetim Kurulu, Yönetim Kurulu Başkanı ve bu Kanun hükümlerine göre belirlenen Yönetim Kurulu üyelerinden oluşur.

(2) Yönetim Kurulu Başkanı, YİKOP Başkanlığının kurulu bulunduğu ilin valisidir.

(3) YİKOP Başkanı, büyükşehir belediye başkanı, ticaret odası başkanı ve sanayi odası başkanı Yönetim Kurulunun tabii ve daimi üyesidirler.

(4) Yönetim Kurulu Başkanı tarafından her üyelik için gösterilen ikişer aday arasından İl Planlama ve Koordinasyon Kurulu tarafından iki yıllık bir görev süresi için seçilecek altı asil altı yedek üye. Bu üyeler şunlardır:

a) İlçe kaymakamları arasından iki asil iki yedek üye,

b) Büyükşehir ilçe belediye başkanları arasından iki asil iki yedek üye,

c) Yatırımcı kamu kurum ve kuruluşlarının bölge ve il müdürleri arasından iki asil iki yedek üye,

(5) İl Planlama ve Koordinasyon Kurulunda her üyelik için yapılacak seçimde yarışan iki üye adayından biri, asil üye olarak seçilir. Asil olarak seçilmeyen üye adayı, seçim yapılan üyeliğin yedek üyesi olur.

(6) Bir bölge müdürü birden fazla YİKOP Başkanlığında aynı anda Yönetim Kurulu üyeliği yapamaz. Yönetim Kurulu Başkanı, adayları belirlerken bu durumu gözetir.

(7) Seçim yapılacak dönemden hemen önceki dönemde Yönetim Kurulu üyeliği yapan kişiler, yapılacak seçimde aday gösterilemezler. Ancak, bir sonraki seçimde tekrar aday gösterilebilirler. Yönetim Kurulu Başkanı, adayları belirlerken zaman içinde mümkün olduğunca çok sayıda farklı kurum ve kuruluşun Yönetim Kurulunda temsilini gözetir.

(8) Yönetim Kurulu üyelerinin temsil ettikleri kurum ve kuruluş ile mensubiyetleri son bulduğunda, Yönetim Kurulu üyelikleri de sona erer.

(9) Temsil ettiği kurum ve kuruluş ile mensubiyeti son bulan tabii üyelerin temsil ettiği göreve asaleten veya vekâleten gelen kişi, Yönetim Kurulu üyeliği görevini devralır.

(10) İl Planlama ve Koordinasyon Kurulunda seçilen asil üyenin temsil ettiği kurum ve kuruluş ile mensubiyeti son bulduğunda veya başka bir nedenle üyelik görevi sona erdiğinde, kalan süreyi tamamlamak üzere yerine yedek üye alınır. Bir yedek üye, ancak seçimde yarıştığı asil üyeden boşalan üyeliğe alınır. Boşalan asil üyeliğin yedeği bulunmadığı halde, öncelikle yerine aynı statüdeki diğer asil üyeliğin yedeği alınır. Bu da mümkün değilse, Yönetim Kurulu Başkanı tarafından mevcut yedek üyelerden biri boşalan asil üyeliğe alınır.

(11) Üyelerin Yönetim Kurulu toplantılara bizzat katılımı esastır. Kendi yerlerine tayin ettikleri vekilleri Yönetim Kurulunda temsil sağlayamaz. Zorunlu nedenlerle toplantıya katılmayan üyeler, mazeretlerini Yönetim Kurulu Başkanına iletir. Yönetim Kurulu Başkanı tarafından mazereti yetersiz görülen üyeler hakkında gereği için bağlı, ilgili, ilişkili veya koordineli oldukları merkezi kurum ve kuruluşa bilgi verilir. Geçerli bir mazereti olmaksızın toplantıya katılmayan üyeler hakkında ilgili disiplin hükümleri saklı tutulur.

(12) Yönetim Kurulu üyeliği, üyenin temsil ettiği kurum veya kuruluştaki görevinin devamına engel teşkil etmez.

(13) Yönetim Kurulu üyeleri, YİKOP Başkanlığı ile ilgili gizlilik taşıyan bilgileri ve bu Kanunun

uygulanması sırasında öğrendikleri sırları, görevlerinden ayrılmış olsalar bile ifşa edemezler, kendilerinin veya başkalarının menfaatine kullanamazlar.

(14) Yönetim Kurulu üyeleri; kendilerini, eşlerini, ikinci dereceye kadar kan ve kayın hısımlarını doğrudan ilgilendiren konulara ilişkin ve sahibi ya da ortağı oldukları ticarî işletmelere ilişkin toplantılara ve oylamalara katılamaz.

Yönetim Kurulunun görev, yetki ve sorumlulukları

MADDE 15 - (1) Yönetim Kurulunun görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

- a) YİKOP Başkanlığının stratejik planını, performans programını, bütçesini, çalışma programını, yatırım planını ve kesin hesabını İl Planlama ve Koordinasyon Kurulunun bunlarla ilgili değerlendirmelerini de göz önünde bulundurarak görüşmek ve karara bağlamak,
- b) YİKOP Başkanlığı aracılığıyla yapılacak yatırım, hizmet ve yardım faaliyetleri dışında kalan hususlarla ilgili olarak, Yönetim Kurulu Başkanının teklifiyle yıl içinde ihtiyaçlara göre bütçeyi, çalışma programını ve yatırım planını revize etmek,
- c) YİKOP Başkanlığının görev, yetki ve sorumluluk alanına giren konulara ilişkin çıkarılacak olan idari düzenlemeleri kabul etmek ve ilgili bütün kurum ve kuruluşlara göndermek,
- ç) Yönetim Kurulu Başkanının teklifi veya Yönetim Kurulunun bu yöndeki talebi ile İl Planlama ve Koordinasyon Kurulunun görüş, öneri ve tavsiyeleri de göz önünde bulundurularak; ilin ve bağlı ilçelerinin ihtiyaçları çerçevesinde YİKOP Başkanlığı kaynaklarıyla gerçekleştirilecek olan ve 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kanunun ilgili hükümleri gereğince açık ihale usulüyle yapılması gereken her türlü yatırım, hizmet ve yardım faaliyetlerinin yapılmasına karar vermek ve bu tür faaliyetler için ihaleye çıkılmasına izin vermek,
- d) YİKOP Başkanlığının bazı yatırım ve hizmetleri ortak hizmet projesiyle yapmasına karar vermek ve ilin tanıtımına, kalkınmasına, ekonomik gelişimine ve istihdamının artmasına yönelik bazı kamu projelerine paydaş veya destek olmasına karar vermek,
- e) 5018 sayılı Kanun'un (II) sayılı Cetvelinin (B) kısmında yer özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ve sosyal güvenlik kurumları tarafından YİKOP Başkanlığı aracılığıyla yapılması talep edilen yatırım, hizmet ve yardım faaliyetlerinin kaynağı karşılığında üstlenilmesine izin vermek,
- f) YİKOP Başkanlığı aracılığıyla yapılacak yatırım, hizmet ve yardım faaliyetleri dışında kalan hususlarla ilgili olarak; 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kanunun ilgili hükümleri gereğince açık ihale usulüyle gerçekleştirilmesi gereken her türlü yapım, bakım, onarım, mal ve hizmet alım, taşınır mal, taşıt, iş makinesi, endüstriyel makine ve benzeri alım, satım, kiralama ve kiraya verme işlerinin yapılmasına karar vermek ve bu işlerde ihaleye çıkılmasına izin vermek,
- g) YİKOP Başkanlığı aracılığıyla yapılacak yatırım, hizmet ve yardım faaliyetleri dışında kalan hususlarla ilgili olarak, çalışma programına ve yatırım planına alınan işlerle ilgili gerekli kamulaştırma kararlarını, 4/11/1983 tarihli ve 2942 sayılı Kanun hükümleri kapsamında almak ve uygulamak,
- ğ) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri tarafından taşra teşkilatlarının mal ve hizmet alımlarına, büro ihtiyaçlarının karşılanmasına ve 5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Kanun kapsamındaki araçlarının alımına aracılık edilmesi taleplerini değerlendirmek ve ödeneğin alınması karşılığında bu işlerin üstlenilmesine izin vermek veya Yönetim Kurulu Başkanının teklifiyle bu tür ihtiyaçların YİKOP Başkanlığının kaynaklarıyla karşılanmasına karar vermek,
- h) Yönetim Kurulu Başkanının teklifiyle proje bazlı yurtiçi veya yurtdışı borçlanmaya karar vermek,
- ı) Yönetim Kurulu Başkanının teklifiyle 13/1/2011 tarihli ve 6102 sayılı Kanuna tabi sermaye şirketi ortaklığı kurulmasına, sermaye şirketlerine iştirak edilmesine, bu tür ortaklıklardan ayrılmaya ve sermaye artışına karar vermek,
- i) YİKOP Başkanlığı aracılığıyla yapılacak yatırım, hizmet ve yardım faaliyetleri dışında kalan hususlarla ilgili olarak; Yönetim Kurulu Başkanının teklifiyle taşınmaz mal alınmasına, satılmasına, takas edilmesine, kiralanmasına veya kiraya verilmesine, tahsis edilmesine, tahsis şeklinin değiştirilmesine ve bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis edilmesine izin vermek,
- j) YİKOP Başkanlığı aracılığıyla yapılacak yatırım, hizmet ve yardım faaliyetleri dışında kalan hususlarla ilgili olarak; Yönetim Kurulu Başkanının teklifiyle bazı hizmetlerin yıllara yaygın olarak üçüncü şahıslara gördürülmesine izin vermek,
- k) YİKOP Başkanlığına yapılacak şartlı bağışları kabul etmek ve bu şartlı bağışların gereklerinin yerine getirilmesi için karar almak,
- l) Yönetim Kurulu Başkanının teklifiyle; ihtiyaca ve norm kadro sistemine göre, YİKOP teşkilatında YİKOP Başkanına doğrudan bağlı olarak çalışan idari birimler ve YİKOP Başkan Yardımcısı altında çalışan teknik birimler kurulmasına, bu şekilde kurulmuş birimlerin kaldırılmasına, görevlerinin belirlenmesine ve değiştirilmesine karar vermek,
- m) Yönetim Kurulu Başkanının teklifiyle; ihtiyaca ve norm kadro sistemine göre, ilin bağlı ilçelerinde

YİKOP koordinatörlükleri kurulmasına, kaldırılmasına ve kurulacak koordinatörlüklerinin kapsamındaki ilçelerle merkezlerinin belirlenmesine ve bunların değiştirilmesine karar vermek,

n) Yönetim Kurulu Başkanının teklifiyle; YİKOP personelleri arasından YİKOP ilçe koordinatörlüklerine koordinatör ve personel görevlendirmek, bunların mevcutta olan görevlendirmelerini iptal etmek ve görev yerlerini değiştirmek,

o) YİKOP Başkanı ve YİKOP Başkan Yardımcısı olarak atanacaklara ilişkin Bakanlığın görüş talep etmesi halinde görüşünü bildirmek,

ö) Yönetim Kurulu Başkanının teklifiyle; iç denetçi, sözleşmeli personel, geçici işçi ve hizmet alımıyla personel istihdamına karar vermek, bunlara ödenecek ücretleri tespit etmek ve bunların sözleşmelerinin feshedilmesine izin vermek.

p) Yönetim Kurulu Başkanının teklifiyle, YİKOP Başkanlığı idareci ve personellerine performans ve başarı durumlarına göre yılda iki defadan fazla olmamak üzere ikramiye ödenmesine karar vermek,

r) Yönetim Kurulu Başkanı teklifiyle, YİKOP Başkanlığı kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenmesine karar vermek,

s) Üç üyenin bu yöndeki talebiyle yapılacak oylama sonucunda YİKOP Başkanlığının faaliyet ve hizmetleriyle ilgili veya personel ve idarecileriyle ilgili olarak İçişleri Bakanlığında inceleme, denetim, teftiş veya soruşturma talebinde bulunmak,

ş) YİKOP Başkanlığı iç ve dış denetim raporları ile İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığının inceleme, teftiş ve denetim raporlarını; İl Planlama ve Koordinasyon Kurulunun bunlarla ilgili değerlendirmelerini de göz önünde bulundurarak görüşmek ve raporlardaki bulgulara ilişkin gerekli tedbirlerin alınmasına karar vermek,

t) YİKOP Başkanlığı aracılığıyla veya doğrudan YİKOP Başkanlığının kaynaklarıyla gerçekleştirilecek yatırım, hizmet ve yardım faaliyetlerinin planlama, projelendirme ve uygulama aşamalarıyla ilgili bilgi ve veriler içeren üçer aylık faaliyet bilgilendirme raporlarını, İl Planlama ve Koordinasyon Kurulunun buna ilişkin değerlendirmelerini de göz önünde bulundurarak değerlendirmek ve değerlendirme sonuçlarını Yönetim Kurulu Başkanına bildirmek,

u) YİKOP Başkanlığının yıllık faaliyet raporunu değerlendirmek ve değerlendirme sonuçlarını Yönetim Kurulu Başkanına bildirmek,

ü) Kamu kurum ve kuruluşlarının kamu yatırım programına teklif edilecek yatırım projelerini, İl Planlama ve Koordinasyon Kurulunun bunlara ilişkin görüşlerini de göz önünde bulundurarak görüşmek ve bu projelere ilişkin görüşlerini Yönetim Kurulu Başkanına bildirmek,

v) İl Planlama ve Koordinasyon Kurulu tarafından çeşitli hususlarla ilgili bildirilen değerlendirme, görüş, öneri ve tavsiyeleri görüşmek ve bunlara ilişkin ilgili kurum ve kuruluşlara ve Yönetim Kurulu Başkanına görüş, öneri ve tavsiyelerde bulunmak,

y) YİKOP Başkanlığının görev, yetki ve sorumlulukları kapsamında ilgili kurum ve kuruluşlara ve Yönetim Kurulu Başkanına önerilerde ve tavsiyelerde bulunmak,

z) Yönetim Kurulu Başkanı tarafından havale edilen konularda görüş bildirmek,

aa) Bakanlığın görüş sorduğu hususlara ilişkin görüşünü bildirmek,

bb) YİKOP Başkanlığının görev, yetki ve sorumlulukları ile hizmet ve faaliyetlerine ilişkin tereddütte kalman konularla ilgili Bakanlığa görüş sorulmasına karar vermek,

cc) Yönetim Kurulunda alınan kararları ve toplantı sonuçlarını Bakanlığa göndermek ve ilgili yerlere bildirmek,

çç) Bu Kanun, diğer kanunlar ve diğer ilgili mevzuat ile Yönetim Kuruluna verilen diğer tüm görev, yetki ve sorumlulukların gereğini yerine getirmek.

(2) Bu maddenin birinci fıkrasında belirtilen görev, yetki ve sorumluluklara ilişkin olarak, Yönetim Kurulu Başkanının teklifine bağlı olan hususlarda Yönetim Kurulu Başkanının teklifi olmadan Yönetim Kurulunda karar alınmaz.

(3) Yönetim Kurulu yetkilerinden bir kısmını, sınırlarını açık olarak belirtmek kaydıyla Yönetim Kurulu Başkanına devredebilir. Bu Kanunla ve diğer kanunlarla münhasıran Yönetim Kuruluna verilen yetkiler devredilemez.

Yönetim Kurulu toplantısı

MADDE 16 - (1) Yönetim Kurulu, bir önceki Yönetim Kurulu toplantısında belirlenen tarihte, saatte ve yerde her ay düzenli olarak toplanır. Yönetim Kurulu, acil ve gerekli hallerde veya üye tam sayısının salt çoğunluğunun talebi üzerine Yönetim Kurulu Başkanının davetiyle toplanır. Yönetim Kurulu Başkanının davetiyle toplanan Yönetim Kurulunda, acil ve gerekli halin dışındaki konular veya toplantı talebi bulunan üyelerin Yönetim Kurulu Başkanına sundukları talep yazısında belirttiklerinin dışındaki konular görüşülmez.

(2) İhtiyaç duyulması ve toplantıdan en az bir gün önce YİKOP Başkanlığına iletilmesi halinde Yönetim Kurulu Başkanı ve üyeleri telekonferans, dijital uygulama kanalları ve benzeri iletişim araçları kullanarak toplantılara katılabilir. YİKOP Başkanı, bu araçlarla toplantıya katılım sağlayanlara ait görüşmelerin ve oylamaların kayda alınmasından ve arşivlenmesinden sorumludur.

(3) Yönetim Kurulu Başkanının zorunlu sebeplerle toplantılara katılım sağlayamadığı hallerde, Yönetim Kurulu toplantılarına YİKOP Başkanı başkanlık eder.

(4) Yönetim Kurulu toplantıları kapalı yapılır.

(5) Yönetim Kurulu Başkanının kendi isteğiyle veya üç Yönetim Kurulu üyesinin talebiyle Yönetim Kurulu Başkanınca bilgi, fikir ve görüşlerine başvurmak üzere davet edilen vali yardımcılar, kaymakamlar, yatırımcı olan veya olmayan kamu kurum ve kuruluşlarının bölge ve il müdürleri, belediye başkanları, rektörler, bölge kalkınma idaresi başkanı, kalkınma ajansı genel sekreteri, belediye meclisi üyeleri, muhtarlar, organize sanayi bölgesi temsilcileri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, derneklerin, vakıfların ve diğer sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri, müteşebbisler, basın mensupları ve vatandaşlar; oy hakkı olmaksızın Yönetim Kurulu toplantılarına katılım sağlayabilir. Davet edilenlerin bilgi, fikir ve görüşlerine başvurulduktan sonra Yönetim Kurulu toplantılarına kapalı olarak devam edilir.

(6) Yönetim Kurulu toplantılarının düzenini sağlamaktan Yönetim Kurulu Başkanı sorumludur.

(7) Yönetim Kurulu Başkan ve üyelerine bir ayda üç defadan fazla olmamak üzere katıldıkları her bir Yönetim Kurulu toplantısı için 6000 gösterge rakamının Devlet memurları için belirlenen aylık katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda huzur hakkı ödenir. Aynı gün için iki huzur hakkı ödenmez. Huzur hakkı ödeneği, damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulmaz.

(8) Yönetim Kurulunda görüşülecek bazı konuların hangi dönemlerde görüşüleceğine ilişkin hususlar ile Yönetim Kurulu çalışma usul ve esasları; bu Kanunun yürürlük tarihinden itibaren en geç bir ay içinde ve bu Kanun ile ilgili diğer mevzuat hükümlerine uygun olacak şekilde, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığının müştereken yayımlayacakları yönetmelikle belirlenir.

Yönetim Kurulu toplantı gündemi ve kararları

MADDE 17 - (1) Yönetim Kurulu toplantısının gündemi, görüşülmesi gereken konular ve Yönetim Kurulu Başkanınca görüşülmesi istenen konular şeklinde Yönetim Kurulu Başkanı tarafından belirlenerek toplantıdan en az bir hafta önce toplantının yeri, tarihi ve saatiyle birlikte üyelere ve davet edilen katılımcılara bildirilir. Üyelerin bir sonraki toplantıda gündeme alınmasını istediği konular oylamaya sunulur, gündeme alınması kararlaştırılan konular, Yönetim Kurulu Başkanınca sonraki toplantı gündemine alınır.

(2) Yönetim Kurulunda yapılan görüşmelerin ve oylamaların kayıt altına alınmasından, alınan kararların yazılmasından, Yönetim Kurulu Başkanının talimatları doğrultusunda YİKOP Başkanı sorumludur. Toplantıda alınan kararlar, bilgi ve gereği için valiliğe, İçişleri Bakanlığına ve ilgili tüm merkezi, bölgesel ve yerel kamu ve özel sektör kurum ve kuruluşları ile sivil toplum örgütlerine ve kişilere YİKOP Başkanlığı tarafından gönderilir.

Yönetim Kurulu toplantı ve karar yetersayısı

MADDE 18 - (1) Yönetim Kurulunun toplantı yetersayısı, üye tam sayısının salt çoğunluğudur. Toplantı yetersayısı sağlanamayan hallerde toplantı, takip eden ilk resmi iş gününde ve toplantı yetersayısı sağlanamayan toplantıyla aynı saate tekrar yapılmak üzere kapatılır. Bu usulle yapılacak ikinci toplantıda, toplantı yetersayısı aranmaz.

(2) Yönetim Kurulunun üç farklı karar yetersayısı bulunmaktadır. Bunlar;

- Toplantıya katılan üye sayısının oy çokluğu olmak üzere, basit çoğunluk karar yetersayısı,
- Üye tam sayısının dörtte üçü olmak üzere, nitelikli çoğunluk karar yetersayısı,
- Üye tam sayısının oybirliğiyle olmak üzere, oybirliği karar yetersayıdır.

(3) Bu Kanunun 15 inci maddesinin; (a), (b) ve (c) bentlerinde yer alan düzenlemelerle ilgili oylamalarda ret kararı, (s) bendinde yer alan düzenlemeye ilgili oylamada kabul kararı alınabilmesi için, nitelikli çoğunluk oyu aranır.

(4) Bakanlığın değişiklik ve/veya düzeltme talebi üzerine Yönetim Kurulunda tekrar görüşülecek stratejik planın, performans programının, bütçenin, çalışma programının ve yatırım planının; Bakanlığın taleplerinden her hangi birisi tatbik edilmeden kabul edilebilmesi için, üye tam sayısının bu yöndeki oybirliği gerekir. Yıl içinde Yönetim Kurulu kararıyla bütçede, çalışma programı ile yatırım planında yapılacak revizyonlara ilişkin kesinleşme sürecinde de aynı usul geçerlidir.

(5) Bu maddenin üçüncü ve dördüncü fıkralarında yer alan hususlar haricinde, Yönetim Kurulunda alınacak tüm kararlarda basit çoğunluk oyu aranır. Ancak, karar yetersayısı hiçbir halde üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz.

(6) Yönetim Kurulu kararları açık oylamayla alınır. Oylama sonucunda eşitlik çıkması halinde, Yönetim

Kurulu Başkanının oyu yönünde karar alınır.

(7) Stratejik planın, performans programının, bütçenin, çalışma programının ve yatırım planının kesinleşme süreçleri ile yıl içinde bütçede, çalışma programında ve yatırım planında yapılacak revizyonların kesinleşme süreçlerine ilişkin bu Kanunla öngörülen istisnai usuller haricinde, Yönetim Kurulunda alınan kararlar kesinleşir. Kesinleşen Yönetim Kurulu kararlarına karşı yargı yolu açıktır.

Yönetim Kurulu Başkanı:

MADDE 19 - (1) Yönetim Kurulu Başkanı, YİKOP Başkanlığının başı olarak sevk ve idaresinden sorumlu en üst dereceli amiridir. YİKOP Başkanlığının tüzel kişiliğinin temsilcisi, Yönetim Kurulu Başkanıdır. Yönetim Kurulu Başkanlığı görevini yürüten valinin valilikle mensubiyeti son bulduğunda, Yönetim Kurulu Başkanlığı görevi de sona erer, valilik mensubiyeti son bulan valinin yerine asaleten veya vekâleten atanan vali ya da vekili Yönetim Kurulu Başkanlığı görevini devralır.

(2) Yönetim Kurulu Başkanı, görevlerini mevzuata, stratejik plan ve programlara, performans ölçütlerine ve hizmet kalite standartlarına uygun olarak yürütmekten İçişleri Bakanına karşı sorumludur.

(3) Yönetim Kurulu Başkanı, YİKOP Başkanlığının hizmet alanına giren konulara ilişkin faaliyetlerde, İçişleri Bakanlığına ve ilgili merkezi idare kurumlarına danışmak ve gerekli işbirliği ve koordinasyonu sağlamaktan sorumludur.

(4) Yönetim Kurulu Başkanı ile eşinin ve ikinci derecedeki kan ve kayın hısımlarının YİKOP Başkanlığı ile ihtilâflı olduğu durumlarda, dava açılması ve bu davada YİKOP Başkanlığının temsili, YİKOP Başkanınca, yokluğunda ise YİKOP Başkan Yardımcısı tarafından yerine getirilir.

(5) Yönetim Kurulu Başkanı; kendisi ile eşini ve ikinci dereceye kadar kan ve kayın hısımlarını doğrudan ilgilendiren konulara ilişkin ve bunların sahip ya da ortak olduğu ticarî işletmelere ilişkin Yönetim Kurulu toplantılarına ve oylamalarına katılamaz.

(6) Yönetim Kurulu Başkanına 12000 gösterge rakamının Devlet memurları için belirlenen aylık katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık brüt ödenek verilir. Bu ödenek, damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulmaz. Yönetim Kurulu Başkanının bir ayı aşmayan sürede görevli, izinli ve hasta bulunduğu hallerde ödeneği kesilmez. Bir ayı aşan sürelerde bahse konu ödenek İçişleri Bakanlığınca vali vekili olarak görevlendirilen ve bu Kanun gereği Yönetim Kurulu Başkanlığı görevini yürütenine ödenir.

Yönetim Kurulu Başkanının görev, yetki ve sorumlulukları

MADDE 20 - (1) Yönetim Kurulu Başkanının görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

- a) YİKOP Başkanlığının hak ve menfaatlerini korumak ve en üst amiri olarak YİKOP Başkanlığı teşkilatını, personelini ve faaliyetlerini sevk ve idare etmek ve denetlemek,
- b) YİKOP Başkanlığını Devlet daireleri ile törenlerinde ve davacı veya davalı olarak yargı yerlerinde temsil etmek veya temsili için vekil tayin etmek,
- c) Yönetim Kuruluna başkanlık etmek, Yönetim Kurulu kararlarını uygulamak ve Yönetim Kurulu tarafından çeşitli hususlarla ilgili bildirilen değerlendirme, görüş, öneri ve tavsiyeleri göz önünde bulundurmamak,
- ç) Bu Kanuna ve diğer ilgili mevzuata göre, Yönetim Kurulunda karar alınabilmesi Yönetim Kurulu Başkanının teklifine bağlı olan hususlara ilişkin olarak gerektiğinde, ihtiyaç durumunda ve uygun gördüğünde Yönetim Kuruluna teklif etmek,
- d) Kalkınma plan ve yıllık programları ile varsa bölge planına uygun şekilde YİKOP Başkanlığının beş yıllık stratejik planı ile buna uygun yıllık performans programlarını hazırlamak ve İl Planlama ve Koordinasyon Kurulu ile Yönetim Kuruluna sunmak,
- e) YİKOP Başkanlığını stratejik plâna uygun olarak yönetmek, YİKOP Başkanlığının kurumsal stratejilerini oluşturmak ve bu stratejilere uygun şekilde YİKOP Başkanlığı faaliyetleri ile personelin performans ölçütlerini hazırlamak, uygulamak, uygulamayı izlemek ve değerlendirmek ve bunlarla ilgili raporları İl Planlama ve Koordinasyon Kurulu ile Yönetim Kuruluna sunmak ve Bakanlığa göndermek,
- f) Stratejik plana, yıllık performans programına ve kurumsal stratejilere uygun olarak YİKOP Başkanlığının yatırım planını, çalışma programı ve bütçesini hazırlamak ve İl Planlama ve Koordinasyon Kurulu ile Yönetim Kuruluna sunmak,
- g) Stratejik planı, performans programını, bütçeyi, çalışma programını ve yatırım planını uygulamak, bunların uygulanma süreçlerini denetim ve kontrol altında tutmak, izlemek ve değerlendirmek ve bunlarla ilgili raporları İl Planlama ve Koordinasyon Kurulu ile Yönetim Kuruluna sunmak ve Bakanlığa göndermek,
- ğ) Kamu kurum ve kuruluşlarının kamu yatırım programına teklif edecekleri yatırım projelerini, İl Planlama ve Koordinasyon Kurulunun ve Yönetim Kurulunun bunlara ilişkin görüşlerini de göz önünde bulundurarak incelemek ve bu projelere ilişkin görüşlerini ilgili merkezi idare kurumlarına ve İçişleri Başkanlığına bildirmek,

- h) İlde gerçekleştirilen merkezi idare yatırım, hizmet ve yardım faaliyetlerinin etkin, etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesine yönelik önlemler almak ve uygulamak,
- 1) YİKOP Başkanlığının görev, yetki ve sorumluluk alanına giren konulara ilişkin gerekli idari düzenleme taslaklarını Bakanlıkla koordineli hareket ederek hazırlamak ve Yönetim Kuruluna sunmak,
- i) İl Planlama ve Koordinasyon Kurulunun talep, görüş, önerileri ve tavsiyelerini değerlendirmek ve imkânlar çerçevesinde gereğinin yapılmasını sağlamak,
- k) YİKOP Başkanlığı aracılığıyla veya doğrudan YİKOP Başkanlığının kaynaklarıyla gerçekleştirilecek yatırım, hizmet ve yardım faaliyetlerinin planlama, projelendirme ve uygulama aşamalarıyla ilgili bilgi ve veriler içeren üçer aylık faaliyet bilgilendirme raporları hazırlayarak İl Planlama ve Koordinasyon Kurulu İle Yönetim Kuruluna sunmak ve Bakanlığa göndermek,
- l) YİKOP Başkanlığının kesin hesabını ve faaliyet raporunu hazırlamak, İl Planlama ve Koordinasyon Kurulu ile Yönetim Kuruluna sunmak ve Bakanlığa göndermek,
- m) YİKOP Başkanlığı aracılığıyla yapılacak yatırım, hizmet ve yardım faaliyetlerine ilişkin olarak yıl içinde ilgili idarelerin talebi doğrultusunda ihtiyaca göre bütçeyi, çalışma programını ve yatırım planını revize etmek,
- n) İlin ve bağlı ilçelerinin ihtiyaçları çerçevesinde YİKOP Başkanlığı kaynaklarıyla gerçekleştirilecek olan ve 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kanunun ilgili hükümleri gereğince açık ihale usulüyle yapılması gerekmeyen her türlü yatırım, hizmet ve yardım faaliyetlerinin yapılmasına karar vermek,
- o) YİKOP Başkanlığı kaynaklarıyla gerçekleştirilecek olan ve 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kanunun ilgili hükümleri gereğince açık ihale usulüyle alınması ve yapılması gerekmeyen her türlü yapım, bakım, onarım, mal ve hizmet alım, taşınır mal, taşıt, iş makinesi, endüstriyel makine ve benzeri alım, satım, kiralama ve kiraya verme işlerinin yapılmasına karar vermek,
- ö) YİKOP Başkanlığı aracılığıyla yapılacak yatırım, hizmet ve yardım faaliyetleriyle ilgili olarak her türlü yapım, bakım, onarım, taşınır ve taşınmaz mal alım, satım, kiralama ve kiraya verme, mal ve hizmet alım, taşıt, iş makinesi, endüstriyel makine ve benzeri alım, satım, kiralama ve kiraya verme işlerinde ihaleye çıkılmasına veya alım, satım, kiralama ve kiraya verme süreçlerinin başlatılmasına ve tamamlanmasına onay vermek,
- p) YİKOP Başkanlığı aracılığıyla yapılacak yatırım, hizmet ve yardım faaliyetleriyle ilgili olarak bazı hizmetlerin yıllara yaygın olarak üçüncü şahıslara gördürülmesine onay vermek,
- r) YİKOP Başkanlığı yatırım, hizmet ve yardım faaliyetleriyle ilgili olarak sözleşme yapmak,
- s) YİKOP Başkanlığınca merkezi ve ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım, hizmet ve yardım faaliyetlerine aracılık edilmesine ilişkin; görevleri yerine getirmek, yetkileri kullanmak, sözleşmeleri imzalamak, iş ve işlemlerin yürütümünü sağlamak, hakediş ödemelerinin ve diğer harcamaların yapılmasını sağlamak, izleme, kontrol, denetim ve değerlendirme faaliyetlerinin icra edilmesini ve gerekli koordinasyonun sağlanmasını temin etmek,
- ş) YİKOP Başkanlığının doğrudan veya ildeki ya da bölgedeki kurum ve kuruluşlarla, sivil toplum örgütleriyle ve kişilerle birlikte proje geliştirmesini sağlamak ve bu kişi, kurum ve kuruluşlar ve örgütlerle işbirliğini geliştirmek,
- t) YİKOP Başkanlığının Cumhurbaşkanlığıyla, İçişleri Bakanlığıyla, bakanlıklarla ve diğer merkezi yatırımcı ve yatırımcı olamayan kamu idare ve kuruluşlarıyla ve diğer YİKOP Başkanlıklarıyla iletişimini ve koordinasyonunu sağlamak,
- u) Bu Kanununun 14 üncü maddesinin ilgili hükümleri gereği İl Koordinasyon Kurulu üyeleri arasından Yönetim Kuruluna seçilecek üyeler için adayları belirlemek,
- ü) YİKOP Başkanı ve YİKOP Başkan Yardımcısı olarak atanacaklara ilişkin Bakanlığın görüş talep etmesi halinde görüşünü bildirmek,
- v) YİKOP Başkanı teklifiyle ve/veya kendi takdiriyle YİKOP Başkanlığı idareci ve personellerinin belirli bir başarıya bağlı olarak ödüllendirilmesine karar vermek,
- y) YİKOP Başkanlığında sözleşmeli iç denetçi, sözleşmeli personel, geçici işçi ve hizmet alımıyla personel istihdamına ilişkin olarak yapılacak sözleşmeleri imzalamak ve şartlar oluştuğunda Yönetim Kurulunun izniyle bu sözleşmeleri tek taraflı olarak feshetmek,
- z) YİKOP Başkanlığına yapılacak şartsız bağışları kabul etmek,
- aa) Taşınmaz mal kiralınmasına ve kiraya verilmesini karar vermek,
- bb) YİKOP Başkanlığının taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek, gelirlerini ve alacaklarını takip ve tahsil etmek,
- cc) YİKOP Başkanlığının iç denetim programını onaylamak ve uygulamasını takip etmek, iç denetimlere ilişkin raporları ilgili yerlere ve Bakanlığa göndermek ve İl Koordinasyon Kurulu ile Yönetim Kuruluna sunmak,
- çç) YİKOP Başkanlığı faaliyet ve hizmetleriyle ilgili veya personel ve idarecileriyle ilgili olarak İçişleri

Bakanlığından inceleme, denetim, teftiş veya soruşturma talebinde bulunmak,

dd) YİKOP Başkanlığı i ve dış denetim raporları ile İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı inceleme, teftiş ve denetim raporlarındaki bulguların tekrarlanmamasını sağlamak,

ee) İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığının tevdi ettiği soruşturma raporlarının gereklerini yerine getirmek,

ff) Yönetim Kurulunun devrettiği yetkileri kullanmak,

gg) Bu Kanunla ve diğer kanunlarla YİKOP Başkanlığına verilen ve Yönetim Kurulu kararı gerektirmeyen hak ve yetkileri kullanmak, görev ve sorumlulukların gereklerini yerine getirmek,

ğğ) Bu Kanun, diğer kanunlar ve diğer ilgili mevzuat ile Yönetim Kurulu Başkanına verilen diğer tüm görev, yetki ve sorumlulukların gereğini yerine getirmek.

(2) Yönetim Kurulu Başkanı yetkilerinden bir kısmını, sınırlarını açık olarak belirtmek kaydıyla YİKOP Başkanına devredebilir. Bu Kanunla ve diğer kanunlarla münhasıran Yönetim Kurulu Başkanını verilen yetkiler ile Yönetim Kurulu tarafından Yönetim Kurulu Başkanına devredilen yetkiler devredilemez.

YİKOP Başkanlığı teşkilatı

MADDE 21 - (1) YİKOP Başkanlığı teşkilat birimleri; YİKOP Başkanına doğrudan bağlı olarak çalışan idari birimler ve YİKOP Başkan Yardımcısı altında çalışan teknik birimler şeklinde iki türdür. İdari ve teknik birimler müdürlük şeklinde, ilçe birimleri ise koordinatörlük şeklinde kurulur. Bu kapsamda, YİKOP Başkanlığı teşkilat birimleri şunlardan oluşur:

a) YİKOP Başkanına doğrudan bağlı teşkilat birimleri; YİKOP Başkan Yardımcılığı, idari ve mali işler birimi, hukuk birimi, insan kaynakları, eğitim ve halkla ilişkiler birimi ve YİKOP ilçe koordinatörlükleri.

b) YİKOP Başkan Yardımcılığı altında teşkilatlanan birimler; yatırım, ihale ve inşaat birimi, strateji, planlama, koordinasyon, izleme ve kontrol birimi, doğal kaynaklar, ruhsat ve kùltür varlıkları birimi, bilgi işlem birimi.

(2) YİKOP Başkan Yardımcısı ile idari birimlerin başındaki amirler doğrudan YİKOP Başkanına karşı sorumludurlar. Teknik birimlerin başındaki amirler ise YİKOP Başkan Yardımcısı vasıtasıyla YİKOP Başkanına karşı sorumludurlar.

(3) Yönetim Kurulu Başkanının teklifi ve Yönetim Kurulunun kararı doğrultusunda; ihtiyaca ve norm kadro sistemine göre YİKOP Başkanına doğrudan bağlı olarak çalışan idari birimler ve YİKOP Başkan Yardımcısı altında çalışan teknik birimler kurulabilir. Bu şekilde kurulan idari ve teknik birimlerin toplam sayısı dördü geçemez.

(4) Yönetim Kurulu Başkanının teklifi ve Yönetim Kurulunun kararı doğrultusunda, ihtiyaca ve norm kadro sistemine göre ilçelerde YİKOP koordinatörlükleri kurulur. Bir koordinatörlüğünün görev alanı birden çok ilçeyi kapsayabilir. Bu durumda, YİKOP ilçe koordinatörlüğü merkezinin hangi ilçede kurulacağı Yönetim Kurulu kararında belirtilir. YİKOP teşkilatında, kurulu bulunduğu ilin bağlı tüm ilçelerini kapsayacak şekilde en az iki, en çok dört ilçe koordinatörlüğü kurulabilir. Koordinatörlüklere bağlı ilçeler belirlenirken ilçelerin nüfus, yüzölçümü ve gelişmişlik düzeyi vb. gibi kriterleri dikkate alınarak dengeli bir dağılım gözetilir.

(5) YİKOP Başkanlığı teşkilatında, 5018 sayılı Kanunun hükümlerine uygun olarak, doğrudan Yönetim Kurulu Başkanına bağlı iç denetim birimi kurulur. Bu birimin başında görev almak üzere i denetçi istihdamı sağlanır. Yönetim Kurulu Başkanı, ihtiyaç halinde yeteri kadar personeli iç denetim biriminde görevlendirir.

(6) YİKOP Başkanlığının teşkilat birimleri ile YİKOP ilçe koordinatörlüklerinin görev ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları, bu Kanunun yürürlük tarihinden itibaren en geç bir ay içinde ve bu Kanun hükümlerine uygun olacak şekilde, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığının müştereken yayımlayacakları yönetmelikle belirlenir.

YİKOP Başkanı

MADDE 22- (1) YİKOP Başkanı, YİKOP Başkanlığı teşkilatının Yönetim Kurulu Başkanından sonra gelen en üst dereceli amiri olarak, YİKOP Başkanlığı hizmetlerini Yönetim Kurulu Başkanı adına ve onun emirleri doğrultusunda, mevzuata, Yönetim Kurulu kararlarına, YİKOP Başkanlığının amaç ve politikalarına, stratejik planı ile performans programlarına ve yıllık çalışma programına göre düzenler ve yürütür. Bu amaçla, YİKOP Başkanlığı teşkilatına gerekli emirleri verir ve bu emirlerin gereğinin yerine getirilmesini gözetir ve sağlar. YİKOP Başkanı, bu görev ve sorumluluklarının yerine getirilmesinden Yönetim Kurulu Başkanına karşı sorumludur.

(2) YİKOP Başkanı, mesleki açıdan yeterli bilgi ve deneyime sahip ve mümkünse yatırım ve planlama alanında bilgi, tecrübe ve eğitime sahip ve mülki idare amirliği mesleğinde en az sekiz yıl bir fiil çalışmış olanlar arasından, İçişleri Bakanının teklifi ve Cumhurbaşkanı onayıyla atanır. Bu şekilde YİKOP

Başkanlığına atanacak mülki idare amirinin, atanacağı ilde veya ilin bulunduğu coğrafi bölgede mülki idare amiri olarak ya da başka bir ilde YİKOP Başkanı olarak en az iki yıl bir fiil çalışmış olma şartı aranır. YİKOP Başkanı olarak atanan mülki idare amirlerinin bu görevde geçen süreleri meslekî kıdemlerinde geçmiş sayılır. Bu şekilde atananlar, YİKOP Başkanlığı görevlerinin sona ermesinden itibaren bir ay içerisinde İçişleri Bakanlığınca meslekî kıdemlerine uygun görevlere atanırlar.

(3) Bakanlık, YİKOP Başkanı olarak atanacaklarla ilgili, Yönetim Kurulu Başkanının ve/veya Yönetim Kurulunun görüşüne başvurabilir.

YİKOP Başkanının görev, yetki ve sorumlulukları

MADDE 23 - (1) YİKOP Başkanının görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

- a) Yönetim Kurulu Başkanı adına ve onun emirleri doğrultusunda YİKOP Başkanlığı teşkilatı ile personelini sevk ve idare etmek, denetim altında tutmak ve YİKOP Başkanlığının sunduğu hizmetlerin ve yürüttüğü faaliyetlerin etkin, etkili ve verimli şekilde yerine getirilmesini sağlamak ve uygulamayı kontrol ve denetim altında tutmak,
- b) Yönetim Kurulu Başkanının kendisine devrettiği yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmek,
- c) Kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle YİKOP Başkanlığı temsilinin gerektiği hüküm altına alınmış kurul, toplantı, tören ve benzeri yerler ile Yönetim Kurulu Başkanının gerek gördüğü yerlerde, Yönetim Kurulu Başkanının talimatıyla YİKOP Başkanlığını temsil etmek,
- ç) İl Koordinasyon ve Planlama Kurulunun sekretaryasını yürütmek, Kurula ilişkin diğer tüm iş ve işlemler ile yazışmaları yürütmek, Kurul toplantılarının hazırlık çalışmalarını yapmak, Kurul kararlarının uygulamasını izlemek ve uygulama sonuçlarını Kurul Başkanına, Yönetim Kuruluna ve İl Planlama ve Koordinasyon Kuruluna bildirmek,
- d) Yönetim Kurulunun sekretaryasını yürütmek, Yönetim Kuruluna ilişkin diğer tüm iş ve işlemler ile yazışmaları yürütmek, Yönetim Kurulu toplantılarının hazırlık çalışmalarını yapmak, Yönetim Kurulu kararlarının gereklerini yerine getirmek, uygulamasını izlemek ve uygulama sonuçlarını Yönetim Kurulu Başkanına ve Yönetim Kuruluna bildirmek,
- e) Hiyerarşisi altındaki YİKOP Başkanlığı idareci ve personellerine emir ve talimatlar vermek ve uygulanmasını izlemek,
- f) YİKOP Başkan Yardımcısının, birim amirlerinin ve ilçe koordinatörlerinin birinci derece sicil amiri olarak, ödüllendirilmeleri veya cezalandırılmalarıyla ilgili Yönetim Kurulu Başkanına teklifte bulunmak,
- g) YİKOP personellerinin ikinci derece amiri sicil amiri olarak ödüllendirilmeleri ya da cezalandırılmalarıyla ilgili teklifleri değerlendirmek, kendi yetkisinde olan cezaya ilişkin teklifleri neticelendirmek, kendi yetkisinde olmayan cezaya ilişkin teklifleri ilgili makama sunmak, ödüle uygun gördüklerine ilişkin olarak Yönetim Kurulu Başkanına teklifte bulunmak,
- ğ) YİKOP Başkanlığının; ildeki ve bölgedeki yatırımcı kamu kurum ve kuruluşlarıyla, valilikle, kaymakamlıklarla, ildeki diğer kamu ve özel kurum ve kuruluşlarla, kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlarla, meslek odalarıyla, yerel yönetimlerle, kalkınma ajansıya, bölge kalkınma idaresiyle, özel müteşebbislerle, sivil toplum kuruluşlarıyla, muhtarlarla ve vatandaşlarla ilişkisini, iletişimini ve koordinasyonunu sağlamak,
- h) YİKOP Başkanlığı hizmetleriyle ve faaliyetleriyle ilgili Yönetim Kurulu Başkanını düzenli olarak bilgilendirmek ve bunlara ilişkin Yönetim Kurulu Başkanına raporlar sunmak,
- ı) Bu Kanunun uygulamasıyla ilgili Yönetim Kurulu Başkanına yardımcı olmak ve uygulama sorunları ile ihtiyaçlara göre Yönetim Kurulu Başkanına teklifler sunmak,
- i) Yönetim Kurulu Başkanının emir ve talimatları doğrultusunda bu Kanun ve diğer kanunlar ile YİKOP Başkanlığına verilen görevlerin gereklerinin yerine getirilmesini sağlamak,
- j) Yönetim Kurulu Başkanının verdiği diğer görevleri yerine getirmek,

(2) YİKOP Başkanı yetkilerinden bir kısmını, sınırlarını açık olarak belirtmek kaydıyla YİKOP Başkan Yardımcısına ve YİKOP İlçe Koordinatörüne devredebilir. Bu Kanun ve diğer kanunlarla münhasıran YİKOP Başkanına verilen yetkiler ile Yönetim Kurulu Başkanı tarafından YİKOP Başkanına devredilen yetkiler devredilemez.

YİKOP Başkan Yardımcısı

MADDE 24 - (1) Bu Kanun ve diğer ilgili kanunlarla YİKOP Başkanlığına verilen ve teknik bilgi, tecrübe ve uzmanlık gerektiren görevlerin yerine getirilmesinde YİKOP Başkanına yardımcı olması amacıyla; en az dört yıllık fakülte ya da yüksekokullardan veya bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulunca kabul edilen yurtdışındaki yükseköğretim kurumlarından en az lisans düzeyinde mezun, mesleki açıdan yeterli bilgi ve deneyime sahip ve kamuda en az beş yıl çalışmış olanlar arasından, talepleri ve kurumlarının muvafakati alınarak İçişleri Bakanı tarafından bir YİKOP Başkan Yardımcısı

atanır. YİKOP Başkan Yardımcısı istihdamında; yatırım, planlama ve projelendirme üzerine mesleki ve teknik eğitim ve deneyime sahip olma şartı aranır. Bu şekilde atananların, bu görevde geçen süreleri meslekî kıdemlerinde geçmiş sayılır. Bu şekilde atananların, YİKOP Başkan Yardımcılığı görevlerinin sona ermesinden itibaren bir ay içerisinde, ilgili kurumlarınca son görev yaptıkları kadroya veya eşdeğer bir kadroya atanırlar.

(2) YİKOP Başkan Yardımcısı kendisine verilen görevleri yerine getirmede, YİKOP Başkanına ve Yönetim Kurulu Başkanına ve karşı sorumludur

(3) Bakanlık, YİKOP Başkan Yardımcısı olarak atanacaklarla ilgili, Yönetim Kurulu Başkanının ve/veya Yönetim Kurulunun görüşüne başvurabilir.

YİKOP İlçe Koordinatörleri

MADDE 25 - (1) YİKOP İlçe Koordinatörleri, İlçe Koordinatörlüklerinden sorumlu en yetkili YİKOP personelleri olarak; doğrudan YİKOP Başkanına karşı, dolaylı olarak da Yönetim Kurulu Başkanına karşı, görev ve sorumluluklarını gereği gibi yerine getirme konusunda sorumludurlar.

(2) Yönetim Kurulu Başkanın teklifi ve Yönetim Kurulu kararıyla, en az dört yıllık fakülte ya da yüksekokullardan veya bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulunca kabul edilen yurtdışındaki yükseköğretim kurumlarından en az lisans düzeyinde mezun bir YİKOP personeli, YİKOP İlçe Koordinatörlüğü görevine getirilir ve aynı usulle bu görevden alınabilir. İlçe Koordinatörlüğü görevinden aile birliği, sağlık ve benzeri zorunlu bir sebep olmadıkça iki yıl dolmadan alınan personel, başka bir YİKOP İlçe Koordinatörlüğü görevine bir yıl geçmeden tekrar görevlendirilemez.

(3) YİKOP İlçe Koordinatörlerine koordinatör olarak görev yaptıkları her ay için, 3000 gösterge rakamının Devlet memurları için belirlenen aylık katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda çalıştıkları sürelerle (hastalık ve yıllık izinleri dâhil) orantılı olarak aylık brüt ödenek verilir. Bu ödenek, damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulmaz.

(4) YİKOP İlçe Koordinatörlüklerine norm kadro çerçevesinde, Yönetim Kurulu Başkanının teklifi ve Yönetim Kurulu kararıyla yeteri kadar personel görevlendirilir. YİKOP İlçe Koordinatörlüklerinde görevli personeller aile birliği, sağlık ve benzeri zorunlu sebepler olmadıkça iki yıl dolmadan YİKOP Başkanlığı merkezine veya başka İlçe Koordinatörlüğüne görevlendirilemez. Afet, acil durum, olağanüstü hal ve benzeri durumlarda bu fıkra yer alan görev sürelerine ilişkin hükümler dikkate alınmayabilir.

YİKOP İlçe Koordinatörlerinin görev ve sorumlulukları

MADDE 26 - (1) YİKOP İlçe Koordinatörlerinin görev ve sorumlulukları şunlardır:

- a) YİKOP Başkanlığının görev, yetki ve sorumlulukları kapsamında YİKOP Başkanı tarafından belirlenen iş ve işlemleri ilçelerde yürütmek,
- b) YİKOP Başkanlığınca ilçelerde yürütülen yatırım, hizmet, yardım, izleme, kontrol, planlama ve benzeri faaliyetlere ilişkin koordinasyonu sağlamak, bu faaliyetlerle ilgili sorunlar, ihtiyaçlar, talep ve öneriler ile alınması gereken tedbirler konusunda YİKOP Başkanlığına bilgi sunmak,
- c) YİKOP Başkanlığının görev, yetki ve sorumlulukları kapsamında YİKOP Başkanı tarafından istenen araştırma ve inceleme çalışmaları yapmak ve sonuçlarını YİKOP Başkanlığına rapor halinde sunmak,
- ç) İlçelerde kamu kurum ve kuruluşlarının, sivil toplum kuruluşlarının, vatandaşların ve diğer ilgili tüm kesimlerin YİKOP Başkanlığıyla koordinasyon ve iletişim ilişkisini sağlamak,
- d) YİKOP Başkanlığıyla ilgili ilçelerde bilgilendirme ve tanıtım faaliyetleri yürütmek,
- e) YİKOP Başkanlığı hizmetleri ve faaliyetleri ile ilgili Yönetim Kurulu Başkanı ve YİKOP Başkanı tarafından verilen diğer görevleri yerine getirmek.

BEŞİNCİ BÖLÜM

Kadrolar, Personel ve Uzman İstihdamı

Kadrolar

MADDE 27 - (1) Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlıklarının kadro ve pozisyonlarının tespiti, ihdası, kullanımı ve iptali ile kadro ve pozisyonlara ilişkin diğer hususlar, 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümlerine ve diğer ilgili mevzuat hükümlerine göre düzenlenir.

YİKOP Başkanlığı personeli

MADDE 28 - (1) Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlıkları personeli 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Kanuna tabidir.

(2) Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı; bir Başkan, bir Başkan Yardımcısı, teşkilat

birimi sayısı kadar birim amiri ve yeteri kadar personelden oluşur. Ayrıca, YİKOP Başkanlığının uzmanlık gerektiren görevlerinin yerine getirmek üzere uzman personeller ve iç denetim yapmak üzere bir iç denetçi istihdam edilir.

(3) YİKOP Başkanı ve YİKOP Başkan Yardımcısı hakkında 14/7/1965 tarih ve 657 sayılı Kanununun 59 uncu maddesi hükümleri uygulanır.

(4) YİKOP Başkanı ve YİKOP Başkan Yardımcısı, mali ve sosyal hak ve yardımlar ile diğer özlük hakları bakımından, 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 30 uncu maddesi uyarınca, sırasıyla genel idare hizmetleri sınıfına dâhil bakanlık genel müdürlerine ve bakanlık bağımsız daire başkanlarına denktir ve bu kadrolar için ilgili mevzuatında öngörülen ek gösterge, makam, görev ve temsil tazminatları ile 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Kanununun 152 nci maddesi uyarınca ödenen zam ve tazminatlardan aynen yararlanırlar.

(5) 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 26 ıncı maddesi hükümlerine göre, YİKOP Başkanlıklarında, özel bilgi ve ihtisası gerektiren konularda kadro aranmaksızın ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın tam veya kısmi zamanlı ya da belirli bir konu veya proje süresiyle sınırlı olmak koşulu ile Yönetim Kurulu Başkanı teklifi ve Yönetim Kurulu kararıyla sözleşmeli personel çalıştırılabilir. Bunlar 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Kanununun 4 üncü maddesi birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı sayılır. Bunlara ödenecek ücretin net tutarı, birinci dereceli İl Planlama ve Kontrol Uzmanına ödenen aylık ortalama net tutarı aşmamak üzere, Yönetim Kurulu Başkanının teklifi ve Yönetim Kurulu kararıyla tespit edilir.

(6) 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I) sayılı cetvelde yer alan genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, (II) sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli idareler, iktisadî devlet teşekkülleri ve kamu iktisadî kuruluşları ile bunlara bağlı kuruluşlar ve müesseselerde çalışanlar, Yönetim Kurulu Başkanının teklifi ve Yönetim Kurulu kararıyla YİKOP Başkanlığında sözleşmeli olarak istihdam edilebilir. YİKOP Başkanlığının talebi, ilgili kurum ve kuruluşlarca öncelikle sonuçlandırılır. Bu tür personel ilgili kurumundan aylıksız izinli sayılır. İzinli oldukları sürece memuriyetleri ile ilgili özlük hakları devam ettiği gibi, bu süreler terfi ve emekliliklerinde hesaba katılır. Terfileri başkaca bir işleme gerek kalmaksızın süresinde yapılır. Ayrıca, bu kurumlarda görevli personel; aylık, ödenek, her türlü zam ve tazminatlar ile diğer malî, sosyal hak ve yardımları kurumlarınca ödenmek kaydıyla geçici olarak YİKOP Başkanlığında görevlendirilebilir.

(7) İldeki kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilmekte olan, mesleki açıdan yeterli bilgi ve deneyime sahip ve kamuda en az yedinci hizmet yılını tamamlamış ve mümkünse YİKOP Başkanlığının görevleriyle ilgili bilgi, birikim ve eğitimi bulunan memurlar arasından, Yönetim Kurulu Başkanının teklifi, Yönetim Kurulunun kararı memurun isteği, kurumunun muvafakati ve valinin onayıyla, YİKOP Başkanlığı birim müdürü kadrolarına görevlendirme yapılabilir. Bu şekilde istihdam edilenler kurumlarından izinli sayılırlar. Bunlar görevlendirildikleri süre zarfındaki, görevlendirildikleri kadroya ait her türlü malî hakları ile kurumları tarafından karşılanması gereken sosyal güvenlik ve benzeri diğer hakları YİKOP Başkanlığınca ödenir. İzinli oldukları müddet, terfi ve emekliliklerinde hesaba katılır ve terfi haklarını kazananlar başkaca bir işleme lüzum kalmaksızın terfi ettirililer. Bu şekilde görevlendirilenlerin, görevlendirme süresinin sona ermesinden itibaren on gün içerisinde, ilgili kurumlarınca son görev yaptıkları kadroya veya eşdeğer bir kadroya atanırlar.

(8) 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 25. maddesine göre, gerektiğinde Yönetim Kurulunun talebiyle ve valinin onayıyla kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın ihtiyaç durumuna göre uzman, sözleşmeli personel ve memurlar YİKOP Başkanlığında geçici olarak görevlendirilebilir. Bu şekilde geçici olarak görevlendirilecek personel sayısı, YİKOP Başkanlığında istihdam edilen toplam personel sayısının %25'ini aşamaz.

(9) Bu maddenin beşinci, altıncı, yedinci ve sekizinci fıkralarında belirtilen usullere göre istihdam edileceklerin; en az dört yıllık fakülte ya da yüksekokullardan veya bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulunca kabul edilen yurtdışındaki yükseköğretim kurumlarından en az lisans düzeyinde mezun olmaları şarttır.

(10) Bu maddenin altıncı fıkrasında yer alan hükümler kapsamında, Yönetim Kurulu Başkanının teklifi ve Yönetim Kurulunun Kararıyla YİKOP Başkanlığında sözleşmeli olarak iç denetçi istihdam edilir. Bu şekilde istihdam edilecek iç denetçinin kamuda en az beş yıl bir fiil denetim elamanı olarak çalışmış olması şarttır.

(11) YİKOP Başkanlığı, ihtiyaç halinde temizlik, güvenlik, şoför, operatör ve benzeri gibi yardımcı hizmetler sınıfına giren görev alanlarında istihdam edilmek üzere hizmet alımıyla personel çalıştırabilir. Yönetim Kurulu Başkanının teklifi ve Yönetim Kurulu kararıyla bu şekilde çalıştırılacakların istihdam süresi bir yıl içinde on ayı aşamaz. Bu tür hizmetler için, yardımcı hizmetler sınıfında yeteri kadar dolu norm kadrosu bulunan YİKOP Başkanlığının hizmet alım kararı Bakanlığın onayına tabidir.

(12) YİKOP Başkanlığının idari birimlerinde istihdam edilecek personel sayısı, toplam personel sayısının %40'ını aşamaz.

(13) Belirli süreli sözleşmeli personel ve işçi statüsünde istihdam edilenler hariç olmak üzere, YİKOP

Başkanlığı personel ve idarecilerine, performans ve başarı durumlarına göre; idareciler için Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayısının 20000 gösterge rakamıyla, personeller içinse 15000 gösterge rakamıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, çalıştıkları sürelerle (hastalık ve yıllık izinleri dâhil) orantılı olarak, Yönetim Kurulu Başkanının teklifi ve Yönetim Kurulu Kararı ile yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebilir. İkramiye ödeneği, damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulmaz.

(14) Belirli süreli sözleşmeli personel ve işçi statüsünde istihdam edilenler hariç olmak üzere, YİKOP Başkanlığı personel ve idarecileri; YİKOP Başkanının teklifi üzerine ve/veya Yönetim Kurulu Başkanının takdiriyle, belirli bir başarıya bağlı olarak, Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayısının 20000 gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, yılda bir defaya mahsus ödüllendirilebilirler. Bir bütçe yılında ödüllendirileceklerin sayısı, YİKOP Başkanlığı toplam personel sayısının %2'sini aşamaz. Ödül ödeneği, damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulmaz.

(15) 27/6/1989 tarih ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi ikinci fıkrası hükmü uyarınca YİKOP Başkanlığı kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine Yönetim Kurulu Başkanının teklifi, Yönetim Kurulunun kabulü ve İçişleri Bakanlığı onayıyla sosyal denge tazminatı ödenebilir. Sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarı, 25/6/2001 tarihli ve 4688 sayılı Kanuna göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere, İçişleri Bakanlığı ile YİKOP Başkanlıklarında en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında 4868 sayılı Kanunda öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirlenir.

(16) Muhtarlara ilişkin yapılacak ödemeler hariç olmak üzere, bir bütçe yılında YİKOP Başkanlığı personel giderleri, YİKOP Başkanlığı aracılığıyla yapılacak yatırım, hizmet ve yardım faaliyetlerine ilişkin gelirler ile borçlanma ilişkin gelirler düşüldükten sonra, kalan toplam YİKOP Başkanlığı gelirlerin %20'sini aşamaz. Bu durumu gözetmekten, Yönetim Kurulu Başkanı sorumludur.

(17) Bu maddenin ilgili hükümlerine göre YİKOP Başkanlıklarında istihdam edilecek personellerin sözleşme usul ve esasları, ücret taban-tavan miktarı, her çeşit ödemeleri ve atama usul ve esasları ile personele ilişkin diğer bütün hususlar; bu Kanunun yürürlük tarihinden itibaren en geç bir ay içinde ve bu Kanun ile ilgili diğer mevzuat hükümlerine uygun olacak şekilde, Sayıştay ile Hazine ve Maliye Bakanlığı görüşü alınarak Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığının müştereken yayımlayacakları yönetmelikle belirlenir.

İl Planlama ve Kontrol Uzmanı

MADDE 29 - (1) YİKOP Başkanlıklarında, 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Kanunun ek 44 üncü maddesine göre YİKOP Başkanlığının ve kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin izleme, kontrol, koordinasyon, planlama ve projelendirme faaliyetlerinde ve ulusal ve bölgesel plan ve program uygulamalarında, araştırma, analiz, inceleme, kontrol, denetim ve soruşturma yetkisini haiz İl Planlama ve Kontrol Uzmanı ile İl Planlama ve Kontrol Uzman Yardımcısı istihdam edilir. İl Planlama ve Kontrol Uzmanı ve İl Planlama ve Kontrol Uzman Yardımcısı, mali ve sosyal hak ve yardımlar ile diğer özlük hakları bakımından 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 30 uncu maddesi uyarınca sırasıyla İl Planlama Uzmanı ve İl Planlama Uzman Yardımcısına denktir.

(2) İl Planlama ve Kontrol Uzman Yardımcılıklarına atanabilmek için 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Kanunun 48 inci maddesinde sayılan şartlara ek olarak;

- En az dört yıllık yükseköğretim kurumlarının veya bunlara denkliği kabul edilen yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarının yönetmelikle belirlenecek olan iktisadi, idari ve teknik bölümlerinin birinden mezun olmak,
- İçişleri Bakanlığınca yapılacak yarışma ve yeterlik sınavında başarılı olmak,
- Sınavın yapıldığı tarihte 30 yaşını doldurmamış olmak, şarttır.

(3) İl Planlama ve Kontrol Uzman Yardımcılığında en az 3 yıl çalışmak ve olumlu sicil almak kaydıyla açılacak yeterlik sınavında başarı gösterenler "İl Planlama ve Kontrol Uzmanı" unvanını alırlar.

(4) İl Planlama ve Kontrol Uzman Yardımcılığı ve İl Planlama ve Kontrol Uzmanlığı ile ilgili usul ve esaslar ile eğitime tabi tutulmaları, seçilme ve atama esasları ve diğer hususlar; bu Kanunun yürürlük tarihinden itibaren en geç bir ay içinde ve bu Kanun ile ilgili diğer mevzuat hükümlerine uygun olacak şekilde, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığının müştereken yayımlayacakları yönetmelikle belirlenir.

ALTINCI BÖLÜM

Gelirler, Giderler, Bütçe ve Mali Hükümler

YİKOP Başkanlığının gelirleri

MADDE 30 - (1) YİKOP Başkanlığının gelirleri şunlardır:

- a) Genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılabacak paylar,
- b) İçişleri Bakanlığı bütçesinden aktarılabacak hazine yardımları,
- c) İldeki büyükşehir belediyesinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin, bir önceki bütçe yılında gerçekleşen gelirleri üzerinden, borçlanma ve borçlanma tahsisi özelliği taşıyan gelir kalemleri dışındaki gelir kalemleri toplamının %1'i oranında, cari yıl bütçelerinden aktaracakları paylar,
- ç) İldeki ticaret ve sanayi odalarının, bir önceki bütçe yılında kesinleşmiş olan gelirlerinin %1'i oranında, cari yıl bütçelerinden aktaracakları paylar,
- d) 2863 sayılı Kanun gereğince YİKOP Başkanlıklarına verilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarından elde edilen gelirler,
- e) 3213 sayılı Kanuna göre verilen maden ruhsatları için YİKOP Başkanlıklarına verilen Devlet Hakkı, 1 (a) grubu madenler için alınan harçlar ile aynı Kanuna göre YİKOP Başkanlıklarınca yapılan I (a) grubu maden ihalelerinden elde edilen gelirler,
- f) 5686 sayılı Kanuna göre verilen idare payına ilişkin gelirler ve harçlar ile aynı Kanun gereği YİKOP Başkanlıklarınca yapılan ihalelerden elde edilen gelirler,
- g) 3213 ve 5686 sayılı kanunlar gereği valilik ve kaymakamlıklarca uygulanan idari para cezalarından elde edilen gelirler,
- ğ) 3213 ve 5686 sayılı kanunlar gereği yapılan ihaleler nedeniyle alınan teminatlardan elde edilen gelirler,
- h) Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım, hizmet ve yardım faaliyetlerinin aracılığı için aktaracakları tutarlar,
- ı) Girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı elde edilecek gelirler,
- i) Faiz ve ceza gelirleri,
- j) Taşınır ve taşınmaz mallar ile taşıtların kira, satış ve diğer türlü değerlendirilmesi ile elde edilecek gelirler,
- k) Borçlanma yoluyla elde edilen gelirler,
- l) Bağış ve yardımlar,
- m) Ulusal ve uluslararası fonlardan elde edilecek gelirler,
- n) Bir önceki yıldan devreden gelirler,
- o) Diğer gelirler.

(2) Birinci fıkranın (a) bendi gereğince genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %1'i, bu Kanun ve diğer kanunlarla verilmiş görev ve hizmetlerini yürütebilmeleri için YİKOP Başkanlıklarına ayrılır. %1'lik bu pay, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanır. Hazine ve Maliye Bakanlığı tahsil edilen payların %80'ini eşit olarak doğrudan, %20'sini ise YİKOP Başkanlıkları arasında nüfus esasına göre dağıtır. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Türkiye İstatistik Kurumunca her yıl Ocak ayında açıklanan il genel nüfus sayılarını esas alarak %20'lik payın dağıtımını sağlar. Bu payların hesaplanması ve dağıtımına ilişkin bu Kanun'da hüküm bulunmayan hallerde 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyeler Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun hükümleri kıyasen uygulanır.

(3) Birinci fıkranın (c) ve (ç) bentlerindeki usullere göre elde edilen gelirler, YİKOP Başkanlığı aracılığıyla gerçekleştirilecek yatırım, hizmet ve yardım faaliyetleri için harcanamaz. Bu gelirler, bütçede kullanım amacına yönelik olmayan başka tertiplere aktarılamaz ve cari yılda harcanmadıkları takdirde bir sonraki yıl bütçesine aynı amaçla gelir olarak aktarılır. İlgili idare ve kuruluşlar, yükümlü oldukları payları en geç Mart ayı sonuna kadar ilgili YİKOP Başkanlığı hesabına aktarır. (c) bendinde adı geçen idarelerce süresi içinde aktarılmayan paylar, bu idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden ayrılan paydan ilgisine göre Hazine ve Maliye Bakanlığı ve/veya İller Bankasınca kesinti yapılarak ilgili YİKOP Başkanlığının hesabına aktarım sağlanır. Belediyeler tarafından zamanında ödenmeyen paylar nedeniyle oluşan kamu zararı sorumlu belediye başkanına ve/veya belediye başkan vekiline rücu edilir. Diğer alacakların takip ve tahsilinde, genel hükümlere göre işlem tesis edilir.

(4) Cumhurbaşkanı, birinci fıkranın (a), (c) ve (ç) bentlerindeki paylar için belirtilen oranları yarısına kadar indirmeye veya kanuni üst sınırına kadar yükseltmeye yetkilidir.

YİKOP Başkanlığının giderleri

MADDE 31 - (1) YİKOP Başkanlığının giderleri şunlardır:

- a) Yönetim Kurulu kararıyla gerçekleştirilecek olan yatırım, hizmet ve yardım faaliyetlerine ilişkin yapılan her türlü giderler,
- b) Yönetim Kurulu kararıyla kabul edilen ortak yatırım ve hizmet projeleri için yapılan her türlü giderler ve bu tür projelere sağlanan destek giderleri,

- c) Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım, hizmet ve yardım faaliyetlerine aracı olmaktan kaynaklanan her türlü giderler,
- ç) Diğer her türlü yapım, bakım ve onarım faaliyetleri için yapılacak giderler,
- d) 2863, 3213 ve 5686 sayılı kanunlar gereğince verilen yetki kullanılmasına ve görev ve sorumlukların yerine getirilmesine ilişkin yapılacak her türlü giderler,
- e) Görev, yetki ve faaliyetler kapsamında olan her türlü planlama, projelendirme, koordinasyon, denetim, rehberlik ve eğitim giderleri,
- f) Afet ve acil durum yardımları için yapılan giderler,
- g) Mevzuatla verilen görev ve hizmetlerin yürütümü için yapılan her türlü giderler,
- ğ) Hizmet binaları, tesisler ile araç ve malzemelerin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan her türlü giderler,
- h) Girişim, iştirak ve faaliyetler için yapılan her türlü giderler,
- ı) Faiz ve borçlanma giderleri,
- i) Avukatlık, dava takibi ve icra, sigorta, danışmanlık, denetim vb. giderler,
- j) Kamulaştırma giderleri,
- k) Tanıtım, temsil, ağırlama ve ödüllendirme için yapılan giderler,
- l) Taşıt ve taşınmaz mal alım ve kiralama giderleri,
- m) Mal ve hizmet alım giderleri,
- n) Personel giderleri,
- o) Gelirlerin takip ve tahsili için yapılan her türlü giderler,
- ö) YİKOP Başkanlığının kuruluşuna katıldığı veya sonradan katıldığı şirket, birlik, organize sanayi bölgesi ve benzeri yerlere ilişkin ödenen ortaklık payı, aidat giderleri ve benzeri diğer giderler,
- p) Hizmete ilişkin eğitim, araştırma, çalıştay, etkinlik vb. gibi faaliyetler için yapılan her türlü giderler,
- r) Yönetim Kurulu Başkanı ile Yönetim Kurulu üyelerine ödenen ödenek, huzur hakkı ve yolluklara ilişkin giderler,
- s) Diğer giderler.

YİKOP Başkanlığı bütçesi, çalışma programı ve yatırım planı

MADDE 32 - (1) YİKOP Başkanlığı bütçe taslağı, 5018 sayılı Kanun ve ilgili ikincil mevzuatında yer alan ilke, usul ve esaslara göre, Yönetim Kurulu Başkanınca yıllık çalışma programı ve yatırım planıyla birlikte hazırlanır. Yönetim Kurulu Başkanı bütçe taslağının hazırlanması sürecinde Bakanlık bütçesinden yapılacak hazine yardımları kapsamında Bakanlıkla koordineli hareket eder. Bakanlık; bütçe, çalışma programı ve yatırım planının hazırlanmasına rehberlik eder ve buna ilişkin merkezi koordinasyonu sağlar. YİKOP Başkanlığı aracılığıyla yapılacak yatırım, hizmet ve yardımlar dışında, yıllık çalışma programında ve yatırım planda yer alarak YİKOP Başkanlığı bütçesiyle gerçekleştirilecek her türlü yatırım, hizmet ve yardıma ilişkin Bakanlığın rehberlik ve koordinasyon sağlama görevi vardır. Bakanlık, Yönetim Kurulu Başkanına buna ilişkin öneri ve tavsiyelerde bulunabilir. Yönetim Kurulu Başkanı, Bakanlığın görüş, öneri ve tavsiyelerini de dikkate alarak bütçe, çalışma programı ve yatırım planı taslaklarına son şeklini verir.

(2) YİKOP Başkanlığı bütçesinin, çalışma programının ve yatırım planının hazırlanma ve uygulanması ile diğer bazı hususlara ilişkin usul ve esaslar, bu Kanunun yürürlük tarihinden itibaren en geç bir ay içinde ve bu Kanun ile ilgili diğer mevzuat hükümlerine uygun olacak şekilde, Sayıştay ile Hazine ve Maliye Bakanlığı görüşü alınarak, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığı tarafından müştereken yayımlanacak yönetmelikle belirlenir.

YİKOP Başkanlığı bütçesinin hazırlanması, kabulü, kesinleşmesi ve revizyonu

MADDE 33 - (1) Yönetim Kurulu Başkanınca yıllık çalışma programı ile yatırım planı taslağıyla birlikte hazırlanan bütçe taslağı, İl Planlama ve Koordinasyon Kuruluna ve Yönetim Kuruluna sunulur. Yönetim Kurulu, bütçe görüşmelerinde İl Planlama ve Koordinasyon Kurulunun görüş, öneri ve tavsiyelerini değerlendirerek bütçeyi, yıllık çalışma programını ve yatırım planını birlikte kabul eder. Ret için nitelikli çoğunluk oyu aranır. Yönetim Kurulunda, bütçenin denkliliğini bozacak nitelikte gider arttırıcı ve gelir azaltıcı değişiklik yapılamaz. Yönetim Kurulunda, YİKOP Başkanlığı aracılığıyla yapılacak yatırım, hizmet ve yardımlara ilişkin olarak bütçede, çalışma programında ve yatırım planında değişiklik teklifi sunulmaz. Bu hususta bütçenin, çalışma programının ve yatırım programının bütün olarak oylanması sonucu geçerli olur. Bunlar dışındaki hususlara ilişkin, Yönetim Kurulunda aynen ya da değiştirilerek kabul edilen bütçe, çalışma programı ve yatırım planı Bakanlığa gönderilir.

(2) Bakanlığın on gün içinde düzeltme ve/veya değişiklik talebinde bulunmadığı bütçe, yıllık çalışma

programı ve yatırım planı kesinleşir.

(3) Bakanlığın YİKOP Başkanlığı aracılığıyla yapılacak yatırım, hizmet ve yardımlar dışındaki konularda düzeltme ve/veya değişiklik talebinde bulunduğu bütçe, çalışma programı ve yatırım planı, düzeltme ve/veya değişiklik istenen hususlarla sınırlı olarak Yönetim Kurulunda yeniden görüşülür ve bütünüyle yeniden oylanır. Bakanlığın tüm talepleri tatbik edilerek basit çoğunluğun oyuyla kabul edilen bütçe, çalışma programı ve yatırım planı kesinleşir. Bakanlığın tüm talepleri tatbik edilmeden oybirliğiyle kabul edilen bütçe, çalışma programı ve yatırım planı kesinleşir. Kesinleşen bütçe, çalışma programı ve yatırım planı Bakanlığa gönderilir.

(4) Yönetim Kurulunda nitelikli çoğunluğun oyuyla ret edildiği için veya başka bir sebepten dolayı süresi içinde kesinleşmeyen bütçe, çalışma programı ve yatırım planı, Yönetim Kurulu Başkanınca kendi görüşü eklenerek Bakanlığa gönderilir. Bakanın, bu konuda on gün içinde alacağı karar doğrultusunda bütçe, çalışma programı ve yatırım planı kesinleşir. Bakanın, YİKOP Başkanlığı aracılığıyla yapılacak yatırım, hizmet ve yardımlarla ilgili kesinleşmeyen bütçede değişiklik yapabilmesi için, ilgili idarenin onayını alması gerekir. On günlük sürenin sonunda Bakan tarafından herhangi bir karar alınmadığı takdirde; bütçe, çalışma programı ve yatırım planı mevcut haliyle kesinleşir.

(5) Kesinleşen bütçe, yıllık çalışma programı ve yatırım planı, mali yılbaşı itibarıyla yürürlüğe girer.

(6) Bütçenin mali yılbaşına kadar kesinleşmemesi halinde kesinleşinceye kadar önceki yıl bütçesine göre hareket edilir. YİKOP Başkanlığı aracılığıyla yapılacak yatırım, hizmet ve yardımlara ilişkin konularda, mali yılbaşından önce kesinleşmeyen bütçe taslağı mali yılbaşı itibarıyla yürürlüğe girer ve bütçenin kesinleşmesine kadar bu haliyle uygulanır. Bütçenin kesinleşmesine kadar yapılan işlemler yeni yıl bütçesine göre yapılmış sayılır.

(7) YİKOP Başkanlığı aracılığıyla yapılacak yatırım, hizmet ve yardımlar dışındaki konularla ilgili, yıl içinde Yönetim Kurulu Başkanının teklifi ve Yönetim Kurulunun kararıyla bütçede, çalışma programında ve yatırım planında yapılacak revizyonlarda, bu maddenin ilk dört fıkrasındaki süreçler tatbik edilir.

(8) YİKOP Başkanlığı aracılığıyla yapılacak yatırım, hizmet ve yardımlara ilişkin olarak, ilgili kurum ve kuruluşların talepleri doğrultusunda yıl içinde bütçede, çalışma programı ile yatırım planında yapılması gereken revizyonlar, Yönetim Kurulu Başkanı kararıyla yapılır ve kesinleşir. Yönetim Kurulu Başkanı revizyonlara ilişkin Bakanlığa, ilgili merkezi idare kurumuna, İl Planlama ve Koordinasyon Kuruluna ve Yönetim Kuruluna bilgi sunar.

YİKOP Başkanlığı kesin hesabı

MADDE 34 - (1) YİKOP Başkanlığı kesin hesabı, her mali yılın sonunda, 5018 sayılı Kanun ve ilgili ikincil mevzuatındaki hükümlere, ilkelere, usullere ve esaslara göre, Yönetim Kurulu Başkanı tarafından hazırlanarak Yönetim Kurulu ile İl Planlama ve Koordinasyon Kuruluna sunulur. Yönetim Kurulunda görüşülüp basit çoğunlukla kabul edilen kesin hesap, Bakanlığa gönderilir.

(2) Yönetim Kurulunda nitelikli çoğunluğun oylarıyla ret edilen kesin hesap, Yönetim Kurulu Başkanının kendi değerlendirmelerini içeren bir raporla Bakanlığa gönderilir. Bakanlık, kesin hesabı kabul edilmeyen YİKOP Başkanlığının üst düzey yöneticileri hakkında gerekli işlemlerin tesisini sağlar.

Mali hükümler

MADDE 35 - (1) YİKOP Başkanlığının, üst yöneticisi Yönetim Kurulu Başkanıdır, harcama yetkilisi ise YİKOP Başkanıdır.

(2) YİKOP Başkanlığı bütçesinin, çalışma programının ve yatırım planının hazırlanma ve uygulanması ile diğer bazı hususlara ilişkin olarak, bu Kanunun hükümleri ve bu hükümlere dayanılarak bu Kanunun yürürlük tarihinden itibaren en geç bir ay içinde, Sayıştay ile Hazine ve Maliye Bakanlığı görüşü alınarak, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığı tarafından müştereken yayımlanacak yönetmelik ile belirlenecek usul ve esaslar saklı kalmak kaydıyla; YİKOP Başkanlığının tüm mali ve muhasebe iş ve işlemlerinde 5018 sayılı Kanunun, ilgili diğer kanunların ve ikincil mevzuatın hükümleri uygulanır.

(3) YİKOP Başkanlığı, tüm hizmet ve faaliyetlerinde kamu ihale mevzuatına tabidir.

(4) YİKOP Başkanlığı, Yönetim Kurulu Kararı bulunan yatırım ve hizmet projelerinin finansmanında kullanmak amacıyla; Yönetim Kurulu Başkanının teklifi, Yönetim Kurulu kararı ve İçişleri Bakanı onayıyla, yurtiçi ve yurtdışı kaynaklardan borçlanmaya gidilebilir.

(5) YİKOP Başkanlığı görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre; Yönetim Kurulu Başkanının teklifi, Yönetim Kurulu kararı ve İçişleri Bakanı onayıyla sermaye şirketi ortaklığı kurabilir ve bu kapsamda sermaye şirketlerine iştirak edebilir.

(6) YİKOP Başkanlığı, Yönetim Kurulu Başkanının teklifi ve Yönetim Kurulu izniyle bazı hizmetlerini yıllara yaygın bir şekilde ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürebilir.

(7) YİKOP Başkanlığının borçlanmasına, yıllara yaygın hizmet yüklenmesine, sermaye şirketi kurmasına, sermaye şirketlerine ortak olmasına ve iştirak etmesine ilişkin usul ve esaslar, bu Kanunun yürürlük tarihinden itibaren en geç bir ay içinde ve bu Kanun ile ilgili diğer mevzuat hükümlerine uygun olacak

şekilde, Sayıştay ile Hazine ve Maliye Bakanlığı görüşü alınarak Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığının müştereken yayımlayacakları yönetmelikle belirlenir.

YEDİNCİ BÖLÜM

Stratejik Planlama ve Denetim

Stratejik plan ve performans programı

MADDE 36 - (1) YİKOP Başkanlığı, 5018 sayılı Kanunun ve ilgili ikincil mevzuatın stratejik planlamaya ilişkin hükümlerine uygun olarak, beş yıllık stratejik plan, yıllık performans programı ve yıllık faaliyet raporu hazırlar.

(2) Yönetim Kurulu Başkanı, Bakanlıkla koordineli hareket ederek, kalkınma plân ve programları ile varsa bölge plânına uygun olarak hazırladığı beş yıllık stratejik plân taslağını, İl Planlama ve Koordinasyon Kurulu ile Yönetim Kuruluna sunar. Yönetim Kurulunda görüşülerek kabul edilen beş yıllık stratejik plan, Bakanlığa gönderilir. Stratejik planının ret edilmesi için nitelikli çoğunluk oyu aranır.

(3) Bakanlığın on gün içinde düzeltme ve/veya değişiklik talebinde bulunmadığı beş yıllık stratejik plan kesinleşir.

(4) Bakanlığın düzeltme ve/veya değişiklik talebinde bulunduğu bulunmadığı beş yıllık stratejik plan düzeltme ve/veya değişiklik istenen hususlarla sınırlı olarak Yönetim Kurulunda yeniden görüşülür ve bütünüyle yeniden oylanır. Bakanlığın tüm talepleri tatbik edilerek basit çoğunlukla kabul edilen beş yıllık stratejik plan kesinleşir. Bakanlığın tüm talepleri tatbik edilmeden oybirliğiyle kabul edilen beş yıllık stratejik plan kesinleşir. Kesinleşen beş yıllık stratejik plan Bakanlığa gönderilir.

(5) Yönetim Kurulunda nitelikli çoğunlukla ret edildiği için veya başka bir sebeple kesinleşmeyen stratejik plan taslağı, Yönetim Kurulu Başkanı tarafından kendi görüşü eklenerek İçişleri Bakanlığına gönderilir. Bakanın, bu konuda on gün içinde alacağı karar doğrultusunda stratejik plan kesinleşir. On günlük süre sonunda Bakan tarafından herhangi bir karar alınmazsa stratejik plan kesinleşir.

(6) Kesinleşen beş yıllık stratejik plan, ait olduğu dönemin ilk yılbaşında uygulama koyulur.

(7) YİKOP Başkanlığı stratejik planı, kalkınma planlarıyla aynı dönemi kapsayacak şekilde hazırlanır. Bu Kanunun yürürlük tarihinden itibaren mali yılbaşına kadar hazırlanıp uygulamaya koyulacak stratejik plan, uygulanmakta olan kalkınma planının kalan dönemini kapsayacak şekilde hazırlanır ve uygulanır.

(8) Stratejik plana uygun olarak Yönetim Kurulu Başkanı tarafından hazırlanacak yıllık performans programının uygulamaya girme sürecinde, bu maddenin ikinci, üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkralarında yer alan stratejik plana ilişkin hükümler tatbik edilir. Kesinleşen yıllık performans programı, mali yılbaşı itibarıyla uygulamaya koyulur.

Faaliyet raporu

MADDE 37 - (1) 5018 sayılı Kanunun ilgili hükümlerine istinaden, Yönetim Kurulu Başkanı ile YİKOP Başkanı tarafından hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır ve kamuoyuna açıklanır. Yönetim Kurulu Başkanı tarafından İl Planlama ve Koordinasyon Kurulu ile Yönetim Kuruluna sunulan faaliyet raporunun birer örneği Sayıştay'a ve Bakanlığa gönderilir.

(2) Bakanlık, Başkanlıkların faaliyet raporlarını esas alarak kendi değerlendirmelerini de içeren YİKOP Başkanlıkları genel faaliyet raporunu hazırlar, kamuoyuna açıklar ve Raporun birer örneğini Sayıştay'a ve Cumhurbaşkanlığına gönderir.

(3) İl Planlama ve Koordinasyon Kurulunda görüşülen yıllık faaliyet raporu, üye tam sayısının dörtte üçünün oyuyla yetersiz görüldüğü takdirde, Kurul Başkanı, yetersizlik kararını kendi değerlendirmelerini de içeren bir raporla gereği için Bakanlığa gönderir.

YİKOP Başkanlığının denetimi

MADDE 38 - (1) 5018 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak, YİKOP Başkanlığında iç ve dış denetim yapılır. İç ve dış denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar.

(2) YİKOB Başkanlıklarının dış denetimi Sayıştay Başkanlığı tarafından yapılır.

(3) Yönetim Kurulu Başkanı, rutin olarak veya lüzum halinde, iç denetçi aracılığıyla YİKOP Başkanlığı iç denetimlerinin gerçekleştirilmesini sağlar. İç denetimlerin sonuç raporlarının birer örneği; İç Denetim Koordinasyon Kurulu ile İçişleri Bakanlığına gönderilir ve İl Planlama ve Koordinasyon Kurulu ile Yönetim Kuruluna sunulur.

(4) İçişleri Bakanı, rutin olarak veya lüzum halinde, Mülkiye Teftiş Kurulu aracılığıyla, YİKOP Başkanlığının malî yönetim ve kontrol sistemleri ile malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir. Bu teftişler sonucu düzenlenecek raporların bir örneği İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderilir. İçişleri Bakanlığı, raporların sonucuna göre gerekli idari ve hukuki iş ve işlemlerin temini sağlar.

(5) İçişleri Bakanı ve Yönetim Kurulu Başkanı, rutin olarak veya lüzumu halinde, görevlendirecekleri denetim elemanları aracılığıyla, YİKOP Başkanlığının idarî iş ve işlemlerini, kalkınma plânı ve stratejileri ile stratejik plan ile programlarına uygunluğu açısından denetime tabi tutulmasını sağlar. İçişleri Bakanlığı ve Yönetim Kurulu Başkanı raporların sonucuna göre gerekli idari ve hukuki iş ve işlemlerin temini sağlar.

(6) Doğrudan Yönetim Kurulu Başkanının talebiyle veya Yönetim Kurulunun ya da İl Planlama ve Koordinasyon Kurulunun nitelikli çoğunluk oyuyla bu yönde aldıkları kararlar doğrultusunda İçişleri Bakanının onayıyla veyahut doğrudan İçişleri Bakanının gerek görmesi halinde; Bakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığınca YİKOP Başkanlığında inceleme, teftiş, denetim ve soruşturma yapılabilir. Bunlara ilişkin sonuç, rapor halinde Bakana sunulur ve varsa talepte bulunana gönderilir. İçişleri Bakanlığı veya Yönetim Kurulu Başkanı, rapor sonuçlarına göre gerekli idari ve hukuki iş ve işlemlerin temini sağlar.

SEKİZİNCİ BÖLÜM

Çeşitli Hükümler

İl yatırım ve hizmetleri

MADDE 39 - (1) Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları illerde her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı aracılığıyla yapabilirler. Bu tür işler karşılığı yapılacak kaynak transferlerinin hangi aşamada ne surette avans veya tahakkuk suretiyle yapılacağı, ihaleye çıkılmasında kaynağın sağlanması yöntemi, avans karşılığı ödeneğin saklı tutulması, ödenek devri, aranacak belgeler ile bu kapsamdaki diğer usul ve esaslar; bu Kanunun yürürlük tarihinden itibaren en geç bir ay içinde ve bu Kanun ile ilgili diğer mevzuat hükümlerine uygun olacak şekilde, Sayıştay ile Hazine ve Maliye Bakanlığı görüşü alınarak Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığı tarafından müştereken çıkartılacak yönetmelikle belirlenir.

(2) Bu maddenin birinci fıkrasının hükmü kapsamında, Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı aracılığıyla yapılacak işlere ilişkin ödenekler, kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerinde ayrı tertiplerde izlenir, bu ödeneklerden diğer tertiplere aktarma yapılamaz ve başka amaçlarla kullanılamaz. Söz konusu tertiplerde yer alan ödeneklerden harcanmayan kısımlar ertesi yıl bütçesine devren ödenek kaydedilir.

(3) Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı, bu Kanun düzenlemeleri kapsamında, gerektiğinde, ihtiyaca göre veya acil ve afet durumlarında ilin ve bağlı ilçelerinin her türlü yatırım ihtiyaçlarını, İçişleri Bakanlığının koordinasyonu dâhilinde, bütçesinde yer alan öz kaynaklarından karşılayarak yerine getirebilir. Bu kapsamda yatırım planı ile çalışma programına alınacak YİKOP Başkanlığı yatırımları, yatırım programı hazırlıklarına ilişkin yayımlanan yılı Cumhurbaşkanlığı genelgesi ile eki yılı yatırım programı hazırlama rehberinde belirtilen temel hedeflere, ilkelere, önceliklere, tedbirlere ve politikalara uyumlu olmalıdır.

Düzenleme yetkisi

MADDE 40 - (1) YİKOP Başkanlığı görev, yetki ve sorumluluk alanına giren konularda idari düzenlemeler yapabilir.

Bilgi toplama

MADDE 41 - (1) YİKOP Başkanlığı, milli savunmaya ve milli güvenliğe ilişkin hususlar saklı kalmak kaydıyla, görev ve sorumlulukları kapsamında gerek duyduğu bilgileri, ilde faaliyeti bulunan kamu kurum ve kuruluşlarından ve diğer gerçek ve tüzel kişilerden istemeye yetkilidir. Kendilerinden bilgi istenilenler, bu bilgileri zamanında ve eksiksiz vermekle yükümlüdür. Bu şekilde elde edilen bilgilerden ticari sır niteliği taşıyanların gizliliği korunur.

Atıflar

MADDE 42 - (1) Yürürlükte bulunan kanunlarda “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına” yapılan atıflar “Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlıklarına” yapılmış sayılır.

Yürürlükten kaldırılan, eklenen ve değiştirilen hükümler

MADDE 43 - (1) 23/2/1985 tarihli ve 18675 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 3152 sayılı Kanunun 28/A maddesinin;

- “İl yatırım hizmetleri” başlığı “İl yatırım ve hizmetlerinin aksaması” şeklinde değiştirilerek madde başlığına eklenmiştir.
- Birinci fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır.

c) İkinci fıkrasında yer alan “yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı” ibaresi, “Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı” şeklinde değiştirilmiştir.

(2) 13/7/2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5393 sayılı Kanunun “Hizmetlerde aksama” başlıklı 57 nci maddesinin ek dördüncü fıkrasında yer alan “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı” ibaresi “Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı” şeklinde değiştirilmiştir.

(3) 6/12/2012 tarihli ve 28489 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6360 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinin üçüncü fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilerek madde metnine eklenmiştir;

“21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 12 nci maddesi kapsamında il özel idarelerince kullanılan haklar ve yetkiler ile yürütülen görevler, il özel idaresi olmayan illerde Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığınca kullanılır ve yürütülür. 2863 sayılı Kanun hükmünce toplanan taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı tutarlarının %20’lik kısmı Kültür ve Turizm Bakanlığının öncelik vereceği projelerde kullanılır. Yıl içinde proje karşılığı tahsis edilmeyen tutarlar, il özel idaresi ve Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı tarafından, aynı amaçla kullanılmak üzere gelecek yıl bütçesine aktarılır.”

(4) 6/12/2012 tarihli ve 28489 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6360 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinin sekizinci fıkrasının;

a) (a) bendinde yer alan “valiliklerce” ibaresi “Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlıklarınca” şeklinde değiştirilmiştir.

b) (b) bendinde yer alan “valiliklerce” ibaresi “Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlıklarınca” şeklinde değiştirilmiştir.

c) (c) bendinde yer alan “valilikler ve kaymakamlıklarca” ibaresi “Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlıklarınca” şeklinde değiştirilmiştir.

ç) (ç) bendinde yer alan “kanunlar gereğince” ibaresinden sonra gelmek üzere “Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlıklarınca” ibaresi madde metnine eklenmiştir.

d) son cümlesinde yer alan “genel bütçeye gelir kaydedilir.” ibaresi “ bu kanunlarda yer alan hükümlerde belirlenen usuller ve oranlar kapsamında ilgisine göre genel bütçeye ve/veya ilgili Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlıkları bütçelerine gelir kaydedilir, Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlıkları bu gelirleri ilgili kanunlarda belirtilen usullere göre harcar.” şeklinde değiştirilmiştir.

(5) 6/12/2012 tarihli ve 28489 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6360 sayılı Kanunun geçici 1 inci maddesinin birinci fıkrasının son cümlesi olarak, aşağıda yer alan hüküm madde metnine eklenmiştir:

“Devir, tavsiye ve paylaşırma komisyonlarının faaliyetleri 1/1/2022 tarihi itibarıyla tamamen son bulur. Bu tarih itibarıyla yeni devir, tavsiye ve paylaşırma komisyonları kurulamaz.”

(6) 15/6/1985 tarihli ve 18785 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 3213 sayılı Kanunun “Devlet hakkı” başlıklı değişik 14 üncü maddesinin;

a) Ek dördüncü fıkrasının (a) bendinde yer alan “valilik veya il özel idaresince” ibaresi “büyükşehir belediyesi bulunan illerde Yatırım, İzleme, Koordinasyon Başkanlıkları, diğer illerde il özel idareleri tarafından” şeklinde değiştirilmiştir.

b) Değişik 13. maddesinin (a) bendi “a) Büyükşehir belediyesi bulunan illerde %50’si Yatırım, İzleme, Koordinasyon Başkanlığı hesabına, geriye kalan %50’si ise genel bütçeye kaydedilmek üzere Hazine hesabına anılan muhasebe birimince on beş işgünü içinde aktarılır. Yatırım, İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları hesabına aktarılan tutarın en az %50’sinin, ilgili ruhsatın bulunduğu bölgeyle sınırlı olacak şekilde altyapı yatırımlarında kullanılması zorunludur.” şeklinde değiştirilmiştir.

(7) 15/6/1985 tarihli ve 18785 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 3213 sayılı Kanunun “İlk müracaat ve ruhsatlandırma” başlıklı değişik 16 ncı maddesinin;

a) Değişik ikinci fıkrasında yer alan; “il özel idarelerince” ibaresi “büyükşehir belediyesi bulunan illerde Yatırım, İzleme, Koordinasyon Başkanlıkları, diğer illerde il özel idareleri tarafından” şeklinde değiştirilmiştir.

b) Değişik ikinci fıkrasında yer alan; “Bu madenleri ihale bedeli” ibaresinden sonra gelmek üzere “büyükşehir belediyesi bulunan illerde Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlıkları,” ibaresi madde metnine eklenmiştir.

c) Değişik ikinci fıkrasının ek cümlesinde yer alan “valiliklerce” ibaresi “Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlıklarınca” şeklinde değiştirilmiştir.

(8) 15/6/1985 tarih ve 18785 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 3213 sayılı Kanunun;

a) “İşletme Ruhsatı ve madenin işletilmesi” başlıklı değişik 24 üncü maddesinin değişik üçüncü fıkrasında yer alan “valilik” ibaresi “Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı” şeklinde değiştirilmiştir.

b) “İşletme faaliyeti” başlıklı değişik 29 uncu maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan “valiliklere”

ibaresi “Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlıklarına” şeklinde değiştirilmiştir.

c) “Ruhsatın hükümden düşmesi ve terk edilen alanlarda alınacak tedbirler” başlıklı değişik 32 nci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan “valilikler” ibaresi “Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlıkları” şeklinde “ valilik” ibaresi “Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı” şeklinde değiştirilmiştir.

ç) “Pasa, Bakiye yığı ve cürufların muhafazası” başlıklı değişik 36 ncı maddesinin ikinci fıkrasının ikinci ve üçüncü cümleleri “Bu süre içerisinde nakledilmeyen ve ekonomik değeri olan madenler büyükşehir belediyesi bulunan illerde Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı, diğer illerde valilik tarafından ihale edilerek satılır. Satıştan sağlanan gelir büyükşehir belediyesi bulunan illerde doğrudan Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı hesabına, diğer illerde valilik tarafından il özel idaresi hesabına aktarılır.” şeklinde değiştirilmiştir.

(9) 13/6/2007 tarihli ve 26551 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5686 sayılı Kanununun 10 uncu maddesinin birinci fıkrasının değişik (e) bendinde yer alan “genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere İçişleri Bakanlığı merkez muhasebe birimi hesabına aktarır.” ibaresi “bütçelerine gelir olarak kaydeder.” şeklinde değiştirilmiş ve aynı bendin son cümlesi olan “Gelir kaydedilen tutarlar karşılığını, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına aktarılmak üzere İçişleri Bakanlığı bütçesine ödenek eklemeye İçişleri Bakanı yetkilidir.” ibaresi yürürlükten kaldırılmıştır.

(10) 23/7/1983 tarihli ve 18113 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2863 sayılı Kanununun 12 nci maddesinin;

a) Değişik yedinci fıkrası hükmü aşağıda şekilde değiştirilerek madde metnine eklenmiştir:

“Tahsil edilen miktar, büyükşehir belediyesi bulunan illerde Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı, diğer illerde il özel idaresi tarafından açılacak özel hesapta toplanır. Bu miktar; ilgili Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı, il özel idaresi ve belediyeler tarafından kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla hazırlanan projeler kapsamında kamulaştırma, projelendirme, plânlama ve uygulama konularında kullanılmak üzere Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığına, il özel idaresine ve il sınırları içindeki belediyelere vali tarafından aktarılır. Aktarılan paylar valinin denetiminde kullanılır. Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlıkları tarafından yapılan projeler için kullanılan miktar özel hesabın % 50’sini, İl özel idareleri tarafından yapılan projeler için kullanılan miktar özel hesabın % 30’unu geçemez.”

b) Ek dokuzuncu fıkrasının; birinci cümlesinde yer alan “onuncu günü akşamına kadar” ibaresinden sonra gelmek üzere “büyükşehir belediyesi bulunan illerde Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlıklarına, diğer illerde” ibaresi, ikinci cümlesinde yer alan “yukarıda belirtilen süre içinde” ibaresinden sonra gelmek üzere “İlgili Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlıklarına veya” ibaresi, madde metnine eklenmiştir.

c) Ek onuncu fıkrasının; birinci cümlesinde yer alan “belediyelerin tahsil ettikleri paylardan” ibaresinden sonra gelmek üzere “büyükşehir belediyesi bulunan illerde Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlıklarına, diğer illerde” ibaresi, ikinci cümlesinde yer alan “Ödenmeyen paylar,” ibaresinden sonra gelmek üzere “büyükşehir belediyesi bulunan illerde ilgili Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığının, diğer illerde” ibaresi, madde metnine eklenmiştir.

ç) Ek onuncu fıkrasından sonra gelmek üzere aşağıda yer alan hüküm madde metnine on birinci fıkraya olarak eklenmiş, takip eden fıkraya bu sıraya göre teselsül ettirilmiştir:

“Taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı olarak tahsil olunan miktarlar tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar belediyelerce ilgili Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı veya il özel idaresi özel hesabına yatırılmadığı takdirde, 10 iş günü içinde vali tarafından bu yükümlülüğü yerine getirmeyen belediye başkanına ve/veya vekiline yazılı olarak ihtar yapılarak tahsil edilen pay miktarının tebliğ tarihinden itibaren 10 iş günü içinde bir bildirimle ilgili idareye beyan edilip ödenmesi talep edilir. Tebligatta, ödeme yapılmadığı takdirde bu Kanunda öngörülen yaptırım süreci ile ilgili bilgilere yer verilir. Belediye başkanına ve/veya vekiline yapılan tebliğ tarihinden itibaren 10 iş günü içinde söz konusu payın tahakkuk eden gecikme zamlarıyla birlikte ilgili idare özel hesabına yatırılmaması halinde, sorumlu belediye başkanı ve/veya vekili hakkında işlem yapılması için İçişleri Bakanlığına vali tarafından 5 iş günü içinde yazı yazılır. Bu surette oluşan kamu zararı sorumlu belediye başkanına ve/veya belediye başkanı vekiline rücu edilir.”

(11) 24/12/2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5018 sayılı Kanununun eki (II) Sayılı Cetvelin “B) ÖZEL BÜTÇELİ DİĞER İDARELER” bölümünün 43 üncü sırasından sonra gelmek üzere; ekli (I) sayılı listedeki illerde kurulan Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlıkları listedeki sırasıyla eklenmiştir.

(12) 23/7/1965 tarihli ve 12056 Resmi Gazete’de yayımlanan 657 sayılı Kanununun “Zam ve Tazminatlar” başlıklı 152 nci maddesinin A- ÖZEL HİZMET TAZMİNATI düzenlemelerinde (h) bendinde yer alan “İçişleri Bakanlığı İl Planlama Uzmanları” ibaresinden sonra gelmek üzere “Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı İl Planlama ve Kontrol Uzmanları” ibaresi, madde metnine

eklenmiştir.

(13) 30/6/1989 tarihli ve 20211 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesinin birinci fıkrasından sonra gelmek üzere aşağıdaki ibare ikinci fıkra olarak madde metnine eklenmiştir.

“YİKOP Başkanlıkları kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebilir. Sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarı, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununa göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere, İçişleri Bakanlığı ile YİKOP Başkanlıklarında en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında, 4688 sayılı Kanunda öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirlenir.”

(14) 12/7/2001 tarihli ve 24460 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununun 32. maddesinden sonra gelmek üzere aşağıda yer alan ibare başlığıyla birlikte Kanun metnine 32A maddesi olarak eklenmiştir.

“Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlıkları için sözleşme imzalanması

MADDE 32A - 27/6/1989 tarih ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan hükümler çerçevesinde, Yönetim Kurulu Başkanının teklifi, Yönetim Kurulunun kabulü ve İçişleri Bakanlığının onayıyla karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere YİKOP Başkanlıklarında en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikasının genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile İçişleri Bakanının belirlediği temsilci arasında, toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde, sözleşme yapılabilir. Bu sözleşme bu Kanunun uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz.

Yapılacak sözleşme, toplu sözleşme dönemi ile sınırlı olarak uygulanır ve bu sözleşmeye dayanılarak yapılan ödemeler kazanılmış hak sayılmaz.

İlgili Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığının gerçekleşen en son yıla ilişkin, muhtarlara yapılan ödemeler hariç olmak üzere, personel giderleri, YİKOP Başkanlığı aracılığıyla yapılacak yatırım, hizmet ve yardım faaliyetlerine ilişkin gelirler ile borçlanma gelirleri düşüldükten sonra, kalan toplam gelirlerin %20’sini aşması halinde bu madde kapsamında söz konusu YİKOP Başkanlığı için sözleşme yapılamaz. Sözleşmenin yapılmasından sonra bir YİKOP Başkanlığı için bu koşulların oluşması durumunda, ilgili YİKOP Başkanlığı için yapılmış olan mevcut sözleşme kendiliğinden hükümsüz kalır.”

Çelişen hükümler ve tereddütler

MADDE 44 - (1) Diğer kanunların ve kanun hükmünde kararnemelerin bu Kanuna aykırı hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır.

(2) Bu Kanunun, diğer kanunlar, kanun hükmünde kararnemeler ve Cumhurbaşkanlığı kararnemeleri ile çelişen hükümleri bulunması halinde, bu Kanun hükümleri uygulanır.

(3) Bu Kanun uygulamasıyla ilgili tereddütleri gidermeye, düzenleyici ve yönlendirici işlemler yapmaya İçişleri Bakanlığı yetkilidir.

Geçici hükümler

GEÇİCİ MADDE 1 - (1) Bu Kanunun yürürlük tarihinden itibaren, tüzel kişilikleri kaldırılarak tüm hak ve borçlarıyla kurulu buldukları ilde yerlerine kurulan Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlıklarına devirleri sağlanan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının mahkemelerde süren davaları, icra dosyaları ve faaliyet gösterdikleri dönem ve yapılan işlemlere ilişkin olarak açılacak davalarda muhatap, devir işleminin yapıldığı ilgili Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığıdır.

(2) Bu Kanunun yürürlük tarihinden itibaren, büyükşehir belediyesi bulunan illerde tüm hakları, borçları, taşınır ve taşınmaz malları ve personelleriyle birlikte valilikler bünyesine alınan 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüklerinin mahkemelerde süren davaları, icra dosyaları ve faaliyet gösterdikleri dönem ve yapılan işlemlere ilişkin olarak açılacak davalarda muhatap, devir işleminin yapıldığı valiliktir.

(3) Bu Kanunun yürürlük tarihi itibarıyla, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının her türlü taşınır ve taşınmaz malları ile diğer mevcutları ve kıymetleri bütün hak ve vecibeleri ile birlikte herhangi bir işleme lüzum kalmaksızın yerlerine kurulan YİKOP Başkanlıklarına devredilmiş sayılır. Tahsisli taşınır ve taşınmazların tahsisleri her hangi bir işleme gerek olmaksızın aynı biçimde geçerliliklerini korur.

(4) Yatırım, İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının hizmet ve faaliyetlerine ilişkin olarak bu Kanunla YİKOP Başkanlıklarına devredilen yetki ve görevler kapsamında kalan ve bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce YİKOB’lar tarafından sözleşmeye bağlanmış olan işler, bu Kanunun yürürlük tarihi itibarıyla bu sözleşmeler ve bu sözleşmelerden kaynaklanan veya kaynaklanabilecek olan tüm hak, alacak,

borçlar ve taraf olunan veya olunacak davalar ile mevcut icra takipleri veya başlatılacak takipler, muhatap olarak YİKOP Başkanlıklarına devredilmiş sayılır.

GEÇİCİ MADDE 2 - (1) 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin eki (I) Sayılı Cetvelde yer alan ve Yatırım, İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına tahsis edilmek üzere ihdas edilmiş kadrolar, bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren 90 gün içinde ve bu Kanunun ilgili hükümleri çerçevesinde, Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlıkları için yeniden düzenlenerek 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin ilgili ekli cetveline eklenir. Valilik kadrolarında yer alan memurlardan, yeni düzenleme sebebi ile kadro ve görev unvanları değişmeyenler, yeni kadrolarına atanmış sayılırlar. Kadro ve unvanları değişenler memurların uygun Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı kadrolarına atamaları, İçişleri Bakanlığı tarafından yapılır. Yeni düzenlemeler gereğince büyükşehirlerdeki valilik kadrolarında yer alan İl Planlama Uzmanlarının unvanları İl Planlama ve Kontrol Uzmanı olarak, İl Planlama Uzman Yardımcılarının unvanları İl Planlama ve Kontrol Uzman Yardımcısı olarak başka bir işleme gerek kalmaksızın değiştirilmiş ve bu kadrolarda bulanlar başka bir işleme gerek kalmaksızın kadroların bulunduğu illerde YİKOP Başkanlığı kadrolarına atanmış sayılırlar. Yeni düzenlemeler gereği büyükşehir belediyesi bulunan illerde valilik kadrolarında yer alan İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri personelleri, YİKOP Başkanlığında kendileri için oluşturulan kadrolara mevcut unvanları ve kazanılmış hakları saklı kalmak kaydıyla başkaca bir işleme gerek kalmaksızın atanmış sayılırlar.

(2) Bu Kanunun yürürlük tarihi itibarıyla ihdas edilen Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlıklarına ait memur kadrolarına, 31/12/2022 tarihine kadar 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 11 inci maddesine göre belirlenen atama sayısı sınırı aranmaksızın naklen atama yapılabilir.

(3) Bu Kanunla kurulan YİKOP Başkanlıklarının ihtiyaçlarını karşılamak üzere ihdas edilerek 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin ilgili ekli cetveline eklenecek kadrolara yapılacak atama işlemleri, 2022 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunundaki sınırlamalara tabi olmaksızın bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 3 ay içinde tamamlanır.

(4) Bu Kanunun yürürlük tarihi itibarıyla daha önce YİKOB'larda hizmet alımına bağlı olarak çalışanların başka bir işleme gerek kalmaksızın sözleşme sonuna kadar ilgili YİKOP Başkanlığı bünyesinde çalıştırılmalarına devam edilir. YİKOB'larda geçici görevlendirmeye istihdam edilenlerin mevcut görevlendirmeleri sonlandırılmadıkça görevlendirme süresinin sonuna kadar geçerli sayılır. YİKOB'larda işçi pozisyonunda istihdam edilenlerin atamaları hali hazırda istihdam edildikleri YİKOP Başkanlığı için ihdas edilen yeni pozisyonlara başka bir işleme gerek olmaksızın yapılmış sayılır.

(5) Bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren mevcut YİKOB'lara geçici görevlendirme ile personel görevlendirilmesi yapılmaz. Yeni bir sözleşmeye bağlı olarak hizmet alımı ile personel istihdamı sağlanmaz. Süresi biten hizmet alımı sözleşmeleri yenilenmez ve mevcut hizmet alımı sözleşmelerinin kapsamı genişletilmez. YİKOB'lara tahsis edilen mevcut valilik kadrolarına naklen veya açıktan atama yapılmaz. Büyükşehir belediyesi bulunan illerdeki valiliklerde bulunan boş kadrolar için İl Planlama Uzman Yardımcısı alım ilanına çıkılmaz.

(6) Bu Kanunun personele ilişkin devir, atama, unvan, kadro, pozisyon ve benzeri diğer uygulamaları ile ilgili ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye, gerekli bilgi ve belgeleri istemeye, araştırmaları ve incelemeleri yapmaya, uygulamayı yönlendirmeye Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı yetkilidir.

GEÇİCİ MADDE 3 - (1) Bu Kanunun yürürlük tarihinden itibaren 3 ay içinde YİKOP Başkanlıklarının stratejik planlarının, performans programlarının, bütçelerinin, çalışma programlarının ve yatırım planlarının hazırlanarak uygulamaya girmesi sağlanır.

(2) Bu Kanunun ilgili hükümlerinde belirlenen esas ve usullere göre Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlıkları bütçeleri hazırlanarak yeniden uygulamaya koyuluncaya kadar görev ve hizmetler ile harcama ve ödemeler mevcut cari yıl bütçesi kapsamında gerçekleştirilir. Bu kapsamda, ihtiyaç bulunması halinde ilave kaynak 2022 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun Yedek Ödenek Tertibinden Hazine ve Maliye Bakanlığınca ilgili Yatırım, İzleme, Koordinasyon Başkanlıklarına gönderilir.

GEÇİCİ MADDE 4 - Bu Kanunun gerektirdiği devir işlemleriyle ilgili ihtiyaç olması halinde İçişleri Bakanlığı tarafından bir komisyon kurulur ve komisyona ilgili kurum ve kuruluşların temsilcileri alınır. Bu komisyon çalışmalarını bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç ay içinde ve kurulduktan sonra en fazla 30 günde tamamlar.

Yürürlük

MADDE 45 - (1) Bu Kanun yayımı tarihinden itibaren 90 gün sonra yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 46 - (1) Bu Kanun hükümlerini Cumhurbaşkanı yürütür.

(I) SAYILI LİSTE

1	Adana Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı
2	Ankara Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı
3	Antalya Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı
4	Aydın Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı
5	Balıkesir Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı
6	Bursa Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı
7	Denizli Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı
8	Diyarbakır Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı
9	Erzurum Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı
10	Eskişehir Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı
11	Gaziantep Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı
12	Hatay Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı
13	Mersin Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı
14	İstanbul Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı
15	İzmir Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı
16	Kayseri Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı
17	Kocaeli Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı
18	Konya Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı
19	Malatya Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı
20	Manisa Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı
21	Kahramanmaraş Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı
22	Mardin Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı
23	Muğla Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı
23	Ordu Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı
24	Sakarya Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı
26	Samsun Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı
27	Tekirdağ Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı
28	Trabzon Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı
29	Şanlıurfa Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı
30	Van Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığı

EK 2. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ TASLAĞI ÖNERİSİ

BAZI CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ TASLAĞI ÖNERİSİ

MADDE 1 - (1) 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin;

a) 254 üncü maddesinin birinci fıkrasının (ğ) bendinden sonra gelmek üzere aşağıdaki “(h)” bendi eklenmiş ve sonraki bentler buna göre teselsül ettirilmiştir.

“h) Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlıklarının koordinasyonunu sağlamak, denetimlerini gerçekleştirmek; Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlıkları ile ilgili iş ve işlemleri yürütmek ve Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlıklarına ilişkin kanunlarla ve ilgili ikincil mevzuatla Bakanlığa verilen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmek.”

b) 256 ncı maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinden sonra gelmek üzere aşağıdaki “(e)” bendi eklenmiş ve sonraki bentler buna göre teselsül ettirilmiştir.

“e) Yatırım İzleme, Koordinasyon ve Planlama Genel Müdürlüğü,”

c) 259/B maddesinden sonra gelmek üzere aşağıdaki madde, madde başlığıyla birlikte eklenmiştir.

“Yatırım İzleme, Koordinasyon ve Planlama Genel Müdürlüğü

MADDE 259/C – (1) Yatırım İzleme, Koordinasyon ve Planlama Genel Müdürlüğünün görev ve yetkileri şunlardır:

- a) YİKOP Başkanlıklarının genel koordinasyonunu ve merkezi temsil yetkilerini sağlamak,
- b) YİKOP Başkanlıklarına, faaliyetlerine, yatırımlarına ve hizmetlerine ilişkin her türlü izleme, kontrol, koordinasyon ve değerlendirme ve faaliyetlerini yürütmek,
- c) YİKOP Başkanlıklarıyla ilgili olarak kanunlarla Bakanlığın görev ve yetkisine verilen tüm idari, mali ve hukuki iş ve işlemlerin yürütümünü ile görevlerin yerine getirilmesini, yetkilerin kullanılmasını ve koordinasyonun teminini sağlamak,
- ç) YİKOP Başkanlıklarının faaliyetlerinin kalkınma plan ve yıllık programlarına, stratejik plan ve yıllık performans programlarına uyumlu olmasını sağlamak, buna ilişkin izleme, kontrol ve değerlendirme faaliyetlerinin yürütümünü sağlamak,
- d) YİKOP Başkanlıklarının stratejik planları, faaliyet raporları, bütçeleri, kesin hesapları, çalışma programları ile yatırım planlarını incelemek, değerlendirmek ve bunlara ilişkin ilgili yerlere görüş ve değerlendirmelerini bildirmek,
- e) YİKOP Başkanlıkları yıllık genel faaliyet raporunu hazırlamak, yayımlamak ve Cumhurbaşkanlığı ile Sayıştay’a göndermek,
- f) Bakanlık bütçesinden YİKOP Başkanlıklarına aktarılacak hazine yardımlarına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek ve buna ilişkin koordinasyonu sağlamak,
- g) YİKOP Başkanlıklarına rehberlik etmek, YİKOP Başkanlıklarının birbirleriyle olan iletişimi ve koordinasyonu sağlamak,
- ğ) YİKOP Başkanlıklarının faaliyet ve hizmetlerinin iyileştirilmesine ilişkin çeşitli çalışmalar, eğitimler ve araştırmalar yapmak ve yaptırmak,
- h) Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Sayıştay, Hazine ve Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Bakanlığın ilgili diğer birimleriyle ve YİKOP Başkanlıklarıyla koordineli hareket ederek, YİKOP Başkanlığı mevzuatı ile ilgili gerekli çalışmaları yapmak,
- ı) Eğitim Dairesi Başkanlığıyla ve YİKOP Başkanlıklarıyla koordineli hareket ederek; YİKOP Başkanlıklarının eğitim ihtiyaçlarının tespit edilmesini sağlamak, YİKOP personellerinin eğitim planlamasının hazırlanmasını, yayımlanmasını ve uygulanmasını sağlamak ve takip etmek, YİKOP personelleri için hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim programları düzenlenmesini, uygulanmasını ve bu faaliyetler için uygun eğitim kaynaklarının belirlenmesini sağlamak,
- i) Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğüyle ve YİKOP Başkanlıklarıyla koordineli hareket ederek, YİKOP Başkanlıklarının faaliyet ve işleyiş yapısı ile ihtiyaçlarına uygun bilgi teknolojisi altyapısı

oluşturmasını, işletim sistemlerinin kurulmasını, işlevsel yazılımların geliştirilmesini ve kullanıma sunulmasını ve tüm bunların sürdürülebilirliğinin sağlanmasını temin etmek,

j) Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğüyle koordineli hareket ederek, YİKOP Başkanlıklarına ilişkin ihtiyaç ve talep halinde hukuki görüş oluşturulmasını ve bildirilmesini sağlamak,

k) Cumhurbaşkanlığı, Sayıştay, Hazine ve Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü ve YİKOP Başkanlıklarıyla koordineli hareket ederek, YİKOP Başkanlıklarının kadro ve pozisyonlarına ilişkin gerekli tüm çalışmaların ve düzenlemelerin yapılmasını sağlamak,

l) Cumhurbaşkanlığı, İçişleri Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü ve YİKOP Başkanlıklarıyla koordineli hareket ederek YİKOP Başkanı olarak atanacakların belirlenmesini ve Cumhurbaşkanlığı onayına sunulmasını sağlamak,

m) Personel Genel Müdürlüğüyle ve YİKOP Başkanlıklarıyla koordineli hareket ederek YİKOP Başkanlıkları kadrolarında yer alan YİKOP Başkan Yardımcısı, birim amiri, şef, uzman, uzman yardımcısı ve memur pozisyonlarına atama yapılmasını sağlamak,

n) Teftiş Kurulu Başkanlığıyla koordineli hareket ederek, YİKOP Başkanlıklarıyla ilgili bütün denetim, inceleme, soruşturma ve teftiş faaliyetlerinin yürütülmesini sağlamak,

o) YİKOP Başkanlıklarıyla ilgili kanunlarla Bakanlığın görev ve yetkisine verilen bütün iş ve işlemlerin yürütülmesini ve koordinasyonunu sağlamak.

ö) Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak.”

ç) “Teftiş Kurulu Başkanlığı” başlıklı 260 ıncı maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan “mahalli idarelerle,” ibresinden sonra gelmek üzere “Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlıklarının ve” ibaresi madde metnine eklenmiştir.

d) 271 inci maddesinin altıncı fıkrasında yer alan “büyükşehir belediyesi bulunan illerde yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı bünyesinde, diğer illerde ise” ibaresi madde metninden çıkarılmıştır.

e) “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı” başlıklı 273 üncü maddesi, madde başlığıyla birlikte yürürlükten kaldırılmıştır.

f) “Uzman istihdamı” başlıklı 275 inci maddesinin birinci fıkrasından sonra gelmek üzere aşağıdaki iki fıkra sırasıyla eklenmiştir.

“(2) Büyükşehir belediyesi bulunan illerde, Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlıkları kadrolarında, 14/7/1965 tarih ve 657 sayılı Kanunun ek 44 üncü maddesine göre Yatırım, İzleme, Koordinasyon ve Planlama Başkanlığının ve kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin izleme, kontrol, koordinasyon, planlama ve projelendirme faaliyetlerinde ve ulusal ve bölgesel plan ve program uygulamalarında; araştırma, analiz, inceleme, kontrol, denetim ve soruşturma yetkisini haiz İl Planlama ve Kontrol Uzmanı ile İl Planlama ve Kontrol Uzman Yardımcısı istihdam edilir. İl Planlama ve Kontrol Uzmanı ve İl Planlama ve Kontrol Uzman Yardımcısı, mali ve sosyal hak ve yardımlar ile diğer özlük hakları bakımından 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 30 uncu maddesi uyarınca sırasıyla İl Planlama Uzmanına ve İl Planlama Uzman Yardımcısına denktir.

(3) 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 26. maddesine göre, YİKOP Başkanlıklarında, özel bilgi ve ihtisası gerektiren konularda kadro aranmaksızın ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın tam veya kısmi zamanlı ya da belirli bir konu veya proje süresiyle sınırlı olmak koşulu ile sözleşmeli personel çalıştırılabilir. Bunlara ödenecek ücretin net tutarı, birinci dereceli İl Planlama ve Kontrol Uzmanına ödenen aylık ortalama net tutarı aşmamak üzere, Yönetim Kurulu Başkanının teklifi ve Yönetim Kurulu kararıyla tespit edilir.”

MADDE 2 - (1) 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin eki (II) sayılı Cetvelde yer alan “VALİ YARDIMCILARI, HUDUT MÜLKİ İDARE AMİRLERİ VE KAYMAKAMLAR” satırı, “VALİ YARDIMCILARI HUDUT MÜLKİ İDARE AMİRLERİ, KAYMAKAMLAR VE YATIRIM, İZLEME, KOORDİNASYON VE PLANLAMA BAŞKANLARI” şeklinde değiştirilmiştir.

MADDE 3 - (1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

MADDE 4 - (1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümlerini Cumhurbaşkanı yürütür.

EK 3. ORJİNALLİK RAPORU



**HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
DOKTORA TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU**

**HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA**

Tarih: 31/01/2022

Tez Başlığı: YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIKLARI: YAPI, İŞLEYİŞ, SORUNLAR VE BİR MODEL ÖNERİSİ

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 446 sayfalık kısmına ilişkin, 29/01/2022 tarihinde tez danışmanım tarafından Turnitin adlı intihal tespit programından aşağıda işaretlenmiş filtrelemeler uygulanarak alınmış olan orijinallik raporuna göre, tezimin benzerlik oranı %3 'tür.

Uygulanan filtrelemeler:

- 1- Kabul/Onay ve Bildirim sayfaları hariç
- 2- Kaynakça hariç
- 3- Alıntılar hariç
- 4- Alıntılar dâhil
- 5- 5 kelimedenden 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 tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygularıyla arz ederim.

31/01/2022

Tarih ve İmza

Adı Soyadı: YUNUS CAN İNAL

Öğrenci No: N14148488

Anabilim Dalı: SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ

Programı: KAMU YÖNETİMİ

Statüsü: Doktora Bütünleşik Dr.

DANIŞMAN ONAYI

UYGUNDUR.

Prof. Dr. Doğan Nadi LEBLEBİCİ

(Unvan, Ad Soyad, İmza)



**HACETTEPE UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
Ph.D. DISSERTATION ORIGINALITY REPORT**

**HACETTEPE UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
POLITICAL SCIENCE AND PUBLIC ADMINISTRATION DEPARTMENT**

Date: 31/01/2022

Thesis Title: **Investment Monitoring and Coordination Directorates: Structure, Functions, Problems and A Model Proposal**

According to the originality report obtained by my thesis advisor by using the Turnitin plagiarism detection software and by applying the filtering options checked below on 29/01/2022 for the total of 446 pages including the a) Title Page, b) Introduction, c) Main Chapters, and d) Conclusion sections of my thesis entitled as above, the similarity index of my thesis is 3%.

Filtering options applied:

1. Approval and Declaration sections excluded
2. Bibliography/Works Cited excluded
3. Quotes excluded
4. Quotes included
5. Match size up to 5 words excluded

I declare that I have carefully read Hacettepe University Graduate School of Social Sciences Guidelines for Obtaining and Using Thesis Originality Reports; that according to the maximum similarity index values specified in the Guidelines, my thesis does not include any form of plagiarism; that in any future detection of possible infringement of the regulations I accept all legal responsibility; and that all the information I have provided is correct to the best of my knowledge.

I respectfully submit this for approval.

31/01/2022
Date and Signature

Name Surname: YUNUS CAN İNAL
Student No: N14148488
Department: POLITICAL SCIENCE AND PUBLIC ADMINISTRATION
Program: PUBLIC ADMINISTRATION
Status: Ph.D. Combined MA/ Ph.D.

ADVISOR APPROVAL

APPROVED.

PROF.DR. DOĞAN NADİ LEBLEBİCİ

(Title, Name Surname, Signature)

EK 4. ETİK KURUL/KOMİSYON MUAFİYET FORMU



**HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TEZ ÇALIŞMASI ETİK KOMİSYON MUAFİYETİ FORMU**

**HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA**

Tarih: 31/01/2022

Tez Başlığı: YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIKLARI: YAPI, İŞLEYİŞ, SORUNLAR VE BİR MODEL ÖNERİSİ

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmam:

1. İnsan ve hayvan üzerinde deney niteliği taşımamaktadır,
2. Biyolojik materyal (kan, idrar vb. biyolojik sıvılar ve numuneler) kullanılmasını gerektirmemektedir.
3. Beden bütünlüğüne müdahale içermemektedir.
4. Gözlemsel ve betimsel araştırma (anket, mülakat, ölçek/skala çalışmaları, dosya taramaları, veri kaynakları taraması, sistem-model geliştirme çalışmaları) niteliğinde değildir.

Hacettepe Üniversitesi Etik Kurulları ve Komisyonlarının Yönergelerini inceledim ve bunlara göre tez çalışmamın yürütülebilmesi için herhangi bir Etik Kurul/Komisyon'dan izin alınmasına gerek olmadığını; aksi durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

31/01/2022
Tarih ve İmza

Adı Soyadı: YUNUS CAN İNAL

Öğrenci No: N14148488

Anabilim Dalı: SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ

Programı: KAMU YÖNETİMİ

Statüsü: Yüksek Lisans Doktora Bütünleşik Doktora

DANIŞMAN GÖRÜŞÜ VE ONAYI

Prof.Dr. Doğan Nadi LEBLEBİCİ

(Unvan, Ad Soyad, İmza)

Detaylı Bilgi: <http://www.sosyalbilimler.hacettepe.edu.tr>

Telefon: 0-312-2976860

Faks: 0-3122992147

E-posta: sosyalbilimler@hacettepe.edu.tr



**HACETTEPE UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
ETHICS COMMISSION FORM FOR THESIS**

**HACETTEPE UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
POLITICAL SCIENCE AND PUBLIC ADMINISTRATION DEPARTMENT**

Date:31/01/2022

Thesis Title: **Investment Monitoring and Coordination Directorates: Structure, Functions, Problems and A Model Proposal**

My thesis work related to the title above:

1. Does not perform experimentation on animals or people.
2. Does not necessitate the use of biological material (blood, urine, biological fluids and samples, etc.).
3. Does not involve any interference of the body's integrity.
4. Is not based on observational and descriptive research (survey, interview, measures/scales, data scanning, system-model development).

I declare, I have carefully read Hacettepe University's Ethics Regulations and the Commission's Guidelines, and in order to proceed with my thesis according to these regulations I do not have to get permission from the Ethics Board/Commission for anything; in any infringement of the regulations I accept all legal responsibility and I declare that all the information I have provided is true.

I respectfully submit this for approval.

31/01/2022
Date and Signature

Name Surname: YUNUS CAN İNAL
Student No: N14148488
Department: POLITICAL SCIENCE AND PUBLIC ADMINISTRATION
Program: PUBLIC ADMINISTRATION
Status: MA Ph.D. Combined MA/ Ph.D.

ADVISER COMMENTS AND APPROVAL

PROF.DR. DOĞAN NADİ LEBLEBİCİ

(Title, Name Surname, Signature)