

# NEOLİBERALİZMDE MERKEZİLEŞME-YERELLEŞME GERİLİMİ: İL ÖZEL İDARELERİ, YİKOB ÖRNEKLERİ VE YERELDE MERKEZİLEŞME

Geliş Tarihi (Received Date) 12.01.2018

Ali Mert TAŞCIER<sup>1</sup>

Kabul Tarihi (Accepted Date) 06.07.2018

## Özet

Neoliberal politikaların, teori ve uygulamasındaki çelişkileri, pragmatik yapısının etkisiyle, ağır uluslararası ekonomik ve sosyal krizlere rağmen yaşamasının nedenidir. Teoride sıklıkla vurgulanan sınırlı ve etkin devlet, serbest piyasa gibi ilkelerin hiç uygulamadığı rahatlıkla söylenebilir. Ayrıca, Türkiye gibi ülkelerde askeri darbeler eliyle sosyal devlet ilkelerini geniş kitlelere rağmen tasfiye etmeye çalışarak yerleşen neoliberalizmin, toplumlar nezdinde kabul görebilmesi için son dönemlerde yaşadığı dönüşüm ve sıklıkla kullandığı katılım, şeffaflaşma, yerelleşme gibi ilkelerinin uygulanıp uygulanmadığı sorgulanmaktadır. Neoliberal politikaların egemen olduğu Türkiye örneğinden de görüleceği gibi, kamu yönetimi alanında en çok belirtilen hedeflerden biri olmasına rağmen yerelleşmenin gerçekleşmediği, aksine merkezleşmenin daha da pekiştiği söylenebilir. Çünkü, neoliberal politikaların ana amacı kârlılığın artırılması ve sermayenin küresel ölçekte serbest hareket edebilmesidir. Amaca hizmet etme noktasında merkezleşme ya da yerelleşme gibi sabit bir tercihin olması beklenmemelidir. Bunun son uygulaması ise 6360 sayılı kanundur. Yerel yönetimlere ilişkin olmasına rağmen, büyükşehir belediyesi statüsündeki illerde kaldırdığı yerel yönetim birimlerinden il özel idaresinin yerine kurduğu merkezi yönetimin taşra teşkilatı niteliğindeki Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının uygulamalarından örnekler incelendiğinde, merkezleşmenin nasıl pekiştiği ve yerelde merkezleşme biçiminde yeni bir tip yapılanmanın kurulduğu görülecektir. Çalışmada neoliberalizmin ne olduğu, merkezleşme-yerelleşme gerilimiyle ilişkisi, 6360 sayılı kanunun getirdikleri, il özel idarelerinin kaldırılması, YİKOB'ların kurulması ve uygulama örnekleriyle merkezleşmenin nasıl pekiştiği anlatılmaya çalışılacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Neoliberalizm, Yerelleşme, Merkezleşme, 6360 Sayılı Kanun, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları

## Abstract

The contradictions between the theory and the application of neoliberalism are, by the effects of its pragmatic structure, the reason of its survival in the face of crisis. In countries like Turkey, it can be conveniently propounded that fundamentals such as definite and operative state, free market are not practiced. Moreover, the alteration of neoliberalism, which is trying to settle by the dissolution of fundamentals of the social state via military coups in countries like Turkey despite the wide populace, faced in recent years in order to be accepted by the communities and whether its oftenly used fundamentals, such as inclusion, transparency, decentralization, are being applied have been questioned. As seen from the example of Turkey, where neoliberal politics are hegemony, it can be said that decentralization have not materialized and centralization have consolidated despite it is being one of the most remarked targets in the scope of public administration. This is because the main objective of neoliberal politics is increasing profitability and ability of capital to roam freely in global scale. In particular of serving the goal, a firm choice such as centralization or regionalization should not be expected. Its latest application is the law no 6360. When examples of applications of the Monitoring and Coordination Directorates with similar legibility as provincial organization of the central administration, which was set to replace special provincial administrations that have been withdrawn by metropolitan municipalities although this is with respect to the local governments, it can be observed how centralization have consolidated and a new structure have been constructed in local in the garb of centralization. In this work, it will be strived to commentate that what neoliberalism is, its relation with the tension of centralization-regionalization, outcomes of the law no 6360, abolition of the special provincial administrations, constitution of Monitoring and Coordination Directorates' and with some examples of applications how centralization have consolidated.

**Keywords:** Neoliberalism, Decentralization, Centralization, Law no 6360, Monitoring and Coordination Directorates

## GİRİŞ

Sosyal bilimlerde teoriler uygulamalarıyla bütünlük gösterirler. Kimi zaman teoride yazılı olanlar belirleyici olurken kimi zaman ise uygulama sonucu teori değişebilmektedir. Özellikle

<sup>1</sup> Gazi Üniversitesi Kamu Yönetimi Programı Doktora Öğrencisi, alimertascier@gmail.com

pragmatik nitelikli politikalarda teoride yazılı olan ilkelerin tam tersi uygulamalar ortaya çıkabilmekte, hatta bir çelişkiden bahsedilebilmektedir. Sahip olduğu ilkelerin tam tersi uygulamalarına evrilerik krizlerden sağ çıkma ve yaşamını devam ettirebilme özelliğine sahip liberalizm, buna örnek olarak gösterilebilir.

En bilindik haliyle klasik liberalizmin “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler”, serbest piyasa, küçük ve sınırlı devlet ilkeleri, 1929 Bunalımı sonrası tam tersi biçime evrilmiş ve bu durum uluslararası alandaki hegemonyasını 1973 Petrol Krizi’ne kadar sürdürmüştür ki bu sefer yaşanan kriz, liberalizmin “neo” biçime dönüşmesine neden olmuştur. Oysa liberalizmin ilkeleri belli değil miydi?

Hemen hemen tüm yazında kabul gören “neoliberal politikaların merkezi yönetim karşısında yerel yönetimleri yeğlediği” yaklaşımı, özellikle Türkiye uygulamasıyla ne kadar örtüşmektedir? Bu soruya genel olarak (neo)liberalizmin ilkeleri ve 6360 sayılı On Dört İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun temelinde Türkiye’de merkezileşme-yerelleşme gerilimi kapsamında yanıt aranacak ve özellikle il özel idarelerinin büyükşehir belediyelerinde kaldırılması, yerine ikame edilen Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) örneğinde inceleme gerçekleştirilecektir. Bu anlamda YİKOB’ların güncel uygulamaları, görev, yetki ve teşkilatlanmasına ilişkin değişiklikler de ele alınacaktır. Geline nokta merkezileşmenin, yerel yönetimi ilgilendiren bir kanunla pekiştirilmesiyle birlikte, yerelde yeni bir merkezi odak noktasının doğduğu ortaya konulacaktır.

## **1. Neoliberalizm Nedir, Ne Değildir?**

Neoliberalizmin tarih sahnesine çıkışına kadar yaşanan süreci ayrıntıyla ele almak, bu çalışma kapsamında mümkün olmamakla birlikte, kısa bir özet geçmekte yarar olacaktır.

### **1.1. Neoliberalizme Kadar Liberalizmin Evrimi**

Kentlerin ve ticaret sermayesinin üretim biçimini değiştirecek kadar güçlenmesi, feodal sistemin Batı’da çökmesi, Rönesans ve Reform hareketlerinin her alanda etkisini göstermesi, Amerika’da ve özellikle Fransa’da patlak veren devrimler, insanı ve insan aklını temele alan felsefenin gelişmesi, bireyciliğin öne çıkması liberalizmin doğuşuna neden olacaktır. Bunun etkenlerine bakıldığında, liberalizmin salt bir siyasi akım olmadığı anlaşılmaktadır. Siyasi boyutun yanında, çok güçlü bir ekonomik boyut liberalizmi temellendirmektedir. Liberalizmin ilk temsilcileri de bu durumu destekler niteliktedir. Bu anlamda Locke’un, liberalizmin siyasi yönünü, Smith’in ise ekonomik yönünü ele alan ilk temsilciler olduğu söylenebilir (Yayla, 2015: 39-40).

Liberalizmin ilkelerinin belirlenmesi ve gelişmesi konusunda çok sayıda düşünürün ve düşünencinin ismini anıyor olmak, liberalizmin tanımlanmasında belli başlı zorlukların da ortaya çıkması anlamına gelmektedir. Her ne kadar liberalizmin tanımlanmasında kimi tartışmalar olsa da doğal haklar teorisi, bireycilik, özgürlük, sınırlı devlet ve serbest piyasa ekonomisi gibi üzerinde anlaşılabilir ilkeleri bulunmaktadır.

18. yüzyılın son çeyreğinde, Sanayi Devrimi ve ona bağlı olarak makineleşmeye paralel biçimde, üretim miktarının sürekli artırılma çabaları sonucunda, hayat şartları ve çalışma koşulları olumsuz bir hal almıştır. Çocuk ve kadın işçilerin çalıştırılması, sağlık problemlerinin ön plana çıkması, çalışanların özellikle de işçilerin sosyo-ekonomik bakımdan korunmaları sorunu gündeme getirmiştir (Savaş, 1997: 514). Tam da bu süreçte, özellikle Marksist eleştirilerin de etkisiyle klasik liberalizmde; özgürlük ve ekonomiye müdahale anlamında devlete yeni görevler yükleyen anlayış doğmuştur. ABD merkezli ve alışılmışın dışında şiddetli ve uzun süren 1929 Büyük Bunalımı ile birlikte klasik liberalizm terk edilmeye başlanmıştır. Bunun öncülüğünü ise John Maynard Keynes yapmıştır. "Keynes ile birlikte devletin görev ve fonksiyonları da artmıştır. Klasik yaklaşımın, devletin ekonomiye müdahale etmemesi görüşü terk edilerek, devletin bizzat ekonomiyi yönlendirmesi gerektiği görüşü kabul edilmiştir" (Tayyar ve Çetin, 2013: 117). Özetle liberalizm, savunduğu ilkelerin tam tersi biçimde bir hale bürünmüştür. Kimi liberaller tarafından kıyasıya eleştirilse de bu anlamda Keynes’in bir liberal olduğu, piyasalara ya da kapitalizme muhalefet etmediği (Crouch, 2014: 26) unutulmamalıdır. Keynesyen liberal politikaların, sosyal liberalizm olarak anıldığını belirtmekte yarar vardır.

Liberalizmin hangi türü olursa olsun sınıfsal bölüşüm, oran değişikliklerine rağmen aynı kalmaktadır. Kârlılığın sürdürülmesi ve artırılması, liberalizmin gelişiminde ve krizlere karşı kabuk değiştirmesinde ana etkindir.

## 1.2. Neoliberalizm Tarih Sahnesine Çıkıyor

1973 yılı, liberal kapitalizmin yeni bir krizini, buna bağlı olarak sistemde kırılma ve kopuşları başlatmıştır. 1938 yılında Fransız filozof Louis Rougier tarafından, Paris'te düzenlenen bir kolokyumda neoliberalizm ismi tarih sahnesine çıksa da (Mirowski ve Plehwe, 2009: 13) neoliberalizmin teorik temellerini atan düşünür Friedrich Von Hayek olmuş ve onun 1947'de İsviçre Mont Pelerin'de gerçekleştirdiği toplantı sonucunda kabul edilen bildirge kurumsal doğuş için beklenmiştir (Bildirgenin tam metni için BKZ: Statement of Aims). Mont Pelerin'in asıl amacı, savaş sonrası liberal düşüncenin yönünü etkileyerek, liberalizmin yaşam koşullarını güvence altına almak olmuştur (Turner, 2008: 1-2).

Neoliberal politikalar demokratik siyasi yöntemlerle uygulanma şansı bulamamış, gerçekleşen bir askeri darbe ve diktatörlük eliyle Şili'de uygulamaya geçirilmiştir. Ancak asıl kuluçka süresini Chicago Üniversitesi'nde öğretim görevlisi Milton Friedman'ın öğretileri eşliğinde ABD'de geçirmiş ve orada biçimlenmiştir. Finansallaşma, serbestleşme ve globalleşme direkleri üzerine kurulu olan (Dumenil ve Levy, 2015: 82) neoliberalizmin sistemli olarak yerleşmesi ve ülkelere ihraç edilmesi İngiltere'de 1979 yılında Margaret Thatcher'ın, ABD'de 1981 yılında Ronald Reagan'ın iktidara gelmesiyle söz konusu olmuştur. 1973 Petrol krizi, sermaye birikiminin önünde bir engele dönüşmüş, kârlılık azalmış, stagflasyon durumu küresel bir hal almış ve sosyal harcamaların yüksekliğine karşılık, vergilerin düşmesi sonucu devletler mali bir krizle yüz yüze gelmiştir (Harvey, 2015: 20). Her şeye karşın kapitalist dünya, ancak 1990'larda "Washington Mutabakatı" ile ortak bir noktaya yönelen yeni bir ortodoksi haline gelen bir dizi yalpalama ve kaotik deney sonucunda bir çözüm olarak neoliberalizm yoluna girmiştir.

Özünde bir ekonomi politik kuram olan neoliberalizm, uluslararası düzeyde belirlenecek olan özel mülkiyet, serbest piyasa ve serbest ticaret kurallarının ulusal devletler aracılığıyla hayata geçirilmesinin toplumsal refahı tesis etmenin en iyi yolu olduğunu savunur (Gambetti, 2009: 147). Ama bunlar gerçekleştirilirken, en azından kuramsal anlamda neoliberalizmin amacı; 20. yüzyıla damgasını vuran iri devleti ve devlet müdahalesi eğilimini durdurmak, mümkünse tersine çevirmektir (Heywood, 2013: 67).

Savlardan da görüleceği üzere neoliberallerle klasik liberaller arasında paralellik olduğu söylenebilir. Steger ve Roy (2010: 9), bu anlamda klasikler ve neoliberaler arasındaki farkı "eski teorinin, küreselleşme hikâyesi altında yenilenmesi" biçiminde özetlemiştir. Neoliberalizme dair bir inceleme ya da değerlendirmenin, küreselleşmeden soyut olması düşünülemez. Bunların yaşama geçmesi noktasında ise olmazsa olmaz yapılanmalar, uluslararası örgütlerdir.

Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (DB) başta olmak üzere, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD), Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) gibi uluslararası örgütler, neoliberalizmin küresel halinin egemen hale gelmesi noktasında özel görevler üstlenmişlerdir. Sadece neoliberalizmin değil, gelişim çizgisi içinde liberalizmin diğer türleri için de aynı durum söz konusudur. Bu örgütlerin gelişimi liberalizmin biçim değiştirmesinin tarihine koşuttur. Örneğin; şu an neoliberalizmin yerleşmesi ve yaygınlaşması noktasında kritik rol oynayan DB, otuz yıl boyunca Keynesyen ekonominin kapitalist Batı'da bir tür ortodoks eğilim olmasına hizmet etmiştir (Crouch, 2014: 25, 29).

1970'lerin sonunda sistemli olarak yaygınlaşan, 1990'larda ise hakim paradigma haline gelen neoliberalizm, Şili'nin bir laboratuvar gibi kullanılmasıyla uygulamanın içinde biçimlenmiş olmasına rağmen teorisine belirtilen ilkelerle pratiği arasında nasıl bir çelişki söz konusudur? Örneğin, neoliberalizmin teorisinde yazılı olan büyük devlet karşıtlığı uygulamada ne derece gerçekleşebilmektedir? Uygulamalar incelendiğinde de görülmektedir ki neoliberalizmin doğası gereği, neoliberal devlet güçsüz bir devlet değildir, tersine çok güçlüdür (Dumenil ve Levy, 2009: 54-55). Küçük, güçsüz, sınırlanmış, edilgen devlet söylemleri de teorik olmaktan öteye gidememektedir.

Devlet müdahalesinin en önemli göstergelerinden biri olan kamu harcamalarına dair tablo, bize özet bir bilgi sunacaktır.

Ülkeler	1870	1913	1920	1937	1960	1980	1996
ABD	3,9	1,8	7,0	8,6	27,0	31,8	33,3
Japonya	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0	36,2
Almanya	10,0	14,8	25,0	42,4	32,4	47,9	49,0
Birleşik Krallık	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0	41,9
İtalya	11,9	11,1	22,5	24,5	30,1	41,9	52,9
Fransa	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	54,5
İsveç	5,7	6,3	8,1	10,4	31,0	60,1	64,7

Kaynak: Jessen, 2009, 80

## 2. Neoliberalizmde Merkezileşme-Yerelleşme Gerilimi

Neoliberalizmin bir biçimde iyi ifade edilmeye ihtiyacı olduğu görülmektedir. Bu nedenle 90'larda, askeri darbelerden sıyrılmanın yarattığı ivmeyle çeşitli alternatifler gündeme getirilmiştir. Bunlardan kimileri yönetim gibi yeni isim ve biçimlerle sunulmakla birlikte, kimileri çok bilinen ve temelde karşı çıkılmayacak "şeffaflık, açıklık, hesap verilebilirlik, katılım, demokrasi, hizmetlerin halka en yakın birimlerde yürütülebilmesi amacıyla yerelleşme, devletin ekonomik alanlardan çekilmesiyle yaratılacak etkinlik" kavramlarla sunulmuştur.

Çalışmamızın sınırlarını aşacağı için neoliberalizmin amaçladığı başarıyı yakalayamadığı için ekonomik gerekçeden ziyade ideolojik gerekçeyle yapıldığı izlenimi veren özelleştirmeler; devletin, küçülememesi, katılım vurgusuna rağmen katılıma kapalı, teknokratlardan oluşan, yapılan yasal düzenlemelerle siyasi baskılara maruz kalabilen ve çoğu merkezi yönetimin yetkisindeki görevlerin devredildiği üst kurullar tartışmalarına girilmeyecektir. Ancak, bunların belirtilme nedeni, neoliberal yaklaşımın, uluslararası örgütler eliyle baskıladığı ya da tavsiye ettiği uyarlama politikaların az ya da çok, eksik ya da tam uyulduğudur. Özelleştirmeler, devleti küçültme amacının korunması, ekonomik serbestleşme, yeni sağ uygulamaların yaşama geçirilmeye çalışılması gibi nitelikler, Türkiye'yi neoliberalizmin uygulandığı bir ülke statüsüne yerleştirmektedir.

Neoliberal eğilimin en temel yaklaşımını, büyük devletin hantal olduğu ve büyük devletin merkezileşçi yapısı nedeniyle kaynakları verimli kullanamadığı, kamu hizmetlerinin verimli yerine getirilemediği; ayrıca bu devlet yapısının demokratik de olmadığıdır (Ataay, 2006: 180-182). Böyle bir durumda geliştirilmesi, desteklenmesi ve etkin olması beklenen yerel yönetimler olduğu söylenmektedir.

Gerek neoliberal politikaların uygulanmasından önce gerekse uygulama sonrasında siyasi belge ve metinlerde genel olarak temel bir talep bulunmaktadır: "yerelleşme." Hükümet programları (Aslan vd, 2015: 1-7) bilimsel raporlar ve kalkınma planlarına bakıldığında (Özaslan ve Alıcı, 2014: 320-338) çoğunda bir yerelleşme ihtiyacı, talebi ve vaadi söz konusudur. Geline nokta bu gerçeğe ulaşıldığını söylemek mümkün değildir.

Modern devletin belirmeye başladığı, bu kapsamda merkezi yönetimin buna göre biçimlendiği, yerel yönetim örgütlenmelerinin ortaya çıktığı Osmanlı Devleti'nin son döneminden bugüne kadar, kısa süre uygulanmaya çalışılan 1921 Anayasası haricinde ana zihniyette iki açıdan değişim olmamıştır. Bunlardan ilki yönetsel anlamdadır ve yerel yönetimlere, merkezi yönetimin görev ve yetkilerini tamamlayıcı unsur olarak bakılmış; görev ve yetkileri, gelir ve harcamaları, üzerindeki denetim buna göre düzenlenmiştir. İkincisi ise siyasidir ki yerel yönetimlerin demokratik unsurlar olduğu her zaman söylenegelmiş, ama yapılmak istenen reformlarda buna dair net adımlar atılmamıştır.

Burada özellikle bir vurguyu yapmakta yarar var. Yönetsel anlamda yerel yönetimin görev ve yetkilerinin istisna, merkezi yönetimin genel olduğu, gelirlerinin çoğunun merkezi yönetimce

sağlandığı ve vesayet denetiminin baskı aracı gibi algılandığı bir sistemde, yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini başlıklar sayarak artırmak, merkezi yönetimce ayrılan geliri çoğaltmak yerelleşmeye işaret etmemektedir. Ayrıca, dünyadaki gelişmeleri, ülkedeki geleneksel yapıyı ve yereldeki sınıfsal bölüşümü göz ardı ederek, yerel yönetime başlı başınca demokratiklik niteliği yüklemek de yanlıtıcı olabilmektedir. Örnek vermek gerekirse; 1981 yılında çıkarılan Belediyeler ile İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile her yıl genel bütçe vergi gelirlerinin % 5'i belediyelere, % 1'i ise il özel idarelerine ayrılmıştır. 1984 yılında bu kanunda yapılan değişiklikle % 5'lik pay, iki katından fazla artırılarak % 10.3'e çıkarılmıştır (Keleş, 2000: 312-320). Anlaşıldığı gibi, belediyelerin gelirlerinde bir artış olmuş, ancak bu artış belediyelerin mali olarak rahat etmesi anlamına gelmemiştir. Yerel yönetimlerin gelirleri ve dolaylı olarak özerkliği merkezi yönetimin takdirine bırakılmıştır. Üstelik rakamların arttığı süreçlerde, gelirdeki artışın karşılayamayacağı oranda görev ve yetki verildiği gibi durumlar da unutulmamalıdır.

Neoliberal politikaların ilkelerine uygun görünümde ve bahsedildiği biçimiyle yerelleşmeye en yakın girişim, 2003 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısıyla gerçekleştirilmeye çalışılmış, sonuçta Anayasaya aykırı hükümleri nedeniyle hem veto hem de Anayasa Mahkemesi'nin iptalleriyle karşılaşmıştır. Sonrasında kimi kısımlar törpülenerek, neoliberal ilkelere uygun düzenlemeler ayrı kanunlarla yürürlüğe konulmaya çalışılmıştır. Ama sonrasında yaşanan gelişmeler ve gelinen noktada 6360 sayılı kanun ne derece yerelleşmeye hizmet etmektedir?

### **3. 6360 Sayılı Kanun**

Türkiye'de gerek akademik alanda gerekse siyasi arenada, yönetime dair en yoğun tartışma konusu, merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki ilişkidir denebilir. 1980 sonrası liberalizmin geçirdiği evrime bağlı olarak tüm dünyada başlayan serbestleşme dalgası, sermayenin önündeki engellerin kaldırılması, kârlılığın en yükseğe çıkarılması amacıyla küresel hamleler yapılması, uluslararası ve uluslararası birliklerin önemini artırması, Türkiye gibi ülkelerde askeri müdahalelerle kurulan neoliberalizmin halka kabul ettirilmesi amacı uluslararası örgütler eliyle tavsiyelerin yoğunlaşması; şüphesiz yönetim biçiminde de değişimi peşinden getirecektir. Türkiye için düşünüldüğünde, 2003 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı bir istisna sayılırsa, bu değişimin geleneksel merkezîyetçi çizginin korunup, liberalizmin yeni biçimine uyum sağlayarak devam ettiği özetle açıklanabilir.

#### **3.1. 6360 Sayılı Kanun Öncesi Durum**

1982 Anayasası'nın 127. maddesi, büyük yerleşim merkezleri için özel düzenleme yapılabileceğini hükme bağlayarak, büyükşehir belediyesi kurulmasının önünü açmıştır. Bunun üzerine 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı "Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun" ile Ankara, İstanbul ve İzmir'de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. 1986 yılında Adana; 1987 yılında Bursa, Gaziantep ve Konya; 1988'de Kayseri; 1993'te Antalya, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Mersin, Kocaeli, Samsun; 2000 yılında ise Adapazarı büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşturulmuştur. 6360 sayılı kanun öncesi 2012 yılında, yerel yönetimlere ilişkin sayısal veriler şu yöndedir:

## 2012 Yılı Yerel Yönetimlere Dair Veriler

İl	İl Özel İdaresi	81
	Büyükşehir Statüsünde İl	16
	İl	65
İlçe		919
Bucak		634
Belediye	Toplam	2.950
	Büyükşehir Belediyesi	16
	İl Belediyesi	65
	Büyükşehir İlçe Belediyesi	143
	İlçe Belediyesi	749
	Belde Belediyesi	1.977
Mahalle		19.085
Köy		34.340
Bağlı		47.184
Birlik		1.390

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2014: 20.

### 3.2. 6360 Sayılı Kanunun Getirdikleri

8 Ekim’de TBMM’ye sevk edilen, 12 Kasım 2012’de kabul edilen, 6 Aralık 2012 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 6360 Sayılı On Üç<sup>2</sup> İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun TBMM İçişleri Komisyonu’nda süren görüşmelerinde, Genel Kurul aşamasında, Cumhurbaşkanlığı tarafından onaylanıp uygulanmaya başlandıktan sonra da sıklıkla tartışılmıştır

Kanun, büyükşehir yönetim rejimini, radikal bir değişikliğe uğratmıştır. Ancak, tüm bu kökten değişikliklere rağmen, yeni büyükşehir belediyesi düzeniyle ilgili olarak bilimsel bir ön hazırlık çalışması ve karşılaştırmalı ülke örneklerini içeren bir analize yer verilmediği (Çetin, 2015: 263) dile getirilmektedir.

Tasarımın gerekçesinde, daha önce belirttiğimiz biçimde, neoliberalizmin uluslararası alanda sağladığı hegemonya sonrası sıklıkla kullandığı ifadelerle başvurulmuştur. Bu ifadelerin peşi sıra tasarımın kanunlaşması sonucu Türk kamu yönetimine ne gibi yenilikleri olmuştur? Kanunun getirdikleri şu biçimde özetlenebilir:

- Büyükşehir belediyesi olmak için 750 bin nüfus tek başına yeterli sayılmış, ekonomik ve fiziki koşullar ölçüt olmaktan çıkarılmıştır.
- Büyükşehir belediye sayısı 30’a çıkmıştır. Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Şanlıurfa, Tekirdağ, Trabzon ve Van yeni büyükşehir belediyeleri olmuştur.
- Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin sınırları il ve ilçenin mülki sınırıyla çakışacak biçimde genişletilmiştir. Buna bütünşehir de denilmektedir.

<sup>2</sup> Kanun ilk çıktığında sayı on üçken daha sonra 15 Mart 2013 tarihinde Ordu’nun büyükşehir statüsüne eklenmesiyle sayı on dörde çıkarılmıştır. Yirmi altı ibaresi de yirmi yedi olmuştur.

- Büyükşehirlerdeki köyler ve belde belediyeleri kapatılmış, mahalleye dönüştürülmüştür. Büyükşehir olmayan diğer illerde ise 2 bin nüfusunun altında kalan beldeler kapatılarak köy yapılmıştır.

- Büyükşehirlerde; büyükşehir ve ilçe belediyesi olmak üzere iki kademeli belediye örgütlenmesi modeli benimsenmiştir.

- Büyükşehirlerin tümünde, yani ülke nüfusunun çoğunun yaşadığı 30 ilde, il özel idareleri kapatılarak, Anayasal bir yerel yönetim organının varlığına son verilmiştir.

- Büyükşehirlerin tümünde bucaklar ve yerel yönetim birlikleri kaldırılmıştır.

- Büyükşehir belediyelerine, kırsalla ilgili görev ve yetkiler verilmiş, kent yönetiminin tarım ve hayvancılığı desteklemesi hükme bağlanmıştır.

- Kanunla birlikte mahalleye çevrilen ama daha öncesi köyde yaşayan yurttaşlar, kentte yer bulan yeni vergi, harç ve ödemelerle tanışmıştır.

- Kalkınma Ajanslarını andıran, merkezi yönetimin taşra teşkilatı biçiminde yapılandırılan “Yatırım, İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı” kurulmuştur.

- Genel bütçe vergi gelirlerinden verilen pay oranları değiştirilmiştir.

Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte, il özel idarelerinin yüzde 36’sı, belediyelerin yüzde 54’ü, köylerin ise yüzde yaklaşık yüzde 50’si kapanmıştır. Yerel yönetimlere dair değişiklikler, tablo aracılığıyla şu biçimde özetlenebilir:

Yerel Yönetimler	6360 Sayılı Yasa Öncesi	6360 Sayılı Yasa Sonrası
Büyükşehir Belediyesi	16	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi	143	501
İl Belediyesi	65	51
İlçe Belediyesi	749	416
Belde Belediyesi	1977	395
Belediye Sayısı Toplam	2950	1392
İl Özel İdaresi Sayısı	81	52
Köy İdareleri	34283	17720

Kaynak: Çelikyay, 2014: 16.

### 3.3. 6360 Sayılı Kanun Merkezileşme mi Yerelleşme mi Sağlıyor?

Öncelikle şunu söylemek gerekir ki kanunun büyükşehir belediyelerini düzenlemesi, yerel yönetimlerle ilgili olduğunu göstermektedir, ama bu yerelleşmeye hizmet ettiği anlamına gelmemektedir. Bir diğer konu ise yerel yönetimler arasında hiyerarşik yapılanmaların katı biçimde netleşiyor olması, “yerelde merkezileşme” olarak adlandırılabilir farklı odak noktalarının çıkmasına neden olabilecektir. Halka en yakın yönetim birimlerinin etkin olması ve halkın yönetime bu yolla katılması sağlanabilecek midir?

*İl Özel İdarelerinin Kaldırılması:* Anayasanın 127. maddesi il ölçeğinde bir yerel yönetim organı kurulmasını hükme bağlamış, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 3. maddesi de “İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” biçiminde

tanımlamıştır. 5302 sayılı kanunla özerkliği artırılan bu idareler, 6360 sayılı kanun kapsamında sınırları il mülki sınırıyla bütünleşen 30 büyükşehir belediyesinde kaldırılmıştır. Büyükşehir belediye sınırlarının tüm şehri kapsamaması nedeniyle il özel idarelerine gerek kalmadığına dair bir görüş ileri sürülebilse de unutulmaması gereken her şeyden önce bir yerel yönetim biriminin belli sayıda ilde kaldırılmasıdır. Üstelik bir yerel yönetim biriminin yerine merkezi yönetimin taşra teşkilatını andıran YİKOB'ların kurulması tam olarak merkezileşmenin pekişmesine hizmet etmektedir. Yine, 6360 sayılı kanunun geçici 1. maddesinin 5. Fıkrası ve 3. maddesinin çeşitli fıkraları da il özel idarelerinin taşınmazlarının, gelirlerinin, görev ve yetkilerinin önemli bir kısmını merkezi yönetimin taşra teşkilatlarına devretmektedir.

Yereldeki halkın seçimiyle belirlenen il özel idareleri, genel olarak belediye sınırları dışındaki ve kırsal denilen alanın yönetiminde önemli bir işleve sahiptir. Çukurçayır'ın deyiimiyle (2012) kentsel alan yönetimi olarak kurulan belediyeler, dünyanın hiçbir yerinde kırsal alanı kapsamamaktadır. Böyle bir tüzel kişiliğin belirli illerde kaldırılması, yerel katılımı da eşitsiz bir durum doğuracaktır. Zira 51 ilde hâlâ il özel idarelerinin varlığını koruması, yani bahsi geçen illerde halkın bu yönetimlere katılımı devam etmektedir.

Çeşitli tartışmaların konusu olsa da Türkiye'deki yerel yönetim sistemi il özel idaresi, belediye ve köy arasında ince bir görev ve yetki paylaşımının üstüne kuruludur. Bu paylaşım, yüzyılı aşkın bir deneyim ve mevzuatın sonucudur. Yeterli bir çalışma yapılmadan, yerleşik uygulama ve gelenekleri yok ederek yapılan düzenleme, öngörülme yetki ve görev uyuşmazlıklarını ortaya çıkarabilir. Özellikle büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırları olması, yani il sınırları içindeki bütün arazinin büyükşehir belediyesinin görev ve yetki sahasına sokulması uygulamada pek çok konuda yetki çatışması sorununa yol açabilir (Genç, 2014:7). İl özel idareleri bu anlamda bir boşluğu doldurmaktaydı. Gözler'in (2013: 59-60) deyiimiyle:

“Bir belediye ile bir köy arasında ne belediyenin, ne de köyün yetki sahasında bulunmayan yığınla yer vardır. Dağlar, taslar, dereler, nehirler, ormanlar, yollar, göller, bataklıklar, sazlıklar, kıyılar, sahiller, vs. İşte bunlar üzerinde de kararlar alınması, bunlarla ilgili iş ve işlemler yapılması, bunlara ilişkin kamu hizmetlerinin yürütülmesi de gerekir. Bunları köy yapamaz; belediye de yapamaz. Çünkü her ikisinin yetki sahası coğrafi olarak sınırlıdır; çünkü bunlar birer yerleşim yeridir ve son evden sonra yetkileri mantık gereği biter. O hâlde bunları yapmak, bu yerlerdeki kamu hizmetlerini yürütmek için başka bir mahallî idareye ihtiyaç vardır ki, bu mahallî idare, il özel idaresidir. İl özel idaresinin varlık sebebi budur. İl özel idareleri zevk olsun diye değil, ne köy, ne de belediye idareleri tarafından karşılanamayacak bir takım kamusal ihtiyaçlar olduğu için kurulmuşlardır.”

Büyükşehir sınırlarının mülki sınırla eşitlenmesi, hizmetlerin tek elden görülmesinde eşgüdüm, etkinliğe ve optimum ölçeğin bulunmasına katkı sunacağı biçiminde savunulmaktadır. Bu noktada unutulmaması gereken optimum ölçeğin göreceli bir kavram, hizmetin türü ve niteliğiyle doğrudan ilgili olduğudur. Kimi hizmetler küçük kimileri de büyük ölçekli belediyelerce daha etkin yerine getirilebilmektedir (Görmez ve Bahçeci, 2014: 364-365).

2003 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ve hatta ona dayanarak çıkarılan, Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu birçok bakanlık ve genel müdürlüğün taşra teşkilatlarının görev ve yetkileri, tesisleri, personeli ve araç ve gereçlerinin çoğunu il özel idaresine devretmekteyken, geldiğimiz noktada il özel idarelerinin önemli bir kısmının kaldırıldığına, yerine ise merkezileşmeyi artırıcı önlemlerin alındığına, üstelik aynı siyasi parti iktidarları döneminde tanık olmaktadır.

Son olarak il özel idareleri, yerel yönetim birimi olarak katılım anlamında bir potansiyeli taşımakla birlikte, belediyelere nazaran oy odaklı olmaktan çok hizmet odaklı idareler görünümündedir. Bu anlayış farkının ve il özel idarelerinin kaldırılmasının hizmet kalitesi ve vatandaş memnuniyeti bakımından sorunlar oluşturabileceği (Zengin, 2014: 113) vurgulanmaktadır. Ortaya çıkan bu durum bir yandan yerindenlik ilkesi ile çelişirken diğer yandan büyükşehir belediyeleri üzerindeki hizmet yükünü artırarak, hizmet kalitesinde ve etkinliğinde azalmaya neden olabilecektir (Günel, Atvur ve Dernek, 2014: 64-65).

*Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları:* Bir yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin kaldırılmasıyla oluşan boşluğun, tek başına büyükşehir belediyelerince doldurulmasını

beklemek; coğrafi, siyasi, teknik altyapı gibi nedenlerden dolayı gerçekçi olmayacaktır. Kanun koyucular da bunun farkında olacak ki alternatif bir yapılanma öngörmüşlerdir. Tüm tartışma bu noktada başlamaktadır. 30 ilde kaldırılan ve 51 ilde uygulaması devam eden il özel idarelerinin kaldırıldığı büyükşehirlerde yerlerine merkezi yönetimin taşra teşkilatını andıran bir yapı getirilmiştir. Andıran diyoruz, çünkü hukuken ve kamu yönetimi dizgesi içinde tam olarak adlandırılmayan bir yapılanmadan bahsediyoruz.

6360 sayılı kanunun 34. maddesi ile 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 28. maddesine YİKOB düzenlemesi eklenmiştir. "Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde 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, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek" olarak amacı belirtilen YİKOB, doğrudan valiye bağlı olarak görev yapmaktadır. "Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, kaynağını aktarmak şartıyla illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini bu başkanlık aracılığıyla" yapabilecekleri hükme eklenmiştir. Ayrıca "merkezi idare tarafından yapılan her türlü yardım ve desteğin koordinasyonu, denetimi ve izlenmesi ve acil durumlarda bizzat yerine getirilmesi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı tarafından sağlanır" ifadesi de aynı maddede vurgulanmıştır.

Personel konusunda da "gerektiğinde valilik, kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın ihtiyaç durumuna göre uzman, sözleşmeli personel ve memurları bu başkanlıklarda görevlendirmeye yetkilidir" ifadesiyle oldukça esnek bir yetkiye sahip olan YİKOB'larla ilgili en kritik düzenleme, merkezi yönetimin taşra teşkilatının dışında, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının bizzat yerine geçerek eylem ve işlem gerçekleştirebilmesidir. Doğrudan merkezi yönetimin ve dolaylı olarak ona bağlı bir başkanlığın, yerel yönetim birimleri üzerinde hiyerarşik bir niteliğe kavuşmasına neden olan düzenleme şu biçimdedir:

"İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlığınca tespit edilmesi durumunda, vali uygun süre vererek hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini ister. Hizmet ve yatırımın verilen sürede gerçekleşmemesi hâlinde, vali söz konusu yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı aracılığıyla da yerine getirebilir. Yapılan veya yapılacak harcamalar karşılığı tutarlar ilgili kurumun pay ve ödeneklerinden tahsis yapan kurum tarafından kesilerek İçişleri Bakanlığına veya hizmeti yerine getiren diğer kamu kurum ve kuruluşuna gönderilir. Bu fıkra kapsamında İçişleri Bakanlığına ve diğer genel bütçeli idarelere aktarılan tutarların bu kurumların bütçeleriyle ilişkilendirilmesi birinci fıkra hükümleri çerçevesinde, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına aktarılan tutarların bütçeleriyle ilişkilendirilmesi bu kurumların tabi olduğu mevzuat hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilir. Diğer genel bütçeli idarelere ilişkin bütçe işlemlerini yapmaya bu kurumların üst yöneticileri yetkilidir."

Maddeden de anlaşılacağı üzere, yerel yönetimleri güçlendirme amacıyla bir kanunda; yerel yönetimlere hangi görev ve yetki verilirse verilsin, YİKOB'ların yapılandırılması, doğrudan merkezileşme anlamını taşımaktadır. Üstelik bu yönetimlerin, bir yerel yönetim birimleri olan il özel idareleri yerlerine kurulduğu; onların makine, teçhizat, araç ve gereçleri ile görev ve yetkilerinin çoğunu üstlendiği de unutulmamalıdır. Merkezi yönetim, sınırları çizilmeyen olağanüstü yetkilerle donatılmaktadır (Çukurçayır, Özer ve Navruz, 2013: 37). Bu hali ile merkezi yönetimin illerdeki yatırım ve harcamaları büyükşehir belediyelerine ve YİKOB'lara bırakılmakta, kamu yönetimi sisteminin dışına çıkarılmaktadır. Kanuna topyekûn baktığımızda ise oluşturulan büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırları olarak belirlenmesi ve yetkilerinin artırılması, il özel idarelerinin ortadan kaldırılması, YİKOB adı altında yeni bir idari yönetim biriminin kurulması ile Anayasa'da öngörülme bir yönetim modeli yaratılmaktadır (Özer, 2013: 121).

İl özel idarelerinin hukuki dayanağı kanunlardır. Yani kanunla kurulup kanunla yönetilmektedir. YİKOB'ların kuruluşu ise 6360 sayılı Kanuna dayanmaktadır. Bununla birlikte Başkanlıkların çalışma usul ve esasları, hakkında her türlü düzenleme İçişleri Bakanlığı'na hazırlanan

yönetmelikte düzenlenmiştir. Peki, YİKOB'lar, kanun yürürlüğe girdiğinden bu yana yaklaşık yıllık süreçte neler yapmışlardır?

Ankara'da Valiliğinin 31.12.2013 tarih ve 31369 sayılı yazısı uyarınca hazırlanan ve 30/3/2014 tarihinden geçerli olan yönergeye dayanarak yönetilen YİKOB'un 2014 yılı yatırımlarına baktığımızda eğitimde genel olarak okul yapımı, okulların yenilenmesi, spor salonları ve çeşitli bölümlerinin inşası; sağlıkta toplum sağlığı merkezi yapım, yenileme ve onarımı, hastane ek bina yapımı, onarımı işlerini görmekteyiz. 114'ü eğitim, 14'ü sağlık, 10'u diğer sektör, 2'si kültür, 3'ü sosyal hizmetler, 12'si güvenlik ve 6'sı tarım olmak üzere toplam 161 üstyapı yatırımı gerçekleştirilmiştir (Ankara YİKOB, 2004). Bunlar içerisinde 6360 sayılı kanun öncesi büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde kalan Sincan, Yenimahalle, Çankaya, Etimesgut gibi ilçeler bulunmakla birlikte, kanun sonrası bütünşehir uygulamasıyla büyükşehir sınırları içerisinde kalan ilçeler de bulunmaktadır.

6360 sayılı kanunla birlikte büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşan Trabzon'da kurulmuş YİKOB üstyapı yatırımlarının, Ankara'dan farklı olduğunu belirtmek mümkün değildir. 2015 öncesi, 2015 ve 2016 yılında tamamlanan yatırımlardan 14'ü eğitim, 14'ü içişleri, 3'ü sosyal politikalar ve 2'si kültür ve turizm olmak üzere toplamda 33 (Trabzon YİKOB, 2017) iş yapılmıştır. Bursa, Erzurum, Eskişehir YİKOB'ların yatırımlarına baktığımızda da inşaat temelli bir yatırım programı yapılmıştır. Altyapı yatırımları konusunda da hizmet vermeye başlayan YİKOB'lar, su ve kanalizasyon, yol yapım işleri ihalelerine çıkmaktadır.

İl mülki sınırına kadar hizmet alanı genişleyen büyükşehir belediyelerinin yürüteceği hizmetlerde sıkıntı olması ya da bu olasılığın görülmesi durumlarında, belediyeler ve YİKOB'lar arasında protokoller imzalanmaktadır. Kırsal alanda ihtiyaç duyulan acil alt yapı hizmetlerini hızla tamamlamak üzere Ordu YİKOB ile büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında protokol imzalanmıştır (Habertürk, 2017). Konya'da da Kırsal Altyapı Projesi'nin yapımı YİKOB, büyükşehir ve Karatay Belediyeleri arasında protokole (Konya YİKOB, 2017) bağlanmıştır.

YİKOB'lara ilişkin getirilen hükümler bu çerçevede değerlendirilebilecekken, asıl önemli düzenleme Olağanüstü Hal Yönetimi (OHAL) kapsamında 15.08.2016 tarih ve 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile getirilmiştir. KHK'nın 35 ve 36. maddeleri YİKOB'ları yeni baştan ele almış, onlara tüzel kişilik vermiştir. Yine 35. madde Başkanlıkları özel bütçeli olarak belirlemiştir. KHK'nın gerekçesinde bu düzenlemelerin neden yapıldığı belirtilmemiştir. OHAL süresince bazı belediyelere kayyum atanması, yaşanan siyasi gelişmelerden bağımsız olmamak üzere, aslında maddelerin gerekçesi bizzat Başbakan Binali Yıldırım tarafından belirtilmiştir:

"Büyükşehirler kurulduktan sonra özellikle büyükşehirlerde il özel idaresinin tüzel kişiliği ortadan kalktı. Maalesef büyükşehirler bu değişime ayak uyduramadı. Coğrafi alan çok geniş, hizmetler çok çeşitli ama vatandaş kaymakamlıklar, valilikler yıllardır yol yapar, suya bakar, diğer işleri halleder diye alışmış. Belediyeler de, ya iş bilmezlikten, ya planlama yapmaktan ya da işte iktidar partisiyle farklı partiler de olunca ideolojik sebeplerden dolayı maalesef şehir dışındaki hizmetler istendiği gibi yapılamadı. Bu bir memnuniyetsizlik olarak vatandaşa yansdı. Ya bu belediyenin işi, o yapması lazım dediğimizde hiç bize itibar etmedi. Ne demek belediyenin işi, siz devlet değil misiniz? Birbirinizin üzerine niye suçu atıyorsunuz? Yani bakana söylüyoruz belediyeye diyor, belediyeye söylüyoruz bakan diyor; bu ne biçim iş? Biz sizin aranızda gidip gelecek miyiz? İşimizi kim yapacak diye böyle şikayetler maalesef uzun süreden beri vardı. Bunu ortadan kaldırmak için bu YİKOB denen yapıya bir tüzel kişilik kazandırdık. Bu zaten sizlerin, büyükşehirlerdeki valilerimizin isteği idi. Bu şekilde burada bütçe olacak, buradaki işler planlanacak, yapılacak ve eskiden olduğu gibi belediye yapamadığı yerleri biz yapacağız. Belediyenin oraya verilen bütçesini de alacağız valiye vereceğiz, valiliğin il özel idaresine vereceğiz, böylece hizmetin aksamasının, gecikmesinin önüne geçmiş olacağız." (Sabah, 2016).

İl özel idarelerinin büyükşehir belediyelerinde kaldırılarak, yerlerine YİKOB'ların kurulmasına dair yukarıda belirtilen eksiklikler ve eleştirilerin önemli bir kısmı kanunu getiren siyasi partili Başbakan tarafından kaydedilmiştir. Yıldırım'ın büyükşehir belediyelerinin bu değişime ayak uyduramadığını belirtmesi uygulamada görülmüştür. Bu denli köklü bir değişimi getirecek kanun tasarısı üzerinde daha uzun süreli çalışılmalı, konunun paydaşlarının görüşlerine daha fazla yer verilmeliydi. Coğrafi alanın genişliği ve bu nedenle hizmet kalitesinin düşeceği, bunun uygun optimal ölçek olmadığı uygulamayla da anlaşılmış oldu. Benzer biçimde gerek merkezi yönetimin uzantısı

YİKOB gerekse yerel yönetimlerin görevlerinde yaşanan çatışmalar da uygulamayla sabitlenmiştir. Ortaya çıkan sorunların çözümü noktasında atılan adım ise YİKOB'ların ve dolayısıyla merkezîyetçiliğin daha da artırılması olmuştur. Başka bir ifadeyle geleneksel yaklaşım olan yereldeki sorunların daha çok merkezîyetçilikle çözüleceği fikri ön planda tutulmuştur.

## SONUÇ

Neoliberalizmin teorideki ilkelerinin uygulamada tersine dönüştüğünü rahatlıkla görebilmekteyiz. Serbest piyasa, küçük ve sınırlı devlet gibi ilkeler, liberalizmin hangi türü olursa olsun uygulanamamış, hatta tersi gerçekleşmiştir. Neoliberalizmin, bunca krize rağmen, yaşama becerisinin altında bu pragmatik yapısı yatmaktadır. Çünkü; neoliberalizmde esas olan kârlılığın yükselmesi ve küresel ölçekte sermayenin önünde engel bulunmamasıdır. Bunun sağlanmasının yöntemi coğrafyaya ve zamana göre farklılık gösterebilir. Aynı ülkede değişik tarihlerde farklı uygulamalar olabileceği gibi, aynı zamanda farklı ülkelerde değişik uygulamalar olabilmektedir.

Neoliberal eğilimin merkezîleşme-yerelleşme geriliminde yerelleşme lehinde olduğu sıklıkla vurgulanmaktadır. Daha demokratik bir yönetim, katılım, şeffaflık gibi reddedilemeyecek ilkelerin yaşama geçirilmesinde yerelleşmenin doğru tercih olduğu çeşitli biçimlerde anlatılmaktadır. Bütün bunlarla birlikte, diğer ilkelerinde olduğu gibi, neoliberal uygulamaların merkezîleşme-yerelleşme geriliminde teoride vurguladığının tersi sonuçlarla karşılaşılabilmektedir. Türkiye özelinde durum tam olarak böyledir.

1980 Darbesi sonrasında askeri baskı aracılığıyla temelleri atılan, daha sonra sivil siyasetle desteklenen neoliberal politikalar, uluslararası örgütlerin baskı ve önerileriyle Türkiye'de egemen hale gelmiştir. Özelleştirme, üst kurul eliyle yönetim, yönetişim, başarısızlık da serbest piyasa, küçük ve sınırlı devlet, yerelleşme söylemleri, ülkede hâkim siyasi ve ekonomik yapının neoliberalizm olduğunun göstergesidir. Bütün bunlara rağmen Osmanlı'dan devralınan ve bir iki istisnası haricinde süregelen merkezîleşmenin başat olması durumunda bir değişiklik görülmemektedir. Üstelik 1980 sonrası ise bu durum -2003 haricinde- pekişerek devam etmiştir.

Gelinen noktada doğrudan yerel yönetimi ilgilendiren bir kanuni düzenleme, sonuçları itibarıyla merkezîleşmeyi doğurmuştur. Özellikle bir yerel yönetim birimi niteliğindeki il özel idarelerinin kaldırılarak yerine merkezi yönetimin taşra birimi olan YİKOB'ların ikame edilmesi, köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılarak mahalleye dönüşmesi, belde belediyelerinin büyükşehirlerde kaldırılması, diğer illerde ise 2 bin nüfus ölçütüne bağlanarak halka en yakın yönetim birimlerinin etkisizleştirilmesi ya da yok edilmesi geleneksel merkezîyetçiliğin pekişmesi niteliğindedir.

6360 sayılı kanun sonrası, merkezde gücün yoğunlaşması anlamında merkezîyetçilik durumunun yanı sıra daha özel bir merkezîleşmeyle de karşı karşıya kaldığımız söylenebilir. Yetki ve görev bölüşümü, ilçe belediyeleriyle yaşanan anlaşmazlıklarda yine büyükşehir belediye meclisinin yetkili kılınması gibi düzenlemeler, ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasında hiyerarşik bir kademelenme yaratmaktadır. Başka bir ifadeyle yerelde yeni bir odak, yeni bir merkez ortaya çıkmaktadır. Mülki yönetim fiilen il genel yönetimi-valilik ve ilçe genel yönetimi-kaymakamlık kademelerinden oluşurken, yerel yönetim il özel yönetimi, belediye, köy birimlerinden oluşmaktadır. İl-valilik ile ilçe-kaymakamlık arasında hiyerarşik ilişki varken, yerel yönetim birimlerinin kendi aralarında hiçbir hiyerarşik ilişki bulunmamaktadır. Hiyerarşik ilişki büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasında bulunmaktadır (Güler, 2010: 239). Ayrıca ilçe merkezlerinin, il merkezine uzaklığının 223 km olduğu Mersin, 201 km olduğu Kahramanmaraş, 191 km olduğu Adana gibi illerde büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerine devretmediği ya da devredemediği hizmetleri görmesi için yeni bir bürokratik kademelenme yaratması kaçınılmazdır. Büyükşehir belediyesinde somutlanan yereldeki merkez, daha büyük bir bürokrasinin doğuşuna da işaret etmektedir.

Çalışmada, merkezîleşme katı, yerelleşme esnek; merkezîleşme katılımdan uzak, yerelleşme katılımdan yana; merkezîleşme antidemokratik, yerelleşme demokratik gibi sabitliklerin kesin doğru olmadığını altını çizerek, bir durum tespiti yapılmaya çalışılmıştır. Sonuçta başlı başına

merkezileşme aracı olan YİKOB'larla ilgili yeni çalışmalara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu çalışmalar için ise daha fazla süre YİKOB uygulamalarını izlemek gerekmektedir. Böylelikle uygulamaların merkezileşme-yerelleşme gerilimindeki rolü tam olarak tespit edilebilir hem de büyükşehir belediyelerinin bölge yönetimi benzeri yapısıyla yerelde oluşan yeni tip merkezileşmenin kamu hizmetlerinin görülmesinde yöntem, nitelik, kalite ve süre açısından ne gibi değişikliklere neden olduğu, yerel demokrasi ve katılım gibi kavramları ne derece yaşama geçirdiği görülebilir.

## KAYNAKÇA

- Aktan, C. C. (1995). Klasik Liberalizm, Neo-Liberalizm ve Libertarianizm. *Amme İdaresi Dergisi*, 28 (1), 3-32.
- Ankara YİKOB. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Yatırımları. <http://www.ankara.gov.tr/yatirim-izleme-ve-koordinasyon-baskanligi-yatirimlar> (Erişim tarihi 30.12.2017).
- Arslan, E., Gürses, F. ve Baykal, Ö. N. (2015). Cumhuriyetten Günümüze Hükümet Programlarında Yerelleşme Vurgusu: Vaatler, Gerçekleşenler. 9. *Kamu Yönetimi Sempozyumu Malatya*. 1-8.
- Ataay, F. (2006). Türkiye'de Yönetişim ve "Sivil Toplum" Tartışmaları Üzerine Bir Değerlendirme. *Memleket Siyaset Yönetim*. Cilt 1, Sayı 1, 121-140.
- Bursa YİKOB. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı 2017 Biten Projeler. <http://www.bursayikob.gov.tr/> (Erişim tarihi 05.01.2018).
- Crouch, C. (2014). *Neoliberalizmin Garip Ölümsüzlüğü*. (Çev. Uğur Gezen). İstanbul: Açılım Kitap.
- Çelikyay, H. (2014). *Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası*. SETAV Yayınları.
- Çetin, Z. Ö. (2015). Türkiye'de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. Cilt 20, Sayı 2, 247-266.
- Çukurçayır, M. A. Yeni Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Haberleri Türkiye'nin Kabusu. Yeni Meram Gazetesi (Erişim tarihi, 07.01.2013), [http://www.yenimeram.com.tr/m-akif\\_2647](http://www.yenimeram.com.tr/m-akif_2647)
- Çukurçayır, M. A., Özer, M. A. ve Navruz, M. (2013). Yerel Yönetimler Reformu Nereye Doğru?. *Düşünce Dünyasında Türkiz*. Sayı 21, 25-40.
- Dumenil, G. ve Levy, D. (2009). Marksist Bir Neoliberalizm Teorisi. (Çev. Hilmi Tunalı). *Neoliberal İktisadın Marksist Eleştirisi*. (Ed. Gülsüm Akalın ve Uğur Selçuk Akalın). İstanbul: Kalkedon Yayınları, 49-69.
- Dumenil, G. ve Levy, D. (2014). Neoliberal (Karşı) Devrim. *Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki*. (Haz. A. Saad-Filho, Deborah Johnston). (Çev. Şeyda Başlı ve Tuncel Öncel)., 25-41.
- Dumenil, G. ve Levy, D. (2015). *Büyük Yol Ayrımı*. (Çev. Ayşen Gür). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Erzurum YİKOB. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Erzurum Yatırım Haritası. <http://www.bursayikob.gov.tr/> (Erişim tarihi 05.01.2018).
- Gambetti, Z. (2009). İktidarın Dönüşen Çehresi: Neoliberalizm, Şiddet ve Kurumsal Siyasetin Tasfiyesi. *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 40, 145-166.
- Genç, F. N. (2014). 6360 Sayılı Kanun ve Aydın'a Etkileri. *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. Cilt 1, 1-29.
- Görmez, K. ve Bahçeci, H. I. (2014). 6360 Sayılı Kanun Sonrası Büyükşehir Belediyelerinde Yerel Hizmetlerin Organizasyonu. *XI. Uluslararası Türk Dünyası Yerel Yönetimler Sempozyumu KKTC, Doğu Akdeniz Üniversitesi*. (Tam metin: Türk Dünyasında Yerel Yönetimlerin Sorunları, Ed. Deniz İşçiöğlü, KKTC, s. 359-372)
- Gözler, K. (2013). "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, 37-82.
- Güler, B. A. (2010). *Türkiye'nin Yönetimi-Yapı*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Günel, A., Atvur, S. ve Dernek, K. O. (2014). 6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. Cilt 19, Sayı 3, 55-70.
- Habertürk. (2017). Ordu'da YİKOB-Belediye işbirliği. <http://www.haberturk.com/yerel-haberler/57404938-orduda-yikob-belediye-isbirligi> (Erişim tarihi 05.01.2018).
- Harvey, D. (2015). *Neoliberalizmin Kısa Tarihi* (Çev. Aylin Onocak). İstanbul: Sel Yayınları.
- Heywood, A. (2013). *Siyasi İdeolojiler*. (Çev. Ş. Akın, A. Bayram vd.). Ankara: Adres Yayınları.

- Kalkınma Bakanlığı. (2014). *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*.
- Keleş, R. (2000). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Konya YİKOB. (2017). “Kültürhan Yapımı Projesi” ve “Kırsal Altyapı Destekleme Projesi” Protokolleri İmzalandı. <http://konyayikob.gov.tr/kulturhan-yapimi-projesi-ve-kirsal-altyapi-destekleme-projesi-protokolleri-imzalandi> (Erişim tarihi 05.01.2018).
- Özaslan, R.K. ve Alıcı, O. V. (2014). Kalkınma Planlarında Yerel Yönetimler ve Yapılan Reformlar Çerçevesinde Mukayesesi. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. Cilt 11, Sayı 26, 315-342.
- Özer, M. A. (2013). Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 Sayılı Kanun’un Düşündürdükleri. *Yerel Politikalar*. 97-126.
- Sabah. (2016). Başbakan Binali Yıldırım: “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın yapısına tüzel kişilik kazandırdık” <https://www.sabah.com.tr/gundem/2016/09/15/basbakan-binali-yildirimyatirim-izleme-ve-koordinasyon-baskanliginin-yapisina-tuzel-kisilik-kazandirdik> (Erişim tarihi: 10.12.2017).
- Savaş, V. F. (1997). *İktisatın Tarihi*. İstanbul: Liberal Düşünce Topluluğu Yayını.
- Steger, M.B. and Roy, R.K. (2010). *Neoliberalism: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press.
- Tayyar, A. ve Çetin, B. (2013). Liberal İktisadi Düşüncede Devlet. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. 14 (1), 107-120.
- The Mont Pelerin Society. (2015), Statement of Aims., Web: <https://www.montpelerin.org/statement-of-aims/> (Erişim Tarihi 1 Aralık 2015).
- Trabzon YİKOB. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Yatırımları. <http://www.trabzoniyikob.gov.tr/> (Erişim tarihi 30.12.2017).
- Turner, R. S. (2008). *Neo-Liberal Ideology: History, Concepts and Policies (1)*. Edinburg: Edinburg University Press.
- YAYED. (2012). 10 Temmuz 2004 Tarih ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nu Değiştiren Büyükşehir-Bütünşehir Tasarısı Hakkında YAYED görüşü. <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/BSB-YAYED%20G%C3%B6r%C3%BC%59F%C3%BC.pdf>
- Yayla, A. (2015). *Liberalizm*. Ankara: Liberte Yayın Grubu.
- Zengin, O. (2014). Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yıl Değerlendirmesi. *Ankara Barosu Dergisi*. Sayı 2, 93-116.