

2000'Lİ YILLAR TÜRKİYESİNDE MERKEZ- YEREL İLİŞKİLERİNİN GELİŞİMİ *Doç. Dr. Tahsin GÜLER * **ÖZET**

Kamu yönetimi, merkezden yönetim ve yerinden yönetim olmak üzere birbirini tamamlayan ikili bir yapıdan oluşmaktadır Ancak bu iki yapı arasında geçmişten günümüze merkezi yönetimin daima basat olduğu, ilişkilerin biçimini belirlediği bilinmektedir.

2000'li yıllardan itibaren yönetim yapımızda geçmişten çok farklı bir döneme kapı aralanmış, bu dönemde çeşitli reformlarla kamu yönetiminde önemli değişimler gerçekleştirilmiştir. Bu reformların gerçekleştirilmesinde; küreselleşme, Avrupa Birliği üyelik süreci gibi dış etkenlerin yanında demokratikleşme, ülke içinde toplumsal konjonktürün uygunluğu gibi iç faktörlerin önemli etkisi olmuştur. Bu reformların yol açtığı önemli bir sonuç da merkez- yerel ilişkilerinde yerel yönetimlerin merkez karşısında ağırlığını önemli oranda artırmasıdır. Yaklaşık on yıllık bu süreç, başarısızlıkla sonuçlanan “çözüm süreci” ve “15 Temmuz darbe teşebbüsü” sonrasında artan terör tehditlerinin milli güvenliği tehlikeye düşürmesiyle sona ermiş, güvenlik kaygılarıyla merkezi yönetim yerelin yükselişini frenleyerek yeniden gücünü hissettiren politikalara dönmek zorunda kalmıştır. Bu gelişmelere ek olarak yaklaşık bir yıldır uygulamada olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin de yerel yönetim politikalarında önemli değişimlere yol açacağı düşünülmektedir.

Çalışmada 2000'li yıllardaki merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkileri tartışılmış, öncelikle yerelin yükselişini sağlayan dinamikler, sonrasında yeniden merkezileşme süreçleri açıklanarak mülki idare amirlerinin bu süreçte değişen rolleri gözler önüne serilmeye çalışılmıştır. Deskriptif ve yorumlayıcı bir yöntemin izlendiği çalışmada, süreç, gerek mevzuat değişimleri gerekse sahada/pratikteki somut uygulamalar (kayyum atanması vb.) üzerinden değerlendirilmiştir. Sonuç olarak önümüzdeki yıllarda merkezi yönetimin gücünü daha da artıracığı değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Mülki İdare, Yerelleşme, Merkeziyetçilik, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi.

JEL Kodları: H70, H83, H79

* ICEESS 2019 Konferansında, özet bildiri olarak sunulmuştur.

* Balıkesir Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Balıkesir Türkiye. e-mail: gulert1043@gmail.com

Makale Geçmişi/Article History

Başvuru Tarihi / Date of Application : 20 Temmuz / July 2019

Düzeltilme Tarihi / Revision Date : 18 Mart / March 2020

Kabul Tarihi / Acceptance Date : 4 Nisan / April 2020

DEVELOPMENT OF CENTRAL-LOCAL RELATIONS 2000s IN TURKEY

ABSTRACT

Public administration consists of a complementary dual structure, including centralized administration and decentralized management. However, it is known that central government has always been dominant between these two structures and determines the form of relations.

Since the 2000s, a very different period has been opened in our management structure and important reforms have been made in the public administration with various reforms in this period. In the realization of these reforms; In addition to external factors such as globalization and the European Union membership process, internal factors such as democratization and the suitability of social conjuncture within the country have had a significant impact. An important consequence of these reforms is that local governments significantly increase their weight in the center-local relations. This decade ended with the unsuccessful “resolution proces”s and the increasing threat of terrorism after the “July 15 coup attempt” jeopardized national security. In addition to these developments, the Presidential Government System, which has been in operation for almost a year, is expected to lead to significant changes in local government policies.

In this study, the relations between central government and local government in the 2000s were discussed, firstly the dynamics that led to the rise of the local, then the centralization processes were explained and the changing roles of the local governors in this process were tried to be revealed. In the study, where a descriptive and interpretive method was followed, the process was evaluated through both legislative changes and concrete practices in the field / practice (appointment of a trustee, etc.). As a result, it is considered that central management will further increase the power in the coming years.

Key Words: *Provincial Administration, Decentralization, Centralism, Presidential Government System.*

JEL Codes: *H70, H83, H79.*

1. GİRİŞ

Devletler, vatandaşlarının talep ve ihtiyaçlarına cevap verebilmek için adına kamu yönetimi denilen mekanizmaya ihtiyaç duyarlar. Adeta devletin “vatandaşa görünen yüzü” olarak adlandırılan kamu yönetimlerinin yapılanmasında ülkeden ülkeye farklılıklar göze çarpsa da hemen her ülkede yapının merkezi ve yerel ölçekte birbirini tamamlayan iki parçadan oluştuğu görülmektedir. Ülkeler arasındaki farklılık ise daha çok yönetim sisteminde bu iki parçadan hangisine ağırlık verildiğiyle ilgilidir.

Türkiye’de kamu yönetimi, dünyadaki benzerleri gibi merkezi yönetim ve yerel yönetim olarak örgütlenmiş söz konusu örgütlenme Anayasanın 123. Maddesinde düzenlenmiştir. Burada idarenin oluşumunda belirtilen iki yapıdan birisi olan yerel yönetimler, özerk, karar organları seçimle belirlenen, kendi bütçesi ve hizmet politikaları bulunan dolayısıyla merkezi idareden farklı fonksiyonları icra eden

bir yapıdır. Ancak her ne kadar farklı yapıda da olsalar nihayetinde yerel yönetimler, ülkemiz kamu yönetimi sisteminde geçmişten bu yana ikincil bir konumda olmuş, merkezi yönetimin vesayeti altında görev ifa etmiştir.

Yeni bir siyasal iktidarın öncülüğünde son 15-20 yılda hemen her alanda olduğu gibi yönetim sistemimizde de büyük bir değişim süreci yaşanmıştır. Bu değişim sürecinde merkez- yerel ilişkilerinin de önemli oranda değiştiği, geçmişin katı/merkeziyetçi/vesayetçi yönetim yapısından daha esnek ve desantralize bir yapıya geçiş çabalarının yoğunlaştığı görülmüştür. 2000’li yılların başlarında demokrasinin, hak ve özgürlüklerin geliştirilmesine yönelik reformlarla birlikte yerel yönetimler, bireyler ve sivil toplum kuruluşları güçlendirilmiş, ancak 2000’li yılların ikinci on yılında yerelleşme politikaları hız keserek, süreç merkezi yönetimin yeniden güçlendirildiği bir aşamaya evrilmiştir. Tüm bu yaşananlara ek olarak yönetim sistemimizde yıllardır süre gelen başkanlık sistemine geçiş tartışmaları nihayetlenerek 2018 yılının ortalarında başkanlık sisteminin bize özgü bir türü olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir. Söz konusu yeni yönetim sisteminin yürütmeyi ve merkezi hükümeti güçlendirmeye yönelik yapısı bu dönemde yerel yönetimlerle ilişkilerde yeni politikaların geliştirilmesi ihtimalini artırmaktadır. Tüm bu yaşananların üzerine 31 Mart 2019 yerel seçimlerinin öncesi ve sonrasında yaşanan siyasal tartışmalar, seçim sonuçlarında birçok büyükşehir belediyesinin muhalefet partisine geçmesi merkez-yerel ilişkilerinde yeni dönemin ayak sesleri olarak okunabilir.

2. 2000’Lİ YILLARDA MERKEZ-YEREL TARTIŞMALARI: YERELİN YÜKSELİŞİ

Türkiye Cumhuriyetinin yönetim geleneği yüzlerce yıllık bir birikimin sonucudur. Bu birikimin oluşumunda ve yönetim geleneğinin biçimlenmesinde yüzlerce yıllık imparatorluk deneyimi ve büyük oranda Cumhuriyete aktarılan pratikler önemli yer tutmaktadır. Bu yeniden biçimlenmede özellikle 19. yüzyıldan itibaren merkezi yönetimin etkisi Osmanlı geleneklerinin izin verdiği sınırlardan çok öteye uzanarak, yaşamın her alanına girmiş; özerk olan dinsel, ekonomik ve sosyal gruplara egemen olmuştur. Yeni, modern, Batılılaşmış bir yönetim bürokrasisi eski yönetici sınıfın yerini almış, gücünü tüm imparatorluğa yaymıştır (Shaw ve Shaw, 1983: 9). Tanzimat’ın hemen öncesinden itibaren merkeziyetçi bir yapıda kurulan yönetim sistemi Cumhuriyet’in ilanından sonra da sürdürülmüştür. Nitekim bunun yansıması olarak Türkiye’de sivil toplumun yeterince gelişemeyişi, siyasi, ekonomik ve toplumsal gücün merkezde kümeleştiği Osmanlı İmparatorluğu’ndan Cumhuriyet’e kalan bir mirastır. Çünkü Osmanlı’da statü ve mali güç en üst yönetici zümrede belirli mevkileri işgal edenlerde bulunmaktadır (Heper, 2011: 53). Bu bakımdan Türkiye’de merkez- yerel ilişkilerinin şekillenmesinde Osmanlı’dan gelen merkez-çevre ilişkilerinin önemli bir payının olduğu muhakkaktır. Nitekim Osmanlı’da merkezin politik ve ekonomik konularda yerel üzerindeki denetim iddiası resmi statü ve kültür üstünlüğü hakkıyla (Mardin, 2009: 127) desteklenerek günümüze kadar sürdürülen merkeziyetçi yönetim anlayışının itici gücünü oluşturmuştur.

2000’li yıllara gelindiğinde 2002 seçimleri sonucunda biri kenarın diğeri de merkezin reflekslerini temsil eden iki partinin Meclise girmesi (Dursun, 2018: 337) ve kenarı temsil eden partinin (Ak Parti) tek başına iktidar olması merkez-yerel ilişkilerinde yeni bir dönemin başlayacağını işaretlemiştir. Bu yeni dönem, kamu yönetiminin değişimi ve dönüşümüne yönelik yoğun bir reform gündeminin varlığı ile dikkat çekmiştir. Bu yoğun reform gündemini besleyen ve destekleyen iç ve dış dinamikler Küreselleşmenin Etkisi, Reformist Siyasal İktidar, Avrupa Birliği Üyelik Süreci ve Demokratikleşme Süreci olarak başlıklandırılabilir:

Küreselleşmenin Etkisi: Ulusal ve uluslararası boyutlarına bakıldığında ulusal düzenlemelere bir meydan okuma olarak görülen küreselleşme devlet ve onun bürokratik aygıtı olan kamu yönetimlerinin hantal ve verimsiz yapılarından kurtularak daha dinamik, etkin ve yeni dönemin koşullarına uyum sağlamalarını gerektirmiştir (Parlak, 2007: 4). Bu süreçte; küçülen devlet, ekonomik faaliyetlerin serbestleşmesi ve toplumsal zorunlulukların azalması milli ekonomilerin birbirleriyle girift hale gelmesinin yurt içi karşılıkları olarak ortaya çıkmıştır (Rodrik, 1997: 115). Merkezîyetçi ulus yapıları aşındıran küreselleşme rüzgarları, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların öncülüğünde Türkiye’de, 1990’lı yıllardan itibaren değişim etkilerini hissettirmeye başlamış, bu tür dış etkiler yönetim sisteminin hemen her alanında yaşanan bir takım kırılmalarla kendini göstermiştir (Yılmaz, 2007: 225). Nitekim bunun en somut örneği “bağımsız idari otoriteler” ya da diğer adıyla “üst kurullar” yoluyla geleneksel devletçi politikaların yerini, yeniden düzenlenmiş piyasa ekonomisine bırakmasıdır. Söz konusu kurullar, geleneksel kamu yönetimi anlayışının temel düsturu olan her şeyi kendisi yapan devlet anlayışından denetleyen gerektiğinde üstlenen devlet anlayışına geçilmesinde (Parlak ve Sobacı, 2008: 228) etkili olmuş kuruluşlardır.

Küreselleşme çağı tüm dünyada geleneksel yönetim yapılarının; bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerle, hiyerarşik yapılardan esnek örgütlenmelere geçişle, metanın, sermaye ve işgücünün uluslararasılaşmasını sağlayan liberal ekonomi anlayışının zorlamasıyla ciddi bir biçimde sorgulanmış ve değişime uğratılmıştır (Özel, 2008: 154-155). Özellikle yeni kamu yönetimi düşüncesinin ürünü olan dar/küçük merkez ve geniş/yatay çevre anlayışı merkezi yönetimleri; desantralizasyon politikaları uygulayarak yerele yetki, görev ve kaynak aktarmaları konusunda baskı altına almıştır.

Güçlü Siyasal İktidar: Türkiye’nin 2000’li yıllara gelinceye değin geçmişi ve özellikle son on yılı çeşitli siyasal ve ekonomik krizlerle geçmiştir. 1994 ve 2001 ekonomik krizleri ve 28 Şubat 1997 siyasal krizinin seçmen üzerindeki etkisi yeni kurulmuş bir parti olan Ak Parti’ye 2002 genel seçimlerinde tek başına iktidar olma zeminini hazırlamıştır. Ülkenin koalisyonlarla yönetilmeye çalışıldığı bir dönemin hemen ardından gelen, bir partinin tek başına hükümeti kurabilme kapasitesine sahip olması Türk siyasetinde yeni bir sürecin başlangıcını teşkil etmiştir. Diğer taraftan Ak Parti’nin kamu yönetiminde değişimi ve dönüşümü amaçlayan bir programa sahip olması, bürokratik vesayete

karşı olan reformist karakterini pratiğe dönüştürme çabası ve bu yöndeki uygulamaları yerel yönetimlerin yükselişinde önemli bir etki yaratmıştır.

Türk kamu yönetiminde, özellikle yerel yönetimler alanındaki reform çalışmalarının somut görünüşleri 2003 yılında yasalaşmasa da Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısıyla başlamış, sonrasında bu konuda atılmış önemli adımları oluşturan yerel yönetim yasaları (5216, 5393 ve 5302) yürürlüğe girmiştir. Sözü edilen düzenlemeler yerel yönetimlerin daha güçlü yapılanmasına olanak tanınmasını, daha özerk ve katılım odaklı bir belediyeçilik anlayışını hedeflemiştir. Süreç içinde sağlanan ivme 5747 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanun” (2008) ve 6360 sayılı kanun (2012) ile devam ettirilmeye çalışılmıştır.

Bu dönemde özellikle Ak Parti hükümetlerinin ilk yıllarında devletin yapısına ve siyasi iktidara yönelik oluşturulan krizlerin üstesinden gelmede kamu yönetimi sisteminin özelleştirmeler ve yerele yetki görev ve kaynak aktarılması yoluyla küçültülerek aşılmaya çalışıldığı, diğer bir deyişle yeni bir kamu yönetimi sistemi modelinin uygulanmaya çalışıldığı görülmüştür (Yılmaz, 2007: 237).

AB Üyelik Süreci ve Demokratikleşme Reformları: 2000’li yılların başı aynı zamanda kökleri 1963 Ankara Anlaşmasına kadar giden Avrupa Birliği’ne tam üyelik başvurusunda katılım müzakerelerine başlanılması kararının alınmasıyla yeni bir aşamaya geçildiği yıllar olmuştur. Bu dönemin en önemli özelliği Türkiye’nin müzakere sürecinde kendisine ön koşul olarak sunulan siyasi kriterleri karşılamak için yoğun bir yasa yapma sürecine girmiş olmasıdır. Bu dönemde kapsamlı anayasa değişiklikleri (örneğin 2001 Anayasa değişikliği ile Milli Güvenlik Kurulu kararlarının siyasi iktidar üzerindeki etkisinin sınırlandırılması) ile 2002- 2004 yıllarını kapsayan iki yıllık süreçte Meclisten çıkarılan sekiz uyum paketiyle, mevzuat bazında ve kurumsal açıdan Avrupa normlarına önemli bir yaklaşma gerçekleştirilmiştir. Toplumun birçok kesiminin desteğini alan AB üyelik süreci bir yandan kendi mecrasında akarken diğer yandan ülkenin demokratik reformlar gerçekleştirmesine de önemli katkı sağlamıştır.

Demokratikleşme, insan hak ve özgürlüklerini geliştirmeye yönelik olarak yapılan düzenlemelerin temelinde şeffaflık, hesap verebilirlik, katılım, yönetişim kavramlarını, bilgi edinme hakkı ve şikayet mekanizmalarının oluşturulmasını önemseyen bir anlayış yatmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışının bireyi ve sivil toplumu güçlendirirken bürokratik mekanizmaların daha etkin ve kamuoyuna duyarlı hale gelmesinde önemseydiği bu kavramlar yerelin yükselişini ivmelendirmiştir. Değişim ve dönüşüm sürecinde şeffaflık ve hesap verebilirlik kavramları kamu yönetiminin yeniden yapılanmasında öncelikle dikkate alınan kriterler arasında nitelendirilmiştir. Bu süreçte diğer bir önemli husus vatandaşların bilinçlendirilerek kamu yönetimi üzerindeki geleneksel yöntemdeki yukarıdan aşağıya kontrol sürecine aşağıdan yukarıya (vatandaştan yönetime) kontrol sürecinin de eklenmesidir. Bu amaçla atılan somut adımlar vatandaşların bilgi edinme haklarının kanunla güvence altına alınması, yargı organları dışında haklarını arayabilecekleri kamu denetçiliği kurumunun (ombudsman) ve

vatandaşların şikayet, görüş, istek, talep ve önerilerinin alındığı bir halkla ilişkiler uygulaması olan Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) (bugünkü adıyla CİMER) in kurularak işler hale getirilmesi olarak belirtilebilir. Bu dönemde kamu yönetimi ve bürokrasinin denetiminde yeni kamu yönetimi anlayışının bir yansıması olarak bireylerin ve sivil toplumun gücünden yararlanmış, bu amaçla bireyler bilgi edinme hakkı ve mekanizmalarıyla yönetim karşısında güçlendirilerek yönetim, açık, tarafsız ve daha şeffaf olmaya zorlanmıştır (Al, 2005: 244).

Türkiye'nin önemli bir demokratikleşme sürecini yaşadığı bu dönemde genel anlayış yerel yönetimlerin temelinde demokrasiyi barındırdığı dolayısıyla demokrasinin gelişmesine yönelik her çabanın aynı zamanda yerinden yönetimlerin güçlenmesine yol açacağı şeklindedir. Nitekim yönetsel alan ne kadar küçülürse demokratik uygulamaların gerçekleştirilme şansı o denli artmaktadır. Bu bakımdan içerisinde *subsidiarite* (hizmette yerellik- hizmeti görececek olanın talep edene en yakın mesafede olması) ilkesinin de yer aldığı demokratik uygulamalar etkin yönetimin gerçekleştirilmesinde son derece önemlidir (Güler, 2011: 280). Bu bakımdan demokrasinin gelişimi yereli geliştirirken, yerelin gelişimi de demokrasiyi beslemiştir.

3. YERELLEŞMENİN TAŞRADAKİ YANSIMALARI

Yukarıda belirtilen bütün bu dinamikler yerel yönetimlerin her açıdan güçlendirilerek merkez-yerel ilişkilerinde geçmişten bu yana ihmal edilen/ikincil planda kalan yerel yönetimlerin yükselişini beraberinde getirmiştir. Keza 6360 sayılı kanunla büyükşehir belediyesi sınırının il mülki sınırlarına eşitlenmesi ve merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi valinin temsil ettiği il özel idarelerinin ve Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin kapatılması mülki idarenin hizmet alanlarından çekilerek bu alanları yerel yönetimlere bırakmaya başladığını göstermektedir. Bu bağlamda merkezi yönetimin yereldeki temsilcisi olan mülki idarenin yerel kamu hizmeti sunma misyonu son derece sınırlandırılmıştır. Bu durum özellikle büyükşehir belediyesi olan illerde valilerin geçmişte vatandaşlarla yerel kamu hizmetlerinin sunumu yoluyla kurduğu yakın ilişkilerin azalmasını beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla taşra düzeyinde hizmet sunma kapasitesi düşürülen valinin vatandaş nezdindeki otoritesinin olumsuz etkilendiği bir gerçektir. Nitekim bu durum seçilmiş belediye başkanının halka daha yakın olması üzerinden valiye nazaran daha etkili bir konuma yerleşmesine olanak tanımıştır.

Her ne kadar 6360 sayılı kanunla büyükşehir olan illerde kaldırılan il özel idarelerinin yerine kurulan Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlıklarının (YİKOB) vali ya da vali yardımcısı başkanlığında faaliyet yürütmesi kararlaştırılmış olsa da söz konusu başkanlıklar merkezi yönetimin bir taşra örgütlenmesi olarak taşradaki kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerinde daha etkin ve verimli olmasını, bu amaçla iş ve işlemlerinin gözetimi ve desteklenmesini sağlamak vb. amacıyla kurulmuştur. Dolayısıyla YİKOB'nın görev alanı yukarıda bahsedildiği şekilde yerel hizmetleri yerine getirmek değil merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinde yer alan kamu kurum ve kuruluşlarının çeşitli ihtiyaçlarının karşılanması ve koordinasyonu boyutunda şekillenmiştir.

Yerelleşme sürecinde mülki idarenin etkinliğini azaltan diğer bir uygulama, merkez ilçelerde vali ya da görevlendireceği yardımcısının diğer ilçelerde kaymakamın başkanlık ettiği Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin büyükşehir olan illerde kapatılmasıdır. Bu durum mülki idarenin yerel hizmet kapasitesini kısıtlayan ve yerel yönetimlere yetki, görev ve kaynak aktaran desantralizasyon sürecinin bir devamı niteliğindedir.

4. BELEDİYELER ÜZERİNDE VESAYET DENETİMİ

Merkezi idare ve yerel yönetim ilişkileri söz konusu olduğunda ilk akla gelen husus merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi olmaktadır. Merkezi idare bu yetkisini Anayasanın 127. maddesinden almaktadır. Buna 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 sahip kılınmıştır (Md. 127). Ancak maddede belirtilen “toplum yararının korunması” ve “mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması” ifadeleri geniş bir şekilde yorumlanabileceğinden, merkezi idarenin geniş bir takdir yetkisine sahip olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır (Önen ve Eken, 2016: 220).

Yerel yönetimlerin, özerkliklerinin korunması noktasında seçilmiş organlarının görevlerinden alınıp alınamayacağı, bu sıfatlarını hangi durumlarda kaybedecekleri 5393 sayılı Belediye Kanununda açıkça düzenlenmiştir. Buna göre belediye başkanının, 20 gün izinsiz mazeretsiz devamsızlık, seçilme yeterliliğini kaybetmesi, görevini yapmasına engel sağlık sorunu, meclisin feshini gerektiren eylemlere katılması durumlarında İçişleri Bakanlığı'nın başvurusunu takiben Danıştay'ın alacağı kararla başkanlığının düşürüleceği hükme bağlanmıştır. Yine belediye meclisinin feshi de kanunun 30. maddesinde düzenlenmiş olup meclisin, kanunda gösterilen görevleri süresinde yapmaması, bu durumun belediyeye ait işleri aksatması ve geciktirmesi ile meclisin görev alanına girmeyen ve görevleriyle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alması halinde yine İçişleri Bakanlığı'nın durumu tespiti ve bildiriyle Danıştay tarafından feshedileceği hükme bağlanmıştır.

Belediye başkanının başkanlık sıfatının sona ermesiyle ilgili diğer bir husus belediyenin faaliyet raporunun belediye meclisince onaylanmamasıdır. Belediye başkanınca mecliste okutulan biten yılın faaliyet raporu meclis üye tamsayısının $\frac{3}{4}$ çoğunluğu tarafından kabul edilmez ise bu durum tespit edilerek mahallin en büyük mülki amiri olan vali aracılığıyla Danıştay'a gönderilmekte, Danıştay'ın yapacağı inceleme sonucunda belediye başkanı başkanlık sıfatını kaybedebilmektedir. (5393 sayılı Kanun 26. md.) Örneğin 2003 yılında Ali Müfit GÜRTUNA başkanlığındaki İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin 2003 yılı faaliyet raporu, Belediye Meclisi'nde 4'e karşı 131 oyla reddedilmiş ancak kanunda öngörülen, Meclis'te 4'te 3 çoğunluk sağlanamadığı için faaliyet raporu hakkında hukuki bir işlem söz konusu olmamıştır (Hürriyet, 27.04.2004).

Belediye başkanı ve yerel seçilmiş organların görevden uzaklaştırılması hususu ise Anayasanın 127. Maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, yerel yönetim organları ve bu organların üyeleri görevleriyle ilgili bir suç sebebiyle haklarında açılan soruşturma veya kovuşturmalar bulunması durumunda İçişleri Bakanı tarafından, kesin hükmün verilmesine kadar geçici bir tedbir olarak görevden uzaklaştırılabilmektedir. Görüleceği üzere yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının ve bu organların üyelerinin başkanlık ve üyelik sıfatlarının nasıl sona ereceği anayasa ve kanunlarda açıkça düzenlenmiştir. Dolayısıyla mülki idare amirlerinin yerel yönetimler üzerinde yerel demokrasiyi zedeleyecek, meşruiyetini mevzuattan almayan keyfi bir vesayet yetkisi kullanması söz konusu olmamaktadır.

5. YENİDEN MERKEZİLEŞME SÜRECİ

Türkiye’de 2000’li yılların başından itibaren yukarıda bahsedilen çeşitli dinamiklerin de etkisiyle yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısındaki yükselişi son yıllarda ivme kaybetmiş hatta sürecin merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde ağırlığını yeniden artıracak bir döneme evrileceğine ilişkin bir takım somut görünümeler ortaya çıkmıştır. Bu durumun en önemli nedeni ülkede kamu düzenine ve ulusal güvenliğe yönelik tehditlerin artmasıdır.

2013 yılında, çözüm süreci olarak nitelendirilen politikaların çözümü istemeyen terör örgütlerince baltalanmasıyla başarısızlığa uğraması yerel yönetimlerin özerkliği açısından önemli bir dönüm noktası olmuştur. Bu dönemde yapılan güvenlik operasyonlarında bazı belediyelerin teröre finansman, lojistik destek ve insan kaynağı sağladığı belirlenmiş, bu fiillerle iltisaklı yerel yöneticilerden bazıları görevden uzaklaştırılmış bazıları ise mahkemelerce tutuklanmıştır. 15 Temmuz 2016’da yaşanan darbe kalkışmasından sonra ise milli güvenliğe yönelik tehditlerin daha da ağırlaşmasıyla olağanüstü hal ilan edilmesine varan yeni tedbirlerin alınması gerekmiştir.

Alınan tedbirlerin en önemli ve dikkat çekici olanlarından birisi kamuoyunda yerel yönetimlere “kayyum atama” olarak bilinen düzenlemelerdir. 15 Temmuz darbe teşebbüsünün sonrasında 5393 sayılı Belediye Kanununda yapılan değişikliklerle terörle iltisaklı belediyelere kayyum atanmasının yasal zemini oluşturulmuştur. Kayyum atama uygulaması bu dönemde ilk olarak Diyarbakır’ın Sur ve Silvan ilçe belediyelerinde uygulanmış, kısa zaman sonra terörle iltisaklı olduğu tespit edilen diğer belediyelere de yaygınlaştırılmıştır. Atanan kayyumlar görevlerini 31 Mart 2019 yerel seçimlerine kadar sürdürmüştür.

15 Temmuz darbe girişiminin ardından artan terör tehdidini bertaraf etmek için çıkarılan 674 sayılı KHK ile 5393 sayılı Belediye Kanununun 45. maddesine ek yapılarak; terör suçları nedeniyle görevden uzaklaştırılan, tutuklanan veya kamu hizmetinden yasaklanan başkan, başkan vekili veya meclis üyelerinin yerine büyükşehir belediyesi ve il belediyelerinde İçişleri Bakanının, ilçe belediyelerinde ise valinin görevlendirme yapabilmesi öngörülmüştür. Yine aynı düzenlemeyle, söz konusu belediyelerin aksattığı hizmetlerin terörü desteklemesi veya terörle mücadeleyi zorlaştırması

halinde bu hizmetlerin belediyeden alınarak büyükşehirlerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Birimi (YİKOB), illerde il özel idareleri veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirileceği ayrıca belediyelerin terörün amacına hizmet eden ve bu amaçla kullanılan taşınırlarına el konulacağı hükme bağlanmıştır.

2015 yılından sonra çıkarılan kanun ve KHK'lar ile özellikle valilere;

- 15 güne kadar belirli kişilerin belirli yerlere girmesini, belirli yerlerde toplanmasını yasaklayabilme (25.07.2018 tarih ve 7145 Sayılı Kanun Md.1),
- Askeri ve adli kuruluşlar haricinde yerel yönetimler dahil bütün kamu kurum ve kuruluşlarının araç gereçlerinden yararlanabilmesi ve personellerini görevlendirebilmesi (27.3.2015 tarih ve 6638 Sayılı Kanun Md. 15),
- Cadde, meydan, sokak vb. alanlarda kurulması gereken altyapı ve üst yapı tesislerinin 7 gün içinde kurulmasını isteyebilme ve eksikleri resen tamamlattırabilme (15.8.2016 tarih ve 674 sayılı KHK Md. 22)

gibi kamu düzeninin korunması ve yeniden tesisi, can ve mal emniyetinin sağlanması hususlarında önemli yetkiler verilmiştir.

Tüm bu gelişmeler ülkenin içinde bulunduğu şartların bir gereği olarak Anayasa ve uluslararası hukuk normlarına göre yapılan ve uygulanan düzenlemelerle şekillenmiştir. Ancak bu süreç yerel yönetimlerin 2000'li yılların başından itibaren gerçekleştirdiği yükselişini durdurarak merkezi yönetimin yaşananlar karşısında doğal bir refleks olarak gücünü yeniden hissettirmesiyle sonuçlanmıştır.

24 Haziran 2018'de yapılan seçimler sonrasında geçilen, başkanlık sistemi referanslı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde geçmişte uygulanan parlamenter sistemde yer alan birçok yapıda, kurum ve kuruluşta değişiklikler öngörülmüştür. Sistemin, merkezi yönetimin yapısında gerçekleştirdiği önemli değişikliklerin mülki idarenin taşra teşkilatına ve yerel yönetimlere de yansımalarının olması muhtemeldir. Bunun yanı sıra yeni yönetim sisteminde Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak genel politika ve stratejilerin oluşturulması konusunda kurulan dokuz kuruldan bir tanesinin "Yerel Yönetim Politikaları Kurulu" olması bu konunun yeni yönetim sisteminde gündemde olacağını göstermektedir. Nitekim 31 Mart 2019 yerel seçimleri ve yenilenen İstanbul seçimlerinin sonuçları üzerine yaşanan yoğun tartışmalar yerel yönetimlerin bundan sonra daha da önemli olacağını göstermiştir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

2000'li yılların başından itibaren, başta küreselleşme ve Avrupalılaşma, siyasal konjonktür ve demokratikleşme reformları olmak üzere çeşitli iç ve dış dinamiklerin etkisiyle gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarıyla yerel yönetimlerin ve yerel seçilmişlerin güçlendirilmesine çalışıldığı görülmektedir. Yaklaşık olarak on yıllık bir süreyi kapsayan bu dönem demokrasinin gerek yerel gerekse

ulusal ölçekte tüm yönleriyle gelişimine tanın olunan bir dönem olmuştur. Ancak 2012-2013 yıllarına kadar süren yerel yönetimlerin güçlendirilmesi süreci; çözüm süreci denemesinin başarısız olması ve terör tehlikesinin giderek artması (PKK kaynaklı) ile 15 Temmuz darbe kalkışmasından (FETÖ) sonra terör örgütlerinin ulusal güvenliği tehdit eder boyuta ulaşmasıyla farklı bir aşamaya evrilmiştir. Bu dönem merkezi yönetimin kamu düzeni ve ulusal güvenliği korumak için yeniden güvenlikçi politikalara dönme zorunluluğunu hissettiği, yerel yönetimlerin merkez-yerel dengesinde yeniden tarihsel konumu olan ikincil konuma itildiği bir dönemdir. Burada açıkçası geçmişin demokratik kazanımlarının heba edilmemesi adına ciddi bir hassasiyetin gösterildiği, kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması ve korunması adına yapılan düzenlemelerin Anayasa ve uluslararası normlara uygun ve sınırları açıkça belirlenerek yerel yönetimler üzerinde yeni bir vesayet mekanizması oluşturulduğu algısını yaratmaması açısından özenli davranıldığı söylenebilir.

Son birkaç yılda ise kamu yönetiminin tartışmalı alanlarından birisi olan merkez-yerel tartışmalarının yeni yönetim sistemiyle yeniden gündeme gelmeye başladığı, özellikle yerelleşmeyi öne çıkaran desantralizasyon politikalarından bir dönüşün, merkezi yönetimin gücünü artıracak politikaların devamını/pekiştirilmesini çağırabileceği bir sürece girildiği görülmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan yeni yönetim sisteminde kamu yönetiminin yapısında önemli değişiklikler yapılmıştır. İlk etapta merkezi yönetim yapısında görülen değişimin kamu yönetiminin önemli bir parçası olan yerinden yönetimleri de etkilemesi kaçınılmazdır. Bu durumun ilk somut görünümü Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı'nın önemli bileşenleri olarak oluşturulan ofis ve kurullardan birisinin "Yerel Yönetim Politikaları Kurulu" olmasıdır. Temelde yeni yönetim sisteminde yerel yönetimlere dair politika ve stratejilerin oluşturulmasını/geliştirilmesini sağlamak üzere kurulan Yerel Yönetim Politikaları Kurulu henüz bir yılını doldurmamış olsa da 31 Mart 2019 yerel seçim tartışmalarının da konunun önemine işaret etmesiyle yeni yönetim sisteminde merkez-yerel ilişkilerinin nasıl olacağı, sürecin nereye evrileceğine ilişkin yeni politika değişimleri ortaya koyacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Al, H. (2005) "Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzlukla Mücadele: Geleneksel Bürokratik Yapı Ve Yeni Etik Değerler", <http://www.etiksempozyumu.sakarya.edu.tr/etik/3.1/2Hamza%20AL.pdf> (11.06.2019)
- Dursun, D. (2018) "Türkiye'nin Siyasal Hayatı", İstanbul: Beta Basım Yayım.
- Heper, M. (2011) "Türkiye'nin Siyasal Hayatı", İstanbul: Doğan Kitap.
- HÜRRİYET (2004) "İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Faaliyet Raporu Reddedildi", <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/istanbul-buyuksehir-belediyesinin-faaliyet-raporu-reddedildi-221152>, 13.06.2019

- Güler, B. A. (2011) “Türkiye’nin Yönetimi: Yapı”, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Mardin, Ş. (2009) “Türk Siyasasını Açıklayabilecek Bir Anahtar Merkez-Çevre İlişkileri”, (E. Kalaycıoğlu ve A. Y. Sarıbay (Eds.), Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme (içinde), s. (121-158), 4. Baskı, Bursa: Dora Yayıncılık.
- Önen, M. S. ve Eken, İ. (2016) “Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi”, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 15(56): 216-234
- Özel, M. (2008) “Devletin İşlevsel Dönüşümü ve Genel Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri”, M. Özel ve V. Eren (Ed.), Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi (içinde), s. (130-174), Konya: Çizgi Kitabevi.
- Parlak, B. (2007) “Küreselleşme Sürecinde Ulus Devlet ve Kamu Yönetimi: Post-Modern Paradigmalar”, A. Yılmaz ve Y. Bozkurt (Ed.), Küresel Esintiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi (içinde), s. (3-18), Ankara: Gazi Kitabevi.
- Parlak, B. ve Sobacı, M. Z. (2008) “Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi, Ulusal ve Global Perspektifler”, Bursa: Alfa Aktüel Yayın.
- Resmi Gazete (2016) “Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/09/20160901m2-2.htm>
- Rodrik, D. (1997) “Küreselleşme Sınırı Aştı mı?” İ. Akyol ve F. Ünsal (çev.), İstanbul: Kızılelma Yayıncılık.
- Shaw, S. J. ve Shaw, E. K. (1983) “Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye” (II. Cilt), İstanbul: E Yayınları.
- TBMM (2018) “7145 Sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k7145.html>, 11.06.2019
- TBMM (2015) “Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu, Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6638.html>, 11.06.2019
- Yılmaz, A. (2007) “AB’ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 17: 215- 240