



Turkish Studies

Economics, Finance and Politics

Volume 13/22, Summer 2018, p. 519-533

DOI Number: <http://dx.doi.org/10.7827/TurkishStudies.13521>

ISSN: 1308-2140, ANKARA-TURKEY

Research Article / Araştırma Makalesi

Article Info/Makale Bilgisi

✍ **Received/Geliş:** Mayıs 2018

✓ **Accepted/Kabul:** Eylül 2018

✍ **Referees/Hakemler:** Doç. Dr. İsmail YILDIRIM – Dr. Öğr. Üyesi Eyyüp Ensari ŞAHİN

This article was checked by iThenticate.

KÜRESELLEŞME-YERELLEŞME BAĞLAMINDA 6360 SAYILI YASANIN İL ÖZEL İDARELERİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

*Sevinç SOYOCAK ÖZALP**

ÖZET

Küreselleşme, iktisadi ve sosyal etkilerle dünya çapında yaygınlaşan ilişkiler ve küçülen dünya olgusu gerçekliğinde, oyunu kendi kurallarına göre oynayan modern döneme ait ulus devleti yetersiz kabul ederken çözümü, küresel ölçekte hareket edebilecek ve küresel piyasa koşullarına uyum gösterecek şekilde yeniden yapılandırılmasında bulmuştur. Bu süreçte devletin, sermayenin ulusal niteliği ret edilirken, devlete ve sermayeye ulus-ötesi/küresel bir nitelik kazandırılması amaçlanmıştır. Sermayenin ulus devletle olan bağının çözülmeye başladığı bu dönemde, küresel çapta sermaye birikimi ve üretim çabası, küresel piyasaya uyum ve rekabet koşulları, değişen talepler, demokrasi ve yönetim anlayışı ile bölgesel ve yerel olanın sınırları değişirken, küresele karşı yerel yeniden konumlanmıştır. Küreselleşme, merkezi idarenin yetki ve sorumluluklarının bir kısmının yerel aktörlere devredilmesini, hizmetlerin yerinden görülmesini öngörürken merkeziyetçi yönetim anlayışından kaynaklı ekonomik etkinlik sorunlarının aşılabacağını ve katılımcı demokrasinin artacağını öngörmüştür. Bu öngörü ile süreç yerel yönetimleri güçlendirme yönünde olmuştur.

1980'li yıllar da başlayan bu süreç bütün dünya da olduğu gibi Türkiye üzerinde de etkili olmuştur. Bu çerçevede “Yerel Yönetimler Reformu” çerçevesinde çıkarılan birçok yasadan biri de 04.03.2005'te yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu olmuştur. Bu yeni yasa ile il özel idareleri, küresel dönüşüme paralel ve küresel amaçlarla uyumlu birçok değişime tabi tutulmuştur. Literatürde bu değişimlerin yerelleşme yönünde olduğu gerçeği birçok kesim tarafından da kabul edilmiştir.

Ancak 2012 yılında yerel yönetimler üzerine çıkarılan 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı



* Dr. Öğr. Üyesi, Hitit Üniversitesi Siyaset Bilimi Ve Kamu Yönetimi-Yönetim Bilimleri, El-mek: sevincozalp@hitit.edu.tr

Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” un, il özel idarelerine yönelik yasal düzenlemeleri yerelleşme tartışmalarını yeniden gündeme taşınmış gözükmektedir. Bu tartışmalar yeni yasanın merkezileşmeye geri dönüş niteliğinde olduğu üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Bu bağlamda çalışma, 6360 sayılı yasanın il özel idareleri üzerinde yarattığı son değişimi ve bu değişimin etkilerini, küreselleşme yerelleşme bağlamında incelemeyi amaçlamaktadır. Çalışma, 6360 sayılı yasa ile il özel idarelerinin yaşadığı değişimin yerelleşmeyi olumsuz yönde etkilediği görüşündedir.

Anahtar Kelimeler: Küreselleşme, Yerelleşme, İl Özel İdareleri, 6360 sayılı Yasa.

THE IMPACT OF LAW NO. 6360 ON SPECIAL PROVINCIAL ADMINISTRATIONS IN THE CONTEXT OF GLOBALIZATION-LOCALIZATION

ABSTRACT

In the reality of relationships becoming prevalent worldwide via economic and social effects and the phenomenon of the world becoming smaller; while globalization embraces nation states of the modern era, which play the game by their own rules, as inefficient; it finds the solution in restructuring in a way the nation states can be mobile in global scales and adapt to global market conditions. In this process, the national quality of the state and capital is rejected. Instead, a transnational/global quality has been aimed to be added to the state and capital.

In this period, in which the association of capital with the nation state started to dissolve, while the effort of global capital accumulation and production, adaptation to global and competition conditions, changing demand, democracy and management approach, and borders of regional and local change; local repositioned against global. Globalization proposes a part of the authority and responsibilities of central administration to be transferred to local actors, and services to be performed on-site. Additionally, it predicts the economic efficiency problems caused by central administration approach will be resolved and participative democracy will increase. With this prediction, the process has been directed to strengthen local administrations.

Starting in 1980s, this process has been effective in Turkey, as it has been all over the World. Accordingly, one of the laws enacted within the framework of “Local Administrations Reform” was the Special Provincial Administrations Law numbered 5302, which became effective in 4 March 2005. With this new law, special provincial administrations have been exposed to many changes parallel to global transformation and compatible with global goals. The fact that these changes are in form of localization has been accepted by many parties in the literature.

However, “Law on the Establishment of the Metropolitan Municipality and the 26 Districts in 13 Cities, and Law on the Amendment of Certain Laws and Decree Laws” numbered 6360 and

enacted in 2012 regarding local administrations seem to bring legal regulations about special provincial administrations and localization discussions to the agenda again. These discussions focus on the fact that the new law is a return to centralization.

In this context, this study aims to analyze the final change imposed on special provincial administrations by the Law No. 6360, and its effects as part of globalization localization. The study proposes that the change experienced by special provincial administrations caused by Law No. 6360 affects localization negatively.

STRUCTURED ABSTRACT

A new phase, which started in the world in 1980s and was reached through changes experienced in many areas, is described as globalization. In the reality of relationships becoming prevalent worldwide via economic and social effects and the phenomenon of the world becoming smaller; while globalization embraces nation states of the modern era, which play the game by their own rules, as inefficient; it finds the solution in restructuring in a way the nation states can be mobile in global scales and adapt to global market conditions. Restructuring in state/public administration has been supported by neoliberal policies that have become the pioneers of the globalization process.

In this process, the national quality of the state and capital is rejected. Instead, a transnational/global quality has been aimed to be added to the state and capital. In this period, in which the association of capital with the nation state started to dissolve, while the effort of global capital accumulation and production, adaptation to global and competition conditions, changing demand, democracy and management approach, and borders of regional and local change; local repositioned against global. Especially in the integration with the world during a fast-paced information flow accompanying the technological revolution, “local” factors gained importance with regards to local events being shaped by the events far away, and having far-reaching causes. The local to become prominent together with globalization is also named as “glocalization”.

In this process, which became a current issue through localization discourse, centralist state mechanism that undertakes the satisfaction of social needs, provides public services and acts in a non-profit way has changed. Globalization aims a part of the authority and responsibilities of central administration to be transferred to local actors, and services to be performed on-site. Additionally, it predicts the economic efficiency problems caused by central administration approach will be resolved and participative democracy will increase. This process features “local administrations”, which has decision making bodies elected by the local, has the power to make pro se decisions and execute them, and owns a unique organization structure, budget and private incomes. This way, duties and functions of the central administration were limited and transferred to local administrations. Supported also by global actors such as the United Nations, the World Bank and the European Union, this process is endorsed especially in providing more autonomy to and

strengthening local administrations via subsidiarite principal of the European Charter of Local Self-Government (1985).

Starting in 1980s, this process has been effective in Turkey, as it has been all over the World. Accordingly, one of the laws enacted within the framework of “Local Administrations Reform” in Turkey was the Special Provincial Administrations Law numbered 5302, which became effective in 4 March 2005. This law is accepted to be shaped in accordance with the demands of global actors such as the World Bank, United Nations and EU. With the new law numbered 5302, many regulations have been made in line with the globalization process and global objectives on the establishment, bodies, management, duties, powers and responsibilities, working procedures and principles of the provincial special administrations that have a long-standing past. As the law is assessed generally in the context of localization, special provincial administrations are clearly seen to have become stronger against central administration in terms of authority and responsibilities.

However, “Law on the Establishment of the Metropolitan Municipality and the 26 Districts in 13 Cities, and Law on the Amendment of Certain Laws and Decree Laws” numbered 6360 and enacted in 2012 regarding local administrations seem to bring legal regulations about special provincial administrations and localization discussions to the agenda again. With the law, the provinces with the provincial boundaries and a total population of 750,000 were transformed into metropolitan municipalities and provincial special administrations were abolished in these provinces. Moreover, special provincial administrations were removed in these cities and a new administrative unit subjected to governorships was established under the name of “Investment Monitoring Committee Presidency”. Thus, a binary structure was formed in Turkey as “without special provincial administration” in 30 cities and “with special provincial administration” in 51 cities.

In this context, this study aims to analyze the final change imposed on special provincial administrations by the Law No. 6360, and its effects as part of globalization localization. First part of the study discusses globalization-localization discourse, process towards strengthening local administrations and European Charter of Local Self-Government. Second part gives place to the historical development of the special provincial administration that has a long-standing past, and the Law for Special Provincial Administrations numbered 5302, which was enacted in line with localization demands. The last part on the other hand examines changes caused by Law numbered 6360, which is accepted as a final regulation on local administrations, and its effects on special provincial administrations. The study proposes that the change experienced by special provincial administrations caused by Law No. 6360 affects localization negatively.

While the removal of the legal personality of the provincial special administrations with the law numbered 6360 was accepted as the removal of the steps taken to strengthen the local administrations; it also renewed the discussions of localization. Accordingly, special provincial administrations in 30 cities to be discharged by the Metropolitan Law numbered 6360, which is stated to have been prepared with an “efficient,

effective, citizen-driven, accountable, participatory, transparent and as local as possible” management approach, is stated to be against the European Charter of Local Self-Government accepted by Turkey in 1992. In this context, it is stated that there has been a contradiction with the steps taken recently to strengthen local governments, and principles such as locality and participation in service are not satisfied. Especially, it is accepted that the Investment Monitoring Committee Presidency, established in the metropolitan municipalities where special provincial administrations are removed, increases the managerial capacity of the governor in the city and increases the succession authority of the center in the local. In this context, Metropolitan Law numbered 6360 is suggested to be a return to centralization.

Keywords: Globalization, Localization, Special Provincial Administrations, Law No. 6360.

Giriş

Dünyada 1980’lerle başlayan ve birçok alanda yaşanan değişimle ulaşılan yeni bir aşama küreselleşme kavramı ile nitelendirilmektedir. Bu yeni aşamada, küreselleşme, iktisadi ve sosyal etkileriyle dünya çapında yaygınlaşan ilişkiler ve küçülen dünya olgusu gerçekliğinde oyunu kendi kurallarına göre oynayan modern döneme ait olan ulus devleti yetersiz ilan ederken, çözümü devletin küresel ölçekte hareket edebilecek ve küresel piyasa koşullarına uyum gösterecek şekilde yeniden yapılandırılmasında bulmuştur. Özellikle de 1970 dönemindeki mali ve yönetsel krizden sorumlu tutulan Refah devleti modeli- sürecin öncülüğünü gerçekleştiren yeni sağ (neoliberal) politikaların da desteği ile küresel ölçekte hareket edebilecek ve küresel piyasa koşullarına uyum gösterecek şekilde yeniden yapılandırılması gerekliliği ile gündeme oturmuştur.

Bu süreçte devletin, sermayenin ulusal niteliği küresellik tarafından ret edilirken, devlete ve sermayeye ulus-ötesi/küresel bir nitelik kazandırılması değişimin yönünü oluşturmıştır. Sermayenin ulus devletle olan bağının çözülmeye başladığı bu dönemde, küresel çapta sermaye birikimi ve üretim çabası ile küresel piyasaya uyum ve rekabet koşulları, değişen talepler, demokrasi ve yönetim anlayışı bölgesel ve yerel olanı küresel karşısında yeniden konumlandırmıştır. Küreselleşme, merkezi idarenin yetki ve sorumluluklarının bir kısmının yerel aktörlere devredilmesini, hizmetlerin yerinden görülmesini talep ederken, merkezîyetçi yönetim anlayışından kaynaklı ekonomik etkinlik sorunlarının aşılabileceğini ve katılımcı demokrasinin artacağını öngörmüştür. Bu öngörü ile süreç yerel yönetimleri/yerelleşmeyi güçlendirme yönünde olmuştur.

1980’li yıllar da başlayan bu süreç bütün dünya da olduğu gibi Türkiye üzerinde de etkili olmuştur. Toplumsal ihtiyaçların karşılanması faaliyetlerini üstlenen, kamu hizmeti sunan ve kar amacı gütmeyen merkezîyetçi devlet mekanizması, merkezden yerele bu süreç doğrultusunda değişime konu olmuştur. Bu değişime yönelik ilk somut ürün ise 2003 yılında hazırlanan ‘Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’ olmuştur. Güler (2003:4)’e göre, liberalizasyon/serbestleştirme politikaları, yönetim ve hizmette yerellik (subsidiarite) ilkesi tasarının temelini oluşturmuştur. Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği desteği ile gerçekleştirilmek istenen ve desteklenen bu yaklaşımlardan, liberalizasyon politikaları devletin sunduğu kamu hizmetlerini piyasa işi haline getirmeyi, özelleştirmeyi amaçlamaktadır. Böylelikle yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin birçoğunun piyasa esaslarına göre sunulabilmesi öngörülmüştür. Kamu hizmetlerinin kamu sektörü dışındaki kurum ve aktörlere devri, karar süreçlerinde özel sektörün ortaklığı ise yeni örgütlenme modeli olarak kabul edilen yönetimle desteklenmiştir. Avrupa Birliği ise süreci yerindenlik ya da hizmette yerellik (subsidiarite) ilkesi ile yerel yönetimlere daha fazla özerklik verilmesi ve güçlendirilmesi yönünde desteklemiştir. Ancak bu yasa tasarısı meclisten geçtiği halde

dönemin cumhurbaşkanı tarafından veto edilirken, sonrasında temel kanunun parça parça yasalaştırılması yoluna gidilmiştir. Bu dönemde “Yerel Yönetimler Reformu” olarak çıkarılan birçok yasanın, küresel talepleri karşıladığı; yerelleşme eğilimi taşıdıkları açıkça görülmektedir.

Bu eğilim doğrultusunda “Yerel Yönetimler Reformu” çerçevesinde çıkarılan birçok yasadaki biri de 04.03.2005’te yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu olmuştur. Bu yeni yasa ile il özel idareleri, küresel dönüşüme paralel ve küresel amaçlarla uyumlu birçok değişime tabi tutulmuştur. Literatürde bu değişimlerin yerelleşme yönünde olduğu gerçeği birçok kesim tarafından da kabul edilmektedir.

Ancak 2012 yılında yerel yönetimler üzerine yapılan son düzenleme olan 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile yerelleşme süreci tersine dönmüş gibidir. Tartışmalar, yeni yasanın merkezileşmeye geri dönüş niteliğinde olduğu üzerinedir.

Bu bağlamda çalışma, 6360 sayılı yasanın il özel idaresi üzerinde yarattığı son değişimi ve bu değişimin etkilerini, küreselleşme yerelleşme bağlamında incelemeyi amaçlamaktadır. Çalışmanın ilk bölümü küreselleşme-yerelleşme söylemleri ile yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönündeki süreci ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı ele almaktadır. İkinci bölüm, köklü bir geçmişe sahip olan il özel idaresinin tarihsel gelişimine ve yerelleşme talepleri doğrultusunda çıkarılan 5302 sayılı İl özel İdaresi Kanunu’na yer vermektedir. Son bölüm ise yerel yönetimler üzerinde son düzenleme olarak kabul edilen 6360 sayılı Kanunu’nun getirdiği değişikliklerin il özel idareleri üzerindeki etkisini incelemektedir. Çalışma, 6360 sayılı yasa ile il özel idarelerinin yaşadığı değişimin yerelleşmeyi olumsuz yönde etkilediği görüşündedir.

1. Küreselleşme –Yerelleşme Süreci ve Yerel Yönetimler

Küreselleşme kavramı, dünyada yeni bir dönemi nitelemek için kullanılmakla birlikte henüz tartışmalı bir kavramdır. Küreselleşmenin tanımı, Polat (2012: 27–51)’in de belirttiği gibi kavrama tarafsız, olumlu ya da olumsuz bakanlara göre değişiklik gösterebilmektedir. Tarafsız bakanlara göre küreselleşme; tarihin akışı içinde toplumsal ilişkilerin, kapsam, hız ve etki açısından ifade edilen dönüşümü içeren bir süreç ya da süreçler kümesi olarak kabulüdür. Küreselleşmeye olumlu bakanlar ise, küreselleşmeyi herkesin ortak yararına ilişkin bir iyilik olarak tanımlamışlardır. Buna göre küreselleşme ekonomik gelişmenin, bireysel özgürlüklerin ve demokrasinin kaynağı olarak görülmektedir. Küreselleşmeyi olumsuzlayanlar ise kavramı kapitalist sistemin yeni bir aşaması ve emperyalizmin yeni adı olarak kabul etmişlerdir. 1973 Petrol Krizi, Berlin Duvarı’nın yıkılışı ve Sovyetler Birliği’nin dağılışının ardından sosyalist sistemin, kapitalist modele karşı alternatif olma durumunun ortadan kalkması ile Amerika’da Reaganizm, İngiltere’de Thatcherizm olarak bilinen neoliberal politikalarla yeniden yapılanan kapitalizmin, “Başka seçenek yok!” (There is No Alternative!) sloganı ile küreselleşmeyi, sermayenin küresel hareketliliğini, ticari engellerin kaldırılmasını, çok uluslu şirketlerin ve küresel sermayenin politik ve ekonomik güçlerinin artırılması yönünde destek olarak görmüşlerdir.

Steger (2006: 24–31), küreselleşme ile ilgili farklı tanımlamalara rağmen küreselleşmenin dört farklı karakteristiği olduğunu öne sürmektedir. Bunlardan ilki, küreselleşme geleneksel, siyasi, kültürel ve coğrafi sınırları aşan yani toplumsal ağların ve faaliyetlerin yaratılmasını ve mevcut olanların çoğaltılmasını içermektedir. İkincisi, küreselleşme toplumsal ilişkilerin, faaliyetlerin ve karşılıklı bağımlılıkların genişlemesinde ve yayılmasında ifadesini bulmaktadır. Üçüncüsü, küreselleşme toplumsal mübadelelerin ve faaliyetlerin yoğunlaşmasını ve ivme kazanmasını içerir. Sonuncusu ise, karşılıklı toplumsal ilişkilerin ve bağımlılığın yayılması ve yoğunlaşması sadece nesnel düzeyde ortaya çıkmayıp insan bilincinin özne düzeyini de kapsamakta, coğrafi uzaklıkların öneminin azalması küresel bütün düşüncesini yerleştirmektedir.

Bu karakteristikler üzerinden küreselleşme; ticaret, yatırım, sermaye akımlarıyla ekonomik eklemlemeyi, siyasi etkileşimi, bilgiyi, bilgi teknolojisini ve kültürü de kapsayan, dünya ölçeğinde bir bütünleşme süreci olarak tanımlanmıştır (Çakmak, 2006: 11). Bu bütünleşme sürecinde son dönemdeki teknolojik devrimlerle gerçekleşen hızlı bilgi akışı ve muğlâklaşan sınırlarla artan karşılıklı bağımlılıklar, yerelin çok uzakta olan bitenler tarafından biçimlendirilmesine ya da yerelin çok uzaktakileri biçimlendirmesine olanak sağlamıştır. Bu dönemde artık “Küresel düşün, yerel hareket et!” (Think global, act local!) söylemleri önem kazanırken, küresel sistemin inşası; küresel ekonomik ve siyasal dönüşümün temeli yerel aracılığıyla atılmaya başlanmıştır. Bu bağlamda yerel, küreselleşmenin yarattığı bütünleşme sürecinde yeniden tanımlanarak önem kazanmıştır. Yerel, sınırlı bir yerle ilgili olan, yöresel, mahalli, lokal olarak tanımlanırken, yerellik veya yerel olma hali de sınırları belli olan bu mekanlara aittirlikle ilgili kabul edilmiştir. Bir anlamda yerellik sadece coğrafik anlamda mekânsal alanları değil, bu mekânsal alanlarda yaşanan sosyal ilişkileri ve bu sosyal ilişkilerin kurumsallaşmasını, “*iradesi ve idaresi kendi olma derecesi*” ni de kapsamaktadır (Özalp, 2015: 63). Bir anlamda küreselleşme süreci, teknoloji, iletişim, ulaşım ve bilgi erişebilirliğinin arttığı yeni dünya sisteminde kısıtlamaların kalktığı inancı ile yerelliği yani “*iradesi ve idaresi kendi olma derecesi*” ni yeni özgürlük alanı olarak ilan ederken, temelinde birey ve bireyin ait olduğu yerel, sosyal ve iktisadi örgütlenmeleri de ön plana çıkarmıştır. Böylece karar organları yerel tarafından seçilen, kendi başına kararlar alıp, bu kararları uygulayabilme gücünü gösterebilen, tüzel kişiliği olan ve kendine özgü örgüt yapısı, bütçesi, özel gelirleri bulunan ‘*yerel yönetimler*’ önem kazanmışlardır.

“Küyerelleşme” (*glocalization*) olarak da adlandırılan bu süreçte bir taraftan dünya ile bütünleşme amaçlanırken, diğer taraftan küreselleşme ile değişen ihtiyaç ve talepleri karşılamakta ya da finanse etmekte yetersiz kaldığı düşünülen merkeziyetçi devlet yapısı demokrasi ve katılımcılık adına merkezden yerele doğru değişime konu olmuştur. Yerelleşme/yerellik söylemleri doğrultusunda bu yeniden yapılandırmada yerel yönetimler, yönetim yapısı içinde halka en yakın birimler olarak bir taraftan halkın ihtiyaç ve taleplerini etkili ve hızlı olarak en iyi şekilde karşılayacak; diğer taraftan karar alma süreçlerini halka yakınlıştırarak demokrasiye katkı sağlayacaktır. Ancak Öner (2006:6)’ya göre yerelleşmeye farklı anlamlar da yüklenmekte; merkezden yerel birimlere yetki, görev ve sorumluluk devri ile küresel sermayenin, ulus devleti dışlayarak hareket edebilirliğinde yerel birimler açık hale getirilmektedir.

Küreselleşme ile geleneksel/merkezi devlet sisteminin sorgulandığı bu dönemde yerelleşme, Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği gibi küresel aktörlerce de desteklenmiş gözükmektedir. Özellikle de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (1985) ile ortaya konulan hizmette yerellik (subsidiarite) ilkesi bu desteklerin en önemli sonuçlarından biri olarak görülebilir. Bu ilke toplumsal ya da siyasal işlerde eylem önceliğinin (bireye yakın) alt birimlere ait olması, bir anlamda halka daha yakın duran yerel yönetimlerin hareket önceliğini içermektedir (Canatan, 2001:1–2). Yerel yönetimlerin hareket önceliğinde de özerklik dereceleri önemli kabul edilmiştir. Özerklik, muhtariyet ve otonomi ile de eş anlamlı kullanılırken, “bir topluluğun, bir kuruluşun kendine özgü yasa ve kurallarla kendi kendini yönetmesi” olarak da tanımlanabilmektedir. Bu bağlamda bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işleri kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara sahip olabilmesi ‘*yerel özerklik*’ olarak kabul edilmektedir (Keleş, 2006: 43). Ancak farklı toplumlarda, özerkliğe yüklenen farklı anlamlar nedeniyle yerel yönetimlerin özerkliğinin tanımlanması ve sınırlarının belirlenmesi de farklılaşmaktadır. Belki de bu farklılıklar nedeniyle Avrupa Konseyi Bakanlar Konferansı tarafından 1985 yılında kabul edilen Avrupa Yerel Özerklik Şartı’nı Türkiye, bazı maddelerine çekinceler koyarak 1988 yılında imzalamıştır.

Avrupa Yerel Özerklik Şartı’nda özerk yerel yönetim ilkesi; “*yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında*

ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı” (mad.3/1) olarak tanımlanmaktadır. Bu özerklik hakkı ise demokratik kurallar çerçevesinde serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan, kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip meclisler ve kurullar tarafından kullanılabilir (mad.3/2).

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik şartın diğer maddeleri değerlendirildiğinde; temel yetki ve sorumluluklarda anayasa ya da kanun güvencesi sağlandığı (mad.4/1), başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmada tam takdir hakkı tanındığı (mad.4/2), kamu sorumluluklarının tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacağı (mad.4/3) görülmektedir. Şart, yerel yönetim sınırlarının değiştirilmesinde referandum yöntemini (mad.5) öngörmektedir. Ayrıca şart, demokrasi ve yönetimde etkinlik açısından yerel yönetimlere kendi iç örgütlenmelerini düzenleme (mad.6/1), kendi yetkilerini kullanabilme (mad.7/1) ve kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri mali kaynaklar sağlanması (mad.9/1) hakkını tanımaktadır.

1980’lerle başlayan küreselleşme süreci aşamalı olarak artan bir biçimde Türkiye’de de etkisini gösterirken, Türk kamu yönetiminde yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik reform politikaları uygulanmıştır. Bu sürecin yerel yönetimler üzerindeki etkisinin bir örneği de 2005’te yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’dur.

2. Tarihsel Süreçte İl Özel İdareleri ve 5302 Sayılı Kanun

Köklü bir tarihsel geçmişe sahip olan il özel idareleri Osmanlı’dan devraldığımız yerel yönetim birimleridir. Çadırcı (2007)’ye göre, Osmanlı’da yerel yönetim birimlerinin çağdaş anlayışa benzer nitelikte ortaya çıktıkları dönem Tanzimat Dönemi’dir. Bu dönemde merkezîyetçiliği arttırma yönünde taşrada oluşturulan yeni kurumlardan biri olan “*Muhassallık Meclisleri*”, Osmanlı Türk idari yapısında, mahalli kurulların sınırlı yetkilere sahip ilk örneği olarak kabul edilmişlerdir (Çakan, 2006: 47).

Bugünkü il özel idarelerinin temeli ise, 1864 tarihli “Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi”ne dayanmaktadır. Osmanlı idare sisteminde eyalet sisteminde vilayet sistemine geçişi sağlayan bu Nizamname ile kurulan ‘Vilayet Umumi Meclisleri’ (Meclis-i Umumi-i Vilayet), il özel idarelerinin temelini oluşturmaktadır (Tamer, 1994: 11–13). 1871 yılında ise “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” çıkarılarak 1864 Nizamnamesi yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece il özel idareleri açısından, eski nizamnamedeki hükümler büyük oranda korunmakla birlikte, getirilen yeni düzenlemelerle il genel meclisinin görev ve sorumlulukları da genişletilmiştir. Ancak, her iki nizamnamede de özel idarelere ilişkin bir tüzel kişilik, kaynak ya da bütçe sağlanmamıştır (Sobacı, 2005: 34).

Vilayetlerin bir yerel yönetim birimi haline gelmelerini düzenleyen 1876 tarihli Kanun-i Esasi, il idaresinin yetki genişliği (tevsii mezuniyet) ve görev ayrımı (tefriki vezaif) esaslarına göre düzenleneceğini belirtmiştir. Ayrıca il genel meclisinin görevlerinin özel bir kanun ile saptanacağı da bu Anayasa’da yer almıştır (Tamer, 1994: 14–15). Güler (2005:2)’ye göre “*bu düzenlemeyle illerde biri genel, diğeri özel (yerel) ikili bir yapının temeli atılmıştır.*” Bu tasarı ancak 1913 yılında “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati” adlı kararname ile yürürlüğe girmiştir. Kararnamenin ilk 74 maddesi il genel yönetimini (idarei umumiyesi vilâyet), ikinci kısmı il özel idarelerini (idarei hususiyei vilâyet) düzenlemiştir. Parlak (2005:180)’e göre gelir, gider ve mallarıyla tüzel bir kişilik olarak düzenlenen il özel idarelerine, dönemin ortam ve koşulları içinde oldukça geniş bir yetki alanı tanınmıştır.

Kararnamenin il özel idarelerini düzenleyen kısmı yetmiş dört yıl yürürlükte kaldıktan sonra, 1985–1989 yılları arasını kapsayan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde; kimi hükümler değişip, kimileri aynı kalarak 1987 yılında 3360 sayılı ‘İl Özel İdaresi Kanunu’na dönüşmüştür

(Sobacı, 2005: 35). Plan, “devletin yürütmekte olduğu bazı belediye görevlerinin belediyelere devredileceği” ve “liberal ve rekabetçi ekonomi anlayışının gereği olarak verimli çalışmayan belediye hizmetlerinin ihale yoluyla özel sektöre gördürüleceği” ifadeleri ile küreselleşme sürecinin etkilerini açıkça yansıtır niteliktedir. Planda, merkezi yönetimce yürütülen birçok kamu hizmetinin yerel yönetimlere ve kamu sektörü dışındaki aktörlere devrinin öngörülmesi kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına ilişkindir. Yetki ve sorumluluklar açısından irdelendiğinde planda, il özel idarelerinin görevlerinin de günün şartlarına uygun hale getirileceği belirtilirken, merkezi yönetimce yürütülen birçok görevin aynı zamanda il özel idarelerinin görev alanı içinde yer aldığı görülmektedir. Ancak, il özel idareleri yeterli kaynak ve personele sahip kılınmadıklarından yasayla verilen görev ve sorumlulukları etkin bir şekilde yerine getirememişlerdir (Coşkun ve Uzun, 2004: 68).

1990’lı yıllarda hazırlanan yasa tasarıları ve kalkınma planlarında, yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında yeni bir görev ve yetki paylaşımının yapılması gerektiği anlayışı hâkimdir. Özellikle de ilk defa küreselleşme sürecine ve dünyada artan bütünleşme hareketlerine vurgu yapan ve 1996–2000 yıllarını kapsayan Yedinci Beş Yıllık Plan, yerel yönetimlere ilişkin reform niteliğinde gözükmemektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın koyduğu kuralların, yerindenlik (*subsidiarite*) ilkesinin sürece etkisi çok nettir. Plan, yerel yönetimlerin kamu yönetimi reformu ile yeniden ve kapsamlı düzenleneceğini ve yerinden yönetim anlayışına ağırlık verileceğini belirtmektedir (Pirler, vd., 1997: 53-54).

Sevizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001–2005) ile yerel yönetimlerin güçlendirilmesi süreci açıkça görülmekte, yerelleşme süreci “*hizmet üretiminde etkinliğin artırılması ve kaynakların akılcı kullanımı amacıyla kamu hizmetlerinin yerinden karşılanması esastır.*” ifadesi ile desteklenmektedir. Buna göre yerel yönetimler, “*kanunlarla kendilerine verilen görevleri öncelikle yerine getirerek, kanunların yasaklamadığı veya başka idarelere vermediği yerel nitelikli kamu görevlerinin yerine getirilmesinde*” yetkili kabul edilmişlerdir (DPT, 2000: 198). Bu sürecin sonucunda 2005 tarihli 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yürürlüğe girmiştir. Kanunun genel gerekçesinde de belirtildiği üzere “*günümüzdeki gelişmelerle uyumlu olarak, yönetimde zihniyet değişimi ile*” il özel idarelerinin kuruluş ve görevleri yenilenmiştir. Bu yeni yasa ile geçmişte yerel yönetimler dolayısıyla il özel idaresi üzerinde, merkezden yönetime tanınan vesayet yetkisinin ağır olduğu ve bu yönetimlerin özerkliği ile bağdaşmadığı yakınmalarının gerekçeleri ortadan kaldırılmaya çalışılmış gözükmemektedir (Gözübüyük, 2006:179). Örneğin daha önce devletin yetkilerine sahip olarak tayinle gelmiş, atanmış valilerin başkanlık ettiği için özerk olmadığı söylenen il genel meclislerine, yasa sonrası seçilmiş üye başkanlık etmeye başlamıştır. Genel olarak değerlendirildiğinde il özel idarelerinin merkezi yönetim karşısında yetki ve sorumluluk açısından güçlendirildiği açıkça görülmektedir.

Buna göre ilk madde, kanunun amacını; il özel idaresinin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemek olarak belirtmektedir. Kanun’un üçüncü maddesinde ise il özel idarelerinin tanımına yer verilmektedir. Bu maddeye göre il özel idareleri; “*il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*” olarak ifade edilmektedir. Bu tanımla birlikte il özel idaresi kavramına serbestçe karar alma, teşkilatlanma, personel istihdamı ve özellikle borçlanma yetkileri sağlanmış gözükmemektedir. Aynı maddenin devamı ise il özel idaresinin organlarını (il genel meclisi, il encümeni ve vali) olarak belirtmektedir. Dördüncü madde, il özel idaresinin ilin kurulmasına dair kanunla kurulduğunu ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliğinin sona erdiğini belirtirken, beşinci madde ise il özel idaresinin görev alanının il sınırlarını kapsadığını hükme bağlamaktadır. İl özel idaresinin görev ve sorumlulukları ise kanunun altıncı maddesinde yer almaktadır. Bu madde ile il özel idarelerine geniş bir teşkilat ve çalışma çerçevesi oluşturulmakta, görevler açısından kanun, yetki ve görevlerin

belirlenmesinde geleneksel yöntem olan liste halinde ayrıntılı sayma usulü yerine belirtilen ana konularda yetki ilkesine geçmektedir. Bu durum veto edilen ‘Kamu Yönetimi Kanun Tasarısı’nın genel gerekçesinde, *“kanunların yasaklamadığı veya başka bir kuruluşa vermediği bütün yerel hizmetler hakkında mahalli idarelerin görevli ve yetkili oldukları”* anlamına gelmesi şeklinde açıklanmaktadır. Bu yaklaşımın da, *“ülkemizin kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının ve Anayasanın 127’nci maddesinde mahalli idarelerin görev ve yetkilerinin belirlenmesinde ölçüt olarak belirtilen “mahalli müşterek ihtiyaç” kavramının gerekli kıldığı bir ilke olduğu* şeklindedir. Böylece il özel idarelerinin yetki ve sorumluluk açısından güçlendirildiği, yedinci madde ile il özel idarelerine birtakım yetki ve imtiyazların tanındığı görülmektedir. Bu kapsamda, il özel idarelerine hizmet alanı ile ilgili yönetmelik çıkarma yetkisi verilmiştir. Anayasa’nın 124. maddesine göre kamu tüzel kişileri yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptir. Yeni Kanun bu eksikliği de ortadan kaldıran bir düzenleme getirmiş olmakla birlikte (Coşkun ve Uzun, 2005:161) görüldüğü üzere il özel idareleri ekonomik, toplumsal, siyasal açıdan mahalli idare birimlerini aşan ve merkezi yönetimin alanına giren her konuda düzenleme yapabilme imkânına sahip, seçilmiş bir meclisi ve başkanı olan birimlere dönüşmüşlerdir.

5302 sayılı Kanun, il genel meclisinin yapısı, seçilme ve işbaşına gelme yöntemi için bir değişiklik getirmemiştir. En önemli değişiklik, 1913 tarihli geçici kanundan bu yana valinin görevi olan il genel meclisi başkanlığının, meclis içinden gizli oyla seçilen bir başkana bırakılmasıdır. Meclisin siyasal yapısını öne çıkaran bu düzenlemeye kanunun on birinci maddesinde yer verilmiştir. Buna göre, il genel meclisi seçim sonuçlarının ilanını izleyen beşinci gün kendiliğinden toplanarak gizli oyla ilk iki yıl için meclis başkanını seçecektir. Böylece Avrupa Yerel Özerklik Şartı’nın meclis üyelerinin seçimle işbaşına gelmesi ilkesi de sağlanmış olacaktır. On beşinci madde ise il genel meclisi kararlarının vali onayından geçme zorunluluğunu kaldırırken, “yeniden görüşme” ve “yargı yoluna başvurma” yöntemlerini getirmiştir. Bu maddeye göre vali, meclis kararlarında hukuka aykırı bir tespitte bulunursa, karar yedi gün içerisinde tekrar görüşülmek üzere il genel meclisine iade ederken, yeniden görüşülmek istenmeyen veya meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşebilecektir. Bu madde özerklik açısından önemli bir adım olarak kabul edilmiştir (Sobacı, 2005: 41). Kanunun on yedinci maddesi ise il genel meclisine bir önceki yıla ait gelir gider denetimi için, kendi üyeleri arasından gizli oyla belirlenecek bir denetim komisyonu oluşturma imkânı tanımaktadır. Bu il genel meclisinin etkinliğini artırmaya yönelik bir düzenleme olarak kabul edilmiştir. İl genel meclisinin fesih nedenleri ise kanunun yirmi ikinci maddesinde düzenlenmiş, feshedilme nedenlerinin sayısı dörtten ikiye indirilerek meclis bir anlamda güçlendirilmiştir. Bununla birlikte kanunun il daimi encümenine ilişkin ilk düzenlemesi adını “İl Encümeni” olarak değiştirmesi olarak görülmektedir. Bununla birlikte il encümenin yapısında da köklü bir değişime gidildiği görülmektedir. Kanunun yirmi beşinci maddesi, *“il encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından, bir yıl için gizli oyla seçeceği, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere, valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur”* ifadesine yer vermektedir. Böylece il encümeni hem seçilmiş hem atanmışlardan oluşan danışma ve yürütme organına dönüştürülürken, valinin olmadığı durumlarda başkanlık vekâletinin vali yardımcılara değil, genel sekretere verilmesi uygun kabul edilmiştir.

Bununla birlikte kanun, il özel idaresi içinde valinin konumunu yeniden düzenlemiştir. Kanunun yirmi dokuzuncu maddesi valinin, il genel meclisi başkanlığını sona erdiren bir düzenleme getirirken valinin rolü il encümeni başkanlığı ile sınırlandırılmıştır. Ayrıca hizmetlerin etkili ve verimli sunulması amacıyla otuz ikinci madde ile vali görev ve yetkilerinin ilçelerde kaymakamlara, il merkezlerinde de il özel idaresi yöneticilik sıfatı bulunan kişilere devredebilmesi hükmüne yer vermektedir. Bu madde bir taraftan yetki devrini sağlarken, diğer taraftan vali yardımcılarını il özel idaresi yönetiminde devre dışı bırakmaktadır.

Kanun ile il özel idarelerine daha geniş bir teşkilat ve esnek personel yapısı imkânının da verildiği görülmektedir. Otuz beşinci maddeye göre teşkilat, genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işler birimlerinden oluşurken, il genel meclisine ihtiyaca göre adı geçen birimlere ilave olarak yeni birimler oluşturma yetkisi verilmektedir. Otuz altıncı madde ise il özel idaresinde istihdam edilecek personel sayısının norm kadro ölçütüne göre belirleneceğini, ancak daimi kadroya bağlı olarak istihdam edilecek personelin yanında eğer vali tercih ederse, teknik nitelik ve uzmanlık bilgisi gerektiren bazı alanlarda sözleşmeli personel istihdam edebilecekleri hükmünü içermektedir.

Kanunun mali hükümlere yönelik getirdiği en büyük değişiklik ise bütçenin kabul süreci ile ilgilidir. Buna göre kanunun kırk beşinci maddesinde yer verildiği gibi, il özel idarelerinin bütçelerinin İçişleri Bakanlığı tarafından onaylanması ve gerektiğinde değişiklik yapabilme yetkisi ortadan kaldırılarak, bütçenin kesinleşmesinde il genel meclisinin bütçe kabulü yeterli kabul edilmiştir. Sobacı (2005: 46)'ya göre bu durum idari vesayetin azaltılması ve özerklik açısından önemli bir gelişme olarak kabul edilmelidir.

Sonuç olarak 5302 sayılı kanun incelendiğinde, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın öngördüğü yerelleşme taleplerini de karşılar nitelikte, il özel idarelerinin üzerindeki idari vesayet uygulamalarının çoğuna son verilerek, yetki ve sorumluluk açısından güçlendirildiği açıkça görülmektedir.

3. 6360 Sayılı Kanun'un İl Özel İdareleri Üzerindeki Etkisi

2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı 'On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun' veya Büyükşehir Kanunu incelendiğinde yerel yönetimler başta olmak üzere mülki idare yapılanması üzerinde de birçok değişiklik getirdiği açıkça görülmektedir.

Buna göre kanun, sınırları il mülki sınırı olan ve toplam nüfusu 750.000 den fazla olan illeri büyükşehir belediyesine dönüştürürken, bu illerde yer alan tüm belediyelerin büyükşehir ilçe belediyesi haline getirilmesini öngörmüştür. Bununla birlikte bu illerde belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliklerine son verilerek, bağlı oldukları ilçe belediyelerinin mahallesine dönüştürülmüşlerdir. Ayrıca büyükşehir olan illerde il özel idareleri de kaldırılmış, il özel idarelerinin yerine valiliklere bağlı "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı" adı altında yeni bir idari birim oluşturulmuştur.

Kanunun genel gerekçesi incelendiğinde bu değişiklikleri getiren şartların, yeni kamu yönetimi anlayışına dayalı yeni bir yerel yönetim anlayışı gerekliliği ve mevcut yerel yönetimlerin çok parçalı yapısının hizmetler üzerinde oluşturduğu olumsuzlukları giderme ihtiyacı olduğu görülmektedir (Oktay, 2016: 80). Bir anlamda yeterli kapasitesi ve mali kaynağı bulunmadığına inanılan küçük ölçekteki yerel yönetimlerin, yeni kamu yönetimi anlayışının savunduğu etkin ve verimli hizmetleri yerine getiremeyeceği görüşü hâkimdir. Bu bağlamda yasa küçük ölçekte kabul ettiği belde belediyelerini, il özel idarelerini ve köy tüzel kişiliğini etkili ve verimli hizmet anlayışı için kaldırmış gözükmemektedir. Böylece bu kanunla 1076 belde belediyesi ile 16.500 köy tüzel kişiliğini kaybederek mahalleye dönüştürülürken, büyükşehir olan otuz ilde il özel idareleri kaldırılmıştır. Böylece Türkiye'de 30 ilde "il özel idaresiz", 51 ilde "il özel idareli" olmak üzere ikili bir yapıya gidilmiştir (Önez Çetin, 2015: 255).

Kanunun yerel yönetimler üzerinde getirdiği bu düzenlemelerin, Türkiye'nin 1992'de yürürlüğe koyduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na aykırı olduğu görüşü yükselmektedir. Kanunun, özellikle de büyükşehirlerde kaldırdığı ve büyükşehir statüsüne geçmeyen illerde de 5302 sayılı kanununa getirdiği yeni düzenlemelerle il özel idaresi üzerindeki etkileri, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve yerelleşme bağlamında eleştirilmektedir. Buna göre 6360

sayılı Kanun'un, 5302 sayılı Kanun ile yetki ve sorumluluk açısından güçlendirilen il özel idarelerinin, kazanımlarını yok ettiği ifade edilmektedir.

Bu bağlamda il özel idarelerinin yerel halkın görüşleri alınmadan kaldırılması, hem şartın yerel yönetim sınırlarının değiştirilmesinde referandum yöntemini öngören beşinci maddesine, hem de şarta dayanılarak hazırlanan 5302 sayılı Kanunu'nun dördüncü maddesine aykırı bulunmaktadır. Buna göre il özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulurken, tüzel kişiliği ilin kaldırılması ile son bulmaktadır (Önez Çetin, 2015:257).

İl özel idarelerinin kaldırılması hizmette yerellik (subsidiarite) ilkesine de aykırı görülmektedir. Yasa ile büyükşehir belediyelerinde birçok yerel yönetim birimi (il özel idaresi dâhil) kaldırılırken, büyükşehir belediyeleri, il sınırlarındaki tüm ilçe belediyelerindeki ve kırsal alanlardaki hizmetlerden sorumlu hale getirilmişlerdir. Bu hem hizmette kalite ve verimliliği düşürmekte hem de son dönemde yerel yönetimler reformu ile kabul edilen hizmette yerellik (subsidiarite) ilkesi ile çelişmektedir (Günel vd., 2014:63). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın "kamu sorumluluklarının tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılması" (mad.4/3) şartı çiğnenmektedir. Kanun, hizmetlerin halka en yakın birim tarafından yürütülmesi ilkesine uymamaktadır.

Bununla birlikte il özel idarelerinin kaldırıldığı büyükşehir belediyelerinde kurulan, İçişleri Bakanlığı bünyesindeki Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, valinin başkanlığında yerelde merkezi yönetim yetkisinin (idari vesayetin) yeniden güçlendirilmesi olarak kabul edilmiştir. Bu yeni birim, şartın üçüncü maddesinde düzenlenen özerk yerel yönetim tanımına ve yine aynı madde de yer verilen özerklik hakkının kullanımına ilişkin hükümlere uymamaktadır. Buna göre "yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı" (mad.3/1) bulunurken, bu hak ise "...serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan, kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip meclisler ve kurullar" tarafından kullanılabilir (mad.3/2). Tüzel kişiliği olmayan dolayısıyla yönetmelik ve bütçe hazırlama gibi bir yetkisi bulunmayan birimin, yerelde il özel idarelerinin birçok görevini de üstlendikleri görülmektedir. Böylece il özel idarelerinin kaldırıldığı büyükşehirlerde ikame olarak merkezi yönetimin güçlendirilmiş bir uzantısının oluşturulmuş olması, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın özerk yerel yönetim ilkesinin ihlali olarak görülmektedir (Gözüaçık, 2014).

Ayrıca, Yatırım İzleme Komitesi Başkanlığı'na verilen, merkezi idarenin askeri ve adli teşkilat dışında, taşradaki tüm birimlerinin hizmet, faaliyet, stratejik plan ve performansla ilgili rapor hazırlama yetkisi ve bu raporların valinin değerlendirmesiyle birlikte Başbakanlığa ve bu kurumların bağlı ve ilgili oldukları bakanlıklara gönderme görevi de merkezin yerelde denetimini artırır niteliktedir. Merkezi yönetimin valinin ildeki yönetsel kapasitesini artırarak, valiler aracılığıyla yerel birimler üzerinde idari vesayet yetkisini kullanması olarak da görülmektedir (Günel, vd., 2014:66). Merkezileşmenin ve idari vesayet, kurulan Yatırım İzleme Komitesi Başkanlığı ile artırıldığı görülürken, bu birimler merkezi yönetimin yereldeki yeni üssü olarak kabul edilmişlerdir (Önez Çetin, 2015:256–259).

Büyükşehir statüsüne geçmeyen illerde ise 6360 sayılı Kanun'un getirdiği maddelerle, 5302 sayılı Kanun üzerinde yapılan değişiklikler nedeniyle il özel idarelerinin yapısına, yetkilerine ve bütçesine ilişkin değişiklikler yaşandığı görülmektedir. 6360 sayılı Kanun'un il özel idarelerini etkileyen maddelerinden en önemlileri il encümen yapısının değiştirilmesine ve bütçeye ilişkin olanlardır.

Buna göre il encümen yapısını düzenleyen yirmi ikinci madde il encümeninin, "valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşacağı" hükmüne yer vermektedir.

Böylece kanunla genel sekreter encümen kabul edilirken, meclisin kendi içinden seçeceği üye sayısı ve valinin birim amirleri arasından seçeceği üye sayısı düşürülmüş olmuştur. Üye sayısının azaltıldığı il encümen yapısı, çoğulcu bir yönetim anlayışından uzaklaştırıldığı, vali aracılığıyla merkezi yönetimin yapı üzerinde belirleyiciliğinin arttığı yönünde eleştiriler bulunmaktadır (Günel, vd., 2014:65).

Bütçeye ilişkin düzenlemeye ise kanun yirmi dördüncü maddesinde yer verirken, değişiklik yine bütçenin kabul ediliş sürecine ilişkindir. Kanun, valinin bütçe tasarısının süresi içerisinde kesinleşmemesi hâlinde, görüşüyle birlikte durumu İçişleri Bakanlığına bildireceğini, İçişleri Bakanı'nın da otuz gün içinde vereceği kararın kesin olduğunu belirtmektedir. Bu düzenleme ile il genel meclisinin mali özerklik alanının daraltıldığı, kısmi vesayet altına alındığı görülmektedir (İzci ve Turan, 2013: 128).

Bu düzenlemelere ek olarak 6360 sayılı Kanun, 5302 sayılı kanunun on yedinci maddesinde yer verilen denetim komisyonuna dışarıdan ve ücretli uzman tahsis edilebilmesine olanak sağlamaktadır. Kanunun yirmi beşinci maddesi ile de il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın düşürüldüğü görülmektedir.

Sonuç

Küreselleşmenin bir sonucu olarak yerel yönetimler, küresel aktörlerin ve özellikle de Avrupa Birliği'nin öngördüğü politikalar ile şekillenirken, yetki ve sorumlulukları genişletilerek merkezi yönetimin vesayet denetimi zayıflatılmıştır. Bu gelişmeler merkeziyetçilik ilkesi çerçevesinde hareket eden devletlerin kamu yönetimlerinde yerelleşme yönünde reform gerekliliğini gündeme getirirken, süreç Türkiye üzerinde de etkisini göstermiştir. Devlette reform olarak kabul edilen bu sürecin yerel yönetimler üzerindeki etkisinin bir örneği de 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu olmuştur. Bu kanun, diğer çıkarılan yerel yönetim yasaları ile birlikte ülkemizin yerel yönetim tarihinde ve anlayışında tam bir kırılma noktası oluşturmaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartı'na uyum çerçevesinde hazırlanan bu yasa ile il özel idarelerinin merkezi yönetim karşısında yetki ve sorumluluk açısından güçlendirildiği; merkezi yönetime tanınan vesayet yetkisinin azaltıldığı görülmektedir. Yasa, yerelleşme taleplerini karşılar niteliktedir.

Ancak yerel yönetimler üzerinde son düzenleme olarak kabul edilen, 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" un, il özel idarelerine yönelik yasal düzenlemeleri, yerelleşme tartışmalarını yeniden gündeme taşımıştır.

6360 sayılı Kanun'un getirdiği değişiklikler yerel yönetimler özellikle de il özel idareleri açısından değerlendirildiğinde, büyükşehir olan illerde il özel idarelerini kaldırılması, büyükşehir statüsünü taşımayan illerde ise 5302 sayılı Kanun üzerinde getirilen değişikliklerin yerelleşmeyi olumsuz yönde etkilediği görülmektedir. Bu uygulamaların yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönünde benimsenen hizmette yerellik, etkililik, katılımcılık ve idari ve mali özerklik ilkeleriyle uyuşmadığı görülmektedir. Ayrıca merkezin yerel üzerinde denetimini, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı ile valiler aracılığıyla artırdığı söylenebilmektedir.

Sonuç olarak, genel gerekçesinde «etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim» anlayışı ile hazırlandığı belirtilen ve uygulamaya koyulan 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası'nın, otuz ilde il özel idaresini kaldırması yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, hizmette yerellik ve katılımcılık gibi ilkelerle savunulan yerelleşme eğilimine ters gözükmemektedir. Merkezi idarenin yereldeki üssü olarak kabul edilen Yatırım İzleme Komitesi Başkanlığı ile merkezin yerel hizmetler üzerinde artan vesayet yetkisi, bu yasanın merkezileşme

eğilimini açıkça göstermektedir. Bu bağlamda 6360 sayılı yasanın yerelleşmeyi olumsuz yönde etkilediği söylenebilir.

KAYNAKÇA

- Canatan, Bilal, Yerellik İlkesi, Galeri Kültür Yayınevi, Ankara, 2001.
- Çadırcı, Musa, Tanzimat Sürecinde Türkiye: Ülke Yönetimi, (Der. Tülay Ercoşkun), İmge Kitabevi, Ankara, 2007.
- Çakan, Işıl , “Erken Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Modernleşmesi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 39, Sayı 4, Aralık (2006), s.45–73.
- Çakmak, Erol, Yerel Ekonomi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları, İmaj Yayınevi, Ankara, 2006.
- Coşkun, Bayram, Uzun, Turgay, “İl Özel İdaresi’nde Yeniden Yapılanma”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar–1, (Editörler: Hüseyin Özgür-Muhammet Kösecik), Nobel Yayın, Ankara, 2005.
- Gözüaçık, Halil, 6360 Sayılı Kanunun Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartı ve Anayasa Kapsamında Değerlendirilmesi, 2014, <http://www.mahallidarelerdergisi.org/>, (Erişim:19.03.2018).
- Gözübüyük, Şeref, Türkiye’nin Yönetim Yapısı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006.
- Güler, Birgül, A., Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları 1980-1995, İmge Kitabevi, Ankara, 2005.
- Günel, Alpay, “6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt.19, Sayı.3, 2014, s.55–70.
- İzci, Ferit ve Turan, Menaf, “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt.18, Sayı.1, 2013, s.117–152.
- Keleş, Ruşen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Genişletilmiş 5. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul, 2006.
- Pirler, Orhan, İl Düzeyinde Merkezi İdare-Mahalli İdare Görev Bölüşümü, Türk Belediyecilik Derneği, Konrad Adenauer Vakfı, Ankara, 1997.
- Sobacı, Zahid , “Yeniden Yapılanma Sürecinde İl Özel İdarelerinin Dünü, Bugünü ve Geleceği Üzerine Değerlendirmeler”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 14, Sayı 4, Ekim (2005), s. 31–50.
- Steger, B. Manfred, Küreselleşme, Dost Kitabevi, Ankara, 2006.
- Tamer, Mustafa, İl Özel İdaresi, Tamer Basımevi, Ankara, 1994.
- Oktay, Tarkan, “6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma”, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, I/1, 2016, s.711–131.
- Öner, Şerif, Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi, Nobel Yayın, Ankara, 2006.
- Önez Çetin, Zuhul, “Türkiye’de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt.20, Sayı:2, 2015, s.247–266.

Özalp, Soyocak, Sevinç, “Devletin İktisadi Kalkınmaya Yönelik Örgütlenmesi: Çorum Örneği”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2015.

Mevzuat

“Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartı,

http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf,
(Erişim, 13.02.2018).

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu,
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/03/20050304-1.htm>,
(Erişim: 15.02.2018)

6360 sayılı ‘On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’,
<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf>, (Erişim:15.02.2018)

Yatırım İzleme ve Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/04/20140404-31.htm>,
(Erişim: 16.02.2018).

Kalkınma Planları, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx>, (Erişim: 17.02.2018).