

## Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması\*

### Decentralization and Distribution of Powers in the Centralized Metropolitan System

Erbay ARIKBOĞA\*\*

#### Öz

Makale iki ana bölümden oluşmaktadır. Makalenin ilk bölümünde yerinden yönetim kavramı ve türleri incelenmektedir. Bu inceleme yapılırken öncelikle Türkiye’de yerinden yönetimle ilgili hakim tasnifin sorunlarından söz edilmekte, ardından uluslararası literatüre uygun biçimde yerinden yönetim türleri ele alınmakta ve temel nitelikleri açıklanmaktadır. Makalenin ikinci bölümünde merkezileşmiş büyükşehir sistemi ve bu sistemde yerinden yönetim meselesi ele alınmaktadır. Bu bağlamda makalede şu üç soruya cevap aranmaktadır: (i) BŞB’de temerküz etmiş olan yetkiler nasıl dağıtılabilir? (ii) Büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki hizmet bölüşümü tek tipçi olmaktan nasıl çıkarılabilir? (iii) Kırsal mahallelerin hem belediyelerle entegrasyonunu devam ettirecekleri, hem de bir ölçüde kendi mevcudiyetini koruyabilecekleri yeni ve farklı bir statü nasıl kurulabilir? Makalede yetki genişliği (*dekonsantrasyon*), yetki aktarımı (*delegasyon*) ve yetki paylaşımı (*devolüsyon*) kavramları büyükşehir sistemine uyarlanmakta ve söz konusu sorunların bu yolla nasıl çözülebileceği tartışılmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Büyükşehir Sistemi, Yetki Genişliği, Yetki Aktarımı, Yetki Paylaşımı, Merkez ve Çevre İlçeler, Kırsal Mahalleler

#### Abstract

The article consists of two main parts. In the first part of article the concept and types of decentralization are analyzed. Within this study, firstly the problems of dominant classification of decentralization in Turkey are mentioned then the types of decentralization are addressed in accordance with the international literature and their main characteristics are explained. In the second part of the article, the centralized metropolitan system and decentralization in this system are discussed. In this context, answers of the following three questions are searched for in the article: (i) How can the powers that have concentrated on the metropolitan municipalities be distributed? (ii) How can the distribution of services between the metropolitan municipalities and the district municipalities be removed from being monistic? (iii) How can a new and different status be established for rural neighborhoods in order to provide continuity of integration with municipalities and also ensure to maintain their own

\* Bu makalede dile getirilen görüşler, ilk kez *Büyükçekmece I. Uluslararası Yerel Yönetimler Kongresinde (14-15 Mayıs 2017, İstanbul)* sözlü bildiri olarak sunulmuştur.

\*\* Doç. Dr., Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, erikboga@marmara.edu.tr

existence? In the article, the concepts of deconcentration, delegation and devolution are adapted to the metropolitan system and it is discussed that how relevant problems can be solved by this way.

**Keywords:** Metropolitan System, Deconcentration, Delegation, Devolution, Center and Surrounding Districts, Rural Neighborhoods

## Giriş

2014 yerel seçimleriyle uygulamaya geçen yeni büyükşehir sistemi, merkeziyetçi bir niteliğe sahiptir. Büyükşehir sistemi iki kademelidir, bu sistem içinde büyükşehir belediyesi (BŞB) ve ilçe belediyeleri (Bib) yer almaktadır. Ancak yasal düzenlemeler, il bütününde asli yetkili birim olarak büyükşehir belediyesini öngörmekte, ilçe belediyelerine dar bir yetki alanı ve kısıtlı bir mali kaynak bırakmaktadır.<sup>1</sup> Yeni modellerle birlikte 30 ilde yetki, sorumluluk ve mali kaynakların büyük ölçüde BŞB'de temerküz ettiği bir yapı ortaya çıkmıştır. Diğer taraftan yasal düzenlemeler, ilin farklı nitelikteki ilçeleri arasında bir ayırım yapma gereği duymamıştır. Büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki hizmet bölüşümünde, tek tipçi bir yaklaşım benimsenmiştir. Halbuki geniş coğrafi alanlara sahip olan büyükşehirlerde, birbirinden oldukça farklı büyüklüklere, kapasitelere ve niteliklere sahip ilçeler bulunmaktadır. Ayrıca büyükşehir yapılan illerdeki kırsal mahalleler için özel formüller düşünülmemiştir.

Makalede merkeziyetçi bir niteliğe bürünen büyükşehir sisteminin nasıl desantralize edilebileceği sorusuna cevap aranmaktadır. Diğer bir ifadeyle BŞB'de toplanmış olan *gücün dağıtılması* gerektiği kabulünden hareketle, bunun nasıl olabileceği sorusuna odaklanılmaktadır. Bu nedenle makalenin ilk bölümünde, geniş biçimde, yerinden yönetim türleri ve temel nitelikleri incelenmektedir. İkinci bölümde ise, yerinden yönetim türleri büyükşehir sistemine uyarlanmaktadır. Bu bağlamda makalede, ilin farklı bölgelerinde BŞB'nin alt hizmet birimleri oluşturması (yetki genişliği / *dekonsantrasyon*); BŞB'nin farklı kurumlara yetki aktarımı yapması (yetki aktarımı / *delegasyon*) ve BŞB'nin yetkilerinden bir kısmının ilçe belediyelerine devredilmesi (yetki paylaşımı / *devolüsyon*) üzerinden bir değerlendirme yapılmaktadır. Makalede bu üç yöntemin nasıl kullanılabilirliği ve hangi hizmetler için ne derece kullanılabilir olduğu sorularına cevap aranmaktadır.

Ayrıca makalede, BŞB ile ilçe belediyeleri arasındaki yetki bölüşümünü tek tipçi olmaktan çıkararak bir model önerilmektedir. Bu öneri, merkez ve çevre ilçelerin yetkilerinin farklılaştırılması gerektiği kabulü üzerine oturmaktadır. Yine makalede büyükşehirler içindeki kırsal mahalleler için, bu yerleşmelerin hem büyükşehir sistemiyle entegrasyonunu devam ettireceği hem de bir ölçüde kendi mevcudiyetini koruyabileceği yeni ve farklı bir statü önerilmektedir.

---

1 Yasal düzenlemelerde, iki kademeli büyükşehir sisteminde üst kademe (BŞB) açıkça öne çıkarılmaktadır. Bu bağlamda iki kademe arasında, hizmetlerin nasıl bölüştürüldüğü konusunda Arıkboğa, 2015a, s. 202-210'te, transfer gelirlerinin nasıl bölüştürüldüğü konusunda ise Arıkboğa Ü., 2015, s. 22-25'te ayrıntılı analizler yer almaktadır. Bu makalenin ikinci bölümünde ise daha özet bir analiz vardır.

## Yerinden Yönetim Kavramı ve Türleri

Makalenin odak noktası, *merkezileşmiş* büyükşehir sistemini yerinden yönetim teorisi ve uygulamaları üzerinden tartışmaktadır. Ancak bu tartışmaya geçmeden önce, yerinden yönetimi tartışmak, yerinden yönetim türlerini ve temel niteliklerini ele almak gerekir. Türkiye’de yerinden yönetimle ilgili tartışmalar, uluslararası literatürle uyumlu değildir. Dolayısıyla makalenin ilk bölümünde yerinden yönetim meselesi ele alınırken, Türkiye’deki yaklaşımın sorunlu yönlerine değinilecek, ardından konu uluslararası literatüre uyumlu biçimde incelenecektir.

## Yerinden Yönetim ya da Bir Merkezde Toplanan Yetkilerin Dağıtılması

Desantralizasyon (*decentralization*), – *de* olumsuzluk ön ekine sahip olan bu kavram, *yönetim* fonksiyonlarına ilişkin yetkilerin ve iktidarın *dağıtılması* anlamına gelir. Daha açık bir biçimde desantralizasyon, yönetsel fonksiyonlara ilişkin (planlama, karar alma, yönetme, mali kaynaklar gibi) bazı yetkilerin merkezi yönetimden farklı birimlere dağıtılması ve merkezde oluşan yoğunluğun azaltılmasıdır. Merriam-Webster adlı sözlük, desantralizasyon kavramının bilinen ilk kullanımı için 1846 tarihini vermektedir ([www.merriam-webster.com](http://www.merriam-webster.com)). Kavram, temelde merkezileşmiş bir şeyin dağıtılması olduğu için, devletlerin merkezileşmesine koşut olarak bu kavramın tedavüle girmiş olması anlamlıdır. Desantralizasyon kavramı, özellikle 1980 sonrasında popülerlik kazanmıştır.<sup>2</sup>

Osmanlının son döneminde desantralizasyon kavramını karşılamak için, benzer bir olumsuzluk ekine sahip olan *ademi merkeziyet* kavramı üretilmişti. Ancak bu kavram, bazen yanlış anlaşılabilir. Bu kavram *merkezin* yokluğu anlamına gelmez (merkez yoksa yerel de yoktur); ancak *merkeziyetin* yokluğu veya *merkeziyetçi* bir yapılanmanın, işleyişin, karar alma sürecinin olmaması anlamına gelir. Günümüzde ademi merkeziyet kavramı nadiren kullanılmaktadır. Bu kavramın yerini *yerinden yönetim* kavramı almıştır.

Desantralizasyon, serbest bir çeviriyle, Türkçede *yerinden yönetim* kavramıyla karşılanmaktadır. Yerinden yönetim kavramı hukuki bir metne ilk kez, 1961 Anayasası ile girmiştir. Anayasal bir kavram olmasının da etkisiyle, yerinden yönetim kavramı benimsenmiş ve literatürde oturmuştur. Bununla birlikte yerinden yönetim kavramını, her türlü ifade biçiminde kullanabilmek mümkün değildir. Dolayısıyla bu kavramın okunduğu biçimiyle, *desantralizasyon* şeklindeki kullanımı da

2 Yönetimin desantralizasyonu bağlamında akla ilk önce az gelişmiş ülkeler gelebilir. Katı merkeziyetçi bir yapılanmanın görüldüğü az gelişmiş ülkelerde yönetimin desantralize edilmesine yönelik çabalar 1980 sonrasında yoğunlaşmıştır. Bu konuda geniş bir literatür oluşmuştur. Ancak bu olgu, farklı bir bağlamda, gelişmiş ülkeler için de söz konusudur. 20. yüzyıl, ABD ve Avrupa ülkeleri için, yetki ve kaynakların önemli ölçüde merkezi yönetimde birikmesiyle sonuçlanan gelişmelere sahne olmuştur. Örneğin sadece ABD’ye ilişkin bir veriye bakmak, meselenin büyüklüğünü ortaya koymak için yeterli olacaktır. ABD’de 1900’lerin başında toplam kamu harcamaları içinde *yerel yönetimlerin payı* % 58, Federal Yönetimin payı % 34, (eyaletlerin payı ise % 8) olarak gerçekleşmiştir. 2000’li yıllara gelindiğinde *yerel yönetimlerin payı* % 30’a gerilerken, Federal Yönetimin payı % 55’e yükselmiştir, (eyaletlerin payı % 23). Detaylar için bkz. <http://www.usgovernmentspending.com/>. Bu nedenle merkezileşme ve bundan kaynaklanan sorunların nasıl çözüleceği, durumun nasıl iyileştirilebileceği meselesi gelişmiş ülkeler için de gündemde olan bir sorudur.

yaygındır. Ancak hangi kavram kullanılırsa kullanılsın, yerinden yönetimin (*desantralizasyon*) özü *yetki dağıtım*ıdır, bir merkezde toplanan yetkilerin dağıtılmasıdır.

Rondinelli vd. (1983, s. 13), yerinden yönetim için oldukça kapsamlı bir tanım yapmıştır. Bu tanıma göre yerinden yönetim, belirli kamusal işlevlerle ilgili planlama, yönetme ve mali kaynaklara ilişkin sorumluluklarının merkezi hükümetten hiyerarşik alt birimlere, taşra örgütlerine, yarı özerk kamu idarelerine, yarı kamusal kurumlara, kamu şirketlerine, coğrafi sınırları bulunan yerel ve bölgesel yönetimlere ve özel ya da gönüllü kuruluşlara devredilmesidir. Bu tanım, bazı sorumlulukların piyasaya (*özelleştirme* gibi) ve topluma aktarılmasını da içermesi yönüyle geniş bir tanımdır.

Sınırları daha belirgin ve daha yetkin bir yerinden yönetim tanımı şudur: Yerinden yönetim “kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin yetki, sorumluluk ve mali kaynakların, farklı yönetim birimleri arasında yeniden dağıtılması arayışıdır” (Litvack ve Seddon, 1999, s. 2). Bu tanımda da vurgulandığı gibi yerinden yönetim, bir kez karar verilip bir daha değiştirilemeyecek bir mesele olmayıp siyasal, ekonomik, toplumsal ve teknolojik koşullardaki değişimlere ve uygulamadan elde edilen sonuçlara göre yeni değerlendirmeler ve düzenlemeler yapmayı gerektiren *dinamik* bir çabayı içermektedir.

### **Yerinden Yönetim Türleri: Türkiye’deki Mevcut Sınıflama ile Yüzleşmek**

Türkiye’deki hakim anlayış, yerinden yönetim türlerini şu şekilde tasnif etmektedir: Yerinden yönetim öncelikle siyasal ve idari yerinden yönetim şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Ardından idari yerinden yönetim de kendi içinde hizmet bakımından ve yer bakımından yerinden yönetim şeklinde tekrar ikiye ayrılmaktadır (Keleş, 2016, s. 27-29 ve 115-130; Nadaroğlu, 1998, s. 19-25; Eryılmaz, 2015, s. 106-17 ve 114-120; Gözübüyük, 2008, s. 96-97). Ancak bu tasnif sorunludur. Ayrıca bu tasnifin uluslararası literatürde pek karşılığı yoktur. Türkiye’deki mevcut ayrımın kaynağı Napolyon sistemine dayanan Fransız ekolüdür. Uluslararası literatürde yaygın kabul gören tasnif, bir sonraki başlık altında ele alınacaktır. Diğer taraftan örneğin Gül vd., Türkiye’deki sınıflama ile uluslararası tasnifi telif etmeye çalışmış, ancak başarılı olamamıştır (2014, s. 33-42). Buna karşılık Aksu Çam, uluslararası literatüre uygun biçimde başarılı bir özet tasnif sunmaktadır (2016, s. 19-23).

Buradaki temel mesele, Türkiye’de yapılan tasnifin farklılığı *değil*, bu tasnifin *sorunlu* olmasıdır. Üstteki paragrafta bir *seçki* olarak yer verilen dört eserde,<sup>3</sup> aşağıda yer alan ifadelerin aynısına veya benzerlerine kolaylıkla rastlanabilir. Mevcut tasnifin doğrudan ve en yaygın sonuçları şunlardır:

- Bu tasnif, siyasal yerinden yönetimi federalizmle özdeşleştirir.
- Bu tasnifte, federalizm ile özerk bölge arasındaki ayrım netlikten uzaktır, bu ikisi birbirine karışabilmektedir.

---

3 Söz konusu akademisyenler, Türkiye’de yerel yönetim düşüncesinin ve uygulamalarının gelişimine önemli katkılar yapmış kişilerdir.

- Bu tasnif, üniter devletin *siyasi merkezîyetçiliğe* göre örgütlendiğini söyler. Ayrıca idari merkezîyetçiliğin buradan beslenebildiğini söyler.
- Bu tasnif, federal ülkelerde yerinden yönetimin güçlü olduğu ve ayrıca yerel yönetimlerin de güçlü (ve özerk) olduğu inancına sahiptir.
- Bu tasnif *delegasyon*<sup>4</sup> tipi yerinden yönetimin anlaşılmasında zorluklara ve kafa karışıklıklarına yol açar. Ayrıca bazen *delegasyon* ile *dekonsantrasyon* arasındaki fark ortadan kalkar ve aynıymış gibi görülebilir.
- Bu tasnif, *devolüsyon* tipi yerinden yönetimin Türkiye’de olmadığını söyleyebilir. Veya *delegasyon* ve *devolüsyon* ayrımına dair bir tartışmaya yer vermez.
- Bu tasnif, bazen, Türkiye’deki yerel yönetimlerin İngilizceye *local government* diye değil, *local administration* şeklinde çevrilmesi gerektiğini söyler.

Diğer taraftan, özellikle yerel yönetimler bağlamında, Türkiye’de çeşitli *algılar* üretilmiş durumdadır. Bu algılar, bazen literatürde bazen de farklı toplumsal çevrelerde ve farklı siyasi partilerde görülebilmektedir. Bu algılar, Türkiye’de merkezîyetçiliği savunan çeşitli çevreler tarafından üretilmekte ve dolaşıma sokulmaktadır. Bu algıları mevcut tasnifin sırtına yüklemek haksızlık olur. Bununla birlikte mevcut tasnif, bu algıların beslenebileceği bir zemin sağlayabilmekte veya başka bir ifadeyle, merkezîyetçi çevreler çeşitli algıları üretirken, mevcut tasnifin *zayıf* noktalarından da yararlanabilmektedir. Bu bağlamda, yaratılan bilgi kirliliği içinde federalizm, özerk bölge ve yerel yönetim kavramları arasındaki *netlik* ortadan kaybolabilmekte ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesine ilişkin tartışmalar kolayca *ülkenin parçalanması* parantezine hapsolabilmektedir. Söz konusu merkezîyetçi çevrelerce oluşturulan ve/veya ileri sürülen bazı algı ve yaklaşımlar şu şekilde belirtilebilir:

- Üniter devletlerin merkezîyetçi olduğu ya da olması gerektiği algısı vardır.<sup>5</sup>
- Yerel yönetimler sadece bazı hizmetleri sunan kuruluşlar gibi algılanabilmektedir. (Bir bakıma Karayolları Genel Müdürlüğü’nün seçimle gelinen hali gibi).<sup>6</sup>
- Yerel yönetimlerin siyasal boyutu ihmal edilebilmektedir.
- *İdarenin bütünlüğü*<sup>7</sup> kavramının da yardımıyla, yerel yönetimler üzerinde yoğun bir vesayet denetimi savunulabilmekte ve devletin *tek idare* gibi hareket etmesi gerektiğini düşünölebilmektedir.
- Yerel yönetimler, merkezi yönetimin taşradaki uzantıları gibi görölebilmektedir.
- Türkiye için sınırlı bir yerel yönetim daha uygun görölebilmektedir.

4 Üç farklı yerinden yönetim türü ve temel özellikleri, bir sonraki başlık altında detaylı olarak tartışılacaktır.

5 Örneğin yerel yönetimler üzerine çokça yazısı bulunan B. Ayman Güler (2000, s. 22), bir makalesinde şunu yazabilmiştir: “Üniter devlet örgütlenmelerinde idari yapılanma *merkezîyetçilik ilkesi* üzerine yükselir. ... *Ademi merkezîyetçilik ilkesi* ise, çağdaş ulus devletlerde federal yapılanmaların temelidir” (vurgular orijinal metne ait).

6 KGM, farklı bir yerinden yönetim kuruluşudur, *delegasyona* dayalı hizmet yerinden yönetim kuruluşudur.

7 İdarenin bütünlüğü üzerine bir tartışma için bkz. Arıkboğa, 2015b, s. 100-103.

Türkiye'deki yerinden yönetim tasnifi, çeşitli sorunlara yol açmakta ve ayrıca bazı algıların üretilmesine zemin hazırlayabilmektedir. Bu sorunlar ve üretilen algılar çok çeşitliymiş gibi görünmekle birlikte, aslında bunların çoğunun *kök nedeni*, siyasal ve idari yerinden yönetim ayrımından kaynaklanmaktadır. Ancak bu ayrım temelsizdir. Aşağıda sırasıyla önce federalizme, ardından siyasal yerinden yönetime değinilecektir.

**Federalizm**, belirli bir devlet türü olan federal devleti *kuran* ve federal devletle federe devletler arasında, devlete ait güçlerin anayasal paylaşımını ifade eden bir kavramdır. Yerinden yönetim ise, devletin türünden bağımsız olarak, her tür<sup>8</sup> *devletin kendi içindeki* bir yetki paylaşımıdır. Bu konuyu biraz daha açmak gerekir.

*Yerinden yönetim*, yukarıda belirtildiği gibi, yönetim fonksiyonuna ilişkin yetkilerin veya daha geniş anlamda *yürütmeye* ilişkin bazı yetkilerin dağıtılmasını ve paylaşımını anlatır. Bu dağıtım, devletin biçimi (federal/üniter) değiştirilmeden, tekrar tekrar yapılabilir. Yerinden yönetimin türüne bağlı olarak, yasal kurallar veya idari kararlarla *yönetim yapısı* değiştirilebilir. Böylece bazı yetkiler merkezi yönetimin dışına dağıtılabilir veya tersine yeniden merkezi yönetimde toplanabilir. Her halükarda yerinden yönetim ile oluşturulan idari yapılar, sabit ve *değiştirilemez* bir şey olmaktan uzaktır.

Buna karşılık *federalizm*, eğer benzer sözcüklerle ifade etmek gerekirse, yetkilerin *yeniden* dağıtımına, paylaşımına değil, *mutlak ön-paylaşımına* dayalıdır. İlave olarak sadece yürütmeye ilişkin yetkilerin değil, yasama ve yargı yetkilerinin ve egemenliğin ön-paylaşımını kapsar. Ancak bu ifade bile kısmen hatalıdır. Çünkü federal devlet, kurucu ortakların yaptığı sözleşmeye dayalı olarak kurulan *birleşik bir devlettir*. Dolayısıyla federalizm, *kurucu ortakların* mutlak ön-paylaşımına dayalı biçimde, bu paylaşımın *federal anayasa* adı verilen sözleşmeyle garanti altına alınması yoluyla, bir *federal devletin kurulmasıdır*. Ayrıca federe birimlerin federal düzeydeki kurumlarda çeşitli yollarla *temsil edilmesi* (Uygun, 2007), federalizmin vazgeçilmez boyutlarından bir diğerini oluşturur. Bu devlet biçiminde, federal devleti kuran irade, federe birimlerin iradesidir. Bu bakımdan federe birimler (Türkiye'deki yaygın adıyla eyaletler), varlığını federal devlete borçlu değildir, aksine onu kuran aktörlerdir. Federe birimler, *kurucu ortaklar* (kurucu toplumlar veya kurucu devletler) olarak federal anayasada tanımlanmış bir takım *mutlak* yetkilere, egemenliğe, yasama ve yargı güçlerine sahiptir.

Federal devlette, federal yönetim ile federe yönetimler arasında bir merkez – yerel ilişkisi söz konusu değildir. Bu bağlamda Elazar, federal devleti tanımlamak için *noncentralization* (merkezsizlik, tek merkezin bulunmaması) kavramını kullanır. İki veya daha fazla sayıdaki devlet ya da siyasal toplum, bir araya gelip müzakere ederek daha geniş bir siyasal organizasyon olan federal devleti kurmaktadır. Bu siyasi birimler, federal devletin kurucu unsurlarıdır, ancak kendi iç siyasi bütünlükleri de devam etmektedirler. Devlete ait güçler, federal devlet ile federe devletler arasında paylaşılmış ve bu durum federal anayasada garanti altına alınmıştır. Federal devlette bir

---

8 Üniter devlet, federal devlet ve federal devletin içindeki federe devletlerde. (Federe devlet, bağımsız bir devlet değildir).

merkez yoktur, aksine çok sayıda merkez vardır. Dolayısıyla federal devletin siyasal yapısı, temel politika değişikliklerinde siyasi pazarlıkları gerektirecek şekilde tasarlanmıştır. Böylece karar alma süreci, kurucu birimlerin katılımını ve müzakereleri gerekli kılmaktadır (Elazar, 1995, s. 2, 13, 29-34). Görüldüğü gibi federalizmde, birden çok siyasi merkez arasında paylaşılmış olan egemenlik, federal anayasada değişiklik yapılmadan değiştirilemez veya örneğin federal yönetim düzeyinde toplanamaz (Aksu Çam, 2016, s. 20). Ayrıca bir federe devletin varlığına son verilemez ve sınırları değiştirilemez; ancak çok istisnai durumlarda ve ortak mutabakatla sınır değişikliği yapılabilir. Yine federal devletin federe devletler üzerinde idari denetim yetkileri yoktur.

Federal devlette de merkez – yerel ilişkisi söz konusudur. Ancak bu ilişki, federal yönetim ile federe devletler arasında *cereyan etmez*. Merkez – yerel ilişkisi, federal yönetim ile yerel yönetimler arasında ve yine federe yönetim ile yerel yönetimler arasında ortaya çıkar. Merkez – yerel ilişkisinin olduğu her yerde, yerinden yönetimden söz edilir. O halde federal bir devlette, hem federalizm hem de yerinden yönetim söz konusudur.

Görüldüğü üzere yerinden yönetim trenine bindiğimizde, bu trenin yolu federal devlet istasyonundan geçmez. Üniter bir devletin federal devlete dönüşebilmesi için, öncelikle federal devleti kuracak olan *kurucu ortaklara* ihtiyaç vardır. Ancak sadece kurucu ortakların (muhtemel) varlığı da yeterli değildir, yeterli olsaydı örneğin Kıbrıs'ta federal bir devlet kurulmuş olurdu. Bu ortakların *federal anayasa* adı verilen sözleşmede yasama, yürüme ve yargı güçlerini nasıl paylaşacakları konusunda anlaşmaları gerekir. Görüldüğü gibi federalizm, federal devlet ile (her biri bir devletçik olan) kurucu ortaklar arasında söz konusu üç gücün ve egemenliğin nasıl paylaşılacağını anlatır. Yerinden yönetim ise ancak bundan *sonraki aşamada* ortaya çıkar. Bu bakımdan federal devlet ile üniter devletteki yerinden yönetim arasında *hukuki özü* bakımından bir farklılık yoktur. Farklılık, her ülkenin toplumsal, siyasal yapısından ve büyük oranda *yasalarla* şekillendirdiği mevzuattan kaynaklanır.

Anayasalarda da yerel yönetimlerle ilgili hükümler bulunabilir. Bu hükümler yerel yönetimlere anayasal düzeyde çeşitli garantiler sağlar. Federal anayasaların daha zor değiştiriliyor olması, yerel yönetimlerle ilgili hüküm bulunması halinde, bu düzenlemeleri daha önemli hale getirir. Ancak buradaki mesele, temelde federal veya üniter olmaktan ziyade, yerel yönetimlerin anayasal düzeyde nasıl düzenlendiğiyle ve yetkilerin paylaşılmasına ilişkin politik tercihlerle ilgilidir. Yerel yönetimlerle ilgili ayrıntılı temel düzenlemeler, her demokratik devlette, yasalarla yapılır, tabii anayasal kurallara uygun biçimde. Bu bağlamda federal ve üniter devletlerdeki yerel yönetimler arasında şöyle bir farklılık söz konusudur. Federal devlette yerel yönetimleri etkileyebilecek yasalar birden fazla parlamentonun yetkisi ve sorumluluğu içindedir. Hem federal parlamento, hem de (daha yoğun biçimde) eyalet parlamentosu yerel yönetimleri etkileyecek yasalar çıkarır. Üniter devlette ise yasalar, özerk bölge yönetimi istisnası bir tarafa bırakılırsa, ulusal düzeydeki tek parlamento tarafından yapılır.

Türkiye'de bu hususlar dikkate alınmadan, federalizmi yerinden yönetimin bir alt türü olarak ele almak, büyük ve anlamsız tartışmalara yol açabilmektedir. Özellikle yerel yönetimlerin

yetkilerini ve özerkliğini artırmaya dönük yasal girişimler olduğunda, bazı çevreler, sanki devletin şekli değişecekmiş ve federal devlete dönüşebilirmiş gibi temelsiz birtakım endişeleri ileri sürebilmektedir. Bu tür tartışmalar, özellikle 2003 ila 2005 yılları arasındaki kamu yönetimi ve yerel yönetimler reformu sürecinde boy vermiş ve reform çabalarından önemli bir kısmını sekteye uğratmıştı. Bu reform sürecinin merkezinde yer alanlardan birisi olan Dinçer, söz konusu reform çabalarına hangi çevrelerin ne tür gerekçelerle karşı çıktıklarına dair ayrıntılı bir döküm sunmaktadır. Bu reformlara direnenlerin büyük bir kısmı, argümanlarını devletin üniter yapısının bozulacağı endişesi üzerine kurmuştur (2015, s. 33-74). Halbuki değişecek olan şey, üniter devlet değil merkezîyetçi idari yapılanmadır.

İkinci olarak *siyasal yerinden yönetim* üzerinde duralım. Türkiye'deki hakim tasnifin siyasal yerinden yönetimi federalizmle özdeşleştirdiği belirtilmişti. Dolayısıyla Türkiye'de bu başlık altında, yerel yönetimlerle ilgili bir tartışma yürütülmez. Halbuki uluslararası literatürdeki yaygın terminolojide, siyasal yerinden yönetimden anlaşılan şey başkadır.

Siyasal yerinden yönetim, yerinden yönetimin her türünde ortaya çıkmaz. Bir sonraki başlık altına ele alınacak olan *devolüsyon* türünde, örneğin seçimle iş başına gelmiş organlara sahip olan yerel yönetimlerde ortaya çıkar. Schneider'ın dediği gibi, "belediye seviyesinde... seçimlerin varlığı, burada siyasal yerinden yönetimin bulunduğu bir göstergesidir" (2003, s. 40).

Siyasal yerinden yönetim, yönetsel birimlerden ziyade yönetsel/siyasal *süreçlere ve işleyişe* odaklanır, bir bakıma yerinden yönetimin *siyasal etkileriyle* ilgilenir. Bu bağlamda siyasi rekabet, seçimle iş başına gelme, temsil, demokratikleşme, sivil toplum, karar alma süreçleri, yerel yönetimlerin özerkliği, demokrasi, yönetişim vb. konular, siyasal yerinden yönetimle ilgili çeşitli tartışma başlıklarıdır. Yerel politikacılar, bunların kararlarını etkilemeye çalışan çıkar grupları, STK'lar, toplumsal hareketler, müzakere süreçleri, katılım vb. temalar üzerinden yerel siyasetin işleyişini analiz edilmeye çalışılır (Cohen ve Peterson, 1996, s. 10; Schneider, 2003; Faust ve Harbersy, 2011; Mookherjee, 2015; Aksu Çam, 2016, s. 23-26).

Özetle siyasal yerinden yönetimin üç temel boyutunun olduğu söylenebilir: Yerel özerklik, yerel siyaset ve yerel demokrasi. Siyasal yerinden yönetimi federalizmle özdeşleştiren mevcut tasnif, istemeden de olsa, yerel yönetimlerin hizmet boyutunun ön plana çıkmasına, özerklik ve demokrasi gibi tartışmaların ise gölgede kalmasına yol açabilmektedir.

## **Yerinden Yönetim Türleri, Yetki Dağıtımı Biçimleri**

Bu başlık altında, yerinden yönetimin uluslararası literatürle uyumlu biçimde ayrıntılı bir tasnifi sunulacaktır. Yerinden yönetimin farklı türleri vardır ve bu türler farklı kavramlarla ifade edilir. Bu kavramlardan bazılarının Türkçe karşılığı oturmuştur, bazılarının ise henüz oturmamıştır. Bu nedenle birçok yazar, sıklıkla, bu kavramları okunduğu biçimiyle de kullanır. Ancak buradaki mesele, bir kavrama sadece Türkçe karşılık bulmak değildir. Bazen farklı yazarlar aynı kavramdan farklı şeyler anlayabilmekte ve bir kavramın Türkiye'de neye tekabül ettiği konusunda

kafa karışıklığı yaşanabilmektedir. Bu durum, konuya aşına olmayan kişiler için kafa karıştırıcı olabilir ve kavrama zorluklarına yol açar. Aşağıda yerinden yönetim türleri incelenirken hem konu netleştirilmeye çalışılacak hem de oturmamış olan kavramlar için *yeni* Türkçe karşılıklar önerilecektir.

Bir ülkede bütün kamu hizmetlerinin tek bir merkezden sunulması zor değil, *imkansızdır*. Bu nedenle her devlet, çeşitli türde ve derecelerde yerinden yönetime başvurmak zorunda kalır. Bir devlet, uyguladığı yerinden yönetimin *türüne ve derecesine* bağlı olarak daha merkeziyetçi veya daha ademi merkeziyetçi bir niteliğe bürünür. Yerinden yönetim uygulamaları oldukça çeşitlidir.

Rondinelli, 1981 tarihli makalesinde, yerinden yönetimin coğrafi ve fonksiyonel şeklindeki ikili tasnifini yetersiz bulmuş ve bu tasnife alternatif olarak *dekonsantrasyon, delegasyon ve devolüsyon* şeklinde üçlü bir tasnif önermiştir. Yazar, özellikle az gelişmiş ülkelerdeki idari yapılanmaları dikkate alarak, merkezi yönetimin *dekonsantrasyona* (yetki genişliğine) dayalı alt örgütlenmelerinin de bir yerinden yönetim türü olduğunu belirtmiştir (Rondinelli, 1981, s. 137-139). Rondinelli ve arkadaşları, 1983'te karşılaştırmalı olarak farklı ülkelerdeki yerinden yönetim uygulamalarını inceledikleri kapsamlı çalışmada da aynı tasnifi kullanmıştır. Ancak bu tasnife özelleştirmeyi de (*privatization*) bir dördüncü grup olarak eklemiştir (Rondinelli vd. 1983, s. 13-32). Bu dördü tasnif, sonraki tarihlerde yapılan birçok çalışmayı etkilemiştir. Ancak çoğu çalışmada özelleştirme, diğer üç türden ayrılmakta ve ekonomik yerinden yönetim şeklinde ayrı bir kategori altına yerleştirilmektedir. Geriye kalan üçü, yönetsel ve siyasal nitelikli yerinden yönetimin üç ana türü olarak kabul edilmektedir (Cohen ve Peterson, 1996; Litvack ve Seddon, 1999; Smith, 2001).

Yaygın biçimde kabul gören bu ayrımında görüldüğü gibi, yerinden yönetiminin her biri ayrı niteliklere sahip üç temel türü vardır. Bunlar üç farklı kavramla ifade edilmektedir: Yetki genişliği (*dekonsantrasyon*), yetki aktarımı (*delegasyon*) ve yetki paylaşımı (*devolüsyon*). Bunlardan bazıları kendi içinde tekrar alt türlere bölünür. Aşağıda bu türler ve temel nitelikleri ele alınacaktır.

***Dekonsantrasyon***, Türkiye'de ***yetki genişliği*** diye bilinen yerinden yönetim türüdür. Ancak Türkiye'de yetki genişliğine ilişkin tartışmalar, yerinden yönetim başlığı altında değil, merkezden yönetim başlığı altında yapılır. Yine de nitelik bakımından önemli bir farklılık yoktur. Türkiye'de yetki genişliği sadece *mülki idare* (il ve ilçe mülki yönetimi) bağlamında incelenir. Farklı biçimleri de bulunabilir.

Yetki genişliği, merkezi idarenin *kendi* tüzel kişiliği *içindeki* bir yetki dağıtımıdır (Rondinelli, 1981, s. 137; Rondinelli vd. 1983, s. 14-19; Litvack ve Seddon, 1999, s. 2; Gözler ve Kaplan, 2013, s. 31-32, 72-79; Şengül, 2015, s. 2-4). Yetki genişliği, merkezi yönetime ait yetkilerden bir kısmının, merkezin *hiyerarşik yapısı içinde* bulunan yerel düzeydeki çeşitli ofislerine, taşra teşkilatlarına devredilmesidir. Böylece merkezde temerküz etmiş yetkilerden bir kısmı merkezi idarenin alt birimlerine dağıtılır ve merkezde oluşan yoğunluk azaltılmaya çalışılır. Merkezi yönetim, kendi sorumluluğunda olan kamusal hizmetleri ülkenin dört bir tarafında sunabilmek için, farklı coğrafi düzeylerde kendini kısmi biçimde yeniden üretme, bir kopyasını (hükümet konağı), bir

temsilciliğini yerel düzeyde kurma yolunu seçebilmektedir. Merkeziyetçiliğin daha *baskın* olduğu ülkelerde, yetki genişliğinin uygulama alanı *geniştir*.

Yetki genişliğiyle oluşturulan idari birimler, yerel düzeyde, merkezi yönetimin eli, ayağı gibidir. Merkezde belirlenen politikalar ve alınan kararlar, bu birimler eliyle hayata geçirilmeye çalışılır. Bu idari birimler (örneğin taşra teşkilatları) *gerçekte* ayrı bir idare olmayıp merkezi idarenin bir parçası, uzantısı ve yerel düzeydeki yansımalarıdır. Diğer bir ifadeyle merkez (başkent) ve taşra (yerel) örgütleri, aynı şeyin (merkezi yönetimin) farklı düzeylerdeki görünümüdür.

Bu birimler, merkeze ait yetkileri, yine onun emir ve talimatlarına *açık* olarak yerine getirmekte ancak aynı zamanda, mevcut kurallar dahilinde, ondan emir *beklemeden* harekete geçebilmek esnekliğine de sahip olabilmektedir. Yerinden yönetimin bu türünde, idari birimlerin özerkliği söz konusu değildir. Örneğin ayrı tüzel kişilikleri, ayrı bütçeleri, ayrı mal varlıkları vs. yoktur. Bu birimler merkezi yönetimin bir parçası ve onun hiyerarşik astı konumundadır. Dolayısıyla her daim üstün emir ve talimatlarına, hiyerarşik denetimine, almış oldukları bazı kararları bozmasına veya değiştirmesine açık haldedir. Bu bakımdan merkezi yönetime karşı bir *koruma kalkanları* yoktur. Hizmetleri yürütmek amacıyla başvurulan bu yöntem, yerinden yönetimin *en zayıf* türüdür.

Bazen çeşitli devletler, hem çeşitli kamu hizmetlerini ülkenin dört bir tarafında yapabilmek hemde merkeziyetçi bir idari yapılanmayı sürdürebilmek için yetki genişliği yönteminden yoğun biçimde yararlanmak isteyebilmektedir. Ancak bu tür bir işleyiş idari mekanizmayı *hantallaştırır*, bu tür idari birimlerin etkinliği genellikle düşük düzeyde seyrederek ve ayrıca hizmetlerin bu yöntemle sunumunda çeşitli darboğazlarla karşılaşılır.

Yerinden yönetimin **ikinci türü delegasyondur**. Delegasyonun kelime anlamı, başka bir kişiye yetki vermek veya başka birisi için eylemde bulunabilme yetkisine sahip olmaktır. Yani delegasyon *iki ayrı kişi* arasında söz konusu olmaktadır. Burada yönetim bilimindeki anlamı ve niteliği üzerinde durulacaktır. Delegasyon, Türkçeye genellikle **yetki aktarımı** şeklinde çevrilmektedir; ancak *yetki emaneti*<sup>9</sup> kavramı da uygun bir karşılık olabilir. Yerinden yönetim türleri arasında en karmaşığı budur ve birçok çeşidi bulunur. Her bir çeşidinin idari ve hukuki niteliği, hem ülke içinde, hem de bir devletten diğerine değişiklik gösterebilir. Bununla birlikte yetki aktarımındaki ayırt edici nitelik, bu türde yetki dağıtımını, merkezi yönetimin kendi tüzel kişiliği *çinde değil*, bu tüzel kişiliğin *dışına* yapılmaktadır. Yetki aktarımı, belirli konularda karar alma ve hizmetleri yürütme sorumluluğunun, merkezi yönetimden *başka bir tüzel kişiye* devredilmesidir. Böylece ilgili hizmet alanı rutin merkezi bürokrasinin dışına çıkarılmakta, belirli bir özerklik söz konusu olmakta ve hiyerarşik değil dolaylı bir idari denetim yapılmaktadır. Bununla birlikte buradaki yetki aktarımı, sorumluluğun tümünden devri anlamına gelmez. Çünkü yetki aktarılan kurumlar, yine merkezi yönetimle ilişki halindedir ve nihai olarak ona karşı sorumludur. Ancak kendi tüzel

9 *Delegasyon*, bir kurumun kendine ait yetkiyi bir başkasına delege etmesidir. Yetki aktaran kurum, asıl yetkili olmaya devam eder, yetki aktarılan kurum ise yetkinin fiili kullanıcısı haline gelir ancak yetkiyi aktaran kuruma karşı da sorumlu olur. Bu nedenle delegasyon kavramı için *yetkiyi emanet etmek* veya *yetki emaneti* de uygun bir karşılık olarak önerilebilir.

kişilikleri, kendilerine tahsis edilmiş bir bütçesi, ayrı mal varlığı, personeli vs. söz konusudur. Ayrıca bazı kuruluşların ücret gelirleri de söz konusudur. Bu kuruluşların en yaygın türleri arasında kamu şirketleri, çeşitli iktisadi teşebbüsler, kamu bankaları, ulaştırma ile ilgili idari birimler (demiryolu, denizcilik ve havacılıkla ilgili hizmetler), toplu konut idareleri, su, elektrik, telefon gibi özel amaçlı idareler, bölgesel kalkınma ajansları, kentsel gelişim şirketleri vb.leri bulunur (Rondinelli, 1981, s. 138; Rondinelli vd. 1983, s. 19-21; Litvack ve Seddon, 1999, s. 3).

Yetki aktarımı, Türkiye'de *hizmet yerinden yönetimi* kategorisine tekabül etmektedir. Ancak aşağıda görüleceği gibi, *daha fazlası* da vardır. Bilindiği gibi hizmet yerinden yönetiminde (Gözler ve Kaplan, 2013, s. 97-106; Eryılmaz, 2015, s. 241-258), belirli bir hizmetin yürütülmesi amacıyla o hizmete özgü bir kurum kurulur ve söz konusu hizmetin yürütülmesine ilişkin yetkiler, merkezi hükümetten bu kuruma aktarılır. Bu kurumların ayrı tüzel kişilikleri, bütçeleri, personelleri, yönetim kurulları vs. bulunur.

Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının birçok çeşidi vardır. Bu konu literatürde farklı alt kategoriler altında incelenmeye çalışılır.<sup>10</sup> Bu makalede, her bir alt türün temel ayırt edici niteliği bağlamında, ikili bir ayırım yapılacaktır. Hizmet yerinden yönetim kuruluşları iki temel amaçtan biri dikkate alınarak kurulabilir (Arıkboğa, 2015b, s. 23). Bunlardan bazılarının kurulmasındaki amaç, ilgili hizmeti *merkezi bürokrasinin ve/veya kamu hukukunun dışına* çıkarmak, böylece hizmetin sunumunda bürokratik işleyişi hızlandırmak ve yönetsel anlamda esnekliği artırmaktır. Örneğin Devlet Su İşleri, Karayolları Genel Müdürlüğü, TRT, TOKİ, BOTAŞ, kamu bankaları vb. örneklerde amaç budur. Burada kamusal veya yarı kamusal kurumlara sağlanan özerklik, hantal yapıdan kurtulmaya, hizmetin yapılmasını kolaylaştırmaya, etkinlik ve verimliliği artırmaya yöneliktir. Buna karşılık diğer bazı kurumların kurulmasındaki amaç, ilgili hizmete ilişkin kararları, siyasi iktidarın *doğrudan etki alanı dışına* çıkarma çabasıdır. Bu ikincisi daha özellikli hizmetler için söz konusudur. Burada hizmetin niteliği nedeniyle, ilgili alandaki işleyiş, merkezi yönetimden ve siyasi iktidardan ayrı tutulmaya çalışılmaktadır. Bu tür hizmetlerde yetki aktarılan kurumların özerkliği daha büyük önem arz etmektedir. Bu bağlamda söz konusu kurumların yöneticilerinin ve ilgili kurul üyelerinin nasıl göreve geleceği ve ne tür garantilere sahip olacağı özel bir öneme sahiptir. Bu tür kurumlara TÜBİTAK, üniversiteler, Kamu İhale Kurumu, SPK gibi kurumlar örnek olarak verilebilir. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının bu iki temel niteliği göz önünde tutulduğunda, örneğin bir ülkede, ilk gruptaki kurumların yasa altı mevzuatla ve idari kararlarla düzenlemesi sorun oluşturmayabilir; buna karşılık ikinci gruptaki kurumların, sağlam yasal güvencelere sahip olması gerekir.

Yetki aktarımı (*delegasyon*), hizmet yerinden yönetim kuruluşları dışına da yapılabilir. Merkezi yönetim, yasal sorumluluğu kendisinde olan bazı hizmetleri taşra örgütleri eliyle yürütmek yerine (yürütmekte zorlanırsa veya söz konusu hizmetin etkin ve verimli biçimde sunulmadığını

10 Örneğin Gözler ve Kaplan, Türkiye için beşli bir tasnif yapmaktadır: Özetle belirtmek gerekirse 1) idari kamu kurumları (Karayolları GM vb.), 2) iktisadi kamu kurumları (KİT'ler vb.), 3) sosyal kamu kurumları (SGK), 4) bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumları (üniversiteler vb.), 5) düzenleyici ve denetleyici kamu kurumları (RTÜK vb.) (Gözler ve Kaplan, 2013, s. 97-106).

düşünürse), yerel yönetimlerin mevcut imkanlarından yararlanmak isteyebilir. Bu durumda söz konusu hizmetleri yerel yönetimlere *delege ederek* (emanet ederek) onlara gördürme yolunu seçebilir. Burada yerel yönetimlere yetki aktarımı bir *protokol, sözleşme* vb. yollarla yapılabilir (Schneider, 2003, s. 38). Bu durumda merkezi yönetim yetkinin asıl sahibidir ve sorumluluğu devam eder, ancak o yetkinin kullanıcısı ve hizmetin fiili yürütücüsü kendisine yetki aktarımı yapılan yerel yönetimdir. Merkezi yönetim, söz konusu hizmete ilişkin yetki aktarımını, duruma ve ihtiyaca göre, tek bir yerel yönetime, birkaç yerel yönetime veya yerel yönetimlerin belli bir türüne yapabilir. Yetki aktarımı konusunda ilgili merkezi birim, takdir hakkına sahip olabilir. Yerel yönetimlerin özerklikleri, aktarılan yetkiler *bakımından* daha sınırlıdır. Bu tür yetki aktarımında merkezi yönetim, sadece hukuka uygunluk denetimiyle yetinmeyip, söz konusu hizmet özelinde, yapılan protokol, sözleşme vb. şeylere bağlı olarak *yerindelik denetimi* de yapabilir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında da, yerel yönetimlerin *delegasyon* yoluyla yetkilendirilmesi durumunu kapsayan özel düzenlemeler bulunmaktadır. Özerklik Şartında madde 4/1'in ikinci cümlesi, madde 4/5 ve madde 8/2, delegasyona dayalı yetkilendirme durumlarını düzenlemektedir (Arikboğa, 2015b, s. 63-64, 86, 96). Ancak şu hususun altını çizmek gerekir: Yerel yönetimlere yetki aktarımı *yöntemi* ile yerel yönetim *kuruluşu* birbirine karıştırılmamalıdır.

Örneğin kirlenici özelliğe sahip sanayi kuruluşlarının denetim yetkisinin merkezi yönetimde olduğunu düşünelim. Merkezi yönetimin ilgili birimi (bakanlığı) bu işin yapılmasında yerel yönetimlerin kapasitesinden ve imkanlarından yararlanmak isterse, buna dair yetkisini yerel yönetimlere devretmek isteyebilir. Bu yetkilendirme (*delegasyon*), yasayla değil merkezi yönetimin *idari bir kararıyla* yapılır. Burada sorumluluk tümüyle yerel yönetime verilmemektedir, asıl sorumlu hala merkezi yönetimdir. Yerel yönetim bu örnekte, kendi adına değil, merkezi yönetim adına bu sorumluluğu üstlenmiştir. Yetki aktarımı yoluyla görevlendirmelerin yapıldığı *hizmetlerde*, yerel yönetimlerin yetkisi ve özerkliği sınırlıdır.

Yerel yönetimlere yetki aktarımının (*delegasyon*) Türkiye'deki en eski uygulaması eğitim alanında. Milli Eğitim Bakanlığı, ilkokulların fiziki ihtiyaçlarıyla (yapım, bakım, onarım) doğrudan ilgilenmek yerine, bu konudaki yetkisini il özel idarelerine *delege etme* yolunu seçmektedir (222 sayılı Kanun, m. 77; Ertabak, 1997, s. 37 ve 111). Yine 2005 yılında yapılan yasal düzenlemeyle, bakanlıkların ve merkezi yönetimin çeşitli kuruluşlarının illerde yapacakları yatırımları, il özel idarelerine yetki ve ödenek aktarımı yoluyla yaptırabilecekleri hüküm altına alınmıştır (5302 sayılı Kanun, m. 6/2 ). Bunların dışında başka yetki aktarımı örnekleri de mümkündür.

Yetki aktarımı, *sivil topluma* da yapılabilir. Merkezi ve yerel yönetimler STK'lara, yerel topluluk girişimlerine, kırsal topluluklara, tarım kooperatiflerine, çiftçi birliklerine hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili bazı yetkiler aktarabilir (Rondinelli vd. 1983, s. 24). Diğer taraftan Smith, yönetimle sivil toplum arasındaki bu tür işbirlikleri bağlamında, bazı uygulamaların yetki aktarımı (*delegasyon*) kapsamına girdiğini belirtir, ancak bazı uygulamaların ise ortaklık (*partnership*) adıyla farklı bir kategori olarak tasnif edilmesini önermiştir. Smith, sivil toplumun aktif rolünü içeren ve yönetime dayalı olarak kurulabilen ortaklık tipi yapılar nedeniyle bu ayrımı yapmaktadır (Smith, 2001, s. 17-18).

Yerinden yönetimin **üçüncü türü devolüsyondur**. Bu kavramın yerleşik bir Türkçe karşılığı yoktur. Bizce en uygun karşılık **yetki paylaşımıdır**.<sup>11</sup> Yetki paylaşımı, yerinden yönetimin *en ileri düzeyidir*. Bir devlete daha merkeziyetçi veya daha ademi merkeziyetçi bir nitelik kazandıracak yerinden yönetim türü budur. Devolüsyon, merkezi yönetim ile coğrafi sınırlara sahip **yerel yönetimler** arasında, anayasal kuralara dayalı olarak *parlamento* tarafından yapılan yetki paylaşımıdır. Yetki paylaşımındaki (*devolüsyon*) kritik husus, bu paylaşımın *yasalarla* yapılıyor olmasıdır.<sup>12</sup> Yasalar bir taraftan yerel yönetimler için yasama güvencesi oluşturur, diğer taraftan hem yerel yönetimlerin yasal sınırlarını hem de merkezi yönetimin olası müdahalelerinin yasal sınırlarını belirler. Yerel yönetimler kendi kararlarını alabilen, kendi bütçelerini yapabilen, harcama önceliklerine ve yatırımlarına kendileri karar verebilen yönetim birimleridir. Aynı zamanda yerel yönetimler, seçimle gelinen organları nedeniyle, siyasal yerinden yönetimi ortaya çıkaran en önemli yönetim birimidir (Rondinelli vd. 1983, s. 24-27; Litvack ve Seddon, 1999, s. 3; Schneider, 2003, s. 38-39; Aksu Çam, 2016, s. 23). Türkiye'deki bütün yerel yönetimler, bu niteliklere sahip yasal kuruluşlardır ve dolayısıyla yetki paylaşımına (*devolüsyon*) dayalı yerinden yönetim birimleridir.

Yetki paylaşımını (*devolüsyon*) diğer yerinden yönetim türlerinden ayıran en önemli nitelik, yerel yönetimlerin *yerel iradeye* dayalı olarak oluşturulması ve/veya işlemesi ve bunların *yasalarla* düzenlenmesidir. Bu yönüyle yerel yönetimler, demokratik meşruiyete sahip ve kendi kendini yönetebilme (*self-government*) prensibine dayalı yönetim birimleridir. Yerel yönetimler, merkezi yönetime bağlı yönetim birimleri değildir. Dolayısıyla yerel yönetimler, merkezi yönetimin emir ve talimatına kapalıdır. Yerel yönetimlerin her biri, sınırları kesin biçimde belli olan coğrafi bir alana

11 Türkçede *devolüsyonun* karşılığı olarak *yetki terki* de kullanılmaktadır. Yetki terki kavramı, yetki ve sorumluluğun *tam ve kesin biçimde devrini* ifade etmek bakımından güçlü bir kavramdır. Ancak bu kavram iki açıdan sorunludur. Birincisi *terk etmek* ifadesi, Türkçede genellikle *olumsuz çağrışım* yapar; cami avlusuna *terk etmek*, gemiyi *terk etmek*, vatan toprağını *düşmana terk etmek*, evi *terk etmek* gibi. İkincisi, *terk etmek* kavramı, merkezi yönetimin bir yetkisini yerel yönetimlere *terk etmesini*, bırakmasını anlatmak için kullanılmaktadır. Burada da hatalı bir *yaklaşım* söz konusudur. Çünkü hangi hizmetlerden merkezi yönetimin hangilerinden yerel yönetimlerin sorumlu olacağı hususu, *parlamentonun* çıkaracağı yasalarda belirlenir. Parlamento, sadece merkezi hükümetin değil, yerel yönetimlerin de *parlamentosudur*. Burada asıl olan şey, merkezi yönetimin kendi eliyle *kendi* yetkisini bırakması veya *terk etmesi* değil, kamusal hizmetlere ilişkin yetki ve kaynakların *parlamento eliyle paylaşılmasıdır*. Diğer bir ifadeyle devolüsyon, *yürütme* eliyle değil *yasama* eliyle yapılır. Bu bağlamda yetki paylaşımı kavramı, demokratik bir ülkede yerel *iradelere*, yerel taleplere ve merkezi ve yerel çeşitli lobilere işaret etmesi nedeniyle güçlü bir kavramdır. Bu paylaşım siyasi, idari ve sosyo-ekonomik gelişmelere göre, *parlamento* tarafından tekrar tekrar yapılabilir.

12 Devolüsyonla ilgili hem ulusal hem de uluslararası literatürdeki temel karışıklıklardan birisi budur. Karşılaştırmalı çalışmalarda, özellikle az gelişmiş bazı ülkelerde yerel yönetim *adındaki* bazı idarelerin yetkileri ve statüleri yasalarla değil, merkezi yönetimin *idari* düzenlemeleri ile belirlenebilmektedir. Diğer bir ifadeyle bu tür yerel yönetimler yasal güvencelerden yoksundur. Eğer bir ülkede yerel yönetimlerin *hiçbir yasal* yetkisi yoksa, yetkileri *tamamen delege edilen* yetkilerden oluşuyorsa, o ülkede gerçek anlamda yerel yönetim yoktur. Bunlar *sözde* yerel yönetimlerdir. Benzer şekilde bir yerel yönetimin *seçilmiş meclisi* yoksa bu da gerçek yerel yönetim değildir. Bunun dışında *yasal statüye ve seçilmiş meclise sahip* bütün yerel yönetimler *devolüsyona* dayalı yerel yönetim birimleridir. Yerel yönetimlerin yasal statüsünün olup olmaması ile bu statünün güçlü veya zayıf olması birbirinden ayrı şeylerdir. Yerel yönetimlerin anayasal ve yasal statüsü bir ülkeden diğerine değişebilir. Hatta yerel yönetim türleri bağlamında bir ülke içinde de değişebilir. Bu statü daha az güçlü veya daha fazla güçlü olabilir. Bu durum o ülkenin anayasal ve yasal bağlamda, idari teşkilat bakımından merkeziyetçi veya ademi merkeziyetçi olup olmasını belirleyen temel unsurlardan biridir. Buna ilişkin tartışmalar yerelleşme, yerel yönetimlerin özerkliği, demokratikleşme gibi başlıklar altında yapılır.

sahiptir (bu sınırlar değiştirilemez nitelikte değildir, zaman içinde değişebilir, birbiriyle birleşebilir, birbiri içine katılabilir, ancak her halükarda bu idari sınırlar kesin biçimde bellidir). Bu sınırlar içinde yaşayan bir yerel topluluk vardır. Yerel yönetimlerin meclisleri ve çoğu durumda başkanları, demokratik seçimler sonucu o yöredeki seçmenlerin oylarıyla seçilir. Yerel yönetimler, yerel *iradelere* dayalı ulus-altı yönetim birimleridir. Yerel ve bölgesel düzeyde kurulabilir, daha dar veya daha geniş alanlara sahip olabilir. Kendi aralarında, coğrafi ve/veya idari anlamda kademeli ilişkiler söz konusu olabilir. Bu yerel *iradenin* varlığı nedeniyle, çeşitli kamusal sorumluluklar, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında *paylaştırılmaktadır*. Bu paylaşım, *ulusal iradenin* tecelli ettiği parlamento tarafından yapılır. Bu paylaşım sürecinde yerel yönetimlere de *danışılması*, kabul gören bir prensiptir (Arıkboğa, 2015b, s. 48-53, 63-64). Yerel yönetimlerin yetkileri, kurumsal statüleri, mali kaynakları ve diğer hususlar yasalarla belirlenir. Böylece yerel yönetimler, merkezi yönetime karşı idari ve mali nitelikte yasal bir özerkliğe ve güvenceye sahip olur.

Yasalarla yerel yönetimlere devredilen yetkiler, yerel yönetimlerin *asli* yetkisidir. Yetki paylaşımı (*devolüsyon*); yetki, sorumluluk ve mali kaynakların tam olarak devredilmesidir. Yasalarla yerel yönetimlere bırakılan kamu hizmetlerinde (veya o hizmetin belli bir kısmında), merkezi yönetimin sorumluluğu *biter*, sorumluluk yerel yönetimlere geçer. Söz konusu hizmetler üzerinde yerel yönetimlerin tasarrufu tam veya tama yakındır. Bu bağlamda yetki paylaşımı, merkezi yönetimle yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarını birbirinden *ayırma*da, yetki, sorumluluk ve kaynakları söz konusu iki idare arasında *paylaştırmaktadır*.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler, çeşitli hizmetlere ilişkin planlama yaparken, karar alırken ve bu hizmetleri yürütürken sahada karşılaşabilir. Dolayısıyla yetki paylaşımında, *yönetimler arası ilişkiler* özel bir öneme sahiptir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin genel çerçevesi yine *yasalarla* belirlenir. Bu bağlamda idari ve mali ilişkiler, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari denetiminin çerçevesi, buna karşılık yerel yönetimlerin kendi statülerini ve çıkarlarını korumaya yönelik girişimleri ve hakları yasalarla belirlenir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da bu ilişkiler bağlamında, yerel yönetimlerin statüsüne dair önemli bir referans metin sunmaktadır.

Yetki paylaşımının (*devolüsyon*), yerel yönetimler dışında *ikinci bir türü* vardır, **özerk bölgeler**. Özerk bölgeler, *içsel self-determinasyon* ilkesine (yani içinde bulunduğu devletin egemenliğini kabul etmekle birlikte bir halkın kendi kaderini tayin hakkı ilkesine) dayalı olarak kurulur ve *siyasal özerkliğe* sahiptir. Siyasal özerklik, devlet ile özerk bölge halkı arasındaki iktidar paylaşımının çok özel bir biçimidir. Bir ülkede etnik, dini vb. farklılıklardan kaynaklanan yoğun çatışmalar söz konusu olduğunda, bazı devletler, bu çatışmaları çözüme kavuşturmak için özerk bölge uygulamalarına başvurabilmektedir (Benedikter, 2014, s. 30). Ülkemizde özerk bölge uygulaması yoktur, ancak bilindiği gibi, demokratik özerklik adı altında bu tür *talepler* söz konusudur.

Özerk bölgeler<sup>13</sup>, ulus-altı yönetim birimlerinden bir diğeridir, ancak *yerel yönetimlerden farklıdır*. Özerk bölgelere her ülkede rastlanmaz. Bunun sebeplerinden birincisi her ülkede

13 Bazı yayınlarda özerk bölge kavramı da kafa karıştırıcı biçimde kullanılabilir. Özerk bölge, *self-determinasyon*

özerk bölgenin kurulmasını gerektirecek etnik, dini vb. büyük toplumsal farklılıklar söz konusu değildir, dolayısıyla bu tür talepler yoktur. İkinci sebep, toplumda bu tür farklılıklar ve talepler olsa da, devletler özerk bölge yönetimlerini kurmakta istekli değildir (Benedikter, 2014, s. 101-108). Çünkü devletler, özerk bölgelerin ayrılıkçı faaliyetlere girişmeyeceğinden veya çatışmalı sürecin yeniden başlamayacağından tam olarak emin olamaz. Bu tür korkular ve başka siyasal nedenler, özerk bölgelerin kurulmasına engel olur. Üçüncü olarak özerk bölgenin kurulması, söz konusu toplumsal farklılıklarla devlet arasında *siyasi pazarlıkları* gerektirir. Bu bakımdan özerk bölgenin hem kuruluş süreci hem de işleyiş süreci kolay değildir.

Benedikter, *içsel self-determinasyon* ilkesine dayalı özerk bölgenin en azından iki temel niteliğe sahip olması gerektiğini söyler. Birincisi, özerk *bölge parlamentosunun* bulunması ve bu parlamentonun bölgeyle ilgili bazı konularda *yasa çıkarma* hakkına sahip olmasıdır. İkincisi ise, bölge hükümetinin bulunmasıdır (2014, s. 111). Bunun dışında özerk bölge, yapılacak müzakerelere bağlı olarak, başka ayrıcalıklardan da yararlanır. Özerk bölge çoğu durumda, anayasal kurallara uygun olarak, özel bir yasayla kurulur. Her özerk bölgenin kurucu bir yasası bulunabilir, özerklik statüsü bu yasayla belirlenir.

Özerk bölgeyle yetki paylaşımı, federalizmden farklıdır. Her şeyden önce özerk bölgeler, federe devletler gibi *mutlak* anayasal garantilere sahip değildir. Ulusal yönetimin ve ulusal parlamentonun açık *üstünlüğü* söz konusudur. Ayrıca özerk bölgeler, örneğin İspanya'da bile, İspanya Devletinin kurucu toplumları olarak kabul edilmez. Dolayısıyla ulusal düzeydeki kurumlarda topluluk olarak temsil edilmezler. Diğer taraftan özerk bölgeler, yerel yönetimlerden de farklıdır. Özerk bölgeler *siyasal özerkliğe* sahiptir ve bunların yasa yapma gücüne sahip parlamentoları vardır. Özerk bölgenin statüsü ile yerel yönetimlerin özerkliği arasında önemli farklılıklar söz konusudur (bkz. Arıkboğa, 2015b, s. 73-76).

Dünyada en kapsamlı siyasal özerkliğe sahip özerk bölgeler İspanya'dadır. İspanya Anayasası, 2. maddesinde bölgelerin özerkliğini tanımakta<sup>14</sup>, 3. maddesinde resmi dilin yanında bölge dillerinin kullanılabileceğini, 4. maddesinde ise İspanya Bayrağının yanında özerklik yasaları ile bölgesel bayrak ve amblemlerin tanınabileceğini düzenler. Ayrıca Anayasada 8. kısım 3. bölümde özerk bölgeler geniş biçimde düzenlenmiştir. Anayasanın 143 ila 158. maddelerinde, özerk bölgelerin nasıl kurulacağı, özerk bölge yasalarının nasıl çıkarılacağı ve özerk bölgelerin statüsüne dair temel düzenlemeler bulunmaktadır. Buna karşılık farkı göstermek için belirtmek gerekirse, yerel yönetimler ise Anayasanın 140 ila 142. maddelerinde (sırasıyla belediyeler, iller ve yerel yönetimlerin finansmanı şeklinde) düzenlenmiştir (İspanya Anayasası, çeviren Yıldız ve Bakırcı, 2011, s. 29-30 ve 72-82).

anlayışı içinde oluşturulmuş olan *siyasi* bölgelerdir. Bu bölgelerin yasa yapma gücüne sahip parlamentosu bulunur. Örneğin İngiltere'de özerk bölgeler vardır, İspanya tümüyle özerk bölgeler temelinde örgütlenmiştir. Özerk bölge örnekleri, hem üniter hem de federal devletlerde karşımıza çıkabilmektedir. Buna karşılık örneğin Fransadaki bölgeler, özerk bölge türü içinde *olmayıp*, bir bölgesel yerel yönetimdir. Diğer bir ifadeyle siyasi bölge değil, bir idari bölgedir. Bu bağlamda özerk bölge siyasal özerkliğe sahipken, idari bölgelerin statüsü yerel yönetimlere benzer, dolayısıyla sadece idari ve mali özerkliği bulunur.

14 İspanya Anayasasının 2. maddesi şöyledir: "Anayasa, İspanyol milletinin bölünmez birliği, bütün İspanyolların ortak ve parçalanmaz vatani esası üzerine kurulu olup, onu oluşturan milliyet ve bölgelerin özerklik haklarını ve bunlar arasındaki dayanışmayı tanıyıp ve güvence altına alır." (çeviren, Yıldız ve Bakırcı, 2011, s. 29).

Bu noktada federalizmi anlatırken kullandığımız tren metaforunu özerk bölgeler için kullanırsak, ne diyebiliriz? Yerel yönetim trenine binildiğinde, yine benzer şekilde, bu trenin yolu özerk bölge istasyonuna uğramaz. Özerk bölge için önce anayasada buna imkan veren bir düzenlemenin yapılması, sonra da *özerk bölge yasasının* çıkarılması gerekir. Özerk bölge *hattı*, görüldüğü gibi, yerel yönetim hattından farklı bir şeydir. Ancak bir ülke federal sisteme geçmeden, kısmi bir anayasa değişikliği ile özerk bölgeyi inşa edecek süreci başlatabilir. Özerk bölgeyi yaratacak, statüsünü belirleyecek veya bu statüyü değiştirecek irade, *nihai olarak* ulusal parlamentodur.

Buraya kadarki açıklamaları bir tabloda özetleyelim. Tablo yerinden yönetim türlerini anlamayı kolaylaştıracaktır. Tablo 1’de yerinden yönetimin üç türü, her birinin alt türü ve bunlara göre kurulan yönetim birimleri gösterilmektedir.

**Tablo 1: Yerinden yönetim türleri**

Yerinden yönetimin türü	Alt türü	Yönetim birimleri	Özerklik türü
Yetki genişliği <i>Dekonsantrasyon</i>	Hiyerarşik alt örgütlenmeler	Mülki idare	Özerklik yok
		Diğer taşra örgütleri	Özerklik yok
Yetki aktarımı <i>Delegasyon</i>	Hizmet yerinden yönetimi	Kamu şirketleri, kamu bankaları, çeşitli kamu iktisadi kuruluşları	Özel hukuk serbestliği
		Merkezin hiyerarşik yapısı dışına çıkarılan hizmet yerinden yönetim kuruluşları (Örneğin Karayolları GM)	Sınırlı idari mali özerklik
		Hükümetin doğrudan siyasi etkisi dışına çıkarılan hizmet yerinden yönetim kuruluşları (Örneğin üniversiteler, SPK, BDDK)	İdari mali özerklik
	Yerel yönetimlere delege etme	Örneğin bakanlıklar tarafından yerel yönetimlere aktarılan yetkiler*	Kısmi özerklik
	Sivil topluma delege etme	STK'lara, yerel topluluk girişimlerine vs. yetki aktarımı	Özel hukuk serbestliği
Yetki paylaşımı <i>Devölüsyon</i>	<i>Self-government</i>	Yerel ve bölgesel düzeyde kurulan <i>yerel yönetimler</i>	İdari mali özerklik
	<i>Self-determinasyon</i>	Etnik, dini vb. farklılıklar temelinde kurulan <i>özerk bölgeler</i>	Siyasal özerklik

\* Yerel yönetim kuruluşu ile yerel yönetimlere *ilave* olarak delege edilen (aktarılan) yetkiler birbirine karıştırılmamalıdır.

## Büyükşehirlerde Yerinden Yönetim

Makalenin ilk bölümlerinde, yerinden yönetim kavramı ve türleri üzerinde genişçe durulmuştu. Bu bölümde ise, merkezleşmiş büyükşehir sisteminde yerinden yönetim meselesi ele alınacaktır.

### *Merkezleşmiş Büyükşehir Sistemi*

Türkiye’de büyükşehir belediye modeli 1984’ten bu yana mevcuttur. Ancak 2012 yılında yapılan 6360 sayılı yasayla birlikte, bu model köklü bir değişime uğramıştır. Söz konusu tarihe kadarki

büyükşehir uygulaması, *il merkezinde* büyükşehir uygulamasıdır. Daha doğru bir ifadeyle, bazı büyük nüfuslu illerde, ilin merkezindeki kentsel alanların büyükşehir modeli ile bütüncül bir şekilde yönetilmesidir. 2012’de yasal olarak değişen ve 2014 yılında fiili olarak uygulanmaya başlanan model ise, *il bütününde* büyükşehir uygulamasıdır. Yeni modelde, hem büyükşehir hem de ilçe belediyelerinin yetki ve sorumluluk alanı, il/ilçe mülki sınırlarıdır.

Büyükşehir modelindeki değişim, sadece coğrafi ölçeğin büyümesinden ibaret değildir, aynı zamanda ek değişiklikleri de içeren *yeni bir sistemdir*. Büyükşehir kapsamına dahil olan illerde, *farklı* bir yerel yönetim sistemine geçilmiştir. Bu bağlamda yeni sistemin uygulandığı 30 ilde, il özel idareleri kaldırılmış, belde belediyeleri ve köyler mahalleye dönüştürülmüştür. Bu illerde artık iki farklı yerel yönetim birimi vardır, büyükşehir belediyesi (BŞB) ve büyükşehir ilçe belediyesi (Bib). BŞB ve Bib, iki kademeli ve dikey entegrasyona dayalı bir yerel yönetim sistemi oluşturmaktadır. Bu *yeni* sisteme, büyükşehir yönetim sistemi (Arıkboğa, 2015a) veya kısaca *büyükşehir sistemi* adını vermek gerekir.

750 binden fazla nüfuslu iller, büyükşehir sistemine dahil edilmiştir. Bu iller, hem kentsel hem de kırsal nitelikte irili ufaklı pek çok yerleşim birimine ve geniş coğrafi alanlara sahiptir. Bu illerde BŞB ilin tamamını kapsamakta, Bib ise ilçenin tamamını kapsamaktadır. Kentsel ve kırsal alanlardaki bütün yerel hizmetler, BŞB ve Bib’in yetki ve sorumluluğundadır. Ancak *yeni* büyükşehir sistemindeki sorun, kentsel ve kırsal alanın BŞB ve Bib tarafından yönetilmesi değildir. Buradaki asıl sorun, yukarıda özetlenen mekânsal ve kurgusal nitelikli önemli değişiklikler yapılırken, modelin 2012 öncesindeki *temel kurgusunun* muhafaza edilmiş olmasıdır. Bu nedenle büyükşehir sistemi *merkeziyetçi* bir niteliğe bürünmüştür (Arıkboğa, 2013, s. 71). Bu konuyu biraz daha açmak gerekir.

Merkezileşme konusunu açabilmek ve tartışma alanını netleştirebilmek için, ilk olarak büyükşehir modelindeki bazı merkeziyetçi unsurların zaman içindeki evrimine bakalım. Başka bir makalede de ifade edildiği gibi, büyükşehirlerle ilgili “1984 modeli, çok daha tek adamcı, çok daha merkeziyetçi ve ilçe belediyelerinin özerkliğini daha fazla sınırlandırıcı nitelikteydi” (Arıkboğa, 2013, s. 65). Örneğin BŞB başkanına, ilçe belediye meclislerinin bütün kararlarını veto edebilme ve değiştirerek onaylama yetkisi verilmişti. Bu, güçlü bir veto yetkisiydi. Zira ilçe belediyesi, veto sonrası kendi kararında direnebilmek için 2/3 oranında bir oy çoğunluğuna ulaşmak zorundaydı. Zaman içinde bu veto yetkisi 2004’te 1/2’ye düşürüldü, 2008’de ise tamamen kaldırıldı. İkinci husus, 2012 tarihli yasal düzenleme, ilave olarak, 7 kalem hizmetin BŞB’den Bib’lere devredilebilmesine imkan sağladı. Bu açılardan bakıldığında 2012 modeli, 1984 modeline kıyasla ilçe belediyelerine daha fazla özerklik sağlayıcı niteliktedir.

Ancak merkezileşme sorunsalının bütün boyutları bunlardan ibaret değildir. Büyükşehir sistemini ve bu modelin merkezileşmesini tartışırken, sistemin hem *kurgusal* hem de *mekânsal* niteliklerini değerlendirmeye katmak gerekir.<sup>15</sup> 2012 modeliyle birlikte sisteme iki önemli unsur dahil edildi: Sınırlar mülki sınırlara genişledi, bu sınırlar içinde BŞB ve Bib dışındaki bütün

15 Büyükşehir sisteminin kurgu ve mekan etkileşimi üzerinden bir değerlendirmesi için bkz. Arıkboğa, 2012, s. 4-10.

yerel yönetimlerin varlığına son verildi. Bu bağlamda karşılaştırmalı olarak bakıldığında, 2012 öncesinde büyükşehir sistemi, dar bir coğrafi alanda ve görece daha bütünleşmiş bir kentsel alanda işlemekteydi.<sup>16</sup> Ancak 2012'deki yasal değişiklikten sonra büyükşehir belediyeleri, sahip oldukları yetkileri oldukça geniş bir coğrafyada, birbirinden farklı niteliklere sahip irili ufaklı pek çok yerleşim öbeğinde ve merkezden oldukça uzak yerleşim birimleri üzerinde kullanmaya başladı. Büyükşehir sisteminin uygulandığı *yeni* mekânsal düzen nedeniyle, sistemin içyapısındaki merkeziyetçi kurgu problemleri bir hale *dönüşmeye* başladı.

Büyükşehir sistemini merkeziyetçi yapan temel nitelikler aşağıdaki gibi belirtilebilir:

- Büyükşehir sisteminin geçerli olduğu iller *geniş* bir yüzölçümüne sahiptir. 30 ilin ortalama yüzölçümü, 13 bin km<sup>2</sup>'dir. Bu yönüyle BŞB'ler, *bölgesel düzeyde* bir yerel yönetim birimi olarak düşünülebilir.
- Bölgesel düzeydeki BŞB'lerin, bölgesel nitelikli (makro ölçekli) hizmetlerden sorumlu olması yerinde bir tercih olurdu. Ne var ki mevcut yasalar, BŞB'yi il bütününde *asli yetkili birim* olarak kurgulamıştır.
- Başta Büyükşehir Belediye Kanunu olmak üzere ilgili mevzuat, il düzeyinde, hem makro hem de mikro (yerel) nitelikli birçok yetkiyi, büyükşehir belediyesinde *toplamıştır*.
- Buna karşılık ilçelerdeki belediyelerin yetkileri sınırlıdır. BŞB ile Bib arasındaki hizmet bölüşümünde, *yerindenlik* ilkesi (*subsidiarite*) göz ardı edilmiştir. İlçe düzeyinde yapılabilmekle olan bazı hizmetler de BŞB'ye verilmiştir.
- *Mali kaynak* dağılımı, hizmet bölüşümüne paralel biçimde yapılmıştır. Dolayısıyla BŞB'lerin mali kaynağı çok daha büyüktür.
- Mahalleye dönüşen beldeler ve köylerden büyük bir kısmı, ilçe merkezine uzak kırsal yerleşmelerdir. Bu kırsal mahallelerin bir *tüzel kişiliği* bulunmamaktadır. Kırsal mahalleler için *özel formüller* düşünülmemiştir. Kırsal mahallelerin yerel ihtiyaçları BŞB ve Bib tarafından karşılanacaktır.
- Kırsal mahallelerin tüzel kişiliğinin bulunmaması, belediyelerle kırsal mahalleler arasında, hizmet sunum sürecinde çeşitli *işbirliklerinin* yapılmasını zorlaştırmaktadır.

Büyükşehir sisteminde BŞB ile Bib arasındaki hizmet bölüşümüne daha yakından bakıldığında, yasanın dörtlü bir tasnif yaptığı görülmektedir (Arıkboğa, 2015a, s. 202-210). Bunlar (i) büyükşehir belediyesinin *tek başına* kullanacağı yetki ve sorumluluklar, (ii) BŞB'nin yetkisinde olan ancak istenirse *devredilebilecek* yetki ve sorumluluklar, (iii) hem BŞB'nin hem de Bib'in birlikte yetkili oldukları *ortak hizmet havuzu*, (iv) ilçe belediyelerinin *tek başına* kullanacağı yetki ve sorumluluklar şeklindedir. Bu dört grup içinde, niceliksel olarak en fazla yetki ve sorumluluk 1 no.lu grupta bulunmaktadır. Yine 1 ve 2 no.lu gruptaki yetki ve sorumluluklardan bir kısmı,

<sup>16</sup> Hatta 2012 öncesinde, küçük nüfuslu bazı büyükşehirlerde ilçe belediyelerinin tamamen kaldırılması ve sistemin tek kademeye düşürülmesi, makul bir tartışma konusu idi. Bu yönde bir tartışma için bkz. Arıkboğa, 2012, s. 16-19.

niteliksel olarak kapsamlı hizmetlere ilişkindir. BŞB ile Bib arasındaki hizmet bölüşümünün özet bir değerlendirmesi aşağıdaki gibi belirtilebilir (Arıkboğa: 2015b, s. 210):

“BŞB'nin il bütününde bir ana aktör olarak tanımlandığı görülmektedir. Büyükşehir Yasası, pek çok kamu hizmetine ilişkin yetkiyi BŞB'nin sorumluluğuna vermiştir. Buna karşılık ilçe belediyelerinin rolleri sınırlı kalmıştır. ...

Büyükşehir Yasası, kamu hizmetlerinin il ölçeğinde tek elden sunulması yaklaşımını benimsemiştir. Bu bağlamda Yasa, yerindenlik ilkesi (subsidiarite) yerine, il ölçeğinde daha merkeziyetçi bir yaklaşımı benimsemiş görünmektedir. Bu yaklaşımın uygulamada çeşitli zorluklara, idari sorunlara ve açmazlara yol açması olasıdır.”

Diğer taraftan yasal düzenlemeler, büyükşehirlerde, ilin farklı nitelikteki ilçeleri arasında bir ayırım yapma gereği duymamıştır. Geniş coğrafi alanlara sahip büyükşehirlerde, birbirinden oldukça farklı büyüklüklere, kapasitelere ve niteliklere sahip ilçeler bulunmaktadır. Örneğin mevcut sistemde, ilin merkez ilçeleri ile merkeze uzak ilçeleri *aynı* yasal statüye sahiptir. Benzer şekilde kentsel nitelikli ilçeler ile kırsal nitelikli ilçeler de *aynı* yasal statüye sahiptir. Veya büyük ve küçük nüfuslu ilçeler de *aynı* yasal statüye sahiptir. Dolayısıyla büyükşehir sistemi, BŞB ile Bib arasındaki yetki bölüşümünde sadece merkeziyetçi değil, aynı zamanda *tek tipçi* bir yaklaşımı benimsenmiştir. Halbuki büyükşehir içindeki yerleşimlerin niteliği dikkate alınarak, ilçe belediyelerinin yetki, sorumluluk ve mali kaynakları farklılaştırılabilir (bkz. Arıkboğa, 2012, s. 23-28).

Özetle büyükşehir sistemi, (i) yetki, sorumluluk ve mali kaynakların büyük ölçüde BŞB'de temerküz ettiği bir yapı ortaya çıkarmıştır. (ii) Büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki hizmet bölüşümünde, tek tipçi bir yaklaşım benimsenmiştir. (iii) Kırsal mahalleler için hizmet sunumunu kolaylaştıracak özel formüller düşünülmemiştir. Aşağıdaki bölümde, merkezileşmiş büyükşehir sisteminde, bu üç temel sorunun nasıl çözülebileceği ele alınacaktır. Merkezileşmeden kaynaklanan sorunların çözümü için, yerinden yönetim kavramına ve türlerine müracaat edilecektir.

### **Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması**

Yukarıdaki paragrafta sıralanan üç temel mesele, yerinden yönetim yoluyla nasıl çözülebilir? Yani, (i) BŞB'de temerküz etmiş olan yetkiler nasıl dağıtılabilir? (ii) Büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki hizmet bölüşümü tek tipçi olmaktan nasıl çıkarılabilir? (iii) Kırsal mahallelerin hem belediyelerle entegrasyonunu devam ettireceği hem de bir ölçüde kendi mevcudiyetini koruyabilecekleri yeni ve farklı bir statü nasıl kurulabilir? Aşağıda bu sorulara yerinden yönetim türleri bağlamında cevap aranacaktır. Bu bağlamda makalenin ilk kısmında açıklanan *yetki genişliği*, *yetki aktarımı* ve *yetki paylaşımı* kavramları, bu bölümde merkezileşmiş büyükşehir sistemine *uyarlanacaktır*.

Tartışmalara geçmeden önce, bu üç kavramın büyükşehir sistemi bağlamında özet bir halini sunalım. Yetki genişliği (*dekonsantrasyon*), ilin farklı bölgelerinde BŞB şubeleri veya alt hizmet

birimleri oluşturulması ve belirli konularda onlara yetki genişliği tanınmasıdır. Yetki aktarımı (*delegasyon*), bazı hizmetleri yürütmek amacıyla BŞB'ye bağlı kamu kurumları ve belediye şirketleri kurulması ve ayrıca bazı hizmetlerin yetki aktarımı yöntemiyle ilçe belediyelerine yaptırılmasıdır. Yetki paylaşımı ise (*devolüsyon*), BŞB'nin bazı yetkilerinin ilçe belediyelerine devredilmesidir. Şimdi bu üç yöntemin detaylarına ve hangi hizmetlerde nasıl kullanılabileceğine bakalım.

**Yetki genişliği** (*dekonsantrasyon*), aynı tüzel kişilik içindeki bir yetki devridir. Bu bağlamda, il düzeyinde *merkezi* nitelikte bir yerel yönetim kuruluşu haline gelmiş olan BŞB, yetki ve sorumluluğu altındaki hizmetleri ilin tamamında yürütebilmek için şubeleşme veya alt hizmet birimleri kurma yoluna gidecektir. BŞB'ler, ilin coğrafi büyüklüğüne ve hizmetlerin niteliğine göre, farklı örgütlenme modellerine gidebilir.

İlk akla gelen, BŞB'nin *ilçelerde şubeleşmesi*, yani ilçe hizmet binaları kurmasıdır. Bu şekilde farklı hizmetlerin ilçe halkına yakınlaştırılması mümkün olabilir. İlçelerde hizmet binası kurulması halinde, bu birimin başına koordinatör bir şube müdürü atanabilir. BŞB hiyerarşisi içinde çalışacak olan bu şube müdürlüğü, ilçe düzeyinde bazı hizmetlerin sunulmasına aracılık edebilir, çeşitli müracaatları alabilir ve halktan gelen talep, öneri ve şikayetlere bakabilir. Ancak bu şubeleri, hem bütün ilçelerde hayata geçirebilmek hem de belli bir etkinlik düzeyinde çalıştırabilmek o kadar da kolay değildir. Her ilçede bu tür hizmet binalarının yapılması ve çeşitli personellerin bu şubelerdeki farklı servislerde çalışmak üzere görevlendirilmesi, verimsiz bir duruma yol açabilir. Ayrıca BŞB'nin, bu birimlerde çalışmaya gönüllü personeli bulabilmesi de kolay olmayabilir. Farklı nedenlerle BŞB personeli, *taşra* olarak değerlendireceği bu şubelere gitmekte isteksiz olacaktır. Zamanla bu şubeler, bir sürgün yerine dönüşebilir ve motivasyonu düşük personelle iş yapmak zorunda kalabilir. Ayrıca bu şubeler, rutin hizmetlerin dışında, ilçe halkının farklılaşan hizmet talepleriyle de karşılaşacaktır. Bu birimlerde çalışanlar, söz konusu talepler ile BŞB'nin belirlenmiş kuralları arasında sıkışıp kalabilir, bu taleplere etkili ve yeterli bir çözümü sunamayabilir. Velhasıl ilçe düzeyinde şubeleşme, teorik olarak mümkün ise de pratikte pek verimli bir yöntem olmayabilir. Yine de, Antalya'da olduğu gibi,<sup>17</sup> bunu deneyecek BŞB'ler çıkabilir. Veya sadece belirli büyüklük ve niteliğe sahip ilçelerde şubeleşme yoluna gidilebilir. Eğer BŞB ile şubeler arasında karşılıklı olarak yüksek bir koordinasyon ve işbirliği sağlanabilirse, çeşitli sorunların üstesinden gelmek mümkün olabilir.

Bununla birlikte eğer her ilçede şube müdürlüğü kurulacaksa, BŞB mevcut ilçe belediyesine *paralel* bir örgütlenmeye gidecek demektir. Bu durumda kabaca ilçede *seçilmiş* "ilçe belediyesi" ile *atanmış* "BŞB şubesi" birlikte yönetim görevi icra edecek demektir. Diğer taraftan eğer BŞB'nin bazı hizmetleri yürütebilmesinin yolu ilçelerde şubeleşme ise, demek ki ilgili hizmet ilçe düzeyinde yürütülmesi gereken bir hizmettir. Bu durumda, ilgili hizmetin neden ilçe belediyesinin yetki ve sorumluluğuna verilmediğini tartışmak gerekir.

---

17 Örneğin Antalya BŞB'de, 3 merkez ilçe hariç 16 ilçede, İlçe Hizmetleri Dairesi Başkanlığı altında İlçe Hizmet Birimi Şube Müdürlükleri kurulmuştur ([www.antalya.bel.tr](http://www.antalya.bel.tr)).

Büyükşehir belediyeleri, her ilçede şube açma yoluna gitmeseler de, bazı hizmetleri yürütebilmek için il merkezi *dışında* farklı şekillerde örgütlenmek zorunda kalacak, *fonksiyonel* olarak *alt hizmet birimleri* kuracaktır. Örneğin yasalar itfaiye, toplu taşıma, su ve kanalizasyon, mezarlık, otogar, hal gibi bazı hizmetlere ilişkin yetki ve sorumluluğu BŞB'ye vermiştir. Yine bazı meydan, cadde ve yolların yapımı ve bakımı; bazı park, kütüphane, spor tesisi, öğrenci yurdu, konukevi, beceri kursu, kültür ve turizm amaçlı tesislerin yapılması ve işletilmesi; sosyal belediyecilik, evde bakım vb. hizmetler; ayrıca yetkili olduğu alanlarda zabıta faaliyetlerinin yürütülmesi gibi pek çok hizmet BŞB'nin yetki ve sorumluluğu içindedir. Bu tür hizmetlerin sunulabilmesi için, hizmetin görüleceği yerde çeşitli şekillerde örgütlenmek gerekecektir. Örneğin itfaiye araçları, olası yangın mahalline en hızlı ulaşabilecek şekilde, yerleşim yerlerinin farklı noktalarına dağıtılmış (desantralize edilmiş) biçimde konuşlandırılmalıdır.<sup>18</sup> Benzer şekilde otogarın, halin veya mezbahanın olduğu yerde, onunla ilgili bir idari birim olacaktır. Hakeza mezarlık ve defin hizmetleri için de il merkezi dışında birçok noktada örgütlenmek gerekecektir. Yine yukarıda sayılan diğer hizmetlerin de il merkezinden yürütülmesi, özellikle geniş alanlara sahip illerde mümkün olmayacaktır. BŞB bu tür hizmetlerin yürütülmesi için ilin farklı bölgelerinde, farklı şekillerde *alt örgütlenmelere* gidecektir. Bu birimlere, işlerin yürütülebilmesi için, belirli kurallar dahilinde bazı yetkilerin tanınması gerekir. Bu yetkiler, ilgili müdürlük yönetmeliklerinde vs. belirtilebilir. Ayrıca bu birimler, zaman içinde belirli inisiyatifler de geliştirebilir. Açık ki bu tür hizmetler, BŞB tarafından yapılmaya devam ederse, belli ölçüde yetki genişliği çerçevesi içinde çalışacaktır.<sup>19</sup> Burada sayılan hizmetlerle ilgili tek yol yetki genişliği *değildir*, bunun dışındaki diğer alternatif yöntemlere (yetki aktarımı ve yetki paylaşımı yöntemlerine) aşağıda yer verilecektir. Ancak şu hususun altını çizmek gerekir. Yetki genişliğinin zafiyetleri, büyükşehirler için de geçerlidir. Başka bir ifadeyle idarenin hantallaşması, aşırı bürokratikleşme, yerel düzeyde farklılaşan taleplerin ve çıkarların yeterince dikkate alınamaması, katılım sorunları ve yine yukarıda belirtilmiş olan örgütlenme ve personel kaynaklı sorunlarla burada da karşılaşılabilir.

Hiyerarşi içi örgütlenme bağlamında burada bir konuya daha değinmekte yarar vardır. Tam olarak yetki genişliği örneği *olmamakla* beraber, son yıllarda belediyelerde gözlenen farklı bir örgütlenme modeli giderek yaygınlaşmaktadır. Bu model, klasik kurumsal hiyerarşi ve norm kadro sisteminin tam olarak içinde yer almayan ancak onunla ilişkili bir örgütlenme biçimidir. Bu örgütlenme, sosyo-kültürel belediyecilik alanında karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda belediyeler sosyal, kültürel, sanatsal, sportif vb. hizmetleri organize etmek ve yürütmek amacıyla

18 İtfaiyenin ilde tek merkezden komuta edilmesi, koordinasyon kolaylığı sağlayabilir ve ayrıca araç gereç altyapısının geliştirilmesi bakımından avantajlı olabilir. Bu açıardan bakıldığında itfaiyenin BŞB'de olması anlamlı görülebilir. Yine de mevcut durumun avantaj ve dezavantajlarını daha iyi görebilmek için uygulamayı analiz etmek gerekir.

19 Hizmet sunumunu kolaylaştırmak amacıyla ilin farklı bölgelerinde alt örgütlenmeye gidilmesi, yukarıda sayılanlar dışındaki hizmetler için de söz konusu olabilir. Örneğin katı atıkların toplanması ve BŞB'ye teslim edilmesi görevi Bib'in, bunları dönüştürme, bertaraf etme görevi ise BŞB'nindir. Mevcut bölümü anlamıdır. Bununla birlikte ilin uzak ilçelerinde toplanan katı atıkların, daha az bir maliyetle BŞB'ye ulaştırılabilmesi de önemli bir konudur ve bunun için bazı önlemler almak gerekebilir. Örneğin Bursa BŞB, bu amaçla, ilin farklı yerlerinde katı atık aktarma istasyonları kurmuştur. İlçeler topladıkları katı atıkları bu aktarma istasyonlarına getirmekte, katı atıklar bu noktadan sonra, daha büyük tonajlı BŞB turları ile bertaraf tesislerine taşınmaktadır. Bu tür yöntemler hizmet maliyetlerini düşürebilir ve başka bazı faydalar sağlayabilir (Çelikyay, 2017, s. 149).

bazı *merkezler* veya birimler kurmaktadır. Bu merkezlerden kasıt, söz konusu hizmetlerin yürütüldüğü fiziki binalar değildir. Belediyeler bu tür hizmetler için, ayrı bir tüzel kişiliği *bulunmayan*, bir belediye müdürlüğüne bağlı olan, ancak kendine ait ayrı bir *yönetimi de bulunan* çeşitli merkezler kurmaktadır. Bu durum, merkezi idarenin ayrı bir tüzel kişiliği ve bütçesi bulunmayan, bakanlığa bağlı genel müdürlüklerine benzetilebilir. Bu tür merkezlerde, genellikle hizmet alımıyla istihdam (taşeron) yapılmakta, bazı durumlarda ise bu merkezler belediye şirketleriyle de işbirliği içinde çalışabilmektedir.<sup>20</sup>

İkinci yöntem *yetki aktarımıdır* (*delegasyon*). Bunun birkaç farklı biçimi söz konusudur. Bir tanesi, yasayla kurulmuş olan BŞB *bağlı kuruluşlarıdır*. Bunlar su ve kanalizasyon idareleri (SUKİ) ve ayrıca üç büyük BŞB'de otobüsle toplu taşıma hizmeti sunan İETT, EGO ve ESHOT idareleridir. Son üçünün yasal dayanakları daha eskidir. Bütün büyükşehirlerdeki SUKİ'lerin yasal dayanağı ise, 1981 tarihli İSKİ Kanunudur. İSKİ Kanununda, "Bu Kanun diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanır" hükmü bulunmaktadır (2560/Ek madde 5).

Büyükşehir yasasına göre "su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, ...baraj ...kurmak..." (5216/7, 1. fıkra r bendi) BŞB'nin görevidir. Ancak sayılan bu hizmetler, yine yasal düzenlemelere göre, doğrudan BŞB tarafından değil BŞB'nin bağlı kuruluşu eliyle yapılacaktır. Burada su ve kanalizasyon idarelerine *yetki aktarımı* söz konusudur. SUKİ'ler, tüzel kişiliği ve özel bütçeye sahip kuruluşlardır. Bu idarelerin kendine özgü bir yönetimi, ayrı teşkilatı ve personeli vardır. Bütçeleri, BŞB meclisi tarafından kabul edilir, ayrıca BŞB'nin denetim yetkisi söz konusudur. Yasa, bu hizmetleri ilçe belediyelerinin yetki ve sorumluluğuna vermemiştir. SUKİ, söz konusu hizmetleri il bütününde yapacak, su sayaçlarını okuyacak ve su ücretlerini tahsil edecektir. Dolayısıyla hemen her ilçede, SUKİ'nin ilçe birimleri veya şube müdürlükleri olacaktır. Bir anlamda SUKİ, *kendi içinde yetki genişliğiyle çalışacaktır*.

Aslında bu konuda yasal değişiklikle *farklı bir tercih* de yapılabilir. Su ve kanalizasyon hizmetinin, birkaç il dışında, il bütününde *tek elden* yürütülmesi uygun bir çözüm olmayabilir (Arikboğa, 2012, s. 26; Arikboğa 2013, s. 85-86). Bu yetkiler, il merkezi dışında, ilçe belediyelerine bırakılabilir. Ancak ilçelerin kapasitesini aşan konularda, onların *talebi halinde* SUKİ (veya SUKİ'nin kurulmaması halinde BŞB), baraj yapımı,<sup>21</sup> su temini ve kanalizasyon sisteminin kurulması gibi konularda devreye girebilir. Bu durumda SUKİ, *gerektiğinde* suyu temin edebilir, arıtabilir ancak dağıtımına karışmaz. Temin ettiği suyu ilçe belediyesine satar (verir), ilçe belediyesi de şehir içi dağıtımını yapabilir.<sup>22</sup>

Büyükşehirlerde, sınırlı sayıdaki bağlı kuruluşun dışında, yetki aktarımıyla ilgili en yaygın eğilim *şirketleşmedir*. BŞB'ler, tüzel kişiliğe sahip idare (bağlı kuruluş) kurma yetkisine sahip değildir,

20 Belirtmek gerekir ki, bu örgütlenme modeli sadece BŞB'lerde görülmez, hatta daha yaygın biçimde ilçe belediyelerinde karşımıza çıkar.

21 Eğer su, Devlet Su İşlerinin (DSİ) mevcut barajından temin edilebilir durumdaysa, bu durumda ilçe belediyesi DSİ ile bağlantıya geçebilir.

22 Bu paragrafta anlatılan durum, aşağıda daha genişçe ele alınacak olan *yetki paylaşımının* bir örneğidir. Burada hem yetki paylaşımına (*devolüsyon*) hem de yerindenlik ilkesine (*subsidiarite*) uygun bir çözüm önerilmiştir.

ancak belediye şirketi kurabilir. Belediye şirketinin kurulabilmesi, BŞB meclisinin kararı üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile olmaktadır (ilgili yasa maddeleri 5216/26, 5393/18 ve 4046/26). BŞB'lerin çeşitli şirketleri vardır, bunları iki gruba ayırmak gerekir. *Birinci grup*, 5216/26'da söz edilen durumdur. Büyükşehir yasası, BŞB'nin "hafriyat sahalarını, ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler (ve) ...otopark" gibi işletmelerini, ihale kurallarına tabi olmadan *BŞB meclisi kararıyla* belediye şirketlerine devredileceğini, yani *yetki aktarımı* yapabileceğini düzenlemiştir (5216/26). Dolayısıyla büyükşehirlerde, söz konusu dört alanda şirketleşme eğilimi yaygındır. Örneğin BŞB'ler, raylı sistem ve deniz ulaşımı gibi toplu taşıma hizmetlerini genellikle belediye şirketleri eliyle yürütme yolunu seçmektedir. Diğer taraftan Bursa BŞB metro, tramvay, otobüs, deniz otobüsü, otobüs terminalleri, seyahat ve araç kiralama acenteleri, deniz uçağı ve helitaksi operasyonlarının tümünü, tek çatı altında BURULAŞ vasıtasıyla yürütmektedir (www.burulas.com.tr). Yine doğalgaz dağıtım şirketleri de (İGDAŞ vb.), nitelik bakımından birinci gruba daha yakın şirketlerdir.

Büyükşehir belediyeleri, bazen çeşitli *hizmetleri* daha esnek biçimde yürütebilmek, bazen de daha *ticari* nitelikli alanlara girmek için şirket kurma yoluna gitmektedir. Ancak şirketleşme, BŞB'lere bazı esneklik ve kolaylıklar sağlamakla birlikte, riskli unsurlar da barındırmaktadır. Örneğin üst paragrafta belirtilen toplu taşıma, otopark, sosyal tesis gibi hizmetleri yürüten şirketler, meclis kararıyla BŞB'nin kendisine *aktardığı* (emanet ettiği) yetkileri kullanmakta ve ilgili hizmeti *sunmaktadır*. Yine bu şirketlerden örneğin toplu taşıma şirketlerinin *gelirleri*, büyük oranda taşıma faaliyetlerinden elde ettikleri ücretlerden oluşur. Gerek hat güzergahları gerekse ücret tarifeleri konusunda nihai yetki BŞB'dedir (ilgisine göre mecliste veya UKOME'de). Bu şirketlerin iç ve dış denetimi daha kolaydır.

Buna karşılık BŞB'ler, *ticari amaçlı* çeşitli altyapı şirketleri (İSTON AŞ, BİMTAŞ AŞ vb.) ve özel amaçlı çeşitli şirketler de (AĞAÇ AŞ vb.) kurmaktadır.<sup>23</sup> Bu gibi şirketler ikinci bir grup oluşturur, bunların durumu ve niteliği farklıdır. Bu şirketler, başta kendi belediyesi olmak üzere, çeşitli belediyelerden (genellikle aynı partili diğer belediyelerden) alacakları *ihalelere bağımlı* şirketlerdir. Dolayısıyla bu tür şirketleri, farklı biçimde ele almak ve değerlendirmek gerekir. Diğer taraftan bu gruptaki şirketler serbest piyasa, rekabet, şeffaflık, denetim, hesap verme vb. konularda çeşitli riskleri ve sorunları barındırmaktadır. Bu şirketlerin Sayıştay denetimine tabi olması (6085/4, 1. fıkra b bendi), yukarıda sıralanan sorunları ortadan kaldırıncı nitelikte değildir. İhale mevzuatı, belediye şirketleri konusunda BŞB'lerin elini kolaylaştırıcı düzenlemelere sahiptir. Nihayet dikkat çekilmesi gereken bir diğer nokta da, ulusal düzeyde ticari nitelikli KİT'ler özelleştirilirken BŞB'lerde yeni *ticari BİT*'lerin kurulabiliyor olmasıdır.

23 Örneğin İstanbul BŞB'nin 7 farklı alanda faaliyet yürüten 28 şirketi vardır. Bunlardan bir kısmı, ekonomik olarak, İstanbul BŞB'den alacakları ihalelere bağımlıdır. Bu şirketlerden bazıları ve temel faaliyet alanları şöyledir: Asfalt alanında İSFALT AŞ; hazır beton ve şehir mobilyaları alanında İSTON AŞ; plan, proje, etüt vb. alanda BİMTAŞ; inşaat vb. alanda İMAR AŞ; telekomünikasyon alanında İSBAK AŞ; bilgi işlem alanında BELBİM AŞ; iletişim altyapısı alanında İSTTELKOM AŞ; kültür, sanat ve tanıtım alanında KÜLTÜR AŞ; park, bahçe, çiçek, ağaç, peyzaj vb. alanlarda AĞAÇ AŞ; toplum sağlığı, huzurevi, sağlık danışma merkezi vb. alanlarda SAĞLIK AŞ; basın, yayın, reklam, pazarlama vb. alanlarda İSTİME MEDYA AŞ faaliyet göstermektedir (Merdoğlu, 2016, s. 88-94, www.ibt.istanbul).

İETT, İSKİ gibi yasal kuruluşlara kıyasla belediye şirketleri, daha esnek bir yasal ve idari çerçeve sunmaktadır. Örneğin bir bağlı kuruluşun idari yapısı daha formel kurallara tabidir, bu kurallar kuruluşun yasasında ve norm kadro yönetmeliğinde yer alır. Bazı yasaların oldukça eski oluşu (örneğin İETT, 1939), örgütsel açıdan verimsiz bir idari yapıya neden olabilmektedir. Buna karşılık BŞB, kurduğu şirketinin faaliyet kapsamı ve örgütsel yapısı üzerinde çok daha fazla yetkiye ve geniş bir esnekliğe sahiptir. Bu durum, başka faktörlerin yanı sıra, şirketleşmeyi teşvik eden bir husustur.

Türkiye’de yerel yönetimlerle ilgili mevzuatın gerekli esnekliklerden yoksun olması, başta BŞB’ler olmak üzere, yerel yönetimleri alternatif çözümlere yöneltmektedir. İlginç biçimde bu alternatif çözümler, yine yasalardaki bazı esnekliklerin aşırı biçimde kullanılmasıyla elde edilebilmektedir. Bu bağlamda Türkiye’de *kurallılık ve esneklik ilişkisi* eskilerin deyimiyle ifrat ve tefrit (her iki uçta aşırılık) arasında gidip gelebilmektedir. Ancak kurallılık ve esneklikte, bir ikilemden ziyade bir *eş zamanlılık* söz konusudur, her ikisi aynı anda vardır. Bu nedenle belediyeler, *katı* kurallı alandan olabildiğince kaçma, buna karşılık *geniş* esneklik sağlayan alanlara gereğinden fazla yoğunlaşma eğilimi içine girebilmekte, böylece yasalarda öngörülme-yen biçimde kendilerine *yeni* serbest alanlar oluşturabilmektedir.<sup>24</sup> Ne var ki bu alternatif çözümlerin nihai maliyeti daha yüksek olabilir. Sorunların ve maliyetlerin bir kısmı daha görünür durumdadır. Bir kısmı ise gizlilik zırhıyla korunur.

Yetki aktarımının üçüncüsü, *ilçe belediyelerine* yapılabilir. Yukarıda yetki genişliği anlatılırken, BŞB’nin birçok yetki ve sorumluluğundan söz edilmiş ve bu hizmetlerin yürütülebilmesi için BŞB’nin alt hizmet birimleri kurmak zorunda kalacağı belirtilmişti. Başka bir alternatif, ilçe belediyelerinin mevcut kapasitesinden yararlanmaktır. Örneğin yasa gereği bazı cadde ve yolların yapım ve bakım sorumluluğu BŞB’dedir. Hakeza bazı park ve bahçeler, bazı tesisler, mesleki ve beceri kursları vs. BŞB’nin yetkisindedir. Bu ve benzeri konularda BŞB, kendi yetkisini ilçe belediyelerine *delege* edebilir ve onlarla işbirliği yapabilir. Yetki aktarımı durumunda, nihai sorumluluk BŞB’de kalır, ancak ilçe belediyesi, kendi ilçesinde *BŞB adına* ilgili hizmeti yürütebilir.

Buna imkan veren bir düzenleme, biraz dolaylı biçimde, Belediye Kanunundan çıkarılabilir. İlgili Kanunun 75. maddesinde şu hüküm vardır: “Belediye [*örneğin ilçe belediyesi*], belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; a) Mahalli idareler(e) [*örneğin BŞB’ye*]... ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir... b) Mahalli idareler(e)... ait asli görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynı ihtiyaçları

24 Farklı bağlamda ancak benzer bir kurallılık – esneklik ilişkisi, personel istihdamı alanındadır. Türkiye’de belediyeler, memur personel istihdamı konusunda bir esnekliğe ve takdire sahip değildir. Peki belediyeler ne yapmaktadır? Belediyeler, oldukça esnek biçimde belirli alanlarda sözleşmeli personel çalıştırabilmekte ve *tamamen* esnek biçimde, hemen her alanda taşeron personel çalıştırabilmektedir. Hem memur istihdamındaki katı kurallılık hem de taşeron personel istihdamındaki aşırı esneklik, *aynı şekilde* sorunludur.

Personel istihdamı konusunda yeni bir gelişme de söz konusudur. 14.11.2017 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan üç Yönetmelik ile yerel yönetimlere, zabıta, itfaiye ve memur personel alımında kurallı bir takdir hakkına imkan veren yeni bir düzenleme yapılmıştır.

karşılabilir, geçici olarak araç ve personel temin edebilir...” (5393/75). Bu hükme dayanarak BŞB, ilçe belediyesine yetki aktarımı (*delegasyon*) yapabilir. Buna göre ilçe belediyesi kendi meclisinden BŞB’yle protokol yapma yetkisi alabilir, BŞB ile ilçe belediyesi bir hizmet protokolü yapabilir. İlçe belediyesi ilgili yasa hükmüne, meclis kararına ve protokole dayanarak yasanın BŞB’ye bırakmış olduğu bazı sorumlulukları *üstlenebilir*. Buna karşılık BŞB, ilgili protokolle belirtildiği gibi yapılan işler için gerekli hizmet bedelini ilçe belediyesine *aktarabilir*. Örneğin bu şekilde BŞB, kendisine ait yolların bakım ve onarımını, park ve bahçelerin bakımını vb. görevleri ilçe belediyelerine yaptırabilir ve karşılığında da iş bedelini ilçe belediyesine aktarabilir. Bu tür yetki aktarımı yoluyla bazı sorumlulukların ilçe belediyeleri tarafından üstlenilmesi BŞB’yi rahatlatır. Bu yöntem, özellikle yeni kurulmuş BŞB’ler için elverişli olabilir.<sup>25</sup>

BŞB’den Bib’e yetki aktarımına dair bir düzenleme büyükşehir yasasında yoktur. Yukarıda belirtildiği gibi, belediye kanununda oldukça dolaylı biçimde vardır. Büyükşehir yasasında ise tersine, Bib’in bazı hizmetlerinin BŞB tarafından üstlenilmesine dair bir düzenleme vardır (5216/27). Söz konusu düzenlemenin korunması yararlı olur. Bununla birlikte büyükşehir yasasına, BŞB’den Bib’e *yetki aktarımı* (delegasyon) yapılmasına imkan veren bir düzenlemenin eklenmesi isabetli olacaktır. Yapılacak bu düzenleme BŞB’de toplanmış olan yetkilerin dağıtılmasına katkı sağlayabilir.

Büyükşehir sisteminde BŞB ile Bib arasında yetkilerin dağıtılmasına imkan verecek daha etkili bir yol, **yetki paylaşımıdır** (devölüsyon). Yetki paylaşımı, yetki aktarımından farklıdır. Yetki paylaşımı, BŞB ile Bib arasındaki mevcut yetki ve kaynak bölüşümünün değiştirilmesidir. Başka bir ifadeyle bazı yetkilerin BŞB’den alınıp Bib’e verilmesi, böylece yetkili ve sorumlu belediyenin *değişmesidir*. Bu da iki şekilde olabilir. Birincisi, BŞB meclisi kararıyla olur. Büyükşehir yasası 7 kalem hizmete ilişkin yetki ve sorumluluğu BŞB’ye vermekle birlikte, eğer istenirse meclis kararı ile bu yetkilerin Bib’e (veya ortak yetki havuzuna) devredilebileceğini öngörmüştür. *Devredilebilir* nitelikteki bu hizmetler arasında mezarlıklar, otoparklar, mezbahalar, haller, otoparklar, numarataj işlemleri ve BŞB’ye ait yolların temizlik hizmetleri vardır (5216/7, 2. fıkra). Bu maddedeki hizmetler *BŞB meclisi kararıyla* Bib’e devredildiğinde, artık sorumlu idare BŞB değil ilçe belediyesi olacaktır. O hizmetle ilgili tüm tasarruf Bib’e geçecektir (bir hizmetin yasayla belediyeye devredilmesinde olduğu gibi). Bununla birlikte devredilebilir hizmetler konusunda BŞB’nin seçenekleri birden fazladır. BŞB bu hizmetlerden birini, bir kaçını veya tamamını tümüyle Bib’lere devredebilir, tekrar geri alabilir, ikisinin birden yetkili olacağı ortak yetki havuzuna taşıyabilir, hizmetin niteliğiyle ilgili olarak ilçeler arasında farklılaşmaya gidebilir (bkz. Arıkoğa, 2015a, s. 206-207). Örneğin Balıkesir’de 13 Ağustos 2014 tarihli (107 ve 110 no.lu) BŞB meclisi kararlarıyla, mezarlıklar ve numarataj işlemleri ilçe belediyelerine devredilmiştir (www.balikesir.bel.tr). Balıkesir’deki bu erken uygulama, söz konusu hizmetlere yetişmekte zorlanan BŞB’nin başvurduğu bir çare olarak öne çıkmaktadır. Ancak ilgili meclis kararında söz konusu yetkiler Bib’lere devredilmiş olmakla birlikte, o hizmetlerde kullanılan

25 Örneğin Tekirdağ BŞB, ilçe belediyeleriyle protokol yaparak bazı hizmetleri onlara yaptırma yöntemini kullanmaktadır. Bu bağlamda Tekirdağ BŞB Meclisi, 9 Eylül 2014 tarihli ve 259 no.lu kararında, BŞB’nin görev alanında olan hizmetlerde, ilçe belediyeleri ile BŞB arasında hizmet protokolleri imzalamaya ve gerekli mahsuplaşma işlemlerini yapma konusunda BŞB başkanına yetki vermiştir. (www.tekirdag.bel.tr).

araç, gereç, personel ve binaların devrine ve ayrıca gerekli mali kaynağın tahsisine ilişkin bir husus yoktur. Aslında yasada da işin bu kısmı boşlukta bırakılmıştır, bu önemli bir eksikliktir.

Yetki paylaşımının ikinci yolu, yasal düzenlemeyi gerektirir. Yukarıda da belirtildiği gibi, büyükşehir sistemi merkeziyetçi niteliktedir. Bu bağlamda BŞB ile Bib arasında yetki ve kaynak bölüşümünün *yeniden* ele alınması ve mevcut sistemde BŞB'de bulunan bazı yetkilerin ilçe belediyelerine *devredilmesi* anlamlı olacaktır. Bu devir, ancak büyükşehir yasasında yapılacak bir değişiklikle mümkündür. Dolayısıyla bu ikinci husus TBMM'nin takdirindedir. Bu konuda ilçe belediyelerinin çeşitli yetki taleplerinin olduğu bilinmektedir. Diğer taraftan, BŞB'lerin de yeni sistemden tümüyle memnun olduğu söylenemez (örneğin bkz. Ömürçölüşen ve Sadioğlu, 2016).

Büyükşehir sisteminde *yetki paylaşımı*, BŞB ile Bib arasındaki *hizmet bölüşümüyle* ilgilidir ve bu konunun biraz daha geniş biçimde ele alınması gerekir. Her şeyden önce iki kademe arasında hizmet bölüşümünün nasıl yapılması gerektiği çok boyutlu bir konudur. Bu konuda yeterli tartışma olduğu söylenemez. Diğer taraftan bu tartışmalar büyükşehir ve ilçe belediyelerinin mevcut niteliğinden bağımsız biçimde yürütülürse, meselenin bazı kısımları eksik kalır. Burada BŞB ile Bib arasındaki hizmet bölüşümünün ilçe nitelikleri bağlamında *farklılaştırılması* üzerinde durulacaktır.

Mevcut büyükşehir sistemi, sistemi kurarken ve BŞB ile Bib arasında hizmet bölüşümü yaparken ilçelerin farklılığını dikkate almamıştır. Bu bağlamda ilçenin il merkezinde veya ilin uzak bir noktasında bulunup bulunmamasının yasanın nazarında bir önemi yoktur. Yine ilçenin büyük ölçüde kentleşmiş olması veya geniş kırsal alanlara sahip olması da yasada bir farklılık nedeni değildir. Nihayet, ilçenin nüfus büyüklüğü ve bu bağlamda mevcut kapasitesi ve potansiyeli de hizmet bölüşümü açısından önemsizdir. Halbuki bu tür nitelikler, bir sistem kurarken göz önünde tutulmalıdır.<sup>26</sup>

Diğer yandan 6360 sayılı kanun, il merkezindeki ilçelerde *yeni* bir ilçe belediyesi kurmuştur. Halbuki orada büyük bir belediye teşkilatı (BŞB) zaten mevcuttur. Büyükşehir sisteminin geçerli olduğu birçok ilde (yeni BŞB'lerin tamamı bu grupta değerlendirilebilir), il merkezindeki bütün belediye görevlerin BŞB tarafından yapılması düşünülebilirdi. Aynı ilçede ve iki alt sokakta yeni bir belediye kurulması yarardan çok, BŞB – Bib çekişmesinden kaynaklı sorunlara ve tartışmalara yol açabilir.

Büyükşehir yasası, BŞB'yi ilin tamamında *aynı şekilde* yetkili kılmıştır. BŞB, ilin merkezinde ve çevredeki ilçelerde, büyük ve küçük nüfuslu ilçelerde aynı yetkilere sahiptir. Benzer biçimde bütün ilçe belediyeleri, *tekdüze* yetkilere sahiptir. Merkezin dışında yer alan ilçeler arasında oldukça büyük nüfuslu ve dolayısıyla daha fazla hizmeti başarıyla yapabilecek türde ilçe belediyeleri vardır. Örneğin Aydın, Bursa, Balıkesir, Hatay, Manisa, Mersin, Muğla, Tekirdağ vb. illerde, il merkezinin dışında önemli nüfuslara sahip ilçe belediyeleri bulunmaktadır. Bu bağlamda başka bir

26 Kaynak bölüşümü konusu bu makalenin kapsamında değildir. Ancak ilçe farklılıkları bağlamında şu küçük hatırlatma yapılabilir. İlçelerin kırsal ve kentsel nüfus bileşimi, yüzölçümünden bağımsız olarak, transfer gelirlerinin bölüşümünde dikkate alınabilir. Örneğin kırsal alanı fazla olan ilçelerdeki yol ağı uzunluğu veya kırsal nüfus sayısının farklı bir katsayıyla çarpılması gibi hususlar tartışılmalıdır.

makalede genişçe tartışıldığı gibi (Arıkboğa, 2012, s. 23-28), bir ilde BŞB'nin *iki farklı yetki alanının* bulunacağı bir sisteme geçilmesi daha yararlı olabilir. Önerilen bu sistemde BŞB, il merkezindeki ve/veya yakınındaki ilçelerde geniş yetkilere sahip olabilir, buna karşılık ilin çevre ilçelerinde dar yetkilere sahip olur. Bu durumda ilçe belediyelerinin yetkileri de farklılaşır ve çevre ilçelerdeki Bib'ler, daha geniş yetkilere sahip olur. BŞB ile Bib arasında hizmet bölüşümünde böylesi bir yaklaşım benimsendiğinde, küçük nüfuslu ilçelerle ilgili de bazı düzenlemeler yapmak gerekir. Söz konusu küçük nüfuslu ilçelerde, birbirine yakın birkaç ilçede tek belediye kurulabilir ve/veya küçük ilçelerin BŞB tarafından *destekleneceği* bir model benimsenebilir. Bu konuda daha fazla ayrıntı için Arıkboğa, 2012'ye bakılmalıdır. Bu tür tartışmaların yapılması, merkezileşmiş büyükşehir sisteminde yapısal bir değişime gidilerek yetkilerin daha fazla desantralize edildiği, daha rasyonel, daha demokratik ve daha etkin işleyebilen bir büyükşehir sisteminin oluşmasına imkan verebilir.

Son olarak ***kırsal mahallelere*** değinelim. Kırsal mahalleden kasıt, 6360 sayılı yasa öncesinde, köy veya belde belediyesi olan yerleşim yerleridir. Belediyeler, bu mahallelerin ilçe merkezindeki mahallelerden farkını ifade edebilmek için bunlara *kırsal mahalle* adını vermektedir. Ancak bu ifade, resmi ve hukuki bir tanımlama olmayıp, fiili/olgusal bir kullanım biçimidir. 6360 sayılı yasa, BŞB ve Bib'in kuruluş yöntemini temelinden değiştirmiş, mülki sınırları belediye sınırı olarak kabul etmiştir. Böylece köyler ve belde belediyeleri mahalleye dönüştürülmüş, belediyeler sadece şehirlerden değil kırsal alandan da sorumlu hale gelmiştir.

Yeni sistemin avantajları kadar eksik yönleri de söz konusudur. Yeni sistem, bir taraftan kır kent bütünleşmesine olumlu katkı yapabilir, yerel kalkınmayı teşvik edebilir, kırsal mahallelere çeşitli hizmetlerin ulaşmasını kolaylaştırabilir. Diğer taraftan bu değişimle birlikte kırsal mahallelerde yaşayanlar, belediye mevzuatının (ve ilişkili mevzuatın) kapsamı içine girmiştir. Bu durum çeşitli sorunların doğmasına yol açmıştır; tarım ve hayvancılık, meralar, imar vb. konularda. Örneğin köyde yaşayanlar, yeni veya ek bir ahır, samanlık, ambar vs. yapmak istediklerinde, mevcut imar prosedürüne tabi olacaklardır. Kırsal mahallenin hukuki bir tanımı yapılmadığı için, hayvancılık konusunda da çeşitli sıkıntılar yaşanmaktadır. Ayrıca yeni sistem, ilçe merkezinden uzakta bulunan kırsal mahalleleri *bütünüyle* belediyelere bağımlı hale getirmiştir. Örneğin kırsal mahalleler, köydeki mezarlığa cenazelerini gömebilmek için belediyeye bağımlı olmuştur.

Bu nedenle büyükşehir sisteminde, kırsal mahallelerle ilgili *ilave* bazı düzenlemelerin yapılması yararlı olacaktır. Bu düzenlemeler yapılırken belediyelerin bugünkü geniş/mülki sınırlarının korunması ve kırsal mahallelerin belediyenin bir parçası olmaya devam etmesi uygun olacaktır. Bununla birlikte kırsal mahallelere bir ölçüde kendi mevcudiyetini koruyabileceği yeni bir statü verilebilir. Bu makalede önerilen *yeni statü*, yerel yönetim statüsü *değildir*. Çünkü kırsal mahalleleri *yeniden* yerel yönetim statüsüne çıkarmak, 6360 sayılı yasanın özüne aykırı olacağı gibi, daha da önemlisi, bizi yeniden yerel yönetimlerde ölçek sorunuyla (küçük nüfuslu yerel yönetimler sorunuyla) karşı karşıya getirecektir. Halbuki yeni büyükşehir sisteminin temel amaçlarından biri de, küçük ölçekli yerel yönetim sorununa çözüm bulmaktır (Arıkboğa, 2015a, s. 195-196).

Peki kırsal mahalleleri yerel yönetime dönüştürmeden nasıl bir çözüm bulunabilir? Cevap, sorunun içinde saklıdır. Kırsal mahallelere, *yerel yönetim altı* bir statü verilebilir. Daha açık bir ifadeyle kırsal mahallere kaynağını yasadan alan bir tüzel kişilik, bu muhtarlıklara ilave bazı yetkiler, bu alanlarda yaşayanlara imar bakımından çeşitli kolaylıklar ve belediyelerle kırsal mahalle yönetimi arasında kurumsal işbirliği imkanı verilebilir. Bu tüzel kişilik, örneğin köy tüzel kişiliği gibi, bir yerel yönetim statüsü olmayacaktır. Burada önerilen yerel yönetim *altı* idari birim, şehirlerdeki mahalle muhtarlığının kırsalda tüzel kişiliğe sahip halidir. Bu *yeni statü*, ilçe merkezine belirli bir mesafedeki kırsal mahalleler için (örneğin 10 km.den daha uzak mesafedekiler için) düşünülmelidir. Kırsal mahallenin bu veya benzeri şekilde hukuki olarak tanımlanması, tarım ve hayvancılık, imar, meralar vb. konularda bu mahallere özgü düzenlemeler yapılmasını kolaylaştıracaktır. Mahalle muhtarlığı yasası, belediye yasaları ve diğer ilgili yasalarda bu yeni statüye uygun değişiklikler yapılabilir. Yine büyükşehir yasasına veya Belediye Kanununun 75. maddesine, kırsal mahallelerle işbirliği yapılmasına dair hükümler de *eklenmelidir*.

Ancak kırsal mahallenin *tüzel kişiliğine yönelik* ayrıntılı düzenlemelerden kaçınmak gerekir. İlgili mevzuatlarda işbirliği yapılabilmesi için gerekli düzenlemelere yer verilmeli, işleyişe ilişkin hususlar kırsal mahallelerin ve belediyelerin takdirine bırakılmalıdır. Kırsal mahalleler, tüzel kişiliğinin olması halinde gerektiğinde mal edinebilme, personel istihdam edebilme (bekçi vs.), küçük bakım onarım işleri için bütçe oluşturabilme, borç alacak ilişkisi içine girebilme, özel ve tüzel kişilerle çeşitli işbirlikleri yapabilme gibi imkanlara kavuşacaktır. Kırsal mahallelerdeki bu idari birim için, ayrı bir yönetim kurmaya da gerek yoktur. Kırsal mahallenin ihtiyar heyeti bu tüzel kişiliğin yönetim kurulu, muhtarı da yönetim kurulu başkanı olarak tayin edilebilir.

Kırsal mahallelere tüzel kişilik verilmesinin yanı sıra kırsal mahalle yönetimini *güçlendirici* ilave bazı düzenlemelerin yapılması yararlı olacaktır. Kırsal mahalle yönetimine, köy yönetiminde olan bazı yetkiler geri verilebilir. Kırsal mahallere köy/belde mezarlıkları ve cenaze hizmetleri başta olmak üzere çeşitli konularda bazı inisiyatifler tanınabilir. Ayrıca içme suyuyla ilgili bazı yetkiler, yetki aktarımı yoluyla kırsal mahallelere verilebilir. Yine yetki aktarımı yoluyla, BŞB ve Bib'e kırsal mahallerle çeşitli *işbirlikleri* yapabilme imkanı sağlanabilir. Örneğin belediyeler köye götördükleri bir takım hizmetlerin bu tüzel kişi tarafından sahiplenilmesini ve bakımının yapılmasını isteyebilir, onlara çeşitli hizmetlerde kullanılmak üzere bazı araç ve gereçler tahsis edebilir ve gerek gördüğü başka konularda onlara yetki aktarabilir. Yine tarım ve hayvancılık konusunda belediyelerle kırsal mahalleler, söz konusu tüzel kişilik üzerinden çeşitli işbirlikleri yapabilir. Gönüllü itfaiyecilik konusunda da kırsal mahalle tüzel kişiliğinden yararlanılabilir.

6360 sayılı yasa öncesinde bazı köylerin ortak tarım makinaları vb. vardı. Söz konusu yasayla birlikte köylerin tüzel kişiliği kaldırılınca bu tür aletler belediyelere geçmek zorunda kalmıştı! Yine köylerin, köylülerin yararlandığı başka bir takım malları vardı. Ayrıca bazı köylerde, ilçeye yolcu taşıyan bir takım servis araçları vardı. Yeni dönemde bu vb. konularda çeşitli sorunlar yaşanmıştır. Gerek sahadaki gözlemlere gerekse medyaya yansıyan çeşitli haberlere bakıldığında, BŞB ve Bib'in, kırsal mahallelerin tüzel kişilik sahibi olmaması nedeniyle bazı konularda

zorluk yaşadıkları, bundan yakındıkları ve bu durumu çeşitli şekillerde aşmaya çalıştıkları görülebilmektedir. Örneğin Bursa'daki belediyelerin, yetki aktarımı veya başka bazı tahsisler yapabilmek için köydeki bir kooperatiften veya köydeki bir dernekten (güzelleştirme derneği, cami yaşatma derneği vb.) yararlanmaya çalıştığı görülebilmektedir (Çelikyay, 2017, s. 151).

Büyükşehir sistemine geçilmesiyle birlikte, köylerin sadece yerel yönetim statüsü değil tüzel kişiliği de kaldırıldı, kırsal alanda önem arz eden yetkileri ellerinden alındı ve yeni duruma uygun entegre bir model oluşturulamadı. Halbuki "0" ve "1" dışında, başka ara formüller mümkündür. Kırsal mahallelerde tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim *altı*, ama bugünkünden daha *güçlü* bir idari birimin varlığı, belediyelerle işbirliği yapılmasını kolaylaştırabilir, belediyelerin bu birimlere bazı konularda yetki aktarmasına imkan verebilir ve ayrıca bazı konularda kırsal mahalle muhtarlığına yasayla bazı yetkiler verilebilmesini teşvik edebilir. Kırsal mahalle yönetiminin bu veya benzeri yollarla güçlendirilmesi halinde, bir yandan kırsal mahalleler bir ölçüde kendi özgünlüklerini korumaya ve bazı sorunlarını kendileri çözmeye devam edebilir; diğer taraftan kırsal alanların belediyeyle bütünleşmesi ve bir arada yaşaması kolaylaşabilir.

Büyükşehir sisteminin nasıl yerelleştirildiği ve ayrıca nasıl yerelleştirilebileceğine ilişkin yukarıda yapılan tartışmalar, Tablo 2'de özetlenmektedir. Tablo 2, sadece mevcut uygulamaları değil, potansiyel uygulamaları da içerecek biçimde oluşturulmuştur.

**Tablo 2:** Büyükşehirlerde yerinden yönetim türleri

Yerinden yönetimin türü	Alt türü	Yönetim birimleri
Yetki genişliği <i>Dekonsantrasyon</i>	Hiyerarşik alt örgütlenmeler	İlçelerde şubeleşme
		İl-altı fonksiyonel hizmet birimleri
Yetki aktarımı <i>Delegasyon</i>	Hizmet yerinden yönetimi	BŞB bağlı kuruluşları (Örneğin SUKİ'ler)
		Şirketleşme: İhalesiz yetki aktarımı yapılabilen BŞB şirketleri (toplu taşıma, otopark vb. şirketler)
		Şirketleşme: Diğer BŞB şirketleri
	İlçe belediyelerine delege etme	BŞB tarafından ilçe belediyelerine protokolle aktarılan yetkiler
Kırsal mahallelere delege etme	Kırsal mahallelere tüzel kişilik <i>verilmesi halinde</i> yetki aktarımı imkanı ve ortak hizmet projeleri	
Sivil topluma delege etme	Sivil toplum örgütlerine yetki aktarımı ve ortak hizmet projeleri	
Yetki paylaşımı <i>Devolüsyon</i>	<i>Self-government</i>	BŞB meclisi kararıyla ilçe belediyelerine devredilebilir nitelikteki hizmetler
		Hizmetlerin, BŞB ile Bib arasında yasalarla <i>yeniden</i> bölüştürülmesi
	<i>Self-determinasyon</i>	İl merkezi ile ilin kırsalında yer alan ilçelerin yetki ve kaynaklarının <i>yeni</i> yasalarda farklılaştırılması
		<i>Büyükşehirlerde kullanılabilir bir yerinden yönetim türü değildir</i>

## Sonuç

Makale metninde de belirtildiği gibi yerinden yönetim, kamu hizmetlerine ilişkin yetki, sorumluluk ve mali kaynakların farklı yönetim birimleri arasında yeniden dağıtılması arayışının genel adıdır. Yerinden yönetimin farklı türleri vardır. Bu türlerin nitelikleri birbirinden farklı olduğu gibi, her biriyle amaçlanan şey ve bunun sonuçları da birbirinden farklıdır. Her devlet, kamu hizmetlerini sunabilmek için, yerinden yönetim uygulamalarına başvurmak zorundadır. Ancak her yerinden yönetim uygulaması ya da türü, merkeziyetçi yapıyı yerelleştirmez. Aksine bazı yerinden yönetim uygulamaları, daha ademi merkeziyetçi bir yapı ve işleyişten kaçınmak isteyen devletlerin başvurduğu *alternatif* çözümlerdir. Bu bağlamda yetki genişliği, merkezi yönetimi destekleyen ve merkeziyetçi yapıyı *tahkim eden* bir yerinden yönetim uygulamasıdır. Buna karşılık yetki paylaşımı, idari yapıyı *yerelleştiren*, merkezi ve yerel yönetimler arasında daha dengeli bir yapıya imkan veren ve aynı zamanda *demokratikleşmeye* katkı sağlayan bir yerinden yönetim biçimidir. Yetki aktarımı ise, diğer iki türün arasında bir yerde durmaktadır. Yetki aktarımının bazı uygulamaları, sunduğu çözümlerle hizmet sunumunda merkezi yönetimin elini kolaylaştırırken, bazı biçimleri ise merkezi yönetimin bazı müdahalelerini sınırlandırıcı bir işleve sahiptir.

Yetki genişliğine dayalı bir yerinden yönetimde ısrar edilmesi, yetki paylaşımına dayalı bir yerinden yönetimi zayıflatır. En basit haliyle yetki paylaşımı, belirli bir coğrafi alanda, yerel *iradelere* dayalı olarak kurulan ve işleyen yerel yönetimlerin, bazı alanlarda *yasalarla* yetkili kılınması veya yetkilerinin yasal olarak garanti altına alınmasıdır. Yetki paylaşımından kaçınmak isteyen veya yerel yönetimlerin yetkilerini sınırlı tutmak isteyen devletler, yine coğrafi temelde işleyen yetki genişliği yöntemine ağırlık vermektedir.

Makalede yerinden yönetim teorisi ve uygulamaları bağlamında büyükşehir sistemine odaklanılmış ve yerinden yönetim türleri büyükşehir sistemine uyarlanmıştır. Söz konusu sistem içinde yer alan büyükşehir belediyesi, bir yerel yönetim kuruluşudur. Bu bağlamda BŞB'nin kendisi *yetki paylaşımına* dayalı bir yerinden yönetim uygulamasıdır. Bununla birlikte makalede de tartışıldığı gibi BŞB, geniş il düzeyinde merkezileşmiş bir yerel yönetimdir. Diğer bir ifadeyle coğrafi açıdan bölgesel bir niteliğe sahip olan illerde, il merkezindeki BŞB, ilçe belediyelerine kıyasla *merkezi* bir yerel yönetimdir. Ayrıca büyükşehir sisteminde, yetki ve kaynaklar çok büyük oranda BŞB'de toplanmış, sistemin diğer ayağını oluşturan Bib'lerin yetki ve kaynakları sınırlı kalmıştır. Özetle büyükşehir sistemi, *merkeziyetçi* biçimde kurgulanmıştır. Dolayısıyla BŞB, her *merkezi* kurum gibi, yerinden yönetim tartışmalarının bir parçasıdır ve parçası olmak durumundadır. Zaten Türkiye'deki mevcut BŞB uygulamalarına bakıldığında da, yerinden yönetimin üç türünün de belli şekillerde BŞB'ler tarafından *denendiği* görülmektedir. Makalede normatif tartışmalardan kısmen uzak durulmuş, merkezileşmiş büyükşehir sisteminde, BŞB'ye verilen yetki ve sorumlulukların nasıl yapılabildiğine bakılmış ve ayrıca nasıl yapılabileceği sorusuna da cevap aranmıştır. Nasıl yapılabileceği sorusuna verilen cevaplar, arka planda bazı normatif yaklaşımları barındırmaktadır.

Türkiye’de merkezleşmiş büyükşehir sisteminin erken uygulamalarına bakıldığında şu hususlara işaret etmek gerekir. BŞB, çeşitli hizmetleri sunabilmek için il merkezi dışında alt hizmet birimleri kurmaktadır ve kurmaya devam edecektir (yetki genişliği). BŞB bazı hizmetleri yetki aktarımı yoluyla yaptırmaktadır. Bu bağlamda su ve kanalizasyon hizmetlerinde SUKİ ön plana çıkarken; toplu taşıma, otopark, sosyal tesis ve atıkların bertarafı gibi alanlarda BŞB şirketlerine yetki aktarımı ön plana çıkmaktadır. Yine bazı illerde, BŞB’den ilçe belediyesine yetki aktarımı yapılabildiği de görülmektedir. İlçe belediyelerine yetki aktarımının *formel* biçimi daha az olabilir, ancak özellikle acil durumlarda, BŞB’nin sorumluluğundaki bazı hizmetlerin ilçe belediyeleri tarafından enformel biçimde üstlenilmesi daha yaygın olabilir. Örneğin bir sel baskını sonrası, BŞB’nin sorumluluğundaki bir yolun Bib tarafından açılması, BŞB’nin sorumluluk alanında fırtına nedeniyle kırılan bir ağacın Bib tarafından kaldırılması vb. gibi. Acil durum bağlamında verilen söz konusu örnekler, hem büyükşehir sisteminin merkeziyetçi niteliğini göstermektedir, hem de bu sistemin farklı yerinden yönetim uygulamalarına ne denli muhtaç olduğunu ortaya koymaktadır.

Yerinden yönetimin üçüncü türü yetki paylaşımıdır. Yetki paylaşımı aynı zamanda, merkezleşmiş idari yapıyı yerelleştiren ve demokratikleştiren bir uygulamadır. Makalenin ilgili bölümünde genişçe tartışıldığı gibi, merkezleşmiş büyükşehir sistemini yerelleştirecek olan unsurlar yetki paylaşımı yönteminde aranmalıdır. Bu bağlamda BŞB ile Bib arasında yetki ve kaynakların yeniden bölüştürülmesi, Bib’lerin yetki ve kaynaklarında ilçe nitelikleri bağlamında farklılaşmaya gidilmesi ve kırsal mahalleler için özel çözümler üretilmesi önemli adımlar olarak sıralanabilir. Bu adımlar, büyükşehir sisteminin iyileştirilmesine, demokratikleştirilmesine, vatandaşlar için daha erişilebilir hale getirilmesine ve aynı zamanda sistemin daha etkin biçimde işleyebilmesine önemli katkılar sağlayabilir.

Türkiye’de yerel yönetim çalışan akademisyenlerin ilgi alanlarından biri, yetki, sorumluluk ve mali kaynakların merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki paylaşımı ve merkez yerel ilişkileridir. Şimdi bu alana bir yenisi daha eklenmiştir. Merkezleşmiş büyükşehir sisteminde yetki, sorumluluk ve mali kaynakların BŞB ile Bib arasındaki paylaşımı ve büyükşehir ile ilçe belediyesi ilişkileridir. Bu bağlamda sonraki çalışmalarda, yerinden yönetimin farklı türlerinin büyükşehir sisteminde nasıl işlediği ve bu farklı uygulamalardan ne tür sonuçlar elde edildiği, bu uygulamaların güçlü ve zayıf yönlerinin ne olduğu önemli araştırma konuları olabilir.

## Kaynakça

- Aksu Ç, Ç. (2016). Yerinden Yönetim ve Kentsel Siyaset: Avrupa Yerel Yönetim Sistemine Karşılaştırmalı Bir Bakış. Pınar U. Semerci (Der.). *Yerel Demokrasi Sorunsalı: Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi* içinde (ss. 15-47). İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Arıkboğa, E. (2012). Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform. *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*. Sayı 2, Haziran, ss. 1-32.
- Arıkboğa (2013). Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli. *Yerel Politikalar*, Yıl 1, Sayı 3, Ocak-Haziran, ss. 48-96.
- Arıkboğa (2015a). Büyükşehir Yönetim Sistemi: Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri. Kemal Görmez (Der.). *Yerel Yönetimler* içinde (ss. 187-223). Ankara: Orion Yayınları.
- Arıkboğa (2015b). *Özerklik, Yerel Yönetimler ve Türkiye*. İstanbul: MBB Yayınları.
- Arıkboğa Ü. (2015). Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Transfer Sistemi ve 6360 Sayılı Kanununun Etkileri. *İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C. 37, S. 2, ss. 1-29.
- Ayman G, B. (2000). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi, Ademi Merkeziyetçilik mi? *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 9, Sayı 2, ss. 14-29.
- Benedikter, T. (2014). *Modern Özerklik Sistemleri: Dünya Özerklik Örnekleri*. Ankara: Nika Yayınları.
- Cohen, M. J. and S B. Peterson (1996). *Methodological Issues in the Analysis of Decentralization*. Cambridge: Harvard Institute for International Development, Development Discussion Paper No. 555.
- Çelikyay, H. (2017). *Türkiye'de İl Ölçeğinde Büyükşehir Uygulamasının Analizi: Bursa Örneği*. Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Dinçer, Ö. (2015). *Türkiye'de Değişim Yapmak Neden Bu Kadar Zor?* İstanbul: Alfa yayınları.
- Elazar, D. J. (1995). *Federalism: An Overview*. Pretoria: HSRC Publisier.
- Ertabak, Ü. (1997). *İl Özel İdarelerinin Mali Yapısı ve İstanbul İl Özel İdaresi Örneği*. Marmara Üniversitesi, SBE, Yüksek Lisans Tezi.
- Eryılmaz, B. (2015). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Umuttepe Yayınları.
- Faust, J. and I. Harbersy (2011). On the Local Politics of Administrative Decentralization: Applying for Policy Responsibilities in Ecuador. *The Journal of Federalism*, Volume 42, Number1, pp. 52-77.
- Gözübüyük, Ş. (2008). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözler, K. ve G. Kaplan (2013). *İdare Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin yayınları.
- Gül, H., H. M. Kiriş, N. Negiz ve İ. Gökdayı (2014). *Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset*. Ankara: Detay Yayınları.
- <https://www.antalya.bel.tr/birimler/>
- [http://www.balikesir.bel.tr/documents/file/bb\\_CouncilDecisions/1-KES.KAR.ÖZT.AGUSTOS-2ee35edc-2727-4976-b9db-38b4f94b8b72.pdf](http://www.balikesir.bel.tr/documents/file/bb_CouncilDecisions/1-KES.KAR.ÖZT.AGUSTOS-2ee35edc-2727-4976-b9db-38b4f94b8b72.pdf)
- <https://www.burulas.com.tr/Hakkimizda.aspx>
- <https://www.ibb.istanbul/CorporateUnit/Detail/155>
- <https://www.merriam-webster.com/dictionary/decentralization>
- [http://www.tekirdag.bel.tr/meclis\\_donemleri/meclis\\_karar\\_ozetleri/261](http://www.tekirdag.bel.tr/meclis_donemleri/meclis_karar_ozetleri/261)
- <http://www.usgovernmentspending.com>
- Keleş, R. (2016). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınları.
- Litvack, J. and J. Seddon (Eds.). 1999. *Decentralization Briefing Notes*. Washington: World Bank.
- Mookherjee, D. (2015). Political Decentralization. *Annual Review of Economics*, Vol. 7, pp. 231-249.

- Mutlu, A. (2006). Eğitim ve Sağlık Hizmetlerinin Desantralizasyonu. Ayşe Güner, Serdar Mutlu (Der.). *Mali Yerleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar* içinde (ss. 30-58). İstanbul: Güncel Akademi Yayınları.
- Nadaroğlu, H. (1998). *Mahalli İdareler*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Ömürgönülşen, U. ve U. Sadioğlu (Der.). (2016). *6360 Sayılı Kanunun Getirdiği Yeni Büyükşehir Modeli ve Uygulama Sonuçları*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Basımevi.
- Rondinelli, D. A. (1981). Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 47, No: 133, pp. 133-145.
- Rondinelli, D. A, J. R. Nellis and G. S. Cheema (1983). *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*. Washington: The World Bank.
- Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, No. 3, pp. 32-56.
- Smith, L. D. (2001). *Reform and Decentralization of Agricultural Services: A Policy Framework*. Rome: FAO. Erişim adresi: <http://www.fao.org/docrep/005/Y2006E/y2006e00.htm>
- Şengül, R. (2015). *Yerel Yönetimler*. Kocaeli: Umuttepe yayınları.
- Uygun, O. (2007). *Federal Devlet*. İstanbul: XII Levha yayınları.
- Yıldız, A. ve F. Bakırcı (2011). *İspanya Anayasası ve Kongre İçtüzüğü (çeviri)*. Ankara: Yasama Derneği yayınları. Erişim adresi: <http://www.yasader.org/web/Ispanya-Anayasasi-ve-Kongre-Ictuzugu/Ispanya-Anayasasi-ve-Kongre-Ictuzugu.pdf>