

T.C.
İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



**YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON
BAŞKANLIĞININ BÜTÜNŞEHİR YÖNETİMİ
KAPSAMINDA DEĞERLİ ENDİRİLMESİ:
MALATYA ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN
Prof. Dr. Selma KARATEPE

HAZIRLAYAN
Enes DOĞAN

MALATYA-2019

T.C.
İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON
BAŞKANLIĞININ BÜTÜNŞEHİR YÖNETİMİ
KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ:
MALATYA ÖRNEĞİ

HAZIRLAYAN

Enes DOĞAN

DANIŞMAN

Prof. Dr. Selma KARATEPE

MALATYA, 2019

T.C.
İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

**YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON
BAŞKANLIĞININ BÜTÜNŞEHİR YÖNETİMİ
KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ:
MALATYA ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN

HAZIRLAYAN

PROF.DR. SELMA KARATEPE

ENES DOĞAN

Jürimiz 14.06.2019 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda bu yüksek lisans tezini (oybirliği /oyçokluğu) ile başarılı bulunarak Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yönetim Bilimleri Bilim Dalında yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Jüri Üyelerinin Unvan Adı Soyadı

İmzası

1. Prof. Dr. Selma KARATEPE.....

2. Dr. Öğ. Üyesi Ender AKYOL.....

3. Dr. Öğ. Üyesi Firdevs KOÇ.....

İNönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulunun
tarih vesayılı kararıyla bu tezin kabulü onaylanmıştır.

Unvan Adı Soyadı

Prof. Dr. Mehmet KUBAT

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

ONUR SÖZÜ

Prof. Dr. Selma KARATEPE danışmanlığında Yüksek Lisans tezi olarak hazırlamış olduğum **“YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIĞININ BÜTÜNŞEHİR YÖNETİMİ KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ: MALATYA ÖRNEĞİ”** başlıklı bu araştırmanın, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın tarafımdan yazıldığını ve yararlandığım bütün kaynakların hem metin içinde hem de kaynakçada yöntemine uygun biçimde gösterildiğini belirtirim.

Enes DOĞAN

MALATYA/Mayıs 2019

ÖNSÖZ

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının (YİKOB) Bütünşehir Yönetimi'ndeki yeri ve işlevinin incelendiği bu araştırmada, kentin daha etkin ve verimli bir şekilde yönetilmesinin bir yolu olarak seçilen Bütünşehir Yönetimi Uygulaması ve aynı kanunla kurulan YİKOB'ların kent yönetiminde üstlendikleri rolün tespiti yer almaktadır. Bu tespit henüz birkaç senelik kurum olan YİKOB'un kent yönetimine katkısını, sahip olduğu eksiklikleri gözler önüne sermektedir. Araştırmanın, bu alanda yapılacak çalışmalara yol gösterici olması amaçlanmıştır.

Tez konusunun belirlenmesinden tamamlanmasına kadar geçen zorlu süreçte bilgi ve tecrübesiyle yol gösterici olan ve benden hiçbir yardımı esirgemeyen danışman hocam Sayın Prof. Dr. Selma KARATEPE' ye, tezin hazırlanmasına katkıda bulunan Sayın Dr. Öğ. Üyesi Nazlı NALCI ARIBAŞ ve Sayın Dr. Öğ. Üyesi Ender AKYOL'a, tez sürecinde kapıları benim için her zaman açık olan bölüm hocalarım ile bu tezin oluşturulması noktasında; araştırmaya görüşleriyle katkı sağlayan Malatya Vali Yardımcısı ve Malatya YİKOB Başkanı Sayın Mehmet GÜDER'e, İdari ve Mali İşler Müdürü Sayın Süleyman DÜŞÜNCELİ'ye, Strateji ve Koordinasyon Müdürü Sayın Nilgün BOZDAĞ'a, Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürü Sayın Semra EREN' e, 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürü Sayın Metin UNUTKAN'a ve Yol Bakım ve Altyapı Koordinasyon Dairesi Başkanlığı İlçe Yolları Şube Müdürü Sayın Hakan DEMİR'e teşekkürü bir borç bilirim.

Enes DOĞAN

MALATYA/Mayıs 2019

YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIĞININ BÜTÜNŞEHİR YÖNETİMİ KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ: MALATYA ÖRNEĞİ

Enes DOĞAN

ÖZET

Kentlerin büyümesi beraberinde birtakım sorunları da getirmiştir. Bu sorunların çözülmesi amacıyla “Büyükşehir Belediyesi” olarak adlandırılan özel yönetim birimleri kurulmuş ve hizmet alanı yıllar içerisinde genişletilmiştir. 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyesi hizmet sınırı, il sınırı ile çakıştırılmış ve Bütünşehir Yönetimi adı verilen uygulama 30 büyükşehire yayılmıştır. Bu 30 büyükşehirde yine aynı kanunla il özel idareleri kaldırılmış ve yerine Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) kurulmuştur.

Bu araştırma, 30 ilde kurulu bulunan YİKOB’ların Bütünşehir Yönetimi kapsamındaki rolünü ve işlevini tespit etmek amacıyla Malatya ilinde gerçekleştirilmiştir. Teorik araştırmaların yanı sıra YİKOB’dan; YİKOB Başkanı, İdari ve Mali İşler Müdürü, Strateji ve Koordinasyon Müdürü, Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürü, 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürü; Yol Bakım ve Altyapı Koordinasyon Dairesi Başkanlığı’nda İlçe Yolları Şube Müdürü ile yüz yüze görüşme gerçekleştirilmiştir.

Yapılan görüşmeler çerçevesinde YİKOB’un Bütünşehir Yönetiminin bir parçası olarak önemli eksikliklerinin bulunduğu, bazı konularda güçsüz bırakıldığı ve mevzuatla sınırlandırıldığı, yerel yönetim birimlerini zorlamak yerine işlerinin kolaylaştırdığı, kent yönetiminde herhangi bir müdahalesinin olmadığı ve bir aktör değil, yatırım ofisi olarak görev yaptığı ortaya çıkmıştır.

Anahtar Kavramlar: YİKOB, Bütünşehir, İl Özel İdaresi, Yerel Yönetim.

**THE EVALUATION OF THE INVESTMENT MONITORING AND
COORDINATION DEPARTMENT WITHIN THE WHOLE-STATE:
MALATYA SAMPLE**

Enes DOĞAN

ABSTRACT

The growth of cities has brought some problems. In order to solve these problems, special administrative units called Metropolitan Municipality were established and the service area was expanded over the years. By means of the Law, No. 6360 enacted in 2012, the service border of the Metropolitan Municipality was overlaid with the provincial border and the practice called Whole-State Management was extended to 30 metropolitan areas. In these 30 metropolitan cities, special provincial administrations were abolished by the same law and the Investment Monitoring and Coordination Directorate (YIKOB) was established.

This study was carried out in Malatya province so as to determine the role and function of YIKOBs within the scope of Whole State Management. In addition to theoretical research face-to-face interviews were conducted with YIKOB Chairman, Administrative and Financial Affairs Manager, Strategy and Coordination Manager, Natural Resources, Licenses and Cultural Assets Manager, 112 Emergency Call Center Manager and the Branch Road Manager of the Department of Road Maintenance and Infrastructure Coordination.

Within the framework of the interviews, it was found that as a part of the Whole-State Administration, significant shortcomings were found to be lacking in some issues and restricted to legislation, rather than forcing the local government units to facilitate their work, not to interfere in the city administration, and not as an actor but as an investment office.

Key Concepts: YIKOB, Whole-State, Special Provincial Administration, Local Government.

**YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIĞININ BÜTÜNŞEHİR
YÖNETİMİ KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ: MALATYA ÖRNEĞİ**

Enes DOĞAN

İÇİNDEKİLER

KABUL ONAY	i
ONUR SÖZÜ.....	ii
ÖNSÖZ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT.....	v
İÇİNDEKİLER.....	vi
TABLolar LİSTESİ	x
ŞEKİLLER LİSTESİ	xi
KISALTMALAR	xii
1. ARAŞTIRMA HAKKINDA GENEL AÇIKLAYICI BİLGİLER.....	1
1.1. Araştırmanın Konusu.....	1
1.2. Araştırmanın Amacı	1
1.3. Araştırmanın Önemi	2
1.4. Araştırmanın Problemi	2
1.5. Araştırmanın Kapsam ve Sınırlılığı.....	3
1.6. Araştırmanın Yöntemi	3
1.7. Araştırmanın Sunuş Sırası	4
2. BÜTÜNŞEHİR YÖNETİMİ.....	6
2.1. Yönetim Kavramı	6
2.2. Yerel Yönetim Kavramı	7
2.3. Bütünşehir Kavramı.....	8

2.4. Bütünşehir Yönetiminin Tarihçesi	9
2.4.1. Belediye Yönetiminin Tarihçesi	9
2.4.1.1. Osmanlı Dönemi Belediyeciliği	10
2.4.1.2. Cumhuriyet Dönemi Belediyeciliği.....	13
2.4.2. Büyükşehir Belediyesi Yönetiminin Tarihçesi	17
2.4.2.1. 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.....	20
2.4.2.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.....	23
2.5. 6360 Sayılı Büyükşehir Kanunu (Bütünşehir Yasası).....	26
2.5.1. Bütünşehir Yasasının Gerekçeleri.....	29
2.5.2. Bütünşehir Yasası ile Getirilen Değişiklikler	31
2.5.3. Bütünşehir Yasasının Değerlendirilmesi	35
2.5.3.1. 6360 Sayılı Kanuna Yönelik Olumlu Görüşler	35
2.5.3.1.1. Kaynak Kullanımında Etkinlik ve Verimlilik	36
2.5.3.1.2. Optimum Ölçek	36
2.5.3.1.3. İmar Bütünlüğünün Sağlanması	37
2.5.3.2. 6360 Sayılı Kanuna Yönelik Olumsuz Görüşler	38
3. YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIĞI.....	43
3.1. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın Kuruluşu.....	44
3.1.1. İl Özel İdareleri'nin Tarihçesi.....	46
3.1.1.1. Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi'nden 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na Kadar Olan Dönem	47
3.1.1.2. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Dönemi	49
3.1.2. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Yönetmeliği'nin Analizi.....	56
3.2. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın Yapısı	57
3.2.1. İdari Yapısı.....	57
3.2.2. Mali Yapısı.....	59

3.3. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın Görev ve Yetkileri.....	61
3.3.1. YİKOB'un Genel Görev ve Yetkileri	61
3.3.2. Başkanın ve Müdürlüklerin Görev ve Yetkileri.....	64
3.3.2.1. YİKOB Başkanı'nın Görev ve Yetkileri	64
3.3.2.2. Yatırım İzleme Müdürlüğü'nün Görev ve Yetkileri	65
3.3.2.3. Rehberlik ve Denetim Müdürlüğü'nün Görev ve Yetkileri	66
3.3.2.4. Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü'nün Görev ve Yetkileri.....	66
3.3.2.5. 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü'nün Görev ve Yetkileri.....	67
3.3.2.6. İdari ve Mali İşler Müdürlüğü'nün Görev ve Yetkileri.....	68
3.3.2.7. Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğü'nün Görev ve Yetkileri	70
3.3.2.8. Hukuk İşleri Müdürlüğü'nün Görev ve Yetkileri.....	71
3.4. İl Özel İdareleri ve Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Karşılaştırması	72
3.4.1. Kuruluş Bakımından	72
3.4.2. Teşkilat ve İdari Yapı Bakımından	73
3.4.3. Yerel Demokrasi ve Merkezileşme Bakımından	74
3.4.4. Görev ve Sorumluluklar Bakımından	74
3.4.5. Denetim Bakımından	75
3.5. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'na Yöneltilen Eleştiriler	76
3.5.1. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'na Yöneltilen Olumlu Eleştiriler	77
3.5.2. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'na Yöneltilen Olumsuz Eleştiriler	78
4. MALATYA YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIĞI'NIN DEĞERLENDİRİLMESİ	80
4.1. Malatya Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Hakkında.....	80
4.2. Malatya Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın Teşkilat Yapısı	83

4.3. Malatya Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın Bütünşehir Yönetimi Kapsamında Değerlendirilmesi	85
4.3.1. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın Gerekliliği Üzerine	85
4.3.2. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın Kimlik Bunalımı	90
4.3.3. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı ve İdari Vesayet.....	93
4.3.4.Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın Bütünşehir Yönetimi Uygulamasındaki Rolü	95
4.3.5.Yöneticilerin Gözünden Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın Eksiklikleri.....	99
5. ARAŞTIRMANIN BULGULARI, ÖNERİLER, GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ	105
5.1. Araştırmanın Bulguları ve Öneriler.....	105
5.2. Genel Değerlendirme ve Sonuç.....	111
KAYNAKÇA	114

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 2.1. 6360 Bütünşehir Yasası Öncesi ve Sonrasındaki Mahalli İdare Sayıları32



ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 3.1. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Teşkilat Şeması.....58

Şekil 4.1. Malatya YİKOB Teşkilat Şeması.....84



KISALTMALAR

AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
AYYÖŞ	: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
YİKOB	: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı
YKY	: Yeni Kamu Yönetimi

1. ARAŞTIRMA HAKKINDA GENEL AÇIKLAYICI BİLGİLER

Bu başlık altında araştırma hakkında bilgiler verilmekte ve araştırmanın konusu, amacı, önemi, problemi, kapsam ve sınırlılığı, yöntemi ve sunuş sırası yer almaktadır.

1.1. Araştırmanın Konusu

Kentlerin yoğun nüfus artışıyla karşı karşıya kalması; çarpık kentleşme, altyapı yetersizliği ve hizmet sunumunda yetersizlik gibi sorunları beraberinde getirmiştir. Dünya genelinde yaşanan bu sorunun çözüm yolları kentlere özgü yerel yönetim birimlerinin kurulmasında aranmıştır. Ülkemizde de 1950’lerden sonra özellikle İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük kentlerde yaşanan benzer sorunlar sebebiyle 1980’lerde “büyükşehir yönetimi” uygulamasına geçilmiştir. Zaman içerisinde büyükşehir belediyesi sayısı artmakla birlikte hizmet sunma alanı ve nitelikleri değişiklik göstermiştir. 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Yasası, 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Yasası ve son olarak 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Bütünşehir Yasası ile büyükşehir sayısı toplamda 30’a ulaşmıştır. 6360 sayılı kanunla, söz konusu büyükşehirlerde büyükşehir belediyesinin hizmet alanı il mülki sınırı ile çakıştırılmış, 150 yıllık bir geçmişi olan “il özel idareleri” kaldırılmış ve yerine “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB)” kurulmuştur.

Bu araştırmada, 6360 sayılı Kanunla büyükşehir yapılan Malatya ilinde kurulan YİKOB’un il mülki sınırları içerisinde yerine getirdiği görevlerin başkanlık çalışanlarıyla yapılan görüşmeler neticesinde değerlendirilmesi yer almaktadır. Büyükşehir hizmet alanının il mülki sınırı ile çakıştırılması sonrasında YİKOB’un üstlendiği görev ve sorumlulukların kurum ve kuruluşlara yönelik etkisi ve Malatya YİKOB’un işlevselliği bu araştırmanın temelini oluşturmaktadır.

1.2.Araştırmanın Amacı

6360 sayılı Yasa ile büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırlarına genişletilmesi ve hizmetlerin bütünleştirilmesi çerçevesinde ildeki yatırımların da bütünleştirilmesi amacıyla YİKOB’ların kurulduğu söylenebilir. Büyükşehir belediyesinin bulunduğu 30 ilde 2014 yılından bu yana varlığını devam ettiren YİKOB’lar, bütünşehir yönetiminin bir parçası olarak karşımıza çıkmaktadır. İl özel

idarelerinin kaldırılması üzerine il özel idarelerinin bir takım görevlerini ve varlıklarını devralarak kurulan YİKOB'lar; "İl özel idarelerinin devamı mı?" , "Ne iş yapıyor?", "Yeni bir vesayet kurumu mu?" gibi soruların muhatabı olmuştur. Bu soruların cevaplandırılmasının yolu, YİKOB'a il özel idaresinin penceresinden YİKOB yöneticilerinin gözüyle bakmaktan geçmektedir. Bu şekilde YİKOB'un yapısı, işlevi, kentteki konumu, gerekliliği ve bütünşehir yönetimi uygulamasındaki rolü yeterince anlaşılabilir.

Sorulan sorulara yenilerini de ekleyen bu araştırma; Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nı 6360 sayılı Bütünşehir Yasası ile getirilen "bütünşehir yönetimi" kapsamında değerlendirerek, bütünşehir yönetimindeki yerini ve işlevselliğini tespit etmek amacıyla oluşturulmuştur.

1.3. Araştırmanın Önemi

Ülkemiz nüfusunun büyük bir kısmı büyükşehir belediyesi sınırları içerisine yaşamaktadır. 6360 sayılı kanunla birlikte büyükşehirlerde kurulan YİKOB'lar daha önce il özel idarelerinin üstlendiği (özellikle kırsal kesimlerde) görevleri yerine getirme ve onun yerini alma konusunda tartışmalara sahne olmuştur. Kökleşmiş bir kuruluşun yerini alan YİKOB'ların hizmet sahasında yer alan nüfusun büyüklüğü de göz önünde bulundurulduğunda önemli bir görev üstlendiği söylenebilir. 2012 yılında çıkarılan yasayla kurulan, uygulanmasına 2014 yılında başlanan bu yeni başkanlığın daha önce bu denli bir araştırmaya konu edilmemesi belki de bir ilk olması bakımından önemlidir. Bu araştırma, Malatya özelinde elde edilen sonuçların ve tespit edilen aksaklıkların düzeltilmesinde bir araç olarak kullanılabilir, il sınırları içerisinde faaliyet gösteren başkanlığın hizmet sunumunda ve kalitesinde meydana getirdiği değişiklikler başkanlık yöneticilerinin gözünden aktarılabilir. Bu sebeple araştırma, bütünşehir yönetimi ve bir parçası olan YİKOB bakımından önemli bir görev üstlenmektedir.

1.4. Araştırmanın Problemi

6360 sayılı kanunla il özel idarelerinin kaldırılması ve yerine YİKOB'ların kurulması bazı soruların sorulmasına yol açmıştır. Bu sorular; YİKOB'ların gerekliliği, yerel özerklik ve vesayet ve YİKOB'ların işlevselliği gibi konularda yoğunlaşmaktadır. Bu konular çerçevesinde yürütülen ve Malatya Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nda yapılan araştırma kapsamında şu sorulara cevap aranmıştır:

(1) İl özel idarelerinin kaldırılıp yerine YİKOB'ların kurulması doğru mudur?

(2) Vesayet denetiminin azaltılmaya çalışıldığı günümüzde yeni bir vesayet kurumu olarak görülen YİKOB'lar yerellik ve yerel özerklik ilkesiyle uyumlu mudur?

(3) 6360 sayılı yasa ile getirilen “bütünşehir yönetimi” uygulamasında YİKOB'un yeri neresidir?

(4) YİKOB'lar, merkezi yönetimin bir parçası olarak kent yönetiminin üzerinde zorlayıcı mı yoksa rahatlatıcı mı bir etkiye sahiptir?

(5) YİKOB, geri kalan 51 kente de kurulmalı mıdır?

1.5. Araştırmanın Kapsam ve Sınırlılığı

Bu araştırma, Malatya ili sınırları içerisinde faaliyet gösteren Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) yöneticileri ile yapılan görüşmeler çerçevesinde hazırlanmıştır. Malatya'da uygulama alanı bulan “bütünşehir yönetimi” nin bir parçası olan YİKOB'un, bu araştırmadan yola çıkılarak diğer 29 ildeki YİKOB'ların bütünşehir yönetimindeki yeri ve işlevi tespit edilebilir.

Bu araştırma kapsamında görüşülen 6 yöneticinin görüşleri doğrultusunda araştırma problemlerine cevaplar aranmıştır. YİKOB'larla ilgili öne sürülen iddialar ve genel kanılar ile yöneticilerin görüşleri karşılaştırılarak araştırma neticelendirilmiştir. Bu nedenle araştırma, görüşülen yöneticilerinin düşünceleri ve Malatya ili ile sınırlıdır.

1.6. Araştırmanın Yöntemi

Bu araştırma hazırlanırken nitel araştırma yönteminden yararlanılmış; literatür taraması yapılarak belediye, büyükşehir belediyesi ve bütünşehir uygulaması, il özel idaresi ve YİKOB üzerinde kavramsal bir çerçeve çizilmiştir. Bu alanda yazılmış kitap, dergi ve sempozyum makalelerinin taranmasıyla teorik altyapı oluşturulmuştur. Oluşturulan teorik altyapı, Malatya YİKOB Başkanı ve yöneticileri ile Yol Bakım ve Altyapı Koordinasyon Dairesi Başkanlığından bir yönetici ile yüz yüze yapılan görüşmelerle birlikte değerlendirilerek araştırma neticelendirilmiştir.

1.7. Araştırmanın Sunuş Sırası

Bu araştırma beş ana bölümden oluşmakla beraber her bölüm ilgili alt başlıklarla desteklenmiştir. Bu bölümlerin sunuş sırası ve içeriği şöyledir.

“ARAŞTIRMA HAKKINDA GENEL AÇIKLAYICI BİLGİLER” başlığını taşıyan birinci bölüm altı alt başlıktan oluşmaktadır. Bu bölümün alt başlıkları araştırma hakkında genel bilgiler vermek amacıyla; çalışmanın konusu, amacı, önemi, problemi, kapsam ve sınırlılığı, yöntemi ve sunuş sırası olarak oluşturulmuştur.

“BÜTÜNŞEHİR YÖNETİMİ” başlığını taşıyan ikinci bölüm beş alt başlıktan oluşmaktadır. Bu bölümün alt başlıklarında teorik çerçeve çizilmesi amacıyla; yönetim, yerel yönetim, bütünşehir kavramları sırasıyla tanımlanmıştır. Ardından bütünşehir yönetiminin tarihsel yolculuğu belediye yönetiminin ve büyükşehir belediye yönetiminin tarihçesi ile ele alınmış, son değişiklik olan 6360 sayılı Kanun düzenlemesi ayrı başlık altında incelenmiştir.

“YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIĞI” başlığını taşıyan üçüncü bölüm beş alt başlıktan oluşmaktadır. Birinci alt başlık olan “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın Kuruluşu” başlığı altında YİKOB’la çokça ilişkilendirilen il özel idareleri hakkında bilgilendirme yapılmış ve YİKOB Yönetmeliği’nin analizi yapılmıştır. İkinci alt başlık olan “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın Yapısı” başlığı altında YİKOB’un idari ve mali yapısı incelenmiştir. Üçüncü alt başlık olan “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın Görev ve Yetkileri” başlığı altında YİKOB’un genel görev ve yetkileri ile YİKOB Başkanının ve müdürlüklerin görev ve yetkileri ayrı başlıklar altında incelenmiştir. Dördüncü alt başlık olan “ İl Özel İdareleri ve Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Karşılaştırması” başlığı altında her iki kurum; kuruluş, teşkilat ve idari yapı, yerel demokrasi ve merkezileşme, görev ve sorumluluklar ve denetim bakımından karşılaştırılmıştır. Son alt başlık olan “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’na Yöneltilen Eleştiriler” başlığı altında yöneltilen olumlu ve olumsuz eleştiriler incelenmiştir.

“MALATYA YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIĞI’NIN DEĞERLENDİRİLMESİ” başlığını taşıyan dördüncü bölüm üç alt başlıktan oluşmaktadır. Birinci alt başlık olan “Malatya Yatırım İzleme ve Koordinasyon

Başkanlığı Hakkında” başlığı altında personel sayısı ve maddi varlığına değinilmiştir. İkinci alt başlık olan “Malatya Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın Yapısı” başlığı altında aktif müdürlükler ve teşkilat yapısı incelenmiştir. Son alt başlık olan “Malatya Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın Bütünşehir Yönetimi Kapsamında Değerlendirilmesi” başlığı altında araştırmanın problemleriyle alakalı yöneticilerden alınan cevaplar doğrultusunda değerlendirmeler yapılmıştır.

“BULGULAR, ÖNERİLER, GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ” başlığını taşıyan beşinci bölümde araştırmanın hazırlanış amacı çerçevesinde araştırmanın problemleri cevaplandırılmış, elde edilen bulgular ile bu bulgulara yönelik çözüm önerileri ortaya konulmuş ve genel bir değerlendirme yapılarak araştırma sonlandırılmıştır.

2. BÜTÜNŞEHİR YÖNETİMİ

Yerel yönetimler tarihsel süreçte komünlerden bu yana pek çok değişim ve dönüşüm geçirmiştir. Bu değişim ve dönüşüm ortaya çıkan yoğun nüfus, çarpık kentleşme ve altyapı sorunları gibi sebeplerle yakın geçmişte ve bugün devam etmektedir. Tüm dünyada ülkeler arasında farklı şekillerde cereyan eden bu süreç ülkemizde de yerel yönetim birimleri özelinde yaşanmıştır. Osmanlı'da fazlasıyla merkeziyetçi olan yerel yönetim anlayışı genç Türkiye'yle biraz yumuşasa da günümüzdeki halini alması onlarca yıl sürmüştür.

Yerel yönetim sistemimizin temel taşlarından olan belediye yönetimleri tarihsel süreçte etkili ve verimli hizmet sunmak, demokratik katılımı gerçekleştirmek, mali ve idari anlamda özerk olmasını sağlamak gibi nedenlerle birtakım değişikliklere uğramıştır. Kentlerin büyümesi özel yönetim biçimleri geliştirilmesine sebep olmuş ve “büyükşehir belediyesi” kavramı yerel yönetim sistemimize girmiştir. Büyükşehir belediyesi olabilme kriterleri, yetki ve görevleri, organları ve sınırları çıkarılan kanunlarla birlikte değişiklik göstermiştir. Belediye yönetimiyle başlayan süreç büyükşehir belediyelerinin hizmet sunma alanlarının “il mülki sınırına” kadar genişletildiği “Bütünşehir Yönetimi” ne kadar devam etmiştir. Yaşanan bu süreç köy, mahalle ve il özel idareleri gibi yerel yönetim birimlerini de yakından etkilemiştir.

Tezin bu bölümünde öncelikle kavramsal bir çerçeve çizilmiş; yönetim, yerel yönetim ve bütünşehir kavramları tanımlanmıştır. Ardından belediye ve büyükşehir belediyesi yönetimleri tarihsel süreçte incelenmiştir. 3030 ve 5216 sayılı kanuni düzenlemeler ve meydana getirdiği değişikliklere yüzeysel olarak değinilmiş, son olarak “bütünşehir yasası” olarak adlandırılan 6360 sayılı Kanun'un gerekçeleri, getirdiği değişiklikler ve Kanun hakkındaki olumlu - olumsuz görüşler aktarılmıştır.

2.1. Yönetim Kavramı

İnsanların bir arada yaşama ihtiyacı beraberinde “yönetim” kavramını getirmiştir. Ortak bir tanımı olmamakla birlikte yönetim, farklı yazarlar tarafından yine farklı bakış açılarıyla tanımlanmıştır. *“Amaçların etkili ve verimli olarak gerçekleştirilmesi maksadıyla bir insan grubunda, işbirliği ve koordinasyon sağlamaya yönelik faaliyetler (Ökmen ve Parlak, 2010: 1)”* olarak tanımlanan yönetim, aynı zamanda *“insanlık tarihi*

ile birlikte ortaya çıkmış bir beşeri ilişkiler olayı ve sosyal bir ihtiyaç (Eryılmaz,2011:1)”tır. Tarih boyunca belirlenen amaçlara etkili ve verimli bir şekilde, daha az kaynak kullanarak ulaşmak için insanlar yönetim biçimleri geliştirmişlerdir. Geliştirilen bu yönetim biçimleri ülkeler arasında farklılık göstermekle birlikte ülkemizde merkezi yönetim ve yerel yönetim şeklinde ikili bir yapıya sahiptir. Araştırmanın konusu itibariyle yerel yönetimi ayrı bir başlık altında kısaca tanımlamak daha doğru olacaktır.

2.2.Yerel Yönetim Kavramı

Kamu Yönetimi Sözlüğünde yerel yönetim; *“merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak gereksinmelerini karşılamak amacıyla oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, bir kurumsal örgütlenme”* olarak tanımlanmıştır (Bozkurt vd. , 2014: 258). Bir başka tanım ise *“yerel bir topluluktaki bireylerin birlikteki gereksinmelerini karşılayan, kamu mal ve hizmetlerini sağlayan, yerel halkın kendi seçtiği organlarca yönetilen kurumlar”* şeklinde tanımlanmaktadır (Tekeli, 1983: 1).

Yerel yönetimler işlevleri bakımından halka yakın birimlerdir ve temel yaklaşım noktası yerel halktır. Yerel yönetimlerde amaçlanan; yerel halkın yaşam standartlarının yükseltilmesi, katılımcılığın artırılması ve dinamik bir toplum oluşturulmasıdır. Bunun yanında yerel halkın önceliklerinin tespit edilmesi ve hızlı, verimli ve ucuz karşılanması yerel yönetimler sayesinde sağlanabilmektedir. Sayılan bu nedenlerden dolayı hemen her ülkede kamu hizmeti sunma bakımından merkezi yönetim ve yerel yönetim paylaşımı mevcuttur (Gül, 2015: 5). Ülkemizin yönetimi de merkezden ve yerinden yönetim şeklinde ikili bir ayrıma tabi tutulmuştur. Bu şekilde hizmetlerin daha sağlıklı yürütülmesi amaçlanırken yerinden yönetim ise kendi içerisinde “yer yönünden yerinden yönetim” ve “hizmet yönünden yerinden yönetim” olarak ikiye ayrılmaktadır. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları; Üniversiteler, TRT, Kamu İktisadi Teşebbüsleri, TÜBİTAK gibi kurum ve kuruluşlardan oluşmaktadır. Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları ise il özel idaresi, belediye yönetimi, köy yönetimi ile mahalle ve bölge yönetimleridir. Bu bölümün esas konusu olan “bütünşehir yönetimi” yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarından “belediye yönetimi” içerisinde yer almaktadır.

2.3. Bütünşehir Kavramı

“Bütünşehir” kavramı ilk olarak 2001 yılı Ocak ayında dönemin Denizli Belediye Başkanı olan Ali Aygören tarafından kullanılmıştır. 10.07.2014 tarihinde yürürlüğe giren “5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu” ile o dönemdeki 16 büyükşehir belediyesinin hizmet sahaları değişik ölçülerde genişletilmiştir. Bu genişletilme sonrasında her büyükşehir belediyesine “bütünşehir” denilmese de İzmir gibi bazı büyükşehirlerle “bütünşehir” denilmiştir (Özgür, 2014: 32). Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında kurulan Ankara Şehremaneti bütünşehir benzeri bir model sayılabilir. 1970 sonları ve 1980 başlarında İstanbul, Ankara ve İzmir belediyeleri birden fazla ilçeye taşarak nispeten geniş bir alanda yetkili ana belediye konumuna gelmeleri de sonuçlarıyla bütünşehir belediyelerini anımsatmaktadır (Özgür, 2008: 261). Bu örneklerde, hizmet sahasının genişliği göz önünde bulundurularak kentlere “bütünşehir” denildiği göze çarpmaktadır. Bütünşehir olarak adlandırılan bu yeni yapı aslında daha önceki büyükşehir belediyesi sınırlarının il mülki idare sınırına genişletilmesiyle oluşmuştur. Bu anlamdaki bütünşehir uygulaması ilk olarak 12 Eylül darbesi sonrasındaki sıkıyönetim döneminde anakentlerin ve orta büyüklükteki kentlerin çevresindeki birçok belediye ve köy tüzel kişiliği kaldırılarak büyük belediyeye bağlanması ile gerçekleştirilmiştir. Bundan da anlaşılacağı gibi bütünşehir, il sınırı-büyükşehir sınırı çakışmasına bağlı olarak büyükşehirlerin büyümesini, küçük belde belediyelerinin ve köylerin kapatılmasını değil; merkezdeki büyük belediyenin çevresine doğru genişlemesini ve küçük yerel yönetim birimlerini içine almasını ifade etmektedir (Zengin, 2014: 109-110). Bütünşehir tanımlamasında diğer küçük yönetim birimleri içine alarak, hizmet sunma alanını genişleten bir belediye yönetim biçimi söz konusudur.

6360 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası ile gündeme gelen ve 6360 yasasını “bütünşehir” yasası olarak adlandıran düşüncenin temelinde ironi ve eleştiri bulunmaktadır. Kentsel alanda örgütlenmiş belediyelerin kırsal alanlara hizmet veremeyeceği ve köyleri kentin parçası yapmanın yolunun onları mahalle yapmaktan geçmediği düşüncesi bu eleştiri ve ironiye yol açmaktadır (Oktay, 2016: 103). Büyükşehir belediyelerinin kırsal mahallelere hizmet götürmesi hem hizmetin kalitesini düşürecek hem de belediyenin yakın mahallelere sunduğu hizmetlerden daha maliyetli

olacaktır. Ayrıca kırsal alanların büyükşehir belediyesi sorumluluğuna alınmasının bu alanları kentin bir parçası haline getirmesi tartışmalıdır.

2.4. Bütünşehir Yönetiminin Tarihçesi

Türkiye’de büyük kentlere ilişkin çeşitli dönemlerde gündeme gelen yönetim tartışmaları kimi zaman iki düzeyli metropoliten alan yönetimi çerçevesinde gerçekleşirken, kimi zaman da tek kademeli büyük kent yönetimi etrafında yoğunlaşmıştır. Bunun yanında Batı’daki uygulamalar gibi özel yönetim biçimi uygulamaları da görülmüştür (Çınar vd. , 2009: 35). Yapılan kanuni düzenlemeler çerçevesinde büyükşehir belediyelerinin hizmet alanı ve büyükşehir belediyesi olma kriterleri değişikliklere uğramıştır. Aşağıdaki bölümlerde inceleneceği üzere 195 sayılı KHK, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası ve 6360 sayılı Bütünşehir Yasası kendinden önceki büyükşehir belediyesi olma koşullarını değiştirmiş ve yeni büyükşehir belediyeleri oluşturmuştur.

Bütünşehir kavramı daha önce de belirtildiği gibi yerel yönetimimizin temel taşlarından olan “belediye yönetiminin” bir parçasıdır. Kentlerin büyümesi, nüfusun artması, hizmet sunumunun zorlaşması gibi etkenler, yöneticileri daha etkili yerel yönetim biçimleri bulmaya zorlamıştır. Yeni yönetim biçimlerinin oluşturulması ve geliştirilmesi uzun bir süreç içerisinde cereyan etmiş ve günümüzdeki halini almıştır. Bütünşehir yönetiminin daha iyi anlaşılmasının yolu belediye yönetiminden geçmektedir. Bu nedenle belediye yönetiminin tarihine değinmek yararlı olacaktır.

2.4.1. Belediye Yönetiminin Tarihçesi

Belediye, *“kent niteliği taşıyan bir yerleşim yerinde yaşayanların ortak yerel gereksinmelerini karşılamakla görevli, kamu tüzel kişiliğine sahip ve karar organları halk tarafından seçimle oluşturulmuş yerel yönetim birimi”* olarak tanımlanmaktadır (Bozkurt vd. , 2014: 31). Türk yerel yönetim sistemi dört ayak üzerine oturtulmuştur. Bu ayaklar; belediyeler, il özel idareleri, köyler ile mahalle ve bölge yönetimleridir. Hizmetlerin daha iyi sunulması ve yerel demokrasinin gerçekleştirilmesi için önemli bir görev üstlenen belediyeler, bugünkü halini alana kadar uzun bir yol kat etmiştir. Osmanlı’dan günümüze kadar uzanan belediyecilik geçmişini kısaca özetlemekte fayda vardır.

2.4.1.1. Osmanlı Dönemi Belediyeciliği

Osmanlı Devleti'nde Batı tarzı yerel yönetim birimleri on dokuzuncu yüzyılın ikinci yarısına kadar bulunmamaktaydı. Mahalli hizmetler yerinden yönetim mantığına uygun olarak yerel ve şahsi inisiyatifler ve teşebbüslerce yürütülmekteydi. Ayrıca merkezin taşradaki örgütü ve görevlileri de bazı yerel sorumluluklar üstlenmekteydi. Osmanlı şehirleri hükümdar adına onun atadığı memurlarca yönetilmiş, beledi ve mülki fonksiyonlar iç içe geçmiş ve beledi hizmetler şehirde yaşayanlar ile resmi görevlilerce gerçekleştirilmiştir. Bilindiği gibi şehrin başında kadı bulunmakta ve ana felsefe, kadı aracılığıyla beledi hizmetleri görmekten ziyade hizmetleri halka yaptırmak ve onları örgütlemektir (Parlak, 2015a: 93-94).

Bu dönemde halkı kent yaşamına dâhil etmek arzusu bulunmaktaydı. Bu arzudan kasıt esnaflar ile mahallelinin sokakların, mahallelerin ve kentlerin temizliğinden veya güvenliğinden sorumlu tutulmasıdır. Kadılar bu dönemde oldukça geniş bir yetkiye sahiptiler. Hem yargıçlık, hem savcılık, hem denetçilik hem de beledi hizmetler ile kolluk kuvvetlerinden sorumlu yöneticilik görevlerini üstlenmekteydi. Ayrıca kadılara bu görevleri yerine getirirken yardımcı olacak; subaşı (güvenlik amiri), imam (mahalle yöneticisi), naip (mahkeme kâtibi) ve muhtesip (zabıta, narh ve vergi memuru) gibi yardımcılarını bulunmaktaydı (Eryılmaz, 2011: 201). Kadılar ve yardımcılarını ile örgütlenen yerel yönetim yapısı beledi hizmetlerin gerçekleştirilmesinde yetersiz kalmaktaydı. Bu nedenle yerel kamu hizmetlerini gerçekleştirmek üzere görev yapan, merkezi yönetimin uzantısı veya alt birimleri gibi hareket eden bazı kuruluşlar bulunmaktaydı (Karakılçık, 2016: 159). Kentsel faaliyetlerin düzenlenmesinde ve halkın kent yaşamına katılmasında önemli roller üstlenen ahilik sistemi, vakıf, medrese ve cami gibi oluşumlar bu kuruluşlara örnek olarak gösterilebilir.

Osmanlı'da belediye teşkilatının kurulması Tanzimat'tan sonraki dönemde gerçekleşmiştir. Osmanlı Devleti'nin Batı ile olan diyalogu Tanzimat Fermanı'ndan sonraki dönemde artış göstermekle birlikte yurda dönen aydınlar Batı'da gördükleri yerel yönetim örgütlenmelerini İstanbul'da kurmak istemişlerdir. Bu dönemde yeniçeriliğin kaldırılması neticesinde kadının denetim fonksiyonunu ve yaptırım gücünü kaybetmesi sonucunda meydana gelen boşluğu doldurmak ve vergi tahsilini sağlamak amacıyla 1826 yılı içerisinde İstanbul'da; "İhtisab Nezareti", eyaletlerde; "İhtisab

Müdürlükleri” kurulmuştur. 1836 yılına gelindiğinde ise “Evkaf Nazırlığı” kurulmuş ve vakıf işleri de bu kuruma devredilmiştir (Parlak, 2015a: 94). Batılı anlamda belediye örgütleri kurulmadan önce belediye hizmetleri vakıflar tarafından yerine getirilmiştir. Bu nedenle Osmanlı’da vakıf geleneği önemli bir yere sahiptir. Eğitim, sağlık, sosyal yardımlar, belediye ve bayındırlık hizmetleri, kültürel ve sportif hizmetler gibi kamusal hizmetler vakıflar tarafından verilen hizmetlerden bazılarıdır (Özer ve Akçakaya, 2014: 184).

Bunun yanında önemli bir birim olan “loncalar” dan da bahsetmek gerekir. Loncalar, esnaf ve sanatkârların kendi aralarında kurdukları, iş düzeni ve çalışma koşullarının düzenlendiği, işbirliği ve dayanışma sağlanan, mesleki sorunların çözüme kavuşturulduğu birimlerdir. Çarşı ve pazarların düzeni, temizliği ve aydınlatılması gibi görevler üstlenirler. Merkezi yönetim ile halk arasında bir köprü görevi gören bu birimler günümüz sivil toplum kuruluşları gibidir (Özer ve Akçakaya, 2014: 184).

1854 yılında başlayan Kırım Savaşı’nın ortaya çıkardığı sorunlar ve İhtisab Müdürlükleri’nin görevlerini yerine getiremez hale gelmesi (maliye idaresi haline gelmiştir) yeni bir belediye örgütlenmesini gerekli kılmıştır. Bu belediye örgütlenmesi gerekliliğinin iç nedenidir. Ayrıca Avrupa devletlerinin baskıları da bu gerekliliğin dış nedenini oluşturmaktadır. Batılılar yerel özerkliği ve ülkedeki azınlıkların bağımsızlığını İmparatorluğun parçalanmasında bir aşama olarak görüyorlardı. Bu nedenle Osmanlı Devleti’nde yerel örgütlenmelerin oluşturulması için baskı yapıyorlardı. Daha önce bahsedildiği gibi Avrupa’dan yurda dönen aydınların yerel yönetim örgütlenmesi arzusu da bu görüşle örtüşmektedir. Bu sebeplerle Fransızların komün idaresinden yola çıkılarak, 16 Ağustos 1854 tarihinde çıkarılan resmi tebliğle “İhtisab Nezareti” kaldırılarak yerine “İstanbul Şehremaneti İdaresi” kurulmuştur (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 251). Başında “şehremini” denilen yöneticinin bulunduğu bu teşkilatın on iki üyeli şehir meclisi bulunmaktadır. Atamayla göreve gelen bu meclisin üye sayısının üçte ikisi her yıl değişmektedir. Ayrıca meclise atanma şartı “güvenilir” ve “saygın” olmaktır (Keleş, 2006: 132). Şehremaneti; vergi, resimleri toplayıp maliyeye teslim etme, şehrin temizlik işlerini yürütme, yol, kaldırım yapım ve onarımını sağlamak, çarşı-pazar ve esnaf kontrolü yapma, fiyat, ölçü, kalite tartı denetimi gibi görevleri üstlenmiştir. Fakat gerek bilgi ve tecrübe eksikliği gerekse

halkın yönetime katılımında yaşanan eksiklikler nedeniyle başarısız olmuştur. 1855-1876 yılları arasındaki süreçte on dokuz “şehremini” değişikliği bu durumun göstergesidir (Parlak, 2015a: 94). Meclis üyelerinin atamayla göreve gelmesi teşkilatın merkezi idareye bağlı olduğunu, yerel yönetim biriminin seçimle göreve gelmediğini göstermektedir. Ayrıca günümüz yerel yönetim anlayışının temel taşlarından olan “halkın yönetime katılımı” yeterince sağlamamıştır.

Şehremanetinin yaşadığı başarısızlık üzerine İstanbul için bir belediye yönetimi oluşturulmak üzere “İntizam-ı Şehir Komisyonu” oluşturulmuştur (Osmanlı halkından Avrupa görmüş ve dil bilen Müslim ve gayrimüslimlerden). Komisyon, “Nizamname-i Umumi” yi hazırlayarak İstanbul’un on dört daire halinde teşkilatlanmasını, her bir daire içerisinde bir belediye dairesinin oluşturulmasını önermiştir. Fakat hepsinde aynı anda belediye kurmanın mümkün olmaması üzerine 1858 yılında yalnızca Beyoğlu ile Galata’da (Altıncı Daire-i Belediye) belediye dairesi kurulmuştur. Bunun yanı sıra Tarabya ve Adalar’da da belediye örgütlenmesi denenmiştir. Tüm bu gelişmeler neticesinde yerel hizmetler alanında sağlanan iyileştirmeler beraberinde belediye örgütlenmesinin tüm İstanbul’a yayılması fikrini getirmiştir. 6 Ekim 1868 tarihinde yürürlüğe giren “Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi (İstanbul Belediye İdaresi Nizamnamesi) ile birlikte belediye örgütünün bütün İstanbul’a yayılması kararlaştırılmıştır. Bu nizamname ile birlikte Şehremaneti’nin tekrardan kurulmasına ve şehrin on dört belediyeye ayrılmasına karar verilmiştir (Gül vd. , 2014: 132).

1870 yılında çıkarılan “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” ile İstanbul Belediye İdaresi Nizamnamesi gereğince taşrada belediye kurulması ilk olarak 1871 yılında Selanik, Beyrut ve İzmir gibi kentlerde gerçekleştirilmiştir. Bu yönetimin başında atamayla göreve getirilen belediye reisi ve seçimle (sınırlı) oluşan üyelerin oluşturduğu meclis bulunmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 252). Günümüz il özel idare örgütlenmelerinin bir organı olan “il genel meclisi” ile karşılaştırıldığında ilkel kalan bu meclislerin yanında, belediye reislerinin atamayla gelmesi hususu da günümüz belediye özerkliği anlayışıyla taban tabana zıttır.

Meşrutiyet dönemine gelindiğinde belediyecilik açısından önemli gelişmelerin olduğunu görüyoruz. Osmanlı’nın ilk anayasası olan Kanuni Esasi’nin 112. maddesi İstanbul ve İstanbul dışında kurulacak belediyelerin meclislerinin; seçilerek işbaşına

gelmesini ve kuruluşunun, görevlerinin ve üyelerinin seçim usulünün özel bir kanunla belirlenmesini öngörmektedir. Bunun üzerine Danıştay, İstanbul ve İstanbul dışındaki kentleri için iki farklı kanun tasarısı hazırlamıştır. İstanbul için hazırlanmış olan Dersaadet Belediye Kanun Tasarısı'nda yine Şehremaneti temelli belediye örgütü sayısı yirmiyeye çıkarılmıştır. 1912 yılında bu kanun değişmiş, yerini “Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat” almıştır. Bu yeni kanunla atamayla göreve gelen bir şehremini öngörmüş fakat belediye dairelerini kaldırılarak, dokuz adet “Belediye Şubesi” kurulmuş, daha önce değindiğimiz Şehremaneti Meclisi yerine “Encümen” i kurmuştur. İstanbul dışındaki kentler için ise, her kent ile kasabada bir belediye kurulmasını isteyen “Vilayet Belediye Kanunu” tasarısı oluşturulmuştur. Bu kanun her belediye için; belediye reisi, belediye meclisi ile cemiyeti belediye olmak üzere üç tane organ öngörmektedir. Bu kanuna göre; belediye meclisi üyeleri halk tarafından seçilecek, belediye reisi bu meclisin üyelerince atanacak, cemiyeti belediye; mahalli idare meclisi ve belediye meclisinin birleşiminden oluşacaktır (Parlak, 2015a: 95). Günümüz belediye kanununda belediyenin organları; belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeni olarak sıralanmaktadır. Belediye başkanı ve belediye meclisi seçilmiş, belediye encümeni ise hem atanmış hem de seçilmiş üyelerden oluşmaktadır.

2.4.1.2. Cumhuriyet Dönemi Belediyeciliği

Cumhuriyetin ilanıyla birlikte belediyeler ile yerel yönetim alanında yeni bir dönem başlamıştır. Cumhuriyetin belediyecilik anlayışı 1930'larda çıkarılan Belediyeler, Hıfzısıhha, Yapı ve Yollar, İstimlak ve Belediyeler Bankası Kanunlarının çıkarılmasıyla belirlenmiştir. 1923-1930 döneminin bir hazırlık dönemi olduğunu söyleyebiliriz (Coşkun ve Uzun, 1999: 37). 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'na kadar Osmanlı'nın yerel yönetim anlayışının devam ettiğini görmekteyiz. Çünkü Osmanlı'nın son dönemlerinde yapılan kanunlar ve oluşturulan yerel yönetim birimleri 1580 Sayılı Belediye Kanunu'na kadar var olmaya devam etmiştir. Örneğin; İstanbul için 1887 yılında çıkarılan Dersaadet Belediye Kanunu, 1912 yılında çıkan Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat ve İstanbul dışındaki kentler için çıkarılan Vilayet Belediye Kanunu, 1930 yılına kadar geçerliliğini sürdüren kanunlardır (Oktay, 2008: 147). 1930 yılında 1580 sayılı Kanun'un çıkarılmasıyla

yürürlükte bulunan diğer belediye kanunları varlığını yitirmiştir. Söz konusu kanunda merkezden bağımsız bir yerel yönetim birimi söz konusu değildir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında yerel yönetimlerin gelişmesini engelleyen önemli etkenler bulunmaktadır. Bu etkenlerden en önemlisi ülkenin birliğini koruma kaygısıdır. Bu dönemde yerel yönetimlerin güçlenmesinin çok zor şartlarda kurulan yeni devletin, birliğini ve bütünlüğünü bozabileceği endişesi hâkimdir. Bu nedenle yerel yönetimler üzerinde etkin bir kontrol mekanizması kurulması sağlanmıştır. 1923-1945 yılları arasında tek parti rejiminin demokratik yapılanmalara izin vermemesi de diğer bir önemli etken olmuştur (Coşkun ve Uzun, 1999: 38). Yerel yönetimlerin bu şekilde merkeze bir şekilde bağlı olması Osmanlı'dan kalan merkeziyetçi anlayışın devam ettiğinin göstergesidir. Bu merkeziyetçi anlayış daha az olmakla beraber günümüzde de devam etmektedir.

Cumhuriyet döneminde belediyeçilik alanında atılan ilk adım, Ankara'nın başkent ilan edilmesinden sonra yine Ankara için gerçekleştirilmiştir. İstanbul'daki Şehremaneti yönetiminden yola çıkılarak “Ankara Şehremaneti Kanunu” 16 Şubat 1924'te çıkarılmıştır. Kanun, belediyenin hükümet tarafından atanan başkan ve seçimle oluşturulan meclis tarafından yönetilmesini öngörmüştür (Koçak ve Ekşi, 2010: 299). Ankara'da Şehremini, İçişleri Bakanlığı tarafından atanıyordu. Ankara'nın (İstanbul'a göre) küçük bir yerleşim birimi olması dolayısıyla tek bir belediye şeklinde yapılandırılmıştı. Ankara'nın başkent olmasından sonra hükümetin öncelikli amaçlarından biri, Ankara'yı Avrupa'daki modern kentler seviyesine getirmektir. Bu görev Şehremini 'ye verilmişti; fakat belediyenin teknik kadrosunun eksik olması dolayısıyla 1928 yılında bu görev Ankara Şehri İmar Müdürlüğü'ne aktarılmıştır. Osmanlı'da İstanbul'un üstlendiği modern belediye rolünü Cumhuriyet Dönemi'nde Ankara üstlenmiştir (Oktay, 2008: 148). Cumhuriyet Dönemi'nde başkent olan Ankara, belediyeçilik anlamında diğer kentlere örnek olacak bir anlayışla yönetilmeye çalışılmıştır.

1924 yılında yürürlüğe giren 442 sayılı Köy Kanunu'yla nüfusu 2000'e kadar olan yerler köy olarak belirlenmiştir. 1580 sayılı Kanunla köy dışında kalan bütün yerleşimler kanun kapsamına alınmıştır. Nüfusu ne kadar olursa olsun kaza ve vilayet

merkezleri ile nüfusu 2000'den fazla olan yerleşim yerlerinde belediye teşkilatının kurulması zorunlu kılınmıştır (md.2).

1930 yılına gelindiğinde artık genç cumhuriyetin belediyeçilik alanında hukuki düzenlemeler gerçekleştirdiği görülmektedir. Bu durum daha önce değinildiği gibi Osmanlı belediye kanunlarından bir kopuşu ifade etmektedir. Cumhuriyetin ilanından 1930 yılına kadar olan dönem, bir hazırlık dönemi olarak nitelendirilebilir. Günümüz belediyeçilik uygulamasının temelleri 1930 yılı ve daha sonrasında yapılan hukuki düzenlemelerle atılmıştır.

1930-1945 yılları arasındaki dönemde belediyeçilik alanında pek çok yasal düzenleme yapılmıştır. Bazıları; 1933 yılında yürürlüğe sokulan “2290 Sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu”, 1934 yılında yürürlüğe giren “Belediyelerce Yapılacak İstimlak Hakkındaki Kanun” ile 1943 yılında yürürlüğe giren “ Belediye Vergi ve Resimleri Hakkındaki Ek Kanun” dur. Ayrıca 1933 yılında “Belediyeler Bankası”, 1945 yılında onun yerine belediyeçilik alanında önemli işlevler üstlenecek olan “İller Bankası” kurulmuştur (Coşkun ve Uzun, 1999: 42). Bu dönemde belediyeçilik alanında en önemli gelişme, 14 Nisan 1930 tarihinde “1580 Sayılı Belediye Kanunu” nun çıkarılmasıdır. Bu kanunun çıkarılmasıyla beraber yürürlükte olan belediye kanunları ve ek düzenlemeler kaldırılmıştır. 1580 Sayılı Belediye Kanunu’nda “*Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahallî mahiyette müşterek ve medenî ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmî bir şahsiyettir.*” şeklinde bir belediye tanımı yapılmıştır (md.1). Bu kanun hazırlanırken Fransız belediyeçiliğinden etkilenilmiştir.

1580 sayılı ilk belediye kanunu dönemin tek parti anlayışını da yansıtmaktadır. Özerklikten ziyade merkeze bağlı ve bağımlı belediye modeli oluşturulmuştur. Söz konusu kanunla belediyelere önemli görevler verilmiştir; fakat sıkı bir denetim mekanizmasıyla hareket serbestileri kısıtlanmıştır (Karakılçık, 2016: 165). 1580 Sayılı Belediye Kanunu’nda belediyelerce yapılacak görevler “belediyenin vazifeleri” başlığı altında 76 fıkra da tek tek sıralanmıştır (md: 15). Belediyelerde bulunması gereken organlar; belediye başkanı, belediye başkan yardımcısı, belediye encümeni ve belediye meclisi şeklinde sıralanmıştır (md.3).

Çok partili hayata geçişle birlikte daha önceki dönemlerin etkisi altında belediyeçilik uygulamaları görülse de bu döneme ait önemli değişiklikler de yaşanmıştır (Karakılçık, 2016: 162). 1945’li yıllarda İkinci Dünya Savaşı’nın bitmesi üzerine ortaya çıkan hızlı kentleşme ve yaşanan imar sorunları bu dönemde belediyelerin konut ve imar alanındaki görevlerinin yeniden düzenlenmesine yol açmıştır. 1948’de çıkarılan 5237 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1950’de çıkarılan 5669 sayılı Kanun (belediye meclislerinin iki yılda bir seçilmesi esası), 11 Mayıs 1953 tarihinde çıkarılan 6085 Sayılı Karayolları Trafik Kanunu (kent içi trafik düzenlemesi yetkisi belediyelerden alınıp merkezi idareye aktarılmıştır) yaşanan değişikliklerden bazılarıdır. Ayrıca 1948’de Ankara, 1954 yılında İstanbul valilikleri belediye başkanlığından ayrılmıştır. 1960’lı yıllardan sonra da bazı değişiklikler yaşanmıştır. Bunlardan en önemlisi ise önce belediye meclis üyelerinin ardından belediye başkanlarının da doğrudan halk tarafından seçilmesidir (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 253-254). Belediye başkanları ile belediye meclis üyelerinin artık halk tarafından seçilmesi geçmiş dönem merkezîyetçilik anlayışından bir kopuşu ifade etmektedir. Merkezin müdahaleleri olağan ve olağanüstü dönemlerde var olsa da yerel halkın yöneticisini seçmesi ülkemiz yerel yönetimlerinin dönüşümü açısından çok önemli bir adım olmuştur.

1960’lı yıllardaki yerel yönetim anlayışı şüphesiz 1961 Anayasası’yla ilgilidir. Anayasanın 112. maddesi “*İdarenin kuruluş ve görevleri merkezi yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.*” hükmü gereğince yönetim yapısı merkezden ve yerinden yönetim esasına dayandırılmıştır. 1980’li yıllara kadarki dönemde yerel yönetimlerle ilgili ana çerçeve 1961 Anayasasınca çizilmiştir (Karakılçık, 2016: 163).

1980’li yıllara gelindiğinde belediyelerle ilgili büyük bir yapısal değişiklik meydana geldiğini görürüz. Büyükşehir yönetimine geçişin ilk adımı 11 Aralık 1980 tarihli 34 numaralı karar, ardından 1984 yılında çıkarılan 195 sayılı “*Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*” ve ardından 09.07.1984 tarihinde çıkarılan 3030 sayılı “*Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun*” bu dönemde yapılan yasal düzenlemeleri oluşturmuştur. 3030 sayılı Kanunla birlikte büyükşehir olmada ilçe kıstası getirilmiş ve bu kıstasları sağlayan Ankara, İstanbul ve İzmir büyükşehir olmuştur.

2000’li yıllar, yerel yönetimler açısından reformların birbiri ardına geldiği yıllardır. 2004 yılında 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 yılında ise 5393 Sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Belediye başkanlarının güçlendirildiği ve halk katılımının sağlandığı bir belediyecilik anlayışı amaçlanmıştır (Koçak ve Ekşi, 2010: 303-304). 03.07.2005 tarihinde çıkarılan 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile 1930 yılından beri yürürlükte olan 1580 Sayılı Belediye Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. 5393 sayılı Kanun, kendinden önceki kanunda birtakım değişikliklere yol açmıştır. Bugün hala yürürlükte olan bu kanun günümüz belediyelerinin kuruluşunu, organlarını, yönetimin, görev, yetki ve sorumluluklarıyla çalışma usul ve esaslarını düzenlemektedir (madde: 1). Söz konusu kanunla 1580 sayılı belediye Kanununda belediye meclisi ve encümeni, belediye başkanı, katılımcılık, yerel demokrasi, hesap verebilirlik ve belediye teşkilatı, konularında pek çok değişiklik yer almıştır.

2012 yılında bu tezin de esas konusunu teşkil eden 6360 Sayılı “*On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*” çıkarılmıştır. Çıkarılan bu kanunla büyükşehirlerde birtakım değişiklikler meydana gelmiştir. Bu konu aşağıdaki bölümlerde ayrıntılı olarak incelenecektir.

2.4.2. Büyükşehir Belediyesi Yönetiminin Tarihçesi

Büyükşehir belediyesi, “*anakentlerin nüfuslarının hızla artması ve yerleşim düzenlerinin yaygın, dağınık ve plânsız bir biçimde gelişmesi sonucunda, geleneksel yönetim modelleri dışında, gereksinmelere daha uygun düşen yönetim ve plânlama yöntemleriyle yönetilmelerini sağlamak üzere yasalarla oluşturulan belediye türü*”dür (Bozkurt vd. , 2014: 49). “Büyükşehir” kavramının kullanımı ilk kez Antik Yunan’da karşımıza çıkmaktadır. Büyükşehir, Antik Yunan’da metro(ana) ve polis(kent) kelimelerinin birleştirilmesiyle metropolis(anakent) şeklinde kullanılmıştır. İlk olarak “Antik çağların kent devletlerini tanımlamak için” kullanılan anakent, daha sonraları Paris, Londra, Tokyo ve New York gibi büyük kentleri betimlemede kullanılmıştır. Anakentler, 18. yüzyılda başlayıp 19. yüzyılda da süren endüstriyel devrimin ve kırdan kente doğru yaşanan yoğun göçün sonucu olarak doğmuştur. Kentler yaşanan bu yoğun göçü “sindirememiş” ve kent çevrelerinde plansız yerleşim alanları oluşmuş, zamanla bu alanlar merkezi yönetimlerin zorlama ve yardımlarıyla kentlerin yönetim sınırlarına

dâhil edilmiştir. Kente yeni katılan nüfus beraberinde yönetimlere hizmet yükü getirmiş ve hükmedilen alanın genişlemesine neden olmuştur (Eke, 1982: 6). Yerleşim birimlerinin zamanla büyümeleri kentsel sınırların birbirine karışmasına ve kentlerin birbirinin içine girmesine yol açmıştır. Kentlerin sınırlarının bu şekilde birleşmesi sonucunda “metropolitan bölge” denilen mega kentsel mekânlar oluşmuştur. Bu metropolitan bölgelerde birbirine komşu olan yerel yönetimler benzer hizmetleri bağımsız olarak sunmuşlardır. Birbirinden bağımsız hizmet üreten ve sunan bu yönetimler arasında yaşanan sorunlar, hizmetlerin maliyetinin yüksek olması gibi nedenlerle yerel yönetim birimleri arasında eşgüdümün ve kaynak kullanımında ussallığın sağlanması amacıyla yeni yönetim modelleri arayışına girilmiştir. Bu arayışlar sonucunda bölgenin tümünden sorumlu bir ortak yönetim kurulmasına karar verilmiştir. Kurulan bu yönetim biriminde ast-üst ilişkisi olmamakla birlikte tüzel kişiliği bulunan özerk birimler haline getirilmiştir (Polatoğlu, 2015: 44-45). Bu birimler günümüz yerel yönetim birimleriyle karşılaştırıldığında ilkel kalsa da eşgüdümün sağlanması açısından bir yerel yönetim bilincinin varlığından söz edilebilir.

Belediye sınırlarının dışında yaşanan bu plansız gelişmeler sonrasında oluşturulan anakent yönetim modelleri; tek kademeli anakent yönetimleri, iki kademeli anakent yönetimleri, özel yönetim bölgeleri ile yönetimler arası işbirliği (hizmet satın almaları ve birlikler) olarak dört farklı şekilde ortaya çıkmıştır (Özer ve Akçakaya, 2014: 97). Büyükşehir yönetim modelleri ülkeler arasında farklılık göstermekle birlikte her ülke; yönetim geleneği, siyasal ve toplumsal etkenler gibi değişkenleri üzerine kendilerine özgü büyükşehir yönetim modelleri inşa etmiştir. Türk yerel yönetim sistemine bakıldığında Türk devlet geleneği ve Osmanlı’dan itibaren süregelen köklü yerel yönetim kültürünün izleri her alanda görülmektedir (Kalağan, 2018: 594). Osmanlı’dan miras kalan merkeziyetçi anlayış, bugün hâlâ yerel yönetimler üzerindeki etkisini sürdürmektedir. Merkezi idarenin yerel üzerindeki idari vesayeti yıllar içerisinde değişik araçlar kullanılarak devam ettirilmiştir.

Ülkemizde 1950’li yıllardan sonra yaşanan hızlı kentleşme ile büyük kentler daha çok büyümüş ve belediye sınırları dışarısında düzensiz ve plânsız gelişmelere yol açmıştır. Yaşanan bu gelişmeler şehir yönetimlerinin eski örgütlenme yapısını, hizmet üretimini ve etkinliğini zorlamaya başlamıştır. İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük

kentlerin etrafında kurulan yeni yerleşim yerleri ile merkezi belediye arasında çok karmaşık ekonomik, toplumsal ve siyasi ilişkiler ortaya çıkmıştır. Bu ilişkiler belediyelerin hizmet sunmada yaşadığı sorunları tetiklemiş ve büyükşehir yönetim modeli bu sürecin ardından kurulmuştur (Türkmen, 2002: 26). Büyük kentlerin karşı karşıya kaldığı problemler, diğer küçük kentlerden farklılık göstermiştir. Bu nedenle yeni büyükşehir yönetim modeli yaşanan bu problemler çerçevesinde oluşturulmuştur.

1950-1965 dönemindeki ortalama nüfus artışı %2,70'tir. 1950 yılında nüfusun %25'i kentlerde yaşıyorken bu oran 1955'te %29'a, 1960'ta %32'ye, 1965 yılında ise %35'e yükselmiştir. Nüfusu 10.000'i aşan yerleşme birimlerinin kent olduğu varsayılırsa, Türkiye'de 1950'de nüfusun %18,7'sinin, 1955'te %22,1'inin 1960'ta %25,6'sının, 1965'te %28,3'ünün kentlerde yaşadığı söylenebilir. Dönemin üç büyük şehrine bakıldığında İstanbul'un nüfus artış hızı %78, Ankara'nın nüfus artış hızı %214, İzmir'in nüfus artış hızı ise %81'dir. 1965-1975 yılları arasındaki on yıllık dönemde İstanbul'un nüfus artış hızı %100'ün üzerindedir (Nadaroğlu, 2001: 107). Oldukça yüksek oranlarda gerçekleşen nüfus artışları söz konusu kentlerin nüfus artışından kaynaklanan sorunlarla karşı karşıya kalmasına sebep olmuştur. Bu sorunların çözülmesi ihtiyacı yeni yerel yönetim şekillerinin önünü açmıştır.

Denetim alanı dışında kalan alanların ve bağlı gelişmelerin sıkı bir düzene sokulması; yerel yönetim birimleri arasında sıkı bir işbirliği kurulmasını, imar planları hazırlamaktan sorumlu yerel yönetim organlarının yeniden değerlendirilip güçlendirilmesini gerektirmiştir. Osmanlı'da olduğu gibi Cumhuriyette de devam eden merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri sendromu ile kamu yönetiminden kaynaklanan sorunlar ve sanayileşmeye paralel ilerlemeyen kentleşmeyle büyük kentlerin daha çok büyümesi, bölgesel dengesizlikler gibi sorunlar büyükşehir yönetim modelleri arayışlarına ivme kazandırmıştır. Bu ivmeyle ve daha önceki çalışmaların da birikimiyle çalışmalar somut bir noktaya taşınmıştır (Ökmen, 2007: 34). Büyükşehirlerin karşı karşıya kaldığı sorunlara 1960-1980 döneminde dar amaçlı birtakım çözümler getirilmiş ve kent birlikleri ile "özel amaçlı metropoliten kuruluşların" oluşturulması üzerinde durulmuştur (Alıcı, 2015: 3-4). Özellikle 1970- 1980 yılları arasında yoğunlaşan "Metropoliten Hizmet Birliği Yasa Tasarısı (İçişleri Bakanlığı-1972)", "İstanbul Metropoliten Hizmet Birliği Yasa Tasarısı (İçişleri Bakanlığı-1975)", "Büyük Kent

Birliği Yasa Tasarısı (İmar ve İskân Bakanlığı- 1980)” çalışmalarında yerel katılım ve yerel özerklik bir yana itilmiş, sadece hizmet etkinliği üzerinde durulmuştur (Alada, 1988: 141).

Türkiye’de büyükşehir belediyesi serüveni üç dönemde incelenebilir. Birinci dönem 1960’lardan 1982’ye kadar olan “arayış dönemi” dir. Bu dönemde büyük kentlerin içerisinde bulunduğu mevcut duruma karşı yaşanan bir arayış söz konusudur. İkinci dönem 1984’ten 2012 yılına kadar süren “il merkezinde büyükşehir belediyesi dönemi” dir. Bu dönem kendi içerisinde 1984-2004 yılları arasını kapsayan (Kuruluş Dönemi), 2004-2008 yılları arasını kapsayan (Genişletme Dönemi) ve 2008-2012 yılları arasını kapsayan (Bütünleştirme Dönemi) olmak üzere üç döneme ayrılabilir. Üçüncü dönem ise 2012 yılından günümüze kadar uzanan “mülki ölçekte büyükşehir belediyesi dönemi” dir (Arıkboğa, 2013: 51). Bu üç dönem sürecinde büyükşehir belediyesi sayısı artış göstermiş, nihayetinde 2012 yılındaki son değışiklikle büyükşehir belediyesi sayısı 30 olmuştur. Büyükşehir belediyesi hizmet sınırlarının da değışkenlik gösterdiği süreç sonucunda il sınırı ile çakıştırılan bir hizmet sahası oluşturulmuştur.

Büyükşehir yönetimine geçişte ilk adım 11 Aralık 1980 tarihli “34 Numaralı Karar”dır. Bu kararla hızlı nüfus artışı ve göçler sonucunda büyükşehirlerin çevresinde kurulan belediyelerin görevlerini iyi yapamadıkları öne sürülerek çevre belediyeler sıkıyönetim komutanlıkları yönetimindeki merkez belediyelere bağlanmıştır (Özer vd. , 2015: 499). 4 Aralık 1981 tarihinde çıkarılan 2561 sayılı “Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun” ile nüfusu 300.000’ i geçen belediyelerin çevresinde yer alan belediye ve köylerin, yakında bulunan ana belediyeye bağlanmasının önü açılmıştır (Gül vd. , 2014: 175). Bu durum tezin temelini oluşturan “bütünşehir anlayışıyla” benzer özellikler göstermektedir. Merkez belediyenin sınırlarının genişletilmesi, bazı yetki ve görevlerin verilmesi, köylerin belediye sınırına dahil edilmesi bu benzerliklerdendir.

2.4.2.1. 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

1982 Anayasası’nın 127. maddesiyle ilk kez büyükşehir yönetimleri kurabilmenin yasal alt yapısı oluşturulmuştur. Maddenin üçüncü fıkrasında geçen “*büyük yerleşim yerleri için özel yönetim birimleri getirilebilir*” ifadesi büyükşehir yönetimlerinin yasal dayanağıdır. Bu yasal dayanak çerçevesinde büyükşehir yönetim birimlerinin yasalar ile

işlerlik kazanması 1984 yılında çıkan “195 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” sonrasında gerçekleşmiştir (Kalağan, 2018: 592-593). Bu KHK ile büyükşehir belediye yönetimlerinin oluşturulmasına zemin hazırlanmıştır.

09.07.1984 tarihinde çıkan “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” (3030 Sayılı Büyükşehir Yasası) ile adından da anlaşılacağı üzere 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname değiştirilmiştir. Bu yasada, sınırları içerisinde birden çok ilçe bulunan kentlerde büyükşehir belediyesi kurulabileceği belirtilmiş ve bu nitelikleri taşıyan İstanbul, Ankara ve İzmir’de ilk büyükşehir belediyeleri kurulmuştur (Üçer vd. , 2014: 34). Daha önce belirtildiği gibi, yoğun nüfus artışıyla ve bağlı problemlerle karşı karşıya kalan bu büyük kentlerde yeni özel yönetim birimlerinin kurulması bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır. Kanunun çıkarılış amacı *“büyük şehir belediyeleri yönetiminin hukukî statüsünü, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlayacak bir şekilde düzenlemek”* olarak belirlenmiştir (md.1).

1984 yılının Mart ayından itibaren klasik belediye yönetimi (1580 Sayılı Yasa) yanında iki kademeli yapıya sahip olan büyükşehir belediye yönetimi sistemine geçilmiştir. Bu ikili yapıda bir büyükşehir belediyesi ve buna bağlı ilçe belediyeleri bulunmaktadır (Eryılmaz, 2011: 177). 3030 sayılı Kanunla birlikte büyükşehir yönetimi dışındaki il ve ilçelerde geçerli olan 1580 sayılı Kanun da yürürlükte kalmaya devam etmiştir. Büyükşehirlerdeki yönetimin iki farklı kanunla yürütülmesi bazı çekişme ve aksamalara sebep olmuştur. 3030 sayılı Kanun’un *“İlçe belediyelerinin kendi aralarında veya büyük şehir belediyesi ile aralarında ihtilaf çıkması veya ilçe belediyeleri arasında farklı uygulamalar bulunması halinde, bu ihtilaf ve farklı uygulamaları ortadan kaldırmak amacıyla, büyük şehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici tedbirleri almaya yetkilidir (md: 24)”* maddesiyle çözüm bulunmaya çalışılmıştır (Karakaya, 2012: 27-28). Böylelikle Büyükşehir belediye yönetimleri yaşanacak çekişme ve aksamalarda yol gösterici ve karar verici olmuştur.

3030 sayılı Kanunda demokratik yapı ve yerel özerklik açısından bazı eksiklikler bulunmaktadır. Örneğin; Büyükşehir belediye encümeni seçimle gelen üyesi olmamakla birlikte, belediye meclisi toplantı halinde olmadığı zamanlarda bizzat onun yerine karar

alabilmektedir. Bu durum demokratik olmaktan uzaktır. Bunun yanında 3030 sayılı Kanunun 14. maddesi ile, büyükşehir belediye başkanlarına büyükşehir ve ilçe belediyelerinin aldığı kararlar üzerinde veto yetkisi getirilmiştir. Bu durum yerel özerklikle bağdaşmamaktadır (Parlak, 2015a: 118-119). Belediye encümeninin bazı şartlarda seçimle gelen belediye meclisinin yerine geçmesi anti demokratiktir. Ayrıca büyükşehir belediye başkanının ilçe belediyelerinin kararları üzerinde veto yetkisine sahip olması, ilçe belediye başkanını seçen halkın iradesinin gaspı anlamına gelmektedir.

3030 sayılı kanuni düzenleme büyük yerleşim birimlerine örgütlenme açısından yeni bir sistem getirmiştir. Bu yeni sistem, ilçelerin ve beldelerin yerel özerkliğini korumakta, halkın yönetime katılmasını sağlamakta ve büyükşehir alanında birbirleriyle ilişkili hizmet birimleri arasındaki koordinasyonu da gerçekleştirmektedir. Ekonomik açıdan büyük ölçekli birimlerin avantajlarından yararlanmaya çalışıldığı gibi, demokratik açıdan ilçe/belde belediyelerine yer vermekte ve onların etkinliğine önem vermiş olmaktadır (Eryılmaz, 2011: 178).

Ayrıca 3030 sayılı Kanun zayıf meclis güçlü başkan anlayışını yerleştirmiştir. Büyükşehir Belediyesi Yönetimi; Belediye Başkanı, Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Teşkilatından oluşmaktadır. Başkan hem yürütmenin hem de karar alma organı olan meclisin başkanıdır. Başkana verilen veto yetkisi, tadilen tasdik yetkisi ve bazı durumlarda resen karar verme yetkileri meclisin yetkilerini kısıtlarken başkan güçlü bir konuma getirmiştir. Ayrıca belediye encümeninin atanmış belediye çalışanlarından oluşması meclisi yürütmenin dışında bırakmış ve zayıflatmıştır (Sezik, 2015: 83).

Büyükşehir statüsündeki belediyelere ek mali kaynaklar sağlamaktadır. Bu nedenle yasanın yürürlüğe girdiği 1984'ten itibaren birçok kentte büyükşehir olma isteği ortaya çıkmıştır. Bunun üzerine çeşitli dönemlerde çıkarılan kanun ve KHK'larda bazı il belediyeleri büyükşehir belediyesi haline getirilmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 332). Çıkarılan yasalarla birlikte 1986 yılında Adana büyükşehir olmuş; 1987 yılında Gaziantep, Bursa ve Konya büyükşehir olmuş ve 1988 yılında Kayseri büyükşehir olmuştur. 1993 yılında çıkarılan 504 Sayılı "Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile Antalya, Erzurum, Diyarbakır, Eskişehir,

Mersin, İzmit (Kocaeli) ve Samsun belediyeleri büyükşehir belediyesi olmuştur (md.1). 2000 yılında ise Sakarya büyükşehir yapılmış ve toplam büyükşehir sayısı on altıya yükselmiştir.

3030 sayılı Kanun büyükşehir olmada “ilçe belediyesi bulundurma” koşulu ararken, 1988 sonrasındaki düzenlemelerde ilçe kurmanın maliyetli olması ve diğer ekonomik nedenlerle ilçe belediyeleri temelli ve kanunla büyükşehir kurulma usulünden vazgeçilmiştir. İşte 504 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi olan yedi il bu bakımdan farklıdır. Merkez belediye sınırları içinde ilçe belediyesi bulundurma koşulu yerine “alt kademe” denen pratikte büyükşehir ilçe belediyelerine benzeyen yeni idari bir birim ortaya çıkarılmıştır (Özgür ve Yavuzçehre, 2015: 912). Bu yeni durum alt kademe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasında görev ve yetki kargaşaları ile kıt kaynakların israfına yol açmıştır. Görev ve yetkilerin paylaşılması noktasında nesnel ölçütlerin olmaması, yönetim kademeleri arasında iş birliği kurma mekanizmalarının yeterli olmaması, büyükşehir belediyelerinin büyükşehir ilçe ve alt kademe belediyeleri üzerinde kesin bir hâkimiyetin olması, büyükşehir çapında planlama ve koordinasyon yapılamaması ile belediye büyüklüklerinin farklılık göstermesi gibi nedenlerle uygulamada bazı sorunlar ortaya çıkmış, kaynakların etkili ve verimli kullanılmamasına yol açmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 333). Bu durum bütünleştirme çalışmalarının ve optimum ölçek arayışlarının başlamasına yol açmıştır. Büyükşehir belediyesi olma şartları neler olmalıdır, büyükşehir belediyesi hizmet alanı ne kadar olmalıdır, Etkili, verimli hizmet sunmada gerekli olan ölçek nedir? Gibi sorular sorulmuş, yasal düzenlemelerin önü açılmış ve 5216 sayılı Kanuni değişiklik gerçekleştirilmiştir.

2.4.2.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

2000’li yıllarla birlikte, dünyada metropoliten kent yönetiminde farklı arayışlar kendini göstermeye başlamıştır. Türkiye’de de bu arayış çerçevesinde tartışma konularının başında belediyelerin nüfus ve alan büyüklüğü yer almıştır. Hizmetlerin etkin bir şekilde yürütülebilmesi ve katılımın sağlanabilmesi adına belediyelerin uygun büyüklüğe sahip olması gerekli görülmüştür. Yürürlükte olan 3030 sayılı Kanun, büyükşehir sınırları içerisinde çok sayıda yerel yönetime yetki vermiştir. Bu durum büyükşehirlerdeki makro politikaların başarısını engellemiş ve mekânsal boyutta kentin tamamını ilgilendiren nazım planların bütünlüğünün bozulmasına yol açmıştır. Bu

gelişmelerden sonra kamu reformu çalışmaları kapsamında atılan adımlardan birisi de; 5216 Sayılı Kanun olmuştur (Üçer vd. , 2014: 35).

Büyükşehirleri bütünleştirmeye yönelik ilk kapsamlı çalışma 5216 sayılı Kanun olsa da, bu kanuni düzenlemeden önce 5019, 5025 ve 5026 sayılı kanunlarla bütünleştirmeye yönelik düzenlemeler yapılarak meclisten geçirilmiştir. Fakat bu düzenlemeler Cumhurbaşkanı tarafından tekrar meclise gönderilmiştir. Meclisin düzenlemeler konusunda ısrarcı olmaması sebebiyle kanunlar yürürlüğe girmemiştir (Sezik, 2015: 84).

Yürürlüğe girmeyen kanunlardan 5019 sayılı Kanun büyükşehir kapsamındaki belediyelerin adlandırılması ile merkez ilçe bağlamında belediyelerin birleştirilmesine yönelik değişiklikler öngörmüştür. 5025 ve 5026 sayılı ardışık kanunlar doğrudan doğruya büyükşehir belediye sınırlarının genişlemesiyle ilgili olmamakla birlikte bazı yerel yönetim birimlerinin tüzel kişilikleri ile sınırlarının değiştirilmesini öngörmüştür (Çınar vd. , 2009: 65).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 23 Temmuz 2004 tarihinde Resmi Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nu yürürlükten kaldırmıştır. Yürürlüğe giren bu kanunun hazırlanmasında, yaşanan sorunlara çözüm bulmak ve büyükşehir belediyelerini daha etkin bir duruma getirmek amaçlanmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 333). Kanunda, söz konusu düzenlemenin yapılış amacı *“büyükşehir belediyesi yönetiminin hukukî statüsünü düzenlemek, hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak”* olarak açıklanmıştır (md.1).

Söz konusu kanun; 7 bölüm, 33 madde ile 4 geçici maddeden oluşmuş ve daha önceki yasadan kaynaklanan yetki problemini çözmek için büyükşehir, ilçe ile ilk kademe belediyelerinin görevleri ayrıntılı bir şekilde belirtilmiştir (Sezik, 2015: 86). Kanunda büyükşehir belediyesi; *“en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi”* olarak tanımlanmış,

organları; büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisi ve büyükşehir belediye encümeni ve olarak belirlenmiştir (md.3).

3030 sayılı Kanundan farklı biçimde, nüfus ve alan büyüklüğü ile ilgili birtakım değişiklikler söz konusu olmuştur. 5216 sayılı Kanuna göre; bir yerde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için belediye sınırları içinde ve bu sınırlara en çok 10 kilometre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin toplam nüfuslarının son nüfus sayımında 750.000’den fazla çıkmış olması şartı getirilmiştir. Bunun yanı sıra kentin fiziki yerleşim durumu ve ekonomik gelişmişlik düzeyinin de büyükşehir teşkilatı kurulabilmesine olanak vermesi şartıyla kaynakların etkisiz ve verimsiz kullanımının engellenmesi hedeflenmiştir. Ayrıca görev bölüşümünde de yeni düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerle ilçe sınırları içerisinde yapılabilen veya etkisi belediye sınırlarını aşmayan görev ile hizmetlerin ilçe belediyelerince yerine getirilmesi öngörülmüş, büyükşehir ölçeğinde planlama ve koordinasyon gerektiren görev ve hizmetlerin büyükşehir belediyeleri tarafından yerine getirilmesi öngörülmüştür (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 333-334). Önceleri dar ölçekte uygulanan büyükşehir deneyimi 2004 yılında genişletilmeye çalışılmıştır. Bu kanun ile büyükşehir belediyelerine ölçek ve nüfus sınırı getirilmiştir. Kanunun geçici 2. maddesi ile illerde valilik merkez alınarak il mülki sınırı içerisinde nüfusa dayalı belirli yarıçapta daireler oluşturularak büyükşehir sınırları (İstanbul ve Kocaeli hariç) genişletilmiştir (Özer vd. , 2015: 499).

Kanunun kamuoyunda “pergel kanunu” olarak anılmasına sebep olan yarıçap düzenlemesi 5216 sayılı Kanun’da “*mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur*” denilerek ifade edilmiştir (geçici md.2).

Bu “yarıçap düzenlemesi” 2005 yılında çıkarılan 5390 sayılı Kanunla değişikliğe uğramıştır. Daha önce daire çizgisinin biraz dışındaki köy veya belde belediyesi, anakentle ilişkili bile olsa büyükşehir sınırına dâhil değilken, dairenin sınırında bulunan ama içeride kalan yerleşimler, anakentle ilgileri az bile olsa büyükşehir belediyesi sınırına dâhil edilmiştir. Bu değişikle birlikte “büyükşehir belediye meclisi tarafından

alınacak kararlar” yarıçap formülüyle oluşturulan dairenin sınırındaki yerleşimleri dâhil etmek veya etmemek mümkün hale gelerek daire çizgisi zikzaklı bir hal almıştır (Özgür ve Yavuzçehre, 2015: 917). Bu durum bütünleştirme adımı olarak görülmekte ve bütünleşen alan genişlemektedir.

Yine 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile ilk kademe belediyesi uygulaması son bulmuş ve büyükşehir belediyeleri, iki kademeli sisteme (büyükşehir belediyesi+büyükşehir ilçe belediyesi) geri dönmüştür. Kanun 29 Mart 2009 tarihli yerel seçimleriyle birlikte yürürlüğe girmiş ve on altı büyükşehir belediyesinin sınırları içinde bulunan 240 belde belediyesi, mahalleye dönüştürülerek kapatılmıştır. Ayrıca 43 tane yeni ilçe kurulmuş, nüfusu 2.000’in altında olan 862 belde belediyesi kapatılarak köye dönüştürülmüştür (Zengin, 2014: 101). Söz konusu kanunun 3. maddesindeki; “10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve diğer kanunlarda ilk kademe belediyesine yapılan atıflar ilçe belediyesine yapılmış sayılır” ifadesiyle ilk kademe belediyesi kaldırılarak yerine “ilçe belediyesi” kavramı getirilmiştir.

1980’li yıllardan itibaren büyükşehir yönetimi iki ana yaklaşım çerçevesinde şekillenmiştir. Birinci yaklaşım; büyükşehir belediyelerinin sınırları genişletilerek gelişme potansiyeli bulunan alanların büyükşehir sistemi içine dâhil edilmesidir. İkinci yaklaşım; bu kentlerde büyük ölçekli belediyeler oluşturarak, yerel hizmetlerde yaşanan problemlere çözüm üretmektir. 1984, 2004 ve 2008 yıllarındaki düzenlemeler ve değişiklikler bu iki yaklaşım üzerinde yürütülmüştür (Oktay, 2016: 79). Birinci yaklaşım bütünleştirme hamlesini ifade etmekteyken ikinci yaklaşım büyükşehir belediyelerinin yaygınlaştırılması anlamına gelmektedir. 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanunda her iki yaklaşım da yer bulmuş; hem büyükşehir belediyesi sayısı artırılmış hem de büyükşehir hizmet sınırları il mülki sınırına genişletilerek bütünleştirme yoluna gidilmiştir.

2.5. 6360 Sayılı Büyükşehir Kanunu (Bütünşehir Yasası)

12.11.2012 tarihinde 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” çıkarılmıştır. Bu kanun ile Aydın, Balıkesir, Hatay, Malatya,

Denizli, Manisa, Kahramanmaraş, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Mardin, Şanlıurfa ve Van büyükşehir olmuştur (md.1). 14. 03.2013 tarihinde çıkarılan 6447 sayılı kanunla bu iller arasına Ordu da eklenmiş ve toplam büyükşehir sayısı 30'a yükseltilmiştir (md.1).

6360 sayılı Kanun, daha önceki 5216 sayılı Kanunu yürürlükten kaldırmamakla birlikte köklü değişikliklere yol açmıştır. Bu nedenle, ne küçük değişiklikler getiren basit bir yasa, ne de mevcut yasayı yürürlükten kaldıran “yeni” bir büyükşehir belediyesi kanunudur. 6360 sayılı Kanun iki kademeli eski yapısını ve mevcut yürütme ve karar organlarını korumuştur. Ancak yönetsel açıdan il yönetiminin ve yerel yönetim sisteminin yapısında önemli sayılabilecek değişiklikler yapmıştır (Gül vd. , 2014: 178). Bu düzenleme ile il özel idarelerinin üçte birinden fazlası (%36'sı), belediyelerin yarısından fazlası (%53'ü), köylerinse yarısına yakını (%47'si) ortadan kaldırılmaktadır. Bu durum da gösteriyor ki bu uygulama Türk yönetim tarihinde bir “dönüm noktası” dır (Karakılçık, 2016: 197).

6360 sayılı Kanun'dan sonra büyükşehir belediyesinin değişen misyonu ve alanından yola çıkarak belediyenin tanımının da değiştiği söylenebilir. 6360 değişikliğine kadar belediyeler kentsel alandaki yerel ihtiyaçları karşılamak misyonunu yüklenmiş, yerel yönetim birimi olarak, yerleşim yerlerinin merkezinden ve sınırlı mücavir alandan sorumlu tutulmuştur. Yeni düzenleme bu anlayışı daha ileri götürerek büyükşehir belediyesi sınırlarını; il mülki sınırları, büyükşehir ilçe belediyesi sınırlarını da ilçe mülki sınırları olarak düzenlemiştir. Kamu hizmeti sunumu açısından kır-kent ayrımının ortadan kaldırıldığı yeni durumla birlikte bir anlamda belediyenin tanımı değişmiştir (Günel vd. , 2014: 62). Büyükşehir belediye sınırının il mülki sınırı ile çakıştırılması neticesinde daha önce “köy” olarak adlandırılan kırsal yerleşim birimleri “kırsal mahallelere” dönüştürülmüştür. Daha önce kırsal olarak adlandırılan bu kesimlerin mahalle olmalarıyla birlikte hizmet sunumunda yaşanan farklılıklar ortadan kaldırılmıştır.

6360 sayılı Kanun, 5216 Sayılı Kanun'un 3. maddesini değiştirerek büyükşehir belediyesini; *“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 kişisi”* olarak tanımlamıştır.

Daha önce belirtildiği gibi, 5216 sayılı Kanunda büyükşehir belediyesinin “en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini” kapsaması söz konusuydu. Yeni kanunda bu kapsamın genişletilip “il mülki sınırı” olduğunu, “ilk kademe belediyesi” kavramına hiç değinilmediğini görmekteyiz.

5216 sayılı Kanunda büyükşehir olma kriterleri arasında en az üç ilçe ya da ilk kademe belediyesi bulundurma şartı bulunmaktaydı. Bu yeni kanunla büyükşehir olabilme şartı “nüfus” a indirgenmiştir. Yeni kanuna göre nüfusu 750.000’i aşan iller büyükşehir belediyesi kurabilirler (Karakılçık, 2016: 195). Bu durum büyükşehir belediyesi olma koşullarının kolaylaştırıldığı şekline yorumlanabilir. Daha önce belediye sınırında yaşayan nüfusun 750.000 olması istenirken yeni durumda il toplam nüfusunun 750.000 olması yeterli görülmüştür.

6360 sayılı Kanun, esasında “optimal ölçek” konusunda, modern dünyadaki eğilimlere uygun düşmektedir. Geçtiğimiz yüzyılın son çeyreğinden bu yana birimlerinin sayılarının ve yönetim kademelerinin azaltılması ile optimal yönetim alanına ulaşılması, rağbet gören reform uygulaması olmuştur. Bu düzenlemeyle birlikte en ekonomik düzeyde hizmetlerin yapılmasına ve yatırımların sağlanmasına, “alan ve nüfus optimalitesi” elde edilmeye çalışılmaktadır (Parlak, 2015: 131). Fakat büyükşehir belediyelerinin daha önce özel idareler tarafından hizmet ulaştırılan kırsal kesimlere yeterli düzeyde hizmet götüremediği görülmüştür. Bunun üzerine Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına özel bütçe ve tüzel kişilik verilmiştir.

6360 sayılı Kanun büyükşehir yönetim sistemimizde çok büyük değişiklikler meydana getirmiştir. Bu 6360 sayılı Kanun (bu aşamadan sonra “bütünşehir yasası” olarak anılacaktır) ile birlikte yeni ilçeler kurulmuş, köy tüzel kişilikleri kaldırılmış ve mahalleye dönüştürülmüş, belde belediyeleri kaldırılmış, bucak yönetimlerine son verilmiş, il özel idareleri kaldırılmış, bu ve bunun gibi değişiklikler meydana gelmiştir. Bu değişiklikler çeşitli gerekçelerle gerçekleştirilmiş ve bu değişikliklere pek çok yönden eleştiriler yöneltilmiştir. Gerekçeler, yaşanan değişiklikler ve yöneltelen eleştiriler ayrı başlıklar altında ayrıntılı olarak incelenecektir.

2.5.1. Bütünşehir Yasasının Gerekçeleri

08.10.2012 tarihinde Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'ın imzasıyla TBMM Başkanlığı'na sunulan “Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” ile gerekçeleri görüşülmek üzere İçişleri Plan ve Bütçe Komisyonuna iletilmiştir. Kanunun tasarısında genel gerekçeye ve madde gerekçelerine yer verilmiştir. Madde gerekçelerinde her bir madde teker teker açıklanmış ve gerekçeleri belirtilmiştir. Genel gerekçe ise birkaç ana değer ve amaç etrafında şekillenmiştir.

Küreselleşme ile değişen yönetim paradigması beraberinde yeni değerleri getirmiştir. Etkin, etkili, hesap verebilen, vatandaş odaklı, katılımcı, saydam ve mümkün olduğu kadar yerel yönetim anlayışı gibi ilke ve değerler çoğu gelişmiş ülkedeki kamu yönetimi reformlarında temel ilke ve değerler olmuştur. Bu ilke ve değerler bir yandan vatandaş memnuniyetini artırmayı, diğer yandan vatandaş katılımını sağlamayı öngörmektedir. Buna göre; mahalli idareler ifa ettiği önemli fonksiyon gereği sürekli biçimde geliştirilmeli, etkin hizmet üretme kapasitesini barındıracak hale getirilmelidir (Kanun Tasarısı, 2012: 1).

Bütünşehir Yasası yerel yönetimler alanında yapılan köklü bir reformu ifade etmektedir. Yeni kamu yönetimi (YKY) anlayışı çerçevesinde sıklıkla zikredilen katılımcı, saydam, hesap verebilen, etkin, vatandaş odaklı yönetim anlayışını yerel yönetimlere (büyükşehir) nüfuz ettirmek bu kanunun gerekçesi olarak kendini göstermektedir.

Söz konusu tasarıda bütünşehir yönetimlerini zorunlu kılan sebepler iki temel çerçevede ele alınmıştır (Kanun Tasarısı, 2012: 2): Birincisi; bütüncül plan gerekliliğidir. Büyükşehirlerin sınırları içerisinde birden çok yerleşim merkezi ile yönetim birimi bulunmaktadır. Bu sınırlar içerisinde yer alan yerel yönetimler ufak ölçekli planlar yapabiliyor olsalar da bu planlar tüm büyükşehir bölgesini kapsayan ve makro politikaları belirleyen bir çerçevede ele alınmalıdır. İkincisi; Kaynak israfının kendini göstermesi ve giderek büyüyen sorunların bütüncül olarak çözülebileceği inancıdır. Belli bir coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetimin biriminin yetkili olması halinde planlama ve koordinasyonun sağlanamaması ve ölçek ekonomisinden yeterince faydalanılamaması nedeniyle kaynak israfı kendini göstermektedir. Sanayileşme, ulaşım

ve çevre sorunları gibi giderek büyüyen sorunların küçük ölçekli mahalli idareler tarafından çözülmesi mümkün değildir. Bu da kaynakların etkin ve yerine kullanımını engellemekte, ciddi yönetim sorunlarına yol açmaktadır.

Zorunlu kılan bu sebepler çerçevesinde planlama, yönetim ve koordinasyon açısından “mülki sınır belediye sınırı olacak biçimde” optimal ölçekte hizmet üretimi yapabilecek güçlü yerel yönetim yapılarının bulunmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Büyükşehir hizmet alanında sunulan hizmetlerin tek elden yürütülmesinin ortaya çıkaracağı ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde koordinasyon, etkinlik ve kalite yükselecek; az kaynakla daha fazla ve kaliteli hizmet sunumu gerçekleşecek; aynı zamanda tek merkezden hizmet sunumuyla birim maliyetler ile kişi başına düşen kamusal harcama tutarı da azalacaktır (Kanun Tasarısı, 2012: 2).

Kanun tasarısı, bütünşehir düzenlemesinin ortaya çıkaracağı olumlu gelişmeleri beş madde de sıralamıştır (2012: 3):

1. *Yerel yönetim birimleri böylece gelişmiş teknolojilerle donatılabilecektir.*
2. *Bu yönetimlerle nitelikli teknik personel istihdamı sağlanacak ayrıca iş gücünün uzmanlaşmasından dolayı verimlilik artışı sağlanacaktır.*
3. *Bu sistemle merkezden ulaştırılacak kaynakların etkin kullanımını sağlanacaktır.*
4. *İl sınırları içerisinde bütünleştirilmiş yerel yönetim birimleri arasında; kaynak kullanımı ile sahip olunacak imkânlar yönünden daha adil bir yapı ortaya çıkacaktır.*
5. *İl çapında uyumlu imar uygulamaları gerçekleştirilebilecektir.*

Bu gerekçelere ek olarak bütünşehir yönetimi modelinin İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinde sağladığı başarı ve son büyükşehirlerin kurulmasından bu yana geçen sürede yaşanan değişikliklere de yer verilmiştir.

5216 sayılı Kanunun yürürlüğe girişinden bu zamana kadar İstanbul ve Kocaeli’de uygulanmakta olan “il sınırında büyükşehir belediyesi modelinin” planlama, imar, ulaşım, itfaiye gibi bütünlük ve koordinasyon gerektiren mahalli müşterek niteliğe sahip kamu hizmetlerinin sunumu noktasında etkinlik sağlanmıştır. Bu kanun tasarısı söz konusu düzenlemelerin mevcut on dört büyükşehir belediyesi ve kurulacak on üç (Ordu ile on dört olmuştur) büyükşehir belediyesi için de uygulanmasını öngörmektedir. Ayrıca tasarıda; son büyükşehir belediyesinin kurulmasının üzerinden on iki yılın

geçtiği (2000-Sakarya), geçen bu zaman içerisinde ekonomik, idari ve sosyal nedenlerle yeni büyükşehir belediyelerinin kurulmasına gerek duyulduğu belirtilmiştir (Kanun Tasarısı, 2012: 4).

Sonuç olarak genel gerekçede yeni modeli gerekli kılan şartlar iki eksen üzerine inşa edilmiştir. Birincisi; yeni kamu yönetimi anlayışının temel ilkelerine dayanan bir yerel yönetim uygulamasına geçilmesi ihtiyacıdır. İkincisi ise, büyük yerleşim yerlerindeki çok parçalı yapının hizmetler üzerinde oluşan olumsuzlukları daha güçlü ve tüm ili kapsayan bir modelle giderme ihtiyacıdır (Oktay, 2016: 80). Kanunun gerekçelerinden ayrı olarak yeni modele geçiş nedenleri Güngör tarafından dokuz maddeye indirgenmiştir (2012: 19-22): Ölçek sorunu ile kademeli yerel yönetim ihtiyacı, plan ve hizmette bütünlüğün sağlanması ihtiyacı, yeterli ve uzman personel istihdamı, şehirlerin rekabet gücünün artırılması, yerel hizmetlerin standartlarının ve kalitesinin yükseltilmesi, yerinden yönetim (subsidiarite) ilkesi ile yerel demokrasinin geliştirilmesi, mevcut uygulama örneklerinin gösterdiği başarı (İstanbul ve Kocaeli) ve yerel yönetimlerin birbirine geçmiş görevlerinin sadeleştirilmesidir.

2.5.2. Bütünşehir Yasası ile Getirilen Değişiklikler

“Bütünşehir Yasası” olarak adlandırılan 6360 sayılı Kanun, birçok kanunda değişiklik yapmıştır. Bu kanunlar; “2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun”, “5393 sayılı Belediye Kanunu”, “5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu”, “5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu”, “442 Sayılı Köy Kanunu”, “5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu”, “3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ve “5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun”dur (Özer ve Önen, 2017: 352). Görüleceği üzere söz konusu Kanun’un, çok sayıda kanunda ve kanunun ilgilendirdiği kurum ve kuruluşlarda değişiklik yaptığı söylenebilir.

6360 sayılı Kanun’un yürürlüğe girdiği Mart mahalli idareleri genel seçimlerinin ardından pek çok değişiklik kendini göstermiştir. Bu değişiklikler birçok birim ve alanı etkilemekte, köklü düzenlemeler öngörmektedir. Söz konusu kanunla, büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri, il özel idareleri, köyler ve mahalleler değişikliğe

uğramakta veya kaldırılmakta; büyükşehirler il mülki sınırına genişletilmekte ve 750.000 il nüfusuna sahip olma şartı getirilmektedir.

Bütünşehir Yasası öncelikle büyükşehir belediyeleri üzerinde önemli değişiklikler getirmiştir. Daha önce 14 olan büyükşehir belediyesi sayısı Aydın, Balıkesir, Kahramanmaraş, Denizli, Malatya, Manisa, Hatay, Mardin, Muğla, Van, Trabzon, Şanlıurfa, Tekirdağ ve Ordu (5747 değişikliği) il belediyelerinin de büyükşehir belediyesi olmasıyla 30'a yükselmiştir. Büyükşehir belediyelerinin sınırları için 5216 sayılı Kanunla oluşturulan “yarıçap” uygulaması bu değişiklikle sona erdirilmekle beraber büyükşehir belediyesinin sınırları “il mülki sınırına” kadar genişletilmiştir. Daha önce İstanbul ve Kocaeli’de uygulama örnekleri bulunan bütünşehir yönetim sistemi sadece yeni 14 büyükşehir değil, daha önce yıllar içerisinde büyükşehir yapılan Adana, Ankara, Erzurum, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Antalya, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Sakarya, Mersin, Konya ve Samsun illerinde de geçerli olmuştur.

Tablo 2.1. 6360 Bütünşehir Yasası Öncesi ve Sonrasındaki Mahalli İdare Sayıları

Belediye Türü	6360 Öncesi	6360 Sonrası
Büyükşehir	16	30
Büyükşehir İlçe	143	519
İl	65	51
İlçe	749	403
Belde	1.977	396
Toplam Belediye	2.950	1.399
İl Özel İdaresi	81	51
Köy	34.339	18.335

Kaynak: <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> adresindeki bilgilerden derlenmiştir.

Söz konusu kanunla belediye, köy ve il özel idareleri sayısında yaşanan değişiklikler tablo 2.1.’de görülmektedir. Büyükşehir belediyesi sayısı görüldüğü üzere 16’dan 30’a çıkarken; yeni büyükşehirlerin ilçeleri ve kurulan yeni ilçelerin eklenmesiyle “büyükşehir ilçe belediyesi” sayısı, 143’ten 519’a yükselmiştir. Ayrıca büyükşehir olmayan il sayısının 65’ten 51’e düşmesiyle birlikte ilçe belediyesi sayısı da 749’dan 403’e düşmüştür. Belde belediyelerinin büyükşehirlerde hepsinin, diğer illerde

2000 nüfusun altında olanlarını kaldırılmasının ardından 1.977 olan belde belediyesi sayısı 396'ya düşmüş, yine aynı şekilde tüzel kişiliklerinin kaldırılmasıyla köyler mahalleye dönüşmüş 34.339 olan köy sayısı 18.335'e inmiştir. Tabloda dikkat çeken önemli bir değişiklik ise toplam belediye sayısında yaşanmıştır. Kanun öncesinde 2.950 olan toplam belediye sayısı, özellikle belde belediyelerinin kaldırılmasıyla 1.399'a düşmüştür.

Kanunla birlikte yaşanan değişiklikleri kısaca aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür:

İlk olarak büyükşehir olma kriterinden bahsetmek gerekir. 5216 sayılı Kanunda il belediyesi nüfusunun son sayım sonuçlarına göre 750.000 olması ve belediye sınırları içerisinde en az üç ilçe belediyesi bulundurma şartı vardı. Yeni düzenlemeyle ilçe belediyesi bulundurma şartı kaldırılmış ve nüfus kriteri getirilmiştir. Büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için “il nüfusunun” 750.000 olması yeterli görülmüş ve eski düzene göre bir kolaylaştırma yapılmıştır.

Söz konusu kanunun “ilçe kurulması ve sınırlarının belirlenmesi” başlığı altındaki 2. maddesinde 42 fıkra halinde kurulan ilçeler sıralanmıştır. Yeni ilçeler oluşturulurken bazı mahalle, köy ve beldeler birleştirilmiş; bazı ilçe, mahalle veya beldeler daha önce bağlı oldukları il, ilçe veya beldeden ayrılarak farklı birimlere bağlanmışlardır (Karakılçık, 2016: 198).

Büyükşehir yönetim sınırı il mülki sınırına genişletilmiştir. 2005 yılında 5216 sayılı Kanunla yapılan ölçek düzenlemesi tüm büyükşehir sınırları için il mülki sınırına kadar genişletilmiştir. Kanunun gerekçelerinde de belirtildiği üzere İstanbul ve Kocaeli ‘de uygulanan “bütünşehir” modeli yeni kurumsal yapılar ile diğer değişikliklerle tüm büyükşehirler uygulanmıştır. Böylece tüm büyükşehirler “il ölçekli” kurumsal yapılara dönüştürülmüştür (Karakılçık, 2016: 195). Bu durum 6360 sayılı Kanun’un “bütünşehir yasası” olarak anılmasına sebep olmuştur. Büyükşehir belediyesinin hizmet alanının genişlemesinin yanı sıra birtakım yetkilerle de donatıldığı söylenebilir.

Söz konusu kanunla birlikte büyükşehir sınırları içerisindeki köylerin tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Kanunun 15. maddesinde 5393 sayılı Belediye Kanununun 9. maddesine 6360 sayılı Kanunla eklenen “*Belediye sınırları içinde nüfusu 500’ün altında mahalle kurulamaz.*” ifadesiyle belediye sınırları

içerisinde nüfusu 500'ün altında olan yerlerde mahalle kurulamayacağı ifade edilmiştir. Ayrıca büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde yeni bir belde kurulması durumunda (ayrılma yoluyla), kurulacak beldenin nüfusunun 50.000 yerine 20.000'in altına düşmemesi gerekliliği 6360 sayılı Kanun'un 5393 sayılı Kanun'da yaptığı bir diğer değişikliktir (Sadioğlu vd. , 2016: 87). Köylerin mahalleye dönüştürülmesi sonrasında köylerin daha önceden sahip oldukları bazı haklar korunmuştur. Orman köyleri ve orman köylüsüne daha önce tanınan hak, sorumluluk ve imtiyazlar mahalleye dönüştürülen köyler için de devam ettirilmiştir. Aynı şekilde köye ait; mera, kışlak, yaylak, gibi yerlerden mahalle sakinleri ile diğer hak sahiplerinin yararlanmaya devam etmesi kabul edilmiştir (Oktay, 2016: 87). Mahalleye dönüşme neticesinde ortaya çıkan harç, vergi ve katılım paylarının beş yıl boyunca alınmaması konusunda düzenleme yapılmıştır. Aynı şekilde içme ve kullanma suları için alınacak ücretin de, beş yıl boyunca en düşük tarifenin %25'ini geçmeyecek şekilde tespit edilmesi şartı getirilmiştir (Oktay, 2016: 90). Bu adım mahalleye dönüştürülen köylerin yeni duruma ayak uydurmasına yönelik olarak atılmıştır.

6360 sayılı Kanun, belde belediyelerine ilişkin olarak iki düzenleme içermektedir. Birincisi büyükşehir belediyeleri sınırları içerisindeki belde belediyeleri ile ilgili olup, belde belediyelerinin kapatılmasını ve en yakın ilçeye bağlanarak mahalle olmasını öngörmüştür. İkincisi ise büyükşehir belediyesi bulunmayan illerde nüfusu 2000'in altında kalan belde belediyelerinin kapatılmasını (1070 tane) ve bu belde belediyelerinin köye dönüştürülmesini öngörmüştür (Günel vd. , 2014: 63). Mevcut durumda büyükşehir belediyelerindeki tüm belde belediyeleri kapatılmış, büyükşehir belediyesi bulunmayan illerde ise 2000 nüfus şartı getirilerek daha az nüfuslu belde belediyelerinin kapatılması yoluna gidilmiştir. Her hâlükârda, tablo 2.1.'de daha önce gösterildiği üzere belde belediyelerinin önemli bir kısmı kapatılmıştır.

6360 sayılı Kanunun getirdiği en büyük değişikliklerden birisi de; şüphesiz il özel idarelerinin büyükşehirlerde kaldırılması ve YİKOB'ların kurulmasıdır. Büyükşehir olan kentlerde özel idarelerin kaldırılması merkezi yönetimin taşradaki faaliyetlerini etkilemiştir. Çünkü bu faaliyetlerini daha önce il özel idareleri eliyle yürütmekteydi. Büyükşehir olan kentlerde özel idarelerinin kaldırılması sonucunda merkezi yönetim faaliyetleri açısından doğan boşluğu gidermek amacıyla 6360 sayılı Kanunla valiliğe

bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı ismiyle yeni bir birim oluşturulmuştur (Oktay, 2016: 87). Bu yeni başkanlığın il özel idareleriyle olan benzerlik ve farklılıkları, yapısı, yetki ve görevleri ilerleyen bölümlerde ele alınacaktır.

Bunların yanında 6360 sayılı Kanunla; büyükşehir ilçe belediyeleri arasında ihtilaf yaşanması halinde büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici karar alma yetkisine sahip olmuş (md. 11), kadın ve çocukların yararlanması amacıyla konukevi açma zorunluluğu 50 bin nüfus gerekliliğinden 100 bin nüfus gerekliliğine yükseltilmiş (md. 17), amatör spor kulüplerine nakdi yardım ve ulusal ve uluslararası müsabakalarda başarılı olan sporcular ile meclis kararıyla, antrenör, teknik yönetici ve öğrencilere ödül verebilmesinin önü açılmış (md. 7), mabetlerin yapım, bakım ve onarımını yüklenme ve meclis kararıyla bu yerlere indirimli ya da ücretsiz içme ve kullanma suyu verebilme yetkisi tanınmıştır (md. 17-18) (Özer ve Önen, 2017: 353).

2.5.3. Bütünşehir Yasasının Değerlendirilmesi

6360 sayılı Kanun çıkarılmadan önce ve çıkarıldıktan sonra pek çok kesim tarafından olumlu ve olumsuz değerlendirmelere maruz kalmıştır. Olumlu değerlendirmelerin kanununun gerekçeleri çerçevesinde şekillenmesinin yanında, olumsuz değerlendirmeler aralarında akademik çevreler ve muhalefet partilerinin de bulunduğu çeşitli kesimlerce anayasaya aykırılık ve demokratik endişeler çerçevesinde şekillenmiştir.

Getirilen yeni modelin sağlanması muhtemel yararları Kalağan tarafından şu şekilde belirtilmiştir (2018: 596): Yerel kurumların hizmet sunumlarında daha aktif ve verimli çalışması sağlanabilir, mali ve idari anlamda özerk, kendi kendine yetebilen ve daha demokratik yerel yönetimler oluşturulabilir, sınır ötesi iş ve yaşam çevrelerine hitap edebilecek sermaye için cazip bir yatırım üssü haline gelen küresel kentler kurulabilir.

2.5.3.1. 6360 Sayılı Kanuna Yönelik Olumlu Görüşler

6360 sayılı Kanuna yönelik olumlu görüşler arasında yer alan kaynak kullanımında etkinlik ve verimlilik, optimum ölçek ve imar bütünlüğünün sağlanması Kanunun ortaya çıkarılmasının ana gerekçeleri olduğundan ayrı başlıklar halinde ele alınacak; diğer olumlu görüşler maddeler halinde sıralanacaktır.

2.5.3.1.1. Kaynak Kullanımında Etkinlik ve Verimlilik

Belirli bir alanda birden çok yerel yönetim biriminin yetkili olması planlama ve koordinasyonun sağlanmasını güçleştirmekte, ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması sebebiyle kaynak israfına neden olmaktadır. Giderek büyüyen ulaşım, çevre ve sanayileşme sorunlarının küçük yerel yönetimlerce çözülmesi mümkün görünmemektedir. Uygun büyüklükte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetimler hizmette etkinlik ve verimliliğin artmasını sağlayacaktır (Tekin, 2018: 92). Halka yönelik hizmetlerin birden fazla birim tarafından sunulması ve koordinasyonun yeterli olmaması, aynı hizmetin sunumu için kullanılacak kaynağın israf edilmesine neden olacaktır. Nüfus artışına paralel olarak azalan kaynakların verimli kullanılması bu aşamada önem arz etmektedir.

2.5.3.1.2. Optimum Ölçek

6360 sayılı Kanunun getirdiği en büyük değişiklik büyükşehir belediyesi sınırının il mülki sınırına genişletilmesidir. Bu genişleme “optimum ölçek” açısından kanunun olumlu getirileri olarak değerlendirilmektedir. Daha önce optimum ölçek düzenlemesinin çağdaş eğilimlere uygun olduğunu belirtmiştik.

Ölçek optimizasyonu yararları şöyle sıralanabilir (Bingöl vd., 2013: 43-44)

1. Hizmet sunum kapasitesinin büyümesi birim başı maliyetleri azaltacak ve kaynaklarda etkin kullanım sağlanacaktır.
2. İnsan kaynakları kapasitesi gerek niteliksel gerekse de niceliksel olarak artacaktır.
3. Karar organlarında görev yapan seçilmiş temsilcilerin çeşitliliği artış gösterecek, daha fazla uzmanlaşmış komisyonlar oluşturulabilecektir.
4. Araç-gereç ve ekipman parkı nitelik ve nicelik olarak gelişecektir.
5. Kaynak artışı ve nitelikli personel istihdamıyla hizmetlerin sunumunda ileri teknolojilerden faydalanmak daha fazla mümkün olacaktır.
6. İşbölümü ve uzmanlaşmanın artmasıyla maliyetler düşecek, kaynakları daha etkin ve verimli kullanılmasının önü açılacaktır.
7. Kentin bütününe kapsayan imar planları yapılabilir, birbiriyle çelişen imar planlarının sıkıntıları ortadan kalkacaktır.
8. Büyük projelerin hayata geçirilmesine imkân sağlanacaktır.

9. Eşgüdüm konusundaki eksiklikler ortadan kalkacak, hizmetler daha hızlı ve daha etkili sunulabilecektir.

10. Büyükşehir bütününde, kaynakların kullanımı ve dağıtımında adalet sağlanacaktır.

11. Yaşanan bu olumlu gelişmelerden ötürü halkın memnuniyeti de artacaktır.

Ancak bu optimum ölçeğin yanlış belirlendiği ve kırsal kentlerde bu konuda problemler yaşanacağına yönelik görüşler mevcuttur. Kent merkezinin il alanına oranla küçük bir alanda kalması, uzak bölgelere hizmet ulaştırma konusunda maliyetlerin artmasına yol açabilecektir. Bu durum Batıdaki metropol kentlerde ağırlığını hissettirmese de Doğu ve Güneydoğudaki kırsal alan ağırlıklı kentlerde büyükşehir belediyesinin kırsala yönelik hizmetleri sekteye uğrayabilecektir.

2.5.3.1.3. İmar Bütünlüğünün Sağlanması

6360 sayılı Kanunla ilin kapsadığı alanın tamamı, tek bir otorite tarafından planlanmakta, imar ve plan bütünlüğü sağlanmaktadır. Tek bir otorite eliyle üst ölçekli planların yapılması, küçük bölümlerin birbirinden kopuk ve çok parçalı olarak ele alınmasının önüne geçmektedir. Bu durum planlama ilkeleriyle de örtüşmektedir. Aynı il sınırları içerisinde parçacı, birbiriyle çelişen, koordine bir şekilde hazırlanmamış, dar kapsamlı yerel çıkar ve beklentiler gözetilerek, farklı yerel birimler tarafından hazırlanmış planların yerine tek bir otorite tarafından hazırlanmış kapsayıcı planların varlığı daha olumludur (Ersoy, 2013: 23-24).

Bu konuda olumlu düşünceye sahip olan diğer yazarlara göre; yukarıda belirtilen olumlu düşüncelere ek olarak şunlar da söylenebilir:

* Söz konusu düzenleme ile yerel yönetimlerin idari ve mali yönden merkeze olan bağımlılıkları azalacak, hizmetlerin yerelleşmesi ve yerindenleşmesi yerel demokrasi anlayışını güçlendirecektir (Kalağan, 2018: 597). Büyükşehir belediyelerinin hizmet alanı ve hizmet yükünün artmasıyla birlikte geliri de artmaktadır. Bu nedenle iller arasında büyükşehir olabilme konusunda bir çekişme yaşanmıştır.

* Daha önce uygulanan ve herhangi bir araştırma veya değerlendirmeye dayanmayan “pergel yasası (yarıçap)” ile getirilen düzenlemelere göre daha anlamlıdır (Genç, 2014: 6). 5216 sayılı Kanunla getirilen ve belirli bir yarıçapı hizmet alanı içerisine alan uygulama önce yerini 5390 sayılı Kanunla zikzaklı bir uygulamaya daha

sonra 6360 sayılı Kanunla il mülki sınırını kapsayan bütünşehir uygulamasına bırakmıştır. Bu kanun için de ayrıntılı bir araştırma ve değerlendirme yapıldığı söylenemese de uygulamanın daha önce birtakım metropol illerde uygulama alanı bulmuş olması değerlidir.

* Valilerin yasaların uygulanması, kişi hak ve özgürlüklerinin sağlanması, korunması konularında görevli olması ve belediyeçilik alanına giren konularda büyükşehir belediyesinin görevlendirilmesi yetki çatışmalarını engelleyecektir (Kalağan, 2018: 597). Büyükşehir belediyelerin ilde en önemli iki aktörden birisi haline getirilmesi ve yetkilerin açıkça belirlenmesi çatışmaların önlenmesi açısından önemli bir adımdır. Fakat valiliğin büyükşehir belediyeleri üzerindeki vesayet yetkisi göz ardı edilmemelidir.

* Belediyeler arasında gelişmişlik bakımından yeni bir sınıflandırmaya gidilmiştir. Bu sınıflandırma çerçevesinde gelir olanakları farklılaştırılmış, daha az gelişmiş olanın daha fazla gelir alması öngörülmüştür. Bu durumun da düzenlemenin olumlu yanlarından olduğu söylenebilir (Karakılçık, 2016: 207).

* Gelir bakımından güçlendirilen büyükşehir belediyelerinin devraldıkları il özel idaresinin imkânlarını daha iyi seferber edebilecek ve hizmet sıkıntısı yaşanan birimlerin daha iyi hizmet alabilmesini sağlayabilecektir (Parlak, 2015a: 131). İl özel idarelerinin görevlerinin büyük bir kısmını devralan büyükşehir belediyeleri kentin her alanında her türlü hizmeti sunabilmektedir. Ayrıca hizmet sunma açısından kır-ket ayrımının ortadan kaldırılması özellikle kırsal ilçeler ve mahalleler adına oldukça sevindirici bir hamledir.

2.5.3.2. 6360 Sayılı Kanuna Yönelik Olumsuz Görüşler

6360 sayılı Kanun gerek akademik gerekse de siyasi çevrelerden olumsuz yönde pek çok eleştiri almıştır. Bu görüşler şu şekilde sıralanabilir.

*6360 sayılı Kanuna yönelik ilk eleştiri hazırlanış biçimine yöneltilmiştir. Bilindiği gibi kanun hazırlanırken bilimsel ön hazırlık-fizibilite çalışması ve farklı ülke uygulamalarını içeren karşılaştırmalı bir analiz söz konusu olmamıştır. Muhtemelen zamanla kanunun uygulanmasına yönelik ek düzenlemeler yapılacaktır. Büyükşehir yönetimindeki bu reform çalışmaları seçim çevresine yönelik yapılan değişiklikler

doğrultusunda, siyasi yönü ağır basan çabalar şeklinde de değerlendirilebilir (Zengin, 2014: 109). Daha önce belirtildiği gibi bu değişiklik köklü bir değişikliktir. Uzun yıllardır uygulanmakta olan mahalli idare sisteminde böylesine önemli bir değişim kararı alınırken kamuoyu ile yeterince paylaşılmamış, üzerinde tartışılmamış ve paydaşlarla görüş alışverişinde bulunulmamıştır (Tekin, 2018: 91). Tasarının hazırlık süreci açısından bazı eksik noktalar bulunmaktadır. *“Alt komisyon gerçekte bir tasarı değil, taslak üzerinde çalışmak zorunda bırakılmıştır. Alt komisyon çalışmalarında kamu kurum ve kuruluşlarından görüş alınmaksızın hazırlandığı anlaşılmıştır. Ayrıca tasarının komisyon inceleme süreci eksik bırakılmıştır. Tasarı metni yasa yazım kurallarına aykırı bir metindir”* (Güler, 2012a: 1-2).

* Kanuna getirilen en büyük eleştirilerden birisi hiç şüphesiz “Anayasaya aykırılık” konusunda olmuştur. Kanunla il özel idarelerinin bazı illerde kaldırılması, Anayasanın 127. maddesine aykırıdır. İl özel idaresinin kaldırılabilmesi için ilin kaldırılması veya başka bir ile ilave edilmesi gereklidir. Yerleşim birimlerinin niteliği kanunla değiştirilemez, köy, belde veya il olan yerleşimleri; kendilerine uygun yerel yönetimlere ihtiyaç duyduğundan dolayı Anayasa, üç farklı yerel yönetim birimi öngörmüştür. Sadece il özel idaresi değil, köy ve belde belediyelerinin kaldırılması da Anayasaya aykırıdır. Ayrıca 3. fıkra da geçen, “büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” ifadesi “büyük iller için” değil “büyük yerleşim merkezleri için” kullanılmıştır. Yerleşim merkezlerinden kasıt evlerden oluşan bir merkezdir, yani içerisinde yerleşilen evlerin bulunmadığı bir yerleşim yeri değildir. Merkez terimi; dağınık evleri değil, toplanmış, temerküz etmiş evleri nitelemektedir.. Sonuç olarak bu durum Anayasaya aykırıdır (Gözler, 2013: 40-49). Ancak daha sonra Anayasa Mahkemesi tarafından bu hususların Anayasaya aykırı olmadığı yönünde görüşler açıklanmıştır.

* Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) açısından da aykırılıklar bulunmaktadır. AYYÖŞ’nin 5. maddesinde *“yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz”* hükmü bulunmaktadır. Türkiye’nin kabul ettiği ilgili hüküm dolayısıyla çok sayıda il özel idaresinin, belde belediyesinin ve köyün tüzel kişiliklerinin kanunla kaldırılması yerel özerkliğe aykırıdır. Bunun yanında

katılım, demokrasi ve subsidiyarite (yerindelik) konusunda da bazı eleştiriler söz konusudur. Özellikle yerindelik konusunda il özel idaresi, belde belediyesi ve köylerin hizmet sunumunun yerindelik açısından büyükşehirlerden daha avantajlı olduğu söylenebilir. Büyükşehirin il merkezinden uzak yerlere sunduğu hizmetlerde aksamalar yaşanabilir.

* Büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılması ile ikili bir yapı ortaya çıkmıştır. 30 büyükşehirde il özel idareleri kaldırılmış; yetki, görev ve kaynakları, taşınır ve taşınmaz malları, yetkileri karmaşık bir şekilde bağlı ve ilgili kuruluşlara, bakanlıklara, taşra teşkilatlarına, hazineye, valiliklere, büyükşehir belediyelerine ve ilçe belediyelerine devredilmiştir. Özel idarelerin kaldırılmadığı 51 ilde ise bu görev, yetki ve kaynaklar vs. hâlâ il özel idarelerindedir. Bu durum il özel idareye sahip olan ve sahip olmayan iller şeklinde ikili bir yapıyı ortaya çıkarmıştır (Genç, 2014: 7). Ülke genelinde yaşanan bu ikilik gerek vatandaşlar gerekse de uygulayıcılar açısından çeşitli karışıklıklara yol açabilecektir.

* Bunun yanında bir başka ikili yapı daha ortaya çıkmıştır. Büyükşehir belediye başkanının partisi ile hükümetin partisinin farklı olması il genelinde kamu hizmetlerinin aksamasına yol açabilir (Parlak, 2015a: 133). Ayrıca büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesinin farklı partilerde olması da bazı çatışmalara yol açabilir.

* 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırı ilan edilmesiyle “federalizm mi geliyor?” soruları gerek muhalefet partilerince gerekse bazı kimselerce sorulmaya başlanmıştır. *“İlkesi merkezden yönetim olan alanlara “il” denilirken, ilkesi yerinden yönetim olan alanlara “bölge” denilmektedir. Bu terimle ifade edilirse 6360 Sayılı Kanun Tasarısı il yönetimini bölge yönetimine dönüştürme çabası içerisindedir. Merkezden yönetim esasına dayalı il yönetimini, bunun yerine yerinden yönetim esasına dayandırmak; siyasal olarak da federal devlet yapılanmasını hedeflemeyi gerektirmektedir. Bu nedenle tasarı Anayasa’nın üniter devlet ilkesi bakımından kabul edilemez. Bu Tasarı, siyasal iktidar yetkililerinin zaman zaman dile getirdikleri “Başkanlık Sistemi” nin hazırlıklarından biri niteliğinde olmak üzere, Türk idari yapısını idari federalizm ilkesi çerçevesinde kurmaya çalıştığı için kabul edilemez”* (Güler, 2012b: 45-46). Yine Güler (2012c: 6) ; *“Bütünşehircilik, AKP’nin yerleştirmek istediği Başkanlık Sistemi ile bağlantılı olarak, Türkiye’nin yönetsel*

sistemini idari – siyasi federal esaslara oturtmak hedefine hizmet eden bir modeldir. Tasarı'nın yasalaşması durumunda, ülkenin yönetsel yapısı üniter esastan federal esasa kaymış olacaktır.” demektedir.

Milliyetçi Hareket Partisi'nin 6360 sayılı yasa ve federalizm konusunda yaptığı eleştiri yasanın devlet sisteminin üniter yapısını bozacağı ve federal devlet sistemine geçiş için ülkenin eyaletlere bölüneceği yönündedir (Sezik, 2015: 111). Bununla birlikte söz konusu düzenlemenin “federalizm” ile ilgisi olmadığını düşünenler de bulunmaktadır. Federalizmi “ idari” ya da “mali” federalizm olarak adlandırmak, onu bir “yönetimsel yerinden yönetim” türü olmakla karıştırılmasına neden olmaktadır. Yasa yapma gücünün yerel birimlerle ya da bölgesel birimlerle paylaşımını öngören bir düzenleme var olmadıkça, federasyondan söz edilemez. 6360 düzenlemesinde böyle bir özellik bulunmamaktadır. Bu nedenle yeni düzenlemenin federalizmle ilgisi yoktur (Keleş, 2012: 8).

* Büyükşehirlerde kurulan YİKOB'lar yerel özerkliğe ters bir şekilde merkezi idarenin yerel birimler üzerindeki kontrolünün artmasına yol açacaktır (Özer vd. , 2015: 501). Bir yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin kaldırılarak yerine merkezi idare birimi olan YİKOB'ların kurulması bu beklentiyi oluşturmaktadır.

* Kanunla köyler mahallelere dönüştürülmüş ve köylerin barındırdığı farklı kültürel kimlikler göz ardı edilmiştir. Ülkemizde, köyler birer hizmet birimi olmanın ötesinde içerisinde yaşayan veya bir şekilde bağı bulunan vatandaşlar için bir kimlik ve aidiyet duygusu sağlamakta, yeni düzenlemeyle bu aidiyet duygusu zedelenmektedir (Genç, 2014: 10). Köylerin ifade ettiği manevi birlik ve bütünlüğün mahalle kavramıyla yıkılacağı yönündeki görüşte haklılık payı bulunmaktadır.

* Söz konusu kanunla birlikte ilçe belediyelerinin özerkliğini yitirdiğine dair düşünceler söz konusudur. Hizmetlerin büyükşehir belediyelerince yerine getirilmesi ve karar alma yetkisine sahip olma gibi nedenler bu düşüncüyü ortaya çıkarmıştır.

* Kanun söz konusu 30 ili homojen kabul etmektedir. Her ilin kendine göre farklılaşan özellik, yapı ve dinamikleri vardır. Farklı büyüklüklere, değişik sorun ve ihtiyaçlara sahip ve çeşitli kentleşmişlik düzeyindeki 30 ilde yeni sistemin nasıl işleyeceği ve ne sonuçlar ortaya çıkaracağı bilinmemektedir (Gül vd. , 2014: 199). Daha

önce olumlu sonuçlar elde edildiği öne sürülen kentlerin metropol ve kentsel yerleşim alanlarının geniş olduğu göz önünde bulundurulduğunda ülkemizin kırsal yoğunluğun fazla olduğu bölgelerinde aynı etkinin ve geri dönüşün yaşanamayacağı söylenebilir.

* Söz konusu belediyecilik uygulaması geniş kırsal alanlara yönelik hizmet üretmeye çok uygun değildir. Yerel yönetimlerin dünya gelişimi ve pratikleri kırsal alanları da kapsayan belediyecilik anlayışının ve uygulamasının neredeyse hiç gelişmediğini göstermektedir (Parlak, 2015a: 132). Bu sebeple kırsal bölgeleri de içine alan merkez belediyenin, o bölgelere hizmet sunumunda sıkıntılar çıkabilecektir.



3.YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIĞI

6360 sayılı Bütünşehir Kanunu'nun çıkarılmasıyla il özel idareleri 150 yıllık geçmişine rağmen büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde tüzel kişiliğini kaybetmiştir. Yıllar içerisinde, sahip olduğu yetkileri adım adım yitiren il özel idareleri son aşamada 30 ilde tamamen ortadan kaldırılmış, geri kalan illerde ise değişikliklere uğramış ve kaldırılması planlanan bir hal almıştır. İl özel idarelerinin kaldırılmasıyla oluşacak boşluğun doldurulması amacıyla söz konusu 30 ilde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) kurulmuştur. YİKOB'ların il özel idarelerinin yerini doldurabilme yeteneği, merkezileşme eğilimleri, özellikle il özel idarelerinin kaldırılma biçimine yönelik anayasal ve yasal gereklilikler gibi konularda pek çok tartışma yaşanmış ve yaşanmaya da devam etmektedir. YİKOB'lar, tüm bu tartışmaların gölgesinde görevlerini yerine getirmeye çabalamaktadır.

YİKOB'lar büyükşehir uygulaması olan illerde valiliğe bağlı olan ve vali veya görevlendireceği vali yardımcısı başkanlığında yönetilen bir merkezi yönetim birimi olarak kurgulanmıştır. İl özel idarelerinin bir organı olan vali, il özel idarelerinin bu illerde kaldırılmasıyla bazı yetkilerini kaybetmiştir (Karakılçık, 2016: 201). YİKOB'ların il özel idarelerinin yerini almasıyla vali kaybettiği yetkileri tekrar elde etmiş, hatta eski durumuna nazaran daha da artırmıştır. Vali, bu yeni başkanlıkla, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisini artırmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin görev alanlarının il sınırına genişletilmesi, özellikle kırsal alanlara hizmet sunumunda aksaklıkların yaşanmasına neden olmuştur. Bu aksaklıkların giderilmesi amacıyla tüzel kişilik kazanan YİKOB'lar merkezi idarenin taşra birimi şeklinde hareket etmektedir. İl özel idaresinden pek çok açıdan ayrılan bu yeni birimin; hizmetlerin özel sektör eliyle hızlı ve kaliteli şekilde yapılmasını ve büyükşehir belediyelerinin odak noktasının halk olmasını sağladığı yönünde olumlu; merkezileşme, vesayet, personel niteliğinin eksikliği gibi konularda olumsuz eleştirilere maruz kalmıştır.

Bu bölümde YİKOB'ların kuruluşu, idari-mali yapısı, görev ve sorumlulukları ve yöneltlen olumlu ve olumsuz eleştiriler il özel idarelerinden yola çıkılarak karşılaştırmalı olarak incelenmiştir.

3.1.Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın Kuruluşu

6360 sayılı Kanun, büyükşehir belediyelerinin hizmet alanını genişletmiş, hizmet yüklerini artırmıştır. Oluşan hizmet yükünü hafifletmek, kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerini etkili olarak gerçekleştirebilmelerini sağlamak amacıyla rehberlik ve denetim görevleri bulunan YİKOB'ların kurulması kararlaştırılmıştır (Yıldırım ve Yıldırım, 2017: 22). Bunun yanında il özel idareleri ve büyükşehir belediyelerinin kent yönetiminden sorumlu tutulması, il özel idarelerinin bazı görevlerinin büyükşehir belediyeleri tarafından da yerine getirilmesine yol açmıştır. Bu durum bazen yönetimde etkinlik ve kaynakların verimli kullanılmasını zorlaştırmaktadır (Çelikyay, 2014: 12). YİKOB'ların kuruluş sebeplerinden birini de bu görev çakışması oluşturmaktadır. Bu gelişmeler üzerine 6360 sayılı Bütünşehir Kanunu'nun 34. Maddesinde “3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” un 28. maddesinden sonra gelmek şartıyla 28/A maddesi eklenmiştir. Eklenen bu maddeyle Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) kurulmuştur.

Kanunun 28/A maddesinde, YİKOB'ların kuruluşuyla ilgili olarak “büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde 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 denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak kamu tüzel kişiliğine haiz ve özel bütçeli Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur” denilmiştir. Bu maddenin ilk halinde YİKOB'lara tüzel kişilik ve özel bütçe verilmemiştir. 01.08.2016 tarihinde çıkarılan “Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile “valiye bağlı olarak” ifadesinin ardından “kamu tüzel kişiliğine haiz ve özel bütçeli” ifadesi getirilmiştir.

6360 sayılı Kanun'un il özel idarelerini 30 ilde kaldırmasıyla, söz konusu illerde, il özel idarelerince yapılan hizmetler büyükşehir belediyelerine bırakılmıştır. Fakat belediyelerin söz konusu hizmetlerin sunumunda yetersiz kalması YİKOB'un tüzel kişilik kazanmasına yol açmıştır. Dönemin Başbakanı Binali Yıldırım'ın *"Büyükşehirler kurulduktan sonra özellikle büyükşehirlerde il özel idaresinin tüzel kişiliği ortadan kalktı. Maalesef büyükşehirler bu değişime ayak uyduramadı. (...) Coğrafi alan çok geniş, hizmetler çok çeşitli ama vatandaş kaymakamlıklar, valilikler yıllardır yol yapar, suya bakar, diğer işleri halleder diye alışmış. Belediyeler de, ya iş bilmezlikten, ya planlama yapmaktan ya da işte iktidar partisiyle farklı partiler de olunca ideolojik sebeplerden dolayı maalesef şehir dışındaki hizmetler istendiği gibi yapılamadı. Bu bir memnuniyetsizlik olarak vatandaşa yansıdı. Şikâyetleri ortadan kaldırmak için YİKOB denen yapıya bir tüzel kişilik kazandırdık. Burada bütçe olacak, buradaki işler planlanacak, yapılacak ve eskiden olduğu gibi belediyenin yapamadığı yerleri biz yapacağız (Yıldırım, 2016)."* sözleri bu durumu desteklemektedir. Yıldırım'ın da sıraladığı sebeplerden dolayı YİKOB'lara tüzel kişilik verilmesi önemli bir gereklilik olarak karşımıza çıkmıştır. İl özel idarelerinin yerini alan YİKOB'ların aldığı en büyük eleştirilerden birisi "tüzel kişiliğe sahip olmamaları" olmuştur. Fakat bu düzenlemeyle birlikte bu eleştiri bertaraf edilmiştir.

YİKOB'ların kurulma nedenleri; ilde yapılacak yatırımlarda büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri ve merkezi yönetim arasında yaşanabilecek koordinasyon sorunları çözmek, ilde yapılacak olan yatırımları tek elden yürütmek ve il özel idarelerinin kaldırılmasıyla oluşan boşluğu doldurmaktır (Karatepe vd. , 2016: 404). Özellikle il özel idarelerinin kaldırılması sonrasında oluşan boşluğun doldurulması konusunda pek çok görüş ve eleştiri bulunmaktadır. İl özel idarelerinin maddi ve gayri maddi varlıkları farklı kurumlara dağıtılmış, görev ve yetkileri aynı şekilde birbirinden bağımsız kurumlara devredilmiştir. Bu nedenle YİKOB'ların il özel idarelerinin devamı olmaktan uzaklaştığı ve yeni bir kurum olduğu söylenebilir (Karatepe, 2016: 405). Nitekim il özel idareleri Anayasal dayanağı olan bir mahalli idare birimiyken, YİKOB'lar 6360 sayılı Kanunla kurulan bir başkanlıktır. Yani kuruluş bakımından da il özel idarelerinin boşluğunu doldurduğunu söylemek yanlış olacaktır.

İl özel idarelerinin kaldırılmasından sonra merkezi idarenin önünde dört seçenek bulunmaktadır. Birincisi; özel idareler üzerinden yürütülen birtakım yatırımların valilik teşkilatı içerisinde oluşturulan YİKOB'larca yürütülmesidir. İkincisi; söz konusu hizmetlerin büyükşehir belediyelerince yürütülmesidir. Üçüncüsü; il müdürlüklerinin geliştirilerek söz konusu hizmetleri üstlenmesidir. Dördüncüsü; diğer üç seçeneğin karma bir biçimde uygulanmasıdır (Oktay, 2016: 110-111). Bugün görüldüğü üzere merkezi idare tarafından ilk seçenek tercih edilmiş ve son haliyle; valiliğe bağlı, tüzel kişiliğe ve özel bütçeye sahip yeni bir başkanlık (YİKOB) kurulmuştur.

6360 sayılı Kanunla kurulan YİKOB'lar doğrudan ya da dolaylı olarak il özel idareleriyle ilişkilendirilmektedir. Bu nedenle YİKOB'ların yapısını, kuruluş amacını ve üstlenmesi gereken görevleri daha iyi kavrayabilmek için il özel idarelerinin kuruluşuna ve tarihsel yolculuğuna bakmak gereklidir.

3.1.1.İl Özel İdareleri'nin Tarihçesi

Son yüzyılında dağılma ve çöküş sürecine giren Osmanlı İmparatorluğu, varlığını ve birliğini koruyabilmek, ayrıca vergi toplamak ve kırsal-kentsel hizmet sunumunu gerçekleştirebilmek için yönetim reformu geçirmiştir (Gül vd. , 2014: 205). Eyalet sisteminden vilayet sistemine geçilmesi, il özel idarelerinin kurulması bu reform anlayışının bir parçasıdır. Fransa il yönetim sistemi örnek alınarak oluşturulan ve 150 yıllık bir geçmişe sahip olan il özel idareleri tarihsel süreç içerisinde gerek ismi gerekse görev ve yetkileri açısından pek çok değişiklik yaşamıştır. İlk kurulduğu zaman önemli görev ve yetkilere sahip olan il özel idareleri zamanla bu yetki ve görevleri kaybederek günümüzdeki nitelsiz haline kavuşmuştur. Ayrıca geçen bu süreçte merkeziyetçi yapısını korumayı da sürdürmüştür.

“İl özel idaresi” kavramı; yönetim tarihimize ilk kez 1864 yılında Tuna vilayetine yönelik olarak çıkarılan “vilayet nizamnamesi” ile adım atmıştır. Bu söz konusu nizamname içerisinde il özel idaresi, “vilayetin umur-u hususiye” şeklinde yer almıştır (Ateş ve Es, 2008: 206). Zamanla bu kavram değişikliklere uğramış ve günümüzdeki halini almıştır. İl özel idareleri, merkezi idareye vekâleten bir takım görevleri yerine getirmekle beraber, merkezi idarenin il özel idareleri üzerinden yürüttüğü hizmetleri yerelleştirmekte ve demokratikleştirmektedir (Güneş, 2013: 63).

Bu anlamda il özel idarelerinin; merkezi idarenin temsilcisinin başkanlığında, seçimle gelen üyelerden oluşan bir yerel yönetim birimi olduğu söylenebilir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda "il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliği bulunan kamu tüzel kişisi (md: 3)" olarak tanımlanan il özel idarelerinin oluşturulması çok eskilere dayanmaktadır. Günümüz il özel idarelerini anlamak ve YİKOB'larla mukayese edebilmek için il özel idarelerini tarihsel süreçte incelemek gereklidir. Bu süreç, Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi'nden günümüzde yürürlükte olan 5302 sayılı Kanuna kadar olan dönem ve 5302 sayılı Kanun dönemi olarak iki başlıkta incelenebilir.

3.1.1.1. Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi'nden 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na Kadar Olan Dönem

İl özel idareleri ile ilgili ilk resmi belge 1864 yılında yürürlüğe sokulan "Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi" dir. Söz konusu nizamname ile vali başkanlığında Müslüman ve gayrimüslim tebaa arasından seçilen kişilerden il genel meclisi oluşturulmuştur. Bu meclise ille ilgili bazı tarım, bayındırlık ve iktisadi konuların tartışılması, görüş ve düşüncelerin belirtilmesi görevi verilmiştir (Coşkun ve Uzun, 1999: 46). Bu il genel meclislerinin tüzel kişilikleri bulunmamaktadır. Vilayet Nizamnamesiyle, eyalet sistemine son verilerek vilayet sistemine geçilmiş, merkezin taşra örgütü olan il ve il özel idarelerinden oluşan ikili bir yapı oluşturulmuştur (Koçak, 2013: 144). Bu ikili yapı günümüzde il özel idarelerinin bulunduğu illerde varlığını sürdürmektedir. Ayrıca il özel idarelerinin bulunduğu iller ve bulunmadığı iller olarak ülke genelinde yeni bir ikili yapı oluşturulmuştur.

1870 yılında oluşturulan "İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi" ile temelde vergilerin toplanması ile olağan sorunların çözümü yetkileri il genel meclislerine verilmiştir (Koçak,2013: 144). 1876 Anayasası (Kanun-i Esasi) ile il özel idaresine hukuki kişilik tanınarak il genel meclislerinin seçimi hususunun kanun ile düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Fakat Kanun-i Esasi'nin 30 yıl süreyle uygulamadan kaldırılması sebebiyle ilgili kanun çıkarılamamış, 1908 yılında Kanun-i Esasi'nin tekrar uygulanmaya başlamasıyla birlikte komisyonlarda görüşülmeye başlanmıştır. İl yönetimine ilişkin söz konusu kanun tasarısı 1910 yılında parlamentoya

sunulmuş, yaşanan gecikmelerin ardından geçici bir kanun olan 26 Mart 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet-i Kanun-u Muvakkat” dönemin hükümeti tarafından yürürlüğe sokulmuştur. Bu kanun il yönetiminde düalliteyi (ikilik) esas almıştır. İl; merkezi idarenin taşra örgütü olarak benimsenmiştir. Bunun yanında il düzeyinde devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim birimi oluşturulmuştur. Her iki yönetim biriminin başında da devletin ildeki temsilcisi konumundaki vali bulunmaktadır (Şengül, 2016: 41). Bu kanunla il özel idaresi bünyesinde meclis, encümen ve validen oluşan üçlü bir yapı oluşturulmuştur. Vali yürütme organı sıfatıyla merkeziyetçi anlayışa paralel olarak merkezi otoritenin ildeki ajanı ve denetleyicisi olmuştur (Parlak, 2005: 180). Valinin üstlendiği bu görev günümüz merkeziyetçilik tartışmalarında öne sürülen önemli bir kanıt olmuştur. Valinin günümüzde de hem devlet ile hükümetin temsilcisi hem de il özel idaresinin başı olma görevi valileri ilde çok güçlü bir konuma getirmektedir.

İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu il özel idaresine oldukça geniş bir görev alanı tanımıştır. Kalkınma, tarım, eğitim, sağlık ve sosyal yardımlar ile ticaret ve ekonomi konularında il özel idareleri yetkili kılınmıştır. Başlangıçta ortaya konulan bu irade uygulamada devam ettirilememiş, il özel idarelerinin görevlerinin büyük bir kısmı yeni kurulan bakanlıklarca veya kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmiştir (Şengül, 2016: 42). İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu’nun il genel idaresi ile ilgili olan kısmı 1929 yılında çıkarılan “1926 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu” ile yürürlükten kaldırılmış, bu kanun ise 1949 yılında çıkarılan “5442 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu” kadar yürürlükte kalmıştır. 5442 sayılı Kanun Cumhuriyet döneminde il yönetimi alanındaki en önemli yasal düzenleme olmuştur. 5442 sayılı Kanun, merkezi yönetimin taşradaki bölümlenmesiyle ilgili ayrıntılı hükümler getirmiştir. Taşra teşkilatlanması il yönetimi, ilçe yönetimi ve bucaklar olarak kademelendirilmiştir. Ayrıca bu kanun mülki bölümlenmenin coğrafi duruma, ekonomik koşullara ve kamu hizmetlerinin gereksinimlerine göre gerçekleşeceğini belirtmiştir (Parlak, 2015b: 351). Görüldüğü üzere 5442 sayılı Kanun sadece il özel idarelerini değil; taşra teşkilatlanması, mülki bölümlenmenin nitelikleri gibi il yönetimi ile ilgili pek çok konuda hükümler içermiştir.

1921 Anayasası, il mahalli idarelerine hiçbir anayasanın vermediği kadar özerklik vermiştir (Güneş, 2013: 61; Çetin, 2015: 249). 1921 Anayasası’nın 11. maddesindeki;

“İller, yerel işlerde tüzel kişilik ve özerklik sahibidir. İç ve dış politika, şer’i adli ve askeri işler, uluslararası ekonomik ilişkiler ve hükümetin genel vergileri ile birden çok ilin çıkarlarını kapsayan konular istisna olmak üzere: Büyük Millet Meclisi tarafından konacak yasalar gereğince Vakıflar, Medreseler, Eğitim, Sağlık, Ekonomi, Tarım, Bayındırlık ve Sosyal Yardım işlerinin düzenlenmesi ve yönetimi, il meclislerinin yetkisi altındadır.” hükmüyle il meclisleri birtakım yetkilerle donatılmıştır.

1924 Anayasası’nda il yönetimi ve yerel yönetimlerle ilgili doğrudan bir hüküm bulunmazken, il özel idareleri, 1961 Anayasası’nda “yönetimin bütünlüğü” ilkesi gereğince varlığını sürdürmüştür (Koçak, 2013: 145). 1980’li yıllara gelindiğinde il özel idarelerinin yeniden yapılandırılma çalışmaları hızlanmıştır. 08.06.1985’te Ankara İl Genel Meclisi tarafından, 22.08.1985’te Bursa İl Genel Meclisi tarafından ve 27.09.1985’te İstanbul İl Genel Meclisi tarafından yapılan sempozyum ve toplantılar neticesinde bu konuda bazı tasarılar ortaya çıkmıştır. Bu tasarıların da etkisiyle “3360 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu” kabul edilmiş, 26.05.1987 tarihli Resmi Gazete ’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanuna göre il özel idaresinin yürütme organı vali, karar organı meclis ve encümenidir. Vali atamayla il encümeni ve il meclisi seçimle gelmektedir. Yeni durumda söz konusu görevlerin bazıları merkezi yönetim birimlerine kaydırılmış il özel idareleri halkça tanınmayan, valiliğin bazı işlerinin yürütüldüğü, merkezi yönetimin vesayeti altında bulunan bir birim haline gelmiştir (Ateş ve Es, 2008: 212). Nadaroğlu, il özel idarelerinin mahalli idareler arasında “en şanssız” idare olduğunu söylemektedir (2001: 176). İl özel idarelerinin üzerindeki merkezi vesayet yıllar boyunca gölgesini hissettirmeye devam etmiş, bu mahalli idare biriminin yerelleşmesi yeterince sağlanamamıştır.

3.1.1.2. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Dönemi

1913 yılından kalan kavram ve tanımlardan oluşan 3360 sayılı Kanun, zaman içerisinde kaldırılan, değiştirilen, eklenen ve sonradan iptal edilen maddeleriyle bütünlüğünü ve tutarlığını kaybetmiştir (Özel, 2016: 592). 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı kanunun il özel idarelerini etkin bir yerel hizmet birimi haline getirememesi sebebiyle meclis genel kurulunda 22.02.2005 tarihinde kabul edilen 5302 sayılı Kanun ile birlikte 3360 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu’nda önemli değişiklikler yapılmıştır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 73 madde ile dört geçici maddeden oluşmaktadır. Kanunun amacı “ *il özel idaresinin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemek (md: 1)*” olarak belirlenmiştir.

İl özel idaresinin üçlü organ yapısı 5302 sayılı kanun da korunmuş, il özel idaresinin organları, kanunun 3. maddesinde; il genel meclisi, il encümeni ve vali olarak açıklanmıştır.

İl genel meclisi, özel idarenin karar organıdır. İldeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. İl genel meclisinin sahip olduğu yetki ve görevler göz önünde bulundurulduğunda il özel idaresinin “en yetkili” organı olduğu söylenebilir (Koçak, 2013: 153). Vilayet Kanunu’ndan bu yana vali il genel meclisinin başkanı ve yürütme organının başı olarak görev yapmaktadır. 5302 sayılı Kanun ile bu uygulamaya son verilmiş, il genel meclisinin başkanının kendi üyeleri arasından seçilmesi sağlanmıştır. Daha önce il özel idaresinin karar organı, il daimi encümeni ve il genel meclisiyken; 5302 sayılı Kanunla il genel meclisi il özel idaresinin tek karar organı olmuştur (Koçak ve Kavsara, 2012: 69-70). Kanunda il encümeninin karar veya yürütme organı olduğuna dair bir husus bulunmamaktadır. Ancak il encümeninin; yürütme organı (Özel, 2016: 593), danışma ve yürütme organı (Koçak ve Kavsara, 2012: 70) veya yürütme, danışma ve koordinasyon organı (Açıkgöz, 2013: 67) olduğunu düşünenler bulunmaktadır.

Vilayet Kanunu’ndan bu yana adı “*il daimi encümeni*” olan organın adı 5302 sayılı Kanunda “ *il encümeni*” olarak geçmektedir. 2012 yılında 6360 sayılı Kanunla yapılan son değişikliğin ardından, il özel idaresi kanununun 25. maddesinde “*İl encümeni; valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşur.*” denilmiştir. Encümen toplantılarının başkanlığı vali tarafından yapılmaktadır. Vali bulunmadığı zaman encümene “ *genel sekreter*” başkanlık etmektedir.

İl özel idaresinin bir diğer organı “vali” dir. 5302 sayılı Kanun, valinin il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğin temsilcisi olduğunu belirtmektedir. Daha önce il genel meclisinin başkanlığını yapan vali 5302 sayılı Kanun’la birlikte bu görevini yitirmiştir.

Valiler, il yönetiminin başı olarak ildeki tüm kamu kurum ve kuruluşlarının amiri konumundayken, aynı zamanda il özel idaresinin başı olarak mali olanaklara sahip bir tüzel kişiliği yönetmektedir. Vali il özel idaresinin seçilmiş organları karşısında gücünü muhafaza etmektedir. Valinin kişiliğinde il genel idaresi ile il özel idaresi kaynaşmaktadır ve bu durum 5302 sayılı Kanunla yasal dayanağa kavuşturulmuştur (Çiner ve Karakaya, 2013: 85-86). İl özel idarelerinin kaldırılıp, yerine valiye bağlı YİKOB'ların kurulması; daha önce seçilmiş organı bulunan ve valinin tek egemen olmadığı birimden valinin mutlak egemen olduğu bir birime geçilmesine olanak vermiştir. Böylece vali, hem il genel yönetiminde hem de il özel yönetiminde üst otorite olmuştur.

Kanunun 3. maddesince idari ve mali özerkliği bulunan il özel idaresinin teşkilatı, kanunun otuz beşinci maddesinde; genel sekreterlik, malî işler, tarım, sağlık, imar, hukuk ve insan kaynakları birimleri olarak sıralanmıştır. Ayrıca il genel meclisi kararıyla ilin nüfusu, fiziki yapısı, coğrafi yapısı, sosyal, ekonomik ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak ihtiyaca göre birimler oluşturulabilir.

İl özel idaresinin görevleri kanunun altıncı maddesinde mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla ” il sınırları içinde; gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; büyükşehir belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri yapmakla görevli ve yetkilidir. Belediye sınırları dışında; imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri yapmakla görevli ve yetkilidir” denilmiştir.

2008 yılında yapılan değişiklikle bu görevlere şu hükümler eklenmiştir:

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

diğer merkezi idare kuruluşları tarafından aktarılabacak ödenekler ile gerçekleştirilecek yatırımlar, birinci fıkrada öngörülen görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın bütün il sınırları içinde yapılabilir. “

Bu yeni görevlendirmeye birlikte il özel idareleri merkezi idarenin taşradaki yatırımlarını yürüttüğü bir araç haline gelmiştir (Özel, 605). YİKOB'ların kuruluş felsefesini oluşturan bu görevlerin 2008 yılında il özel idarelerine verilmesi, YİKOB'ların çekirdeğinin bu dönemde oluşturulduğu ve ileride YİKOB'a verilecek görevlerin uygulama alanı bulduğu şeklinde yorumlanabilir.

İl özel idarelerinin gelirleri, Kanunun 42. maddesinde şöyle sıralanmıştır:

- a) Vergi, resim, harç ve katılma payları,
- b) Genel bütçeden ve vergi gelirlerinden il özel idaresi için ayrılan paylar,
- c) İdarelerden yapılacak ödemeler,
- d) İl özel idaresinin mallarının kira, satış ve benzeri şekilde değerlendirilmesinden elde edilen gelirler,
- e) Hizmet karşılığı tahsil edilecek ücretler,
- f) Faiz, ve ceza gelirleri,
- g) İdareye yapılan bağışlar,
- h) Girişim, iştirak ve faaliyetlerden sağlanacak gelirler,
- i) Diğer gelirlerdir.

Görüldüğü üzere bu gelirler çoğunlukla merkez tarafından sağlanan gelirlerdir. Bu durum, il özel idarelerinin merkeze olan bağımlılığını gözler önüne sermektedir. Her ne kadar yerel bir yönetim birimi olarak görülse de mali olarak merkeze bu kadar bağlı olması yerelliğiyle çelişmektedir.

İl özel idarelerinin giderleri genel olarak yerine getirdiği görevler neticesinde oluşan giderler olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu giderler kanunun 43. maddesinde şöyle sıralanmıştır:

“ - İl özel idaresi binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler,

-İl özel idaresinin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler,

-Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri,

-Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler,

- İl genel meclisince belirlenecek ilkeler çerçevesinde köylere veya köylerin aralarında kurdukları birliklere yapılacak yardımlar,

-İl özel idaresinin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı, üyelik aidatı giderleri

-Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri.

-Yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar,

-Dava takip ve icra giderleri,

-Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri,

-Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler,

-Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri,

-Sosyo-kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler,

-Özel idare hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri,

-Doğal afet giderleri,

-Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderlerdir.”

İl özel idarelerinin denetimi, 5032 sayılı kanunun dördüncü kısmında yer alan beş maddede belirtilmiştir. Denetimin amacı kanunun 37. maddesinde *“faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve il özel idaresi teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmak”* olarak açıklanmıştır.

5302 sayılı Kanunun 41. maddesine göre; il özel idarelerinin denetlenmesi konusunda öncelikle 5302 sayılı Kanunun hükümleri uygulanır; fakat 5302 sayılı Kanunda hüküm bulunamaması durumunda 5018 sayılı Kanun ve diğer ilgili kanunların ilgili hükümleri uygulanır.

5302 sayılı Kanunun 38. maddesine göre; il özel idarelerinde bir iç denetim ve bir de dış denetim bulunmaktadır. Bu denetim iş ve işlemlerin; hukuka uygunluğunu, mali açıdan denetlenmesini ve performansının denetlenmesini kapsamaktadır. İl özel idarelerinin, mali işlemler dışındaki diğer her türlü idari işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planına ve stratejilerine uygunluk açısından İçişleri Bakanlığınca denetlenir. Bu denetimi vali veya görevlendireceği elemanlar eliyle gerçekleştirir. Denetimin sonuçları meclisin bilgisine sunulur ve kamuoyuna açıklanır.

5302 sayılı Kanunun 39. maddesine göre; vali tarafından bir faaliyet raporu hazırlanır. Bu rapor stratejik plan ve performans hedeflerince yürütülen faaliyetleri, belirlenen performans ölçütlerine bakarak hedef ile gerçekleşme durumu ve ortaya çıkan sapmaların nedenlerini içerir. Bu rapor vali veya genel sekreter tarafından mart ayı toplantısında meclise sunulur. Raporun bir kopyası İçişleri Bakanlığına gönderilir daha sonra kamuoyuna açıklanır.

5302 sayılı Kanunun 40. maddesi, *“il özel idaresi hizmetlerinin ciddî bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayatî derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda”*, İçişleri Bakanlığı’nca yapılması gerekenleri şu şekilde belirtmiştir:

“a) Hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek il özel idaresinden ister.

b) Aksama giderilmezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini validen ister. Vali, bu durumda aksaklığı mümkünse il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla; mümkün değilse diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını kullanarak giderir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankası tarafından o il özel idaresinin takip eden ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden il özel idaresine ayrılan paydan valilik emrine verilir.”

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Bütünşehir Kanunu çerçevesinde tüm büyükşehirlerde il özel idareleri kaldırılmıştır ve geri kalan illerdeki il özel idarelerinde de bazı değişiklikler yaşanmıştır. 6360 sayılı Kanunla birlikte il encümeninin yapısında değişiklikler yapılmıştır. 5302 sayılı Kanunun ilk kabul edildiği halinde “*il encümeni; il genel meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktadır.*” denilmektedir. 6360 sayılı Kanun’un 5302’de yaptığı değişiklikle “*il encümeni; valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşmaktadır.*” halini almıştır.

Bunun yanında il özel idaresinin bütçesi konusunda da bir değişiklik söz konusudur. İl özel idaresinde bütçe, vali tarafından hazırlanır ve il encümenine ardından il genel meclisine sunulur. 5302 sayılı Kanunda, il genel meclisine havale edilen bütçe tasarısının meclisçe ret edilmesi durumunda ne olacağı konusunda açık bir hüküm konulmamıştır. 6360 sayılı Kanun ile birlikte İl Özel İdaresi Kanunu’nun 45. maddesinde yapılan değişiklikle; “*Bütçe tasarısının gereken süre içerisinde kesinleşmemesi halinde vali, görüşüyle birlikte durumu İçişleri Bakanlığı’na bildirir. İçişleri Bakanının vereceği karar kesindir.*” hükmü getirilmiştir.

İl özel idareleri, kanunun dördüncü maddesinde belirtildiği üzere, il özel idareleri ilin kurulmasıyla kurulan yerel yönetim birimleridir. 6360 sayılı Kanunla iller varlığını devam ettirdiği halde 30 ildeki il özel idareleri kaldırılmıştır. Çeşitli açılardan Anayasaya, Avrupa Yerel Özerlik Şartı’na ve İl Özel İdaresi Kanunu’na aykırı olan bu

durum pek çok kesim tarafından eleştirilmiştir. İl özel idarelerinin kaldırıldığı illerde oluşan boşluğun doldurulması amacıyla kurulan YİKOB'lar pek çok açıdan il özel idareleriyle farklılıklar göstermektedir. Farklılıklar ve bu farklılıklara yönelik değerlendirmeler ayrı bir başlıkta incelenecektir.

3.1.2. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Yönetmeliği'nin Analizi

04.04.2014 tarih ve 28962 sayılı Resmi Gazete 'de İçişleri Bakanlığı tarafından “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik (bundan sonra yönetmelik olarak anılacaktır)” yayımlanmış, 30.03.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik, üç bölüme ayrılmış ve on altı maddeden oluşmuştur. Birinci bölümde; amacı, kapsamı, dayanağı ve ilgili tanımlar yer almaktadır. İkinci bölümde; teşkilat, görev, yetki ve sorumluluklar belirtilmiştir. Son bölüm olan üçüncü bölüm ise çeşitli ve son hükümlerden oluşmaktadır.

Yayımlanma amacı yönetmeliğin birinci maddesinde “*büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde valiye bağlı olarak kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemek*” olarak açıklanmaktadır.

YİKOB Yönetmeliği'nin 2. maddesine göre, yönetmeliğin hazırlanmasının dayanak noktalarını; 14. 02. 1985 tarihli ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 28 ve 28/A maddeleri, 12. 11. 2012 tarihli ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 3. maddesi ile 12. 04. 2000 tarihli ve 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu'nun geçici 12. maddesi oluşturmaktadır.

Yönetmelik, YİKOB'a vali veya valinin görevlendirdiği yardımcısının başkanlık edeceğini belirtmektedir. Başkanlık yedi müdürlüğe ayrılmakla birlikte her müdürlüğün kendine ait görev ve sorumlulukları yönetmelikte ayrıca belirtilmiştir. Bu müdürlükler yönetmeliğin 4. maddesinde; “Yatırım İzleme Müdürlüğü, Rehberlik ve Denetim Müdürlüğü, Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü, 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü, İdari ve Mali İşler Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü ve Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve

Kültür Varlıkları Müdürlüğü “olarak sıralanmıştır. Ayrıca valinin onayıyla başkanlık bünyesinde geçici birimler kurulmasına da izin verilmiştir.

Yönetmeliğin ikinci bölümünde, başkanlığın ve başkanın görevleri ile müdürlüklerin görevleri maddeler halinde sıralanmıştır. Beşinci maddede YİKOB’un başkanlık olarak yapması gereken görevler yirmi bent halinde sıralanmıştır. YİKOB başkanının görev, yetki ve sorumlulukları altıncı maddede beş bent olarak sıralanmıştır. Ayrıca müdürlüklerin görev ve sorumlulukları 7-12. maddelerde sıralanmıştır.

Yönetmeliğin “Çeşitli ve Son Hükümler” başlıklı üçüncü bölümünde; başkanlığın ödenek tahsisinin hangi usullere göre yapılacağı ve ödeneklerin devrinin nasıl gerçekleştirileceği, yürürlüğe gireceği tarih ve yürütmenin hangi bakanlıkça gerçekleştirileceği belirtilmiştir.

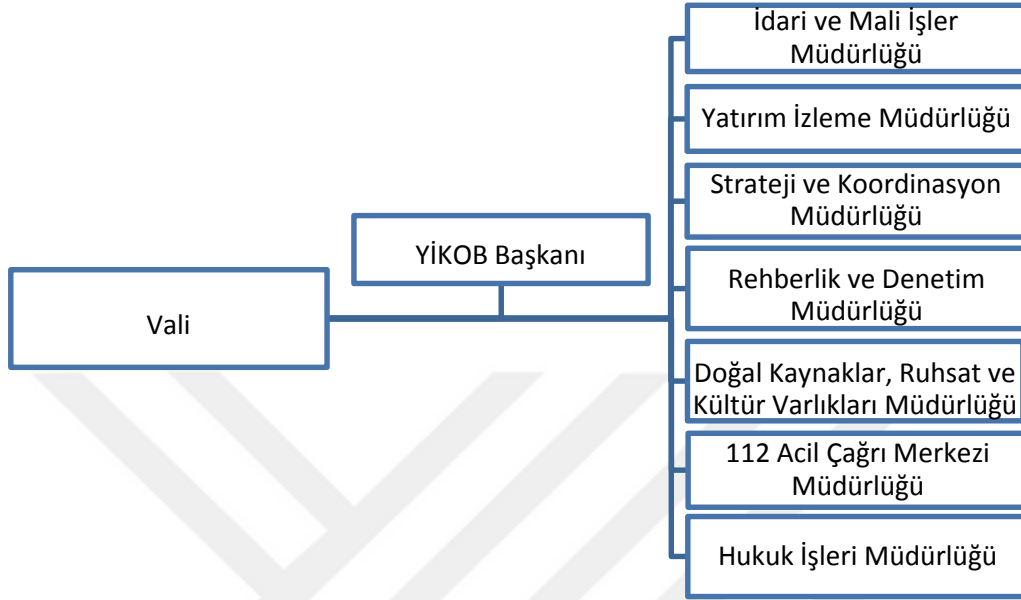
3.2. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın Yapısı

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB), valilik bünyesinde oluşturulmuştur. Vali veya valinin görevlendirdiği vali yardımcısı başkanlığında yönetilen YİKOB’lar, tüzel kişiliğe ve özel bütçeye sahip olmakla birlikte kendisine özgü idari ve mali yapısı bulunmaktadır. Oktay, YİKOB’ları; “valilik bünyesinde siyasal temsil ve yerel özerkliğe sahip olmayan yeni bir özel idare olarak nitelendirmiştir (2016: 111).” Toprak, sahip olduğu yetkileriyle YİKOB’ların “süper idari ve mali özerk birimler” olarak görülebileceğini belirtmiştir (2014). Bu yeni özel idare, eski il özel idaresinden farklı olarak; meclis ve encümenin bulunmadığı, valiye bağlı müdürlüklerden oluşan, seçilmişler yerine atanmışların bulunduğu, yatırımların koordine edildiği birimlerdir. YİKOB’ların “özel bir idare mi? Yoksa süper idari ve mali özerk birimler mi?” olduğu idari ve mali yapısı incelenerek anlaşılabilir.

3.2.1. İdari Yapısı

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB), daha önce de belirtildiği gibi bir nevi il özel idarelerinin yerine kurulmuştur. Fakat bu başkanlığın yapısı il özel idarelerinden oldukça farklıdır. İl özel idarelerinde bulunan il genel meclisi, vali ve il encümenin yerine, YİKOB’larda başkan ve müdürlüklerden oluşan bir yapı bulunmaktadır. YİKOB, valilik bünyesinde oluşturulan bir başkanlıktır. YİKOB başkanı vali veya valinin görevlendirdiği vali yardımcısıdır. İl özel idareleri çerçevesinden

bakacak olursak valinin yerini koruduğunu ancak seçimle gelen encümen ve meclisin varlığını kaybettiği söylenebilir. Bu durum YİKOB'un idari yapısı gereği merkezi idarenin bir parçası olduğunu, yerel yönetim birimi olmadığını kanıtlamaktadır.



Kaynak: Bu şekil araştırmacı tarafından oluşturulmuştur.

Şekil 3.1. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Teşkilat Şeması

YİKOB'un idari yapısını gösteren şekilde gördüğü üzere, YİKOB başkanlığa bağlı olan yedi müdürlükten meydana gelmektedir. Görevlerin gerçekleştirilmesinde başkanlığa yardımcı olan bu müdürlükler; Yatırım İzleme Rehberlik ve Denetim, Strateji ve Koordinasyon, 112 Acil Çağrı Merkezi, İdari ve Mali İşler, Hukuk İşleri ve Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğü'dür.

Yönetmelik bu müdürlüklere ayrı görev ve sorumluluklar vermiştir. Bunlar genel olarak YİKOB'ların görev ve sorumluluklarını oluştururken, özelde her bir müdürlüğün ilgi alanı için oluşturulmuş görevlerdir.

Ayrıca yönetmeliğin 4. maddesinin 2. bendinde belirtildiği üzere; başkanlık bünyesinde valinin onayıyla geçici birimler kurulabilmektedir. Yine bu şekilde ilçelerde de geçici birimlerin kurulabilmesi mümkündür. Kurulan geçici birimlerin sevk ve idaresi, başkan tarafından görevlendirilen birim sorumlusu tarafından gerçekleştirilir.

YİKOB'un personel ihtiyacı İçişleri Bakanlığı kadrolarında görevli bulunan personelden karşılanmaktadır. Ayrıca yönetmeliğin 4. maddesinde; vali, müdürlükler ve geçici birimlerde görevlendirmek üzere uzman personel, sözleşmeli personel ve memurları; kadrosuna, yerine ve unvanlarına bakılmaksızın YİKOB'da görevlendirmeye yetkili kılınmıştır.

6360 sayılı Kanunun geçici 1. maddesinin 6. fıkrasında “*tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerinin personeli, komisyon kararıyla ilgisine göre yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı, büyükşehir belediyesi, bağlı kuruluşu veya ilçe belediyesine devredilir*” hükmü bulunmaktadır. Bu hükümden yola çıkılarak il özel idarelerinin personellerinin ilgisine göre dağıtıldığını ve YİKOB'ların personel sayısının il özel idarelerine oranla oldukça az olduğu söylenebilir. Ayrıca YİKOB personelinin nitelik olarak yetersiz olduğu araştırmacılar tarafından vurgulanan bir konu olmuştur.

3.2.2.Mali Yapısı

Daha önce belirtildiği üzere YİKOB Yönetmeliğinin 5. maddesinde YİKOB'lara pek çok görev ve sorumluluk verilmiştir. Söz konusu görev ile sorumlulukların yerine getirilmesi için hem yönetmelikte, hem de 6360 sayılı Kanun'un, 3152 sayılı Kanun'da yaptığı değişikliklerde YİKOB'ların mali olanakları düzenlenmiştir. “Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”nin 35. maddesi, 3152 sayılı Kanun'un 28/A maddesinde yaptığı değişikliklerle son halini almıştır. 3152 sayılı Kanun'un 28/A maddesi şu hükümleri içermektedir:

“Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini bu Başkanlık aracılığıyla yapabilirler. Bu 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 esas ve usuller İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı tarafından müştereken belirlenir. Bu madde kapsamında Başkanlık 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.”

Aynı düzenlemede Başkanlığın gelirleri şu şekilde sıralanmıştır:

“- İçişleri Bakanlığı bütçesinden yapılacak hazine yardımları,

-Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetleri için aktardıkları tutarlar,

-Bağış ve yardımlar,

-Diğer gelirler.”

Başkanlığın görevlerinin gerektirdiği her türlü gider “başkanlık bütçesinden” karşılanmaktadır. Bu bütçenin hazırlanması ile uygulanması ve diğer konular Maliye Bakanlığı’nın görüşü üzerine İçişleri Bakanlığınca çıkarılan yönetmelikle belirlenmektedir.

YİKOB Yönetmeliği’nin 5. maddesinin (m) bendinde belirtilen bazı hizmetlerin gerektiğinde başkanlık tarafından yerine getirilmesi hususunda; “yapılan veya yapılacak harcamalar karşılığı tutarlar ilgili kurumun pay ve ödeneklerinden tahsis yapan kurum tarafından kesilerek ilgili başkanlığa veya hizmeti yerine getiren diğer kamu kurum ve kuruluşuna gönderilir. Bu fıkra kapsamında ilgili genel bütçeli idarelere aktarılan tutarları, bir yandan genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir, diğer yandan bütçesinin ilgili tertiplerine ödenek kaydetmeye ve yıl içerisinde harcanmayan kısımlarını ertesi yıl bütçesine devren gelir ve ödenek kaydetmeye ilgili kurum yetkilidir. Diğer kamu kurum ve kuruluşlarına aktarılan tutarların bütçeleriyle ilişkilendirilmesi bu kurumların tabi olduğu mevzuat hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilir.” denilmektedir.

YİKOB Yönetmeliği’nin 13. maddesince, başkanlığın görev ve sorumluluklarının yerine getirilmesi amacıyla Maliye Bakanlığınca her yıl Bakanlık bütçesine yeterli miktarda ödenek konulmaktadır. Bu ödeneklerin başkanlıklara tahsisi ve buna ilişkin iş ve işlemler; ilin nüfusu, Başkanlığın sorumluluk alanlarının genişliği, yine ilin sosyo-ekonomik gelişmişlik durumu ve gerekli görülen yerel ihtiyaçlar dikkate alınarak, Genel Müdürlükçe yapılmaktadır.

YİKOB’un bütçesinin hazırlanması ve uygulanması İçişleri Bakanlığı tarafından Maliye Bakanlığı’nın görüşü alınarak hazırlanan yönetmelikle belirlenmiştir. Yönetmeliğin 14. maddesi gereğince başkanlığın illerde yapacağı her türlü yatırım, yapım, onarım, bakım ve yardım işleri karşılığında gerekli tüm iş ve işlemler İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığınca belirtilen esas ve usullere göre yürütülür.

Ayrıca 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 28/A maddesinin beşinci fıkrasından yola çıkılarak, 30 Aralık 2016 tarihinde İçişleri Bakanlığınca çıkarılan “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği” ile “başkanlık bütçesinin hazırlanması, mali kaynakların

yönetilmesi ve kontrolü, hesap ve kayıtların tutulması ve raporlanmasında kullanılacak muhasebe standartlarının ilgili kişilerin bilgi ve ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde düzenlenmesi ve raporlanmasına ilişkin usul ve esasları” belirlenmiştir.

3.3.Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın Görev ve Yetkileri

3152 sayılı kanunun 28/A maddesinde belirtildiği üzere başkanlığa; ilin ihtiyaçları çerçevesinde, gerekli durumlarda her türlü yatırım ve hizmetleri yerine getirebilme; bu amaçla kamu kurum ve kuruluşları ile diğer tüzel kişilerle ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapabilme ve ortak projeler yürütebilme olanağı verilmiştir.. Bu genel görev tanımının yanı sıra YİKOB’ların görev ve yetkilerine yönetmeliğin ikinci bölümünde 5. maddeden 12. maddeye kadar yer verilmiştir. Söz konusu maddelerde YİKOB’un kurumsal olarak yerine getirmesi gereken görevler, başkanın görevleri ve müdürlüklerin görevleri ayrı maddelerde sıralanmıştır.

3.3.1. YİKOB’un Genel Görev ve Yetkileri

YİKOB’un il sınırları içerisine yerine getireceği görev ve yetkileri yönetmelikte sayılmaktadır. YİKOB’un başkanlık olarak yerine getirmesi gereken bu görevler ve sahip olduğu yetkiler yönetmeliğin 5. maddesinde şöyle sıralanmıştır:

“-Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılmasını, izlenmesini ve koordinasyonunu sağlamak,

-İldeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik etmek ve bunları denetlemek,

-112 acil çağrı hizmetlerini koordine etmek ve yürütmek,

-Afet ve acil yardım hizmetlerini koordine etmek ve yürütmek,

-İlin tanıtımına yönelik faaliyetleri yürütmek ve koordine etmek,

- Temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerini yürütmek,

-Merkezi idarenin adli ve askeri teşkilatı dışındaki taşra birimlerinin yürüttükleri hizmet ve faaliyetlerin etkinlik, verimlilik ve stratejik plan ve performans programlarına uygunluk açısından değerlendirildiği raporu hazırlamak ve valinin değerlendirmesi ile birlikte Başbakanlığa ve ilgili bakanlıklara göndermek,

- Tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerine, 3/6/2007 tarihli ve 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu, 4/6/1985 tarihli ve 3213 sayılı Maden Kanunu ve 21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun ilgili maddeleri kapsamında verilen her türlü görevi yapmak, hak ve yetkileri 6360 sayılı Kanunun 3' üncü maddesi çerçevesinde kullanmak,

- Maden veya jeotermal ve doğal mineralli su kaynaklarının bulunduğu yere en yakın yerleşim yerlerinin altyapı ve mahalli müşterek ihtiyaçlarında kullanılmak üzere aktarılan ödenekleri kullanmak,

- Kamu kurum ve kuruluşlarının 5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanunu kapsamındaki araçlarının alımı, işletilmesi, bakım ve onarımını ödenek durumuna göre yapmak veya yaptırmak,

- Kamu kurum ve kuruluşlarının bürolarının ihtiyaçlarını ödenek durumuna göre karşılamak,

- Hükümet konaklarının, Başkanlığa tahsisli binaların, lojmanların, valilik ve kaymakamlık konutlarının yapım, bakım, işletme, tefrişat ve onarımını sağlamak, 9.11.1983 tarihli ve 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu ve ilgili mevzuatında belirtilen ihtiyaçları karşılamak,

- Emniyet hizmetlerinin gerektirdiği harcamaları ödenek durumuna göre yapmak,

- Merkezi idare tarafından yapılan her türlü yardımı koordine etmek, denetlemek, izlemek ve acil durumlarda bizzat yerine getirmek,

- Gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımları yapmak ve koordine etmek,

- İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlığınca tespit edilmesi durumunda, hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmemesi halinde söz konusu yatırım ve hizmetleri, valinin talimatı ile yerine getirmek,

- Muhtar ödenekleri ile ilgili iş ve işlemleri yapmak,

- Kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin gerektirdiği araç, gereç, makine, bina ve tesisleri kiralamak,
- 4562 sayılı Kanunun geçici 12' nci maddesinde verilen hak ve yetkileri kullanmak, mükellefiyetleri yerine getirmek,
- Hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.
- Bağış ve yardım kabul etmek.
- İlin ihtiyaçları çerçevesinde gerektiğinde her türlü yatırım ve hizmetleri yerine getirebilmek amacıyla, kamu kurum ve kuruluşlarıyla, diğer tüzel kişilerle ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapmak ve ortak projeler yürütmek.
- Başkanın verdiği diğer görevleri yapmaktır.”

YİKOB'lar sayılan bu görevler neticesinde genel olarak kurum ve kuruluşların yatırımlarının gerçekleştirilmesi ve koordinasyonunun sağlanması görevlerini üstlenmektedir. Bu açıdan bakıldığında başkanlığın isminin bu görevlerle uyduğu söylenebilir. YİKOB'lar birer “yatırım ofisi” olarak tasvir edilebilir (Kuran, 2016: 209). YİKOB'ların görev ve sorumluluklarına bakıldığında bu tasvirin yerinde olduğu söylenebilir. Ancak YİKOB'lar kurum ve kuruluşların araç alımı, işletilmesi ve bakımı; büroların ihtiyaçlarının ödenek durumuna göre karşılanması; merkezi idare tarafından yapılan her türlü yardımın koordine edilmesi, denetlenmesi ve izlenmesi, acil durumlarda bizzat üstlenilmesi; yatırım ve hizmetlerin gerektirdiği araç, gereç makine, bina ve tesislerin kiralanması görevleri onun bir yatırım ofisinden daha fazlası olduğuna işaret etmektedir.

YİKOB'lar geniş bir görev yelpazesine sahiptir. Fakat kendisine verilen bazı görevler diğer kurum ve kuruluşların o yelpazenin gölgesinde kalmasına yol açmıştır. Görevlerin sıralandığı 5. maddenin (m) bendinde YİKOB'lara verilen “ *hizmetin aksaması ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlığınca tespit edilmesi durumunda, hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmemesi halinde söz konusu yatırım ve hizmetleri, valinin talimatı ile yerine getirme*” görevi YİKOB'ların bazı hizmetlerin sunumunda hizmeti yerine getiren konuma gelmesine sebep olmaktadır. Bu maddeyle birlikte YİKOB'ların söz konusu yatırım, yardım ve hizmetlerin gerçekleştirilmesinde bir garanti aracı olduğu

söylenebilir. (Kuran, 2016: 210). Bu açıdan bakıldığında kurum ve kuruluşların kendi iradeleriyle yerine getirebilecekleri kimi hizmetlerin YİKOB aracılığıyla merkezi yönetim tarafından kurum ve kuruluşlara yaptırılması ya da bizzat YİKOB aracılığıyla yapılması söz konusudur. Bu durum, başkanının, vali veya valinin görevlendireceği vali yardımcısının olduğu YİKOB'ların, merkezi yönetimin taşradaki gölgesi olduğu düşüncesini desteklemektedir.

3.3.2. Başkanın ve Müdürlüklerin Görev ve Yetkileri

YİKOB Yönetmeliği'nde başkan ve her bir müdürlük için ayrı maddelerde görevler sıralanmıştır. Bu görevler, bütüncül olarak ele alındığında yukarıda sayılan YİKOB'un genel görevlerini oluşturmakla beraber her bir birim için yol gösterici niteliktedir. Bu birimlerin görev ve yetkileri ayrı başlıklar altında incelenecektir.

3.3.2.1. YİKOB Başkanı'nın Görev ve Yetkileri

YİKOB Yönetmeliği'nin 6. maddesinde YİKOB başkanın görev ve yetkileri şöyle belirtilmiştir:

- “- Başkanlığın en üst amiri olarak teşkilâtı sevk ve idare etmek ve denetlemek,*
- İldeki adli ve askeri teşkilat hariç, kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik etmek ve bunları valinin onayıyla denetlemek veya diğer kamu personeli aracılığıyla denetlettirmek,*
- Denetim, araştırma, inceleme iş ve işlemlerini yürütmek üzere valinin onayıyla personel görevlendirmek, gerekli gördüğü hallerde bakanlıklar veya ilgili kuruluşlardan uzman personel talep etmek,*
- Gerektiğinde valinin onayıyla kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın ihtiyaç durumuna göre uzman, sözleşmeli personel ve memurları görevlendirmek,*
- Gerektiğinde valinin onayıyla geçici birimler kurmaktır.”*

Daha önce belirtildiği üzere vali veya valinin belirleyeceği vali yardımcısı YİKOB başkanı olarak görev yapmaktadır. Sayılan görevler neticesinde YİKOB'un en üst amiri olan başkan; başkanlığı sevk ve idare etmek ile valinin onayıyla birtakım

görevleri yerine getirmekten sorumludur. Ayrıca aşağıda görüleceği üzere müdürlüklere yönelik birtakım görevlendirmeler de yapılabilmektedir.

3.3.2.2. Yatırım İzleme Müdürlüğü'nün Görev ve Yetkileri

YİKOB Yönetmeliği'nin 7. maddesinde Yatırım İzleme Müdürlüğü'nün görev ve yetkileri şu şekilde sıralanmaktadır:

“- Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının Başkanlığa aktardığı kaynaklarla illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini ve bunların gerektirdiği tüm iş ve işlemleri yürütmek ve izlemek,

- Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları ile ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarının illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım ve bunların gerektirdiği tüm iş ve işlemleri yürütmek ve izlemek,

- Başkanlık, müdürlük ve birimlerinin ihtiyaçları doğrultusunda yapılacak ihalelere ilişkin her türlü iş ve işlemleri yürütmek,

- Merkezi idarece yapılan her türlü yardım ve desteği koordine etmek, izlemek ve acil durumlarda bizzat yerine getirmek,

- İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlıkça tespiti durumunda, uygun süre verilerek hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesi istenmesine rağmen, yatırım ve hizmetlerin verilen sürede gerçekleşmemesi halinde söz konusu yatırım ve hizmetleri, valinin talimatı ile yerine getirmek,

- Hükümet konaklarının, Başkanlığa tahsisli binaların, lojmanların, valilik ve kaymakamlık konutlarının yapım, bakım ve onarımını sağlamak,

- Emniyet hizmetlerinin gerektirdiği harcamalarla ilgili iş ve işlemleri yürütmek,

- Başkanın verdiği diğer görevleri yapmaktır.”

Sayılan bu görevler neticesinde Yatırım İzleme Müdürlüğü'nün; YİKOB tarafından yürütülen her türlü iş ve işlemlerin yürütücüsü olduğu söylenebilir. Ayrıca

YİKOB'un görevleri denilince ilk akla gelen bakım, onarım, ihtiyaç halinde ihalelere ilişkin iş ve işlemler ile çokça tartışılan "aksaklık durumunda hizmet ve yatırımı bizzat yerine getirme" görevi de bu müdürlüğe verilmiştir.

3.3.2.3. Rehberlik ve Denetim Müdürlüğü'nün Görev ve Yetkileri

YİKOB Yönetmeliği'nin 8. maddesinde Rehberlik ve Denetim Müdürlüğü'nün görev ve yetkileri şu şekilde belirtilmiştir:

"- Denetim, araştırma ve inceleme işlerini yürütmek üzere yapılacak görevlendirilmelere ilişkin onayları hazırlamak, yazışmaları yapmak ve gerekli diğer işlemleri yürütmek,

- İldeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik etmek ve bunları denetlemek,

- Merkezi idarece yapılan her türlü yardım ve desteğin denetlenmesi ve izlenmesine ilişkin iş ve işlemler sonucunda elde edilen görüş, tespit veya raporları değerlendirmek ve başkana sunmak,

- Denetim sonuçlarında elde edilen görüş, tespit ve önerileri, başkanın onayından sonra ilgili yerlere göndermek ve takibini yapmak,

- Denetim, araştırma ve inceleme faaliyetlerine ilişkin yazışma, dosyalama ve arşivleme işlerini yürütmek,

- İlin ihtiyaçları çerçevesinde gerektiğinde her türlü yatırım ve hizmetleri yerine getirebilmek amacıyla, kamu kurum ve kuruluşlarıyla, diğer tüzel kişilerle ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapmak ve ortak projeler yürütmek ve Başkanın verdiği diğer görevleri yapmaktır."

Bu müdürlüğün YİKOB'un görevleri arasında sayılan denetim faaliyetlerinin hazırlayıcısı ve uygulayıcısı olduğu söylenebilir. Bunun yanında yönetmelikte belirtildiği üzere diğer tüzel kişilerle ve STK'larla işbirliği yapma ve ortak projeler yürütme görevi bu müdürlüğe verilmiştir.

3.3.2.4. Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü'nün Görev ve Yetkileri

YİKOB Yönetmeliği'nin 9. maddesinde Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü'nün görev ve yetkileri şu şekilde sıralanmaktadır:

“- İldeki kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyona ilişkin hizmetleri yürütmek,

- İlde kurum kapasitesi ve verimliliğini arttırmaya yönelik çalışmaları yürütmek,

- İl düzeyinde plan-program uygulamalarına ilişkin kurumlar arası eğitim ve bilgilendirme çalışmalarını yürütmek, yürütülmesine katkı sağlamak ve bu çalışmaları izlemek,

- İlin ekonomik, sosyal, kültür ve turizm potansiyelini ortaya koymak amacıyla veri toplamak, analiz etmek ve raporlamak veya bu işleri yaptırmak,

- İlin tanıtımına yönelik faaliyetleri yürütmek,

- Başkanlığın yıllık plan ve programlarını yapmak ve gereken ödenekleri tespit etmek,

- Başkanlığın ödenekleri ve diğer mali işlemlerine ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,

- Merkezi idarenin adli ve askeri teşkilatı dışındaki taşra birimlerinin yürüttükleri hizmet ve faaliyetlerin etkinliği, verimliliği ve kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğu ile ilgili raporları hazırlamak, bu raporları valinin değerlendirmesiyle birlikte takip eden yılın Şubat ayı sonuna kadar Başbakanlığa ve bu kurumların bağlı veya ilgili olduğu Bakanlığa göndermek,

- Afet ve acil yardım hizmetlerini koordine etmek ve yürütmek,

- Mali istatistikleri hazırlamak ve ilgili makamlara göndermek.

- Ön mali kontrol faaliyetlerini yürütmek.

- Başkanlığın bütçesini yıllık hedeflere göre hazırlamak.

- Bütçe, bilanço, finansman ve muhasebe işlemlerini yürütmek.

- Gelir ve alacakların takip ve tahsil işlemlerini yürütmektir.”

Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü, YİKOB’un bütçe, gelir-alacak takip ve tahsili, yıllık plan ve programların hazırlanması gibi mali işlemleri yürütmektedir. Bunun yanında ilin tanıtımı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordine edilmesi, ildeki

kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyon sağlanması gibi görevler de üstlenmektedir.

3.3.2.5. 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü'nün Görev ve Yetkileri

YİKOB Yönetmeliği'nin 10. maddesinde 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü'nün görev ve yetkileri şu şekilde belirtilmiştir:

“- 112 Acil Çağrı Merkezinin iş ve işlemlerini 3152 sayılı Kanunun 28 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen yönetmelik hükümleri çerçevesinde yürütmek,

- Başkanın verdiği diğer görevleri yapmaktır.”

112 Çağrı Merkezi; 110 Yangın, 155 Polis, 156 Jandarma ve 112 Sağlık paydaş kurumlarını bir merkezde toplayıp komuta etmektedir. 112 Acil Çağrı Merkezi, vatandaşın acil durumlarda ulaşmak istediği birimlere kolayca ulaşabilmesini sağlamaktadır. Büyükşehir belediyesi bulunan illerde YİKOB bünyesinde hizmet verirken; büyükşehir belediyesi bulunmayan illerde valiliğe bağlı olarak hizmet vermektedir. 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürü ise bu merkezin idaresinden ve koordinesinden sorumludur.

3.3.2.6. İdari ve Mali İşler Müdürlüğü'nün Görev ve Yetkileri

YİKOB Yönetmeliği'nin 11. maddesinde İdari ve Mali İşler Müdürlüğü'nün görev ve yetkileri şu şekilde sıralanmaktadır:

“- Kamu kurum ve kuruluşlarının 237 sayılı Kanun kapsamındaki araçların alımı, işletilmesi, bakım ve onarımı ile bürolarının her türlü ihtiyaçlarını Başkanın onayıyla karşılamak, buna ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,

- Temsil ve ağırlama, tören, protokol ve ödüllendirme giderlerine ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,

- Kamu kurum ve kuruluşları ile Başkanlık birimlerinin ihtiyaç duyduğu taşınır alımı ile bunların bakım ve onarımını yapmak,

- Bakanlık Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı ile koordineli olarak birimlerin faaliyetlerini elektronik ortamda yürütebilmesi için gerekli çalışmaları yapmak,

birimler arasında ağ, yapısal kablolama ve internet ağını kurmak, internet sitesinin teknik altyapısını sağlamak,

- Başkanlığın evrak kayıt, takip ve dağıtım ile ilgili işlemlerini yürütmek,*
- Başkanlığın arşivini kurmak ve yönetmek, il özel idaresinin diğer birimleri ilgilendirmeyen arşivini devralmak,*
- Başkanlığın taşınır ve taşınmaz mal kayıtlarını tutmak,*
- Başkanlıkta görevli personele ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,*
- Belirlenen performans kriterleri uyarınca mevcut personelin performans takibini yapmak,*
- Başkanlıkta görevli personelin hizmet içi eğitim faaliyetlerini planlamak ve yürütmek,*
- Kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin gerektirdiği araç, gereç, makine, bina ve tesisleri kiralamak,*
- Başkanlık adına taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek, işletmek,*
- 9/11/1983 tarihli ve 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu ve ilgili mevzuatında belirtilen hizmetleri karşılamak,*
- Başkanlığın katılımcı kuruluş olarak organize sanayi bölgelerinde sahip olduğu tüm hak ve yetkilere ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,*
- Hükümet konaklarının, Başkanlığa tahsisli binaların, lojmanların, valilik ve kaymakamlık konutlarının tefrişat ve işletmesini yapmak,*
- Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının Başkanlığa aktardığı kaynaklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının ilde yapacakları her türlü yardım işlerini ve bunların gerektirdiği tüm iş ve işlemleri yürütmek ve izlemek,*

- 3/10/2016 tarihli ve 2016/9430 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren Şehitlik Yönetmeliğinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına verilen görevleri yürütmek,

- Muhtar maaş ödenekleri ile ilgili iş ve işlemleri yapmak,

- Başkanın verdiği diğer görevleri yapmaktır.”

İdari ve Mali İşler Müdürlüğü, verilen görev ve sorumluluklar neticesinde YİKOB’ daki en kapsamlı müdürlüktür. Başkanlığın personeli ile ilgili iş ve işlemleri bu müdürlük tarafından gerçekleştirilmektedir. Ayrıca YİKOB’un genel görevleri arasında sayılan; ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına araç, gereç, makina, bina vs. almak/kiralamak görevi bu müdürlüğe verilmiştir.

3.3.2.7. Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğü’nün Görev ve Yetkileri

YİKOB Yönetmeliği’nin 12. maddesinde Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğü’nün görev ve yetkileri şu şekilde sıralanmaktadır:

“ - 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,

- Başkanın verdiği diğer görevleri yapmaktır.”

Bu müdürlük il özel idarelerinden devrolma bakımından diğer müdürlüklerden farklılıklar göstermektedir. Bilindiği gibi il özel idarelerinin kaldırılmasının ardından birtakım görevler YİKOB’a dolayısıyla müdürlüklere devredilmiştir. Fakat Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğü bu açıdan doğrudan bir devirle karşı karşıya kalmıştır. İl özel idaresinin konuyla ilgili yüklendiği görevlerin tamamı Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğü’ne devredilmiştir.

Görevlerde sayılan; 3213 sayılı Maden Kanunu, 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu sebebiyle il özel idarelerinin sahip olduğu tüm yetki ve sorumluluklar artık Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğü’nün görev ve yetkileri

arasındadır. Maden ruhsatları ve işyeri açma/çalıştırma ruhsatları, 1(a) (kum, çakıl vs.) işletme, işyeri açma/çalıştırma ruhsatları verme görevi bu müdürlüğün görevleri arasındadır. Bunun yanında Belediyelerin tahsil ettikleri Emlak Vergisi'nden YİKOB'a aktardıkları %10'luk pay ile tescilli kültür varlıklarının restorasyonu, proje çizimi ve kamulaştırması noktasında belediyelere ödenek aktarma görevi vardır.

3.3.2.8. Hukuk İşleri Müdürlüğü'nün Görev ve Yetkileri

YİKOB Yönetmeliği'nin 11/A maddesinde Hukuk İşleri Müdürlüğü'nün görev ve yetkileri şu şekilde sıralanmaktadır:

- “ - Başkanlık makamından sorulan hukuki konular hakkında görüş bildirmek,*
- Başkanlık birimleri tarafından sorulan hukuki konular ile hukuki, mali, cezai sorumluluk veya sonuç doğuracak Başkanlık işlemleri hakkında hukuki görüş oluşturmak,*
- Başkanlığın görev alanına giren konularda, diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca istenen hususlar hakkında görüş bildirmek,*
- Başkanlık birimleri tarafından düzenlenecek her türlü sözleşme ve şartname taslaklarını, Başkanlık ile üçüncü kişiler arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin işleri ve Başkanlık birimlerince sorulacak diğer işleri inceleyip hukuki görüş bildirmek,*
- Başkanlığın hak ve menfaatlerini koruyucu, uyuşmazlık ve anlaşmazlıkları önleyici hukuki tedbirleri süresinde almak, uyuşmazlıkların sulh yoluyla çözümünü konusunda görüş vermek, anlaşma, protokol, şartname ve sözleşmelerin bu esaslara uygun olarak yapılmasına katkıda bulunmak ve yardımcı olmak,*
- Başkanlığın taraf olduğu adli ve idari davalarda, icra işlemlerinde ve yargıya intikal eden diğer her türlü hukuki uyuşmazlıkları takip etmek,*
- 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin adli uyuşmazlıkların sulh yoluyla halli, uzlaşma ve vazgeçme yetkileri hükümlerini uygulamak,*
- Başkanlık adına veya aleyhine açılan adli ve idari davaların; dava ve cevap dilekçelerini hazırlamak, kanun yollarına başvurulmasına esas olmak üzere gerekli bilgi ve belgeleri temin etmek, takip ve savunmasını yapmak,*

- Hukuk işleri müdürlüğünde kadrolu veya sözleşmeli avukatların ihtiyacı karşılayamaması durumunda, özel uzmanlık gerektirdiği vali onayı ile belirlenen hallerde 24/12/2012 tarihli ve 2012/4096 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe giren Serbest Avukatlardan Hizmet Satın Alınmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre serbest avukatlardan veya avukatlık ortaklıklarından hizmet satın alınmasına ilişkin işlemleri yürütmek,

- Başkanlıkça hizmet satın alma yoluyla temsil ettirilecek dava ve icra takipleri ile tahkime ait işlemleri koordine etmek, izlemek ve denetlemek,

- Başkanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata, plan ve programa uygun çalışmasını temin etmek amacıyla gerekli hukuki teklifleri hazırlamak,

- Adli ve idari davalar sonucu Başkanlık aleyhine oluşan kamu zararının, işlem ve eylemleri ile bu zarara sebep olanlara rücu edilmesine ilişkin işleri yürütmek,

- Başkanlığı ilgilendiren yargı kararları ve hukuki görüşlerin, bilgisayar ortamında arşivlenmesi, güncellenmesi ve kullanıcıların istifadesine sunulması amacıyla gerekli iş ve işlemleri yapmak,

- İlgili mevzuat gereğince kurul veya komisyonlara katılımı sağlamak,

- Başkanın verdiği diğer görevleri yapmaktır.”

Sayılan görevlerden de anlaşılabileceği gibi Hukuk İşleri Müdürlüğü, YİKOB’un her türlü hukuki işlemlerinin takibini, çıkan uyuşmazlıkların çözümü noktasında gerekli iş ve işlemlerin yapılmasından sorumludur.

3.4. İl Özel İdareleri ve Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

Karşılaştırması

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB), kurulduğu illerde 6360 sayılı yasa ile kapatılan il özel idarelerinin yerini almıştır. Anayasal bir yönetim birimi olan il özel idarelerinin yerini yasal temele sahip bir başkanlığın alması, görev ve sorumlulukların farklılık göstermesi ve merkezileşme-yerelleşme tartışmaları çerçevesinde oluşan farklılıklar il özel idareleri-YİKOB karşılaştırmasının temelini oluşturmaktadır. Bu farklılıklar birkaç başlık altında incelenebilir.

3.4.1. Kuruluş Bakımından

İl özel idareleri, daha önce belirtildiği gibi yer yönünden yerel yönetim birimleri arasında yer almakta, anayasal bir temele sahip olmakla birlikte ilin kurulmasıyla oluşturulmaktadır. İl özel idareleri Osmanlı'dan günümüze kadar varlığını sürdüren köklü bir yönetim birimidir. Yıllar içerisinde bazı kanuni değişikliklere konu olan il özel idareleri günümüzdeki halini almıştır. Buradan yola çıkarak il özel idarelerinin kanunla kurulduğunu ve kanunla yönetildiğini söyleyebiliriz. YİKOB'lar ise 6360 sayılı Kanunla yasal dayanağa bağlanmış, her türlü düzenleme İçişleri Bakanlığınca çıkarılan yönetmelikle yapılmıştır (Kızılboğa ve Özaslan, 2013: 10). İl özel idareleri bir yerel yönetim birimiyken, YİKOB'lar merkezi yönetimin taşra birimi olarak konumlandırılmaktadır (Can ve Avcı, 2016: 576). Kuran, il özel idarelerinin köklü bir kurum olmasının aksine YİKOB'ların yönetmelik hükümleri çerçevesinde değerlendirildiğinde “iktisadi birim” olarak ön plana çıktığını söylemektedir (2015: 216). YİKOB'lar 6360 sayılı Kanunun ilgili kanunlarda yaptığı değişiklikler neticesinde kurulan, kendisine ait bir kanundan ziyade yönetmelikle görev ve yapısı belirlenen valiye bağlı bir başkanlıktır.

3.4.2. Teşkilat ve İdari Yapı Bakımından

İl özel idareleri; vali, il genel meclisi ve il encümeninden oluşan üçlü bir yapıya sahip olmakla beraber 5302 sayılı Kanun'un 35. maddesine göre; genel sekreterlik, malî işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşmaktadır. YİKOB'da ise bundan farklı bir yapı söz konusudur. Valiye bağlı olarak hizmet veren YİKOB'larda vali veya vali yardımcısının başkanlığında; Yatırım İzleme, Rehberlik ve Denetim, Strateji ve Koordinasyon, 112 Acil Çağrı Merkezi, İdari ve Mali İşler, Hukuk İşleri ve Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlükleri bulunmaktadır. Her iki kurumda da gerekli durumlarda geçici birimler kurulabilmektedir.

Vali, her iki yönetim biriminin ortak noktası olsa da valinin konumu ve niteliği açısından farklılıklar söz konusudur. İl özel idaresinde bir organ olarak faaliyet gösteren vali, YİKOB'ları himayesinde bulundurmaktadır. Nitelik açısından bakıldığında, YİKOB'u bünyesinde bulunduran valilik kurumunun il özel idarelerindeki niteliğine göre daha güçlü olduğu söylenebilir.

Bunun yanında il özel idarelerinin uzun yılların birikimi ile kendi uzman personeli, uzmanlık birimleri ve il çapında geniş bir teşkilata sahip olduğunu söyleyebiliriz. Ancak YİKOB'ların teşkilatlanma bakımından zayıf olduğu söylenebilir (Can ve Avcı, 2016: 577). Uzmanlaşma açısından, 150 yıllık bir yerel yönetim birimi olma özelliğine sahip il özel idareleri, hem niteliksel hem de niceliksel açıdan YİKOB'lardan çok daha öndedir. İl özel idarelerinin, YİKOB'lardan özellikle personel sayısı bakımından açık ara önde olduğu söylenebilir.

3.4.3. Yerel Demokrasi ve Merkezileşme Bakımından

Kendi karar alma organı ve seçimle gelen üyeleri ile il özel idareleri demokratik bir birim olma niteliğine sahiptir. Bunun aksine YİKOB, merkezi idare uzantısı görünümünde aracı bir kurum olma niteliğine sahiptir (Kuran, 2015: 216). İl özel idarelerinin YİKOB'dan ayrıldığı en önemli noktalardan biri yerel demokrasinin aracı olması konusundadır. İl özel idarelerinde seçimle gelen organ ve üyelerin aksine YİKOB'larda tamamen atanmışlardan oluşan bir yapı bulunmaktadır. Bu nedenle YİKOB, yerel demokrasinin bir aracı olmaktan uzaktır.

YİKOB'ların il özel idarelerinden ayrıldığı önemli noktalardan birisi de “merkezileşme” konusudur. Yukarıda değinildiği gibi il özel idareleri, kısmi olarak merkeze bağlı/bağımlı bir yapıya sahiptir. Tarihsel süreçte, kanuni düzenlemelerde bu durum değişkenlik gösterse de günümüzde bu bağlılığın/bağımlılığın devam ettiği söylenebilir. YİKOB'larda ise bu durumun merkezileşme yönünde değiştiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Merkezileşme eğilimi, YİKOB'un eleştirildiği temel noktalardan birini oluşturmaktadır. Valiye bağlı olarak faaliyet gösteren başkanlık, merkezi idarenin taşradaki kurum ve kuruluşlar üzerindeki vesayetinin bir aracı durumundadır.

3.4.4. Görev ve Sorumluluklar Bakımından

6360 sayılı kanunun 30 ilde il özel idarelerini kaldırması ve görevlerinin bir kısmının büyükşehir belediyelerine devredilmesi, yerine kurulan YİKOB'ların il özel idarelerine kıyasla daha az göreve sahip olmasına neden olmuştur (Akman ve Kalender, 2018: 1032). İl özel idarelerinin görevleri 5302 sayılı Kanunda ayrıntılı olarak açıklanmıştır. YİKOB'un görevleri ise 6360 sayılı Kanunda genel olarak sayılmış, YİKOB Yönetmeliği'nde genel görevler, başkanın görevleri ve müdürlüklerin görevleri sayılmıştır. Görev konusunda ilk farklılık burada ortaya çıkmaktadır.

YİKOB'un, yönetmeliğin 5. maddesinde belirtilen “*Merkezi idarenin adli ve askeri teşkilatı dışındaki taşra birimlerinin yürüttükleri hizmet ve faaliyetlerin etkinlik, verimlilik ve stratejik plan ve performans programlarına uygunluk açısından değerlendirildiği raporu hazırlamak ve valinin değerlendirmesi ile birlikte Başbakanlığa ve ilgili bakanlıklara göndermek*” görevi dışında il özel idaresinin görevlerini üstlendiği söylenebilir (Zengin, 2014: 103). İl özel idarelerinin kurum ve kuruluşlar üzerinde bir denetleme yetkisi bulunmamakla beraber merkezi yönetimin kurum ve kuruluşların faaliyetlerine müdahalede bulunduğu bir araç olma özelliği göstermemektedir. Bunun aksine YİKOB'ların kurum ve kuruluşlar üzerinde denetleme yetkisi bulunmakta ve merkezi idarenin kamu kurum ve kuruluşlarına bazı konularda müdahale aracı olarak görülmektedir.

İl özel İdareleri, kendi görev ve yetki alanı içerisinde bağlayıcı nitelikte idari ve hukuki düzenlemeler yapabilmektedir (Açıkgöz, 2013: 64). 5302 sayılı Kanunun 7. maddesi gereğince il özel idarelerine kanunların verdiği yetkiler çerçevesinde yönetmelik çıkarma, emir verme, yasak koyma ve uygulama gibi yetkiler verilmiştir. İl özel idareleri yönetmelik çıkarma yetkisine sahipken, YİKOB'ların yetki, görev ve sorumlulukları ile çalışma usulleri ve esasları İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan bir yönetmelikle belirlenmektedir.

Bir diğer durum il özel idaresi ve YİKOB'un odak noktasının farklı olmasıdır. İl özel idareleri hizmet odaklı faaliyet gösterirken; YİKOB'lar, ihale, proje ve yatırıma odaklı olarak faaliyet göstermektedir (Kuran, 2015: 216). İl özel idarelerinin kırsal kesime hizmet götürme konusunda önemli bir unsur olduğu söylenebilir. 6360 sayılı Kanun ile birlikte, büyükşehir belediyesi sınırlarının il mülki sınırına genişletilmesiyle kırsal kesimin söz konusu hizmetleri büyükşehir belediyesine yüklenmiştir. YİKOB'lar bu söz konusu hizmetleri bizzat sunmak yerine ihale yoluyla taşeron şirketlere yaptırmaktadır. YİKOB hizmet üretmek yerine ihale dağıtan bir birim haline gelmektedir. Bu açıdan bakıldığında daha önce belirttiğimiz gibi YİKOB'ların bir “yatırım ofisi” olduğu savı güçlenmektedir.

3.4.5. Denetim Bakımından

İl özel idareleri, bir organı olan il genel meclisine hesap vermekte, il genel meclisi de il özel idaresini denetlemektedir. YİKOB'da seçimle gelen bir meclis

bulunmadığından bunun gibi bir hesap verme ve denetlenme mekanizması da yoktur (Can ve Avcı, 2016: 577). YİKOB'un denetimine yönelik olarak 6360 sayılı Kanun, yönetmelik ve KHK'larda denetim konusuna yer verilmemiştir (Akman ve Kalender, 2018: 1034). Yani YİKOB'ların yerine getirdiği hizmetlerin denetimine yönelik herhangi bir yöntem ve kurum belirlenmemiştir. Ancak YİKOB denetlenemez değildir. YİKOB'da iki türlü denetim söz konusudur. Birincisi; İçişleri Bakanlığı'ndan gönderilen müfettişler, İkincisi; Sayıştay tarafından yapılan denetimdir.

İl özel idarelerinde daha önce belirtildiği üzere iç ve dış denetim mevcuttur. İl özel idareleri İçişleri Bakanlığı, vali veya denetim için görevlendireceği elemanlarca denetlenir. Denetimle alakalı sonuçlar meclisin bilgisine sunulur, ardından kamuoyuna açıklanır. Vali, il özel idarelerinin hedefleri, hedeflerin gerçekleşme durumu ve hedeften sapmaların nedenleri ile ilgili faaliyet raporu hazırlar ve bu rapor meclise sunulur. Rapor, İçişleri Bakanlığı'na gönderilir ardından kamuoyuna da açıklanır (5302/md.39).

Daha önce belirtildiği üzere 5302 sayılı Kanunun 40. maddesinde yaşanacak aksaklıklar karşısında İçişleri Bakanlığı'nın, yetkili sulh hâkimliği kararıyla, aksaklıkları il özel idaresi veya diğer ilgili kamu kurum ve kuruluşları imkânlarıyla gidermesine izin verilmiştir.

YİKOB Yönetmeliği'nde, 5302 sayılı Kanun'un 40. maddesindeki benzer şekilde bazı durumlarda hizmetlerin bizzat YİKOB tarafından gerçekleştirilebileceğini öngören görevler bulunmaktadır. Fakat il özel idarelerinin aksine herhangi bir mahkeme kararı gerekmemektedir. Bu durum daha çok merkezi idarenin yerel birimler üzerindeki vesayetini göstermektedir. YİKOB, bu aşamada yerel birimlerin denetlenmesine olanak veren, merkezi idarenin yereldeki temsilcisi olarak görülebilir.

3.5. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'na Yöneltilen Eleştiriler

İl özel idarelerinin yerini alan YİKOB'lar pek çok kesim tarafından olumlu ve olumsuz eleştirilere uğramıştır. Olumlu eleştiriler yerel kalkınma ve özel sektörün hizmetlere dâhil edilmesiyle yaşanabilecek faydalar üzerinde yoğunlaşmaktadır. Olumsuz eleştiriler ise, yerini aldığı il özel idaresinden yola çıkılarak nitelikli personel eksikliği, vesayet ve merkezileşme etrafında şekillenmiştir.

Kurum ve kuruluşların ilde yapacağı yatırımların ihalelerinin gerçekleştirilmesi, takibi ve tamamlanması işlerinin bu başkanlık tarafından hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesi ve muhtemel yararlar olumlu görüşlerin temelini oluşturmaktadır. Ancak bu olumlu görüşlerin de beraberinde getirdiği taşeronlaşma ve ihale dağıtan bir birim halini alma gibi olumsuz görüşler söz konusudur.

YİKOB'ların yeni bir kurum olması ve il özel idarelerinin ortadan kaldırılmasıyla birlikte oluşturulmaları sebebiyle, YİKOB'lar il özel idareleriyle karşılaştırılmakta ve bu açıdan olumsuz eleştirilere uğramaktadır. Bunun yanında merkezi idareye bağlı bir birim olarak üstlendiği bazı görev ve yetkiler neticesinde vesayet birimi olarak görülmektedir.

3.5.1. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'na Yöneltilen Olumlu Eleştiriler

Olumlu eleştirilerden birisi YİKOB'un üstlendiği faaliyetleri özel sektöre yaptırması neticesinde para ve zamandan tasarruf edilirken kalite ve konforda artış sağlanacaktır. Kamu sektöründe gerçekleştirilmek istenen fakat bazı sebeplerle ertelenen veya iptal edilen faaliyetlerin YİKOB tarafından özel sektöre devredilerek yapılması sağlanabilir. Bu yolla maliyetin azaltılması, özel sektörün sahip olduğu konforun kamu sektörüne aktarılabilmesi, risk paylaşımının gerçekleştirilmesi ve zamanda tasarrufunun sağlanması mümkün olabilmektedir. (Yıldırım ve Yıldırım, 2017: 25). Günümüz yeni kamu yönetimi anlayışında devletin hizmet anlayışının değiştiğini görmekteyiz. Daha önceki kamu yönetimi anlayışında bizzat hizmet üretme görevini üstlenen devlet, yeni anlayışta bazı hizmetlerin özel sektör tarafından üretilmesinin yolunu açmıştır. İl sınırları içerisinde yürütülen bazı faaliyetlerin YİKOB tarafından özel sektöre ihale edilmesi, kamu kurum ve kuruluşlarının başka hizmetlere odaklanmasını sağlayacaktır. Ancak Kuran'ın (2013: 216-217) da dediği gibi hizmetlere yetişmesi mümkün görünmeyen YİKOB'ların taşeronlaşmanın bir adımı olabileceği unutulmamalıdır.

Diğer olumlu görüşe göre; YİKOB'lar, büyükşehir belediyelerinin kalkınması ve gelişmesi hususunda önemli bir görev icra etmektedir. Büyükşehir belediyelerinin, YİKOB tarafından yürütülen işlerle uğraşmak yerine vatandaşın istek ve taleplerine daha fazla yönelmesini sağlamaktadır. Ayrıca yerelde, hizmet ve iş bölümünün sağlanmış olması, bürokratik engellerin aşılmasında YİKOB'lar rol üstlenmektedir

(Yıldırım ve Yıldırım, 2017: 25-26). Büyükşehir belediyelerinin, 6360 sayılı Kanunla il sınırına genişleyen hizmet alanı, hizmet sunumunda özellikle kırsal bölgelerde yetersiz kalmaktadır. YİKOB'ların yönetmelikte sayılan görevleri ifa etmesi, il özel idareleri kadar olmasa da büyükşehir belediyelerinin eksik kaldığı alanlarda onu destekleyici bir rol üstlenmektedir.

Diğer bir olumlu görüş proje ve hizmetlerin gerçekleştirilme süresinin kısalmasıyla ilgilidir. Yatırımcı perspektifinden bakıldığında; herhangi bir değerlendirme, onaylama aşaması olmadan projelerin gerçekleştirilmesi hizmetin ivedilik içerisinde gerçekleştirilmesini sağlayabilir ve iktisadi açıdan faydaları olabilir (Kuran, 2016: 215). Kamu kurum ve kuruluşların pek çok hizmeti YİKOB aracılığıyla gerçekleştirmesi bu durumun kanıtıdır. Böylelikle daha önce yıllar süren projeler günümüzde kısa bir sürede tamamlanmakta ve hizmet üretimine başlamaktadır.

3.5.2. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'na Yöneltilen Olumsuz Eleştiriler

YİKOB'lara yöneltilen eleştirilerden biri “nitelikli personel eksikliği” konusunda olmuştur. YİKOB'un yetkilerinin genişliği dikkate alındığında, bu yetkileri kullanabilecek nitelikli personelin hazır bulunmayışı sebebiyle hizmet sunumunu aksatacaktır (Belli ve Aydın, 2017: 409). İl özel idareleri daha önce defalarca belirtildiği üzere köklü bir geçmişe sahiptir. Yıllardır süregelen bu birimin personeli, yıllar içerisinde biriken deneyimin de sahibi olmuştur. Hem nicelik hem de nitelik olarak üstün olan il özel idaresi personeli özellikle kırsal kesime yönelik hizmet sunumunda başarılı bir grafik çizmiştir. Bu personelin başka birimlere dağıtılması ve Malatya gibi bazı illerde il özel idaresi geçmişi olmayan personelin YİKOB'larda istihdam edilmesi, özellikle kırsal kesime hizmet sunumunda sıkıntılara yol açabilmektedir.

Diğer bir eleştiri noktası YİKOB'ların bir “vesayet birimi” olduğu düşüncesidir. YİKOB'lara verilen yetkilerle birlikte yerelde güçlü bir vesayet birimi oluşturulmuştur. İdari vesayetin en ağır şekli olduğu öne sürülen ikame (yerine yapma) yetkisinin uygulama alanının genişletilmesi özelde hizmet yerinden yönetim kuruluşları, genelde yerel yönetimler bakımından yanlış bir uygulama olmuştur. Bu yetki merkezi idarenin, hiyerarşisi dışındaki kurum ve kuruluşlara müdahale hakkının oluşmasına yol açmıştır. Bu uygulama hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının amaçlarıyla da çelişik

durumdadır. Kanun koyucu tarafından, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına tüzel kişilik verilerek uzmanlaştığı konularda merkezin baskı ve etkilerinden uzak bir biçimde hizmet üretmesi sağlanmıştır. Fakat YİKOB'lar hizmette aksamayı, mahkeme yerine valilik ve bakanlık tarafından tespiti halinde bizzat giderme yetkisine sahip olmuştur. Bu durum olumsuzluklara neden olacaktır (Karaarslan, 2013: 151-152). İl özel idarelerine de verilen bu yetki durumun tespitini vali ve bakanlığın yerine sulh hâkimliğine bırakmıştır. Fakat YİKOB'larda vali ve bakanlığın yetkili olması bu durumun merkezi idarenin çıkarları doğrultusunda kullanılmasına yol açabilecektir. Ayrıca alınan hizmette aksama kararlarının siyasi niteliği tartışma konusu olacaktır.

Karakılçık, valinin il özel idaresiyle sahip olduğu yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisinin YİKOB'larla daha da ağırlaştırıldığını söylemektedir. YİKOB'un bulunduğu illerin valileri bu kurumdaki yetkileri bakımından merkezi yönetimin yereldeki “devlet bakanları” konumuna yükselmişlerdir. Koordinasyon başkanlığı da bu doğrultuda “yerel yönetim bakanlığı” şeklinde kurgulanmış, yerel bir merkeziyetçilik kurumu oluşturulmuştur (2016: 204). Yerel yönetim birimi olan ve seçimle gelen organı bulunan il özel idarelerinin yerine merkezi yönetimin taşra teşkilatını andıran YİKOB'ların kurulması merkezileşmenin pekişmesini sağlamıştır (Taşcier, 2018: 657). Atanmış görevlilerden oluşan ve valiye bağlı olarak hizmet gören YİKOB'lar yerelde görev yapan bir merkezi idare birimi görünümündedir. Kendi meclisi tarafından denetlenen il özel idarelerinin aksine ilgili kanun ve yönetmelikte denetimi yönünde hüküm bulunmayan ama Bakanlık ve Şayıştay tarafından denetlenen YİKOB, buna ek olarak yerel yönetim birimleri üzerinde merkeze bağlı bir denetim mekanizması haline getirilmiştir.

4.MALATYA YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIĞI'NIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bu başlık altında Malatya Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın Bütünşehir Yönetimi kapsamında değerlendirilmesi amacıyla; öncelikli olarak Malatya YİKOB hakkında bilgi verilmiş, daha sonra yöneticilerle yapılan görüşmeler çerçevesinde Bütünşehir Yönetimi uygulamasındaki yerinin tespiti için değerlendirmelerde bulunulmuş ve araştırma problemleri cevaplandırılmıştır.

4.1. Malatya Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Hakkında

6360 sayılı Bütünşehir Kanunu ile 30 ilde il özel idareleri kapatılmış ve yerine YİKOB'lar kurulmuştur. Söz konusu 30 il arasında yer alan Malatya kentinde de süreç diğer kentlerde olduğu gibi işleyerek il özel idareleri kaldırılmış; personeli, varlıkları ve dosyaları bazı kurumlara devredilmiştir. Genel olarak il özel idarelerinin devamı olarak görülen YİKOB, gerek yapısı ve işleyişindeki farklılıklar gerekse görev ve yetkilerindeki farklılıklardan dolayı yeni bir birim olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kapatılan il özel idaresi binasında hizmet gören Malatya YİKOB, tüm YİKOB'ların genel bir sorunu görüldüğü üzere teknik personel eksikliği yaşamaktadır. 95 personelle hizmet veren Malatya YİKOB, kapatılan il özel idaresinden personel devralmamıştır. Bu nedenle personel açısından da yeni bir birim olduğu söylenebilir. Yapılan görüşmelerde elde edilen bilgilere göre; 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü yakın zamanda başkanlıktan ayrılacak ve 25 personel eksilecektir. Ayrıca kalan 70 personelin 6 tanesi Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü'nün personelidir. Dışarıdan gelen personel de çıkarıldığında, YİKOB'un zaten yetersiz görülen personel sayısının daha da azaldığını görmekteyiz. Bununla ilgili olarak İdari ve Mali İşler Müdürü şu görüşleri paylaşmıştır:

“Biz teknik personel konusunda, mühendis konusunda sıkıntı yaşıyoruz. Mühendis, mimar, jeoloji, maden mühendisi konusunda sıkıntı yaşıyoruz. Tüm YİKOB'larda personel sıkıntısı var. Şimdi biz işimiz icabı konuşuyoruz. Ankara, İstanbul, İzmir, Maraş ile hem danışma amaçlı hem bilgi alışverişi için görüşüyoruz.

Onlarda da aynı sıkıntı var. Mesela diğer büyükşehirler şöyle bir şey yapmışlar. Özel idare kapatıldıktan sonra personelin hepsini almışlar.”

Daha önce belirtildiği gibi Malatya YİKOB’un, kapatılan il özel idaresinden personel almaması kendisi adına büyük bir eksiklik olmuştur. Nitekim il özel idarelerinde yıllar içerisinde oluşan bilgi birikimi yeni kurulan bir birim için hazine niteliğinde olacaktır. Öyle ki yöneticilerle yapılan görüşmelerde üzerinde durulan konulardan birisi de tecrübe eksikliği nedeniyle yaşanan sıkıntılar olmuştur. Bu alanda tecrübesiz ve ayrı kurumlardan transfer edilen personel yerine, il özel idaresi kökeni olan personelin devredilmesi yaşanan sıkıntıları önleyebilecekken bu yol tercih edilmemiştir. Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürü’nün bu konuda söylediği, “*Özel idareden personel devralmadık, en azından her bitimden 1-2 kişi kalsaydı işin devamlılığı açısından rahat ederdik.*” sözü bu görüşü destekler niteliktedir.

Büyükşehir olan illerde, il özel idarelerinin kapatılmasıyla birlikte il özel idareleri personeli ilgilerine göre bazı kurumlara dağıtılmıştır. Malatya İl Özel İdaresi’nin personeli bu aşamada başka kurumlara dağıtılmış ve YİKOB’a personel devri olmamıştır. YİKOB, personeli başka kurumlardan temin etmiştir. Personel açığı diğer kurumlardan karşılanmakta, bu konuda ağırlıklı olarak Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü’nden personel transferi olmaktadır (Görüşme, İdari ve Mali İşler Müdürü).

Malatya YİKOB’un araç ve taşınmaz varlığından da burada bahsetmek gereklidir. Bilindiği gibi il özel idareleri kapatılınca birtakım araç ve taşınmaz varlıkları YİKOB’a devredilmiştir. Malatya YİKOB, bu açıdan İdari ve Mali İşler Müdürü tarafından “cömert” olarak nitelendirilmiştir. Bunun gerekçesi olarak da diğer bazı illerde il özel idarelerinin taşınmazların birçoğunun YİKOB’lara devredilmesi olarak göstermiştir. Malatya YİKOB’un taşınmazları şöyle sıralanabilir: İlçelerdeki Kaymakamlık konutları, hükümet binaları; ildeki valilik binası, vali konağı, şu an YİKOB’un bulunduğu bina ve 4,5 dönüm yer; Yazıhan’da dükkânlar; merkezdeki Battalgazi İl Genel Meclis binası YİKOB’a aittir. Ayrıca taşıtlar konusunda da buna benzer bir durum söz konusudur. En yeni araçların 5-6 yaşında, kilometrelerinin ise 200-250 binde olduğu belirtilmiştir. Araçların bu denli eski olması ekstradan yıllık 100 bin TL bakım maliyeti

oluşturmaktadır. YİKOB'un yeni araç alma imkânı da bulunmamaktadır (Görüşme, İdari ve Mali İşler Müdürü).

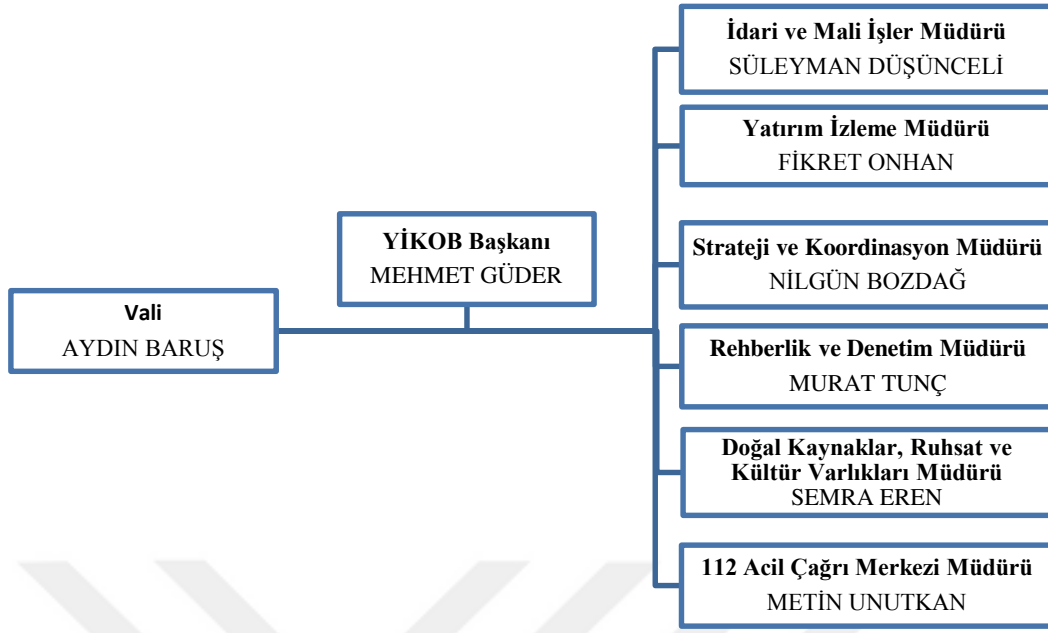
Malatya YİKOB tarafından yürütülen ihaleler ve projeler başkanlığın internet sitesinde belirtilmiştir. Söz konusu projeler “Projelerimiz” başlığı altında; İçişleri Yapım Projelerimiz, Gümrük ve Ticaret Yapım Projelerimiz, Eğitim Yapım Projelerimiz, Kültür ve Turizm Yapım Projelerimiz, Sağlık Yapım Projelerimiz ve KIRDES Yapım Projelerimiz şeklinde altı farklı alanda belirtilmiştir. Bu başlıklar altında, yüklenici firmalar, devam eden projelerin sözleşme bedelleri, ihale tarihleri ve işin bitirilme süreleri belirtilmiştir. Fakat web sitesinin güncel olmaması sebebiyle, aradan uzun bir süre geçtiği halde devam ediyor görünen projeleri paylaşmak yanlış bilgilendirme olacaktır. Ancak kısaca değinmek gerekirse bu başlıklarda kilitli parke taşı ve köy içi düzenlemeleri işleri; birtakım okul, spor salonu ve yurt yapım işleri; hizmet binası ve kültür merkezi yapım işleri; aile sağlığı merkezleri ve 112 acil istasyonları yapım işleri gibi projelerin gerekli bilgileri verilmektedir (Malatya YİKOB, 2019).

İdari ve Mali İşler Müdürü ile yapılan görüşmede ön plana çıkan bazı projelere değinmek Malatya YİKOB'un faaliyet alanları ve hizmetleriyle ilgili önemli ipuçları verecektir. Bunlardan birincisi “Şehitliklerin Yapımı” işinin YİKOB'a verilmesidir. İdari ve Mali İşler Müdürü, bu konuda şu görüşleri paylaşmıştır; *“2016 yılında Şehitlik Yönetmeliği ile şehitliklerin yapımı bize verildi. İdari ve mali işler müdürlüğüne verildi. Bu iş daha önceden ağır aksak yürüyordu. Emniyet kendisi yapıyordu, jandarma kendisi yapıyordu. Şimdi bakanlığımız bu konuda bir proje çıkarttı. Bütün mezarlar aynı tip proje üzerinden gidiyor ve biz iki ayda bir şehit yakınlarıyla görüşüyoruz. Şehit mezarlarının bakımı, onarımı, bayrak asımı, temizliği vs. yapıyoruz. Birebir ailelerle görüşülmesi mesela daha önce böyle bir şey yoktu.”* Bu durum ifade ettiği kutsal değer bakımından diğer projelerden ayrılmalıdır. Böylesine önemli bir görevin YİKOB tarafından üstlenilmesi ve daha önce yapılmayan uygulamalarla desteklenmesi dikkate değerdir. Ayrıca bu projenin Malatya Büyükşehir Belediyesi ve Mezarlıklar Müdürlüğü ile koordineli bir şekilde yürütülmesi YİKOB'un diğer kurumlarla olan iyi ilişkisine bir örnektir. Diğer bir proje ise; Vali Konağı'nın karşısındaki “eski askerlik şubesi” nin “müzeye” dönüştürülmesi işidir. Bu konuda İdari ve Mali İşler Müdürü, *“Emlak*

vergilerinin %10 'unu alıyoruz. Biz aldığımız %10 'u belediyenin hazırlamış olduğu projeye veriyoruz. Eski Askerlik Şubesi, valiliğin karşısındaki. Şimdi Battalgazi Belediyesi, buranın müzeye dönüştürülmesi için proje hazırladı. Vali beye geldi ve kabul gördü. Bakanlığa gitti, bakanlık onayladı. Biz de parayı aktardık buraya proje için. Güzel bir eser ortaya çıktı (...)Kendi bütçelerine kalmış olsaydı, parayı bunun için kullanacaklar mıydı?” demiş ve YİKOB'un kültürel anlamdaki faaliyetlerinden bahsetmiştir. Bu proje de YİKOB'un şehre kültürel katkısını, şehrin merkez ilçe belediyelerinden olan Battalgazi Belediyesi ile olan iş birliğini ve YİKOB'un gelir kalemlerinden olan belediyelerin emlak vergisinden alınan %10'luk payın hangi konularda harcandığını göstermektedir.

4. 2. Malatya Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın Teşkilat Yapısı

Daha önce belirtildiği üzere YİKOB; yapısı itibarıyla valiliğe bağlı, vali yardımcısının başkanlığında yedi müdürlükten oluşan bir başkanlıktır. Malatya YİKOB'da bu şekilde teşkilatlandırılmakla beraber Hukuk İşleri Müdürlüğü bulunmamaktadır. Şekil 4.1.'de görüleceği üzere Malatya YİKOB, Vali Aydın Baruş'a bağlı olarak Vali yardımcısı ve aynı zamanda Kale Kaymakamı olan Mehmet Güder tarafından yönetilmektedir. Bunun yanında şu an kurulu olan altı müdürlük; İdari ve Mali İşler Müdürlüğü, Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü, Yatırım İzleme Müdürlüğü, Rehberlik ve Denetim Müdürlüğü, Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğü, 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü'dür. Kurulu bulunan müdürlüklerden Rehberlik ve Denetim Müdürlüğü aktif olarak çalışmamaktadır. Bu nedenle Malatya YİKOB'da aktif olarak çalışan beş müdürlük bulunmaktadır.



Kaynak: Bu şekil www.malatyayikob.gov.tr adresindeki bilgilerden yararlanılarak araştırmacı tarafından oluşturulmuştur.

Şekil 4.1. Malatya YİKOB Teşkilat Şeması

Bu müdürlüklerin yanı sıra Yönetmelik, YİKOB'lara valinin onayıyla geçici birimler kurabilme hakkı vermiştir. Aynı şekilde ilçelerde de geçici birimler kurulabilmektedir. Malatya YİKOB'da bu geçici birimlerin kurulmasına yönelik olarak görüşmede şu bilgi edinilmiştir:

“Geçici birim Malatya’da kurmadık. Geçici birim şöyle kurulur. Allah korusun doğal afet olur, savaş hali olur bu tür durumlarda valiliğin takdiriyle, atıyorum AFAD yetişemediği durumda valiliğin takdiriyle diğer kurumlardan görevlendirme yapılarak oluşturulabilir. Bunun daha örneği yok zaten. Türkiye’nin hiçbir yerinde yok. Yani hiç kurulmadı. En sıkıntılı bölge Şanlıurfa, Gaziantep oralarda bile kurulmadı. Ama kanun bu hakkı mevzuat olarak vermiş. İhtiyaç olursa kurulur(İdari ve Mali İşler Müdürü).”

Bu düşüncelerden yola çıkarak Yönetmeliğin, valinin onayıyla kurulmasına izin verdiği geçici birimler ne Malatya’da ne de diğer 29 ilde kurulmamıştır.

4.3. Malatya Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın Bütünşehir Yönetimi Kapsamında Değerlendirilmesi

Daha önce değinildiği üzere 6360 sayılı Bütünşehir Kanunu ile il özel idareleri kaldırılmış, bütünleştirme çabaları doğrultusunda YİKOB'lar kurulmuştur. Büyükşehir belediyelerinin hizmet sınırlarını il sınırı ile çakıştıran “Bütünşehir Yönetim Uygulaması” ile belediye tarafından sunulan hizmetlerin kentin her bölgesine eşit ve hızlı bir şekilde ulaştırılması hedeflenmiştir. Bütünşehir Yasası ile getirilen yeni bir birim olan YİKOB'lar da bu bütünleştirmenin bir parçası olarak il sınırları içerisinde yapılacak yatırımların tek elden koordine edilmesini sağlamaktadır. Gerek kapatılan il özel idarelerinin yerini alması gerekse birtakım görevlerini devralması sebebiyle il özel idarelerinin bir versiyonu olarak görülen YİKOB'lar, il özel idarelerinden kalan birtakım görevleri yerine getirir de tamamıyla yeni bir birimdir.

Bu başlık altında YİKOB yöneticileriyle ve Malatya Büyükşehir Belediyesi'nden bir yönetici ile yüz yüze yapılan görüşmeler neticesinde YİKOB'lar kurulduktan bu yana tartışılan pek çok konu aydınlatılmaya çalışılmıştır. Ayrıca YİKOB'un Bütünşehir Yönetimi Uygulamasındaki yeri tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu doğrultuda araştırma problemlerinin cevaplandırılması amacıyla; YİKOB'un gerekliliği, yaşadığı kimlik bunalımı, idari vesayetlerdeki rolü, bütünşehir yönetimindeki rolü ve yöneticilerin tespit ettiği eksiklikler incelenmiştir.

4.3.1. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın Gerekliliği Üzerine

YİKOB, 6360 sayılı Kanun'la il özel idarelerinin kaldırılmasının ardından kurulmuş yeni bir birimdir. Fakat il özel idarelerinin birtakım görevlerinin büyükşehir belediyelerine ve yeni kurulan YİKOB'lara devredilmesi YİKOB'un il özel idarelerinin devamı olduğu yönünde bir algı yaratmıştır. Ancak gerek idari yapısı, gerekse de görevleri ve üstlendiği rol bakımından il özel idarelerinden ayrıldığı yukarıda belirtilmiştir.

Mevcut durumda büyükşehir olan ve YİKOB'a sahip olan 30 kent bulunmaktadır. Bu kentlerde YİKOB'un bulunması sebebiyle birtakım görevler 30 Mart 2014-Mahalli İdareler Genel Seçiminin sonuçlanmasından bu yana il özel idarelerince değil de YİKOB'lar tarafından gerçekleştirilmektedir. 6360 sayılı Kanun'la 30 ilde YİKOB'un kurulması üzerine, diğer 51 ilde de il özel idarelerinin kaldırılması ve YİKOB'ların

kurulması gündeme gelmiş fakat bugün itibariyle bu yönde bir çalışma yapılmamıştır. Bu yönde bir adımın atılmaması sebebiyle ülke genelinde il özel idareleri bakımından ikili bir yapı ortaya çıkmıştır. 51 ilde il özel idarelerinin ve il sınırına genişletilmemiş il belediyelerinin bulunduğu il yönetimi uygulaması devam ederken; 30 ilde ise il özel idarelerinin bulunmadığı, yeni bir birim olarak YİKOB'ların ve görev alanı il mülki sınırı olan büyükşehir belediyelerinin bulunduğu bütünşehir yönetimi uygulanmaktadır.

Bu durum ister istemez mevcut ikili yapının il özel idareleri ya da YİKOB yönünde ortadan kaldırılması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Bir yanda 150 yıllık bilgi ve birikime sahip olan il özel idareleri, diğer yanda ise 2014 yılında uygulanmasına başlanan, özel bütçe ve tüzel kişiliğe 2016 yılında kavuşan genç YİKOB'lar bulunmaktadır. Bu konudaki görüşleri iki çerçevede incelemek mümkündür. Birinci görüş; il özel idarelerinin modernleştirilerek devam etmesi, ikinci görüş ise il özel idarelerinin kaldırılarak YİKOB'ların kurulmasıdır. Bu keskin görüş ayrılığı YİKOB'un gerekliliğinin tartışmamıza zemin hazırlamaktadır. Yöneticiler ile yapılan görüşmelerde “il özel idarelerinin kurulmasını doğru buluyor musunuz, il özel idareleri modernleştirilebilir miydi?” sorusuna şu cevaplar alınmıştır.

“YİKOB'un kurulması süreci bazıları tarafından gereksiz gibi görüldü ama YİKOB, bir zaruretin ürünüdür bana göre. Bu zaruret de büyükşehir belediyeleriyle ilgili olan kanunumuzdur.(...) yasa koyucu haklı olarak büyükşehir belediyelerinin daha aktif daha koordine edici ilin tamamındaki hizmetlerin aynı standartlarla oluşumunu hedef alarak bu kanunu ortaya çıkardı. Bana göre de doğru olan buydu. Mesela Malatya özelinde gidelim isterseniz. Kale'nin en ücra köyü ile Malatya'nın göbeğindeki bir mahalle arasındaki hizmetlerdeki farklılaşma veya işte mesela buradaki belediyelerin durumu ile oradaki özel idarenin hizmet ağının standardize edilememesi sorun doğurabilirdi. Bana göre yeknesak yürütülmesinin bir sonucu oldu büyükşehir yasası. Bu nedenle YİKOB'a geçmek gerekirse bu zaruretin bir sonucu olarak ortaya çıktığı için bence mantıklı (YİKOB Başkanı).”

YİKOB Başkanı, 6360 sayılı Kanunun çıkarılması ve bir bütünleştirme adımının atılmasının ardından zaruri olarak YİKOB'ların kurulduğunu belirtmektedir. Buradaki zaruret il özel idarelerinin kapatılmasının ardından oluşan boşluğun doldurulması ve

ilgili birimlerin yatırımlarının koordinasyonu ve izlenmesinin tek bir başkanlık altında birleştirilmesi zorunluluğu olarak yorumlanabilir.

“Benim şahsi fikrim YİKOB’ların kurulmasına gerek olmadığı yönünde. Özel idareler, şu an diğer illerde etkili çalışıyor. En azından Adıyaman’da, Sivas’ta bulunan arkadaşlarımız var, onlarla görüşüyoruz. Daha organizeler. Meclis olduğu için halkın katılımı sağlanabiliyor. Örneğin; bir muhtar gelerek il genel meclisi başkanına, vali beye daha çabuk ulaşabiliyor. Fakat şöyle bir durum da var. YİKOB’un biraz daha yetkilerini artırmak gerekiyor. Bundaki şey şudur. Teknik personel sayısı yetersiz, tüzel kişilik var fakat altı boş. Mesela ihtiyaç halinde araç, işçi alamıyoruz. Bunun sıkıntısını yaşıyoruz. Mevzuat olarak biraz daha güçlendirilirse aynı işi yapar. Zaten devamı gibidir (İdari ve Mali İşler Müdürü).”

İdari ve Mali İşler Müdürü, mevcut il özel idarelerinin işler olmasından yola çıkarak YİKOB’un kurulmasına gerek olmadığı ve il özel idareleriyle devam edilmesi gerekliliği üzerinde durmuş ve YİKOB’un eksikliklerine değinmiştir. Genel bir görüş olarak öne sürülebilecek bu düşünce bizim tarafımızdan da desteklenmektedir. Nitekim köklü bir yerel yönetim biriminin ortadan kaldırılıp merkezi idarenin taşra teşkilatı niteliğinde özerk olmayan bir başkanlığın kurulması tarafımızca yanlış bir hamle olarak görülmektedir.

“İl özel idarelerini kaldırmak yerine onları modernleştirmek daha doğru olurdu. Mademki YİKOB’lar kaldırılmayıp il özel idareleri kaldırılacak, yapacak bir şey yok o zaman il özel idarelerine benzeyen bir yapılaşma olmalı. Öyle maddeler getirilmeli ki modernleştirilerek içi doldurulmalı (/Strateji ve Koordinasyon Müdürü).”

Strateji ve Koordinasyon Müdürü, il özel idarelerinin kaldırmak yerine modernleştirilmesinin daha doğru olduğu görüşünü paylaşmaktadır. Ancak geriye dönüşün mümkün görülmediği bu durumda YİKOB’un içinin doldurulması gerekliliğini belirtmektedir. Biz de bu yönde belli oranda idari ve mali özerkliğe sahip ve donanımlı bir başkanlığın oluşturulması gerekliliği üzerinde durmaktayız.

“Evet, il özel idareleri modernleştirilebilirdi. Özel idare daha kapsamlıydı. Hem personel hem de araç gereç açısından yerleşmiş bir birimdi. Kırsala daha net uzanabiliyordu. Bizim böyle bir imkânımız yok. Sadece geçen seneden beri

Cumhurbaşkanlığı katkısıyla kısıtlı sayıda ulaşabiliyoruz. Özel idarenin elinde çok sayıda personel ve araç vardı, YİKOB'da az sayıda bulunduğundan özel idare gibi olmuyor (Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürü)."

Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürü, il özel idarelerinin kapsamı, araç ve personel varlığından yola çıkarak hizmet gücünü belirtmiş ve ödenekler doğrultusunda hareket eden görece güçsüz bir YİKOB tasviri yapmıştır. İl özel idareleriyle karşılaştırıldığında hizmet gücü, araç ve personel bakımından oldukça yetersiz görülen YİKOB'lar bu anlamda diğer birimlerden gönderilen ödeneklerin ve merkezin yönlendirmeleri altındadır.

"İl özel idareleri modernleştirilmeliydi. Eğer modernleştirilseydi daha etkin olabilirdi. (...)Daha önce il özel idaresi ile çalıştık. YİKOB'lardan ziyade il özel idareleri daha etkindi, daha kırsala yakındı, köy hizmetleri konusunda yatırımlarla alakalı daha çabuk ulaşım sağlayabiliyordu. Vatandaşlar da il özel idaresinden memnundu (112 Acil Çağrı Merkezi Müdürü)."

112 Acil Çağrı Merkezi Müdürü, il özel idarelerini ve YİKOB'ları etkinlik açısından karşılaştırmakla beraber vatandaşın il özel idareleri memnuniyetini öne sürmüştür. Belli oranda hantal, verimsiz ve personel yığınağı halini alan il özel idarelerinin bu eksiklikleri giderilebilir niteliktedir.

"Ben doğru bulmuyorum. Çünkü zaten orada hâlihazırda bir yapı varken il özel idaresi zaten bu görevi üstleniyorken onun kaldırılıp da yerine YİKOB'un kurulmasını doğru bulmuyorum. Madem, YİKOB'a gerek vardı o zaman il özel idaresi neden kapatıldı? Diye bir şey var her zaman benim aklımda (İlçe Yolları Şube Müdürü)."

İlçe Yolları Şube Müdürü, YİKOB'un gerekliliği üzerinden yola çıkarak il özel idarelerinin kapatılmaması gerektiğini, hali hazırda bir yapı varken onunla devam edilebileceğini öne sürmüştür.

Bugün, 30 ilde il özel idareleri kaldırılmış ve YİKOB'lar kurulmuştur. Diğer illere de YİKOB kurulmasının olası olduğu bu tabloda artık il özel idarelerinin modernleştirilmesini tartışmak doğru olmayacaktır. Yukarıda görüşlerini paylaştığımız yöneticilerin görüşlerinden de yola çıkarak mevcut YİKOB'lar görülen eksiklikler

üzerine güçlendirilmeli, yetkileri artırılmalı ve tüzel kişiliğinin içi doldurulmalıdır. Bu hamlelerden sonra ülke genelindeki ikili yapıya son verilmelidir.

Ülke genelinde bugün devam eden ikili yapının sonlandırılması konusunda tezimizi destekleyen şu görüşe burada değinmek yararlı olacaktır. Malatya YİKOB Başkanı'na sorulan “YİKOB olan ve olmayan iller ayrımı var. Bu konuda ne düşünüyorsunuz? Bu ikiliğin ortadan kaldırılması gerekmiyor mu? ” sorularına “*Şahsi bakış açım da bu yönde. Çünkü standart olması, her yerde aynı kurumsallaşmanın olması bence mantıklı olmalıdır. Mesela yanı başımızda Elazığ, özel idare tarafından yönetilmeye devam ediliyor. Yani insanların bu ayrımı bilmeleri biraz güçleşebiliyor. Yani bir hizmet ihtiyacı doğduğunda nereye başvuracağını nereye müracaatta bulunacağını insanlar şaşırabiliyor. Dolayısıyla büyükşehir ile YİKOB'lar arasındaki görev bölüşümü ile büyükşehir olmayan bir yerdeki il merkezi belediyesi ile il özel idaresi arasındaki gibi değil. Biraz karmaşık bir yapı söz konusudur. Bence diğer şehirlerimiz de de YİKOB kurulabilir, ülke genelinde aynı uygulamanın devam etmesi her zaman daha iyidir. Tabi o konuda bir şey diyemeyiz. O da yasa koyucunun takdiridir. O da siyasi tasarruftur.*” cevabını vermiştir.

Mevcut ikili yapı, büyükşehir belediyesi bulunan ve bulunmayan iller arasında görev bölüşümü açısından farklılıklar yaratmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin bulunmadığı illerde, il özel idareleri görevini yapmaya devam ederken pek çok hususta ilin işleyişinde aktör olarak yer almaktadır. Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde ise il özel idareleri kaldırılmış, görevlerinin bazıları Büyükşehir Belediyesine, bazıları YİKOB'a devredilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin ana aktör haline getirildiği bütünşehir yönetimi uygulamasında merkeze bağlı bulunan YİKOB'lar bizce bir kimlik sorunu yaşamakta ve yatırım ofisi görünümü sergilemektedir. İl özel idarelerinin personel sayısı, görev ve yetkilerinin yanında çok daha basit ve güçsüz görünen YİKOB'lar ikili yapının daha çok hissedilmesine yol açmaktadır. Bu farklılık sadece il özel idaresi bulunan illerle YİKOB bulunan iller arasında olmamakla birlikte YİKOB bulunan illerin de kendi aralarında küçük çaplı farklılıkları bulunmaktadır. Bu farklılıklardan bir tanesi personel konusundadır. Bazı YİKOB'lar kapatılan il özel idarelerinden personel alırken Malatya gibi bazı YİKOB'lar il özel idaresinden personel almamıştır. Yine araç ve taşınmaz konusunda da farklılıklar bulunmakta il özel

idarelerinin varlıklarının çoğu bazı illerde Büyükşehir Belediyelerine devredilmektedir. Diğer bir farklılık ve belki de en önemlisi idari yapı hususunda olmuştur. Yönetmelikte YİKOB'ların yedi müdürlükten oluştuğu belirtilmektedir. Fakat her YİKOB'da bu müdürlüklerin eksiksiz kurulduğunu söylemek yanlış olacaktır. Tezimizin konusunu oluşturan Malatya YİKOB'da Rehberlik ve Denetim Müdürlüğü aktif olarak çalışmamakla beraber Hukuk İşleri Müdürlüğü hiç kurulmamıştır. Bu nedenle eğer YİKOB'lar tüm ülkede uygulanacaksa öncelikle kendi aralarındaki farklılıklar ortadan kaldırılmalıdır.

4.3.2. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın Kimlik Bunalımı

YİKOB'lar kuruluşu günden bu yana il özel idarelerinin devamı gibi algılanıp onunla karşılaştırılsa da aslında yeni bir birim olarak karşımıza çıkmaktadır. Daha önce yapılan il özel idareleri-YİKOB karşılaştırmasından yola çıkılarak yeni bir birim olduğu kanaatine varılan YİKOB'lar şimdi de kentte aktör-yatırım ofisi ikilemiyle karşı karşıya kalmaktadır. Yukarıda ilgili bölümde belirtildiği üzere; üstlendiği birtakım yetkiler sebebiyle “yatırım ofisi” olarak nitelendirilen YİKOB'lar farklı gerekçelerle kentte bir “aktör” olarak da görülebilir.

Yapılan görüşmelerde YİKOB yöneticilerine yöneltilen “YİKOB'lar, merkezi yönetimin bir parçası olarak kent yönetiminde aktör müdür yoksa yatırım ofisi midir?” sorusuna şu cevaplar alınmıştır.

“Bence bir aktördür. Aslında bu kime ve neye göre değişen bir soru. Bana göre aktör çünkü ben YİKOB başkanlığını vekâleten yürütüyorum. Yani bu kurumun başkanı olarak sahip olduğum bu görevin içindeki yetkileri gayet icrai olduğunun farkındayım.(...) Dolayısıyla icrailik oluşu her yerde bir aktörlük vardır. İcrailele aktörlük aynı kavramlardır diyebiliriz. Bence daha çok aktördür. Tabi aracı kurum ya da işte yatırım ofisi tarzı bir kavramsallaştırma da söz konusudur. Bu oran orantıyla ilgili bir konudur. Ama bana göre icrailik oranı daha fazladır YİKOB'un (YİKOB Başkanı).”

“Yatırım ofisi dersek daha mantıklı olur. Çünkü Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın parası da bize geliyor. Milli Eğitim Müdürlüğü'nün de parası bize geliyor. Emniyetin alımları da bize geliyor, mesela Emniyet Müdürlüğü'nün binasını biz

yaptık, tesisat malzemesini, mobilyasını biz aldık. Parası bize gelir biz alırız. Zaman zaman emniyetin, aile sosyal politikaların, milli eğitimin talebi oluyor. Aslında yatırım ofisidir (İdari ve Mali İşler Müdürü).”

“Yatırım ofisidir. YİKOB’un yatırım izleme değerlendirme birimi olmalı. Yatırım uzmanları çalışmalı. O zaman dediğiniz gibi aktör olur. Yönlendirme olur. E yok ki. Biz sadece şu anda ildeki yatırımların kontrol teşkilatı, yapım, onarım bunlara bakıyoruz. Yönlendirme yapamıyoruz. Yönlendirme olabilmesi için dediğim gibi yatırım izleme değerlendirme birimi olmalıdır (Strateji ve Koordinasyon Müdürü).”

“YİKOB, yönetmeliğinde belirtildiği üzere diğer kamu kurum ve kuruluşların yatırımlarını takip ediyor. Bence yatırım ağırlıklı bir birim. Kendi bünyesinde yaptığı yatırımlar değil, ilin kamusal yatırımlarının takibini ve gereğini yapmaktadır. Onun için ben yatırım ofisi olarak görüyorum (Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürü).”

“İl özel idareleri aktördür. YİKOB’un aktörlük yönü de yatırım ofisi yönü de var. Ama aktörlük kısmı daha ağır basıyor. Yatırımlar konusunda bir aktör olduğunu düşünüyorum (112 Acil Çağrı Merkezi Müdürü).”

Yöneticilerden alınan cevaplar doğrultusunda YİKOB’un ildeki vasfının bakış açısına göre değiştiği söylenebilir. YİKOB Başkanı tarafından “icrailik” ten yola çıkılarak bir aktör olarak nitelendirilen YİKOB, görüşülen müdürler tarafından yapım, onarım ve kontrol görevlerinden yola çıkılarak yatırım ofisi olarak nitelendirilmiştir.

YİKOB’un icrai görevleri göz önünde bulundurularak aktör olarak adlandırılması yerine; yönlendirme yetkisi olmaksızın yatırımların koordine edilmesi, ihalelerinin gerçekleştirilmesi, yapım, bakım ve onarım işleri dolayısıyla kanımızca bir yatırım ofisi olarak nitelendirilmelidir. Ayrıca YİKOB görevleri arasında sayılan protokol ve ödüllendirme gibi görece hafif işler “yatırım ofisi” görüşünü desteklerken; kırsal mahallelere kilit taşı yapılması, sulama boruları dağıtımı gibi görevler meclissiz mini bir özel idare görüntüsü vermektedir.

Tüm bu sıfatlardan ayrı olarak YİKOB’ların yerel yönetimlerin 6360 sayılı Kanun’la artan ağırlığının dengelenmesi üzerine kurulduğuna dair görüşler

bulunmaktadır. Bu görüşten yola çıkılarak YİKOB'a "dengeleyici" bir kimlik de verilebilir. Bu konudaki yönetici görüşlerine geçmeden önce durumun çıkış noktasına değinmek faydalı olacaktır.

6360 sayılı Kanun'la valiliğe bağlı olan il özel idarelerinin kaldırılması, büyükşehir belediyelerinin hizmet sınırlarının genişletilerek ilde (görece merkezi idareden güçlü) güçlü hale getirilmesi merkezi idare-yerel yönetim güç dengesini yerel yönetim lehine değiştirmiştir. Bu görüşe göre gücü azalan merkezi idare, valilik bünyesinde kurulan YİKOB'larla bu gücü tekrar eline almıştır. Bu açıdan bakıldığında YİKOB'un ilde, yerel yönetimlerin artan ağırlığını merkezi idare lehine dengelemek üzere kurulmuştur. Bu konuda yöneticilere yöneltilen "YİKOB, merkezi yönetim-yerel yönetim dengesini sağlamakta mıdır?" sorusuna şu cevaplar alınmıştır.

"Tabi dengeleyici noktaları da var. Ama tabi takdirinizdir, bazı görevlerin genel kamu yönetimi diye tanımlayabildiğimiz bir kurumsallaşmanın alt kolu olarak gördüğümüz devlet tüzel kişiliği dediğimiz gerçi YİKOB'ların kendi tüzel kişilikleri verildi. Yani bir nevi daha tarafsız, daha devletin yani profesyonel bürokratları tarafından yönetilen mülki idare amirleri tarafından yönetilen YİKOB'ların özellikle bazı hassasiyetlerin söz konusu olduğu konularda karar vermesi aslında daha etiktir. Mesela, bunlarla ilgili olarak örnek vermek gerekirse işte bazı özel idare zamanından geçen yetkilerden maden mevzuatının uygulanmasını örnek gösterebilirim. Bu anlamda dengeleyicidir diyebilirim (YİKOB Başkanı)."

"Tabi ki. YİKOB'un kurulmasıyla valiliğin elindeki güç arttı. YİKOB kurulmasaydı yerel yönetimler bazında valiliğin gücü kalmayacaktı. Mesela bakanlıktan ödenek geliyor. KIRDES projelerimiz, kültür varlıkları projelerimiz var. İl ve ilçe belediyelerinin emlak vergisinden %10 pay alınır. Bu payı belediyeler restorasyon amaçlı kullanıyorlar. Proje hazırlıyorlar. Bu projeyi biz onaylarsak para aktarıyoruz. Valiliğin gücü belediyelere karşı biraz dengelenmiş oldu (İdari ve Mali İşler Müdürü)."

Her iki görüş de il özel idarelerinin kaldırılmasıyla ilde azalan merkezi idare gücünün YİKOB'ların kurulmasıyla arttığını dolayısıyla bu hamleyle gücün dengelendiğini belirtmektedir. Daha önce ilgili başlıkta belirtildiği üzere, özellikle seçilmiş bir meclisten oluşan il özel idarelerinin kaldırılıp yerine valiye bağlı ve

atanmışlardan oluşan bir birimin kurulması valinin gücünü il özel idareleri zamanındakinden daha fazla artırmıştır. Tabi bu güç mevzuatta sağlanmış olsa da uygulamada bu etkiyi yaratıp yaratmadığı ilerleyen senelerde daha net görülecektir.

4.3.3. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı ve İdari Vesayet

Yukarıda YİKOB'a yönelik olumsuz eleştirilerin bulunduğu başlık altında ve metin içerisinde değinilen konularda biri "YİKOB ile idari vesayet" ilişkisidir. Bir yerel yönetim birimi olarak bilinen il özel idarelerinin kaldırılıp, yerine merkezi idareye bağlı YİKOB'ların kurulması, "yeni bir idari vesayet birimi kuruldu" algısını yaygınlaştırmaktadır. Özellikle YİKOB Yönetmeliği'nin genel görevlerin sayıldığı 5. maddesinin (m) bendinde belirtilen "şartların oluşması durumunda hizmeti bizzat yerine getirme" hükmünde ve idari yapısı bakımından merkezi idarenin parçası haline getirilmesi sebebiyle bu algı güçlenmektedir.

Aynı zamanda valinin yerelde güçlenen konumu ve merkezileşme de bu konuda üzerinde durulan hususlardan olmuştur. Daha önce belirtildiği üzere vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğin temsilcisi konumundadır. İl yönetiminin başı olan vali, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının amiri olarak il genel idaresi ile il özel idaresinin bir arda bulunduğu bir aktör olmaktadır. Fakat valinin bu gücü il özel idaresinin seçilmiş organı ile kırılmış ve valinin tek egemen olmasının önüne geçilmiştir. Fakat il özel idarelerinin yerini alan YİKOB'larda seçilmiş organın bulunmaması valinin il yönetiminde tek egemen olmasına yol açmaktadır. Bu durum merkezileşmenin bir göstergesidir.

Yöneticiler ile yapılan görüşmelerde "YİKOB bir vesayet kurumu mudur?" sorusuna şu cevaplar alınmıştır.

"Aslında vesayet kurumu tanımlandırması idare hukuku doktrini açısından çok sağlıklı bir tanımlama değil. Çünkü vesayet daha çok devlet tüzel kişiliğinin sahip olduğu bir yetkidir, sorumluluktur. İşte mesela İçişleri Bakanlığı devlet tüzel kişiliğini temsil eder. Malatya belediyesi kamu tüzel kişiliğine sahiptir. İdarenin bütünlüğü ilkesinden dolayı mutlaka kamu tüzel kişiliğine (yani özel kişiliğe) sahip tüm kurumlar devlet tüzel kişiliğini temsil eden bir kurumun uhdesinde olur. Onun tarafından denetlenir. İdarenin bütünlüğü ilkesine ulaşılır. Bunu YİKOB'la ilişkilendirmek çok

mantıklı değil çünkü bu işi yine teknik ve özel kavram vermek gerekirse eski il mahalli idareleri şimdiki idare ve denetim müdürlükleri yerine getiriyor. Yani valiliğin bir organı olarak yerine getiriyor. Mesela aynı zamanda idare ve denetim müdürlüğünden de sorumlu olmam hasebiyle şu an zaten idarenin bütünlüğüne doğru bütün mahalli idareler üstündeki vesayet yetkimizi valilik kanalıyla kullanıyorum. YİKOB'lar idari vesayetin neresindedir diye sorarsanız vesayeti uygulayan taraftadır diyemeyiz (YİKOB Başkanı).”

“Vesayet kurumu olarak görmüyorum. Ben de kamu yönetimi bölümü mezunuyum. İnönü Üniversitesi'nde okudum.(...) Birçok noktada vesayetten çok eksikleri tamamlama noktasında iş yapıyoruz. Vesayete karşı bir insan olarak YİKOB'un vesayet kurumu olmadığını söyleyebilirim (İdari ve Mali İşler Müdürü).”

“YİKOB'un diğer kurum ve kuruluşlar üzerinde bir vesayeti söz konusu değildir (Strateji ve Koordinasyon Müdürü).”

“YİKOB, bir vesayet kurumu değil, bu gücü de yok (Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürü).”

“Bütün belediyeler seçilmiş şekilde bir yönetim oluşturdıkları için İçişleri Bakanlığı ve diğer kanunlarla belirtilen kurumlar dışında denetim altına alınması gibi bir şey söz konusu değildir. Burada herhangi bir vesayet kurulmadı, kurulamaz da. Ama diğer illerde de bu böyle midir bilemem. Ben sadece Malatya için konuşuyorum. Böyle bir vesayet söz konusu değil (İlçe Yolları Şube Müdürü).”

Gerek merkezi idareye bu denli bağlı olması gerekse de verilen bazı görev ve yetkiler YİKOB'ların yeni bir vesayet kurumu olduğu düşüncesini ortaya çıkarmaktadır. Fakat yöneticilerle yapılan görüşmeler ışığında bu denli bir vesayet uygulamasının veya tehlikesinin Malatya için şu anda geçerli olmadığını söylemek doğru olacaktır. Yöneticilerde, bulunduğu konum ve diğer kurumlarla ilişkileri itibarıyla “YİKOB'un bir vesayet kurumu olmadığı ve olamayacağı” görüşünün hâkim olduğu söylenebilir.

Fakat gerek YİKOB'un merkezi idare ile olan bağlantısı gerekse mevzuatta belirtilen birtakım görevler bizlere YİKOB'un vesayet kurumu olduğu veya vesayet kurumuna dönüşebileceği izlenimini vermektedir. Burada esas sıkıntı YİKOB'un

görevlerinin çerçevesinin net olarak çizilmemesinde yatmaktadır. Yöneticilerin görüşleri ve Malatya’da bugüne kadar yapılan faaliyetler çerçevesinde bir vesayet uygulamasına rastlanmasa da, yönetmelik hükümleri “özellikle yerel yönetim birimlerinin farklı görüşlerden olduğu” kentlerde bir vesayet silahına dönüşebilecektir.

4.3.4. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın Bütünşehir Yönetimi Uygulamasındaki Rolü

“Bütünşehir Yasası” olarak adlandırılan 6360 sayılı Kanun’la kurulan YİKOB’lar, Kanun’la gelen “Bütünşehir Yönetimi Uygulaması”nın bir parçası durumundadır. Büyükşehir belediyelerinin hizmet alanlarının il sınırına kadar genişletilerek bütün şehre dönük hizmet üretmesi ve pek çok hizmetin büyükşehir belediyelerince gerçekleştirilmesi anlayışı büyükşehir belediyelerini ana aktör olarak biçimlendirmiştir. İlçe belediyelerinin bu aşamada sınırlı kalması ve büyükşehir belediyelerinin onlar üzerinde birtakım yetkilere sahip olması, yerel yönetim birimi niteliğindeki il özel idarelerinin kaldırılması yerel yönetim anlamında oyun kurucunun büyükşehir belediyeleri olduğunu göstermektedir.

Merkezi idare adına valilik ve yerel yönetim adına ise büyükşehir belediyesinin önderliğinde sürdürülen bütünşehir uygulamasına aynı kanunla merkezi idareyi güçlendirici mahiyette, valiliğe bağlı ve vali yardımcısının yönetiminde YİKOB’lar dâhil edilmiştir. Bütünşehir uygulamasıyla merkez il belediyesinin sınırları il sınırına kadar genişletilmeden önce özellikle kırsal kesimlere yönelik hizmetlerin yürütülmesinde ana aktör olan il özel idareleri kaldırılmıştır. Kaldırılan bu idarenin görev ve yetkileri büyük oranda büyükşehir belediyelerine verilmekle beraber birtakım görev ve yetkileri YİKOB’lara devredilmiştir. İl özel idareleri gibi bir örgütlenmeye sahip olmasa da bütünşehir uygulaması içerisinde görevlerini yerine getiren YİKOB, il özel idarelerinin il çapında gösterdiği etkiden uzaktır.

Bütünşehir uygulaması içerisinde “Bir aktör müdür, yoksa bir yatırım ofisi midir?” tartışmaları altında “merkeze bağlı bir birim” olarak varlığını sürdürmektedir. 2014 yılında fiili olarak kurulan, özel bütçe ve tüzel kişiliğe 2016 yılında kavuşabilen YİKOB’lar; gerek yüklenen görev ve sorumluluklar gerekse teknik personel varlığıyla kapatılan il özel idareleriyle kıyaslanmaktadır. Ancak bütünşehir yönetiminde artık il özel idarelerine yer yoktur ve bu yeni birim yeni koşullar altında değerlendirilmelidir.

Bütünşehir yönetiminin bir parçası olan YİKOB'lar merkezi idarenin ilde yapacağı yatırımların tek elden koordine edilmesi, ihalelerinin yapılması, kamu kurumu hizmet binalarının bakım ve onarım işlemlerinin gerçekleştirilmesi noktasında hizmet vermektedir. YİKOB'ları bütünşehir yönetiminin “tamamlayıcı unsuru” olarak nitelendiren Malatya YİKOB Başkanı'nın görüşleri şu şekildedir:

“Bütünşehir mekanizmasını uygulamaya yönelik tamamlayıcı bir unsurdur diyebiliriz. Yani çok uzun yıllardır süregelen bir geleneksel kamu yönetiminin ürünü olan özel idare dediğimiz yapının kaldırıldıktan sonra boşluğunun hissedilmemesi ve biraz daha profesyonelliğe doğru gidilmesi anlamında düşünülmüş ve kanun koyucu tarafından üretilmiş bir mekanizmadır. Açıkçası büyükşehir yasasının tamamlayıcı unsurudur diyebiliriz (YİKOB Başkanı).”

Bu görüşlerden hareketle özellikle il özel idarelerinin devasa personel yapısıyla karşılaştırılarak oldukça az olduğu görülen YİKOB teknik personel sayısının bu aşamada profesyonelleşme bağlamında incelenmesi gerektiği söylenebilir. Teknik personel anlamında yine YİKOB Başkanı'nın şu görüşleri yol gösterici olacaktır:

“Biliyorsunuz bu yeni büyükşehir kanunumuzda il özel idareleri tasfiye edildi ve personellerinin azımsanamayacak bir kısmı da çeşitli belediyelere, çeşitli kurumlara paylaştırıldı. Bu konuda bu da aslında çok uzak bir mantık gibi görülmeyebilir. Çünkü yetkiler azaltıyorsa o yetkileri yerine getiren personel yığınının da bir şekilde azaltılması gerekir. Büyükşehirin yetkileri artıyorsa büyükşehirin personel sayısının fazla olması düz bir mantıktır ve mantıklıdır da. Şu an için kendi adımıza konuşmamız gerekirse personel sayımız ve personel yeterliliğimiz yetkilerimizi yerine getirmemize elverişli durumdadır. Fazla personelin de bir tür bürokratik şişkinlik oluşturacağı görüşü de zaten mevcuttur. Bu anlamda ne az ne de çok personel olması aslında çok mantıklı değil.”

YİKOB Başkanı tarafından bir profesyonelleştirme hamlesi olarak görülen bu çekirdek personel yapısı, başkanlığın teknik personel varlığıyla anlam kazanacaktır. Bu bölümün başında belirtildiği üzere Malatya YİKOB'un personel sayısı 95 olmakla beraber ayrılması muhtemel personelle bu sayı 63'e kadar düşmektedir. Ayrıca il özel idaresinden personel transfer edilmemesi sebebiyle teknik açıdan kurulmasından bu

yana geçen beş yılın sancılı geçtiğini söylemek doğru olacaktır. Buna ek olarak ilerleyen kısımlarda görüşülen yöneticilerin gördüğü eksiklikler noktasında bu konuya tekrar değinilecektir.

YİKOB, Bütünşehir Yönetimi kapsamında ildeki kamu kurum ve kuruluşlarıyla özellikle büyükşehir belediyesiyle ilişki içerisinde olan bir birim olarak tasarlanmıştır. Büyükşehir belediyesinin genişleyen hizmet alanı sebebiyle bazı işlere yetişemediği ve YİKOB'lara 2016 yılında özel bütçe ve tüzel kişilik verildiği, aynı yıl dönemin Başbakanı Binali Yıldırım tarafından dile getirilmiştir. Buradan yola çıkılarak İdari ve Mali İşler Müdürü'ne yöneltilen *“YİKOB'a verilen özel bütçe ve tüzel kişiliğin katkısı oldu mu?”* sorusuna *“Net katkısı oldu. Ödemeler buradan çıkıyor. Bütçemiz olduğu için YİKOB'dan çıkıyor, genel bütçe, maliyeden çıkmıyor. (...)Özel bütçenin katkısı oldu, işler daha çabuk yürüyor. Genel bütçedeyken daha çok sıkıntı yaşıyorduk. Şimdi özel bütçe olduğu için çok avantajı var ama daha altı boş, tam doldurulmadı. Bekliyoruz. 30 büyükşehirde de aynı sıkıntı var.”* cevabı alınmıştır. Özel bütçe ve tüzel kişiliğe kavuşan YİKOB'un etkinliğinin arttığı söylene de hareket serbestisini kısıtlayan mevzuatla büyükşehir belediyesine kısıtlı olarak destek verebilmektedir.

Büyükşehir Belediyesinin bu konuda elini rahatlatması beklenen YİKOB, aynı zamanda il özel idaresi döneminden çokça hatırlanan kırsal kesimlere yönelik yatırımlarda rol almaktadır. Büyükşehir Belediyesine yönelik katkılar noktasında İdari ve Mali İşler Müdürü, *“Biz burada daha çok köylere götürülecek hizmetler noktasında atıyorum, köyün yoluna parke taşı döşenmesi (asfaltlama, altyapı değil) sadece parke taşı döşenmesi, köydeki su borularının, su kanallarının yapılması noktasında destek veriyoruz.”* demiştir. Yine konuyla alakalı olarak görüşülen İlçe Yolları Şube Müdürü bu konuda *“YİKOB'ların bize katkısı şu son günlerde yaşadığımız onlardan gelen birtakım Cumhurbaşkanlığı ödenekleri üzerinden yapacağımız 276 bin metrekaRELİK kilit taşı uygulaması var. 11 ilçede geçerli olacak. Onun dışında bu güne kadar YİKOB'dan bir katkı en azından yok dairesi olarak almadık ama belediyenin o kadar geniş bir yönetim alanı var ki ya da işleri bunlar içinde YİKOB'la ilişkili olan birimler var mı bire bir bilmiyorum.”* demiştir.

Alınan görüşler ve yapılan araştırmalar neticesinde YİKOB'un kırsal mahallelere yönelik parke taşı döşenmesi, sulama borularının ve kanallarının temini noktasında

destek verdiği söylenebilir. Bunun yanında madenler, kültür varlıkları ve jeotermal kaynaklar konusunda il özel idarelerinin sahip olduğu yetkiyi elinde bulunduran YİKOB gerekli durumlarda büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleriyle temasa geçmektedir. Özellikle 3213 sayılı Maden Kanunu ile 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu’nun verdiği yetkiler çerçevesinde il sınırları içerisinde görevlerini yerine getirmektedir. Madenler konusunda yapılan görüşmelerde il özel idaresiyle farklılaşan bir uygulamanın olduğu tespit edilmiştir. Bu farklılaşmayı ilgili yöneticilerin sözleriyle aktaralım:

“Özel idaredeyken kendi ruhsatlandırma işini kendimiz yapıyorduk yol şubeye. Şimdi farklı bir kurum oldu. Yani özel idare zamanında kendimize ait olan yol projesiyle alakalı bir ocak açacağımız zaman hani proje önceliğimiz acilse kendi mevzuatımıza göre mevzuat dâhilinde kalarak en hızlı şekilde yapıyorduk. Şu an kurun farklı olduğu için benim yapacağım yol adamı çok ilgilendirmiyor. Mevzuat neyse ona göre süresi içerisinde bazen süresini aşmış bir şekilde yürütüyor. “Acil bir iş” bir an önce yapalım şeklinde değil de. İl özel idarelerdeyken ruhsatlandırma bizde olduğu için emir gelmese dahi (ruhsatlandırmayla alakalı) en kısa sürede ruhsatlandırılıp işlemlerin yapılması sağlanıyordu. Şu anda bürokrasi oluşturarak bürokratik bir engel olarak görülebilir (İlçe Yolları Şube Müdürü)

İl özel idareleri kaldırılmadan önce hem yol görevleri hem de maden ruhsatı yetkileri il özel idarelerinin bünyesinde olduğu için bürokrasi oluşturmada ruhsatlandırma işlemi gerçekleştirilebilmekteydi. Fakat Yol yapım işlerinin Büyükşehir Belediyesine devredilmesi, ruhsatlandırmanın YİKOB’da olması bürokrasi oluşturmaktadır. İlçe Yolları Şube Müdürünün burada üzerinde durduğu konu bu şekildedir. Ancak Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürü ile yapılan görüşmede bu durum dile getirilmiş ve *“Taş, çakıl, kum vs. için daha önce belirttiğiniz gibi izin gerekmiyordu. Şimdi kamu kurumu da olsa bizden ruhsat almak zorundadır. Ruhsatını aldıktan sonra yatırımlarına devam edebilirler. Zaten ruhsat verme süremiz uzun bir süre değil, başvuru tamamlandıktan sonra beş gün içerisinde vermek zorundayız.”* cevabı alınmıştır. Bu durumun gerek özel sektör gerekse kamu kurumları için aynı standartlara sahip olması fırsat eşitliği açısından olumlu görülebilir.

YİKOB, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu’nun verdiği yetkiler dolayısıyla, bütünşehir yönetimi kapsamında kendi üzerine düşen görevleri yerine getirmektedir. Bu konuda sürecin nasıl işlediği ve yatırımlarla ilgili bilgileri Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürü’nün sözleriyle açıklayalım.

“Belediyeler tahsil ettikleri emlak vergisinin %10’unu devam eden ayın onuna kadar YİKOB hesabına aktarmak zorundalardır. Hesabımızda toplanan bu katkı payı ödeneğini; biz de proje karşılığında tescilli kültür varlıklarının restorasyonu, proje çizimi ve kamulaştırılmasında belediyelere ödenek olarak aktarıyoruz. Battalgazi ve Arapgir ilçelerinde kültür varlığı çok olduğundan dolayı en çok ödeneği o ilçelere tahsis ettik.”

Görüldüğü üzere YİKOB, belediyelerin emlak vergisinden aldığı %10’luk tutarı ihtiyaç halinde kültür varlıklarının korunması ve restorasyonuna tekrar belediyelere aktarmaktadır. Daha önce benzer olayda İdari ve Mali İşler Müdürü’nün belirttiği gibi, belki de belediyeler tarafından kültür varlıklarına harcanmayacak kaynağın YİKOB eliyle bu yönde kullanılması sağlanmaktadır.

4.3.5. Yöneticilerin Gözünden Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın Eksiklikleri

6360 sayılı Kanun’la yeterli hazırlık yapılmadan kurulması, Anayasal bir birim olan ve aynı zamanda köklü bir geçmişi bulunan il özel idarelerinin kapatılmasının ardından birtakım yetkilerini üstlenmesi, ilk etapta özel bütçe ve tüzel kişilik verilmeyip kuruluşundan iki yıl sonra özel bütçe ve tüzel kişilik kazanması YİKOB’ların kuruluşu ve işleyişiyle alakalı birtakım eleştirilerin yöneltmesine yol açmıştır. Bu eleştiriler, daha önce belirtildiği gibi 6360 sayılı Kanun üzerinden çoğunlukla “Bütünşehir Yönetimi” uygulamasına yapılmış olsa da özellikle il özel idarelerinin niteliği üzerinden YİKOB’a yönelik eleştiriler de mevcuttur. Ancak bu eleştirilerin çoğunlukla akademik çevrede yoğunlaşması ve YİKOB çalışanlarını veya yöneticilerini içerisine alan çalışmaların sayısının az olması bir eksiklik olarak göze çarpmaktadır. Bu eksikliği gidermenin yolu YİKOB yöneticilerine söz vermekten geçmektedir. Bu araştırma sırasında görüşülen YİKOB yöneticilerine *“YİKOB yönetmeliğinde, görevlerinizi yerine getirmenizi zorlaştıran hükümler var mı? Şöyle olsa daha iyi olurdu diyebileceğiniz*

eksiklikler mevcut mu, eksik olduğunu düşünüyorsanız, önerileriniz nelerdir?” soruları yöneltilmiş ve şu cevaplar alınmıştır.

“Yaklaşık 1,5 yıldır bu konumdayım. Karşılaştığım zorlukları yani aslında çok uzun düşüncenin sonucu olması gerekiyor bunun ama ilk anlamda aklıma gelecek şeyler için birkaç başlığı sıralamak gerekirse; yeni olması, hâlâ birçok kamu yöneticisi veya kamu kurumu tarafından tanımaması, yetkilerinin tam bilinmemesi hatta halkın bakış açısına inerek isminin bile bilinmemesi.(...) Yeni olması ve tam içselleştirilememiş olması. Bu da zamanla tanınacaktır. Hem toplum tarafından hem de diğer kamu aktörleri tarafından. Budur ilk başta söyleyeceğim. Diğer; YİKOB personellerinin hâlâ özel idare hatıralarından dolayı bir tür özel idare gibi görülmesi. Aslına büyükşehirin yetkilerinin taşraya geçmesinden dolayı hâlâ taşrada da yol, altyapı, üstyapı işlerine girme anlamında kanıksanabiliyor ya da hani biz ne olduk, yetkiler gitti falan işte eski icrailik yok tarzı görülebiliyor.(...) ama hem kendi şahsım hem de diğer personeller ya da işte kamuoyu tarafından tanınması anlamında zamanla yıllarca gelen bir alışkanlıktan sonra bence kanıksanacaktır. Yetkileri herkes tarafından görülecektir diye düşünüyorum (YİKOB Başkanı).”

YİKOB Başkanı, YİKOB’un tanınırlığından yola çıkarak kamu yöneticileri, kamu kurumları ve halk tarafından yeterince tanınmadığını, yetkilerinin bilinmediğini, il özel idaresi gibi görüldüğünü belirtmiş, zamanla bunların aşılabileceğini söylemiştir. YİKOB Başkanının bu tespiti gerek bizim tarafımızdan gerekse diğer yöneticiler tarafından görüşmeler sırasında desteklenmiştir. Buradan yola çıkarak YİKOB’un en büyük eksikliklerinden birinin “tanınırlığının düşük olması” olduğunu söyleyebiliriz.

“Birincisi personel sayımız yetersiz. Kadro tahsisi eksik yapılmış, yanlış yapılmış. Biz bunu seminerlerde de söylüyoruz, görüş bildiriyoruz. İkincisi, taşıt alımı konusunda yetki verilmemiş, taşıt alamıyoruz. Üçüncüsü, işçi alamıyoruz, mevzuat bunu engellemiş. Dördüncüsü, yapısal olarak mevzuatın YİKOB’ları biraz daha güçlendirmesi gerekiyor. Tam sınırlarımızı çizmesi gerekiyor. Mesela biz altyapı noktasında parke taşı yapabiliyoruz. Su borusu alıp verebiliyoruz. MASKİ ile belediye ile ortak yapıyoruz projelerimizi. İşçimiz olsa belki daha çok yeri parke taşı yapacağız. Yasal mevzuat olarak işte buna izin vermiyor. İzin vermediği için de belli bir noktada belediyelerle, büyükşehir belediyesiyle ortak çalışıyoruz, MASKİ ile ortak çalışıyoruz.

Projelerimizi beraber yürütüyoruz.(...) Şimdi işler biraz ters yürüyor. Tamam, para bize geliyor ama senin de teknik personelin var, bizim teknik personelimiz ihaleyi yapıyor, kontrolü yapıyor, anahtar teslim veriyor. Yani burada bir sıkıntı var gibi geliyor. Bütün YİKOB'larda aynı sıkıntı var konuştuğumuz zaman. Emniyette de inşaat dairesi var ama inşaatı biz yapıyoruz. Emniyette de satın alma birimi var ama emniyetin bütün alımlarını biz yapıyoruz. Bazen işler tersten yürüyormuş gibi geliyor bana. İl özel idare, kendi iştirakını, şirketini kurabiliyordu. Bizim o hakkımız yok, mesela özel idare ihtiyaç halinde kepçe de alabiliyor, ağır iş makinası da alabiliyor, kamyon da alabiliyor. Bizim böyle bir yetkimiz de gücümüz de yok. İl özel idaresinde personel sayısı çok fazla, bizde çok az. Şöyle yapılabilirdi, özel idare biraz daha yenilenebilirdi ama yenilenmeyecek. YİKOB'ların biraz daha güçlendirilmesi gerekiyor. Kararlar çabuk alınıyor, çabuk uygulanıyor ama mevzuat olarak eksiklikler var.

Şimdi YİKOB var. Çevre şehircilik var orada bir sıkıntı var. İl müdürlüğü var orada, burada başkanlık var. İkisi de aynı işi yapıyor belli noktalarda. Burada sıkıntı var. Ya YİKOB'u güçlendirecekler (mantıklı olan budur) çevre şehirciliğin personelinin buraya aktarılması veya çevre şehirciliğin daha çok güçlendirilmesidir. Çevre şehircilik son zamanlarda biliyorsunuz kentsel dönüşüm işine çok fazla ağırlığını koyuyor. O yüzden de YİKOB'un daha çok güçlendirilmesi gerekiyor.

Sosyal anlamada da şunu söyleyeyim. Şimdi belediyeler ve özel idareler sosyal denge tazminatını alıyorlar. Özel idareler personeli alır 1500 TL, YİKOB'un personelinin bu hakkı yok. Şimdi işe baktığımız zaman aynı işi yapıyoruz, yaklaşık %90-%75 aynıdır. Ama ekonomik anlamada şimdi burada çalışan personel de bunu söylüyor yani bizde söylüyoruz zaman zaman. (...) Nihayetinde motivasyon çok önemli. Motivasyon olması gerek. Motivasyon olmadığı zamanlar oluyor. Personel YİKOB'a şikâyet ediyor. Mesela, bizim iki personelimiz Elazığlıydı, Elazığ'a tayin oldular, gittiler. Kendilerinin ifadesi, maaşımız 1500TL arttı diyorlar. Yani aynı bakanlık, birisi özel idare birisi YİKOB, aynı işi yapıyorlar yaklaşık karşılaştırıldığı zaman (İdari ve Mali İşler Müdürü).”

İdari ve Mali İşler Müdürü, YİKOB Başkanı'nın çoğunlukla Valilikte bulunduğu mevcut durumda YİKOB binasında süreci yürüten YİKOB Başkanı ile iletişimi sağlayan bir konumdadır. Bu nedenle araştırma kapsamında en uzun ve ayrıntılı

görüşme kendisiyle gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla eksiklerin tespiti konusunda önemli bir konumda bulunan İdari ve Mali İşler Müdürü'nün görüşleri önemlidir.

İdari ve Mali İşler Müdürü, YİKOB'da personel ve taşıt sayısının yetersiz olduğunu, mevzuatın personel ve taşıt alımına izin vermediğini söylemiştir. Bunun yanında mevzuatın YİKOB'u yapısal olarak güçsüz bıraktığını ve sınırların net çizilmediğini, personelin sosyal bazı haklardan yoksun olduğunu belirtmiştir.

“Görev çerçevem belli değil. Mesela yazmış bana; gelir ve alacakların takip ve tahsili. O zaman dışarıdaki insan diyor ki icraya da sen ver, icrayı da takip et. (...) E idari takip, ben hukukçu değilim ki. İdari bir iş sonuçlanır. Sonuçlandıktan sonra bana gelir. Ben onu parasal takibe alırım. Kişi borcunu alırım, yatırdı mı, yatırmadı mı kontrol ederim. Bu yüzden bunda sıkıntım var.

Diğer bir şey şimdi özellikle yönetmeliğimizde bu söyleyeceğim önemli. Tüm strateji müdürleri de aynı fikirde. Şimdi vali bey yetkisini üst yönetici olarak vali yardımcısına devretti(...)Her müdürün daire amiri harcama yetkilisi ise peki vali bey vali yardımcısına devretti. YİKOB başkanı da müdürlere devretti. Peki, hukuksal anlamda (ben bunu bilmediğim için söylüyorum) devrin devri olur mu? İzmir ve Ankara'da harcama yetkilisi kim? İzmir'de mesela tüm YİKOB'un harcama yetkilisi vali yardımcısı. Onay almışlar. Her türlü harcama vali yardımcısının onayından geçiyor ve harcama yetkilisi. Ama şimdi hak edişlerde mesela harcama yetkilisi yatırım izleme müdürü, vali beyin tüm harcamalarında harcama yetkilisi Süleyman Bey (idari ve mail işler müdürü)'dir. Benim konuma göre ilin tanıtımıyla ilgili bir şey olur. Kendi görev alanım içerisinde harcama yetkilisi benim. Doğal kaynaklar müdürümüz var. O mesela yollukları ödüyor, harcama yetkilisi kendisi. Şimdi, harcama yetkilisi 5018'de de farklı YİKOB'un bu yönetmeliği hazırlanırken normalde 5018 nolu Kanun'a göre paralel olarak hazırlanmış ama işte bazı yerlerde tıkanıyoruz.

Kesinlikle bir muhasebe müdürlüğü kurulmalı, hukuk işleri müdürlüğü aktif hale getirilmeli, tek bir koordinatörün çatısı altında birleştirilmeli. Tabi ne kadar unvan vererseniz sıkıntıdır. Yani o koordinatörün altında da daire başkanı, daire başkanı... sonra müdür, müdür... yok öyle değil bu da çok sıkıntı. 2017 yılında muhasebe yetkilisini biz getirdik. Muhasebe yetkilisi Maliye Bakanlığı'nın sistemini kullandı. (...)

Şimdi muhasebeyi kullanırken malum bizim kendi bilgisayarlarımızdan giriş yapıyoruz bu sistemlere. Bizim bakanlığımız dedi ki burada bir güvenlik açığı oluyor. Dolayısıyla biz kendi muhasebe sistemimizi kendimiz kuracağız. Şimdi maliye gibi gerçekten SAY 2000'i ile tüm Türkiye'ye hükmeden bir maliye sistemi var. Biz birden bire kendimiz bu sistemi kurabiliriz dedik. Çok sıkıntı yaşadık. Yani 2017 yılı hesaplarını kapatırken biz bu sisteme geçtiğimiz için hesaplar entegre olmadı. Halen daha sistemi tam çözemediğimiz için şimdi yeni muhasebe yetkilisi geldi. SAY 2000'i biliyor, İçişleri Bakanlığı'nın sistemini bilmiyor. Dolayısıyla yani bu geçiş süreci hakikaten pek sancılı. (...) Muhasebe sisteminde çok sıkıntı var.

Ben kısaca kendi adıma YİKOB'un "kimliği çıkmamış bir kurum" olduğunu düşünüyorum. Kimliği yok yani. Bağımlı olduğun müddetçe özel bütçeli olmanın anlamı nedir? Üst yönetici sorun, koordinatör sorun. Bu anlattıklarım sorunsal il özel idareleri bu yapıya sahip. O zaman il özel idaresi kalmalı ve modernleştirilmeliydi. Bu benim düşüncem (Strateji ve Koordinasyon Müdürü)."

Strateji ve Koordinasyon Müdürü, kendi alanıyla ilgili eksikliklere ve genel anlamda yaşanan problemlere değinerek; kendisinin görev çerçevesinin belli olmadığını, harcama yetkilisi konusunda birtakım karışıklıkların olduğunu ve İzmir YİKOB'da yapıldığı gibi tek bir kişide birleştirilmesi gerektiği, muhasebe sisteminde sıkıntıların olduğunu, YİKOB binasında görev yapacak bir üst yönetici eksikliğinin bulunduğunu belirtmiştir.

"Mevzuat açısından çok eksiklerimiz var, özellikle benim birimimde. 2015 yılında Maden Kanunu'nda değişiklik oldu. Hâlâ yönetmeliği çıkmış değil. Eski yönetmeliğe göre mi, yoksa yeni kanuna göre mi görevimizi yapacağız? YİKOB dâhilinde de eksikliklerimiz var. İdari personel çok fazla, teknik personel açığımız var. Mevzuatımız geliştirilmeli. Hizmet binamız, araç gereçlerimiz yetersiz, Malatya Valiliği'nden daha büyük binası olan YİKOB'lar var. Özel idareden personel devralmadık, en azından her bitimden 1-2 kişi kalsaydı işin devamlılığı açısından rahat ederdik. Bunun yanında neredeyse aynı işi yaptığımız birimlerden farklı olarak Sosyal Denge Tazminatımız yok. Yeni bir birim olarak kurumsal anlamda henüz tam olarak oturmadı, zamanla oturacağını düşünüyorum (Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürü)."

Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürü, daha önce diğ r yöneticiler tarafından da değinilen mevzuat eksiklikleri, araç-personel eksikliği gibi genel sorunlara değinmiştir.

“ ıkarılan mevzuatlarla; kurumsal olarak, görüşlerin ortak bir akıl doğrultusunda değerlendirilmesi gerekiyor. 112 Acil  ağrı Merkezi personeli olarak nitelikli personel ile şeflik veya müdür yardımcılığı kadrosunun ihdas edilmesi gerekiyor. Y KOB için ise Genel Sekreterlik gibi bir birim oluşturulabilir (112 Acil  ağrı Merkezi Müdürü).”

112 Acil  ağrı Merkezi Müdürü de nitelikli personel eksikliği, hem kendi müdürlüğü hem de Y KOB için bazı kadroların eksikliğinden ve ihdas edilmesi gerekliliğinden bahsetmiştir.

Bu görüşlerden yola çıkararak Y KOB’ların eksik görülen noktalarını maddeler halinde aşağıdaki gibi özetleyebiliriz:

- * Y KOB’un tanınırlılığı yetersizdir.
- * Y KOB, il özel idaresi gibi görülüyor ve öyle bir beklenti var.
- * Personel sayısı yetersiz ve teknik personel eksikliği yaşıyor.
- *Taşıt alımı konusunda yetkisi yok, taşıt alamıyor.
- *İşçi alma yetkisi yok, işçi sıkıntısı yaşıyor ve işçi alamıyor.
- *Mevzuatta eksiklikler ve problemler var.
- *Kurum ve kuruluşlarda benzer işleri yapan birimler var.
- *Sosyal denge tazminatı yok, benzer işleri yapan kurumlarla karşılaştırıldığında personeli daha az ücret alıyor.
- *Muhasebe sisteminde sıkıntılar var.

5. ARAŞTIRMANIN BULGULARI, ÖNERİLER, GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Bu bölümde; derlenen bilgiler ve yapılan görüşmeler neticesinde araştırmanın problem cümleleri ve cevaplarına ilişkin bulguların yanı sıra ortaya çıkan diğer “bulgular” ve bu bulguların değerlendirilmesi sonrasında eksikliklerin giderilmesine yönelik “öneriler” ile araştırmanın genel bir değerlendirilmesinin yapıldığı “genel değerlendirme ve sonuç” başlıkları yer almaktadır.

5.1. Araştırmanın Bulguları ve Öneriler

Bu bölümde belirlenen araştırma problemleri ışığında, yapılan teorik incelemeler ve yapılan araştırma kapsamında hazırlanan sorulara yöneticilerin verdiği cevaplar neticesinde birtakım görüşler ortaya çıkmıştır. Bu görüşler araştırma problemlerini cevaplandıracak niteliktedir.

Araştırmanın birinci problem cümlesi; “il özel idarelerinin kaldırılıp yerine YİKOB’ların kurulması doğru mudur?” şeklindedir.

Yapılan görüşmeler neticesinde YİKOB başkanı dışındaki yöneticilerde il özel idaresine karşı bir sempati bulunmaktadır. Genel görüş il özel idarelerinin kaldırılması yerine modernleştirilmesinin daha doğru olacağı yönündedir. Bu görüşün sebepleri; il özel idaresinin personel sayısının çok olması, görev ve yetkilerinin çok olması, 150 yıldan fazla süredir biriken bilgi ve tecrübe sahip olması ve çalışanların sahip olduğu birtakım maaş avantajları olarak sıralanabilir.

Araştırmanın ikinci problem cümlesi; “vesayet denetiminin azaltılmaya çalışıldığı günümüzde yeni bir vesayet kurumu olarak görülen YİKOB’lar yerellik ve yerel özerklik ilkesiyle uyumlu mudur?” şeklindedir.

Vesayet konusu görüşme yapılan yöneticilerin üzerinde uzlaştığı konulardan birisidir. Yöneticiler bu konuda YİKOB’un bir vesayet kurumu olmadığını belirtmişlerdir. Bu görüşün temelini; vesayeti uygulayacak idarenin belli olması, YİKOB’un bu vesayeti uygulayacak araçlardan yoksun olması, YİKOB’un yerel yönetim birimleri ile ilişkisinin yönlendirici bir nitelikte olmaması oluşturmaktadır.

Yerellik ve yerel özerklik bakımından il özel idaresine ve meclise atıf yapan yöneticiler, bunun bir merkezileşme adımı olduğunun farkındadır fakat yönlendirici bir niteliği olmadığından yerel özerkliğe aykırılık görmemektedir. Ancak bu Malatya illi için geçerli olan bir durumdur. Bilindiği üzere Malatya Büyükşehir Belediyesi'ni yöneten parti ile hükümeti kuran parti aynıdır. Bu nedenle merkezi idare ile Büyükşehir Belediyesi arasında görüş ayrılıklarının yaşanmaması YİKOB üzerinden bir baskının veya vesayetin uygulanmasının önüne geçmiş de olabilir. Bu durum muhalefet partisi mensubu belediye başkanlarınca yönetilen illerde test edilebilir.

Araştırmanın üçüncü problem cümlesi; “6360 sayılı yasa ile getirilen “bütünşehir yönetimi” uygulamasında YİKOB’un yeri neresidir?” şeklindedir

Bu konuda soruların yöneltildiği yöneticiler YİKOB’ları bütünşehir yönetiminin bir unsuru olarak görmüş ve büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle olan ilişkilerinden bahsetmişlerdir. Bütünşehir yönetiminde YİKOB, birtakım yatırımların koordine edildiği bir başkanlık olmanın yanında bir kimlik bunalımı yaşamaktadır. Kısıtlı personeli ve yetkileriyle yatırım ofisi olarak nitelendirilen YİKOB, kırsal mahallelere kilitli parke taşı döşeme, sulama kanalları yapımı ve sulama boruları tahsisi, birtakım bina, okul ve yurtların yapımı gibi faaliyetleri üstlenmektedir. Bunun yanında il özel idarelerinin doğal kaynaklar ve maden ile ilgili tüm yetkilerini devralmaktadır. Gerçekleştirdiği hizmetlerde yerel yönetim birimleriyle iş birliği içerisinde çalışan YİKOB Bütünşehir Yönetiminin tamamlayıcı bir parçasıdır.

Araştırmanın dördüncü problem cümlesi; “YİKOB’lar, merkezi yönetimin bir parçası olarak kent yönetiminin üzerinde zorlayıcı mı yoksa rahatlatıcı mı bir etkiye sahiptir?” şeklindedir

Görüşmeler doğrultusunda YİKOB’ların Büyükşehir Belediyeleri başta olmak üzere tüm yerel yönetim birimleri ile olumlu ilişkiler kurduğu ve onları rahatlatıcı, işlerini kolaylaştırıcı bir tutum sergilediği söylenebilir. Araştırmanın içerisinde değinilen projeler ve YİKOB’un katkıları bu durumun bir göstergesidir.

Araştırmanın son problem cümlesi; “YİKOB, geri kalan 51 kente de kurulmalı mıdır?” şeklindedir.

Bu sorunun yöneltildiği yöneticilerde YİKOB Başkanı dışında, YİKOB'un eksikliklerini göz önünde bulundurarak il özel idarelerinin modernleştirilmesinin doğru olacağı görüşü mevcuttur. Fakat ülke genelinde yaşanan il özel idaresi-YİKOB ikiliğinin sonlandırılması konusunda hemfikir olmuşlardır. Eksiklikleri giderildikten, sonra tüm ülkeye uygulanabilir ama eksiklikleri tamamlandıktan sonra il özel idarelerine benzemesi halinde il özel idarelerinin kaldırılmasının bir anlamı kalmayacaktır.

Ayrıca, araştırma esnasında yapılan teorik araştırmalar ve yönetici görüşleri doğrultusunda YİKOB ve bütünşehir yönetimindeki rolü ile ilgili olarak aşağıdaki bulgulara da ulaşılmıştır:

Bulgu 1: YİKOB'lar bir kimlik sorunu yaşamaktadır. İl özel idarelerinin bazı yetkilerini devralan YİKOB'lar yeni bir birim olsa da il özel idarelerinin devamı gibi görülmektedir. Bunun yanında yetki ve sorumlulukları dolayısıyla Bütünşehir Yönetimi uygulamasında bir aktör mü yoksa yatırım ofisi mi olduğuna dair bir görüş birliği bulunmamaktadır. Üstlendiği birtakım görevler nedeniyle aktör olarak adlandırılabilen YİKOB, yine diğer birtakım görevler sebebiyle yatırım ofisi olarak adlandırılmaktadır.

Bulgu 2: Ülke genelindeki il özel idaresi-YİKOB ikiliği bir sorun olarak görülmektedir. 30 ilde YİKOB örgütlenmesi ve önemli yetkileri elinde bulunduran Büyükşehir Belediyesi'nin bulunması, bunun yanında 51 ilde il özel idaresi örgütlenmesi ve nispeten daha güçsüz il belediyelerinin bulunması ülke genelinde bir ikilik oluşturmaktadır. Bu ikilik söz konusu iller arasında hem uygulayıcılar hem de halk açısından görev ve yetki karmaşaları yaratmaktadır.

Bulgu 3: YİKOB'lar teknik personel ve araç sıkıntısı yaşamaktadır. Bütünşehir Yönetimi kapsamında büyük oranda yatırımların koordine edilmesi görevini üstlenen YİKOB, bu görevi yerine getirmede kullandığı teknik personelin bir kısmını dışarıdan karşılamaktadır. Bunun yanında işçi alma konusunda yetki verilmeyen YİKOB'lar gerçekleştirdikleri projelerde yerel yönetim birimlerinden destek almak zorunda kalmaktadır. Aynı şekilde araç alma imkânı da verilmeyen YİKOB, il özel idaresinden kalan yaşlı araçlarla görevlerini gerçekleştirmeye çalışmaktadır.

Bulgu 4: YİKOB Yönetmeliği'nde belirtilen tüm müdürlükler Malatya ilinde kurulmuş değildir. Yönetmelikte belirtilen; Hukuk İşleri Müdürlüğü hiç kurulmamakla beraber Rehberlik ve Denetim Müdürlüğü aktif olarak çalışmamaktadır. Özellikle il özel idarelerinden kalan ve devam ettirilmesi gereken birçok işin Hukuk İşleri Müdürlüğü tarafından takip edilmesi ve hukuki olarak sonuçlandırılması gerekmektedir. Bu nedenle bu açıdan bir eksiklik söz konusudur.

Bulgu 5: YİKOB'un idari yapılanmasında bazı eksiklikler mevcuttur. Bu eksikliklerin ilki bir koordinatörlük veya genel sekreterlik biriminin bulunmamasıdır. Yönetmelik hükümlerince YİKOB, valiye bağlı olarak vali yardımcısı başkanlığında kurulmuştur. Fakat vali yardımcısı; hem vali yardımcılığı görevi, hem Kale Kaymakamlığı, hem valiliğe bağlı idare ve denetim müdürlüğü görevi hem de YİKOB Başkanlığı görevini ifa etmektedir. Bu nedenle bizde YİKOB'a yeteri kadar zaman ayıramadığı fikri ortaya çıkmıştır. Bu görevin İdari ve Mali İşler Müdürünce gerçekleştirildiğini söyleyebiliriz fakat bu durum İdari ve Mali İşler Müdürlüğü'nün diğer görevlerini aksatacak niteliktedir. Bu nedenle YİKOB Başkanı'nın altında örgütlenmiş ve YİKOB'da aktif olarak bulunan bir koordinatör ya da genel sekreter işlerin koordine edilmesini sağlayacaktır. Bir diğer eksiklik YİKOB örgütlenmesinde muhasebe biriminin bulunmamasıdır. Yatırımlar hususunda mali tablolarla karşı karşıya kalan YİKOB yöneticileri daha rahat hareket edebilecektir. Bu nedenle uzmanlık alanı muhasebe olan bir birim veya müdürlük kurulmalıdır.

Bulgu 6: YİKOB'un görev tanımında bulunan alanlarla ilgili kurum ve kuruluşlarda çeşitli birimler aktif olarak çalışmaktadır. YİKOB'un bir kurumun binasını yapması, örneğin İl Emniyet Müdürlüğü'nün eşya alımlarını yapması hususunda benzer işleri yapabilecek idari birimler mevcuttur. İl Milli Eğitim Müdürlüğü'nün okul inşasını kendi teknik personeliyle YİKOB gerçekleştirirken, İl Milli Eğitim Müdürlüğü'nde İnşaat Dairesi aktif olarak çalışmaktadır. İl Emniyet Müdürlüğü'nde de İnşaat Dairesi varken inşaatı YİKOB üstlenmekte, İl Emniyet Müdürlüğü'nde satın alma birimi varken tüm alımları YİKOB tarafından gerçekleştirilmektedir.

Bulgu 7: YİKOB'un 2016 yılında kazandığı tüzel kişiliğin altı tam olarak doldurulamamıştır. Araç ve personel alma yetkisi verilmeyen YİKOB üstlendiği birtakım görevlerde yerel yönetim birimlerinin işgücünden yararlanmak zorunda

kalmaktadır. Bu durum YİKOB'un o hususlarda yerel yönetim birimlerine bağımlı hale gelmesine yol açmaktadır. Ayrıca Bütünşehir Yönetimi uygulamasında bir unsur olarak oluşturulan YİKOB kilitli parke taşı yapma, sulama borusu verme ve gelen ödenekler çerçevesinde birtakım yatırımları gerçekleştirme görevleri arasına sıkıştırılmıştır. İl özel idaresinin devamı gibi görülen YİKOB'ların hizmet alanı il sınırı olsa da mevzuatla, gerçekleştirdiği görevler daraltılmıştır.

Bulgu 8: YİKOB çalışanları benzer işleri yaptıkları bazı yerel yönetim birimlerine göre daha az maaş almaktadır. Bazı yöneticilerden elde edilen bilgilere göre YİKOB personeline “sosyal denge tazminatı” ödenmemektedir. Özellikle devamı olarak nitelendirildiği il özel idareleriyle karşılaştırıldığında arada birkaç bin liralık bir farkın olduğu görülmektedir. Personel motivasyonunun başarıda önemli bir faktör olduğu günümüzde, önemli bir motivasyon kaynağı sayılan “personel maaşının” benzer birimlere göre az olması motivasyonu ve başarıyı etkilemektedir.

Araştırmada elde edilen bulgular neticesinde Bütünşehir Yönetiminin bir parçası olan YİKOB'ların, daha işlevsel olmasını sağlayacağını tahmin ettiğimiz öneriler aşağıda sıralanmıştır.

Öneri 1: YİKOB'un kimliği belirlenmeli ve Bütünşehir Yönetiminde bir yatırım ofisi mi yoksa aktör mü olduğuna karar verilmelidir. Bütünşehir Yönetiminde bir aktör olması isteniyorsa gerekli mevzuat düzenlemeleri yapılmalı, YİKOB güçlendirilmeli ve yetkilendirilmelidir.

Öneri 2: Ülke genelindeki YİKOB-İl özel idaresi ikiliğine son verilmelidir. Eğer il özel idarelerine dönüş mümkün görünmüyorsa tüm illerde YİKOB'lar kurulmalıdır. Böylece iller arasındaki yönetim farklılıkları ve karmaşaları ortadan kalkacaktır.

Öneri 3: YİKOB'lara gerekli mevzuat değişiklikleri yapılarak araç ve personel alma hakkı verilmelidir. Böylece Bütünşehir Yönetiminde üzerine düşen görevleri başka kurumların desteği olmadan gerçekleştirebilecektir.

Öneri 4: Tüm YİKOB'larda eksik müdürlükler ivedilikle kurulmalı ve bu konuda bir zorunluluk getirilmelidir. Tüm illerde yönetmelikte belirtilen yedi müdürlüğün aktif

olarak çalışabilmesi için gerekli adımlar atılmalıdır. Ancak bu şekilde YİKOB'un yerel yönetim sistemine gerçek anlamda entegre olması sağlanacaktır.

Öneri 5: Vali yardımcısının yokluğunda işlerin yürütülmesinden sorumlu olacak bir koordinatörlük ya da genel sekreterlik birimi kurulmalıdır. Böylece birden çok görevi bir arada yürüten vali yardımcısının yerine, YİKOB binasında işleri organize eden ve işi sadece bu olan bir yönetici bulunacak, herhangi bir problem yaşanması halinde hızlıca müdahale edebilecektir.

Öneri 6: YİKOB, ödenek tahsis edilmesi halinde kurumların yapacakları yatırımları onlar adına üstlenmekte ve gerçekleştirmektedir. Bunun yanında gerek kendi harcamaları gerekse de bağlı bulunduğu valiliğin harcama kalemleri YİKOB tarafından kullanılmaktadır. Bu kadar mali unsurun bir arada bulunduğu YİKOB'da ayrı bir muhasebe birimi olmaması ve bu işin Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilmesi zorlukların yaşanmasına yol açacaktır. Bunun yerine muhasebe uzmanlarından oluşan bir Muhasebe Müdürlüğü kurulmalıdır. Böylece başkanlığın muhasebe işleri uzmanlarca halledilecek ve yaşanabilecek aksaklıkların önüne geçilecektir.

Öneri 7: İl müdürlüklerinin ilgili birimleriyle YİKOB'un çakışan görevleri tespit edilmeli ve bu konuda düzenlemeler yapılmalıdır. İnşaat dairesi, satın alma gibi birimlere sahip olan il müdürlüklerinin kendi birimleriyle yapabilecekleri işleri YİKOB üzerinden gerçekleştirmesi kısıtlı teknik personeli olan YİKOB'ların sıkıntı yaşamasına neden olacaktır. Teknik personel sıkıntısı yaşayan YİKOB'a il müdürlüklerinden personel takviyesi yapılabilir. Böylece Bütünşehir Yönetiminde yatırım konusunda aktör olabilmesinin önü açılacaktır.

Öneri 8: YİKOB'a 2016 yılında verilen tüzel kişiliğin ve özel bütçenin altı doldurulmalıdır. Gerekli düzenlemelerle YİKOB'un kurumlardan gelen ödeneklere göre hareket etmesinin önüne geçilmeli, kendi bütçesinden yaptığı yatırımlarla yönlendirici bir misyon kazandırılmalıdır. Bütünşehir Yönetiminde yatırımların izlenmesi görevini üstlenen YİKOB, ihale dağıtma birimi görüntüsünden kurtulmalıdır. Bununla beraber tüzel kişiliğini destekleyici (araç personel alma hakkının tanınması gibi) adımlar atılmalıdır.

Öneri 9: YİKOB personelinin motivasyonunu artırıcı adımlar atılmalıdır. Bu adımların başında YİKOB'un kurumsal olarak güçlendirilmesi gelmektedir. Çalıştığı kurumun güçlü olduğuna inanan personel daha özgüvenli ve özverili çalışacaktır. Motivasyonu artırıcı diğer bir adım personelin maaşında ve özlük haklarında yapılacak iyileştirmelerdir. Çalışanlar tarafından dile getirildiği üzere YİKOB personelinin sosyal denge tazminatı bulunmamaktadır. YİKOB çalışanlarına sosyal denge tazminatı ve benzer işleri yapan diğer kurum personellerinden eksik yararlandıkları haklar verilmelidir. Böylece hem motivasyonun artırılması anlamında katkılar sağlanır, hem de olası personel kaybının önüne geçilebilir.

5.2. Genel Değerlendirme ve Sonuç

Kentlerin tarihsel süreçte büyümesi ve nüfuslarının artması ile kentlerin akılcı yönetimine yönelik arayışlar başlamıştır. Kıt kaynakların daha etkin ve verimli kullanılması etrafında yoğunlaşan bu arayışlar belediye yönetimleri için optimum hizmet alanını ön görmüş ve yerel yönetim birimlerinin güçlendirilmesi gerekliliği üzerinde durmuştur. Dünyada bu alanda metropol kentlerin özel yönetim biçimlerinin yaygınlaşmasıyla ülkemizde de 1982 Anayasası'nın 127. maddesinden yola çıkılarak Büyükşehir Belediye yönetimleri kurulmuştur.

Ülkemizde büyükşehir belediye yönetimlerinin kurulmaya başladığı 1980'lerden bu yana büyükşehir belediyesi sayısı artarak 30'a ulaşmış, hizmet alanı ise genişleyerek il mülki sınırıyla çakıştırılmış ve bütünşehir yönetimi halini almıştır. Büyükşehir belediyelerinin sayısının 30'a ulaştığı 6360 sayılı Bütünşehir Kanunu yerel yönetimlerde önemli değişiklikler meydana getirmiş, büyükşehir belediyesi bulunan illerde köklü bir geçmişe sahip olan il özel idareleri kaldırılarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) kurulmuştur.

Bütünşehir Yönetimi uygulamasının bir parçası olan YİKOB'ların; güçlenen yerel yönetimlerin merkezi yönetim lehine dengelenmesi, yerel yönetimler üzerinde bir vesayet kurulması, yatırımların tek elde birleştirilmesi, il özel idarelerinin boşluğunun doldurulması gibi nedenlerle ortaya çıktığı söylenmektedir.

Bu araştırmada 6360 sayılı Kanunla kurulan YİKOB'ların bütünşehir yönetimindeki rolü Malatya ili örneğinde incelenmiştir. Araştırma kapsamında YİKOB

Başkanı, İdari ve Mali İşler Müdürü, Strateji ve Koordinasyon Müdürü, Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürü, 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürü ve Büyükşehir Belediyesi'nden İlçe Yolları Şube Müdürü ile yüz yüze görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Bu görüşmelerde, araştırmanın problemlerini cevaplandıracak doğrultuda sorular sorulmuştur.

Yapılan teorik araştırmalar ve görüşmeler neticesinde YİKOB'ların il özel idarelerinin devamı olmayıp tamamıyla yeni bir başkanlık olduğu, merkezi idareye bağlı ve güçlü görünen başkanlığın bazı alanlarda güçsüz ve diğer birimlere bağımlı olduğu, mevzuatın pek çok konuda eksiklikler barındırdığı ve YİKOB'u sınırlandırdığı söylenebilir.

Bütünşehir Yönetimi Uygulamasının bir unsuru olan YİKOB, bir aktör olmaktan uzaktır ve yatırım ofisi görünümündedir. Bütünleştirme çalışmaları çerçevesinde ilde yatırımların koordine edildiği bir birim olan YİKOB bunun yanında kilitli parke taşı döşeme ve sulama boruları temini gibi il özel idarelerini andıran birtakım görevler üstlenmektedir. Fakat kendi bütçesinden bu yatırımları gerçekleştiremeyen YİKOB diğer kurumların ya da Cumhurbaşkanlığı'nın ödeneklerine bağımlı bir görünüm sergilemektedir.

Yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin kaldırılmasının ardından merkezi idareye bağlı YİKOB'ların kurulması vesayet tartışmalarını beraberinde getirir de Malatya özelinde bu denli bir vesayetin varlığından söz edilmemektedir. Vesayet oluşturacağına inanılan “bazı hallerde yatırımın bizzat yerine getirilmesi” madde alınan bilgilere göre Türkiye genelinde henüz uygulanmamıştır. Ayrıca aynı yetki il özel idarelerinde de bulunmakla beraber tek sorun il özel idareleri Sulh Hâkimliği kararı sonrası bu yetkiyi kullanırken, YİKOB'lar vali ve İçişleri Bakanlığı'nın görüşüyle bu yetkiyi kullanma hakkına sahip olmasındadır. Şu ana kadar uygulanmayan bu yetkinin bundan sonra uygulanmayacağı yönünde kesin bir bilgi yoktur. Yönetmeliğin vesayete yol açacak hükümleri göz önünde bulundurulduğunda muhalefet partilerince yönetilen kentlerde bu denli bir vesayetin oluşabileceği de göz önünde bulundurulmalıdır.

Yerel yönetim birimlerinin üzerinde yatırımları yönlendirici bir etkisi bulunmayan YİKOB, kamu kurumlarının yatırım ödenekleri çerçevesinde birtakım yatırımların

gerçekleştirilmesinde ön ayak olmaktadır. Yerel yönetim birimlerinin özellikle kırsal bölgelerde elinin rahatlatılması amacıyla Cumhurbaşkanlığı ödenekleri gibi ödeneklerle kilitli parke taşı uygulamaları yapmaktadır. Bunun yanında büyükşehir belediyesinin ilgili birimleriyle iş birliği yapan YİKOB, Büyükşehir Belediyesinin il özel idarelerinin kapatılmasıyla artan hizmet yükünün hafifletilmesinde küçük bir rol almaktadır. Kültür varlıklarının korunması ve kültürel yatırımlar çerçevesinde belediyelerin emlak vergisinden alınan payla, belediyelerin kültürel projelerinin gerçekleştirilmesini sağlayan YİKOB, bu konuda da bütünşehir yönetiminin bir parçası durumundadır.

İl özel idarelerinin yerini alan ve tamamıyla farklı bir birim olan YİKOB'ların bu şekliyle tüm illerde kurulması yanlış bir uygulama olacaktır. İl özel idarelerinin boşluğunu mevcut haliyle doldurmaktan uzak olan bu yeni birimin özellikle il belediyelerinin bulunduğu; görev, yetki ve gelirlerinin büyükşehir belediyelerine göre az olduğu illerde kurulması yerel yönetim sistemimizde önemli sorunlara yol açacaktır. İl belediyesi-büyükşehir belediyesi ayrımının ortadan kaldırılıp bütünleştirme çalışmalarının tüm ülkeye yayılması halinde ise mevcut haliyle sorunlara engel olamayacak YİKOB, geliştirilmeli ve güçlendirilmelidir.

Bu araştırma neticesinde yöneticilerin görüşlerine de başvurularak YİKOB'un aksayan ve eksik yönleri tespit edilmeye çalışılmıştır. YİKOB'u Bütünşehir Yönetimi kapsamında değerlendirdiğimiz bu araştırma yapılacak mevzuat iyileştirmelerinde ve YİKOB'un tüm şehirlerde kurulması durumunda yol gösterici olacaktır.

KAYNAKÇA

- AÇIKGÖZ, Zekeriya, (2013), “Bir Yerel Yönetim Reformu Olan İl Özel İdaresi Kanunu İle Getirilen Yenilikler”, (Ed. K. Özden), *Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar ve Tartışmalar, Seçkin Yayıncılık*, (1. Basım), ss.57-72, Ankara.
- ADIGÜZEL, Şenol, (2012), “6360 Sayılı Yasa’nın Türkiye’nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme” , *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, Sayı 13-14, Ocak-Aralık, ss. 153-176.
- AKMAN, Çiğdem, KALENDER, Mustafa, (2018), “Yerelde Yeni Bir Merkezi Yönetim Birimi: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 73, No: 4, ss.1025-1056.
- ALADA, Adalet B., (1988), Bir Erken Büyükşehir Yönetimi Denemesi, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Temmuz-Aralık 1988, No 34, Cilt LXIII, s. 135-142.
- ARIKBOĞA, Erbay, (2013), “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”, *Yerel Politikalar Dergisi*, Ocak-Haziran 2013, 48-96.
- ATEŞ, Hamza, ES, Muharrem, (2008), “Süreklilikten Değişime İl Özel İdareleri”, (Ed. R. Bozlağan, Y. Demirkaya), *Türkiye’de Yerel Yönetimler, Nobel Yayın Dağıtım*, (1.Basım), ss.205-222, Ankara.
- BELLİ, Aziz, AYDIN, Abdullah, (2017), “6360 Sayılı Kanun ve Yerelde Merkezileşme”, *The Journal of Academic Social Science Studies*, No: 55, ss. 401-413, Bahar II 2017, <http://dx.doi.org/10.9761/JASSS6945> (Erişim Tarihi: 14.02.2019).
- BİNGÖL, Yılmaz, YAZICI, Ersin, BÜYÜKAKIN, Tahir, (2013), İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modeli: Kocaeli Deneyimi, *Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları*, (1.Baskı), Kocaeli.
- BOZKURT, Ömer, ERGUN, Turgay, SEZEN, Seriya, (2014), Kamu Yönetimi Sözlüğü, *Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını*, (3. Baskı), Ankara.

- CAN, Ergüder, AVCI, İbrahim (2016), “6360 Sayılı Yasa İle Kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının (Yikob) İşlevselliği: (İzmir, Adana, Erzurum Örnekleri), (Ed. Z. Toprak Karaman, Y.E. Özer, İ.G. Yontar, G. Tenikler), Büyükşehir Yönetimi ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü, ss.553-588, *KAYSEM 10*, 5-7 Mayıs, İzmir.
- COŞKUN, Bayram, UZUN, Turgay, (1999), Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi, Niteliği ve Muğla İli Yerel Yönetim Birimlerinin Uygulamada Karşılaştıkları Sorunlar, *Muğla Üniversitesi Yayını*, (1.Basım), Muğla.
- ÇELİKİYAY, Hicran, (2014), Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası, *SETA*, Sayı: 101, Temmuz 2014, Ankara.
- ÇINAR, Tayfun, ÇİNER, C. Umut, ZENGİN, Ozan, (2009), Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci, *Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü*, (1. Basım), Ankara.
- ÇİNER, C. Umut, KARAKAYA, Oral, (2013), “Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 68, No: 2, ss.63-93.
- EKE, A.E. (1982), Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları*, Ankara.
- ERSOY, Melih, (2013), “6360 Sayılı Yasa ve Mekânsal Planlama Sorunları”, *GAP Belediyeler Birliği Dergisi*, Mayıs-Haziran-Temmuz 2013, ss.20-32.
- ERYILMAZ, Bilal, (2011), Kamu Yönetimi: Düşünceler/ Yapılar/ Fonksiyonlar/ Politikalar, *Okutman Yayıncılık*, 4.Baskı, Ankara.
- GÖZLER, Kemal, (2013), “Kemal Gözler, ”6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”, *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt 11, Sayı 122, Şubat 2013, ss. 37-82.
- GÜL, Hüseyin, KİRİŞ, H. Mehmet, NEGİZ, Nilüfer, GÖKDAYI, İsmail, (2014), Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset, *Detay Yayıncılık*, 1.Baskı, Ankara.

- GÜL, Hüseyin, (2015), “Yönetim-Yerinden Yönetime İlişkin Kavramsal Çerçeve”, (Ed. R. Tekeli), Yerel Yönetimler Üzerine, *Nobel Yayın Dağıtım*, (1.Basım), ss.1-29, Ankara.
- GÜLER, Birgül Ayman, (2012a), “ Büyükşehir Kanun Tasarısı İçişleri Komisyonu'nda Görüşülüyor!”,
<http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/B%C5%9EB%20KOM%C4%B0SYONDA.pdf> (Erişim Tarihi: 13.01.2019).
- GÜLER, Birgül Ayman, (2012b), “Bütünşehir Belediyesi: TBMM Komisyon Konuşmaları”,<http://www.birgulaymanguler.net/files/BUTUNSEHIR.pdf> (Erişim Tarihi: 13.01.2019).
- GÜLER, Birgül Ayman. , (2012c), “Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine”
<http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/B%C3%9CT%C3%9CNSEH%C4%B0RTASARIBAG.pdf> (Erişim Tarihi: 13.01.2019).
- GÜNAL, Alpay, ATVUR, Senem, DERNEK, Kadriye, (2014), “6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.19, S.3, ss.55-70.
- GÜNEŞ, A. Faruk, (2013), “Büyükşehirlerde İl Özel İdarelerinin Kaldırılmasının Hukuki Veçhesi ve İşlevsel Sonuçları”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, ss.60-64, Ocak-Şubat 2013.
- GÜNGÖR, Hayrattin, (2012), Yeni Büyükşehir Yönetimi ve Geçiş Nedenleri, İller ve Belediyeler, Ekim – Kasım, Sayı: 774- 775, ss.19-31.
<http://www.tbb.gov.tr/online/dergi/2012ekimkasim/?pageNumber=21>, (Erişim Tarihi: 07.02.2019)
- İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, (2019),”Mülki İdare Birimleri Sayısı”, <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> , Erişim Tarihi: 16.05.2019
- KALAĞAN, Gökhan, (2018), “Türkiye’de 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası Kapsamında Büyükşehirler/ Bütünşehirler: Yönetimsel Yapı, Mali/İktisadi Boyut ve Gelecek

- Vizyonu Üzerine Bir Tartışma”, *M. Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10(25), ss.591-603.
- KARAARSLAN, Mehmet, (2013), “Nasıl Bir Yerel Yönetim? 6360 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 17-18, Sayı: 26-27-28-29, Yıl: 2012-2013, ss.123-162.
- KARAKAYA, Sedat, (2012), “ Büyükşehir Belediyelerinin Yapısı Ve Yeniden Düzenlenmesi” , *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Hatay.
- KARAKILÇIK, Yusuf, (2016), Yerel-Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler, *Seçkin Yayıncılık*, 3.Baskı, Ankara.
- KARATEPE, Selma, AKYOL, Ender, DAĞDEVİREN, Ömer, NALCI ARIBAŞ, Nazlı, (2016), Malatya Örneğinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının Siyasi, İdari ve Mali Açından Değerlendirilmesi”, (Ed. Z. Toprak Karaman, Y.E. Özer, İ.G. Yontar, G. Tenikler, Büyükşehir Yönetimi ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü, ss.401-423, *KAYSEM 10*, 5-7 Mayıs, İzmir.
- KELEŞ, Ruşen, (2006), Yerinden Yönetim ve Siyaset, *Cem Yayınevi*, (5.Baskı), İstanbul.
- KELEŞ, Ruşen, (2012), “Anakentlerin Dünü, Bugünü, Yarını”, Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu, Kent Bölgeler, Metropoliten Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar Bildiri Kitabı, Ankara.
- KIZILBOĞA, Ruveyda, ÖZASLAN, Kamil, (2013), “İl Özel İdaresi İle Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi”, (Ed. Y. Bulut, V. Eren, S. Karakaya, A. Aydın), Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar, *Pegem Akademi Yayınları*, (1. Basım), Ankara.
- KOÇAK S. Yaman, EKŞİ, Ali, (2010), “Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler”, *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Mayıs 2010, Sayı:21, ss.295-307.

- KOÇAK, S. Yaman, KAVSARA, Veli, (2012), “5302 Sayılı Kanun Sonrasında İl Özel İdarelerinde Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 20, ss.61-92.
- KOÇAK, Yüksel, (2013), Türkiye’de Yerel Yönetimler, *Siyasal Kitabevi*, (1. Baskı), Ankara.
- KURAN, Hikmet, (2016), “Türk Yerel Yönetim Sisteminde Yeni Bir Kurum: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı”, (M. A. Çukurçayır, H. T. Eroğlu, H. Sağır, M. Navruz), Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri, *13. KAYFOR Bildiri Kitabı*, ss.207-218, Konya.
<https://drive.google.com/file/d/0BxLKLxbxoev7WGVYbHZMVkdqRjg/view>
(Erişim Tarihi: 09.02.2019).
- MALATYA YİKOB, (2019), Malatya Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, <http://www.malatyayikob.gov.tr> , Erişim Tarihi: 24.04.2019
- NADAROĞLU, Halil, (2001), Mahalli İdareler: Teorisi-Ekonomisi-Uygulaması, *Beta Yayınları*, (7.Baskı), İstanbul.
- OKTAY, Tarkan, (2008), “Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi”, (Ed. R. Bozlağan, Y. Demirkaya), Türkiye’de Yerel Yönetimler, *Nobel Yayın Dağıtım*, 1.Basım, Ankara.
- OKTAY, Tarkan, “6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma”, *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (İSMUS)*, (2016), I/1, ss.71-131.
- ÖKMEN, Mustafa (2007), "Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çabaları ve Büyükşehir Belediyeleri: Temel Nitelikler, Sorun Alanları ve Çözüm Arayışları", *Kamuda Sosyal Politika Dergisi*, Cilt:2, Sayı: 1, Ocak, ss.29-47.
- ÖKMEN, Mustafa ve PARLAK, Bekir, (2010), Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler, *Alfa Aktüel Yayınları*, (2. Baskı), Bursa.
- ÖZEL, Mehmet, (2016), “6360 Sayılı Kanun İle İl Özel İdarelerinden YİKOB’lara Geçiş Süreci-Diyarbakır Örneği”, (Ed. Z. Toprak Karaman, Y.E. Özer, İ.G.

- Yontar, G. Tenikler, Büyükşehir Yönetimi ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü, ss.589-617, *KAYSEM 10*, 5-7 Mayıs, İzmir.
- ÖZER, M. Akif, AKÇAKAYA, Murat, (2014), Yerel Yönetimler: Teorik Boyut, *Gazi Kitabevi*, 1.Baskı, Ankara.
- ÖZER, M. Akif, FIRAT, İsmail, ERDEM, Emrah, (2015), “Malatya Örneğinde 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun Uygulama Sonuçlarının Analizi”, (Ed. S. Karatepe, E. Akyol, C.E. İnan, I. Arpacı, A.Ç. Kavuncu, N.N. Arıbaş), Yerelleşme/Merkezileşme Tartışmaları (9. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı), *TODAİE Yayınları*, ss.495-506, Ankara.
- ÖZER, Mehmet Akif ve ÖNEN, Mustafa, (2017), 200 Soruda Yönetim: Kamu Yönetimi, (2. Baskı), *Gazi Kitabevi*, Ankara.
- ÖZGÜR, Hüseyin, (2008),”Denizli Kentsel Alanının Yönetiminde Söylemden Eyleme Bütünşehir Belediyesi Tasavvurları: Ali Aygören Teklifi (2001), Denizli’ye Özel Kanun Teklifi (2005) ve Belediye Kanununun 11. Maddesi (2006), (Ed. F. N. Genç, A. Yılmaz, H. Özgür), Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler, *Gazi Kitabevi*, (1. Baskı), Ankara.
- ÖZGÜR, Hüseyin, (2014), “Denizli Kenti ve İlinde Yönetimsel Ölçek Arayışları (1976-2004): Dört Bütünşehir (Belediyesi) Söylemi/ Tasavvuru (2001-2014) ve Büyükşehir Belediyesi Statüsü (2012-2014)”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 1, Özel Sayı ss.30-53.
- ÖZGÜR, Hüseyin, S.YAVUZÇEHRE, Pınar, (2015), Türkiye’nin Büyükşehir Belediyesi Sistemi: 1982-2015”, *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:7, Sayı: 1, ss.903-926.
- PARLAK, Bekir, (2005), “Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri”, (Ed. H. Özgür ve M. Kösecik), Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I, *Nobel Yayın Dağıtım*, 1.Basım, ss.175-200, Ankara.

- PARLAK, Bekir, (2015a), “Yerel Yönetim Reformları Perspektifinden Temel Bir Yerel Yönetim Birimi Olarak Belediyeler”, (Ed. M. Mercek, M. Doğan, B. Parlak), İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler, *Bekad Yayınları*, 1.Baskı, Antalya.
- PARLAK, Bekir, (2015b), “Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının İl İdare Sistemine Etkilerinin Yasal ve Kurumsal Perspektifte Analizi”, (Ed. S. Karatepe, E. Akyol, C.E. İnan, I. Arpacı, A.Ç. Kavuncu, N.N. Arıbaş), Yerelleşme/Merkezileşme Tartışmaları (9. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı), *TODAİE Yayınları*, ss.347-360, Ankara.
- POLATOĞLU, Aykut, (2015), “Büyükşehir Belediye Modeli ve Türkiye’de Uygulanması Üzerine Düşünceler”, *YDÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(1), ss.43-63.
- SADIOĞLU, Uğur, ÖZACIT, İrfan, ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur, (2016), “Yeni Büyükşehir Belediyesi Modeli: Türkiye’de Değişen/Değişmeyen Merkezileşme ve Adem-i Merkezileşme Politikaları”, *Yasama Dergisi*, Sayı: 30, ss.72-95.
- SEZİK, Murat, (2015), “ 6360 Sayılı Kanun'a Göre Büyükşehirlerde Bütünleşme Sürecinin Etkileri: Malatya Örneği”, *İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi*, Malatya.
- ŞENGÜL, Ramazan, (2016), Yerel Yönetimler, *Umuttepe Yayınları*, (6.Baskı), Kocaeli.
- TAŞCIER, Ali Mert, (2018), “Neoliberalizmde Merkezileşme-Yerelleşme Gerilimi: İl Özel İdareleri, YİKOB Örnekleri ve Yerelde Merkezileşme”, *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:5, Sayı: 14, (Eylül 2018), ss.650-662.
- TEKELİ, İlhan, (1983), “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyeciliğin Gelişimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 2, Haziran 1983, ss.3-22.
- TEKİN, Ö. Faruk, (2018), “Türkiye’de Büyükşehir Yönetimi ve 6360 Sayılı Yasanın Getirdiği Değişim: Konya Örneği”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 55, ss.84-105.
- TOPRAK, Zerrin, (2014), “Türkiye’de Yerelde İktidarın Biçimlenmesi”, 4 Ocak 2014 Mersin Toplantısı Tebliği, <http://zerrintoprak.blogspot.com/p/turkiyede-yerelde-iktidar-in-bicimlenmesi.html?m=1> (Erişim Tarihi: 12.02.2019).

TÜRKMEN, Ali, (2002), “Türkiye’de Büyükşehir Yönetimi ve Gelişimi”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Y. Lisans Tezi*, Konya.

ULUSOY, Ahmet, AKDEMİR, Tekin, (2017), Mahalli İdareler: Teori, Uygulama, Maliye, *Seçkin Yayıncılık*, 10.Baskı, Ankara.

ÜÇER, A. Gürel, YENİGÜL, S. Bahar, VAROL, Çiğdem, (2015), “ ‘Büyükşehir’den ‘Bütünşehir’e: Yerel Yönetim Politikalarındaki Değişimin Kırsal Alana Etkileri”, *İdeal Kent Dergisi*, Sayı: 12, ss.26-59.

YILDIRIM, Ali, YILDIRIM, K. Emrah, (2017), “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının Yönetişim Açısından Etkinliği”, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 2 (Online)

YILDIRIM Binali, (2016), “Başbakan Binali Yıldırım: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın Yapısına Tüzel Kişilik Kazandırdık”, *Sabah Gazetesi*, 15.09.2016, <https://www.sabah.com.tr/gundem/2016/09/15/basbakan-binali-yildirimyatirim-izleme-ve-koordinasyon-baskanliginin-yapisina-tuzel-kisilik-kazandirdik>, (Erişim Tarihi: 07.02.2019).

ZENGİN, Ozan, “Büyükşehir Belediyesi’nin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirilmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, (2014), 2014/2

Kanun ve Yönetmelikler

504 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, (09.09.1993 Tarih, 21693 Sayılı Resmi Gazete)

1580 Sayılı Belediye Kanunu, (14.04.1930 Tarih, 1471 Sayılı Resmi Gazete)

3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, (09.07.1984 Tarih, 18453 Sayılı Resmi Gazete)

3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, (23.02.1985 Tarih, 18675 Sayılı Resmi Gazete)

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, (23.07.2004 Tarih, 25531 Sayılı Resmi Gazete)

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, (04.03.2005 Tarih, 25745 Sayılı Resmi Gazete)

6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanun Tasarısı (08.10.2012 Tarih, 4099 Sayılı Kanun Tasarısı)

6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, (06.12.2012 Tarih, 28489 Sayılı Resmi Gazete)

6447 Sayılı Kanun, (14.03.2013 Tarih, 28595 Sayılı Resmi Gazete)

YİKOB Yönetmeliği, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik (04.04.2014 Tarih, 28962 sayılı Resmi Gazete).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, (1985)

1921 Anayasası, Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, Kanun No: 85, (1921)

1982 Anayasası, (09.11.1982 Tarih, 18763 Mükerrer Sayılı Resmi Gazete)