

# Kamu Yönetimi Reformunda Bir Açmaz: Yerelleşme mi, Merkezileşme mi?

**Barış Övgün**, Ankara Üniversitesi SBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, e-posta: bovgun@gmail.com

## Özet

Türkiye, Adalet ve Kalkınma Partisi'nin (AKP) iktidara geldiği 2002 yılından günümüze kadar ekonomi, siyaset ve toplumsal yaşam başta olmak üzere birçok alanda büyük ve önemli reform hamlelerine sahne olmuştur. Bu reform hamlelerinin en önemli alanlarından biri hiç kuşkusuz kamu yönetimidir. İktidarının ilk günlerinden itibaren geleneksel olarak kabul edilen kamu yönetimi anlayışından kurtularak yeni kamu yönetimi anlayışına dayalı bir yapının kurulması, temel amaçlar arasına alınmakta ve bu sürecin sonucunda kamu yönetiminin hantal ve bürokratik yapısından kurtulacağı iddia edilmektedir. Böylece bir anlamda meşruiyetini kaybettiği iddia edilen devlet yönetimine kamu yönetimi reformu aracılığıyla tekrardan güven sağlanacaktır. AKP'nin iktidara gelmesinin en önemli amaçlarından biri olarak görülen kamu yönetimi reformu, merkezi yönetimden yerel yönetimlere kadar birçok alanı kucaklamakta ve devlet, bir anlamda yeniden yapılandırılmaktadır. Türkiye'de kamu yönetimi reformu Cumhuriyet'in ilk günlerinden itibaren her zaman en önemli konulardan biri olmuş ve kamu yönetimi değişen ekonomik ve toplumsal koşullara göre yeniden biçimlendirilmiştir. Ancak şu büyük bir gerçektir ki hiçbir dönem kamu yönetimi reformu açısından AKP iktidarı süresince yaşanan büyük adımlara sahne olmamıştır. Bu nedenle kamu yönetimi özelinde söz konusu partiye atfedilen "reformlar iktidarı" adlandırması bu yönüyle büyük bir haklılık payı taşımaktadır. AKP iktidarı döneminde kamu yönetimi açısından reformların hem hız hem sayı olarak büyük bir artış göstermesi dışında, ele alınması gereken en önemli özelliği, reformların niteliğine ilişkindir. On dört yıllık zaman zarfında kamu yönetimi alanında gerçekleşen reform hamleleri aynı niteliği sergilememektedir. 2002-2011 yılları arasında gerçekleşen reformlarda Avrupa Birliği'nin itici gücüyle yerelleşme özelliği ön plana çıkarken; 2008 yılıyla başlayıp 2011 yılıyla birlikte somutlaşan kamu yönetimi reformlarında ekonomik ve siyasi nedenlerle merkezileşme eğiliminin arttığı gözlemlenmektedir. Bu çalışmanın konusunu AKP iktidarı döneminde gerçekleşen kamu yönetimi reformlarının yerelleşme ve merkezileşme uygulamaları çerçevesinde nasıl bir seyir izlediği oluşturmaktadır. Bu çerçevede 2011 yılıyla birlikte siyasi ve ekonomik nedenler altında hızlı bir merkezileşme sürecine girildiği ancak bu merkezileşmenin yönetsel değil, siyasi bir karakter sergilemesinden dolayı yeni bir tür oluşturduğu iddia edilmektedir.

**Anahtar Sözcükler:** Adalet ve Kalkınma Partisi, kamu yönetimi, reform, merkezileşme, yerelleşme.

# A Dilemma in Public Administration Reform: Decentralization or Centralization?

## Abstract

Turkey has gone through huge and important reforms in areas such as economy, politics and social life since the Justice and Development Party (JDP) came to power in 2002. One of the most important reform areas was the public administration. The establishment of a structure based on the new public management approach after getting rid of the traditionally embraced public administration understanding was considered to be one of the basic goals of this process and it was argued that this would make it possible to get rid of the cumbersome and bureaucratic structure of public administration. Thus, it is argued, state administration which lost its legitimacy would gain trust. In this context, the public administration reform, which was seen one of the most important means of JDP's rise to power, embraces many issues ranging from central government to local government and in fact State is restructured. The public administration reform in Turkey has always been one of the most important issues right from the earliest days of the Republic and the public administration has been reformatted according to the changing economic and social conditions. However, it is clear that no period has witnessed such major steps as is taken during the rule of the JDP. Therefore, the 'reform government' attribution to the JDP governments bears justification to a great extent. The most important feature of the public administration reforms of the JDP governments, apart from the clear rise in terms of quantity and velocity, is the nature of the reforms. Each and every reform moves in the public administration during these thirteen years do not display the same qualities. Whilst the reforms that took place between 2002 and 2011 had decentralization impacts thanks to the driving force of the European Union, it is observed that, starting from 2011, the tendency of centralization has increased due to various economic and political reasons. This study will focus on the public administration reforms how to follow a course that in the framework of centralized and decentralization applications on the JDP government period. It is argued that it was entered to a rapid centralization process under political and economic reasons along with the year 2011. However, this centralization is not administrative, reflects a political character.

**Keywords:** The Justice and Development Party, public administration, reform, centralization, decentralization.

## Giriş

Türkiye'de 2002 yılından günümüze kadar geçen zaman dilimi çeşitli disiplinler açısından farklı tanımlara maruz kalabilir. Kamu yönetimcileri için ise en doğru tanımlama reformlar dönemi olsa gerekir. Ancak bu tanımlama, daha önceki yıllarda reformun hiç olmadığı anlamına gelmemelidir. Zaten bu durum tanımında süreklilik ögesini barındıran reform kavramını toptan reddetmek

anlamına gelebilecektir. Ancak on dört yıllık dönem reformların olağanüstü derecede yoğunluk ve hız kazandığı bir süreci işaret etmektedir. Kamu yönetimi planlamadan örgütlemeye, bürokrasiden denetime, bütçeden personel sistemine kadar birçok alanda bir reform sürecine girmişken, bu konularda yapılan yasal düzenlemelerin sayısı ve hızı reform sürecinin takip edilmesi noktasında kamu yönetimcilerini bile zorlamaktadır.

Kamu yönetimi reformları açısından bu dönemde çok yoğun ve hızlı gelişmeler yaşanırken, reformların niteliği bakımından bir yeknesaklık görülememektedir. Özellikle 2002 ve 2011 yılları arasında gündeme gelen reform adımlarında içsel ve dışsal koşulların etkisiyle yerleşme amacı ön plana çıkarken; özellikle 2011 yılından sonra yerleşme rüzgârının yerini siyasi ve ekonomik nedenlerden ötürü merkezleşme eğilimine bıraktığı gözlemlenmektedir. Bu nedenle kamu yönetimi reformları bağlamında on dört yıllık süreci sadece yerleşme kavramı bağlamında simgelemek eksik bir değerlendirme olabilecektir. Çünkü özellikle 2011 yılı ile başlayan bu süreç yerleşmeden güçlü sapmaları ve merkezleşme olarak yorumlanabilecek düzenlemeleri içermektedir.

Bu çalışmanın ana konusunu Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) iktidarının ilk günlerinden günümüze kadar yapmış olduğu reform uygulamalarına yerleşme ve merkezleşme tartışması çerçevesinde odaklanmak oluşturmaktadır. Bu odak bağlamında yukarıda belirtildiği gibi dönemin reform açısından ikili bir yapı sergilediği ve ilk dönemin yerleşme; ikinci dönemin ise merkezleşme olarak nitelendirilmesi gerektiği öne sürülmektedir. Ancak çalışmada ortaya konulan merkezleşme anlayışı da kamu yönetimi literatüründe sıklıkla kendisine yer bulan yönetsel merkezleşme değil, gücün seçilmişlerin elinde toplanmasına dayanan siyasi merkezleşmedir. Kamu yönetimi açısından dönemin bu şekilde ikili bir karakter sergilemesinin ise temelde ekonomik nedenlerden kaynaklandığı ve 2001 ile 2011 krizlerinin yerleşme ve merkezleşme olmak üzere farklı kamu yönetimi uygulamaları doğurdukları iddia edilmektedir. Bu bağlamda öncelikle hem yerleşmeden hem merkezleşmeden ne anlaşılması gerektiğinin açıkça ortaya konulması gerekmektedir. Ancak şunu hemen belirtmek gerekmektedir ki bu çalışmanın amacı yerleşmenin ya da merkezleşmenin olumlu ya da olumsuz yönlerini açıklamak değildir. Bu nedenle hangi yönetim anlayışının daha iyi ya da daha kötü olduğu üzerinde durulmamaktadır. Çünkü bu çalışmanın temel amacı, 2011 yılından günümüze süre giden kamu yönetimi anlayışının büyük ölçüde merkezleşme karakterine büründüğünü ortaya koyabilmektir. Bunu yapabilmek için de kamu yönetimi reformlarının son on dört yılda niteliksel açıdan nasıl bir seyir izlediğini bütün olarak analiz etmek gerekmektedir.

**Kriz:**

Habermas'a göre kriz, sermaye birikiminin devamlılığını sağlayabilmek için devletin ekonomik sistemi uygun bir şekilde yönetememesi anlamına gelmekte (Habermas, 1976: 47) ve sadece iktisadi olarak değil; politik ve kültürel yönleriyle de belirmektedir (Plant, 1982: 341-342). Bu noktada ekonomik krizlerin sadece iktisadi alanda sonuçlar doğurduğunu söylemek eksik kalmaktadır. Çünkü krizler başta siyaset ve toplumsal olmak üzere birçok alanda etkisi görülen dalgalanmalardır. Kamu yönetimi yaşanan bu dalgalanmalardan büyük ölçüde etkilenmekte ve bu krizlerin aşılması için farklı yapı ve işlevler yüklenmektedir (Akdoğan, 2007: 31). Temel olarak sermaye birikiminin işleminde yaşanan bir sıkıntı olarak beliren söz konusu kriz, bu sorunu tek başına aşamamakta ve kamu yönetiminden önemli yardımlar almaktadır. Bu yardımlar kimi zaman devletin sisteme doğrudan mal ve hizmet üreticisi olarak girmesi ile sonuçlanmakta, kimi zaman devlet en büyük günah keçisi olarak mal ve hizmet üretiminden tamamen çekilmektedir.

2000'li yıllarda yaşanan iki büyük kriz bu bağlamda Türkiye'de kamu yönetimine yeni görünüm ve işlevler yüklemiştir. 2001 krizi sonrasında yaşanan ekonomik sıkıntılardan dolayı piyasanın ancak düzenleyici devlet modeliyle rahatlayabileceği düşünceleri yaygınlaşmış ve bu dönemdeki neoliberal politikalar, Avrupa Birliği'nin aracılığıyla yerelleşme ve bölgeselleşme politikaları olarak belirmiştir (Keskin, 2009: 117). Bu noktada Balaban'ın da altını çizdiği üzere 2001 krizinin yansımaları sadece ekonomik alanda olmamış, devletin meşruiyetinin sorgulanmasına kadar varan etkiler siyasi iktidar değişikliğine neden olmuştur. Kamu yönetimi alanında da işlevlerin yerelleşmesi gerektiği iddia edilerek çok odaklı yapılanmalar ön plana çıkarılmıştır (Balaban, 2004: 6, 8 ve 13).

**Yerelleşme:**

Yerelleşmeye ilişkin olarak birçok tanım yapılmakla birlikte bu tanımlar bir yönüyle her zaman eksik kalmaktadır. Bu eksilikte yapılması gereken ilk şey, yerelleşme kavramıyla yakından ilişkili bir kavram olan yerellik kavramından ne anlaşılması gerektiğinin açıklanmasıdır. Yerellik, en genel ifadeyle kamu girişiminin ancak serbest bireysel işlemin görevlerinin üstesinden gelemediğinde müdahale etmesi olarak tanımlanmaktadır (Özel, 2000: 27). Bu yönüyle yerellik ilkesi gereğince hizmetler halka en yakın yönetsel birim tarafından karşılanmalıdır (Apan, 2006: 34). Bu anlamıyla yukarıdan aşağıya değil; aşağıdan yukarıya doğru bir örgütlenmeyi ifade etmektedir. Bu yönetsel birimin ne olacağı ise hizmetin kapsamı, niteliği, etkinliği ve ekonomikliğine bağlı olarak belirlenmelidir (Özel, 2000: 25-43).

Bu çalışma kapsamında yer alan temel kavram olarak yerelleşme ise yerellikten farklı olarak yukarıdan aşağıya doğru gerçekleşen bir örgütlenme anlayışıdır. Bu haliyle merkezi yönetimden alt birimlere doğru yetki ve görev aktarımını öngören bir süreç görünümü arz etmekte ve merkezileşmenin karşısında yer almaktadır (Sezer, 2007). Bu çerçevede sadece yerel yönetimlere değil; merkezi hükümet içinde alt birimlere ve merkezi hükümet dışında kalan sivil toplum örgütlerine ve özel sektöre de yetki devrini içermektedir (Gül ve Özgür, 2004: 164). Sonuç olarak, Eryılmaz'ın da belirttiği üzere, karar alma, planlama, kaynak oluşturma ve uygulama konusundaki yetkilerin taşraya, yerel yönetimlere, sivil toplum örgütlerine ve özel sektöre devrini öngörmektedir (Eryılmaz, 2013: 123).

Yıldırım ise kavramın uluslararası boyutu olduğunu ve bu düzlemde uluslararası örgütler ve üye devletlerin ilişkilerinin önem kazandığını belirtmektedir (Yıldırım, 2014: 130). Bu yönleriyle yerelleşme, siyasi, yönetsel ve mali boyutları olan bir kavramı çağrıştırmaktadır. Bu bağlamda Rhodes'un ifadesiyle aslında otoritenin dağıtılmasıdır (Rhodes, 1996: 661). Yani yerelleşmede temel amaç merkezileşmenin zayıflatılmasıdır. Bu nedenle merkezileşme ve yerelleşme birbirlerine zıt kavramlardır. Genellikle birinin kuvvetlenmesi diğersinin zayıflaması olarak yorumlanmaktadır. Bu noktada "aşırı" merkezileşme yapısını kırmak iddiasıyla gündeme gelen yerelleşme aracılığıyla aşırı genişleyen devlet aygıtı küçültülmüş olacak ve bürokratların ve siyasetçilerin işbirliğine dayalı rant dağıtıcı devlet bu fonksiyonundan arındırılacaktır (Atay, 2004: 133). Ayrıca bu süreç demokrasinin inşa edilmesine hizmet edecek ve tabandan tavana doğru işleyen bir karar alma mekanizması sayesinde ihtiyaçlar başkentte değil; doğrudan yerelde belirlenecektir.

Farklı yönleriyle tanımlanan yerelleşme kavramının üzerinde en çok durulan yanı, yerel yönetimlerin güçlendirilmesidir (Güler, 2000, 27-28). Bir başka deyişle, merkezi yönetimin elindeki birçok yetki ve görevin yerel yönetimlere devredilmesidir. Bu durum, özellikle 2003 tarihli 5227 sayılı kanunda somut bir şekilde dile getirilmiş ve yerel yönetimler karşısında sınırlı yetkiye sahip olacak olan merkezi yönetimin bundan böyle değişen devlet ve yönetim anlayışı bağlamında sadece ileriye dönük strateji geliştirmeye yoğunlaşacağı belirtilerek (6. madde), kamu yönetimi reformlarında asıl hedeflenen şeyin merkezi yönetimin yetki ve görev bakımından aşındırılması olduğunun altı çizilmiştir. Bu kanun o günlerde çok tartışılmış, bir yandan ülkenin federal sisteme doğru bir yol aldığı iddia edilirken; diğer yandan kanunun gerçek demokratik yönetimi sağlayıcı bir fonksiyon üstleneceği savunulmuştur. Gerçek o ki kanun uygulamaya girememiş ve hukuk dilindeki terminolojiyle kadük kalmıştır.

Ancak kanunun uygulamaya girememesi yerelleşme rüzgârını kesmemiş ve 2004 ve 2005 yılları belediye ve il özel idareleri bağlamında yerelleşme yönünde önemli adımların atılmasına sahne olmuştur. Bu yıllarda yapılan yasal düzenlemeler genel bir analize tabi tutulduğunda yerel yönetimlerin karar organlarının güçlendirilmesi, yeni yetki ve görevlerle donatılmaları ve yönetim kapasitelerinin artırılması yönünde adımların atıldığı görülmektedir.<sup>1</sup>

2005 yılında hazırlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu birlikte değerlendirildiğinde valinin belediye meclisinin kararları üzerindeki vesayet yetkisinin kararları idari yargıya götürmekle (hukuka uygunluk denetimi) kısıtlandığı; il genel meclisi başkanının vali yerine meclisin kendi üyeleri arasından seçildiği, il özel idarelerinin idari ve mali özerkliğe sahip olduğunun belirtildiği, il genel meclisinin vali karşısındaki konumunun güçlendirildiği, belediye meclisine<sup>2</sup> stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını hazırlamak, personelin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek, meclis üyeleri arasından oluşturulacak denetim komisyonu ile mali denetim yapmak ve belediye sınırları dışında olup mücavir alan içinde kalan yerlere hizmet götürmeye karar vermek gibi yeni görevlerin verildiği gözlemlenmektedir.

Yerel yönetimler ekseninde ele alınması gereken ikinci husus, yerel yönetimlere yeni yetkilerin verilmesidir. Bu doğrultuda belediyelerin görev ve sorumlulukları turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi gibi yeni alanlara doğru genişlemiş ve işyeri ruhsatları, kentsel dönüşüm, coğrafi bilgi sistemlerinin kurulması, büyükşehirlerde trafik yönetimi ve kadınlar ile çocuklar için koruma evleri açılması gibi yeni yetkiler tanımlanmıştır.

Yerel yönetimlere yönelik yapılan reformlarda onların yönetim kapasitelerini arttırmak önemli bir yere sahiptir. Bu çerçevede yerel yönetimlere insan kaynaklarını geliştirmek amacıyla norm kadroya uygun olarak sözleşmeli personel çalıştırma ve il genel ve belediye meclislerine yerel yönetimlerin teşkilat yapılarını belirleme yetkileri verilmiştir. Ayrıca 2008 yılında çıkarılan 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunla (RGT:15.07.2008, 26937) yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar artırılmış ve özel tüketim ile özel iletişim vergileri genel bütçe vergi gelirlerine katılarak gelir havuzu büyütülmüştür (Taşyürek, 2008).

Yerelleşme kavramının önemli unsurlarından biri olan katılım konusunda da önemli adımlar atılmış ve bu doğrultuda ihtisas komisyonu toplantılarına konu ile ilgilenen paydaşların görüş bildirmek adına katılabilmeleri sağlanmış,

vatandaşlara belediye karar ve hizmetlerine katılma hakkı verilmiş, belediyelere kamuoyu yoklaması ve araştırması yapma olanağı sağlanmış, meclislere soru, gensoru ve genel görüşme araçları eklenmiş ve komisyon raporları ve meclis kararlarının halka duyurulması şartı getirilmiştir.

Yerelleşme yönünde yapılan reform uygulamalarına yönelik bir diğer örnek 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'dur. Bu düzenlemenin en önemli özelliği mahalli idare birliklerine yönelik yapılmış olan ilk yasal düzenleme olmasıdır (Kara ve Palabayık, 2007: 27). Bu kanunla birlikte birliklerin hak ve yetkileri artırılmış, birliklere katılma ve ayrılma süreçleri kolaylaştırılmıştır. Ayrıca, kaynak israfının önlenmesi amacıyla su, atk su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda Bakanlar Kurulu'nun ilgili yerel yönetim biriminin bu birliklere katılmasına karar verilebileceği belirtilerek bazı önemli projelerin yürütülmesi açısından kurulan birliğe katılmak zorunlu hale getirilmiş ve birlikler örgütlenme açısından bir yerel yönetim birimi gibi düzenlenerek mahalli idare birlikleri daha cazip bir hale getirilmeye çalışılmıştır (Kara ve Palabayık, 2007: 30-33).

Yerelleşme konusunda ele alınması gereken bir diğer uygulama 2003 tarihli Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'dur. 5018 sayılı bu kanun, kamu mali yönetim sisteminin temel unsurlarında birçok köklü değişiklik öngörmekle birlikte yerelleşme açısından da önemli örnekler sunmaktadır. Kanunun her bir kamu kurum ve kuruluşuna kendi geleceğini kendisinin belirlemesi anlamına gelen stratejik plan yapma yetkisi vermesi, hazırlanacak plan bağlamında denetimin ve harcama yetkisinin idare düzeyinde tek tek kurulacağını hüküm altına alması ve Maliye Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT)<sup>3</sup> merkezde koordinasyon sağlama yetkisiyle sınırlandırılmaları yerelleşme yönünde güçlü reform hamleleri olarak belirmektedir.

Yerelleşme amacıyla yapılan düzenlemelerden bir diğeri kalkınmanın merkezi düzeyde yürütülmesine karşılık yerelde planlanması gerektiği savıyla hayat bulmuş olan kalkınma ajansları yapısıdır. 5449 sayılı Kanunla hayat bulan kalkınma ajansları merkezi yönetimin sadece koordinasyon rolünde olması gerektiği buna karşılık kalkınmayı ancak rekabet ilkesi temelinde işleyen bölgelerin sağlayabileceği fikrine dayanmaktadır. Ajansların bölge düzeyinde yerel yönetimlerden farklı bir yapı ortaya koymaları zaman zaman yerel yönetimlerin üzerinde bir yapı görünümü sunmaları bakımından merkezileşme örneği olarak yorumlansa da merkezi yönetimin otoritesini dağıtma bakımından kanımızca güçlü bir yerelleşme örneği sunmaktadırlar.

Yukarıda ele alınan örneklerden görüleceği üzere Türk Kamu Yönetimi'nde

yerelleşme reformları özellikle 2000’li yılların hemen başında gerçekleşmiştir. Yerelleşme yönünde atılan adımların zamansal özelliği dışında dikkati çeken bir diğer nokta yerelleşmenin merkezi yönetimin elindeki karar alma ve uygulama yetkisinin aşındırılması olarak yorumlanmasındır. Ancak bu yorumlamada sivil toplumun güçlendirilmesi gibi yerelleşmenin önemli unsurlarından biri ihmal edilmekte ve yerelleşme uygulamaları daha çok yerel yönetimlerin yetki ve görev bakımından güçlendirilmeleri şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

### **Merkezileşme:**

Merkeziyetçilik ise yerelleşmeden farklı olarak siyasal iktidarın ve idarenin bütünlüğünü anlatmaktadır (Güler, 2000: 22). Bu yönüyle merkeziyetçilik yönetsel olduğu kadar, siyasal yönleri de olan bir kavram olarak değerlendirilmektedir. Kavramın yönetsel boyutundan karar alma hiyerarşisinin yukarıdan aşağıya doğru katı bir şekilde işlemesi kastedilirken; siyasi boyutundan ise siyasal iktidarın tek merkezli olması kastedilmektedir. Bu çalışmada ele alınan merkeziyetçilik kavramının siyasi boyutu ise Güler’in ifade ettiğinden farklı olarak siyaset-yönetim düzleminde karar verme sürecinde siyasi aktörlerin yönetime (bürokrasiye) üstün kılınması şeklindedir. Bir başka deyişle merkezin siyasal gücünün artması ve derinleşmesidir (Fedai, 2015: 169). Günümüzde merkeziyetçilik yönündeki tartışmalarda daha çok ikinci unsur büyük tartışmalara yol açmakta ve yapılan kamu yönetimi reformlarında temel amacın siyasi merkeziyetçiliği inşa etmek olduğu iddia edilmektedir. Bizi bu iddiaya sevk eden en önemli nedenlerden biri son yıllarda merkezileşme olgusunun sadece kamu yönetimi alanında değil; güvenlik, adalet, toplumsal yaşam ve ekonomi alanında da tartışma konusu olmasıdır. Ancak bu alanlar bu çalışmanın kapsamı dışında tutulmakta ve tartışma kamu yönetimi özelinde ele alınmaktadır.

Merkezileşme, yerelleşmenin tersine karar alma, planlama ve uygulama yetkilerinin merkezi yönetim elinde toplanmasıdır. Kurullar ya da kurumların elindeki yetkiler bu birimlerden alınmakta ve daha üst bir makama devredilmektedir (Güran, 1989: 17). Alan yazında bu güç toplanımı yönetsel anlamda merkeziyetçilik olarak görülmekte ve amirlerin üstünlüğüne dayanan bu anlayışta merkeziyetçiliğin siyasi boyutu göz ardı edilmektedir. Bu durum kendisini yönetim/reform tarihi çalışmalarında da göstermekte ve bu çerçevede merkezileşme süreci, bürokratik oluşumların daha somut ve yoğun bir şekilde ortaya çıktığı iddia edilen II. Mahmut dönemiyle başlatılmaktadır (Ortaylı, 2000). Merkezileşme kavramından asıl kasıt yönetsel düzlemde karar alma ve uygulama yetkisinin ülkenin başkent teşkilatında toplanması ve başkentin yetki genişliği kavramı temelinde bu gücünü mülki idarede göstermesidir.



Merkezileşmeye bu şekilde yaklaşmak kavramın yönetsel özelliğini ortaya koyarken 2011 yılıyla birlikte karşımıza siyasi bir nitelik sergileyen yeni bir tür merkezileşme anlayışı çıkmaktadır. Yeni merkezileşmeden anlaşılması gereken temel şey, yönetim-siyaset ayrımını tekrardan canlandırması ve bu ayırmda siyasete ağırlık vererek gücün siyasetçilerin elinde toplanmasının sağlanmasıdır. Tabiri caizse, yönetimin değil, Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar Kurulu ve Bakan gibi siyasi merkezlerin ön planda tutulmasıdır (Güran, 1989: 17-18). Bu bağlamda yeni merkezileşmeye geçilmesinin en önemli nedenlerinden biri olarak siyasi nedenler belirmektedir. Bürokrasinin oligarşik bir yönetim ortaya çıkardığı ve bu hantal yönetim anlayışının ortadan kaldırılmasının en önemli koşullarından birinin siyasilere doğru gücün kaydırılması olduğu savından hareketle bürokrasinin sadece uygulayıcı pozisyonda olması yönünde adımlar atılmakta ve bürokratik yönetim geleneği aşındırılmaktadır. Bürokrasinin gücünün ve konumunun sınırlandırılması ve zayıflatılması yeni merkezileşmenin en önemli özelliklerinden birini oluşturmaktadır. Bu haliyle merkezileşme, merkezde bir güç yoğunlaşması anlamına gelmekte ve siyasi ve ekonomik ihtiyaçlardan kaynaklı olarak bu yoğunlaşma politik bir nitelik sergilemektedir.

Merkezileşmenin yönetsel özelliklerinden ziyade siyasi boyutunu ön plana çıkararak bu yeni merkezileşme anlayışını doğuran en önemli sebep ekonomik gelişmeler ve özelde krizlerdir. Özellikle ekonomik krizlerden sonra siyasi iktidarlar başta ekonomi olmak üzere birçok alanda önemli ve kapsayıcı önlemler almaktadır. 2008 yılını takiben 2011 yılında da ekonomik alanda işler iyiye gitmemiş ve özellikle Avrupa ülkeleri düşük büyüme, bütçe açıkları ve artan borçlarla karşılaşmışlardır (Sezgin, 2012). Tarihin ilk küresel krizi olarak nitelendirilen 2008 krizi etkisini yıllar içinde sürdürmüş ve 2011 yılında Avrupa ülkelerinin ekonomiye doğrudan müdahale ettikleri görülmüştür (Eğilmez, 2013). Bu noktada Martin Wolf'un "2008 krizini anımsayınız bu tarih bundan böyle küresel serbest kapitalizm düşünün öldüğü gün olacaktır." sözleri son derece yerindedir (Yeldan, 2008). Türkiye'de de büyümenin yavaşlaması, dış ticaret ve ödemeler dengesinde gerileme ve tasarruf hacminin düşmesi olarak etkilerde bulunan bu kriz ortamı özellikle sermaye girişinde azalmalara yol açmış ve özellikle de 2011 yılıyla birlikte bu sorunu aşmak için devletin daha yoğun bir müdahale politikası izlediği görülmüştür. Evans, devletin krizlerle birlikte bu şekilde bir rol üstlenmesinin temel gerekçesi olarak hızlı karar vermenin sağlanmasını göstermektedir. Yani devlet son zamanlarda çok sık bir şekilde dile getirildiği gibi aslında bir merkezileşme örneği olan bir şirket mantığı çerçevesinde yönetilmelidir (Evans, 2011).

Ekonomik sıkıntıları aşmak için düşünülen en etkili yöntemlerden biri ölçek ekonomilerinden yararlanmaktır. Özellikle yerel yönetimler özelinde görülen

ölçek büyütme tartışmaları bu bağlamda gündeme gelmekte ve büyüyen ölçekle birlikte maliyetlerin azaltılacağı iddia edilmektedir. Ölçek ekonomisine göre bir hizmetin ölçeği büyüdükçe (merkezileştikçe) hizmetin birim maliyetleri düşmekte ve hizmeti idari yetki ve sorumluluk alanının daha geniş olduğu merkezden sunmak daha rasyonel bir hale gelmektedir. Bu bağlamda merkeziyetçilikten kurtulmak için sadece bürokrasinin saf dışı bırakılması gerektiği iddiası bizi siyasi merkeziyetçilikle karşı karşıya bırakabilme ihtimalini taşımaktadır. Böylece ekonomik ve siyasi ihtiyaçlar devlet aygıtlarının iktidar partisinin gündemine daha bağımlı bir hale gelmesine neden olabilmektedir (Evans, 2011).

2000’li yılların ikinci on yıllık döneminde yaşanan ya da yaşanacak olan ekonomik darboğazların önüne geçebilmek için devletin başta ekonomik olmak üzere birçok alanda daha yoğun bir kontrol sürecine girmesi de bu nedenlerden kaynaklanmaktadır. Ekonomik ve politik nedenlerle beliren ve hızlı işleyen bir karar mekanizması öngören merkeziyetçilik anlayışı temelinde Türk Kamu Yönetimi’nde özellikle 2011 yılıyla birlikte daha önce uygulamaya sokulmuş olan yerelleşme yönündeki reform hamlelerinden oldukça farklı adımlar atılmaya başlanmıştır. Bu adımların en önemlileri ve en güçlülerinden ilk örnekleri Bakanlar Kurulu’na kamu hizmetlerinin daha düzenli, etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlayacak adımları atmak amacıyla kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi veren 6223 sayılı Kanun kapsamında yapılan düzenlemelerde görmek mümkündür.

Bu yetki kanununa dayanılarak çıkarılan 643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK), bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını belirleyen 1984 tarihli 3046 sayılı Kanunda önemli değişiklikler öngörmektedir. Bu değişikliklerden merkezileşme ile ilgili olan en önemli düzenlemelerden biri, doğrudan başbakana “bağlı” olacak başbakan yardımcılığı uygulamasıdır. Başbakan yardımcılığı kaldırılan devlet bakanlığı uygulamasının yerine getirilirken bu değişiklikten asıl beklenti başbakan adına karar alan güçlü başbakan yardımcılarını vasıtasıyla ilgili “sektörün” tam bir kontrolünün sağlanmasıdır. Bir başka deyişle artık “devlet” bakanlığı istenmemekte, bunun yerine “başbakan” yardımcılığı arzu edilmektedir. Böylece bağıllık ilişkisi de yönetsel değil, siyasi olarak yeniden kurgulanmaktadır. Bu durum özellikle de ekonomi alanında dikkati çekmekte, Sermaye Piyasası Kurulu, Merkez Bankası ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu gibi ekonominin önemli kuruluşları doğrudan başbakana bağlı olarak çalışacak olan tek bir başbakan yardımcısına bağlanmaktadır (Dik, 2013: 123).

Bu durumun uzantısı bakanlık alanında örgütlenmede de devam etmekte ve Ekonomi Bakanlığı çatısı altında ekonomi yönetimi toplulaştırılmaktadır.

Ekonomi Bakanlığı dışında yeni kurulan bakanlıklar aracılığıyla da siyasi anlamda bir merkezileşme sağlanmak istenmektedir (Dik, 2013: 123). Planlama örgütü olan DPT üzerine yükselen Kalkınma Bakanlığı, aile temelinde sosyal politikalar alanını düzenleme amaçlı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve Avrupa Birliği fonlarını ve projelerini merkezi düzeyde koordine etmek amaçlı kurulan Avrupa Birliği Bakanlığı reform sürecinde yaşanan merkezileşme eğiliminin bakanlık örgütlenmesi şeklindeki tezahürleridir. Bu değişim özellikle de Avrupa Birliği Bakanlığı örneği üzerinde daha da net bir görünüm sunmaktadır. Kamu yönetiminde bir bakanlık “kamu hizmeti” olarak belirlenen bir alanı düzenlemek amacıyla kurulmaktadır. Kamu hizmeti, devletin piyasanın işleyiş kurallarından belli oranda bağışık tutularak toplumsal ihtiyaçları karşılamak amacıyla yerine getirdiği mal ve hizmet üretimidir (Karahanoğulları, 2011: 178). Oysa Avrupa Birliği üyeliği ya da adaylık yolunda yapılması gereken şeyler birer kamu hizmeti olan eğitim, sağlık ya da adalet gibi hizmetler değildir. Bu yönüyle Avrupa Birliği bir kamu hizmeti olarak yorumlanabilecek özelliklere sahip değildir. Bu nedenle kamu hizmeti olarak tanımlanamayacak bir alanda bir bakanlığın kurulmasının temel nedeni o alanı siyasi açıdan merkezileştirmektir.

Kamu yönetimine bakışın değiştiği ve bu değişiklik çerçevesinde devletin bir şirket gibi yönetilmesi fikirlerinin belirtildiği bir ortamda bakan yardımcılığı uygulaması da siyasi merkezileştirmeye destek olacak olan bir başka düzenlemedir. Kamu yönetiminde daha önce eşine rastlanmayan bu uygulama ile bakanlık bünyesine “kamu” kimliğine sahip olmayan ve temel işlevi bakanlığın “şirket” gibi yönetilmesini sağlayacak bir “şirket çalışanı” sokulmaktadır. Bir başka deyişle firma stratejisi doğrultusunda kamu “hizmetinin” artık bir “sektör” olarak görülmesiyle birlikte bakan yardımcıları politik kimliklerinden daha çok işletmeci kimlikleriyle bakanlık faaliyetlerinin kârlılık ve verimlilik temelinde işleme yönünde çabalar sarfedeceklerdir.

Getirdiğimiz önemli bir yenilik de; artık bakan yardımcılığı görevi ihsas ediyoruz, yani her bakanla müsteşar arasında bir bakan yardımcılığı ihsas ediyoruz. İcracı bakanların her birine birer bakan yardımcısı atanacak. Yani 20 tane, milletvekilleri dışından atama yoluyla görevlendirilecek. Bu yardımcılar, hükümetle gelecek ve hükümetle gidecek yani *bir memur gibi değil*. Bakan yardımcıları işlerinin uzmanı, *sektörü* bilen, bakanlık faaliyetlerinin daha *verimli* yürütülmesini sağlayacak kişilerden seçilecek (Habertürk, 2011).

Ekonomik olumsuzlukları ortadan kaldırmak amacıyla yapılan bir diğer uygulama büyük projeler ile kentsel dönüşüm projelerine hız vermektir (Karagöl, 2013: 19). Sermaye girişini hızlandırabilme amacıyla atılan bu adımlar sayesinde ekonomiye ivme kazandırmak amaçlanmaktadır. Ancak kentsel dönüşüm uygulamalarının yerel yönetimlerin yetki ve görev kapsamından

çıkartılarak bu alanda doğrudan Başbakanlığa bağlı olan Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nı (TOKİ) ve imar ve planlama konusunda ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nı üstün yetkili kılan düzenlemeler imar konusunun doğrudan merkezi yönetimin kontrolü altında tutulmak istendiğini göstermektedir. 1985 yılındaki 3194 sayılı Kanunla imar konusunda yerelleşme yönünde önemli bir adım atılmış ve merkezi yönetimin elindeki kent ölçeğindeki planlama yetkileri yerel yönetimlere devredilmiştir. Ancak 2000'li yılların ilk zamanlarda çıkarılan yerel yönetim yasaları bu anlayışı devam ettirmekle birlikte süreç, zaman içerisinde TOKİ'ye verilen yetkilerle<sup>4</sup> ciddi oranda kesintiye uğramış ve 2011 yılında çıkarılmış olan KHK'ler ile adeta zirveye ulaşmış ve planlama konusunda önemli oranda yetki Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na aktarılmıştır:

*Her tür ve ölçekteki fiziki planların birbiriyle uyumunu ve mekânsal strateji planları hedeflerine ve kararlarına uygunluğunu sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri almak, ilgili idareler tarafından Bakanlıkça verilen süre içinde yapılmayan il çevre düzeni planlarını yapmak, yaptırmak ve resen onaylamak (644 sayılı KHK)*

Her tür ve ölçekteki fiziki planlara ve bunların uygulanmasına yönelik *temel ilke, strateji ve standartları belirlemek* ve bunların uygulanmasını sağlamak, Bakanlar Kurulunca yetkilendirilen alanlar ile merkezi idarenin yetkisi içindeki kamu yatırımları, mülkiyeti kamuya ait arsa ve araziler üzerinde yapılacak her türlü yapı, milli güvenliğe dair tesisler, askeri yasak bölgeler, genel sığınak alanları, özel güvenlik bölgeleri, enerji ve telekomünikasyon tesislerine ilişkin etütleri, harita, *her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini resen yapmak, yaptırmak, onaylamak ve başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarelerce ruhsatlandırma yapılmaması halinde resen ruhsat ve yapı kullanma izni vermek (648 sayılı KHK).*

Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan veya mülkiyeti Hazineye, kamu kurum veya kuruluşlarına ya da kişilere ait olan taşınmazlar üzerinde yapılacak yatırımlara ilişkin olarak ilgilileri tarafından hazırlanan veya hazırlattırılan ancak *yetkili idarelerce üç ay içerisinde onaylanmayan* etüt, harita, her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini ilgili idarelerin başvurusu üzerine *yapmak, yaptırmak, onaylamak* ve başvuru tarihinden itibaren üç ay içinde yetkili idarelerce ruhsatlandırma yapılmaması halinde *resen ruhsat ve yapı kullanma izni vermek (648 sayılı KHK).*

Yukarıda 644 ve 648 sayılı bu KHK'lerde belirtilen alıntılardan da görüleceği üzere tüm üst ölçekli planlar, özel proje alanları, özel yapım gerektiren yapılaşmalar, mülkiyeti özel kişilere de ait olsa yeniden fonksiyon kazandırılmakta ya da

yatırım yapılacak alanlar konusunda planlama yetkisi Bakanlığa verilmekte ve böylece yerel yönetimler büyük güç kaybetmektedirler (Ersoy, 2012). Kentsel dönüşüm ve büyük projeler konusunda tek güç merkezi haline gelen Bakanlık, planlama ve imar konularındaki yetkileriyle merkeziyetçi bir yönetimi temsil etmektedir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı örneğinde planlama ve imar konularında somutlaşan yetki aktarımı sadece yerel yönetimlerden Bakanlığa doğru olmamış; aynı zamanda Bakanlığın görevleri arasında mesleki hizmetlerin norm ve standartlarını hazırlamak, ilgililerin kayıtlarını tutmak ve mimarlık ve mühendislik meslek kuruluşlarına ilişkin mevzuatı hazırlamak da sayılarak bu konuda yetkileri bulunan Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB) yetki aşımına uğratılmıştır. Yerelleşmenin önemli bir aşaması olan merkezi yönetimden sivil toplum örgütlerine yetki ve görev aktarımı olan yerelleşme ilkesi, bu uygulamayla önemli ölçüde zarar görmüş ve bir anlamda bir sivil toplum örgütü bakanlığa bağlanarak süreç merkezileşme yönünde tam tersine işlemiştir.

Merkezileşme yönünde atılan adımlara ilişkin verilebilecek bir diğer örnek 2012 yılında çıkarılmış olan 6360 sayılı kanundur. Kanunun çıkarılma gerekçesinde ölçek ekonomilerinden yeterince yararlanmak, kaynakların daha etkin kullanılması sağlanarak kaynak israfının önüne geçebilmek ve güçlü yerel yönetim yapıları oluşturabilmek gibi amaçlar sayılırken görüleceği üzere özellikle ekonomi gerekçeler ön plana çıkarılmıştır. Ancak bu düzenlemede de görüleceği üzere ekonomik nedenleri siyasal nedenler izlemiş ve büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırına genişletilerek seçilmiş bir kişinin başkanlığında birçok kaynakta da ifade edildiği üzere yerelde merkezileşen yapılar ortaya çıkarılmıştır. Belde belediyelerinin kapatılarak büyükşehir ilçe belediyelerine bağlanması, kapatılan yerel yönetim birimleri tarafından oluşturulmuş olan mahalli idare birliklerinin varlıklarına son verilmesi ve büyükşehir belediyelerinin kurulduğu illerde valiye bağlı yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının kurulması bu noktada merkezileşmenin siyasi yönünü oluşturmaktadır. Ayrıca köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalle olarak büyükşehir belediyelerine bağlanması hem buralarda yaşayan halkın önümüzdeki yıllarda il ve ilçe merkezlerine yerleşmesine neden olabilecek hem de araziler arsa olarak kentsel alan şeklinde değerlendirilebilecektir (Çelik, 2013). Sonuç olarak ekonomik gerekçelerin öncülüğünde atılan bu adımlar merkezileşme yönündeki düzenlemeler olarak belirmektedir.

Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin

olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak kurulmuştur. Bu birimin merkezileşme yönünde önemli bir adım olarak değerlendirilmesinin temel nedeni, başkanlığın daha önceden bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin görevlerine sahip olması ve özellikle bu görevlerin önemli bir bölümünün seçilmiş bir organ olan il genel meclisinden alınarak merkezi yönetim tarafından atanmış bir personel yapısına sahip bir yönetsel birime verilmiş olmasıdır. Çalışma usul ve esasları İçişleri Bakanlığı'nca çıkarılacak yönetmelikle belirlenen Başkanlığın sevk ve idaresi de vali veya vali tarafından görevlendirilecek bir vali yardımcısı tarafından yerine getirilmektedir. Bu noktada yatırımların koordinasyonu konusunda bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin yerine İçişleri Bakanlığı'na bağlı yeni bir birimin kurulması kamu yönetiminde dönüşümün merkezîyetçi bir görünüm sunduğunu göstermektedir.

6360 sayılı kanuna yönelik olarak yapılan eleştirilerin önemli bir kısmı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı çerçevesinde düğümlenmektedir. Şart'ın hükümlerinden olan "Yerel yönetim sınırlarında yapılacak değişikliğin, imkanlar dahilinde bir referandumla gerçekleştirilmesi gerekir." hükmünün kanunun hazırlanmasında göz ardı edilmesi ve kanunla birlikte köylerin ve belde belediyelerinin mahalleye dönüştürülmeleri hizmetlerin halka en yakın birimler eliyle görülmesi ilkesine aykırılıklar olarak yorumlanmaktadır. Ayrıca bu kanunun hazırlanmasında belediyelerin, sivil toplum örgütlerinin ve konuyla ilgili olabilecek diğer kesimlerin görüşlerine başvurulmamış olması eleştirilen konular arasında yer almaktadır.

6360 sayılı kanun temsil konusunda da önemli bir sorun teşkil etmektedir. Zira binlerce yerel yönetim biriminin kaldırıldığı bir ortamda tek seçilmişin başkan olduğu ve hem hizmet hem koordinasyon olmak üzere çok sayıda görev ve yetki ile donatılmış bir büyükşehir belediyesi yapısıyla karşı karşıya kalınmaktadır (Görmez, 2012). Bu ortam özellikle büyük siyasi partilerin daha avantajlı bir konumda olmasına ve görece küçük siyasi partilerin yerel düzeyde önemli ölçüde zarar görmesine yol açabilecektir. 2014 yerel seçimlerinde bazı bakanların büyükşehir belediye başkanı olabilmek için bakanlık koltuklarını bırakmaları bu durumun bir yansıması olarak gözükmekte ve temsil konusunda da 6360 sayılı kanunun siyasi anlamda bir merkezileşme yarattığı görülmektedir (Turan ve Duru, 2014: 283-291).

Merkezileşme yönünde değerlendirilmesi gereken son adım ise yine 2011 yılında üst kurulların bakanlıkların denetim altına girmesine neden olan düzenlemedir. Bağımsız idari otorite olarak da adlandırılan üst kurullar özellikle 1990'lı yıllarla birlikte "hassas sektör" olarak bilinen bankacılık, enerji, rekabet ve finans alanlarında kurulmuştur. Bu kuruluşların hayat bulmasının temel nedeni, siyasetin günlük çıkarlar uğruna ekonomiye zarar verecek müdahalelerinden uzak bir yönetim anlayışı sağlayabilmektir. Zaman içerisinde bu kuruluşların adeta bağımsızlıklarını ilan ettikleri ve yaşanan ve yaşanacak ekonomik sıkıntılardan ötürü seçmenin karşısında hesap veren tek yapının siyaset olduğu iddia edilmiştir.

Kantarın topuzu kaçmış. Bazı yetkilerinin hükümete devri gerekiyor. Pek çok konu siyasi irade gerektiriyor. Öyle konular oluyor ki problem çıkınca yük Enerji Bakanı'nın üzerinde. Enerji Bakanı da sorun olunca 'EPDK karar almış ben ne yapayım' diyemiyor. Haksız eleştirilere maruz kalıyor. Bir miktar yetkiyi hükümete devretmekte fayda görüyorum (Babacan, 2011).

Bu iddialar zaman içerisinde birçok siyasetçi tarafından da kuvvetli bir şekilde seslendirilmiş ve süreç, 2011 yılında üst kurulların bakanlık denetimine alınması ile sonuçlanmıştır. Avrupa Birliği Bakanlığı'nın kuruluşunu düzenleyen 649 sayılı KHK ile 3046 sayılı Kanununun 19. maddesinin birinci fıkrasına eklenen bir cümle ile bakanın ilgili üst kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemini denetleyeceği belirtilmiş ve böylece üst kurullar üzerinde önemli ölçüde bir merkezileşme gerçekleştirilmiştir.

Bakanlık bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları (10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dahil) Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile, Başbakanlıkla veya diğer bakanlıklarla ilgilendirilebilir. Söz konusu kuruluşların özel kanunlarında bağlı, ilgili ve ilişkili olunan bakanlığa ya da bakana verilen yetki ve görevler ilgilendirilen bakanlık veya bakan tarafından kullanılır ve yerine getirilir. (Ek cümle: 8/8/2011-KHK-649/45 md.) Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların (5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dâhil) her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir.

Üst kurullara ilişkin bu düzenleme göstermektedir ki kamu yönetimi reformlarında merkezileşme yönündeki adımlar bağlamında 2011 yılı özel bir önem sergilemektedir. Bu yılla birlikte merkezileşme olarak nitelendirilebilecek birçok adım atılmış ve görüleceği üzere bu adımlar daha çok yönetimin siyasileşmesi olarak adlandırdığımız yeni merkezileşme şeklinde gerçekleşmiştir. Yönetimin siyasileşmesinde KHK'ler en önemli araç olmuş ve bu dönem daha önceki yıllardan farklı olarak temel yasal düzenlemenin KHK olduğu bir zaman dilimi olarak belirlemiştir. Böylece parlamentonun bir anlamda saf dışı bırakılması



anlamına gelen bu yasal düzenleme aracılığıyla yürütme, yasama organına üstün kılınmıştır.

## **Sonuç**

2002 yılında iktidar koltuğuna oturan ve tam on dört yıl boyunca tek başına ülkeyi yöneten AKP, birçok alanda olduğu gibi kamu yönetimi alanında da çok önemli reformlara imza atmıştır. Bu nedenle birçok kişinin AKP iktidarını “reform hükümeti” olarak nitelendirmesi doğru bir değerlendirme olarak görülmektedir. Bu değerlendirme kendisini özellikle kamu yönetimi alanında daha somut bir şekilde göstermekte kamu yöneticileri bir reform hamlesinin nedenlerini ve sonuçlarını tartışırken aynı konuda gerçekleşen bir başka düzenleme bir önceki tartışmaları bir anda anlamsız bırakmaktadır. Reformların reforma tabi tutulması dışında ortaya çıkan en önemli yanı ise aynı partinin tek iktidar zaman aralığında niteliksel açıdan ikili bir özellik sergilemesidir.

Kamu yönetimi reformları her ne kadar on dört yıllık süre boyunca bir süreklilik göstermiş olsa da niteliksel açıdan aynı şeyi söylemek mümkün değildir. 2002-2011 yılları arasında kamu yönetimi reformlarında daha çok yerelleşme yönünde amaçlar ve adımlar görülürken; 2011 yılıyla birlikte daha da somutlaşacak bir biçimde merkezileşme yönünde uygulamalar hâkim olmaya başlamıştır. Bu bağlamda önce dağıtılan yetki ve görevler zaman içinde tekrar geri alınmaya başlanmış, süreç boyunca önce yerelleşilip sonra merkezileşilmiştir. Daha somut örnekleriyle söylemek gerekirse önceleri il özel idareleri yerelleşmenin en önemli yönetsel birimleri olarak baş tacı yapılırken; sonraları kapatılan birimler haline gelmişler ya da yerel yönetimler imar konusunda temel yetkili organlar olarak kılınmışlar; zamanla bu alandaki önemli kimi yetkilerini bakanlığa kaptırmışlardır.

Kamu yönetimi reformlarının ikili bir karakter taşımasıysa ekonomik ve politik nedenlerden kaynaklanmakta tüm dünyada görülen 2008 ekonomik krizinin etkileri Türkiye’de de etkisini bir şekilde hissettirmektedir. 2008 krizinden sonra görülen ölçek ekonomileri tartışmaları bağlamında küçük yönetsel birimlerin artan maliyetlere neden olduğu yönündeki tartışmalar ve devletin bir şirket gibi yönetilmesi gerekliliği yönündeki savlar Türkiye’de güçlü bir şekilde karşılık bulmuştur. Ekonomik kaynaklı görülen bu iddialar, siyasi alanda gücün toplanması gerektiği düşünceleriyle pekişince 2011 yılıyla birlikte “yeni merkezileşme” olarak kavramsallaştırılan bir anlayışa geçilmiştir. Bu anlayışın temel özelliği merkezileşmenin yönetsel değil, siyasi bir nitelik sergilemesi ve atılan adımlarla gücün bürokrasiden siyasete kaydırılmasıdır.



## Sonnotlar

<sup>1</sup> Yerelleşme adı altında atılan reform hareketlerinin genel bir analizi için 5393 Sayılı Belediye Kanunu'ndan, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'ndan, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'ndan ve TEPAV'ın hazırladığı "Yerelleşmede Bir İleri İki Geri" adlı rapordan yararlanılmıştır.

<sup>2</sup> Kanunun ilk halinde en çok dikkati çeken husus, "belediye, kanunlarla bir başka kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar ve yaptırır." hükmüydü. Ancak bu hüküm 2005 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Her ne kadar bu hüküm mahkeme tarafından iptal edilmiş olsa da yerelleşme bağlamında nasıl bir kamu yönetimi yaratılmak istendiğini göstermesi bakımından önemlidir.

<sup>3</sup> 2011 yılıyla birlikte DPT, Kalkınma Bakanlığı'na dönüşmüştür.

<sup>4</sup> Örneğin 2008 yılında dönemin temel karakteristiklerinden biri haline gelen torba kanun uygulaması çerçevesinde 5793 sayılı kanunla TOKİ, gecekondü dönüşüm projesi uygulayacağı alanlarda veya mülkiyeti kendisine ait arsa ve arazilerde veya valiliklerce toplu konut iskan sahası olarak belirlenen alanlarda çevre ve imar bütünlüğünü bozmayacak şekilde her tür ve ölçekteki planlar ile imar planlarını yapmaya, yaptırmaya ve tadil etmeye yetkili kılınmıştır.

## Kaynakça

3/10/2012 tarihinde kararlaştırılan "Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" ile gerekçesi, T.C. Başbakanlık Kanunlar Ve Kararlar Genel Müdürlüğü, Sayı: B.02.0.KKG.0.10/101-649/4099.

3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname İle 13.12.1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, RGT: 09.10.1984, 18540.

3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun, RGT: 23.02.1985, 18675.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, RGT: 24.12.2003, 25326.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, RGT: 23.07.2004, 25531.

5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, RGT: 04.03.2005, 25745.

Övgün B (2016). Kamu Yönetimi Reformunda Bir Açmaz: Yerelleşme mi, Merkezileşme mi? 175 *Mülkiye Dergisi*, 40 (3), 159-179.

5393 Sayılı Belediye Kanunu, RGT:13.07.2005, 25874.

5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, RGT: 08.02.2006, 26074 ve 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Genel Gerekeçesi, (<http://www.dika.org.tr>). Son erişim tarihi, 11.04.2015.

6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri İle Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu, RGT:03.05.2011, 27923.

6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RGT: 06.12.2012, 28489.

644 sayılı çevre ve şehircilik bakanlığının teşkilat ve görevleri hakkında kanun hükmünde kararname, RGT: 04.07.2011, 27984.

648 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, RGT: 17.08.2011, 28028

649 Sayılı Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, RGT:17.08.2011, 28028.

Acartürk E ve Özgür H (2004). Teoride ve Türkiye’de Desantralizasyon. İçinde: A Yılmaz ve M Ökmen (ed) *Kamu Yönetimi*, Ankara: Gazi Kitabevi, 143-182.

AK Avrupa Komisyonu (2006). *Türkiye 2006 İlerleme Raporu*, Brüksel.

AK Avrupa Komisyonu (2007). *Türkiye 2007 İlerleme Raporu*, Brüksel.

AK Avrupa Komisyonu (2010), *Türkiye 2010 İlerleme Raporu*, Brüksel.

AK Avrupa Komisyonu (2012). *2012 Yılı İlerleme Raporu*. Brüksel.

AK Avrupa Komisyonu (2013). *2013 Yılı İlerleme Raporu*. Brüksel.

AK Avrupa Komisyonu (2014). *2014 Yılı İlerleme Raporu*, Brüksel.

Akdoğan A A (2007). Habermas’ın Sistem Kuramı Eleştirisi Çerçevesinde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Müzakereci Demokrasi, *Amme İdaresi Dergisi*, 40(4), 21-44.

Apan A (2006). AB Mevzuatında Yerellik (Subsidiarity). *Türk İdare Dergisi*, 450, s.29-42

Atay F (2004). Yerelleşme ve Kalkınma Sorunu: Kamu Yönetimi Reformu Üzerine Değerlendirme. *Mülkiye Dergisi*, 28(243), 131-146.

176 Övgün B (2016). Kamu Yönetimi Reformunda Bir Açmaz: Yerelleşme mi, Merkezileşme mi? *Mülkiye Dergisi*, 40 (3), 159-179.

Babacan A (2011). 2001 Krizi 381 Milyar Götürdü Kriz Olmasaydı Borç Olmayacaktı. <http://www.aksam.com.tr/ekonomi/2001-krizi-381-milyar-lira-goturdu-kriz-olmasaydi-borc-olmayacakti/haber-2157> 7. Son erişim tarihi, 18.06.2015.

Balaban O (2004). Krizden Kaçış, Krize Kaçış: Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 13(4), 5-18.

Çelik F (2013). Küresel Bağımlılığın Yeni Biçimi: Belediyelerin Yerel-Merkezileşmesi ve Merkezi İdareye Pazar Olarak Bağlanması. <http://blog.radikal.com.tr/kent-kulturu/kuresel-bagimlilikin-yeni-bicimi-belediyelerin-yerel-merkezilesmesi-ve-merkezi-idareye-pazar-olarak-baglanmasi-37743>. Son erişim tarihi, 06.05.2016.

Dik E (2013). 643 Sayılı KHK İle Düzenlenen Bakan Yardımcılığı ve Hiyerarşik Örgütlenme İçerisindeki Konumu. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 68 (4), 121-145.

Eğilmez M (2013). Küresel Krizin Neresindeyiz? <http://www.mahfiogilmez.com/2013/04/kuresel-krizin-neresindeyiz.html>, Son erişim tarihi, 10.03.2015.

Ersoy M (2012). Yerelden Ulusala Merkezileşerek Aynılaşan Planlama Anlayışı. <http://www.melihersoy.com/wp-content/uploads/2012/09/Yerelden-Ulusala-Merkezile%C5%9Ferek-Ayn%C4%B1la%C5%9Fan-Planlama-Anlay%C4%B1%C5%9F%C4%B1-SBF-Yerel-Y%C3%B6netimler-Kurultay%C4%B1nda-Sunulan-Bildiri2011.pdf>, Son erişim tarihi, 13.05.2015.

Eryılmaz B (2013). *Kamu Yönetimi*, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Evans B (2011), Devlet Aygıtları, İktidar Partisinin Gündemine Daha Da Bağımlı Hale Gelecek. <http://www.sendika.org/2011/07/bryan-evans-devlet-aygitlari-iktidar-partisinin-siyasal-gundemine-daha-da-bagimli-hale-gelecek/>. Son erişim tarihi, 15.05.2015.

Fedai R (2015). Kamu Yönetiminde Artan Merkez Etkisi. İçinde: B Övgün (ed), *AKP Nasıl Yönetti?* (2002-2015) Ankara: Nika Yayınevi, 163-203.

Görmez K (2012). Yerelleşme-Merkezileşme Geriliminde Büyükşehir Yasası, *Zaman*, 18 Kasım.

Gül H ve Özgür H (2004). Adem-i Merkeziyetçilik ve Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri. İçinde: M Acar ve H Özgür (ed), *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, Ankara: Nobel Yay., 161-206.

Güler B A (2000). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi? *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9(2), 14-29.

Güler B A (2006). *Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*. 3. Baskı, Ankara: İmge.

Övgün B (2016). Kamu Yönetimi Reformunda Bir Açmaz: Yerelleşme mi, Merkezileşme mi? *177 Mülkiye Dergisi*, 40 (3), 159-179.

Güran S (1989). İktidar ve Kamu Yönetimi Bağlamında İdare’de Merkezileşme Olgusu. *Amme İdaresi Dergisi*, 22(4), 15-19.

Habermas J (1976). *Legitimation Crisis*. London: Heineman.

Habertük (2011). Erdoğan, Yeni Bakanlar Kurulu’nun Yapısını Açıkladı... İşte Detaylar. <http://www.memurlar.net/haber/197649/4.sayfa?print=true>, Son erişim tarihi, 16.05.2015.

Kara M ve Palabıyık H (2007). 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve Köy Birlikleri - Toplum Kalkınması İlişkisi. İçinde: H Özgür ve M Kösecik (ed), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 25-47.

Karagöl E T (2013). *AK Parti Dönemi Türkiye Ekonomisi*, Ankara: SETA.

Karahanoğulları O (2011). Kamu Hizmetleri Piyasa İlişkisinde Dördüncü Tip: Eksik İmtiyaz (Kamu-Özel Ortaklığı). *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 6(3), 177-215.

Kayar N. Kamu Yönetiminde Yönetim Karmaşası ve Siyasallaşma: Bakan Yardımcıları. <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/incelemebakanyardimcisi.pdf>. Son erişim tarihi, 16.04.2016.

Kayıkçı S (2013). 643 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Çerçevesinde Türkiye’de Bakanlık Örgütlenmesinde Yeniden Yapılanma. *Amme İdaresi Dergisi*, 47(1), 23-51.

Keskin N (2009). Mülki İdare Sistemi: Genel Yönetimden Esnek Gözetime. İçinde: B Övgün (ed), *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform*, Ankara: KAYAUM, 117-128.

Koyuncu E ve Sertesene S (2012). Yerelleşmede Bir İleri İki Geri. TEPAV, *Yerel Yönetim Reformu Tartışma Dizisi / Politika Notu – 5*.

Kösecik M ve Özgür H (2005). Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci. İçinde: M Kösecik ve H Özgür (ed), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1*, Ankara: Nobel Yayınları, 1-20.

Ortaylı İ (2000). İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı. İstanbul: İletişim Yayınları.

Özcan M (2000). Subsidiarite İlkesi’nin Avrupa Birliği’nde Uygulanması ve Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme. İçinde: TODAİE, *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, 1-2 Kasım 2000*, İmaj Matbaası, 653-659.

Özel M (2000). Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiarite). *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9(3), 25-43.

Rhodes, R A W (1996). The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*, XLIV, 652-667.

178 Övgün B (2016). Kamu Yönetimi Reformunda Bir Açmaz: Yerelleşme mi, Merkezileşme mi? *Mülkiye Dergisi*, 40 (3), 159-179.

Sezer Ö (2007). Hizmette Halka Yakınlık İlkesi ve Yerelleşmeye Etkisinin Türkiye’de Yerel Yönetim Reformları Açısından Değerlendirilmesi. *Yerel Siyaset*, 13, <http://www.yerelسيyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=582>. Son erişim tarihi, 11.06.2015.

Sezgin Z (2012). Küresel Krizin İkinci Perdesi: 2011 Avrupa Borç Krizi. *İşletme Araştırmaları Dergisi*, 4/2, S.141-150.

Sobacı M Z (2005). Yeniden Yapılanma Sürecinde İl Özel İdarelerinin Dünü, Bugünü ve Geleceği Üzerine Değerlendirmeler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 14(4), 31-50.

Stratejik Araştırma ve Planlama Kurumu Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı Genel Gerekçesi, <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/2002/06/GenelGerekce.doc>. Son erişim tarihi, 20.06.2008.

Taşyürek A (2008). İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Konusunda Yapılan Yeni Yasal Düzenlemeler. <http://www.muhasabetr.com/yazarlarimiz/abubekir/005/>. Son erişim tarihi, 15.05.2015.

Tosun İ (2014). Kriz-Reform ilişkisi Bağlamında Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Süreçleri. (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Turan M ve Duru B (2014). Anakentin Zayıf Halkaları: İlçe Belediyeleri. İçinde: D İşçioğlu (ed), *Uluslararası Türk Dünyası Yerel Yönetimler Sempozyumu*, KKTC, 283-291.

Uçar A (2004). Belediye Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi İle Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine Bir İnceleme. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(1), 97-107.

Yeldan E (2008). Kapitalizmin Yeniden Finanslaşması ve 2007 Krizi. *Türkiye Ekonomi Kurumu*.

Yıldırım A (2014). Yerellik İlkesi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2(5), 130-140.

