

YENİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ MODELİNDE BELDE BELEDİYELERİN SONU: DEĞİRMENDERE ÖRNEĞİ

Hacettepe Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler
Fakültesi Dergisi,
Cilt 35, Sayı 2, 2017,
s. 95-119

Uğur SADIOĞLU

Yrd.Doç.Dr., Hacettepe Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Bölümü
ugursadi@hacettepe.edu.tr

Kadir DEDE

Yrd.Doç.Dr., Hacettepe Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Bölümü
kdede@hacettepe.edu.tr

A. Arda YÜCEYILMAZ

Yrd.Doç.Dr., Adnan Menderes
Üniversitesi,
Söke İşletme Fakültesi,
Kamu Yönetimi Bölümü
yuceyilmaz@adu.edu.tr

Bu makale, 12-14 Eylül 2014 tarihleri arasında Adnan Menderes Üniversitesi'nin evsahipliğinde gerçekleştirilmiş olan 12. Kamu Yönetimi Forumu'nda sunulan "2014 Yerel Seçimleri Işığında Kapatılan Belde Belediyeleri: Değirmendere'de Yerellik ve Temsiliyet Sorunu" başlıklı tebliğin gözden geçirilmiş ve genişletilmiş versiyonudur.

Öz: 2012 tarih ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun tasarı aşamasından itibaren üzerinde çokça durulan bir nitelik taşımıştır. Konuyla ilgili gelişmekte olan literatüre rağmen, kanunun öngördüğü uygulamalardan belde belediyelerinin kapatılmasının çok fazla üzerinde durulmadığı düşünülmektedir. Oysa belde belediyelerinin sahip oldukları vasıflar demokrasi teorisi ve yerel yönetimler ile demokrasi ilişkisi açısından oldukça önemlidir. Çalışma, bu görüşlerden ve Değirmendere Belediyesi örneğinden hareketle belde belediyelerin kapatılması konusunu yerellik, temsiliyet, katılım ve dolaylı biçimde de etkinlik çerçevesinde ele almaktadır. Değirmendere Belediyesi'nin 2008 tarih ve 5747 sayılı Kanunla kapatılmış oluşu ve geride kalan süreçte konuyla ilgili önemli bir deneyim sunması, belediyenin yerel yönetimler alanında dikkate şayan bir geçmişinin olması, bağlı bulunduğu Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin 6360 Sayılı Kanun gerekçesinde bir emsal olarak sunulması gibi nedenler bu tercihte etkili olmuştur. Bu doğrultuda makale içerisinde konuyla ilgili literatürün genel bulguları değerlendirilmiş ve Değirmendere özelindeki gelişme, geçmiş ve mevcut belediye yöneticileri ile yapılan mülakatlar çerçevesinde analiz edilmiştir. Sonuç olarak, Değirmendere deneyiminin etkinlik ve demokrasi arasında bulunulan tercihlerin ilki adına edindiği başarıların, yerel yönetimlerin özüne ilişkin ciddi sorunlar arz ettiğinin bir göstergesi olduğu savunulmaktadır.

Anahtar Sözcükler: Belde belediyesi, yeni büyükşehir belediyesi modeli, yerel seçimler, Değirmendere, demokrasi, temsil.

**SUB-DISTRICT MUNICIPALITY
ISSUE IN THE NEW
METROPOLITAN MUNICIPALITY
MODEL: DEĞİRMENDERE CASE**

*Hacettepe University
Journal of Economics
and Administrative
Sciences
Vol. 35, Issue 2, 2017,
pp. 95-119*

Uğur SADIOĞLU

Assist.Prof.Dr., Hacettepe University,
Faculty of Economics and Administrative
Sciences,
Department of Political Science and
Public Administration
ugursadi@hacettepe.edu.tr

Kadir DEDE

Assist.Prof.Dr., Hacettepe University,
Faculty of Economics and Administrative
Sciences,
Department of Political Science and
Public Administration
kdede@hacettepe.edu.tr

A. Arda YÜCEYILMAZ

Assist.Prof.Dr, Adnan Menderes
University,
Faculty of Economics and Administrative
Sciences,
Söke İşletme Fakültesi,
Kamu Yönetimi Bölümü
yuceyilmaz@adu.edu.tr

*This Article is a revised and extended version
of the paper titled "Sub-district Municipalities
Removed in the Light of 2014 Local
Elections" which was presented during 12th
Public Administration Forum hosted by Adnan
Menderes University on 12th-14th September,
2014.*

Abstract: Law no 6360 of 2012 on "The Establishment of Fourteen Metropolitan Municipalities and Twenty-Seven Districts and Amendments at Certain Law and Decree Laws" was often focused starting from its drafting process. However, it is considered that removal of sub-district municipalities as foreseen by the Law was not discussed in-depth despite the developing literature in this field. In fact, characteristics of sub-district municipalities are pretty important in terms of democracy theory and the relationship between local governments and democracy. In this study, removal of sub-district municipalities has been discussed in terms of subsidiarity, representation, participation and efficiency, in an indirect way, taking into account the views above and Değirmendere Municipality case. Değirmendere Municipality, which had considerable municipality experience in terms of local governments and was removed by Law no 5747 of 2008, was chosen as a model since it represents an important experience in this field and it was annexed to Kocaeli Metropolitan Municipality which was stated in the explanatory note of the Law no 6360. In this regard, general findings of the literature in this topic is evaluated and developments in Değirmendere case is analysed through interviews with the previous and current managers of the municipality in this article. Based on the results, it is argued that success of Değirmendere sample in efficiency, after a choice between efficiency and democracy, tends to represent some serious problems for the essence of local governments.

Keywords: *Sub-district municipality, new metropolitan municipality model, local elections, Değirmendere, democracy, representation.*

GİRİŞ

06.12.2012 tarihli ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un getirdiği temel değişiklikler, Geçici Madde 1/23'de öngörüldüğü üzere, ilk mahalli idareler genel seçimleri olan 30 Mart 2014 mahalli idare seçimleri ile birlikte yürürlüğe girmiştir. Kanunla birlikte büyükşehir belediye sayısı 16'dan 30'a, büyükşehir ilçe belediyesi sayısı ise 143'ten 519'a çıkmıştır. Kanunun kamuoyunda dikkat çekici boyutunu ise yeni kurulan büyükşehir belediyeleri ve ilçeler kadar tüzel kişiliğine son verilen birimler oluşturmaktadır. Yeni düzenleme uyarınca il belediye sayısı 65'den 51'e, ilçe belediye sayısı 749'dan 400'e, belde belediye sayısı 1.977'den 397'ye, toplam belediye sayısı ise 2950'den 1397'ye düşmüştür (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2017). Kanun, belde belediyelerinin yanında büyükşehirlerde il özel idarelerinin de ortadan kalkmasını ve köylerin mahalleye dönüşümünü içermektedir. Bu çerçevede, il özel idarelerinin sayısı 81'den 51'e, köy sayısı ise 34.283'den 17.720'ye düşmüştür (Çelik, Altıparmak, 2013: 220). Kapatılan birimlerin oransal dağılımına bakıldığında ise il özel idarelerinin yüzde 36'sının, belediyelerin yüzde 53'ünün, köylerin ise yüzde 47'sinin kaldırıldığı ortaya çıkmaktadır (İzci, Turan, 2013: 3). Mevcut durumda ise toplam 18.329 Köy ve 32.044 Mahalle bulunmaktadır (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2017).

Buna karşın kanunun çeşitli açılardan eleştirilere konu olduğu, bunların bir kısmının yapılan düzenlemeyle öngörülenin elde edilmesinin önüne geçebileceği savunulmaktadır. Diğer bir vurgu ile, kanunun beraberinde ciddi sorunlar arz ettiği, varlığı sona eren birimlerin boşluğunun doldurulmasının kanunun içeriği ile mümkün olmayabileceği ya da geçiş sürecinin ciddi sorunlar doğuracağı şeklindedir.

Bu Çalışmanın ilk bölümünde, kavramsal ve kuramsal çerçeve sunulmuştur. Özellikle yerel yönetimlerle ilişkili olmak üzere demokrasi, yerellik, temsil ve etkinlik kavramları üzerinden değerlendirme yapılmış ve yerel yönetimlerin hizmet ölçeğinin genişlemesine veya küçük yerel yönetim birimlerinin kapatılmasına ilişkin kuramsal tartışmalara yer verilmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde, ulusal literatürden yararlanılarak 6360 sayılı Kanunun eleştiri konusu edilen başlıca yönleri ortaya konmaya çalışılmıştır. Devamında ise içerik itibarıyla bu kanuna yaklaşan ve öncülü olarak kabul edilen 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun neticesinde kapatılan Değirmendere beldesi özelinde, gündeme gelen yeni büyükşehir belediyesi modelinin sunmuş olduğu deneyim irdelenmiştir. Bu irdeleme, beldeye ilişkin geniş kapsamlı bir çalışmanın ön bulgularına tekabül edecek biçimde geçmiş ve günümüz yerel yöneticileri ve siyasetçileri ile yapılmış derinlemesine mülakatlara dayanmaktadır. Özellikle mülakatların ortaya çıkardığı üzere, Değirmendere örneğinden hareketle

verimlilik adına yapılan düzenlemenin, siyasi temsil ve yerel katılım noktasında sıkıntılar doğurduğu savunulmaktadır. Diğer bir deyişle ölçekte ve idari birimde etkinlik üzerine girilen değişikliklerin, içerik itibarıyla demokrasi olgusunu aşındırdığı ve demokrasinin yerel yönetimler ile olan sağlam bağına zarar verdiği düşünülmektedir.

1. KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

Yerel yönetimler, yerinden yönetimi (*decentralization*) tesis sürecinde iki önemli yönü itibarıyla gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler tarafından önemsenmiştir. Bunlardan birincisi, yerel yönetimlerin yerel topluluğa en yakın yönetsel düzey olması ve bu sayede halkın ve bireylerin yönetime katılımını ve siyaseten temsilini güçlendirmesidir. İkincisi ise, yerel yönetimlerin mahalli müşterek ihtiyaçları daha yerinde tespit edebilmesi ve yerel kaynakları hizmet üretim ya da kalkınma sürecine dahil ederek yönetimde etkinliği ve verimliliği artırmasıdır. Bu iki amaç genellikle yerel yönetimler üzerinden sağlansa da; yönetimin hizmet ölçeğinin ne olacağı, hangi hizmetlerin ve kararların yerel yönetimler tarafından verileceği, yerel yönetimlerin mali kaynaklarının neler olacağı, yerel düzeyde yerel yönetimler arasındaki hiyerarşik ilişkilerin ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki vesayet ilişkisinin nasıl olacağı hep tartışılmıştır. Ayrıca, yerinden yönetim ilkesinin yönetsel olanı (*administrative*), siyasal olanı (*political*) ve mali olanı (*fiscal*) yerel yönetimlerin çeşitlilik göstermesine kaynaklık etmektedir.

Son yıllarda uluslararası alanda ve Türkiye’de genel olarak kamu yönetiminin ve özel olarak da yerel yönetimlerin reformunda yerel yönetimlerin öteden beri gelen amaçlarını, yani demokrasiyi güçlendirmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliği sağlaması beklenmektedir. Reformun önemli gündem maddelerinden birisi küçük yerel yönetim birimlerinin birleştirilerek daha büyük ölçekli birimlere dönüştürülmesi ya da merkezdeki büyük kent yönetiminin sınırlarının genişletilmesiyle çevresindeki küçük yerel yönetimleri yutmasıdır. Bu tercih küçük yerel yönetim birimlerinin varlığına son verilmesini, büyükşehir belediyesinin ve sistem içerisindeki alt kademe (ilçe) belediyesinin görev sınırlarının genişlemesini getirmektedir. Alansal konsolidasyon (*territorial consolidation*), kaynaştırma/birleştirme (*amalgamation*) ve toprağına katma/ilhak (*annexation*) kavramlarıyla/araçlarıyla tanımlanan bu politikanın kuramsal anlamda olumlu ve olumsuz değerlendirmeleri vardır. Tablo 1 alansal konsolidasyon ya da küçük yerel yönetim birimlerinin kapatılması politikasına yönelik kuramsal destekleyici ve karşıt eleştiren düşünceleri demokrasi ve ekonomi kutupları üzerinden özetlemektedir.

Tablo 1. Alansal Konsolidasyonu Destekleyen ve Eleştiren Düşünceler

DESTEKLEYEN	ELEŞTİREN
<ul style="list-style-type: none"> • Demokrasiyle İlgili Argümanlar ○ Çeşitli azınlık gruplarının daha iyi temsili ○ Yerel yönetime daha iyi ulaşılabilirlik ○ Seçimlik görevler için daha yetkin adaylar 	<ul style="list-style-type: none"> • Demokrasiyle İlgili Argümanlar ○ Yerel özerkliğin ihlal edilmesi ○ Siyasetçilerin zayıf hesapverebilirliği ○ Daha fazla bürokrasi ○ Daha kötü katılım ve siyasal kararların etkili olmayan denetimi ○ Daha düşük toplam seçim dışı katılım ○ Yerel yönetime daha kötü ulaşılabilirlik ○ Daha kötü insan ilişkileri ○ Birleştirilen belediyenin farklı parçaları arasında çatışma ihtimalleri
<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomiyle İlgili Argümanlar ○ Kamu hizmetlerinin sunulmasında ölçek ekonomileri ○ Daha iyi uzmanlaşma ve profesyonel bürokrasi ○ Daha düşük maliyetlerle dışsal ekonomiler ○ Bürokrasinin azaltılması ○ Kentte yaşayanlara daha fazla mali ve istihdam fırsatları sunulması ○ Yeterli personel, ekonomik ve siyasal kaynaklar ○ Daha iddialı kalkınma projeleri ○ Daha iyi teknik alt yapı 	<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomiyle İlgili Argümanlar ○ Daha fazla yönetsel harcama ○ Yönetimin daha kötü koordinasyonu ○ Uygulanan kamu politikalarıyla vatandaşların bireysel tercihleri arasındaki uçurumun genişlemesi ○ Yerel yönetimler arasında mali kaynaklar için yapılan rekabetin azalması ○ Yolsuzluk

Kaynak: Nemeç vd. (2016: 119).

Kuramsal olarak “Küçük Güzeldir” ve “Büyük Daha İyidir” sloganları arasında kalan, yerel yönetimlerin nüfus ve coğrafi alan açısından küçük birimler olması ya da küçük yerel yönetimlerin kapatılarak büyük ölçekli yerel yönetim birimlerinin oluşturulması ülkelerin gündeminde önemli bir yer tutmaktadır. Tablo 1’de görüldüğü üzere, küçük yerel yönetim birimlerini kapatan ve büyük ölçekli birimler kuran politikaya demokrasiyle ilgili yoğun eleştiriler getirilirken, ekonomiyle ilgili ise çok savunma yapılmaktadır. Demokrasi ve ekonomi bağlamında olumlu ve olumsuz yönlerin olabileceği kuramsal ve pratik açıdan mümkündür. Unutulmamalıdır ki her ülkenin kendine özgü ülke coğrafyası, siyasal gelenekleri, kültürü, yerel yönetimler birikimi ve anlayışı, vatandaşların ve yerel toplulukların beklentileri ve nihayetinde siyasal iktidarların politikaları küçük yerel yönetimleri birleştirme ya da koruma yönlü tezahür edebilir. Yakın dönemde farklı ülkeleri inceleyen karşılaştırmalı çalışmalarda bu tür politikaların demokrasi ve etkinlik bağlamındaki sonuçlarının ülkeden ülkeye farklılık gösterebildiği (Sadioglu, Dede, 2016) ve hatta aynı ülke için farklı yerel yönetimlerde farklı sonuçların ortaya çıktığını göstermiştir (Dollery vd., 2016; Reid,

2016). Bu bağlamda yeni büyükşehir belediyesi modelinin, belde belediyelerinin kapatılmasının, büyükşehir-ilçe belediyesi ilişkilerinin demokrasi ve etkinlik ilkeleri bağlamında kapsamlı ve ayrıntılı değerlendirilmesi gerekmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin güçlendirilmesi sürecinde öncelikle yönetsel yerinden yönetim ilkesi belirleyici olmuş ve bu öncelikli olarak belediyelerle ilişkili yürütülmüştür. 1980 sonrası dönemde özellikle büyükşehirlerde (İstanbul, Ankara, İzmir) büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinden oluşan iki düzeyli yönetim sisteminin kurulması bu durumu netleştirmiştir. İçişleri Bakanlığı’nın ve genel olarak merkezi yönetimin büyükşehir belediyeleri üzerindeki idari vesayeti azaltılmıştır. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin mali kaynakları sürekli artırılmıştır. Ancak, yerinden yönetimin güçlendirilmesi büyükşehir belediyeleriyle sınırlı kalmış ilçe belediyelerine genişletilmemiştir. Büyükşehir belediye sisteminde ilçe belediyeleri güçsüz bırakılırken, ilçe belediye başkanları da amatör olarak görülmüş ve hiyerarşik olarak alta konumlandırılmıştır. Diğer yandan, uygulamada büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki tutumu geleneksel olarak “merkez”in “çevre” üzerindeki tutumunu yansıtmıştır. Tartışmalı olarak sınırlı kalan yerinden yönetimin güçlendirilmesi düzgün bir şekilde sürdürülememiştir. Ekonomik olumsuz gelişmeler ve yerel yönetimlerin iyi yönetilemediğine ilişkin iddialar üzerine 1980’li yılların sonuna doğru tekrar yerel yönetimlere aktarılan kaynaklar sınırlanmış ve idari vesayet artmıştır. Yerel yönetimlere yetki devrinde isteksizlik oluşmuş ve genel olarak kamu bürokrasisinde görülen siyasallaşma yerel yönetimlere de yansımıştır (Heper, 1994: 670).

Türk kamu yönetiminde merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki yönetsel denetiminin niteliği, büyükşehir belediyesi ve alt kademe belediyeleri arasındaki ilişkileri yorumlamada fikir vermektedir. Heper’in (1987:1) ifadesiyle, “Yerinden Yönetimin İkilemleri” (*Dilemmas of Decentralization*) arasındaki önemli hususlardan birisi “merkezi yönetimin siyasal kontrolünün her zaman yönetsel gözetimden daha önemli olması”dır. Bu ikilem de gerek merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini, gerekse de büyükşehir belediyesi-ilçe/alt kademe belediyeleri ilişkilerini etkileyecek niteliktedir. Ayrıntılı düzenlemelere dayanan hukukilik denetimi, yerel yönetimlerin mali açıdan yetersiz durumu yerinden yönetimi sulandıran durumlardır. Yetersiz yerel yönetimler merkeze bağımlı olmaya devam edecek, bu durum kayırmacılık mekanizmasının çalışmasını getirecek, yerel topluluğun yönetime katılması ve taleplerinin gündeme alınması ötelenecektir. Tüm bunlar aslında yerinden yönetimin ana amaçları olan “yönetsel etkinlik ve etkililik” ile “siyasal sorumluluk” gibi ilkelerin gölgelenmesine yol açacaktır (Heper, 1987: 2).

Büyükşehir belediyesi sisteminde yönetim düzeyleri arasındaki yetki, görev, sorumluluk ve kaynak paylaşımı yerinden yönetimin iki ilkesine ulaşmayı ciddi biçimde

İlgilendirmektedir. Ancak, bu tasarımın hangi amaçlarla yapıldığı önemlidir. Örneğin, Türkiye’de ilk defa büyükşehir belediyeleri kurulurken merkezi yönetimde iktidarda bulunan Anavatan Partisi (ANAP) Hükümeti ilçe belediyelerine büyükşehir belediyesinden daha fazla önem vermiştir. Bunun birincil sebebi, ilçe belediyelerinin yerel topluluğa daha yakın birimler olması ya da daha etkin hizmet görme potansiyeli midir? Hayır, özellikle 1970’li yıllarda kent merkezlerindeki belediyeleri Sosyal Demokrat Halkçı Parti (SHP)’li başkan adaylarının kazanması üzerine, ANAP’ın büyükşehir belediye başkanlıklarını kazanamayacağı ve belirli ilçe belediye başkanlıklarını kazanacağı düşüncesidir. Fakat İstanbul, Ankara ve İzmir’de ANAP’lı belediye başkanları göreve geldikten sonra, büyükşehir başkanları büyükşehir belediyesini güçlendiren düzenlemeler için lobi yapmışlardır ve yönetmelikle istediklerini almışlardır (Heper, 1987: 6). 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve daha sonra onu tamamlayan 2008 tarih ve 5447 sayılı Kanun ile 2012 tarihli 6360 sayılı Kanunu bu güç ilişkilerinden bağımsız düşünemeyiz.

Yerel yönetimler ve yerinden yönetimin güçlendirilmesi muhakkak ki siyasal-yönetimsel sistemin demokratikleşmesiyle ilgilidir (Görmez, 1997: 143). Türkiye’de büyükşehir belediye sisteminin kurulması ve yaygınlaştırılması sistemin demokratikleştirilmesi için de ön görülmüştür. Gerek büyükşehirlerin kurulması sürecinde (Heper, 1987: 3), gerekse de günümüzde siyasetçilerin bu savı destekledikleri görülmektedir. Ancak, demokratik yerel yönetimin yukarıdan aşağıya, merkezden yerele inşası mümkün müdür? 1970’li yılların “toplumcu belediyecilik” gelişiminde, her ne kadar aynı parti merkezi yönetimde iktidar olsa dahi, merkezi yönetim gerekli alanı açmamıştır. Danielson ve Keleş’in (aktaran: Ergüder, 1987: 16), “...Cumhuriyet Halk Partisi Türk siyasetinde kentlerin sesi haline gelmişti ...Fakat Cumhuriyetçiler yerel özerklik için merkezi kontrolü dağıtmaya hazır değildi.” tespiti güçlü merkezi yönetim geleneğini tekrar etmektedir. Bu durum bugün için nasıl görülebilir? Türkiye’de yerelleşme-demokratikleşme ilişkisinin olduğu 2000’li yıllarda ciddi ölçüde deneyimlenmiştir. Ancak, yerelleşmenin kesinlikle demokratikleşme sağlayacağını iddia etmek zordur. Diyalektiğin yakın geçmişteki tezahürü geçmiş reflekslerin görülmesine yol açmıştır.

Büyükşehir belediyesinin yönetsel yapısı, belediye organlarının göreve gelişi, organlar arasındaki görev-yetki-sorumluluk paylaşımı ve denetim sistemi, yerel topluluğun belediye organlarıyla etkileşimi yerel demokrasiyi yakından ilgilendirmektedir. 1984 tarih ve 3030 sayılı Kanunun kurduğu büyükşehir yönetim modeli gerek başkan-meclis ilişkisi, gerek genel sekreterin göreve geliş yöntemi ve gerekse de büyükşehir-ilçe belediyesi vesayet ilişkisi bakımından yerel demokrasiyle sorunlu bir yapıya sahiptir (Görmez, 1997: 144-145). 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun bu konularda önemli bir değişiklik getirmemiştir.

Bugün için çağdaş demokrasilerin temel bileşenlerinin ve karakteristiklerinin neler olduğu, yerel yönetimlerin bunlardan nasıl etkilendiği ve bunlara katkı sunduğu tartışılmaktadır. Tabii genel olarak Batılı gelişmiş demokrasilerde seçilmiş yerel yönetimler demokratik toplumun temel bileşenlerindedir. Yerel yönetimler iktidarın coğrafi olarak bölünmesine imkân vererek güçler ayrılığını da tamamlamaktadır. Yine kuramsal olarak yerel yönetimler özgürlüklerin güvencesi olarak da görülmektedir. Anglo-Amerikan gelenekte seçilmiş yerel kurumlar katılımcılığı sağlar ve temsili, sorumlu, hesapverebilir yönetimin dayanağıdır. Yerel yönetim yerel topluluğa dayanmakta ve hemşehrileri arasında ortak bir kimlik görülmektedir (Goldsmith, 1992: 393-394). Gelişmiş demokrasilerde yerel yönetimlerin bu nitelikleri göstermesinde yerel seçimlerle ilgili politikalar ve uygulamaların “serbest, devamlı ve adil olması” ile “gerçek anlamda yerelliğin olması (yerelde belirlenen seçim kuralları ve düzenlemelerin, yerel olarak biçimlenen gündem ve konuların ve yerel olarak belirlenen adaylar ve kampanyaların varlığı)” önemli referanslardır. Türkiye’de yerel demokrasinin bu niteliklere sahip olup olmaması onun “yerelimsi, halkoylamasına dayalı demokrasi” yönünü tartışmaya açmaktadır (Acar, 2014: 307-308). Türkiye’de hala aşırı ölçüde merkezileşmiş, yeni yeni demokratikleşmekte olan yerel siyasal-yönetimsel sistem olduğu belirtilmektedir. Yeniden merkezileşme eğilimi içerisinde yerel siyaset ve yönetişimin demokratikleşmesine ilişkin emare görülmemektedir. Burada yeni ve önemli kriterlerden birisi “yerel karar alma ve hizmet sunma süreçlerinde yeterli denetim mekanizmalarının olup olmaması”dır. Yerelleşmiş demokratik sistemin aynı zamanda şeffaf ve hesapverebilir olması beklenmektedir (Acar, 2014: 318-319). Yeni büyükşehir belediyesi modeli bu bağlamda değerlendirilmeyi beklemektedir. İlk veriler belde belediyesi ya da yerel topluluktan uzaklaşan bir yerel yönetimin demokratik niteliğinin zayıflayacağını göstermektedir.

Kuramsal olarak seçilmiş yerel yönetimlerin önemli bir değeri yönetimin etkin düzeyi olmasına dayanmaktadır. Yerel yönetim, yerel hizmetleri sağlarken ve sunarken yerel ihtiyaçları en iyi gözütecek düzey olması hasebiyle etkin görülür (Goldsmith, 1992: 394). Yerinden yönetimin siyasal üstünlükleri yanında yönetsel üstünlüğü olarak ya da daha geniş yorumlanacak olursa ekonomik üstünlüğü olarak etkinliği Türk siyasal-yönetimsel alanında nasıl yorumlanmaktadır? Bu sorunun cevaplanması çok zordur, sadece Türk yerel yönetimleri için değil, genel olarak kamu sektöründe etkinliğin yönetim düzeyi, yönetim birimi ve hizmet türü açısından hesaplanması zordur. Bir de bunun vatandaş, hemşehri ve yerel topluluk gözünden değerlendirilmesi çok belirsiz bir alanı işaret eder. Ergüder’in (1987: 20) soruları, “Türk vatandaşları kamu hizmetlerinin nasıl sunulmasını bekler? Vatandaşlar yönetim işlevlerinin ve kaynakların merkezde toplanmasını etkinlik olarak görürler mi, görmezler mi?” çok çeşitli cevapları bugün için getirebilir. Belki de geçmişe göre, yerinden yönetim ve doğrudan belediyelerin çatısı altında hizmetlerin sunumuna vatandaşlar alışmışlardır. Ki büyükşehir belediyelerine gösterilen ilgi bunu kanıtlar niteliktedir. Ancak, burada belde,

ilçe ve büyükşehir belediyelerinden hangisi yakın ve etkin görülmektedir? Bu soruya cevap bulunarak mı büyükşehir belediyesi-ilçe belediyesi sistemine geçilmiştir? Yine ilçe belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarının daha da azaltılması bu sorulara verilen rasyonel cevaplar mı olmuştur? Yeni politikalar, bunların sonuçları, siyasal-yönetimsel kültür, siyasal yapı ve siyasal değerlendirmeler soruların cevaplarını zamanla olgunlaştıracaktır. Türk belediyeçilik tarihinde büyükşehirlerde deneyimlenen 30 yılı aşkın sürenin büyükşehir belediyesi modelinde “yerelde merkezileşmeyi” getirmesi etkinlik beklentisi ya da söyleminin demokratikleşme ya da yerellik romantizmine baskın geldiğini şimdilik göstermektedir.

2. YENİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ MODELİNE İLİŞKİN TARTIŞMALAR

Literatürde 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un çok çeşitli biçimlerde ele alındığı ve eleştirel okumalardan geçirildiği görülmektedir. Kuşkusuz eleştirel perspektif ya da uygulamanın neler getireceğine ilişkin şüphe nedensiz değildir. Özellikle de kanun koyucunun, her ne kadar düzenleme öncesi konuya ilişkin taraflarla ve çeşitli kesimlerle müzakerelerde bulunduğu iddiası varsa da, bunun ne derecede geçerli olduğu tartışılmaktadır (Forum 1, 2013: 4). Tasarımın kabul edildiği ve yürürlüğe gireceği 30 Mart 2014 Mahalli İdareler Genel Seçimi sürecinde memnuniyetsiz ya da endişeli kesimlerin varlığı, hazırlık sürecinin niteliği hakkında bilgilendiricidir. Gerçekten de öngörülen değişiklikler, farklı gerekçelerle, farklı kesimlerin eleştirisine tabi tutulmakta, değişik kanallardan karşıt sesler ve endişeler yükselmektedir. Bununla birlikte, uygulama sürecinde geçen iki yıllık deneyimin ardından kanunun gerekçesinde dile getirilen “etkin ve etkili hizmet sunumu” ve ölçek ekonomisinin faydalarına ulaşma gibi sonuçlar dile getirilmektedir (Akyürek, 2016: 45-46).

6360 Sayılı Kanun'un akademik açıdan ele alınışı ile siyasal gündemde tuttuğu yerin birbirinden oldukça farklı karakteristikler çizdiğinin burada belirtilmesi gerekmektedir. Akademik yaklaşım, bu doğrultuda ortaya konan yasal düzenlemelerin getirdiği kapsamlı dönüşüm nedeniyle kanunun değişik boyutlarına odaklanmaktadır. Eleştirel bir tavır takınan metinlerde öncelikli gündem maddelerinden biri değişikliğin anayasaya uygunluğu eksenindedir (Gözler, 2013). Anayasa'da öngörülen mahalli idare biçimlerinin açık olduğu ve bunlardan bir kısmının tüzel kişiliğinin kaldırılmasını öngören düzenlemenin anayasaya aykırı olduğu iddiası bu perspektiften dile getirilmektedir. Yine yasal düzenlemenin öncesinde anayasada değişikliğe ihtiyaç olduğu vurgulanmaktadır. Kanuna dönük eleştirilerden bir diğeri ise, kanunun içeriğinin evrensel hukuk normlarıyla benimsenmiş olan siyasal-yönetimsel ilkelerle olan çelişkisi üzerinedir. Türkiye'nin çekincelerle birlikte imza koyduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özel Şartı ve öngördüğü yerellik anlayışı (*subsidiarity* ilkesi), kamu sorumluluklarının

genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılmasını öngörmektedir. Diğer yandan Türkiye'nin imza koyduğu beşinci maddesi uyarınca da “*Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz*” hükmünü içermektedir. Yasal düzenleme, çok sayıda belediye ve köyün kapatılmasında sorumluluğun yurttaşa en yakın makamlarla yerine getirilmesi ilkesini geri plana iterken, bunu herhangi bir referandum vb. uygulama olmaksızın gerçekleştirmiştir (Zengin, 2014). Yani binlerce yerel yönetim biriminin (belediye ve köy) tüzelkişiliğine yerel topluluğun iradesi dışında son verilmiştir. Bu durum Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na aykırı bulunmakta (Keleş, 2016: 327) ve Anayasa Mahkemesi'nin bu konulardaki değerlendirmeleri de uygun değerlendirilmemektedir (Görmez, 2016: 61).

Kanuna aynı zamanda ortaya konulan gerekçe ve referans gösterilen önceki düzenlemeler ile uyumu noktasında da şüpheyle yaklaşılmaktadır. 6360 sayılı Kanunla, daha önce 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile getirilen ve İstanbul ile Kocaeli için geçerli olan, belediye sınırlarının mülki yönetimin idari sınırlarıyla aynı olması uygulaması tüm büyükşehir belediyeleri için geçerli hale gelmektedir (Karasu, 2013: 181). Burada düzenleme, Büyükşehir Belediyeleri'nin sahip olduğu iddia edilen avantajlar üzerinden gerekçelendirilmektedir. Büyükşehir Belediyelerinin sınırları içindeki coğrafi alanda, diğer yerel yönetim birimlerinden daha bütüncül bir bakışla, büyük ölçekli planlar yapabildiği; diğer birimlerin kısıtlı mali imkanlarına nispetle büyükşehir belediyelerinin sanayileşme, çevre ve ulaşım gibi problemlere çözüm üretebileceği savı sunulanlar arasında yer almaktadır. Bu çerçevede böylesi kapsamlı bir dönüşüm, hizmetlerde etkinlik ve verimlilik ile imar-plan bütünlüğünün sağlanması; kaynak israfının önlenmesi; idari ve mali kapasitesi yetmeyen birimlerin kaldırılması zorunluluğuna dayandırılmıştır (Zengin, 2014: 96). Kanunun gerekçesinde bir dikkat çekici nokta ise, 5216 Sayılı Kanun ile gerçekleştirilen ve İstanbul ile Kocaeli özelindeki uygulamanın başarısının yeni düzenleme için bir örnek olarak sunulmasıdır. Buna göre söz konusu illerde planlama, ulaşım ve itfaiye vb. hizmetlerde etkinlik kazanılmış ve bunun diğer büyükşehir örnekleri için de geçerli olabileceği savunulmuştur (Yıldırım, Selçuk, 2013: 434). Ancak sorun tam da bu şekilde sunulan gerekçede kendisini göstermektedir. İstanbul ve Kocaeli örnekleri, coğrafi alanın küçük, nüfus yoğunluğunun ise fazla olduğu örneklerdir. Bu farklı ilçeler ve beldeler arası mesafeyi oldukça daraltan ve neredeyse değişik birimleri iç içe geçiren bir görüntü sunmaktadır. Ancak 6360 Sayılı Kanunun konusunu oluşturan eski ve yeni kurulmakta olan büyükşehir belediyelerinin burada ne ölçüde bir benzerlik taşıdığı tartışmaya açıktır. Sadece Van, Şanlıurfa ya da Mardin de değil, Bursa, Antalya, Manisa ya da İzmir gibi yoğun nüfuslu örneklerde bile büyükşehir sınırları altına alınan ilçelerin merkeze olan uzaklığı oldukça fazladır (Adıgüzel, 2012: 168). Dolayısıyla, hizmette etkinliğin öncelikle gerekçesini oluşturduğu böylesi bir düzenlemede büyükşehir

merkezi ile 120 km'ye kadar ve hatta bazı illerde çok daha fazla mesafede büyükşehir ilçe belediyelerine hizmet sunumunda ya da ilçeye ilişkin düzenleme ve planlamada ne derece etkin olunabileceği tartışmaya açıktır.

Etkinliği tartışmalı kılan bir diğer husus ise, birimler arası mesafe kadar farklı birimlerin sunduğu heterojen görüntüdür. Yeni düzenleme uyarınca büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki köylerin tüzel kişiliği ortadan kaldırılmış ve bunlar mahalleye dönüştürülmüştür. Köyde oturan halkın “mahallî müşterek ihtiyaçları” ile belediyede oturan halkın mahallî müşterek ihtiyaçlarının farklılığının büyükşehir eliyle sunulacak hizmet adına ciddi sıkıntılar barındırdığı aşikârdır (Gözler, 2013: 46). Kanun, bu niteliğiyle yerel yönetim birimleri içerisinde belki en yerleşik, en köklü olan köy yönetimlerini yok saymakta, büyükşehirleri kırsal alanlara da hizmet götürmekle sorumlu kılmakta; sosyolojik olarak devam etmesine karşın idari bakımdan kır-kent ayrımını fiili olarak ortadan kaldırmaktadır (Zengin, 2014: 113).

Kanunun ayrıntılarına girilmeksizin genel bir şekilde incelenmesinde dahi, ortaya konulan yeni kurumsal mekanizma ve düzenlemelerden ziyade tüzel kişiliğine son verilen birimlerin çokluğu ve çeşitliliği göze çarpmakta ve bu yönüyle eleştiri konusu olmaktadır. Alada'nın (Forum 1, 2013) vurguladığı üzere, kanun koyucu farklı bir adlandırmayı tercih etmişse de 6360 Sayılı Kanunu'nun “1.591 Belde Belediyesini 16.082 Köyü Ve 29 İl Özel İdaresinin Kamu Tüzel Kişiliğini Ortadan Kaldıran, Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapan Kanun” şeklinde ifade edilmesi mümkündür. Bu adlandırma kanun aracılığıyla ortaya konulandan ziyade ortadan kaldırılanın altını çizmekte, özellikle de tüzel kişiliği sona eren birimlerin boşluğunun doldurulmasını sorunsallaştırmaktadır. Kanun aracılığıyla ortaya çıkan yegâne birim sınırları il sınırları ile eşleştirilen büyükşehir belediyeleridir. İl özel idareleri, köy ve belde belediyelerin kapanması ile birlikte geçmiş yetki ve sorumluluklarının cüzi bir kısmı –ki bu İl Özel İdarelerinin kaldırılması ile birlikte illerde valinin yönetiminde faaliyet gösterecek olan- Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'na bırakılmakta, temel yükümlülüğü ise büyükşehir belediyeleri almaktadır.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı üzerinden valiliğe tanınan bu yetkiye karşın, kanunun genel itibarıyla mülki idare üzerinde de tahribat yarattığı, konuya ilişkin eleştirilerin bir diğer boyutunu oluşturmaktadır (Çiner, Karakaya, 2013; Çiner, 2014). Özellikle de geçmişteki yerel özerklik tartışmalarında sıkça karşımıza çıkmakta olan üniter devletin tasfiyesi ve federal bir yapıya ve başkanlık sistemine dönük hazırlıklar vurgusu (İzci, Turan, 2013: 20), büyükşehir belediyelerinin artan yetkisi ile tartışmalı bir biçimde ilişkilendirilmektedir.

Netice itibarıyla Yeni Büyükşehir Belediyesi Modeli (YBBM) 30 ilde uygulanacak olan bir sistem değişikliği getirmiştir ve bu illerin her birinin kendine özgü

fiziki ve siyasi özellikleri, sosyal, ekonomik ve kültürel çevreleri, deneyimleri ve beklentileri bulunmaktadır. Bu husus, kanuna ilişkin akademik değerlendirmelerin belirli il örnekleri üzerinden ortaya konmasını teşvik etmiştir. Bu çerçevede Denizli (Özgür, 2013), Manisa (Ökmen, Arslan, 2013), Van (İzci, Turan, 2013), Şanlıurfa (Karasu, 2013) örneklerinde ve genel olarak Türkiye (Genç, 2016) üzerine gerçekleştirilmiş liyakatli çalışmalar ortaya çıkmıştır. Ancak çalışmalar, mevcut halleriyle gelecek uygulamalara dair öngörülerden ibaret kalmakta, her bir ilin kendi durumu çerçevesinde genel bir model ya da değerlendirmeyi sunmaktan uzak durmaktadır. Dolayısıyla literatürde konunun ele alınış tarzının gelişimi için, yeni uygulama çerçevesinde belli bir deneyimin ortaya çıkması beklenmektedir.

3. DEĞİRMENDERE ÖRNEĞİ

3.1. Araştırmanın Yöntemi

Türkiye’de büyükşehirlerde belde belediyelerinin kaldırılması ve YBBM üzerine yapılan çalışmalara katkı sunmak üzere alandan da değerlendirmelerin yer aldığı Değirmendere örneği dikkat çekmektedir. Bu çalışmanın Değirmendere deneyimi üzerine yoğunlaşmasının gerekçeleri şu şekilde ortaya konulabilir: Öncelikle, Kocaeli sınırları içerisinde bir örneğin seçilmesi, kullanımının doğru ya da yanlışlığı net değilse de bir galat-ı meşhur haline gelen *bütünşehir* uygulamasına ilişkin ciddi bir deneyime başvurma imkânını vermektedir. Kocaeli Büyükşehir Belediyesi’nin sınırları 2004 yılından beri il mülki sınırlarına genişletilmiştir (bkz. 2004 tarih ve 5216 sayılı BŞB Kanunu Geçici 2. Maddesi ve 2008 tarih ve 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun). Dolayısıyla 6360 Sayılı Kanunla genelleşen bir uygulama olarak belde belediyelerinin kapatılmasının ilk örneklerinden biri ile karşı karşıya bulunmaktadır. Bu, 6360 Sayılı Kanun çerçevesinde yapılan tartışmaların öngörü niteliğinden çıkabilmeyi ve bizatihi deneyimin somut sonuçlarının tartışılmasına olanak tanımaktadır.

Diğer yandan, belde belediyelerinin kapatılması hususuna bu çerçevede de ayrıca dikkat çekilmek istenmektedir. Keza kanuna ilişkin eleştirel perspektifler, birçok hususa dikkat çekmekte olsalar da beldeler, kanunun tüzel kişiliğini ortadan kaldırdığı unsurlar arasında üzerinde en az durulanına tekabül etmektedir. Buna karşın Değirmendere örneğinden hareketle kapatma uygulamasının bir belde belediyesi üzerinden dahi tartışılmasının oldukça farklı ve öngörülmeven belli deneyimleri sunacağı düşünülmüştür. Kuşkusuz bu deneyimin de yetersiz kalacağı hususlar yok değildir. Nitekim belde ve köylerin kapatılması hususunda en az tartışma konusu edilen ilçe ya da il merkezleri ile artık bütünleşmiş birimlerin durumudur. Kanuna ilişkin kapsamlı eleştiriler getiren Gözler (2013: 69) dahi, aşırı şehirleşme sonucunda şehir merkezine bitişmiş ve fiilen bu şehrin bir parçası hâline gelmiş beldeler için düzenlemenin yerinde sayılabileceğini dile getirirken, dolaylı olarak Değirmendere Belediyesi’nin kapanışının

anlaşılır olacağını vurgulamış olmaktadır. Yine de Değirmendere gibi şehir merkeziyle bitişik bir belde belediyesinin kapatılmasının sonuçlarının sunduğu manzara, 6360 Sayılı Kanun ile söz konusu olacak uygulamalar açısından önemlidir. Keza beldeler özelinde düşünüldüğünde yeni kapanmış olanları Değirmendere'den çok daha ağır koşulların beklediğini söylemek yanlış olmayacaktır.¹

Çalışmanın temel sınırlılığı ise, belli il örneklerini konu edinen çalışmalarda olduğu gibi, belde belediyesi örneğinden hareketle de genellemelerde bulunmanın sakıncaları çerçevesindedir. Hizmetler ve talepler, imkânlar ve koşullar, yüzölçümü ve nüfus gibi birçok temel kriter, her bir yerel yönetim birimini adete *sui generis* kılmaktadır ve bu Değirmendere örneği için de böyledir. Dahası aşağıda açıklanacak olan sebepler çerçevesinde Değirmendere'nin bu kendine haslığının çok daha yoğun olduğundan da bahsedilebilir. Buna rağmen Değirmendere örneği, *bütünşehir* tartışmalarının en kenarda kalan boyutuna ilişkin önemli bir tablo içermektedir. Bu da tüm bu tartışmaların ülkenin genel siyasal yapısı ve gündeminin gölgesinde kalışı, kutuplaşma, tartışma ya da çatışmaların ekseninde yerel yönetimlerin ve yerel yönetim olgusunun edilgen bir konuma itilmesidir.

30 Mart 2014 Mahalli İdare Genel Seçimleri, ülkenin yerel yönetim geleneği açısından oldukça önemli bir milada tekabül etmektedir. Bunun başlıca sebebi ise, bu seçimler ile birlikte 6360 Sayılı Kanunun getirdiği YBBM'nin tam olarak uygulanmaya başlanmış olmasıdır. Ancak böylesi önemli bir eşikte büyükşehir ve büyükşehir ilçelerinin seçim süreçlerinin, arifesinde bulunulan bu muazzam dönüşümü oldukça dar bir şekilde yansıttığı gözlenmiştir. 30 Mart Seçimleri, Türk'ün (2014: 9) oldukça yerinde saptaması ile "Türkiye'nin en genel yerel seçimleri" niteliğini taşımaktadır ve bu genellik çerçevesinde seçimlere muazzam bir anlam yüklenmiştir. Öyle ki büyükşehir belediye başkanlığı için siyasi partiler en güçlü adaylarını çıkarmışlar, bakanlık ya da milletvekilliği yapmış kişiler büyükşehir belediyesi ve hatta büyükşehir ilçe belediyesi başkanlığına aday olmuşlar, siyasi parti liderleri yerel politika konularından ziyade ulusal politika konularını ve sorunlarını meydanlara taşımışlar ve seçime yüklenen anlam çok yükseltilmiştir. Bu yoğun kapsam içerisinde de seçimin, artık il mülki sınırlarına tekabül eden yeni büyükşehir sınırlarının, il özel idaresi ya da belde belediyelerinin bulunmadığı bir sistemin, köy ve mücavir alanları da yönetecek olan büyükşehir belediye başkanlarını ve meclis üyelerini seçeceği vurgusuna ne siyasetçiler, ne de adaylar kanadında sıra gelmemiştir.

Bu noktadan hareketle Değirmendere örneği, ülkenin makro siyaseti ve makro gündemi karşısında mikro bir siyaset ve yönetim gündemi incelemesi olarak ele alınmakta, buradan elde edilen sonuç ve değerlendirmelerin en azından genelleştirilebilirliği üzerine bir sorun ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Bu değerlendirme için Değirmendere Belediyesi (belde) ve Gölcük Belediyesi'nde (ilçe) görev yapmış yerel yöneticiler ve siyasetçiler ile mülakatlar yapılmıştır. Çalışma kapsamında Değirmendere Belediyesi'nde son iki belediye başkanı olan Ertuğrul Akalın ve Hasan Özer ile, Gölcük Belediye'nde Belediye Başkanı Mehmet Ellibeş ve Meclis Üyesi Pınar Naak ile 4-5 Ağustos 2014 tarihlerinde açık uçlu sorular yöneltilerek derinlemesine mülakat gerçekleştirilmiştir. Çalışmanın odağında yer alan yerellik ve temsil sorularına bağlı olarak son üç seçimde belde seçmeninin çoğunun oyunu alarak seçimi kazanan belediye başkanlarının görüşlerinin anlamlı olacağı düşünülmüştür. Ayrıca, kanun öncesinde Değirmendere Belediye Meclisi üyesi iken sonrasında İlçe Belediye Meclisi'ne seçilen bir üyenin tercihinin gerekçesini de seçmen iradesiyle bağlı oluşturmuştur. Katılımcılardan alınan cevaplar araştırmacılar tarafından doğrudan kaydedilmiş ve bu kayıtlar araştırmacılar tarafından deşifre edilmiştir. Araştırmadan elde edilen sonuçlar araştırma konusunun değerlendirilmesinde kullanılmıştır.

3.2. Değirmendere'nin Yerel Yönetim Deneyimi

Geçmişteki nitelemesiyle Kocaeli İli Gölcük İlçesi'ne bağlı Değirmendere Beldesi, her ne kadar 1999 Depremi'nin merkezi oluşu çerçevesinde kamuoyu gündemine yoğun biçimde düşmüş ve bu niteliği ile farklı çalışmaların konusu olmuşsa da, bir yerel yönetim birimi olarak yerel yönetimler alanında da önemli bir tarihsel geçmişe sahiptir. Roma ve Bizans dönemlerinde de yerleşim yeri olduğu, bulunan kalıntılardan anlaşılan Değirmendere, Osmanlı döneminde tarım ürünlerinin yaygınlığı ile kayıt defterlerinde ismi geçen bir yerdir. Özellikle 1965'ten beri adına bir festivalin düzenlendiği Değirmendere fındığının deniz yoluyla başkent İstanbul'a gönderildiğine dair 150 yıl öncesinin kayıtları bulunmaktadır. Değirmendere'nin göze çarpan önemli bir özelliği de Türk edebiyatıyla kesişimi ve edebî eserlerde yer buluş biçimidir. Servet-i Fünun dergisinin sahibi olan Ahmed İhsan Bey 50 yıl boyunca Değirmendere'de deniz kıyısındaki köşkünde yaşayıp burada vefat etmiştir. Bununla ilgili olup olmadığı bilinmemekle birlikte Değirmendere, devrin önemli edebiyatçılarının eserlerinde de anılmıştır. Halide Edip'in 1912 tarihli *Yeni Turan* romanında "Değirmenderesi" "*yolları ve temiz küçük evleri ve otelleri ile mütevazi bir İsviçre köyü*" şeklinde anılmaktadır (1967: 112). Hüseyin Rahmi Gürpınar'ın "*Eşkya İnde*" (1935) eserinin geçtiği ana mekân da Değirmendere'dir.

Cumhuriyet döneminde Değirmendere'nin tarihi Gölcük ile sıkı şekilde bağlantılıdır. Söz konusu bölgede Gölcük idari merkez olsa da, bu noktada Değirmendere'nin de geri planda kalmadığı söylenebilir. Gölcük Kazası, 09.06.1936'da kabul edilen ve 15.06.1936'da yürürlüğe giren 3012 sayılı Kanunla kurulmuştur. Ancak o dönemde devlet daireleri için uygun bir binanın Gölcük'te bulunmaması nedeniyle devlet hizmetleri Değirmendere'de verilmiştir. Aynı durum 1944 yılında yinelenen, Hükümet Konağı'nın istimlak sahası içinde kalması nedeniyle İl Genel Meclisi kararıyla

teşkilat bir kez daha Değirmendere'ye nakledilecek ve bu durum 10 yıla yakın bir süre devam edecektir.

1960 yılından itibaren belediye haline gelen Değirmendere'nin bu niteliği 2008 yılına kadar devam etmiştir. Diğer yandan belediye başkanlığı makamı bakımından Değirmendere'de bir ilke tanıklık edilmiştir. 1962-1977 yılları arasında Değirmendere Belediye Başkanlığı'nı yapan Saniye Altuncu, Cumhuriyet tarihinin dördüncü kadın belediye başkanı olmakla birlikte tek dereceli seçimle doğrudan seçilerek göreve gelen ilk kadın belediye başkanıdır.² Değirmendere Belediyesi'nin yaşattığı ilkler bununla ibaret kalmamış, 1989-2004 yılları arasında üç dönem boyunca bu görevi yapmış olan Ertuğrul Akalın başkanlığında belediye, ülkenin toplam kalite yönetimine geçen ilk belediyesi olmuştur. Yerel yönetimler alanında toplam kalite tartışmalarının ilk kez gündeme gelişi akademik açıdan da ilgi uyandırmış ve bu çerçevede belli çalışmalara imza atılmıştır (Eroğlu, 2001; Erkan, 2002). 1999 yılına gelindiğinde ise Değirmendere, 1999 depreminin yarattığı tahribattan en yoğun etkilenen yerlerden biri olmuştur. Kocaeli'nin hemen hemen tamamında geçerli olan nüfus hareketliliği buna bağlı olarak Değirmendere'de de gerçekleşmiş, nüfusun bir kısmı geçici süre de olsa çevre illere göç ederken, bölgenin sanayileşme hızının bir sonucu olarak farklı bölgelerden gelen nüfusun Değirmendere'de yoğun biçimde yerleşmesine tanık olunmuştur. Depremin ardından belediye başkanlığı görevinde değişim yaşanmış, Akalın'ın yerine göreve gelen Hasan Özer, beldenin son belediye başkanı olmuştur.

Kuşkusuz Değirmendere'nin bazı konularda Türkiye'nin ilkleri arasında yer alması, bu çalışmanın odağında yerleştirilmesini tek başına açıklamayacaktır. Ancak mevcut Gölcük Belediye Başkanı Mehmet Ellibeş'in kullandığı "*nüfusu ve geçmişi anlamında Değirmendere herhangi bir belediye değildi*" ifadesi bir yönüyle Değirmendere'nin bu bölgedeki farklı niteliğine işaret etmektedir. Özellikle temsil ve siyasal davranışın merkeze alındığı bu çalışmada Değirmendere'nin gerek son yıllarda, gerekse 30 Mart 2014 yerel seçimlerinde ilginç veriler sunduğu gözlenmektedir. Özellikle tarihsel gelişimi ve kapatılma süreci çerçevesinde bağlandığı Gölcük İlçe Belediyesi ile ilişkileri konu itibarıyla dikkat çekicidir. Geleneksel bir karşıtlık olmasa da iki birimin "oy verme davranışları, sosyo-ekonomik standartları, sosyal hayatı, sivil toplumun gösterdiği etkinlik" vb. konularda ciddi farklılıkları bulunmaktadır. Bir belde belediyesi olarak Değirmendere'nin kapanma sürecinin özünde, coğrafi olarak ilçe merkezi ile bütünleşmiş konumu yer almaktadır. Ancak bu yakınlığın, bahsedilen unsurlar çerçevesinde herhangi bir karşılığı olmadığı açıktır. Dolayısıyla belde belediyelerin kapatılması hususunda Değirmendere, fiziki olarak yakınlığına karşın siyasal davranış anlamında hiç de yakın olmadığı bir ilçeye bağlanması ile dikkat çekmekte ve bu açıdan 6360 Sayılı Kanun'un gelecek uygulamaları açısından önemli bazı yönler ortaya koymaktadır.

Değirmendere'nin siyasal tercih ve davranışları açısından kendine has nitelikleri, parti aidiyeti fark etmeksizin altı çizilen bir durum olarak görülebilir. Bu durum, yapılmış olan görüşmelerde de kendisini göstermiştir. Çalışmada görüşlerinden yararlanan dört politikacıdan ikisi Adalet ve Kalkınma Partisi çatısı altında siyaset yapmış ya da yapmaktadırlar. Ancak mevcut Gölcük Belediye Başkanı Mehmet Ellibeş ile Değirmendere'nin son belediye başkanı (ki ertesini seçim döneminde Ellibeş'in yardımcılığı görevini üstlenmiştir) Hasan Özer'in genel yaklaşımlarında ayrıldıkları noktaların Değirmendereli ve Gölcüklü olmaktan kaynaklandığını söylemek abartı olmayacaktır.

3.3. Değirmendere vs. Gölcük: Demokrasi, Siyasal Davranış ve Sosyo-Kültürel Karakter

5747 sayılı Kanunun Değirmendere Beldesi'nin de tüzel kişiliğini kaldıran temel vurgusu, belde ile merkezler arasındaki mesafenin dikkate alınmasıdır. Bu açıdan Değirmendere, net bir şekilde Gölcük merkezine bitişmiş ve fiilen Gölcük'ün bir parçası hâline gelmiş belde niteliğinde görülebilecektir. Ancak burada dikkat çekici olan husus, başlangıçta aralarında mesafe bulunan iki yerin şehirleşme, sanayileşme vb. ile yakınlaşması gibi bir sürecin, Gölcük ile Değirmendere arasında söz konusu olmamasıdır. Gerek Değirmendere, gerekse Gölcük tüzel kişilik kazandıkları 1930'lı yıllarda yaklaşık 3 kilometrelik mesafede kurulmuş yerlerdir. Bu açıdan tarihsel ve yönetsel gelişimleri de bitişik nitelikte konumlanışları çerçevesinde olmuştur.

Bu yakınlığa karşın mevcut Gölcük Belediye Meclisi'nin CHP'li üyesi Pınar Naak, Gölcük ile Değirmendere arasındaki mesafeye ilişkin çarpıcı bir yorum yapmaktadır. Naak'ın ifadesiyle “*Gölcük ile Değirmendere arasındaki 3 kilometrelik mesafede 30 yıl fark bulunmaktadır*”. Benzer bir görüş AK Parti'den seçilerek Değirmendere Belediye Başkanlığı yapan Hasan Özer tarafından da yinelenmektedir. Özer'e göre “*Değirmendere ile Gölcük arasında kültürel bir farklılık*” vardır. Bu kendisini sıklıkla belli etmiş ve kapatılma ile birleşme süreçlerinde de karşılına çıkmıştır. Özer, farkın pratik bir yansımasını “*Değirmendere Gölcüklüyü tanımaz, Gölcük de Değirmendereliyi tanımaz*” şeklinde ifade etmiştir. Özer'den önce üç dönem başkanlık yapan Ertuğrul Akalın ise, Gölcük İlçe Belediyesi'nde Değirmendere ve Değirmenderelilere karşı ön yargı bulunduğunu söylerken, Değirmenderelilerin “*aristokratik kesim*” olarak görüldüğünü iddia etmektedir.

Aradaki farkı açıklamada ne ölçüde geçerli olacağı tartışılmalıysa da, tarihsel geçmişte Değirmendere'de ve Gölcük'te belediye seçimlerini kazanan partilerin nadiren aynı oldukları bilgisi not edilebilir. 1984-1989 yılları arasında Değirmendere'de DYP'li İbrahim Kaba'nın belediye başkanlığının ardından gelen SHP yönetimi esas itibarıyla bu partinin ülke çapındaki gelişiminin bir parçası iken, Gölcük'te birinci parti DYP olmuştur. SHP'nin başta İstanbul olmak üzere belediyececik adına ülke çapında

gösterdiği performansın düşüklüğü ve yolsuzluk tartışmaları Değirmendere özelinde bir etkide bulunmamış, 1994'te Ertuğrul Akalın ikinci dönem için bir kez daha seçilmiştir. Buna karşın bu defasında Gölcük'ten çıkan sonuç, ülke geneli ile uyum arz edecek; Refah Partisi'nin ülkedeki yükselişi Gölcük'teki başkanlık makamının Refah Partili İsmail Barış'a geçişini de içerecektir.

Genel ve yerel seçimlerin birlikte yapıldığı 1999 yılında genel seçimler üç partili bir koalisyonu ortaya çıkarırken Gölcük ve Değirmendere adına 1994'teki tabloda herhangi bir değişiklik yaratmamıştır. Buna karşılık 28 Şubat sürecinin izleri, yerel politikaya da en azından söylem düzeyinde etki etmiş, özellikle Değirmendere'nin siyasal tercihinin belde sınırları içindeki askeri lojmanlardan etkide bulunduğu dile getirilmiştir. Kuşkusuz partilerin aldıkları oy oranları göz önüne alındığında seçimden birinci ve ikinci parti olarak çıkan CHP ve DSP'nin %70'i aşan oy oranlarının lojmanlardaki nüfusun çok daha ötesinde olduğu açıktır.

2004 yerel seçimleri ise Değirmendere ve Gölcük'ü de aşan biçimde AK Parti'nin ülke geneline vurduğu damganın Kocaeli'ye de vurulması anlamını taşımaktadır. Büyükşehir Belediyesi'ne ek olarak neredeyse bütün İlçe ve Belde belediyelerini AK Parti adayları kazanmıştır. Kocaeli'nin tüm belediye başkanlarının aynı partiden oluşunun, il sınırlarının büyükşehir sınırları ile bütünleştirilmesi süreci ile ilgisini kurmak çok güç değildir.

Yine de dönemin AK Parti'li Belediye Başkanı Hasan Özer'in, birleşme sürecine dair aktardığı bilgiler, Değirmendere özelinde ciddi bir iradenin ve kapanmayı önlemeye dair bir çabanın ortaya konduğunu göstermektedir. Özer'e göre, belde belediyelerinin kapatılması gündeme geldiğinde Değirmendere'nin Gölcük'e bağlanmak yerine ilçe merkezi olma girişiminde bulunulmuş, ancak birleşme potansiyeline sahip beldeler Halidere ve Ulaşlı'nın Gölcük'ü tercih etmeleri nedeniyle başarısız olunmuştur. Değirmendere için 2009-2014 yılları arasındaki dönem, 6360 sayılı kanunun öngördüğü modele dair ilk deneyimlerden birine tekabül etmektedir.

Eski Belediye Başkanlarından Ertuğrul Akalın, yeni büyükşehir belediyesi uygulamasının bölgedeki ilk dönemini bir kimlik yitimi olarak nitelendirmekte; özellikle AK Parti'nin ülke genelindeki uygulamalarının yerel düzeyde tüm Kocaeli için geçerli kılındığını ifade etmektedir. Bu çerçevede AK Parti öncesi dönemde bölgenin tüm beldelerinin kendine has bir kimliği ve marka değeri bulunduğu ifade edilmekte; Değirmendere'nin kültür, sanat ve bilim alanındaki etkinliklerle sesini duyurmasına ek olarak, Ereğli ve Halidere'nin tarım, Ulaşlı'nın balıkçılık ve Körfez'in karşı kıyısında Hereke'nin de halı konusunda isim sahibi olduğunu anımsatmaktadır. Buna karşın beldelerin ilçe belediyelerine bağlanması, kendi adlarına sahip oldukları özgünlüğün tümüyle yitirilip bir standartlaşmaya tabi tutulmaları anlamına gelmiştir.

Akalın'ın dikkat çektiği bu husus, geçmiş döneme şahitlik eden birçok kişinin dile getirdiği ve bu satırların yazarlarının da kendi kişisel deneyimleri çerçevesinde aşına oldukları bir sonuçtur. Körfez kıyısındaki ilçe ve beldelerin farklı partilere mensup belediyelerce yönetilmesi, her bir belediyeyi diğerinden ayırt eden somut farklara sahip olmasına neden olmaktadır. En basit biçimiyle yol ve kaldırım malzemeleri, çocuk parklarındaki aletler ile havuz, fiskiye ve benzeri estetik kent imgeleri her bir örnekte değişiklik göstermiştir. Ancak YBBM uygulaması, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin sınırları dâhilindeki tüm eski beldelerin standart bir inşa ve peyzaj uygulamasına tutulmasına neden olmuş, en azından ilk elden tanık olunan çevre düzenlemesi bağlamında Değirmendere'yi Ulaşlı'dan, Halidere'yi Kavaklı'dan ayıran bir nitelik kalmamıştır.

Diğer yandan kapatılan bir beldenin bağlandığı ilçe belediyesindeki siyasal temsili noktasında ilk akla gelen mekanizma, ilçe belediye meclisi olacaktır. Diğer bir deyişle meclis üyelerinin dağılımında geçmişin belde yapısının belli oranlarda kendini hissettirmesi beklenebilecektir. Ancak Değirmendere özelinden Gölcük Belediyesi Meclisi'nin kompozisyon ve işleyiş biçimine bakıldığında, bu varsayımın geçersizliği görülmektedir. Hasan Özer, birleşme sürecinde şahsi beklentisinin, belediye meclisinde beldelerin nüfusları oranında temsil edilecekleri yönünde olduğunu, ancak bunun gerçekleşmediğini ifade etmektedir. Kendisi bunun sebebini “yabancılaşma” ile açıklamakta, sürecin karmaşası ve yaşanan acemiliğe ek olarak Değirmendereliler adına bir yabancılaşmanın geçerli olduğunu ifade etmektedir. Yerel topluluğun yönetime katılımı ve bu yöndeki konsantrasyonu açısından Değirmenderelilerin her zaman aktif olduğunu, ancak Gölcük'e bağlanmanın ardından bunun yerini büyük ölçüde ilgisizliğe bıraktığını dile getirmektedir. Halen Gölcük Belediye Meclisi'nde yer almakta olan Naak ise, belediye meclislerinin genel niteliği ve başkana olan bağımlılığı çerçevesinde beldeler adına bir temsil kanalı olamayacağı yönünde görüş belirtmektedir. Mecliste başkanların sahip oldukları otorite adeta padişahlığı andırmakta, gündem ve oylama sonuçları da büyük ölçüde belediye başkanının isteği doğrultusunda şekillenmektedir.

Ertuğrul Akalın'ın kendi dönemine dair bir vurgusu ise belde belediye meclisi ile ilçe belediye meclisi arasında ciddi bir nitelik farkı olduğu izlenimini uyandırmaktadır. Mevcut yapıda belediye başkanının, onun da kendisinden ziyade partisel aidiyetinin belirleyici olduğunu vurgulayan Akalın, geçmiş dönemde ise kendilerinin oy birliğini ve uzlaşmayı aradıklarını ifade etmektedir. Her ne kadar bu geçmişe dair öznel bir yorum olsa da, belde belediyelerinin ve belde belediye meclislerinin kompozisyonu göz önüne alındığında gerçeklik ihtimali az değildir. Keza belde siyasetinde de farklı partiler arası mücadele esas olmasına rağmen, meclisi oluşturan tüm üyeler genel itibarıyla birbirlerini geçmişten tanımakta, beldenin sınırlı genişliği dikkate alındığında birbirleriyle bir şekilde ilişkili kişilerden oluşmaktadır. Dolayısıyla üyelerinin kökenleri özelinde düşünüldüğünde belde belediye meclislerinin ilçe belediye meclislerine

nazaran hemşerilik ve aidiyet noktasında daha fazla ortaklığa sahip üyelerden müteşekkil olduğu söylenebilecektir.

Belde belediyelerin kapatılmasını içeren farklı kanuni düzenlemelerin her birinin teorik arka planında etkinliği sağlayacak ölçüğe dair bir vurgu göze çarpmaktadır. Ancak optimum ölçüğün demokrasi ve yurttaş beklentisi bakımından her zaman için bir ideale tekabül ettiğinden söz edilemez. Yeni düzenlemeyi büyük ölçüde benimsemiş olan Mehmet Ellibeş, bir yandan 2000, diğer yanda Değirmendere gibi 30000'in üzerinde nüfusa sahip beldelere sahip olduklarını ve bunların kendi başlarına yetersiz imkânlarına işaret ederek büyükşehir belediyesinin yetki sahibi oluşunu olumlamaktadır. Ancak Hasan Özer, konunun ilk bakışta dikkate alınmayan bir boyutunu vurgulamakta, vatandaşın her zaman başkana kolay ulaşmayı ve meclis üyeleriyle yakınlığı arzu edeceğini söylemektedir. Kişisel yaşam deneyimleri ışığında bu tespitin geçerliliği muhakkaktır. Optimum ölçekte etkin bir hizmet sergilenememiş olsa da gerek Akalın'ın, gerekse Özer'in gündelik yaşamın doğrudan içinde oluşu, yurttaşların belediye ile kurdukları bağ bakımından farklı sonuçlar yaratmıştır.

Beş yıllık uygulamanın sonuçları ve yurttaş tepkileri konusunda araştırmaya katılanların görüşleri birlikte değerlendirildiğinde, Akalın ile Naak bir kutbu, Ellibeş diğer bir kutbu oluştururken; Özer'in iki tarafın ortasında kaldığı gözlenmektedir. Naak, Değirmendere özelinde sahip olunan hemşerilik ve aidiyetin ilçe yönetimi noktasında hiçbir karşılığının olmadığı, kendini yönetme pratiği anlamında tüm deneyim ve kurumsal yapının da giderek ortadan kalktığına işaret etmektedir. Akalın'ın aidiyet noktasındaki vurgusu ise bir beldeye ait olmaktan önce partinin, onun ardından ise etnik kimliğin geldiği ve Gölcük'te "Gürcü Milliyetçiliği"nin karar mekanizmalarında belirleyici olduğudur. Teorik açıdan şaşırtıcı olsa da Kocaeli dâhilinde farklı etnik kompozisyonların yerel siyasete ve özellikle belli ekonomik sahalara doğrudan etkisi bulunmaktadır. Bu noktada Gölcük özelinde Gürcü ve Lazların, Karamürsel'de Boşnakların, Kocaeli'nin doğu kısmında ise Laz ve Çerkezlerin yerel siyasette dikkate alınan unsurlar olduğu gözlenmektedir. Dolayısıyla öncelikle mensubu olunan parti, ardından da etnik kimliğin tesirinin söz konusu olduğu farklı karar alma mekanizmalarında Değirmendereli olmak biçiminde bir aidiyetin içeriği de ancak kültürel sahada ve *Bourdieu*cu anlamda sosyal sermayede sınırlı kalmaktadır.

3.4. Değirmendere, Gölcük ve Kocaeli: Verimli ve Etkin Bir Yönetim?

Hemşerilik ve aidiyetin herhangi bir tesirinin bulunmadığı belde belediyelerin kapatılması sürecinin düşünsel arka planında ölçek ekonomisinin faydaları ve verimlilik yer almakta, buna ilişkin söylem Belediye Başkanı Mehmet Ellibeş'in geride kalan beş yıla dair değerlendirmelerinin de temelini oluşturmaktadır: "Geçmiş yapıda belgeler bir yandan ciddi alt ve üst yapı sorunları ile karşı karşıyayken, sahip olunan sınırlı bütçenin ancak belediye başkanının ve sekreteryaşının maaşını karşıladığı" dile getirilmektedir.

Bu husus, özellikle 1999 ile 2004 yılları arasında ve Değirmendere özelinde somut biçimde gözlenebilecek bir durumdur. Belediyenin maaşları ödeyemediği konusu gündelik hayatın her alanında sıkça zikredilen bir konu olduğu gibi, özellikle deprem sonrasında Çınarlık Meydanı'nda girişilen yeniden düzenleme faaliyetlerinin tamamlanmayışı da bahsedilen maddi sıkıntının göstergelerinden olmuştur.

İnşa faaliyetlerinin kapsam ve hızının verim ve etkinliğin göstergesi olması halinde, kapatılma sürecinin belde sınırları içinde yaşayanların lehine olduğunu söylemek mümkün olacaktır. Kocaeli Büyükşehir Belediyesi ve Gölcük Belediyesi'nin yönetimi altında Değirmendere'de ciddi alt yapı çalışmaları yapılmış, şehirlerarası yol üzerindeki köprülü kavşaklar (battı-çıkıtlar), Kültür Merkezi ve Meydan inşaatları, sahil şeridinin yeniden düzenlenmesi, deniz yolu ulaşımının alt yapısının kurulması ve vapur ile deniz otobüsü seferlerinin başlaması bu noktada ön plana geçmiştir. Ancak Özer'in etkinliğe dair görüşleri çerçevesinde alınan yanıtlar konunun farklı bir noktasını gündeme getirmektedir. Özer, ilçe belediyesi noktasında etkinliği "*geçmişte yedi farklı başkan koştururken şimdi bir başkan koşturuyor*" biçiminde betimlemekte; büyükşehir belediye başkanlığı özelinde de "*önceden istişare etmek üzere 44 belediye başkanını çağırırdı; şimdi 12 başkan çağırıyor. O manada olumlu... tek elden yönetmekle ilgili bir etkinlik söz konusu*" yorumunda bulunmaktadır. Bu noktada verili bir alanda toplam belediye başkanı sayısının azlığının etkinlik delili sayılması halinde ilçe belediye başkanlarının neden varlıklarını korudukları sorusu ister istemez gündeme gelmektedir. Ancak klasik yönetim işlevleri açısından düşünülecek olursa, bir üst yöneticinin denetim kapsamında (*span of control*) en fazla 5-6 astı ile verimli çalışacağı tespiti YBBM'nin başarılı olma şansını artırmaktadır.

Verim ve etkinlik bağlamında düzenlemeyi ve kendi deneyimlerini bütünüyle başarılı bulan Ellibeş, konunun demokrasi boyutunda da manzaranın olumlu olduğu kanaatindedir. Öncelikle YBBM uygulaması ile beldelerin başa çıkamayacakları sorunların üstesinden gelinmiş ve buna bağlı olarak da beldelerin gereksizliği ortaya çıkmıştır. Üstelik kendi kanaati, nüfusun düşük olduğu beldelerde halk yararından ziyade yönetimi elinde bulunduran ailelerin çıkarının ön plana alındığı, yeni sistem ise kalabalık nüfus ile böylesi imtiyazları sürdürülemez hale getirdiğidir. Dolayısıyla bu, belediye hizmetlerinin de demokratikleşmesi anlamına gelmektedir. Dahası Ellibeş, demokrasilerde duygusallığın yerinin olmadığını ve hiçbir seçmenin de iflas noktasına gelmiş bir yönetim tarzının devamlığını savunmayacağını iddia etmektedir. Bu çerçevede kendisinin üçüncü kez belediye başkanı seçilmiş olmasını da seçmenlerin birleşmeden duyduğu memnuniyetin bir göstergesi olarak gördüğünü belirtmektedir.

Ellibeş'in bu sözlerine karşılık en azından 30 Mart 2014 yerel seçimlerinde Değirmendere sınırları dâhilindeki seçmenin kendisini desteklemediği de ifade edilmelidir. Beldenin kapatılmasından önce Değirmendere Belediyesi sınırları

dahilindeki mahallelerde kullanılan oylar neticesinde AK Parti 4561 oyda kalırken, CHP'nin aldığı oy ise 12161 olmuştur (Bizim Kocaeli, 2014). Bu noktada CHP Değirmendere'de kullanılan oyun yaklaşık %70'ini alırken AK Parti'nin oy oranı %25'te kalmıştır. Bu durumun Ellibeş ya da YBBM'ye ya da Değirmendere üzerinden tanımlanan bir aidiyete mi ilişkin olduğu ve bunlara atıfla açıklanabileceği tartışmaya açıktır.

SONUÇ

Ökmen ve Arslan (2013: 99) büyük şehir belediye modeline geçişi konu edinen bir yazısında, bu sistemin sahip olduğu avantajları sıralarken, herhangi bir il veya ilçe belediyesinin kendi imkânlarıyla tek başına yapamayacağı ölçekte, çok sayıda yol, cadde, sokak, köprü, kavşak ve bitti-çıkıtı gibi ulaşım altyapı projelerinin çok daha kolay bir şekilde hayata geçirilebileceğine işaret etmektedir. Gölcük Belediye Başkanı Mehmet Ellibeş, bu öngörünün bilfiil geçerli hali olarak Değirmendere'ye yapılmış olan köprü, kavşağın önemine değinmiş, bizzat bu kavşağı yeni modelin bir kazanımı olarak övgü konusu etmiştir. Buradan hareketle çalışmanın sonucunun, ilgili kavşağa dair farklı anlamlandırma biçimleri üzerinden bir değerlendirme ile ortaya konması mümkündür.

Değirmendere deneyiminin sunduğu en önemli sonuç, yerel yönetim tartışmalarının etkinlik ve verimlilik olguları ile yerel kimlik, aidiyet ve demokrasinin farklı uçlara yerleştirilmelerinin yarattığı sakıncaları örnekleyen niteliğidir. Gölcük Belediye Başkanı tarafından vurgulandığı gibi Değirmendere'ye yakın geçmişte yapılan köprünün ne Değirmendere ne de Gölcük Belediyesi tarafından yapılamayacağı ve işte bu yüzden Kocaeli Büyükşehir Belediyesi tarafından inşa edildiği vurgusu manidardır.

Başkanın yorumu kuşkusuz geçerli olmakla birlikte, bu etkinlik karşısında fedakârlık etmek durumunda kalanın demokrasi ve yerel özerklik olması, ilgili örneği aşan bir Türkiye gerçeğidir. İnsanların mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için, verili çevreleri kapsamında, genellikle de aşına oldukları bir kişiyi belediye başkanı ve meclisi seçmelerinin köprüsüz kalmalarına neden olması tartışmanın ne derece yanlış bir alan üzerinden götürüldüğüne delalet eder. Diğer yandan meselenin odağında her zaman verimlilik ve etkinlik yer alacaksa, sadece yerel yönetimler özelinde değil, ülkenin genel siyaseti açısından da demokrasi oldukça kusurlu bir rejimdir.

Diğer yandan en azından üzerinde durulması gereken bir soru da insanların farklı gerekçelerle köprü istememe haklarının olup olmadığı, eğer böyle bir hakları varsa buna duyulacak olan saygının üst sınırında neyin yer alacağıdır. Yerel basına yansıyan ve bölgedeki incelemelerde yurttaşlarca sıkça vurgulanan bir husus, köprünün Değirmendere'de yaşayan insanlar tarafından eleştiri konusu edilmesidir. Köprü öncelikle estetik açıdan çok ciddi kusurlar arz etmekte, şehrin olağan akışıyla uyumsuz

bir yükseklik ve karanlık sergilemektedir. Şehirlerarası ulaşımı kolaylaştırmasına karşılık Değirmendere'nin bir parçası olduğu şehir içi ulaşımı bütünü ile kısıtlamakta, gerek yolcu indirme ve bindirme durumunu, gerekse yaya trafiğini bütünüyle engellemektedir. Hâl böyle iken bu köprünün büyükşehir belediyesinin kararı ile büyükşehir belediyesi tarafından yapılması, YBBM uygulamasının bir başarısı olarak sunulmaktadır. Oysa demokrasinin ve yerellik vurgusunun temel vasfı, böylesi kapsamlı bir inşanın, o inşadan doğrudan etkilenecek olan kişilerce kabul ya da reddedilmesidir. 6360 Sayılı Kanun ile 30 ile yayılan yeni yönetim mantığı, bunu bütünüyle kısıtlamakta, verili alanı, muhtemelen yollarının düşmediği kilometrelerce ötedeki farklı birimlerle özdeş olarak ele almaktadır.

Ülkelerin etkinlik arayışı doğrultusunda birleştirme yoluyla (*amalgamation*) belediye ölçeklerini büyütmesi ve sayılarını azaltması, uzun bir geçmişe sahip ve sıkça karşılaşılan bir uygulamadır. 1960'lerden itibaren Federal Almanya ve Büyük Britanya'da yaygın biçimde karşılaşılan bu ve benzeri uygulamalar ile belediye sayısında %60'ın üzerinde bir azalma gerçekleştirilmiş, bu oran Bulgaristan, Danimarka ve İsveç'te %80'in üzerine çıkmıştır (Canpolat, 2010: 84). Diğer yandan Türkiye'nin belediye sisteminde değişikliğe gidilmesi noktasındaki arayış 1980'li yılların sonuna kadar uzanmakta, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi gibi önemli çalışmaların ele aldığı konular arasında yer almaktadır. Dolayısıyla Ellibeş'in vurguladığı gibi kapanma ve birleşme gibi uygulamaların duygusal biçimde ele alınması ne doğrudur ne de demokratik bir nitelik arz eder.

Diğer yandan demokrasinin içeriği, yerel özerlik, yerinden yönetim ve yurttaşların ortak müşterekleri çerçevesinde hareket ve seçim özgürlüğüne sahip olmaları ile de o denli iç içedir. Bu açıdan 2013 itibarıyla nüfusu 36.743 kişi olan ve yerel yönetimler konusunda önemli deneyimleri haiz bir belediyenin kapatılmasına ilişkin tepkiler de duygusallıkla açıklanmayacaktır. Anayasada yer alan yerel yönetim tanımı göz önüne alındığında, Değirmendere'nin farklı mahalleler olarak Gölcük'le birleşmesi yaklaşık 40.000 kişinin "mahalli müşterek ihtiyacı" olmadığı/olamayacağı anlamına gelmekte, ancak Gölcük'ün kalan 100.000 kişilik nüfusu ile ortak ihtiyaç mefhumu ortaya çıkabilmektedir.

Son olarak, Değirmendere örneğinde belediyelerin kapatılması hususu, yalnızca kalabalık nüfusları bağlamında gündeme gelmemelidir. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e uzanan tarihsel süreçte kırılma ve süreklilikler çerçevesinde farklı ve karmaşık bir manzara arz eden günümüz Türkiye'si, anılan kanun uyarınca yerel yönetimler alanında benzeri nice deneyimi tarihin çöp sepetine göndermektedir. Büyükşehirleşme politikaları, belli bir alandaki yerleşik nüfusun görmezden gelinmesine ve büyükşehir belediyesi kararıyla yurttaşların iradesi dışında uygulamaları gündeme getirmektedir.

Bu çerçevede Değirmendere, anılabilecek nice örnekten yalnızca biri olup farklı coğrafyaların da bu şekilde gündeme gelmesi neticede mümkündür.

Dolayısıyla verilmesi gereken karar ve konuya ilişkin düzenlemelerin mutlak surette içermesi gereken anlayış, salt bir etkinlik ve verimlilik vurgusundan ziyade bunları yerel siyaset ve yerel yönetimin kendine özgü vasıfları ile uyumlu şekilde gündeme getirmek olacaktır. Aksi takdirde etkinlik üzerine vurgunun neticede yerelde katı bir merkezizetçiliği ve oligarşik bir yapıyı meşru kılmaması için bir neden yoktur.

NOTLAR

¹ Fethiye Belediye Başkanı Behçet Saatçi'nin (2016), "Kültür ve Turizm Bakanlığı yurt dışındaki fuar tanıtımlarında kıyı şehirlerindeki beldelere ait eserleri ve görselleri kullanıyor, ama artık o beldeler yok. Kadim şehirler o şehirlerin toplumları tarafından yönetilmelidir. Ama maalesef böyle önemli bir birikim o şehirleri tanımayanlara bırakılmaktadır. Kocaeli örnek verilerek Muğla yönetilemez" ifadesi belde belediyelerinin önemini ve belde belediyelerinin kapatılmasının olumsuz sonuçlarını Muğla örneği üzerinden göstermektedir.

² Türkiye'nin ilk kadın belediye başkanı Sadiye Ardahan tek parti döneminde iki dereceli seçimle göreve gelmiş; Müfide İlhan ile Zekiye Midyat ise belediye meclisinin oyları ile seçilmiştir. İlginç bir tarihsel tesadüf, Türkiye'nin ilk kadın il belediye başkanı da 1968'de İzmit'te seçilen Leyla Atakan olmuştur.

KAYNAKÇA

- Acar, M. (2014), "Revisiting Local Democracy in Turkey", içinde K. Göymen ve O. Sazak (ed.) *Centralization and Decentralization Debate Revisited*, İstanbul: Sabancı Üniversitesi, 306-320.
- Adıgüzel, Ş. (2012), "6360 Sayılı Yasa'nın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme," *Toplum ve Demokrasi*, C. 6, No. 13-14, 153-176.
- Adıvar, H. E. (1967), *Yeni Turan*, İstanbul: Atlas Kitabevi.
- Akyürek, T. (2016), "Yeni Büyükşehir Modelinin Değerlendirilmesi", içinde U. Ömürgönülşen ve U. Sadioğlu (ed.) *6360 Sayılı Kanunun Getirdiği Yeni Büyükşehir Modeli ve Uygulama Sonuçları*, Ankara: Hacettepe Üniversitesi Basımevi, 43-46.
- BİZİM KOCAELİ (2014), "CHP Değirmendere'de AKP'ye Büyük Fark Attı," <http://bizimkocaeli.com/HaberDetay.aspx?Id=102500>, (E. T.: 01.09.2014).
- Canpolat, H. (2010), "Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Sayılı Kanunla İlgili Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi," *Türk İdare Dergisi*, No. 467, 79-113.
- Çelik, M.L., C. Altıparmak (2013), *Hukuki Açından 100 Soruda Yeni Büyükşehir Belediye Modeli*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çiner, C.U. (2014), "Reconsidering the Role of the Prefects in Turkey: Public Policies and Metropolization", *International Journal of Public Administration*, 37(8), 445-455.

- Çiner, C.U., O. Karakaya (2013), “Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü,” *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 68(2), 63-93.
- Dollery, B., M. Kortt, J. Drew (2016), “Australian Local Government Perspectives on Contemporary Structural Reform”, içinde U. Sadioglu ve K. Dede (ed.) *Theoretical Foundations and Discussions on the Reformation Process in Local Governments*, Hershey, Pennsylvania: IGI Global Publishing, 179-204.
- Ergüder, Ü. (1987), “Chapter II: Decentralization of Local Government and Political Culture in Turkey”, in M. Heper (ed.) *Democracy and Local Government Istanbul in the 1980s*, Beverley: The Eothen Press, 10-27.
- Erkan, N.E. (2002), *Değirmendere Örnek Olayı Çerçevesinde Deprem ve Kentsel Yönetişim*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Eroğlu, H. (2001), *Yerel Yönetimlerde Kalite Yönetimi ve Değirmendere Belediyesi Uygulamaları*, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli.
- FORUM I (2013), “İÜ. SBF. Kamu Yönetimi Bölümü Tarafından Düzenlenen Forumlar Dizisi,” *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 48, 163-203.
- Genç, F.N. (2016), “Türkiye’de Büyükşehir Belediye Yönetimi Sisteminde 6360 Sayılı Kanun ve Etkileri”, içinde U. Ömürganülşen ve U. Sadioğlu (ed.) *6360 Sayılı Kanunun Getirdiği Yeni Büyükşehir Modeli ve Uygulama Sonuçları*, Ankara: Hacettepe Üniversitesi Basımevi, 166-181.
- Goldsmith, M. (1992), “Local Government”, *Urban Studies*, 29(3/4), 393-410.
- Görmez, K. (1997), *Yerel Demokrasi ve Türkiye* (2. Bas.), Ankara: Vadi Yayınları.
- Görmez, K. (2016), “Yeni Büyükşehir Modelinin Değerlendirilmesi”, iç. U. Ömürganülşen, U. Sadioğlu (ed.) *6360 Sayılı Kanunun Getirdiği Yeni Büyükşehir Modeli ve Uygulama Sonuçları*, Ankara: Hacettepe Üniversitesi Basımevi, 59-64.
- Gözler, K. (2013), “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”, *Legal Hukuk Dergisi*, 11(122), 37-82.
- Gürpınar, H.R. (1935), *Eşkya İnde*, İstanbul: Hilmi Kitaphanesi.
- Heper, M. (1987), “Chapter I: Introduction”, in M. Heper (ed.) *Democracy and Local Government Istanbul in the 1980s*, Beverley: The Eothen Press, 1-9.
- Heper, M. (1994), “Bureaucracy in the Ottoman-Turkish Polity” in A. Farazmand (ed.) *Handbook of Bureaucracy*, New York: Marcel Dekker, 659-671.
- İzci, F., M. Turan (2013), “Türkiye’de Büyükşehir Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(1), 117-152.
- Karasu, M.A. (2013), “Şanlıurfa’da Kentsel Gelişme ve 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(3), 178-193.
- Keleş, R. (2016), *Yerinden Yönetim ve Siyaset* (10. Bs.), İstanbul: Cem Yayınevi.

- Nemec, J., L. Matejova, J. Soukopova (2016), "Chapter 6: "Small is Beautiful": The Pros and Cons of Territorial Fragmentation Regarding the Example of the Czech Republic", iç. U. Sadioglu, K. Dede (ed.) *Comparative Studies and Regionally-Focused Cases Examining Local Governments*, Hershey, Pennsylvania: IGI Global Publishing, 113-134.
- Ökmen, M., R. Arslan (2013), "Türkiye'de 6360 Sayılı Yasa İle Yeni Kurulan Büyükşehir Belediyeleri: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği", *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(3), 88-101.
- Özgür, H. (2013), "Denizli Kenti ve İlinde Yönetmelik Ölçek Arayışları (1976-2014): Dört Bütünşehir (Belediyesi) Söylemi / Tasavvuru (2001-2014) ve Büyükşehir Belediyesi Statüsü (2012-2014)", *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(3), 30-53.
- Rahmi, H. (1935), *Eşkıya İnde*, İstanbul: Hilmi Kitaphanesi.
- Reid, M. (2016), "Contemporary Local Government Reform in New Zealand: Efficiency and Democracy", içinde U. Sadioglu ve K. Dede (ed.) *Theoretical Foundations and Discussions on the Reformation Process in Local Governments*, Hershey, Pennsylvania: IGI Global Publishing, 205-236.
- Saatçi, B. (2016), *Çalıştay Sunuşu*, içinde Büyükşehir İlçe Belediyeleri Hizmet Sunum Yöntem Arayışı Çalıştayı, 16 Aralık 2016, TODAİE Yerel Yönetimler Merkezi, Ankara.
- Sadioglu, U., K. Dede (ed.) (2016), *Theoretical Foundations and Discussions on the Reformation Process in Local Governments*, Hershey, Pennsylvania: IGI Global Publishing.
- T.C. İçişleri Bakanlığı (2017), Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri, <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>, E.T.: 05.02.2017.
- Türk, H.B. (2014), "30 Mart 2014: Türkiye'nin en genel yerel seçimleri," *Birikim*, No. 301, 9-15.
- Yıldırım, Z., İ.A. Selçuk (2013), "6360 Sayılı Kanun Çerçevesinde Değişen Sınırlar ve Genişleyen Yetki Alanlarının İzmir İli Planlama Pratiği Açısından İrdelenmesi," *TMMOB 2. İzmir Kent Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, 431-444.
- Zengin, O. (2014), "Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirilmesi," *Ankara Barosu Dergisi*, 72(2), 91-116.