

Türkiye’de Merkezileşme-Yerelleşme Tartışmaları ve Hizmet Sunumunda Ölçek Sorunu

Mustafa KARA*

Özet

Türkiye’de yerel yönetimlere ilişkin yasal düzenlemeler Tanzimat Dönemi’yle (1839-1876) başlayıp, Cumhuriyet Dönemi’nde de devam etmesine karşın, yerel yönetimler, merkezi yönetimin taşra teşkilatının uzantıları olma özelliğinden kurtulamamışlardır. Araştırmanın amacı, mülki idare amirleri ve belediye başkanları perspektifinden hangi hizmetlerin merkezi, hangilerinin yerel ve hangilerinin de birlikte sunulması gerektiğinin ortaya konmasıdır. Araştırma Güney Marmara TR22 (Balıkesir ve Çanakkale) bölgesini kapsamaktadır. Araştırma verilerinin elde edilmesinde görüşme yönteminden yararlanılmış, veriler betimsel analiz tekniğiyle analiz edilmiştir. Araştırma sonucunda, savunma, kamu düzeni ve güvenlik hizmetlerinin merkez; kentsel altyapı hizmetleri, çevre koruma ve iskân işleri hizmetlerinin yerel ölçekte sunulması noktasında katılımcıların ortak görüşte oldukları belirlenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Merkezileşme, yerelleşme, yerel yönetimler, optimal ölçek, TR22 Güney Marmara

Centralization-Localization Discussions in Turkey and the Problem of Scale in Service Delivery

Abstract

Although legal provisions regarding local administrations were started with the Tanzimat period (1839-1876) and continued throughout the Republic, local administrations couldn’t detach themselves from the central administration. The aim of this research is to distinguish the type of services to be provided via local or central or with the collaboration of these two from the perspective of the local authorities and the majors. The research cover the Southern Marmara TR22 (Balıkesir and Çanakkale regions). Regarding to the methodology, interview was used for the data collection and was interpreted via descriptive analysis. As

* Yrd. Doç. Dr., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, mustafakara@comu.edu.tr

a result, the research argues, parallel with the samples' common view, that security, public order and defense should be provided via central and urban infrastructural services, environmental protection and land and resettlement works should be provided via local agencies

Keywords: Centralization, localization, local administration, optimal scale, South Marmara TR22 Region

1. LİTERATÜR ÖZETİ

Bu bölümde merkezileşme eğiliminin ortaya çıkış koşulları, merkezileşme eğilimini azaltmaya yönelik tedbirler, hizmet sunumunda optimal ölçeğin belirlenmesi sorunu konuları incelenmiştir.

1.1. Merkezileşme Eğiliminin Ortaya Çıkış Koşulları

Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri kamu yönetimi sisteminin karakteristiğini belirlemektedir. Kamu yönetiminin alt birimleri konumundaki bu iki yönetsel düzey arasındaki etkileşim, yönetim hukukunun ve yönetim biliminin ana kavramlarından biri ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin ana eksenini konumundadır. Merkez-yerel yönetsel ilişkileri, tarihi süreçte, toplumsal, siyasal ve ekonomik yapıların etkileşimiyle biçimlenmektedir¹. Batı'da yerel yönetimlerce yerine getirilen kent hizmetleri Osmanlı Devleti'nde esnaf örgütleri ve vakıflar tarafından görülmüştür. Osmanlı Devleti'nde resmi yerel yönetim statüsü merkeziyetçilik sisteminin yerleştirilmesi, azınlıkların siyasal katılımı ve etnik haklarını kazanabilmeleri için dış devletlerin yaptığı baskılar sonucunda ortaya çıkmıştır². Dolayısıyla, Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde, 19. yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıkan yerel yönetim sistemi, halkın inisiyatifi ya da zorlamasıyla değil, daha çok Batı'nın baskısı sonucu merkezi yönetimin tek taraflı iradesiyle gelişmiştir. Bu nedenle, yerel yönetimler merkezi yönetimle yetki ve kaynak paylaşan özerk kuruluşlar olarak görülmemiş, merkezi yönetimin birer uzantısı şeklinde algılanmıştır. Osmanlı yerel yönetim anlayışı, Cumhuriyet döneminde de geçerliliğini sürdürmüş, yerel yönetimler merkezi yönetime yardımcı ve destek kuruluşlar olarak düşünülmüştür³. Temel ilkeler korunmakla birlikte Osmanlı Devleti'nden bu yana Türk idare

1 Bekir Parlak ve Mustafa Ökmen, Yerel Yönetimler Kuram ve Uygulamada Küresel ve Ulusal Konular ve Sorunlar, (Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2015), s. 173.

2 Ruşen Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, (İstanbul: Cem Yayınevi, 2000), s. 124.

3 Veysel K. Bilgiç, Türkiye'de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme, içinde Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, (der.) Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I Reform, (Nobel Yayın Dağıtım: Ankara, 2005), s. 209.

tarihinin aslında bir reformlar tarihi olduğuna ve reformların da ekonomi-politik yönünün bulunduğuna dikkat çekilmektedir⁴.

Cumhuriyetin ilk yıllarında, dünyadaki merkezileşme eğilimlerine paralel olarak, Tek Parti yönetimi kamu hizmet ve faaliyetlerini merkezi devlet eliyle gerçekleştirmeye yönelmiştir. Bununla birlikte, il özel idareleri 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat ile, belediyeler 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ile, köyler de 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu ile düzenlenmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelere birçok görev yüklenmiş, ancak belediyelerin imar, çevre, tarım, turizm, orman gibi yerel nitelikli hizmet görme işlevleri bu dönemde kurulan bakanlıklara aktarılmıştır. Tek Parti döneminde zaman zaman yerel seçimler yapılmakla birlikte, yerel yönetimler üzerinde sıkı bir vesayet denetimi uygulanmış, merkeziyetçilik güçlendirilmiştir. Özellikle, 1946 seçimlerinden sonra iktidarı kaybetme tehlikesiyle karşılaşan Tek Parti yönetimi, bürokrasiyi elinde tutabilmek için mülki idare amirlerinin yetkilerini artırmış, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini siyasallaştırmıştır. Merkeziyetçilik ve yerel yönetimlerin vesayet altında olması durumu 1950’de iktidara gelen Demokrat Parti (DP) döneminde de devam etmiştir. Bu dönemde en önemli kentsel işlevlerden biri olan imar işlerinin yürütülmesi için İmar İskân Bakanlığı kurulmuştur. 1962 Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi ile kamu yönetiminde yeniden yapılanma gereğine işaret edilmiş, iktisadi ve sosyal kalkınmada belediyelere ihtiyaç olduğu kanaati yaygınlaşmıştır. Özellikle büyük kent merkezlerinde gecekondu, altyapı, ulaşım ve çevre gibi sorunların büyük boyutlara ulaşmasıyla kent yönetimine ilişkin tartışmaların artmasına karşın, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini düzenleyen yasalarda önemli bir değişiklik yapılmamış, belediyeler borçları nedeniyle mali krize girmiştir. 1978’de Yerel Yönetimler Bakanlığı’nın kurulması ve bu bakanlığın yerel yönetimleri denetlemeye kalkması ayrı bir tartışma konusu olmuştur. Yerel yönetimler gelir yönünden merkezi yönetime bağımlı olmaya devam etmişlerdir⁵.

1.2. Merkezileşme Eğilimini Azaltmaya Yönelik Tedbirler

Türkiye’de 1983-1987 yılları arasında demokratikleşme, adem-i merkezileşme, kamu bürokrasisinin egemenliğinin kırılması, merkezi yönetimin

4 Ferit İzci ve Menaf Turan, “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt: 18, Sayı: 1, 2013, s. 118.

5 Kemal Görmez, “Demokratikleşme açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Sayı: 4, 2000, s. 82-85.

kamu hizmeti veren kurumlara dönüştürülmesi yönünde önemli adımlar atılmıştır. Kentleşmenin hızlanması, göçün büyükşehir sorunlarını içinden çıkılmaz hale getirmesiyle önce üç büyük kentte, ardından da başka kentlerde 1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir yönetimine geçilmiştir. Ancak, büyükşehir belediye başkanının ilçelere göre güçlendirilmesi, genel sekreterin İçişleri Bakanlığının onayı ile atanması gibi düzenlemeler merkeziyetçi anlayışın uzantıları olarak kalmıştır. Diğer yandan, 1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanunu ile imar konusunda adem-i merkezileşme yönünde adımlar atılmıştır. 3194 sayılı Kanun ile imar planlarını yapma ve onaylama yetkisi belediyelere ve il özel idarelerine verilmiştir. Ancak, 3194 sayılı Kanunun 9. maddesiyle Bayındırlık Bakanlığı'na istediğinde imar planı yapma işini belediyelerden devralma yetkisi verilmiştir. 1984 tarih ve 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ile belediyelere konut yapma yetkisi verilirken, 1985'de 775 sayılı Gecekondu Kanunu'ndaki Bayındırlık ve İskân Bakanlığının bazı yetkileri belediyelere devredilmiştir. 1983-1987 arası dönemde belediye gelirlerinde önemli artış sağlanmıştır. Bu sayede belediyeler 1580 sayılı Belediye Kanunu ile kendilerine verilen yetkileri kullanabilmişlerdir. Ancak, belediye gelirlerindeki artış, genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi yoluyla gerçekleştirildiğinden, belediyelerin merkezi yönetime bağımlılıkları azalmamıştır. 1987 sonrasında demokratikleşme ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönünde kayda değer bir gelişme olmamış, terör, yüksek enflasyon ve ekonomik krizler nedeniyle merkezileşme eğilimini artıran gelişmeler yaşanmıştır⁶.

Merkezi yönetim-yerel yönetimler arasındaki ilişkileri düzenlemeye yönelik çabalar 1990'lı yıllarda da devam etmiştir. Bu kapsamda, AB'ye uyumu ve vatandaş odaklı olmayı gündeme getiren 1991 Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) ile kamu yönetimini yeniden yapılandırma çabaları belli bir olgunluğa ulaşmıştır⁷. Ayrıca, 1998 Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarısı gündeme gelmiştir⁸. 1998 Tasarısı idareyi bir bütün olarak; daha etkin işleyen, verimli kaynak kullanan, kolay ulaşılabilen, hizmet üretebilen bir yapıya kavuşturmayı hedeflemiştir. 1998 Tasarısında idarenin bir bütün olarak ele alınması önemli görülmüştür. Çünkü önceki reform girişimlerinde yerel yönetimler tek başlarına ele alınmıştır. Ayrıca, 1998 Tasarısında yerel yönetimlerin temel değerlerinden etkinlik ve ve-

6 Kemal Görmez, "Demokratikleşme açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri", Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Sayı: 4, 2000, s. 85-86.

7 Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0731.pdf>, (Erişim Tarihi: 30.09.2015), s.21.

8 <http://www2.tbmm.gov.tr/d21/2/2-0504.pdf>, (Erişim Tarihi: 20.09.2015a).

rimliliğe vurgu yapılmış, yerel hizmetlerin “yerinden yönetim ilkesi”ne uygun olarak yerel yönetimlerce yürütülmesi hedeflenmiştir. Yerel yönetimlerin kamu harcamalarındaki payının %15-18’lerden %35-40’lara çıkarılması amaçlanmıştır⁹. Güler’e göre¹⁰, 1998 Tasarısı’yla küçük, hizmetkâr devlet yaratılmak istenmiş, bunun için devletin “sosyal devlet” niteliği budanmıştır. Tasarı, devlet örgütlenmesini adem-i merkezietçi esaslara göre düzenleme amacı gütmüştür. Çeşitli nedenlerle bunu açıkça ifade etmekten kaçındığından kafa karışıklığına neden olmaktadır. Kafa karışıklığına karşın Tasarı kurduğu başlıca mekanizmalar nedeniyle adem-i merkezietçi ve yerel/bölgesel yönetimcidir. Bu yerel yöneticilik küreselleşme ve neo-liberalizm dalgasının yerel yöneticiliğidir. Kamu mallarını ve hizmetlerini özelleştirme ve ticarileştirmeyi amaçlamıştır. Tasarı, ait olduğu zaman ve benimsediği siyasal tercih nedeniyle ülkeyi kalkınma ve demokratikleşme hedeflerinden uzaklaştıracak niteliktedir.

1998 Mahalli İdareler Kanun Tasarısı revize edilerek 2001’de yeni bir Mahalli İdareler Reform Tasarısı hazırlanmıştır. 2001 Tasarısı, merkezi yönetim-yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümü ve hizmet ilişkisinin esaslarını belirlemenin yanı sıra, büyükşehir belediyesi ve il özel idaresi kanunlarında da önemli düzenlemeler getirmiştir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında somut bir ayırım ve görev tanımlaması yapılmıştır. Merkezi yönetim, ulusal ve bölgesel düzeyde bir bütünlük içinde yürütülmesi gereken işlerin eşgüdümü ve denetimiyle ilişkilendirilmiştir. Yerel nitelikli hizmetlerin ise, mümkün olduğunca halka en yakın birimler tarafından gördürülmesi düşünülmüştür^{11,12}. 2001 Tasarısı’nda merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hizmet sunumunda işbirliği, koordinasyon ve yardımlaşmayı sağlamak üzere Mahalli İdareler Ortak Kurulu oluşturulması, yerel yönetimlerde katılımın artırılması, belediyelerin mahalle muhtarlarına mali ve teknik konularda yardımcı olmaları, mahalli idarelerin öz kaynaklarının artırılması öngörülmüştür. 1998 ve 2001 mahalli idareler reform tasarıları iç ve dış faktörlerin etkisiyle yasalaşma imkânı bulmamıştır. Teknikler, süreçler ve içerik konusundaki eksiklikler ve eleştirilere karşın, bu dönemdeki reform tasarılarında, kamu yönetimi bir bütün olarak ele alınmış ve bu konuda yıllardır ortaya konulan

9 Mustafa Ökmen, Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, içinde Recep Bozlaşan ve Yüksel Demirkaya, (der.), Türkiye’de Yerel Yönetimler, (Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2008), s. 63.

10 Birgül A. Güler, “1998 Reform Tasarısı Üzerine İnceleme”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 7, Sayı: 4, 1998, s. 25.

11 Mustafa Ökmen, “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme”, Yönetim ve Ekonomi, Cilt: 10, Sayı: 1, 2003, s.132.

12 <http://www2.tbmm.gov.tr/d21/1/1-0843.pdf>, (Erişim Tarihi: 25.09.2015b).

birikimlerden yararlanılmıştır¹³. Türkiye'deki mahalli idareler reformlarını değerlendiren Güler^{14,15}, bu reformların yalnızca yerel yönetim birimlerinin yeniden düzenlenmesi değil, tüm devlet yapısı ve toplumsal ilişkilerin yeniden düzenlenmesi anlamına geldiğini belirtmiştir. Reform girişimlerinin arkasında yerel yönetimleri ön plana çıkarıp ulus devlet engelinden kurtularak, tüm dünyayı pazar haline getirmek isteyen Dünya Bankası ve Avrupa Birliği bulunmaktadır. Amaç, yerel yönetimleri güçlendirmekten ziyade adem-i merkeziyetçilik doğrultusunda etkiler yaratmaktır. Bu nedenle, yerel yönetimlerde reform sorunu, çok temel tercihler yapma sorunudur. Gündelik ve yakın erimli sorunları çözmek ile bütün devlet yapılanmasını dönüştürmek sorunu birbirine karıştırılmamalıdır. Türkiye'de yapılması gereken, var olan kademelerde ve merkeziyetçilik ilkesi temelinde yerel yönetimleri güçlendirmekten ibarettir.

Türkiye'de merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri düzenlemeye yönelik en kapsamlı reformlar, 2003 yılında Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK)Yasa Tasarısı ile gündeme gelmiştir. Kamu yönetimi zihniyetinde, yaklaşımında ve yöntemleri ile organizasyon yapısında köklü değişiklikler öngören Tasarı, yeni ve kapsamlı bir bakış açısıyla kamu yönetiminde yeniden yapılanma süreci başlatmak ve bu sürece rehberlik etmek üzere hazırlanmış, merkezi idare ve mahalli idarelerde iyi yönetim ilkelerini hayata geçirmeyi hedeflemiştir. Yeniden yapılanmada; daha katılımcı, saydam, insan hak ve özgürlüklerine saygılı bir kamu yönetimi ile kamu hizmetlerinin adil, etkili ve verimli, süratli, kaliteli sunumu amaçlanmıştır. Merkezi idarenin görev ve fonksiyonları belirlenerek, mahalli müşterek nitelikli görev ve hizmetler mahalli idarelere bırakılmıştır. Büyükşehir Belediyesi, Belediye ve il Özel İdaresi kanunlarının yenilenmesinin, kapsamlı bir yeniden yapılanmanın temelini oluşturması hedeflenmiştir¹⁶. KYTK Tasarısı 15.07.2004'te Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Genel Kurulunda kabul edilerek 5227 Sayılı Kanun şeklini almış, ancak 49 maddeli Tasarının 22 maddesi Cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek tekrar meclise gönderilmiştir. Veto gerekçeleri anayasaya aykırılık, merkezi yönetimin temel yetkilerinin anayasal olmayacak ölçülerde

13 Mustafa Ökmen, Türkiye'de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, içinde Recep Bozdoğan ve Yüksel Demirkaya, (der.), Türkiye'de Yerel Yönetimler, (Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2008), s. 65-67.

14 Güler, A. Birgül. "Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 10, Sayı: 3, 2001, s. 7, 11-12.

15 Güler, A. Birgül. "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek Mi? Adem-i Merkeziyetçilik Mi?", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 9, Sayı: 2, 2000, s. 30.

16 Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0731.pdf>, (Erişim Tarihi: 30.09.2015).

yerel yönetimlere devredilmesi, kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesi konusunda yönetime genel yetki verilmesi ve üniter devlet ilkesinin ihlal edilmesi üzerinde yoğunlaşmıştır¹⁷.

5227 sayılı KYTK özelleştirmeci, yerelleştirmeci ve yönetişimci şeklinde üç sözcükle ifade edilmektedir¹⁸. Yerellik yerel yönetimlerin güçlendirilmesi değil, adem-i merkezizetçiliğin ve federal devlet sisteminin kabulüdür. Yine, yerellik, devlete sosyal niteliğini veren başlıca görev alanlarının özelleştirilmesini sağlamaya yöneliktir. Yerellik ve özelleştirme, merkezi ve yerel düzeyde kamu kudretinin yerli-yabancı sermayeye devredilmesi anlamına gelen yönetim modeliyle kurumsallaştırılmaktadır. Türkiye’nin ulusal birliği ve toplumsal yapısını tehdit ettiği öne sürülen bu modelin, küresel sömürgeci dünya sistemi gerçekleri kapsamında değerlendirilmesi gerektiği ifade edilmiştir^{19,20}. Gül²¹ ise, 5227 sayılı KYTK’yı yerel yönetimlerin sorunlarını çözmeyi öngörmemesi, uluslararası finans kuruluşlarından bir an önce yardım almak için aceleye getirilmesi, küçük ama etkili bir kamu işletmeciliği yaratmaya çalışması, kamu yönetimiyle alakalı olmayan işletme terimlerine vurgu yapması, yerel yönetimlerin görüşleri alınmadan yukarıdan aşağıya merkezizetçi bir anlayışla hayata geçirilmeye çalışılması, reformu eşgüdümlü şekilde yürütecek bir birim oluşturulmaması gibi nedenlerle eleştirmiştir.

Bilgiç²², anayasaya aykırılık gibi bazı noktalarda haklı olmakla birlikte, bu eleştirilerin tümüne katılmanın mümkün olmadığı görüşündedir. Küresel etkenlerin reformlar üzerinde etkisi vardır ve bu kaçınılmaz bir süreçtir. Bilgi ve iletişim çağında küresel gelişmelerden kaçınmak mümkün olmadığına göre yapılması gereken, bu süreçten en iyi şekilde yararlan-

17 Hüseyin Gül ve Mehmet Aktel. Tarihsel Bir Bakış Açısıyla Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu, içinde Ali Akdemir, Mahir Gümüş, Hamit Palabıyık, Sefer Şener, (der.) Yerel Yönetimler Kongresi Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı, (Pozitif Matbaacılık, Ankara 2004), s. 86.

18 Birgül A. Güler, Prof. Dr. Birgül Ayman Güler, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu” tasarsını değerlendirdi: Özelleştirmeci, yerelleştirmeci, yönetişimci!, 2003a, <http://www.ttb.org.tr/TD/TD104/6.php>, (Erişim Tarihi: 31.08.2015).

19 Birgül A. Güler, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine, 2004, <http://birgulaymanguler.net/files/pdf/Hukuk1.pdf>, (Erişim Tarihi: 01.10.2015).

20 Birgül A. Güler, İkinci Dalgı: Siyasal ve Yönetmel Liberalizasyon Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Özel Sayı Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler Tartışma Metinleri, No. 59, (Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Matbaası, 2003b), s. 34.

21 Hüseyin, Gül, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarsına Ademi Merkezileşme-Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açularından Bakış, içinde Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, (der.) Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I Reform, (Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2005), s. 53.

22 Veysel K. Bilgiç, Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme, içinde Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, (der.) Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I Reform, (Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2005), s. 206-207.

maya çalışmaktır. Gelişen dünyada her yeniliğe kötü deyip sırt çevirerek dünyaya ayak uydurmak mümkün değildir. Tarihsel süreçte, Tanzimattan Cumhuriyete gerçekleştirilen her reform hareketinin ardında dış güçlerin etkisi vardır. Üniter yapının tehlikeye girdiği iddiaları da gerçeği yansıtmamaktadır. 5227 sayılı KYTK ile yerel yönetimlere federal sistemdeki gibi yargılama ve vergilendirme yetkisi verilmemektedir. Esasında süreç içerisinde il özel idarelerinden diğer kurumlara geçen bayındırlık, sağlık, eğitim, tarım ve hayvancılık konularındaki yetkilerin tekrar il özel idarelerine dönmesi sağlanmaktadır.

Türkiye’de merkezi yönetim-yerel yönetimler ilişkilerini düzenlemeye yönelik diğer bir reform 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun ile başlatılmış ve 2013 tarih ve 6447 sayılı Kanun ile devam ettirilmiştir. Yapılan düzenlemeler sonucunda otuz ilde il özel idareleri ve il genel meclisleri, belde belediyeleri ve belediye meclisleri, köy tüzel kişilikleri ve köy derneklerine son verilmiş; büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları haline getirilmiştir. 6360 sayılı Kanun ile belediyelerin önemli bir kısmının kapatılmasının vatandaşı devlet yönetiminden uzaklaştırdığı ileri sürülmüştür. Yerel düzeyde vatandaşın, belediye başkanı ve meclis üyelerini seçme, belediye faaliyetlerini izleme ve denetleme, alınan kararlara katılma hakkının elinden alınması demokratik yönetim kültürünün gelişmesini olumsuz etkilemiştir. 6360 sayılı Kanun yerelleşmeden ziyade merkezileşme eğilimlerini artırmıştır. Büyükşehirlerdeki il özel idareleri kapatılarak görevleri büyükşehir belediyesi, bakanlıkların taşra kuruluşları ve İçişleri Bakanlığı’na bağlanan YİKB (Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı)’na devredilmiştir. Bu düzenleme hizmet sunumuna ilişkin yetkilerin daha çok merkezileşmesi anlamına gelmektedir²³.

6360 sayılı Kanunun en çok tartışılan yönü büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırları haline getirilmesidir. İl ölçeğinde bölgesel yönetim biçiminin başkanlık sistemi için bir ön hazırlık olup, hedefin ülkeyi eyalet sistemine geçirmek olduğu iddia edilmiştir. İl sınırlarını genişleten bu sistemin belediye yönetimi olmaktan çıkıp, eyalet ya da bölge yönetimine dönüşeceği söylenmiştir. Bu görüşe katılmayanlar ise, 6360 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemelerin bölge yönetimi, federasyon ya da özerklik niyeti taşımadığını, yasa yapma gücünün yerel ya da bölgesel birimlerle paylaşılmasını öngören bir düzenleme olmaksızın federasyondan söz edilemeyeceğini ifade etmişlerdir²⁴. 6360 sayılı Kanun, çok sayıda belediye ve köy

23 Baki Kerimoğlu, Merkezileşme ve Yerelleşme Kısacında Yerel Yönetimler: Yeni Büyükşehir Kanunu Kapsamında Bir Değerlendirme, Mülkiye İktisadi ve Sosyal Araştırmalar Merkezi, Değerlendirme Notu/5, 2014, s. 2-3.

24 Miñhat A. Karasu, “6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri Şanlıurfa Örneği”, Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt: 15, Sayı: 1, 2013, s. 4.

tüzel kişiliğine orada yaşayan halka danışmadan son vermesi nedeniyle de eleştirilmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 5. maddesinde yerel yönetimlerin sınırlarının referandumla ilgili yerel topluluklara danışılmadan değiştirilemeyeceği belirtilmesine karşın, böyle bir referandum 6360 sayılı Kanun’da öngörülmemiştir²⁵. 6360 sayılı Kanun’un anayasa ve temel kanunlara uygunluğu hususu diğer bir tartışma konusudur. İl özel idaresi, belediye ve köylerden oluşan üçlü yerel yönetim sistemi anayasal ve yasal bir zorunluluk olmasına karşın, büyükşehir belediyelerine ait mekânların yerleşim yeri olmaktan çıkartılması, yönetim biriminin yöre halkını temsil etmesi gerekliliği, mesafeye bağlı olarak yönetim birimlerinin tanımlanamaz hale getirilmesi anayasaya aykırılık iddialarının temelini oluşturmuştur²⁶. Gözler²⁷, 1982 Anayasası’nın 127. maddesinin ilk fıkrasına atıfla, Türkiye’de il, belediye ve köy olmak üzere üç çeşit mahalli idare bulunduğunu belirtmiştir. Kanunlarımızda ve idare hukuku literatürümüzde bu üç mahalli idareye verilen isimler sırasıyla il özel idaresi, belediye ve köydür. Dolayısıyla, her üç mahalli idare biriminin de anayasal dayanağı vardır ve anayasada gerekli değişiklikler yapılmadan il özel idarelerinin, ilçe belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliklerinin 6360 sayılı Kanun’la ortadan kaldırılması anayasaya aykırıdır. Mahalli idareleri güçlendirmek iddiasındaki iktidarın yapması gereken, üç tür mahalli idarenden il özel idaresi ve köyleri kaldırmak değil, gerekli anayasal değişiklikleri yaptıktan sonra bu türlere yeni bir tür olan bölge yönetimini eklemekten geçmektedir.

6360 sayılı Kanun kamusal hizmet sunumunu olumsuz yönde etkileyeceği gerekçesiyle de eleştirilmiştir. Kapatılan yerel yönetim birimlerinin personel, araç ve gereçleri büyükşehir belediyelerine devredilmiş olsa da büyükşehir belediyelerinin tüm il sınırları içinde kırsal alanları da kapsar şekilde nitelikli hizmet götürmesi mümkün görülmemektedir²⁸. Gözler²⁹

25 Zuhâl Çetin Önez, “Türkiye’de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri”, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 2, 2015, s. 263.

26 Ozan Zengin, “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”, Ankara Barosu Dergisi, 2014/2, s. 111.

27 Gözler, Kemal. “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun Mudur?”, Legal Hukuk Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 122, 2013, s. 39.

28 Ozan Zengin, “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”, Ankara Barosu Dergisi, 2014/2, s. 113.

29 Gözler, Kemal. “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun Mudur?”, Legal Hukuk Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 122, 2013, s. 81-82.

de, il özel idareleri ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının kamu hizmetlerinin etkili sunumunu aksatacağı görüşündedir. Merkeze uzak köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılıp mahalleye dönüştürülmesiyle, köydeki kararlar köy ihtiyar heyeti tarafından değil, kilometrelerce uzaktaki ve belki o köyü hiç görmemiş belediye meclisi tarafından alınacaktır. Bu kararlar hem doğru olmayacak hem de uygulanması maliyetli olacaktır. Benzer şekilde, merkezden uzak ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesine dönüştürülmesiyle, bazı kamu hizmetleri merkezdeki büyükşehir belediyesi tarafından sunulacak ve ilçe belediyelerinin kararları büyükşehir belediyelerinin onamasına tabi tutulacaktır. Böylesi bir uygulama ne demokratiktir ne de işletme biliminin esaslarına uygundur.

2015 yılının sonlarından itibaren özellikle Güneydoğu Anadolu Bölgesi'ndeki bazı illerde belediye araçlarıyla şehirlerde hendeklerin kazılması^{30,31}, terör örgütüne silah ve ilaç taşınması^{32,33}, kamu binalarındaki yangınlara itfaiyenin müdahale etmemesi^{34,35} gibi haberler büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılmasının hizmet sunumunda aksamaların ötesinde güvenlik sorunlarına da yol açabileceğini göstermiştir. Nitekim 64. Hükümet döneminde altı ay ila bir yıl içerisinde Büyükşehir Belediyesi Kanununda, tecrübeler ışığında aksaklıkları giderecek şekilde gerekli değişiklikler yapılacağı belirtilmiş; Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları, aralarındaki işbirliği esasları ve ihtiyaç duyulan diğer ilave düzenlemeler için mevzuat değişikliği yapılması öngörülmüştür³⁶.

1.3. Hizmet Sunumunda Optimal Ölçeğin Belirlenmesi Sorunu

Tartışmalardan anlaşılacağı üzere, merkezi yönetim-yerel yönetimler ilişkisinde hizmet sunumu söz konusu olduğunda ortaya çıkan sorunlardan

30 <http://www.sabah.com.tr/gundem/2015/12/27/hendekler-demokrasiye-kazilmis-bir-mezardir>, (Erişim Tarihi: 06.01.2016).

31 <http://www.sondakika.com/haber/haber-pkk-cizre-ve-silopi-den-sonra-nusaybin-ilcesinde-6684719/>, (Erişim Tarihi: 06.01.2016).

32 <http://dirilispostasi.com/n-4107-dargecite-tractorle-silah-tasiyan-teroristlere-operasyon.html>, (Erişim Tarihi: 06.01.2016).

33 <http://www.ahaber.com.tr/gundem/2015/07/29/suruc-belediyesi-resmi-aracla-terorist-ve-silah-tasirken-sucustu-yakalandi>, (Erişim Tarihi: 06.01.2016).

34 <http://www.siirtmanset.com/belediye/siirt-belediyesi-itfaiye-ekipleriyle-ilgili-sokgoruntuler-h8166.html>, (Erişim Tarihi: 06.01.2016).

35 <http://www.serbestiyet.com/Gundem/kutuphaneye-pkk-saldirisi-6-yarali-651193>, (Erişim Tarihi: 06.01.2016).

36 64. Hükümet 2016 Yılı Eylem Planı, <http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/Kurumsal-Haberler/64.hukumet-eylem-planı-kitap.pdf>, (Erişim Tarihi: 06.01.2015).

biri kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması, diğeri de en uygun (optimal) yerel yönetim büyüklüğünün belirlenmesidir. Andrews ve Entwistle³⁷, kamu yönetimi uygulayıcıları ve teorisyenlerini ilgilendiren, kamu yönetiminde etkinliği artırmanın dört boyutundan söz etmiştir. Bunlardan birincisi, üretim verimliliğinin artırılması olup ürün miktarını girdi miktarının üzerine çıkarmakla ilgilidir. İkincisi, dağıtım etkinliğinin sağlanmasıdır, hizmet talebi ile verilen hizmet arasındaki karşılaştırmayla belirlenebilir. Üçüncüsü, bölüşüm etkinliğinin sağlanmasıdır ve farklı vatandaş grupları arasında hizmet dağıtım modeliyle ilgilidir. Dördüncüsü de, faaliyet etkinliğinin sağlanması olup şu anki ve gelecekteki tüketim arasındaki dengeye ilişkindir.

Optimal yerel yönetim büyüklüğünün belirlenmesiyle ilgili olarak Polatoğlu³⁸, küçük belediyelerin mali kaynak ve nitelikli personel yetersizliği nedeniyle en geleneksel belediye hizmetlerini dahi sunamadıklarını belirtmiştir. Küçük ölçekli belediyelerde hizmetlerin maliyeti arttığı gibi uzman personel istihdamı da mümkün değildir. Bunun için en küçük belediye ölçeğinin ne olması gerektiğinin sorgulanması, incelenmesi ve optimum büyüklüğün belirlenmesi gerekmektedir. Goodall³⁹, optimal kent büyüklüğünü, kentte yaşamak ve ekonomik faaliyetleri yürütmek için kentin aşırı verimsizleşmesi ve istenmeyen bir hal alması sonucunda büyümenin kendiliğinden durduğu kent büyüklüğü şeklinde tanımlamıştır. Kalabalık⁴⁰, optimal ölçeğin, yerel yönetimlerin hizmetleri sağlama yönünden ekonomik uygunluk noktasına geldiği eşiği ifade ettiğini belirtmiştir.

Yerel yönetim büyüklüğü ile ürettiği kamusal mal ve hizmet türleri arasında ilişki olduğu belirtilmiştir. Buna göre, her kamu malı için ekonomik yönden optimal bir yerinden yönetim derecesi vardır. Bir kamu hizmetinin talep derecesi o hizmeti tüketen tüm bireylerin yaşadığı yerel yönetim birimini kapsar. Yerel yönetimlere verilen görevlerin niteliği, onların minimum ve maksimum büyüklüklerinin ne olması gerektiği konusunda önemli bir ölçüttür. Diğer bir deyişle, optimal büyüklüğün temel belirleyicisi yerel yönetimin ürettiği kamusal hizmet türleridir. O halde, küçük ölçekli kentsel birimler kaynak israfı anlamına gelirken, ölçeği

37 Rhys Andrews and Tom Entwisle, “Four Faces of Public Service Efficiency”, *Public Management Review*, Vol. 15, No. 2, 2013, s. 246.

38 Aykut Polatoğlu, *Kamu Yönetimi Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*, (Ankara: ODTÜ Yayıncılık, 2003), s. 138.

39 Brian Goodall, *The Economics of Urban Areas*, Urban and Regional Planning Series, Volume 3, (England: Pergamon Press Ltd. Headington Hill Hall, Oxford OX30BW, 1972), s. 294.

40 Halil Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama*, (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005), s. 185.

gereğinden fazla büyütmek de etkinsizliklere yol açacaktır. Çünkü kent nüfusu gereğinden fazla arttığında gerek su ve kanalizasyon gibi kentsel altyapının, gerekse eğitim, sağlık ve konut gibi toplumsal altyapının maliyeti artacaktır. Özellikle geniş bir alana yayılan ve dağınık bir alana kümelenen kent bölgelerinde, kentin en uzak semtlerine hizmet götürülmesi büyük yatırımları gerektiren maliyetli bir iş olacaktır⁴¹.

Teoride, yerel yönetim büyüklüğünün yerel yönetim maliyetleri üzerine etkisine dair dört muhtemel durumdan söz edilmektedir. Bunlar, doğrusal negatif etki, doğrusal pozitif etki, doğrusal olmayan U-biçimli etki ve doğrusal olmayan ters U-biçimli etkidir. Birinci durumda, daha büyük yerel yönetim masrafların düşmesi anlamına gelmektedir. Bu yerel yönetimlerin ya ölçek ekonomilerine ya da daha uygun bir duruma ulaştıklarını gösterir. İkinci durumda, daha büyük yerel yönetim daha yüksek maliyetler anlamına gelmektedir. Bu ise, bürokratik yoğunluğun muhtemel artışıyla açıklanabilir. Üçüncü durumda, yerel yönetim birimlerinin maliyetleri başlangıçta düşmekte, fakat yerel yönetim belirli bir büyüklüğe ulaştığında yükselmeye başlamaktadır. Bu, orta büyüklükteki yerel yönetim birimlerinin ölçek ekonomilerine ulaştıkları için maliyetlerin en düşük seviyede olduğu, fakat yoğunluk etkisinin görülmeye başladığı anlamına gelmektedir. Aynı zamanda, yerel yönetimlerin optimal büyüklüğe ulaşabilmeleri için daha küçük birimlerin birleştirilmesi ya da daha büyük birimlerin ayrıştırılması zamanının geldiğini göstermektedir. Dördüncü durumda ise, orta büyüklükteki yerel birimlerin maliyetleri en yüksek düzeydedir. Bu ise, orta büyüklükteki yerel birimlerin henüz ölçek ekonomilerine ulaşamadıklarını, ancak yoğunluk etkisini yaşamakta olduklarını göstermektedir⁴².

Boyne, yerel yönetimlerin örgütsel büyüklüğü ve performans-verimlilik arasında doğrusal bir ilişki olup olmadığını belirlemek için on sekiz çalışmayı incelemiştir. Büyüklük ölçütü, nüfus, personel sayısı veya kapasite ve hizmet kullanıcılarının sayısını içermektedir. Sonuçta, büyük ve küçük yerel yönetimler arasında az bir farklılık olduğunu, hizmet çeşitleri veya performansın belirli boyutları arasında sistematik bir ilişki olmadığını öne sürmüştür⁴³. Benzer şekilde, Soukopova vd.⁴⁴ tarafından, Çek

41 A.g.e, s. 186-187.

42 Primoz Pevcin, "Local Government in Slovenia: Structure, Size and Expenditures", Croatian and Comparative Public Administration, Vol. 12, No. 3, 2012, s. 716.

43 Boybe 2003'den aktaran Jana Soukopova, Juraj Nemeč and Michal Struk, "Municipality Size and Local Public Services-Do Economies of Scale Exist?", The Nispacee Journal of Public Administration and Policy, Vol. 7, No. 2, 2014, s.153-154.

44 A.g.e, s. 168.

Cumhuriyeti’nde yapılan bir çalışmada, belediyelerin örgütsel büyüklüğünün bireysel yerel hizmetleri etkileyen anahtar bir faktör olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Çünkü bu hizmetler belirgin şekilde çeşitlilik göstermekte ve hizmetin temin yöntemi, sermaye gücü ve çalışan gücü düzeyi gibi çeşitli faktörlerden etkilenmektedir.

Camagni vd.⁴⁵, optimal kent büyüklüğü teorisine yönelik çok sayıda eleştiri olduğunu ileri sürmüştür. Gözlemler, farklı üretim fonksiyonlarını üstlenmeleri ve farklı uzmanlaşma düzeyleri nedeniyle kentlerin değişik fonksiyonları yerine getirdiklerini ortaya koymuştur. Gerçek hayatta her firmadan aynı düzeyde ürün üretmesi beklenmeyeceğine göre, aynı nüfus düzeyindeki farklı kentlerin aynı optimal noktada buluşmaları mümkün görünmemektedir. Tek bir optimal kent büyüklüğü olamayacağına göre, kent büyüklüğünü belirleyici faktörlerden hareketle sayısız optimal kent büyüklüğünden söz etmek gerekmektedir. Teoride kent büyüklüğünü belirleyici faktörler geleneksel yaklaşımlar ve geleneksel olmayan yaklaşımlar şeklinde iki başlıkta incelenmektedir.

Geleneksel yaklaşımlara göre, kent büyüklüğünü belirleyen faktörler: bölünmezlikler ve üretkenlik, çevresel maliyetler ve sosyal çatışmalar, sosyal etkileşimi kolaylaştırıcı bir faktör olarak yoğunlaşma, yaratıcılık kaynağı olarak kentteki çeşitlilikler, bilgi kaynağı olarak beşeri sermaye ve yerel birliktelikler, kenti cazibe merkezi haline getiren bir kaynak olarak imkânlardır. Geleneksel olmayan yaklaşımlara göre ise kent büyüklüğünü belirleyici faktörler: kent fonksiyonları ve kentin sıralamadaki yeri, kentsel ağlar, kentin yapısı ve yayılımı şeklinde sıralanmaktadır⁴⁶. Camagni vd.⁴⁷, teorideki kent büyüklüğünü belirleyici geleneksel ve geleneksel olmayan yaklaşımları AB27 (Avrupa Birliği) içerisindeki 59 fonksiyonel kent bölgesinde test etmişlerdir. Sonuçta, tek bir optimal kent büyüklüğünün olmadığını, belirli maliyetler ve avantajlara bağlı olarak çok sayıda optimal kent büyüklüğü olduğu sonucuna ulaşmışlardır.

Geniş ölçekli idari birimlerin küçük olanlara oranla daha ekonomik, etkin ve daha büyük fonksiyonel kapasiteye sahip olduğu görüşü, küçük ölçekli yerel birimlerin birleştirilerek daha büyük ölçekli yönetim birimlerinin oluşturulmasının temel dayanağı olmuştur. Yerel yönetimlerce su-

45 Roberto Camagni, Roberta Capello and Andrea Caragliu, “One or Infinite Optimal City Sizes? In Search of an Equilibrium Size for Cities”, *Ann Reg Sci*, DOI 10.1007/s00168-012-0548-7, 2013, s. 312.

46 Roberto Camagni, Roberta Capello and Andrea Caragliu, “One or Infinite Optimal City Sizes? In Search of an Equilibrium Size for Cities”, *Ann Reg Sci*, DOI 10.1007/s00168-012-0548-7, 2013, s. 313-319.

47 A.g.e., s. 336.

nulan bazı kamusal mal ve hizmetlerde sabit maliyetlerin yüksek olması ve üretim arttıkça ortalama maliyetlerin hızla düşmesi, belirli büyüklüğün altındaki yerel birimlerin üretim artışıyla ortaya çıkan ölçek ekonomileri kazançlarından yararlanmalarına mani olmuştur. Bu nedenle, Avrupa ülkelerinde 1950-70'li yıllarda birleştirme uygulamaları yoğunluk kazanmış ve belediye sayılarında %80'lere varan azalmalar görülmüştür. Birleştirme uygulamaları sosyal tercih teorisyenlerince bürokratik davranışları artırdığı ve halk katılımını engellediği gerekçeleriyle eleştirilmesine karşın, hizmet sunumunda etkinliğin sağlanması ve finansal yetersizliklerin giderilmesi konularında olumlu sonuçlar vermiştir⁴⁸.

Avrupa'da 1950-70'li yıllarda optimal ölçeğe ulaşmak amacıyla girişilen birleştirme çalışmalarının benzeri Türkiye'de 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun ile hayata geçirilmiştir. 6360 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde birleştirme nedenleri şöylece sıralanmıştır: 1) büyükşehir sınırları içerisinde yer alan yerel yönetimlerin küçük ölçekli planlar yapsalar dahi büyükşehir bölgesini kapsayan bütüncül planlara ihtiyaç duyulması, 2) belli bir alanda çok sayıda yerel yönetimin yetkili olması nedeniyle planlama ve koordinasyon sağlanamayışı ve ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması nedeniyle kaynak israfına yol açılması, 3) uygun büyüklükte hizmet üretecek yerel yönetimlerin olmayışı nedeniyle halka kaliteli hizmet sunulmaması, 4) kamu hizmetlerinin sunumunda koordinasyon sorunu. Bu çerçevede, yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediye sınırı mülki sınır olacak biçimde optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetimlere ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir. Bu araştırmada, 6360 sayılı Kanun kapsamında yukarıda sayılan nedenlerle büyükşehir belediyelerinin sınırı il mülki sınırlarıyla eşitlenirken, yerelde merkezi yönetim politikalarının uygulayıcıları konumundaki mülki idare amirleri ve belediye başkanları perspektifinden hangi hizmetlerin merkezi yönetim tarafından, hangilerinin yerel yönetimler tarafından ve hangilerinin birlikte sunulması gerektiğinin ortaya konması amaçlanmıştır. Araştırmada şu üç soruya yanıt aranmıştır: Hizmetlerin merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında paylaşılması bakımından 1) Balıkesir ve Çanakkale illeri ilçe belediye başkanlarının görüşleri arasında farklılık var mıdır?, 2) Balıkesir ve Çanakkale mülki idare amirlerinin görüşleri arasında farklılık var mıdır?, 3) AKP (Adalet ve Kalkınma Partisi)'li, CHP (Cumhuriyet Halk Partisi)'li ve MHP (Milliyetçi Hareket Partisi)'li belediye başkanlarının görüşleri arasında farklılık var mıdır?

48 Halil Kalabalık, Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama, (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005), s. 203.

2. YÖNTEM

Bu bölümde araştırmanın deseni, örnekleme, veri toplama araçları, verilerin toplanması ve çözümlenmesi hakkında bilgi verilmiştir.

2.1. Araştırma Deseni

Bu araştırma nitel araştırma yöntem ve tekniklerine göre yapılandırılmıştır. Nitel araştırma, belli bir bağlamın ve etkileşimin bir parçası olarak olayları kendi tekliğinde anlamlandırma çabasıdır⁴⁹. Diğer bir ifadeyle, gözlem, görüşme ve doküman analizi gibi nitel veri toplama yöntemlerinin kullanıldığı, algıların ve olayların doğal ortamda gerçekçi ve bütüncül bir biçimde ortaya konduğu bir araştırmadır⁵⁰. Araştırmada, nitel araştırma modellerinden durum/örnek olay çalışması modelinden yararlanılmıştır. Örnek olay çalışması, güncel bir olguyu kendi doğal çevresi içerisinde inceleyen, özellikle olgu ve içinde bulunduğu içerik arasındaki sınırların belirgin olmadığı durumlarda kullanılan ampirik bir araştırma yöntemidir⁵¹. Belirli, betimleyici ve sezgisel bir model olduğundan bir olguyu aydınlatmada araştırmacılar tarafında tercih edilmektedir⁵².

2.2. Araştırmanın Örnekleme

TR22 (Balıkesir-Çanakkale) Bölgesi’ndeki (Balıkesir ilinden 20, Çanakkale ilinden 12) 32 ilçe belediye başkanları ve mülki idare amirleri (toplam 64 kişi) araştırmanın evrenini oluşturmaktadır. Ancak, zaman ve maddi kaynak kısıtları nedeniyle araştırma Balıkesir ilinden Balıkesir BŞB (Büyükşehir Belediyesi) ve Havran, Edremit, Balya ilçe belediyeleri ve mülki idare amirleri ile Çanakkale ilinden Çanakkale B. (Çanakkale Belediyesi), Bayramiç, Biga, Eceabat ilçe belediye başkanları ve ilçe mülki idare amirleriyle (14 kişi) sınırlandırılmıştır. Böylece 32 ilçenin %25’ine (8 ilçe) ve 64 katılımcının %22’sine (14 kişi) ulaşılmıştır. Örneklemin belirlenmesinde iradi örnekleme tekniğinden yararlanılmıştır. Bu yöntemde örnekleme oluşturan elemanlar araştırmacının araştırma problemine cevap bulabileceğine inandığı ya da en rahat ulaşabileceği kişilerden oluşmaktadır.

49 Sharan B. Merriam, Nitel Araştırma Desen ve Uygulama İçin Bir Rehber, (Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 2013), s. 14.

50 Ali Yıldırım ve Hasan Şimşek, Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri, (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2013), s. 45.

51 Türker Baş ve Ulun Akturan, Nitel Araştırma Yöntemleri Nivivo İle Nitel Veri Analizi, Örnekleme, Analiz, Yorum, (Ankara: Seçkin Yayıncılık San. ve Tic. A.Ş, 2013), s. 181.

52 Sharan B. Merriam, Nitel Araştırma Desen ve Uygulama İçin Bir Rehber, (Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 2013), s. 54.

Yani deneklerin belirlenmesindeki kriter araştırmacının öznel yargısıdır. Bu tip örneklemede genelleme problemi olmakla birlikte, ulaşılması zor olan bilgiler edinilebilir⁵³. Araştırmaya dâhil edilen ilçelerin belirlenmesinde TBMM’de grubu bulunan partilerin yönetiminde olduğu, her iki ilden birer ilçenin seçilmesine ve bu ilçelerin birbirlerine yakın ilçeler olmasına özen gösterilmiştir. Bu sayede hem araştırma sorularımız arasında yer alan AKP’li, CHP’li ve MHP’li belediye başkanlarının görüşleri arasında farklılık var mıdır? Sorusuna yanıt aranması mümkün olmuş hem de birbirlerine yakın ilçeler seçilerek araştırma maliyetleri en aza indirilmiştir. TR22 Bölgesinde HDP’li belediye bulunmadığından bunlara yer verilmemiştir. Seçilen belediyelerin partilere göre dağılımı, a) Balıkesir ilinden Balıkesir BŞB (AKP), Havran Belediyesi (AKP), Edremit Belediyesi (CHP), Balya Belediyesi (MHP), b) Çanakkale ilinden Çanakkale B. (CHP), Bayramiç Belediyesi (AKP), Biga Belediyesi (CHP) ve Eceabat Belediyesi (MHP) şeklindedir.

2.3. Veri Toplama Araçları

Araştırma verilerinin toplanmasında görüşme yönteminden yararlanılmıştır. Görüşme, önceden belirlenmiş bir amaç kapsamında görüşmeci ve katılımcının birlikte yer aldığı soru sorma ve yanıtlamaya dayanan bir iletişim sürecidir^{54,55}. Yapılandırılışlarına göre görüşmeler tam yapılandırılmış, yarı yapılandırılmış ve yapılandırılmamış görüşme şeklinde üçe ayrılmaktadır⁵⁶. Araştırmada, yapılandırılmış görüşme yöntemi tercih edilmiştir. Yapılandırılmış görüşme yönteminde önceden belirlenmiş ve belli bir sıraya konulmuş sorulardan oluşan görüşme formundan yararlanılır. Görüşülen herkese bu sorular aynı tarzda ve sırada sorulur⁵⁷.

Görüşme formun hazırlanmasında, 23 Aralık 2014 tarih ve 29214 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği (GYM)’nin ekinde yer alan Bütçe Giderlerinin Fonksiyonel Sınıflandırılması Tablosu⁵⁸ (BGFST)’ndan ve Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Kamu

53 Şadi C. Saruhan ve Ata Özdemirci, *Bilim, Felsefe ve Metodoloji*, (İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2013), s. 184.

54 Sharan B. Merriam, *Nitel Araştırma Desen ve Uygulama İçin Bir Rehber*, (Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 2013), s. 85.

55 Ali Yıldırım ve Hasan Şimşek, *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*, (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2013), s. 147.

56 Sharan B. Merriam, *Nitel Araştırma Desen ve Uygulama İçin Bir Rehber*, (Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 2013), s. 87.

57 Ali Yıldırım ve Hasan Şimşek, *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*, (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2013), s. 151.

58 Bütçe Giderlerinin Fonksiyonel Sınıflandırılması Tablosu, RG: 23/12/2014-29214.

Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu (ÖİK) Raporu⁵⁹’ndan yararlanılmıştır. BGFST’deki hizmet kalemleri ile Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Kamu Yönetimi ÖİK Raporu’ndaki görev ve yetki bölüşümü birleştirilerek bir tablo oluşturulmuştur (Bkz. Tablo 1).

Tablo 1. Merkez-Yerel Yönetimler Arasında Hizmet Paylaşımı

Hizmetler	Merkez	Taşra	B.Şehir	Belediye	Bileşik
Kentsel Altyapı Hizmetleri					
Savunma Hizmetleri					
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri					
Ekonomik İşler ve Hizmetler					
Çevre Koruma Hizmetleri					
İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri					
Sağlık Hizmetleri					
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri					
Eğitim Hizmetleri					
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hiz.					

Katılımcılardan yukarıdaki tabloyu inceleyerek, hangi hizmetin hangi ölçekte sunulması durumunda bu hizmetin a) ekonomik olacağını b) bölgeye daha yararlı olacağını ve c) siyasal katılımı artıracığını düşünerek değerlendirme yapmaları istenmiştir⁶⁰.

2.4. Verilerin Toplanması ve Çözümlemesi

Verilerin toplanması amacıyla, 08-17 Eylül 2015 tarihleri arasında araştırma alanı olarak belirlenen Balıkesir ve Çanakkale illerinde örnekleme dâhil edilen Balıkesir BŞB, Havran, Edremit, Balya, Çanakkale B., Bayramiç, Biga ve Eceabat belediyelerinin başkan/başkan yardımcıları ve mülki idare amirleriyle görüşülmüş, görüşme verileri araştırmacılar tarafından not edilmiştir.

59 T.C. Kalkınma Bakanlığı Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018 Kamu Yönetimi ÖİK Raporu, 2014, <http://www.kalkinma.gov.tr> (Erişim Tarihi: 11.12.2015).

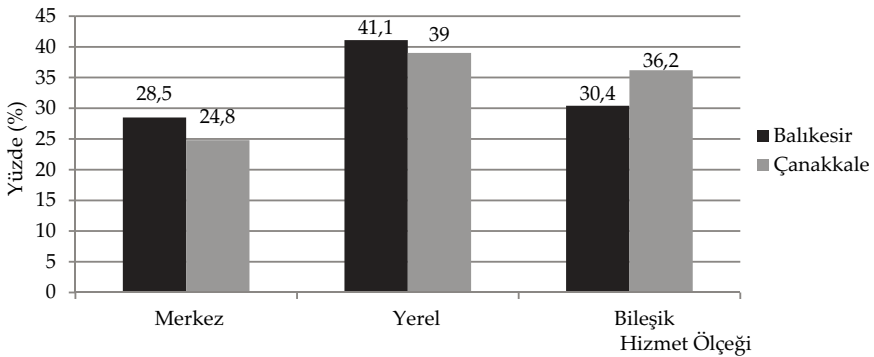
60 H. Sami Güven, “Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 15, Sayı 4, 1982, s. 39.

Araştırma verileri betimsel analiz tekniğiyle çözümlenmiştir. Betimsel analiz tematik çerçeve oluşturma, verilerin işlenmesi, bulguların tanımlanması ve yorumlanması şeklinde dört aşamadan oluşur. Bu teknikte, araştırma bulguları belirlenen temalar altında açıklanır ve yorumlanır⁶¹. Araştırma temaları kentsel altyapı hizmetleri, savunma hizmetleri, kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler, çevre koruma hizmetleri, iskân ve toplum refahı hizmetleri, sağlık hizmetleri, dinlenme-kültür ve din hizmetleri, eğitim hizmetleri, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri olarak belirlenmiştir. Bu temalar altında toplanan veriler Microsoft Excell 2010 programı yardımıyla anlamlı bilgiler haline getirilmiş ve yorumlanmıştır.

3. ARAŞTIRMA BULGULARI

Araştırmada, örneklem dâhilindeki il ve ilçelerin belediye başkanları ve kaymakamlarıyla görüşülmüştür. Belediye başkanına ulaşamaması durumunda ilgili belediye başkan yardımcılarında bilgi alınmıştır. Araştırma bulgularının grafik haline getirilmesinde kolaylık sağlama için hizmet birimleri merkez, yerel ve bileşik şeklinde sınıflandırılmıştır. Merkez ve Taşra için “merkez”, Büyükşehir ve Belediye için “yerel” ifadesi kullanılmıştır.

Grafik 1. Balıkesir-Çanakkale İlçe Belediye Başkanlarına Göre Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler Arasında Hizmet Dağılımı

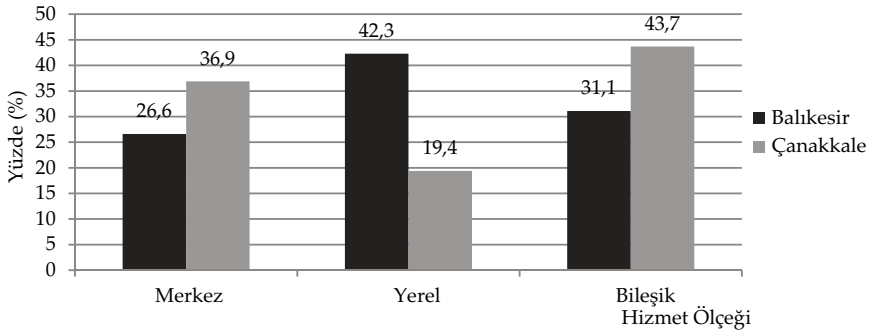


61 Ali Yıldırım ve Hasan Şimşek, Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri, (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2013), s. 256-257.

Grafik 1'de görüşme formunda yer alan ve 10 maddede toplanan hizmetlerin merkezi yönetim-yerel yönetimler arasında dağılımına ilişkin (bkz. Tablo 1) Balıkesir ve Çanakkale ilçe belediye başkan/başkan yardımcılarının (6 kişi) görüşleri yer almaktadır. Buna göre katılımcıların, söz konusu hizmetlerin ağırlıklı olarak yerel yönetimler (Balıkesir %41,1 ve Çanakkale %39) ve merkezi yönetim-yerel yönetimler tarafından birlikte (Balıkesir %30,4 ve Çanakkale %36,2) sunulması görüşünde oldukları söylenebilir. Toplamda katılımcıların %25,5'i bu hizmetlerin merkezi yönetim, %41,7'si yerel yönetimler, %32,8'i ise merkezi yönetim ve yerel yönetimler tarafından birlikte sunulması görüşündedir.

Hizmet kalemlerine göre görüşler değerlendirildiğinde, katılımcıların savunma, kamu düzeni ve güvenliği hizmetlerinin merkez; ekonomik işler ve hizmetler, çevre koruma, iskân hizmetlerinin yerel yönetimler, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerinin ise merkezi yönetim ve yerel yönetimlerce birlikte sunulması konusunda görüş birliğinde oldukları söylenebilir. Katılımcılara göre, savunma, kamu düzeni ve güvenliği hizmetleri parasal kaynak, özel ekipmanlar, koordinasyon ve nitelikli personel gerektirdiğinden merkezi yönetim tarafından sunulmalıdır. Buna karşın, ekonomik işler ve hizmetler, çevre koruma ve iskân hizmetleri merkezden yeterli kaynak aktarılması halinde yerel yönetimler tarafından, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri ise, ihtiyaç sahiplerinin tespiti ve yardımların ulaştırılabilmesi için merkezi yönetim ve yerel yönetimler tarafından birlikte sunulmalıdır.

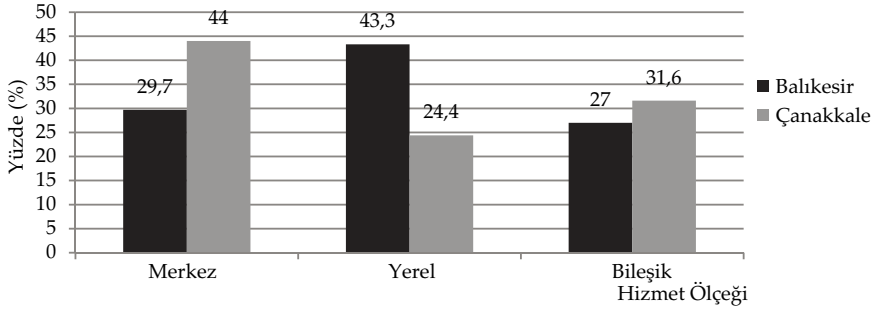
Grafik 2. Balıkesir BŞB ve Çanakkale Belediyesi'ne Göre Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler Arası Hizmet Dağılımı



Grafik 2'de görüşme formunda yer alan ve 10 maddede toplanan hizmetlerin merkezi yönetim-yerel yönetimler arasında dağılımına ilişkin (bkz. Tablo 1) Balıkesir BŞB Genel Sekreteri ve Çanakkale B. Başkan Yar-

dımcısının görüşleri yer almaktadır. Balıkesir BŞB'ye göre, söz konusu hizmetler genel olarak yerel yönetimler (%42,3), Çanakkale B. göre, merkezi yönetim ve yerel yönetimler tarafından birlikte sunulmalıdır. Çanakkale B. göre, merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere yeterli oranda kaynak aktarımı yapılmadan söz konusu hizmetleri yerel yönetimlerin tek başlarına görmeleri mümkün değildir. Aynı zamanda, ülke genelinde hizmet sunumunda adalet sağlanabilmesi için bu hizmetlerin merkezi yönetim ve yerel yönetimlerce birlikte yürütülmesinde yarar vardır. Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin hizmet öncelikleri farklı olduğundan, belediyelerin, vatandaşların beklentileri doğrultusunda ellerindeki imkânları altyapı-üstyapı, imar, iskân, şehircilik ve çevre koruma hizmetlerine ayırması gerekmektedir.

Grafik 3. Balıkesir-Çanakkale İlçe Mülki İdare Amirlerine Göre Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler Arası Hizmet Dağılımı

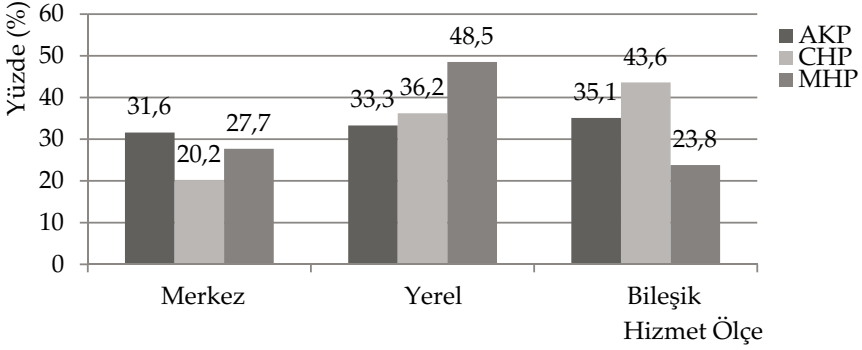


Grafik 3'te görüşme formunda yer alan ve 10 maddede toplanan hizmetlerin merkezi yönetim-yerel yönetimler arasında dağılımına ilişkin (bkz. Tablo 1) Balıkesir ve Çanakkale ilçe mülki idare amirlerinin (6 kişi) görüşleri yer almaktadır. Balıkesir ili ilçe mülki idare amirleri söz konusu hizmetlerin ağırlıklı yerel yönetimler (%43,3) tarafından sunulması görüşündeyken, Çanakkale ili ilçe mülki idare amirleri bu hizmetlerin ağırlıklı merkezi yönetim (%44) tarafından sunulması görüşündedirler. Toplamda katılımcıların %34,7'si bu hizmetlerin merkez, %36,8'i yerel ve %28,5'i merkezi yönetim ve yerel yönetimler tarafından birlikte verilmesi görüşündedir. Balıkesir büyükşehir olduğundan bu ildeki mülki idare amirlerinin yeni sistemin yararlarını daha iyi değerlendirdikleri ve söz konusu hizmetlerin ağırlıklı yerel yönetimler tarafından verilmesi görüşünde oldukları, buna karşın büyükşehir olmayan Çanakkale ili ilçe mülki idare amirlerinin merkeziyetçi-bürokratik geleneğin etkisiyle söz konusu

hizmetlerin merkezi yönetim tarafından verilmesi görüşünde oldukları söylenebilir.

Hizmet kalemlerine göre değerlendirildiğinde, katılımcıların savunma, kamu düzeni ve güvenliği ve sağlık hizmetlerinin merkezi yönetim; çevre koruma, iskân ve toplum refahı hizmetlerinin yerel yönetimler; sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerinin ise merkezi yönetim ve yerel yönetimler tarafından birlikte görülmesi noktasında görüş birliğinde oldukları söylenebilir. Mülki idare amirlerine göre, askeri savunma ulusal güvenliği ilgilendirdiğinden, sivil savunma ise, uzman personel ve merkezi koordinasyon gerektirdiğinden merkezi olmalıdır. Sivil savunma mahalli-müşterek bir ihtiyaç olmadığından belediyeler tarafından verilemez. Çünkü afetlerin bazen bir bölgeyi, bazen de ülkenin tamamını etkileme potansiyeli vardır. Kamu düzeni ve güvenliği hizmetlerine merkezi yönetimin katılması gerekmektedir. Zabıta, şehir içi trafik, araç kurtarma hizmetleri belediyeler tarafından verilebilir, ancak güvenlik nedeniyle jandarma ve itfaiye hizmetlerinin merkezi yönetim tarafından verilmesi gerekmektedir. Sağlık hizmetlerinin yerelleştirilmesi de doğru olmaz. Küçük ölçekli hastaneler zayıf ve yetersiz kalmakta, vatandaş tedavi için büyük hastanelerin bulunduğu illere gitmek zorunda kalmaktadır. Çevre koruma hizmetleri mahalli düzeyde belediyeler tarafından verilmelidir. Her yörenin, çöp, atık su ve çevre kirliliğiyle mücadele ihtiyaçları farklıdır. Doğanın ve bio-çeşitliliğin korunmasına ilişkin faaliyetlerde merkezi yönetimin koordinasyonu ve yardımı gerekmektedir. İskân ve toplum refahına ilişkin konut, çevre temizliği, evlendirme, kütüphane ve aydınlatma ihtiyaçları her bölge için farklılaşacağından bu tür hizmetlerin yerel yönetimlerce verilmesi gerekir. Sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri ise, merkezi yönetim ve yerel yönetimler tarafından birlikte yürütülmelidir. Sosyal güvenlik hizmetlerinin merkezi düzeyde, sosyal yardım hizmetlerinin ise yerel düzeyde verilmesi daha uygundur.

Grafik 4. Siyasi Partilere Göre Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler Arası Hizmet Dağılımı



Grafik 4'te görüşme formunda yer alan ve 10 maddede toplanan hizmetlerin merkezi yönetim-yerel yönetimler arasında dağılımına ilişkin (bkz. Tablo 1) AKP'li, CHP'li ve MHP'li Balıkesir ve Çanakkale ilçe belediye başkan/başkan yardımcılarının (6 kişi) görüşleri yer almaktadır. MHP'li başkan/başkan yardımcıları söz konusu hizmetlerin ağırlıklı yerel yönetimler (%48,5), AKP ve CHP'li belediye başkan/başkan yardımcıları ise merkezi yönetim ve yerel yönetimler tarafından birlikte (AKP %35,1, CHP %43,6) sunulması gerektiği görüşündedirler.

Hizmet kalemlerine göre değerlendirildiğinde, AKP, CHP ve MHP'li başkan/başkan yardımcılarının savunma, kamu düzeni ve güvenliği hizmetlerinin ağırlıklı merkezi yönetim; kentsel altyapı, çevre koruma, iskân hizmetlerinin ağırlıklı yerel yönetimler tarafından sunulmasında görüş birliğine sahip oldukları söylenebilir. Kentsel altyapı, çevre koruma ve iskân hizmetleri mahalli-müşterek nitelikte hizmetler olduğundan, vatandaşlar belediyelerden daha çok bu hizmet alanlarında faaliyetler beklediklerinden böyle bir sonuca ulaşılması şaşırtıcı değildir. Görüşülen belediye başkan/başkan yardımcıları imar, planlama, şehircilik, çevre gibi konularda merkezi yönetim ve büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasında işbirliği ve yardımlaşma olmasının gerektiğini ifade etmişlerdir. Ancak 6360 sayılı Kanunun ilçe belediyelerinin imar, planlama ve şehircilik alanlarındaki yetkilerini büyükşehir belediyelerine ve merkezi yönetimin taşra kuruluşlarına aktarmak şeklinde yorumlanmasının doğru olmayacağını belirtmişlerdir.

4. TARTIŞMA VE ÖNERİLER

Araştırmada ilk olarak, Tablo 1’deki hizmetlerin merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında paylaştırılması bakımından Balıkesir ve Çanakkale illeri ilçe belediye başkan/başkan yardımcılarının görüşleri arasında farklılık var mıdır? Sorusuna yanıt aranmıştır. Yapılan değerlendirmeler sonucunda, ilçe belediye başkan/başkan yardımcılarının görüşleri arasında farklılık olmadığı, aksine benzerlik olduğu görülmüştür (bkz. Grafik 1). Buna göre, ilçe belediye başkanları söz konusu hizmetlerin yerel (Balıkesir %41, Çanakkale %39), merkezi yönetim ve yerel yönetimler tarafından birlikte (Balıkesir %30,4 ve Çanakkale %36,2) sunulması görüşündedirler. Balıkesir BŞB ve Çanakkale B. karşılaştırıldığında (bkz. Grafik 2), Balıkesir BŞB bu hizmetlerin çoğunlukla yerel yönetimler (%42,3), Çanakkale B. ise merkezi yönetim ve yerel yönetimler tarafından birlikte (%43,7) sunulması görüşünde oldukları söylenebilir. İkinci olarak, Tablo 1’deki hizmetlerin merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında paylaştırılması bakımından Balıkesir ve Çanakkale illeri ilçe mülki idare amirlerinin görüşleri arasında farklılık var mıdır? Sorusuna yanıt aranmıştır. Karşılaştırmalar sonucunda, Balıkesir ve Çanakkale ilçe mülki idare amirlerinin söz konusu hizmetlerin dağıtımı konusunda farklı görüşte oldukları anlaşılmıştır. Balıkesir ilçe mülki idare amirleri bu hizmetlerin ağırlıkla yerel yönetimler (%43,3), Çanakkale ilçe mülki idare amirleri ise merkezi yönetim tarafından (%44) sunulmasından yanadır. Bu durum Balıkesir ilinin büyükşehir imkânlarından yararlanmaya başlamasının mülki idare amirlerinin görüşlerini olumlu yönde etkilediği şeklinde değerlendirilebilir. Büyükşehir olmayan Çanakkale ili ilçe mülki idare amirleri ise merkeziyetçi-bürokratik geleneğe bağlı kalarak merkezi yönetim lehinde görüş belirtmiş olabilirler. Üçüncü olarak, Tablo 1’deki hizmetlerin merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında paylaştırılması bakımından AKP’li, CHP’li ve MHP’li ilçe belediye başkanlarının görüşleri arasında farklılık var mıdır? Sorusuna yanıt aranmıştır. AKP ve CHP’li belediye başkanları ağırlıkla bu hizmetlerin merkezi yönetim ve yerel yönetimler tarafından birlikte (AKP %35,1, CHP %43,6), MHP’li belediyeler ise yerel yönetimler tarafından (%48,5) verilmesi görüşündedir. Dolayısıyla, siyasi partilere göre hizmet sunumu anlayışında kısmi bir farklılık olduğu söylenebilir. Balıkesir ve Çanakkale illeri ilçe belediye başkan/başkan yardımcılarının, ilçe mülki idare amirlerinin “savunma, kamu düzeni ve güvenliği” hizmetlerinin *merkezi yönetim*; “kentsel altyapı, çevre koruma ve iskân” hizmetlerinin *yerel yönetimler* tarafından verilmesi noktasında ortak görüşe sahip oldukları söylenebilir.

Kuramsal açıdan değerlendirildiğinde, 6360 sayılı Kanun’un genel gerekçesinde, büyükşehir sınırlarının il mülki sınırlarına eşitlenmesiyle

ölçek ekonomilerine ulaşılacağı, kaynak israfının önleneyeceği ve hizmet sunumunda etkinliğin sağlanacağı belirtilmiştir. Polatoğlu⁶²'nin belirttiği üzere, mali kaynak ve nitelikli personeli bulunmayan küçük belediyelerin en temel belediye hizmetlerini görmesi dahi mümkün değildir. Bu nedenle 6360 sayılı Kanun kapsamında belli bir büyüklüğün altında kalan belediyelerin mahalleye dönüştürülmesi yerinde olmuştur. Ancak, Pevcin⁶³'in belirttiği üzere, belediyelerin hizmet verdiği alanı genişletmek ya da Soukopova vd.⁶⁴'nin belirttiği gibi belediyeleri örgütsel olarak büyütmeyle hizmet kalitesinin artması arasında anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır. Çünkü yerel hizmetler yöreden yöreye önemli ölçüde farklılık göstermekte, mali imkânlar, yetişmiş insan gücü ve stratejik konum gibi pek çok etken bu hizmetlerin sunumunu ve kalitesini etkilemektedir. Aynı zamanda, nüfus kriterinden hareketle tüm büyükşehirler için tek bir optimal ölçek geliştirilmesi de kuramsal bakımdan doğru bir yaklaşım değildir⁶⁵. Hizmet arzı, hizmet talebi, kentte yaşamının fayda/maliyeti, kentte faaliyet gösteren firmalar dikkate alınarak her büyükşehir için ayrı optimal ölçeğin belirlenmesi 6360 sayılı Kanunda belirlenen hedeflere ulaşılması bakımından daha uygun bir yaklaşım olurdu.

Araştırmanın iki konuda geliştirilmeye ihtiyacı vardır. İlki, araştırma verilerinin toplanmasında Kamu Hizmetlerinin Fonksiyonel Sınıflandırılması Tablosundan yararlanılmıştır⁶⁶. Bu tablodaki hizmetlerin bir kısmı nitelikleri itibariyle merkezi yönetim tarafından sunulması gereken hizmetlerdir. Bu hizmetler ayıklanarak, tamamen yerel yönetimlerin hizmet alanına giren bir tablo hazırlanarak verilerin toplanması daha iyi olabilir. İkincisi, zaman ve mali kaynak kısıtları nedeniyle araştırmanın 8 ilçe ile sınırlandırılmasıdır. Bu sınırlama nedeniyle araştırma sonuçlarının TR22 Bölgesi için genellenmesi mümkün değildir. Ancak, araştırmanın daha geniş bir ölçekte tekrarlanarak geliştirilmesi potansiyeli bulunmaktadır. Araştırma bulgularından hareketle üç öneri yapılabilir. Birincisi, ileride büyükşehir yapılması düşünülen iller için nüfus gibi tek bir kriter esas alınarak optimal ölçek belirlenmemeli, her yöreye özgü sosyal, kültürel,

62 Aykut Polatoğlu, Kamu Yönetimi Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması, (Ankara: ODTÜ Yayıncılık, 2003), s. 138.

63 Primoz Pevcin, "Local Government in Slovenia: Structure, Size and Expenditures", Croatian and Comparative Public Administration, Vol. 12, No. 3, 2012, s. 716.

64 Jana Soukopova, Juraj Nemeč and Michal Struk, "Municipality Size and Local Public Services-Do Economies of Scale Exist?", The Nispacee Journal of Public Administration and Policy, Vol. 7, No. 2, 2014, s.168.

65 Roberto Camagni, Roberta Capello and Andrea Caragliu, "One or Infinite Optimal City Sizes? In Search of an Equilibrium Size for Cities", Ann Reg Sci, DOI 10.1007/s00168-012-0548-7, 2013, s. 336.

66 Kamu Hizmetlerinin Fonksiyonel Sınıflandırılması Tablosu, RG: 23/12/2014-29214.

ekonomik, siyasi, coğrafi vb. niteliklere göre ayrı ayrı optimal ölçekler belirlenmelidir. İkincisi, farklı siyasi görüşe sahip büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında çıkması muhtemel sorunların vatandaş için mağduriyet yaratmaması için bu birimler arasında koordinasyon ve/veya hakem birimleri kurulmalıdır. Üçüncüsü, 6360 sayılı Kanun gözden geçirilerek, il özel idarelerinden büyükşehirlerle intikal eden araç ve gereçler ile itfaiye araçlarının kamu düzenini bozmak amacıyla kullanılmasının önüne geçilmesine yönelik yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

KAYNAKÇA

- Andrews, Rhys; Entwisle, Tom. "Four Faces of Public Service Efficiency", *Public Management Review*, Vol. 15, No. 2, 2013, s. 246-264.
- Baş, Türker; Akturan, Ulun. *Nitel Araştırma Yöntemleri Nivivo İle Nitel Veri Analizi, Örneklem, Analiz, Yorum, Seçkin Yayıncılık San. ve Tic. A.Ş.*, Ankara 2013.
- Bilgiç, K. Veysel, *Türkiye'de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme, içinde Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, (der.) Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I Reform, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005, s. 201-212.*
- Camagni, Roberto; Capello, Roberta; Caragliu, Andrea. "One or Infinite Optimal City Sizes? In Search of an Equilibrium Size for Cities", *Ann Reg Sci*, DOI 10.1007/s00168-012-0548-7, 2013, s. 309-341.
- Goodall, Brian. *The Economics of Urban Areas, Urban and Regional Planning Series, Volume 3, Pergamon Press Ltd. Headington Hill Hall, Oxford OX3OBW, England 1972.*
- Görmez, Kemal. "Demokratikleşme açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri", *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Sayı: 4, 2000, s. 81-88.
- Gözler, Kemal. "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun Mudur?", *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt: 11, Sayı: 122, 2013, s. 37-82.
- Gül, Hüseyin. *Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısına Ademi Merkezileşme-Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açılımlarından Bakış, içinde Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, (der.) Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I Reform, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2005.*
- Gül, Hüseyin, Aktel, Mehmet. *Tarihsel Bir Bakış Açısıyla Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu, içinde Ali Akdemir, Mahir Gümüş, Hamit Palabıyık, Sefer Şener, (der.) Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı, Pozitif Matbaacılık, Ankara 2004.*
- Güler, A. Birgül. *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine*, 2004, <http://birgulaymanguler.net/files/pdf/Hukuk1.pdf>, (Erişim Tarihi: 01.10. 2015).
- Güler, A. Birgül. Prof. Dr. Birgül Ayman Güler, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu" tasarısını değerlendirdi: Özelleştirmeci, yerelleştirmeci, yönetişimci!, 2003a, <http://www.ttb.org.tr/TD/TD104/6.php>, (Erişim Tarihi: 31.08.2015).
- Güler, A. Birgül. *İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Özel Sayı Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler Tartışma Metinleri*, No. 59, Ankara Üniversitesi SBF Matbaası, Ankara 2003b.
- Güler, A. Birgül. "Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 10, Sayı: 3, 2001, s. 7-12.
- Güler, A. Birgül. "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek Mi? Adem-i Merkezizetçilik Mi?", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 9, Sayı: 2, 2000, s. 14-30.
- Güler, A. Birgül. "1998 Reform Tasarısı Üzerine İnceleme", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 7, Sayı: 4, 1998, s. 3-25.

- Güven, H. Sami. “Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 15, Sayı 4, 1982, s.27-48.
- İzci, Ferit; Turan Menaf. “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt: 18, Sayı: 1, 2013, s. 117-152.
- Kalabalık, Halil. *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2005.
- Karasu, A. Mithat. “6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri Şanlıurfa Örneği”, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt: 15, Sayı: 1, 2013, s. 1-17.
- Keleş, Ruşen. *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul 2000.
- Kerimoğlu, Baki. *Merkezileşme ve Yerelleşme Kısacasında Yerel Yönetimler: Yeni Büyükşehir Kanunu Kapsamında Bir Değerlendirme*, Mülkiye İktisadi ve Sosyal Araştırmalar Merkezi, Değerlendirme Notu/5, 2014, s. 1-4.
- Merriam B. Sharan. *Nitel Araştırma Desen ve Uygulama İçin Bir Rehber*, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara 2013.
- Ökmen, Mustafa. *Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması*, içinde Recep Bozdoğan ve Yüksel Demirkaya, (der.), *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2008, s. 45-84.
- Ökmen, Mustafa. “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt: 10, Sayı: 1, 2003, s. 117-139.
- Önez Çetin, Zuhâl. “Türkiye’de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt: 20, Sayı: 2, 2015, s. 247-266.
- Parlak, Bekir, Ökmen, Mustafa. *Yerel Yönetimler Kuram ve Uygulamada Küresel ve Ulusal Konular ve Sorunlar*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2015.
- Pevcin, Primoz. “Local Government in Slovenia: Structure, Size and Expenditures”, *Croatian and Comparative Public Administration*, Vol. 12, No. 3, 2012, s. 705-724.
- Polatoğlu, Aykut. *Kamu Yönetimi Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*, ODTÜ Yayıncılık, Ankara 2003.
- Saruhan, C. Şadi; Özdemirci, Ata. *Bilim, Felsefe ve Metodoloji*, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul 2013.
- Soukopova, Jana; Nemeč, Juraj; Struk, Michal. “Municipality Size and Local Public Services-Do Economies of Scale Exist?”, *The Nispacee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. 7, No. 2, 2014, s.151-171.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018 Kamu Yönetimi ÖİK Raporu, 2014, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/251/Kamu%20Y%C3%B6netimi%20%C3%96zel%20%C4%B0htisas%20Komisyonu%20Raporu.pdf>, (Erişim Tarihi: 11.12.2015).
- Yıldırım, Ali; Şimşek Hasan. *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2013.

- Zengin, Ozan. "Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi", Ankara Barosu Dergisi, 2014/2, s. 92-116.
- Genel Muhasebe Yönetmeliği, RG: 23/12/2014-29214.
- Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0731.pdf>, (Erişim Tarihi: 30.09.2015).
- 5227 Sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu, <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>, (30.09.2015).
64. Hükümet 2016 Yılı Eylem Planı (2015), http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/Kurumsal_Haberler/64.hukümet-eylem-planı-kitap.pdf, (Erişim Tarihi: 06.01.2015).
- <http://www.ahaber.com.tr/gundem/2015/07/29/suruc-belediyesi-resmi-araclar-terorist-ve-silah-tasirken-sucustu-yakalandi>, (Erişim Tarihi: 06.01.2016).
- <http://dirilispostasi.com/n-4107-dargecite-traktorle-silah-tasiyan-teroristlere-operasyon.html>, (Erişim Tarihi: 06.01.2016).
- <http://www.sabah.com.tr/gundem/2015/12/27/hendekler-demokrasiye-kazilmis-bir-mezardir>, (Erişim Tarihi: 06.01.2016).
- <http://www.serbestiyet.com/Gundem/kutuphaneye-pkk-saldirisi-6-yarali-651193>, (Erişim Tarihi: 06.01.2016).
- <http://www.siirtmanset.com/belediye/siirt-belediyesi-itfaiye-ekipleriyle-ilgili-sok-goruntuler-h8166.html>, (Erişim Tarihi: 06.01.2016).
- <http://www.sondakika.com/haber/haber-pkk-cizre-ve-silopi-den-sonra-nusaybin-ilcesinde-6684719/>, (Erişim Tarihi: 06.01.2016).
- <http://www2.tbmm.gov.tr/d21/2/2-0504.pdf>, (Erişim Tarihi: 20.09.2015a).
- <http://www2.tbmm.gov.tr/d21/1/1-0843.pdf>, (Erişim Tarihi: 25.09.2015b).