

YEREL ÖZERKLİK VE YEREL DEMOKRASİ AÇISINDAN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ REFORMU

Cansu KAYMAL¹

ÖZ

Yerel özerklik ve yerel demokrasi Türkiye’de yerel yönetimler konusunda en önde gelen tartışmalar arasındadır. Bu tartışmalar, dünyadaki gelişmeler ve değişen yönetim paradigmaları çerçevesinde daha çok gündeme gelmiş ve Avrupa Birliği ile uyum sağlama çabaları doğrultusunda yerel yönetimler alanında yapılan reformlarda yerel özerklik ve yerel demokrasi ön plana çıkmıştır. Bu ilkeler, ayrıca, ölçek odaklı yürütülen büyükşehir belediyesi reformlarının gerekçelerinde de yer almıştır. Makalenin amacı, büyükşehir belediyesi reformlarının, özellikle 6360 sayılı Kanun ile yapılan yeniliklerin, yerel özerklik ve yerel demokrasi sorunlarına çözüm bulabilme yeterliliğini değerlendirmektir.

Anahtar Kelimeler: Büyükşehir belediyesi, büyükşehir belediyesi reformu, yerel özerklik, yerel demokrasi, 6360 sayılı Kanun.

¹ İstanbul Medeniyet Üniversitesi Yüksek lisans Öğrencisi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Bölümü, kaymal.cansu(at)gmail.com

REFORM OF THE METROPOLITAN MUNICIPALITY IN TERMS OF LOCAL AUTONOMY AND LOCAL DEMOCRACY

ABSTRACT

Local autonomy and local democracy are among the foremost debates on local administrations in Turkey. These debates have come to fore in the context of developments in the world and changing management paradigms, and local autonomy and local democracy have been at the forefront reforms in the field of local administrations in an effort to harmonize with the European Union. These principles have also been implicated in the scale-driven metropolitan reforms. The aim of the article is to evaluate the adequacy of the reforms of the metropolitan municipalities, especially the innovations made by Law No. 6360, to find solutions to local autonomy and local democracy problems

Key Words: Metropolitan municipality, metropolitan municipality reform, local autonomy, local democracy, law no. 6360

Kaymal, Cansu. “Yerel Özerklik ve Yerel Demokrasi Açısından Büyükşehir Belediyesi Reformu”. *ulakbilge* 5. 13 (2017): 1137-1159

Kaymal, C. (2017). Yerel Özerklik ve Yerel Demokrasi Açısından Büyükşehir Belediyesi Reformu. *ulakbilge*, 5 (13), s.1137-1159.

Giriş

Belediyecilik ve yerel yönetimler ülkemizde son derece uzun bir geçmişe sahip yönetim birimleridir. Merkezi yönetimle bu yerel yönetim birimleri arasındaki ilişki zaman içinde farklı özellikler göstermiştir. Avrupa Birliği ile uyum çabaları ve insanların dünyanın değişen koşulları ve yönetim anlayışında meydana gelen değişiklikler, merkezi yönetimin etki alanını daraltmak ve yerel yönetimlerin özerkliklerini güçlendirmek yoluna gidilmesini zorunlu kılmıştır. Bu doğrultuda, 2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda yapılan büyükşehir belediyesi tanımında ilk kez “idari ve mali özerkliğe sahip” ifadesine yer verilmiştir. Ancak Kanun'da yazan bu tanımın, uygulamada ne ölçüde hayata geçirilebildiği tartışmalıdır.

5216 sayılı Kanun'a yapılan müdahaleler de, genel olarak, ölçek bazında yapılmış, büyükşehir belediyelerinin hizmette verimliliği arttırmak adına büyükşehirlerin yönetim alanının büyümesi ve küçük ve parçalı yerel yönetimlerin büyükşehir belediyelerinin sınırları içinde eritilmesi amaçlanmıştır. 5747 sayılı ve 6360 sayılı Kanunların gerekçelerinde ortak olarak, hizmette verimliliği arttırmak, değişen yönetim anlayışı çerçevesinde yerel yönetimleri daha demokratik hâle getirmek mevcuttur.

Büyükşehir belediyesinin tüm kentsel alanı kapsaması, elbette tüm kentsel alandakilerin yönetime katılmasına mahal vermek açısından düşünüldüğünde demokratik gibi görünebilir. Büyük ölçeğin, hizmet sunumunun verimliliği, koordinasyon sağlamadaki etkililiği ve maliyet bakımından avantajları da bulunmakla beraber, yerel demokrasi açısından sakıncaları da bulunmaktadır. Özellikle 6360 sayılı Kanun ile öngörülen köylerin ve il özel idarelerinin özerkliklerinin kaldırılması ve bunun için yerel halkın görüşünün alınmaması, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları vasıtasıyla valilerin ve dolayısıyla merkezi idarenin vesayetinin artırılması, büyükşehir belediyeleri içinde ilçe belediyelerinin gücünün azaltılması ve benzeri uygulamalar gerek yerel özerklik, gerek yerel demokrasi bakımından sıkıntılıdır. Ayrıca, kırsal alanın ihtiyaçlarının büyükşehir belediyelerince yerine getirilecek olması, özellikle kent merkezinin uzağındaki köyler için hizmetlerin aksamasına neden olabileceği gibi Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer alan ve yerel hizmetlerin yerel halka en yakın yerde sunumunu ifade eden “subsidiarity (yerindenlik)” ilkesiyle de çelişmektedir. Bu çalışmanın amacı büyükşehir belediyesi reformunu, yerel özerklik ve yerel demokrasi açısından tartışmaktır.

Makalenin ilk bölümünde Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin gelişim süreci kısaca ele alınacak, Türkiye'nin belediyecilik geçmişinden bahsedilecek ve

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu idari ve mali özerklik ve merkezi vesayet bağlamında ele alınacaktır. Makalenin ikinci bölümünde 5216 sayılı Kanun’a, 5747 sayılı ve 6360 sayılı Kanunlar ile getirilen yeniliklerden bahsedilecektir. Makalenin üçüncü ve son bölümünde ise 6360 sayılı Kanun ile getirilen yeniliklerin yerel demokrasi ve yerel özerklik ilkeleriyle ne ölçüde bağdaştığı değerlendirilecek, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları’nın merkezi vesayeti artırdığından bahsedilecek ve son olarak 6360 sayılı Kanun, bölgeselleşme ve federalleşme endişeleri çerçevesinde ele alınacaktır.

1.Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Gelişimi

Türkiye’de ilk belediye teşkilatı olan İstanbul Şehremaneti 1855 yılında kurulmuştur. Fransa’dan örnek alınan modele göre, 1857 yılında İstanbul, 14 belediye dairesine bölünmüş, Galata ve Beyoğlu semtlerinde Altıncı Belediye Dairesi kurulmuştur. 1868 yılında, iki kademeli bir yapıya geçilmiştir. Bu sistem, ilk metropoliten yönetim örneği olarak değerlendirilir. 1877 yılında belediye sayısı 20’ye çıkarılmış, sonrasında İstanbul tek bir belediye olarak 9 şubeye bölünmüştür. 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı yasa uyarınca, nüfusu 2000’den fazla olan yerleşim birimleri belediye olarak düzenlenmiştir. İlk kez 23 Mart 1984 tarihinde çıkarılan 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile üç büyük kentte iki kademeli büyükşehir yönetimi modeli kurulmuş ve bu KHK daha sonra 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile değiştirilmiştir (İzci ve Turan, 2013: 122, 123).

Büyükşehir belediyesi düzenlemesinin temeli, 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde söz konusu olan büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceğine dair hükmüne dayanmaktadır. Hüküm uyarınca, 3030 sayılı Kanun ile Ankara, İstanbul ve İzmir’de iki kademeli belediye kurulmuştur. Buna göre; bir şehirde büyükşehir belediyesinin kurulması için, sınırları içinde en az iki ilçenin olması gerekir. 3030 sayılı Kanunda nüfus kriteri yoktur. 1986 ve 1987 yıllarında, yasayla Adana, Bursa, Gaziantep ve Konya büyükşehir belediyeleri kurulmuş ve merkezleri, merkez ilçe olarak kabul edilmiştir. Ayrıca, ilçe sorununu aşmak için yapay ilçeler de kurulmuştur. Daha sonra çıkarılan bir KHK ile ekonomik sebeplerden dolayı, ilçe belediyeleri temelinde ve yasayla büyükşehir kurulması usulünden vazgeçilmiştir. 1993 yılında Mersin, Diyarbakır, Eskişehir, Antalya, Samsun, İzmit ve Erzurum kentleri büyükşehir belediyesi yapılmış, merkez belediye sınırları içinde en az iki ilçe bulunması kuralından vazgeçilmiş, bunun yerine, “alt kademe” denilen bir yapı ortaya çıkarılmıştır. Böylece, yeni kurulan bu büyükşehir belediyelerinde alt kademe belediyeleri kurulmuştur. 2000 yılında 593 sayılı KHK ile Sakarya ilinde Adapazarı Büyükşehir Belediyesi kurulmuş, hem alt kademe hem de ilçe kurulması gibi karma bir yöntem uygulanmıştır (İzci ve Turan, 2013: 124).

3030 sayılı Kanun'un uygulanmasında, yetki paylaşımı ve merkezi yönetiminde vesayet yetkisinin çok olduğuna dair eleştiriler gündeme gelmiştir. Bu eleştiriler, büyükşehir belediyelerinin yetkilerinin artırılması gerekliliğini zorunlu kılmıştır. Bunlara bir de Avrupa Birliği'ne (AB) üyelik sürecinde, büyükşehir belediyelerine daha fazla yetki verilmesi yönündeki baskılar da eklenince, yeni bir yasal düzenleme yapılması kaçınılmaz olmuş, bu şartlar altında, 2004 yılında, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile büyükşehir kurulması ve büyükşehir belediyelerinin sınırlarıyla ilgili olarak yeni kriterler getirilmiştir. Yasada, büyükşehir belediyesi şöyle tanımlanmıştır (Kılınç, 2010:73):

En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi

5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyeleri için ilk kez “idarî ve malî özerklik” kavramı açıkça yazılmıştır. Aslında, hukuken, yerel yönetimler, devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişilik olarak kabul edilen, özerk bütçeye sahip olması gereken, merkezin icazetini almaksızın harcama yapma özgürlüğüne sahip birimlerdir. Ayrıca, seçimle gelen karar organlarının varlığı da özerkliği anlamına gelmektedir. “İdarî ve malî özerklik” ifadesinin yasada açıkça yer almasının nedenleri, AKP'nin, merkezi yönetim-yerinden yönetim ilişkilerini esnetme eğilimi ve AB'nin yerelleşmeye önem verilmesi doğrultusundaki talepleri olarak düşünülebilir. AKP'nin iktidarının ilk yıllarında gündeme gelen ama yürürlüğe girmeyen, Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) olarak bilinen kanunun, “idari vesayet” ilkesini anayasadan kaldırarak “subsidiarity (yerindenlik)” ilkesinin gelmesini tavsiye eden kararı göz önünde bulundurularak, özerklik kavramı, anayasanın kurucu ilkelerinden biri olan “idarenin bütünlüğü” açısından tartışmalı hâle gelmiştir (Zengin, 2014: 97, 98).

5216 sayılı Kanun'da, büyükşehir belediyesi ile ilgili işlemlerin vali tarafından onaylanması uygulamasına son verilmiştir. 3030 sayılı Kanun'un 73. maddesinde büyükşehir belediye meclisi ve büyükşehir belediye encümeni kararlarına karşı ilgililere valiye müracaatla itiraz hakkı tanınmış ve valinin bu konuda vereceği karar kesin olarak kabul edilmişti. 5216 sayılı Kanun, valinin, büyükşehir belediyesi karar organlarının işlemleri üzerindeki denetim yetkisini, hukukilik ile sınırlandırmış ve böylece merkezden yönetimin yerel yönetim üzerindeki vesayetini hafifletmiştir (Urhan, 2008: 92).

Kanun'un, belediye meclislerine ve ihtisas komisyonlarına katılma ve görüş bildirme hususunda getirdiği yenilik, katılıma yaptığı katkı açısından müspet olarak

değerlendirilmektedir. Belediye meclisi kararlarının uygun yollarla halka duyurulması ve de belediyenin desteği ile toplanacak kent konseylerinin sayesinde, herkesin görüşünü açıklama imkânına sahip olduğu bir platform öngörülmüştür (Urhan, 2008: 93).

2000'lerin ortalarından itibaren uygulanan yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun, yerel bir birim olan büyükşehir belediyeleri ve merkezi yönetimin ilişkileri açısından melez bir yapı yansıttığı söylenebilir. Anayasamızda, üniter devlet ve bu devlet sisteminin "idarenin bütünlüğü" ilkesi esasına dayandığı hükmü açık olsa da, bu ilkenin bel kemiği olan "idari vesayet" ilkesine yönelik ulusal, yerel ve uluslararası nitelikte direnişler mevcuttur (Zengin, 2014: 99).

5216 sayılı Yasa'nın diğer ayırt edici özelliği, büyükşehir belediyesi olabilme kriterine ilk kez nüfusun dâhil edilmesidir. Yasa uyarınca, belediye sınırları içinde nüfusu 750 bin olan il belediyeleri, büyükşehir belediyesi olabilir. Bu kanun kamuoyunda "pergel kanun" olarak da bilinir. Sebebi ise, geçici 2. madde ile getirilen sınır düzenlemesidir. Düzenlemeye göre, İstanbul ve Kocaeli istisna olmak üzere, nüfusları doğrultusunda büyükşehir belediyelerin sınırları belli yarıçaplı daireler çerçevesinde genişletilmiştir. 14 büyükşehir belediyesinde, nüfusu 1 milyona kadar olan illerin sınırları 20 km, nüfusu 1 milyon ile 2 milyon arası olan iller 30 km, nüfusu 2 milyonun üzerinde olan iller ise 50 km genişletilmiştir. İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinin sınırları ise il mülki sınırları ile çakıştırılmıştır (Zengin, 2014: 99, 100).

Günümüzde, 5216 sayılı Yasa, 5747 sayılı ve 6360 sayılı Yasalarla önemli değişikliklere uğramakla birlikte, varlığını devam ettirmektedir.

2.Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Reformları

Nüfusun büyük bir hızla artması ve kırdan kente göçlerin yoğunlaşmasına paralel olarak, yerleşim yerlerinin sayılarında ve nüfus yoğunluklarında önemli değişiklikler yaşanmış, küçük belediyelerin sayıları artarken nüfusları azalmıştır. Ülkemizde kentleşme sürecinde, nüfus, büyük şehirler çevresinde yoğunlaşmıştır. 1980’li yıllardan itibaren, nüfusu azalan kırsal alanlarda olumsuz gelişmeler yaşanmış, hiçbir bilimsel temele dayanmayan siyasi yaklaşımlarla küçük yerleşim yerleri belediye hâline getirilmiş ve küçük belediyelerin birçok sorunu gündeme gelmiştir. Bu sorunlardan en önemlileri; küçük belediyelerin yerel hizmetleri yerine getirebilmek için gereken malî kaynak, teknik ve uzman personelden yoksunluğu ve belediyeler arasındaki koordinasyon eksikliğidir. Ayrıca, küçük belediyelerde, halk katılımı ve belediyelerin katılım ortamı yaratma kapasiteleri daha düşük olarak

değerlendirilmiş ve bu da ölçek odaklı reformlar yapmanın gerekçelerinden biri olarak kullanılmıştır (Özçelik, 2014: 1228, 1229).

2000’li yıllara gelindiğinde, bu olumsuzlukları önlemek adına bazı yenilikler yapılmıştır. Bu yenilikler, temelde belediye ölçeği odaklıdır. İlk olarak, 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Yasa ile belediye kurulması zorlaştırılmış, belediye kurulmasında nüfus şartı 5000’e ve uzaklık kriteri 5000 metreye çıkarılarak küçük yerleşim yerlerinde belediye kurulmasının önüne geçmek istenmiştir (Canpolat, 2010: 95). 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı Yasa ve 6360 sayılı Yasa birlikte değerlendirildiğinde, bunların, alt kademe belediyelerini ve diğer yerel birimleri eritmeye çalışan ve kent yönetimini bütünleşik bir hâle getirmeyi amaçlayan, ölçek reformları olduğunu söylemek mümkündür.

2.1. 5747 Sayılı Kanun

5747 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” önemli bir ölçek reformu girişimidir. Bu Kanunla, nüfusu 2000’in altına düşen belde belediyelerinin tamamı kapatılmış, büyükşehir belediyesi sistemi içinde yer alan ilk kademe belediyesi uygulamasına son verilmiş, büyükşehir belediyesi-büyükşehir ilçe belediyesi olmak üzere iki kademeli sisteme geçilmiştir. Kanun, 29 Mart 2009 Yerel Seçimleri ile uygulamaya koyularak, 240 belde belediyesi mahalleye dönüştürülmüştür (Canpolat 2014:95, Zengin 2014: 101).

Bu kanunun önemli özelliklerinden biri, büyükşehir sisteminin iki kademeye dönüştürülmesinden dolayı 43 yeni ilçe kurulmasıdır. Diğer ise nüfusu 2000’in altına düşen belde belediyelerinin, köye dönüştürülerek kapatılmasıdır. Bu kanun, CHP tarafından iptali için Anayasa Mahkemesi’ne götürülmüş, Mahkeme, beldelerin köye dönüştürülmesi düzenlemesi dışında CHP’nin talebini reddetmiştir. Yargılama süreçleri sonucunda, yasal süresi içinde iptal davası açtığı tespit edilen 836 belde belediyesi, köye dönüştürülmekten kurtulmuş ve seçimlere belediye olarak gitmiştir (Zengin, 2014:101).

Ana Muhalefet Partisi CHP, Anayasa Mahkemesi’ne Yasa’nın iptali için başvurma gerekçesini şu nedenlere dayandırmıştır (Canpolat, 2014: 95, 96):

1. *İptali istenen madde fıkralarının tümü, Anayasanın 2. maddesine açıkça aykırıdır ve kamu yararı amacına değil, belli bir partinin veya kişilerin yarar sağlaması amacına yöneliktir.*

2. *Belediyelerin tüzel kişiliğini kaldırma, köye dönüştürme, belediye sınırları içinde mahalle oluşturma, kaldırma, birleştirme işlemleri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda öngörülen idari prosedürler çerçevesinde gerçekleştirilebilir. Bu yol seçilmemiştir. Yasa ile düzenleme yapılarak, yerel seçimler öncesinde yeni ilçeler oluşturma, ilçelerin mahallelerini ve köylerini değiştirme, ilçe sınırlarını değiştirme gibi yöntemlerle önümüzdeki yıl yapılacak yerel seçimlerde hükümete avantaj sağlayacak girişimlerde bulunulmuştur.*
3. *Büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerinin bulunduğu yerlerde ilçe ve belediye sınırlarında yapılan değişiklikler, kamu yararı amacına değil, kişilere ve siyasi partilere avantaj sağlamaya yöneliktir.*
4. *Bu Yasa ile nüfusu 2000'in altında kaldığı gerekçesiyle 863 belde belediyesi kapatılmıştır. Oysa 2007 Yılı Adrese Dayalı Nüfus Sayım Sonuçlarının doğruluğu konusunda kamuoyunda büyük şüpheler oluşmuş, açıklanan sonuçlara yargı organları nezdinde çok sayıda itiraz olmuş, bazı belediye nüfuslarının yeniden tespit edilmesi talebinde bulunmuştur. Bu Yasa yürürlükte olduğu sürece yargı organlarının kararları etkisiz kalacaktır.*
5. *5747 sayılı Yasa, kapatılan belediyelerin tüzel kişiliğini 2009 yılında yapılacak mahalli idareler seçimine kadar sürdürmelerine izin vermekle beraber, yetkilerine birtakım sınırlamalar getirmektedir. Getirilen sınırlamalar bu idarelerin kendilerine verilen kamu görevlerini tam olarak yapmalarını engelleyici niteliktedir. 1147 belediyenin bulunduğu yerde mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması büyük zafiyete uğratılmıştır. Belediye yönetimlerinin elleri kolları bağlanmıştır.*

5747 sayılı Kanun'un iptali için Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açılması, Kanun'un yönetim sistemine olan etkisini azaltmıştır. Mahkeme, ilk kademe ile ilgili hükümleri Anayasa'ya aykırı bulmamakla birlikte, nüfusu 2000'in altındaki beldelerle ilgili hükümleri iptal etmiştir (Oktay, 2016: 78).

2.2. 6360 Sayılı Kanun

6360 sayılı Kanun, 12 Kasım 2012’de TBMM tarafından 37 madde olarak kabul edilmiş, 6 Aralık 2012 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmış ve 30 Mart 2014 yılından itibaren kısmen uygulamaya geçmiştir. Bu kanun, yeni büyükşehir kurulma kriterleri, on dört yeni büyükşehir belediyesi kurulması, belediyelerin sorumluluk sahasının genişletilmesi, küçük ölçekli yerel yönetimlerin azaltılması, il özel idarelerinin kaldırılması, taşra mülki yönetiminde yeni yapı oluşturulması ve yeni ilçeler kurulması gibi kökten değişiklikler getirmiştir. Kanun, il yerel yönetimi yapısı ile ilgili içerdiği değişiklikler bakımından, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi’nden sonraki en önemli reform olarak nitelendirilmektedir (Oktay, 2016:79, 80).

Kanun’un genel gerekçesinde, küreselleşme ile birlikte yönetim yaklaşımında da değişimlerin olduğu ve bu değişimlerin de beraberinde etkin, verimli, vatandaş odaklı, katılımcı, şeffaf, hesap verebilir yönetim ilke ve değerlerinin ön plâna çıktığı ve bu değerlere ulaşmak için optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarını yaratmanın zorunluluğu vurgulanmıştır (Gül ve Batman, 2013:31). Reformun gerekçesi olarak sunulan ilke ve değerler, 2000’li yıllarında başlarından beri kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen reformların gerekçeleri ile paralellik göstermektedir (Oktay, 2016:80).

6360 sayılı Kanun’un diğer bir önemli gerekçesi ise, belediye ölçeklerinin hizmet etkinliği üzerindeki etkilerine yönelik değerlendirmelerden oluşmaktadır. Büyükşehir sınırları içerisinde, çok sayıda ve küçük ölçekli yerel yönetimlerin varlığının, kaynakların israf edilmesine, koordinasyon zafiyetlerine, bütünsellikten uzak imar planlarına, ölçek ekonomisinden yararlanamamaya ve pek çok soruna yol açtığı sonucuna varılmıştır. Optimal hizmet ölçeğinde örgütlenmiş büyük ölçekli ve güçlü kapasiteli büyükşehir belediyelerinin; koordinasyon eksikliği, kaynak israfı, teknik ve uzman personel yetersizliği, bütçe yetersizliği gibi sorunları çözerek, yerel hizmetleri daha verimli sunabilecekleri iddia edilmiştir (Oktay, 2016:81).

6360 sayılı Kanun’un getirdikleri şöyle özetlenebilir (Zengin, 2014:102, 103).

- *14 il belediyesi, büyükşehir belediyesi yapılmış,*
- *Sayısı otuza çıkan büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıyla örtüştürülmüş; büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları da ilçe mülki sınırlarıyla çakıştırılmış,*
- *Nüfusu 2000’in altında olan 559 belediye, köye dönüştürülmüş*

- 5747 sayılı Kanun'dan itibaren iki kademeli olarak kurulan ve işleyen mevcut büyükşehir belediyesi modelinde, 2000 nüfus şartına bağlı kalmaksızın, bu ikili modelden dolayı yeni büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan 1076 belde belediyesi ile 16500 köy tüzel kişiliğini kaybetmiş ve mahalleye dönüşmüştür,
- Büyükşehir belediyesi olmak için gerekli olan koşul, belediye nüfusunun 750000'i aşması yerine il nüfusunun 750000'in üzerinde olması biçiminde değiştirilmiş,
- Yeni büyükşehir belediyesi olan 14 ilde, büyükşehir belediyesi kapsamında 25 yeni ilçe kurulmuş ve bağlılık değişiklikleri yapılmış, toplam büyükşehir ilçe belediyesi sayısı 143'ten 519'a çıkarılmış,
- Kapatılarak mahalleye dönüştürülen belediye ve köylere ilişkin devir, tasfiye ve paylaştırma komisyonları öngörülmüş
- Otuz büyükşehir belediyesinde il özel idareleri kaldırılmış
- Kaldırılan il özel idarelerinin yerine bu illerde, valiliklere bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) kurulmuştur.

Kanun'a yönelik olarak öne sürülen belli başlı eleştirilerden biri ölçek düzenlemesi hususundadır. Belediye sınırlarının, il mülki sınırları ile çakıştırılmasının, beraberinde sorunlar getirebileceğine dair eleştiriler mevcuttur. Buna göre, belediye yönetimi, kentsel alanların yönetimi olmalıdır ve kırsal alanların yönetimini kapsamamalıdır. Ancak; buna karşı, Kanun'un optimal ölçek konusunda çağdaş dünyadaki eğilimlere uygun düştüğüne, ekonomik düzeyde hizmet ve yatırımların sağlanmasında yeterince hizmet alamamış yerlerin daha iyi hizmet almalarını sağlayabilecek düzenlemelere sahip olduğunu savunanlar da vardır (Çelikyay, 2014:18, 19).

Kanun'a yönelik diğer bir eleştiri ise, Anayasa'ya uygunluk hususundadır. Anayasa'nın 127. Maddesi uyarınca “mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir”. Kemal Gözler'e göre, Anayasa'da belirtilen “il” kavramından kasıt “il özel idaresidir”. İl özel idaresinin kaldırılmasını gerektiren bir kanun, Anayasa'ya aykırı olur. Eğer il özel idaresi kaldırılacaksa, bunun Anayasa

değişikliği yoluyla yapılması gerekir. Gözler, ayrıca, köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasını da Anayasa'ya aykırı olarak değerlendirmektedir. Zira 127. maddenin ilk fıkrasına göre köy tüzel kişiliğinin anayasal bir temeli vardır (Gözler, 2013:3, 4, 5). Diğer yandan, Kanun'un, Anayasa'ya aykırı olmadığına dair görüşler de vardır. CHP, yasanın iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuş, Anayasa Mahkemesi, Kanun'un Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir (Çelikyay, 2014: 20).

Kanun'a yöneltilen diğer bir eleştiri, "bölge yönetimi", ya da "eyalet yönetimi" olarak düşünülebilecek bir yapı ortaya çıkardığı yönündedir. Çünkü illerin yönetimi merkezden yönetim esasına dayanır ve burada yerinden yönetim esası uygulanırsa, bölge yönetimine dönüşme riski taşır (Güler, 2012:3, 4). Diğer yandan, Kanun'un, federasyon denemesi ya da siyasi özerklik niyeti taşımadığını, böyle bir şeyin olabilmesi için yerel birime yasa yapma gücü verilmesi gerektiği yönünde görüşler de mevcuttur (Keleş, 2012).

Kanun çerçevesinde 2014 yerel seçimler öncesinde başlatılan diğer bir tartışma da il genelinde, kırsal oyların büyükşehir sonuçlarını belli partiler lehine değiştireceği şeklinde olmuştur. Ancak, seçim sonuçlarına bakıldığında, sonuçların bir parti üzerinde yoğunlaşmadığı ve Türkiye genel oy dağılımı ile uyumlu olduğu görülmüştür (Çelikyay, 2014:20).

Kanun'un, yerel demokrasiye katkısı konusu da son derece tartışmalıdır. Kırsal alanlarda yaşayan nüfusun, büyükşehir yönetiminde söz sahibi olmasını, demokratik katılım açısından faydalı görenlerin yanında, köylerin tüzel kişiliklerinin köy halkına sorulmadan kaldırılmasını anti-demokratik ve Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na aykırı görenler de vardır. Ayrıca, kırsal alanların yönetiminin de büyükşehir belediyesi yönetimine dâhil edilmesinin, subsidiarity ilkesini zedelediği yönünde eleştiriler de mevcuttur.

3.Büyükşehir Belediyesi Reformu Ve Yerel Özerklik

3.1. Büyükşehir Belediyesi Reformunun Yerel Özerklik ve Yerel Demokrasi Açısından Değerlendirilmesi

Türkiye'de büyükşehirlerin yönetimi konusunda yapılan reformlar genel olarak değerlendirildiğinde, reformların genel olarak ölçek odaklı yapıldığı görülmektedir. Amaç, parçalı ve küçük yerel yönetimleri yok edip büyükşehir yönetimi sınırları içinde eriterek, koordinasyon ve kaynak israfı sorunlarına çözüm bulmaktır. 6360 sayılı Kanun ile Türkiye'de büyükşehir belediyesi sayısı 30'a

çıkarılmış, büyükşehir belediyesi sınırları içindeki il özel idareleri kaldırılmış ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür (Yolcu ve Sezgin, 2016: 74).

Katılımcılığın artması ve yerel demokrasinin daha kolay uygulanabilirliği açısından düşünüldüğünde, küçük ölçekli yönetim birimleri daha avantajlı olduğunu söylemek mümkündür. Gerçekten, ölçek küçüldükçe doğrudan demokrasinin uygulanabilirliği de artar. Küçük bir yerleşim biriminin belediyesinde, halkın, karar alma süreçlerine katılımı daha kolay olabilir. Ölçeğin büyümesinin, katılımcılığa etkisinin menfi olduğu gerçeğine karşın, köy, belde gibi küçük yerleşim yerlerinde yaşayan halkın katılımının siyasal etkilerinin tüm kentin yönetimine yansması mümkün olduğu için, demokratik katılımı artırabileceği yönünde de görüşler mevcuttur (Oktay, 2016:116). 6360 sayılı Kanun'un, eskiye nispeten daha demokratik olduğu yönündeki iddialar, temelde bu argümana dayanmaktadır. Çok parçalı ve küçük yerel yönetim birimlerinin, demokratik katılımı sağlamadaki yetersizlikleri ve il özel idarelerinin, neredeyse merkezin bir uzantısı olduğu gerçeği göz önüne alındığında, bu düşüncede bir haklılık payı bulunmaktadır. Ancak, yeni sistemdeki büyükşehir ilçe belediyelerinin demokratik katılım mekanizmaları yaratabilme kapasiteleri tartışmalıdır. Ayrıca, büyükşehir belediyesi merkezinden uzak köylerde yaşayanların, büyükşehir ile mekânsal olarak bütünleşebilmesi zordur. Parçası olunan bir mekânın tüzel kişiliğinin kaldırılması ve karar organlarının seçiminden yerel halkın mahrum edilmesi, onun yerine kırsal halkın, yabancı olduğu kent yönetimine dâhil edilerek bunun “demokratik katılımın genişlemesi” olarak sunulması, pek gerçekçi görünmemektedir.

6360 sayılı Kanun ile il özel idarelerinin tüzel kişiliklerine son verilerek ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak, kırsal alanın yönetiminin belediyelere devredilmesi, yerel demokrasi ve halk katılımı açısından olumsuz olarak değerlendirilebilir. Köyde yaşayan vatandaşların daha önce belde ve ilçe belediyelerinde çözebilecekleri bir sorunu, şehir merkezine giderek büyükşehir belediyesi tarafından çözülmesi için uğraşmaları sonucu ortaya çıkabilir (Gözüaçık, 2014).

6360 sayılı Kanun ile tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüşen köyler, fiziksel olarak şehrin bir parçası hâline gelmiştir. Köylerin kanun ile mahalleye dönüştürülmesi, köylerin hak ve fiil ehliyetlerini ve karar alma yetkilerini ortadan kaldırmıştır. Köyde yaşayan halkın ihtiyaçlarına ve onların yönetimiyle alakalı meselelere, köyle bağlantısı olmayan büyükşehir belediye meclislerinde karar verilmesi, yerel demokrasinin bel kemiği olan “subsidiarity” ilkesi ile bağdaşmamaktadır. Ayrıca, il özel idareleri, belediye ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve yerel yönetimlerin sınır değişikliklerine ilişkin düzenlemeler

yapılırken, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 5. maddesindeki “yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın el verdiği durumlarda ve mümkünse referandum yoluyla...” ile başlayan hükmüne aykırıdır. Yapılan değişikliklerin demokratik bir reform olabilmesi için her şeyden evvel yapılış şeklinin demokratik olması gerekir (Gözüaçık, 2014).

Ölçek büyüklüğünün demokrasi anlamında neden olabileceği olumsuzluklardan diğeri, 6360 sayılı yasanın siyasal temsil adaletsizliği hususundaki sakıncalı yönüdür. Büyükşehir belediyesinin karar organı olan belediye meclisinde, ilçe belediyelerinin egemenliği söz konusudur. Bu durum, siyasal temsille ilgili bir adaletsizlik sorunu olduğu gibi, büyükşehir belediyesinin çevreye nüfuzuna da bir engeldir. Büyükşehir belediyesinin merkez dışındaki ilçe belediyelerinin taleplerine aşırı duyarlılığı kaynak aktarımı ve hizmet sunumu bakımından zorlayıcı olabilmekle birlikte, hizmet sunumunda kamu yararının ön plana çıkmasını sağlamak bakımından olumludur. Ancak az nüfuslu ilçelerin bile büyükşehir belediye meclisinde çok temsiliye sahip olması, büyükşehir belediye başkanının, meclisin çoğunluğunun desteğini kazanmak için, hizmet ihtiyacı az olan ilçe belediyelerinin taleplerini hızlı ve yoğun bir biçimde karşılamasına ve böylece gücünü daha da artırmasına neden olabilir (Oktay, 2016: 118).

İl özel idareleri yerel yönetim birimleri arasında olsa da işlev olarak sınırlı kalmıştır. Belde ve köyler belli bir yerleşim alanında faaliyet gösterirken, il özel idareleri il sınırları içindeki tüm alanlardan sorumlu kılınmıştır. İl Genel Meclis üyelerinin seçimi siyasal katılım mekanizmalarından biridir. Bu, sınırlı da olsa, yerellik ilkesini destekleyen bir unsurdur. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il genel meclisine önemli görev ve sorumluluklar verilmiş, ayrıca, kanunla, vali, il genel meclisi üyeliğinden alınmış ve meclisin kendi üyeleri arasından başkan seçmesi kabul edilmiştir. 6360 sayılı Kanun, 5302'nin yerelleşme açısından getirdiği kazanımları ortadan kaldırmıştır. Kanun ile il özel idareleri ortadan kaldırılmıştır. Kent içindeki hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu olması gereken büyükşehir belediyelerinin, il özel idarelerinin kaldırılması ile il sınırlarındaki tüm ilçe belediyelerindeki ve kırsal alanlardaki hizmetlerden de sorumlu hâle gelmesi, subsidiarity ilkesiyle de çelişmektedir (Günel vd., 2014:65).

6360 sayılı Kanun'a kadar belediyeler, yerleşim yerlerinin merkezinden ve sınırlı mücavir alanlardan sorumlu iken; yeni düzenleme bu anlayışı daha ileri götürerek, büyükşehir belediyesi sınırlarını il mülki sınırları, büyükşehir ilçe belediyesi sınırlarını da ilçe mülki sınırları olarak düzenlemiştir. Bu düzenleme, mülki amirler ile belediye başkanlarının yetki alanlarını eşitlemesi, seçilmişlerin gücünün atanmışlara karşı artırılması bakımından olumlu karşılanabilir. Ancak, bu noktada,

yetki uyumsuzluğu ve merkezin vesayet denetimi noktasında sıkıntılar yaşanabileceği de düşünülmelidir (Yolcu ve Sezgin, 2016: 74).

6360 sayılı Kanun, yerel yönetimlerin mali yapılarında da değişiklikler öngörmüştür. Yerel yönetimlerin Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilâtı Toplamı (GBVGTT)’den aldıkları payların oranlarında düzenlemeler yapılmıştır. Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 9. maddesi “yerel makamların kaynakların bir bölümünün oranlarını kendilerinin belirlemesi gerektiği” ve “dağıtılan kaynakların nasıl yapılacağı konusunda kendilerine de danışılması gerektiği” hükümleriyle çelişkilidir. Bu, reformun, yerelleşmeden ziyade, merkezileşme amacına hizmet ettiğini gösteren düzenlemelerden biridir (Gözüaçık, 2014).

Büyükşehir belediyesi reformu ile yerel yönetimler arasındaki anlaşmazlıklar konusunda da yeni bir düzenleme getirilmiştir. 5216 sayılı Kanun’da, büyükşehir belediyesi ile sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında uyumsuzluk çıkması durumunda büyükşehir belediye meclisinin yönlendirici ve düzenleyici karar alması öngörülmüştür. 6360 sayılı Kanun, 5216 sayılı Kanun’un bu hükmünü “*büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir*” şeklinde değiştirmiştir. Böylece, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişki, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini akla getirecek biçimde hiyerarşik bir hâl almış, merkezi yönetimle ilçe belediyeleri arasında, büyükşehir belediyeleri yeni bir kademe olarak sokulmuştur. İlçe belediyelerinin kendi aralarındaki ihtilaflarının çözümünde büyükşehir belediye meclislerine yönlendirici ve düzenleyici kararlar alma yetkisi verilmesi, yerel yönetim birimlerinin kendi içlerindeki özgür karar alma yetkilerine aykırı olduğu gibi, büyükşehir belediye meclislerini, diğer yerel yönetim birimleri üzerinde vesayet kullanan bir otorite hâline getirmektedir (Günel vd., 2014: 64).

Büyükşehir belediyesi reformunun yerel demokrasi ve yerinden yönetim açısından değerlendirilmesi gereken bir diğer değişikliği ise Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları’nın (YİKOB) kurulmasıdır. Merkezi idarenin bir uzantısı olan ve katılımcılık anlamında hiçbir katkısı olmayan YİKOB’lar bir başlık altında ayrıca incelenecektir. Reform, genel olarak değerlendirildiğinde, yerel yönetimlerin özerkliği, subsidiartiy ilkesini ve halk katılımını geri plana atmaktadır. Büyükşehir belediyesi reformunun, gerekçeleri de göz önünde bulundurularak, yeni katılım mekanizmaları yaratan ve merkezi yönetim-yerel yönetim görev ve

yetkilerini yeniden düzenleyen bir reform olması gerekirken, bu konularda olumlu gelişmeler kaydedilmediği görülmektedir (Yolcu ve Sezgin, 2016: 74).

3.2. Merkezileşmenin Bir Aracı Olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları

6360 sayılı Kanun ile birlikte, büyükşehir belediyesi statüsü kazanan illerin yönetimi büyükşehir belediyelerine aktarılmış, ancak il özel idareleri tarafından üstlenilen merkezi yatırımların bazılarının yürütülmesi fonksiyonu yerele aktarılmamıştır. Bu durum, yürütme organı vali olan il özel idarelerinin, merkezi yönetime ne kadar eklemlendiğinin bir delili olarak görülebilse de, ili ilgilendiren ve merkezi yönetime ait kararların, seçimle oluşturulan il genel meclisi tarafından denetlendiği düşünüldüğünde, il özel idarelerinin kaldırılmasının merkezileşmeyi artırdığı söylenebilir (Oktay, 2016: 110).

Merkezi yönetimin taşradaki yatırımlarını gerçekleştiren ve valiliğe geniş idari ve mali yetkiler sağlayan il özel idarelerinin kaldırılması, idari bir boşluk yaratmıştır (Oktay, 2016: 110). Ortaya çıkan bu boşluğu gidermek üzere YİKOB kurulmuştur. YİKOB, başlangıçta, tüzel kişiliği olan özel bütçeli ve valiliğe bağlı bir hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak düzenlenmiş ancak meclis görüşmeleri sırasında tüzel kişilikten ve özel bütçeden vazgeçilerek merkezi idarenin hiyerarşik yapısı içinde valilikler bünyesinde yerine almıştır (Karaarslan, 2016: 150). 1 Eylül 2016 tarihli 674 sayılı KHK ile YİKOB'lara tüzel kişilik kazandırılmıştır. Siyasi temsil ve yerel özerkliğe sahip olmayan bir birime tüzel kişilik verilmesi, taşra yönetiminde bir "özel idare" yapısı kurmak olarak da görülebilir. Vali, bu yapı içinde çok geniş yetkilere sahiptir (Oktay, 2016: 111).

YİKOB, büyükşehir belediyesi olan illerde; kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi, koordinasyonu, ilin tanıtımı, afet, acil çağrı, acil yardım hizmetlerinin yapılması ve koordine edilmesi, merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımları gerçekleştirme ve koordine etme, temsil, tören, protokol hizmetlerinin yürütülmesi, bunlara rehberlik etme, kaynakların yerinde kullanılmasını sağlama, hizmet aksamalarına engel olma, ildeki adli ve askeri kurumlar hariç tüm kurum ve kuruluşların hizmet ve faaliyetleri hakkında rapor hazırlama ve valinin görüşü ile birlikte başbakanlık ve ilgili bakanlığa göndermek gibi çok geniş görev ve yetkilere sahiptir. Ayrıca, kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksaması ve bu aksamanın halkın huzur ve esenliği, sağlığı, kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediği vali ya da ilgili bakanlık tarafından tespit edildiği takdirde vali uygun süre vererek bu hizmet ve yatırımın yerine getirilmesini isteyebilmektedir. Eğer verilen

bu sürede eksiklikler giderilmez ve hizmetler yerine getirilmez ise vali söz konusu hizmet ya da yatırımı diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi bu yatırım ya da hizmetleri YİKOB vasıtasıyla da yerine getirilebilecektir. Bu yatırım ya da hizmetin yerine getirilmesinden kaynaklanan harcama ve giderler, hizmet ya da yatırımı yerine getirmekle görevli kurumun pay ve ödeneklerinden kesilerek hizmet ve yatırımı ifa eden kurumun hesabına aktarılmaktadır (Karaarslan, 2012-2013: 150, 151).

Kanun koyucu, hizmetlerde aksama olması durumunda önceden sadece belediyeler ve il özel idareleri bakımından valiye ve ilgili hizmet bakanlığına verdiği istisnai yetkiyi, tüm kamu kurum ve kuruluşları için vererek, merkezin yerel üzerindeki vesayet yetkisini genişletmiştir. Ayrıca, önceden, belediyeler ve il özel idarelerinde hizmet aksaması olup olmadığını tespit etmek sulh hukuk mahkemeleri tarafından gerçekleştirilebilirken, artık tüm kamu kurum ve kuruluşlarında hizmet aksaması olup olmadığının valilik ya da ilgili bakanlık tarafından tespit edilmesi yeterli olarak kabul edilmektedir. Vesayet yetkisinin bu şekilde genişletilmesi, merkezi yönetimin hiyerarşik yetkisi dışında bulunan yerinden yönetim kurumlarına müdahale hakkı tanımaktadır. Bu uygulama, yerel özerkliği tehdit eder ve hizmet yerinden yönetimlerin kuruluş amaçlarıyla da çelişir. Çünkü hizmet yerinden yönetimlerin, belli bir faaliyet alanında, uzmanlık ilkesi çerçevesinde, merkezin etki ve baskısı dışında kamu hizmetlerini ifa etmelidir. Dahası, hizmetlerde bir aksama olup olmadığının tespiti yetkisinin vali ya da bakanlıklara bırakılması, kamu hizmeti alanlarının merkezin yani siyasetin tam etkisine açılacağı, böylece, idarenin tarafsızlığı ve kamu yararına uygun hizmet yürütülmesi ilkelerini ciddi anlamda zedeleyebileceği riskini taşımaktadır (Karaarslan, 2012-2013: 151, 152).

Ayrıca, il özel idarelerinin kaldırıldığı illerde Maden Kanunu ve Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanununa göre il özel idarelerine verilen görev ve yetkiler büyükşehir belediyelerine aktarılacak yerine valiliklere aktarılmıştır. Bu kaynaklardan elde edilen gelirlerin genel bütçeye aktarılacağı ve ödenek olarak YİKOB'a gönderilerek, bölgedeki altyapı hizmetlerinde kullanılacağı ön görülmüştür (Karaarslan, 2012-2013: 152).

YİKOB, valilik bünyesinde kurulmuş İçişleri Bakanlığı'nın taşradaki bir uzantısı olan bir birimdir. Daha öncesinde mevcut bulunan il özel idarelerinin de valilik eliyle merkezin taşra uzantısı hâline gelmiş bir yerel yönetim birimi olduğu düşünülebilir. Ancak, il genel meclisinin varlığı, merkezi vesayetin etkisini hafifletici bir unsurdur. İl özel idarelerinin tamamen kaldırılması ve onun yerine valinin yönetsel vesayetinin arttığı YİKOB'ların kurulması, yerelleşmeyi ve yerel özerkliği önemli ölçüde zayıflatıcı etkilere sahiptir. Merkezi yönetim, bir taraftan yeni büyükşehir belediyeleri kurarken diğer taraftan mevcut bir yerel yönetim

birimini kaldırarak, onun yarattığı boşluğu doldurmak için merkezi yönetimin taşra uzantısı olan bir birim oluşturmuştur. Bu noktada, YİKOB'lar, merkezi yönetimin yetki alanını genişletmek için oluşturduğu araçlar olarak değerlendirilebilir (Belli, 2017: 410).

Sonuç olarak, il özel idarelerinin kapatılarak yerlerine YİKOB'ların kurulması, yerleşme açısından olumsuz bir izlenim vermektedir. Koordinasyon eksikliği, görev ve yetki karmaşası olmaması için il özel idareleri kaldırılmış, ancak yerine merkezi idarenin yönetim ve denetiminde olan yeni bir yapı oluşturulmuştur. Siyasi bir temsil yeteneği olmayan bu yapıya bir de özerklik verilerek, özel bir yönetim görünümü arz eder hâle getirilmiştir. Valinin, görev ve yetkileri artırılmış ve ona yer yerinden yönetim kuruluşları ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının hepsi üzerinde vesayet yetkisi tanınmış, hizmet aksaklıklarının olup olmadığını tespit etme yetkisi bile verilmiştir. İl özel idareleri, özerk yerel yönetim birimleri olarak valinin harcama yetkileri daha kısıtlıyken YİKOB'lar vasıtasıyla valinin harcama yetkileri de artırılmıştır (Belli, 2017:411). Bütün bunlar göz önünde bulundurularak, YİKOB'ların merkezden yönetimin gücünü artırma, etki ve yetki alanını genişletme ve merkezileşme araçları olarak değerlendirilmesi mümkündür.

3.3. Bölgesel Yönetime Geçiş İddiaları ve Büyükşehir Belediyesi Reformu

6360 sayılı Kanunla, daha önce 5216 sayılı Kanunla getirilen ve sadece İstanbul ve Kocaeli için geçerli olan, belediye sınırlarının il mülki sınırlarıyla çakışması uygulaması tüm büyükşehirler için geçerli hâle gelmiş ve büyükşehir belediyeleri “bütünşehir” belediyelerine dönüşmüştür. Kanunun en çok tartışılan yönü de bu düzenlemedir (Karasu, 2013:4). Çukurçayır'a göre, İstanbul ve Kocaeli illerinde, neredeyse her yer kentsel alan olduğu için il sınırlarıyla, büyükşehir belediyesi sınırlarının çakıştırılmasında bir sakınca yoktur. Ancak bütün büyükşehirlerde bu uygulamanın yapılması, merkezden uzak kırsal alanlara hizmet götürülmesi hususunda sıkıntı çıkarabileceği gibi, bölge yönetimi ya da eyalet yönetimine benzer bir yapı ortaya çıkarmaktadır (Çukurçayır, 2012).

Birgül Ayman Güler'e göre, illerin yönetimi merkezden yönetim esasına dayanır. İllerde, yerinden yönetim esas hâle gelirse, burada bölge yönetiminden bahsedilebilir. İl, coğrafi bir alanı anlatan bir kavramken, asıl anlamını uygulanan yönetim esasından alır. İl aslında, pek çok yerleşme mekânını ve boş alan olarak dağları, gölleri, nehirleri kapsayan bir alan ve coğrafi yapısı bakımından bir bölgedir. İllerin, bölge değil de il olarak anılması yönetim esasından kaynaklanır. Türkiye'de iller merkezi idare esaslarına göre yönetilirler. Bu esas değişirse ve il ölçeğinin bütünü bir yerel yönetim birimi tarafından yönetilirse, bu kademe il

özelliklerinden uzaklaşıp bölge yönetimine kayıyor demektir. Bu argümandan yola çıkan Güler, Kanun'u başkanlık sistemine geçişin ve federalizmin bir altyapı hazırlığı olarak değerlendirmiştir (Güler, 2012: 3-4).

Menaf Turan, Kanunu, Kürt sorununun çözümünde bir araç olarak kullanılmasının bir aracı olarak görülebileceğini belirtmiştir. Turan, şunları ifade etmiştir (Turan ve Duru, 2014)

1984 yılında 3030 sayılı yasa ile temelleri atılan, 2012 yılında da 6360 sayılı yasa ile bugünkü konumuna kavuşan anakent yönetim sisteminin ileride daha da genişleyerek bütün Türkiye çapına yayılacağı öngörüsünde bulunabiliriz. Önümüzdeki dönemde bütün ülkede il özel idarelerinin ve kaymakamlıkların sahip olduğu görev ve yetkilerin büyükşehirlere bırakılması şaşırtıcı olmayacaktır. Bunun bir nedeni, yerel yönetim anlayışının, halk katılımının giderek yerleşmeye başlaması ise bir diğer nedeni ise siyasi, idari ve mali açılardan güçlü konuma gelen anakentlerin Kürt sorununun çözümünde bir araç olarak kullanılma potansiyeline sahip olmasıdır. İl özel idarelerinin kaldırılıp büyükşehir belediyelerinin il sınırlarına, kırsal kesimlere değin uzanmalarıyla merkezi yönetimin birtakım işlevlerini de yerine getirmeye başlayacaklardır. Söz konusu yeni konumlarıyla büyükşehir belediyeleri ileride yalnızca Doğu ve Güneydoğuda değil, Türkiye'nin bütününde adı konmamış bir özerkliğin yaşandığı birimler olarak ele alınabilecektir. Kürt sorunun çözümünde büyükşehir yönetim yapısından yararlanmak istenmesi durumunda ilçe belediyelerinin konumunun daha da tartışmalı ve belirsiz hale gelme olasılığı bulunmaktadır. Şimdiki hâliyle federatif, iki katmanlı nitelik taşıyan büyükşehrin üstüne bir de merkezi yönetim kademesinin eklenmesi, görev ve hizmet dağılımının yeniden düzenlenmesini getirecektir.

Öte yandan, Kemal Görmez'e göre, yapılan hukuki düzenlemeler, siyasi özerklik, federasyon gibi amaçlar taşımamaktadır. Ruşen Keleş'e göre, federasyondan bahsedebilmek için, yerel ya da bölgesel birime yasa yapma erki verilmelidir (Karasu, 2013:4).

6360 sayılı Kanunun kabul edildiği dönemde, "demokratik özerklik" talepleriyle gündem olan Kürt halkı ile "açılım süreci" olarak da bilinen bir barış süreci yürütülmeye çalışılıyordu. Kanunla il çapında büyükşehir modeline geçilmesi, Kürt halkının özerklik söylemlerine karşı bir alternatif getirilme çabasını akla getirmektedir. Daha fazla yerel özerklik belki de Kürt sorununun çözülmesi için bir araç olarak kullanılabilirdi. Ancak, söz konusu Kanunun, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleriyle olan hiyerarşik ilişki, köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılıp kentsel mekâna dâhil edilmesi, YİKOB'lar ile il sınırlarındaki bütün kamu kurum ve

kuruluşları üzerinde merkezi vesayetin olabileceği, valinin kamu kurum ve kuruluşlarının kamu hizmetlerinde aksaklık olup olmadığına karar verme yetkisi, valinin harcama yetkisinin genişliği vb. yönleri göz önüne alınırsa, Kanunun yerel özerklikten ziyade, yerelde merkezileşme amacına hizmet ettiği anlaşılabılır (Batman ve Gül, 2013: 41).

Sonuç

Yerel özerklik ve yerel demokrasi, ülkemizde öteden beri tartışılan, bir yandan olması gerektiği düşünülürken öte yandan “bölünme”, “federalleşme” anlamlarını çağrıştırdığı için endişeyle karşılanan kavramlardır. Bu endişe, ülkemizin merkeziyetçi geleneğinden kaynaklanmaktadır. AB ile uyum çabaları çerçevesinde, yerel özerklik, yerel demokrasi gibi kavramlar daha fazla önem kazanmış, 2004’te çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda ilk kez büyükşehir belediyesi tanımlanırken “idari ve mali özerkliğe sahip” ifadesi yer almıştır. Kanunda özerklik ifadesi vurgulansa da uygulamada yerel yönetimler üzerindeki merkezi vesayet ve yerel yönetimlerin, yerel demokrasiyi sağlayacak katılım imkânları sağlamak konusundaki yetersizliği, yerel yönetimler alanında en çok eleştirilen hususlar olmuşlardır.

Yerel yönetimler alanında eleştirilen bir diğer husus ise, yerel hizmetleri sunmaktaki verimsizliktir. Bu verimsizliğin, yerel yönetimlerin parçalı yapılarından, çok sayıda belde belediyesinin varlığından, bu belediyelerle ilçe belediyeleri, köyler ve il özel idareleri arasındaki koordinasyonsuzluktan kaynaklandığı düşünülmektedir. Bu parçalı yapı, kamu kaynaklarının israfına neden olduğu gibi, küçük belediyeler uzman personel ve mali kaynak bulmak konusunda da sıkıntı yaşamaktaydı. Küçük bir alanı kapsayan yerel yönetim birimleri, demokratik katılımı daha rahat sağlayabilecek kapasiteye sahip olsalar da, katılımı sağlayacak mekanizmalar yaratmak yoluna gitmemişlerdir. Bu sebepler düşünülerek, 2009’dan itibaren, 5747 sayılı ve 6360 sayılı Kanunlar ile yapılan büyükşehir belediyesi reformları, küçük ve parçalı yapıdaki yerel yönetim birimlerini büyükşehir belediyesi sınırları içinde eritmek, büyükşehir belediyelerin artırmak ve küçük yerel yönetimler azaltmak yönünde olmuştur.

Büyük ölçekteki altyapı hizmetlerini daha etkin, verimli ve ucuz bir biçimde sunmak açısından düşünüldüğünde, özellikle 6360 sayılı Kanun ile getirilen “bütünşehir” modelinin fayda sağlama ihtimali yüksektir. Kırdan yaşayan halkın iradesinin de büyükşehir belediyesinde belirleyici olması, demokrasi açısından olumlu olarak düşünülebilir. Ancak, köylerin özerkliklerinin kaldırılması, büyükşehir merkezine uzak alanlara hizmet götürme sıkıntısı, referanduma

başvurmaksızın bir yerel yönetim reformunun yapılması; yerel özerklik, yerel demokrasi ve subsidiarity gibi ilkelerle bağdaşmamaktadır. Ayrıca, meclisi seçimle iş başına gelen il özel idarelerini kaldırıp, ondan kalan boşluğu, merkezi yönetimin taşradaki bir uzantısı olan YİKOB'lar ile doldurmak, yerel özerkliğe katkı sağlamadığı gibi, merkezi vesayeti güçlendirecek nitelikte bir yeniliktir. Büyükşehir belediyeleri sınırları içersinde kalan büyükşehir ilçe belediyelerinin öneminin azaldığı, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki koordinasyon sağlama ve denetim gibi yetkileri de düşünüldüğünde, yerelleşmeden bahsedebilmek iyice güçleşmektedir.

Kanaatimizce, belli altyapı hizmetlerinin büyük yerel ölçekte sunulması, hizmetin verimliliği açısından olumludur. Ayrıca, yerel demokrasiyi sağlayabilmek için, hizmet sunma kapasitesinden yoksun çok sayıda belde belediyelerinin varlığında ısrar etmek de anlamsızdır. Ancak, ilçe belediyelerini güçlendirmek ve ilçe düzeyinde yerel halkın katılımını sağlayıcı mekanizmalar oluşturmak, yerel demokrasiyi geliştirmek açısından atılacak önemli bir adım olabilir. Bu mekanizmalar, ilçede yapılacak herhangi bir yenilik için referanduma gidilmesi, ilçe halkının, ilçeleriyle ilgili hususlara merakını uyandıracak projeler geliştirilmesi, halka açık toplantılar düzenlenmesi şeklinde düşünülebilir. İlçe belediyelerinin büyükşehir belediyelerinden bağımsız olması ve özerkliklerinin güçlendirilmesi yerel özerklik açısından önemlidir.

Yerel özerkliği güçlendirmenin en önemli aracı mali özerkliğin sağlanmasıdır. Belediyelerin mali güçlerinin artırılması için, merkezi yönetimin, kanunla, yerel yönetimlere bütçeden ayrılan payları düzenlemek yerine, yerel yönetimlere kendi mali kaynaklarını yaratma imkânı vermesi daha yerindedir. Bunun, yerel vergi gelirleri yoluyla yapılması mümkündür. Belediyelerin restoran, çay bahçesi gibi tesisleri kaynak yaratmak açısından olumlu olduğu gibi, yerel halkın piyasadakinden daha uygun fiyatlarla eğlence, yeme içme hizmetlerinden yararlanabilmesi açısından güzeldir. Bu tip tesislerin çoğaltılması, belediyeleri öz gelirlerini artıracak başka olanaklar tanınması ve belediyelerin bu gelirleri yine yerel hizmetlere aktarması yerel özerkliğin sağlanması açısından önemlidir.

İl özel idarelerinin hizmet sunma kapasitelerinin yetersizliği ve zaten valinin başkanlık etmesi nedeniyle neredeyse merkezin taşra uzantısı olduğu iddia edilse de, il genel meclisinin valinin kararları üzerindeki kontrolü, merkezi vesayeti hafifletmekteydi. YİKOB'lar ile valinin gücü ve yetkileri artırılmış ve daha önceden sadece yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi, hizmetlerde aksaklık olması hâlinde, hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerine de uygulanabilir duruma getirilmiştir. Üstelik hizmetlerde aksaklık olup olmadığına karar verme yetkisi, yargıya bırakılmak yoluna gidilmemiş, valinin veya ilgili bakanlığın inisiyatifine

verilmiştir. Bu uygulama açıkça, tüm kamu kurum ve kuruluşlarıyla “bütünşehir” in, merkezin vesayetinin etkisine açık olması, yerelin merkezileşmesi anlamına geldiği gibi, bölgeselleşme-federalleşme endişelerini de güçlendirmektedir. Yerel demokrasi ve yerel özerklik gibi kavramların hayata geçirilebilmesi için, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin kanunla yeniden düzenlenmesi, bu düzenlemede yerel yönetimlerin mali açıdan gücünü artıracak yenilikler yapılması, merkezi vesayetin hafifletilmesi, yerel demokrasiyi ve katılımı sağlayacak mekanizmalar oluşturulması çok önemlidir.

KAYNAKLAR

- Belli, A. (2017). *6360 Sayılı Kanun ve Yerelde Merkezileşme*,
http://www.jasstudies.com/Makaleler/253506769_28Ar%c5%9f.%20G%c3%b6r.%20Dr.%20Aziz%20Belli.pdf (24.05.2017).
- Canpolat, H. (2010). *Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Sayılı Kanunla İlgili Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi*,
<http://www.tid.gov.tr/Makaleler/467hasancanpolat.pdf> (24.05.2017).
- Çelikyay, H. (2014). *Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası*,
http://file.setav.org/Files/Pdf/20140708140310_degisen-kent-yonetimi-ve-6360-sayili-buyuksehir-yasasi-pdf.pdf (24.05.2017).
- Çukurçayır, Mehmet A. (2012). *Büyükşehir Yasa Tasarısı Ne Şekilde Okunmalı*,
<http://www.radikal.com.tr/yorum/buyuksehir-yasa-tasarisi-ne-sekilde-okunmali-1108110/> (24.05.2017).
- Gözler, K. (2013). *6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyeleri Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur*, <http://www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf> (24.05.2017).
- Gözüaçık, H. (2014). *6360 Sayılı Kanunu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Anayasa Kapsamında Değerlendirmesi*,
http://www.mahalliidarelerdersisi.org/Halil_Gozuacik+6360_SAYILI_KANUNU_A

VRUPA_YEREL_YONE%20TIMLER_OZERKLIK_SARTI_VE_ANAYASA_KAP
SAMINDA_DEGERLENDIRILMESI_yazi43.html (24.05.2017).

Gül, H. ve Batman, S. (2013) . *Dünya ve Türkiye Örneklerinde Metropoliten Alan Yönetim Modelleri ve 6360 Sayılı Yasa*,
<http://dergipark.ulakbim.gov.tr/yerelpolitikalar/article/view/5000172435/0>
(24.05.2017).

Güler, Birgül A. (2012). *Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Büyükşehir Yasa Tasarısı Üzerine*,
<http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/B%C3%9CT%C3%9CNEH%C4%B0RTASARIBAG.pdf> (24.05.2017).

Günel, A. vd. (2014) *6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi*,
<http://dergipark.gov.tr/download/article-file/194207> (24.05.2017).

İzci, F. ve Turan M. (2013). *İlçe Belediyeleri, Büyükşehir-İlçe Belediyeleri İlişkilerinde Yaşanan Sorunlar*, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/194341> (24.05.2017).

Karaarslan, M. (2012-2013). *Nasıl Bir Yerel Yönetim? 6360 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme*, <http://www.dicle.edu.tr/Contents/474f8865-737e-4c99-8a62-2fff0d79a1a0.pdf> (24.05.2017).

Karasu, Mithat A. (2013) *6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri: Şanlıurfa Örneği*,
<http://iibfdergisi.gazi.edu.tr/index.php/iibfdergisi/article/view/531/500> (24.05.2017).

KELEŞ, R. (2012). *Anakentlerin Dünü, Bugünü ve Yarını*,
http://files.kbam.metu.edu.tr/sempozyum_kitaplari/KBAM%202012-Bildiri%20Kitab%C4%B1%20Web.pdf (24.05.2017).

Kılınç, G. (2010). *Çeyrek Asırlık Bir Tecrübe: Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Yapılanması ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi Örneği*,

http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/3f0ca8a3052799d_ek.pdf?dergi=Cagdas%20Yerel%20Yonetimler%20Dergisi (24.05.2017).

Oktay, T. (2016). *6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma*, http://www.tarkanoktay.net/index_html_files/tarkan%20oktay-6360%20buyuksehir%20belediye%20reform.pdf (24.05.2017).

Özçelik, Y. (2014). *Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyesi Arasındaki İlişkiler*, www.taa.gov.tr/.../buyuksehir-belediyesi-ile-ilce-belediyeleri-arasindaki-iliskiler-bWF (24.05.2017).

Turan, M. ve Duru, B. (2014). *Anakentin Zayıf Halkaları: İlçe Belediyeleri, Büyükşehir-İlçe Belediyeleri İlişkilerinde Yaşanan Sorunlar*, https://www.academia.edu/9845748/Menaf_Turan_B%C3%BClent_Duru_Anakentin_Zay%C4%B1f_Halkalar%C4%B1_%C4%B0%C3%A7e_Belediyeleri (24.05.2017).

Urhan, Feyza V. (2008). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması*, <http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423911566.pdf> (24.05.2017).

Yolcu, T. ve Sezgin, Ayşe A. (2016). *Belediyelerde Yönetime Katılımın Yeni Boyutu Üzerine bir Tartışma: Halkla İlişkiler Uygulamaları Örnekleri*, http://www.asosjournal.com/Makaleler/1809839951_1154%20Ay%c5%9fe%20Asl%c4%b1%20SEZG%c4%b0N.pdf (24.05.2017).

Zengin, O. (2014). *Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi*, <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2014-2/4.pdf> (24.05.2017)