



Emre Koyuncu<sup>1</sup>

*Politika Analisti, Yönetişim Etütleri Programı*

Selçuk Sertesin<sup>2</sup>

*Araştırmacı, Yönetişim Etütleri Programı*

## Yerelleşmede Bir İleri İki Geri

Ülkemizde son on yılda yerel yönetimlerin yetkileri ile ilgili düzenlemeleri incelediğimizde bir taraftan yerelleşme yönünde olumlu reformlar gerçekleştirildiğini, diğer taraftan ise bazı düzenlemeler ile yerel yönetim yetkilerinin merkezi yönetim birimlerine transfer edildiğini görmekteyiz. Bu notta "**bir ileri iki geri**" olarak isimlendirebileceğimiz bu süreçte yerel yönetim yetki alanının nasıl şekillendirildiğini ve yerelleşmeye nasıl bakmak gerektiğini ana hatları ile özetlemeye çalışacağız.

---

<sup>1</sup> <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/24/Emre+Koyuncu>

<sup>2</sup> <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/96/Selcuk+Sertesin>

2003 yılında ilk olarak 58. Hükümet Acil Eylem Planı'nda gündeme gelen ve ardından 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile hız kazanan kamu yönetimi reformu süreci kapsamında yerel yönetimleri düzenleyen kanunlar 2004 ve 2005 yıllarında yenilenmiştir.

Yenilenen kanunlarda yerel yönetimler çeşitli alanlarda güçlendirildi; bunlar:

- **Yerel yönetim büyüklüklerinin rasyonalizasyonu:** Belediye kurulabilmesi için gereken nüfus alt sınırı 2000'den 5000'e çıkarıldı; büyükşehir belediyesi sınırları genişletildi,
- **Yerel yönetimlerin karar organlarının güçlendirilmesi:** Valinin belediye meclisi kararları üzerindeki vesayet yetkisi, kararları idari yargıya götürmekle (hukuka uygunluk denetimi) kısıtlandı<sup>3</sup>; il genel meclisi başkanının vali yerine meclisin kendi üyelerinden seçilmesi kararlaştırılarak daha demokratik bir yapıya geçildi; belediye meclisine stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını hazırlamak, personelin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek, meclis üyeleri arasında oluşturulacak denetim komisyonu ile mali denetim yapmak, belediye sınırları dışında olup mücavir alan içinde kalan yerlere hizmet götürmeye karar vermek gibi yeni görevler verildi;
- **Yerel yönetimlerin kapasitelerinin arttırılması:** Yerel yönetimlere insan kaynaklarını geliştirmek amacıyla norm kadroya uygun olarak sözleşmeli personel çalıştırma yetkisi verildi; il genel meclisi ve belediye meclisine yerel yönetimlerin teşkilat yapılarını belirleme yetkisi verildi,
- **Yeni gelirler ve mali düzenlemeler:** 2008 yılında çıkarılan kanunla yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar artırıldı; borçlanma yetkileri yeniden düzenlenerek sınırlandırıldı;
- **Yeni yetkiler:** Belediyelerin görev ve sorumlulukları turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi gibi yeni alanlara genişledi; işyeri ruhsatları, kentsel dönüşüm, coğrafi bilgi sistemlerinin kurulması, büyükşehirlerde trafik yönetimi, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açılması gibi yeni yetkiler tanımlandı;
- **Katılım ve şeffaflık:** İhtisas komisyonu toplantılarına konu ile ilgilenen paydaşların da görüş bildirmek adına katılabilmeleri sağlandı; vatandaşlara belediye karar ve hizmetlerine katılma hakkı verildi; belediyelere kamuoyu yoklaması ve araştırması yapma yetkisi verildi; meclislere soru, gensoru ve genel görüşme araçları getirildi; komisyon raporları ve meclis kararlarının halka duyurulması şartı getirildi;
- **Verimlilik:** Yerel yönetimlerin diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait bakım onarım işlerini bedelli ya da bedelsiz olarak üstlenebilmelerine ve diğer kurumlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilmelerine imkân verildi.

Yerel yönetim yetki alanına ilişkin bir yandan yukarıda örneklerini verdiğimiz yerinden karar alma ve uygulamayı teşvik eden gelişmeler yaşanırken diğer yandan da aşağıda örnekleri sıralanan düzenlemelerle bazı yerel yönetim yetkileri merkezi yönetim birimlerine aktarılmıştır:

- Kültür ve Turizm Bakanlığı, 2003 yılında kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezleri içinde her ölçekteki planları yapmaya, yaptırmaya, re'sen onaylamaya ve tadil etmeye yetkilendirilmiştir.<sup>4</sup>
- Köy hizmetleri bir yandan yerelleşirken bir yandan merkezileşen ilginç bir örnek oluşturmuştur. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (KHGM) 2005 yılının başlarında çıkarılan kanunla<sup>5</sup> tasfiye edilmiş, tüm personel, ekipman ve taşınmazları il özel idarelerine (İstanbul ve Kocaeli'de Büyükşehir Belediyesi'ne) devredilmiştir. Köy hizmetleri alanında politika geliştirme ve uygulama yetkileri yerelleşmesine rağmen 2006 yılında Köy Altyapısını Destekleme Projesi (KÖYDES) adında yeni bir kaynak dağıtım ve karar alma mekanizması oluşturulmuştur. KÖYDES ödenekleri il özel idareleri yerine doğrudan kaymakamların (merkez ilçelerde Vali Yardımcısı) başkanlığındaki Köylere Hizmet

<sup>3</sup> Bu kural, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayeti Anayasa'da yerindelik ve hukukilik denetimi olarak tanımlandığı ve sadece hukukilik denetimine indirgenemeyeceği gerekçesi ile Anayasa Mahkemesi'nin 04.02.2010 tarihli kararı ile iptal edilmiştir.

<sup>4</sup> 1982 yılında yürürlüğe girmiş olan ve merkezi yönetime turizm bölgelerinde planlama yetkileri veren 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nda 2003 yılında yapılan değişiklik

<sup>5</sup> 28.01.2005 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

Götürme Birlikleri aracılığıyla kullanılmakta ve kaynağın hangi projeler için kullanılacağına ilişkin kararlar da İl Genel Meclisi yerine İl Tahsisat Komisyonu adında farklı bir mekanizma tarafından verilmektedir.

- İmar Kanunu'nda 2005 yılında yapılan değişiklik ile<sup>6</sup> özelleştirme programı kapsamındaki arsa ve arazilere ilişkin imar planları hazırlama yetkisi Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na, hazırlanan planları onaylama yetkisi ise Özelleştirme Yüksek Kurulu'na verilmiştir. Her ne kadar plan bütünlüğünü bozmamak ve ilgili yerel yönetimlerden görüş almak gibi bir usul getirildiyse de merkeze oldukça güçlü bir yetki verilmiştir. Planın ilanı ve askı süresi ile ilgili İmar Kanunu'ndaki düzenlemelerden muaf olan bu işlemin ardından ilgili kuruluşlar bu plan değişikliklerini beş yıl süre ile değiştirememektedir.
- 2008 yılında TOKİ, gecekondü dönüşüm projesi uygulayacağı alanlarda veya mülkiyeti kendisine ait arsa ve arazilerde veya valiliklerce toplu konut iskan sahası olarak belirlenen alanlarda çevre ve imar bütünlüğünü bozmayacak şekilde her tür ve ölçekteki planlar ile imar planlarını yapmaya, yaptırmaya ve tadil etmeye yetkili kılınmıştır.<sup>7</sup>
- İmar yetkileri konusunda son dönemde çıkarılan KHK'larla yapılan düzenlemelerde ise önceki dönemdeki tekil düzenlemelerden farklı olarak daha geniş ölçekte planlama, kentsel dönüşüm ve yapı ruhsatlarının verilmesi gibi yerel nitelikli işlevlere ilişkin yetkiler yerel yönetimlerin **yanı sıra** merkez yönetime de verilmiştir. 648 sayılı KHK'da sıralanan yeni yetkilere şu örnekler verilebilir:
  - Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, mülkiyeti kamuya ait araziler üzerinde, nitelikleri kanunda belirtilen taşınmazlarda yapılacak yapılara ilişkin her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım imar ve uygulama imar planlarını ve değişikliklerini yapmakla yetkilendirilmiştir. Söz konusu alanlarda iki ay içinde yetkili idarelerce (yerel yönetimler) ruhsatlandırma yapılmaması durumunda ruhsat ve yapı kullanma izni vermek de Bakanlığın yetkileri arasındadır. Diğer yandan kamu arazileri üzerinde yapılacak yatırımlara ilişkin ilgilileri tarafından hazırlanan her tür ve ölçekte etüt, harita, plan ve plan değişikliklerinin yetkili idarelerce dört ay içinde onaylanmaması durumunda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bu uygulamaları yapmak, onaylamak ve yapı kullanma izni ve ruhsatını vermek yetkisine sahip olmuştur.
  - Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın görevleri arasına depreme karşı dayanıksız yapılar ile imar mevzuatına, planlara, projelere ve eklerine aykırı olarak yapılaşmış alanlarda dönüşüm projelerini ve uygulamalarını yapmak ya da yaptırmak yetkisi eklenmiştir. Aynı KHK'nın bir başka maddesinde kentsel yenileme alanlarına dair imar plan ve uygulamaları, kentsel tasarım projeleri, arsa ve arazi düzenlemeleri, imar hakkı transferi, kamulaştırma, yapı ruhsatı verme gibi yerel nitelikli işlevler de yine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın yetkileri arasında sıralanmıştır.

Yukarıda verilen temel “yetki alışverişlerine” daha detay düzeyde başka örnekler eklemek mümkündür. Ancak bu notta yetki alışverişlerinin çetelerini tutmaktan çok şu temel soruyu vurgulamak istiyoruz:

Bir yerelleşme veya merkezileşme stratejimiz var mıdır? Strateji kelimesinin son yıllarda maalesef kamuya gittikçe hâkim olan “kırtasiyecilik” çağrışımını bir kenara bırakırsak, hangi yetkinin ne ölçüde yerel yönetimler tarafından, hangi yetkinin ise ne ölçüde merkezi yönetim tarafından kullanılması gerektiğine ilişkin siyasi bir irade veya bürokraside bir ortak akıl var mıdır? Yerelleşme ve merkezileşme konusunda ana akım tartışmalar genellikle yelpazenin iki ucunda yapılmakta, bir yandan merkeziyetçi devletin hantallığı sorgulanırken diğer yandan da yerelleşmenin farklı kimlikleri barındıran ülkelerde

<sup>6</sup> Ek Madde 3

<sup>7</sup> 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu'na yapılan ekleme.

bölünme gibi dramatik siyasi sonuçları olacağı iddia edilmektedir. Böyle bir durum söz konusu olmasa bile çıkar gruplarının yönetimi kolayca ele geçirebileceği savunulmaktadır.

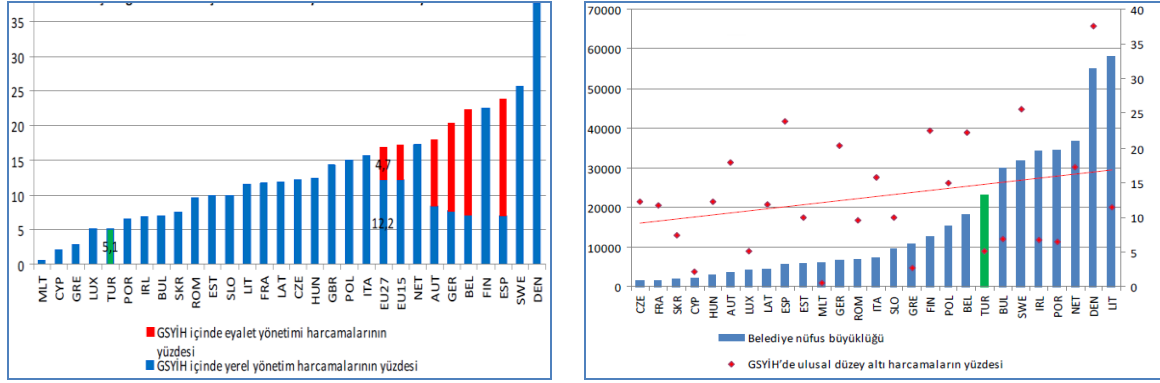
Meseleye iki açıdan yaklaşabiliriz.

**1) Demokratik rasyonel açısından:** Demokratik rasyonel öncelikle **yerindenlik ilkesinde** vücut bulur. İlke kamusal sorumlulukların vatandaşa fiziksel olarak en yakın olan ve görev sınırları içindeki yurttaşların çıkarını temsil eden (seçimle iş başına gelen) birim tarafından yerine getirilmesini öngörür. Bu ilke demokratik sistemler açısından temel bir referanstır ve yerelleşme kavramını içinde barındırır. İlke demokrasinin tüm düzeylerde işletilmesini teşvik eder; yurttaş ve yönetim arasında hesap verme ve hesap sorma ilişkisinin güçlendirilmesi ile kamu hizmetinin daha iyi sunulabileceğini öngörür. İyi kamu hizmetini tanımlamaya çalışmaz hizmete ‘demokratik açıdan iyi’ olmak üzerinden yaklaşır.

Yerelleşmeye sadece yerindenliğin sağlanması açısından değil **merkezi yönetimin gücünün dengelenmesi** için merkez ve yerel arasında bir güç dağılımının olması açısından yaklaşılabilir. Merkez yerel güç dağılımının tamamen merkez lehine olduğu, yürütmenin tüm gücünün tek bir merkezde toplandığı en uç durum halkın yönetime katılım imkânlarını ve sivil özgürlükleri kısıtlayarak demokrasiyi yaşamaz hale getirmektedir. Burada merkezi yönetimi dengeleyen bir unsur olarak yerel yönetimden söz edebiliriz. Yerel yönetimlerin varlığı ve kamusal sorumlulukların yerine getirilmesinde üstlendiği payın büyüklüğü yurttaşların demokrasi pratiğine katılımını artırarak daha kaliteli bir demokrasinin oluşmasına katkı sağlamaktadır. Ancak bu durum merkez ne kadar zayıflatılırsa demokrasinin kalitesi o kadar artar önermesi içermez. Burada ise yerel yönetimi dengeleyen bir unsur olarak merkezi yönetimden söz etmek gerekir. Yerelleşme merkezi yönetime yeni sorumluluklar da getirmektedir. Merkezi yönetim, yerele devredilen gücün yerel elitler tarafından ele geçirilmesinin önlenmesi, hizmetin tüm vatandaşlara eşit olarak sunulduğunun garanti altına alınması gibi, hizmetin kalite standartlarına uygun sunulmasının temin edilmesi, koordinasyon ve denetim gibi son derece aktif roller de üstlenmelidir.

Türkiye’deki yerelleşme düzeyinin bu anlamda ne kadar az ya da çok olduğunu ancak diğer ülkelere kıyasla söyleyebiliriz. Ülkelerin ne kadar yerel olduğuna ilişkin en çok kullanılan göstergelerden biri yerel yönetim harcamalarının yüzdesidir. Bununla birlikte göstergenin merkez ve yerel arasındaki sözleşmeye dayalı ilişkileri (örneğin merkezi yönetimin bir programı aracılığıyla yerel yönetimi finanse etmesi) kapsamadığını ve idari vesayet özerklik ilişkileri konusunda bilgi vermediğini not etmek gerekmektedir.

Aşağıdaki iki grafikte AB ülkeleri arasında Türkiye’nin yeri görülebilmektedir. Türkiye’de ulus altı yönetim harcamaları GSYİH’nin %5,1’ini oluşturmaktadır. Bu oranın AB ortalaması %16,9’dur. Aynı oran OECD ülkelerinin ortalamalarına göre ise %14,8’dir. İkinci grafikte belediyelerin ortalama nüfus büyüklükleri ile GSYİH’de ulusal düzey altı harcamalar karşılaştırılmaktadır. Sonuçlar Türkiye’nin gelişmiş ülkelere referansla merkeziyetçi bir yapıda olduğunu ve daha çok yerelleşme için meşru bir alan olduğunu göstermektedir.



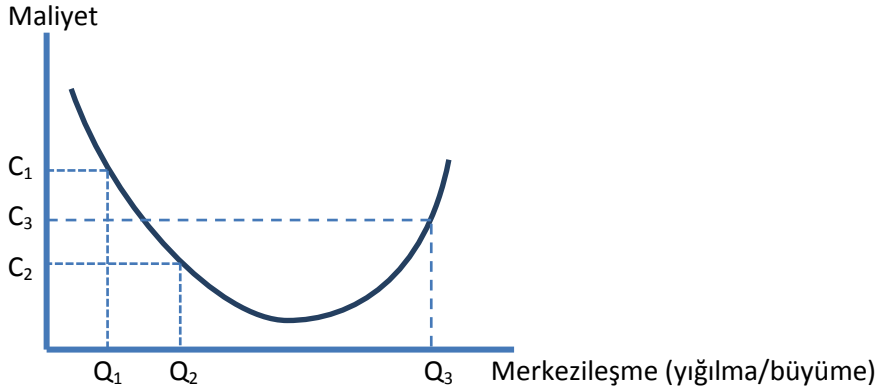
Kaynak: Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi LAR II. Aşama: Türkiye ve Seçilen Bazı AB Ülkelerinde Belediye Gelir Ve Giderleri: Karşılaştırmalı Değerlendirme ve Öneriler, Temmuz 2011

**2) İktisadi rasyonel açısından:** Kamusal bir sorumluluğun hangi düzeyde yerine getirilmesi gerektiğine ilişkin meseleyi öncelikle şu soruyla ele almak yukarıda da belirttiğimiz gibi “ilkesel açıdan” önemlidir: Bu sorumluluk yerel düzeyde yerine getirilebilir mi? Ülkemizdeki politika tartışması bunun tam tersi yöndedir. Herhangi bir sorumluluk için önce merkezi yönetim düşünülmekte; merkezi pratiklerde sorun var ise yerel yönetim akla getirilmektedir.

Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerindenliği tanımlarken kamusal sorumlulukların genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacağını belirtmiş ancak şu ifadeyi de ekleyerek iktisadi rasyonele vurgu yapmıştır: “Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.”

Merkez ve yerel arasında yetki paylaşımının temel gerekçelerinden birisi **ölçek ekonomileridir**. Ölçek ekonomisine göre bir hizmetin ölçeği büyüdükçe (merkezileştikçe) hizmetin birim maliyetleri düşecek ve hizmeti idari yetki ve sorumluluk alanının daha geniş olduğu merkezden sunmak daha rasyonel bir hale gelecektir. Ancak ölçek ekonomisinden faydalanmak için bir hizmetin yerel yönetim yerine merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi gerekmez. Örneğin birbirine yakın şehirlerde her belediyenin kendisine özel bir arıtma tesisi oluşturmalarının birim maliyeti bir ortak bir tesisin birim maliyetinden çok daha yüksek olacaktır. Ama durum böyle diye hizmetin merkezi yönetim tarafından sunulması şart değildir. Belediyeler arasında oluşturulan hizmet birlikleri aracılığıyla bu tür ortak hizmetler yürütülebilmekte ve ölçek ekonomilerinden faydalanılabilmektedir.

Bununla birlikte ölçek ekonomisi belirli bir noktadan sonra merkezileşmenin (büyümenin/yığılmanın) olumlu ekonomik getirilerinin tersine dönerek maliyetleri artıracaklarını öngörür. Optimum nokta sonrasında olumsuz etkileyen faktörler değişmekle birlikte, insan kaynakları, mesafe, hammadde temini gibi konular en belirleyici faktörlerdir. Buna göre her belediye kendi arıtmasını yapması ne kadar maliyetli ise tüm atıklarının bir tek noktada toplanması ve sonra arıtılması da o ölçüde maliyetli olacaktır. Buna göre ister işbirlikleri aracılığıyla ister merkezi yönetim aracılığıyla sağlansın merkezileşme bir noktadan sonra maliyetleri arttıracaktır. Maliyetin en düşük olacağı nokta her hizmete göre farklılaşacaktır. Burada önemli olan maliyetinin optimum ölçeğini bulmak olacaktır.



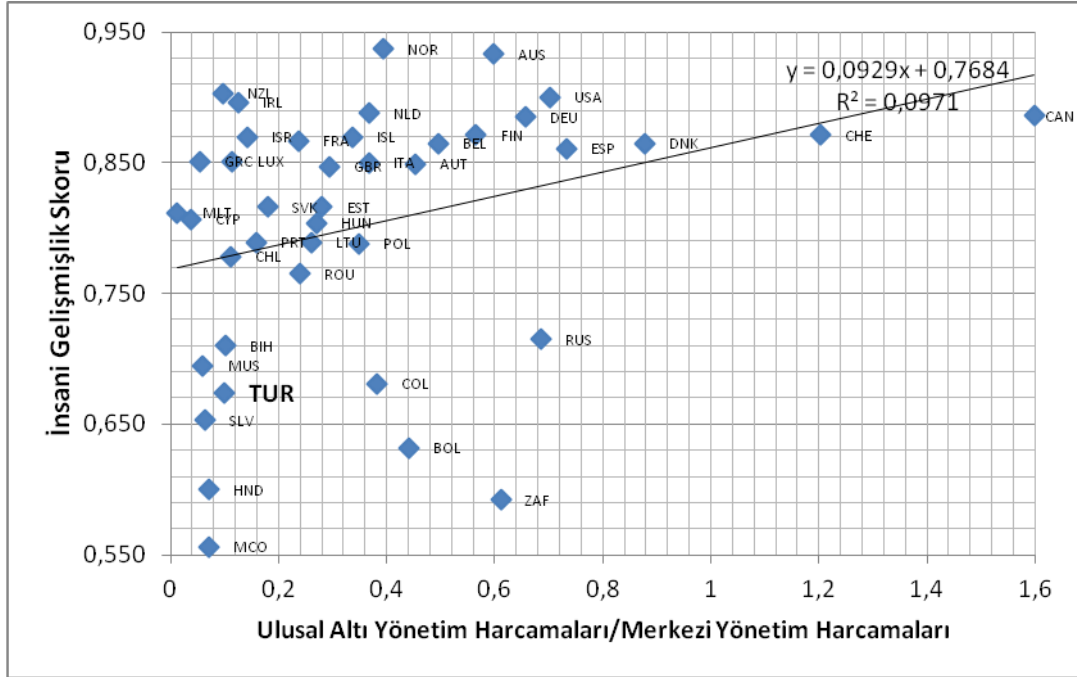
**Hizmetin fayda veya maliyetinin yayılma etkisi** (spillover effect) ve **dışsallıklar** yerelleşme veya merkezileşme konusunda bir diğer karar kriteridir. Bunu bir idari sınır içinde bir yönetim tarafından sunulan veya sunulmayan hizmetlerin diğer kişi, grup, bölge, hizmet, sektöre olumlu veya olumsuz etkilerinin (dışsallıkları) yönetimin görev ve sorumluluk alanının dışına yayılması olarak değerlendirebiliriz. Örneğin yukarıdaki arıtma tesisi örneğini kullanacak olursak bir nehrin yukarı ve aşağı kısmında yerleşik iki şehirde yukarı kısımdaki şehir kendi atıklarını arıtmak için bir tesis kurulması konusunda, kirlilik kendi şehrini etkilemediği için, çok istekli olmayabilir. En azından öncelikleri arasında yer vermeyebilir. Ancak bu durumda da arıtma tesisi hizmetinin merkezi yönetim tarafından sunulması gerekli olmayabilir. Merkezi yönetim belediyeler arası ortak hizmet sunumunun sağlanması için kural koyma, denetleme gibi işlevlerini kullanabilir.

İktisadi rasyonel açıdan yetkilerin merkez ve yer arasında paylaşılması için bir diğer kriter ise **etkili hizmettir**. Bir hizmetin etkili olması için ihtiyaca odaklanmasını gerekir. İlkesel açıdan seçimle iş başına gelen yerel yönetimin coğrafi yakınlık ve siyasal sorumluluk çerçevesinde ihtiyaçlara ilişkin taleplere daha duyarlı olacağı söylenebilir. Bununla birlikte, merkezi yönetimin ihtiyaçlara duyarlı olmayacağı söylenemez. Merkezi yönetimin yerel birimlerinin, eğer kullandıkları yetkiler genişletilirse, (dekonsantrasyon) ve vatandaşlara karşı sorumluluk mekanizmaları geliştirilirse talep ve ihtiyaçlara duyarlılıkları artırılabilir. Diğer yandan talep unsuru ihtiyacın tek belirleyicisi değildir. Örneğin bir vatandaş arıtma tesisindeki hizmeti deneyimlemediği veya bilmediği için bu konuda bir talebi olmayabilir veya talebi yersiz olabilir. Diğer yandan talepler toplumsal menfaatlerden çok belli bir kişi ya da grubun özel menfaatlerine yoğunlaşabilir. Bu durumda yerel yönetime yetki devrinin yolsuzluğu tetiklediğini söylemek mümkün değildir. Merkezdeki yolsuzluk olgusu da pekâlâ yerleşmiş olabilir.

**Peki yerelleşmenin sonuçları konusunda neler söylenebilir?** Deneyisel çalışmalar kalkınma ve yerelleşme arasındaki ilişkiler konusunda çelişkili sonuçlar üretmektedir. Farklı dönemleri ele alan çeşitli çalışmalarda iktisadi büyüme ile yerelleşme arasında pozitif olduğu kadar negatif sonuçların da alındığını göstermektedir<sup>8</sup>. Aşağıdaki grafikte ise ortalama yaşam süresi, eğitim seviyesi ve kişi başı milli gelir kullanılarak oluşturulan Birleşmiş Milletler İnsani Gelişmişlik Endeksi skorları ile çeşitli ülkelerin<sup>9</sup> harcama oranları üzerinden yerelleşme düzeyleri arasındaki ilişki yer almaktadır. Tabloda insani gelişmişlik skoru ile yerelleşme arasında zayıf da olsa pozitif bir ilişki görülmektedir. Bununla birlikte her ülkenin kalkınma dinamiklerini etkileyen faktörler çok çeşitlidir ve yerelleşmenin kalkınmaya etkisi o ülkenin kendi bağlamı içinde değerlendirilmelidir.

<sup>8</sup> Bu konuda yapılan bazı çalışmaların bulguları için Bkz. John Thornton, Fiscal decentralization and economic growth reconsidered, Journal of Urban Economics 61 (2007) 64–70

<sup>9</sup> IMF Küresel Finans İstatistikleri Veritabanında yönetimin farklı düzeylerinde harcama verisi olan ülkeler



Kaynak: IMF Global Finance Statistics ve TEPAV hesaplamaları

## Sonuç

Yerel yönetim reformu Türkiye'nin her zaman meselesi olmuştur. Yerel yönetim reformunun tarihini yerel yönetimlerin tarihiyle bir tutmak yanlış olmayacaktır. Merkezîyetçi yapı içinde merkezin yeniden yapılanma ihtiyacının gölgesinde kalmıştır. 1960 sonrasında yeni bir anayasa ile gelen yeniden yapılanma ihtiyacı ve kentlere göç hareketinin hızlanması ile birlikte yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik düşünme sürecinin hızlandığı 1978-1979'daki Yerel Yönetim Bakanlığı deneyimiyle yerel yönetim özerkliğinin merkezde tanındığı, 80 sonrasında büyükşehirlerle altyapı yatırımlarında belediyelerin çok daha görünür olduğu, 90'lı yıllarda dünyadaki demokratikleşme eğilimlerine paralel olarak reform çerçevesinin genişlediği ve merkez yerel ilişkilerinin yeniden tanımlanmaya çalışıldığı söylenebilir. 2000'li yılların ilk döneminde yerel yönetim alanındaki tarihsel gelişim ve küresel eğilimler dikkate alınarak siyasi irade ilk kez bütüncül bir çerçeve ortaya koymuştur.

Ancak 2012 yılına gelindiğinde siyasi iradenin yerel yönetim vizyonunun radikal bir şekilde değiştiği görülmektedir. Yerel yönetim reformunun dayanakları konusunda hizmet sunumunda etkinliğin sağlanması ve demokrasinin geliştirilmesi bir kenara bırakılmış büyük yatırımlara ve kentlerin bir rekabet unsuru olarak pazarlanmasına odaklanılmıştır.

Elbette ki merkezi yönetim önemli kentsel odakları ülke ekonomisinin dışa açılan, küresel ekonomi ile bağlantı noktaları olarak ele alabilir ve kentleri ekonomik canlanmanın finansman kaynağı olan **ekonomik araçlar** olarak görebilir. Merkezi yönetim kentlerin gelişiminde rol oynamak istemesi son derece meşrudur. Ancak son 4-5 yıldaki Toplu Konut İdaresi deneyimi ve bunu takiben oluşturulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yerelin şekillendirilmesinde merkez ve yerel arasında bir müzakere ortamının söz konusu olmayacağı, merkezin tek belirleyici olacağı izlenimini uyandırmaktadır. Özellikle son dönemde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın KHK'sı ile yapılan değişiklikler yerel yönetimler üzerinde yeni bir vesayet ilişkisi oluşturmakta ve bu yerel yönetimlerin demokratik iradesine müdahale anlamı taşımaktadır. Kamu arazileri üzerinde ruhsatlandırma ve planlara ilişkin onaylar için yerel yönetimlere belli bir süre sonra yetkisiz kılınmasının Belediye Meclisi ve İl Genel Meclisi'nin mülkiyeti kamuya ait araziler üzerindeki imar kararlarının merkezi yönetim tarafından onaya tabi olmasından hiçbir farkı yoktur. Diğer yandan kentsel dönüşümle ilgili bakanlığa verilen yetkiler belediyelere verilen kentsel dönüşüm yetkileri ile mükerrerlik oluşturmaktadır. Bakanlığın belediyenin belirlediği kentsel dönüşüm

alanına belediyenin istediği durumlara ek olarak istemediği durumlarda da müdahale etmesi mümkün hale gelmiştir.

Bu merkezileşme eğilimini yukarıda anlatılan demokratik ve iktisadi rasyonelle açıklamak pek mümkün görünmemektedir. Yetkilerin merkezileşmesine yönelik tasarrufların dayandığı gerekçeler maalesef ortada yoktur. Hükümet şehirlerin hızlıca yeniden yapılandırılmasına yönelik seçim beyanında bir vizyon ortaya koymuştur. KHK'lar ile de uygulayıcısının mutlak bir şekilde merkezi yönetim olduğu bir politika tercihi yapılmıştır. Kamu yönetimimizde hâlihazırda merkezi bir ağırlığın olması nedeniyle Van'da yaşanan depremin faturası da doğal olarak merkezi yönetime kesilmiştir. Deprem zaten bilinçli bir tercih ile güçlenmekte olan merkezileşme eğilimini pekiştirmiştir.

Güncel bir tartışma konusunu da AKP seçim programına atıfla büyükşehir sayısının artırılması oluşturmaktadır. Henüz bu konuda somut bir öneri geliştirilmese de büyükşehir belediye sınırlarının ilin mülki idare sınırlarına genişletilmesi hükümet tarafından değerlendirilmektedir. Ancak eldeki ipuçları meseleye bütüncül bir yerel yönetim reformu çerçevesinden bakılmadığını; büyükşehir belediyeleri aracılığıyla yereldeki aktör sayısını azaltacak merkezi bir yapı oluşturma niyeti olduğunu ortaya koymaktadır.

Hâlbuki merkezi yönetim yerel yönetim ilişkilerinin yeniden tanımlanması, görev paylaşımının esas alacağı ilkelerin belirlenmesi yeni anayasa sürecinin önemli konularından birisidir. Hükümetin sıklıkla anayasanın önceki dönemde kamu yönetimi reformu ve yerelleşme konusunda engel<sup>10</sup> olduğunu belirtmesine rağmen yerel yönetim meselesi son dönemde anayasal boyutuyla hiç ele alınmamaktadır. İmar yetkileri ve büyükşehir belediyesine indirgenmiş olan güncel yaklaşımının bir an önce bütüncül bir yapıya oturtulması gerekmektedir.

---

<sup>10</sup> 2004 yılında 5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun"un Cumhurbaşkanı tarafından "Anayasaya aykırılık" gerekçesi ile veto edilmesine referansla.