

YEREL YÖNETİM REFORMUNDA YERELLEŞME– MERKEZİLEŞME DİKOTOMİSİ: 6360 SAYILI YASA ÖRNEĞİ

Kübra Öztürk

Marmara Üniversitesi AB Enstitüsü

Araştırma Görevlisi

Marmara Üniversitesi Göztepe Kampüsü

Enstitüler Binası 3. Kat 301 nolu oda Kuyubaşı, Kadıköy-İstanbul

<kubra.ozturk@marmara.edu.tr>

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4520-6753>

Türkçe Özet

2000’li yılların başından itibaren gerçekleşen yerel yönetim reformlarının arka planında, halkın ihtiyaçlarına daha hızlı ve etkili cevap verebilecek yeni bir yönetsel yapı ve anlayışın oluşturulması ihtiyacı vardır. Reformlarda, yerelleşmenin ön planda olduğu, hizmetlerin halka yakın birimler tarafından yürütülmesinin daha etkin ve verimli sonuçlar doğuracağı vurgulanan temel hususlardandır. Ancak son yıllarda yerel yönetimlerin görev ve yetki alanında yapılan düzenlemelerde yerelleşmeden çok yerelde merkezileşmenin önünün açıldığı eleştirileri sıklıkla dile getirilmektedir. Bu çalışmada, koalisyon dönemlerinin ardından tek başına iktidara gelen AK Parti hükümeti tarafından Avrupa Birliği üyelik sürecinin de rüzgarıyla özellikle 2000’li yılların başlarında yerelleşme yönünde olumlu adımlar atıldığı ifade edilmektedir. Ancak bu yerelleşme adımlarının süreklilik gösteremediği ve hükümetin ikinci döneminde çeşitli iç ve dış faktörlerin etkisiyle etkinliğini kaybettiği ileri sürülmektedir. Hükümetin ikinci ve üçüncü dönemlerinde yerelleşme yönünde yapıldığı ileri sürülen yerel yönetim reformlarının yerelde merkezileşmeyi doğurduğu vurgulanan hususlardandır. Çalışma kapsamında örnek olay olarak 6360 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ele alınacak ve yerelleşme-merkezileşme dikotomisi incelenecektir.¹

¹ Bu çalışmanın önemli bir bölümü, çalışmanın yazarı tarafından 2014 yılında Marmara Üniversitesi AB Enstitüsü AB Siyaseti ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı’nda sunulan ve kabul edilen “Decentralization Policy of Turkey in the Process of Accession to the EU: The New Metropolitan Municipality Law” başlıklı

Anahtar Kelimeler: yerelleşme, merkezileşme, reform, kamu yönetimi, yerel yönetim

Alan Tanımı: Kamu Yönetimi (Yerel Yönetimler)

DECENTRALIZATION-CENTRALIZATION DICHOTOMY IN LOCAL GOVERNMENT REFORM: THE CASE OF LAW NO:6360

In the background of local government reforms from the beginning of 2000's, there is a need for a new administrative structure and understanding that can respond to the needs of the public more quickly and effectively. In terms of local government reforms, both giving particular importance to decentralization and operating services by units close to the public create efficient and effective results. On the other hand, paving the way for centralization in the local is frequently expressed rather than decentralization in regulations on the duties and authorities of local governments in recent years. Positive steps towards decentralization especially in the mid of 2000s is pointed out through wind of both JDP which is came to power alone after coalition governments and the EU membership process in this study. However, it is emphasised that these decentralization steps had lost their effectiveness due to various internal and external factors in the second and third period of the government.

Keywords: decentralization, centralization, reform, local government

JEL Code: D73, H76

1. GİRİŞ

Dünya çapında ülkeler merkezi ve yerinden yönetim olmak üzere iki ayrı örgütlenme biçimiyle yönetilmektedir. Birkaç istisna hariç ülkelerin önemli bir

kısımında iki sistem beraber uygulanmakla birlikte, örgütlenme açısından kimi ülkelerde merkezi, kimilerinde ise yerinden yönetim anlayışı daha ağır basmaktadır.

Merkezi ve yerinden yönetim kavramlarının algılanışları ve uygulanış biçimleri ülkeler arasında farklılıklar göstermektedir. Türkiye'nin idari teşkilatlanması merkezi ve yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır ve tarihsel koşulları gereği merkezi yönetim yerelden daha güçlü ve baskın konumdadır.

Merkeziyetçi yönetim biçiminin savunucuları, merkezileşmenin ulusal birlik, uyum, eşitlik, refahı sağlama açısından yararlı olduğunu ileri sürmektedirler. Yerelleşme savunucuları ise siyasal hayata katılım, hesap verebilirlik, yönetim meşruiyeti, özgürlük ve gücün kurumlar arasında paylaşılması yönlerinden gerekli olduğunu ileri sürmektedirler. Merkezi yönetim birimlerinin koordinasyonu ve yerel yönetimlerin özerkliği ülkelerin nasıl bir yönetim biçimine sahip olduklarının da göstergesidir (UNDP, 2004).

Yerelleşme-merkezileşme dikotomisinin merkezi olan yerel yönetimlerde halkın ve çağın gerek ve ihtiyaçlarına uygun olarak çeşitli reformlar yapılmaktadır. Türkiye uzun yıllar yerel yönetimler alanında kapsamlı reformlar yapamamış; ancak 2003 itibariyle radikal düzenlemelere imza atılmıştır. Bu düzenlemelerin bir kısmı kanunlaşırken bir kısmı kadük kalmıştır. 2002 sonrası yapılan değişikliklerle, Türk yerel yönetimlerinde daha çağdaş, şeffaf, hesapverebilir, katılımcı, etkin ve verimli bir yönetim anlayışının sağlanması ve bu şekilde vatandaşların yaşam standartlarının yükseltilmesi hedeflenmiştir. Bu kapsamda yapılan değişikliklerle merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayetinin azaltılması ve hizmetlerin yerelleşmesi sağlanmaya çalışılmıştır. Yasal düzenlemelere gerekçe olarak gösterilen yerelleşmenin sağlanıp sağlanmadığı ya da ne ölçüde sağlanabildiği bu çalışmanın temel araştırma sorusudur.

Türk kamu yönetimi ve yerel yönetim sisteminin daha demokratik, katılımcı, şeffaf ve etkin hale getirilmesi için yapılan yeniden yapılanma ve reform çalışmalarının en kapsamlı ve son örneklerinden biri 6360 sayılı yeni Büyükşehir Belediye Kanunu olmuştur. Köklü değişiklikleri beraberinde getiren kanun ile, Büyükşehir belediyelerinin sınırları genişletilerek il mülki idare sınırlarına çıkarılmış, büyükşehir olan illerde İl Özel İdareleri kapatılmış, yeni bir yapı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları oluşturulmuş ve bu yapı ile birlikte valilerin yetki ve görevlerinde önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Büyükşehir belediye sınırları içerisinde kalan tüm köy ve belde belediyeleri kapatılırken köyler mahalle haline getirilmiş ve bağlı oldukları ilçe belediyelerine katılmaları sağlanmıştır. Tüm bu gelişmeler var olan yerel yönetim birimlerinin

hizmet sunumlarını başlı başına değiştirmiş, sınırlarında ve kaynaklarında ciddi değişimlere neden olmuştur. Ayrıca 6360 sayılı kanun, yeni kurumlar oluştururken var olanların bazılarını kapatmış ve siyasi ve hukuksal tartışmaları beraberinde getirmiştir.

Bu çalışma kapsamında, Türkiye’de yerel yönetim alanında yapılan reformlardaki yerleşme-merkezleşme dikotomisi 6360 sayılı Büyükşehir Kanunu örneğinde eleştirel olarak incelenecektir.

2. YERELLEŞME-MERKEZİLEŞME

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 123. maddesine göre; *“İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.”* denilmektedir. Merkezi yönetimin kuruluş esasları ise Anayasa’nın 126. maddesinde düzenlenmiş ve *“Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.”* denilmiştir (T.C. Anayasası, Md.123). Merkezden Yönetim organları ise, Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar Kurulu, Bakanlıklar ve Bakanlardan oluşmaktadır.

Merkezden Yönetim ilkesi hiçbir ülkede tek başına kullanılmaz ve yerinden yönetim ilkesi ile birlikte genellikle yetki genişliği ilkesi de uygulanarak kullanılır (Karakılçık, 2013:22). Türkiye de buna örnek ülkelerden birisidir. Fakat kuruluş koşulları gereği merkezden yönetim, yerinden yönetime göre daha ağırlıklı ve önceliklidir.

2.1. Merkezleşme

Merkezleşme, kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacıyla söz konusu hizmetlere ilişkin karar ve faaliyetlerin merkezi hükümet ve onun hiyerarşik yapısı içinde bulunan örgütlerce yerine getirilmesini ifade eder (Eryılmaz, 2013:106). Bu yönetim biçiminde, tüm kamusal hizmetlerin başkentten yürütülmesi beklenemeyeceğinden hiyerarşik yapı içinde kamusal hizmetler

merkez tarafından taşra teşkilatı eliyle gördürülür. İlâveten, tüm kaynaklar merkezde toplanmıştır.

Merkeziyetçi devletler, kamusal hizmetleri merkezde toplayarak bu hizmetleri merkez ve merkezin hiyerarşisi içinde yer alan kuruluşlarca yürütürler. Türkiye, Eski Doğu Bloğu Ülkeleri, Ortadoğu ve Afrika ülkelerinin birçoğu, Yunanistan, Bulgaristan ve Fransa merkeziyetçi devletler arasında sayılabilirler. Söz konusu ülkelerin merkeziyetçilik dereceleri ise, tarihi, siyasi, toplumsal ve coğrafi özelliklerine göre farklılıklar gösterirler (Parlak ve Caner, 2013:4-5).

Merkezden Yönetim, siyasi ve idari olmak üzere ikiye ayrılır: Siyasi merkezden yönetim ülkede yasama organının ve hükümetin tek olmasını ifade ederken, idari merkezden yönetim ise kamu otoritesinin merkezileşmesini ifade eder. Siyasi merkezden yönetim üniter devletin ifadesidir. Türkiye, Fransa, Japonya gibi ülkeler siyasi merkezden yönetimin uygulandığı ülkelerdir. Siyasi merkeziyetçiliğin olmadığı bir ülkede idari merkeziyetçilikten söz edilemez. Fakat idari merkeziyetçilik siyasi merkeziyetçiliğin doğal bir sonucudur da denemez. İngiltere’de hali hazırda siyasi merkeziyetçilik varken idari yerinden yönetim de uygulanmaktadır. Türkiye’de ise hem siyasi hem de idari merkeziyetçilikten aynı anda söz edebiliriz. (Eryılmaz, 2013:107).

2.2. Yerelleşme

Kamu Yönetimi Reformu’nun en temel boyutlarından biri olan yerelleşme, daha çok “demokratikleşme”, “karar alma süreçlerinin halka yaklaştırılması”, “katılımcılık”, “kültürel çoğulculuk” gibi gerekçelerle savunulmaktadır (Ataay ve Acar, 2012). Yerelleşme terim olarak idari bir örgütlenme biçimini ifade ederken aynı zamanda yetki ve sorumlulukların yerele devrini ifade eden bir süreci de ifade etmektedir. Yerinden yönetim, katı ve hizmetlerin tek elden yürütülmeye çalışılmasından ziyade yerel düzeyde halkın katılımını, otoritenin paylaşımını sağlayacak bir örgütlenme modelini öngörür. Yönetimin bu şekilde düzenlenmesi literatüre Anglo-Amerikan sistemi olarak girmiştir. Bu sistemin örnek ülkeleri Büyük Britanya ve Amerika Birleşik Devletleridir. Merkezden yönetim ulusal anlamda birlik ve tek tip yönetimi ifade ederken, yerinden yönetim çeşitlilik ve katılımı ifade eder (Aydın, 2013: 140-141). Bu nedenle, çoğulcu demokrasinin içselleştirildiği ülkelerde yerinden yönetim anlayışı destek bulur ve ağırlıklı uygulanırken, çeşitli siyasal kaygılara sahip kimi ülkeler yerinden yönetimin cılız, merkezi yönetimin ise hakim kalmasını istemektedirler.

Yerelleşmeden bahsederken önem arz eden bir diğer kavram ise “subsidiarite” yani yerellik ikesidir. Yerellik olgusu klasik yerelleşmeden (desantralizasyon) farklıdır. Klasik anlamda kullanılan yerelleşme, ulus-devlet içinde merkezi idareden mahalli idarelere görev, yetki ve kaynak aktarımını yani merkezi idareye göre yerel yönetimlerin güçlendirilmesini ifade ederken, küreselleşme süreciyle gündemimize giren yeni yerelleşme ile, merkezi idarenin elinde olan karar verme, planlama, kaynak yaratma vb. yetkilerin sadece yerel yönetimlere değil, taşra kuruluşlarına ve yarı özerk kurumlara, vakıf-dernekler gibi gönüllü kurumlara, meslek örgütlerine ve şirketlere de aktarılması öngörülmektedir. Yerellik ilkesinin yerel yönetimleri güçlendirmekte ancak temelde yetkilerin piyasa güçlerine transferini amaçlamakta olduğu ve bunu mümkün kıldığı da ileri sürülmektedir (DPT, 2001: 10-12).

Hizmette yerellik ilkesi, bireyi toplumun odak noktasına yerleştirir. İlkenin öz düşüncesi, bireyden aileye, yerel toplumdaki gruplara kadar değişen oluşumlara siyasal yetki ile müdahalenin ancak bu oluşumların çeşitli ihtiyaçlarını karşılayamadığı durumlar ile sınırlı olmasıdır. İlke, bireyin ancak kendi gücünün yeterli olmadığı noktalarda ihtiyaçların karşılanmasına olanak tanır. Bu durum da ilkenin liberal devlet anlayışına yakın olduğunu gösterir. (Eryılmaz, 2013:126).

Küreselleşme ile eş zamanlı bir gelişim gösteren yerelleşme ile birlikte yerel yönetimlerin de yeni bir boyut kazandığı söylenebilir. Ayrıca, hızlı kentleşme ile birlikte artan sorunlara merkezi yönetimin geniş ölçeği ve hantal yapısının cevap veremez hale gelişi yerel yönetimlerin rolünün önem kazanmasına neden olmuştur. Kamu hizmetlerinin halka en yakın birim tarafından yürütülmesini öngören yerellik (subsidiarite) ilkesinin AB tarafından benimsenmesi ve üye ve aday ülkelerin de bu ilkeye uyumu konusunda yoğun çalışma içinde oluşu, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi sürecini hızlandırıcı bir etki yaratmıştır. Bu bağlamda, hizmet sunumunda yerelleşmenin bir gereği olarak görev ve sorumlulukları artan yerel yönetimlerin, alternatif hizmet sunma yöntemleri kullanmaları ve değişken hizmet sunma yapı ve süreçlerini geliştirmeleri önemli hale gelmiştir. (Köse, 2004: 36-37).

3. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM REFORMU

Türkiye’de kamu yönetimi ve yerel yönetim reformu uzun bir tarihsel sürece dayanmaktadır. Türkiye’de yerel yönetimlerin yapılandırılmasına dair planlı dönem ile birlikte birçok çalışma yapılmıştır. Kamu yönetimi ve yerel yönetimlere

dair ihtiyaç ve yapılması gerekenlerin Kalkınma Planları'nda yer almasının yanında, Yerel Yönetim Bakanlığı kurulması gibi pek çok girişimde bulunulmuş, MEHTAP, İç düzen Projesi, KAYA gibi pek çok proje yapılmış ve desteklenmiştir. Özellikle 1984 yılında ilk Büyükşehir Belediyelerinin kurulması yerel yönetimlere yeni bir soluk getirmiştir. Büyükşehir Belediyelerinin kurulması ve ilgili mevzuatta zaman içinde yapılan değişikliklerin yanı sıra başka çabalar da elbette olmuş, ancak 2004 yılına dek kayda değer bir değişiklik yapılamamıştır.

2000'li yılların ortalarına doğru kamu yönetimi ve yerel yönetimler alanında köklü bir reform sürecine giren Türkiye'de ekonomik, siyasi ve sosyal alanda yaşanan ülke içi gelişmeler kadar, küreselleşen dünyadaki yeni gelişmeler ve AB bu reform sürecinin önemli aktörleridir. Hızlı kentleşme, merkezi yönetimin aşırı hantal yapısı ve bürokrasi, bununla beraber artan demokrasi ve katılım talebi ile bölgesel eşitsizlikler yerel yönetimlerde reform ihtiyacını doğuran iç sebeplerdendir. Dünya Bankası, IMF, BM gibi ulusüstü birlikler ve örgütler kadar küreselleşme ve yerelleşme dinamikleri ve en önemli dış faktörlerden olan AB reform ihtiyacını belirlemede rol oynamış ve itici güç olmuşlardır.

AB üyesi ülkeler 1980 ve 1990'lı yıllarda bölge yönetimlerini, yerel özerkliği ve yerel yönetimleri temel alan kapsamlı kamu yönetimleri reformları gerçekleştirmişlerdir (Toksöz, 2009: 27). Avrupa'da genel yetki ilkesi gereği, kanun ile başka kurumlar tarafından verilmesi öngörülmemiş tüm hizmetlerin yerel yönetimlerce karşılanacak olması anlayışı ve bu durumun ise yerellik ilkesi ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ilgili maddeleri dikkate alınarak sağlanıyor oluşu, Türkiye'yi de bu yönde adımlar atmaya ve yerel yönetim reformlarını bu anlayış çerçevesinde şekillendirmeye teşvik etmiş, hatta zorlamıştır. Bu gelişmeler neticesinde gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarının sonucusu ise, 6360 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu olmuştur. Söz konusu kanun radikal değişiklikler getirmiş ve konunun ilgilileri tarafından olumlu-olumsuz birçok eleştiriye sebep olmuştur. Yeni kanun, yerelleşme gerekçesi ile gündeme getirildiğinden ve yerelleşme-merkezileşme dikotomisi tartışmaları açısından önemli bir yer tuttuğundan çalışma kapsamında ele alınmıştır ve Türkiye'nin yerelleşme konusunda geldiği nokta ve izlediği yolu göstermesi açısından da önem taşımaktadır.

3.1. 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

Günümüzde, büyükşehir belediyeleri yerelleşmenin önemli bir ayağını oluşturmaktadır. Çalışma kapsamında ele alınan 6360 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile büyükşehir yönetiminde köklü değişiklikler yapılmış ve olumlu-olumsuz pek çok eleştiriye de neden olmuştur. “6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” 12.11.2012 tarihinde TBMM’de kabul edilmiş ve 6.12.2012 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 14.3.2013 tarihinde ise, 6447 sayılı “6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” TBMM’de kabul edilmiş ve büyükşehir olan 13 İl’e Ordu ili de eklenerek toplam sayı 30’a yükselmiştir.

Kanun’nın genel gerekçesinde; etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim anlayışı geliştirmek ve bu yeni yönetim anlayışı ile hizmet kalitesini geliştirerek vatandaş memnuniyetini artırmak ve öte yandan vatandaşların kamu yönetimine daha fazla katılımının sağlanmasının amaçlandığı belirtilmektedir. Yani bir anlamda “iyi yönetim” ilkelerinin hayata geçirilmesi hedeflenmektedir. Aynı zamanda kanunun gerekçesinde; çok sayıda yerel yönetimin yetkili olduğu alanlarda planlama ve koordinasyonun sağlanamadığı, ölçek ekonomisinden yeterince faydalanılamadığı ve bu nedenle kaynak israfı yaşandığı belirtilmektedir. Ayrıca sanayileşme, ulaşım ve çevre gibi artan sorunların küçük ölçekli ve kısıtlı kanaklara sahip yerel yönetimlerce çözülmesinin güçlüğü ifade edilmiş olup, buna karşılık yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediye sınırının il mülki sınırı olacak şekilde “optimal ölçekte” ideal hizmeti üretebilecek güçlü yönetim yapılarının, yani yeni bir büyükşehir belediyesi modelinin gereksinimi vurgulanmıştır. Tüm bu gerekçelere ek olarak, en son büyükşehir belediyesinin 12 yıl önce kurulduğunu ve geçen bu süre içinde sosyal, ekonomik ve yönetsel anlamda pek çok değişikliğin olduğu ve yeni büyükşehir belediyelerinin kurulmasının ihtiyaç halinde geldiği dile getirilmiştir.

3.1.1. Kanun Neler Getirdi?

Kanun ile birlikte Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van, Ordu illeri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş, Adana, Ankara, Antalya, Bursa,

Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya, Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları ise İstanbul ve Kocaeli illerinde olduğu gibi il mülki sınırına genişletilmiştir. Tüm büyükşehir belediyelerinin sınırları ile birlikte ilçe belediyelerinin sınırları da bu ilçelerin mülki sınırları olacak şekilde düzenlenmiştir. Yeni kanun ile, 2004 yılında yürürlüğe giren ve “pergel yasası” olarak da bilinen, büyükşehirlerin yarıçaplar dahilinde hizmetlerini yürüttüğü düzenlemeden vazgeçilmiştir.

Düzenleme ile büyükşehir belediyesi sınırları içinde yer alan belde belediyeleri ve orman köyleri de dahil, köylerin tüzel kişiliği kaldırılmış, büyükşehir olacak illerde en az bir ilçe kurulurken büyükşehir olmayan illerde ise nüfusu 2.000’in altında kalan belde belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilmiştir. Bu çerçevede Ordu ilini de eklediğimizde, 30 il özel idaresi, 1076 belde belediyesi ve 16.500 köyün tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Tüzel kişiliği kaldırılan il özel idareleri, belde belediyeleri ve köylerle beraber mahalli idare birlikleri de tasfiye edilmişlerdir. Büyükşehirlerdeki orman köylerinin de tüzel kişilikleri kaldırılmış ve mahalleye dönüştürülmüşlerdir. 6360 sayılı kanunun 14. ve 15. maddeleri ile, 5393 sayılı Belediye Kanun’unun 9. maddesine “Belediye sınırları içinde nüfusu 500’ün altında mahalle kurulamaz” cümlesi eklenirken, 12. maddesindeki büyükşehir bulunan yerlerde ayrılma yoluyla yeni belde kurulması için aranan 50.000 lik nüfus kriteri 20.000’e düşürülmüştür.

Tüzel kişiliği kaldırılan köylerle ilgili mecliste yaşanan yoğun tartışmalar sonucu bir geçiş süreci öngörülmüş ve kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren Emlak Vergisi Kanunu’na göre alınması gereken emlak vergisi ile Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken vergi, harç ve katılım paylarının beş yıl süreyle alınmaması kararlaştırılmıştır. Ayrıca, bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücretin beş yıl süreyle en düşük tarifenin % 25’ini geçmeyecek şekilde belirlenmesi kararlaştırılmıştır. Söz konusu kanun ile büyükşehir belediyelerinin vergi tabanı farklılaşmış; geniş kırsal alanlara, daha az vergi olarak daha fazla hizmet götürme zorunluluğu doğmuştur.

Köylerin ve beldelerin tüzel kişiliklerini kaybetmesi ve büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırlarına genişlemesi sebebiyle kırsal alanlarla ilgili olarak büyükşehirlerin görev tanımında da birtakım düzenlemeler yapılması ihtiyacı doğmuştur. Kırsal alanlarla ilgili olarak görev ve sorumlulukların büyükşehirlere devriyle birlikte 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na 6360 sayılı kanunun 7. maddesi uyarınca “*Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilirler*” maddesi eklenmiştir (YAYED, 2012).

Tüm bu birleştirmelerle birlikte idarelere aktarılacak ödeneklerde ise belli oranlarda artış yapılmıştır. Özellikle genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılacak paylarda ciddi düzenlemeler yapılmıştır. Kanun'un 25. maddesine göre, “*genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50’si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50’si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5’i il özel idarelerine ayrılır*”. Ayrıca, “*özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 6’sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30’u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır*” denilmektedir. 26. madde’de ise, “*yüzde 6’lık büyükşehir belediye payının yüzde 60’ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılırken kalan yüzde 40’lık kısmının yüzde 70’i nüfusa, yüzde 30’u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılır*” ifadesi yer almaktadır. İstanbul ve Kocaeli dışında kalan diğer büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri ve bağlı idarelerin yatırım bütçelerinin en az yüzde 10’una kadar bir kısmını, 10 yıl süreyle belediye sınırlarına yeni dahil olan yerleşim yerlerinin alt yapı hizmetleri için ayırmaları hükme bağlanmıştır. Koyuncu’ya (2012) göre kanun, yerel yönetimlere özgelirlerini yaratmalarına yönelik bir içerik sunmazken, transfer edilen paylar yükseltılarak merkeze olan bağımlılıkları artırılmaktadır. Bu yönüyle kanunun yerelleşme değil yerelde merkezi yönetime bağımlılık yarattığını söyleyebiliriz.

Kanun ile 30 büyükşehir belediyesinin olduğu illerdeki il özel idareleri kaldırılmış fakat büyükşehir olmayan illerde bir değişiklik olmamıştır. Bu şekilde ikili bir yapı ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda, en çarpıcı değişikliklerden birisi de, 30 ilde kaldırılan il özel idarelerinin bir anlamda ikamesi olarak düşünülen ve merkezden yönetimin de kontrol mekanizması gibi işlev görmesi beklenen “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı” (YİKİB) nin kurulmasıdır. Başkanlığın idaresi vali yada valinin görevlendireceği bir vali yardımcısı tarafından yerine getirilmektedir. Başkanlığa dair yaygın kanı, merkezin taşra kuruluşu ve merkezi yönetimin kontrol mekanizması biçiminde bir işlev sağlandığı yönündedir.

3.1.2. 6360 Sayılı Kanun ve Yerelleşme-Merkezileşme Dikotomisi

6360 sayılı kanunun, 2002 sonrası yerel yönetimler alanında hayata geçirilmek istenen köklü reform dalgasının bir devamı olmadığı görülmektedir. Yerel

yönetim reformu yapılırken yerelleşme söylemi sıklıkla dile getirilmekte, ancak uygulamada aksi sonuçlar doğabilmektedir. Reform sürecinde düzenlemelerin yaratacağı dolaylı-dolaysız, olumlu-olumsuz tüm sonuçların iyi değerlendirilmesi gerekmektedir. Ülkenin yönetim yapısında köklü değişiklikler yapan böyle bir düzenlemenin kanunlaşmadan önce teknik açıdan değerlendirilmesi, kamuoyunda tartışılması ve demokratik yönetim anlayışının gereklerinin ortaya konulduğu bir süreç izlenmesi gerekmektedir.

Öngörülen yeni sistemin katılım ve yerel demokrasinin gerçekleşmesi açısından sorunlu yanlarının olduğu görülmektedir. Yerel düzeyde katılım mekanizmasının işlemesi açısından düşünüldüğünde, vatandaşa en yakın yerel birimlerin kapatılması ve belediyelerin birleştirilmelerinin olumsuz yansımaları olduğu görülmektedir. Seçilmiş kişilere ulaşmada mesafelerin artması ile vatandaşların siyasete ve yönetime katılımının zorlaşması söz konusudur. Bu durum, başta “subsidiarite” olarak bilinen “hizmette vatandaşa yakınlık” prensibi ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile Avrupa Kentsel Şartı’nın da ilgili maddelerine aykırılık taşımaktadır. Ayrıca, büyükşehir belediye başkanlarına ve atanmış valilere aşırı yetki verilerek, ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyeleri içinde etkisizleşmesine sebebiyet verilmiştir. Bu haliyle kanunun yerelleşmeyi sağlamadığı, aksine yerelde merkezileşmeye neden olduğu savunulmaktadır.

Yetki sınırlarının genişlemesi dolayısıyla ölçeğin genişlemesi ile, eski sistemde dahi sorun yaşanan belediye sınırlarından uzakta yaşayanlara kamusal hizmetlerin ulaşımını daha da zorlaştırmaktadır. Özellikle ülkenin coğrafi şartları düşünüldüğünde, dağınık yerleşim yerleri ve merkez ile civar ilçe ve köylerin arasında kimi zaman yüzlerce kilometreyi bulan mesafelerde katılım, etkinlik ve verimliliğin sağlanmasındaki güçlükler dolayısıyla yerelleşmeden söz etmek güçleşmektedir.

Birçok yazar, 6360 sayılı kanunun daha tasarı aşamasındayken kamuoyunun eleştiri ve katkıları alınarak bir taslak aşamasından geçmeden doğrudan Bakanlar Kurulu’na gönderilmesini eleştirmiştir. Sonrasında, İstanbul ve Kocaeli uygulamalarının başarılı olup olmadığı konusu yeterince tartışılmadan ülke genelinde tüm büyükşehirlerde modelin uygulanmasına geçilmiştir. Kanun kurumlar kurup kapatırken, aynı zamanda sınırlarında ve kaynaklarında ciddi değişiklikler yaparken bu değişikliklerin bütçeye etkisinin ölçülmediği düşünülmektedir. Bu durumlar düşünüldüğünde, iyi yönetim ilkelerini takip eden bir yerelleşme dinamiğinin varlığından söz etmek güçtür (Koyuncu ve Köroğlu, 2012:2).

Kanun ile ilgili ele alınan tüm gelişmeler içinde iki temel değişiklik dikkat çekicidir. İlki, büyükşehir belediyesi olan illerde bütün mekanın belediye sınırları dahil edilmesi ve hizmet sunumu yönünden kıır-kent ayrımı ortadan kalkmıştır. Büyükşehir belediyesi olan illerdeki belde belediyeleri kapatılmış, buradaki köyler mahalle statüsüne geçirilmiş, diğer illerde ise nüfusu 2000'in altında kalan belediyeler köye dönüştürülmüştür. İkinci olarak ise, büyükşehir olan illerde valiye bağlı olarak YİKB'lerin kurulması ve valiliklerin yönetsel kapasitesinin artırılmasıdır. Kanunun getirdiği bu iki temel değişikliğin sonuçları, ölçek ekonomisi ve etkinlik ilkesi ile yerindenlik ilkesi açısından değerlendirildiğinde bu iki ilkenin birbiriyle uygulamada çeliştiği söylenebilir. Bu çelişki, etkili katılımın gerektirdiği yönetsel ölçeğin bazı hizmetlerin yerine getirilmesi açısından ekonomik olmadığı gerçeğinden kaynaklanmaktadır (Koyuncu ve Köroğlu, 2012: 2-3).

Uygulamaya bakıldığında da bu çelişki görülmektedir. Örneğin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi belgeler kamu hizmetlerinin yerindenliğini önerirken, diğer taraftan Avrupa'da bölgeselleşme eğilimi göze çarpmaktadır. Avrupa Birliği, üye devletlere bölge idareleri kurmalarını teşvik etmekte ve yerelleşme ile bölgeselleşme birbirinin tamamlayıcısı olarak görülmektedir. Ülkeler yerel yönetimleri güçlendirerek onlara yetki devrederken, aynı anda ölçek ve koordinasyon sorunlarının çözümü için bölge idareleri kurmuşlardır. Türkiye'nin yerel yönetim yapısında örnek aldığı Fransa da buna benzer bir örnektir. Dolayısıyla çelişki olarak görülen uygulamalar, katılım/yerelleşme ve ölçek/koordinasyon sorunlarına belli bir denge arayışının sonucudur. Bu dengeleme çabalarının ise, bünyesinde yerel ve merkezi yöneticilerin yanı sıra meslek odaları ve diğer sivil aktörleri barındıran Bölge Kalkınma Ajanslarının sürece dahil edilmemesi ve hatta unutulması; yüzölçümü olarak yada nüfus açısından fazlaca büyük bazı kentlerde koordinasyon meselesinin il bazında büyükşehir modeli ile çözümlenebileceğine dair çekinceler; ve belediye içi demokratik katılım mekanizmaları olan mahalle gibi alt ölçekteki birimlerin gözardı edilerek, alan genişlerken katılımın zorlaştığı gibi konular açısından çekinceli olduğu ve Türkiye'de Avrupa'daki örneklerden farklı olduğu söylenmektedir (Koyuncu ve Köroğlu, 2012: 3).

Söz konusu denge arayışı ve bölge yönetimleri Türkiye örneğinde çeşitli sebeplerle endişe yaratmaktadır. Yerelleşme hedefiyle yola çıkılan kanuna ilişkin düzenlemelerin esasında kaçınılmaz olarak bölgeselleşmeyi beraberinde getirebileceği ve bu durumun ise, Türkiye'nin iç dinamikleri açısından tehlikeli bir gelişme olduğu yönünde görüşler vardır. Sosyo-kültürel ve etnik yapısı gereği ülkeyi bölünmeye götürebileceği endişesini taşıyanlar azımsanılmıyacak düzeydedir.

6360 sayılı kanunun genel gerekçesinde, yönetsel yapının hizmet sunumu açısından daha etkili ve verimli bir şekilde inşa edileceği ve bu yapının demokratik katılıma katkı sağlayacağı dile getirilmiştir. Kanun, idari yapı, mali sistem, siyasi coğrafya, temsil ve katılım ile personel yapısı, hizmet sunumu ve imar ve planlama düzeninde önemli değişiklikler yaratmıştır. Kırsal nüfus oranının azalmasının da önemli sonuçlar doğuracağı, fakat bunun etkilerinin önümüzdeki yıllarda daha net görüleceği tahmin edilmektedir (İzci ve Turan, 2013:119).

Konuya farklı bir yaklaşım getiren Güler (2012: 141) ise, kanunun yerelleşme getirmeyeceği ama merkezileşme de getirmeyeceği, kanunun bölgeselleşme hedefine hizmet ettiğini iddia etmektedir. Keleş (2012) ise, kanunun merkeziyetçiliği yerelde güçlendirdiğini, gelir paylaşımındaki düzenlemenin buna iyi bir örnek olduğunu ve ilgili düzenlemenin hükümetin iktidara geldiği günde bu yana savunduğu yerelleşme söylemleri ile bağdaşmadığını belirtmektedir.

6360 sayılı kanunun teknik açıdan yeterince tartışılmadan ve düzenlemelerin büyük bir kısmının doğuracağı sonuçlar tam anlamıyla öngörülmeden çıkarılmış olması, düzenlemelerin ülkenin iç dinamiklerine uygunluğu, uluslararası antlaşmalara ve anayasaya uygunluk, yerelde vatandaşın katılımının ve belediye hizmetlerine ulaşımın zorlaştığı gibi konularda çekinceler olduğunu söylemek mümkündür.

4. SONUÇ

Kanunun getirdiği değişiklikleri incelediğimizde, yerel yönetimlerin bazı birimlerini aşırı güçlendirdiği, bazılarını ortadan kaldırdığı fakat tüm bu değişiklikler yapılırken denge gözetilmeksizin yerelleşme adı altında merkezileşme eğilimlerini artırdığı görülmektedir. Örneğin, halkın seçtiği birimler kapatılırken, seçilmişler değil vali gibi atanmış yöneticilerin başkanlık ettiği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı gibi birimler kurulmuştur. Kanunun genel gerekçesinde ölçek ekonomisinden yeterince faydalanılmadığı, kaynak israfına neden olduğu ve bu yüzden hizmetlerin alt birimler kapatılarak tek merkezden sağlanması yoluyla daha az kaynakla daha çok ve etkin, verimli ve koordineli bir şekilde hizmetlerin sunulacağı iddiası vardır. Bir taraftan ölçeğin büyümesinin koordinasyonu kolaylaştırabileceği düşünülürken, diğer yandan halkın etkin katılımı ve yerellik ilkesinin uygulanması zorlaşmaktadır. Optimal ölçeğin ne kadar olduğu ve olması gerektiği literatürde tam olarak ortaya

konulamamıştır. Ancak, ideal hizmet sunumu açısından 50 km gibi ortalama bir veriden söz edilebilmektedir. Sorun şudur ki, 50 km yarıçaplı büyükşehir belediyelerinde bile hizmet sunumunda zorlanan bazı belediyeler tarafından 250-300 kilometreye kadar uzanan mesafelerde hizmetlerin etkin ve verimli bir biçimde karşılanabilmesi ve büyüyen ölçek karşısında halkın yönetime katılımını sağlamak oldukça zordur. Ayrıca büyüyen hizmet alanı büyükşehire dönüşen birçok belediyenin kontrol gücünün ötesindedir. Öte yandan birbirinden farklı yapı ve sosyo-kültürel özelliklere sahip birçok şehrin tek tipleştirilmesi ve ölçek ekonomisi gereğiyle halka yakın olan birimlerin kapatılması katılımcı, demokratik yönetim anlayışı ile çelişmektedir. Kanun, birçok yerel yönetim biriminin sınırlarını değiştirmiş veya kapatmıştır. Ancak bu durum, sınır değişikliklerinin bir referandum yoluyla yerel halka danışılmadan yapılamayacağı hükmü açısından Türkiye'nin de taraf olduğu Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na aykırılık teşkil etmektedir. 6360 sayılı kanun öncesi, böyle bir referandum yapılmamış, kamuoyunda bile yeterince tartışılmadan bir çok köy ve belde belediyesi kapatılmış, bir çok belediyenin sınırlarında da değişiklik yapılmıştır. Diğer yandan, Şart'ın da sıklıkla atıfta bulunduğu yerellik ilkesi ihlal edilmekte ve halka yakın yönetim birimleri kapatılarak vatandaşın yönetime katılım imkaları kısıtlanmaktadır. Türkiye'nin sosyo-ekonomik yapısı gereği nüfusun önemli bir bölümünün kırsal kesimde yaşadığını ve yaşam koşullarının zor, ulaşım olanaklarının kısıtlı olduğunu düşünürsek, zaten düşük olan halkın yönetime katılım oranının bundan olumsuz etkilendiği düşünülmektedir. Ayrıca, kapatılan, birleştirilen ve statüsü değiştirilen yerel yönetim birimleri ile vatandaşa yeni yükler getirilmiştir. Tüm bu değerlendirmeler ışığında, kanunun yerelleşme hedefinden ziyade, yerelde merkezileşmeye neden olduğu savı ileri sürülmektedir.

KAYNAKLAR

5393 Sayılı Kanun

6360 Sayılı Kanun

Ataay, Faruk, Acar, Ergül (2012). *Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Yerelleşme*. <http://www.yayed.org/id15-yayed-gorusu/faruk-ataay-ergul-acar-devletin-yeniden-yapilandirilmesi-veyerellesme.php?#.Wuy2iNOFNPM> (İndirilme Tarihi: 17.03.2013)

Aydın, Ahmet Hamdi. *Kamu Yönetimine Giriş*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2013.

DPT. 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara, 2001.

Gül, Hüseyin and Seda Batman. “*Dünya ve Türkiye Örneklerinde Metropolitan Alan Yönetim Modelleri ve 6360 Sayılı Kanun*”. Yerel Politikalar Dergisi. V.1, N.3, Ocak-Temmuz 2013.

Güler, Birgül Ayman. “*Bütünşehir Belediyesi TBMM Komisyon Konuşmaları*”, 12.11.2012. <http://www.birgulaymanguler.net/files/BUTUNSEHIR.pdf>. (İndirilme Tarihi: 17.05.2014)

İzci, Ferit and Menaf Turan. “*Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Kanun İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği*”. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Vol.18, No.1, 2013, p.117-152.

Karakılçık, Yusuf. Yeni Yerel Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2013.

Keleş, Ruşen. “*Yeni Anakent (Büyükşehir) Belediyeleri Oluşturulmalı mı?*”. Yerel Politikalar Dergisi. Vol.1, N.2, May-August 2012, p.

Köse, H. Ömer. “*Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi*”. Sayıştay Dergisi. Vol.52, 2004, p.1-40.

Koyuncu, Emre and N. Tunga Koroğlu. “*Büyükşehir Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme*”, TEPAV. November 2012. http://www.tepav.org.tr/upload/files/13524625179.Buyuksehirler_Tasarisi_Uzerine_Bir_Degerlendirme.pdf. (İndirilme Tarihi: 21.01.2013)

Koyuncu, Emre. “*Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi*”, TEPAV. November 2012. http://www.tepav.org.tr/upload/files/13528786764.Yenilenen_Yerel_Yonetim_Sistemi_Karsilastirmali_Analizi.pdf. Retrieved on 21.11.2013.

On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Asp?MevzuatKod=1.5.6360&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tertip=5&No=6360>

Öztürk, Kübra. “*Decentralization Policy of Turkey In The Process of Accession to The EU: The Metropolitan Municipality Law*”. (Yayınlanmamış

Yüksek Lisans Tezi). 2004. Marmara Üniversitesi/AB Enstitüsü,
İstanbul.

Parlak, Bekir and Cantürk Caner. Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetimsel Yapılar.
Ankara: Orion Kitabevi, 2013.

T.C. Anayasası

Toksöz, Fikret, Ali Ercan Özgür, Öykü Uluçay, Levent Koç, Gülay Atar and
Nilüfer Akalin. Yerel Yönetim Sistemleri. İstanbul: Tesev Yayınları,
2009.

UNDP (2004). *Decentralized Governance for Development: A Combined
Practice Note on Decentralisation*. Local Governance and Urban/Rural
Development, http://www.undp.org/governance/docs/DLGUD_PN_English.pdf, (İndirme Tarihi:17-02-2017).

YAYED (2012). *Bütünşehir Kanunu Ne Getirmektedir?*.
<http://www.yayed.org/id287-incelemeler/buyuksehir-kanunu-ne-getirmektedir.php>, (İndirme Tarihi: 16.03.2013)