

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB)



Cumhur ÇİLESİZ
Mülkiye Teftiş Kurulu
Başkan Yardımcısı

GİRİŞ

14.3.2013 tarihli ve 6447 sayılı Kanunla değişik 12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı “Ondört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmialtı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile Türk idari sisteminde önemli değişiklikler yapılmıştır. Konumuzla ilgili başlıca değişiklikler, ana hatlarıyla, şunlardır:

Ondört yeni büyükşehir belediyesi kurulmuş; mevcut ve yeni kurulan büyükşehir belediyelerinin sınırı il mülki sınırı olarak genişletilmiştir.

Yeni Büyükşehir Kanunu ile Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyesi

Geçen yasama döneminde YİKOB'a "bütçe ve tüzel kişilik verilmesi, bazı ilave gelirler tahsis edilmesi" amacıyla hazırlanan Kanun Tasarısı Bakanlar Kurulunca TBMM'ye sevk edilmiş, Tasarı TBMM Genel Kurulunun gündemine gelmiş, ancak kanunlaşmamıştır.

kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. Ayrıca, Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun, büyükşehir belediyelerinin sınırları da il mülki sınırlarına genişletilmiştir. İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediyelerinin sınırları ise daha önce il mülki sınırlarına genişletilmiş bulunmaktadır.

Büyükşehir sınırları içinde kalan belde belediyeleri ile köylerin tüzelkişiliği kaldırılarak ilgili ilçe belediyesine mahalle olarak bağlanmıştır.

Mevcut büyükşehirlerde ve yeni büyükşehir belediyesi kurulan illerde il özel idareleri kaldırılmıştır.

Böylece, İstanbul, Kocaeli, Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya, Samsun, Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, artık, il özel idaresi bulunmamaktadır.

Ayrıca, Türk idare sistemine yeni bir kurum eklenmiştir: "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB)"

YİKOB'lar, yalnızca, büyükşehir belediyesi kurulan illerimizde teşekkül ettirilmişlerdir.

1. YİKOB'LARIN YAPISAL VE FONKSİYONEL ÖZELLİKLERİ

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 28'inci maddesinde sonra gelmek üzere eklenen 28/A maddesiyle, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) kurulmuştur. Bunların teşkilatlanma esasları, görev ve yetkileri, bütçe ve personel işleri, özetle, şu şekildedir.

1.1. Görev ve Yetkiler

- YİKOB "kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesi" ile görevlidir.
- Kamu kurum ve kuruluşlarının 237 sayılı Taahhüt Kanunu kapsamındaki araçlarının alımı, işle-

tilmesi, bakım ve onarımı ile bürolarının ihtiyaçları; valilik ve kaymakamlık konutlarının yapım, bakım, işletme ve onarımı ile emniyet hizmetlerinin gerektirdiği harcamalar YİKOB'lar tarafından karşılanabilir.

- Merkezi idare tarafından yapılan her türlü yardım ve desteğin koordinasyonu, denetimi ve izlenmesi ve acil durumlarda bizzat yerine getirilmesi YİKOB tarafından sağlanır.
- İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlığınca tespit edilmesi durumunda, vali uygun süre vererek hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini ister. Hizmet ve yatırımın verilen sürede gerçekleşmemesi halinde, vali söz konusu yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarına 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 İçişleri Bakanlığına veya hizmeti yerine getiren

diğer kamu kurum ve kuruluşuna gönderilir.

1.2. Bağlılık ve Teşkilatlanma

- YİKOB valiyeye bağlıdır. YİKOB'un sevk ve idaresi, vali veya vali tarafından görevlendirilecek bir vali yardımcısı tarafından yerine getirilir. YİKOB'lar, afet yardım, acil çağrı, yatırım izleme, rehberlik ve denetim, strateji ve koordinasyon ile idari müdürlükler kurabilir. Gerekğinde geçici birimler kurulabilir.
- Gerekğinde valilik, kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın ihtiyaç durumuna göre uzman, sözleşmeli personel ve memurları bu başkanlıklarda görevlendirmeye yetkilidir.

1.3. Bütçe ve Tüzel Kişilik

- Tüzel kişiliği ve bütçesi yoktur. Maliye Bakanlığınca, YİKOB'ların

görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmesi için her yıl İçişleri Bakanlığı bütçesine yeterli ödenek konulur.

2. DEĞERLENDİRME

YİKOB'un misyonu ile bunlara yöneltilecek eleştirilerin ve bu eleştirilere verilebilecek karşılıkları da kısaca ele almamızda yarar vardır.

2.1. YİKOB'un Misyonu

YİKOB'un kuruluş nedeni 31 ilde il özel idarelerinin kaldırılmasıyla ortaya çıkan idari boşluğu doldurma gereksinimidir. Başka bir deyişle, il özel idarelerinin belediyelere devredilmeyen görevlerini yerine getirecek bir idari yapılanmaya ihtiyaç duyulduğundan dolayı YİKOB'un kurulduğu görülmektedir. Dolayısıyla, YİKOB görevleri, esas itibarıyla, il özel idarelerinin geleneksel idari

yapısı kapsamında gerçekleştirilmiş olduğu görevlerini üstlendiği söylemek mümkündür.

Bu bağlamda il özel idaresinin belki de en önemli fonksiyonu, merkezi idarenin kendi sorumluluğu altındaki yatırım ve hizmetlerden uygun gördüklerini ilde yerine getirmektir. Büyükşehir belediyesi kurulan illerde artık il özel idaresi bulunmadığı için merkezi idare bu imkândan mahrum kaldığı için bütün yatırım ve hizmetleri doğrudan merkezden planlayıp koordine etmek ve yürütmek durumunda kalacaktı ki bunun aşırı bir merkezîyetçilik anlamına geleceği tartışmasızdır. YİKOB'un kurulmasıyla, bu soruna bir çözüm bulunmuş olmaktadır.

Aslında, taşra yönetimindeki bu yeni düzenleme, yalnızca, daha önce il özel idaresince yerine getirilen görevlerin YİKOB tarafından



ifa edilmesinden ibaret değildir. Bu cümleden olarak, merkezi idarenin her türlü yatırım ve hizmetini YİKOB vasıtasıyla icra etme imkânı da getirilmiştir. Böylece, bir bakıma, valinin ildeki rolü bu birim aracılığıyla yeniden tanımlanmış, genel yetkilerinin operasyonel hale getirilmesi ve valiliğin yönetim kapasitesinin artırılması amaçlanmıştır.

2.2. Eleştiriler ve Karşılıkları

1. YİKOB'a yöneltilen başlıca eleştiriler şöyle özetlenebilir:

- 6360 sayılı Yasa ile büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumluluk alanı genişlemekte fakat diğer yandan valilik makamı YİKOB aracılığıyla insan kaynağı ve harcama yetkileri bakımından güçlendirilmektedir.
- 6360 sayılı Kanun ile kurulan YİKOB'lar ile bağlantılı olarak valinin “merkezi idarenin yereldeki üssü, eli ya da adamı” rolü görebileceği değerlendirilmektedir.
- Bu bağlamda, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile birlikte valinin rolü il encümeni başkanlığıyla sınırlandırılmış ve il genel meclisinin başkanının meclis tarafından ve kendi üyeleri arasından seçilmesi hükmü getirilmiştir. Yeni kurulan YİKOB ile kontrolün merkezi yönetimde/valide bulunduğu yeni bir alternatif idari birim oluşturulmakta ve İçişleri Bakanlığı bütçesine bu yeni kurulan Başkanlıklar için ödenek konmaktadır.
- YİKOB ildeki merkezi idare birimleri hakkında yıllık raporlar hazırlayacak ve bunu Başbakanlığa ve bu kurumların bağlı ve ilgili olduğu bakanlıklara gönderecektir. Valiliklere bağlı olarak kurulan YİKOB'lar ile valilikler Başbakanlığa bağlanmaktadır.

“Belediyelerin denetlenmesi”,
“Yine belediyelerin yatırım ve hizmetleri aksamaması durumunda bunların merkezi idare kuruluşlarının yerine getirilmesi” gibi hususlar 5393 sayılı Belediye Kanununda özel olarak düzenlenmiştir.

- Yeni kurulan YİKOB denetim alanındaki boşluğun merkezi idare tarafından doldurulmasına yardımcı olmakta ve üst yöneticisi merkezi idarenin yereldeki temsilcisi olan vali aracılığıyla yerel birimler üzerindeki idari vesayet yetkisinin kullanımına zemin hazırlanmaktadır. Ancak, halkın iradesine dayanan ve seçimlerle göreve gelen bir yönetim üzerinde merkezi yönetimin yönetici bürokratlar aracılığıyla vesayet yetkisini kullanmasının demokratik açıdan mantıksal tutarlılığı yoktur.
- Sonuç olarak, YİKOB ile daha önce de değinildiği üzere valinin rolü yeniden tanımlanmakta, il özel idare bütçesinin özerkliğinin kaldırılarak kontrolün valide olduğu yeni bir mekanizma kurulmakta, Başbakanlığın yerel düzeyi ilgili bakanlıkları aracılığıyla değil doğrudan valilik kanalıyla kontrol etmeye yönelik bir arayış ortaya çıkmaktadır.
- *Bu noktada, kurulan YİKOB'lar ve merkezileşme eğilimiyle*

ilintili olarak valilerin il özel idareleri aracılığıyla sahip oldukları yerel hizmetler üzerindeki ağırlığı, hatta vesayet yetkisi YİKOB yoluyla daha da arttırılmaktadır.”

Kısaca bu eleştirileri “Türk idare sisteminin merkezileşme eğilimine girmesi” ve bunun bir sonucu olarak “valilerin yerel hizmetler üzerindeki vesayet yetkisinin ağırlaştırılması” şeklinde iki ana başlık altında toplanması mümkündür

2. Ancak bu eleştiriler de çok da haklılık bulunmamaktadır. Şöyle ki;

- Büyükşehir kurulan illerde kaldırılan il özel idarelerinin asıl fonksiyonları, yani “il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçları”nı matuf görev ve yetkileri, genel olarak, belediyelere devredilmiştir. Belediyelerin icra organı olan belediye başkanlarının seçimle göreve geldiği düşünüldüğünde, bu sistemin (yerel yönetim mantığına göre) daha demokratik olduğu açıktır.
- İl özel idarelerinin YİKOB'lara devredilen fonksiyonları ise, daha ziyade, merkezi idarenin sorumluluğu altındaki yatırım ve hizmetlerle ilgilidir. Dolayısıyla, mahalli idarelerden merkezi idareye bir “kayma” olduğunu ileri sürmek pek de mümkün değildir.
- Bu bağlamda, Merkezi idarenin uhdesindeki yatırım ve hizmetlerin, merkezi idarenin taşradaki temsilcisi olan valilerin inisiyatif ve sorumluluğu altında yerine getirilmesinden ve bu keyfiyetin gerektirdiği kurumsal yapının oluşturulmasından daha doğal bir şey olamaz. Bilakis, böyle bir yola gidilmesi, Anayasa'mızın “merkezi idarenin teşkilatlanmasına” ilişkin esasları belirleyen 126' ncı maddesinin ikinci

fıkrasındaki *“İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır”* hükmünün bir gereğidir.

- YİKOB’a tevdi edilmiş olan *“kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu; ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesi; ildeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin (halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkileyecek derecede) aksadığının tespit edilmesi durumunda, valinin talimatıyla yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca ya da YİKOB aracılığıyla yerine getirilmesi”* görevlerine bakarak, merkezi idarenin vali aracılığıyla belediyeler üzerindeki vesayet yetkisini ağırlaştırdığını söylemek de mümkün değildir.

Zira her şeyden önce, “belediyelerin denetlenmesi”, “yine belediyelerin yatırım ve hizmetleri aksamaması durumunda bunların merkezi idare kuruluşlarınca yerine getirilmesi” gibi hususlar aslında 5393 sayılı Belediye Kanununda özel olarak düzenlenmiştir. Dolayısıyla, söz konusu uygulamaların yapılması gerektiğinde, öncelikle, Belediye Kanunu hükümleri dikkate alınacaktır.

Kaldı ki Anayasamızın “mahalli idareler ile ilgili esasları” belirleyen “127” nci maddesinin beşinci fıkrasına göre *“Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.”* Bu

itibarla, bir an için merkezi idare ve illerde onun temsilcisi olan valilerin bahse konu yetkileri belediyeler üzerinde de kullanılabileceği kabul edilse dahi; bu keyfiyetin Anayasamızın 127/5 hükmünün bir gereği olduğu açıktır.

3. SORUNLAR-ÇÖZÜMLER

Mevcut yapısıyla ve imkânlarıyla, YİKOB’un kendisine verilmiş fonksiyonları etkili bir şekilde yerine getirmesi mümkün değildir. Bu bağlamda,

- YİKOB’un halen tüzel kişiliği ve bütçesi yoktur. Bunların mali kaynağı, İçişleri Bakanlığı bütçesine konulan ödenekler ile Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının yapacakları işler karşılığında aktardıkları ödeneklerden ibarettir. Yani YİKOB’un bütçesi ve tüzel kişiliği olmadığı için genel bütçeden ayrılan ödenekler dışında öz geliri bulunmamaktadır. Yine tüzel kişiliği olmadığı için gayrimenkulleri Maliye Bakanlığı tarafından işletilmekte, ilin gelişimi ve kalkınması amacıyla il İdaresi Kanunu ile valiye verilen yetkilerin kullanılması bağlamında gerektiğinde şirket kuramamakta ya da bu amaçla kurulmuş şirketlere iştirak edememekte, harcamalar ile ilgili esnekliği bulunmamaktadır. Bu sorunların çözümü için YİKOB’a bütçe ve tüzel kişilik verilmeli; öz kaynak tahsis edilmelidir.
- YİKOB’un başka bir eksikliği de ayrı bir karar organının mevcut olmamasıdır. Vali hem karar hem icra organıdır. Oysa kararların bir heyet tarafından ve müzakere yapılarak alınması, hiç kuşkusuz daha isabetli bir yoldur. Bu nedenle YİKOB için bir karar organı oluşturulmasına gerek olduğu düşü-

nülmektedir. YİKOB’un genel karakteristiği göz önünde tutulduğunda, il idare kuruluna bu görevin verilmesi mümkündür. Bilindiği gibi, 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 57’ nci maddesine göre il idare kurulu, valinin başkanlığı altında hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim, bayındırlık (çevre ve şehircilik), sağlık ve sosyal yardım (sağlık), tarım ve veteriner (gıda tarım ve hayvancılık) müdürlerinden teşekkül eder. Valinin uygun görmesi üzerine vali yardımcısının da bu kurula başkanlık etmesi mümkündür. Dolayısıyla, YİKOB’un statüsü ile görev ve yetkileri dikkate alındığında, il idare kurulunun “YİKOB’un karar organı” olması son derece uygun bir tercih olacaktır.

- YİKOB’un insan kaynağı ihtiyacı, genel olarak, diğer kamu kuruluşlarından vali tarafından geçici olarak yapılan görevlendirmelerle karşılanmaktadır. Bunun palyatif ve yetersiz bir çözüm olduğu açıktır. YİKOB’un insan kaynağı ihtiyacını karşılamak için gerekli kadrolar ihdas edilmeli, ayrıca bunların tam ya da kısmi zamanlı sözleşmeli personel istihdam etme imkânı tanınmalıdır.

SONUÇ

Geçen yasama döneminde YİKOB’a “bütçe ve tüzel kişilik verilmesi, bazı ilave gelirler tahsis edilmesi” amacıyla hazırlanan Kanun Tasarısı Bakanlar Kurulunca TBMM’ye sevk edilmiş, Tasarı TBMM Genel Kurulunun gündemine gelmiş, ancak kanunlaşmamıştır.

YİKOB’un fonksiyonlarını daha etkili olarak yerine getirmesine yönelik bu Kanun Tasarısının TBMM’nin gündemine getirilerek kanunlaşmasını temenni ederiz.