

SOCIAL AND HUMAN SCIENTIFIC

Tamer, M. & Dönmez, D. (2021). "Kamu Yönetiminde Yenilikçi Bir Yaklaşım ve Dönüşüm Modeli: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı", R&S -Research Studies Anatolia Journal, Vol:4 Issue:2; pp:103-114

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Yatırım, Dönüşüm, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, 6360 Sayılı Yasa. **Keywords:** Public Administration, Investment, Transformation, Investment Monitoring and Coordination Department, Law No. 6360.

Makale Türü Araştırma Makalesi

KAMU YÖNETİMİNDE YENİLİKÇİ BİR YAKLAŞIM ve DÖNÜŞÜM MODELİ: YATIRIM İZLEME ve KOORDİNASYON BAŞKANLIĞI

*An Innovative Approach and Transformation Model in Public Administration:
Investment Monitoring and Coordination Directorate*

Mehmet TAMER¹,

Demet DÖNMEZ²

Geliş Tarihi / Arrived Date
02/02/2021

Kabul Tarihi / Accepted Date
16/04/2021

Yayınlanma Tarihi / Published Date
30/04/2021

ÖZ

ABSTRACT

Türk Kamu Yönetimi son yıllarda merkezi ve yerel anlamda birçok noktada önemli değişimler yaşamaya başlamıştır. Kamuda şeffaflık, hesap verebilirlik, etik, bilgi edinme ve kamu denetçiliği gibi konular merkezi anlamdaki yapılan çalışmalardır. Yerel yönetimler ile ilgili olarak başta yasal düzenlemeler olmak üzere dönüşüm merkezli faaliyetler gerçekleştirilmiştir. 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı Yasa ile ülkemizde yerel yönetimlerde çok ciddi değişiklikler yaşanmıştır. 14 vilayet büyükşehir statüsüne geçirilmiş ve Türkiye'deki büyükşehir sayısı 30 olmuştur. Büyükşehir olan bu yerlerde köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Aynı şekilde birçok belde belediyesi de mahalle statüsüne geçmiştir. İlin tüm sınırları il mülki sınırı olarak belirlenmiştir. Özellikle bu büyükşehir olan vilayetlerde İl Özel İdaresi kaldırılmış ve yerine denilebilecek Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) kurulmuştur. Bu merkezler son dönemde kamusal anlamdaki en değerli bir yaklaşım ve dönüşüm faaliyeti olarak değerlendirilmektedir. YİKOB'lar büyükşehirlerde kamu yatırımlarının hayata geçirilmesinde önemli aktör olmuşlardır. Ciddi görev ve rolleri mevcuttur. Bu çalışmanın amacı kamu yönetiminde yenilikçi bir yaklaşım ve dönüşüm olarak kabul edilen YİKOB' un kurumsal ve işlevsel yönünü ortaya koymak olacaktır.

Turkish Public Administration has started to experience significant changes in many central and local areas in recent years. Issues such as transparency, accountability, ethics, obtaining information and ombudsmanship in the public sector are centralized studies. Regarding local governments, transformation-oriented activities have been realized, especially legal regulations. With the Law No. 6360 enacted in 2012, serious changes were experienced in local governments in our country. 14 provinces have migrated to metropolitan status and the number was 30 metropolitan in Turkey. In these metropolitan areas, the legal personality of the villages was abolished and transformed into neighborhoods. Likewise, many town municipalities have gained the status of neighborhoods. All boundaries of the province have been determined as provincial property boundaries. Especially in these metropolitan provinces, the Special Provincial Administration was abolished and the Investment Monitoring and Coordination Directorate (YIKOB) was established instead. These centers are recently considered as the most valuable approach and transformation activity in the public sense. YIKOB's have been important actors in the realization of public investments in metropolitan cities. It has serious duties and roles. The purpose of this study will be to reveal the institutional and functional aspects of YIKOB, which is accepted as an innovative approach and transformation in public administration.

GİRİŞ

Mal ve hizmet üretmek ve bunlarla ilgili konularda karar alarak, uygulamak kamu yönetiminin en önemli görevlerinden bir tanesidir. Türk kamu yönetiminde son dönemlerde birçok konuda ve alanda önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Merkezi ve yerel anlamdaki günün şartları hiç kuşkusuz bu değişimin yaşanmasının en önemli sebebi olarak karşımıza çıkmaktadır. Yönetim sistemini rahatlatacak ve daha başarılı bir konuma gelmesine olanak sağlayacak gelişmeler

¹  Dr. Öğr. Üyesi, Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi, drmehmettamer1984@gmail.com, Hatay/Türkiye

²  Dr. Öğr. Üyesi, Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi, donmezdemet@gmail.com, Hatay /Türkiye

ülkeler tarafından kendi yönetim sistemlerine entegre edilmek istenmektedir. Bu durum ülkeler için bir dönüşüm ve aynı zamanda sistemli bir değişim olarak ifade edilebilir. Yasal, ekonomik, yönetsel alanlar başta olmak üzere değişim ve dönüşüm kendisini göstermiş olduğu önemli başlıklardır. Bugün dünyanın birçok ülkesinde güçlü bir ekonomi, tarafsız bir adalet anlayışı ve başarılı bir yönetim hem yönetenler hem de yönetilenler tarafından tercih edilen temel eylemlerdir. O halde yapılacak bu reformlar her iki tarafa da katkı sağlayacaktır. Türk kamu yönetimine bakıldığında son dönemlerde birçok alanda değerli dönüşüm ve değişimlerin gerçekleştirildiği bir gerçektir. Bu değişim ve dönüşüm hem merkezi hem de yerel yönetimler alanında olmuştur.

Ülkemizde 1982 Anayasamızın 127. maddesinde mahalli idareler; Köy, Belediye ve İl Özel İdaresi olmak üzere üç başlıkta ele alınmaktadır. Yerel yönetim; yerel halkın mahalli, müşterek ihtiyaçlarını karşılayan, karar organları seçimle iş başına gelmiş, kendilerine ait bütçesi olan kamu tüzel kişilikleridir. Günümüzde içme suyundan, kanalizasyona, park bahçeden, yol ve kaldırım hizmetine, mezarlıklar ve defin işleminden alt yapıya kadar gündelik hayatta insanları en çok ilgilendiren bu hizmetler yerel yönetimler tarafından meydana getirilmektedir. Bu anlamda bu hizmetlerin yapılması noktasında da merkezi yönetimin yükü yerel idareler tarafından azaltılmaktadır. Yerel yönetimler ilk olarak Cumhuriyet'in ilanından önce İstanbul'da "Şehremaneti" adı altında oluşturulan bir hizmet dairesi ile başlayıp, en son 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı Yasa ile tarihsel bir gelişimi söz konusudur. Her yerel yönetim biriminin kendine has yasal düzenlemesi ayrıntılı bir şekilde mevcuttur. Ancak 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı Yasa tüm yerel yönetim birimlerinde düzenleme yapan önemli ve en güncel yasal çalışmadır. Bu düzenleme ile beraber 14 vilayet büyükşehir statüsü kazanarak, Türkiye'de yer alan büyükşehir belediyesi 30'a yükselmiştir. Büyükşehir olan yerlerde belde belediyelerin ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılarak, mahalleye dönüştürülmüştür. İl mülki sınır düzenlemesi yapılarak, yeni büyükşehir olan yerlerde yeni ilçeler kurulmuştur. Bu vilayetlerde İl Özel İdarelerinin tüzel kişilikleri de kaldırılarak yerlerine denilebilecek *Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı* (YİKOB) kurulmuştur. YİKOB' lar kaldırılan İl Özel İdarelerinin gerçekleştirmiş olduğu hizmetleri icra etmek amacıyla oluşturulan yönetsel anlamda önemli bir değişim ve dönüşüm birimidir.

Türkiye'de kamu yönetimi alanında son dönemlerdeki en önemli değişim ve dönüşüm modeli olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığından söz edilebilir. 2012 yılındaki 6360 Sayılı Yasa ile ülkemizdeki büyükşehir sayısı artarken, il mülki sınır değişikliği ile büyükşehirlerdeki yetki ve görev ayrımları yeniden düzenlenmiş, il özel idareleri yerine YİKOB'lar devreye girmiştir. YİKOB'lar büyükşehir yönetimlerinde kamu yatırımlarının ve projelerinin uygulanmasında önemli aktördür. Bu çerçevede kamu idaresi adına uygulayan, koordine eden, izleyen ve denetleyen gibi çalışmaları mevcuttur. YİKOB'lar, kamu yatırımlarının hızlı, verimli ve etkili bir şekilde hayata geçirilmesinde önemli rol oynamaktadır. Bununla beraber merkezi ve yerel aktörler arasında bilgi ve kaynak transferi noktasında önemli bir misyona sahiptir. YİKOB'lar, 2014 yılındaki mahalli idareler seçimi sonrası fiilen kurulmuş olup, 2016 yılında 6758 Sayılı Kanun ve 674 Sayılı KHK ile özel bütçeye haiz olmuştur. Bu çalışmada, merkezi ve yerel yönetimler arasında önemli bir rolü olan ve kamusal yatırımların gerçekleşmesinde faaliyetlerde bulunan, bir değişim/dönüşüm modeli olan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı her yönüyle ele alınacaktır.

İL ÖZEL İDARESİ

İl Özel İdareleri il olarak adlandırılan coğrafi alanda faaliyet gösteren bir yerel yönetim birimi olarak ifade edilmektedir. Yani bir yerde il özel idaresi kurulabilmesi için söz konusu yerin il statüsünde olması gerekmektedir. Başka bir ifadeyle bir yerleşim yerinin il konumuna geçmesi demek orada otomatik olarak il özel idaresinin kurulması demektir. Kanun il özel idaresini "il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" olarak tanımlamaktadır (Eryılmaz, 2012: 180-181). Kamu tüzel kişiliğine sahip olan il özel idaresi bir

yerel yönetim birimi olarak, belediye ve köyde olduğu gibi bir yerleşme idaresi değil birden fazla yerleşmeyi ve boş toprakları içerisine alan bir yönetim birimidir (Keskin, 2016: 62). 1864 yılında Osmanlı İmparatorluğu döneminde Türk yönetim sisteminde yer bulan il özel idareleri, Fransız il sistemi model alınarak "Vilayet Nizamnamesi" ile kurulmuştur. Bu nizamnamede, "il özel idaresi" kavramı "vilayetin umur-u hususiye" olarak ifade edilmiş, daha sonra "idare-i hususiye-i vilayet" olarak anılmış ve zamanla daha farklı isimler kabul edilmiştir (Tortop, vd., 2008: 194; Ateş ve Es, 2008: 206). 1870 yılında çıkartılan tüzükle ek düzenlemeler yapılmış, diğer taraftan bu iki nizamnamede de vilayetlere tüzel kişilik verilmemiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 125). Bu nedenle söz konusu düzenlemelerde vilayetlere ilişkin tüzel kişilik olmadığından dolayı o tarihlerdeki vilayetleri yerel yönetim birimi olarak kabul etmek mümkün değildir (Ökmen ve Parlak, 2008: 131).

Yüz elli altı yıllık geçmişe sahip olan il özel idareleri, 1876 yılında kabul edilen Kanuni Esasi ile özerk bir yerel yönetim birimi haline getirilmiş, 1913 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat" ı ile yetkili bir seviyeye ulaşmıştır (Demirel, 2014: 174). Bu düzenleme il özel idarelerine çok geniş yetkiler ve çalışma alanı tanımış (Tortop vd., 2008: 195) elli yıllık deneyiminin ardından gerek organları gerekse görevleri ve çalışma esasları bakımından en köklü değişimleri yaşamışlardır (Eryılmaz, 2012: 180). Bayındırlık, ticaret, sanayi, tarım, eğitim ve sağlık konularının yanında geniş yetkiler tanınmış, özellikle görevler ve kaynak bakımından il genel idaresinden çok il özel idaresini düzenlemiştir (Ateş ve Es, 2008: 209).

İl özel idarelerinin organik yasasına kavuştukları ilk kanun olan bu düzenleme yetmiş dört yıl yürürlükte kalmıştır. 1980'li yıllarla birlikte dünyada yaşanan değişimden Türkiye de büyük ölçüde etkilenmiş il özel yönetimi de bu değişimden pay almıştır (Koçak ve Kavsara, 2012: 64). 1987 yılında 3360 Sayılı Yasa, 1913 yılındaki Kanun esas alınıp sadece bazı maddelerinin değiştirilmesi ile kabul edilmiştir. Önceki yasanın tamamen iptal edilip, günün koşullarına uygun bir yapılanmaya gidilmemiş olması eleştirilmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 126). 3360 Sayılı Yasa ile il özel idarelerine çok önemli görevler verilmiştir. Eğitim, sağlık, bayındırlık, tarım ve hayvancılık bunların başlıcalarıdır. Bu görevlerin zamanla merkezi yönetimler tarafından sunulması il özel idarelerini söz konusu dönemde işlevsiz hale getirmiş ve artık il özel idarelerine gerek kalmadığı konusunda da bazı görüşler ortaya atılmıştır (Ökmen ve Parlak, 2008: 35).

İl özel idareleri ile ilgili son düzenleme 2005 yılında kabul edilen 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'dur. Kanun il özel idaresini, "il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" olarak tanımlamıştır (md.3/a).

5302 Sayılı Kanun il özel idarelerini yeniden düzenlemiş ve önemli yenilikler getirmiştir. Söz konusu Kanun 3360 Sayılı Kanun' dan tamamen farklıdır ve sistemi yeniden kurguladığı ifade edilebilir (Tortop vd., 2008: 195). Başta teşkilat yapısı, organları olmak üzere mali yapı, insan kaynakları, çalışma yöntemleri ve süreçleri ile ilgili kabul edilen değişiklikler temelde yerinden yönetim ilkesinin güçlendirilmesini amaçlamıştır. Yerel sorunların mahallinde çözülmeye çalışılması, katılımcı, hesap verebilir bir yönetim anlayışının oluşturulması ve kaynakların etkin kullanılmasının sağlanması kanunun diğer önemli amaçlarıdır (Eryılmaz, 2012:181). İl Özel İdareleri ile ilgili tüm yasal düzenlemeler göz önüne alındığında 5302 Sayılı İl Özel İdare Kanunu'nun bir yükselme ve değişim niteliğinde olduğu söylenebilir. Yerelleşme, yerel katılım, hesap verme gibi unsurlar dikkate alınarak hazırlanmıştır (Azaklı ve Tek, 2016: 237). 5302 sayılı yasanın çıkarıldığı 2005 yılında 81 ilde faaliyetlerini sürdüren il özel idareleri 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyesi olan illerdeki faaliyetleri sonlandırılmış ve halen 51 ilde faaliyetlerini devam ettirmektedir (Bulut ve Yılmaz, 2019: 733).

İl Özel İdarelerinin Görev ve Organları

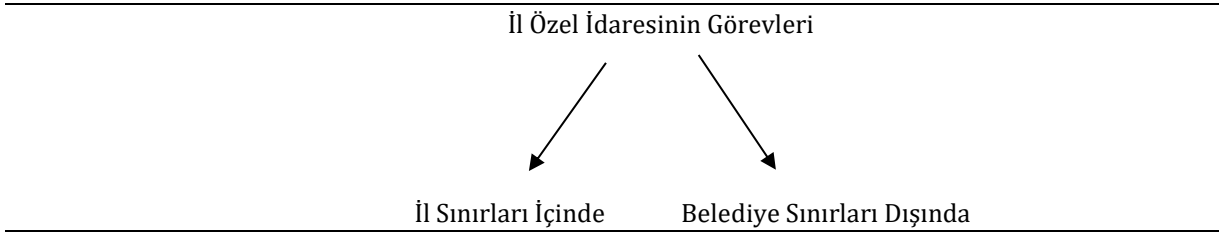
İl Özel İdaresi; il genel meclisi, il encümeni ve vali olmak üzere üç organı mevcuttur. Meclis, danışman ve karar organıdır. İl encümeni, yürütme ve kısmen de karar organı iken vali ise idarenin başı ve tüzel kişiliğin temsilcisidir (Karabulut, vd., 2018: 68-69).

İl Özel İdarelerinin görevleri ve organları 5302 Sayılı Kanun'da ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

Görevleri

İl Özel İdareleri, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla başka kurum ve kuruluşlara verilmeyen görevleri yapmakla sorumludur. Bu çerçevede il özel idaresinin görevlerini il sınırları içinde ve belediye sınırları dışında olmak üzere iki bölümde ele almak gerekir.

Şekil.1. İl Özel İdaresinin Görevleri



Kaynak: Yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

İl sınırları içerisinde yerine getirilmesi gereken görevler, hizmet alanları şunlardır (md.6/a):

- “Gençlik ve spor sağlık
- Tarım
- Sanayi ve ticaret
- Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni planı
- Bayındırlık ve iskan
- Toprağın korunması
- Erozyonun önlenmesi
- Kültür, sanat, turizm
- Sosyal hizmet ve yardımlar
- Yoksullara mikro kredi verilmesi
- Çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları
- İlk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasıdır”.

Belediye sınırları dışında yerine getirmeleri gereken görevleri ise,

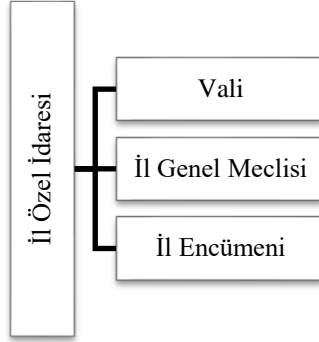
- “İmar
- Yol
- Su
- Kanalizasyon
- Katı atık
- Çevre
- Acil yardım ve kurtarma
- Orman köylerinin desteklenmesi
- Ağaçlandırma
- Park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri yapmak şeklinde sıralanmıştır” (md.6/b).

İl Özel İdareleri bu görevlerin yanında ayrıca; “bisiklet yollarının ve şeritlerinin, bisiklet ve elektrikli skuter park ve şarj istasyonlarının, yaya yollarının ve gürültü bariyerlerinin planlanması, projelendirilmesi, yapımı, bakım ve onarımıyla ilgili işleri yapmakla görevli ve yetkilidir” (md.6/c).

Organları

İl Özel İdarelerinin “ il genel meclisi”, “il encümeni” ve “vali” olmak üzere üç organı vardır.

Şekil.2. İl Özel İdaresinin Organları



Kaynak: Yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

İl Genel Meclisi, il özel idaresinin genel karar organıdır, ilçeler adına seçilen üyelerden oluşur. Üye seçimi tek dereceli ve nispi temsil usulüne göre yapılmakta olup, görev süresi beş yıldır. Üye sayısı ilçelerin nüfuslarına göre değişmektedir (Nadaroğlu, 1989: 283). İl genel meclisinin görev ve yetkileri kanununun 10.maddesinde sayılmıştır. *Önemli görevlerinden bazıları; “stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, faaliyetlerini ve personelin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak, bütçe ve kesin hesabı yapmak, il çevre düzeni planı ile belediye sınırları dışında kalan alanların imar planlarını görüşmek ve karara bağlamak, borçlanmaya karar vermek, il özel idaresi tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek şeklinde sıralanabilir” (md.10).*

İl Encümeni, il özel idaresinin, müzakere, danışma ve karar organıdır (Gözler, 2008:75). İl genel meclisinde karara bağlanması gereken konularda ön inceleme yapar ve fonksiyonları genelde “yürütme” ye ilişkindir (Eryılmaz, 2012: 186). *İl encümeninin görev ve yetkileri şu şekilde sıralanabilir: Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek, yıllık çalışma programında yer alan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak, kanunlarda öngörülen cezaları vermek, vali tarafından havale edilen konularda görüş bildirmek, taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine ve tahsisine yönelik alınan kararları uygulamak (md. 26).*

Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir (md. 29). *“Vali, il özel idaresi teşkilatını sevk ve idare etmek ve il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumakla sorumludur. İl özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetir, il özel idarelerinin kurumsal stratejilerini oluşturur ve bunlara bağlı olarak hazırlanan faaliyetleri ve performans ölçütlerini uygular, izler ve gerekli değerlendirmeleri yaparak ilgili raporları meclise sunar. İl encümenine başkanlık eder, il genel meclisi ve encümen kararlarını uygular. İl halkının huzur, sağlık ve mutluluğu için gereken önemleri alır” (md.30).*

YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIĞI

Yerel yönetimler alanında yapılan reformlardan sonuncusu 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı Yasa ile yapılan köklü değişikliklerdir (Karakılçık ve Küçük, 2019: 84). Bununla beraber 6360 Sayılı Yasa ile yapılan değişikliklere “reformun reformu” ifadesi de sık olarak kullanılmıştır (Özer, 2013: 56). 6360 Sayılı Yasa ve 3152 Sayılı Kanun’a göre yapılan hukuki düzenlemelere göre Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) oluşturulmuş olup; görev, yetki ve işleyişi net bir şekilde tanımlanmıştır (Karakılçık ve Küçük, 2019: 84). Bu çerçevede YİKOB, merkezin taşradaki temsilcisi olan, yetki genişliği ilkesini kullanan valiliklere bağlı olarak faaliyetlerde

bulunmakta ve bir vali yardımcısı başkanlığında çalışmalarını icra etmektedir. YİKOB' un bu çalışma alanları strateji ve koordinasyon, idari ve mali işler, doğal kaynaklar, acil çağrı merkezi, rehberlik ve denetim ile ruhsat ve kültür varlıklarıdır (Akman ve Kalender, 2018: 1030). 6360 Sayılı Yasa ile beraber büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idareleri kaldırılmış ve sonrasında YİKOB kurulmuştur. Bu çerçevede YİKOB, kaldırılan il özel idarelerinin görev ve yetkilerinin bir kısmını devralmıştır (Taşçier, 2018: 657). Ayrıca valilerin yerel yönetimler ile ilgili yetkileri, yeni kurulan ve merkezi yönetim birimi olan YİKOB'a devredilmiştir (Kaypak ve Yılmaz, 2016: 34).

Türkiye'de son zaman dilimi içerisinde dönüşüm ve değişim anlamında önemli çalışmalar icra edilmektedir. Bu kapsamda 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı Yasa ile beraber büyükşehir sayısı 30 olmuş ve büyükşehirlerin sınırları ise il mülki sınır olarak değiştirilmiştir. Gerçekleşen bu değişimle büyükşehirlerin görev/yetkileri ve ayrımı yeniden düzenlenmiştir. Yerel halkın ortak ihtiyaçlarının karşılanmasında belediyelerin yetkisi artırılmış olup, kapatılan il özel idareleri yerine Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur (yikobprojesi.org). YİKOB'lar, yeni büyükşehir olan yerlerde kapatılan il özel idarelerinin yerlerini doldurabilmek adına oluşturulan ve valiliğe bağlı merkezi kurumlardır (Akman ve Kalender, 2018: 1026). YİKOB'ların kurulması ile birlikte merkezi yönetimin yereldeki temsilcisi olan valilerin il özel idarelerinin kaldırılması ile kaybedilmiş olan yetkileri daha da artırılmıştır (Yılmaz ve Kaypak, 2017: 409).

Kurulduğu günden bu yana değişikliğe uğrayan YİKOB, iki dönem halinde incelenebilir. Birinci dönem olarak kabul edilebilecek 2014 ve 2016 yılları arasında valiye bağlı olarak, merkezi idarenin güdümünde faaliyetlerini sürdürmüş İkinci dönem ise 2016 yılında yürürlüğe giren 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile tüzel kişilik kazandığı dönem ve sonrasında kapsamaktadır (Dağlı ve Özgül, 2019: 28).

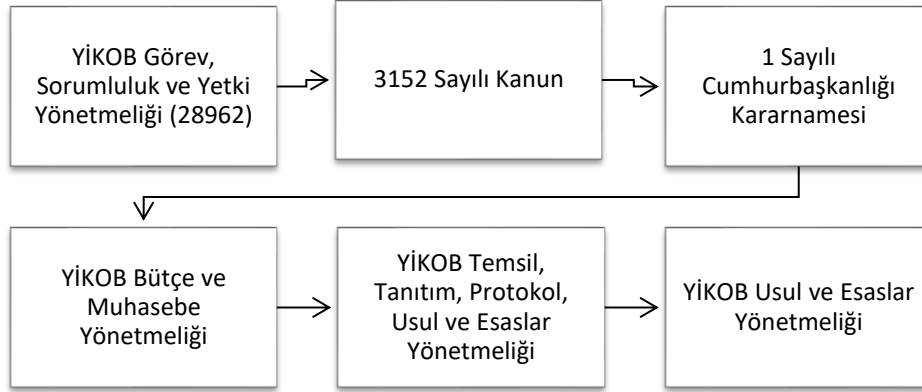
YİKOB'ların büyükşehirlerde kamu yatırımlarının gerçekleşmesi, planlanması ve hayata geçirilmesi noktasında önemli rolleri mevcuttur. Kamu adına uygulayıcı olarak üstlendiği rolün yanı sıra koordine etmek ve denetlemek gibi faaliyetleri de yerine getirmektedir. YİKOB'lar genel olarak kamuda belirlenen yatırımlarının hızlı, verimli ve etkili bir şekilde hayata geçirilmesi için çalışmakta ve başarılı projelerinde yerelde uygulanması için gerekli desteği sağlamaktadır. Bu görevini icra ederken merkez ile yerel kamu aktörleri arasında uygulanmasına yönelik bilgi ve kaynak transferine de yardımcı olmaktadır. Türkiye'de otuz YİKOB ve üç proje anlamında pilot il uygulaması mevcuttur. Bu iller İzmir, Van ve Trabzon'dur (yikobprojesi.org).

Büyükşehir olan illerde il özel idarelerinin kaldırılması sonucu, il özel idarelerinin yerine alternatif bir birim olarak görülen YİKOB' un kuruluş amacı genel olarak, hizmet alanı genişleyen ve hizmet yükü artan büyükşehir belediyelerine rehberlik etmek ve sunulan hizmetleri denetlemektir.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, 3152 Sayılı İçişleri Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 28/A maddesine göre valiye bağlı olan, kamu tüzel kişiliğine sahip ve özel bütçeli bir kurumdur. YİKOB'lar 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamı dışında olmakla beraber bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması kendisine ait Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile gerçekleşmektedir (sayistay.gov.tr).

YİKOB, kuruluşundan çalışmalarını icra etmesine kadar hemen hemen her alanda mevzuat ile hareket etmektedir. Bu çerçevede YİKOB içerisinde yer alan mevzuatlar; "1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 3152 Sayılı Kanun, YİKOB Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, YİKOB Görev, Sorumluluk ve Yetki Yönetmeliği, YİKOB Temsil, Tanıtım, Protokol, Usul ve Esaslar Yönetmeliği ile YİKOB Usul ve Esaslar Yönetmeliğidir" (yikobprojesi.org).

Şekil.3. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Mevzuatı



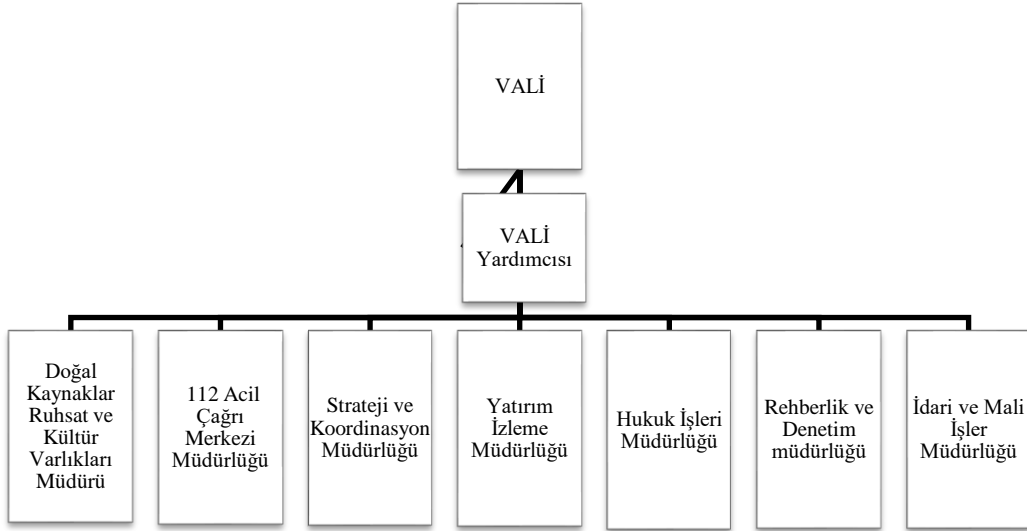
Kaynak: Yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

YİKOB Görev, Sorumluluk ve Yetki Yönetmeliğinin amacı; büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir. **3152 Sayılı Kanun**, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının illerde yapacağı her türlü yatırım, bakım, onarım gibi işlerin Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı aracılığıyla yapılacağını ifade etmektedir. **1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kanunu**, tüm acil çağrılar ile sevk ve koordinasyonun büyükşehir olan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı tarafından yapılacağını ifade etmektedir. **YİKOB Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği**, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının bütçesinin hazırlanması, mali kaynakların yönetilmesi ve kontrolü ile hesap ve kayıtların tutulması ve raporlama işlemlerinin icra edilmesini düzenlemektedir. **YİKOB Temsil, Tanıtım, Protokol, Usul ve Esaslar Yönetmeliği** ise Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca temsil, tören, ödüllendirme, ilin tanıtımı ve protokol hizmetleri kapsamındaki usul ve esasları ortaya koymaktadır. **YİKOB Usul ve Esaslar Yönetmeliği**; gerçekleştirilecek tüm hizmetlerdeki ihaleleri, ihalelerin tüm ödeneklerini, harcanmayan ödeneklerin devri ile aranacak belge ve hususlar noktasındaki düzenlemeleri kapsamaktadır.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Teşkilatı

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın teşkilatı, başkanlığın görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarına dair yönetmeliğin 4. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre başkanlık teknik ve idari müdürlüklerden oluşmaktadır. Teknik müdürlükler; Yatırım İzleme Müdürlüğü, Rehberlik ve Denetim Müdürlüğü, Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü, 112 Acil Çağrı Merkez Müdürlüğü iken, idari müdürlükler; İdari ve Mali İşler Müdürlüğü ile Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğü olarak belirtilmiştir.

Aynı madde, gerektiğinde valinin onayı ile hem başkanlık bünyesinde hem de başkanlığın görevlerini yerine getirmek üzere ilçelerde geçici birimler kurulabileceğini düzenlemiştir. Başkan geçici birimlerin sevk ve idaresi için birim sorumlusu görevlendirir. Vali belirtilen müdürlüklerde ve geçici birimlerde görev yapmak üzere uzman, sözleşmeli personel ve memurları kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın Başkanlıkta görevlendirmeye yetkilidir. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın teşkilat yapısına bakıldığında hiyerarşik olarak en tepede vali, onun görevlendirdiği bir vali yardımcısı ve ilgili müdürlükler yer almaktadır.

Şekil. 4. Yatırım İzleme Başkanlığı Teşkilat Yapısı

Kaynak: <http://www.trabzon.gov.tr/yikob/>

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının Görevleri

Başkanlığın, ilgili yönetmeliğin 5. maddesinde belirtilen görevlerini şu şekilde özetlemek mümkündür;

- “Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılmasını, izlenmesini ve koordinasyonunu sağlamak.
- İldeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik etmek ve denetlemek.
- 112 acil çağrı hizmetlerini, afet ve acil yardım hizmetlerini koordine etmek ve yürütmek.
- İlin tanıtımına yönelik faaliyetleri yürütmek ve koordine etmek ayrıca 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.
- Merkezi idare tarafından yapılan her türlü yardımı koordine etmek, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımları yapmak ve koordine etmek.
- İldeki yatırım ve hizmetlere ilişkin aksaklığın ve bu durumun halkın sağlığını, kamu düzenini ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin tespit edilmesi durumunda, hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmemesi halinde söz konusu yatırım ve hizmetleri valinin talimatı ile yerine getirmek.
- Muhtar ödenekleri ile ilgili işlemleri yapmak, araç, gereç, makine, bina ve tesisleri kiralamak, valinin vereceği diğer görevleri yapmak” (m.5).

Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı ve Bütçe

YİKOB’ un 28962 Sayılı Görev Yetki ve Sorumluluk mevzuatının ilgili maddesinde ödenek, harcama ve diğer mali konularda izlenilmesi gereken noktalara yer verilmiştir. Bu çerçevede başkanlığın mali anlamda çalışmaları şu şekilde belirlenmiştir:

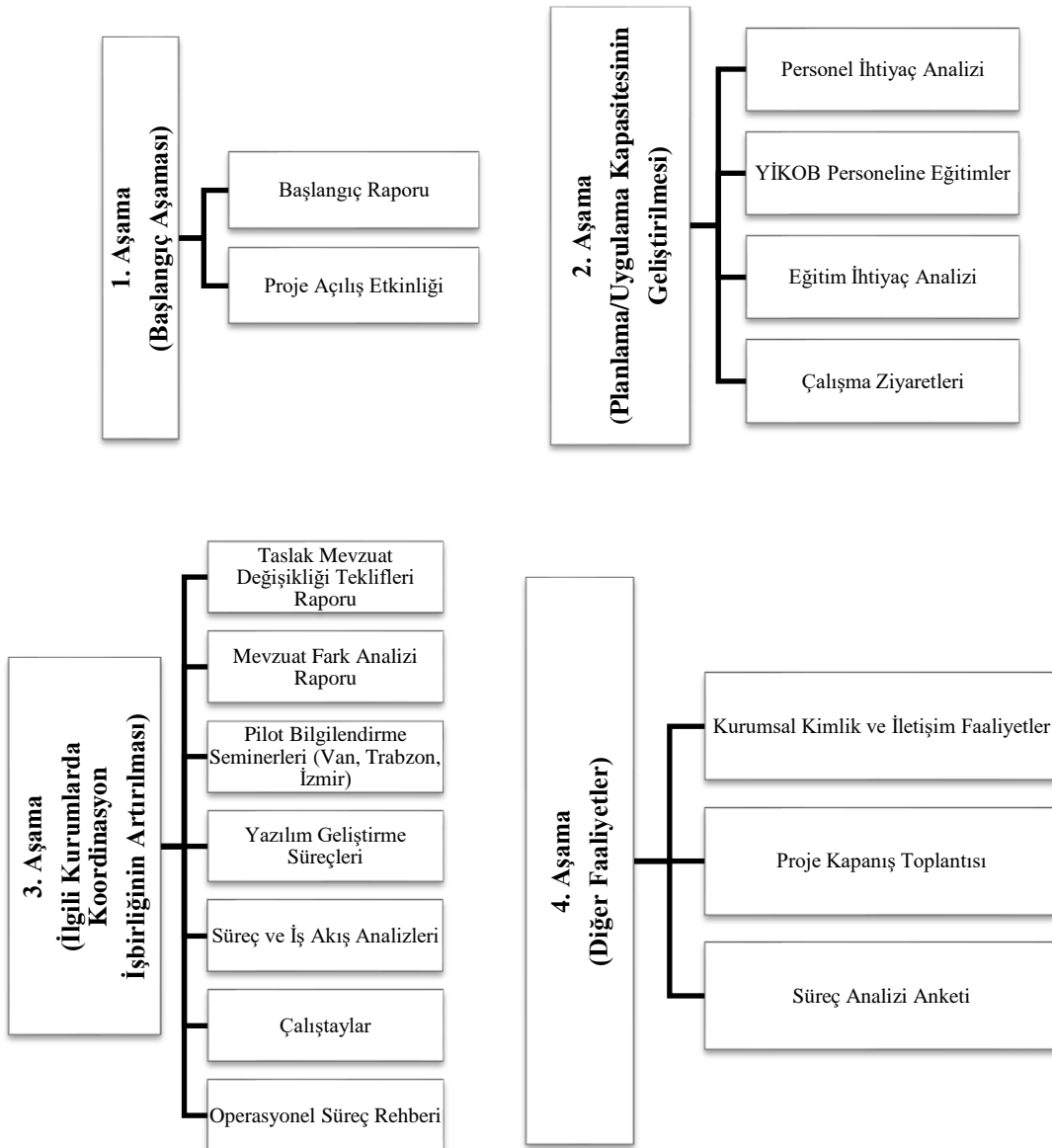
- “YİKOB’ un faaliyetlerini icra etmesi için ilgili bakanlığın bütçesine her yıl yeterli ödenek konulmaktadır,
- Konulan bütçe ile ilgili her türlü iş ve işlemler ile o yerin nüfusu, sorumluluk alanının genişliği, sosyo ekonomik gelişmişlik durumu ve yerel ihtiyaçlar dikkate alınarak, gerekli çalışma genel müdürlük tarafından yapılmaktadır,

- İlgili mevzuatı yönetme görevi İçişleri Bakanlığındadır,
- Her türlü iş ve işlemlerle ilgili çalışmalar Maliye ve İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmektedir” (md. 13-16).

YİKOB Kapasite Güçlendirme Projesi

YİKOB Kapasite Geliştirme Projesi, İçişleri Bakanlığı tarafından üç pilot ilde (Trabzon, Van, İzmir) kamu yatırımlarını hayata geçirmek için uygulamaya koyduğu bir projedir. Projenin süresi 24 aydır ve Türkiye Cumhuriyeti Devleti ve Avrupa Birliği projesi finanse etmektedir. Temel amaç büyükşehirlerdeki kamu yatırımlarını hızlı ve etkin bir şekilde hayata geçirmek, idari kapasiteyi de artırmaktır. Proje dört aşamadan oluşmaktadır (www.yikobprojesi.org).

Şekil.5. YİKOB Proje Uygulama Süreci



Kaynak: <https://www.yikobprojesi.org/>

TARTIŞMA VE SONUÇ

Yerel halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulan, karar organları seçimle işbaşına gelmiş, kendisine has bütçesi olan kamu tüzel kişiliklerine yerel yönetim denilmektedir. İl özel idaresi, il denilen coğrafyada faaliyet gösteren önemli bir yerel yönetim birimidir. Tarihsel olarak 1864 Vilayet Nizamnamesine kadar geçmiş olan il özel idaresi günümüze kadar olan süreçte önemli değişiklikler yaşamıştır. 2005 yılındaki 5302 Sayılı İl Özel İdare Kanunu yürürlükte olan en güncel mevzuattır. Türk kamu yönetimine baktığımızda 1980 sonrası neoliberal politikarlardan itibaren çok ciddi ölçüde bir değişim ve dönüşümle karşı karşıya kaldığını söylemek gerekir. Gerek merkezi gerekse yerel ölçüde kamu yönetiminin yönetsel ve yasal anlamda günün şartları ve dünyanın mevcut koşullarına bağlı olarak kendini yenilediğini, özellikle belirtmek gerekmektedir.

2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı Yasa, büyükşehirler başta olmak üzere yerel yönetimler noktasında önemli değişiklikler öngörmüştür. Bu yasa ile beraber ülkemizde 16 olan büyükşehir sayısı 30'a yükselmiştir. Sadece 750 bin nüfus ölçütü ile 14 vilayet büyükşehir statüsüne geçirilmiştir. Büyükşehirlerin sınırı il mülki sınırı olmuştur. Yine bu düzenlemeyle beraber otuz büyükşehirde belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliği kaldırılmış olup, bu birimler kendilerine en yakın ilçelerin mahallesi konumuna gelmiştir. Ayrıca bu büyükşehirlerde yeni ilçeler de kurulmuştur. Bu yasanın önemli bir değişimi de büyükşehir olan vilayetlerde il özel idarelerinin kapatılması ve yerlerine denilebilecek YİKOB'ların kurulmasıdır. Günümüzde 30 ilimizde YİKOB yer alırken üç büyükşehirde ayrıca YİKOB projeleri noktasında pilot uygulama başlatılmıştır. Bu illerimiz İzmir, Van ve Trabzon'dur. Ayrıca proje geliştirme anlamında önemli aşamalardan geçen çalışmalar da icra edilmektedir. Tüm bu gelişmelere bağlı olarak YİKOB ile ilgili olarak şu sonuçlara varılabilir:

1. YİKOB'u, önemli bir değişim ve dönüşüm modeli olarak değerlendirmek mümkündür,
2. YİKOB oluşturulurken, mevzuat anlamında ayrıntılı düzenleme yapılmıştır. Muhasebeden, görevine, temsilden usul ve esaslara kadar bu düzenlemeler kendini göstermiştir,
3. YİKOB ile ilgili olarak 28692 Sayılı Görev, Yetki ve Sorumluluk mevzuatı çalışmalarını icra etmesi noktasında önemli bir düzenlemedir,
4. YİKOB'lar buldukları vilayetlerde en üstte vali ve bir vali yardımcısı ile yedi müdürlükten oluşan bir başkanlık konumundadır,
5. YİKOB'ların, kapatılan il özel idarelerine bir alternatif olabilmesi hedeflenmiştir,
6. YİKOB'un kuruluş amacı genel olarak, hizmet alanı genişleyen ve hizmet yükü artan büyükşehir belediyelerine rehberlik etmek ve sunulan hizmetleri denetlemektir,
7. YİKOB'lar genelde kamu yatırımlarının daha hızlı, verimli ve etkili bir şekilde hayata geçirilmesi için çalışmakta ve belirlenen başarılı projelerin yerelde uygulanması için gerekli desteği sağlamaktadır,
8. YİKOB'lar her ne kadar yerelde faaliyet gösteren bir birim olsalar da merkezin atadığı ve yetki genişliğini en derin kullanan valiliklere bağlı olması bir anlamda merkezin bir birimi olarak çalışmalarını icra etmesine neden olmaktadır,
9. YİKOB, kamu yatırımlarını hayata geçirmek için kapasite geliştirme projesini devreye koymuştur. Üç pilot ilde uygulanmaya başlamış olan proje, Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile Avrupa Birliği tarafından finanse edilmektedir. Dört aşamadan oluşan projedeki temel amaç büyükşehirlerdeki kamu yatırımlarını hızlı ve etkin bir şekilde hayata geçirmek, idari kapasiteyi de artırmaktır.

KAYNAKÇA

Akman, Ç., & Kalender, M. (2018). Yerelde Yeni Bir Merkezi Yönetim Birimi: Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlığı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 73(4), 1025-1056.

- Ateş, H., & Es, M. (2008). Süreklilikten Değişime İl Özel İdareleri. *Bozlağan, R., & Demirkaya, Y (Der). Türkiye’de Yerel Yönetimler İçinde*, Nobel Yayıncılık.
- Azaklı, S., & Hülya, T. E. K. (2016). İl Özel İdarelerinde Yeniden Yapılan (ama)ma Çabaları ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar. *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23(1), 233-246.
- Bulut, Y., & Yılmaz, V. (2019). Türkiye’de 6360 Sayılı Yasa Sonrası İl Özel İdarelerinin Geleceği, *Türkiye Vizyonu Multidisipliner Çalışmalar 2019* (ed. Kırmızı, B. & İşigüzel, B.), Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, SS. 731-746
- Dağlı, Z., & Özgül, C.G. (2019). Kamu Yönetimi Sistemi İçinde Yeni Bir Birim Olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının İşlevi: İzmir Örneği. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 28(1-2), 25-44.
- Eryılmaz, B. (2012). *Kamu Yönetimi Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar*, Umuttepe Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2013). *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar*. Umuttepe Yayıncılık.
- Gözler, K. (2008). *İdare Hukukuna Giriş*. Ekin Yayınları.
- Karabulut, K., Polat, D., & Bakkal, H. (2007). Özel İdarelerin İl Ekonomilerindeki Yeri ve Önemi Üzerine Bir Uygulama. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 21(2), 67-93.
- Karakılçık, Y., & Küçük, Ü. (2019). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının Değerlendirilmesi. *Marmara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Enstitüsü Avrupa Araştırmaları Dergisi*, 27(1), 81-96.
- Kaypak, Ş. & Yılmaz, V. (2016). Hatay Büyükşehir Yapılanma Sonrasında Çevre Sorunlarına Yaklaşım ve Çevre Düzenlemeleri. *Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.5, S.1, SS. 25-50
- Keskin, N. E. (2016). Reform Sarmalında Bir Kurum: İl Özel İdareleri. *Memleket Siyaset Yönetim*, 11(25), 61-82.
- Koçak, S. Y., & Kavsara, V. (2012). 5302 Sayılı Kanun Sonrasında İl Özel İdarelerinde Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 10 (20), 61-92.
- Nadaroğlu, H. (1989). *Mahalli İdareler*. Beta Yayınları.
- Ökmen, M., & Parlak, B. (2008). *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat*. Alfa Aktüel Yayınları.
- Özer, M. A. (2013). Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 Sayılı Kanun’un Düşündürdükleri. *Yerel Politikalar Dergisi*, 97-126.
- Taşcıer, A. M. (2018). Neoliberalizmde Merkezileşme-Yerelleşme Gerilimi: İl Özel İdareleri, YİKOB Örnekleri ve Yerelde Merkezileşme. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(14), 650-662.
- Tortop, N., Aykaç B., Yayman, H., & Özer, M. A. (2008). *Mahalli İdareler*. Nobel Yayıncılık.
- Ulusoy, A., & Akdemir, Tekin (2001). *Mahalli İdareler*. Seçkin Yayıncılık.
- Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul Ve Esaslarına Dair Yönetmelik (Resmi Gazete Sayı:28962).
- Yılmaz, V. & Kaypak, Ş. (2017). 6360 Sayılı Yasa ile Getirilen Yeniliklerin Yerel Halk Üzerindeki Etkililiğinin Ölçülmesi: Malatya Büyükşehir Belediyesi Örneği, *International Journal Of Academic Value Studies (Javstudies)*, 3(15). 405-418.
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.

<https://www.yikobprojesi.org/> (Eriřim 20/12/2020).

<https://www.yikobprojesi.org/yikob-nedir/> (Eriřim 21/12/2020).

<https://www.yikobprojesi.org/mevzuat/> (Eriřim 21/12/2020).

<https://www.sayistay.gov.tr/tr/upload/62643830/files/raporlar/kid/2017/belediyeler> (eriřim 23/12/2020).

<https://www.yikobprojesi.org/yikob-kapasite-guclendirme-projesi-nedir/>(eriřim 25/12/2020).