

Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim Tartışmalarının Odağında Bir Düzenleme: 6360 Sayılı Yasa Hakkındaki Değerlendirmeler

Şeniz ANBARLI BOZATAY

*Sorumlu Yazar, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İİBF Kamu Yönetimi Bölümü,
sanbarli@comu.edu.tr*

Kemal KIZILKAYA

Çanakkale Bayramiç Kaymakamlığı, kemal.kizilkaya@icisleri.gov.tr

Öz

Geçmiş Osmanlı İmparatorluğu'na dayanan ve güncelliğini günümüzde de koruyan merkezi yönetim ve yerinden yönetim tartışmaları, 6360 Sayılı Yasa ile yeni bir aşamaya ulaşmıştır. Büyükşehir belediyesi tanımını yeniden düzenlemek suretiyle, otuz ilde, il özel idarelerini, köyleri ve belde belediyelerini kaldırarak, bu illerdeki ilçe belediyelerini büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştüren Yasanın etki alanının Türkiye nüfusunun yaklaşık %80'ine tekabül etmesi, etkileri açısından önemli bir değişime işaret etmektedir. Kamu hizmeti sunumunda yeni bir yerel yapılanmanın amaçlandığı Yasa ile Büyükşehir Belediyelerine verilen yeni görevler ve yeni hizmet alanları üzerine, başta siyasetçiler, akademisyenler ve uygulayıcılar olmak üzere birçok çevre tarafından değerlendirmeler yapılmaktadır. Bu çalışmada, 6360 Sayılı Yasa; usul ve anayasaya uygunluk, Yasanın getirdikleri üzerine değerlendirmeler ve Yasanın muhtemel sonuçları üzerine yapılan tartışmalar itibarıyla üç farklı boyut içinde ele alınarak incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Merkezi Yönetim, Yerinden Yönetim, Büyükşehir Belediyesi, Yerel Özerklik, İl Özel İdareleri.

JEL Sınıflandırma Kodları: K39, H76.

A Legislative Arrangement that Focused on the Debates of Centralized Administration – Decentralization: Evaluations about Law No 6360*

Abstract

The debate about the centralized administration and decentralization that dates back to do Ottoman Empire and preserves its topicality has reached a new stage with law no 6360. By means of rearranging the definition of metropolitan municipality, by abolishing special provincial administrations, villages and municipality in towns in thirty cities, turning the district municipalities to the metropolitan district municipality in these provinces the law the domain of which corresponds to about 80% of Turkey's population indicates a significant change in terms of its effects. With the law aimed of a new local settlement in the public service provision on the new tasks of metropolitan municipalities and new service areas are evaluated by many sectors especially by politicians, academics and practitioners. In this study, Law no 6360 were examined by addressing three different sizes which are procedures and constitutionality, the evaluation about the law brought and the debate on the possible results of the law.

Keywords: Centralized Administration, Decentralization, Metropolitan Municipality, Local Autonomy, Special Provincial Administrations.

JEL Classification Codes: K39, H76.

* Extended abstract is presented at the end of the article.

Atıfta bulunmak için...| Anbarlı Bozatay, Ş. & Kızılkaya, K. (2016). Merkezden Yönetim-
Cite this paper...| Yerinden Yönetim Tartışmalarının Odağında Bir Düzenleme: 6360
Sayılı Yasa Hakkındaki Değerlendirmeler. *Çankırı Karatekin
Üniversitesi İİBF Dergisi*, 6(1), 609-637.

1. Giriş

Kamu Yönetimi bir bütün olarak, toplumun ihtiyaç duyduğu hizmetlerin halka etkili ve verimli olarak sunulabilmesi için organize olmanın adıdır. Bu hizmetler topluma iki düzeyde sunulabilmektedir. Birinci düzey merkezi yönetim olarak karşımıza çıkarken, ikinci düzey ise yerel yönetim olarak adlandırılmaktadır.

Toplumsal gelişmeye paralel olarak artan yerel sorunlar ve bunların hızlı çözülmesi gereği, halkın artan demokratik talepleri, uluslararası ve ulus üstü kurum ve kuruluşların yerel yönetimleri teşvik edici politikalarının getirdikleri karşısında, merkezi yönetimin hantal ve halk katılımından uzak görüntüsü, yerel yönetimlere daha fazla hareket serbestisi tanınması ihtiyacını gündeme getirmiştir. Kuşkusuz yerel yönetimlerin tabiatı gereği merkezi idareden ayrı ve özerk kuruluşlardır. Yerel yönetimlere tanınan hareket serbestisinin niteliği ve niceliği konusunun üniter yapıya sahip ülkelerde sorunlar oluşturabileceği kanaatiyle bu kuruluşlara çoğu kez kuşkuyla yaklaşılmaktadır. Ancak toplumun gelişim hızı, kent insanın karşılaştığı sorunların hızlı çözümü, insanların etkili ve verimli bir kamu hizmeti beklentisinin karşısında yerel yönetimlere daha rahat karar alma ve hareket serbestisi sağlanmasının gerekliliği üzerinde de durulmaktadır.

Türkiye’de kamu yönetimini ve özellikle yerel yönetimleri yeniden yapılandırma konusundaki çalışmalar ve yerel yönetimlerde köklü dönüşüm, 2002’den sonra mümkün olabilmıştır. Ülkemizde özellikle son on yılda yerel yönetimler alanında yaşanan önemli yasal değişiklikleri gerektiren birçok iç ve dış neden söz konusudur. İç nedenler, siyasi ve ekonomik alanda yaşanan değişimler, kırdan kente göç olgusu ve şehir nüfuslarındaki hızlı artış, bölgeler arası gelişmişlik düzeyleri arasındaki eşitsizlik, artan demokrasi talepleri ile birlikte merkezi yapının hantallığının meydana getirdiği aksaklıklardır. Söz konusu değişim sürecini zorlayan dış nedenler ise, küreselleşmeden kaynak alan siyasi ekonomik değişimler, onaylanan uluslararası antlaşmalar, tam üyelik yolunda Avrupa Birliği’nin yerinden yönetim politika araçları, ilkeleri (*Subsidiarite*,¹ *Yerel Özerklik vb. İlkelerin hayata geçirilmesi*) ve ülke olarak bunlara uyum ve reform uygulamaları ile vermeye çalışılan karşılıklardır (Toksöz vd., 2009, 3-37).

Belirtilen gerekçelere dayanarak, ülkemizde yerel yönetimler alanında birçok önemli yasal değişiklik yapılmıştır. Bu değişikliklerden en önemlisi ve tartışmalara yol açan kuşkusuz büyükşehir belediyelerinde önemli yapısal ve işlevsel değişiklikleri beraberinde getiren 6360 Sayılı Yasa² olmuştur. Bu yasal düzenleme ile başta büyükşehir belediyeleri olmak üzere yerel idarelere önemli **idari ve mali hareket serbestisi** tanınmıştır. Başta siyasetçiler, akademisyenler ve uygulayıcılar tarafından düzenlemenin başlangıcından günümüze kadar, yasa ve beraberinde getirdikleri hususlar değerlendirme konusu yapılmıştır. Söz konusu Yasa ile Türkiye’de kent yönetim sisteminin yapısı değişmesine yol açacak biçimde; büyükşehir belediye sayısı artırılmış, idari alanlar il mülki sınırına genişletilmiş, büyük şehir olan illerdeki il özel idareleri kaldırılmıştır.

Büyükşehirlerde, il sınırı içindeki seçmenlerin büyükşehir için oy kullanmalarının önü açılmak suretiyle, yerel seçim sistemi açısından da önemli değişiklikler getirilmiştir.

Esasen bu yasal düzenlemeler karşısında yaşanan tartışmalar, Tanzimat'tan günümüze kadar kamu yönetimi alanında sürüp giden adem-i merkeziyet ve merkezi yönetimin üstünlükleri veya sakıncaları üzerine temellenen tartışmaların devamı biçiminde cereyan etmektedir. Dolayısıyla çalışmada, öncelikle merkezi yönetim ve yerel yönetim kavramları ile Türkiye'de yerel yönetimlerin gelişimi konuları üzerinde kısaca durmanın yararlı olacağı düşünülmüştür. 6360 Sayılı Yasa ile ilgili değerlendirmeler; usul ve anayasaya uygunluk, Yasanın getirdikleri üzerine değerlendirmeler ve Yasanın muhtemel sonuçları üzerine yapılan tartışmalar itibarıyla üç farklı boyut içinde ele alınmakta ve yeni düzenlemenin, merkezden yönetim-yerinden yönetim tartışmalarına eklenmesi suretiyle tespitler yapılmaktadır.

2. Merkezden Yönetim

Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacıyla, bu türdeki hizmetlerle ilgili karar ve faaliyetlerin merkezi hükümet ve onun hiyerarşik yapısı dâhilindeki örgütler tarafından gerçekleştirilmesini ifade eder. Merkezden yönetim, siyasi ve idari olarak üzere ikiye ayrılmaktadır. Siyasi merkezden yönetim; bir ülkedeki yasama organının ve yürütme erkinin tek olmasını ve hukuki açıdan da birliğin mevcut bulunmasıyla açıklanabilir. Burada söz konusu olan, "üniter devlet"tir. İdari merkeziyetçilik ise kamu otoritesinin merkezileştirilmesini gerektirmekte, kamu hizmetiyle ilgili politikaların belirlenmesi ve karar alınması yetkisi merkezi idarede toplanmaktadır. İdari merkeziyetçilik, siyasi merkeziyetçiliğin sonucu olup, merkezin hiyerarşik yetkisi altındaki birimlere geniş yetkiler verilmemektedir (Eryılmaz, 2013,106-107; Magleby ve O'Brien, 2008,18).

Devlet, bir ülkede tek kamu tüzel kişisi olduğunda o ülkede devletin dışında başka bir kamu kuruluşunun bulunmasına gerek yoktur. Ancak belirtilen türde bir merkeziyetçilik hiçbir ülkede uygulanmamakta, merkezi yönetim, yerinden yönetim ilkesi ile birlikte faaliyet göstermektedir. Bu çerçevede merkezden yönetim ilkesinin genel özellikleri (Ökmen ve Parlak, 2013, 22);

- Devletin, kamu hizmetlerini konularına göre bölerek bakanlıklar biçiminde örgütlenmesi,
- Kamu hizmetlerinin yürütülmesi için gereken gelir ve giderlerin merkezde toplanması,

- Vatandaşlara sunulacak kamu hizmetlerinin bir merkezde toplanarak düzenlenmesi, karar alma yetki ve sorumluluğunun başkentteki yetkililere ait olması,
- Merkezi idarenin uzantısı konumundaki taşra teşkilatı ve taşradaki yetkililerin, merkezin emir ve talimatlarıyla bağlı olması,
- Başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı biçimindeki ayrıma rağmen, devletin bütünlüğünün hiyerarşik bir düzen ile sağlanmasıdır.

Merkezi yönetim, siyasi gücün veya hükümet etme yetkisinin ulusal düzeyde toplanmasıdır. Diğer yandan merkezden yönetimin de sınırları vardır. Gerçekten de onlarca ve hatta yüzlerce milyon vatandaşın yaşadığı modern devletlerin sadece merkezden yönetilebileceği fikri gerçeği yansıtmaz. Örneğin modern bir devletin tüm hizmetleri ve işlemlerinin merkezden yönetilmesi halinde bunun sonucu, ekonomi uzmanlarının ölçek ekonomisinin olmaması (*diseconomies of scale*) olarak adlandırdığı durumu yansıtan umutsuz bir yönetsel etkinlik ve bürokratik kargaşadır. Dolayısıyla, merkezden çevre kurumlarına bir takım sorumlulukların ve karar verme yetkisinin aktarılması noktasında önemli bir baskı vardır. Halkın yönetime katılımını sağlama, cevap verirlilik, meşruiyet ve özgürlük de yerinden yönetim fikrinin dayanakları olarak sunulmaktadır (Heywood, 2013, 215). Bu bağlamda kamusal hizmetlerin etkili ve verimli sunulabilmesi amacıyla gerek ölçek ekonomisi gerekse de başta demokrasi kavramı ile birlikte yerellik vb. gibi kavramlarla birlikte yerinden yönetim, *merkezden yönetimin tamamlayıcısı* olarak kamu yönetimindeki yerini almaktadır.

Merkezden yönetim ilkesinin faydaları (Parlak ve Sobacı, 2012, 29);

- Güçlü devlet yönetimin tesisi,
- Hizmetlerin daha az harcama ile akılcı biçimde gerçekleştirilmesi,
- Bölgeler arasında eşitliğin sağlanması, hizmetlerin ülkenin tamamına bir düzeyde ulaştırılması,
- Kamu görevlilerinin yerel etkilerden kurtarılması,
- Mali denetimin kolayca sağlanmasıdır.

Merkezden yönetim ilkesinin sakıncaları ise (Eryılmaz, 2013,108-109);

- Kamu hizmetlerinde gecikme, hizmetlerin yerel ihtiyaçlara uygun olmaması, kaynak israfı, kırtasiyecilik,

- Taşradaki memurlara kendi alanlarında fazla bir inisiyatif tanınmamasıyla, bilgi ve becerilerini geliştirememeleri, hizmetler konusunda ilgisizlik ve isteksizlik,
- Hizmet yükünün artmasıyla temel fonksiyonların yürütülememesi ve giderek etkisizleşmesi,
- Halkın, kamu hizmetlerine karşı ilgi ve katılımının azaltılmasıdır.

Türk kamu yönetiminin yapısal ve davranışsal özellikleri, tarihsel kültür mirasının sonucudur. Cumhuriyet döneminin Osmanlı'dan aldığı miras, birçok haliyle devralınan bir yönetim uygulamasıdır. Cumhuriyet döneminin başından bu yana yönetsel yapı, devletin üstlendiği klasik görevlere uygun biçimde, merkeziyetçilik üzerinden yükselmektedir. İçte ve dışta güvenliğin sağlanması ana amacına yönelik bu yapı, içişleri, adalet ve milli savunma temelinde gelişmiştir. Toplumla iletişimi giderek azaltan merkeziyetçi, kuralcı ve vesayetçi bu yapı, ilk olarak 1929 Dünya ekonomik krizi ile, ikinci olarak 2. Dünya Savaşı ile zorlanmaya başlamış, çok partili yaşama geçişle birlikte zorlanma artmış ve 1960'lara kadar çalkantılı bir seyir izlemiştir. Bu tarihten itibaren ise yönetimde değişime uyum çabaları yoğunluk kazanmıştır. Ancak uyum çabaları, hiçbir zaman radikal düzenlemelere dönüşmediği gibi, sistemli kalkınma planlarının gereklerini karşılamakta bile zorlanmıştır. 1990'lara gelindiğinde kamu yönetimi, yapısal ve işlevsel açıdan değişim yönündeki baskıları kaldıramaz hale gelmiştir. Tutum'a göre, iyi düzenlenmemiş merkeziyetçi ve israfçı yapı, görev ve yetkilerin merkez-taşra ve merkez-yerel yönetimler arasındaki dağılımı ve bölüşümündeki dengesizlik göze çarpmakta, bazı kamu hizmetleri ya hiç görülememekte ya da standardın çok altında yürütülmektedir (Tutum, 2012, 481-487).

3. Yerinden Yönetim

Yerinden yönetim, halka sunulacak bazı kamu hizmetlerinin merkezi idare teşkilatı ya da onun hiyerarşisi altında olmayan kamu tüzel kişiler tarafından yürütülmesidir.

Küresel düzeyde demokratikleşmenin artışı ve yönetimde yeniden yapılanma çabaları, an geniş anlamda "decentralizasyon" olarak okunabilir. Bunun nedeni, decentralizasyon ile demokrasi, kamu yönetimin etkinliğinin-verimliliğinin sağlanması ve toplumun özgürleşmesi arasında yakın ilişki kurulmasıdır. Özellikle gelişmekte olan ülkeleri yeniden yapılanmaya zorlayan değişim girişimlerinde yerinden yönetim ve yerellik temel bir araç olarak değerlendirilmektedir (Özel, 2007, 442). **Yerellik ilkesi**, bir yetkinin kamusal ihtiyaca en yakın birim tarafından kullanılmasını ve alt kademenin yetkisini mutlaka gerekli olduğunda ve hizmetin daha iyi görülmesi gereğiyle üst kademeye devretmesini ifade etmektedir (Özer, 2012, 444).

Bir kuruluşun yerinden yönetim kuruluşu olabilmesi için, ayrı bir kamu tüzel kişiliğine, personel bağımsızlığına, kendine özgü gelir kaynaklarına ve bütçeye sahip olması gerekir. Ayrıca, bu tür bir kuruluşun üzerinde merkezi yönetimin hiyerarşik denetimi de bulunmamalıdır. Parlak ve Sobacı'nın (2012, 31-32) tasnifine göre yerinden yönetimin faydalı ve sakıncalı yönleri şu şekilde belirtilebilir;

Yerinden yönetimin faydalı yönleri;

- Demokratik esaslara uygunluk,
- Kırtasiyecilik ve bürokrasinin azaltılması,
- Hizmetlerin, ihtiyaçlara daha uygun bir şekilde yürütülmesi.

Yerinden yönetimin sakıncalı yönleri ise;

- Ülkenin bütünlüğü ve milli birliğin bozulabilme ihtimali,
- Bölgeler arasında eşitsizliklerin artma ihtimali,
- Partizanca uygulamalara yol açabilmesi,
- Yerinden yönetim kuruluşlarının yeterli mali ve teknik imkânlarla sahip olmamasının, hizmetin yürütülmesinde aksaklıklara yol açabilmesi,
- Yerinden yönetim kuruluşlarının mali denetiminde yaşanan güçlükler.

Dolayısıyla yerelleşmenin, bir yandan merkezi yönetiminin yükünü hafifleterek asıl fonksiyonlara odaklanmayı sağlarken, diğer yandan da merkezi yönetimin ekonomideki üstünlüğünü kaybetmesine ve bölgesel farklılıkların derinleşmesine yol açabilecek unsurları ihtiva ettiği söylenebilir (Özer, 2012, 445).

Yerinden yönetim ilkesi, siyasal yerinden yönetim ve idari yerinden yönetim olmak üzere iki şekilde uygulanmaktadır. *Siyasal yerinden yönetim* ya da siyasal özerklik, federal devletlerde desantralize edilmiş ve iç işleyişinde örgütlenmesinde özerk olan federal yönetime bağlı federe birimleri kapsamaktadır. Daimi bir nüfus, belirli bir ülke, hükümet ve diğer ülkelerle ilişkilere girmeye dayanan egemenlik, devlete aittir. Siyasal adem-i merkeziyet ağırlıklı olarak federal devletlerde, anayasa tarafından ulusal kimliği bulunmayan yerel birimlere tanınan özerk-yarı özerk statüye karşılık gelen bir yapılanmadır. Federal devlet sistemlerinde yerel yönetimler, federe devletler içinde yer alırlar ve geniş ölçüde federe devlet ya da eyaletlere bağlıdırlar. Yerel yönetimler, yalnızca egemen-yarı egemen bir devletin kamu hizmeti sağlayan ve egemenlik hakkı bulunmayan coğrafi birer alt birimdir. *İdari (yönetsel) yerinden yönetim* ise kamu

yönetimi bünyesinde tüzel kişiliği bulunan bazı kurum ve kuruluşlara karşılık gelmektedir. Yetkilerini kullanan birimlerin niteliğine göre yerel yönetimler, hizmet yönünden yerel yönetimler ve yer yönünden yerel yönetimler olarak iki türde karşımıza çıkmaktadır. Hizmet yerinden yönetim, belirli kamu hizmetlerinin, merkezin dışında bağımsız bir örgütçe yerine getirilmesidir. Türkiye’de kamusal meslek kuruluşları gibi yönetsel örgütlenmeler buna örnek olabilirler. Yer yönünden yerinden yönetimler, belediyeler ve köy yönetimleri gibi yerel yönetim düzeyleridir. Sonuç itibarıyla siyasi yerinden yönetim, üniter devlet yapıları içinde yer bulamayan küçük devletlerden oluşmuş siyasi yapıları, idari yerinden yönetim ise üniter devlet uygulaması içinde ayrı bir siyasi otorite olarak ortaya çıkmayan yapılara karşılık gelmektedir (Parlak, 2011,853).

Siyasal yerinden yönetim uygulamalarında, yerel yönetimlerin bağımsız hareket ettiği düşünülmemelidir. Örneğin Almanya’da yerel düzeydeki kamu yönetimi reformları, hükümetten farklılaşsa da çoğu kez merkezi devletle çakışmaktadır. Bu ülkede yerel yönetimlerin faaliyetleri, yalnızca kendi reform önceliklerinden değil, aynı zamanda federal düzeydeki reformlardan da etkilenmez. Bu noktada devlet, yerel yönetimleri belirli önlemleri alınması ya da uyum gösterilmesi konusunda zorlamaktadır (Bönker ve Wollmann, 2006, 189). Günümüzde, işbirlikçi ve yönetim düşüncesinin bir felsefeye dayandığı federalizmin yerine “ad hoc” nitelikte bir federalizmden de söz edilmektedir. Ad hoc federalizmde devletlerin artan şekilde iyi yönetim konusunda kendi düşüncelerini, politikalarını ortaya koyabileceğine işaret edilmektedir. Üstelik kendi politikalarını ortaya koyma, federal görüşlerle çatışma pahasıdır (Smith, 2009, 3). Bu nitelikte bir federalizmin algısı, ABD’de federe devletler ve federal devlet arasındaki ihtilaflarda, mahkemelerin özellikle ulusal otoriteyi desteklemelerine dayandırılabilir (Wise, 2005,18).

3.1.Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimine Kısa Bir Bakış

Yerel Yönetim olgusunun ilk örneklerine 11.yy’ da tüccarların ticaret ilişkileri dolayısıyla elde ettikleri özerklikle tanımlanan feodal ortaçağ kentleri örneğinde rastlanılmaktadır. Ortaçağda kent idarelerini ortaya çıkaran sebeplerin başında ticaretin canlanması gelir. Daha sonra ortaya çıkan burjuva kentleri ile kıyılarda limanlarda diğer ulaşım kolaylığı bulunan yerlerde önce yargılama ile ilgili daha sonra mali özerklikler elde eden kentler olarak gelişim göstermişlerdir (Kalabalık, 2005, 38-40).

Batı demokrasilerinde tarihi gelişimin ürünü olan yerel yönetimler, siyasi otoritenin birliği ve bütünlüğünü değil, parçalanmasının ve farklı yerel otorite ve güç merkezlerinin ortaya çıkışının hikâyesini açıklarken, tarihi bağlam içinde muhalefet kavramıyla daima yakından ilişkili olmuştur. Oysa idari ve siyasi tarihimizde, siyasi-idari birliğin korunması temel amaç olduğundan, muhalefet olgusuna hoşgörülle bakılmamıştır. Nitekim meşru bir muhalefet kavramına Tanzimat’a kadar Osmanlı devlet yönetiminde rastlamak mümkün değildir. Zira

yerel halk ve eşrafın padişah karşısında özerk bir statü talebinin meşru bir gerekçesinin olmayacağı düşünülmüştür. Merkezi idare bu nedenlerle, kendi dışında oluşacak bir hareketi gerek dini gerekse siyasi anlamda gayrimeşru saymıştır. Dolayısıyla Tanzimat'a kadar muhalefet kurumunun meşru hale getirilememesi, Batı tipi yerel yönetim düşüncesinin ortaya çıkmasını da geciktirmiştir. Bununla birlikte, hukuki ve adli konular başta olmak üzere, güvenlik, asayiş ve belediye hizmetlerinin kadılar tarafından yürütülmesi, vakıfların üstlendikleri roller, Batı tipi bir yerel yönetim sistemi olmasa da yerel hizmetlerin çeşitli kurumlar tarafından nasıl yürütüldüğünü göstermektedir (Eryılmaz, 2013, 229-230).

Osmanlı İmparatorluğunda devlet için en başta gelen tehlike, bölgesel güçlerin varlığı olmuştur. Osmanlı'da resmi bir yerel yönetim statüsü ancak 19.yy da dış dünyaya açılma, kentlerin büyümesi, mali merkezîyetçilik sisteminin yerleşmesi gereği ve özellikle azınlıkların yönetime katılma talepleri sonucu oluşmuştur. Osmanlı İmparatorluğu'nda esas amaç; Batı modeli özerk yerel yönetim kurumları gerçekleştirmek olmayıp, merkezin gözetimi ve denetimi altında bir yerel yönetim modeli kurmak olmuştur. Böylece modern ve düzenli şehirlere kavuşmak amaçlanmıştır. Türk Belediyecilik tarihinde önemli ve farklı bir yere sahip olan "Altıncı Belediye-i Daire" teşebbüsünde yerel bir demokrasi değil, bayındırlık endişelerine odaklanan bir merkezi hükümet niteliği ağır basmaktadır. (Kalabalık, 2005, 47-65). Nitekim Altıncı Belediye Dairesi'nin, büyükşehir belediyesi Şehremaneti'nin bir şubesi olarak kurulduğu halde, bu kurum ile değil Babıali ile ilişkilendirilerek doğrudan doğruya Babıali'ye bağlanması, bunun en açık göstergesidir. Hükümet, bu belediyenin başarılı olabilmesi için büyük çaba gösterse de (kaynakların önemli bir bölümünün buraya aktarılması gibi) fazla bir başarı sağlanamamıştır (Eryılmaz, 2013, 235).

Cumhuriyet yönetimi de yerel yönetim kurumlarını her zaman idari birimler olarak görmüş, birlik ve beraberlik saikıyla yerel yönetimlere idari ve mali açıdan hareket serbestisi verilmesi noktasında tereddütlü davranmıştır (Kalabalık, 2005, 61). Ancak bu noktada, 1921 Anayasası'nın yerel yönetimlere ilişkin hükümlerini saklı tutmak gerekmektedir. 1921 Anayasası, Türk Anayasa tarihinin yerel yönetimlere ve yerinden yönetim ilkesine en fazla ağırlık veren anayasasıdır. Bununla birlikte, 1921 Anayasası'nın yerel yönetimlere ilişkin hükümlerinin hiçbir zaman uygulamaya geçirilemediği de unutulmamalıdır. Nitekim 1924 Anayasası ile bu hükümlerden, merkezîyetçi bir yönetim anlayışı yönünde belirgin bir ayrılık yaşanmıştır (Özbudun, 2012, 69-70).

Cumhuriyet'ten sonra yerel yönetimler alanında önemli değişiklikler yapılmış, 1924'de Köy Kanunu, 1930'da Belediye Kanunu ve yerel yönetimlerle ilgili pek çok kanun çıkarılmıştır. 1930 tarihinde kabul edilen 1580 sayılı Belediye Kanunu 2004 yılına kadar uygulamada kalmış, Kanun, 7.12.2004 tarihinde 5272 sayılı yeni Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. 1580 sayılı Belediye Kanunu,

dönemin siyaset anlayışını yansıtmaktadır. Tek parti ideolojisi ve üstlendiği modernleşme misyonu, merkezi idarenin bir taşra birimi gibi hizmet gören belediye modelini üretmiştir. 5272 Sayılı Yasa ile belediyelerin yetki ve görevleri arttırılırken, zamanın hızlı değişimlerine, halktan gelen yerel nitelikli kamu hizmeti taleplerine hızlı cevap verebilmek, çözümler üretebilmek amacıyla halkın demokratik hak ve talepleri, imzalanan uluslararası sözleşmeler göz önünde tutularak daha fazla hareket serbestisi tanınan bir belediye modeli ortaya konmaya çalışılmıştır.

Türkiye’de Tanzimat’tan günümüze kadar geçen sürede yerel yönetimlerle ilgili olarak süregelen gelişmelerden Eryılmaz’a göre şu sonuçların çıkarılması mümkündür (Eryılmaz, 2013, 238);

- Ülkemizde tarihi bakımdan, Batı tipi bir yerel yönetim geleneğinden söz edilemese de yerel yönetim benzeri bazı kurumlar, Tanzimat’a kadar geleneksel kent hizmetlerinin yürütülmesinde temel rol almışlardır.
- Yerel yönetimlerin yönetim sistemimize girişi, halkın taleplerinden değil, daha çok azınlıkların ve Avrupa devletlerinin baskılarıyla olmuştur.
- Yerel yönetimler, diğer kamu yönetimi organları gibi Batılılaşmanın bir elemanı olarak Fransa’dan alınmıştır.
- Yerel yönetimler, merkezi yönetimden halka doğru işleyen yönetim anlayışının uzantısı olarak ortaya çıkmış, organlarının oluşumunda genellikle seçim değil, atama esas alınmıştır.
- Kamu yönetiminin temel özelliğinin, otoritenin ve kaynakların merkezde toplanması esasına dayandığından, yerel yönetimler merkezi yönetimin bir şubesi olarak düşünülmüş, ülke yönetiminde yetki ve kaynakların paylaşıldığı özerk güç merkezleri olarak görülmemişlerdir.
- Osmanlı dönemindeki yerel yönetim anlayışı, Cumhuriyet Döneminde de geçerli olmuş, Cumhuriyet yönetimi de yerel yönetimleri, merkezi yönetime yardımcı kuruluşlar olarak düşünmüştür. Birlik ve bütünlük hassasiyetiyle, yerel yönetimlere kaynak ve yetki aktarımı daima tereddütlere dayanmıştır.

Yerel yönetimlerle ilgili tartışmaların odağında yer alan “**birlik ve bütünlük hassasiyeti**”, Cumhuriyet’in ilk yıllarından itibaren süregelen bir tartışmayı yansıtmaktadır; merkezi idarenin işlerinin azaltılarak, çoğu işin halka en yakın idarelere, seçilmişlerin yönetimindeki mahalli idarelere verilmesi isteği ile birlik hassasiyeti çelişkisi. Yerinden yönetimin, özerkliğinin ve demokrasi adına genişletilmesi isteği ile halkın yaşadığı ilçenin il olmasını istemesi arasında da bir çelişki vardır. Zira bu istek, halkın hemşerisi olduğu yerin güçlendirilmesini değil de merkezi idarenin, valinin, bakanlık görevlilerinin yakınına gelmesi isteğidir

(Yayla, 2012, 493). Zamanında her partinin Polatlı'ya il olma sözü verdiğini hatırlatan Donat bir yazısında, alkış almak isteyenlerin burada il olma sözünü tekrarlaması gerektiğini belirtmektedir. Polatlı'da Türkçe-İngilizce ifadeler içeren bir tabelada yer alan "*Türkçe söyledik anlatamadık we want to be a city Polatlı il olacak cumhuriyeti kuranlar rahat uyuyacak*" (Donat, Sabah, 2004) ifadeleri, il olma taleplerinin Cumhuriyet tarihimizde nasıl nihai bir hedef olduğuna ilişkin mizahi bir dili yansıtmaktadır.

3.2. Yerel Yönetim Mevzuatındaki Yenilikler: Yerel İdari Reformlar

Türkiye'de yerel yönetimlerin yasal çerçevesi Anayasanın 127.maddesinde belirtilmektedir. Buna göre; İl (İl Özel İdaresi), Belediye ve Köy olmak üzere üç tür mahalli idare kabul edilmektedir. Ayrıca Anayasada bu idarelerin kendi aralarında Bakanlar Kurulu izni ile birlik kurabilecekleri de ifade edilmektedir. Son dönemde Büyükşehir Belediyesi, Belediye, İl Özel İdaresi ve Mahalli İdare Birlikleri Kanunu gibi ciddi değişiklikler ve mevzuat değişiklikleri olmuştur. Özellikle yasal düzenlemelerin zamanlama açısından yapıldığı döneme dikkat edildiğinde, neredeyse tamamının son on yıl içerisinde gerçekleştirildiği görülmektedir. Ülkemizde son on yılında devam eden siyasi istikrar, bu denli önemli ve toplumun tamamının günlük hayatını yakından ilgilendiren konularda kapsamlı değişiklikler yapılabilmesini sağlayabilmiştir.

Ancak söz konusu reformlar, merkeziyetçi anlayışla ve yerel yönetimlerin yeterli katkısı alınmadan gerçekleştirildiği saikıyla eleştirilere konu olmuştur. Savcı'nın belirttiği üzere aslında son birkaç yüzyılın Türk Tarihi, reform sorunu içinde geçmektedir. İslahat layihalarından ve fermanlarından 1961 Anayasası'na kadar bütün belgelerde de Türk toplumunu reforma tabi tutma istekliliği izlenmektedir. Bu reform çabalarının büyük bir kısmı yazara göre, sosyo-politik alana inmeksizin yapılan felsefi içerikten yoksun değişimlerdir (Savcı, 2012, 421). Ancak idari reformun, toplumsal gelişme ve kalkınmanın başlatıcısı olmadığı da altı çizilmelidir. Nitekim söz konusu olan, belirli bir sosyal gelişim biçimine göre, sistemin gerekli kıldığı bir idari reform rasyonelidir. Başka bir deyimle, kalkınma sorunu tartışmasında **idari reform**, toplumsal yapıda başlayan değişime ve yeni düzene uygun daha rasyonel bir kamu yönetimi girişimi olup, üç yönlü bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. **İlk Olarak**, *örgüt yapısının, örgütün yetki ve sorumluluk dağılımında (merkeziyetçilik-yerellik gibi), işlevlerinde ve sistem tasarımı*nda köklü bir değişim söz konusudur. **İkinci olarak**, *örgütün teknolojik değişimi* gerçekleşmekte ve **üçüncü olarak** da *üyelerinin davranış örüntüleri* değişmektedir. Dolayısıyla bir örgüt değişmeye başladığında, belirtilen üç yön bakımından değişmeye başlayacak, örgüt yapısı ve teknoloji değişirken, yeni yapının gerektirdiği insan davranış kalıpları da örgüt üyeleri tarafından benimsenecektir. Ancak Şaylan'a (2012, 449-453) göre değişimin başarısı ve çevresel uyum noktasında gerekli olan, bu üç yön arasındaki uyum ve organik anlamdaki bütünlüğün sağlanmasıdır. Bununla birlikte dış çevredeki değişim

sırasında ortaya çıkabilecek zıtlıkların örgütsel değişimde de üç farklı yönde çıkabileceği unutulmamalıdır.

İdari reformun önemli bir yönü olarak örgüt yapı ve görevlerindeki değişime yakından bakmak gerekirse, reform çalışmalarında görünürde en rahat değişim alanının, örgütsel yapı ve görevler olduğu dikkati çekmektedir. Hatta yönetsel reform raporlarının büyük kısmı bu nitelikteki önerilerden oluşmaktadır. Gerçekte ise elbette bu yöndeki değişimlerin de karşı karşıya olduğu güçlükler ve sınırlılıklar vardır. Örgütsel yapı ve görev değişikliklerinden kastedilen; örgütlerin kaldırılması, birleştirilmesi, genişletilmesi, küçültülmesi, içyapısında değişime gidilmesi, yeni birimler eklenmesi, yönetim kademelerinin yapısının değişimi, bağlı bulunacakları yerlerin değiştirilmesi, yeni örgütler kurulması ve örgütler arası görev paylaşımındaki değişimlerdir. Bu tür değişimler, hukuki değişikliklerle sıkı sıkıya bağlıdır. Payaslıoğlu'nun bu tür değişikliklerde karşılaşılan güçlük ve sıkıntılarla ilgili olarak şu tespitleri yaptığı görülmektedir (Payaslıoğlu, 2012, 468-469);

- Örgütsel yapı ve görevlerdeki değişimler çoğu kez biçimseldir.
- Birçok durumda incelemeler, bazı örgütlerin ya da birimlerinin kaldırılmasının, statülerinde değişiklik yapılmasının yararlı olacağı yönündedir. Ancak uygulama aşamasında farklı güçlükler nedeniyle bu yollara gidilemediği ya da yeni şartlar karşısında yapılması beklenen görevleri bazı örgütlere vermek ya da yaptırmak mümkünken, yeni örgütler kurulması yoluna gidilir. Bu ise, örgütün gereksiz genişlemesi yol açar ve eski ve yeni örgütlerin yan yana yaşaması sonucunu doğurur. Bu durum, politik çıkarlara dayanan çatışmaları, yetki ve sorumluluklarla ilgili hukuki, çekişmeleri artırır.
- Örgütsel yapı ve görev değişiklikleri, çıkar sağlamaya elverişli nitelikte itibariyle, çeşitli çıkar gruplarının, bürokratları yetiştiren eğitim kurumlarının ve meslek kuruluşlarının ihtiraslı çatışma alanlarından biridir. Bu durum ise, değişiklikleri amacından saptırmakta, rasyonelliğe gölge düşürmekte ve yarar sağlanmasını güçleştirmektedir.

Yerel yönetimlere yönelik son yenilik girişimi, 2012 tarih ve 6360 Sayılı Kanun ile başlatılmış ve 2013 tarih ve 6447 sayılı Kanun ile devam ettirilmiştir. Yapılan düzenlemeler sonucunda otuz ilde il özel idareleri ve il genel meclisleri, belde belediyeleri ve belediye meclisleri, köy tüzel kişilikleri ve köy derneklerine son verilmiş; büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları haline getirilmiştir.

4. 6360 Sayılı Kanun Hakkındaki Değerlendirmeler

6360 Sayılı Yasa, Tanzimat'tan bu yana gelişim gösteren Türk yerel yönetim tarihi alanındaki etkisi en geniş ve bir paradigma değişimine neden olan önemli

bir yasal düzenlemedir. Şöyle ki, Yasa ile Belediye hizmet alanı artık illerin coğrafi sınırının tamamını kapsayacak böylece bir kent organizasyonu olan belediye kırsal alanda da hizmet sunacaktır. Dolayısıyla Yasa, birçok kesim ve özellikle siyasetçi, akademisyen ve uygulayıcılar tarafından düzenlemenin başlangıcından yürürlüğüne ve uygulamalarına kadar, her yönüyle değerlendirme konusu yapılmaktadır.

Çalışmada bahse konu değerlendirmeler, üç boyutlu olarak ele alınmaktadır. Değerlendirmelerin birinci boyutu, düzenlemenin yapılma usulü ve anayasaya aykırılık iddiaları hakkındaki hususları içermektedir. İkinci boyut, 6360 Sayılı Yasanın beraberinde getirdikleri üzerine yapılan temel değerlendirmeleri, üçüncü boyut ise, yasanın getirdikleri neticesinde, muhtemel sonuçları üzerine yapılan değerlendirmeleri kapsamaktadır.

4.1. Birinci Boyut Değerlendirme: Usul ve Anayasaya Uygunluk

Hukuk dünyasında, doktrinde ve günlük hayatımızda, dilimize de yerleşmiş bir cümle olan ve Osmanlının Tanzimat'tan sonra ortaya koyduğu Medeni Hukuk kaideleri kodeksi olan Mecelle'de yer alan temel hukuki ilkedden biri olan "*Usul esasa mukaddemdir*" yani "*usul esastan önce gelir*" kuralı, usulün önemini çarpıcı olarak ifade etmektedir. Usulen yapılacak hatalar, esası derinden etkileyebilecek sonuçlar doğurabileceği gibi tamamen sonuçsuz da bırakabilir.

Yasa tasarısı, 08.12.2012 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi gündemine getirilmiş ve İçişleri Komisyonunda görüşülmeye başlanılmış, ardından da 12.11.2012 tarihinde T.B.M.M Genel Kurulunda görüşülerek kabul edilmiştir. Bir ay civarında bir süre böyle bir yasal düzenlemenin gerçekleştirilmesi için mümkündür. Ancak kanunlaşma süreci öncesinde 6360 Sayılı Yasa hakkında literatürde, basında ya da kamuoyu önünde hiçbir çalışmaya rastlamak mümkün değildir. Dolayısıyla tasarı, öncesinde kamuoyu ile paylaşılmamıştır. Başta meclis tutanakları incelendiğinde, muhalefet milletvekillerinden gelen itirazlara bakıldığında, ilk önce ifade edilen hususun sivil toplum kuruluşları, belediyeler, uygulayıcıların kendilerine tasarının içeriği hakkında önceden bilgi verilmediği ya da görüş sorulmadığı yönündeki şikâyetlerinin ifadesi şeklinde olmaktadır. Gerçekten de bu kadar geniş etki yaratacak bir yasa metninin daha katılımcı bir usul ve anlayışla ele alınması mümkün olabilirdi. Böylece farklı bakış açılarından incelenerek, daha az hata yapmak ve demokrasinin katılımcı yönünü çalıştırmak ve geliştirmek mümkün olabilirdi.

Koyuncuoğlu ve Köroğlu (2012, 2) tasarının kamuoyunda tartışılabilir bir taslak aşamasından geçmeden Bakanlar Kurulu'na gönderilmesini ve temel esaslar konusunda bir açıklama yapılmamış olmasını eleştirmektedirler. Kanun tasarısı ve tekliflerinin ilgili komisyonlarda incelenmeksizin kabul edilmesi esasa etkili olacağı için, kanunun iptalini gerektirecek bir ihtimalinden de söz edilmiştir.

Böyle bir durum karşısında Teziç (2013, 50-51) Anayasa ve İçtüzükte yeni bir düzenleme yapılmasını isabetli görmektedir.

6360 Sayılı Yasa ile şehir merkezlerine çok yakın belde belediyelerin ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesini, Anayasa'ya aykırı bulan Adıgüzel'e (2012,172) göre, sözü edilen yerleşim birimleri ile ilgili kararların, bu birimlerden çok uzaktaki belediye meclisleri tarafından alınması subsidiarite ilkesine aykırıdır. Benzer bir kaygıyı dile getiren Ökmen ve Parlak (2013, 316) da yeni sistemin katılım ve demokrasi açısından bir takım sakıncalar barındırdığını kaydederken, başta hizmette vatandaşla yakınlık ilkesi olmak üzere AB kriterlerine aykırı olduğuna işaret etmektedirler.

Bu kapsamda bir başka itiraz ise yeni bir anayasa yapılmaksızın gerçekleştirilen bu denli önemli değişimlerin yürürlükte bulunan 1982 Anayasası'na aykırılık taşıyabileceği yönündedir. Gözler (2013,37) bu konuda, Anayasa değişikliği yapılmadan il özel idareleri, köyler ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kanunla kaldırılmasının, Anayasaya aykırı olacağını ifade etmektedir. Gözler (2013,37) ayrıca ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesini de Anayasa'ya aykırı bulmaktadır. Tüm bu itirazlar karşısında Anayasa Mahkemesine yapılan başvuru sonucu Mahkeme bu hususları incelemiş, 12.09.2013 tarih ve 2013/19 esas sayılı kararı ile oyçokluğu ile yasayı **Anayasaya uygun bulmuştur** (AYM, 2013/19).

4.2.İkinci Boyut Değerlendirme: 6360 Sayılı Yasanın Getirdikleri Üzerine

6360 Sayılı Kanun kapsamında; Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van ve Ordu'nun il belediyeleri, büyükşehir belediyelerine dönüştürülmüş, genel olarak ve başlıklar halinde şu değişiklikler getirilmiştir (Çelikyay, 2014, 12);

- 13 ilde yeni Büyükşehir Belediyesi kurulması (Ordu ilinin eklenmesiyle sayı 14'e çıkarılmış, toplam büyükşehir sayısı 30'a ulaşmıştır).
- Büyükşehir belediye sınırlarının il sınırı olması,
- 30 ildeki İl Özel İdarelerinin kaldırılması,
- Yeni ilçelerin kurulması,
- Büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerinin sınırının mülki sınır haline getirilmesi,
- Bu illerdeki belde belediyelerinin kaldırılarak belediyenin bir mahallesine dönüştürülmesi,

- Bu illerdeki bütün köy yönetimlerinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmeleri,
- Büyükşehir belediyeleri dışındaki illerde nüfusu 2.000'den az olan belde belediyelerinin köye dönüştürülmesi,
- 30 ilde, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın kurulması,
- Merkezi yönetim paylarının yeniden düzenlenmesi.

Çalışmanın bu bölümünde, Yasa kapsamında en çok öne çıktığını düşünülen, “otuz ilde il özel idarelerinin kaldırılması” ve “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı” hakkındaki değerlendirmelere, merkezden yönetim-yerinden yönetim tartışmaları temelinde yer verilmiştir.

4.2.1. Otuz İlde İl Özel İdarelerinin Kaldırılması: İl Yönetim Sisteminde Köklü Değişim mi?

İlk kez Osmanlı İmparatorluğu döneminde 1864 yılında Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile kurulan “vilayet umum meclisi” ile yönetim sistemimize dâhil olan il özel idareleri, yerel yönetim tarihimizin yüz kırk yıllık geçmişiyle en eski kurumlarından biridir. İl özel idare sistemi Fransız “il” sistemi model alınarak oluşturulmuştur. 1864 ve 1870 Nizamnamelerinde tüzel kişiliği bulunmayan il özel idaresinin, tüzel kişilik kazanabilmesi ancak 1876 Kanun-i Esasi ile mümkün olmuş, 1913 tarihli Kanun-u Muvakkat ile organik kanununa kavuşmuştur. Cumhuriyet dönemine bu kanuni düzenlemeyle intikal ettirilen il özel idareleri, 1987’de 3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’na kadar 1913 tarihli Yasa ile yönetilmiştir. Cumhuriyetin ilk devresinde il özel idareleri daha özerk ve güçlü bir görünüm arz ederken, son elli yıldır, görev ve yetkilerinin bir kısmı merkezi yönetimin il teşkilatına kaydırılarak, kaynakları kısıtlanmıştır. Ancak, 1990’lı yıllardan itibaren başlayan, genel olarak kamu yönetimi, özel olarak da yerel yönetimlerle ilgili yeniden yapılanma sürecinde il özel idareleri de yeniden yapılanmadan payını almış, sistem önemli ölçüde değişime uğramıştır. 2005 tarihli 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, bu idarelerin daha özerk, daha güçlü ve geniş bir teşkilata sahip kuruluşlar olması noktasında önemli düzenlemeleri içermesinin (Ökmen ve Parlak, 2013, 205-206) yanında düzenlemelerin getirdiği yeniliklerin bir kısmının tamamıyla biçimsel olduğu yönünde tespitler de mevcuttur. Örneğin, eski il daimi encümeni kurumunun adının il encümeni olarak değiştirilmesi gibi (Bilgiç, 2009, 39).

2000 sonrası dönemde yeniden yapılanma çabalarına hâkim olan anlayış, “*yeni kamu düşüncesi*”dir. Yönetişim, katılımcılık, hizmette yerellik, şeffaflık, performans, verimlilik, hesap verebilirlik gibi uygulamalar yeni yasal değişikliklere yansımıştır (Göksu vd., 2009, 34). Bu değişimin, il özel idarelerini yeni bir takım görevlerle yeni bir teşkilat yapısıyla yeniden tanımlarken, valinin il

genel meclisinin başkanı olma sıfatının sona erdirilmesi ve il genel meclisi kararlarının valinin onayından geçme zorunluluğu kaldırılması gibi vesayeti sona erdirmeye noktasında demokratik niteliğine işaret ettiği söylenebilir. Yine ihtisas komisyonları ve halkın denetiminin harekete geçirilmesi gibi mevzuata dayalı uygulamalar da il özel idarelerinin demokratik katılım noktasındaki yerini ve önemini vurgulamaktadır.

Merkezi idare adına, yaptıkları işlerde önemli bir işlev gerçekleştiren il özel idareleri, merkezi idarenin kendileri üzerinden yürüttüğü hizmetleri yerelleştirmekte ve demokratikleştirmektedirler. Önemli fonksiyonlar icra etmeyi sürdüren bu yönetimler, merkezi idarenin hizmetlerinden bazılarını yerleştirip demokratikleştirerek halka daha yakın bir düzeyde sunulmasını sağlamaktadırlar. Bir Osmanlı mirası olmak bakımından önemli bir tarihsel arka plana sahip olan il mahalli idarelerinin fonksiyonlarını yerine getirecek kapasitede bir kurumu ortaya çıkarmadan bu idarelerin ortadan kaldırılması çeşitli sorunlara yol açma potansiyeli taşımaktadır. Nitekim Güneş'in de belirttiği gibi, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında "yerel yönetimler lehine" bir görev paylaşımı yapılmadan Büyükşehirlerde özel idarelerin kaldırılması, yerelleşme adına ileri bir adım biçiminde değerlendirilemez (Güneş, 2013, 60-64).

Söz konusu değişikliklerin il sistemini zaafa uğratması ve il yönetiminin atıl kalması ihtimali de bulunmaktadır. İl yönetimi sisteminin aşınması, kamu kamu düzeninin sağlanmasında güçlükler doğurabilecektir. Kaldı ki il yönetimi sistemi, yerel demokrasinin sağlıklı devamı noktasında en önemli teminatlardan birisi kabul edilmektedir (Ökmen ve Parlak, 2013, 317).

İl özel idarelerinin kapatılmasıyla beraber köylere götürülen belediye hizmetleri, büyükşehir belediyesine ya da ilçe belediyesine devredilmektedir. Köy halkı daha önce yalnızca il özel idaresinden aldığı yerel yönetim hizmetinin bir bölümünü büyükşehir belediyesinden bir bölümünü ise ilçe belediyesinden alacaktır. Bu durum, köye yönelik hizmetin bütünlüğü açısından bakıldığında eleştirilerin temel konusu olmaktadır (Koyuncu ve Köroğlu, 2012, 7).

4.2.2. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

6360 Sayılı Kanunla, merkezi idare adına özel idarelerce yürütülen hizmetlere ilişkin eksikliği gidermek üzere büyükşehir belediyesi olan illerde, bir merkezi idare birimi olan "yatırım izleme birimi" kurulmuştur. Yatırım İzleme Biriminin merkezi nitelikte bir birim olmasının, hizmetlerin sunulmasındaki esnekliği azaltacağına dikkat çekilmektedir (Güneş, 2013, 64).

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, “..Büyükşehir belediyelerinde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, verimliliğinin sağlanması, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, ilin tanıtımı.. gibi sorumluklara sahiptir (Çelikyay, 2014,13).

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının belediyelerin idari ve mali özerkliğine müdahale edebilecek yetkilere sahip olması, müdahalenin sınırlarının çok açık olmaması tartışma konusu olmuştur (Güngör, 2012, 28).

4.3.Üçüncü Boyut Değerlendirme: Yasanın Muhtemel Sonuçları Üzerine

6360 Sayılı Yasa ile getirilen yeniden yapılanma süreci yerel yönetimlerin görev-yetki ve hizmet alanlarını değiştirirken, hizmet üretilen mekânsal yapının yeniden belirlenmesiyle bu hizmeti sunan kuruluşların yapısı da yeniden düzenlenmektedir (Genç, 2014, 4). Topbaş (2012,9) Yasa sayesinde, hizmet kalitesinin iyileştirilmesi başta olmak üzere, bütüncül planlama yapma imkânına, personel, mali kaynaklar ve hizmet üretme kapasitesinin artmasına, vatandaşlara aynı standartta hizmet sunulmasına, yerel hizmetlerin il düzeyinde yerine getirilmesi sonucunda kaynakların etkin ve verimli kullanımının sağlanmasına dikkat çekmektedir.

4.3.1.Optimal Ölçek Sorunu

Optimal ölçek konusu, yerel yönetimlerde reform ve yeniden yapılanma tartışmalarının en önemli sorun alanlarından birisidir. Bunun temel nedeni, hizmet sunumunda verimlilik ve etkinlik sorununun, kamu yönetimi bilim dalının en vazgeçilmez unsurlarından biri olmasıdır. Yerel yönetimlerde optimal ölçek konusu Türkiye’de de özellikle reform ve yeniden yapılanma dönemlerinde sıklıkla dile getirilse de, görgül araştırmalara yeterince konu olamamasından dolayı mevcut tartışmalardan anlamlı sonuçlar çıkarılamamaktadır (Yoloğlu, 2011, 47). Dünyada yerel yönetimlerin ölçeklerinde ve hizmetlerin yürütülme biçimlerinde ortaya çıkan yapısal çözümlerin, yerel yönetimlerin yerleşim yapıları ile ilgili olarak ortaya çıkan sorunlar karşısında, Türkiye’de kentsel sorunların çözüm süreçlerine çok geç yansıdığı öne sürülmektedir (Canpolat, 2010,86). Bununla birlikte Türkiye’de yerel yönetimler reformuna ilişkin gerek kanun gerekçelerinde gerekse parlamento tartışmalarında belediyelerin ölçeklerini arttıran düzenlemeler lehine birer kanıt olarak kullanıldığı dikkati çekmektedir (Yoloğlu, 2011, 453).

6360 Sayılı Yasa’nın “optimal ölçek” konusunda çağdaş dünyadaki eğilimlere uygun düşüğünü savunan Ökmen ve Parlak’a göre Yasa, yeterince hizmet

alamamış yerleşim yerlerinin daha iyi hizmet almalarını sağlayabilecek düzenlemelere sahiptir. Bu bağlamda, gelir yönünden güçlendirilen büyükşehir belediyelerinin, kendilerine devredilen il özel idarelerinin imkânlarını daha iyi seferber etmeleri halinde, hizmet ve yatırım imkânlarına sahip olmayan köylerin ve beldelerin bu açıklarını kapatma imkânına kavuşabileceklerinin altı çizilmektedir. Yine Yasa gereği, genel bütçe gelirlerinden belediyelere aktarılacak payların yalnızca nüfusa göre değil, yüzölçümüne göre verilmesi de olumlu bir yenilik olarak kabul edilmektedir (Ökmen ve Parlak, 2013,315).

Güler'e göre belediye yönetimi, kentsel yerleşme mekânlarının yönetimi olup (Güler, 2012, 1-7) Çukurçayır (2014) da il ölçeğinin belediye modeli ile yönetilmesinin beraberinde bir dizi sorun getireceğine işaret etmektedir. Zira bu eleştiride, mülki sınırlar mahalli hizmetler için uygun bir ölçek olarak kabul edilmemekte, sınırlarını siyasi ve idari ölçütlerin belirlediği mülki yönetim ile sınırlarını yerel nitelikli hizmetler ölçütünün belirlediği mahalli yönetimin hizmet ve yönetim ölçütlerinin farklı olduğuna dikkat çekilmektedir.

4.3.2.Yerel Siyasal Özerkliğe İlişkin Tartışmalar

Yerel özerklik konusundaki tartışmalar, yerel yönetimlerin özellikle karar alma-uygulama ve mali açıdan merkezi yönetim ile kurduğu bir vesayet ilişkisi olmaksızın faaliyetine dayanan “*yasal düzeyde özerklik*” ile merkezi yapıdan siyasal düzeyde ayrı bir siyasi birim olma durumunu gösteren “*siyasal özerklik*” arasında süregelen tartışmalarla ilişkilendirilmektedir. Türkiye’de yerel yönetimlere yasal düzeyde tanımlanan özerkliğin, yerel demokrasinin ve hatta yerel yönetim düşüncesinin felsefesine uygun olduğu saikiyle, gerek akademik gerek siyasi gerekse uygulayıcı çevrelerden büyük bir eleştiri gelmediği görülmektedir. Ancak hâkim görüş bağlamında, siyasal anlamda özerk yerel yapıların, üniter devlet yapısına alternatif olma endişesi ağır bastığından bu düzeydeki bir özerkliğe mesafeli yaklaşıldığı dikkati çekmektedir. Dolayısıyla, çalışmanın bu başlığında esas olarak değerlendirmeye dâhil edilen, 6360 Sayılı Yasa üzerinden yerel siyasal özerkliğe ilişkin tartışmalardır.

Yerel yönetimlere ilişkin değerlendirmelerde sıkça rastlanan “yönetişim”, “etkinlik”, “yerel demokrasi” gibi kavramların öne çıkmasıyla, büyük bir anlam değişikliği yaşanmakta ve süreç, yerel yönetimlerin özerk olma konularını güçlendirmektedir. Ancak elbette her ülkenin kendi tarihi, siyasi, coğrafi ve kültürel bağlamı içinde farklı yerel özerklik düzeyleri söz konusudur. Bazı ülkelerde yasal özerklik, bazı ülkelerde politik özerklik, bazılarında da her iki düzeyde özerklik öne çıkabilmektedir (Coşkun ve Koyuncu, 2008, 382).

Küreselleşme, yalnızca ekonomik alanda değil, siyasal alanda da devleti değişime zorlamaktadır. Küresel siyasette politikalara yön veren aktörler, yerelleşme çabaları, etnik milliyetçilik, insan hakları konularındaki yeni süreçler, ulus devletin konumunu ve işlevlerini değiştirmektedir. Bu bağlamda “*egemenlik*

sorunu”, üzerinde en fazla tartışılan konu olmaktadır (Anbarlı Bozatay, 2013, 33). Egemenlik, ulus devletin, dışarıdan herhangi bir kontrol olmaksızın kendi faaliyetlerini serbestçe yürütebilmesi noktasında tanımlandığında, ulus devletlerin bugün uluslararası alanda pek çok açıdan sınırlandırılmışı söylenebilir. Ulus üstü girişimlerin hareketliliği ve faaliyetleriyle cesaretlenen uluslararası sermaye yatırımları arasındaki rekabet, geleneksel ulusal politikalar üzerinde aşındırıcı etkiler yaratmaktadır. Örneğin eğitim, vergilendirme, sosyal politika ve ekonomik yapılar giderek uluslararası hale getirilmektedir. Küreselleşme sadece ekonomik değişimlere işaret etmemekte, aynı zamanda uluslararası arenada bazı kararların transferine, kamu yönetimi reformlarına, yerelleşme çabalarını da içeren bir anlam taşımaktadır. Bütün bu söylenenler, yeni uluslararası sistemin değişmesiyle uluslararası siyasal pratikleri de değişime uğratmakta ve bu bağlamda ulus devlet, politik ilişki, sorumluluk ve yeni rollerle çevrelenmektedir (Washington,1996,3-4). Ulus devleti yeni politik ilişki ve yeni rollerle muhatap kılan gelişmeler, bir boyutuyla yerel özerklik tartışmalarıyla yeniden şekillenmektedir.

Yerel yönetimlerle ilgili özellikle son on yıldır yapılan düzenlemelerde örneği en iyi “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”nın tartışılması sırasında görülen eleştirilerin, muhalefet, sendikalar, sivil toplum kuruluşlarınca ve bazı akademik çevrelerce, “üniter devletin parçalanma endişesine” odaklanmış, hatta küresel güçlerin dünya pazarlarını kendi menfaatleri yönünde düzenleme projeleri biçiminde değerlendirilmiştir. Nitekim sürece hâkim olan direnç, Türkiye’de yapılması düşünülen yönetsel dönüşüm için, zihniyet dönüşümü noktasında daha da çalışılması gerektiğini göstermiş, Hükümetin daha fazla toplumsal talep yaratmasını ve süreci zamana yaymasını gerektirmiştir (Arıkboğat, 2007,54; Bilgiç, 2011, 114).

Son olarak, merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki ve görev devrinin yerel düzeyde beklentilerin gerçekleşmemesi nedeniyle bazı sorunlara yol açması ihtimaline değinmek gerekmektedir. Bu sorunlardan biri, “**yerelde merkezîyetçilik**” olarak ifade edilebilecek durumla ilgilidir. Kırışik’a (2013,14) göre yetki ve görevlerin en üst birimde toplanması, yerelde merkezîyetçiliği ortaya çıkarabilir. Böylece, bir hizmetin, o hizmete en yakın yönetim tarafından görülmesi bağlamında subsidiarite ilkesinin uygulanma şansı azalabilecektir.

4.3.3. Bölge Yönetimine İlişkin Endişelerin Siyasi İktidar Nezdindeki Karşılığı: Revizyon Gereği

6360 sayılı Kanunla birlikte, Türk kamu yönetiminde idari taksimatın özünü oluşturan il-ilçe ve köy sisteminden uzaklaşarak, Valinin denetleyici gücünden vazgeçilmekte ve bütünşehir uygulamasıyla “güçlü belediye başkanı” modeline geçilmektedir. (Karasu, 2013, 16) Birçok eleştiriye maruz kalan Koordinasyon Başkanlığı’nın “alternatif idari bir idari birim olarak” il özel idareleri kaldırılan illerde işleyiş sürecindeki zayıf ve güçlü yönlerinin doğru analiz edilmesi gerekmektedir. (Önez Çetin, 2015, 263)

Büyükşehir belediyeleri, merkezi yönetim ile ilçe belediyeleri arasında yeni bir kademe olarak düzenlenmektedir. İlçe belediyelerinin kendi aralarındaki sorunların çözümünde, Büyükşehir belediye meclislerine yönlendirici ve düzenleyici kararlar alma yetkisinin verilmesi, yerel yönetim birimlerinin birbirinden bağımsızlığına ilişkin temel ilkeye ters düşmektedir. Bir başka tespit de Büyükşehir belediyelerinin merkezi yönetimle ilçe belediyesi arasında “**yeni bir otorite**” haline gelmesidir. İl özel idaresinin kaldırılması sonucunda Büyükşehir belediyesinin, il sınırlarındaki tüm ilçe belediyelerindeki ve kırsal alanlardaki hizmetlerden de sorumlu hale getirilmesi de bir yandan yerindenlik ilkesi ile çelişirken, diğer yandan da Büyükşehir belediyeleri üzerindeki hizmet yükünü artırarak, hizmetin etkinliği sorununu ortaya çıkarabilecektir. (Günel vd., 2014, 64-65).

Yasayla gerçekleştirilen idari dönüşümle ilgili en temel eleştiri/endişe, merkezi yönetim esasına dayanan ilin, yerinden yönetim esasıyla yönetilmesi durumunda, **bölge yönetimi/bölgesel yönetim tartışmalarını** da beraberinde getirecek olmasıdır. (Güler, 2012,1-7). Yeni yönetim ölçeğinin “bölge yönetimi” ya da “eyalet yönetimi”ni çağırıştırabileceği iddia edilmektedir (Çukurçayır, 2014). Bununla birlikte düzenlemenin bir bölge yönetimi, federasyon denemesi ya da siyasi özerklik niyeti taşımadığını söyleyen görüşler de bulunmaktadır (Yıldırım, Gül ve Akın, 2015, 225). Görmez, (2012) yapılan hukuki düzenlemenin bir siyasi özerklik niyeti taşımadığını belirtmektedir. Türel (2012, 13) de nasıl ki İstanbul ve Kocaeli örneklerinde federatif yapı talepleri olmamışsa, hiçbir ilin de bu tür taleplerinin olmayacağını belirtmektedir. Yasanın bu tür bir yapılanmayı amaçlamasa da vatandaşların bu yanlış algı noktasında aydınlatılması ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla uygulamanın bölgesel özerklikle siyasi, hukuki ve idari bakımdan bir bağlantısının olmadığı ve yasanın bu tür bir yapılanmaya yol açmayacağı hususunda kamuoyunun bilgilendirilmesi gerekmektedir (Ökmen ve Parlak, 2013, 317). Büyükşehir belediye sınırlarının il sınırına çıkarılmasının, bölgesel yönetimler ihdası anlamına gelmediği, vatandaşların kaygılarını giderecek biçimde yapılmalıdır. (Parlak, 2015, 132).

6360 Sayılı Yasa ile yerel yönetimler arasında Büyükşehir belediyesi “eşitler arasında birinci” hale getirilmektedir. Bu durum, merkezi yönetimle ilçe belediyeleri arasında “adı konmamış bir bölge yönetimi” olarak yeni bir kademe biçiminde değerlendirilmektedir. Bu durum, merkezin gücünü -Büyükşehir belediyelerini kullanarak- yerel üzerinde yoğunlaştırmasına yol açabileceği gibi, (Günel vd., 2014, 68) son dönemde, terör sorunu çerçevesinde bu belediyelerin daha güçlü hale gelmesi noktasında, tehdit algılamalarının merkezine de yerleşebilmektedir.

Nitekim bazı çevrelerce, yerel yönetimlere verilen yetkilerin özellikle Güneydoğu Anadolu’daki Büyükşehir Belediyeleri tarafından terör lehine kullanılmasına ve

bütçenin teröre transfer edilmesine neden olunduğuna dikkat çekilmektedir. (Milliyet, 2016) Kanunun gerekçesinde hizmette etkinlik anlayışından hareket edilse de yerelde yeni bir “merkeziyetçilik” ürettiği, bürokratik formaliteleri artıracığı ve yeni bölgesel güç odakları oluşturacak düzenlemeler içerdiği noktasında eleştirilmektedir. Kanunun “bölge odaklı” bir yönetim yapısı oluşturacağına (Aksu, 2012, 8) ilişkin eleştiriler bugün gelinen noktada, Hükümet tarafından da dillendirilmektedir.

6360 Sayılı Kanunun, yerel hizmet sunumunda etkinliği ve hizmete ulaşmayı güçleştiren bir coğrafi sınır anlayışına geçilmesi, Türkiye’nin farklı şehirlerinin özgün yapılarını göz önünde tutmayan bir yaklaşım getirdiği konusunda eleştiriler mevcuttur (Yıldırım, 2014, 83). Uygulamanın sonunda “Diyarbakır, Van, Mardin, Şanlıurfa’nın da dâhil olduğu yeni Büyükşehirlerde bir “etnik bölge” ve terör örgütünün egemenliğinde bir “ayrılıkçı yönetim” oluşturulması söz konusunun olabileceği” endişesi sıkça vurgulanmaktadır (Atmaca, 2013, 182).

Hükümetin özellikle terörle ilgili endişeler çerçevesinde yasada değişiklik öngören görüşleri ve revizyon gerekleri kamuoyu ile paylaşılmaktadır. İçişleri Bakanı Ala, bir röportajında, değişiklikle ilgili çalışmalara başlanıldığını kaydederken, değişiklik noktasında temel vurguyu, terörün önlenmesine yapmaktadır (NTV, 2015).

5. Sonuç

6360 Sayılı Yasa; yönetsel, mali ve siyasal, etkileri açısından değerlendirilmesi gereken bir düzenlemedir. Düzenleme, var olan yerel yönetim mevzuatında ve pratiğinde merkezden yönetim-yerel yönetim tartışmalarına yeni bir boyut getirmektedir. Nitekim büyük şehir belediye tanımının değişmesi başta olmak üzere, büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idarelerinin kaldırılması, bu alandaki köylerin müstakil kişiliklerine son verilerek mahalleye dönüştürülmeleri, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’na bağlı birimlerin oluşturulması çok yönlü değişikliklerdir. Düzenlemeye ilişkin tartışmaların ağırlıklı biçimde, **kamu hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi ile yetki konusunda sıkıntıların yaşanması** noktasında birleştiği dikkati çekmektedir.

6360 Sayılı Yasayla ilgili değerlendirmelerden ilki, bu kadar geniş çaplı hususları düzenleyen Yasanın aceleye getirildiği yönündedir. Bu eleştirilerin dayandığı temel saıklar şu şekilde özetlenebilir; Yasa tasarısının, kamuoyu ile paylaşılmamış olması, -yasalaşma süreci öncesinde 6360 Sayılı Yasa hakkında literatürde, basında ya da kamuoyunda hiçbir çalışmaya rastlamanın mümkün olmayışı bu iddiayı güçlendirmektedir. Yasanın aceleye getirildiği yönündeki görüşlerin büyük bir kısmı, usul ve anayasaya uygunluk sorununa düğümlenmektedir. Anayasa değişikliği yapılmaksızın il özel idareleri, köyler ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kanunla kaldırılmasının, Anayasaya aykırı olduğu iddia edilmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi’nin 12.09.2013 tarih ve 2013/19 esas sayılı

kararı ile yasayı *Anayasaya uygun bulması* (AYM, 2013/19) ile tartışmanın bu boyutu sonlandırılmış olmaktadır.

Değişikliklerin, il yönetimi sisteminin aşındırması, kamu kamu düzeninin sağlanmasında güçlükler doğurabileceği ihtimaliyle de eleştirildiği görülmektedir. Köy halkının daha önce yalnızca il özel idaresinden aldığı yerel yönetim hizmetinin bir kısmını büyükşehir belediyesinden, bir kısmını da ilçe belediyesinden alacak alması, köye yönelik hizmetin bütünlüğü açısından olumsuz bir durum olarak yorumlanmaktadır. Bir diğer eleştiri; merkezi idarenin nam ve hesabına ve onu tamamlayıcı olarak il özel idarelerince yürütülen hizmetlerle ilgili eksikliği gidermek üzere büyükşehir belediyesi olan illerde yatırım izleme birimi kurulmasıdır. Getirilen eleştiri, bu birimin bir merkezi idare birimi olarak değerlendirilmesine dayanmaktadır. Uygulamanın, hizmetlerin sunulmasındaki esneklik ve yerel çözümleri de azaltacağına dikkat çekilmektedir.

Yasa ile yapılan düzenlemelerin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na aykırılık içerdiği de iddia edilmektedir. Bu noktadaki eleştirilerin, üniter devletin çözülmesi endişesine odaklandığı dikkati çekmektedir. Diğer yandan, yapılan hukuki düzenlemenin siyasi özerklik niyeti taşımadığını söyleyen görüşleri destekleyen temel sav, düzenlemenin, yasama yetkisinin yerel/bölgesel birimlerle paylaşılmasını öngören bir düzenleme olmadığıdır. Kaldı ki hükümet yetkileri -ilk açıklamalarında -yeni düzenlemenin, yalnızca belediye hizmetleri ile ilgili olduğu, hizmet bütünlüğünün ve ülke geneline ayırım yapmadan hizmet etmenin gerekliliğinin temel olarak benimsendiğini ifade etmişlerdir.

Bununla birlikte özellikle son dönemde “bölgesel özerklik” tartışmalarının odağında Yasanın yol açabileceği sorunlar, gerek akademik çevreler gerekse iktidar tarafından daha çok dillendirilmektedir. Hükümet nezdinde ifade edilen temel düşünce, **Yasanın revize edilmesidir**. Dolayısıyla, mevcut gelişmeler ışığında, bölge konusunda akademik çevrelerce ifade edilen eleştirilerin dikkate alındığı söylenebilir.

6360 Sayılı Yasa ile sınırları mülki sınır olarak belirlenen büyükşehir belediyelerinin kurulmasıyla, bu illerin yerel-siyasal yapılarının da önemli ölçüde etkileneceği açıktır. Bu illerde yapılacak olan büyük şehir belediyesi başkanlığı seçimlerinde ilin tüm seçmenlerinin oy kullanacak olması, yerel siyasi dengelerin değişmesine neden olacaktır.

6360 Sayılı Yasa'nın “optimal ölçek” konusunda çağdaş dünyadaki eğilimlere uygun düştüğünü savunan görüşler yanında, mülki sınırların mahalli hizmetler için uygun bir ölçek olmadığını savunan görüşlere de rastlanmaktadır. Düzenlemeye, optimal ölçek açısından olumlu yaklaşanlar, yeterince hizmet alamamış yerleşim yerlerinin daha iyi hizmet alacakları kanaatinde idirler. Yine Yasa gereği, genel bütçe gelirlerinden belediyelere aktarılacak payların yalnızca nüfusa göre değil, yüzölçümüne göre verilmesi de olumlu bir yenilik olarak kabul

edilmektedir. Buna karşılık, optimal yerel yönetim büyüklükleri itibariyle tek tip yerel yönetim modeli yerine, görev ayrımına dayanan farklı nitelikteki yerel yönetim modeli önerileri de dillendirilmektedir.

Kamu yönetimi, dinamik bir yönetim süreci olarak kabul edildiğinde, halka hizmet sunan örgüt modelinin, evrensel değerleri de göz önünde bulundurarak sürekli daha ileriye doğru geliştirilmesine imkân veren bir yapıda olmasını gerektirmektedir. Bu gelişimi aynı zamanda demokrasinin katılımcı yönünü güçlendirmek için fırsata dönüştürerek gerçekleştirmek de mümkündür. Zira demokrasilerde halk için ortaya konulan işlerde halkın, sivil toplumun, akademisyenlerin, uygulayıcıların, geniş kitlelerin görüş, önerileri ve katkısının alınması son derece önemlidir. Bu bağlamda, gerek akademik yazımda gerekse 6360 Sayılı Yasanın uygulayıcıları nezdinde yapılan değerlendirmelerin göz önünde bulundurulmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

6360 Sayılı Yasa ile ilgili tartışmaların değerlendirildiği bu **çalışmanın sonuç önerisi**; Yasa ile ilgili uygulamalar bağlamında, içinde akademisyenlerin, uygulayıcıların, sivil toplum kuruluşu temsilcilerin yer alacağı, izleme, değerlendirme heyetleri kurularak uygulamada karşılaşılan konuların değerlendirilebilmesidir. Böylelikle, Yasanın tasarı aşamasında farklı kesimlerce tartışılmaksızın yasalaştığı yönündeki eleştiriler, uygulama aşamasında kurulacak bu çok taraflı kurullar sayesinde azalabilecek, uygulamaya katkı sağlanabilecektir.

Kaynakça

- Adıgüzel, Ş. (2012). 6360 Sayılı Yasa'nın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme. *Toplum ve Demokrasi*, 6(13-14), 153-176.
- Aksu, İ.F. (2012). *On Üç İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*, TASAV, Bilgi Notu 1, <http://www.turkakademisi.org.tr> (Erişim Tarihi: 15.02.2016)
- Anbarlı Bozatay, Ş. (2013), *Küresel Siyaset Kabul Görme Mücadelesi Sorunlar Çözümler*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Arikboğat, E. (2007). Türk Yerel Yönetim Sisteminde Reform ve Yeni Kamu Yönetimi. Eryılmaz B., Eken, M., Şen, M.L (Ed.). *Kamu Yönetimi Yazıları* içinde (42-70), Ankara: Nobel Yayınları.
- Atmaca, Y. (2013). Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Yasası", *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 3(2), 168-184.

- Bilgiç, V.K. (2009). Türk Yerel Yönetimleri Üzerine Bir Değerlendirme. Bilgiç V.K. (Ed.). *Değişik Yönleriyle Yerelleşme* içinde (37-47), Ankara: Seçkin Yayınları.
- Bilgiç, V.K (2011). Küreselleşme Sürecinde Kamu Hizmetinde Dönüşüm, B.Parlak (Ed.). *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar* içinde (93-118), 2. Baskı, Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.
- Bönker, F. ve Wollmann, H. (2006). Public Sector Reforms and Local Governments in Germany: The Case of Local Social Policy..Hoffmann V. ve Wollmann H. (Ed.). *State and Local Government Reforms France and Germany* içinde (189-206).
- Canpolat, H. (2010). Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Sayılı Kanunla İlgili Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi. *Türk İdare Dergisi*, (467), 79-113.
- Coşun, B. ve Koyuncu, B. (2008). Yerel Yönetimler ve Özerklik: Modeller ve Uygulamalar. Balcı A. ve Öztürk N.K. vd, (Ed.). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* içinde (363-386), 2. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Çelikyay, H. (2014). *Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası*, Analiz, SETA Yayınları, Sayı. 101.
- Çukurçayır, A.(14 Nisan 2014). Büyükşehir yasa tasarısı ne şekilde okunmalı? *Radikal Yorum*.
- Donat, Y. (19 Mart 2004). Polatlı: We Want to be a City. *Sabah Gazetesi*.
- Eryılmaz, B. (2013), *Kamu Yönetimi*. 6.Baskı, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Genç, F. N. (2014). 6360 Sayılı Kanun ve Aydın'a Etkileri. *Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1, 1-29.
- Golub, J. (1996). Sovereignty and Subsidiarity in EU Environmental Policy. *Political Studies*, XLIV, 686-703.
- Göksu, T., Aydın, M., Güney, M.S. (2009). Osmanlı'dan Günümüze Yerel Yönetimlerin Gelişimi. Bilgiç, V.K., (Ed.). *Değişik Yönleriyle Yerelleşme* içinde (11-35). Ankara: Seçkin Yayınları.
- Gözler, K. (2013). *6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler*, *Legal Hukuk Dergisi*, 11(122), 37-82 <http://www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf> (Erişim Tarihi: 10.09.2015)

- Görmez, K. (18.12.2012). Yerelleşme-Merkezileşme Geriliminde Büyükşehir Yasası. *Zaman Gazetesi*.
- Güler, B.A.(2012). Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine. <http://www.yayed.org.tr> (Erişim Tarihi: 12.09.2015)
- Günel, A. Atvur, S. ve Okudan Dernek, K.(2014). 6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(3), 55-70.
- Güneş, A.F. (2013). Büyükşehirlerde İl Özel İdarelerinin Kaldırılmasının Hukuki Veçhesi ve İşlevsel Sonuçları. *İdarecinin Sesi*, Ocak Şubat, 60-64.
- Güngör, H. (2012). Yeni Büyükşehir Yönetimi ve Geçiş Nedenleri. *İller ve Belediyeler Dergisi*, (774-775), 19-31.
- Heywood, A. (2013). *Siyaset*. Adres Yayınları.
- İzci, F. ve Turan, M. (2013). Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediye Sistemine Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(1), 117-152.
- Kadir Topbaş ile Röportaj (2012). *İller ve Belediyeler Dergisi*, (774-775), 8-10.
- Kalabalık, H. (2005). *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori Uygulama*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Karaarslan, M. (2012-2013). Nasıl Bir Yerel Yönetim? 6360 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17-18 (6-27-28-29), 123-162.
- Karasu, M. (2013). 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri - Şanlıurfa Örneği, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(1), 1-17.
- Kırıışık, F. (2013). *Kamu Yönetiminin Yeniden Örgütlenmesi ve Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Hizmette Yerellik İlkesi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*. Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Metinleri, http://eunivsite.nku.edu.tr/kullanici dosyaları/413/files/Sbm_05_2013.pdf (Erişim Tarihi: 10.09.2015)
- Koyuncu, E., Köroğlu, T. (2012). *Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme*, TEPAV, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1352462517-9.Buyuksehirler_Tasarisi_Uzerine_Bir_Degerlendirme.pdf (Erişim Tarihi: 22.08.2015)

- Magleby, D.B., O'Brien, Light P.C. vd. (2008). *State and Local Politics*. New Jersey: Prentice Hall.
- Ökmen, M. ve Parlak, B. (2013). *Kuram ve Uygulamada Yerel Yönetimler*. 3. Baskı, Ankara: Orion Yayınları.
- Önez Çetin, Z.(2015), Türkiye’de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(2), 247-266.
- Özbudun, E. (2012). *1924 Anayasası*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Özel, M. (2007). Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanmasında Desantralizasyon Düşüncesi ve Gelişimi-Gelişmekte Olan Ülkeler Bağlamında Bir Yaklaşım. Eryılmaz, B., Eken, M., Şen, M.L., (Ed.). *Kamu Yönetimi Yazıları* içinde (411-445), Ankara: Nobel Yayınları.
- Özer, M.A. (2012). *Yeni Kamu Yönetimi*. Ankara: Barış Kitap.
- Parlak, B. (2011). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Bursa: MKM Yayıncılık.
- Parlak, B. ve Sobacı, Z. (2012). *Ulusal ve Küresel Perspektifte Kamu Yönetimi Teori ve Pratik*. Bursa: MKM Yayınları.
- Parlak, B.(2013). *Yeni Büyükşehir Belediye Yasasının Analizi*. Bursa Yerel Yönetim Haber ve Yorum Dergisi, 25 Ocak <http://www.bursayerelyonetim.com/index.php/yeni-buyuksehir-belediye-yasasinin-analizi/> (Erişim Tarihi: 13.08.2015)
- Parlak, B.(2015). Türkiye’de Değişen ve Dönüşen Büyükşehir Belediyeleri: 5216 Sayılı Yasadan 6360 Sayılı Yasaya Büyük Dönüşümün Analizi, *İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler İçinde*, Mercek M. Doğan,M. Parlak, B. (Ed). BEKAD Yay., Ankara, 117-134.
- Payaslıoğlu, A.T. (2012). İdari Reformun Sınırlılıkları. *Türkiye’de Kamu Yönetimi* içinde (459-470), Ankara: Nobel Yayınları.
- Savcı, B. (2012). Türkiye’de Reform Hareketlerinin Analizi, *Türkiye’de Kamu Yönetimi* içinde (421-438), Ankara: Nobel Yayınları.
- Smith, K.B. (2009). *State and Local Government*. Smith, K.B., (Ed.). Washington: CQ Press.

Şaylan, G. (2012). Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak Yönetim Reformu. Aykaç, B., Durgun, Ş., Yayman, H., (Ed.). *Türkiye’de Kamu Yönetimi* içinde (439-457), Anlara: Nobel Yayınları.

T.C. Anayasa Mahkemesi, <http://www.anayasa.gov.tr/Gundem/Detay/507/> (Erişim Tarihi: 15.10.2015)

Teziç, E. (2013). *Anayasa Hukuku*. 16.Baskı, İstanbul: Beta Yayınları.

Toksöz, F., Özgür A.E., Uluçay, Ö., vd. (2009). *Yerel Yönetim Sistemleri Türkiye ve Fransa İspanya İtalya Polonya Çek Cumhuriyeti*. İstanbul: TESEV Yayınları.

Tutum, C. (2012). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma. Aykaç, B., Durgun, Ş., Yayman, H. (Ed.). *Türkiye’de Kamu Yönetimi* içinde (471-488), Ankara: Nobel Yayınları.

Türel, M. (2012). Hizmet Siyaseti, Yerel Yönetim ve Yönetimde Yerindelik. *İller ve Belediyeler Dergisi*, (774-775), 11-13.

Washington, S. (1996). *Globalisation: What Challenges And Opportunities For Governments?* OECD, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD\(96\)64&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD(96)64&docLanguage=En) (Erişim Tarihi: 20.03.2016)

Wise, C. (2005), Judicial Federalism: The Resurgence the Supreme Court’s Role in the Protection of State Sovereignty. *State and Local Government* içinde (18-21), McGraw-Hill/Duskin,

Yayla, Y. (2012), Türkiye İdaresi’nin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler. Aykaç, B., Durgun, Ş., Yayman, H. (Ed.). *Türkiye’de Kamu Yönetimi* içinde (489-498), Ankara: Nobel Yayınları.

Yıldırım, S. (2014). *Dünyada ve Türkiye’de Büyük Kent Yönetimi Üstüne*, Ankara: Çankaya Belediyesi Yayınları.

Yıldırım, U. Gül, Z. ve Akın, S. (2015), İl Mülki Sınırı Büyükşehir Belediye Modelinin Getirdiği Yenilikler, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 10(2), 205-229.

Yoloğlu, A.C. (2011), Belediyelerde Optimum Ölçek Üzerine Görgül Bir Değerlendirme. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 20(3), 47-68.

<http://www.milliyet.com.tr/yeni-buyuksehir-yasasi-na-bilimsel-bakis-adana-yerelhaber-1213137/> (Erişim:14.02.2016)

<http://www.ntv.com.tr/turkiye/icisleri-bakani-ala-buyuksehir-yasasiyla-ilgili-calisma-yapiliyor,NyS4h6-Mqk2paT1XSbUW8g> (Erişim: 20.02.2016)

Notlar

Not 1. Maastricht Anlaşması'nda Subsidiarite ilkesinin kapsamı, Brüksel'deki siyasi gücün sınırlandırılması ya da gücü tersine çevirmek suretiyle aslında Topluluk otoritesini pekiştirdiği ifade edilmektedir (Golub, 1996, 686). AB çerçevesinde yerellik ilkesinden beklenen, Birlik ve üye devletlerarasındaki görev-yetki paylaşımının belirlenmesidir (Özer, 2012, 448).

Not 2. On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. Resmi Gazete Tarihi: 06.12.2012 Sayı: 28489

A Legislative Regulation and the Issue of Centralized and Decentralized Administration: Evaluation of the Law No 6360

Extended Abstract

1. Introduction

The efforts to restructure public and local administrations and radical transformation of local administrations in Turkey were made possible only after 2002. The most important and debated of these changes is the Law No. 6360, which brought about drastic structural and functional changes in the metropolitan municipalities.

The purpose of the present study is to evaluate and outline the significant administrative and financial freedom of action that the Law No. 6360. The evaluations were carried out in three domains. The first domain includes the issues about the execution procedure of the regulation and the alleged unconstitutionality. The second includes basic evaluations on what the Law No. 6360 brought along. The third includes the evaluations on the probable conclusions of the law.

2. Method

The adopted method is to evaluate the review of the relevant literature, especially the legislative provisions. The concept of central and local administration and the development of local administrations in Turkey are briefly mentioned in the study. The evaluations concerning the Law No. 6360 are discussed from three different perspectives, namely procedure and constitutionality, evaluations pertaining to the outcomes of the enforcement of the Law and discussions on the probable consequences of Enforcement. Moreover, some evaluations were carried out in relation to the new regulation, which has later on become a part of the discussion about centralization-decentralization.

Public administration, if accepted as a dynamic management process, is expected to have such a structure to allow an organizational model serving the public to develop and evolve further in consideration of the universal values. At this point, the Law No. 6360 is an important legislative regulation, which has exerted the most profound effect on and has caused a paradigm shift in Turkish local administration history. Thanks to the Law, the municipal service area will now cover the entire provincial territory, which will allow municipalities to serve in rural areas. Thus, each and every aspect, particularly the drafting, implementation and outcomes, of the Law have become a matter of discussion by many, especially by politicians, academics and practitioners.

3. Results and Discussion

By the aforementioned Law, the number of metropolitan municipalities has been increased, the administrative areas have been expanded to cover the provincial administrative boundaries, and so special provincial administrations have been abolished in metropolises, which are eventually expected to cause a structural change in the urban administrative system in Turkey. By allowing voters within the provincial boundaries of metropolises to vote for the metropolitan election, it has caused dramatic changes in the local election system.

The first judgement about the Law No. 6360 is that the Law regulating such a wide range of issues have been rushed into force. The main motives of this criticism can be summarized as follows: Failure to publicize the law proposal and the absence of related studies in the literature, press and out in the public before the enactment process substantiate this claim. A great majority of the

opinions alleging that the Law was prepared hurriedly are closely related to the problematique of conformity to the legal procedures and constitution. It has been alleged to be unconstitutional to abolish such legal entities as special provincial administrations, villages and town municipalities without amendments to the constitution. However with the Constitutional Court's decision dated 12.09.2013 and numbered 2013/19, the Law was found in conformity with the Constitution (AYM [Constitutional Court], 2013/19), which marks the end of this aspect of the debate.

4. Conclusion

The Law no. 6360 is a regulation, which should be evaluated in terms of its administrative, financial and political aspects. The regulation opens up a new dimension in the dispute of decentralized-centralized administrations for the existing legislation and practices concerning local administrations. This is because the change in the definition of metropolitan municipality in particular, dissolution of special provincial administrations in the cities upgraded into metropolitan municipalities, reassignment of villages as neighbourhoods by abolishing their independent identities and establishment of units reporting to the Investment Monitoring and Coordination Presidency are multifaceted changes.

It is interesting that the discussions on this regulation focus on the coordination and execution of public services and jurisdiction-related problems. The Regulations enforced by the Law are claimed to be contradictory to the European Charter of Local Self-Government. It is worth recording that the focal point of the criticisms on this matter is the dissolution of the unitary state. Recently, the problems that can be potentially caused by the Law have been highlighted by the academics and the government especially in consideration of the recent discussion of "regional autonomy". The main idea expressed by the government is **"The law should be revised."** Accordingly, in light of the current developments, it can be stated that the criticisms by the academic milieu about the region have been taken into account.

The concluding suggestion of this study in which the conflicts regarding the Law No. 6360 are examined is the evaluation of the practice-related issues by forming surveillance and evaluation boards including academics, practitioners and representatives of various NGOs. Thus, the criticisms concerning the allegation that the Law was passed without being discussed by different bodies and communities can be appeased with these multilateral boards, which can be established in the implementation phase and can prove fruitful in the implementation of the law.

