

# Türk İdare Teşkilatında Atipik Yeni Bir Örgütlenme: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları

Emin KOÇ\*, İbrahim ARAP\*\*

**Öz:** İl özel İdarelerinin kaldırıldığı büyükşehirlerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) kurulmuştur. Türk idari yapısına hâkim olan ilkeler açısından Başkanlıkların konumu, amacı ve işlevleri birçok tartışmayı beraberinde getirmektedir. Bu çalışmada YİKOB'ların görev ve yetkileri mevzuat ve uygulama yönüyle incelenerek, idari teşkilatlanma içindeki konumu ve merkezleşme eğilimi yönünden değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. İdari yapımız açısından hizmetsel kuruluş olmakla birlikte kendine özgü özellikler gösterdiği ve taşrada valiyi güçlendirerek merkezleşmenin bir aracı olduğu belirlenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları, Büyükşehir Belediyeleri, Kamu Tüzel Kişiliği, Kamu Hizmeti.

## ***A New Atypical Organization In Turkish Administrative Structure: Departments of Investment Monitoring and Coordination***

**Abstract:** Provincial Local Government have been abolished and Departments of Investment Monitoring and Coordination (DIMC) have been established in metropolitan municipalities. Regarding the governing principles of Turkish administrative structure, the position, purpose and functions of these departments led to debate. The aim of this study is to evaluate responsibilities and the authority of DIMCs, their position in administrative structure and their tendencies of centralisation in terms of legislation and legal practice. In terms of Turkish administrative structure, it has been found that they have their own characteristics although they are public service providers, and it has been determined that they allow centralisation by strengthening the provincial governor.

**Keywords:** Departments of Investment Monitoring and Coordination, Metropolitan Municipalities, Public Legal Personality, Public Service

\* Dr. Öğr. Üyesi, Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Hukuk Bilimleri ABD.

\*\* Doç. Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Yönetim Bilimleri ABD.

Makale Geliş Tarihi: 05.09.2019

Makale Kabul Tarihi: 14.10.2019

## Giriş

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları'na (YİKOB) mevzuatımızda ilk kez 2012 yılında 6360 sayılı Kanun'da yer verilmiştir. 6360 sayılı Kanun'la, 3152 sayılı Kanun'a bir madde eklenerek valiye bağlı olarak Başkanlıklar oluşturulmuştur. Düzenlemenin ilk şeklinde Başkanlıkların amacı, “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” (3152 sayılı Kanun, m. 28/A) olarak belirtilmiştir. 2016 yılında 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile YİKOB'un yetkileri ve mali kaynaklarında değişiklikler yapılmış ve Başkanlıklara tüzel kişilik verilmiştir.

2018 yılında 703 sayılı KHK ile 3152 sayılı Kanun'un 28/A maddesi bir kez daha düzenlenmiştir. Yeni düzenlemeye göre; (1) Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, illerde her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini YİKOB aracılığıyla yapabilecektir. (2) İldeki kamu kurum ve kuruluşlarca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksaması durumunda, vali söz konusu yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi, YİKOB aracılığıyla da yerine getirebilecektir. 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (1 nolu CBK) ile de YİKOB'ların görev, yetki ve sorumlulukları son şeklini almıştır.

Bu çalışma, idare sisteminin il örgütlenmesindeki yeniden yapılanmasının bir unsuru olan YİKOB'ların sistem içindeki işlevini analiz etmeyi amaçlamaktadır. Hukukumuzda yeni olan ve bu nedenle görece çok fazla bilimsel çalışmaya ve yargı kararına konu olmayan Başkanlıkların görev ve yetki alanının açıklığa kavuşturulması, ileride doğabilecek uygulama sorunlarının önlenmesi açısından önemlidir. Kamu yönetimindeki dönüşümün bir boyutunu oluşturan merkezileşme-yerelleşme sarkacında hareket eden mülki idare sisteminin, bu teşkilatlanma ile merkezileşme yönünde yeni bir hareket içinde olup olmadığının değerlendirilmesi de yararlı olacaktır. Teknik gibi görünün bu tür yeni kurumların, görev-yetki-sorumluluk dağılımında ve kaynak kullanımında yarattığı güncel bölümün, hizmetlerin kamusal özünü ve merkezîyetçilik düzeyini tahkim etme ya da çözme gücü bulunmaktadır. Başkanlıklar bu yönüyle de incelenmeye değerdir.

Çalışmada literatür taraması ve belge analizi tekniği kullanılmıştır. İlgili mevzuat, YİKOB'ların faaliyet raporları ve internet siteleri, Sayıştay denetim raporları, TBMM tutanakları incelenmiştir. Ayrıca İzmir YİKOB yetkilileri

ile yarı yapılandırılmış görüşmeler yapılmıştır. Bu kapsamda İzmir YİKOB Başkanı, İzmir YİKOB'dan iki yönetici ve iki personel ile görüşülmüştür. Bu görüşmelerdeki kimi bilgileri teyit etmek amacıyla, İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığından bir, İzmir Kalkınma Ajansından bir ve İstanbul YİKOB'dan bir personel ile yapılandırılmış görüşme yapılmıştır.

## **Merkezileşme – Yerelleşme Sarkacında Kamu Yönetiminde Değişim**

Türkiye’de merkezileşme-yerelleşme tartışmalarının uzun bir geçmişi bulunmaktadır. Türkiye özelinde yerelleşme söylemi, demokratikleşme tartışmalarını da kapsamı nedeniyle, dönem dönem yoğunlaşarak, her zaman mevcut olmuştur. 1980’li yıllarla birlikte, iç ve dış gelişmelere uygun reform arayışlarına koşut olarak, tartışma yeni bir ivme kazanmış ve kimi hukuksal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

1980’li yıllar yeni bir ekonomik düzenin temellerinin atıldığı ve devletlerin bu düzene uygun yapısal ve işleyişsel olarak yeniden inşa edildiği sürecin başlangıcıdır. Bu yıllarda özelleştirme, kuralsızlaştırma ve yerelleşme politikaları ile minimal devlete doğru gidiş eğilimi belirlemiştir (Güler, 2005: vii-viii). Ancak 1990’lı yıllarla birlikte “devletin geri döndüğü” görülmektedir. Osborne ve Gaebler’in (1992) deyimiyle “devletin yeniden keşfi” söz konusudur. 1990’lı yıllarda devletin bir aktör olarak temel toplumsal politikaları belirleme ve karar alma süreçlerinde rolü ve yerine ilişkin başlangıçtaki katı karşıtlık, uygulamada karşılaşılan ciddi sorunlar nedeniyle yumuşatılmıştır (Aksoy, 2004: 2). Devlet müdahaleciliği açısından temel vurgu “yapmak” değil, “düzenlemek”tir. Yeni dönemin mottosu “kürek çekmek yerine, dümen tutan devlet”tir (E.S.Savas’dan aktaran Osborne ve Gaebler, 1992: 25). Bir başka anlatımla, düzenleyici devlettir.

İster minimal, isterse düzenleyici devlet biçiminde olsun, yeni dönemin devleti önceki dönemden farklı özellikler göstermektedir. Bu durum kuşkusuz idare aygıtında da yansımaları bulmuş, rekabetçi ve esnek bir yönetim anlayışı geliştirilmeye çalışılmıştır. İşletmelerdeki ilke ve usullerin kamu yönetimine uygulanması, özelleştirme, bağımsız idari otoritelerin oluşturulması, kamu-özel ortaklıkları, yerelleşme bu dönemin öne çıkan uygulamalarıdır.<sup>1</sup>

Yeniden yapılanmanın nimet ve külfetini yönlendirme, hukuksal düzenlemelerini yapıp bunları uygulama zorunluluğu nedeniyle, bazı örgütler

<sup>1</sup> Bu dönemdeki reformlarla gerçekleştirilmek istenen değişikliklerden çalışma kapsamında önemli görülen bir kaç şunlardır; -Üst düzey yöneticilere daha fazla yetki verilmesi. -Merkeziyetçi bürokratik personel yönetimi anlayışından vazgeçilmesi. -Kamu yönetiminde parçalı yapıya geçilmesi (Tedarik ve üretimin birbirinden ayrılması). -Kamu sektörüne rekabet getirilmesi. - Özel sektör tipi yönetim pratikleri ve araçlarının benimsenmesi (Hood,1991: 4-5).

ortadan kaldırılrsa bile, yeni işlevlere sahip yeni örgütlerin oluşturulması kaçınılmazdır (Aksoy, 1995: 169; Apan, 2014: 306). Yeni dönemde devletten beklenen denetim ve düzenleme işlevidir (Çiner ve Karakaya, 2013: 68). Önceki dönemle karşılaştırıldığında işlevdeki farklılaşma yeni idari yapı ve usuller ortaya çıkarmaktadır. Bir başka deyişle, idari yapılanmada esneklik arayışları atipik yeni kuruluşların ve usullerin ortaya çıkmasına neden olmuştur (Tan, 1995: 177). Kamusal yönetim biçiminin tabi olduğu sınırlılıklar idare için bir engel gibi değerlendirilip, bunlardan kaçış yolları aranmaktadır (Tan, 1995: 181). Bu çerçevede, kamu hizmetlerinin farklı statüdeki örgütler tarafından sunulduğu reformlar dizisinden söz etmek mümkündür. Kamu hizmetlerinin piyasa işleyiş kurallarına tabi kılınmaya çalışıldığı görülmektedir (Karahanoğulları, 2002: 298). Reform çalışmalarının önemli bir boyutu da merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının yeniden belirlenmesine ilişkindir (Cangir, 2011: 134).

Kamu yönetimindeki her yeniden yapılanmanın, özellikle bakanlık sistemindeki değişikliklerin, mülki idare sistemi üzerinde, yetki ve sorumluluğu genişletici ya da daraltıcı, doğrudan ya da dolaylı etkisi vardır. Devletin yeniden yapılandırılması sürecinde, Türkiye’de “il genel yönetimi–valilik” ve “ilçe genel yönetimi–kaymakamlık” kademelerinden oluşan mülki yönetim sistemi, yukarıda belirtilen politikalardan etkilenmektedir (Keskin, 2008: 117; Keskin, 2009: 117-118).

Türkiye’de, yerelleşme söylemi doğrultusunda yerel yönetimlere ilişkin kimi hukuksal düzenlemeler yapılmıştır. Yerel yönetim yasalarının güncellemesi ve kalkınma ajansları gibi yeni kurumlarla mülki idare sisteminde değişiklikler olmuştur. Reformlar mülki idari yapıyı zayıflatır gibi görünmekte ise de, aynı durum vali için gerçekleşmemiştir. Hiyerarşi-dışı aktör ve örgütlerin çoğalması valiliği zayıflatırken (Cangir, 2011: 147)<sup>2</sup>, koordinasyon<sup>3</sup> işlevi ve melez yapıların varlığı valiyi güçlendirmiştir (Yıldızcan ve Bayraktar, 2017: 16; Yıldızcan ve Çiner, 2018: 15).<sup>4</sup> İl genel idaresi yapısal olarak zayıflatılmış, ancak çelişik biçimde mülki idare amirleri “esnek yönetsel araçlarla” varlıklarını etkin olarak devam ettirebilmiştir. Yetki genişliğini güçlendirici düzenlemeler yapılmadığı halde, mülki idare amirleri başka düzenlemelerle üstlendikleri görevleri etkin

<sup>2</sup> Devletin piyasaları düzenlemeye yönelik görevlerinin klasik bakanlık hiyerarşisine tabi kurumlardan alınıp özerk üst kurullara aktarılması da il sistemini dolaylı olarak zayıflatmaktadır (Cangir, 2011: 338). Bakanlıkların kuruluş kanunları zaman içerisinde değiştirilip yerine yeni düzenlemeler konulurken birçok yetki, ihtiyaç duyulduğu gerekçesiyle, bakanlık merkezine çekilmiş ve mülki idarenin dışına çıkılması amacıyla merkezileştirilmiştir (Apan, 2014: 125).

<sup>3</sup> Kamu hizmetlerinin sunumunda özel firmaların, gönüllü örgütlerin ve yarı kamusal kuruluşların artan bir şekilde kullanılması kamu hizmeti sunan birimlerin sayısında ve çeşitliliğinde önemli bir artışa yol açmıştır. Bu durum birçok eşgüdüm ve etkinlik probleminin nedeni olmuştur. Bkz. (Cangir, 2011: 148).

<sup>4</sup> Aksi yönde görüş için bkz. (Apan, 2014: 307). Apan’a göre yeni görevler verilmesini mülki idarenin güçlendirilmesi gibi algılamak doğru değildir.

olarak yerine getirebilmişlerdir (Cangir, 2011: 322). Bir başka anlatımla, yerel yönetimleri güçlendirici reformlar valilik kurumunu kimi zaman asayiş, kaçakçılık, nüfus ve vatandaşlık işlerini yürütecek bir mekanizma ile sınırlı bir yapıya doğru küçültse de, başka bazı düzenlemelerle valinin işlevi genişlemiştir. Küreselleşmenin ve piyasanın kamu politikaları üzerindeki belirleyiciliği mülki idare amirlerinin geleneksel rollerini etkilese de, giderek karmaşıklaşan yönetsel alanda valiye duyulan ihtiyacı somut olarak daha da artırmıştır (Yıldızcan ve Çiner, 2018: 24). Merkez zayıflamadan, merkezin önemli bir parçası olan mülki idarenin zayıflaması (Çiner ve Karakaya, 2013: 67-68) güçtür. Bu bağlamda YİKOB'lar merkezi idarenin ihtiyaçlarına cevap veren, yeni döneme uygun, esnek bir teşkilatlanmadır ve valinin taşradaki gücünü tahkim etmiştir.

## **Genel Olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları'nın Yapısı**

Devletin temel amaçlarından birisi de kamu hizmetlerini etkili ve verimli bir biçimde yerine getirmektir. Özellikle Amerika Birleşik Devletleri yönelimli kamu yönetimi yaklaşımı, kamu yönetiminde verimliliği önemli bir unsur olarak vurgulamıştır. Bu anlamda, devletin merkez-taşra ve yerinden yönetim kuruluşlarının ortak bir amaç için faaliyet gösterdiği söylenebilir. Ülkelerin içinde buldukları sosyo-ekonomik, kültürel ve politik koşullar bazen merkezin, bazen taşra örgütünün ve bazen de yerel yönetimlerin güçlendirilmesini gerekli kılmıştır. Türkiye özelinde merkeziyetçilik önemli olmakla birlikte 1980'li yıllardan başlayarak özellikle 2000'li yıllarda güçlenen biçimde hizmetlerde yerel önceliği söylem ve uygulamalara yansımıştır. Bu durum merkezin taşra örgütünü gölgeleyecek düzeylere varabilmiştir. Kalkınma Ajansları bu konuda verilebilecek bir örnektir. YİKOB'nın idari sistem içindeki konumunun anlaşılması, hangi idari düzeyin güçlendirildiğinin belirlenmesi açısından önemlidir. Aşağıdaki kısımda YİKOB'ların amacından başlayarak görev-yetki ve sorumlulukları mevzuat üzerinden incelenmekte, her başlık için ayrı ayrı değerlendirme yapılmaktadır.

## **Büyükşehirlerdeki İllerde İl Özel İdarelerinin Kapatılması Sürecinde YİKOB'ın Kuruluş Amacı**

İl özel idareleri esas olarak belde sınırlarının dışında yer alan mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak amacıyla kurulmuştur (Gözler, 2003: 381; Günday, 2003: 471; Akyılmaz vd. 2017: 312). Ancak il özel idaresi Anayasaya gereği bir yerel yönetim birimi olarak belediye sınırları dışında Kanunun belirlediği mahalli müşterek ihtiyaçları gidermekle yükümlü olduğu gibi merkezi yönetime ait bazı hizmetleri de il sınırları içerisinde yürütmekle yükümlüdür<sup>5</sup>. İl

<sup>5</sup> 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu gereğince; "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, iskân, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar

özel idarelerine Kanunla verilen görevler incelendiğinde belediye sınırları içinde çoğunlukla merkezi idarenin yatırımlarına aracılık ettikleri görülmektedir.

6360 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehirlerdeki il özel idarelerinin kalkması sonucu il sınırları içerisinde merkezi idareye ait hizmetlerin yürütülmesi ve koordine edilmesi ihtiyacı doğmuştur. Bu amaçla, büyükşehirlerde YİKOB'lar kurulmuştur<sup>6</sup>. Ancak bu çıkarımın hukuken ve fiilen doğruluğu tartışmalıdır. Uygulamada il özel idaresinin görevleri YİKOB'lardan ziyade büyükşehir belediyeleri tarafından yerine getirilmektedir (Dağlı ve Özgül, 2019: 27). Belirtmek gerekir ki, Başkanlıklar il özel idarelerinin devamı olarak tasarlanırsa da, il özel idarelerinin misyonunu aşan bir karaktere bürünmüştür. Ayrıca YİKOB'ların il özel idarelerinin ikamesi<sup>7</sup> olmadığı, mülki idare birimi olduğu (Dağlı ve Özgül, 2019: 27) görüşü de ileri sürülmüştür. Çalışma kapsamında ilerdeki kısımda bu görüş eleştirilecektir.

Kuruluş düzenlemesinin madde gerekçesinde Başkanlığın “merkezi idarenin taşrada yürüttüğü işlerle ilgili olarak hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini artırmak, kaynakların yerinde kullanımını sağlamak, hizmetteki aksamalara engel olmak, denetim alanındaki boşluğu doldurmak, rehberlik etmek, ayrıca afet ve acil yardım hizmetlerini yürütmek” amacıyla kurulduğu belirtilmiştir<sup>8</sup>. Zikredilen madde gerekçesinin haklılığı, YİKOB'ların kamu tüzel kişiliği kazanması nedeniyle tartışmalıdır. Merkezi idarenin taşrada etkililiğini ve verimliliğini belirleyecek olan yine merkezi idarenin kendisi olmalıdır. Merkezi idare dışında kurulmuş bir kamu tüzel kişinin merkezi idare adına yetkili olması kamu tüzel

---

ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilir (m.6).”

<sup>6</sup> Kurum ismi tasarıda “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi” iken (bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf>) 6360 sayılı Kanunda Başkanlık olarak belirlenmiştir. Tasarıda ilk haliyle özel bütçeli olan ve tüzel kişiliğe sahip Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi'nin Alt Komisyon çalışmaları ile İçişleri Bakanlığı bünyesinde genel idare içinde tanımlanan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı adı altında yapılandırılması uygun görülmüştür. Bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf>, (15.02.2019).

<sup>7</sup> YİKOB'un kuruluş gerekçesinde yer alan bu düşünce, “sahipsiz görev ve işlev bırakılamaz” ilkesi nedeniyle akademik olarak da ifade edilmektedir. Bkz. (Can ve Avcı, 2016: 574).

<sup>8</sup> <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf>, (15.02.2019), m. 4, s. 9. Komisyonunda YİKOB'lara temelde iki gerekçe ile karşı çıkmıştır. İlk olarak merkezi yönetimin illerdeki yatırım ve harcamaları merkezi bütçe dışında YİKOB aracılığıyla yapılmasının uygun olmayacağı, ikinci olarak harcama ve denetim bakımından il genel idaresinin dışında bir yapının kurulmasının merkezi yönetimin taşradaki uzantısını işlevsiz hale getireceği belirtilmiştir. Lehte belirtilen bazı görüşler ise şöyledir; Mevcut yapıda valilerin, il planlama ve koordinasyon müdürlükleri marifetiyle bölgede yapılan yatırımları denetleme işlevinin korunduğu ve valiliğin asli görev ve yetkisinin halen muhafaza edilmekte olduğu; bazı il müdürlüklerindeki teknik ve personel yetersizliklerinin de olduğu göz önüne alındığında bu hukuksal düzenleme ile il özel idarelerinden ayrılacak personelin yatırım izleme ve koordinasyon birimlerinde hizmet vereceği, bu birimler eliyle vatandaş ihtiyaçlarına cevap verilebilirliğinin ve bu merkezlerde yapılan harcamaların şeffaflığı artırılmasının amaçlandığı, bu birimlerin ilde ve ilçede kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik etmesi bakımından valiliğe yardımcı bir organ olduğu, bu birimlerin yatırımların uygulanabilirliği ve hızlandırılması amacıyla hizmet edeceği belirtilmektedir (<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf>, (15.02.2019)).

kişiliği kavramı ile çelişkilidir. “Hizmetteki aksamalara engel olmak” gerekçesi de ikna edici değildir. Merkezi yönetimin katı bir hiyerarşik ilişki içerisinde olması nedeniyle hizmetlerin aksaması pek mümkün görünmemektedir. Yerel yönetimler açısından ise -Başkanlıkların kuruldukları illerde sadece büyükşehir belediyeleri bulunmaktadır- hizmetin aksamasını engelleyici özel düzenlemeler mevcuttur. Aynı biçimde, afet ve acil yardım hizmetlerini yürütmek üzere görevli kurumlar mevcutken yeni bir kurum daha ihdas etmenin haklılığı da tartışmalıdır. Madde gerekçesinde yer alan, denetim alanındaki boşluğu doldurmak belirlemesi de eleştiriyeye açıktır. Hatta merkezden yönetim - yerel yönetim denetim ilişkisine bir de hizmetsel bir kuruluşun dâhil edilmesi denetim yetkisini daha karmaşık hale getirecektir. Ayrıca denetim alanında boşluk olduğu tespitinin bir analize dayanıp dayanmadığı belirsizdir. Literatürde taşra kuruluşlarının denetim eksikliğinden özel olarak söz edilmemektedir. Ek olarak, 5018 sayılı Kanunla birlikte dış denetimin yanı sıra iç denetimi güçlendirici mekanizmalar da geliştirilmiştir.

Anayasal açıdan değerlendirildiğinde; yerel hizmetlerin yerel yönetimler aracılığıyla yürütülmesini zorunlu kılan anayasal düzenlemeler dikkate alınırsa halkın iradesi ile oluşmayan, seçimle değil karar organları atanma ile oluşturulan bir kamu tüzel kişiliğinin yerel kamu hizmetleri de dâhil kamu hizmetlerinin koordinasyonu ile yetkili olmasının anayasaya uygunluğu tartışmalıdır. Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesi YİKOB’ları Anayasaya aykırı bulmamıştır<sup>9</sup>.

**Tablo.1. İl Özel İdaresi ile YİKOB’un Karşılaştırması**

	<b>İl Özel İdaresi</b>	<b>YİKOB</b>
<b>Hukuki Kişilik</b>	Kamu tüzel kişisi	Kamu tüzel kişisi
<b>İdari Niteleme<sup>1</sup></b>	Yerel Yönetim	Hizmetsel Kuruluş (Kamu Kurumu)
<b>Karar Organının Oluşumu</b>	Karar organı (il genel meclisi) seçimle oluşur (Demokratik ilkelere daha uygun).	Karar organı atama ile oluşur <sup>2</sup> .
<b>Birim</b>	İktisadi özelliği görece zayıf, klasik idari birim	İktisadi özelliğin ağır bastığı kendine özgü idari birim
<b>Odak</b>	Hizmet odaklı	Yatırım odaklı
<b>Amaç</b>	Yerel ihtiyaçların/taleplerin giderilmesi	Yatırım yapılması – merkezi idarenin hizmetlerinin yürütülmesi
<b>Merkezi İdareye Göre Konumu</b>	Kendi karar alma organı ve seçimle gelen üyeleri var, özerk	Merkezi idare ile yakın ilişkili, tüzel kişiliğe rağmen düşük özerklik
<b>Kırsal Kalkınmadaki Rolü</b>	Kırsal kalkınmada görece etkili	Kırsal kalkınmada görece etkisiz
<b>Vali Yardımcısının Konumu</b>	Vali yardımcıları yok	Vali yardımcılarını Başkan olabilmektedir <sup>3</sup> .
<b>Bütçe</b>	Kendi bütçesini hazırlar ve kabul eder <sup>4</sup> . Borçlanma yetkisi bulunmaktadır.	Bütçesini İçişleri Bakanlığı belirlemekte ve bakanlık bütçesinden aktarım yapılmaktadır. Borçlanma yetkisi bulunmamaktadır.

<sup>9</sup> Anayasa Mahkemesi, E:2013/19, K:2013/100, KT:12.9.2013, www.anayasa.gov.tr, (19.09.2018).

<b>Denetimi</b>	İl özel idareleri hem iç hem dış denetime tabidir. Vali il genel meclisinin denetimine tabidir.	Dış denetime tabidir. İdarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde denetime tabidir. Kamu tüzel kişiliğinin başı vali ve merkezi idarenin denetimine tabidir.
<b>Personel</b>	İl özel idaresi personeli vali tarafından atanır.	Valilik, kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın ihtiyaç durumuna göre gerekli personeli YİKOB bünyesinde görevlendirilebilir.
<b>Denetleme Yetkisi</b>	İldeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarını denetleme yetkisi yoktur.	İldeki merkezi yönetim idarelerini denetleme yetkisi vardır.
<b>Görevlerinin Belirlenmesi</b>	Daha belirgindir. Kanun'da sayma usulü ile belirlenmiştir.	Kararname ile düzenlense de daha genel bir çerçeve ile belirlenmiştir.
<b>Çalışma Yöntemi</b>	Özerk	Merkezi idareye daha bağlı (Çalışma usul ve esasları açısından İçişleri Bakanlığı'na bağlı).
<b>Karar Alma Kolaylığı</b>	İl genel meclisinin varlığı nedeniyle daha zor ve uzun bir süreç	Görece daha kolay – görece daha az bürokratik süreç

## Hukuki Kişiliği

YİKOB'lar valinin idaresinde olan, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli<sup>10</sup> kuruluşlardır. Valinin idaresinde olması doğrudan merkezin hiyerarşik denetimine tabi olması anlamına gelmemektedir. Çünkü Başkanlıklar kamu tüzel kişiliğini haiz bir kurum olarak yerinden yönetim ilkesine göre kurulmuştur. İdarenin bütünlüğü ilkesi bakımından Başkanlıklar İçişleri Bakanlığı'na bağlıdır<sup>11</sup>. Başkanlıklar ilk haliyle valiye bağlı bir merkezi idari birimi iken 2016 yılında kamu tüzel kişiliğinin tanınması ile birlikte yerinden yönetim haline gelmişlerdir. Kamu tüzel kişiliği kazandırılma gerekliliği ise YİKOB yöneticileri tarafından “acil ve valilik tarafından resen tespit edilen sorunların giderilmesine yönelik harcamaların yapılmasında ve projelere eş finansman temini, taahhüt ve sözleşme yapılmasının gerekmesi” olarak açıklanmaktadır (Can ve Avcı, 2016: 582). Ayrıca “ödeneklerin geciktiği ve bunun da ihale süreçlerinin işletilememesi sonucunu doğurduğu ve yerel kalkınma için gerekli işbirliği imkânlarını geliştiremeyen atıl bir yapının ortaya çıktığına dair saptamalar”ın da etkili olduğu ifade edilmektedir (Çiner, 2017: 47; Dağlı ve Özgül, 2019: 40). Uygulamada özellikle il özel idarelerinin tasfiyesi sonrası, il özel idaresi mallarının devrinde kamu tüzel kişiliğine sahip olmamanın eksikliğinin yaşandığı ifade edilmektedir. Bu

<sup>10</sup> Özel bütçe 5018 sayılı Kanun'da “bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen... her bir kamu idaresinin bütçesidir” (m.12/4).

<sup>11</sup> Başkanlık 3152 sayılı Kanun'un “Taşra Teşkilatı ve Bağlı Kuruluşlar” başlığını taşıyan üçüncü kısmında düzenlenmektedir. İlgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde İçişleri Bakanlığına bağlılığına yönelik açık düzenleme bulunmamaktadır. Ancak valiye bağlı faaliyette bulunması Başkanlıkların İçişleri Bakanlığı ile ilişkisine işaret etmektedir.



bağlamda bu ve benzer sorunların çözümünde geçmiş deneyimlerin bir sonucu olarak başkanlıkların kamu tüzel kişiliği haline getirildiği ifade edilmektedir. Böylece Başkanlıkların kamu tüzel kişiliğine sahip olmanın olanaklarından faydalanmasının önü açılmıştır. Haliyle kamu tüzel kişiliğine sahip olmanın Başkanlıklara hareket kabiliyeti kazandıracak açık olmakla birlikte, valiye bağlı bir idari birim olmanın söz konusu faaliyetlere engel olup olmadığı da tartışmaya açıktır.

Başkanlık kamu tüzel kişilerinin klasik sınıflandırmasında<sup>12</sup> kendine özgü bir konumdadır. Coğrafi ölçütü esas alırsak Başkanlık ulusal-yerel (yönetim) veya bölgesel düzeyde yer alan bir hizmetsel kuruluş değildir. Türk idari teşkilatına hâkim olan ilkeler çerçevesinde Başkanlıklar il sınırları içerisinde faaliyette bulunan yerinden yönetim ilkesine göre kurulmuş bir kamu tüzel kişisidir. Bu nedenle Başkanlıklar iddia edildiği gibi “merkezi idarenin mülki idare sistemi içinde kamu tüzel kişiliğine sahip tek örneği” (Dağlı ve Özgül, 2019: 26) değildir. Bir kere bu ifade kendi içerisinde çelişki barındırır. Çünkü hem merkezi idare içerisinde yer alma, hem de ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmak mümkün değildir. Oktay’a göre (2016: 111) Başkanlığın yeni yapısı taşra yönetiminde önemli bir değişikliğe işaret etmektedir. “Valilik bünyesinde siyasal temsil ve yerel özerkliğe sahip olmayan adeta yeni bir ‘özel idare’ yapısı kurulmuştur”. Bu güçlendirici adım, merkezi yönetimin taşradaki mevcut görev ve yetkilerini hem geliştiricidir, hem de bunları daha etkin ve verimli kullanmaya yönelik bir düzenlemedir.

Kamu tüzel kişiliğine bağlanan sonuçlar (Gözübüyük ve Tan, 2010: 313 vd.; Gözler, 2003: 553-559) Başkanlıklar için de geçerlidir. Hak ve borçlara sahip olabilir, bireysel ve düzenleyici işlemler yapabilirler. Uygulamada Başkanlıkların sıklıkla kamulaştırma ve çoğu zaman acele kamulaştırma yetkilerini kullandıkları gözlemlenmektedir<sup>13</sup>. Yine Başkanlıklar iç düzenleyici işlemler yapabilmektedir<sup>14</sup>.

Başkanlığının sevk ve idaresi, vali veya vali tarafından görevlendirilecek bir vali yardımcısı tarafından yerine getirilmektedir (1 No’lu CBK, m.273/9). Bu çerçevede Başkanlık içerisinde hiyerarşik amir validir. Başkanlığın koordinasyonu ve işleyişinden vali sorumludur. Vali, aynı zamanda Başkanlık kamu görevlilerinin hiyerarşik amiridir. Yine Başkanlığın hukuki kişiliğine bağlanan bir sonuç olarak, Başkanlığın kurulması ile birlikte kaldırılan il özel

<sup>12</sup> Bkz. (Gözler, 2003: 566 vd).

<sup>13</sup> Örneğin, Manisa İli, Alaşehir İlçesi Sınırları İçerisinde Yer Alan Bazı Taşınmazların Manisa Valiliği (Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı) Tarafından Acele Kamulaştırılması Hakkında Karar, RG, T: 30.06.2014, S: 29046, 2014/6487

<sup>14</sup> Örneğin, Ankara Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönerge, <http://www.ankara.gov.tr/ankara-valiligi-yatirim-izleme-ve-koordinasyon-baskanligi-gorev-yetki-ve-sorumluluklari-ile-calisma-usul-ve-esaslarina-dair-yonerge>, (25.04.2018).

idarelerinin taraf olduğu uyuşmazlıklarda yeni taraf artık Başkanlık olacaktır<sup>15</sup>. Ancak düzenleme ile kaymakamlara herhangi bir yetki aktarımı yapılmaması, ilçelerde Başkanlığın örgütlenmemesi, ilçelerde de başkanlığının sevk ve idaresinin vali veya vali yardımcısı tarafından yürütülmesini zorunlu kılmaktadır<sup>16</sup>. Başkanlıklar içerisinde vali ve vali yardımcılarını imza devri yapabilir. Ancak bunun imza devrinin şartlarına uygun olarak yazılı ve kapsamının önceden belirli olması gerekir (Gözler, 2003: 759 vd.; Tan, 2014: 243; Akyılmaz vd., 2017: 202-204).

6360 sayılı Kanun’la Başkanlıklar ilk kez ihdas edilirken kamu tüzel kişiliği öngörülmemiştir. Bu dönemde il özel idarelerinin kaldırılması ile birlikte, Başkanlıkların da alt yapısının hazır olmaması nedeniyle, kaldırılan il özel idarelerinin yerine getirdiği hizmetlerde ciddi aksamalar oluşmuştur (Kuran, 2016)<sup>17</sup>. Kuruluş aşamasında başkanlıklara tüzel kişilik verilmemiş olması valiler tarafından eleştirilmiştir. (Yıldızcan ve Çiner, 2018: 20; Can ve Avcı, 2016: 582). İl özel idarelerinin kaldırılması valinin yönetim sürecinde iktidarını dayandırdığı temel kaynaklarda önemli bir daralma meydana getirmiştir. Bu değişiklik, valinin, hem örgütsel hem de finansal kapasitesinde bir zayıflama olarak değerlendirilebilir.

Başkanlıklara tüzel kişilik verilmesi valinin yatırım gücünü artırmıştır. Bu anlamda, tüzel kişiliğe sahip YİKOB üzerinden gerçekleşen valinin yeniden güçlenmesi olarak değerlendirilebilir (Yıldızcan ve Çiner, 2018: 20). Valilerin harekete geçirebilecekleri mali olanaklara sahip bir tüzel kişiliği yönetmeleri, valileri güçlendiren bir unsurdur.

YİKOB’lara tüzel kişilik verilmesi bu idareleri yönetsel merkezleşmenin aracı (Keleş ve Özgül, 2017: 303-304) haline getirmiştir. Bununla birlikte, YİKOB’lara tüzel kişilik ve bütçe sağlanmasının mülki idarenin “sınırlı valiliğe” doğru evrildiği gerçeğini değiştirmeyeceğini (Apan, 2014: 181) ya da yerel hizmetlerin sunumunda bir merkezleşme yaratmadığını (Akman ve Kalender, 2018: 1049; Dağlı ve Özgül, 2019: 40)<sup>18</sup> belirtenler de bulunmaktadır.

15 YAR.,7. HD, E. 2014/19649, K. 2015/1837, T. 17.2.2015; 7. HD, E. 2014/20897, K. 2015/3733, T. 9.3.2015., [www.kazancı.com.tr](http://www.kazancı.com.tr), (27.09.2018).

16 Tasarıda Başkanlığın ilçelerde örgütlenmesi benimsenmişti. Ayrıca Başkanlığın sevk ve idaresinin ilçelerde kaymakamlar tarafından yürütüleceği hüküm altına alınmıştı. <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf>

17 YİKOB’lara kamu tüzel kişiliği kazandırılmasının da yine bir pratik ihtiyacının sonucu olduğunu dönemin Başbakanı açıkça ifade etmiştir. <https://www.sabah.com.tr/gundem/2016/09/15/basbakan-binali-yildirimyatirim-izleme-ve-koordinasyon-baskanliginin-yapisina-tuzel-kisilik-kazandirdik>, (25.04.2018). İl özel idarelerinin kaldırılması ile oluşan boşluk büyükşehir belediyeleri ile doldurulsaydı YİKOB’ların gerekli olmayacağı yönünde görüş için bkz. Birgül A. Güler’in muhalefet şerhi, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf>, (25.04.2018).

18 Akman ve Kalender (2018: 1052-1054), YİKOB’ların kurulmasının “yerelde merkezleşme” olarak değerlendirildiğini bununla birlikte kendi araştırmalarında YİKOB’ların kurulmasının yerellik ilkesini zedelemeyeceği ve merkezleşme yönünde bir adım olarak görmemek gerektiği sonucuna varmışlardır.

Kamu tüzel kişilik kazandırılmasına koşut olarak yaratılan imkânlar şu şekilde ifade edilmektedir (Akman ve Kalender, 2018: 1049): Hizmetlerin aksamasının önüne geçilmesi, etkin mali denetimin yapılması, kendi bütçesi ile kendi kendini idare edebilmesi, yatırım için ayrılan paraların mali yıl sonu itibariyle tenkis edilmesinin sağlanması, ilde bağış yoluyla okul, cami hastane vb. yaptırmak isteyen hayırseverlerin bağışlarının toplanabilmesine olanak sağlanması.

### Başkanlığın Yapısı

Başkanlık olarak ihdas edilen kurumun Başkanı vali veya valinin görevlendireceği bir vali yardımcısıdır. Başkan, YİKOB'u temsil etmektedir. Başkanlık müdürlüklerden oluşmaktadır. Bu müdürlükler Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik ile şu şekilde belirlenmiştir: Yatırım İzleme Müdürlüğü, Rehberlik ve Denetim Müdürlüğü, Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü<sup>19</sup>, 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü, İdari ve Mali İşler Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü<sup>20</sup>, Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğü.

**Tablo. 2.** YİKOB Örnek Teşkilat Şeması



*Kaynak:* Mevzuat ve YİKOB faaliyet raporlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

Müdürlüklerin görev ve yetkileri yönetmelikte detaylı şekilde sayılmıştır. Başkanlık bünyesinde valinin onayıyla geçici birimler kurulabilir. Gerekğinde valinin onayıyla Başkanlığın görevlerini yerine getirmek üzere ilçelerde de geçici birimler kurulabilir (Yön, m.4/2; 1 No'lu CBK, m.273/8). İzmir örneğinde ve diğer 29 Başkanlık sitesinin taranmasından geçici birim kurulmadığı belirlenmiştir. Ancak ilçede kurulacak olan birimler başkanlıkların bağımsız ilçe teşkilatlanmaları şeklinde olmayacaktır. Başkanlık bünyesinde bu kadar çok müdürlüğün kurulması, her bir müdürlüğün farklı uzmanlık alanlarında faaliyette bulunması, kamu hizmetlerinin uzmanlık prensibi çerçevesinde yürütülmesi ilkesi ile uyum içerisinde değildir.

19 İzmir örneğinde yapılan görüşmelerde Başkanlık bünyesindeki en etkili müdürlük olduğu ifade edilmiştir.

20 Başkanlıkların internet sitelerinin incelenmesinden, bazılarında Hukuk İşleri Müdürlüğünün kurulmadığı görülmektedir.

## Gelir ve Bütçesi

Başkanlığın gelirleri “İçişleri Bakanlığı bütçesinden yapılacak hazine yardımları, kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetleri için aktardıkları tutarlar, bağış ve yardımlar, diğer gelirler” olarak sayılmıştır (1 No’lu CBK, m.273/3)<sup>21</sup>. Bu çerçevede İçişleri Bakanlığı bütçesinden Başkanlığa kaynak aktarımı söz konusudur. Kamu kurum ve kuruluşları için aktarılan tutarlar ise temel olarak onlar adına yapılan faaliyetlerden kaynaklanmaktadır. Başkanlığın bütçesinin hazırlanması ve uygulanması ile diğer hususlar Strateji ve Bütçe Başkanlığı’nın<sup>22</sup> görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan yönetmelikle belirlenmektedir (1 No’lu CBK, m.273/5).

Başkanlık tarafından yürütülen hizmetler bakımından 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 iş ve işlemler İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığınca belirlenen esas ve usullere göre yürütülür (Yön., m.14).

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği (m.1) ile Başkanlıklarının bütçelerinin hazırlanması, malî kaynaklarının yönetilmesi ve kontrolü, hesap ve kayıtların tutulması ve raporlanmasında kullanılacak muhasebe standartlarının ilgili kişilerin bilgi ve ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde düzenlenmesi öngörülmüştür.

YİKOB’lar, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında olmamakla birlikte, bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması ile ilgili hususlar, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve bu Kanuna dayanılarak hazırlanan ikincil mevzuattaki bütçe, kesin hesap, sorumluluk, hesap ve kayıt düzeni, muhasebe ve raporlamaya ilişkin hükümlere uygundur(Sayıştay Başkanlığı, 2018: 1). Kamu tüzel kişiliği kazanmasıyla, genel bütçe kapsamında iken bulunduğu ilin defterdarlık muhasebe müdürlüğü tarafından yürütülen YİKOB’ların muhasebe hizmetleri, 2017 yönetim döneminden itibaren kendi bünyesindeki muhasebe birimi tarafından yürütülmeye başlanmıştır (Sayıştay Başkanlığı, 2018: 7)<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Taşınmaz kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla tahakkuk eden emlak vergisinden elde edilen belirli oranda katkı payı Başkanlık tarafından kullanılabilir. Bu payın hesaplanmasına ilişkin usul ve esaslar Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik ile düzenlenmiştir. Başkanlık adına katkı payı YİKOB için defterdarlıklar bünyesinde açılan emanet hesabında toplanır (Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik, m.4/1-f).

<sup>22</sup> 3152 sayılı Kanunda, bu konuda görüş belirtme yetkisi Maliye Bakanlığına aitti. Ancak 1 No’lu CBK ile (m. 37) bu yetki Strateji ve Bütçe Başkanlığı’na verilmiştir. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 13 numaralı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir.

<sup>23</sup> Sayıştay Raporuna göre, Adana Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının 2017 yılı mali tabloları

Başkanlıkların malvarlıkları ve gelir kalemlerinin birbirinden farklı olabileceğini ve bu farklılıkların da Başkanlıkların etkililiği ve verimliliği üzerinde belirleyici olabileceğini ifade etmek gerekir. Bu bağlamda İzmir örneğinde kaldırılan İzmir İl özel İdaresi'nin malvarlığının görece yeterli düzeyde olması ve bu malvarlığının İzmir YİKOB'a devrinin Başkanlığı diğer YİKOB'lara göre daha etkin hale getirdiği ifade edilmektedir.

## **Çalışma Usul ve Esasları ile Personel Yapısı**

YİKOB'ların çalışma usul ve esasları İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir (CBK, m.273/8). Başkanlıkların çalışma usul ve esaslarının İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenmesi kamu tüzel kişilerinin özerkliği ilkesi ile bağdaşmamaktadır. Başkanlığın personel ihtiyacı İçişleri Bakanlığı kadrolarında görev yapan personelden karşılanmaktadır. 6360 sayılı Kanun'un geçici birinci maddesi ile kapatılan il özel idarelerinin personelinin başkanlıklara devredileceği hüküm altına alınmıştır. Öncelikle başkanlıkların personel ihtiyacı kapatılan il özel idareleri personeli ile karşılanacaktır. Gerektiğinde valilik, kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın ihtiyaç durumuna göre uzman, sözleşmeli personel ve memurları bu başkanlıklarda görevlendirmeye yetkilidir (1 nolu CBK, m.273/8; Yön, m.4). Başkanlığın teşkilat, görev ve çalışma usulleri, yönetmelik düzenlemeleri saklı kalmak kaydıyla, Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği'ne tabidir (m.2/2).

Kamu tüzel kişisi olan Başkanlığın kendi personel ihtiyacını doğrudan karşılayabilmesi mümkündür. Bununla birlikte, personel ihtiyacının İçişleri Bakanlığından karşılanması, bir başka anlatımla merkezi idare ile istihdam bağı olan kamu görevlilerinin başka bir kamu tüzel kişisinde görevlendirilmesi, Başkanlıkları halen valiliğin bir birimi olarak görme refleksi ile birlikte, merkezi idareden özerkliğinin oluşmasına engel olmaktadır. YİKOB'ların etkinliğinde personel sayısının ve niteliğinin etkili olduğu ifade edilmektedir. Şu an için başarılı örneklerden biri olan İzmir YİKOB'ın aynı zamanda en fazla personele sahip başkanlık olması bu hususu teyid edici niteliktedir<sup>24</sup>. Bunun yanı sıra personelin geçmiş deneyimleri ve çalışma sahalarının da konuya vakıfıyet ve etkililik açısından Başkanlık performansını etkilediği gözlemlenmiştir. Bu çerçevede yapılan görüşmelerde İzmir YİKOB personelinin ve de özellikle yöneticilerinin Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri gibi örgütlerde çalışma deneyimi olmasının kurumun etkililiğinde önemli rol oynadığı ifade edilmektedir.

---

genel olarak sorunsuz (Sayıştay Başkanlığı, 2018: 28) olmakla birlikte belirli alanlarda tam ve doğru bilgi içermemektedir (Sayıştay Başkanlığı, 2018: 9, 12, 16).

<sup>24</sup> İzmir YİKOB verilerine göre Başkanlık'ta 2019 yılı itibariyle 133 kadrolu personel, 45 geçici görevli personel 109 işçi istihdam edilmektedir

## Görev ve Yetkileri

Başkanlığın kuruluş amacı doğrultusunda görev ve yetkileri şu başlıklar altında sayılmaktadır:

### **Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yatırım ve Hizmetlerinin Etkin Olarak Yapılması, İzlenmesi ve Koordinasyonu (1 nolu CBK, m.273/1)**

Büyükşehir belde sınırları içerisinde il özel idareleri ve köylerin kalktığı düşünülürse “kamu kurum ve kuruluşları” tabiri ile merkezi yönetimin taşra teşkilatı öncelikle anlaşılmalıdır. Diğer yandan hizmetsel kuruluşlar da kamu kurumu tanımına dâhil oldukları için bu kapsamda değerlendirilmelidir. Madde metninde “yatırım” teriminin tercih edilmesi ilginçtir. Nihayetinde kamu kurum ve kuruluşları kamu hizmeti üretirler. “Yatırım” ise ağırlıklı olarak özel hukuk tüzel kişilerinin ürettikleri mal ve hizmetleri işaret eden bir terim niteliğindedir. Bu terim tercihini son yıllarda yükselen kamu hizmetlerinin özel işletmecilik esaslarına göre yürütülme eğiliminin bir sonucu olarak görmek gerekir.

Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkinliğinin tespitinin nasıl sağlanacağı da başka bir meseledir. Öncelikle, etkinlik ile kamu yararına uygunluğun aranması anlaşılmalıdır. Diğer yandan Başkanlıkların bu hususlarda denetleme yapması ve rapor hazırlaması beklenecektir. Yatırım ve hizmetlerin etkin olarak yürütülmesi ve koordinasyonun sağlanması için kamu kurum ve kuruluşları arasında bilgi paylaşımının sağlıklı olması gerekecektir. Ancak bu koordinasyonun kamu tüzel kişiliğinin özerkliği ilkesine aykırı olmaması gerekir.

### **Acil Çağrı, Afet ve Acil Yardım Hizmetlerinin Koordinasyonu ve Yürütülmesi (1 nolu CBK, m.273/1)**

1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (m. 271/4) gereğince “tüm acil çağrıları karşılamak, sevk ve koordinasyonu sağlamak üzere büyükşehir belediyesi bulunan illerde yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı bünyesinde,...112 Acil Çağrı merkezleri kurulur”. Bu çerçevede Başkanlık nezdinde acil çağrıların koordinasyonu ve yürütülmesi bağlamında 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü kurulması öngörülmüştür<sup>25</sup>. Kararname ile verilen bu görevin Başkanlıkların “yatırım izleme ve koordinasyon” misyonu ile ne ölçüde uyumlu olduğu şüphelidir. İtfaiye, polis, jandarma, sahil güvenlik, doğalgaz vb. birçok konuda acil çağrı hizmeti yürüten kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanması için Başkanlık görev alanının sınırlarının iyi çizilmesi gerekmektedir.

<sup>25</sup> Acil çağrı merkezlerinin kuruluşu özel bir yönetmelik ile düzenlenmiştir: 112 Acil Çağrı Merkezleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği, RG, T.16.05.2014, S. 29002.

Kararname gereğince acil çağrı hizmeti veren kurumların çağrı hizmetini yürütmekle görevli personeli bu müdürlüklerde görevlendirilir. “Yeterli personel bulunmaması hâlinde valilik kadro, yer ve unvanlarına bakmaksızın uzman, sözleşmeli personel ve memurları bu merkezlerde görevlendirebilir<sup>26</sup>. Bu merkezlerin iş ve işlemleri Sağlık Bakanlığı’nın uygun görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir” (1 nolu CBK m. 271/4).

Büyükşehir belediyelerinde afet ve acil yardım hizmetlerinin Afet Koordinasyon Merkezleri (AKOM) tarafından yürütüldüğü dikkate alındığında, uygulamada kurumlar arasında karmaşa olması mümkündür. Bu nedenle Başkanlık ve büyükşehir belediyesi arasında koordinasyonun sağlıklı yapılması gerekmektedir (Kızılboğa ve Özarslan, 2013: 8). Ayrıca Başkanlık doğrudan afet ve acil durumla ilgili eğitim verebilmektedir<sup>27</sup>.

Yine afetler konusunda İçişleri Bakanlığına bağlı bir kuruluş olan Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) görevlidir. 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun gereğince AFAD da koordinasyon amaçlı kurulmuştur (m.1). Afetler konusunda asıl yetkili birimin AFAD olduğunu kabul etmek, Başkanlığın ise AFAD faaliyetlerini il içerisinde kolaylaştıran ve koordine eden bir kamu kurumu olduğunu değerlendirmek gerekir.

## **İlin Tanıtımı (1 nolu CBK, m.273/1)**

İlin tanıtımı konusunda İl İdaresi Kanunu ile İl Özel İdaresi Kanunu’nda açık hüküm bulunmamakla birlikte İl Özel İdaresi Kanunu gereğince il özel idaresinin gider kalemlerinden birisi de ‘tanıtım giderleri’dir (m.43/1-j). Mevzuattaki değişiklik ile birlikte ilin tanıtımı konusunda asıl yetkili birim Başkanlık olmuştur<sup>28</sup>. İllerin tanıtımının esas olarak merkezi idareye ait bir görev olduğu ve taşrada il kültür turizm müdürlüklerinin esas yetkili olduğu dikkate alınır, bu görevin yürütülmesinde de koordinasyonun önemi bir kez daha ortaya çıkmaktadır. Tanıtım ile ne anlaşılması gerektiği, il müdürlükleri ile başkanlıklar arasında nasıl bir iş bölümü veya görev dağılımı yapılabileceği belirgin değildir. Kamu tüzel kişiliğinin sonucu olarak Başkanlıkların ilin tanıtımı konusunda özerk kararları olabilecektir.

İzmir örneğinde YİKOB’un il tanıtımını başarıyla yaptığı ancak diğer YİKOB’ların bu açıdan faal olmadığı, 30 Başkanlığın faaliyetlerinin internet

<sup>26</sup> Çağrı merkezinde görevlendirilen personelin aylık, ödenek, her türlü zam ve tazminatları, ek ödemeleri ile diğer mali ve sosyal hak ve yardımları kendi kurumları tarafından karşılanır. Diğer kurumlar tarafından görevlendirilen personelin, kendi kurumunda sahip olduğu mali ve sosyal hakları herhangi bir kısıtlamaya tabi olmaksızın korunur.

<sup>27</sup> Bkz. <http://www.izmiryikob.gov.tr/ilk-yardim-egitimi>, (25.04.2018).

<sup>28</sup> Kalkınma Ajanslarının da kapsadıkları bölgenin illerine ilişkin, iş ve yatırım imkânlarını, tanıtım yükümlülüğü bulunmaktadır (4 Nolu CHK, m. 188/g).

sitelerinin incelenmesinden anlaşılmaktadır<sup>29</sup>. İzmir YİKOB'un başarısının arkasında Valinin ilk tanıtımı yapılması konusundaki isteği/yönlendirmesi, YİKOB'un ek gelirlerinin bulunması ve Kalkınma Ajanslarının il tanıtımına ayrılan paylarındaki bütçe kısıntısı<sup>30</sup> gibi unsurlar bulunmaktadır. Bir başka deyişle, Başkanlıklar bu görevle ilgili çalışma içinde değildir. Bu işlevin etkili olabilmesi için Başkanlıkların Kalkınma Ajansları ve İl Kültür ve Turizm Müdürlükleri ile koordineli çalışması gerekir (Dağlı ve Özgül, 2019: 39).

## **Gerektiğinde Merkezi İdarenin Taşradaki Yatırımlarının Yapılması ve Koordine Edilmesi (1 nolu CBK, m.273/1)**

Merkezi idarenin görev ve yetkisine giren bazı yatırımlar Başkanlık aracılığıyla yapılabilir. Kanun gerektiğinde koşulunu koyarak bu konuda takdir yetkisinin merkezi idareye ait olduğunu vurgulamaktadır. Kanun koyucunun “yatırım” terimini bilinçli kullandığını düşünmek gerekir. Çünkü kamu hizmetlerinin planlanması ve içeriğinin belirlenmesi merkezi idareye ait bir yetkidir. Diğer yandan anayasa ile merkezi yönetimin yetkisine giren hizmetlerin yürütülmesi kanun ile bile olsa başka bir kamu tüzel kişiliğine devredilemez. Bu durumda örneğin ilköğretim eğitimini planlamak merkezi idarenin yetki ve görev alanına girmekle birlikte okul binası Başkanlık tarafından yapılabilir. Yapılan yatırımlar nedeniyle ortaya çıkan harcamalar ise merkezi idare tarafından Başkanlığa aktarılacaktır. Uygulamada Başkanlıkların bu görevi etkin biçimde yerine getirdikleri görülmektedir. Bu bağlamda Başkanlıkların üstyapı-fiziksel koşulları sağlama misyonunun ön planda olduğunu ifade etmek gerekir.

## **Temsil, Tören, Ödüllendirme ve Protokol Hizmetlerinin Yürütülmesi (1 nolu CBK, m.273/1)**

Kamu kurum ve kuruluşlarının temsil, tören ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi de yine Başkanlık eliyle yürütülebilir. Temsil kavramı ile ne anlaşılması gerekir sorusu akla gelmektedir. Hukuken bir kamu kurumu bir diğerini temsil edemez. Çünkü Başkanlığın da merkezi idare dışında bir kamu tüzel kişiliği bulunmaktadır. Protokol faaliyetleri bağlamında hem protokol hizmetlerinin doğrudan yürütülmesi, hem de bu konuda kamu kurum ve kuruluşlarının eğitilmesi anlaşılmalıdır. Örneğin ilgililerin temel düzeyde bilgi edinmesini sağlama maksadıyla yürütülen protokol, saygı ve nezaket kuralları eğitiminin yürütülmesi bu kapsamda yer alacaktır<sup>31</sup>.

Başkanlıkların İdari ve Mali İşler Müdürlükleri, temsil ve ağırlama,

<sup>29</sup> İstanbul YİKOB yetkilisi ile yapılan görüşmede il tanıtımı yapmadıkları hususu teyit edilmiştir.

<sup>30</sup> İzmir Kalkınma Ajansı personeli ile yapılan görüşmeden elde edilen bilgidir.

<sup>31</sup> Bkz. Protokol Saygı ve Nezaket Kuralları Eğitimi, <http://www.izmiryikob.gov.tr/protokol-saygi-ve-nezaket-kurallari-egitimi>, (25.04.2018); İletişim ve Protokol Kuralları Eğitimi, <http://www.izmiryikob.gov.tr/iletisim-ve-protokol-kurallari-egitimi>, (25.04.2018).



tören, protokol ve ödüllendirme giderlerine ilişkin iş ve işlemleri yürütmekten sorumlu (Yön, m. 11) olmakla birlikte Yönetmelik'te bu görevi yerine getirecek özel bir birim bulunmamaktadır. Başkanlıkların bütçe olanağı nedeniyle, mevcut valilik birimlerinin (protokol şube müdürlüğü ve diğer birimlerin) eksik olduğu alandaki boşluğu doldurmak üzere görevlendirildiğini düşünmek akla yakındır. Ancak 6360 sayılı Kanuna ilişkin Meclis Komisyon Raporları incelendiğinde, YİKOB'ların bu işlevi neden üstlendiğine Plan ve Bütçe Komisyonu'nda hiç değinilmemiştir, konu tartışılmamıştır. Öte yandan bu işlevin, Başkanlıkların yeniden düzenlenme aşamasında CBK'da yer almaya devam etmesi, gözden kaçma değilse, mülki idare sistemine paralel yapıda ısrar edildiğini göstermektedir. Mülki idarenin nitel ve nicel açıdan personel yetersizliği (Cangir, 2011: 185; Apan, 2014: 170) maddi kaynaklara gereksinimi (TODAİE, 1991: 158-159) olduğu bilinmektedir. Ancak YİKOB'ların bu eksikliği gidermede bir çözüm olduğunu gösteren yeterli veri bulunmamaktadır. Kısaca, bu işlevin mevcut koşullarda Başkanlık tarafından yerine getirilmesi gerekli değildir, Başkanlıkların faaliyetleri incelendiğinde yerine getirilmedikleri de görülmektedir.

## **İldeki Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Rehberlik Edilmesi ve Bunların Denetlenmesini Gerçekleştirmek (1 nolu CBK, m.273/1)**

Rehberlik edilmesinin ne anlama geldiği mevzuat ile detaylandırılmamıştır. Bu görevin kamu kurum ve kuruluşlarına faaliyetlerini yürütmeleri hususunda yol gösterilmesi, yurt içi ve dışındaki ilişkilerinde aracılık edilmesi olarak somutlaştırılması mümkündür. Bununla birlikte, yönetmelikte bu yönde bir hüküm bulunmamaktadır. Yönetmelikte, Rehberlik ve Denetim Müdürlüğü, “denetim, araştırma ve inceleme” yapmak ve denetim sonucuna uygun “görüş, tespit ve öneriler” geliştirmekten sorumludur. Bu müdürlük 2016 yılında yapılan düzenlemeyle, ek olarak, ilin ihtiyaçları çerçevesinde gerektiğinde her türlü yatırım ve hizmetleri yerine getirebilmek amacıyla, kamu kurum ve kuruluşlarıyla, diğer tüzel kişilerle ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapmak ve ortak projeler yürütmekle görevlendirilmiştir<sup>32</sup>. Ancak rehberlik ve denetim görevlerinin ayrıntılı tanımları yapılmamış, kapsam ve sınırları net olarak belirlenmemiştir. Bu nedenle yönetici ve personel tarafından ne yapılacağını bilinmediğinden, bu birimin fonksiyonel olmadığı ifade edilmiştir (Can ve Avcı, 2016: 583). Uygulamada da YİKOB'ların bu müdürlüğünün işlevsiz olduğu gözlemlenmiştir. Bu müdürlüğün İzmir örneğinde müdür ve bir personel dışında personeli bulunmamaktadır. Yine bu görevler bağlamında 5442 sayılı yasa hükümleri nedeniyle yetki karmaşası olabileceği ve bunun ileride sorunlar doğurabileceği

<sup>32</sup> Bu görev kalkınma ajanslarınınine benzerdir. İlgili kararnameye göre, kalkınma ajansları bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmekle görevlidir (4 nolu CBK, m. 188/d).

YİKOB yöneticilerince ifade edildiği aktarılmaktadır (Can ve Avcı, 2016: 583). Bu kapsamda İzmir YİKOB ve İçişleri Bakanlığı yetkililerinden edinilen bilgiye göre İçişleri Bakanlığı tarafından Van-Trabzon-İzmir illeri pilot il olarak belirlenerek, bu illerdeki “YİKOB’ların Kurumsal Kapasitesinin Geliştirilmesi AB Projesi” yürütüldüğü ve bu yetkilerinin yeniden düzenleneceği belirtilmiştir.

Başkanlığın bir diğer görevi de, Başkanlık faaliyetleri çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarını denetlemektir. Ancak bu denetimi, kamu kurum ve kuruluşları adına yürütülen faaliyetler veya Başkanlığın koordinasyonu ile yürütülen faaliyetler bağlamında anlamak gerekir. Aksi halde bir kamu tüzel kişiliğinin merkezi idare kuruluşları üzerinde hiyerarşik denetim yapması gibi bir durum ortaya çıkar ki, bütünüyle anayasal ilkelere aykırıdır. Çünkü hiyerarşik denetim bir kamu tüzel kişiliği içerisinde kamu görevlilerinin astlık-üstlük ilişkisinden kaynaklanan bir denetim şeklidir (Gözler, 2003: 196; Akyılmaz vd., 2017: 214-221; Günday, 2003: 81-84). Diğer yandan bu şekilde bir denetim Başkanlığın bir hizmetsel kuruluş olması nedeniyle idari vesayet denetimi olarak da değerlendirilemez.

Rehberlik görevi il sınırları içerisinde kamu kurum ve kuruluşlarının kamu hizmetlerini etkili ve doğru bir şekilde yürütmeleri amacıyla eğitilmelerini de kapsayıcı niteliktedir<sup>33</sup>. Bununla birlikte yönetmelikte rehberlik ve denetim müdürlüğüne bu yönde bir görev verilmemiştir. Eğitimle ilgili sorumluluk diğer birimlerdedir.

Bazı Başkanlıkların internet sitelerinde, Cumhurbaşkanlığına ve denetledikleri kurumun bağlı veya ilgili olduğu bakanlığa gönderilecek olan yıllık değerlendirme raporlarına ilişkin rehber ve şablonlar oluşturulmuş ve yayımlanmıştır<sup>34</sup>. Esasen bu çalışma Strateji ve koordinasyon Müdürlüğü’nün faaliyetidir. Dağlı ve Giray’a göre (2019: 33) YİKOB tarafından hazırlanan yıllık değerlendirme raporları, harcama öncesi ve sonrası dönemdeki denetimleri kolaylaştırmakta, Sayıştay tarafından yapılan denetimlerin eksik kalan bazı kısımlarını tamamlamaktadır. “Örneğin, uygulamada, Türk mali bürokrasisi açısından dördüncü dönem bütçe harcamalarının orantısız olarak arttığı dönemdir. YİKOB, hazırladığı değerlendirme raporları aracılığıyla harcamaların her mali döneme dengeli olarak yayılmasını sağlamak ve Sayıştay’ın engelleyemediği 4. harcama dönemindeki artışlara yönelik tedbirleri

<sup>33</sup> Örneğin Saymanlık Müdürlüğü ile Yapılan İş ve İşlemlerde Hataların Önlenmesi ve Uygulama Birliğinin Sağlanması Eğitimi, <http://www.izmiryikob.gov.tr/saymanlik-mdrlg-ile-yapilan-is-ve-islemlerde-hatalarin-nlenmesi-ve-uygulama-birliginin-saglanmasi-egitimi>, (25.04.2018); İçişleri Eğitimi, <http://www.izmiryikob.gov.tr/e-iisleri-egitimi>, (25.04.2018); Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik Eğitimi, <http://www.izmiryikob.gov.tr/resmi-yazismalarda-uygulanacak-esas-ve-usuller-hakkinda-ynetmelik-egitimi>, (25.04.2018).

<sup>34</sup> Bu konuda iki örnek Konya ve Aydın’dır. <http://www.konyayikob.gov.tr/2018-yili-degerlendirme-raporu-hazirlanmasina-iliskin-rehber>; <http://www.aydinyikob.gov.tr/2018-yili-degerlendirme-sablonlari>, (25.04.2018).

alabilmektedir. Ayrıca değerlendirme raporları, valilerin, ilde gerçekleşen yatırımların stratejik planlara uygunluklarını Sayıştay raporlarını beklemeye gerek kalmadan denetleyebilmelerine olanak sağlamaktadır.” Yazarların bu tespitine rağmen değerlendirme raporlarına ilişkin şablonlar incelendiğinde<sup>35</sup> raporların öz değerlendirmeyi içerdiği, YİKOB’un bilgileri derleme ve ilgili makamlara yollama dışında yorum ve etkisi olduğuna ilişkin bir tespit ya da sonuç çıkarmanın mümkün olmadığı görülmektedir. Sayıştay’ca yürütülen denetim çalışmaları kapsamında 2017 yılında incelenen 11 Başkanlığın, diğer tüm idarelere göre, iç kontrol sistemlerinin işleyişi ile mali yönetim ve stratejik yönetim alanlarındaki durumlarının en zayıf oldukları belirlenmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2019: 67).

## **Bakanlıklar ve Diğer Merkezi İdare Kuruluşlarının, İllerde Yapacakları Her Türü Yatırım, Yapım, Bakım, Onarım ve Yardım İşlerini Yapmak (1 nolu CBK, m.273/2)<sup>36</sup>**

İlgili maddenin ilk fıkrası ile “Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu” Başkanlığın görevlerinden birisi olarak sayılmıştır. Ancak bunun yanı sıra Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının, illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerinin (Başkanlık aracılığıyla) yapılacağı da hüküm altına alınmıştır. Başkanlığın kurulduğu illerde il özel idarelerinin ve köylerin kalktığı düşünülürse ildeki kamu kurum ve kuruluşlarından anlaşılması gereken ildeki merkezi idare taşra birimleri ve hizmetsel kuruluşlar olacağından düzenlemede birinci fıkra haricinde bakanlık ve diğer merkezi idare kuruluşlarının yatırımlarının yapılması gerekliliğini vurgulanması mükerrerlik içermektedir. Ancak ikinci fıkra ile birinci fıkradan bağımsız “bakım, onarım ve yardım işleri” vurgusu yapılmaktadır. Hangi yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerinin Başkanlık aracılığıyla yapılacağı bakanlıkların ve merkezi idarenin takdirindedir.

Bakım ve onarım işleri çok çeşitlilik göstermektedir. Örneğin öğrenci pansiyonu yapımı, ilköğretim okulu yapımı, spor salonu yapımı, semt polikliniği tadilatı, çocuk hastalıkları hastanesi prefabrik bina yapım, hükümet konağı yapımı, polis merkezi amirliği hizmet binası yapımı, Emniyet Genel Müdürlüğü (TOMA) hangar yapımı, gıda kontrol laboratuvarı yapım işi, tarım TV stüdyosu yapımı gibi çok farklı alanlarda olabilmektedir<sup>37</sup>. Bunun yanı sıra Başkanlık

<sup>35</sup> Örneğin bkz. Aydın ili gümrük müdürlüğü denetim şablonu, <http://www.aydinyikob.gov.tr/2018-yili-degerlendirme-sablonlari>, (25.04.2018).

<sup>36</sup> 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 usul ve esaslar İçişleri Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir (1 No’lu CBK, m.273/2).

<sup>37</sup> Örnekler Ankara Yatırım İzleme ve İl Koordinasyon Başkanlığı üst yapı yatırım izleme cetvelinden alınmıştır. Bkz. <http://www.ankara.gov.tr/yatirim-izleme-ve-koordinasyon-baskanligi-yatirimlar>, (25.04.2018).

görev alanlarının çeşitliliğini belirtmek amacıyla ‘askeri üs bölgesi inşa etmek’<sup>38</sup>, ‘emniyet personeline drone almak’, ‘telsiz sistemini yenilemek’, ‘organize sanayi bölgesine arazi tahsis etmek’, ‘Kemeraltı’ndaki bazı binaları restore etmek’, ‘engelli çocukların dış sağlığını korumak amacıyla özel otobüs tasarlanması’<sup>39</sup>, ‘şehitliklerin bakım ve onarımı’<sup>40</sup> gibi örnekler de verilebilir<sup>41</sup>.

Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları adına yapılan harcamalara ilişkin düzenlemelerin İçişleri Bakanlığı ve Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanacağı hüküm altına alınmıştır (1 nolu CBK, m.273/2). Bakanlıkların illerde yapacakları faaliyetlerin ödeneklerin aktarılması suretiyle YİKOB eliyle yerine getirilmesi Başkanlıkları doğrudan icracı bir idari birim haline getirmektedir (Dağlı ve Özgül, 2019: 35).

## **İlin İhtiyaçları İçin İşbirliği Yapmak ve Ortak Projeler Yürütmek (1 nolu CBK, m. 273/6)**

Başkanlık ilin ihtiyaçları çerçevesinde gerektiğinde her türlü yatırım ve hizmetleri yerine getirebilir; bu amaçla kamu kurum ve kuruluşlarıyla, diğer tüzel kişilerle ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapabilir ve ortak projeler yürütebilir (1 nolu CBK, m. 273/6). Kararname ile Başkanlığa “ilin ihtiyaçlarını” belirlemede takdir hakkı verilmiştir. Başkanlık bu ihtiyaçlar çerçevesinde gerekli gördüğü yatırım ve hizmetleri yürütebilecektir. Ancak ilin ihtiyaçlarının (il sınırlarının büyükşehir belediye sınırı olduğu da dikkate alınınca) mahalli müşterek ihtiyaç niteliğinde olması nedeniyle, mahalli müşterek ihtiyaçların Anayasa gereği yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi gerekir. Bu nedenle Başkanlığın ilin ihtiyaçları çerçevesinde yatırım ve hizmet yürütme yetkisinin Anayasa’nın 127. maddesine uygunluğu şüphelidir. Aksi bir yorum Başkanlıkları fiili bir yerel yönetim birimi haline getirir<sup>42</sup>. Bu ise yerel kararların/hizmetlerin seçmen iradesine dayanması ilkesine aykırılık teşkil eder. Diğer yandan Başkanlığın Anayasal temelini Anayasa’nın “kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” hükmü olduğu iddia edilse bile (Kızılboga ve Özasan, 2013: 19) anayasal düzenlemenin sadece özel bir yerel yönetim biçimine cevaz verdiği düşüncesiyle bu görüşe katılmak mümkün değildir.

İlin ihtiyaçları çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarıyla, diğer tüzel kişilerle ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapması ve ortak projeler yürütmesi kamu tüzel kişiliğinin bir sonucudur. Ancak bu yönde yürütülebilecek işbirliğinin hukuki çerçevesi belirsizdir. Özellikle özel sektör ve sivil toplum kuruluşları

<sup>38</sup> Gaziantep YİKOB’un Afrin Bölgesi’nde yürüttüğü çalışmalar zikredilmektedir.

<sup>39</sup> İzmir YİKOB’un faaliyetlerinden görüşme kapsamında edinilmiş örnektir.

<sup>40</sup> Şehitlik Yönetmeliği gereği bu alanların kontrolü Başkanlıklara aittir.

<sup>41</sup> Bu örnekler açık kaynaklardan elde edilememekle birlikte görüşülen Başkanlık yöneticileri tarafından verilmektedir.

<sup>42</sup> İlginç biçimde Sayıştay’ın 2018 faaliyet raporunda Başkanlıklar “mahalli idareler” arasında sayılmıştır (Sayıştay Başkanlığı, 2019: 48).

ile hizmet alımı vb. ilişkilerin ihale mevzuatına uygun olması gerekecektir. Uygulamada bu hüküm kapsamında herhangi bir faaliyet yürütüldüğüne ilişkin YİKOB'ların faaliyet raporlarında ya da internet sitelerinde veri bulunmamaktadır. İzmir örneğinde sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapılan projeler bulunduğu belirtilmiştir.

## **Merkezi Yönetim İdarelerini Denetlemek (1 nolu CBK, m. 273/1)**

YİKOB tarafından, merkezi idarenin adli ve askeri teşkilat dışında taşradaki tüm birimlerinin hizmet ve faaliyetlerinin etkinliği, verimliliği ve kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğu ile ilgili hazırlanacak rapor, valinin değerlendirmesiyle birlikte Cumhurbaşkanlığına ve bu kurumların bağlı veya ilgili olduğu bakanlığa gönderilir (1 nolu CBK, m.273/7). Bu görev ile Başkanlığa denetim yetkisi verilmektedir. Ancak bu denetim şekli ne hiyerarşi ne de idari vesayet denetimine benzemektedir. Özellikle kamu hizmetlerinin temel maksadının kamu yararına yönelme ve uygunluk olduğu düşünülürse etkinlik ve verimlilik denetimi ile ne anlatılmak istendiği belirgin değildir.<sup>43</sup> Ayrıca kamu tüzel kişilerinin asli görevi kamu hizmetidir. Bu nedenle kârlılık maksadıyla faaliyette bulunamazlar. Bu durumda kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerinin etkili ve verimli olup olmadığının nasıl anlaşılacağı belirsizdir. Diğer yandan kamu kurum ve kuruluşlarının dış denetimi Sayıştay tarafından yürütülmektedir.<sup>44</sup> İç denetimler ise 5018 sayılı Kanun ile her bir kurumda olması gereken iç denetçiler eliyle yürütülmek zorundadır (Çalçalı, 2014: 52). Bu çerçevede dış ve iç denetime tabi kurumlar üzerinde Başkanlığın nasıl bir ek denetim yapacağı belirsizdir. Birden fazla kurumun denetiminin aynı anda yürütülmesi (Çalçalı, 2014: 52) durumunda ise kamu kurum ve kuruluşları arasında adeta denetim karmaşası olacaktır. Öte yandan hizmetlerin yavaşlaması da olasıdır.

## **Tüzel Kişilikleri Kaldırılan İl Özel İdarelerine Kanunlar Gereğince Verilen Görevleri Yürütmek (Yön., m.5/g)**

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik ile Başkanlığın görevlerinden birisi de tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerine kanunlar gereğince verilen görevleri yürütmektir<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 2. maddesi denetimi düzenlilik ve performans denetimi olarak ikiye ayırmaktadır. Düzenlilik denetimi mali denetim ile uygunluk denetimini kapsamaktadır. Uygunluk denetimi, kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunun incelenmesine ilişkin denetimi anlatırken, performans denetimi idarelere belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi olarak tanımlanmaktadır. 5018 sayılı Kanun'da ise kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından (5018 sayılı Kanun, m. 8) söz etmektedir.

<sup>44</sup> Sayıştay'ın 2017 yılı denetim programı dâhilinde 11 Başkanlık denetlenmiştir. 2018 yılında ise 13 Başkanlık denetim kapsamındadır (Sayıştay Başkanlığı, 2019: 46, 63).

<sup>45</sup> Tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerine 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile de Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 12. maddesi kapsamında il özel idarelerince kullanılan haklar ve yetkiler ile yürütülen görevlerin, il özel idaresi bulunmayan illerde YİKOB tarafından kullanılacağı ve yürütüleceğini hüküm altına almıştır. Bahsedilen Kanun hükmü uyarınca taşınmaz kültür varlıklarının korunması için toplanan katkı payları Başkanlığa aktarılmaktadır. Bu kapsamda verilebilecek bir diğer örnek madenlere<sup>46</sup> ilişkindir. Madenlerin ocak başı satış bedelleri ile ruhsat bedellerini belirlemek Başkanlığın görevlerindendir<sup>47</sup>. Ancak başkanlıkların bu faaliyetlerinden dolayı herhangi bir gelir elde edememesi Başkanlık yöneticileri tarafından eleştirilmektedir. Başkanlıkların il özel idarelerine benzer şekilde bazı alanlarda ruhsatlandırma yetkisi de bulunmaktadır<sup>48</sup>.

## **Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu Çerçevesinde Verilen Hak ve Yetkileri Kullanmak, Mükellefiyetleri Yerine Getirmek (4562 s. Kanun, m.4)**

4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu'na göre başkanlık organize sanayi bölgelerinin kuruluşunda katılımcı kuruluş olabilmektedir (m.4/6). Organize Sanayi Bölgeleri (OSB) özel hukuk tüzel kişiliğine sahiptir. Bu nedenle Başkanlık organize sanayi bölgelerinin adına kamulaştırma işlemi de yapabilir (m.5/1). İl özel idaresi bulunmayan illerde OSB'nin kuruluşuna katılacak kurum ve kuruluşlar, müteşebbis heyette bulunduracakları her bir temsilci için yüz bin Türk lirasından az olmamak üzere belirleyecekleri katılma payı meblağını YİKOB adına açılan banka hesabına yatırır. YİKOB hesabına yatırılan meblağ, OSB tüzel kişilik kazandığında OSB'ye devredilir (m.13/1). Yine yeni

---

Kanunu, 3213 sayılı Maden Kanunu ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun ilgili maddeleri kapsamında verilen her türlü görevi yapmak Başkanlığın görevleri arasında yer almaktadır. 3213 sayılı Maden Kanunu'na göre; "Maden bölgesi olan illerde bu bölgeleri yönetmek üzere maden bölgesi komisyonu kurulur. Bu komisyon, büyükşehirlerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı bünyesinde, diğer illerde ise il özel idaresi bünyesinde faaliyet gösterir. Komisyon; valilik, ilgili belediye ve ruhsat sahibi şirket temsilcilerinden oluşur" (m.28/12). "Komisyon harcamalarını karşılamak maksadıyla %0,5 oranında bir tutar Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı hesabına yatırılır" (Maden Kanunu, m.28/12, m.29/13).

<sup>46</sup> CHP'nin ruhsat vermenin yerel meclislere verilmesi gerekirken valiyeye verilmesine ilişkin eleştirisi için bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf>, s. 163

<sup>47</sup> Bkz. <http://www.izmiryikob.gov.tr/i-a-grubu-maden-isletme-ruhsat-sahiplerinin-dikkatine->, (25.04.2018).

<sup>48</sup> Örneğin 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu'na dayalı olarak çıkarılan Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu Uygulama Yönetmeliği gereğince "belirlenmiş ve belirlenecek jeotermal kaynaklar ve çözülmüş katı madde içeriği en az 1000 mg/Lt olan doğal mineralli sular ile jeotermal kökenli gazların aranması ve işletilmesi için ruhsatların verilmesi, devredilmesi, birleştirilmesi, faaliyetlerin, kaynağın ve çevrenin denetlenmesi, ruhsatın sona erdirilmesi, kaynak ve kaptajın korunması, ruhsat alanının terk edilmesi gibi hususlarda yetkili idare Başkanlıktır (m.2, 4/1-1). Somut veriler için bkz. T.C. Balıkesir Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğü Kamu Hizmet Standartları Tablosu, <http://www.balikesiryikob.gov.tr/kurumlar/balikesiryikob.gov.tr/Yikob/hizmetstandartlari/DogalKaynaklar.pdf>, (17.04.2019).

duruma uygun olarak 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanununun geçici 12. maddesi gereği “tüzel kişiliği kaldırılan il özel idarelerinin katılımcı kuruluş olarak OSB’lerde sahip olduğu tüm hak, yetki ve mükellefiyetler, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına devredilir”.

## **Aksayan Kamu Hizmetlerin Yürütmek (3152 s. Kanun, m.28/A,2)**

Düzenlemeye göre “ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının<sup>49</sup> 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 tespit edilmesi durumunda, vali uygun süre vererek hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini ister. Hizmet ve yatırımın verilen sürede gerçekleşmemesi hâlinde, vali söz konusu yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı aracılığıyla da yerine getirebilir. 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 (m. 28A/2)”. Bu düzenleme çerçevesinde aksayan hizmetler Başkanlık eliyle yürütülebilir. Ancak düzenleme ile birlikte kamu kurumlarına verilen birçok görevin valiye bağlı kamu tüzel kişiliğine sahip başka bir idari merci eliyle yürütülmesi söz konusu olmaktadır. Valinin hizmetlerin yürütülmesi konusunda takdir yetkisinin geniş olduğu düşünülürse, kamu kurumlarının alanına giren birçok hususun merkezi idarenin değerlendirmesi ile bir tür yeni hizmetsel kuruluş olan Başkanlık tarafından yürütülmesi durumu ortaya çıkacaktır. Bu ise kamu kurumlarının özerkliği ve ihtisaslaşma prensibine aykırıdır.

Başkanlığın kurulduğu mahalde yerel yönetim olarak sadece Büyükşehir Belediyeleri bulunmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 28. maddesine göre Büyükşehir Belediye Kanuna aykırı olmayan Belediye Kanunu hükümleri büyükşehirler için de geçerlidir. Belediye Kanunu ile aksayan hizmetlere ilişkin özel bir düzenleme bulunduğu dikkate alınırsa bu hükmün Büyükşehir Belediyeleri için uygulanmayacağı sonucu ortaya çıkar<sup>50</sup> (Muratoğlu,

<sup>49</sup> Bu terim de isabetli değildir. Kamu kurum ve kuruluşu tabiri yerel yönetimleri kapsayıcı şekilde kullanılmamaktadır. Kamu kurumu tabiri hizmetsel kuruluşları kapsayarak yerel yönetimleri dışlamaktadır. Kamu kuruluşu tabiri ise hukukumuzda teknik bir tanıma sahip olmayıp daha çok Devlet kamu tüzel kişiliğinin ve diğer kamu tüzel kişilerinin kendi bünyelerindeki farklı organlarını ifade etmek için kullanılmaktadır. Kanun koyucunun “ildeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken” tabirini kullanması nedeniyle bu hükmün yerel yönetimleri kapsamadığını değerlendirmek gerekir.

<sup>50</sup> Belediye Kanunu’na göre “Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister. Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali,

2015: 82).

Anayasa Mahkemesi de düzenlemenin Anayasa'ya aykırılığını incelediği kararında belediyeler için özel bir düzenlemenin varlığından bahisle hükmün yerel yönetimleri kapsamadığına karar vermiştir<sup>51</sup>. Bu düzenlemede Başkanlıkların ismi açıkça zikredilmese de, ildeki kamu kurumu olarak aksayan hizmetler Başkanlık eliyle de yürütülebilir. Kamu kurum ve kuruluşunun belirlenmesinde valinin takdir yetkisi bulunmaktadır.

Belediye hizmetlerinin aksaması durumunda aksayan hizmetlerin Başkanlık tarafından yürütülme gerekliliğinin ikinci hali ise hizmetlerin aksatılmasının terör veya şiddet olaylarıyla mücadeleyi olumsuz etkilemesi durumudur. Bu halde yukarıda bahsettiğimiz şartlardan bağımsız -örneğin sulh hukuk hâkiminden karar alınmasına gerek olmadan- Başkanlık aksayan hizmetleri yürütebilir. Belediye Kanunu'na göre *“Ancak belediye veya bağlı idarelerde; hizmetlerin aksatılmasının terör veya şiddet olaylarıyla mücadeleyi olumsuz etkilediğinin veya etkileyeceğinin valilik tarafından belirlenmesi halinde, valilik söz konusu hizmeti Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, il özel idaresi veya kamu kurum ve kuruluşları aracılığıyla yapar veya yaptırır. Valiliğin talebi üzerine, yapılan veya yapılacak harcamalar karşılığı tutarlar, Maliye Bakanlığı veya İller Bankası Anonim Şirketince ilgili idare payından kesilerek ilgili kurum ve kuruluşu gönderilir. Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idarelerine aktarılan tutarlar bu idarelerin bütçeleriyle ilişkilendirilir”* (m.57/4). Bu yetkinin kullanılması çerçevesinde ihtiyaçlar; parasal ve bütçe sınırlamasına tabi olmaksızın 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinde düzenlenen “doğrudan temin” usulüne göre edinilir (m.57/4).

Aksayan hizmetlerin Başkanlık aracılığıyla yerine getirilmesi vesayet denetimini de aşan bir yetki niteliğindedir. Düzenleme ile yerel yönetimlerin yerine başka bir kamu tüzel kişiliğinin ikame edilmesi söz konusudur. Bu noktada vesayet yetkisinin aşıldığı gerekçesiyle anayasaya aykırılığı ileri sürülebilirse de, mahalli müşterek ihtiyaçların yerel yönetimler tarafından yerine getirilme gerekliliği mahalli idarelerin hizmetleri yürütmekten kaçınması ve aksatmasına neden olamaz. Bu nedenle kanunilik ilkesine uygun olarak çerçevesinin belirlenmesi, ancak sınırlı ve ivedi hizmetlerin yürütülmesi şartlarıyla anayasaya aykırılık teşkil etmeyecektir.

#### Bu görev bağlamında aksayan hizmetlerin Başkanlıklar eliyle yürütülmesi

aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir” (5393 Sayılı Kanun, m.57/ I,II).

51 Anayasa Mahkemesi, E:2013/19, K: 2013/100, KT: 12.9.2013, www.anayasa.gov.tr , (07.05.2018).



özel koşullara bağılıdır. Bununla birlikte, İzmir örneğinde eksiklik tespit edildiği durumlarda, bu maddeden bağımsız olarak aksayan hizmetlerin yürütülmesinde Başkanlığın olanakları ölçüsünde eksikliğin giderilmesi hususunda gerekli önlemlerin aldığı ifade edilmektedir.

## **Diğer Görevler**

Mevzuat gereği Başkanlıklara birçok önemli görev verilmiştir. Bu görevlerin bir kısmı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmişken, diğer kısmı ise farklı mevzuata konu olmuştur. Bu görev ve yetkileri şu başlıklar altında zikretmek mümkündür:

- **Kamu Kurum ve Kuruluşlarının 237 sayılı Taşıt Kanunu Kapsamındaki Araçlarının<sup>52</sup> Alımı, İşletilmesi, Bakım ve Onarımı (CBK, m.273/11):** Bu görev ile Başkanlığın kamu kurum ve kuruluşlarının taşıtlarına altyapı hizmeti sunması öngörülmüştür.
- **Kamu Kurum ve Kuruluşlarının İhtiyaçlarını Karşılama (CBK, m.273/11):** Kamu kurum ve kuruluşlarının bürolarının ihtiyaçları; valilik ve kaymakamlık konutlarının yapım, bakım, işletme ve onarımı ile emniyet hizmetlerinin gerektirdiği harcamalar YİKOB'nca karşılanmaktadır (CBK, m.273/11). Yönetmelik gereğince Başkanlığa tahsisli binaların, lojmanların, valilik ve kaymakamlık tefrişatını sağlamak, 9.11.1983 tarihli ve 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu ve ilgili mevzuatında belirtilen ihtiyaçları karşılamak, Başkanlığın görevlerindedir (Yön. m.5/1-i). Yine bu noktada özellikle merkezi yönetim tarafından yürütülen kamu hizmetlerine ilişkin fiziksel altyapılara ilişkin yaptırımları yapması beklenecektir. Nitekim uygulamada bu hüküm kapsamında pek çok faaliyeti bulunmaktadır.
- **Merkezi İdare Tarafından Yapılan Her Türü Yardım ve Desteğin Koordinasyonunu Yürütmek (CBK, m.273/12):** Kararname gereği merkezi idare tarafından yapılan her türlü yardım ve desteğin koordinasyonu, denetimi ve izlenmesi ve acil durumlarda bizzat yerine getirilmesi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı tarafından sağlanır (CBK, m.273/12). Bu madde kapsamında yürütülecek hizmetler bakımından Başkanlığa "acil durumlarda" faaliyetleri bizzat yerine getirme yetkisi verilmektedir. Ancak acil durum ile ne anlaşılması gerektiği belirsizdir. Kararnamenin lafzı esas alınırsa acil

52 Bu taşıtların kapsamı Taşıt Kanunu'nun birinci maddesi ile belirlenmiştir: a) Genel bütçeye dahil dairelerle katma ve özel bütçeli idareler ve bunlara bağılı sabit ve döner sermayeli müesseseler, il özel idareleri, belediyeler ve bunların bağılı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri, (1) b) İktisadi Devlet Teşekkülleri ve özel kanun ve kararnemelerle kurulan her çeşit banka ve teşekküller, c) Yukarıdaki (a) ve (b) fıkralarında yazılı daire, idare, banka, teşekkül ve müesseselerin sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları teşekkül ve müesseseler, d) Kamuya yararlı derneklerden Cumhurbaşkanlığınca lüzumlu görülenler tarafından kullanılacak taşıtlar bu Kanun hükümlerine tabidir (m.1).

durumu takdir edecek olan yine Başkanlığın kendisidir. Belirtmek gerekir ki, merkezi idareye ait yetkilerin Başkanlık eliyle bu derecede yürütülmesi taşra teşkilatlarını etkisiz, işlevsiz hale getirebilir. Uygulamada bu hüküm kapsamında faaliyetleri henüz bulunmamaktadır.

- **Maden veya Jeotermal ve Doğal Mineralli Su Kaynaklarının Bulunduğu Yere En Yakın Yerleşim Yerlerinin Altyapı ve Mahalli Müşterek İhtiyaçlarında Kullanılmak Üzere Aktarılan Ödenekleri Kullanmak (Yön, m.5/ğ):** Bu durumda yerel yönetimlerin yerel müşterek ihtiyaçlarında kullanılacak ödenekler Başkanlık tarafından kullanılacaktır. Bir kamu tüzel kişisine ait ödeneğin başka bir kamu tüzel kişisi tarafından kullanılması mahalli idarelerin özerkliği ilkesine aykırıdır. Bu alanlarda yerel yönetimlere ayrılan bütçeler Başkanlık tarafından kullanılabilir. Ancak yerel yönetimlere ait bu ödeneklerin yerel yönetimlerce karar alınmadan kullanılması mümkün olmamalıdır.
- **Muhtar Ödenekleri ile İlgili İş ve İşlemleri Yapmak (Yön, m.5/n):** 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu gereğince köy ve mahalle muhtarları bakımından Başkanlık, prim ödeme yükümlüsüdür (m.87/1-h)<sup>53</sup>.
- **Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yürütülmesi Gereken Yatırım ve Hizmetlerin Gerektirdiği Araç, Gereç, Makine, Bina ve Tesisleri Kiralamak (Yön, m.5/o):** Düzenleme gereği teknik destek Başkanlık aracılığıyla sağlanmaktadır.
- **Hizmetlerin Yürütülmesi Amacıyla, Taşınır ve Taşınmaz Malları Almak, Satmak, Kiralamak veya Kiraya Vermek, Takas Etmek, Bunlar Üzerinde Sınırlı Aynî Hak Tesis Etmek (Yön, m.5/p):** Kamu tüzel kişiliğinin bir sonucu olarak Başkanlık hak ve borçlara sahip olabilir. Bu çerçevede özel hukuk işlemleri niteliğinde söz konusu işlemleri yapabilecektir.
- **Bağış ve Yardım Kabul Etmek (Yön, m.5/r):** Başkanlığın gelir kalemlerinden birisi de bağış ve yardımları kabul etmektir. Başkanlıklara tüzel kişilik tanınmasının gerekçeleri arasında bu olanaktan yararlanmak da ifade edilmiştir (Akman ve Kalender, 2018).
- **Cazibe Merkezleri Programı Kapsamında Kaynakları Kullanmak:** 4456 sayılı Türkiye Kalkınma Bankası Anonim Şirketinin Kuruluşu Hakkında

<sup>53</sup> Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği, m.108: “Muhtarlardan (...) sigortalılığı olanların primleri ise il özel idareleri veya yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarınca takip eden ayın sonuna kadar Kuruma ödenir. Ancak il özel idareleri veya yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına sigortalılıkları Kurumca sonradan bildirilen muhtarlara ilişkin primlerin, bildirim tarihini takip eden ayın sonuna kadar ödenmesi gerekir.”

Kanun gereğince, “görece az gelişmiş bölgelerdeki yatırım ortamını canlandırarak istihdam, üretim ve ihracatı artırmak yoluyla bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla gerçekleştirilecek olan Cazibe Merkezleri Programı, Banka aracılığıyla yürütülür” (ek m. 1/I). “Banka, Cazibe Merkezleri Programı kapsamında; arsa temini, altyapı işleri ve bina inşaatı ile ilgili iş ve işlemler için söz konusu kaynağı öncelikle Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına,..., kullanırabilir” (ek m. 1/III).

- **Başkanın Verdiği Diğer Görevleri Yapmak (Yön, m.5/ş):** Kanunda sayılan görevleri tahdidi değil tadadidir. Bu nedenle Başkanlığın görevleri Başkanının görevlendirmesi sonucu genişletilebilir. Uygulamada Başkanların vali yardımcısı olması nedeniyle, söz konusu genişletmeler Başkandan çok Vali tarafından yapılmaktadır.

## Genel Değerlendirme

İzleyen kısımda YİKOB’a ilişkin mevcut ve olası yarar-sakıncaları, olanakları ve kısıtları incelenmektedir;

- 1) Mevzuat ile Başkanlığa merkezi yönetimin ve ilde yer alan kamu kurum ve kuruluşlarının birçok hizmetini koordine etme ve bizzat yerine getirme görevi verilmiştir. Bu kadar çok yetkinin verilmesi merkezi idarenin hiyerarşisini bozma tehlikesi yaratabilir ve taşra teşkilatının devre dışı bırakılmasına neden olabilir. Uygulamada taşra il idaresinin faaliyetlerini, konusuna uygun olanlar yönünden, daha çok Başkanlıklar eliyle yürüttüğü gözlenmiştir. Hatta “İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri” örneğinde olduğu gibi bazı kurumların işlevsiz hale geldiği ilgili yöneticiler tarafından ifade edilmiştir (Dağlı ve Özgül, 2019: 39). Alandan elde edilen veriler bu durumu teyit etmektedir.
- 2) Merkezi yönetime ait hizmetlerin yürütülmesinde Başkanlık aracılık etse de, asıl yetki merkezi yönetime aittir. Bu noktada hangi hizmetlerin Başkanlık eliyle yürütüleceği hususu merkezi yönetimin takdirindedir. Merkeze ait yetkilerin taşrada kurulmuş kamu tüzel kişilikleri eliyle yürütülmesi, deyim yerindeyse ‘kamu tüzel kişiliği verilmiş taşra teşkilatı’ gibi (mantıken ve hukuken kendi içinde çelişkili) bir oluşuma neden olmaktadır. Böyle bir yapının merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri ile uyumlu olmadığını ve kendine özgü yeni bir yapı olduğunu ifade etmek gerekir.
- 3) Başkanlık kurulan ve kurulmayan yerler arasında hizmetlerin etkili ve verimli yürütülmesi bakımından ve Büyükşehir olan ve olmayan belediyeler arasında hizmetlerin teşkilatlanması bakımından farklılıklar olacaktır. Bu

ise merkezi yönetime ait hizmetlerin bütün ülkede olabildiğince tek tip yürütülmesi anlayışını zayıflatacaktır.

- 4) Başkanlıklar bir hizmetsel kuruluş niteliğindedir. Hizmetsel kuruluşların temel özelliğinin uzmanlık ilkesi olduğu düşünülürse, birbirinden bu kadar farklı görev ve yetkinin Başkanlığa verilmesi yerinde değildir. Çünkü hizmetsel kuruluşlar coğrafya temelli değil ihtisaslaşma ilkesi çerçevesinde faaliyette bulunurlar.
- 5) Merkeze ait yetkilerin Başkanlık tarafından yürütülme olanağının açılması Başkanlık açısından iş yükü yaratabilir. Somut olarak gözlemlenmemekle birlikte muhtemel bir sorun olarak hizmetlerin Başkanlık tarafından aksatılmasına neden olabilir. Başkanlık kuruluş amacı ile çelişecek şekilde bürokrasi yaratabilir ve hizmetlerin aksamasına neden olabilir.
- 6) Başkanlık tarafından yürütülen hizmetlerin asıl sahibinin belirlenmesinde de tereddüt yaşanabilir. Çünkü “Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini bu Başkanlık aracılığıyla yapabilirler” ifadesi açık değildir. Başkanlığın kamu tüzel kişisi olması merkezi yönetime ait ve onun adına yürüttüğü işlerin sahibi haline getirecektir. Bu çerçevede yürütülen hizmetler çerçevesinde sorumluların tespitinde de sorun yaşanabilir. Merkeze ait hizmetlerin Başkanlık aracılığıyla yürütülmesi durumunda idari ve yargısal başvurular kime karşı yapılacaktır? Hukuki olarak Başkanlığın bir kamu tüzel kişisi olmasından bahisle husumet Başkanlığa karşı yöneltilecektir. Hizmetin asıl sahibinin merkez olmasına rağmen muhatabın merkez dışında bir kamu tüzel kişisi olmasının izahı güçtür.
- 7) Başkanlıkların aynı zamanda valiye bağlı olduğu dikkate alındığında Başkanlık ve merkezi idarenin taşra teşkilatı olan valilik birimi arasındaki olası çatışma ve görev tekrarlarının bertaraf edilebileceği düşünülebilir. Ancak ilçe düzeyinde kaymakamlık ile Başkanlık arasında yetki sorunları söz konusu olabilir. Benzer bir durum Kalkınma Ajansları açısından da geçerlidir. Ajanslar ile koordinasyonu sağlayacak özel bir mekanizma yoktur.
- 8) Başkanlığın faaliyet alanının il ölçeğinde olması ve vali veya vali yardımcısının başkanlık etmesi, kaymakamlara herhangi bir yetki aktarımının olmaması, ilçe taşra teşkilatının etkisiz hale getirilmesi, hatta bazı konularda devre dışı bırakılmasına yol açabilir. Bu düzenleme il özel idarelerinin devre dışı bırakılarak il sınırlarının büyükşehir belde sınırları olması düşüncesine koştur il idaresinin, ilçe taşra örgütünü devre dışı bırakarak, faaliyet yapmasına neden olabilecektir.
- 9) İllerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin

olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu kavramları aynı zamanda denetim ilişkisini de doğurmaktadır. Bu durumda ilde kurulmuş bir kamu tüzel kişininin merkezi yönetime ait hizmetleri denetlemesi klasik idarenin bütünlüğünü sağlama amaçlı denetim yöntemleri ile de çelişecektir. Bu ise kendine özgü bir denetim ilişkisi yaratacaktır. Ayrıca Başkanlığın tüm kamu kurum ve kuruluşları üzerinde denetim yapma yetkisi kamu tüzel kişiliğinin özerkliği ilkesine aykırı olacak şekilde yerinden yönetim ilkesini zayıflatıcı niteliktedir. Uzmanlık ilkesi ile de çelişkilidir. Denetleyici personel yönünden de eksiklik bulunmaktadır.

- 10) Başkanlığın çalışma usul ve esasları açısından İçişleri Bakanlığına bağlı olması da yönetsel özerklik bakımından kamu tüzel kişilerinin bağımsızlığı ilkesi ile çelişir niteliktedir.
- 11) İl özel idarelerinin bulunduğu dönemde il genel meclislerinin varlığı nedeniyle karar alma süreçlerinin daha uzun olduğunu ifade etmek gerekir. Bu ise başkanlıkların demokratik karakterinin düşüklüğüne karşılık daha etkili ya da hızlı olması anlamına gelmektedir. Başkanlık yöneticileri de, il özel idarelerinin yapısına atıfta bulunarak, siyasi karakterli bir meclisin karar alma süreçlerini zorlaştırdığını ifade etmişlerdir. Öte yandan hızlı karar alma süreci, her durumda ihtiyaca uygun ve düşük maliyetle karar almak olarak nitelendirilemez.
- 12) Otuz YİKOB'da da başkanın vali yardımcısı olduğu tespit edilmiştir. Bu uygulamanın, Başkanlıkların kamu tüzel kişiliğine sahip olmadığı, doğrudan il genel idaresinin bir parçası olduğu dönemin bir yansıması olması mümkündür. Başkanlıkların halen merkezi idarenin (valiliğin) bir alt birimi olarak görülme eğiliminin bulunduğu söylenebilir.
- 13) YİKOB'ların daha çok "üst yapı" hizmetlerine odaklandığı dikkate alınır, diğer kamu kurum ve kuruluşları ve yerel yönetimler ile koordinasyonu daha da önemli hale gelmektedir. Başkanlıkların üst yapı hizmetlerine odaklanmasının ve bu alanlarda etkili olmasının bir sonucu olarak özellikle imar konusunda yetkili olması gerekliliği ifade edilmektedir. Üst yapı hizmetlerinin yürütülmesinde özellikle imar planlarından kaynaklı engellerin Başkanlık çalışmalarını zorlaştırdığı, bu sorunun çözümüne yönelik olarak Başkanlıklara imar konusunda değişiklik yapma yetkisinin verilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Bununla birlikte, böyle bir yetki verilmesinin bütüncül bir görev değerlendirmesi çerçevesinde yapılması uygun olacaktır. Aksi halde, bu tür bir yeni yetki, imar konusunda yetkili diğer tüm kamu kurum ve kuruluşları ile koordinasyonu zorunlu kılacaktır.

## Sonuç

YİKOB'lar valilik teşkilatında değişikliğe gitmeden valiyi güçlendiren bir yapılanmadır. Valinin, geniş görev ve yetkiye sahip bu mekanizmayı bir 'demir yumruk'<sup>54</sup> olarak kullanması, Valinin özellikleri başta olmak üzere, ilin gelişmişlik düzeyine ve YİKOB'un bütçe dışı/özel gelirlerine bağlı olarak değişkenlik gösterecektir. Uygulamada YİKOB'ların valinin (merkezi idarenin) hareket kabiliyetini yükselten bir araç haline geldiği görülmektedir.

Başkanlıklar ile valilerin ön plana çıktığı, kişisel performansın önem arz ettiğini ifade etmek gerekir. Bu ise idari makamlardan ziyade idari makamlarda görevli kamu personelinin önemli hale geldiği yeni bir dönemi işaret etmektedir. Valilik sisteminde yapılan düzenlemeler, sistemin bütüncül değerlendirilmesinin sonucu olmayıp, ortaya çıkan sorunlara kısa vadeli pratik ve yararlı çözümler bulma biçiminde gelişmektedir<sup>55</sup>. YİKOB'lara ilişkin düzenlemeleri de bu durumun bir sonucu olarak görmek gerekir.

Hukuki açıdan değerlendirildiğinde YİKOB'lara ilişkin izahı güç ve uygulanabilirliği şüpheli kimi hususlar bulunmaktadır. Hukuki düzenlemeler ve şu ana kadarki faaliyetleri/hizmetleri dikkate alındığında, YİKOB'ların merkezi yönetimin klasik hiyerarşisine tabi olmayan ve ondan özerk (ayrı bir kamu tüzel kişiliğini haiz) il ölçeğinde etkili yatırım ve hizmet eksensel bir idari birim kurma isteğinin sonucu olduğu söylenebilir. Bu çerçevede uzun vadede Başkanlıkların başarısına göre görev alanlarının genişlemesi beklenebilir. Özellikle YİKOB'lara ilişkin yürütülen AB projesinin çıktıları ve bunun siyasal değerlendirmesi sonucu önümüzdeki yıllarda daha güçlü ve işlevsel bir YİKOB yapılanmasının ortaya çıkması yüksek olasılıktır.

Merkezileşme-yerelleşme açısından değerlendirildiğinde merkezileşme yönünde yeni bir hareket olan Başkanlıkların güçlenmeleri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yerinden yönetimin değil, merkezi idarenin etkinliğinin artması olarak anlaşılmalıdır. Merkezi idare, yerinden yönetim görünümüyle güçlenme eğilimindedir.

## Kaynakça

Akman, Ç. ve M. Kalender (2018). "Yerelde Yeni Bir Merkezi Yönetim Birimi: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı", *A.Ü. SBF Dergisi*, 73(4), 1025-1056.

Aksoy, Ş. (2004). Kamu Yönetimi Nereye Gidiyor? Bir Durum Saptaması. *II. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı* (32-49). Düzenleyen Hacettepe Üniversitesi. Ankara.

Akyılmaz, B., M. Sezginer ve C. Kaya (2017). *Türk İdare Hukuku*, Ankara: Seçkin.

54 İzmir YİKOB yetkilisi tarafından dile getirilmiş bir betimlemedir.

55 Aynı yönde tespit için bkz. (TODAİE, 1991: 157 vd.).

Anayasa Mahkemesi, E:2013/19, K:2013/100, KT:12.9.2013, [www.anayasa.gov.tr](http://www.anayasa.gov.tr), (19.09.2018).

Ankara Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönerge, <http://www.ankara.gov.tr/ankara-valiligi-yatirim-izleme-ve-koordinasyon-baskanligi-gorev-yetki-ve-sorumluluklari-ile-calisma-usul-ve-esaslarina-dair-yonerge>, (25.04.2018).

Apan, A (2014). Türkiye’de Mülki İdare: Tarihsel Gelişimi Ve İşlevsel Dönüşümü, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

Can, E. ve İ. Avcı (2016). 6360 Sayılı Yasa İle Kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının (YİKOB) İşlevselliği (İzmir, Adana, Erzurum Örnekleri), *10. Kamu Yönetimi Sempozyumu: Büyükşehir Yönetimi ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü (Kayfor-10)*, İzmir.

Çalçalı, Ö. (2014). 6360 Sayılı Kanunun Türkiye’de Yerel Yönetimler Sistemine Getireceği Değişiklikler, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 23(4), 49-68.

Cangir, M. (2011). Merkeziyetçilik Ademi-Merkeziyetçilik Sarmalında Yetki Genişliği, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

Çiner, C. U. ve O. Karakaya (2013). “Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü”, *A.Ü. SBF Dergisi*, 68(2), 63-93.

Çiner, C. U. (2017). “Yeniden Kamu Yönetimi Temel Kanunu: Yerel Yönetimler Alanındaki Bilanço”, *Memleket Siyaset Yönetim*, 12(28), 27-52.

Dağlı, Z. ve C.G. Özgül (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

Gözler, K. (2003). *İdare Hukuku (C. 1)*. Bursa: Ekin.

Gözübüyük, Ş. ve T. Tan (2010). *İdare Hukuku C.1*, Ankara: Turhan.

Günday, M. (2003). *İdare Hukuku*, Ankara: İmaj Yayıncılık.

Güler, Birgül A. (2005). Sunuş. Kamu Reformu İncelemeleri (vii-x). Ankara: ATO.

Hood, C. (1991). “A Public Management For All Season”. *Public Administration*, 69, Spring, 3-19.

<http://www.aydinyikob.gov.tr/2018-yili-degerlendirme-sablonlari>, (05.02.2018).

<http://www.ankara.gov.tr/ankara-valiligi-yatirim-izleme-ve-koordinasyon-baskanligi-gorev-yetki-ve-sorumluluklari-ile-calisma-usul-ve-esaslarina-dair-yonerge>, (25.04.2018).

<http://www.ankara.gov.tr/yatirim-izleme-ve-koordinasyon-baskanligi-yatirimlar>, (25.04.2018).

<https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>,(26.04.2018).

<http://www.izmiryikob.gov.tr/i-a-grubu-maden-isletme-ruhsat-sahiplerinin-dikkatine->, (25.04.2018).

<http://www.izmiryikob.gov.tr/ilk-yardim-egitimi>, (25.04.2018).

<http://www.izmiryikob.gov.tr/resmi-yazismalarda-uygulanacak-esas-ve-usuller-hakkinda-ynetmelik-egitimi>, (25.04.2018).

<http://www.izmiryikob.gov.tr/iletisim-ve-protokol-kurallari-egitimi>, (25.04.2018).

<https://www.sabah.com.tr/gundem/2016/09/15/basbakan-binali-yildirimyatirim-izleme-ve-koordinasyon-baskanliginin-yapisina-tuzel-kisilik-kazandirdik>, (05.02.2019).

<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf>, (05.02.2019)

İletişim ve Protokol Kuralları Eğitimi, <http://www.izmiryikob.gov.tr/iletisim-ve-protokol-kurallari-egitimi>, (25.04.2018).

İçişleri Eğitimi, <http://www.izmiryikob.gov.tr/e--iisleri-egitimi>, (25.04.2018).

Karahanoğulları, O. (2002). *Kamu Hizmeti: Kavram ve Hukuksal Rejim*. Ankara: Turhan.

Keleş, R. ve C. G. Özgül (2017). “Belediye Organlarına ‘Kayyım’ Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme”, *A.Ü. SBF Dergisi*, 72(2), 299-313.

Keskin, N. (2008). “İl Yönetimi Sisteminde Değişim”, *Memleket Siyaset Yönetim*, 3(6), 88-117.

Keskin, N. (2009). Mülki İdare Sistemi: Genel Yönetimden Esnek Gözetime. *Kamu Yönetimi: Yapı-İşleyiş-Reform*. (Ed. Barış Övgün). Ankara: A.Ü. SBF.

Kızılböğâ, R. ve K. Özasan (2013). İl Özel İdaresi İle Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi. *KAYSEM-8 Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar Bildiri Kitabı*. Hatay.

Kuran, H. (2016). Türk Yerel Yönetim Sistemi'nde Yeni Bir Kurum: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, *KAYFOR-13 Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri Bildiri Kitabı*. Konya.

Manisa İli, Alaşehir İlçesi Sınırları İçerisinde Yer Alan Bazı Taşınmazların Manisa Valiliği (Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı) Tarafından Acele Kamulaştırılması Hakkında Karar, RG, T: 30.06.2014, S: 29046, 2014/6487

Muratoğlu, T. (2015), “Mahalli İdareler Mevzuatında 6360 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Diyarbakır 2015, 20 (32), 59-96.

Osborne, D ve T. Gaebler (1992). *Reinventing Government, Eighth Printing*, New York: Addison-Wesley Publishing Company.

Oktay, T. (2016). “6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma”. *İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 1(1), 71-131.



Protokol Saygı ve Nezaket Kuralları Eğitimi, <http://www.izmiryikob.gov.tr/protokol-saygi-ve-nezaket-kurallari-egitimi>, (25.04.2018).

Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik Eğitimi, <http://www.izmiryikob.gov.tr/resmi-yazismlarda-uygulanacak-esas-ve-usuller-hakkinda-yonetmelik-egitimi>, (25.04.2018).

Sayıştay Başkanlığı (2018). *Adana Valiliği Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlığı 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporu*. Ankara.

Sayıştay Başkanlığı (2019). *2018 Faaliyet Raporu*. Ankara.

Saymanlık Müdürlüğü ile Yapılan İş ve İşlemlerde Hataların Önlenmesi ve Uygulama Birliğinin Sağlanması Eğitimi, <http://www.izmiryikob.gov.tr/saymanlik-mdrlg-ile-yapilan-is-ve-islemlerde-hatalarin-nlenmesi-ve-uygulama-birliginin-saglanması-egitimi>, (25.04.2018)

Tan, T. (1995). “Yönetimde Yeni Rasyonellik Arayışları ve Hukuk”, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, 2. Cilt, 175-183.

Tan, T. (2014). *İdare Hukuku*, 3. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.

TODAİE (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması*. Ankara: TODAİE.

Yargıtay,7. HD, E. 2014/19649, K. 2015/1837, T. 17.2.2015; 7. HD, E. 2014/20897, K. 2015/3733,T. 9.3.2015., (27.09.2018).

Yıldızcan, C. ve U. Bayraktar. (2017). “The Empowerment of Turkish Governors within Hybrid Settings of Public Administration”, *Mediterranean Politics*, 24(3), 356-375.

Yıldızcan, C. ve C. U. Çiner (2018). “Yönetimin Nesnesi Olarak Vali”, *Memleket Siyaset Yönetim*, 13(29), 1-30.