

6360 SAYILI YASA'NIN YEREL YÖNETİMLER EKONOMİSİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ*

THE ANALYSIS OF THE LAW NUMBERED 6360 IN TERMS OF THE LOCAL GOVERNMENT ECONOMICS

Araştırma Makalesi
Research Paper

Recep TEMEL**
Berkan KARAGÖZ***

Öz:

Son yıllarda, yerelleşme kavramı ülke ekonomilerinin gündemini meşgul etmektedir. Bu bağlamda Türkiye'de 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı Yasa bünyesinde yerelleşme kodlarını barındırmaktadır. Çalışmada, yerelleşme açısından önemli bir adım olarak gösterilen 6360 Sayılı Yasa, yerel yönetimler ekonomisi açısından değerlendirilmekte ve yasanın hangi paradigmaya daha yakın olduğu araştırılmaktadır. Yerel yönetimler ekonomisi bağlamında, gerek Neoklasik paradigma gerekse de Kamu Terihi Teorisi, kamu ekonomisinin etkinliğe ulaşmasında yerelleşmeyi bir çözüm olarak göstermektedir. Ancak 6360 Sayılı Yasa'nın daha çok Neoklasik paradigmanın izlerini taşıdığı tespit edilmiştir. Bu durumda yasanın, günümüz kamu ekonomisinin teorik zeminiyle uyuşmamakta olduğu söylenebilir. Böyle olmakla birlikte, 6360 Sayılı Yasa'nın muhtevası itibariyle yerelleşme açısından olumlu ve olumsuz özellikleri de bulunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler Ekonomisi, Yerelleşme, 6360 Sayılı Yasa, Neoklasik Paradigma.

Abstract:

In recent years, the concept of decentralization has been on the agenda of the country's economies. In this context, in Turkey the Law numbered 6360 made in 2012, also contains the decentralization codes. In the study, the Law numbered 6360 shown as an important step in terms of the decentralization is analyzed by the Local Government Economics and it is investigated that the Law is closer to which paradigm. Considering in terms of the Local Government Economics, as well as not only the Neoclassical paradigm but also the Public Choice Theory sign the decentralization as a solution to reach the efficiency of the public sector. However, it has been detected that the Law numbered 6360 made in 2012, more carries the patterns of the Neoclassical paradigm. In this case, it can be said that the Law does not coincide with the theoretical basis of today's public economics. Besides, the Law numbered 6360, in terms of the decentralization also has the positive or negative features.

Keywords: Local Government Economics, Decentralization, the Law numbered 6360, Neoclassical Paradigm

* Makale Geliş Tarihi: 29.01.2018

Makale Kabul Tarihi: 30.05.2018

** Dr. Öğretim Üyesi, Bozok Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, recep.temel@bozok.edu.tr, orcid.org/0000-0002-7566-9724

*** Dr. Öğretim Üyesi, Bozok Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, berkan.karagoz@bozok.edu.tr, orcid.org/0000-0002-7622-5113

GİRİŞ

Kamu ekonomisinde Neoklasik paradigma ve Kamu Tercih Teorisi, bünyesinde mali yerelleşme kodları taşıyan iktisadi yaklaşımlardır. Her iki yaklaşım farklı noktalardan hareket etseler bile, mali yerelleşmenin kamu ekonomisinde etkinlik sağlayıcı bir yöntem ve politika olduğu görüşünde hemfikirdir.

Çalışmanın amacı, Türkiye’de 2012 yılında çıkartılan 6360 Sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”¹ bünyesinde barındırdığı özellikler itibarıyla yerel yönetimler ekonomisi açısından hangi paradigmaya daha yakın olduğunu ortaya çıkarmaktır. Günümüzde kamu ekonomisinin yapılanmasının arkasında bulunan teo-
rinin Kamu Tercih Teorisi olduğu dikkate alınır, 6360 Sayılı Yasa’nın bu doğrultuda izler taşıyıp taşımadığını ortaya koymak gerekmektedir. Eğer 6360 Sayılı Yasa, Kamu Tercih Teorisi’nin izlerini taşıyorsa, günümüz kamu ekonomisinin yapılanmasına katkı sağladığı söylenebilir. Eğer 6360 sayılı Yasa, Kamu Tercih Teorisi’nin izlerini taşıyorsa, yasanın getirdiği kamu politikalarıyla nereye varılmak ve ne yapılmak istendiği sorgulanmalıdır.

Çalışmanın hipotezi, günümüz kamu ekonomisi açısından teorik zemini oluşturan Kamu Tercih Teorisi ile 6360 Sayılı Yasa temelinde yükselen kamu politikaları arasında tutarlılığın olup olmadığına dairdir. Bu bağlamda, yasanın getirdikleri ortaya konarak yerel yönetimler teorik açıdan, kamu ekonomisi düşünce sistemleri nezdinde Ortodoks (anaakım) paradigma olan Neoklasik paradigma ve Heterodoks yaklaşım olan Kamu Tercih Teorisi açısından analize tabi tutulmuştur.

1. YERELLEŞMEYE PARADİGMAL BAKIŞ

Yerelleşme (*decentralization*), merkezi hükümetten yerel düzeylere doğru (federe devlet, bölge yönetimleri, yerel yönetimler vb.) bir erk aktarımıdır (Keleş, 1994). Kamu ekonomisinde Neoklasik paradigma ve Kamu Tercih Teorisi bünyesinde yerelleşme kodları taşıyan iktisadi yaklaşımlardır. Her iki yaklaşım, farklı noktalardan hareket etse de yerelleşmenin kamu ekonomisinde etkinlik sağlayıcı bir yöntem ve politika olduğu görüşündedir.

1.1. Neoklasik Paradigmanın Yerelleşmeye Bakışı

Neoklasik paradigma, faydacı felsefi temeller üzerinde yükselen, marjinalist köklerle harmanlanan ve amacı toplam faydanın çoğlaştırılması olan ana-akım paradigmadır (Kirmanoğlu, 2007: 10).

Neoklasik paradigma açısından Musgrave’in (1959), devletin üç temel fonksiyonundan, etkinlik sağlama fonksiyonunu yerel kamusal mal üretici birimlerine vermesi, mer-

¹ Yasa No: 6360 (RG: 06.12.2012, 28489) 14/3/2013 tarihli ve 6447 sayılı Kanun’un 1 inci maddesiyle, bu Kanun’un başlığında yer alan “on üç” ibaresi “on dört” olarak, “yirmi altı” ibaresi “yirmi yedi” olarak değiştirilmiş ve birinci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Muğla,” ibaresinden sonra gelmek üzere “Ordu,” ibaresi eklenmiştir.

kezin kamusal üretimde ikincil durumda olması gerektiği anlamını taşımaktadır². Oates'e (1972) göre, yerelleşme bireylere, dışsallıklar ve hizmet talebinde tekdüzeliğin olmaması durumunda, merkezileşmeye göre daha çok refah kazancı sağlar. Oates'in "desantralizasyon teoremi"ne (1972) göre; tek bir kamu kesimi üretici birimi yerine, yerel nitelikli birçok kamu kesimi üretici biriminin kamusal üretimde bulunması, üretimin tek elden gerçekleşmesi nedeniyle kaynaklanan refah kayıplarını telafi eder ve kamu ekonomisinde daha etkin sonuçlar doğurur. Yerelleşmeyle, yerel kamusal malı tüketenler açısından etkinlik ve refah artışı söz konusu olmaktadır. Oates'e (1972) göre, merkezi yönetim temelli kamusal üretim, mekânsal karakteristiklerin ve tercih çeşitliliğinin yok edilmesi anlamına gelir. Oates'e göre, kamu kesiminde yerelleşme toplumların tercih açıklamalarına daha duyarlı bir çözüm sunmaktadır ve yerelleşme, her yerel topluluğa istediği miktarda kamusal mal üretmesine izin vermektedir (Oates, 1972: 35).

1.2. Kamu Tercih Teorisi'nin Yerelleşmeye Bakışı

Kurumsal İktisatla³ örtüştüğü birçok yönü olan Kamu Tercih Teorisi açısından, Mali Federalizm Teorisi'nin incelenmesi yeni gelişmekte olan bir konudur. Kamu Tercih Teorisi, bir yandan kaynak dağılımının hangi kademedeki yönetim birimi tarafından daha etkin bir şekilde ifa edilebileceği konusunda argüman ortaya koyarken, diğer yandan da farklı düzeydeki birimler arasındaki ilişkileri açıklamaya yönelik argümanlar geliştirmektedir. Mali Federalizm Teorisi ile Kamu Tercih Teorisi varsayımları arasında ciddi benzerlik vardır (Ostrom, 1971). Kamu Tercih Teorisi'nin öngördüğü kamu ekonomisinde bireyler ile yerel kamusal mal üretici birimi yetkilileri arasında özel çıkarların değiş-tokuş edilmesi söz konusudur (Lemieux, 2004: 22).

Kamu Tercih Teorisi'ne göre, kamu ekonomisindeki "devletin başarısızlığı" problemi kamusal mal üreten birimin kademesi arttıkça artma eğilimi gösterir. Diğer bir ifadeyle, kamusal mal üreten birimin kademesi ile kamu hizmet birimlerinin genişlemesi ve hiyerarşik olarak bürokratik kademelerin sayısının artmasıyla devletin başarısızlığı ortaya çıkar. Kaynak dağılımının etkinliği ile kamusal mal üreten birimin politika oluşturma süreci arasında yakından bir ilişki vardır ve kamusal mal üreten birimlerin alt düzeylerde olması, "devletin başarısızlığı" problemini azaltabilir. Zira alt düzeylerdeki kamusal üretim, vergi mükellefi-tüketici tercihleri ile politikacıların karar alma ve eylemlerini örtüştürmeye daha yatkındır. Etkinsizliğin ve devletin başarısızlığının giderilmesine yönelik çözüm, Kamu Tercih Teorisi'nde, mali yerelleşme kurumlarındadır (Boyne, 1996: 718).

Devletin her alanda varlığını hissettirmesiyle hantal ve verimsiz olmasını "Leviathan devlet" kavramıyla açıklayan Brennan ve Buchanan; monopol ve despot tek bir poli-

² Musgrave'e (1959) göre, devletin diğer iki temel fonksiyonu gelir dağılımında adalet fonksiyonu ve istikrar sağlama fonksiyonu olup söz konusu fonksiyonların gerçekleştirilmesi merkezi yönetime bırakılmalıdır.

³ Kamu Tercih Teorisi; heteredoks bir paradigma olan Kurumsalcı iktisatla ortak yönleri olan bir paradigmadır. Kamu Tercih Teorisi'nde, iktisadi analiz kurumsal bir perspektiften yapılmaktadır. Kurumsal iktisatta bireyler kendi ihtiyaçları, çıkarları ve içinde buldukları ortam doğrultusunda kurumları oluştururlar. Günümüzde kamu ekonomisi analizine alternatif paradigma getirmiş olan Kamu Tercih Teorisi bu yaklaşım temelinde yükselmiştir (Kirmanoğlu, 2007: 15).

tik komünitenin hantallığa ve verimsizliğe neden olduğunu vurgulamaktadır. Brennan ve Buchanan'a göre (1980: 174), devletin küçültülmesi, yerel yönetimlere ağırlık verilerek gerçekleştirilebilir. Kamusal mal ve hizmetlerin yerel olarak üretimi, kamu sektörünün hantallığı ve verimsizliği dolayısıyla kamu harcamalarını azaltacak ve kamu harcamalarının artışı sınırlandırabilecektir (Brennan ve Buchanan, 1980: 15).

Kamu Tercihi Teorisi'ne göre, bütünleşik bir yerel sistem, rant kollama faaliyetlerini artırır (Cullis ve Jones, 1998: 307). Rant kollama faaliyetleri görece büyük yerel birimlerde seçmenin ek maliyetleri algılaması zor olduğundan daha kolay gerçekleştirilir (Ahmad ve Brosio, 2006: 6). Diğer bir ifadeyle, medyan seçmenin lehine yapılması gereken politikalar, rant kollayan monopölcü kamu biriminin ekonomik rant beklentisine takas edilebilir. Ölçeği büyük yerleşim birimlerinde yerel politik elitler, kamu kurumlarını daha çabuk ele geçirebilirler (Busemeyer, 2007: 6). Buchanan ve Tullock'a (1962) göre, ölçeği büyük birimlerde oy ticareti faaliyetleri artış gösterebilir. Buchanan ve Brennan'a (1980) göre, yerel birimler birbirinden ne kadar uzak ve sayıca ne kadar az iseler, bireyin mali açıdan istismar edilebilme olasılığı artar.

2. 6360 SAYILI YASA'NIN YEREL YÖNETİMLER EKONOMİSİ AÇISINDAN İNCELENMESİ

Dünya Bankası 21. yüzyılın trendinin yerelleşme olduğunu açıklayan raporunu 2000 yılında yayımlamış; şehirlerin, illerin, bölgelerin, yerel birimlerin ekonomik ve politik güçlerinin artma eğilimine girdiğini belirtmiştir (World Development Report 1999-2000: 107-124). 6360 Sayılı Yasa ile Türkiye'nin de bu trendden etkilendiği görülmektedir. Ancak bu trendin Kamu Tercihi Teorisi açısından izler taşıyıp taşımadığı ortaya konmalıdır.

6360 Sayılı Yasa, Türkiye'de 14 yerleşim birimini daha büyükşehir statüsüne yükseltmekle kalmayıp Türkiye'deki tüm büyükşehirlerin sınırlarını il mülki sınırlarına eşitlemekle, büyükşehir kurulan ve eskiden büyükşehir olan yerleşim birimlerinde il özel idarelerini kaldırmakta; dahası yine büyükşehir kurulan ve eskiden büyükşehir olan yerleşim birimlerinde köy ve beldelerin tüzel kişiliklerine son vermekte olup reformist bir karakteristiğe sahiptir. Söz konusu yasa mali yönden ise idarelerarası mali transfer sisteminde değişiklikler getirmektedir.

6360 Sayılı Yasa bu bağlamda; kamu harcamalarının il bazında yerelleşmesi açısından ve idarelerarası mali ilişkilerin düzenlenmesi açısından yenilikler getirmektedir. Yasa'nın, Yerel Yönetimler Ekonomisi açısından incelenmesi sonucunda, bazı yönler itibariyle olumlu, bazı yönler itibariyle ise olumsuz özellikler taşıdığı ortaya çıkmaktadır.

2.1. 6360 Sayılı Yasa'nın Yerelleşme Açısından Getirdikleri

6360 Sayılı Yasa'nın içerisinde barındırdığı önemli hususlar şunlardır:

a) Yasayla 14 Yerleşim biriminin daha büyükşehir statüsüne yükseltilmesi söz konusudur. 6360 Sayılı Yasa'nın 1. maddesine göre, Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van ille-

rinde, aynı adla büyükşehir belediyeleri kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. Böylece Türkiye'deki büyükşehir sayısı 16'dan 30'a çıkmıştır. 6360 Sayılı Yasa ile 14 tane daha büyükşehir kurulması, 14 il belediyesinin daha 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası'na⁴ göre yönetilmesi anlamına gelmektedir. Bu aynı zamanda, 14 yerel kamusal mal üreten birimin daha, geniş görev ve sorumluluklarla donatılması demektir.

b) 6360 Sayılı Yasa, İstanbul ve Kocaeli'nde olduğu gibi yeni kurulan 14 büyükşehir belediyesi açısından ve eski 14 büyükşehir belediyesi açısından (Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun) büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırları olduğunu hükme bağlamıştır. Bu husus, 28 ilde daha yerel yönetimlerin hizmet yetkisinin illerin en ücra köşelerine kadar genişletilmesi ve belediye hizmetlerinin; illerin en ücra köşelerine kadar götürülmesi anlamına gelmektedir. Bu durum, Türkiye'de mali yerelleşmenin harcama boyutu açısından atılan önemli bir adımdır⁵.

c) Yasanın 1. maddesinin 5. fıkrasına göre, büyükşehir belediyelerinin olduğu illerde, il özel idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır⁶.

d) 6360 Sayılı Yasa'yla birlikte mülki sınırlar içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek bir mahalle olarak bağlı oldukları ilçenin belediyesine katılmışlardır⁷.

e) 6360 Sayılı Yasa ile birlikte Türkiye'de yerel yönetim birimlerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar hususunda değişikliğe gidilmiştir.

⁴ Yasa No: 5216 (RG: 23.07.2004, 25531)

⁵ Söz konusu durumun, idari yerleşme açısından bir reform özelliği gösterdiği belirtilmekte ve ülkeyi il bazında bölgeselleşmeye doğru götürdüğü ileri sürülmektedir (Çiner, 2010: 175). Büyükşehir belediyelerinin tüm ilde büyükşehir belediye hizmetlerini yerine getirmede zorlanabileceği (Keleş, 2013: 18), bu yüzden il içindeki orta ölçekteki ilçeler ile merkeze uzak ilçeler açısından 6360 Sayılı Yasa'nın dezavantajlı olduğu da belirtilmektedir. Diğer yandan, büyükşehir ilçe belediyelerinin özerklik açısından gerileyeceği yönünde eleştiriler de bulunmaktadır (Gözler, 2013).

⁶ İl özel idareleri, yerel yönetim birimi olmakla birlikte merkezi yönetim hegemonyasının yoğun hissedildiği tüzel kişiliklerdir. İl özel idarelerinin ortadan kaldırılmaya başlanması, aslında bir reformdur. Yerel yönetimler üzerinden merkezi yönetim vesayetinin zamanla kalkacağını göstermektedir. Çünkü il özel idarelerinde valinin, dolayısıyla merkezi yönetimin etkisi yükündür. İl özel idarelerinin merkezi yönetim birimi olan valiliklerle olan iç içeliği, başının ve icra organının vali olması özel idareleri kendi başına bir yerel yönetim birimi olarak gelişmesini zaten engellemiştir (Koçak ve Kavsara, 2012: 79). Ancak 6360 Sayılı Yasa ile kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu için valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın kurulması, merkeziyetçi eğilimlerin sürdüğünü göstermektedir.

⁷ Bu durum istatistiki olarak Türkiye genelinde kentli nüfusun artması ve kırsal nüfusun azalması anlamına gelmektedir. Ancak yasanın kırsal kesimde yol açtığı sosyo-kültürel etkiler zamanla ortaya çıkacaktır (İzci ve Turan, 2013: 119). 6360 Sayılı Yasa ile birlikte; kent ve sokaklar için uzmanlaşmış bir idare olan belediye idaresinin mevcut araç parkı ve personeliyle ücra köylere hizmet vermesinin güç olabileceği belirtilmektedir. Ayrıca hukuken bir şehrin mahallesi hâline dönüşen köy halkının neye ihtiyacı olup olmadığına (yol, çeşme, ahır, mera vb.) onlarca kilometre ötede olan belediye meclisinin karar vermesi, eleştirilen başka bir nokta olmaktadır (Genç, 2014: 8). Güler'e göre (2012) "kırsal sosyo-ekonomik yapıya kentsel yönetim giydirmek, gerçek anlamda kan uyuşmazlığı" demektir. Ancak 6360 Sayılı Yasa'yla büyükşehirlerle tarım ve hayvancılığa desteklemek amacıyla her türlü faaliyette bulunabilecekleri hükme bağlanmıştır.

2.2. 6360 Sayılı Yasa'nın Paradigmatik Karakteristiği

Kamu Tercih Teorisi, büyükşehirler için yerel demokrasinin sürdürülmesi açısından rekabetin olduğu daha parçalı bir yönetim yapısı önermektedir (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 13-25). Bu bağlamda Kamu Tercih Teorisi, 6360 Sayılı Yasa ile yerel demokrasiye uzaklaşılacağı sebebiyle bütüncül niteliğinde (il mülki sınırlarının hizmet alanı olarak belirlenmesi) büyükşehirler oluşturulmasına mesafelidir. Kamu Tercih Teorisi'nin istediği, daha küçük yerel kamusal mal üretiminde tek tek toplum üyelerinin tercihleri ile toplam toplum tercihleri arasında sapmanın minimum olduğu parçalı yönetim yapılarıdır. Bu bağlamda 6360 sayılı Yasa'nın karakteristiğinin Kamu Tercih Teorisi'yle uyuşmadığı söylenebilir.

Kamu Tercih Teorisi'nin öngördüğü çok merkezli yaklaşımda, küçük yerel yönetimlerin birleştirilerek tek bir yönetim parçası oluşturulmasına karşı çıkmakta ve adem-i merkeziyetçi yerel yönetim yapılarının korunması savunulmaktadır. Çünkü birleştirme; yönetimler arası rekabetin faydalarını ortadan kaldırmakta, tekeli hizmet sunumuna zemin hazırlamakta, merkezileşmeye yol açarak demokratik kontrol kanallarını ve seçme özgürlüğünü azaltmaktadır (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 12).

Kamu Tercih Teorisi'ne göre, parçalı yönetim birimleri arasında rekabet, kamu ekonomisinde etkinliği beraberinde getirir. Dolayısıyla rekabetçi ortamının yaratılması, hizmet sunma yöntemlerinin de piyasaya uygun hale getirilmesiyle sonuçlanır. Parçalı bir alanda hizmet sunumunda özelleştirme başta olmak üzere alternatif yöntemlerin uygulanması için daha uygun yönetsel ve toplumsal koşullar sağlanmış olur (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 17-18).

Neoklasik paradigma çerçevesinde ise 6360 Sayılı Yasa, ölçek ekonomileri ve yerelleşme kavramları ışığında incelenebilir⁸. Neoklasik paradigma oldukça büyük mekânsal ölçeklerin uygun yerel politika oluşturma konusunda elverişli olacağını ileri sürer. Diğer yandan, Neoklasik paradigma merkezi yönetim odaklı bir yapı yerine, yerel güçlerin ve kurumların birincil konumda olduğu bir siyasal ve mali yapının olması gerektiğini savunmaktadır.

6360 Sayılı Yasa ile büyükşehir sınırları il mülki sınırlarına dayandırıldığı için, yerel mali sistemde olduğundan daha geniş topluluklar meydana getirilmektedir. Nitekim, kamusal mal üretiminde geniş topluluklar için birim maliyetler, küçük gruplara oranla daha düşük olur ve büyük olmanın getirdiği mali avantajlardan yararlanır (Brown ve Jackson, 1990: 262). Diğer bir ifadeyle, 6360 Sayılı Yasa ile ölçek ekonomileri gibi maliyet düşürücü olgu ortaya çıkmaktadır⁹. Birincisi, ölçeğin genişlemesi, kamusal mal ve hizmet üretiminde

⁸ Ölçek ekonomileri ile yerelleşme kavramı arasında bir trade-off (ödünleşim) olmasına rağmen; 6360 sayılı Yasa her iki yönden de yerel mali sisteme katkı getirmektedir.

⁹ *Ölçek ekonomisi*, üretim ölçeği arttığında ortalama maliyette meydana gelen değişikliklerdir. Uzun dönemde ortalama maliyet eğrisine, ölçek eğrisi denilmektedir. Üretim arttıkça ortalama maliyetler azalırsa pozitif ölçek ekonomisi vardır. Aksi halde negatif ölçek ekonomisi söz konusudur. Pozitif ölçek ekonomisinde üretim ölçeğindeki artış nedeniyle, endüstrinin sağladığı tasarruflar ya da maliyet avantajı söz konusudur (Berberoğlu, 2004: 96). Ancak ölçek ekonomilerinin sağlayacağı kazancın maksimize edilmesi için tek yol büyük ölçekli yönetim birimlerinin oluşturulması olmayıp, bu konuda belediyeler arası işbirliği

yönetim giderlerinin azalması sonucunu doğurur. İkincisi, uzmanlaşma ve teşkilatlanmanın getirdiği bir verim artışı söz konusu olur. Üçüncüsü, üretim miktarı az olan küçük birimlerin üretmeyi planladıkları kamusal mal ve hizmetlerin üretiminde gelişmiş teknolojileri kullanmaları ekonomik olmaz (Brown ve Jackson, 1990: 262). Zira, üretim hacmi büyük birimler, maliyet düşürücü gelişmiş teknolojileri kullanabilirler. Ölçek ekonomilerinde; üretim ölçeği büyüdükçe, sabit faktör giderlerindeki artışın üretim ölçeğindeki artışın altında kalması maliyetleri düşürür.

Yasa koyucu da benzer şekilde büyükşehir belediyesi sınırlarının il mülki sınırları olarak değiştirilmesinin olumlu getirileri olduğunu, ölçek ekonomileri olgusu yönünden Yasa'nın gerekçesinde belirtmiştir (Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, 2012): Geniş ölçekte hizmet üreten yerel yönetim birimleri gelişmiş teknolojilerle donatılabilir. Bunun yanında, geniş ölçekte hizmet üretilen söz konusu yönetimlerde nitelikli teknik personel istihdam edilebilir ve iş gücü uzmanlaşacağından verimlilik artışı sağlanabilir.

Büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde yerel yönetimler ekonomisi teorisine göre; hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalite yükselmekte, daha az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulması mümkün hale gelmektedir. Birden fazla merkezden verilen hizmetlerin daha büyük ve ideal ölçekteki bir merkez tarafından verilmesi birim maliyetler açısından azalma anlamına gelmektedir. Bu çerçevede ölçek ekonomilerini getiren 6360 Sayılı Yasa'nın; yönetim, planlama ve koordinasyon açısından güçlü yerel yönetim yapılarına kavuşulmasında önemli bir rol oynaması beklenmektedir.

Bu bağlamda 6360 Sayılı Yasa, bünyesinde “yerelleşme” barındıran bir düzenleme olarak, Türkiye'nin yerel mali sistemine monte olmaktadır. Zira, geniş bütçelere sahip büyükşehir belediyeleri 16'dan 30'a çıkarılmakta, büyükşehir belediyelerinin var olduğu illerde, merkezi yönetim organı gibi çalışan il özel idareleri kapatılmaktadır.

Kamusal malların yerel üretimini yakından ilgilendiren bir husus olarak, optimal kent büyüklüğünün ne olması gerektiğine dair teorik tartışmalar bulunmakla birlikte literatürde görüş birliği söz konusu değildir (Blankart ve Borck, 2004: 445). Oates'e göre (1988), büyük ölçekli yerel kamusal mal üreticileri, daha büyük ve çeşitli hizmetler sunabilirler. Oates'in söz konusu görüşü, 6360 Sayılı Yasa'nın getirdiği il bazında yerelleşme olgusuyla uyusmaktadır.

Türkiye'de 2012 yılında çıkartılan 6360 Sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” Türkiye'de yerelleşme bakımından oldukça önem arz etmekle birlikte, Yasa'nın getirdiği düzenlemeler açısından Kamu Tercih Teorisi'nden ziyade daha çok Neoklasik paradigmanın izlerini taşıdığı söylenebilir.

uygulamalarından, hizmet satın alımı yöntemine ve iki kademeli yerel yönetim yapılarına kadar çeşitli öneriler de getirilmiş bulunmaktadır.

2.3. 6360 Sayılı Yasa Açısından Diğer Teorik Tartışma Noktaları

6360 Sayılı Yasa, aşağıda belirtilen bazı noktalar açısından değerlendirildiğinde, Yerel Yönetimler Ekonomisi bakımından bazı olumlu ya da olumsuz özellikler taşıdığı ortaya çıkmaktadır. 6360 Sayılı Yasa'nın, Yerel Yönetimler Ekonomisi çerçevesinde değerlendirildiğinde; organizasyon maliyetleri, üretimde koordinasyonun sağlanması, merkez çevre ilişkisinin kurulması, yerel birimler arası rekabetin geliştirilmesi, hizmet kalitesinin iyileştirilmesi gibi hususlarda farklı özellikler taşıdığı görülmektedir.

2.3.1. Yerel Kamusal Mal Üretiminde Organizasyon Maliyetlerinin Azalması

Organizasyon maliyetleri, oylama maliyetleri ile tercihlere uygun idarelerin kurulma maliyetidir (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 87). Yerelleşen bir ekonomide homojen karar alma süreci seçim maliyetlerini yükseltirken¹⁰, idari alanların küçülmesi yönetim giderlerini artırır (Panizza, 1999: 98).

6360 sayılı Yasa ile il mülki sınırlarının idari alan olarak belirlenmesi daha heterojen karar alma süreçleri anlamına geldiğinden organizasyon maliyetlerini azaltırken, yine yerel idari alanların il mülki sınırlara kadar genişletilmesi toplam yönetim giderlerini azaltır. Bu bağlamda 6360 sayılı Yasa, organizasyon maliyetleri açısından maliyet avantajı sunmaktadır. Zira, yönetim ve karar alma maliyetlerinin daha büyük topluluklara paylaştırılması kişi başına düşen hizmet maliyetini azaltır (Tanguay ve Wihry, 2008: 326).

2.3.2. Yerel Kamusal Mal Üretiminde Koordinasyonun Sağlanması

Herhangi bir il içinde birbirinden kopuk yerel birimler, ilin farklı yerlerinde farklı çıktılarını ve sonuçlarını ortaya çıkmasına neden olabilir. Bu bağlamda, 6360 sayılı Yasa ile il mülki sınırlarının büyükşehir belediyesi sınırları olarak belirlenmesi il genelinde çeşitli yerel kamusal mal üretimleri açısından koordinasyonun sağlanması anlamına gelir. Bu durum da doğal olarak aynı nitelikli mal ve hizmet üretmelerinin maliyetini düşürecektir. 6360 Sayılı Yasa'ya göre, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir.

2.3.3. Özel Sermaye Kesimiyle İlişkinin Artması

Büyükşehirler, küçük belediyelere göre özel sermaye kesimiyle daha çok ilişki içine girerler. Büyükşehir belediyeleri bir yandan rant yaratma ve ihale sistemiyle dolaysız, öte yandan borçlanma ile finanse edilen altyapı yatırımları yoluyla dolaylı olarak özel sermaye kesimiyle ilişki içine girmektedir (Falay vd., 1996: 15). Bu bağlamda, 6360 sayılı

¹⁰ Kamusal karar alma sürecinde alınan kararların, bu süreçte katılan bireyler üstünde bir maliyeti vardır. Genel olarak oylamanın iki tür maliyeti vardır. Birincisi, dışsal maliyetlerdir; yani oylama sonucunda kararı beğenmeyenlerin katlandıkları maliyetlerdir. İkincisi karar alma maliyetidir; yani oylamaya katılan bireyler için yapılan zaman masrafı ve diğer muamele masraflarıdır. Karar homojenleştikçe yani oybirliğine doğru yaklaştıkça, dışsal maliyetler azalmasına rağmen, oylamaya katılan birey sayısı arttığından, muamele maliyetleri artar (Kirmanoğlu, 2007: 250).

Yasa, yerel yönetimlerle özel sermaye arasında ilişki düzeyinin daha da artması anlamına gelmektedir.

2.3.4. Merkez-Çevre İlişkisinin Gelişmesi

Büyükşehirler kendi idari sınırları dışında bir alanın da merkezi durumunda kalabilir. Çevredeki yerel halkın da büyük kent belediye hizmetlerinden yararlanması fakat yaratıkları maliyetler veya yararlandıkları hizmetler karşılığı bir bedel ödememesi söz konusu olabilir (Falay vd., 1996: 16). Bu bağlamda 6360 sayılı Yasa merkez-çevre ilişkilerinin gelişmesine olanak sağlayabilir. Büyükşehirler çevresinde kümelenen geri kalmış belediyeler, büyükşehir belediyeleri açısından çevre niteliğindedir ve büyükşehirler çevre belediyelere olumlu dışsallıklar yayarlar.

2.3.5. İşlem Maliyetlerine Etkisi

Neoklasik paradigmanın ilgilenmediği bir konu olan işlem maliyetleri¹¹, Kamu tercihi teorisine göre, kamu ekonomisinde üzerinde önemle durulması gereken bir konudur. Bu maliyetler daha çok piyasadaki iktisadi ajanların yeterli bilgiye sahip olmayışından kaynaklanır. İşlem maliyetindeki azalma başta fırsatçı davranış olmak üzere etkinliği engelleyen durumları ortadan kaldırmaktadır; politik yetkiler, anayasalar, seçimler ve anlaşmalar vs. nedeniyle kamusal yönetim yapıları eksik sözleşmeler alanıdır ve işlem maliyetlerini arttırır (Karabacak, 2012: 402 ve 403). 6360 Sayılı Yasa ile tespit edilen az miktardaki atomise birimin varlığının, kamu ekonomisindeki işlem maliyetlerini azaltması beklenebilir. Ancak 6360 Sayılı Yasa ile il mülki sınırlarına dayanan bütünşehir uygulaması; asil-vekil ilişkisindeki asimetrik bilgiyi arttırır, dahası bilgi edinmenin maliyeti, atomistik yerel birimlere göre daha fazla olur. Sonuç olarak, 6360 Sayılı Yasa'nın işlem maliyetlerine etkisinin olumsuz olması beklenmelidir.

2.3.6. Yerel Birimler Arası Rekabetin Gelişmesi

6360 sayılı Yasa ile 14 adet daha büyükşehir kurulması, yerel mali sistem açısından idarelerarası rekabetin olumlu yönde gelişmesine olanak tanıyacaktır. Desantralizasyon modeli ile rekabetçi bir piyasa arasında benzerlik vardır (Oates, 1985: 749; Oates, 2006: 23). Yerel birimler açısından aslolan rekabetin varlığıdır. Yerel birimler, kamusal mal üretiminde yarış içerisinde olmalıdırlar ve yarış, yerel birimlerin özgürce ekonomik kararlar verebilmesini sağlayan bir mekanizmadır. Yerel kamusal mal üretici birimlerin mali ve idari açıdan merkezi yönetime bağımlı olduğu ekonomilerde, yarışabilir idarelerin tesis edilmesinde sorun ortaya çıkar. Bu yüzden yerel kamusal mal üretici birimlerinin mali ve idari açıdan merkezi yönetime bağımlı olduğu kamu ekonomilerinde, rekabet önceden çizilen yasal çerçeve ve sınırlar kapsamında sınırlı bir alanda kalır.

¹¹ İşlem maliyetleri, sözleşme yapma, bilgi edinme, ölçme ve danışma maliyetleri gibi iktisadi sistemin yürütülmesi maliyetleridir ve birçoğu ölçülemez niteliktedir (Demir, 1996: 213; Aktaran Karabacak, 2012: 402).

Yarışabilir idarelerin iki temel rekabet aracı vardır: Kamusal mal ve vergi fiyatı¹². Yerel kamusal mal üretici birimlerinin mali açıdan merkezi yönetime bağımlı olduğu ekonomilerde rekabet aracı sadece kamusal mal ve hizmetler olabilir. Bu açıdan söz konusu özelliğe sahip yerel birimler, kamusal mal ve hizmet demetlerini çeşitlendirerek diğer yerel birimlerden farklılaşabilirler.

6360 sayılı Yasa ile yeni kurulan büyükşehirler, yeni rekabet politikaları geliştirmek zorunda kalacaklardır. Büyükşehirler, yerel topluluğun refahını maksimize etmek, kendi idarelerini cazip hale getirmek, yerel topluluğun gelir seviyesini arttırmak, mali alanını genişletmek gibi amaçlarla kamusal mal ve hizmet arzını araç olarak kullanarak rekabet alanını genişletmek isteyeceklerdir.

Yerelleşmenin yerel vergi matrahı ve oranı belirleme yetkisi olamadan, yerel gelirlerde inisiyatif yetkisi sınırlı iken, yerelleşmenin idarelerarası rekabeti nasıl artıracacağı konusu önemlidir. Literatürde bu husus da yapılan açıklamalar; gelir ve harcama konusunda yerel inisiyatif ve karar almaya, harcama ve gelir politikalarındaki farklılaşmayla birlikte gelecek rekabetin etkinlik kazancı sağlayacağına vurgu yapmaktadır.

2.3.7. Kamu Hizmetlerinin Kalitesine Dair Tartışmalar

Treisman (2002) eğitim, sağlık ve altyapı hizmetlerinin yerine getirilmesinin yerel yönetimlere devredilmesi durumunda söz konusu hizmetlerin kalitesinin azaldığı sonucuna ulaşmıştır. Bunun temel sebebi, çok sayıda yerel birimin varlığı ve yerelleşmenin yolsuzluğa arttırdığına dair argümandır. 6360 Sayılı Yasa ile ölçek bakımından büyük yerel üniteler oluşturulması nedeniyle, kamu hizmetlerinin kalitesini etkilemeyeceği söylenebilir. Zira, daha geniş yerel birimler, daha atomistik yerel birimlere göre daha donanımlı, profesyonel ve tecrübeli kadrolara sahiptir (Prud'homme, 1994: 9). İdarelerarası rekabet, kamu hizmetlerinin kalitesizleşmesine neden olabilir. Ancak diğer yandan, yerel sakinlerin sahip olduğu karakteristiklerin kamusal üretimin kalitesi açısından bir girdi niteliğinde olduğunu unutmamak gerekir (Oates, 2006: 33). Dahası, Oates'e (1999) göre, rekabetin yarattığı baskı yerel kamusal mal üretici birimlerin serbest piyasadaki firmalar gibi teknoloji ve idari yenilik arayışına iter.

2.3.8. Bedavacılığın Artması

6360 Sayılı Yasa, kamu ekonomisinde teorik anlamda bedavacılığın¹³ artması anlamına gelir. Topluluğu oluşturan birey sayısı az olduğunda onların davranışlarını öğrenmek ve ortak stratejiye aynı şekilde cevap verip vermeyeceklerini tahmin etmek daha kolaydır. Ortak olmayan davranışları fark etmek ve onu cezalandırmak ve ortak stratejiyi desteklemek daha kolaydır. Sayı arttıkça, bireylerin ortak olmayan stratejiyi uygulaması ve di-

¹² Vergi fiyatı: Bireylerin kendi talep fonksiyonlarına göre, belirli bir kamu malı düzeyi için ödemeye istekli olduklarını açıkladıkları tutar (Kirmanoğlu, 2007: 141).

¹³ Bedavacılık: Tam kamusal mallarda bedel ödemeyenin dışarıda bırakılmaması özelliği nedeniyle, bireylerin bu mallara olan taleplerini açıklamamaları veya bu malları bedel ödemededen kullanmak istemeleridir (Kirmanoğlu, 2007: 127).

ğerleri üzerindeki etki küçük olduğu için fark edilmemesi veya çok maliyetli olduğu için cezalandırılmaması daha kolaydır. Bu yüzden, davranışsal yaptırımlara ve kamu malının tedarikine yönelik gönüllü uyum, büyük topluluklara göre küçük olanlarda daha olasıdır. Büyük topluluklarda gönüllü uyuma güven bedavacılığa veya kamu malının üretilmemesine yol açar. Topluluk büyüdükçe ve heterojenleştikçe bedavacılığı teşvik eden unsurlar artar. (Mueller, 1991: 207)

2.3.9. Nüfus Kriteri Açısından Tartışmalar

Büyükşehir olma kriterinin belirlenmesinde; sadece nüfusun kriter olarak tespit edilmesi (750.000) fakat diğer kriterlerin esas alınmamış olması yasanın eleştirildiği bir noktadır. Ancak nüfus kendi başına; yerel harcamaların kalitesi, yerel harcamaların içeriği ve hizmet çeşitliliği açısından oldukça önemli bir kriterdir.

Çınar ve Güler'in (2004) nüfus büyüklüğüne göre yaptığı bir değerlendirmede belediye nüfusu küçüldükçe genel yönetim giderleri ile ilgili harcama kalemi gittikçe artmaktadır. Genel yönetim giderleri 5-10 bin nüfuslu belediyelerde toplam harcamaların %40'ını teşkil ederken, 250 binden fazla nüfuslu belediyelerde bu pay %8'e düşmektedir. Diğer bir deyişle, belediyeler niceliksel olarak büyüdüğünde kentsel yaşama dönük işler icra edebilmektedirler. Yine Yılmaz'ın (2013) araştırmasına göre, Türkiye'de ilçe ve belde belediyeleri personel ile mal ve hizmet alımlarında büyük harcama payına sahipken, büyükşehirler yatırım harcamaları ile transfer harcamalarında en yüksek orana sahiptir. Diğer bir deyişle yerel birim boyut olarak büyüdüğü ekonomik açıdan harcama kalemleri çeşitlenmekte ve harcama miktarı artmaktadır. Bu bağlamda 6360 Sayılı Yasa ile nüfus bazlı tek bir kriter getirilmesi makul karşılanabilir.

2.4. 6360 Sayılı Yasa'nın İdarelerarası Mali İlişkileri Yeniden Düzenlemesi

6360 Sayılı Yasa ile birlikte Türkiye'de yerel yönetim birimlerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar değişikliğe uğramıştır. 2008 yılında çıkartılan 5779 Sayılı "İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Yasa"¹⁴ ile gerek büyükşehirlerin gerekse diğer belediyelerin ve il özel idarelerinin genel bütçeden ne kadar pay alacağı belirlenmişti. Ancak 6360 Sayılı Yasa'nın 25., 26. ve 27. maddelerinde büyükşehirlerin, diğer belediyelerin ve il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden ne kadar pay alacağı hususunda değişikliğe gidilmiştir. Söz konusu değişiklikler Tablo 1'de gösterilmiştir. Yerel yönetimlerin finansmanı için oldukça önemli olan bütçe gelirlerinden alınan payların 6360 Sayılı Yasa ile değiştirilmesi, yerel mali sistemi doğrudan etkilemektedir.

¹⁴ Yasa No: 5779 RG. (15.7.2008, 26937)

Tablo 1: 6360 Sayılı Yasa Öncesi ve Sonrası Yerel Yönetim Birimlerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aldığı Paylar

Yerel Yönetim Türleri	2012 Yılı Öncesi Yerel Yönetim Birimlerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden (GBVG) Verilen Paylar	6360 Sayılı Yasaya Göre (2012 Yılı Sonrası) Yerel Yönetim Birimlerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Verilen Paylar
Büyükşehir Belediyeleri	*Sınırları içinde toplanan GBVG'nin %5'inin %70'i doğrudan, %30'u büyükşehir belediyeleri arasında nüfuslarına göre * Büyükşehir ilçe belediye paylarının %30'u	*Sınırları içinde toplanan GBVG'nin %6'sının %60'ı doğrudan %40'ı ise büyükşehir belediyeleri arasında %70'lik kısmı nüfus, %30'luk kısmı ise büyükşehir belediyelerinin yüzölçümüne göre * Büyükşehir ilçe belediye paylarının %30'u
Büyükşehir İlçe Belediyeleri	*GBVG'nin %2,50'si belediye nüfusuna göre	*GBVG'nin %4,50'sinin %90'ı belediye nüfusuna, %10'u ilçelerin yüzölçümüne göre
Diğer Belediyeler	*GBVG'nin %2,85'inin %80'i belediye nüfusuna, %20'si ilçe gelişmişlik endeksine göre eşit sayıda ilçe içeren 5 grupta gelişmişlik payının gruplara sırasıyla %23, %21, %20, %19, %17 olarak dağıtılmasına göre *GBVG'nin %0,1'i nüfusu 10.000'e kadar belediyeler için %60'ı 0-5 bin; %40'ı 5-10 bin arası nüfusa sahip belediyelere eşit olarak	*GBVG'nin %1,50'sinin %80'i belediye nüfusuna, %20'si ilçe gelişmişlik endeksine göre eşit sayıda nüfus içeren 5 grupta gelişmişlik payının gruplara sırasıyla %23, %21, %20, %19, %17 olarak dağıtılmasına göre *GBVG'nin %0,1'i nüfusu 10.000'e kadar belediyeler için %65'i eşit, %35'i nüfuslarına göre
İl Özel İdareleri	*GBVG'nin %1,15'inin %50'si nüfus, %10'u ilin yüzölçümü, %10'u ilin köy sayısı, %15'i ilin kırsal alan nüfusu, %15'i ilin gelişmişlik endeks değerine göre	*GBVG'nin %0,5'inin %50'si nüfus, %10'u ilin yüzölçümü, %10'u ilin köy sayısı, %15'i ilin kırsal alan nüfusu, %15'i ilin gelişmişlik endeks değerine göre

Kaynak: Yasa No: 5779 RG. (15.7.2008, 26937) ve Yasa No: 6360 (RG: 06.12.2012, 28489)

Yüksel'in (2016) hesaplamalarına göre, il özel idareleri ve büyükşehir dışındaki belediyelerin genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından aldığı tutar 6360 Sayılı Yasa'yla büyük bir düşüş göstermektedir. Tersine, büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından aldığı tutar büyük oranda artmıştır. Ancak Koyuncu (2012), 2011 yılı verilerini yeni düzenlemeye uyarlamakta ve merkezden transfer edilen payların belediye ve il özel idarelerinin bütçe gelirleri içindeki oranının yüzde 48'den yüzde 54'e çıktığını, GSYİH içindeki payının yüzde 1.93'ten yüzde 2.20'ye yükseldiğini ve dolayısıyla payların mali büyüklüğünün yüzde 12 ve paylarda 3.1 milyar TL'lik bir artışa yol açtığını belirtmektedir. Koyuncu'ya (2012) göre, Yasa'nın eski haline göre, belediyelerin ve il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı pay düşürülse de, yerel yönetim paylarındaki değişim ile belediyelerin ve il özel idarelerinin mali olarak güçlendirilmesi söz konusudur. Benzer şekilde Yüksel (2016), il özel idarelerinin hizmet sunmakla görevli olduğu nüfus azaldığı için, vergi gelirlerinden aldığı paydaki azalmaya rağmen kişi başına vergi gelirlinin arttığını ortaya koymuştur. Bu durum il özel idarelerinin vergi gelirlerinden aldığı payın aslında nispi olarak arttığını göstermektedir. Bu veriler, gerek büyükşehir belediyelerinin gerek büyükşehir ilçe belediyelerinin gerekse diğer belediyelerin ve kapatılmayan il özel idarelerinin 6360 Sayılı Yasa'dan kazançlı çık-

tığını ortaya koymaktadır. Ancak büyükşehir dışında kalan belediyelerin (çoğu geri kalmış belediye), yerel yönetim paylarının büyükşehir belediyelerine nazaran daha az arttığı da hesaplanmıştır (Koyuncu, 2012: 10). Bu nedenle; büyükşehir kapsamı dışında kalan belediyeler için payların ve gelişmişlik endeksi kullanım formülünün yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

6360 Sayılı Yasa, Türkiye'de 14 yerleşim birimini daha büyükşehir statüsüne yükseltmekte ve Türkiye'deki tüm büyükşehirlerin sınırlarını il mülki sınırlarına eşitlemektedir. Bu bağlamda yasanın yenilikçi bir karaktere sahip olduğu söylenebilir ve il bazında yerelleşme gerçekleşmektedir. Söz konusu yasa mali yönden de, idarelerarası mali transfer sisteminde değişiklikler getirmektedir.

6360 sayılı Yasa, Neoklasik paradigma ve Kamu Tercihi Teorisi açısından incelendiğinde, Yasa'nın daha çok Neoklasik paradigma kodlarını barındırdığı ortaya çıkmaktadır. Bir yandan ölçek ekonomilerinin getirdiği avantajlardan yararlanılmakta diğer yandan yerelleşmenin sağladığı refah kazanımları ortaya çıkmaktadır. Kamu Tercihi Teorisi, 6360 sayılı Yasa'nın getirdiği gibi bütünleşik bir yerel yapılanmaya mesafelidir. Çünkü bütünleşik sistemlerin aksine daha küçük yerel kamusal mal üretiminde tek tek toplum üyelerinin tercihleri ile toplam toplum tercihleri arasında sapma minimum düzeydedir. Kamu ekonomisi analizinde ve kamu ekonomisi politikaları geliştirilmesinde Kamu Tercihi Teorisi'nin ağırlığının gittikçe arttığı düşünülürse, Neoklasik paradigma temelli bir Yasa'nın konjonktürel öğelerden uzak olduğu yönünde eleştiriye maruz kalması söz konusu olabilir. Zira, Kamu Tercihi Teorisi yaptığı analizler ile kamu ekonomisinde ortaya çıkan politik yozlaşma, rant kollama, yolsuzluklar, seçmen tercihinin kavranabilmesi, devletin kaynaklarının etkin kullanımını, baskı gruplarının olumsuz faaliyetlerinin giderilmesi ve kayırmacılığın engellenmesi gibi konularda ortaya koyduğu çözüm yolları ile kamu ekonomisinde yaşanan olumsuzlukların giderilmesinde baskın teori haline gelmiştir. Kamu Tercihi Teorisi, literatüre getirdiği önermeleri ve zengin birikimi ile kamu ekonomilerinde etkinliğe ulaşmayı; parçalı yerel yönetim anlayışını rekabetçilik fikriyle kaynaştırarak sağlamaktadır. 6360 sayılı Yasa'nın kamu ekonomisine hizmet edebilmesi için Kamu Tercihi Teorisi öngörülerine uyması ve mülki idari sınırlar bazında yerelleşmeye gidilmemesi gerekirdi.

Mülki idare sınırları, yerel kamusal mal üretim kapasitesi olarak belirlendiğinden yerel topluluk homojenlikten heterojenliğe evrilmektedir. Bu durum Yasa nezdinde bazı tartışma noktaları doğurmaktadır. Bunlardan en önemlileri yerel kamusal mal üretiminin kalitesinin azalacağı, işlem maliyetlerinin ve bedavacılık eğiliminin artacağı yönündedir. Ancak buna karşın, il bazında yerelleşmeyle organizasyon maliyetleri azalmakta, yerel kamusal mal üretiminde koordinasyon sağlanmakta ve yerel kamusal mal yelpazesinin çeşitlendirilmesi olanağı doğmaktadır. Bu bağlamda Yasa'nın, idareler arası mali ilişkilerin yeniden düzenlenmesiyle ve büyükşehirlerin genel bütçeden alacağı payların arttırması nedeniyle yerel kamusal mal üretici birimleri arasında harcama yönlü rekabeti de kısmen teşvik etmesi beklenmektedir.

KAYNAKÇA

- Ahmad E. & Brosio, G. (2006). *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü (2012). *Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Gerekçesi*, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf> (03.10.2017)
- Berberoğlu, C.N. (2004). *İktisat Teorisi* (Bölüm 4-8), Eskişehir Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Blankart, C.B. & Borck, R. (2004). *Local Public Finance, Handbook of Public Finance*, Massachusetts: Kluwer Academic Publishers.
- Boyne, G. A. (1996). Competition and Local Government: A Public Choice Perspective, *Urban Studies*, Vol: 33, No:4-5, 703-721.
- Brennan, G. & Buchanan, J.M. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constituon*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Brown, C.V. & Jackson, P.M. (1990). *Public Sector Economics*, B.Blackwell.
- Buchanan, J. M. & Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan Press.
- Bussemeyer, M.R. (2007). The Impact of Fiscal Decentralisation on Education and Other Types of Spending, *Max Planck Institute for the Study of Societies*, Cologne, 3-32.
- Cullis, J. & Jones, P., (1998), *Public Finance and Public Choice*, Oxford: Oxford University Press.
- Çınar, T., Çiner C.U. & Zengin O. (2009). *Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci*, Ankara: TODAİE.
- Çınar, T. & Güler, B.A. (2004). *Yerel Maliye Sistemi*, Ankara: TODAİE Yayınları, Yayın No. 313/17.
- Çiner, C.U. (2010). Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme Üzerine, *Memleket Siyaset Yönetim*, 5(12), 2010/12, 168-180.
- Demir, Ö. (1996). *Kurumcu İktisat*, Ankara: Vadi Yayınları.
- Falay, N., Kalaycıoğlu, E. & Özkırımlı U. (1996). *Belediyelerin Mali Yönetimi: İktisadi ve Siyasal Bir Çözümleme*, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Genç, F.N. (2014). 6360 Sayılı Kanun ve Aydın'a Etkileri, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1 (Özel Sayı), 1-29.
- Gözler, K. (2013). *6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İilde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun Mudur?* <http://www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf> (7.10.2017)
- Güler, B. A. (2012). *Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine*, www.yayed.org.tr (7.10.2017)

- İzci, F. & Turan M. (2013). Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 18(1), 117-152.
- Karabacak, B.N. (2012). Mali Yerelleşme Alanında Ortaya Çıkan Yeni Yaklaşımlar: Kuşaklar Arası Çatışma Mı?, *Maliye Dergisi*, 163, Temmuz-Aralık.
- Kirmanoğlu, H. (2007). *Kamu Ekonomisi Analizi*, İstanbul: Beta Yayınları.
- Keleş, R. (2013). Anakent Belediyelerinin Sayısı Çoğalırken, *GAP Belediyeler Birliği Dergisi*, Mayıs-Haziran-Temmuz 2013, 15-19.
- Keleş, R. (1994). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Genişletilmiş 2. Basım, Ankara: Cem Yayınevi.
- Koçak S.Y. & Kavsara V. (2012). 5302 Sayılı Kanun Sonrasında İl Özel İdarelerinde Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 10(20).
- Koyuncu, E. (2012). *Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi*, Kasım, www.tepav.org.tr. (7.10.2017)
- Lemieux, P. (2004). The Public Choice Revolution, *Regulation*, 27: 22.
- Mueller, D.C. (1991). "Public Choice Theory" in Greenaway D., Bleaney M. & Stewart I, eds., *Companion to Contemporary Economic Thought*, London: Routledge, 207-51.
- Musgrave, R.A. (1959). *Kamu Maliyesi Teorisi*, (çev. O. Şener, Y. Methibay), Asil Yayın Dağıtım.
- Oates, W.E. (2006). The Many Faces of Tiebout Model, *The Tiebout Model at Fifty*, (ed. Fischel W.A.), Cambridge MA: Lincoln Institute of Land Policy, 21-45.
- Oates, W.E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3, September, 1120-1149.
- Oates, W.E. (1988). On the Measurement of Congestion in the Provision of Local Public Goods. *Journal of Urban Economics*, 24(1), 85-94.
- Oates, W.E. (1985). Searching for Leviathan: An Ampirical Study, *American Economic Review*, 75, 4.
- Oates, W.E. (1972). *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Ostrom, V. (1971). *The Politic Theory of Compound Republic*, Blacksburg, VA: Public Choice Society.
- Panizza, U. (1999). On the Determinants of Fiscal Centralization: Theory and Evidence, *Journal Of Public Economics*, 74, 97-139.
- Prud’homme, R. (1994). On the Dangers of Decentralization. Transportation, Water and Urban Development Department, *Policy Research Working Paper 1252*, February
- Tanguay, G. A. & Wihry, D. F. (2008). Voters’ Preferences Regarding Municipal Consolidation: Evidences from The Quebec De-merger Referenda, *Journal of Urban Affairs*, 30(3), 325-345.

- Treisman, D. (2002). Decentralization and the Quality of Government, *Department of Political Science*, University of California.
- The World Bank, *World Development Report 1999/2000 Overview*.
- Ulusoy, A. & Akdemir T. (2007). *Mahalli İdareler*, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Yılmaz, H.H. (2013). *Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapıları ve Mali Farklılaşma*, Ankara: TBB Yayını.
- Yüksel C. (2016). Yerel Yönetimlerde Kaynak Paylaşım Sistemleri ve 6360 Sayılı Kanun’la Türkiye’deki Değişimler, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 71(3), 2016, 731-756.
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (RG: 23.07.2004, 25531)
- 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (RG: 15.7.2008, 26937)
- 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (RG: 06.12.2012, 28489)