www.turkishstudies.net/economy

Turkish Studies - Economics, Finance, Politics

eISSN: 2667-5625

INTERNATIONAL BALKAN UNIVERSITY
Sponsored by IBU

Research Article / Araştırma Makalesi

Merkezileşme -Yerelleşme Bağlamında 6360 Sayılı Kanun Üzerine Bir Analiz

An Analysis of the Law No. 6360 in the Context of Centralization - Decentralization

Emrah Atar[*] - Yunus Usta[**]

Abstract: Along with the effects of globalization, people's search for a better life worldwide has led to an increase in migration to cities. The situation in Türkiye is not very different. While the number of people living in rural areas was high from the first years of the Republic until the end of the Second World War, this situation became the opposite in the following period. As of today, when we look at it, almost 93% of the people in our country are referred to as "urban." This situation inevitably led to the search for different ways to understand local government. It is seen that Law No. 6360 brought some changes regarding civil administration, which is significant to understand how the district governors, who are civil administration chiefs, are affected by these changes since there is a district governor in one of the units closest to the people. It is also a very important issue whether the change brought about centralization or localization. In this study, an evaluation has been put forward on the centralization-decentralization phenomenon and how local government elements in metropolitan cities were affected by this law in the situation that emerged after Law No. 6360. The position of the Investment Monitoring and Coordination Presidency, established under the governor and having a legal personality, is one of the topics examined in the study. The method of the study, first of all, was to create a theoretical framework by revealing the implications of Law No. 6360 and examining the meanings of the concepts of centralization and decentralization. In line with these studies, a literature review was made to determine the changes in the understanding of local government with the Law No. 6360, and then analyses were made on these texts.

Structured Abstract: As of today, 93% of the people in Turkiye live in urban centres (at municipal borders). This situation inevitably led to the search for different ways to understand local government. When examining the issue of local governments in the Republican period, the Village Law No. 442 was enacted in the first years of the Republic (1924), and the Municipal Law No. 1580 was enacted after a short period (1930). While it is seen these regulations have been continued for a long time, the Metropolitan Municipality Law No. 5216 in 2004; followed by the Special Provincial Administration No. 5302 in 2005; Municipal Law No. 5393; and most recently, Law No. 6360 on the Establishment of Metropolitan Municipality and Twenty-

[*] Dr. Öğr. Üyesi, Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
Asst. Prof. Dr., Recep Tayyip Erdoğan University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of Political Science and Public Administration
ORCİD 0000-0003-1221-5415
emrah.atar@erdogan.edu.tr
[**] Sorumlu Yazar: Araştırma Görevlisi, Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
Corresponding Author: Research Assistant, Recep Tayyip Erdoğan University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of Political Science and Public Administration
ORCİD 0000-0002-5352-6247
yunus.usta@erdogan.edu.tr
Cite as/ Atıf: Atar, E. & Usta, Y. (2023). Merkezileşme -yerelleşme bağlamında 6360 sayılı kanun üzerine bir analiz. *Turkish Studies - Economy, 18*(1), 1-15. https://dx.doi.org/10.7827/TurkishStudies.66442
Received/Geliş: 18 November/Kasım 2022
Accepted/Kabul: 20 March/Mart 2023
Published/Yayın: 25 March/Mart 2023
Checked by plagiarism software
© Yazar(lar)/Author(s) | CC BY-NC 4.0

Seven Districts in Fourteen Provinces, and the Law on Amending Some Laws and Decrees with the Force of Law.

Local governments, whose powers and responsibilities are constitutionally recognized, are limited in terms of administrative area, population size, and geographical area. Therefore, they are affected positively in some areas and negatively in others. At this point, there have been many discussions on the concepts of centralization and decentralization, and restructuring has been discussed. The basis of all this is the new Metropolitan Regulation numbered 6360. Along with this law, centrally managed provinces and districts, urban and rural administration, zoning and authorities, the personnel system, and the distribution of duties and responsibilities between province and district are redesigned. In addition, with this regulation, the total number of metropolitan municipalities has been updated to thirty, and the number of municipalities called provincial municipalities has been updated to fifty-one. In addition to this, reform-like changes have occurred in the structures of special provincial administrations and town and village structures. In light of all these, this study has tried to put forward a discussion on the centralization-decentralization discussions and what the law numbered 6360 brings and what awaits us in its future.

During the preparation of Law No. 6360, different criticisms came from different fields. In particular, the view that this system will adversely affect the Turkish administration system has been discussed, and it has been thought that there will be negative relations between the central government and the local government, especially in terms of dimensions such as authority, duty, and participation. However, during this long period from the implementation of the law to the present, adverse criticisms continued but decreased. The negativities in the field of service provision and implementation, especially on the elements of centralization and decentralization, have begun to disappear, and the advantages of the new system have become more talked about.

With the new law, it is observed that crucial steps have been attracted in terms of centralization and decentralization. In particular, YIKOBs established within the governorships in metropolitan cities can be indicated as particular steps placed at the point of centralization. In addition to having a comprehensive scope of duties and responsibilities, the planned and adequate financial support of YIKOBs will help to increase service standards on a local basis. However, the fact that they cause administrative and structural debates does not eliminate the fact that the new law has taken important steps not only in terms of centralization but also in terms of decentralization.

These affirmative aspects do not mean that this law is completely unproblematic. There are adverse consequences of this law at the point of centralization- decentralization. At this point, the most essential criticism of this law is the thesis that district municipalities have lost their autonomy. The fact that the district municipalities, which have a significant place among the local administrations, are below the metropolitan municipalities in terms of duties and powers, reinforced the idea that it causes centralization within the local administrations. On the other hand, although it is indicated as an advantage for metropolitan municipalities that they earn additional income in terms of finances, their opportunities and resources are unfortunately insufficient because the cost of the service has also increased with this arrangement. It has become even more difficult for municipalities to serve neighbourhood units in rural areas.

On the other hand, there will, of course, be positive and negative consequences that the law presents to us. Therefore, it is expected that the satisfaction of the citizens is taken into account in the services provided and that both local and central governments pay attention to these views as an element of the participatory municipality approach. Providing equal service to the whole city and adopting a more participatory approach based on the locality of the metropolitan municipalities will increase the quality of service and the resources to be used more effectively and distributed equally. For the newly established service branches to be used more actively, they ought to be introduced to the public. For example, how much is the public aware of the existence of YIKOBs today? At this point, it is also significant to benefit from academic studies.

Therefore, in this study, an evaluation has been put forward on the centralization-decentralization phenomenon and how local government elements in metropolitan cities were affected by the situation that emerged after Law No. 6360. The status of the Investment Monitoring and Coordination Presidency (YIKOB), which was established to be affiliated with the governor's office and has a legal personality, is another subject examined in the study. In the study, first of all, to create the theoretical framework, the

benefits of Law No. 6360 were revealed and the concepts of centralization and decentralization were examined.

In line with all these, the following results were obtained in this study: When examining the concepts of centralization and decentralization, a concept such as centralization emerges at the local level. In particular, the strengthening of the metropolitan municipality may lead to this concept. So much so that metropolitan municipalities are now moving to a more centralized dimension locally. It is seen that the authorities and responsibilities are mostly transferred to the district municipality and the metropolitan municipality.

Keywords: Local Administration (Government), Law No. 6360, Centralization, Decentralization, Metropolitan Municipality

Öz: Küreselleşmenin etkileri ile beraber dünya genelinde insanların daha iyi bir hayat arayışına girmesi kentlere olan göçlerde artışa sebebiyet vermiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarından İkinci Dünya Savaşının sonuna kadar kırsal alanlarda yaşayan insan sayısı fazla iken daha sonraki süreçte bu tam tersi bir durum haline gelmiştir. Bugün itibari ile baktığımız zaman ülkemizde insanların neredeyse %93'i kentli olarak anılmaktadır. Bu durum ister istemez yerel yönetim anlayışında farklı yollar aranmasına sebebiyet vermiştir. Bununla birlikte 6360 Sayılı Kanun'un mülki idare ile ilgili olarak birtakım değişiklikler getirdiği görülmektedir. Bir mülki idare amiri olan kaymakamların ise bu değişikliklerden nasıl etkilendikleri önemlidir. Çünkü halka en yakın birimlerden birinde kaymakam bulunmaktadır. Yapılan değişikliğin merkezileşme mi yoksa yerelleşme mi getirdiği çok önemli bir konudur. Bu çalışmada 6360 Sayılı Kanun akabinde ortaya çıkan durumda büyükşehirlerde yerel yönetim unsurlarının bu kanundan nasıl etkilendiği üzerinde merkezileşme-yerelleşme olgusu üzerinden bir değerlendirme ortaya koyulmuştur. Valilik makamına bağlı olacak şekilde kurulan ve tüzel kişiliği bulunan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın (YİKOB) durumu da çalışmada incelenen bir diğer konudur. Çalışmada öncelikle kuramsal çerçeveyi oluşturmak için, 6360 Sayılı Kanun'un getirdikleri ortaya koyulmuş, merkezileşme-yerelleşme kavramları incelenmiş, bu incelemeler doğrultusunda 6360 Sayılı Kanun ile yerel yönetim anlayışında ortaya çıkan değişimlerin belirlenmesi adına kaynak taraması yapılmış ve daha sonra bu metinler üzerinde analizler yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetim, 6360 sayılı Kanun, Merkezileşme, Yerelleşme, Büyükşehir Belediyesi

Giriş

Kavram olarak eski bir geçmişi olan büyükşehir, günümüzde adından sıkça söz ettirmeye başlamıştır. Global ölçekte modern çağ ile artan göç, endüstrileşme ve nüfus artışları sonucunda özellikle Avrupa'da birçok kent için bu kavram kullanılmaktadır. Ülkemizde de hem Osmanlı Dönemi'nde hem de Cumhuriyet Dönemi'nde büyük ölçekli şehirler varlığını göstermiştir. Ancak özellikle Cumhuriyet dönemi ile beraber Fransız ekolünün benimsenmesi merkeziyetçi bir yapının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Cumhuriyetin ilk yıllarından İkinci Dünya Savaşı'nın sonuna kadar kırsal alanlarda yaşayan insan sayısı fazla iken daha sonraki süreçte bu tam tersi bir hal almıştır.

Bugün itibari ile bakıldığında Türkiye'de insanların %93'ü kentsel merkezlerde (belediye sınırlarında) yaşamaktadır. Oranın bu kadar yüksek olmasının en büyük nedenlerinden biri ise 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir olan belediyelerin sınırlarının il mülki sınırlarına genişletilmesidir. Bu durum ister istemez yerel yönetim anlayışında farklı yollar aranmasına sebebiyet vermiştir. Cumhuriyet döneminde yerel yönetimler hususu incelendiği zaman 1924'te çıkarılan *442 sayılı Köy Kanunu*, kısa bir süre sonra (1930) ise *1580 sayılı Belediye Kanunu* çıkarılmıştır. Uzun süre bu düzenlemelerle devam edildiği görülürken 2004 yılında *5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu*, onu takiben 2005 yılında *5302 sayılı İl Özel İdaresi* ve *5393 sayılı Belediye Kanunu* ve en son olarak ise 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı *On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe*

Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun gibi birçok düzenleme geçekleştirilmiştir.

Yerel düzeyde mevcudiyet gösteren yönetimler özellikle mahalli düzeyde kamu ihtiyaçlarını belirlemek ve karşılamak için varlık göstermektedirler. Yetki ve sorumlulukları anayasal olarak tanınmış olan yerel yönetimler, yönetim alanı, nüfus büyüklüğü ve coğrafi alan bakımından sınırlıdır. Dolayısıyla gerçekleştirilen değişikliklerden bazı alanlar olumlu bazıları ise olumsuz etkilenmişlerdir. Bu noktada merkezileşme ve yerelleşme kavramları üzerine birçok tartışma meydana gelmiş ve yeniden yapılanmalar konuşulur olmuştur. Tüm bunların temelinde 6360 sayılı yeni büyükşehir düzenlemesi gelmektedir. Bu kanun beraberinde merkezi olarak yönetilen il ve ilçeler, kentsel ve kırsal yönetim, imar ve planlama, personel sistemi ve il ve ilçe arasındaki görev, yetki ve sorumluluk dağılımını yeniden tasarlamaktadır. Ayrıca bu düzenleme ile toplam büyükşehir belediyesi sayısı otuz ve il belediyesi olarak adlandırılan belediye sayısı ise elli bir olarak güncellenmiştir. Bununla birlikte il özel idarelerinde, belde ve köy yapılarında reform niteliğinde değişiklikler meydana gelmiştir. Tüm bunların ışığında bu çalışmada, merkezileşme-yerelleşme tartışmaları ile 6360 sayılı Kanun'un getirdikleri ve geleceği noktasında bizleri nelerin beklediği; merkezileşme-yerelleşme olgusu ile beraber 6360 sayılı Kanun sonrasında ortaya çıkan durumdan büyükşehirlerdeki yerel yönetim unsurlarının nasıl etkilendiği; Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının (YİKOB) statüsü ve büyükşehirlerde hizmet sunumu noktasında nasıl bir etkiye sahip olduğu ve son olarak ise yetki ve sorumlulukların çoğunlukla ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesine devredildiği yeni sistemin yerelleşme-merkezileşme boyutları üzerine bir tartışma ortaya konulmuştur.

Merkezileşme'nin Kavramsal Çerçevesi

Arapça "rkz" kökünden türeyen merkez, yere kazık çakmak, dikmek anlamına gelirken kullanımının genişlemesiyle bir nesnenin orta yeri manasına kavuşmuştur (Güler, 2021, s. 119). Merkezden yönetime bakıldığında ise, genel nitelikteki kamu hizmetlerine ilişkin siyasi, karar alma ve yürütme işlevlerinin merkezi hükümetin emrindeki kurumlar tarafından yerine getirilmesi olarak ifade edilmiştir (Eryılmaz, 2019, s. 108). Merkezileşmenin siyasal ve yönetsel olarak rolleri vardır. Övgün (2016, s.166) bu durumun yönetsel boyutunu, karar verme hiyerarşisinin yukarıdan aşağıya doğru işlediğini; siyasi boyutun ise, siyasi gücün merkezileştirilmesi anlamına geldiğini vurgulamaktadır.

Merkezden yönetime yakın bir kavram olan merkeziyetçiliğin anlamı incelendiğinde ise merkeziyetçiliğin kamusal yetki ve kaynakların başkent örgütlerinde toplanması veya onların denetim ve gözetimi altında kullanılmasını ifade etmektedir. İki tür merkeziyetçilikten bahsedilebilir ki bunlar coğrafi ve örgütsel merkeziyetçiliktir. Eryılmaz'a göre ise (2019, s. 134) coğrafi merkezileşme, devlet yönetiminin taşra kurumlarına ve belediyelere verilen yetki ve görevlerinin daraltılmasıdır; örgütsel merkezileşme ise karar alma ve yürütme gücünün kurumun en üst kurul ve organlarında toplanmasıdır.

Yönetim bilimlerinde ise merkezileşme, kararların alınması hizmetlerin yerine getirilmesi konularında merkezi teşkilatın söz söylemesi anlamına gelmektedir. Merkezileşme için şu tanım yapılabilir: Merkezileşme, kurum içi kararların, hiyerarşinin üst basamağındaki kişiler tarafından alınma derecesinin yüksekliğini ifade eder. Diğer bir değişle: "Her türlü siyasal kararın alınması, bu kararların uygulanması sürecinde merkezi yönetim ya da onun uzantısı olan taşra yönetimi görev alır." (Belli & Aydın, 2017, s. 403)

Yapılan merkezileşme tanımlarından bu çalışma açısından bazı çıkarımlar yapılabilir. Öyle ki merkezileşme denilen olguyu tanımın kökeni bakımından açıklayacak olursak, bir çember düşünülebilir. Bu çemberin orta noktası merkezdir. Merkezin çember içindeki konumu ise küçük bir noktadır ve çember içindeki diğer unsurlarla aynı ölçüdedir. Eğer bir merkezileşme durumu oluşacaksa ya o noktalar küçültülmeli ya da merkez nokta büyültülmelidir. Gücün kendisinde

toplandığı bu merkez nokta bir koordinasyon da sağlayabilir, emir komuta zincirini de oluşturabilir. Çünkü, devlet olarak var olan tüzel kişilik, ülke dahilinde vatandaşlarının kamusal ihtiyaçlarını etkili, verimli, uygun ve hızlı bir şekilde karşılaması kamu yönetimi açısından merkezi yönetimin temel ilkelerine göre şekillenir (Bilgili, 2020, s. 222). Dolayısıyla merkezileşme olgusu merkezin başat olmaya çabalaması olarak tarif edilebilir. Bu tanım yalnızca merkezi yönetim olarak düşünülmemelidir. Bir alanda domine edici güç olarak da algılanabilir.

Yerelleşmenin Kavramsal Çerçevesi

Yerelleşme kavramı merkezileşme kavramına zıt bir şekilde konumlanabilir. Öyle ki yerelleşme merkezin yetki ve sorumluluklarını daha alt birimlere dağıtılmasını ve aktarılmasını ifade eden kavramdır (Belli & Aydın, 2017, s. 405). Bu kavram, bir kavram olarak idari örgütlenmeyi ifade etmekle birlikte, yerel yönetimlere yetki ve sorumluluk devrine eşlik eden bir süreç olarak da değerlendirilmektedir (Öztürk, 2019, s. 137). Merkezileşmenin artıları olduğu kadar eksileri de vardır. Bu olumsuzluklardan birkaçı, yerele hizmetin geç ulaşması, merkeze uzak birimin sorumluluğu olmaması, katılımın azalması, demokratik aidiyetin hissedilmemesi şeklinde sıralanabilir. Dolayısıyla yerelleşme kavramı aslında yetki ve sorumlulukların daha küçük alt birimlere aktarılmasını ifade etmektedir.

Yerelleşme ile karıştırılmaması gereken kavram ise hizmette yerelliktir (*subsidiyarite*). Eryılmaz bu kavramı şöyle tanımlar: "Hizmette yerellik ilkesi bireyi toplumun odak noktasına yerleştirir. Bu kavram, "en yakın kuruluşa hizmet verme" anlayışına dayanmaktadır (Eryılmaz, 2019, s. 128). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında bu ilke: "Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır" (Öztürk, 2019) şeklinde ifade edilmektedir.

Yerelleşme klasik ve modern anlamda farklılıklar içermektedir. Öztürk (2019, s. 138) bunu şöyle açıklamaktadır: *"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"*. Görüldüğü üzere yerelleşme yetki ve kaynak aktarımını ve daha fazla fonksiyonu devretmeyi ayrıca bunların devredildiği birimlerin de çeşitliliğini getirmektedir.

Yönetim bilimleri açısından duruma bakıldığında ise merkezin elindeki yetki ve sorumlukların azaldığı görülmektedir. Öyle ki artık yetkiler ve kaynaklar hizmeti sunan en yakın birime aktarılmaya başlanmıştır. Bir süreç olan yerelleşmenin merkezinde ise; Siyasal, yönetsel ve finansal sorumlulukların önemi göz ardı edilemeyeceği gibi, ulus altı düzeydeki siyasal ve yönetsel düzeylere de aktarılması yerel yönetim anlayışı bakımından dikkat edilmesi gerekilen bir husustur (Tunçer, 2012, s. 136).

Yerelleşme esasen kaynak ve yetkilerin büyük noktalardan alınması yerine küçük noktalara verilmesi süreci anlamına gelmektedir. Dolayısıyla merkezileşme süresinde küçük olarak kalan çevredeki noktalar artık büyümeye ve birer aktör olarak belirmeye başlayacaktır. Özellikle 20. yüzyılın sonlarına gelindiğinde, idari gücün yerelleştirilmesi özelinde yerel yönetimin sosyal uyum, ekonomik kalkınma ve yerellik açısından önemini bu açılardan bakıldığı zaman daha da artmıştır (Uslu & Dağ, 2022). Çünkü, merkezin elinde bulunan yetki, sorumluluk, kaynak gibi unsurlar artık yerel odaklarda da mevcut olacak, dolayısıyla merkezdeki noktanın gücü azalırken çevredeki noktaların gücü artacaktır. Yerelleşme tanımlarından hareketle böyle bir açıklama yapabilmek olası görülmektedir.

Büyükşehir Yönetimi ile İlgili Mevzuat

Türkiye, 21. yüzyılın ilk yıllarından itibaren kamu yönetimi ve yerel ekonomik kalkınma alanında yeni kavram ve yaklaşımları takip etme arayışına girmiştir (Uslu & Dağ, 2022). İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra hızlı bir kentleşme süreci ile karşı karşıya kalan Türkiye, bugün itibariyle nüfusunun %93'ü belediye sınırları içinde yaşayan bir ülke konumuna gelmiştir (TÜİK, 2021). Bu oranın bu kadar yüksek olmasında 6360 sayılı Kanun'un büyük etkisi olduğu kuşkusuzdur. Hızlı bir değişim yaşayan ülkede yerel yönetim ve belediyecilik anlayışında da spesifik düzenlemelere gidilmiş ve 1980'li yıllarda somut adımlar atılmıştır. Özellikle büyükşehir belediyelerinin artık yalnızca öteden beri gelen kamu hizmeti üreten kuruluşlar olmadığı, bununla beraber ekonomik kalkınmada daha etkin role sahip, kaynak üreten ve küresel ilişkiler ağında yeni roller üstlenebilen kuruluşlar olarak öne çıkıyor olması bu kuruluşların öneminin daha iyi anlaşılması noktasında öne çıkmaktadır (Apan, 2015, s. 311). İstanbul, Ankara ve İzmir gibi metropoliten şehirlerin nasıl bir yönetimsel anlayış ile dizayn edileceği tartışılmış ancak yeterli deneyime sahip olunmasa da bu sürecin daha etkin bir şekilde sonuçlanmasına neden olmuştur. 1930 yılında çıkarılan *1580 sayılı Kanun*'un artık büyüyen şehirlere hitap edemiyor olması değişimi zaruri hale getirmiştir.

1984 yılında ortaya çıkan 3030 sayılı Kanun ile büyükşehirlerin yönetiminde dikkat çekici adımlar atılmaya başlanmıştır. Ortaya çıkan bu düzenlemeyle ilk olarak Ankara, İstanbul ve İzmir büyükşehir olmuşlardır. Daha sonraki yıllarda ise Adana, Bursa, Gaziantep ve Konya, Kayseri, Antalya, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Mersin, Kocaeli, Samsun ve Adapazarı (Sakarya) belediyeleri büyükşehir unvanı almışlardır.

2004 yılında *5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu* çıkmıştır. Bu kanun neticesinde yeni düzenlemelere gidilmiş büyükşehir kurulmasının önündeki şartlar daha da katı bir hal almıştır. Ancak orta büyüklükteki şehirlerde süregelen hızlı kentleşme ve kentlileşme yönelimleri ve yaşanan değişim dinamikleri, bu bölgelerdeki "büyükşehir belediyesi olma" hedeflerini canlı tutmuştur (Adıgüzel, 2012). Artan talepler ve beklentilerin sürekli hale gelmesi ise daha sonrasında 6360 sayılı yeni düzenlemenin gerçekleşmesine yardımcı olmuştur. Yerel yönetimlerde yeni bir yaklaşım olarak gösterilen ve Türkiye'de mahalli idarelerin yönetimi alanında reform niteliği taşıyan bu yenilik "*6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*" olarak adlandırılmaktadır. Kanun 2012 yılında *6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun* adıyla yasalaşmış ancak 6447 sayılı Kanun ile Ordu da büyükşehir olarak eklenerek günümüzdeki halini almıştır (Mevzuat.gov.tr, 2012b).

2012 yılında çıkarılan bu kanun yerel yönetim anlayışı başta olmak üzere büyükşehir belediyesi alanında çok önemli değişiklikler ortaya koymuştur. Orta ölçekli nüfuslara sahip belediyelerin büyükşehir olmasının önünü açan bu düzenleme ile bu illerin yedi yüz elli bin nüfus şartı ile büyükşehir belediyesi sıfatı kazanmaları sağlanmıştır. Yeni düzenlenen kanun ayrıca büyükşehir belediyelerinin kurulmasına, büyükşehir belediyelerindeki il özel idarelerinin kaldırmasına, belde ve köylerin kaldırılarak mahallelere dönüştürülmesine ve Türkiye'nin mahalli ve yerel yönetim sisteminde ikili ve yepyeni bir yapı oluşturulmasına öncülük etmiştir (Güler, 2012). 6360 sayılı Kanun ile üst ve alt kademeli bir yapı oluşmuştur. Üst kademede büyükşehir belediyesi, alt kademede ise sadece büyükşehir ilçe belediyesi mevcuttur. Bu yapılanma ile aynı zamanda büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumluluk alanlarında değişiklikler meydana gelmiştir. Yetki ve sorumluluk bakımından daha önemli hale gelen Büyükşehirlerin sınırlarında da önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Büyükşehir belediyesi il sınırlarının tamamını kapsayan bir yapılanma içerisine girerek il mülki sınırının tamamına hizmet götürmek durumunda kalmıştır. Büyükşehir ilçe belediyesinin sınırları da ilçe mülki sınırı olarak belirlenmiştir.

6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

6360 Sayılı Kanun'un genel gerekçesi incelendiğinde, daha önce pilot iller olarak İstanbul ve Kocaeli illerinde il sınırları içinde uygulanan modelin yerel düzeyde ortak nitelik taşıyan kamu hizmetlerinin sunulmasında etkinlik sağladığı görülmüştür. Bundan dolayı eşgüdüm ve birlik içinde geniş ölçekte uygulanması gereken yerel yönetim anlayışının yapı olarak daha bütünleştirici hale getirilmesi amaçlanmış ve bu kapsamda 13 ilde idari sorumluluğu bulunan büyükşehir belediyelerinin kurulmasına karar verilmiştir (Kazan, 2017). 2014 Yerel Seçimleri ile yürürlüğe giren bu düzenleme ile görev ve yetkide değişiklikler, idari sistemde yapılandırma, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının (YİKOB), Ulaşım Koordinasyon Merkezlerinin (UKOME), 112 Acil Çağrı Merkezlerinin kurulması ve mali açıdan birçok düzenleme gerçekleştirilmiştir.

Büyüyen kentler beraberinde sosyal, kültürel, ekonomik sorunları da beraberinde getirmektedir. Bu sorunlar Çelikyay' a göre (2014, s. 11) şunlardır: *"Planlama ve koordinasyonun sağlanamayışı; Ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması; sanayileşme, ulaşım ve çevre gibi artan sorunların küçük ölçekli mahalli idarelerce çözülmesinin zorluğu; kaynak israfının önlenerek etkin ve yerinde kullanımının sağlanması; kamu hizmetlerinin kaliteli, etkin ve verimli biçimde karşılanması; kamu hizmetlerinin sunumunda koordinasyon eksikliği sorunlarının ortaya çıkması; optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarının varlığına ihtiyaç duyulması; küçük ölçekli belediye ya da köylerin beraberinde getirdikleri çevre, ulaşım ve benzer sorunların çözümünde kendi başlarına yeterince verimli olamamaları; yetersiz malî kaynakların olmasıdır."* Türkiye'de bu sorunların giderilmesi için en önemli adımlardan bir tanesi olarak 6360 sayılı Kanun gösterilebilir. Kanun beraberinde idari, mali, yetki paylaşımı gibi yeni düzenlemeler getirmekte; bu ise sorunların çözümünde önemli roller oynamaktadır.

Belirtilen sorunların çözülmesi için ortaya çıkan 6360 sayılı Kanun'un mahalli idare sistemimizde ortaya koyduğu bir takım değişiklikleri aşağıdaki başlıklar altında özetleyebiliriz (Çelikyay, 2014, s. 12):

- 14 ilde yeni büyükşehir belediyesi kurulması ile beraber büyükşehir belediyesi sayısı 30'a ulaştı.
- İl sınırları büyükşehir belediyesinin görev sınırları olmuştur.
- 30 ilin tamamında il özel idarelerinin görevleri sonlandırılmıştır.
- Bu belediyelerde büyükşehir ilçe belediyeleri kurulmuştur.
- Büyükşehir belediyesi sınırları içindeki tüm büyükşehir ilçeleri "Büyükşehir İlçe Belediyesi" olarak kabul edilmiştir.
- Tüm beldeler mahalle olarak kabul edilmiş ve orman köyleri dışındaki köylerin tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalle olarak adlandırılmışlardır.
- Büyükşehir belediyeleri haricindeki 51 ilde nüfusu 2000'den az olarak tespit edilen özellikle belde belediyeleri köye dönüşmüştür.
- Mülki idarenin bir alt kuruluşu olarak 30 ilin tamamında Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) adı altında yeni birimler kurulmuştur. Bu başkanlığa daha sonra tüzel kişilik verilmiştir.
- Merkezi ve yerel yönetimler arasındaki gelir dağılımı yeniden düzenlenmiştir. Büyük şehirlerde toplam vergi gelirlerinin genel bütçeden aldığı pay maksimum %6'ya yükseltilmiştir (eskisi %5).
- İl özel idarelerinin varlığının sonlandırılması ve özellikle bu kurumun yapması gereken görevlerin sadece bir kuruluşa devredilmesi özellikle hizmet etkinliğinin artırılması

kaynakların verimli kullanımı açısından önemlidir.

- Büyükşehir sınırları dâhilinde varlığını mahalle olarak sürdürecek olan yerleşim yerleri de büyükşehrin yapılanması, planlanması ve düzenlenmesinde etkili bir rol oynayacaktır.
- Ülke nüfusunun yaklaşık %77'si ve yüzölçümünün yaklaşık %51'i bu kanuna tabi tutularak yönetilecektir.
- "Merkezileşme/Yerelleşme Kanunu" olarak da isimlendirilen bu kanun, yerel yönetimlere merkezi bir anlayış kazandırmayı amaçlamıştır.

6360 Sayılı Kanun'un Merkezileşme-Yerelleşme Bağlamında İncelenmesi

6360 sayılı Kanun'un mülki idareye etkileri ekseninden bakıldığında birtakım sonuçlar elde edilmektedir. Bu kanun ile on dört il büyükşehir olmuş ve büyükşehir sınırları il mülki sınırlarıyla özdeşleşmiştir (madde 1). Yine birinci maddede büyükşehir belediyesi içindeki köy ve belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmış; köyler ve beldeler mahalle olarak bulundukları ilçe belediyesine katılmışlardır. Birinci maddenin beşinci fıkrasında ise şu hüküm bulunmaktadır: "Birinci, ikinci ve dördüncü fıkrada sayılan illerdeki İl Özel İdarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır." Bir diğer fıkrada ise büyükşehir olan illerde bucak ve bucak teşkilatının da kaldırıldığı görülmektedir (Mevzuat.gov.tr, 2012a).

Tüzel kişiliği kaldırılan il özel idarelerinin bünyesinde barındırdıklarının ne olacağı hususu Geçici Madde 1'in beşinci fıkrasında şu şekilde ifade edilmiştir: "Bu Kanun ile tüzel kişilikleri kaldırılan İl Özel İdarelerinin her türlü taşınır ve taşınmaz malları, hak, alacak ve borçları, komisyon kararıyla ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, valiliklere, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığına, büyükşehir belediyesine ve bağlı kuruluşuna veya ilçe belediyesine devredilmesine karar verilir (TBMM, 2012)". Burada Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı tabiri geçmektedir. Bu noktada Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına değinmek yerinde olacaktır.

Bu başkanlık ile ilgili yönetmelik "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik" adıyla 4 Nisan 2014 Cuma günü Resmî Gazete'de yayımlanmıştır (Resmi Gazete, 2021).

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB):

- *Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu*
- *Acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı,*
- *Gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi,*
- *Temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi,*
- *Kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli kurulmuş başkanlıklardır.*

Bu kuruluşun il özel idarelerinin fonksiyonel görevlerini yerine getirmek dışında ikame bir kuruluş olmadığı belirtilmelidir: YİKOB'ların il özel idareleri yönetimleri yerine oluşturulan bir kurum olmadığı, tam tersine büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılması, pek çok görev, yetki ve sorumluluğunun bu belediyelere aktarılmasından sonra ortaya çıkabilecek boşlukları gidermesi maksadıyla kurulduğu düşüncesi hakimdir (Akman & Kalender, 2018).

İl özel idaresi ve YİKOB'un teşkilatlanma yapısında durdukları yer birbirinden farklılık arz eder. Öyle ki daha önceden coğrafi yerinden yönetim kuruluşları arasında konumlandırılmış il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış YİKOB'lar kurulmuştur. YİKOB'ların da kamu tüzel kişilikleri mevcuttur. Şöyle bir değerlendirme yapmak da mümkündür: Büyükşehir olan illerde coğrafi yerinden yönetim kuruluşları artık ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyesi iken il özel idaresinin fonksiyonel görevlerini yerine getirecek kuruluş YİKOB'lardır.

Neticede bu kanun yerelleşme gibi görünmekle birlikte merkezileşme araçlarını yok etmemiştir. Bu duruma bazı yazarlar yerelde merkezileşme adını vermektedir (Belli & Aydın, 2017). Ayrıca kimi yazarlar YİKOB'ların merkezileşmeyi daha da artırdığını ileri sürmektedir (Yılmaz, 2014). Bu durumun daha detaylı incelemesi şu örnekler üzerinden olabilir: Eskiden köy başına KÖYDES projesi kapsamında belli bir ödenek alınmaktaydı. Ancak büyükşehir belediyesi olan illerde artık köy olmadığı için bu ödenek gelmemektedir. Kaymakamlıklar tarafından birçok destek alan yerleşim yerleri yardımları alamamakta yalnızca belirli kişiler Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı'nın desteğini almaktadırlar. Bu durum aslında yetki-etki daralması olarak gösterilebilir. İçişleri Bakanlığı'nın etkisi aslında onun yetkisiyle doğru orantılıdır. Ancak büyükşehir belediyesi olan illerde köylerin kaldırılmasıyla kaymakamın yetkileri de otomatik olarak daralmıştır. Bu durum özellikle köy yönetimlerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının subsidarite ilkesine aykırı olduğunu da desteklemektedir (Önver, 2021, s. 519). Bu açıdan bakıldığı zaman ise, büyükşehir teşkilatı kurulduktan sonra valilik ve kaymakamlığın prestijleri azalmış özellikle de kaymakamlık işlevsiz bir makama dönüşmüştür (Çöpoğlu, 2017, s. 132). Bunun en büyük nedeni ise daha önceden kaymakamlığa gelen bütçenin ilçe ve büyükşehir belediyelerine aktarılma durumudur. Hizmet alanı ne kadar genişlerse güç o derece artmaktadır. İl özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasıyla kaymakamlığın hizmet sunum alanı iyice daralmıştır.

Büyükşehir modeli ile mülki idarenin en önemli faaliyet alanlarından olan il özel idarelerinin ve köylerin işlevsizleştirilmesi özellikle mülki idarelerin geleceği açısından olumsuzluk oluşturmuştur (Apan, 2015, s. 315). Bu doğrultuda aşağıdaki şu tespitleri yapabiliriz: Kırsalda kamu hizmetini sunan birimlerden birisi olan il özel idaresi teşkilatının kapatılması olumsuz sonuçları beraberinde getirmiştir. Örneğin, ilde hizmet sektöründe koordinasyon eksiklikleri görülmüştür; ayrıca il özel idaresinden devredilen hizmet birimlerinin aktif şekilde kullanılmasında belirli süreler içerisinde sorunlar yaşanmıştır. Çünkü il özel idareleri mülki idare kaymakamlık vasıtasıyla sınırlarının en ötesine kadar ulaşabilmekteydi. Bu minvalde dikkat edilmesi gerekilen bir diğer husus ise belediye ve mülki idarenin duruşlarıdır. Mülki idare adaleti gözetme eğiliminde olsa da belediye siyasi taraflı düşünebilmektedir. Çünkü belediye başkanının ister istemez bir siyasi kimliği mevcuttur. Tekçe ve Genç'in (2019, s. 15) çalışmalarında örneklem olarak seçilen Aydın ilindeki muhtarların bu konuda fazlasıyla şikâyetçi oldukları görülmektedir. Resmi olarak veya literatürde köylerin adı "mahalle" olmuştur. Ancak oradaki kültür değişmemiştir. Mahalle olması sadece adda bir değişikliğe sebep olmuştur.

Güç ilişkisi açısından ise ilçe belediyelerinin gücü azalmış büyükşehir belediyesinin gücü artmıştır. Büyükşehir belediyeleri merkezli yerel yönetim birimi halini almıştır. Yine büyükşehir belediyelerinde "İlçe Koordinasyon Birimleri" kurulması olumlu bir etkiye sahip olmuştur. Bunlar büyükşehir belediyesi tarafından atanan koordinatörler başkanlığında ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasındaki eşgüdümü sağlayan birimlerdir. Ancak zamanla koordinatörler de birer aktör olarak belirmeye başlamıştır. 2016 yılında *Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmeliği*'ne eklenen *"1- Büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşunda, hizmetlerin vatandaşa en yakın ve en uygun yöntemle sunulması ve ilçe belediyesi ile gerekli eşgüdümün sağlanabilmesi için yetki alanı bir veya birden fazla ilçeyi içine alacak şekilde koordinasyon birimleri kurulabilir. 2- Hizmet ihtiyaçları doğrultusunda ihtiyaç bulunan kadroları birinci fıkra hükümlerine göre kurulan birimlere tahsisi büyükşehir belediye*

meclisi tarafından gerçekleştirilir" hükümlerine 2018 yılında son verilmiştir (mevzuat.gov.tr, 2016).

6360 sayılı Kanun'un sonrasında yeni görevler ortaya çıkmıştır. İlçelerde büyükşehir belediyesine bağlı hizmet birimlerinin şubeleri oluşturulmuştur. Bunlar genelde su kanalizasyon gibi işlerde yöreye yakın olunması bakımından yapılmıştır.

16.10.2020 tarihli torba yasada belirtilen "kırsal mahalle" kavramı da ayrıca önem arz etmektedir. Bu kavram ile emlak vergisi ve su tarifesi ile ilgili problemlerin çözülmesi noktasında önemli adımlar atılmıştır. Örneğin vatandaşlar kanundan önce köylerinde ahır ve bahçe evi gibi yapıları kolay yapabilirken artık özellikle imar uygulamalarının ağır bedeller getirmesi neticesinde yeni adımlar atmaktan çekinmektedirler (Tekçe & Genç, 2019, s. 12).

Yukarıda bahsedilenlerin yanında merkezin taşra teşkilatlanmasının günlük işlerinde bir azalma olduğu görülmektedir. Bunun en büyük sebeplerinden biri 6360 sayılı Kanun ile köyler ve il özel idarelerinin kaldırılması olmuştur. Köy Kanunu'nun 40. Maddesinde belirtildiği üzere: "Köy muhtarının köylü faydasına olmayan kararlarını kaymakam bozabilir. Fakat onun yerine kaymakam kendiliğinden karar veremez (Mevzuat.gov.tr, 1924)". Dolayısıyla kaymakamın bir idari vesayet denetimi olduğu görülebilir. Köyler üzerinde böyle bir denetim yetkisine sahiptir. Ancak 6360 sayılı Kanun'un köylerin tüzel kişiliğini kaldırması ile kendiliğinden bu denetim yetkisi de ortadan kalkmıştır.

Kaymakam, Köylere Hizmet Götürme Birliği'nin ilçedeki başkanıdır. Dolayısıyla aslında görülecek işlerde kaymakam önemli bir fonksiyona sahiptir. Maddi olarak da Köylere Hizmet Götürme Birlikleri'nin bütçeleri olduğundan kaymakamlığın elini güçlendirdiği de söylenebilir. İl Özel İdaresi Kanunu'nda (Mevzuat.gov.tr, 2005) geçtiği üzere vali, görev ve yetkilerinden uygunluk durumuna bakarak, vali yardımcılarına, yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi görevlilerine veya ilçelerde kaymakamlara devredebilir. Dolayısıyla da kaymakam, il özel idaresinin görevlerini bu kanuna dayanarak yerine getirebiliyordu. Ancak büyükşehir belediyelerinde artık il özel idaresi olmadığı için kanunun bu maddesinin de uygulama durumu kendiliğinden ortadan kalkmıştır. Yine teşkilatlanma açısından özel idare işlerini yürütme açısından kaymakama bağlı ilçe özel idare teşkilatları da kurulabilirdi (Mevzuat.gov.tr, 2005). Harcama yetkisi de kaymakama tanınmıştır; 46. Maddesinde bu durum: "İl özel idaresi bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. İlçelerde bu yetki kaymakam tarafından kullanılır" şeklinde belirtilmiştir. Dolayısıyla 6360 sayılı Kanun akabinde bu yetkilerin tamamı artık kullanılmamaktadır.

6360 Sayılı Kanun'un Etkileri ve Geleceği

Yapılan değişiklikle beraber sınırları il mülki sınırlarına genişleyen büyükşehir belediyelerinin hizmet sahası ve alanı genişlemiştir. Ayrıca ilçe belediyelerinin de hizmet sahası genişlemiş ilçe mülki sınırları halini almıştır. İlçe belediyesi sınırlarının genişlemesinin kaymakamlık üzerinde etkileri olduğu görülebilir. Öyle ki artık kaymakamlığın hizmet sınırlarında yer alan köyler mahalleye dönüştürülmüş ve belediye sınırları içine dahil edilmiştir. Burada şöyle bir sorun da ortaya çıkmaktadır: İl mülki sınırları ile ilçe mülki sınırları arasında bir çakışma meydana gelmektedir. Bu durumu önlemek adına ilçe belediyelerinde büyükşehir belediyesi hizmet birimlerinin kurulduğu görülmektedir.

Mülki idareye etkileri bakımından il özel idarelerinin kaldırılması, köylerin ve belde belediyelerinin kaldırılıp mahalleye dönüştürülmeleri durumunun kaymakamlığa etkileri neler olmuştur, bu soruya cevap aranmalıdır. Öncelikle il özel idarelerinin kaldırılmasının kaymakamlık elindeki yetkilerin alınması anlamına geldiği görülebilir. Öyle ki artık mahalle olan köylere işlerinde önceden kaymakam öncülük ederken şimdi bu durum ilçe belediyelerine hatta daha da ileride büyükşehir belediyesine bırakılmış durumdadır. Bir özne değişmesi olduğu da söylenebilir.

Ancak akıldan çıkarılmaması gereken şey şudur: Mülki idare devleti temsil etmektedir, öyle ki ilçenin en ücra köşesinde dahi herhangi bir ayrım gözetmemektedir. Ancak belediyeler siyasi saiklerle hareket ederler. Bundan dolayı hizmetlerde aksama meydana gelebilir.

Köylerin mahalleye dönüştürülmesinin köy muhtarlarına da etkileri olmuştur. Öyle ki daha önce tüzel kişilikleri varken artık bu durum mevcut değildir (Demirkaya & Mesut, 2017). Köylere hizmet götürme birlikleri de artık olmadığı için kaymakamın mahallelere hizmet götürme durumu da ortadan kalkmıştır. Dolayısıyla kaymakamın yetki ve sorumluluklarında bir azalma görülmektedir. Hizmetler daha çok ilçe ve büyükşehir belediyelerinin elindedir.

Köylerin mahalleye dönüştürülmesinin insanlar üzerinde de etkileri olmaktadır. Öyle ki köyde yaşayanlara mahalleli demek sadece sözde olmaktadır. Çünkü mahalle ve köy gerek aidiyet gerekse de kültür olarak birbirinden farklıdır. 6360 sayılı Kanun'un yayımlandığı gün köydeki insanlar mahalleli olarak uyanmayacaklardır. Dolayısıyla da insanların mahalleli kültürüne sahip olabilmeleri ancak zamanla olabilecektir (Karasu, 2017, s. 107).

Merkezileşme ve yerelleşme bağlamında bakıldığında mülki idarenin yerel yönetimler ile merkez arasındaki ilişkisinin yönüne uygun olarak, yerelleştirme-bölgeselleştirme ve merkezin güçlendirilmesi öncülüğünde iki temel politika alanı arasında yer aldığı görülmektedir (Çiner & Karakaya, 2013). Kaymakamlığın ise bu süreçte görev ve yetkisini belirli ölçüde kaybettiği, hizmet alanının daraldığı söylenebilir. Merkezileşme-yerelleşme bağlamında bakıldığında büyükşehir bazında bir merkezileşme olduğu göze çarpabilir. Her ne kadar bir yerelleşme durumu olarak görülse de YİKOB'ların kurulması ile mülki idarenin eksenini daha çok valiliğe kaydırdığı görülebilir. Köylerin kaldırılması bir anlamda siyasal katılımı da düşürecek bir süreçtir. Yerellik ilkesi yine bir merkezileşmeye doğru kaymaktadır. Bu merkezileşmenin aktörleri büyükşehir belediyesi ve valiliktir. Kaymakamlığın, ilçe belediyelerinin ve de köylerin (yeni mahallelerin) hizmet alanlarında bir daralma olduğu çok açık bir şeklide görülebilmektedir. Yerelleşme olarak anlatılan bu süreç gerçek düzleme inildiğinde bir yerelde merkezileşmeye doğru gitmektedir. Yerelde merkezileşme gerek kaynak gerek alan gerekse de hizmet yönünden olmaktadır. Dolayısıyla hizmetin en yakın birimden alınmasından ziyade hizmetin merkezileşmiş bir yerden alınması durumu doğmaktadır.

Çöpoğlu'nun editörlüğündeki eserde (2017, ss. 184-200) *6360 sayılı Kanun Ekseninde Türkiye'de Yerel Yönetim Reformları Değerlendirmesi Projesi* kapsamında Türkiye'de değişik üniversitelerde çalışan Kamu Yönetimi, Yerel Yönetimler, Maliye ve Şehir Planlama alanlarında uzman akademisyenlere gönderilen sorulardan elde yanıtların değerlendirilmesi yapılmıştır. Konumuzla ilgisi bakımından sorulara verilen yanıtların önem taşıdığı düşünülmektedir. Aşağıda eserde yerelleşme merkezileşmeyle ilgisi olabilecek sorular ve yanıtlarının dağılımı verilmiştir.

Adı geçen eserde "6360 sayılı Kanun genişleyen ölçekte, sadeleştirilmiş güçlü bir yerel yönetim oluştururken; yerel halka yakın olan yapılardan uzaklaşılmasına neden olmuştur" söylemine katılıyor musunuz sorusuna ankete katılanların yaklaşık %61'i bu söyleme katıldığını belirmektedir. Dolayısıyla bu anketten sadeleşmiş bir yerel yönetim söyleminin oluştuğu konusunda büyük ölçekte görüş belirtilmiştir.

Bir diğer soru "YİKOB (Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı), yerelde merkezileşme uygulamasının bir görüntüsüdür" tespitine katılıyor musunuz, sorusudur. Bu ikinci soruda akademisyenlerin yaklaşık %70'i YİKOB'un yerelde merkezileşme uygulamasının bir görüntüsü tespitine katıldığı görülmektedir. Bu görüşe katılmayanların sayısının oldukça düşük olduğuna da dikkat çekmek gerekmektedir.

Bir başka anket sorusu şöyledir: "6360 sayılı Kanun'un uygulama sürecinde, kırsal alanda yaşanan vatandaşların yerel yönetsel birimlere ulaşmakta sorun yaşadığı görülmüştür' tespitine katılıyor musunuz?" Akademisyenlerin %73'ü belirtilen kanunun uygulamasında vatandaşların

yerel yönetsel birimlere ulaşmakta sorunlar yaşadığı konusuna katıldıkları görülmektedir. Bu da aslında hizmette yerellik anlayışından uzaklaşıldığını gösterir bir nitelik taşımaktadır.

İl özel idarelerini kaldırılmasıyla ilgili "İl Özel İdarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılması kırsal alana götürülen hizmetlerin finansmanını sizce ne ölçüde etkiledi?" sorusu önemlidir. 6360 sayılı Kanun, il özel idarelerinin ile tüzel kişiliği kaldırmasının kırsal alanda görülen hizmetlerinin ne ölçüde etkilendiğinin tespit edilmeye çalışıldığı bu anket sorusunda yaklaşık %45 oranında olumsuz etkilendiği düşünülmektedir. Ancak burada akademisyenlerin %31'inin kararsız olduğu gözden kaçmamalıdır.

Bir diğer soru ise "6360 sayılı Kanun'un uygulama süreci göstermekte ki; seçilmiş büyükşehir belediye başkanının il ölçeğinde yetkili olması ve İl Özel İdarelerinin kaldırılması valilik makamının zayıflamasına neden oldu" söylemine katılıyor musunuz, şeklindedir. Çalışmamızda da incelemiş olduğumuz mülki idare makamlarının bu kanun ile nasıl bir şekle büründüğünün anlaşılması için sorulan bu soruya verilen cevaplar önemlidir. Akademisyenlerin çoğunluğu bu kanunun valilik makamını zayıflattığını düşünürken %38'i bu görüşe katılmamaktadır. Burada YİKOB'ların valiliğin elinin güçlendiren bir enstrüman olduğu ile bağlantı kurulabilir. Bu tarz çalışmaların artması özellikle 6360 sayılı Kanun neticesinde olumlu veya olumsuz etkilenen her paydaşla bu tarz anketler yapılması ilerleyen dönemdeki çalışmalara ışık tutacaktır.

Sonuç

Yerel yönetimler tarih boyunca önemli olmuş ve bu nedenle de geliştirilmeye çalışılan kurumlardır. Özellikle 2000'lerden sonra ülkemizde bu alanda da bazı düzenleme yapılmış ve bunların en köklüsü olarak 6360 sayılı Kanun düzenlenmiştir. Bu kanun yerel yönetimlerin sayısı, birimleri, işleyişleri, birimler arası ilişkileri, merkezi hükümetin etkisi, yerel bağımsızlık gibi çok kapsamlı bir değişiklik getirmiştir. Mahalli idarelerin yönetimi noktasında reform niteliği taşıyan bu düzenlemenin doğru ve uygun uygulanabilmesi için iyi anlaşılması gerekmektedir. Bu nedenle birçok akademik çalışma ortaya koyulmuştur. Bu çalışmada ise reform niteliğindeki bu düzenlemeye merkezileşme-yerelleşme boyutuyla bakarak farklı bir perspektif ortaya koyulmuştur. Bu çalışma 6360 sayılı Kanun'un büyükşehir olan illerdeki mülki idare birimlerine olan etkilerini görebilmek adına yapılmıştır. Merkezileşme-yerelleşme kavramları açısından bakıldığında yerelde merkezileşme gibi bir kavram ortaya çıkmaktadır. Özellikle büyükşehir belediyesinin güçlendirilmesi bu kavramı doğurmaktadır. Öyle ki büyükşehir belediyeleri artık yerelde daha merkezi bir boyuta ilerlemektedir. Yetki ve sorumlulukların daha çok ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesine aktarıldığı görülmektedir.

Köylerin statüleri mahalle olmuştur. Dolayısıyla ilçe ve şehir merkezindeki bir mahalle ile merkezden çok daha uzaktaki bir başka mahalle de birim olarak birbirine eşit kabul edilmektedir. Ancak hizmet alma açısından bakıldığında bu iki birim arasında büyük farklar olduğu görülebilecektir. Dolayısıyla mülki idare birimlerinin orada kapsadığı alanın yerini belediyelerin doldurması güç görülmektedir. Ayrıca yapılan değişiklik ile yönetimsel anlamda görev ve sorumluluk farklılıkları ortaya çıkmış ve bütün şehre hizmet vermesi beklenen büyükşehir belediyelerinin omuzlarındaki yükün arttığı görülmüştür.

6360 sayılı Kanun'un hazırlanmasından sonraki süreçte farklı alanlardan farklı eleştiriler gelmiştir. Özellikle bu sistem ile Türk yönetim sisteminin olumsuz etkileneceği görüşü tartışılmış ve merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında özellikle yetki, görev, katılım gibi boyutlar açısından olumsuzluklar ortaya koyacağı düşünülmüştür. Ancak kanunun uygulanmasından günümüze kadar geçen bu uzun süre zarfında olumsuz eleştiriler devam etmekle beraber azalmıştır. Özellikle merkezileşme ve yerelleşme unsurları üzerinde hizmet sunumu ve uygulaması sahasında olumsuzluklar ortadan kalkmaya başlanmış ve yeni sistemin artıları daha fazla konuşulur hale gelmiştir.

Düzenlenen yeni kanun ile merkezileşme ve yerelleşme noktasında da önemli adımların atıldığı görülmektedir. Özellikle, büyükşehirlerdeki valilikler bünyesinde kurulan YİKOB'lar merkezileşme noktasında atılmış önemli adımlar olarak gösterilebilir. YİKOB'ların kapsamlı bir görev ve sorumluluk alanına sahip olmasının yanında planlı ve mali açıdan yeterli desteği alması da yerel bazda hizmet standartlarının arttırılmasına yardımcı olacaktır. Bununla beraber, yönetimsel ve yapısal olarak tartışmalara sebebiyet veriyor olmaları yeni kanunun sadece merkezileşme hususunda değil aynı zamanda yerelleşme noktasında da önemli adımlar atıldığı gerçeğini ortadan kaldırmamaktadır.

Belirtilen bu olumlu yönler bu kanunun tam anlamıyla sorunsuz olduğu anlamına gelmemektedir. Bu kanunun merkezileşme – yerelleşme noktasında ortaya koyduğu olumsuz sonuçlar da mevcuttur. Bu noktada bu kanuna yapılan en önemli eleştiri özellikle ilçe belediyelerinin özerkliklerini kaybetmiş olduğu tezidir. Mahalli idareler arasında önemli bir yere sahip olan ilçe belediyelerinin görev ve yetki bakımından büyükşehir belediyelerinin altında kalması mahalli idareler içerisinde merkezileşmeye neden olduğu düşüncesini pekiştirmiştir. Diğer taraftan ise, her ne kadar mali açıdan ek gelir elde ediyor olmaları büyükşehir belediyeleri açısından avantaj olarak gösterilse de fırsatları ve kaynakları yetersiz durumdadır çünkü hizmetin maliyeti de bu düzenleme ile artış göstermiştir. Belediyelerin kırsal kesimlerde yer alan mahalle birimlerine hizmet vermesi daha da zor bir durum haline gelmiştir.

Öte yandan Apan (2015) yaptığı çalışmada ortaya konulan bu kanunun olumsuzluklarına altı ayrı başlık altında vurgu yapmıştır. İlk olarak belediyelerin mülki sınırların tamamını kapsayacak şekilde belirlenmesinin özellikle mülki idarenin görevlerinin azalmasına ve mülki idarenin kontrol ve temsili kurumlar olarak sembolik görevlere sahip olacağını belirtmiştir. İkinci olarak ise il özel idarelerinin ve köylerin kapatılması ile vali ve kaymakamların hem görev hem de bütçe noktasında yetkileri bu bölgelerde ellerinden alınmıştır. Üçüncü olarak ise mülki idarenin kırsal kesimlerde var olan kalkınma görevleri azalmıştır. Dördüncü olarak ise bu düzenleme ile bölgesel yönetime geçiş için ortam hazırladığı iddiasını ortaya koymuştur. Beşinci boyutta ise büyükşehir belediyesinin ilin tamamına hizmet verecek olması iş yükü bakımından ele alınması gereken bir konudur. Son olarak ise büyükşehir belediye başkanının ildeki seçmenlerin tamamı tarafından seçilecek olması da seçimli vali kavramının tartışılmasına neden olacağını belirtmiştir.

Kanunun bizlere sunduğu olumlu ve olumsuz sonuçlar elbette olacaktır. Ancak sunulan hizmetlerde vatandaşın memnuniyetinin dikkate alınması ve hem yerel hem merkezi yönetimlerin bu görüşlere dikkat etmesi katılımcı belediyecilik anlayışının bir unsuru olarak beklenmektedir. Büyükşehir belediyelerinin tüm şehre eşit şekilde hizmet sunması ve yerel bazlı daha katılımcı bir anlayışı benimsemesi hizmette kaliteyi arttıracağı gibi kaynakların da daha etkili kullanılmasına ve hizmetin eşit dağılımına yardımcı olacaktır. Yeni kurulan hizmet kollarının daha aktif kullanılabilmesi için kamuoyuna tanıtımının yapılması gerekmektedir. Örneğin bugün YİKOB'ların varlığından halk ne kadar haberdardır? Bu noktada akademik çalışmalardan da yararlanılması ayrıca önem arz etmektedir.

Kaynakça

Adıgüzel, Ş. (2012). 6360 Sayılı Yasa'nın Türkiye'nin yerel yönetim dizgesi üzerine etkileri: Eleştirel bir değerlendirme. *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, *6*(13), 153–176.

Akman, Ç., & Kalender, M. (2018). Yerelde yeni bir merkezi yönetim birimi: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, *73*(4), 1025–1056. https://doi.org/10.1501/SBFder_0000002526

Apan, A. (2015). *Türkiyede mülki idare: tarihsel gelişim ve işlevsel dönüşüm*. TİAV Yayınları.

Belli, A., & Aydın, A. (2017). 6360 Sayılı Kanun ve yerelde merkezileşme. *The Journal of Academic Social Science Studies*, *2*(55), 401–413. https://doi.org/10.9761/JASSS6945

Bilgili, M. Y. (2020). Merkezi yönetim, yerel yönetimler ve koronavirüs (COVID-19) salgını. *Turkish Studies*, *15*(6), 219-235. https://dx.doi.org/10.7827/TurkishStudies.44465

Çelikyay, H. (2014). Değişen kent yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası. *SETA*, *101*, 1–24.

Çiner, C. U. & Karakaya O. (2013). Merkez–Yerel ilişkileri ve mülki idarenin dönüşümü. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, *68*(2), 63–93. https://doi.org/10.1501/SBFder_0000002280

Çöpoğlu, M. (2017). *6360 Sayılı Kanun ekseninde yerel yönetim reformları*. Der Yayınları.

Demirkaya, Y., & Mesut, K. (2017). 6360 Sayılı Kanun ile birlikte mahalleye dönüşen köylerde değişimin muhtarlığa etkisi: Menteşe ve seydikemer ilçeleri üzerinden bir değerlendirme. *Strategic Public Management Journal*, *3*(6), 124–149. https://doi.org/10.25069/spmj.342576

Eryılmaz, B. (2019). *Kamu yönetimi düşünceler yapılar fonksiyonlar politikalar* (12th ed.). Umuttepe Yayınları.

Güler, B. A. (2012). *Hükümetin 8 ekim 2012 günlü bütünşehir yasa tasarısı üzerine*. YAYED Araştırma Raporu, www.yayed.org.tr (Erişim Tarihi: 02.07. 2017).

Güler, B. A. (2021). *Türkiye'nin yönetimi yapı* (6. Baskı). İmge Kitabevi Yayıncılık.

Karasu, K. (2017). Topraktan bağımsızlaşma ve merkezsizleşme tartışmaları çerçevesinde kamu örgütlenmesi. *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, *12*(28), 81–110.

Kazan, A. (2017). The effects of the Law No 6360 on the financial structures of metropolitan municıpalities. *Sayıştay Dergisi*, *104*, 87–106.

Mevzuat.gov.tr. (1924). Köy Kanunu. https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.442.pdf

Mevzuat.gov.tr. (2005). 22/2/2005 tarih ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 32. maddesi. https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf

Mevzuat.gov.tr. (2012a). 12 kasım 2012 tarih ve 6360 Sayılı On Üç ilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa. Mevzuat.Gov.Tr. https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf

Mevzuat.gov.tr (2007). Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik.

Mevzuat.gov.tr (2012b). On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360-20130314.pdf

Önver, M. Ş. (2021). Yerelde merkezileşme ile yok sayılan köyler: Subsidiarite ilkesi yönünden değerlendirilmesi. *Turkish Studies - Economy*, *16*(1), 515-535. https://dx.doi.org/10.47644/TurkishStudies.48140

Övgün, B. (2016). Kamu yönetimi reformunda bir açmaz: Yerelleşme mi, merkezileşme mi? *Mülkiye Dergisi*, *40*(3), 159–179.

Öztürk, K. (2019). Yerel yönetim reformunda yerelleşme–merkezileşme dikotomisi: 6360 Sayılı Yasa örneği. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, *11*(2), 133–148.

Resmi Gazete. (2021). Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik" Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü (resmigazete.gov.tr) (Erişim Tarihi: 13.01.2021). https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/04/20140404-31.htm

Genç, F. N. & Telçe, Y. (2019). 6360 Sayılı Kanun'un tüzel kişiliği kaldırılan köylere/yeni mahallelere etkisi: Aydın örneği. *Sosyal ve Beşerî Bilimler Araştırmaları Dergisi*, *20*(44), 1-16.

TÜİK Kurumsal. (2022). Adrese dayalı nüfus kayıt sistemi sonuçları, https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayali-Nufus-Kayit-Sistemi-Sonuclari-2021-45500

Tunçer, P. (2012). Küreselleşme-Yerelleşme ve Türkiye'de yerel demokrasinin geliştirilmesi. *Türk İdare Dergisi*, *475*, 131–146.

Uslu, H., & Dağ, R. (2022). Does the governorship matter for provincial economic development?. *International Journal of Public Administration*, 1-15. https://doi.org/10.1080/01900692.2022.2155834

Yılmaz, Z. (2014). 6360 Sayılı Kanun hakkında bir yorum. *Anayasa Hukuku Dergisi*, *3*(5), 443-454.

Beyan ve Açıklamalar (Disclosure Statements)

1. Araştırmacıların katkı oranı beyanı / Contribution rate statement of researchers:

    1. Yazar/First author %50,

    2. Yazar/Second author %50.

2. Yazarlar tarafından herhangi bir çıkar çatışması beyan edilmemiştir (No potential conflict of interest was reported by the authors).